

سیاست خارجی هنجاری اتحادیه اروپایی در موضوع هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران (۲۰۰۳ - ۲۰۱۵)

سیداسماعیل یاسینی^۱

درجه مقاله: علمی - پژوهشی

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۲/۰۶/۱۲

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۱۲/۲۷

^۱. دانشجوی دکتری مطالعات منطقه‌ای، دانشگاه تهران (es.yasini@gmail.com)

چکیده

سیاست خارجی اتحادیه اروپایی را از حیث توجه جدی به رویه‌ها، قواعد و هنجارهای بین‌المللی، می‌توان سیاست هنجاری به حساب آورد. جایگاه هنجاری اتحادیه اروپایی از طریق پیشبرد دیپلماسی نرم که به ترویج و صادرات ارزش‌های خود به سراسر جهان صورت می‌پذیرد، حاصل شده است. به‌طور کلی اتحادیه اروپایی اصولی از جمله صلح، حقوق بشر و دموکراسی را در چارچوب مقرراتی و ساختاری خود مورد تأکید قرار می‌دهد. در واقع اتحادیه به جای تمرکز بر قابلیت‌های مادی خود، عمده تمرکز خود را بر اصول ارزشی و هنجاری گذاشته است. یکی از زمینه‌های نقش‌آفرینی سیاست خارجی هنجاری اتحادیه اروپایی در موضوع هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران است. بر این اساس، سؤال اصلی این پژوهش این است که سیاست خارجی هنجاری اتحادیه اروپایی چگونه در موضوع هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران، با تأکید بر توافق برجام، نقش‌آفرینی داشته است؟ در پاسخ، فرضیه این پژوهش این است که سیاست خارجی هنجاری اتحادیه اروپایی با تأکید بر هنجار صلح و امنیت بین‌المللی و در چارچوب رژیم منع اشاعه و چندجانبه‌گرایی، در موضوع هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران و توافق برجام نقش‌آفرینی داشته است. روشی که برای پژوهش حاضر انتخاب شده است، روش کیفی است. از میان روش‌های پژوهش کیفی، مطالعه موردی و ردیابی فرآیند انتخاب شده است. روش گردآوری داده در این پژوهش نیز روش اسنادی و مصاحبه است.

• واژگان کلیدی

صلح و امنیت بین‌المللی، سیاست خارجی هنجاری، موضوع هسته‌ای، اتحادیه اروپایی، برجام.

اتحادیه اروپایی از زمان شکل‌گیری تا کنون، بر هنجارسازی در زمینه‌های مختلف اهتمام ویژه‌ای داشته است، تا جایی که برخی نویسندگان و صاحب‌نظران، قدرت اصلی اتحادیه را نه در زمینه قدرت سخت، بلکه در بعد قدرت هنجاری مورد توجه قرار داده‌اند. بر این اساس، اتحادیه اروپایی با شکل‌دادن به هنجارها و استانداردهای مبتنی بر ارزش‌های اروپایی، سایر کشورها را نسبت به رعایت این هنجارها، از طریق ابزارهای مختلف، تشویق و ترغیب می‌کند و یا تحت فشار قرار می‌دهد. یکی از مهم‌ترین زمینه‌های اعمال این قدرت هنجاری، صلح و امنیت بین‌المللی بوده است. در واقع، اتحادیه اروپایی اصولی از جمله صلح را در چارچوب مقرراتی و ساختاری خود مورد تأکید قرار داده است. یکی از مهم‌ترین عرصه‌های مرتبط با تأمین صلح و امنیت بین‌المللی، رژیم بین‌المللی منع اشاعه بوده است. اتحادیه اروپایی به‌عنوان یکی از بازیگران فعال و کلیدی، از ابتدا نقش مهمی در تدوین و گسترش رژیم بین‌المللی منع اشاعه داشته است. این نقش‌آفرینی عمدتاً از نوع هنجاری و ارزشی بوده است. به این معنا که اتحادیه اروپایی از طریق تعیین و ترسیم قواعد، اصول و رویه‌ها توانسته نقش برجسته و مهمی در این زمینه داشته است.

موضوع هسته‌ای ایران و روند مذاکرات بین جمهوری اسلامی ایران و سه کشور اروپایی (آلمان، فرانسه، انگلستان)، که در ادامه با تغییرات صورت گرفته و اضافه شدن آمریکا، روسیه و چین به کشورهای ۵ + ۱^۱ تغییر یافت، یکی از عرصه‌های مهم و برجسته نقش‌آفرینی سیاست خارجی هنجاری اتحادیه اروپایی به‌شمار می‌رود. توافق هسته‌ای ایران و کشورهای ۵+۱ موسوم به برجام، به‌عنوان یک نقطه عطف مهم در روند مذاکرات هسته‌ای نیز یکی از نمودهای اعمال قدرت هنجاری اتحادیه اروپایی در گسترش رژیم بین‌المللی منع اشاعه به‌شمار می‌رود. از آنجا که اتحادیه اروپایی، یکی از اصلی‌ترین دلایل اهمیت برنامه هسته‌ای ایران را حفظ رژیم منع اشاعه هسته‌ای می‌داند، لذا، بررسی سند برجام از منظر قدرت هنجاری اتحادیه اروپایی در رژیم بین‌المللی منع اشاعه می‌تواند حائز اهمیت باشد. بر این اساس، این موضوع با توجه به اهمیت آن، برای این پژوهش در نظر گرفته شده است. بر این اساس، سؤال اصلی عبارت است از اینکه سیاست خارجی هنجاری اتحادیه اروپایی چگونه در موضوع هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران، با

^۱. EU3+3

تأکید بر توافق برجام، نقش آفرینی داشته است؟ در پاسخ به سؤال اصلی، فرضیه پژوهش حاضر این است که سیاست خارجی هنجاری اتحادیه اروپایی با تأکید بر هنجار صلح و امنیت بین-المللی در چارچوب رژیم منع اشاعه و چندجانبه‌گرایی، در موضوع هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران و توافق برجام نقش آفرینی داشته است. روشی که برای پژوهش حاضر انتخاب شده است، روش کیفی است. از میان روش‌های پژوهش کیفی، مطالعه موردی^۱ و ردیابی فرآیند^۲ انتخاب شده است. روش گردآوری داده در این پژوهش نیز روش اسنادی و مصاحبه است. داده‌های حاصل از این دو روش، بر اساس روش پژوهش ردیابی فرآیند مورد واکاوی قرار خواهد گرفت.

پیشینه پژوهش

زکی لایدی^۳ (۲۰۰۸) در کتاب *سیاست خارجی اتحادیه اروپایی در دنیای جهانی شده؛ قدرت هنجاری و ترجیحات اجتماعی*^۴ به بررسی تاریخچه شکل‌گیری و ابعاد مختلف قدرت هنجاری اتحادیه اروپایی در نظام بین‌المللی پرداخته است. بخش اول کتاب مشتمل بر دو مقاله از یان منرز و کارولین پاستل وینای است. منرز در مقاله قدرت هنجاری اتحادیه اروپایی در دنیای جهانی‌شده، به چگونگی شکل‌گیری مفهوم قدرت هنجاری در اتحادیه اروپایی در سه حوزه اقتصادی، اجتماعی و امنیتی می‌پردازد. در بخش امنیتی، ترجیحات اتحادیه در زمینه صلح پایدار و نقش عملیات‌های مدیریت بحران اتحادیه اروپایی بررسی شده است. پاستل وینای نیز به تاریخچه شکل‌گیری قدرت هنجاری اتحادیه اروپایی پرداخته است.

آندره گریتس^۵ (۲۰۰۹) در کتاب *قدرت هنجاری اروپایی در جهان در حال گذار*^۶ به بررسی مبانی قدرت هنجاری اتحادیه اروپایی در دوره بعد از جنگ دو جهانی، دوران جنگ سرد و دوره پسا جنگ سرد پرداخته است. در ادامه، دیدگاه‌های روسیه و چین را نسبت به قدرت هنجاری اروپا مطرح شده است.

خلیل شیرغلامی (۱۳۹۶) در کتاب *"مبانی سیاست خارجی هنجاری؛ مطالعه موردی اتحادیه اروپایی"* به بررسی اجمالی انواع مختلف سیاست خارجی از جمله سیاست خارجی

1. Case Study

2. Process tracing

3. Zaki Laïdi

4. EU Foreign Policy in a Globalized World, Normative power and social preferences

5. Andre Gerrits

6. Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion

واقع‌گرا، لیبرال، توسعه‌گرا، هنجارگرا و آرمان‌گرا پرداخته و در ادامه سیاست خارجی اتحادیه اروپایی را به عنوان سیاست خارجی هنجاری مورد تحلیل قرار داده است. از نظر نویسنده، اتحادیه اروپایی به دلایل مختلفی از جمله ماهیت متکثر و چند فرهنگی، مزیت نسبی در برخورداری از ابزارهای قدرت نرم و محیط عملیاتی خود، سیاست خارجی هنجارگرا را برگزیده است.

