

فلسفه شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک

کشورهای اروپایی از دهه ۱۹۵۰ به این سو همواره خود را به عنوان یک قدرت معرفی می‌کردند و ناتو نیز به عنوان یک پتر امنیتی در دوره پس از جنگ سرد از دولت‌های اروپایی در برابر تهدیدهای امنیتی شوروی حمایت می‌کرد. در عین حال، کشورهای اروپایی در سال‌های ابتدایی آغاز همکاری اقتصادی خود بیشتر با ابعاد فنی همکاری اقتصادی متمرکز بودند. این نوع همکاری بی‌انگیز شکل جدیدی از همکاری میان دولت‌های مستقل بود و به نوعی مغایر با سیاست‌هایی بود که به دو جنگ جهانی منتهی شد.

پایان جنگ سرد موجب آغاز مباحثاتی در میان کشورهای اروپایی در خصوص مطلوبیت برخورداری از یک هویت قوی و پررنگ در عرصه سیاست خارجی شد. در کنار فروپاشی نظام دو قطبی، وحدت دو آلمان، جنگ اول عراق، ظهور تهدیدهای امنیتی جدید ناتوانی اروپا در اتخاذ یک سیاست کارآمد و یا مداخله موثر سیاسی و نظامی در جنگ‌های دهه ۱۹۹۰ موجب شروع تلاش‌های کشورهای اروپایی برای بهره‌مندی از یک سیاست واحد در عرصه سیاست خارجی شد.

از این رو، سیاست خارجی و امنیتی مشترک به عنوان یکی از سه رکن اصلی در پیمان مؤسس اتحادیه اروپا تدوین شد. در حقیقت، می‌توان گفت که کشورهای اروپایی در پیمان ماستریخت (۱۹۹۲) روندی را آغاز کردند که در سال ۲۰۰۷ به تصویب پیمان لیسبون منتهی شد. از میان ۶۲ اصلاحیه اعمال شده بر پیمان قانون اساسی اروپا، ۲۵ اصلاحیه به طور انحصاری در حوزه امنیت و سیاست خارجی اعمال شد. در این نوشتار چالش‌های ساختاری موجود بر سر راه تحقق سیاست خارجی اروپا مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱- پایان جنگ سرد و کاهش

نقش آفرینی آمریکا

پس از پایان جنگ جهانی و دوم و فروپاشی کامل اقتصادی اروپا، ایالات متحده هم در

بازسازی اقتصادی اروپا و هم تامین امنیت کشورهای اروپا نقش منحصربه‌فردی ایفا می‌کرد. در واقع، کشورهای اروپایی زیر پتر امنیتی آمریکا توانستند فرآیند ترمیم سیاسی و اجتماعی خود را آغاز کنند. اروپایی‌ها در این دوره حاکمیت خود در حوزه امنیتی را به آمریکایی‌ها واگذار کردند. در نتیجه، منازعات داخلی در جوامع اروپایی به کمترین سطح ممکن رسید و فرآیند همکاری اقتصادی سرعت گرفت. البته این عصر طلایی اروپایی به بهای اتکای بیش از حد بر سیاست‌های امنیتی آمریکا به وجود آمد.

در حقیقت، پیش فرض دولت‌های اروپایی در الگوهای اجتماعی خود این بود که می‌توانند از خدمات امنیتی آمریکایی‌ها به طور رایگان استفاده کنند. در این دوره، دولت‌های رفاهی اروپایی هزینه‌چندانی به حوزه امنیت و دفاع اختصاص نمی‌دادند. همین امر نیز موجب شده بود تا رهبران اروپایی توجه چندانی به موضوعات و مسائل راهبردی نداشته باشند. با پایان جنگ سرد و افول نسبی قدرت جهانی آمریکا، کشورهای اروپایی ناچار شدند تا در حوزه مسائل امنیتی و دفاعی نیز نقش آفرینی بیشتری داشته باشند.

