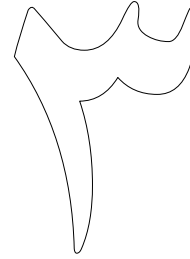


موانع و چالش‌های تحقق سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا



محمد رضا مجیدی *

یاسر نورعلی‌وند **

چکیده

مقاله حاضر با طرح این پرسش که چرا اتحادیه اروپا با وجود موفقیت در زمینه همگرایی اقتصادی نتوانسته است چندان در زمینه همگرایی سیاسی-امنیتی و دستیابی به صدای واحد در عرصه بین‌المللی موفق باشد؛ با تقسیم‌بندی چالش‌های پیش روی سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا به سه دسته چالش‌های ساختاری، داخلی و خارجی درصدد پاسخگویی به این پرسش برآمده است. در پاسخی کوتاه می‌توان گفت بررسی چالش‌های موجود نشان می‌دهد که مهم‌ترین مانع پیش روی تحقق کامل سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا در درجه نخست، به اصرار و تأکید کشورهای عضو به حفظ ساختارهای دولت ملی همچون حاکمیت ملی و منافع ملی بازمی‌گردد. نتیجه تأکید بر حفظ ساختارهای دولت ملی در عرصه فراملی، وضعیت منحصربه‌فردی است که اتحادیه اروپا را میان یک ساختار کنفدرال و فدرال معلق گذارده است. این ساختار سیال، کاملاً در جریان تصمیم‌گیری در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری خود را نشان داده است. با وجود تأثیرگذاری سایر عواملی که در مقاله ذکر شده است، تضاد میان رویکردهای ملی (حاکمیت ملی و منافع ملی) و فراملی (تحدید حاکمیت ملی و تعدیل منافع ملی به منافع مشترک) در سطح اتحادیه اروپا مهم‌ترین مانع تحقق کامل سیاست خارجی و امنیتی مشترک است.

واژگان کلیدی: اتحادیه اروپا، سیاست خارجی و امنیتی مشترک، حاکمیت ملی، منافع ملی و منافع مشترک

* دانشیار گروه مطالعات منطقه‌ای، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(Email: mmajidi@ut.ac.ir)

(Email: nooralivand@gmail.com)

** دانشجوی دکتری مطالعات اروپا، دانشگاه تهران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۶/۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۲/۱

فصلنامه سازمان‌های بین‌المللی، سال دوم، شماره هفتم، تابستان ۱۳۹۳، صص ۸۵-۶۱

جستار گشایی

اتحادیه اروپا هم‌زمان با پایان جنگ سرد و فروپاشی نظام دوقطبی، به اتخاذ سیاست خارجی و امنیتی مشترک به‌منظور استقلال عمل و دستیابی به صدای واحد در نظم نوین بین‌المللی دست زد. از این‌رو، کشورهای پیشگام در وحدت اروپا پس از موفقیت پروژه همگرایی اقتصادی، ادامه کار و موفقیت نهایی خود را در گروی اتخاذ یک سیاست خارجی و امنیتی مشترک دیدند. این هدف به‌صورت جدی در پیمان ماستریخت در سال ۱۹۹۲ و به‌عنوان رکن دوم از سه رکن این معاهده، جزئی از سیاست‌های کلان اتحادیه اروپا قرار گرفت. گام‌های بعدی در این راستا، تعیین یک نماینده عالی هماهنگ‌کننده سیاست خارجی در معاهده آمستردام، تعریف سازوکار دفاعی و امنیتی در نشست هلسینکی و تأکید بر شروط انسجام و همکاری ساختارمند دائم در زمینه مسائل سیاست خارجی و امنیتی در پیمان لیسبون بود. اما همه این اقدامات یک روی قضیه بوده و در عمل اجرای چنین سیاستی همواره با مشکلات اساسی روبرو شده است.

تجربه مستقل اتحادیه اروپا در سال‌های پس از جنگ سرد نشان داده است که سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا همواره در مواجهه با بحران‌های حاد بین‌المللی همانند بحران کوزوو (۱۹۹۹)، جنگ عراق (۲۰۰۳) و بحران لیبی (۲۰۱۱)، فاقد انسجام و اثرگذاری لازم به‌عنوان یک بازیگر مهم در عرصه بین‌المللی بوده و سازوکارهای موجود فاقد ظرفیت لازم برای تبدیل اتحادیه اروپا به یک بازیگر واحد در صحنه جهانی است. در حال حاضر، اگرچه اعضای اتحادیه اروپا در برخی از موضوعات و مسائل بین‌المللی دارای مواضع مشترکی هستند یا تلاش می‌کنند موضع خود را با یکدیگر نزدیک کنند، اما وجود موانع و چالش‌های متعدد، راه درازی را پیش روی دستیابی اتحادیه اروپا به یک سیاست خارجی و امنیتی مشترک قرار داده است.

هدف مقاله حاضر بررسی موانع و چالش‌هایی است که از آغاز تاکنون گریبانگیر سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا بوده و مانع تحقق کامل اهداف این سیاست و دستیابی اتحادیه اروپا به یک صدای واحد در صحنه سیاست جهانی شده است. سازمان‌دهی مقاله بدین شکل است که در بخش نخست که چارچوب نظری مقاله را شامل می‌شود، به طرح دیدگاه خانواده واقع‌گرایی در زمینه همگرایی سیاسی در اتحادیه اروپا پرداخته شده است. بخش دوم، به معرفی هر چند مختصر سیاست خارجی و امنیتی مشترک و عملکرد آن با تأکید بر بحران‌های کوزوو، عراق و لیبی اختصاص یافته است. در



بخش سوم و اصلی مقاله نیز، موانع و چالش‌های سیاست خارجی و امنیتی مشترک در سه دسته کلی چالش‌های ساختاری، چالش‌های داخلی و چالش‌های خارجی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در پایان نیز نتیجه‌گیری مقاله ارائه می‌شود.

۱. چارچوب نظری: واقع‌گرایی و همگرایی سیاسی اتحادیه اروپا

برخی از تحلیلگران در اینکه همگرایی اروپایی بتواند در حوزه‌های سیاسی و دفاعی نیز موفق باشد، تردید دارند. بسیاری از نظریه‌پردازان بر این باورند که اگرچه سایر عرصه‌های سیاسی ممکن است روزی زیر چتر همگرایی اروپا درآیند، اما امنیت و دفاع در میان این عرصه وجود نخواهد داشت. در حقیقت، بیشتر نظریه‌پردازان به نبود یک سیاست خارجی امنیتی مشترک در سال‌های گذشته اذعان دارند (Ojanen, 2006: 58-60). واقع‌گرایی و نواقح‌گرایی از جمله مهم‌ترین رویکردهایی هستند که معتقدند سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا راه به‌جایی نمی‌برد. واقع‌گرایان درخصوص امکان همکاری بین-المللی به دیده تردید می‌نگرند. مفروض نظریه‌های واقع‌گرایی بدین ترتیب است که مهم‌ترین انگیزه دولت‌ها بقا است و آنها همواره خواهان حفظ حاکمیت ملی خود هستند (Mearsheimer, 2001: 10).

در این راستا، واقع‌گرایان، همگرایی اروپا را به‌عنوان فرایند استاندارد بین‌دولتی می‌دانند که صرفاً با هدف پیشبرد منافع ملی دولت‌های عضو انجام می‌شود. از این مکتب در میان صاحب‌نظران همگرایی اروپا با عنوان بین‌دولت‌گرایی^۱ نام‌برده می‌شود. استنلی هافمن^۲ در همین ارتباط اعتقاد داشت که همگرایی تنها در عرصه‌هایی از سیاست شکل می‌گیرد که امتیازات و مزایایی که دولت‌ها به دست می‌آورند بر خسارت‌ها و ضررهای ناشی از همگرایی بچربد. اندرو موراووسیک^۳ نیز این‌گونه استدلال می‌کند که اگرچه بازیگران دیگری نیز به‌جز دولت‌ها می‌توانند در سطح بین‌المللی به چانه‌زنی بپردازند، اما در نهایت تصمیم‌های کلیدی و مهم همیشه توسط دولت‌ها اتخاذ می‌شوند. این منطق با یافته‌های نوکارکردگرایی نیز همخوانی و مطابقت دارد. این نظریه نیز حوزه سیاست خارجی و امنیتی را از فرایند مهم‌تری مستثنا کرده و آن را آخرین دژ محکم استقلال و حاکمیت دولت‌ها می‌داند (Howorth, 2011: 200). بنابراین، برخی بر پایه رهیافت واقع‌گرایی، منافع

ملی چهار دولت محوری- انگلیس، آلمان، فرانسه، آمریکا- را تعیین‌کننده راهبردها و سیاست‌های امنیتی- دفاعی اروپا با تأکید بر نقش ناتو در این راستا می‌دانند. از این‌رو، دو بعد در حوزه ترتیبات امنیتی اروپا قابل بررسی است؛ یکی مباحث داخلی اروپایی بین سه کشور بزرگ انگلیس، آلمان و فرانسه و منافع ملی آنان است و دیگری، تأثیرات نیرومند خارجی یعنی اثر موضع آمریکا بر بعد داخلی است (king, 2009: 46).