میر ابراهیم صدیق (۱۳۹۳) در کتاب **جایگاه هنجاری اتحادیه اروپایی در جامعه بین‌الملل** به دنبال بررسی تأثیر متغیرهای ارشی و هنجاری بر جایگاه اتحادیه اروپایی در نظام بین‌الملل است. نویسنده معتقد است ارزش‌های هنجاری مانند دموکراسی، هویت جمعی، دیپلماسی فعال، حقوق بشر، احترام به حکومت قانون باعث افزایش نقش و تقویت جایگاه اتحادیه اروپایی در نظام بین‌الملل شده است.

رکسانا هینکو^۱ (۲۰۱۵) در مقاله‌ای با عنوان **سیاست خلع سلاح اتحادیه اروپایی به‌عنوان بخشی از قدرت هنجاری آن**^۲ استدلال می‌کند که سیاست خلع سلاح، عدم اشاعه و کنترل صادرات تسلیحات اتحادیه اروپا را می‌توان در چارچوب قدرت هنجاری آن مفهوم‌سازی کرد. نویسنده معتقد است که علیرغم استراتژی‌های اتحادیه اروپا در مورد سیاست خلع سلاح، این اتحادیه از نیل به یکپارچگی در حوزه خلع سلاح فاصله زیادی دارد. با توجه به پیشینه ادبیات ذکر شده، پژوهش حاضر از حیث پرداختن به نقش سیاست خارجی هنجاری اتحادیه اروپایی در موضوع هسته‌ای ایران و با تأکید بر توافق برجام، واجد نوآوری است.

چارچوب نظری: مکتب انگلیسی

مکتب انگلیسی حول سه مفهوم کلیدی ساخته شده است: نظام بین‌المللی، جامعه بین‌المللی و جامعه جهانی. هدلی بول، نظام بین‌الملل را این‌گونه تعریف می‌کند که «زمانی که دو یا چند دولت تماس کافی بین خود داشته باشند و تأثیر کافی بر تصمیمات یکدیگر داشته باشند تا آن‌ها را به عنوان بخشی از یک کل رفتار کنند.» (Bull, 1977a: 9 - 10). در این تعریف، نظام بین‌الملل عمدتاً به سیاست قدرت در میان دولت‌هایی می‌پردازد که اقدامات آنها مشروط به ساختار آنارشی بین‌المللی است. جامعه بین‌المللی زمانی وجود دارد که گروهی از

¹. Roxana HINCU

². EU'S POLICY OF DISARMAMENT AS PART OF ITS NORMATIVE POWER

دولت‌های هم‌فکر «خود را متعهد به مجموعه‌ای از قوانین مشترک در روابط خود با یکدیگر تصور کنند و در کار نهادهای مشترک سهیم باشند» (Bull, 1977b: 13). به عبارت دیگر، جامعه بین‌الملل ایجاد و حفظ هنجارها، قوانین و نهادهای مشترک است. در نهایت، جامعه جهانی بنیادی‌تر از جامعه بین‌الملل است؛ زیرا «واحدهای نهایی جامعه بزرگ بشری، دولت‌ها نیستند... بلکه انسان‌های منفرد هستند». بنابراین، جامعه جهانی از نظام دولتی فراتر می‌رود و افراد، بازیگران غیردولتی و در نهایت جمعیت جهانی را به‌عنوان کانون هویت‌ها و ترتیبات اجتماعی جهانی می‌گیرد. (McGlinchey et al, 2017a: 28)

در طول قرن‌های هفدهم و هجدهم، جامعه بین‌الملل به‌عنوان انجمن ممتازی از کشورهای اروپایی و «تمدن» در نظر گرفته می‌شد که در برخی نهادها مانند حقوق بین‌الملل، دیپلماسی و موازنه قوا، نمود آشکاری داشت. این احساس وجود داشت که قدرت‌های اروپایی در مراوداتشان با یکدیگر مقید به یک منشور رفتاری هستند و این آیین‌نامه در برخورد با جوامع دیگر اعمال نمی‌شود. حقوقدانان بین‌المللی قرن نوزدهم دوگانگی فرهنگی بین اروپایی‌ها و غیراروپایی‌ها و بین مردم «تمدن» و «غیر تمدن» را تداوم بخشیدند. با گسترش جامعه بین‌المللی اروپایی در سراسر جهان، بسیاری از کشورهای غیر اروپایی به دنبال پیوستن به جامعه بین‌المللی بودند. بنابراین، کشورهای اروپایی باید شرایطی را که تحت آن نهادهای سیاسی غیر اروپایی پذیرفته می‌شوند، تعریف کنند. نتیجه، ایجاد استانداردی از «تمدن» بود که هنجارهای تمدن لیبرال اروپایی را منعکس می‌کرد (McGlinchey et al, 2017b: 30).

چارچوب مفهومی: سیاست خارجی هنجاری

برای این‌که مشخص کنیم چه چیزی یک بازیگر هنجاری سیاست خارجی را مشخص می‌کند، ابتدا باید منظورمان از «هنجار» را تعریف کنیم. "هنجار" را می‌توان به صورت خنثی یا غیر خنثی تفسیر کرد. اول، «هنجار» را می‌توان به سادگی به معنای آنچه در امور بین‌الملل «عادی» تلقی می‌شود در نظر گرفت. (Manners, 2002a, p. 32) بنابراین می‌تواند حس استانداردهایی و انتظار عدم انحراف را به جای یک الزام اخلاقی منتقل کند. تحت چنین تفسیری، هنجارها به شدت با قدرت مرتبط می‌شوند، تا جایی که تنها بازیگران اصلی بین‌المللی قدرت شکل‌دهی یا تعیین آن‌چه «عادی» تلقی می‌شود را دارند (Manners, 2002b, p. 32).

الف) اهداف هنجاری

اهداف سیاست خارجی هنجاری در مقابل غیرهنجاری چیست؟ چندین تمایز را می‌توان در نظر گرفت. یکی تمایز بین ارزش‌ها (هنجاری) و منافع (غیر هنجاری). با این حال، این تمایز از دیدگاه‌های نظری مختلف مورد انتقاد قرار گرفته است. هانس مورگنتا مدعی شد که «انتخاب بین اصول اخلاقی و منافع ملی نیست، بلکه بین مجموعه‌ای از اصول جدا از واقعیت سیاسی و مجموعه دیگری از اصول برگرفته از واقعیت سیاسی است» به منظور ارائه یک تعریف صحیح، می‌توانیم بگوییم که اهداف هنجاری سیاست خارجی، اهدافی هستند که با تنظیم محیط از طریق رژیم‌ها، سازمان‌ها و قوانین بین‌المللی هدفشان شکل دادن به محیط است. درجه بالایی از نهادینه‌سازی و منظم‌سازی بین‌المللی باعث ایجاد یک «جهان زندگی مشترک» می‌شود. نهادهای بین‌المللی، رژیم‌ها و قانون، «چارچوب هنجاری» را برای ساختار بندی روابط در حوزه‌های مختلف سیاست ارائه می‌کنند. (Tocci, 2008a: 5 - 6)

ب) ابزارهای هنجاری

اصولاً ارتقای اهداف هنجاری مانند نهادینه سازی و قانونی سازی حقوق بشر و استانداردهای دموکراتیک را می‌توان از طرق مختلف دنبال کرد. با این حال، پیگیری استقرار معیارهای دموکراتیک از طریق جنگ‌های غیرمجاز را به سختی می‌توان به‌عنوان رویکرد هنجاری در نظر گرفت. سیاست خارجی برای هنجاری بودن باید اهداف هنجاری را از طریق ابزارهای هنجاری دنبال کند. وقتی سیاست خارجی هنجاری معادل یا مرتبط با مفاهیم قدرت «غیرنظامی» باشد، ویژگی هنجاری ابزار سیاست خارجی بر ابزارهای اقتصادی، اجتماعی، دیپلماتیک و فرهنگی در مقابل ابزار نظامی تأکید دارد. در واقع یک تفاوت «هنجاری» شدید بین حمایت از حقوق بشر و دموکراسی از طریق ابزار نظامی در مقابل تعقیب همین اهداف از طریق کمک، دیپلماسی یا کمک فنی وجود دارد. با این حال، نسبت دادن ارزش هنجاری صرفاً به نوع ابزار به کار رفته مشکل ساز است. در برخی موارد، اعمال تحریم‌های اقتصادی می‌تواند برای جمعیت آسیب‌دیده، زیان بارتر از اجرای جنگ باشد. به این ترتیب، آنچه که در تعریف ابزارهای هنجاری سیاست خارجی مهم است، نحوه استفاده از ابزارهای سیاستی است (Tocci, 2008b: 8).