هر چند اروپایی‌ها هنوز هم زیر پتر امنیتی آمریکا قرار دارند، اما دیگر همانند گذشته از اهمیت حیاتی در طرح‌های راهبردی آمریکا برخوردار نیستند. همچنین تمایل سیاستمداران آمریکایی برای حضور فعال در اروپا رو به کاهش گذاشته است. همین امر نیز موجب شده تا کشورهای اروپایی در حوزه مسائل و دفاعی از توانمندی چندان قابل توجهی برخوردار نباشند.

۲- نبود یک سازوکار واحد

کشورهای اروپایی در بسیاری از حوزه‌ها حاکمیت ملی خود را به نفع اجماع‌سازی در سطح اتحادیه اروپا واگذار کرده‌اند، اما در حوزه سیاست خارجی و مسائل امنیتی همچنان حاکمیت ملی خود را حفظ کرده‌اند. حتی تصویب پیمان لیسبون نیز نتوانست تغییر چندان محسوسی در این خصوص انجام دهد. از زمان شروع فرآیند تصویب پیمان اصلاحی لیسبون، اجماعی میان دولت‌های

عضو وجود داشت که این بخش بنیادین نظم اروپایی نباید تغییر کند. البته برای ایجاد هماهنگی بیشتر در سطح اتحادیه اروپا ریاست دائمی شورا پیش بینی شد. همچنین دفتر نمایندگی عالی اتحادیه اروپا در امور خارجی و سیاست دفاعی تشکیل گردید تا فرآیند تصمیم‌گیری‌ها تسریع شده و انسجام سیاسی افزایش پیدا کند. اما با همه این تفاسیر و همه تلاش‌های صورت گرفته، باز هم همان ضعف محوری سیاست خارجی اتحادیه اروپا باقی مانده و آن هم چیزی نیست به جز: نبود یک سازوکار واحد بخش قوی و قابل اتکا با ظرفیت هماهنگ ساختن سریع و کارآمد مواضع متفاوت دولت‌ها در راستای تحقق اهداف اتحادیه اروپا. در مقابل، به هنگام وجود نیاز برای اتخاذ یک موضع و یا واکنش مشترک به ویژه در زمان مدیریت بحران‌ها، منافع و حاکمیت ملی ۲۸ دولت عضو بر اقدام‌های مشترک چربش بیشتری پیدا می‌کند.

۳- نبود یک بینش راهبردی

هر چند نبود یک پیشینه تاریخی و یا نبود ابزار کارآمد موجب ایجاد مشکلاتی خاص برای اجرای اهداف مشترک از سوی دولت‌های عضو شده است، اما نبود یک بینش راهبردی معضلی بنیادین برای اتحادیه اروپا محسوب می‌شود. دلیل آن هم این است که تنها با داشتن بینش و اراده سیاسی است که می‌توان از یک فرهنگ راهبردی برخوردار شد. در واقع، در نبود این مولفه نمی‌توان به شکل‌گیری فرهنگ راهبردی امیدوار بود، زیرا تنها این عامل است که می‌تواند نخبگان سیاسی و شهروندان اروپایی را به پذیرش اصلاحات گسترده متقاعد کند. رهبران سیاسی دولت‌های عضو در سال‌های گذشته از شناخت صحیح الزامات و بایسته‌های نقش خارجی اتحادیه اروپا در نظام بین‌الملل و اهداف آن ناتوان بوده‌اند. آنچه در اسناد مهم اروپایی از جمله «راهبرد امنیتی اروپا» دیده می‌شود، عدم وجود عناصر عملیاتی و نبود اولویت بندی شفاف در مورد اهداف سیاسی و عدم تشریح اهداف اتحادیه برای شهروندان اروپایی است. به عنوان مثال، در برخی موضوعات مهم راهبردی از قبیل سیاست‌های اتحادیه در حوزه انرژی در قابل