نواقح‌گرایان نیز هیچ تبیین قانع‌کننده‌ای برای این پدیده ندارند؛ زیرا به باور آنها بازیگران دولتی همواره درصدد حفظ استقلال و حاکمیت خود هستند و با نادیده‌گرفتن قواعد و دستفالیایی در امور داخلی همسایگان خود دخالت می‌کنند. به باور واقع‌گرایان ساختارگرا، بازیگران دولتی خود به تنهایی می‌توانند به‌طور انفرادی یا به‌عنوان بخشی از یک اتحاد یا ائتلاف به تأمین امنیت خود بپردازند و نهادی همچون اتحادیه اروپا به لحاظ نظری نمی‌تواند وارد مسائل سیاست امنیتی و دفاعی شود. مرشایمر اعتبار چندانی برای همگرایی اروپا قائل نیست و بر این باور است که اتحادیه اروپا سرانجام به یک رقابت ملی‌گرایانه همانند آنچه ما در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم شاهد آن بودیم، باز می‌گردد (Mearsheimer, 2001: 392-396).

کنت والتز نیز معتقد است که همگرایی، رویدادی استثنایی است و هرچند اغلب در مورد همگرایی ملت‌ها سخن به میان می‌آید، این امر به‌ندرت اتفاق می‌افتد. ملت‌ها می‌توانند به دو شکل به تقویت یکدیگر بپردازند؛ نخست تقسیم کار درخصوص تولید کالاها و دیگری اقداماتی همچون مدیریت سیاسی و دفاع نظامی. زمانی که از والتز درخصوص آینده سیاست بین‌الملل پس از جنگ سرد پرسیده شد، اعلام کرد که جهان در حال ظهور با حضور چهار یا پنج قدرت شکل خواهد گرفت. اروپا تنها در صورتی می‌تواند به یک قدرت جهانی تبدیل شود که تغییرات بنیادینی در خود ایجاد کند. وی درخصوص تحقق این چشم‌انداز چندان خوش‌بین نیست و از این‌رو پیش‌بینی می‌کند که بروز یک قدرت بزرگ اروپایی چندان محتمل نیست (Andreatta, 2011: 29). بنابراین، از نظر واقع‌گرایی منافع ملی مهم‌ترین چراغ راهنمای دولت‌هاست و تا زمانی که اعضای اتحادیه اروپا بر حفظ ساختارهای دولت ملی همانند حاکمیت و منافع ملی تأکید دارند، سیاست خارجی و امنیتی مشترک که مستلزم انتقال حاکمیت به نهاد فراملی و جایگزینی منافع مشترک به‌جای منافع ملی است، راه به‌جایی نمی‌برد.



۲. سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا

سیاست خارجی و امنیتی مشترک، روش و شیوه اتحادیه اروپا برای پاسخ به چالش‌های خارجی بر اساس منافع مشترک و ارزش‌های مشترک است، بنابراین، مفهوم سیاست خارجی مشترک با استناد به «منافع مشترک» شکل می‌گیرد و منافع مشترک نیز از وجود «ارزش‌های مشترک» ناشی می‌شود که اتحادیه اروپا برای ترویج و دفاع از آن در صحنه بین‌المللی تلاش می‌کند (Churruga, 2003). اگرچه ریشه‌های شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک را می‌توان در «همکاری سیاسی اروپایی»^۱ در دهه ۱۹۷۰ جستجو کرد، با وجود این تا قبل از معاهده ماستریخت هنوز یک اروپای دارای شخصیت قانونی وجود نداشت و مفهومی به نام سیاست خارجی و امنیتی مشترک تعریف نشده بود. در سال ۱۹۹۲ این پیمان ماستریخت بود که با تعریف بازیگری به نام اتحادیه اروپا و شکل دادن به آن، مفهومی به نام «سیاست خارجی و امنیتی مشترک»^۲ اروپایی را تعریف کرد. پیمان ماستریخت با تعریف اهداف سیاست خارجی و امنیتی مشترک، ابزارهایی که اتحادیه اروپا می‌تواند به کمک آنها به اهدافش دست یابد را برمی‌شمرد. علاوه بر این، پیمان ماستریخت نهادهای مسئول در رابطه با سیاست خارجی و امنیتی مشترک را معرفی و وظایف آنها را مشخص کرده است (Smith, 2003: 40). بر اساس ماده ۱۱ این پیمان، اهداف این سیاست عبارتند از: حمایت از ارزش‌های مشترک، منافع بنیادین و استقلال اتحادیه اروپا، تحکیم امنیت اتحادیه و اعضای آن به هر ترتیب ممکن و تقویت همکاری‌های بین‌المللی (Irman & Ammann, 2010).

در چارچوب پیمان آمستردام که در سال ۱۹۹۹ لازم‌الاجرا شد و در واقع پیمان ماستریخت را مورد تجدیدنظر قرار می‌داد، ابزارهای سیاسی کارایی و گسترش بیشتری یافت و با ایجاد مقام هماهنگ‌کننده سیاست خارجی و امنیتی مشترک، تحول مهمی در این زمینه حاصل شد. در واقع، مهم‌ترین پیامد یا خروجی این پیمان در حوزه روابط خارجی اتحادیه تعیین *خاویر سولانا* به‌عنوان نخستین نماینده عالی اتحادیه در سیاست خارجی و امنیتی مشترک بود. در حقیقت با پیمان آمستردام سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا برای نخستین بار یک سیمای رسمی پیدا کرد (Bindi, 2010: 29)؛ اما مهم‌ترین اصلاحات وارده بر سیاست خارجی و امنیتی مشترک به‌منظور ارتقای کارایی و انسجام بیشتر این

سیاست را پیمان لیسبون انجام داد. از ۶۲ اصلاحیه‌ای که در پیمان لیسبون بر معاهدات موجود اعمال شد، بیش از ۲۵ اصلاحیه آن در مورد سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاست امنیتی و دفاعی مشترک^۱ بود. تمام این اصلاحیه‌ها باهدف تقویت همکاری‌ها و هماهنگی‌ها اعمال شد (Howorth, 2011: 198). نخستین تأثیر مهم معاهده لیسبون از بین بردن تفاوت میان جامعه اروپا و اتحادیه اروپا است؛ به طوری که در این پیمان تنها یک بازیگر به نام اتحادیه اروپا با یک سیاست خارجی و امنیتی مشخص و تعریف شده است. نتیجه دوم پیمان لیسبون یکپارچه‌سازی نهادی در رابطه با موضوع سیاست خارجی در اتحادیه از طریق تعیین نماینده عالی جدید برای سیاست خارجی و امور امنیتی، سرویس اقدام خارجی و مقام ریاست جدید اتحادیه است. علاوه بر این، محدودکردن قدرت پارلمان و کمیسیون در حوزه روابط خارجی و ارائه ابتکارات مهمی در حوزه دفاعی از مهم‌ترین اقدامات این معاهده است (Verola, 2010: 41). سومین نتیجه یا اثر پیمان لیسبون، ایجاد شروط دفاع متقابل^۲، همکاری ساختارمند دائم^۳ و شرط انسجام و کمک متقابل^۴ برای تقویت همکاری و هماهنگی بیشتر در حوزه همگرایی سیاسی است (Howorth, 2011: 216-217). بنابراین، از آغاز دهه ۹۰ میلادی تاکنون سیاست خارجی و امنیتی مشترک یکی از محورهای اساسی معاهدات و روند همگرایی اتحادیه اروپایی به منظور ایجاد سازوکار مشترک برای ارتقای جایگاه اتحادیه اروپا در سیاست بین‌الملل و تبدیل اتحادیه اروپا به یک بازیگر مؤثر در صحنه جهانی بوده است.

در طول سال‌های شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک، نظارت بر انتخابات کشورهای ثالث همچون روسیه و آفریقای جنوبی، حمایت از اقدامات انجام‌شده در خاورمیانه و اروپای مرکزی و شرقی برای ارتقای صلح و ثبات، ارائه کمک‌های بشردوستانه به مردم بوسنی، مبارزه با گسترش سلاح‌های کشتار جمعی، کنترل صادرات کالاهای با کاربرد دوگانه، تقویت فرایند بازبینی کنوانسیون مین‌های ضد نفر، مبارزه با دزدی دریایی و تحریم‌های اقتصادی علیه کشورهای ثالث از مهم‌ترین اقدامات مشترک دولت‌های اروپایی و در نتیجه از موفق‌ترین اقدامات اتحادیه اروپا بوده است (Bindi, 2010: 28). با این‌همه، بسیاری از کارشناسان بر این عقیده‌اند که این‌گونه اقدامات

1. Common Security and Defense Policy
2. Mutual Defense
3. Permanent Structured Cooperation
4. Solidarity and Mutual Help



و مواضع مشترک جهش چندان بزرگی در توانمندی‌ها، آمال و جاه‌طلبی‌های اتحادیه اروپا محسوب نشده و اقداماتی که توسط اتحادیه صورت گرفته، چندان قابل توجه نبوده است (Bache et al, 2011: 514). در مقابل، کارشناسان عملکرد اتحادیه اروپا در بحران‌های حاد بین‌المللی همچون بحران کوزوو (۱۹۹۹)، جنگ عراق (۲۰۰۳) و همین اواخر بحران لیبی (۲۰۱۱) را به شدت مورد انتقاد قرار داده تا جایی که برخی از آنها از نبود سیاست خارجی و امنیتی مشترک سخن به میان می‌آورند.