ج) تأثیر هنجاری

سومین و آخرین متغیر یک سیاست خارجی هنجاری بر نتایج آن تمرکز دارد. اکثر مطالعات در مورد سیاست خارجی غیرنظامی، نرم یا هنجاری تمایل دارند که تأکید اصلی را بر اهداف اعلام شده به جای نتایج واقعی قرار دهند. با این حال، به نظر می‌رسد برجسته کردن آنچه که یک بازیگر سیاست خارجی واقعاً انجام می‌دهد یا انجام نمی‌دهد - تأثیر خارجی آن - به اندازه تجزیه و تحلیل اهداف و ابزار داخلی آن مهم است. اول، تمرکز بر نتایج به‌عنوان یک بررسی مضاعف در مورد اهداف یک بازیگر سیاست خارجی عمل می‌کند. به بیان ساده، در شرایطی که اهداف اعلام شده به مطلوبیت تقویت حقوق پناهندگان و پناهجویان اشاره دارد، با این حال اقدامات سیاستی متعاقب، اهدافی مانند مهار جریان‌های مهاجرت را در اولویت قرار می‌دهد، اهداف اعلام شده را نمی‌توان به سادگی در نظر گرفت. دوم، تحلیل نتایج از درک سیاست خارجی هنجاری مبتنی بر اخلاق نتیجه‌گرایانه ناشی می‌شود. بنابراین، یک سیاست خارجی هنجاری اهداف هنجاری را از طریق ابزارهای هنجاری استقرار یافته دنبال می‌کند و در تحقق هدف هنجاری خود مؤثر خواهد بود. (Tocci, 2008c: 11) برای داشتن یک سیاست خارجی هنجاری مؤثر یا «قدرتمند»، یک بازیگر بین‌المللی نه تنها باید اهداف هنجاری را از طریق ابزارهای هنجاری دنبال کند، بلکه باید به تأثیر هنجاری قابل تشخیص نیز دست یابد. تأثیر سیاست‌های آن باید «در نظر گرفته شود». از نظر تجربی، انجام هر سه شرط به طور کامل دشوار است و ممکن است به ندرت محقق شود.

سیاست خارجی هنجاری اتحادیه اروپایی

در رابطه با جامعه اروپا، دوچن (۱۹۷۳) استدلال کرد که فقدان ابزار نظامی مشترک، نه تنها نشانه ضعف نیست، بلکه نشان دهنده فضیلت نقش جامعه در جهان است. ویتمن (۱۹۹۸) نیز استدلال کرد که حتی اگر اتحادیه اروپایی یک قابلیت و توانمندی نظامی ایجاد کند، شخصیت غیرنظامی آن با توجه به ماهیت ثانویه ابزار نظامی آن در مقابل تأکید اصلی بر اقتصاد و دیپلماسی، دست نخورده باقی می‌ماند. (Tocci, 2008d: 8) با شروع سیاست خارجی و امنیت مشترک^۱ اتحادیه اروپا تلاش کرده است تا سیاست خارجی خود را بر اساس هنجارها، ارزش‌ها و منافع اروپایی شکل داده و تحکیم کند و تمایل دارد که به یک بازیگر مستقل با دامنه جهانی

^۱. Common Foreign and Security Policy (CFSP)

تبدیل شود. این امر تاکنون منجر به بحث‌های متعددی در مورد وجود و ماهیت سیاست خارجی اتحادیه اروپا شده است. (Bostani, 2021a: 13)

این اتحادیه برای حفظ و تقویت قوانین بین‌المللی و همچنین حفظ صلح و امنیت تلاش می‌کند و در پیروی از این اهداف، به چندجانبه‌گرایی متعهد باقی می‌ماند. با تمرکز بیشتر به مشخصات سیاست خارجی اتحادیه اروپایی، می‌توان به نقش محوری هنجارها، ارزش‌ها و اصول اروپایی و جهانی پی برد تا جایی که برخی از محققان معتقدند اتحادیه اروپا یک «قدرت هنجاری» و سیاست خارجی آن مبتنی بر هنجارها و اصولی است که خود اتحادیه اروپا را شکل داده و تثبیت کرده است (Manners, 2002a: 240). متقابلاً، صاحب‌نظران دیگر بر شکاف بین گفتمان سیاست خارجی اتحادیه اروپایی تمرکز کرده‌اند که از یک سو به شدت بر قدرت هنجارها و ارزش‌ها استوار است و از سوی دیگر بر سیاست‌های خارجی کنونی اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن در مورد همسایگان خود که به نظر می‌رسد با هدف تأمین منافع اقتصادی و امنیتی اروپا و در عین حال فراهم کردن زمینه‌ای برای هویت اروپایی اتخاذ شده است، توجه دارند. (Del Sarto, 2015a: 215)

با این حال، مطالعات متعدد شکاف بزرگی را بین گفتمان هنجاری سیاست خارجی اتحادیه اروپایی و سیاست‌های مبتنی بر منافع اتحادیه در روابط خارجی آن مطرح کردند (Del Sarto, 2015b: 216). که بر این اساس، دیگر صاحب‌نظران بر آن شدند تا مفهوم و معنای هنجارگرایی در سیاست خارجی اتحادیه اروپایی را توضیح دهند. به‌عنوان مثال، دیز (۲۰۰۵) استدلال می‌کند که "منافع و هنجارهای استراتژیک را نمی‌توان به راحتی از هم تمییز داد و فرض یک حوزه هنجاری بدون منافع، به خودی خود بی‌معنی است" (Diez, 2005: 625). دل سارتو (۲۰۱۵)، به‌طور مشابه، مناقشه و تنازع میان دو مفهوم ایزاری-هنجاری را کنار می‌گذارد و اتحادیه اروپا را به‌عنوان یک امپراتوری مفهوم‌سازی می‌کند و استدلال می‌کند که «صدور هنجارها و رویه‌های اتحادیه اروپا به کشورهای همسایه» امنیت و منافع اقتصادی اتحادیه را افزایش می‌دهد و همچنین به فرآیند ساخت هویت اروپایی نیز کمک می‌کند. (Del Sarto, 2015c: 216)

در مقابل، منزر استدلال می‌کند که برخلاف دیگر بازیگران سیاست خارجی، اتحادیه اروپا، خود یک ساختار هنجاری است، یعنی اساس هنجاری اروپا در طول تاریخ پس از جنگ جهانی دوم با پنج هنجار اصلی صلح، آزادی، دموکراسی، حاکمیت قانون و احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی شکل گرفته است. دو مورد اول هنجارهای فوری پس از جنگ هستند که

برای تشکیل جامعه اروپایی ضروری بودند ولی بقیه هنجارها، بیشتر در طول جنگ سرد برای تمایز غرب از شرق اروپا ایجاد شدند. همچنین چهار هنجار جزئی وجود دارد، یعنی همبستگی اجتماعی، ضدیت با تبعیض، توسعه پایدار و حکمرانی خوب. (Manners, 2002b: 242) بر این اساس، قدرت هنجاری اروپا با «قدرت ایدئولوژیک» ارتباط دارد که می‌خواهد از طریق درک هویت بین‌المللی اتحادیه اروپا از بحث بر سر ویژگی‌های دولتی فراتر رود. (Del Sarto, 2015d: 239)

بررسی اسناد اصلی جامعه / اتحادیه اروپایی، یعنی مقدمه معاهده زغال سنگ و فولاد اروپا^۱ (۱۹۵۱)، معاهده تأسیس جامعه اروپا^۲ (۱۹۵۷) مرکزیت و محوریت این ایده که اتحادیه اروپا بر اساس هنجارهای خاصی بنا شده است و بر این اساس در روابط خارجی خود عمل می‌کند، را تأیید می‌کند. ماده ۲ معاهده لیسبون بیان می‌کند که رکن اساسی اتحادیه اروپا بر ارزش‌های احترام به کرامت انسانی، آزادی، دموکراسی، برابری، حاکمیت قانون و احترام به حقوق بشر استوار است. این ماده به همراه ماده ۱-۲۱ در مورد مقررات کلی در مورد اقدام خارجی اتحادیه، که بیان می‌کند "اقدام اتحادیه در صحنه بین‌المللی" مبتنی بر پیگیری همان ارزش‌ها در عرصه بین‌المللی است، سنگ بنای گفتمان سیاست خارجی اتحادیه اروپایی را تشکیل می‌دهد. علاوه بر این، اسناد راهبردی اصلی اتحادیه اروپا نیز بر اهمیت نظم بین‌المللی مبتنی بر قاعده و محوریت سازمان ملل برای امنیت بین‌الملل و همچنین، بر تعهد اتحادیه اروپا به حمایت از حقوق بین‌الملل تأکید می‌کند. (ESS, 2003: 11 - EUGS, 2016: 32)