۲-۱. بحران کوزوو

واکنش اتحادیه اروپا به بحران کوزوو، اتخاذ راهکار «گفتگوی انتقادی»^۱ و «مشارکت سازنده»^۲ بود. در یک بازه زمانی دو و نیم‌ساله، اتحادیه اروپا ۲۲ بیانیه، تصمیم و اقدام مشترک در چارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک برای حل بحران کوزوو اتخاذ کرد، اما این نهاد همچنان به استفاده از قدرت سخت اعتقادی نداشت و استفاده از تدابیر غیرنظامی را به کاربرد زور ترجیح می‌داد و به راهکارهایی همچون اعتمادسازی در قالب ایجاد جامعه مدنی و اصلاحات آموزشی اعتقاد داشت. در واقع، مدیریت بحران اتحادیه از سال ۱۹۹۶ تا اواسط ۱۹۹۸ مبتنی بر ایجاد شرایط مناسب برای انجام گفتگوهای سیاسی با هدف حل و فصل منازعه بود. هرچند این اقدامات تا حدودی در مهار بحران مؤثر بود، اما به‌هیچ‌عنوان در حل و فصل نهایی منازعه کارساز نبود (Toje, 2008: 53-58)؛ بنابراین، ترتیبات نهادی سیاست خارجی و امنیتی مشترک نتوانست موجب تزریق پویایی و تحرک لازم در سیاست امنیتی اتحادیه اروپا شود. ناکامی اتحادیه در پیدا کردن راه‌حلی دیپلماتیک در مورد حمله نیروهای صرب به آلبانی‌تبارهای کوزوو، بار دیگر وابستگی اروپایی‌ها به توانمندی‌های نظامی ایالات متحده را آشکار ساخت (Freire, 2008: 11). درنهایت این ناتوانی بود که با مداخله نظامی خود و بمباران هوایی طولانی‌مدت و تشدید حملات دقیق و برنامه‌ریزی‌شده با استفاده از تسلیحات پیچیده بحران کوزوو را فیصله داد (Howorth & Keeler, 2003: 61-77).

۲-۲. جنگ عراق

مهم‌ترین آزمون سیاست خارجی و امنیتی مشترک، تصمیم جورج بوش برای حمله به عراق بود که موجب ایجاد شکاف در میان مواضع دولت‌های اروپایی شد. فرانسه و آلمان



در رأس دولت‌های اروپایی مخالف و انگلستان و ایتالیا از مهم‌ترین دولت‌های اروپایی موافق حمله به عراق بودند. فرانسه در مارس ۲۰۰۳ به‌طور علنی اعلام کرد که هر قطعنامه ارائه‌شده با هدف حمایت از حمله به عراق را وتو خواهد کرد. این اقدام با حملات شدیدی از سوی تونی بلر در ۱۸ مارس ۲۰۰۳ در مجلس عوام انگلستان روبه‌رو شد (Howorth, 2003: 179). بنابراین، در برخورد با جنگ عراق دولت‌های انگلستان و فرانسه در قبال روابط فرآتلانتیکی به رویکردهای واگرایانه سابق خود بازگشتند. از هم پاشیده‌شدن سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا بر سر مسئله تهاجم به عراق در زمستان ۲۰۰۳ نشان‌دهنده شکنندگی اجماع ایجادشده در میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا بود (ایزدی، ۱۳۸۷: ۱۰۸). پس از حمله ایالات متحده و نیروهای ائتلاف به عراق، روابط فرانسه و انگلستان در سطح بسیار پایینی قرار داشت و چشم‌انداز سیاست دفاعی و امنیتی اروپایی نیز چندان روشن به نظر نمی‌رسید (Howorth, 2003: 180).

۲-۳. بحران لیبی

بحران لیبی قطعاً پیچیده‌ترین چالش برای سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا از زمان اجرای پیمان لیسبون است. از آنجایی که هیچ‌گونه پیشنهاد جدی برای راه‌اندازی مأموریت نظامی با سازوکار سیاست دفاعی و امنیتی مشترک برای به اجرا درآوردن منطقه پرواز ممنوع بر فراز لیبی ارائه نشد، طبیعی بود که فرماندهی و کنترل پاسخ به بحران لیبی را در نهایت ناتو با یک ائتلاف چندملیتی برعهده گیرد، نه اتحادیه اروپا که فاقد توان هماهنگی و مدیریت چنین عملیات پیچیده‌ای است (Brattberg, 2011). در ۱۹ مارس ۲۰۱۱ یک ائتلاف چندملیتی به رهبری فرانسه، انگلیس و ایالات متحده، حملات گسترده هوایی در مقابل نیروهای طرفدار معمر قذافی را شروع کردند. در پایان همان ماه، ناتو فرماندهی تمامی عملیات هوایی در لیبی را برعهده گرفت. در مقابل، واکنش اتحادیه اروپا به این بحران به علت تعلل بیش از حد، ضعف و عدم انسجام مورد انتقاد قرار گرفت (Koenig, 2011: 13). در حالی که فرانسه و انگلیس به سرعت به قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل برای منطقه پرواز ممنوع بر فراز لیبی و مداخله در آن رأی دادند، آلمان به همراه برزیل، هند، چین و روسیه به این قطعنامه روی ممتنع دادند (Warner, 2011).

در حقیقت، هنگامی که بحران در لیبی تشدید شد، ظاهراً هیچ‌کس مداخله در چارچوب سیاست دفاعی و امنیتی مشترک را جدی نگرفت. تصمیم دیرهنگام در آوریل ۲۰۱۱ برای تصویب یک مأموریت نظامی برای حمایت از کمک‌های انسان‌دوستانه در لیبی بیشتر برای



حفظ چهره اتحادیه بود تا اینکه مداخله‌ای مؤثر باشد. در چنین شرایطی، بسیاری از ناظران و تحلیلگران بیان کردند که بحران لیبی نشانه‌ای بر پایان تاثیرگذاری سیاست دفاعی و امنیتی مشترک و حتی سیاست خارجی و امنیتی مشترک است. در همین راستا، یک دیپلمات ارشد اروپایی اعلام کرد که سیاست دفاعی و امنیتی اروپا تا اطلاع ثانوی تعطیل است. وی حتی از مرگ سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا سخن به میان آورده است: «سیاست دفاعی و امنیتی مشترک در لیبی مرد، ما فقط باید تپه‌ای از شن و ماسه انتخاب کنیم و سیاست خارجی و امنیتی مشترک را در آن دفن کنیم» (Menon, 2011: 75). شاید بعد از تجربه عراق و گام‌های مهمی که برای اصلاح سیاست خارجی و امنیتی مشترک به منظور تقویت همکاری و انسجام بیشتر در پیمان لیسبون برداشته شد، انتظار بر این بود که اتحادیه اروپا در مواجهه با بحران‌هایی از این دست هماهنگ‌تر و تأثیرگذارتر عمل کند. با این‌همه، بحران لیبی در سال ۲۰۱۱، بار دیگر ناکارآمدی این سیاست را بیش‌ازپیش آشکار ساخت و بر ریشه‌دار بودن موانع و چالش‌های پیش روی سیاست خارجی و امنیتی مشترک صحنه گذاشت؛ موانع و چالش‌هایی که ضعف‌های ساختاری و نهادی فقط یکی از آنها محسوب می‌شود.

۳. موانع و چالش‌های پیش روی سیاست خارجی و امنیتی مشترک

از بررسی و مطالعه سیاست خارجی و امنیتی مشترک می‌توان به سه دسته چالش پی برد. این چالش‌ها شامل چالش‌های ساختاری، چالش‌های داخلی و چالش‌های بیرونی می‌باشند. چالش‌های ساختاری به ضعف‌های ساختاری اتحادیه اروپا به‌عنوان یک بازیگر منحصربه‌فرد در نظام بین‌الملل می‌پردازد و چالش‌های داخلی به موانعی که در سطح اتحادیه اروپا و روابطی که میان دولت‌های عضو وجود دارد، اشاره می‌کند. چالش‌های خارجی نیز به نقش بازیگران خارجی همچون ایالات متحده، ناتو و روسیه و رویکرد آنها نسبت به سیاست خارجی و امنیتی مشترک را بررسی می‌کند.

۳-۱. چالش‌های ساختاری

۳-۱-۱. ساختار منحصربه‌فرد اتحادیه اروپا

اغلب برای توصیف اتحادیه اروپا، از عبارت «منحصربه‌فرد» استفاده می‌شود. مایکل مان جامعه‌شناس آمریکایی معتقد است که «اتحادیه اروپا نه یک دولت و نه جایگزینی برای یک دولت است» (Jordan, 2001: 194). از این‌رو، می‌توان گفت مشکل نهادی، نخستین مانع ایجاد اروپایی مبتنی بر تفاهم و اجماع نظر دولت‌های عضو است. این مشکل ناشی از



سیالیت شیوه تصمیم‌گیری و حکمرانی این اتحادیه بین دو روش فدرالیستی و روش کنفدرالیستی است (وحید، ۱۳۸۲: ۲۹۴). در برخی از حوزه‌های سیاست (به‌عنوان مثال تجارت)، معاهدات اجازه می‌دهند که اتحادیه اروپا به‌عنوان یک دولت فدرال عمل کند، درحالی‌که در برخی دیگر از حوزه‌ها (همچون سیاست خارجی و امنیتی مشترک)، تصمیمات پس از چانه‌زنی میان دولت‌ها به‌اتفاق آرا همانند سازمان‌های بین‌المللی گرفته می‌شوند (Jordan, 2003: 195). بنابراین، نبود نظام واحد حکمرانی و تصمیم‌گیری، از اتحادیه اروپا بازیگری ساخته است که همانند دولت‌ها از یک قوه قاهره مرکزی برخوردار نیست. در چنین شرایطی که سیاست خارجی به شیوه کنفدرالی اداره می‌شود، نمی‌توان چندان امید داشت که اتفاق نظر همه اعضا در مورد مسائلی که بیشترین حساسیت ملی بر آن حاکم است، حاصل شود.

۳-۱-۲. سازوکار تصمیم‌گیری

از ساختار سه ستونی اتحادیه اروپا، در ستون‌های دوم و سوم تصمیم‌گیری مبتنی بر روش بین‌حکومتی است. در مقایسه با رویکرد فدرالیستی ستون نخست، روش بین‌حکومتی که در ستون دوم یعنی سیاست خارجی و امنیتی مشترک به‌کار برده می‌شود، روش رأی‌گیری به شیوه اتفاق آرا است. دلیل اصلی اصرار بر چنین روشی در این حوزه، حفاظت از منافع ملی دولت‌های عضو است. از زمان اجرای پیمان ماستریخت در سال ۱۹۹۳ تاکنون، در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک از شیوه اتفاق آرا برای تصمیم‌گیری استفاده شده است (Jerabek, 2009: 10).

چنین شرایطی محصول اختلاف نظر کشورهای عضو اتحادیه اروپا در مورد نحوه تصمیم‌گیری در سیاست خارجی و امنیتی مشترک است. درحالی‌که برخی از کشورها همانند فرانسه و بریتانیا در حوزه سیاست خارجی بیش‌ازحد حساس به انتقال حاکمیت کامل در سطح اتحادیه اروپا هستند، دیگر کشورها همانند آلمان، ایتالیا و کشورهای بنلوکس معتقدند که تنها راه به حرکت درآوردن سیاست خارجی و امنیتی مشترک و جلوگیری از فلج‌شدن روند تصمیم‌گیری در آن، رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی است (Vanhoonaeker, 2011: 6). بنابراین، اتحادیه اروپا با ۲۷ کشور عضو، قادر به اتخاذ تصمیمات با سرعت و اثربخشی لازم نخواهد بود؛ اگر همچنان بخواهد که روش تصمیم‌گیری در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک با شیوه اتفاق آرا صورت گیرد. از این‌رو، باید روش اکثریت کیفی به‌عنوان قاعده و طرز عمل برای گرفتن تصمیمات در این حوزه



به کار برده شود. در صورت نبود اکثریت کیفی در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک، اتحادیه اروپا در رقابت با دیگر بازیگران جهانی همچون ایالات متحده آمریکا، روسیه، چین و غیره چندان موفق نخواهد بود (Lieb & Maurer, 2007: 4).

۳-۱-۳. ساختار پیچیده

دولت‌های عضو، شورا، نماینده عالی، نمایندگان ویژه، کمیسیون و پارلمان هر یک با بوروکراسی، منافع و اهداف خاص خود موجب پیچیده‌تر شدن نحوه اجرا و عملیاتی شدن سیاست خارجی و امنیتی مشترک شده‌اند. از این‌رو، کثرت بازیگران مسئول نمایندگی خارجی اتحادیه یکی از معضلات مهم فراروی شفافیت ساختاری و اجرای آن است. در چنین شرایطی، این خطر دائمی وجود دارد که ارسال پیام‌های متناقض و تعهدات داده‌شده توسط یکی از بازیگران اتحادیه باعث شود تا تلاش‌های فراوان برای ایجاد هماهنگی میان نمایندگان مختلف اتحادیه و کارکنان آن صورت گیرد. این تعداد زیاد بازیگران و تفاوت‌های چشمگیر بازیگران مختلف اتحادیه اروپا از نظر توانایی و اختیارات موجب ناکارآمدی در بخش سیاست خارجی شده است (Cameron, 2012: 15).

اگرچه پیمان لیسبون تلاش کرده است که حوزه وظایف هر یک از این بازیگران را مشخص کند، اما به هر صورت این بازیگران به اقتضای مقام و مسئولیتی که برعهده دارند، ناگزیر وظایفشان با همدیگر تداخل پیدا کرده و موجب پیچیدگی ساختاری در سیاست خارجی و امنیتی مشترک می‌شوند. این وضعیت در نمایندگی اتحادیه اروپا در مسائل خارجی همچنان مشهود است. علاوه بر نمایندگی عالی برای سیاست خارجی و امور دفاعی، رئیس شورای اروپا همچنان در سطح رؤسای دولت‌های عضو، اتحادیه را در زمینه سیاست خارجی و امنیتی مشترک نمایندگی خواهد کرد؛ بنابراین تلاش اتحادیه اروپا برای داشتن یک نمایندگی خارجی منسجم و یکپارچه‌تر محدود مانده است (احمدی لفورکی، ۱۳۸۸: ۸۷).

به هر صورت، معاهدات نحوه تعامل شورای اروپا، کمیسیون و نماینده عالی با یکدیگر را به خوبی روشن نساخته‌اند. ایجاد مقام‌های جدید رئیس شورا و نماینده عالی با هدف ایجاد وحدت و هماهنگی نوع گفتمان و نحوه اجرای سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاست دفاعی و امنیتی مشترک بود. این دو مقام جدید با رئیس کمیسیون در برخی موضوعات بین‌المللی دارای وظایف یکسانی هستند. از سوی دیگر، امکان بروز رقابت میان مقامات این دو جایگاه برای به کرسی نشاندن مواضع و نظرات خود نیز، وجود دارد.

از این رو، باید یک تقسیم‌کار ملموس عینی و کارآمد برای افزایش تأثیرگذاری و انسجام نهادها و مراکز صورت بگیرد (Witney, 2010).

۳-۱-۴. بودجه

ماده ۵ از پیمان اتحادیه اروپایی تمایز روشنی را میان هزینه‌های اجرایی و عملیاتی سیاست خارجی و امنیتی مشترک ترسیم می‌کند. هزینه‌های اجرایی مانند هزینه‌های مربوط به مدیریت روزانه سیاست خارجی و امنیتی مشترک به وسیله دبیرخانه شورا و به صورت خودکار از بودجه اتحادیه اروپا تأمین می‌شود، اما برای تأمین هزینه مالی یک اقدام مشترک، تصمیمی به اتفاق آرا در شورا از سوی اعضای اتحادیه گرفته خواهد شد. به عبارت دیگر، هر زمانی که یک اقدام مشترک از سوی شورا تعریف و تصمیم‌گیری شد، به طور مشابه یک تصمیم نیز برای تأمین هزینه‌های مالی آن به اتفاق آرا اتخاذ خواهد شد. طبیعی است که هرگاه دولتی تصمیم‌گیری در مورد هزینه مالی را وتو کند، الزامی به پرداخت هیچ‌گونه هزینه مالی نخواهد داشت (Fink-Hooijer, 1994: 184).

در پیمان لیسبون همچنان همان روال سابق حفظ شده است. بنابراین، دو روش برای تأمین بودجه سیاست خارجی و امنیتی مشترک پیش‌بینی شده است؛ نخست، تأمین بودجه مدیریت اجرایی مانند هزینه‌های روزانه سیاست خارجی و امنیتی مشترک از مجرای بودجه کل اتحادیه اروپا و دوم، تأمین مالی عملیات نظامی و دفاعی از سوی کشورهای عضو در شورا و با اتفاق آرا. بدین ترتیب، تأمین هزینه‌های مالی سیاست دفاعی و امنیتی مشترک از طریق بودجه کل اتحادیه اروپا امکان‌پذیر نیست و تخصیص بودجه برای آن نیازمند اتفاق آرا از سوی اعضا است که یک روند دست‌وپاگیر و زمان‌بر است. در چنین شرایطی، واضح است که برای اقدام سریع و مؤثر در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک، روش جدیدی به منظور تأمین هزینه‌های مالی آن مورد نیاز است (Weichert, 2010: 26).