همان‌طور که گفته شد، ۹ هنجار که در طول ۵۰ سال گذشته ادغام اروپا ایجاد شده‌اند را می‌توان شناسایی کرد. پنج هنجار اصلی و چهار هنجار فرعی. هنجارهای اصلی عبارتند از؛ صلح، آزادی، دموکراسی، حاکمیت قانون و حقوق بشر و هنجارهای فرعی نیز عبارتند از؛ همبستگی اجتماعی، ضدیت با تبعیض، توسعه پایدار و حکمرانی خوب. (Manners, 2002c: 242 - 244) اتحادیه اروپا از راه‌ها و مسیرهای مختلف، این هنجارها را در روابط خارجی خود منتشر می‌کند. این مسیرها یا ناخواسته از طریق سرایت انجام می‌شود یا آگاهانه از طریق انتقال. سرایت زمانی اتفاق می‌افتد که کشورها، هنجارهای مشابه اتحادیه اروپا را به میل خود اتخاذ می‌کنند، همان‌طور که در مورد بسیاری از سازمان‌های منطقه‌ای مانند اتحادیه جنوب شرق آسیا (ASEAN) وجود دارد. اما مسیر انتقال زمانی صورت می‌گیرد که اتحادیه اروپا به طور

¹. Treaty establishing the European Coal and Steel Community

². Treaty establishing the European Economic Community

فعال، هنجارها را در روابط بین‌المللی خود با ابزارهای دیپلماتیک و اقتصادی ترویج می‌کند. (Manners, 2002d: 244 - 245).

به‌طور خلاصه، نوع ایده‌آل سیاست خارجی اتحادیه اروپایی، با تکیه بر قدرت هنجاری برخی هنجارها، ارزش‌ها و اصول احتمالاً جهانی، بیشتر خود محور است و حساسیت کمتری نسبت به ویژگی‌های بین‌الادّهانی - تعاملی سیاست و همچنین واقعیت‌های مرتبط با روابط قدرت و سیاست قدرت دارد. مطالعه موردی سیاست‌های اتحادیه اروپا در مورد پرونده هسته‌ای ایران، تأثیر سیاست قدرت بین‌المللی را به‌عنوان یک عامل محدودکننده بر اجرا و اثربخشی سیاست خارجی هنجاری با جزئیات بیشتری بررسی می‌کند. در این مطالعه، مقطعی وجود دارد که در آن، سیاست‌های اتحادیه اروپا تحت تأثیر روابط قدرت و سیاست‌های - نه لزوماً هنجاری - سایر بازیگران قرار گرفته است تا برخی از محدودیت‌های رویکرد هنجاری را به نمایش بگذارد. هم‌زمان، در این مطالعه ارتقای تدریجی سیاست خارجی اتحادیه اروپایی و همچنین برجسته بودن استقلال استراتژیک برای تحکیم سیاست خارجی اتحادیه اروپایی را به تصویر می‌کشد. (Bostani, 2021b: 18 - 19) تلاش برای یافتن راه‌حلی دیپلماتیک در مورد برنامه هسته‌ای ایران جدی‌ترین و چشم‌گیرترین اقدام اتحادیه اروپا در زمینه پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای بوده است. به بیان دیگر، مذاکرات هسته‌ای ایران به مثابه فرصت و مواجهه‌ای نرم و مستقیم برای اتحادیه اروپا بود تا نیرویشان را بیازمایند و ضعف‌های‌شان آشکار شود. (شاه رضایی و دیگران، ۱۴۰۰: ۴۰)

۲۰۰۳-۲۰۰۶: مقطع اول مذاکرات

اگرچه کشورهای اروپایی، قرن‌ها روابط خود را با ایران حفظ کرده بودند، اما کنش‌گری اتحادیه اروپا در برابر ایران از سال ۱۹۹۲ به بعد ظاهر شد. در این سال سیاست خارجی و امنیتی مشترک به‌عنوان بخشی از معاهده ماستریخت ایجاد شد. بین سال‌های ۱۹۹۲ و ۲۰۰۳، سیاست خارجی اتحادیه اروپا در قبال ایران توسط «تروئیکای اتحادیه اروپا» (ریاست فعلی، قبلی و بعدی آن) با همکاری اتحادیه اروپا ارائه شد. در ابتدا، چهار موضوع برای همکاری اتحادیه اروپا با تهران حیاتی بود: حقوق بشر، تروریسم، ثبات منطقه‌ای و سلاح‌های کشتار جمعی (Schaik, 2019a: 18).

افزایش اهمیت مسئله هسته‌ای ایران به سال ۲۰۰۳ بازمی‌گردد. در ژوئن ۲۰۰۳، متعاقب رویدادهایی نظیر ۱۱ سپتامبر و پیامدهای مهم آن و همچنین ایجاد شرایط مناسب برای طرح جدی مسئله هسته‌ای از سوی غرب، موضوع هسته‌ای ایران ابعاد بین‌المللی یافت. اتحادیه اروپایی با توجه به افزایش حساسیت اعضای آن به این موضوع، به عنوان یکی از طرف‌های اصلی حل بحران وارد معادله هسته‌ای ایران شد و به ایفای نقش پرداخت. ۱۵ کشور عضو اتحادیه اروپایی در ژوئن ۲۰۰۳ در بیانیه‌ای به مقامات ایران هشدار دادند که مذاکرات اتحادیه با ایران مشروط به پیشرفت مثبت در زمینه احترام به حقوق بشر، جلوگیری از گسترش سلاح‌های هسته‌ای، تروریسم و روند صلح خاورمیانه است (ابراهیمی فر و آراین فر، ۱۳۸۹: ۱۰۹).

اتحادیه اروپا پس از حمله آمریکا به عراق در سال ۲۰۰۳ تلاش نمود تا در مقابل یکجانبه‌گرایی آمریکا در خاورمیانه قدم‌های مؤثر و خنثی‌کننده‌ای بردارد. لذا این اتحادیه با گزینش نقش پیش‌گیرانه در جلوگیری از گسترش سلاح‌های هسته‌ای عمل نمود و در نهایت با هماهنگی و همکاری آمریکا در صدد رسیدن به راه حلی دیپلماتیک برای بحران هسته‌ای ایران برآمد. هرچند موضع اتحادیه اروپا در مورد برنامه هسته‌ای ایران با آمریکا تفاوتی نداشت، با این حال، اروپاییان سال‌ها در پی یافتن راهی صلح‌آمیز برای برنامه هسته‌ای ایران بودند و با این‌که در مقطعی با آمریکا در خصوص تحریم‌های هسته‌ای ایران همدل و هم‌گام بوده‌اند اما کوشیده‌اند موضع مستقل خود را مبنی بر دوری گزیدن از جنگ و تقابل نظامی حفظ کنند. به عبارتی، ارجحیت و تفوق استفاده از دیپلماسی و مذاکرات بر استفاده از قدرت نظامی همواره مشهود بوده است. چنان‌چه ارزش‌ها و هنجارهای اتحادیه اروپا نیز به‌عنوان نیروی پیشران همین فرمان را می‌دهد. (شاه رضایی و دیگران، ۱۴۰۰: ۳۹ و ۴۰)

گزارش ۲۰۰۳ آژانس بین‌المللی انرژی اتمی تغییرات مهمی را در دستور کار اتحادیه اروپا برای مذاکرات با ایران ایجاد کرد. اگرچه گفت‌وگوهای قبلی با تهران قبلاً به نگرانی‌های اتحادیه اروپا در مورد گسترش سلاح‌های کشتار جمعی برای ثبات منطقه پرداخته بود، اما هیچ اقدام مشخصی برای جلوگیری از این مشکل انجام نشده بود. (Kienzle, 2012a: 87) این موضع منفعلانه در مورد مسائل اشاعه، نگرش اتحادیه اروپا را در مورد چنین مشکلاتی به‌طور کلی مشخص می‌کند. قبل از سال ۲۰۰۳، اتحادیه اروپا به تهدیدات بین‌المللی اشاعه با صدور اسناد اعلامی پاسخ می‌داد یا اصلاً واکنشی نشان نمی‌داد. اما این بار اتحادیه اروپا به‌عنوان مذاکره‌کننده اصلی در مورد برنامه هسته‌ای ایران وارد عمل شد. در ژوئن ۲۰۰۳ اولین گام‌های