۳-۲. چالش‌های داخلی

۳-۲-۱. حساسیت بر روی حاکمیت ملی

تناقض میان حاکمیت ملی و فراملی و نحوه رفع آن برای اتحادیه اروپا، هنوز مشکل بزرگ و پیچیده‌ای است. اجرای سیاست خارجی و امنیتی مشترک، مستلزم انتقال بیشتر حاکمیت ملی کشورهای عضو و تقویت قدرت فراملی است. حساسیت در زمینه حاکمیت ملی از سوی کشورهای عضو اتحادیه اروپایی حتی در معاهدات اروپایی نیز قید شده است. این حساسیت در پیش‌نویس قانون اساسی این‌گونه عنوان شده است: «صلاحیت‌های نهادهای



اروپایی همان صلاحیت‌هایی خواهد بود که دولت‌ها به آن اعطا می‌کنند و شامل آنچه اعطا نکرده‌اند، نمی‌شود» (نقیب‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۸۷). بنابراین، تلاش‌های گذشته اعضای اتحادیه اروپا برای همگرایی بیشتر همواره با دغدغه از میان‌رفتن حاکمیت ملی همراه بوده و همگرایی بر روی این نگرانی عمده بنیان گذاشته شده است (Archik, 2008: 4). همان‌گونه که وانگ یادآور می‌شود؛ سیاست خارجی و امنیتی یکی از آخرین سنگ‌های حاکمیت ملی است. در چنین شرایطی، اتحادیه اروپا با یک سیاست خارجی دو لایه حرکت خواهد کرد. سیاست‌ها و اقدامات مشترک ممکن است به مسائل کمتر بحث‌برانگیز و سطح پایین توسعه داده شود، اما کشورهای عضو حاکمیت ملی و آزادی عمل خود را، به‌ویژه در مناطق عمده مربوط به مسائل راهبردی حفظ خواهد کرد (Hughes, 2003: 11, 127).

۲-۲-۳. گسترش اتحادیه اروپا

ولفگانگ وسلز^۱ راجع به ورود اعضای جدید به اتحادیه اروپا و تأثیر آنها بر روی سیاست خارجی و امنیتی مشترک سه سناریو مطرح می‌کند. سناریو نخست اینکه، تازه‌واردان منفعلانه عمل کرده و کمتر یا بیشتر به پیروی از رهبری اعضای قدرتمند اتحادیه همانند آلمان، انگلیس و فرانسه خواهند پرداخت. سناریوی دوم که بسیار بدبینانه است، بیان می‌کند که تازه‌واردان رفتار سازنده‌ای در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک نخواهند داشت و در واقع منافع ملی خود را تعقیب می‌کنند، حتی اگر این مسئله به معنای صدمه‌زدن به انسجام داخلی اتحادیه اروپا باشد. سناریوی سوم با رویکردی خوشبینانه نقش فعالی را به کشورهای تازه‌وارد در شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک می‌دهد و عنوان می‌کند که این کشورها با آوردن انگیزه‌ها، اهداف و انتظارات جدید به اجرای هر چه بهتر اقدام خارجی اتحادیه اروپا کمک خواهند کرد (Karl, 2005: 4).

جدای از سناریوهایی که وسلز مطرح می‌کند، چالش‌هایی که اعضای جدید در زمینه سیاست خارجی و امنیتی مشترک با خود به همراه خواهند آورد، از چند جهت قابل بررسی است. نخست، بزرگ‌شدن مجموعه اتحادیه اروپا و تأثیر افزایش تعداد اعضای آن بر انسجام داخلی اتحادیه است. در اقدام جمعی همواره این دیدگاه رایج بوده است که گسترش اعضای یک مجموعه، تأثیر منفی بر انسجام داخلی آن دارد. با توجه به اینکه اعضای اتحادیه اروپا در زمینه سیاست خارجی از حق و تو برخوردارند، گسترش اتحادیه سایه خود را در فرایند تصمیم‌گیری و امکان رسیدن به اتفاق نظر و اجماع نشان می‌دهد.

دوم، تنوع دیدگاه‌ها و منافع است که کشورهای تازه وارد با خود به اتحادیه اروپا همراه خواهند آورد. به قول روی گینسبرگ^۱ «گسترش، تنوع عقاید و منافع را در درون اتحادیه اروپا گسترش می‌دهد و اجماع در زمینه سیاست خارجی را پیچیده‌تر کرده یا حتی به بن‌بست می‌رساند» (Stromvik, 2000: 4, 12). سوم، بسیاری معتقدند که ورود کشورهای شرقی اروپا به اتحادیه باعث ایجاد گروه‌بندی‌های جدید و تقویت جریان آمریکاگرایی در درون اتحادیه خواهد شد. کشورهای تازه‌وارد از جهت‌گیری آتلانتیکی قوی برخوردارند؛ گروهی که پیش از این انگلیس مهم‌ترین عضو آن بود. به هر صورت بیم آن می‌رود که از این راه نفوذ آمریکا و تأثیر آن بر سیاست‌ها و تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا بیشتر شود (کریمی، ۱۳۸۷: ۶۹۸). در همین زمینه می‌توان به تجربه جنگ عراق اشاره کرد. بیشتر اعضای جدیدی که به اتحادیه اروپا پیوستند، در جریان جنگ عراق تعهد خود را به ایالات متحده آمریکا نشان دادند. امضای دو نامه معروف به «نامه هشت»^۲ (۱) و «نامه ویلنیوس»^۳ (۲) از سوی کشورهای اروپای شرقی در حمایت از حمله آمریکا به عراق، شاهدی بر این مدعا است. در واقع، این اقدام نه‌تنها شکاف میان اروپاییان را بیشتر ترسیم کرد، بلکه زمینه تقسیم‌بندی اروپا را به «اروپای قدیم و جدید» از سوی رهبران آمریکایی فراهم کرد (Karl, 2005: 9).

۳-۲-۳. نبود هویت مشترک اروپایی

نخستین ارجاع به هویت اروپایی در اسناد رسمی اتحادیه اروپا، اهمیت این مفهوم در تعریف اهداف سیاست خارجی و امنیتی مشترک است. در ۱۷ دسامبر ۱۹۷۳، سندی توسط وزیرای خارجه اتحادیه اروپا تصویب شد که به‌صراحت به مفهوم هویت مشترک اروپایی اختصاص داشت. این سند در ارتباط با هویت اروپایی تأکید می‌کند که «جامعه یک هویت واحد اروپایی در مقایسه با دیگر نقاط جهان است». به دنبال آن «گزارش تیندمانز»^۴ در سال ۱۹۷۵ با ایجاد ارتباط میان هویت اروپایی و پیشرفت در زمینه همگرایی سیاسی بیان کرد که: «اروپا نمی‌تواند به میزان بالاتری از یکپارچگی سیاسی بدون ساختار زیربنایی از هویت واحد اروپایی اقدام کند». در معاهده اتحادیه اروپایی نیز در فصل مربوط به سیاست خارجی و امنیتی مشترک، مفهوم هویت چنین تداعی شده است: «اتحادیه اروپا باید اهداف

1. Roy Ginsberg
2. Leherof Eight
3. Vilnius Letter
4. Tindemans Report



زیر را دنبال کند: نشان دادن هویت خود در صحنه بین‌المللی، به‌ویژه از راه اجرای سیاست خارجی و امنیتی مشترک از جمله چارچوب مترقی سیاست دفاعی و امنیتی مشترک...». همان‌گونه که مشاهده شد، اسناد رسمی نیز اهمیت نقش هویت مشترک اروپایی در رسیدن اتحادیه اروپا به اهدافش را مورد توجه قرار داده‌اند (Trakus, 2003: 66).

حتی اگر شواهدی از هویت در حال ظهور اروپایی وجود داشته باشد، درصد ابراز احساس و وابستگی مردم به کشورهای متبوع خود در حد بسیار بالایی باقی مانده است. اگر بخواهیم میزان احساس دل‌بستگی به هر دو هویت ملی و اروپایی را مقایسه کنیم، به نظر می‌رسد وفاداری‌های ملی هنوز به هویت اروپایی جدید منتقل نشده است (Jimenez & et al, 2004: 7). بدین ترتیب، شهروندان اروپایی که اکنون به خاطر پاسپورت مشترکشان خود را شهروند اروپایی می‌دانند، باید یاد بگیرند که خود را در فراسوی مرزهای ملی به‌عنوان اعضای یک موجودیت سیاسی مشترک شناسایی کنند. آنها نباید افراد دیگر ملت‌های اروپا را خواه در عمل یا در نیت، «مضر» به «منافع ما» قلمداد کنند؛ بنابراین، شکل وحدت مدنی که تاکنون محدود به شرایط دولت‌ملت‌ها بود، باید به کلیه شهروندان اتحادیه اروپا بسط داده شود؛ به‌نحوی که برای مثال، سوئدی‌ها و پرتغالی‌ها مایل باشند در قبال یکدیگر تقبل مسئولیت کنند. به همین صورت دانمارکی‌ها باید پیام‌زنند یک اسپانیایی را به‌مثابه «یکی از ما» ببینند و همین‌طور آلمانی‌ها یک یونانی را، درست همان‌طور که به وجه معکوس اسپانیایی‌ها یک دانمارکی را و یونانی‌ها یک آلمانی را باید به‌عنوان بخشی «از ما» مشاهده کنند (هابرماس، ۱۳۸۰: ۱۴۶).