دیپلماتیک توسط سه کشور اروپایی برداشته شد. در دسامبر ۲۰۰۳ خاویر سولانا، نماینده عالی سیاست خارجی اتحادیه اروپایی نیز به آن‌ها پیوست. (Laşan, 2014a: 49 - 50)

اتحادیه اروپایی در موضوع پرونده فعالیت‌های هسته‌ای ایران از نیمه سال ۲۰۰۳، مواضع سخت‌گیرانه‌ای اتخاذ کرد و سیاست هم‌سویی با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و آمریکا را در پیش گرفت و با چرخش به سمت آن‌ها به یکی از عوامل مؤثر بر اجماع بین‌المللی بر ضد ایران تبدیل شد. مسأله هسته‌ای یکی از بهانه‌های عمده اروپا در طی این مدت برای کاهش سطح روابط با ایران بود (فولادی و یوسفی ۱۳۹۸ الف: ۲۷۳). این رویکرد یکپارچه توسط استراتژی امنیتی اروپا^۱ و استراتژی اتحادیه اروپا در برابر اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی تقویت شد. سند استراتژی امنیتی اروپا، گسترش سلاح‌های کشتار جمعی را به‌عنوان مهم‌ترین موضوع امنیتی اتحادیه اروپا شناسایی کرد و چندجانبه‌گرایی مؤثر را به‌عنوان راهبرد اصلی برای مقابله با این تهدید پیشنهاد کرد. به دلیل تغییرات پیش گفته، تروئیکا نقش خود را در نمایندگی تلاش‌های اتحادیه اروپا در قبال ایران از سال ۲۰۰۳ به بعد از دست داد. (Schaik, 2019b: 18)

بسیاری از فرآیندهایی که اتحادیه اروپا را به سمت رهبری مذاکرات هسته‌ای با ایران سوق داد، با نگاه کردن به دو عامل قابل درک است: جنگ عراق و نقش سند استراتژی امنیتی اروپایی. هنگامی که «ائتلاف اراده‌ها»^۲ در سال ۲۰۰۳ به عراق حمله کرد، برخی از کشورهای اروپایی مانند ایتالیا، هلند و بریتانیا از اقدام آمریکا حمایت کردند و برخی دیگر از جمله فرانسه و آلمان به این ائتلاف نپیوستند. این شکاف در سیاست خارجی اروپا ضربه شدیدی به سیاست خارجی و امنیتی مشترک بود؛ زیرا اختلافات داخلی را نشان می‌داد که مانع از اتخاذ سیاست خارجی مشترک اروپا می‌شد. ابتکار دیپلماتیک سه کشور آلمان، فرانسه و انگلستان در قبال ایران، راهی برای جلوگیری از یک انشعاب شرم‌آور دیگر درون اتحادیه بود. برای حفظ اعتبار سیاست خارجی مشترک و اتحادیه اروپا به عنوان یک کل، اتحادیه به دنبال رویکردی بود که نشان دهد می‌تواند در برابر تهدیدات امنیتی متحد عمل کند (Adebahr, 2017: 41 - 42).

علاوه بر این، تقسیم اتحادیه اروپا در مورد جنگ عراق نه تنها به انسجام داخلی آن، بلکه به روابط فرآتلانتیکی نیز آسیب رسانده بود. متحدان مهم ناتو از پیوستن به ابتکار عمل ایالات متحده در عراق خودداری کرده بودند. با این وجود، شروع جنگ عراق ظرفیت‌های ایالات متحده و تمایل آن را برای درگیری با ایران محدود کرد. این وضعیت، فرصت دوگانه‌ای را برای

1. European Security Strategy

2. Coalition of the willing

سه کشور اروپایی فراهم کرد تا نه تنها هم‌بستگی اتحادیه اروپا را در قبال ایران، بلکه ارزش خود را به عنوان متحد ناتو در قبال ایالات متحده نشان دهد (Schaik, 2019c: 20).

در ابتدا، اتحادیه اروپا رویکرد متقاعدسازی را در خصوص عدم اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی در ایران دنبال می‌کرد. در چارچوب گفت‌وگوی انتقادی و جامع، اتحادیه اروپا با ایران درباره موضوعات منع اشاعه گفت‌وگو کرد، اگرچه موضوعات حقوق بشر بسیار برجسته‌تر بود. این وضعیت در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ زمانی که اتحادیه اروپا برای اولین بار از فعالیت‌های هسته‌ای مخفیانه واقعی ایران مطلع شد، به شدت تغییر کرد: در اوت ۲۰۰۲، اطلاعات مربوط به برنامه هسته‌ای ایران به رسانه‌های غربی درز کرد و در مارس ۲۰۰۳ آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، وجود فعالیت هسته‌ای اعلام نشده در ایران را تأیید کرد. از آن جایی که دولت آمریکا در آن زمان در عراق گرفتار شده بود و از دخالت در ایران خودداری می‌کرد، این اتحادیه اروپا بود که به تدریج در موضوع هسته‌ای ایران پیشتاز شد. کشف برنامه هسته‌ای مخفی در ایران، رهبران اروپایی را به این باور رساند که رویکرد قبلی مبتنی بر متقاعدسازی شکست خورده است. بنابراین، سیاست گفت‌وگو با رویکرد جدید اعمال فشار جایگزین شد که خود را در سه بعد نشان داد: اول، استفاده از مذاکره به جای گفت‌وگو. دوم، استفاده از انگیزه‌های تجاری و اقتصادی. و سوم، استفاده از تحریم‌ها. بنابراین، اتحادیه اروپا رویکرد ترویج هنجار خود را در قبال ایران از متقاعدسازی به اعمال فشار تغییر داد (Kienzle, 2012b: 87).

تجزیه و تحلیل پویایی‌های مرتبط با بازیگری اتحادیه اروپا در مذاکرات هسته‌ای با ایران نشان می‌دهد که ظهور اتحادیه / سه کشور اروپایی به‌عنوان مذاکره‌کننده اصلی، اساساً دو منفعت را تأمین می‌کند: ترمیم اتحادها در داخل اتحادیه اروپا و با ایالات متحده و پرداختن به منافع امنیتی اتحادیه اروپا در خاورمیانه. فارغ از اثربخشی عملکرد اروپا، به نظر می‌رسد سیاست منع اشاعه در دور اول مذاکرات در واقع ناشی از انتقال هنجارهای اروپایی بود (Schaik, 2019d: 23).

هدف اعلام شده اتحادیه اروپا این بوده است که ایران را به تعهد منع اشاعه به عنوان یک هنجار بین‌المللی مبتنی بر قواعد و قوانین بین‌المللی، پایبند نماید. در طول دوران مذاکرات هسته‌ای، اتحادیه اروپا با پیروی از رویکرد چندجانبه‌گرایی مؤثر خود، از نزدیک با ایران و سایر بازیگران اصلی بین‌المللی تعامل داشته است. این اتحادیه برای رسیدن به اهداف خود از

ابزارهای مختلفی مانند چندین دور مذاکره، اعمال فشار بر ایران از طریق اقدامات محدودکننده و همچنین پیشنهاد مشوق‌های اقتصادی استفاده کرده است. (Bostani, 2021c: 22)

اتحادیه اروپا از همان مراحل اولیه آن و در طول مراحل مختلف مذاکرات در مورد پرونده هسته‌ای ایران فعال بوده است. درست پس از آن بود که اتحادیه اروپا سند استراتژی امنیتی خود را در سال ۲۰۰۳ معرفی کرد تا خود را به‌عنوان یک بازیگر مستقل سیاست خارجی معرفی کند و برخی از ناظران، پرونده هسته‌ای ایران را به عنوان آزمونی برای اثربخشی سیاست خارجی اتحادیه اروپایی در نظر گرفته‌اند. اتحادیه و سه کشور اروپایی به‌عنوان یک بازیگر اصلی در مراحل پیش از خروج ایالات متحده از پرونده، به ویژه در مذاکرات بین ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵ که منجر به توافق پاریس شد، ایفای نقش کرد. پس از حمله آمریکا به عراق و در سایه افزایش خطر مداخله نظامی آمریکا، اتحادیه اروپا تعهد خود را به هنجارهای مذاکره، تعامل، چندجانبه‌گرایی و انطباق با قوانین بین‌المللی در مدیریت مناقشه نشان داد. (Bostani, 2021d: 23)