۲-۴. منافع ملی و سیاست‌های خارجی متفاوت اعضا

دلایل اساسی متنوعی را می‌توان در پیشرفت محدود توسعه سیاست خارجی و امنیتی مشترک برشمرد، اما در قلب این دلایل، تعریف و درک متفاوت اعضا از منافع ملی خود نهفته است. تحلیلگران استدلال می‌کنند که تضاد منافع ملی دولت‌های عضو ایجاد اجماع در چارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک را بسیار دشوار می‌سازد. این مسئله، به‌ویژه در رابطه با مسائل مربوط به «سیاست والا»^۱ که متعلق به هسته به‌شدت محافظت‌شده سیاست خارجی و امنیتی ملی است، بیشتر خود را نشان داده است. به‌عبارت‌دیگر، منافع ملی متضاد دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی از خروجی قابل‌توجهی توسط سیاست خارجی و امنیتی مشترک جلوگیری به عمل می‌کند (Kienzle, 2009: 3). هلموت اشمیت

در کتاب خود «استراتژی بزرگ» اشاره می‌کند که زمینه‌های سیاسی مسئله حاکمیت ملی و سیاست‌های خارجی متفاوت، بزرگ‌ترین مانع وحدت در سطح منطقه‌ای بوده است. ملی‌گرایی فرانسه، تک‌روی و آتلانتیک‌گرایی انگلستان و سرانجام نگرش به شرق آلمان نه تنها با روند وحدت همخوانی نداشته‌اند، بلکه سد راه آن‌ها شده‌اند. زمانی که مسائل سیاسی با مسائل نظامی گره بخورد، بر سخت‌تر شدن این مانع می‌افزاید. این در حالی است که وحدت اروپا بدون وحدت سیاسی یا دست‌کم یک سیاست خارجی مشترک که دفاع مشترک هم جزئی از آن است، امکان‌پذیر نیست (اشمیت، ۱۳۶۷: ۸۱). در این میان تضاد منافع ملی و سیاست‌های خارجی متفاوت سه کشور انگلیس، آلمان و فرانسه به‌عنوان کشورهای بزرگ و پیشرو همگرایی اروپا بیش از دیگران اهمیت دارد.

رویکرد بریتانیا به اتحادیه اروپا بستگی تام و مطلق به منافع ملی این کشور دارد. برای تعریف دیپلماسی به شیوه بریتانیایی روایت کم نیست، ولی متداول‌ترین آنها چنین است: «نگرشی درازمدت و صبورانه مبتنی بر این گفته معروف که بریتانیا دوست و متحد ندارد؛ صرفاً منافع دارد» (واعظی و ایزدی، ۱۳۸۷: ۱۸۵). دولت انگلیس موضع خود را در ارتباط با سیاست خارجی و امنیتی مشترک در کتاب سفید خود به‌عنوان یک اصل اساسی تعیین کرده است: «پانزده کشور (در حال حاضر ۲۷ کشور) باید تا حد امکان با یک‌صدا سخن بگویند و به‌طور مشترک عمل کنند، البته در مواقعی که مصالح آنها باهم مشترک است، اما سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا هیچ‌گاه نمی‌تواند جایگزین سیاست خارجی ملی کشورهای عضو شود. جایی که مربوط به منافع و مصالح انگلیس باشد، ما روی آزادی عمل خود پافشاری خواهیم کرد. انگلیس تعهدی برای پایبندی به تعهدات دسته‌جمعی نخواهد داد» (خالوزاده، ۱۳۷۷: ۲۷). تصور و برداشت کشور فرانسه از اروپا، سیاسی است. اروپای مورد نظر فرانسه باید فضایی مناسب و وسیله‌ای برای بازگشت به عظمت از دست‌رفته باشد که نقش عمده آن تضمین و تقویت قدرت ملی فرانسه است که به‌تنهایی نمی‌تواند شکوفا شود. در زمینه سیاست خارجی و امنیتی مشترک نیز فرانسه معتقد است باید بین مسائل اروپایی و غیراروپایی در چارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا تفکیک قائل شد. مسائل اروپایی باید در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک باشد، اما در مورد مسائل غیراروپایی، فرانسه مایل است با استفاده از ابزارهای خود مانند داشتن کرسی دائم در شورای امنیت سازمان ملل متحد، بازدارندگی هسته‌ای و ارتباط با کشورهای آفریقایی راه خود را دنبال کند. ضمن اینکه اروپای سیاسی نیز باید بین‌دولت‌ها



باشد و تصمیم‌هایی که در آن اتخاذ می‌شود باید بر اساس اجماع صورت گیرد. از این‌رو، فدرالیسم در سیاست خارجی و امنیتی مشترک در اتحادیه اروپا نباید محلی از اعراب داشته باشد (واعظی و ایزدی، ۱۳۸۷: ۱۵۰).

هم‌زمان با وحدت دو آلمان و تغییر نظام بین‌الملل، آلمانی‌ها تمام تلاش خود را به کار گرفتند تا اتحادیه اروپا را در دو مسیر رهنمون سازند. نخست، گسترش اتحادیه اروپا به سمت شرق و پذیرش اعضای جدید بود. بعد از جنگ سرد، آلمان به‌عنوان مهم‌ترین شریک سیاسی و اقتصادی برای دولت‌های مرکزی و شرقی اروپا و همچنین روسیه، دوباره نقش قدیمی خود را به‌عنوان قدرت مرکزی اروپا احیا کرد (Eliassen, 1998: 112). دوم، پس از پایان جنگ سرد، رهبران آلمان، اتحادیه اروپا را به‌عنوان جامعه‌ای که از طریق آن آلمان می‌تواند به یک نقش فعال در صحنه بین‌المللی دست یابد، نگاه می‌کنند. از این‌رو، آلمان طرفدار ادغام عمیق‌تر اروپا در حوزه‌هایی اعم از سیاست تغییر آب‌وهوایی، همکاری‌های پلیسی و قضایی و مهم‌تر از همه سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا است (Belkin, 2009: 7). بنابراین، اختلاف‌نظر کشورهای اروپایی در رویکردشان نسبت به سیاست خارجی و امنیتی مشترک، برگرفته از جهان خود و روابط آنها با کشورهای خارج از چارچوب اتحادیه است. به‌عنوان مثال، برخی از تلاش‌های سیاست خارجی و امنیتی مشترک، تحت‌الشعاع پیمان‌های تاریخی با دیگر ملت‌ها قرار می‌گیرد. ارتباط تنگاتنگ انگلستان با ایالات متحده در مقابل دشمنی تاریخی فرانسه با این کشور- که با عدم حضور فرانسه در ناتو تا سال ۱۹۹۷ نشان داده شد- در هنگام بحث در زمینه توسعه سیاست خارجی و امنیتی مشترک تأثیرگذارند. علاوه‌بر این، گذشته مستعمراتی کشورهایمانند فرانسه که همواره بر روی تحولات جنوب مدیترانه تمرکز کرده‌اند، پیوندهای اسپانیا با آمریکای لاتین و دخالت پرتغال در آفریقا و آسیا در گذشته، در دیدگاه سیاست خارجی آنها نسبت به این مناطق تأثیرگذار بوده است (Eliassen, 1998: 14). با توجه به چنین شرایطی، متقاعدکننده به نظر نمی‌رسد که اتحادیه اروپا به‌عنوان مجموعه‌ای ۲۷ عضوی بتواند منافع ملی در حال رقابت میان اعضایش را آشتی دهد و قادر باشد به تولید خروجی سیاست خارجی و امنیتی مشترک قابل‌توجهی بپردازد. این مهم باوجود شیوه اجماع در تصمیم‌گیری دست‌نیافتنی‌تر هم به نظر می‌رسد (Kienzle, 2009: 4).



۳-۲-۵. شکاف میان توان و انتظارات اعضا

استر باری سه دسته شکاف میان اعضای اتحادیه اروپا را که بر روی سیاست خارجی و امنیتی مشترک تأثیر گذارند، به صورت زیر مورد شناسایی قرار می‌دهد. نخست، شکاف میان اعضای اتحادیه در مورد چشم‌انداز ایجاد اروپا که به فدرالیست‌ها و بین‌الدول‌گرایان تقسیم می‌شوند. دوم، تقسیم کشورهای اروپایی به دو گروه اروپاگرا و آتلانتیک‌گرا و شکاف سوم، تقسیم اعضای اتحادیه به مقوله‌های کوچک‌تری از لحاظ اندازه (بزرگی و کوچکی)، مکان جغرافیایی (بالتیک / مدیترانه‌ای) یا منافع و وفاداری تاریخی‌شان به اتحادیه است (Barbe, 1997: 132). دو دسته نخست از شکاف‌ها، عمق همکاری‌های امنیتی اروپایی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در واقع، در این شکاف‌ها بحث بر سر این مسئله است که تا چه حد یک هویت دفاعی مستقل اروپایی می‌تواند مورد تأیید اعضا باشد. این شکاف میان آتلانتیک‌گرایانی است که بر این باورند همکاری‌های بین‌دولتی در داخل سازمان‌های امنیتی موجود همچون ناتو بهترین گزینه در دسترس است و اروپاگرایانی که به توسعه رویکرد اروپای متحد در امنیت و امور خارجی که مستقل از دخالت ایالات متحده عمل خواهد کرد، نظر دارند. یکی دیگر از شکاف‌های مورد توجه، اندازه کوچک برخی از کشورها (به‌عنوان مثال لوکزامبورگ) است که برای تحکیم قدرت خود به اتحاد با کشورهای بزرگ‌تر می‌پردازند. در مقابل، کشورهای بزرگ‌تری مانند بریتانیا وجود دارند که دارای یک موقعیت قابل توجه بین‌المللی هستند و تمایلی به توسعه سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپایی ندارند (Eliassen, 1998: 15).

این تقسیم‌بندی‌ها، خطوط متمایزکننده‌ای را به وجود آورده است که در نتیجه آن، در خلال مذاکرات و تصمیم‌گیری به‌طور مداوم ائتلاف‌های سیاسی تشکیل شده و برهم می‌خورد. نمایندگان کشورهای اروپا اغلب بر اساس «ما» و «آنها» درباره یکدیگر فکر و صحبت می‌کنند که خود شاخص و نمایانگر تفاوت سیاست‌گذاری و فقدان حس اجماع و هویت مشترک است. پیامد این شکاف‌ها این است که برخی از اعضای اتحادیه اروپا همچون فرانسه، آلمان و ایتالیا که سابقه طولانی در سیاست‌گذاری خارجی دارند، چندان مایل نیستند که تشکیلات سیاست خارجی کشور دیگری (به‌عنوان مثال جمهوری چک) دستور کار سیاست خارجی آنها را تدوین کند. از سوی دیگر، دولت‌های عضو کوچک‌تر یا جدید در مقابل انحصار سیاست خارجی و امنیتی مشترک از سوی کشورهای بزرگ‌تر مقاومت خواهند کرد (واعظی و ایزدی، ۱۳۸۷: ۱۳۵).



۳-۳. چالش‌های خارجی

۳-۳-۱. رویکرد آمریکا به سیاست خارجی و امنیتی مشترک

هنری براندن در کتاب خود «در جستجوی نظمی جدید برای جهان» می‌نویسد که گاه انسان به این فکر می‌افتد که همراهی آمریکا با وحدت اروپا به سود آن کشور است یا وحدت اروپا و همبستگی آتلانتیکی آیا هنوز هم مکمل یکدیگرند؟ هنگامی که نخستین گام‌ها در جهت وحدت اروپا برداشته می‌شد، دیدگاه‌های آمریکاییان در این زمینه به‌طور کلی مثبت بود، اما امروزه چنین نیست. بسیاری برآنند که اروپای متحد شریکی سخت و ناجور برای آمریکا خواهد بود و نقش رهبری ایالات متحده را در جهان زیر سؤال خواهد برد. به همین دلیل آمریکا اکراه دارد که اجازه دهد اروپاییان موضوعی مشترک بین خودشان تعیین کنند؛ زیرا چنین موضعی، واشنگتن را در اغلب موارد در برابر عمل انجام‌شده قرار خواهد داد. بدین اعتبار، دلایل آنهایی که از تولد یک اردوگاه اروپایی متحد نگران هستند، آن‌قدر هم بی‌پایه نیست (براندن، ۱۳۷۲: ۷۲). چالز کوپگان نیز اتحادیه اروپا را قدرتی رقیب می‌داند که در افول قدرت آمریکا مؤثر خواهد بود. کوپگان تأکید می‌کند که قدرت روزافزون سیاسی و اقتصادی اروپا به‌طور اجتناب‌ناپذیری به‌سوی رقابتی پیش می‌رود که قدرت آمریکا را تنزل خواهد داد. با چنین زمینه فکری، ایالات متحده رویکردی دوگانه در مقابل سیاست خارجی و امنیتی مشترک داشته است. مقامات آمریکایی از یک‌سو، زمانی که بحث مدرن‌سازی توانمندی‌های نظامی اروپا به میان می‌آمد از توسعه سیاست دفاعی و امنیتی مشترک حمایت می‌کردند، اما در مواردی که بحث ایجاد یک هویت سیاسی اروپایی مطرح می‌شد، آشکارا از محدودیت‌ها و خطرهای آن سخن به میان می‌آوردند (Gnesotto, 2004: 23).

۳-۳-۲. نقش ناتو در امنیت اروپا

ظهور سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاست دفاعی و امنیتی مشترک از آن‌جهت برای ناتو حائز اهمیت است که این دو در محیطی شکل گرفتند که برای چندین دهه ناتو امنیت اتحادیه اروپا را تأمین می‌کرد. سیاست دفاعی و امنیتی مشترک بیانگر چرخش ایده تشکیل یک مجمع اروپایی در درون ناتو به نهادی است که درصدد کسب استقلال از سازمان ناتو است. به باور برخی از صاحب‌نظران، سیاست دفاعی و امنیتی مشترک به رقیبی پنهان برای ناتو تبدیل شده و انحصار ناتو به‌عنوان تنها تأمین‌کننده امنیت اروپا را به چالش کشیده است (Bernskoetter & Giegerich, 2010: 408). بنابراین، یکی از محدودیت‌های

ساختاری سیاست دفاعی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا در کنار منافع متفاوت دولت‌های عضو، روابط آن با سازمان ناتوست. در همین رابطه، استروب تالبوت^۱ معاون وزیر خارجه آمریکا اظهار کرده است که: «ما نمی‌خواهیم شاهد آن باشیم که یک هویت امنیتی-دفاعی اروپا ابتدا در درون ناتو شکل بگیرد و پس از مدتی به‌طور کامل از آن جدا شود؛ زیرا این روند می‌تواند در ابتدا تنها موازی‌کاری با کارکردهای ناتو باشد، ولی در آینده به رقیبی برای آن تبدیل شود» (Howorth & Keeler, 2003: 12).

از سوی دیگر، چالش دیگری که در زمینه نقش ناتو و روابط آن با سیاست دفاعی و امنیتی مشترک اروپایی وجود دارد، همپوشانی ساختاری و کارکردی میان ناتو و سیاست دفاعی و امنیتی مشترک اروپایی است. این همپوشانی در سه حوزه اعضا، اختیارات و منابع رخ می‌دهد. امروزه ۲۱ دولت، عضو هر دو سازمان ناتو و سیاست دفاعی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا هستند. این مسئله می‌تواند این دولت‌ها را در زمینه هماهنگی میان سیاست‌های هر دو نهاد دچار سردرگمی کند. علاوه بر این، اختیارات ناتو و سیاست دفاعی و امنیتی مشترک اروپایی به‌طور گسترده‌ای مشابه و تقسیم‌کار مشخص کاربردی یا جغرافیایی بین این دو نهاد وجود ندارد. هر دو نهاد درگیر در مداخلات مدیریت بحران برای رسیدگی به موارد نقض صلح و امنیت بین‌المللی هستند. از جهت منابع نیز می‌توان عنوان کرد که این دو سازمان بر روی دارایی‌های مشترک و ملی برای برنامه‌ریزی و انجام عملیات نظامی تکیه می‌کنند. با توجه به چنین شرایطی، همپوشانی اعضا، اختیارات و اهداف سازمانی و منابع، رقابت میان ناتو و سیاست دفاعی و امنیتی مشترک را اجتناب‌ناپذیر می‌کند (Hofmann, 2009: 46-47). بنابراین، با توجه به پیشینه قوی ناتو در تأمین امنیت اروپا، نقش ایالات متحده در رهبری و مدیریت آن و تأکید بر حفظ ناتو به‌عنوان مهم‌ترین سازمان امنیت منطقه‌ای و جهانی و همپوشانی ساختاری و کارکردی آن با سیاست دفاعی و امنیتی مشترک اروپایی، به نظر می‌رسد برای اعضای اتحادیه اروپا که بیشترشان عضو ناتو نیز می‌باشند، بسیار دشوار است که بتوانند به‌سادگی راه مستقلی را در حوزه امنیت و دفاع در پیش گیرند و دوم اینکه بتوانند تمایز روشنی را میان سیاست‌های این دو سازمان برقرار کرده و توازن تعادل لازم را میان آنها در حوزه کارکردی ایجاد کنند.



فرجام

مقاله حاضر در پاسخ به چرایی عدم دستیابی اتحادیه اروپا به صدای واحد در صحنه جهانی و در مواجهه با بحران‌های حاد بین‌المللی، ضمن تقسیم‌بندی چالش‌های موجود به سه دسته چالش‌های ساختاری، داخلی و خارجی به این نتیجه رسیده است که جدای از چالش‌هایی همانند ساختار پیچیده سیاست خارجی و امنیتی مشترک، وضعیت نامشخص بودجه آن، گسترش اتحادیه اروپا، نبود هویت مشترک اروپایی، شکاف میان توان و انتظارات اعضا در کنار چالش‌های خارجی همچون رویکرد دوگانه ایالات متحده به سیاست خارجی مشترک اروپایی و نقش ناتو در تأمین امنیت اروپا، مهم‌ترین مانع پیش روی تحقق کامل سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا در درجه نخست به اصرار و تأکید کشورهای عضو به حفظ ساختارهای دولت ملی همچون حاکمیت ملی و منافع ملی باز می‌گردد. نتیجه تأکید بر حفظ ساختارهای دولت ملی در عرصه فراملی وضعیت منحصر به فردی است که اتحادیه اروپا را میان یک ساختار کنفدرال و فدرال معلق گذارده است. این ساختار سیال کاملاً در جریان تصمیم‌گیری در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری خود را نشان داده است. بنابراین در کنار دیگر عوامل، تضاد میان رویکردهای ملی (حاکمیت ملی و منافع ملی) و فراملی (تحدید حاکمیت ملی و تعدیل منافع ملی به منافع مشترک) در سطح اتحادیه اروپا مهم‌ترین مانع تحقق کامل سیاست خارجی و امنیتی مشترک است.



پی‌نوشت‌ها:

- (۱) نامه هشت از سوی رهبران هشت کشور لهستان، مجارستان، چک به همراه انگلیس، ایتالیا، اسپانیا، پرتغال و دانمارک به امضا رسید.
- (۲) نامه ویلنیوس از سوی ده کشور (اعضای جدید ناتو و کشورهای متقاضی پیوستن به ناتو) شامل آلبانی، بلغارستان، کرواسی، لتونی، لیتوانی، مقدونیه، رومانی، اسلواکی و اسلونی امضا شد.

منابع

الف - فارسی

- احمدی لفورکی، بهزاد (۱۳۸۸)، کتاب اروپا (۹) (ویژه سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا)، تهران: موسسه فرهنگی و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.
- اشمیت، هلموت (۱۳۶۷)، *استراتژی بزرگ*، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران: سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی.
- براندن، هنری (۱۳۷۲)، *در جستجوی نظمی جدید برای جهان*، ترجمه احمد تدین، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- خالوزاده، سعید (۱۳۷۷)، *نقش انگلیس در معادلات قدرت در اروپا*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- کریمی، هوشنگ (۱۳۸۷)، اتحادیه اروپا در نظام بین‌الملل در حال تکوین: موانع و چالش‌ها، *فصلنامه سیاست خارجی*، سال ۲۲، شماره ۳.
- نقیب‌زاده، احمد (۱۳۸۹)، «قانون اساسی و محدوده‌های همگرایی»، در عبدالعلی قوام و داوود کیانی (تدوین)، *اتحادیه اروپا؛ هویت، امنیت و سیاست*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- واعظی، محمود و پیروز ایزدی (تدوین) (۱۳۸۷)، *سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا*، پژوهش ۱۸، تهران: پژوهشکده تحقیقات استراتژیک.
- وحید، مجید (۱۳۸۲)، «گردش در سیاست‌گذاری خارجی بر اساس منافع ملی؛ بررسی سیاست‌های اروپایی ژنرال دوگل»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، دوره شصت‌ویکم، شماره ۰.
- هابرماس، یورگن (۱۳۸۰)، *جهانی‌شدن و آینده دموکراسی*، ترجمه کمال پولادی، تهران: مرکز

منابع انگلیسی

- Antonia, M., GÅ³rniak, J. (2004), "European and National Identities in EU's Old and New Member States: Ethnic, Civic, Instrumental and Symbolic Components", *European Integration online Papers*, Vol.8, No.11.





- Bache, Ian & et al (2011), *Politics in the European Union*, Oxford University Press.
- Barbé, E. (1997), "European Values and National Interests" In *Rethinking the European Union (pp. 129-146)*, UK: Palgrave Macmillan.
- Bindi, F. (Ed.). (2010), *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Cameron, Fraser (2012), *An Introduction to European Foreign Policy*, London: Rutledge.
- Churruga, C. (2003), "The European Union's Common Foreign Policy: Strength, Weakness and Prospects" In *Research/Policy Workshop on New Dimensions of Security and Conflict Resolution* (Co-organised by DG RDT and DG RELEX), February 14, 2003.
- Fink-Hooijer, F. (1994), "The Common Foreign and Security Policy of the European Union", *Eur. J. Int'l L*, Vol.5, No.17.
- Freire, M. R. (2008), "The European Security and Defence Policy: History, Structures and Capabilities", *M. Merlingen and R. Ostrauskaite, European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, 11.
- Gnesotto, Nicole (2009), *European Security and Defence Policy: A European View*, EU Institute for Security Studies.
- Hofmann, S. C. (2009), "Overlapping Institutions in the Realm of International Security: The Case of NATO and ESDP", *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1: 45-52.
- Howorth, J. (2003). "France, Britain and the Euro-Atlantic Crisis", *Survival*, Vol.45, No.4: 173-192.
- Howorth, J. (2011), "The EU's Security and Defence Policy: Towards a Strategic Approach" in *International Relations and the European Union (197-225)*, eds. C. Hill & M. Michael Smith, Oxford: Oxford University Press
- Howorth, J., & Keeler, J. T. (2003), "The EU, Nato and the quest for European autonomy" In *Defending Europe (pp. 3-21)*, Palgrave Macmillan US.
- Hughes, Kristy (2003), "European Foreign Policy under Pressure", *The Brown Journal of World Affairs*, Vol.9. No.2.
- Irman, Manuel & Ammann, Armando (2010), "Common Foreign and Security Policy of the EU", *European Institutions II*.

- Jeřábek, P. (2014), "Decision-Making under Pillars Two and Three", *International Public Administration Review*, Vol.7, No.4.
- Jimenez, Ruiz & et al (2004), "European and National Identities in EU's Old and New Members States: Ethnic, Civic, Instrumental and Symbolic Components", available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-011a.htm>.
- Jordan, A. (2001), "The European Union: an evolving system of multi-level governance... or government?", *Policy & Politics*, Vol.29, No.2.
- Karl, David (2005), "Enlarging EU Foreign Policy the Role of New EU Members States and Candidate Countries", *Europeum Institute for European Policy*, available at: http://www.Socialistgroup.org/gpes/media/documents/22727_22727_kral david European policy en.pdf.
- Kienzle, B. (2009), *The Limits of European Foreign and Security Policy: A Comparison between the EU Iraq and Iran Policies*, EUSA Eleventh Biennial International Conference, California: Los Angeles, April 23-25, 2009.
- King, A. (2005), "Towards a Transnational Europe The Case of the Armed Forces", *European Journal of Social Theory*, Vol.8, No.3.
- Lieb, Juli & Andreas Maurer(2007), "Making EU Foreign Policy More Effective, Consistent and Democratic", *Working Paper FG 1*, International Policy Analysis Unit, SWP Berlin, July 7, 2007.
- Mearsheimer, J. J. (2001), *The tragedy of great power politics*, WW Norton & Company.
- Menon, A. (2009), "Empowering Paradise? The ESDP at Ten", *International Affairs*, Vol.85, No.2: 227-246.
- Ojanen, H. (2006), "The EU and NATO: Two Competing Models for a Common Defence Policy", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol.44, No.
- Eliassen, K. A. (Ed.). (1998), *Foreign and Security Policy in the European Union*, Sage.
- Smith, Karen E. (2003), "Understanding the European Foreign Policy System", *Contemporary European History*, Vol.12, No.2.
- Strömvik, M. (2000), *Do Numbers Matter?: the EU's Common Foreign and Security Policy and the Dynamic Effects of Enlargement*, Paris: Centre for European Studies.





- Toje, A. (2009), *America, the EU and Strategic Culture: Renegotiating the Transatlantic Bargain*, Rutledge.
- Trakus, Tiina (2003), “A New European Identity”, *Estonian Ministry of Foreign Affairs Yearbook*.
- Vanhoonacker, S. (1997), “From Maastricht to Amsterdam: was it worth the journey for CFSP?”, *Eipascope*, Vol.2. No.7.
- Verola, N. (2010), “The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon” In *The Foreign Policy of the European Union, Assessing Europe's Role in the World (pp.41-50)*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Weichert, T. (2010), *Lisbon Treaty and CFSP: Will there be increased Integration?*, (Master's thesis, University of Twente).
- Witney, N. (2010), “Too many Cooks, Global Europe”, Available at: <http://www.globeurope.com/stand point / too – many – cooks>.