۲۰۰۶-۲۰۱۳: مقطع دوم مذاکرات

بین سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۱۳، برنامه هسته‌ای ایران چندین تحول مهم دربرداشت. در این دوره، تهران تلاش کرد تا با دور زدن تحریم‌ها یا کاهش هزینه‌های آن، در برابر فشارهای بین‌المللی مقاومت کند. بنابراین، دولت احمدی نژاد به اجرای پروتکل الحاقی پایان داد و به توسعه برنامه هسته‌ای خود ادامه داد. به‌عنوان توضیح، تهران مرتباً بر حق خود برای غنی‌سازی اورانیوم برای مقاصد صلح آمیز تأکید می‌کرد (Alcaro, 2018a: 72). تنها چند ماه پس از شکست مبادله سوخت هسته‌ای، موضوع ساخت تأسیسات غنی‌سازی ایران در فردو، باعث جلب توجه نهادهای بین‌المللی شد. تا سال ۲۰۱۱، ایران انتقال سانتریفیوژهایی با قابلیت غنی‌سازی اورانیوم تا ۲۰ درصد را به تأسیسات جدید آغاز کرده بود. در پاسخ، آژانس شروع به فهرست کردن ابعاد نظامی احتمالی^۱ در گزارش‌های خود درباره برنامه هسته‌ای ایران کرد. در این جا به صراحت به احتمال انجام فعالیت‌های هسته‌ای مرتبط با نظامی توسط ایران اشاره شد (Schaik, 2019e: 25).

در این میان، موضع آمریکا در قبال ایران با انتخاب باراک اوباما به‌عنوان رئیس‌جمهور در سال ۲۰۰۸ تغییر چشم‌گیری کرده بود. موضع اوباما در تضاد با منافع اسرائیل و اعضای شورای همکاری خلیج فارس، به‌عنوان متحدان سنتی آمریکا در منطقه بود. این کشورها هم‌زمان با

^۱. Possible Military Dimensions (PMD)

توسعه برنامه هسته‌ای ایران، فشار فزاینده‌ای را برای مداخله نظامی اعمال می‌کردند، به‌ویژه زمانی که مبادله سوخت هسته‌ای در سال ۲۰۰۹ به پایان رسید. اوباما تصمیم گرفت با انتخاب مسیر «جنگ مالی» علیه ایران، به دیپلماسی فرصتی دیگر بدهد. ایالات متحده به همراه اتحادیه اروپا، رژیم‌های تحریمی فزاینده‌ای را علیه این کشور به اجرا گذاشتند تا آن را به میز مذاکره بازگرداند (Alcaro, 2018b: 71).

ارجاع پرونده هسته‌ای ایران به شورای امنیت در سال ۲۰۰۶ توسط اتحادیه / سه کشور اروپایی باعث نشد که اتحادیه اروپا مذاکرات را کنار بگذارد. برعکس، نقش خاویر سولانا، نماینده عالی سیاست خارجی و امنیتی و بعدها جانشینان او، کاترین اشتون و فدریکا موگرینی در مذاکرات بسیار مهم‌تر شد. در دور دوم مذاکرات، نماینده عالی دستور شورای امنیت را دریافت کرد تا به عنوان میانجی در مذاکرات عمل کند و از این طریق به حلقه اصلی ارتباط E3+3 و تهران تبدیل شد (Laşan, 2014c: 51). پس از معاهده لیسبون در سال ۲۰۰۹، عملکرد نماینده عالی سیاست خارجی و امنیتی با اختصاص کرسی در کمیسیون اروپایی و شورای وزیران خارجه اتحادیه اروپا افزایش یافت و آن را به نماینده عالی اتحادیه اروپا در امور خارجی و سیاست امنیتی و معاون رییس کمیسیون اروپایی تغییر داد.^۱ (Official Journal of the European Union - 2008) بدین ترتیب، نماینده عالی تا حد زیادی نقش سه کشور اروپایی را در نمایندگی اتحادیه بر عهده گرفت. با این وجود، سه کشور از طریق عضویت خود در شورای امنیت سازمان ملل متحد در مذاکرات حضور داشتند. نمایندگی اتحادیه اروپا توسط نماینده عالی، نقش اتحادیه را تغییر داد اما چندجانبه‌گرایی مؤثر در هسته تلاش‌های مذاکره‌ای آن باقی ماند (Schaik, 2019f: 26).

در این میان، اتحادیه در کنار تحریم‌ها، به مذاکره و گفت‌وگو تمایل داشت و یک راه حل بینابینی متکی بر تحریم‌های همه‌جانبه و گفت‌وگو را در پیش گرفت. در این رویکرد یک تقسیم کار در اروپا به وجود آمد که در آن، گفت‌وگو و تعامل از یک طرف تحریم و مجازات‌های اقتصادی از طرف دیگر مشاهده می‌شود. این سیاست اروپا از نیمه سال ۲۰۰۸ در دستور کار قرار گرفت و دو سطح عمده داشت: یکی در چارچوب شورای امنیت سازمان ملل و دیگری در سطح اتحادیه اروپایی (فولادی و یوسفی ب، ۱۳۹۸: ۲۷۴). با وجود این واقعیت که اتحادیه اروپا نقش مهمی را حفظ کرد اما ارجاع ایران به شورای امنیت سازمان ملل وضعیت را در میز

^۱ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission (HR/VP)

مذاکره تغییر داد. با الحاق چین، روسیه و ایالات متحده رویکردهای متفاوتی به‌طور همزمان به وجود آمد. به ویژه روسیه و چین که روابط سیاسی و اقتصادی خوبی با ایران داشتند، نسبت به سایر کشورها مسیر ملایم‌تری را انتخاب کردند. اگرچه در برخی از مقاطع مذاکرات، اقدامات پیشنهادی اتحادیه اروپا کاهش یافت، اما کشورهای مذاکره‌کننده در نهایت توانستند زمینه‌های مشترکی را در اکثر نقاط پیدا کنند. (Alcaro, 2018c: 70) به‌ویژه هم‌سویی سیاست‌های آمریکا و اتحادیه اروپا در این زمینه قابل توجه است. هر دو بازیگر با انتخاب «مسیر دوگانه» که شامل تحریم‌ها و پیشنهادهای همکاری بود، با مسئله ایران برخورد کردند (Laşan, 2014a: 51). تحلیل تحولات در اتحادیه اروپا و برنامه هسته‌ای ایران، بر تفاوت‌های اساسی بین فاز اول و دوم مذاکرات تأکید می‌کند. تحریم‌های یک‌جانبه اتحادیه اروپا که بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۳ اجرا شد، نشان داد که هم اهداف عدم اشاعه اتحادیه اروپا و هم ابزار آن‌ها در این سال‌ها، ماهیت هنجاری نداشته است؛ زیرا اتحادیه اروپا از استراتژی چندجانبه‌گرایی موثر خود منحرف شد. از آنجایی که ابزارهای سیاست هنجاری چندجانبه هستند و با احترام به قوانین بین‌المللی، مجموعه تحریم‌های یک‌جانبه اجرا شده توسط اتحادیه اروپا نمونه‌های بارز استقرار سیاست‌های غیر هنجاری هستند.

۲۰۱۳ - ۲۰۱۵: مذاکرات منتهی به برجام

انتخاب دکتر حسن روحانی به‌عنوان رییس جمهوری اسلامی ایران، روند مذاکرات هسته‌ای را وارد مرحله جدیدی کرد. روحانی بر اساس وعده پایان دادن به انزوای ایران و احیای اقتصاد از طریق لغو تحریم‌ها، کارزار انتخاباتی خود را شروع کرده بود. تیم مذاکره‌کننده جدید روحانی به ریاست محمدجواد ظریف، وزیر امور خارجه، در اسرع وقت مذاکرات را آغاز کردند. طرفین در حاشیه نشست سالانه مجمع عمومی سازمان ملل متحد در اواخر سپتامبر ۲۰۱۳ با یکدیگر دیدار کردند. نکته قابل توجه این است که این دیدار در سطح وزیران برگزار شد و شامل گفت‌وگوی طولانی دوجانبه بین ظریف و جان کری وزیر امور خارجه آمریکا بود. حسن روحانی در حاشیه نشست مجمع عمومی، شخصاً با فرانسوا اولاند، رئیس‌جمهور فرانسه ملاقات کرد. مجموع این اقدامات سبب شد تا ایران و گروه کشورهای ۱ + ۵ در نهایت در ۲۴ نوامبر ۲۰۱۳ به توافق اولیه در ژنو دست یابند (Alcaro, 2018d: 74).

برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)^۱ که به‌طور رسمی توافق اولیه هسته‌ای نامیده شد، مهم‌ترین پیشرفت از زمان توافق پاریس در سال ۲۰۰۴ بود. ایران موافقت کرد که ذخایر اورانیوم ۲۰ درصدی خود را خنثی کند، غنی‌سازی را صرفاً سقف تا ۵ درصد انجام دهد، از نصب سانتریفیوژهای جدید و ساخت تأسیسات هسته‌ای جدید خودداری کند، راه‌اندازی راکتور هسته‌ای اراک را متوقف کند و تمام کارهایی که بالقوه منجر به تولید پلوتونیوم شود را متوقف کند. همچنین موافقت کرد تا بازرسان آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بازدیدهای روزانه از نطنز و فردو را داشته باشند و مجدداً با آژانس در مورد ابعاد نظامی احتمالی گفت‌وگو کنند. در مقابل، کشورهای ۱ + ۵ متعهد شدند که تلاش‌ها برای کاهش بیشتر صادرات نفت ایران را متوقف کنند و نسبت به بازگرداندن بخشی از درآمدهای نفتی ایران، تعلیق محدودیت‌ها در تجارت پتروشیمی‌ها و فلزات گرانبها، اجتناب از تصویب سایر تحریم‌های مرتبط با هسته‌ای نیز تعهد دادند (Alcaro, 2018e: 74).

لازم الاجرا شدن برجام این امید را ایجاد کرده بود که راه حل دیپلماتیک واقعاً در دسترس است. در ژانویه ۲۰۱۴، هم ایالات متحده و هم اتحادیه اروپا سطح توافق شده کاهش تحریم‌ها را به ایران ارائه کردند. در ماه فوریه، آژانس گزارش داد که ایران غنی‌سازی اورانیوم تا ۲۰ درصد را متوقف کرده و با بازرسی‌های مکرر از تأسیسات غنی‌سازی فردو و نطنز و راکتور آب سنگین اراک موافقت کرده است. در ماه ژوئیه، آژانس تأیید کرد که ایران ذخایر اورانیوم ۲۰ درصدی از قبل موجود خود را خنثی کرده است. (Alcaro, 2018f: 76). در دو سال پس از برجام، مذاکرات بین کشورهای ۱ + ۵ و ایران تشدید شد، زیرا توافق نهایی در حال مذاکره بود. مواضع همه طرف‌ها به هم نزدیک‌تر شد؛ زیرا هر دو طرف با موفقیت وعده‌های خود را در چارچوب برجام اجرا کردند. به‌ویژه کاهش ذخایر اورانیوم غنی شده ۲۰ درصدی ایران و موافقت این کشور با بازرسی‌های آژانس، تنش‌ها را در اطراف میز مذاکره پراکنده کرد زیرا آستانه گریز هسته‌ای ایران^۲ به آرامی در حال افزایش بود. بر اساس این توافق، یک کمیسیون مشترک با نمایندگان کشورهای ۱ + ۵ و ایران برای حل موارد ادعایی عدم پایبندی یا ناکافی بودن هر دو طرف تشکیل شد. در نهایت، در صورتی که کمیسیون مشترک عدم پایبندی ایران را تأیید کند، یک سازوکار بازگشت فوری به کار گرفته شد که به‌طور خودکار تمام تحریم‌های قبلی موجود علیه ایران را بازگرداند (Schaik, 2019g: 32 - 33).

¹ Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)

² Breakout

آمادگی اتحادیه اروپا برای دفاع از برجام به شدت با ظهور استراتژی جهانی اتحادیه اروپا^۱ مرتبط است. این سند که توسط سرویس اقدام خارجی اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۶ صادر شد، یک تجدیدنظر در دستور اتحادیه اروپا برای حفظ توافق هسته‌ای با ایران بود. این استراتژی امنیتی پاسخی به تهدیدات جهانی تازه در حال ظهور و همچنین به بحران‌های داخلی اتحادیه اروپا بود. استراتژی جدید امنیتی راهی برای نشان دادن این بود که اتحادیه اروپا واقعا می‌تواند نقش مؤثری در امنیت جهانی ایفا کند. بروکسل برای بازگرداندن اعتماد شهروندان خود به ظرفیت‌های اتحادیه اروپا در مقابله با بحران‌ها، استراتژی امنیتی جسورانه‌تر و مترقی‌تر از همیشه را تدوین کرد. دفاع از توافق ایران قطعاً بخشی جدایی‌ناپذیر از این امر بود. در سند استراتژی جهانی اتحادیه اروپا، برجام به عنوان «نمونه» اثربخشی و پتانسیل چندجانبه‌گرایی اتحادیه اروپا مورد استفاده قرار می‌گیرد. در جای دیگری از این استراتژی، این توافق به‌طور مرتب برای تأکید بر مسئولیت اتحادیه اروپا در قبال امنیت جهانی و دفاع از نظم مبتنی بر قوانین بین‌المللی استفاده می‌شود. بنابراین، رابطه بین برجام و این سند دو طرفه است: حفظ توافق با ایران از یک سو به‌عنوان نمونه کاملی از پتانسیل اتحادیه اروپا برای اقدام مشترک عمل می‌کند و از سوی دیگر، استراتژی جهانی اتحادیه اروپا، یک به‌روز رسانی در خصوص دستورالعمل اتحادیه اروپا برای تعامل بیشتر با اتحادیه اروپا با ایران است (Schaik, 2019h: 34).

بررسی جدیدترین اسناد سیاستی اتحادیه اروپا نشان می‌دهد که پس از انعقاد برجام، رویکرد به مسئله ایران دوباره تغییر کرد و به موضوع دفاع از دستاوردها و حفظ توافق تبدیل شد. اهداف، سیاست و ابزارهای به کار گرفته شده برای این منظور توسط اتحادیه اروپا به وضوح توسط انتقال هنجار تعیین می‌شود. در واقع، از زمان امضای برجام، استراتژی اتحادیه اروپا در قبال ایران، ماهیت هنجاری خود را بازیافت. سیاست حفظ و دفاع از توافق و طرح تعامل گسترده‌تر با ایران، اهداف مهمی هستند. تمایل اتحادیه اروپا برای به خطر انداختن اتحاد خود با ایالات متحده به‌منظور محافظت از توافق، حتی این تصویر را تقویت می‌کند؛ زیرا نشان می‌دهد که در این مورد اتحادیه، نظم بین‌المللی مبتنی بر قانون را بر اتحادهای استراتژیک خود اولویت می‌دهد. علاوه بر این، تعامل مجدد اقتصادی که برای تعقیب این اهداف به کار می‌رود، انگیزه مثبتی را تشکیل می‌دهد که بدون شک، هنجاری است. همانطور که شاهد بودیم بحران‌های داخلی و ناکامی اتحادیه اروپا در اقدام مؤثر در قبال تهدیدات امنیتی منطقه‌ای در

^۱. European Union Global Strategy (EUGS)

این مرحله نیاز به یک استراتژی امنیتی مشترک را افزایش داد. به منظور بازسازی اعتماد به ظرفیت‌های اتحادیه، سند استراتژی جهانی اتحادیه اروپا صادر شد و برجام به‌عنوان نمایی در این استراتژی جدید به‌شمار می‌رود. (Schaik, 2019i: 36 - 37).

با این حال، پس از خروج ایالات متحده از توافق در سال ۲۰۱۸، اتحادیه اروپا نتوانسته نقش مهمی را ایفا کند و از رویکرد چندجانبه خود سود ببرد. عدم قطعیت و ابهامات موجود در روابط فرآتلانتیک در دوران دولت ترامپ، که در رویکرد متفاوت اتحادیه اروپا و آمریکا در حل و فصل پرونده هسته‌ای ایران قابل مشاهده است، محدودیت بازیگری مستقل اتحادیه اروپا را در صحنه جهانی نشان می‌دهد. پس از خروج یکجانبه آمریکا از برجام و به دنبال آن سیاست «فشار حداکثری بر ایران»، رویکرد هنجاری اتحادیه اروپا بار دیگر و به صورت جدی‌تر، مورد آزمایش قرار گرفت و هم قدرت و هم آسیب‌پذیری این رویکرد را نشان داد. اتحادیه اروپا به همراه سایر طرف‌های باقی‌مانده در توافق، خروج آمریکا را محکوم کردند و تصمیم گرفتند این توافق را حفظ کنند. این تصمیم به خودی خود می‌تواند به‌عنوان یک دستاورد برای سیاست خارجی مستقل اتحادیه اروپایی تعبیر شود. اتحادیه اروپا با وضعیتی روبرو شد که باید بین هنجارها و منافع خود و سیاست‌های آمریکا انتخاب می‌کرد و عزم سیاسی خود را برای تدوین و پیروی از سیاست‌های خود نشان داد؛ زیرا این انتخاب، چیزی بیش از اختلاف نظر صرف در مورد پرونده هسته‌ای ایران بود و به «استقلال استراتژیک اروپا» مربوط می‌شد (Bostani, 2021e: 24).

در مجموع، کنشگری اتحادیه اروپا در رابطه با پرونده هسته‌ای ایران از سال ۲۰۰۳، از یک سو، نشان‌دهنده قابلیت‌ها و اثربخشی سیاست خارجی اتحادیه اروپایی است و از سوی دیگر، آسیب‌پذیری و ضعف آن را، به‌ویژه عدم اقدام اتحادیه در زمانی که نیاز به اقدام جدی بود، آشکار می‌کند. (Bostani, 2021f: 24) در مجموع، می‌توان ادعا کرد که سیاست خارجی اتحادیه اروپا در قبال برجام از منطق هنجاری اتحادیه اروپایی با هدف تغییر رفتار ایران و تأمین امنیت اروپا، تبعیت می‌کند. هنجارها برای اروپا کارکرد ابزاری دارند و نهایتاً در خدمت منافع آن قرار می‌گیرند. به‌عبارت دیگر، ارزش‌های هنجاری اتحادیه اروپا برای تحقق امنیت به کار گرفته می‌شوند (شاه‌رضایی و دیگران، ۱۴۰۰: ۴۳ و ۴۴).

نتیجه‌گیری

همان‌طور که دیدیم، سیاست خارجی هنجاری اتحادیه اروپایی در موضوع هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران از ابتدای شکل‌گیری مذاکرات در سال ۲۰۰۳ تا کنون، نقش‌آفرینی فعالی داشته است. این نقش‌آفرینی در چارچوب نمایندگان سه کشور اروپایی و نماینده عالی سیاست خارجی اتحادیه اروپایی بوده است. بررسی ادوار مختلف مذاکرات هسته‌ای نشان می‌دهد که رویکرد غالب اتحادیه اروپایی نسبت به موضوع هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران، تأکید بر هنجار صلح و امنیت بین‌المللی در چارچوب رژیم منع اشاعه و چندجانبه‌گرایی، با هدف تغییر رفتار ایران و تأمین امنیت اروپا بوده است و سیاست‌های مختلف از جمله مذاکره همزمان با اعمال تحریم و فشار، بر این اساس دنبال شده است.

بر این اساس و با توجه به چارچوب نظری و چارچوب مفهومی به‌کار گرفته شده، یافته‌های این پژوهش عبارتند از این‌که سیاست خارجی اتحادیه اروپایی در قبال برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران از حیث اهداف، ابزار و نتایج، از نوع سیاست هنجاری بوده است و اتحادیه اروپایی با تأکید بر هنجار صلح و امنیت بین‌المللی در چارچوب رژیم منع اشاعه و چندجانبه‌گرایی، در موضوع هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران و توافق برجام نقش‌آفرینی داشته است. اگرچه ادعای اروپایی‌ها مبنی بر ابعاد نظامی برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران هیچ‌گاه منطبق بر واقعیت نبود و ایران از ابتدا بر صلح‌آمیز بودن فعالیت‌های خود تأکید داشته است اما اساساً ورود اولیه اتحادیه اروپایی به موضوع هسته‌ای ایران در سال ۲۰۰۳ بر اساس هنجار صلح و امنیت بین‌المللی و با هدف جلوگیری از اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی بود. البته این رویکرد در برخی مقاطع با نارسایی‌ها و انحراف‌هایی نیز همراه بوده است. به‌عنوان مثال، تحریم‌های یکجانبه اتحادیه اروپا علیه ایران که بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۳ اجرا شد، نشان داد که هم اهداف منع اشاعه اتحادیه اروپا در این سال‌ها، ماهیت هنجاری نداشته است؛ زیرا اتحادیه اروپا از استراتژی چندجانبه‌گرایی موثر خود منحرف شد. در مجموع، کنشگری اتحادیه اروپا در رابطه با پرونده هسته‌ای ایران از سال ۲۰۰۳ تا کنون، از یک سو، نشان‌دهنده قابلیت‌ها و اثربخشی سیاست خارجی هنجاری اتحادیه اروپایی است و از سوی دیگر، آسیب‌پذیری و ضعف آن را، به ویژه عدم اقدام اتحادیه در زمانی که نیاز به اقدام جدی بود، آشکار می‌کند.

منابع و مأخذ

فارسی:

- شاه رضایی فاطمه، شفیعی نوذر، دهشیار حسین، شفیعی حسن (۱۴۰۰). "تبیین رفتار اتحادیه اروپا در قبال برجام". فصلنامه پژوهش‌های سیاسی جهان اسلام، ۱۱ (۳): ۲۵-۵۳
- فولادی فرهاد، یوسفی محمد (۱۳۹۸)، "بررسی سیاست اتحادیه اروپا در قبال جمهوری اسلامی ایران" فصلنامه سیاست جهانی، دوره هشتم، بهار، : ۲۶۹ - ۲۹۴.
- ابراهیمی فر، طاهره، و آرین فر، نرگس. (۱۳۸۹). "نقش اتحادیه اروپا در معادله هسته ای ایران" علوم سیاسی، (۱۰)، ۱۳۷ - ۱۰۷.

انگلیسی:

- Alcaro, Ricardo, (2018) **The History: The 2003-16 Iran Nuclear Crisis', Europe and Iran's Nuclear Crisis**, London:Palgrave
- Adebahr, Cornelius, (2017). **Europe and Iran: The Nuclear Deal and Beyond**, London: Routledge.
- Adebahr, Cornelius, (2018). "Europe and Iran: The Economic and Commercial Dimensions of a Strained Relationship", **IAI**, 20/12/2018
- <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1824.pdf>
- Bostani, Mostafa (2021), " EU Normative Foreign Policy Actorness on Iran's Nuclear Profile Capability and Limits", **Young Journal of European Affairs**, Issue 1, 12-28
- Del Sarto, Raffaella (2015), "Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the Arab Spring", **Journal of Common Market Studies**, Volume 54, Issue 2, pp. 215-232
- Diez, Thomas. (2005). "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'", **Millennium-journal of International Studies**, pp. 613-636
- European Council(2004), "Presidency conclusions (Brussels, 16,17-12-2004)".
- https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf
- European Council(2003), "General affairs and external relations, 2518th Council meeting (Luxembourg, 16-06-2003)", https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf
- European Council(2008), "Consolidated text of the EU treaties as amended by the Treaty of Lisbon", **Official Journal of the European Union** (January 2008)
- <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:en:PDF>
- Forsberg, Tuomas. (2011). "Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type". **JCMS Journal of Common Market Studies**.
- Harnisch, Sebastian. (2007), "Minilateral Cooperation and Transatlantic Coalition-Building: The E3/EU-3 Iran Initiative", **European Security**, Vol 16, No. 1, pp. 1 - 27

- Kienzle, Benjamin. (2012). "Between Human Rights and Non-proliferation: Norm Competition in the EU's Iran Policy". **UNISCI Discussion Papers**. Pp 77 – 91
- Laşan, Nicoleta (2014), "European Union Intervention in the Iranian Crisis - A Sociological Institutional Perspective", **Romanian Journal of European Affairs**, Vol. 14, No. 1, pp. 49 – 67.
- McGlinchey, Stephen, Walters, Rosie, Scheinflug, Christian (2017) **International Relations Theory**, Publisher: E-International relations, Bristol.
- Manners, Ian. (2002). "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", **Journal of Common Market Studies**, volume 40, pp. 235 – 258
- Pacheco Pardo, RAMON (2012). "Normal Power Europe: Non-proliferation and the Normalization of the EU's Foreign Policy". **Journal of European Integration**, Vol. 34, No. 1, pp. 1 - 18
- Risse, Thomas (2000) "Let's Argue! Communicative Action in World Politics", **International Organization** , Volume 54 , Issue 1 , Winter 2000 , pp. 1 – 39
- Schaik, Jelle van (2019), "European normative policy and Iranian nuclear proliferation, A historical analysis of EU non-proliferation policy towards Iran" **Master Thesis, university of Utrecht**. At:<https://studenttheses.uu.nl/handle/20.500.12932/35129>
- Tocci, Nathalie. (2007). "Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners." CEPS Working Document, No. 279, **SSRN Electronic Journal**
- Tocci, Nathalie (2008)"Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and Its Global Partners", **CEPS Paperbacks, Centre for European Policy Studies**.
- UN Security Council, 'Resolution 1929' (09-06-2010), https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf

