

## نقش امنیتی اتحادیه اروپا در عرصه بین‌الملل: ضرورت‌ها و چالش‌ها

بهادر امینیان<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۲/۲۵ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۴/۳/۲۱

فصلنامه آفاق امنیت / سال هشتم / شماره بیست و هفتم - تابستان ۱۳۹۴

### چکیده

اتحادیه اروپا به دلایل مختلف داخلی و خارجی در عرصه‌های امنیتی و نظامی پیشرفت، نقش چندانی نداشته است. هرچند اتحادیه اروپا در امور نظامی و امنیتی سرمایه‌گذاری نکرد، در برهه‌هایی از زمان موفق شد با سیاست گسترش و دربرگیری، چالش‌های امنیتی درون و بین کشورهای عضو را مدیریت کند. تحولات بین‌المللی به ویژه در مناطق همسایه اروپا و تغییر در رویکرد روسیه و نیازمندی‌های امنیتی نظام بین‌الملل امکان تداوم سیاست وابستگی امنیتی به آمریکا، سیاست سواری مجانی و سرمایه‌گذاری نکردن در امور نظامی و امنیتی را از بین برده است. اگر اتحادیه اروپا بخواهد نقش مؤثری در نظام بین‌الملل داشته باشد و در عین حال انسجام خود را حفظ کند، مجبور است به طور جدی وارد عرصه‌های امنیتی شود. مقاله حاضر مجموعه چالش‌های فراروی اتحادیه اروپا در امور امنیتی را تجزیه و تحلیل می‌کند.

### واژگان کلیدی

امنیت، اتحادیه اروپا، سیاست بین‌الملل، نظام بین‌الملل



## مقدمه

اتحادیه اروپا در سال‌های اخیر نهادی در حال گسترش و قدرت‌گیری بوده است. سال‌های پس از فروپاشی نظام دوقطبی، دورانی درخشان و آرمانی را برای این نهاد طراز نوین وعده می‌داد. فروپاشی نظام دوقطبی نقطه عطفی برای جهان، به ویژه اروپا محسوب می‌شد. از بین رفتن دیوار آهنین که اروپا را به دو بخش کاملاً متضاد تقسیم کرده بود و ایجاد مقدمات یکپارچه شدن اروپا در کنار فروپاشی تهدید امنیتی اروپا و رشد اقتصادی به تدریج بار دیگر اروپا را به بازیگر اصلی صحنه بین‌المللی تبدیل کرد. پارامترهای قدرت اروپا مانند جمعیت، تکنولوژی، اقتصاد و فرهنگ می‌توانست آن را مهم‌ترین قدرت صحنه بین‌المللی کند. اروپا در کنار بهبود جایگاه خود و غلبه بر بحران‌های داخلی دوران گذار، در کار تبدیل شدن به بازیگری طراز نو در صحنه بین‌المللی بود که از لحاظ شکل، ماهیت و ساختار تصمیم‌گیری و عمل با سایر بازیگران عرصه بین‌المللی تفاوت داشت. در طول سال‌های گذشته اتحادیه اروپا همواره به عنوان قدرتی نرم مطرح بوده است که در ابعاد نظامی و امنیتی چندان قدرتی نداشته است. در حالی که اتحادیه می‌کوشید وارد مسائل امنیتی نشود، در تئوری‌های روابط بین‌الملل گفته می‌شود که امنیت از دلایل اصلی ایجاد و تداوم اتحادهاست. در سال‌های اخیر با وجود آنکه اروپا به علت اتکا به آمریکا در امور امنیتی و نظامی خود چندان مایل به سرمایه‌گذاری در امور امنیتی و نظامی نبوده است، خود را با تهدیدهای امنیتی گریزناپذیر متعددی مواجه می‌دید. در نتیجه، اتحادیه اروپا چاره‌ای جز ورود به عرصه‌های امنیتی نداشته است.

کشورهای اروپای شرقی در سال‌های پس از فروپاشی کمونیست، با سرعت زیادی به اتحادیه پیوستند و همچنین اروپا تلاش کرد آنها را به انحاء مختلف تحت پوشش بگیرد. این کشورها که در طول دوران کمونیستی نتوانسته بودند سیر طبیعی امور و حل مشکلات را طی کنند، با مسائلی بسیار دست به گریبان‌اند که هر یک ممکن است جرقه‌ای برای برافروختن جنگ‌هایی سهمگین باشد. نمونه‌ی چنین خطرهایی را می‌توان در تحولات بالکان در دهه ۱۹۹۰ مشاهده کرد. عضویت این کشورها در اتحادیه اروپا نقشی تعیین‌کننده در ممانعت از درگیری‌ها، بحران‌ها و فوران این چالش‌های امنیتی در این منطقه داشته است. با توجه به حجم و وسعت این خطرها می‌توان گفت یکی از بزرگ‌ترین دستاوردهای اتحادیه اروپا تاکنون پیشگیری از وقوع جنگ بین کشورهای عضو اتحادیه و همچنین توسعه امنیت به همه اعضا شامل کشورهای



برآمده از نظام‌های کمونیستی بوده است. اتحادیه اروپا در عرصه بازدارندگی از بروز رخدادهای ضد امنیتی نیز موفق عمل کرده است. همچنین می‌توان گفت اروپا همواره با تهدیدهای امنیتی جدی روبه‌رو بوده است و همگرایی در اروپا همواره تحت تأثیر مسائل امنیتی بوده است.

در این مقاله به نقش امنیتی اتحادیه اروپا در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی و همچنین چالش‌های امنیتی این اتحادیه می‌پردازیم. سؤال اصلی این مقاله مشکلات ساختاری اتحادیه در تأثیرگذاری در امنیت منطقه‌ای و جهانی و تأثیر این مشکلات بر اتحادیه است. در پاسخ به این سؤال، فرضیه اصلی آن است که چالش‌های امنیتی محیط نزدیک و بلافصل و مسائل بین‌المللی، فقدان سرمایه‌گذاری اروپا در امور امنیتی و همچنین تداوم اتکا به آمریکا و ناتو به تضعیف بیشتر این اتحادیه و کم‌رنگ شدن نقش منطقه‌ای و بین‌المللی آن خواهد انجامید و انسجام داخلی آن را به خطر خواهد انداخت.

### بحث تئوریک

مکاتب نظری روابط بین‌الملل درباره ابعاد امنیتی اتحادها مباحث متنوعی ارائه کرده‌اند. واقع‌گرایان امنیت و تهدید خارجی را مهم‌ترین عامل شکل‌گیری اتحادها قلمداد می‌کنند که در نبود آن اتحادها رو به زوال خواهند رفت (Liska, 1968:169). نو واقع‌گرایان که خود در این مسئله به نحله‌های مختلفی تقسیم می‌شوند، نظریات متفاوتی طرح می‌کنند. مهم‌ترین مفهوم از دید آنها در سیستم بین‌المللی موازنه قواست و برخی از آنها نیز تشکیل اتحادیه‌ها را به دلیل موازنه قوا در برابر تهدید طرح می‌کنند (Mastanduno, 1997:49). استیفن والت در کتابش به نام ریشه‌های اتحاد بر اتحاد کشورها در برابر تهدید تأکید و موازنه تهدید را مطرح می‌کند (Walt, 1987:55). در همین چارچوب، مفهوم سوار شدن بر واگن<sup>۱</sup> به معنای پیوستن به اتحاد قدرتمند برای بهره‌مندی از منافع آن نیز مطرح است. در این مکتب فکری، اشولر مفهوم موازنه منافع را طرح می‌کند و معتقد است مهم‌ترین عنصر تشکیل‌دهنده اتحاد، سازگاری اهداف سیاسی و منافع است (Piccolli, 1997:15).

نهادگرایان نولیبرال معتقدند نهادهایی مانند اتحادها می‌توانند با تأثیر بر محاسبه سود و زیان کشورها هنجارها و رویه‌هایی ایجاد کنند که خصوصیت هرج و مرج سیستم بین‌الملل را تعدیل کند. آنها حتی در امور حساسی مانند امور امنیتی می‌توانند با حل

اختلافات، تشکیل اتحادهای امنیتی و مدیریت روابط چارچوب مطمئنی برای تعامل کشورها فراهم کنند (دهقانی، ۱۳۷۷: ۵۷). نظریه سازمانی بیان می‌کند که وقتی یک سازمان مانند یک اتحاد تشکیل می‌شود، ساختار آن هویتی مستقل و تأثیرگذار و مستقل از اعضایش پیدا و در مسائل امنیتی نیز مستقل عمل می‌کند (مک کالا، ۱۳۷۸: ۱۳۱). برای اتحادیه به عنوان بازیگری امنیتی در عرصه بین‌الملل چهار نقش و کارویژه امنیتی را می‌توان در نظر گرفت: تضمین، پیشگیری، محافظت و اجبار (Kirchner, 2011: 27). همان‌گونه که مشخص است، نظریه‌های روابط بین‌الملل ادبیاتی غنی در مسئله اتحادها تولید و البته در مواردی ابعاد امنیتی آن را بررسی کرده‌اند.<sup>۱</sup> هرچند رشته روابط بین‌الملل و نظریه‌های آن عمدتاً خاستگاه غربی دارد و در پی تبیین امور و اولویتهای غربی است و مدل اتحادیه اروپا نیز همواره در صدر توجه آنان در زمان بحث درباره اتحادها بوده است، تحولات شتابان سالیان اخیر، نظریه‌پردازان این رشته را از پیگیری به روز مسائل و تحولات عقب انداخته است. در این مقاله با در نظر گرفتن این نقیصه تئوریک تلاش شده است تأثیر تحولات جدید در نقش و تأثیر اتحادیه اروپا ارزیابی شود.

### نقش امنیتی اتحادیه اروپا

قرار گرفتن کشورهای مختلف در چارچوب جدید اتحادیه اروپا هرچند سابقه و تاریخ طولانی ندارد، به سرعت توانست ابعاد مختلف زندگی اروپاییان را تحت تأثیر قرار دهد. کشورهای اروپایی با قرار گرفتن در چارچوب اتحادیه با واگذاری بخش‌هایی از حاکمیت خود توانستند به منافع دست یابند. ایده آل طراحان اتحادیه اروپا ادغام حاکمیت ملی در غالب این نهاد فراملیتی بوده است. شاید دفاع و امنیت آخرین سنگرهای باقی‌مانده در چارچوب حاکمیت ملی کشورهای اروپایی باشد و به همین دلیل کشورهای متفاوتی پیش از این در برابر همگرایی دفاعی و امنیتی مقاومت می‌کردند و تا دهه ۱۹۹۰ کشورهای زیادی واگذاری استقلال امنیتی و دفاعی خود را وتو می‌کردند (Howorth, 2011: 5).

با وجود پیشرفت‌های چشم‌گیر در همگرایی کشورهای اروپایی، اتحادیه اروپا بدون یکپارچه کردن مسائل امنیتی و دفاعی نمی‌تواند به مفهوم نهایی خود تحقق بخشد.

۱. نگارنده در این کتاب به طور مفصل ابعاد تئوریک اتحاد کشورها و ابعاد امنیتی آن را بررسی کرده است (امینیان، ۱۳۸۶). همچنین این نوشته تئوریک نظریه‌های همگرایی را بررسی کرده است (دهقانی فیروز آبادی، ۱۳۸۹).



ایجاد ارتش اروپایی و یکپارچه کردن سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشورهای اروپایی گرچه به صورت کم‌رنگی از دوران جنگ سرد آغاز شده بود، از اوایل قرن بیست و یکم شکلی جدی به خود گرفت. با اینکه تک تک کشورهای اروپایی در مجموع مبلغ زیادی را صرف مسائل نظامی می‌کنند و تعداد نظامیان کشورهای اروپایی قابل توجه است، برابری و نتیجه این حجم گسترده سرمایه‌گذاری در سطح اتحادیه قابل توجه نیست. کشورهای اروپایی با داشتن حدود دو میلیون نفر نیروی نظامی در سال ۲۰۱۱ حدود ۲۰۰ میلیارد یورو صرف مسائل نظامی کرده‌اند (Gross, 2013:31). این حجم گسترده سرمایه‌گذاری و نیروی انسانی چون در چارچوب متحدی قرار نگرفته، کارآمدی زیادی نداشته است. ناتو و اتحادیه اروپا در طول دهه‌های گذشته با گسترش جغرافیایی، بخش اعظم اروپای شرقی را دربرگرفتند و به اصلی‌ترین نهاد‌های امنیتی تبدیل شدند. ناتو به عنوان یکی از نهاد‌های امنیتی بخش زیادی از مسئولیت‌های امنیتی در قاره اروپا و محیط پیرامونی را برعهده دارد. در طول سال‌های گذشته اتحادیه اروپا کوشیده است مسئولیت‌های بیشتری بر عهده بگیرد. اتحادیه اروپا که عمدتاً بر قدرت نرم خود متکی بوده است، برای برعهده گرفتن مسئولیت‌های امنیتی مجبور شده است عناصر قدرت سخت را نیز بیشتر فراهم کند. ابعاد مسئولیت‌های امنیتی اتحادیه اروپا را می‌توان به شکل زیر تقسیم‌بندی کرد: اتحادیه اروپا در بحث کمک‌های انسان‌دوستانه در مناطق بحرانی از دیرباز حضوری جدی داشته است. برای مثال اتحادیه اروپا از سال ۱۹۹۲ در ۸۵ کشور برنامه داشته و سالانه ۷۰۰ میلیون یورو کمک کرده است. در سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰ اتحادیه در این چارچوب مأموریت‌هایی در مقدونیه، کوزوو و کنگو انجام داده است (Dominguez, 2009).

در عرصه سیاست‌های اجبارآمیز ناتو مأموریت‌های متعددی برای وادارسازی و حل منازعه در کشورهای مختلف از بوسنی، افغانستان، عراق، دارفور و مناطق دیگر انجام داده است. در میان عملیات متعدد اتحادیه اروپا نیز چهار عملیات اجبارآمیز در کنگو (۲۰۰۳)، مقدونیه (۲۰۰۳)، بوسنی (۲۰۰۴) و کنگو (۲۰۰۶) انجام داده است. البته اتحادیه اروپا در عرصه سیاست‌های حفاظتی و ضمانتی که مشتمل بر حل منازعه و آموزش و رویکردهای پیشگیرانه از منازعات است، فعالیت بیشتری داشته است. همان‌گونه که مشخص است، در حالی که ناتو نقش قدرت سخت را ایفا می‌کند، اتحادیه اروپا طیفی گسترده از سیاست‌ها را برای توسعه و ثبات در اروپا به کار می‌گیرد (Dominguez, 2009).

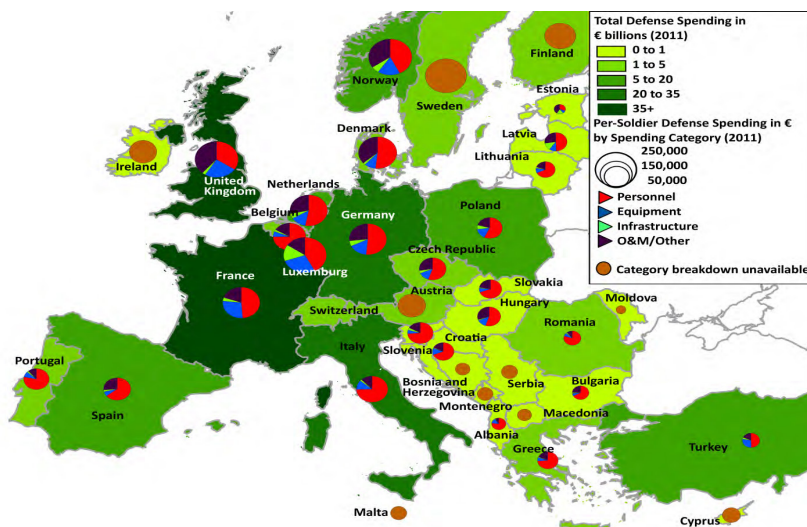


مسئله امنیت در اتحادیه اروپا ابعاد و لایه‌های مختلفی دارد. رایگر در کتاب اروپایی کردن هویت امنیتی چهار لایه از مسائل امنیتی را بدین ترتیب دسته‌بندی می‌کند: گروه نخست درباره نیروهای نظامی در اتحادیه اروپا بحث می‌کند. گروه دوم عمدتاً بر رکن دوم امنیت یعنی سیاست دفاعی و امنیتی اروپا تمرکز دارد. گروه سوم بر رکن نخست یعنی سیاست خارجی اتحادیه تأکید دارد و گروه چهارم بر ابعاد هنجاری سیاست‌های خارجی و امنیتی تمرکز دارد (Rieker, 2006: 24). در طول سال‌های پس از جنگ جهانی دوم، ناتو ستون اصلی خیمه امنیتی اروپا محسوب می‌شد و این نقش تا حدی نهادین و بنیادین بود که فروپاشی شوروی و بلوک شرق نیز خدشه‌ای بر فلسفه وجودی ناتو وارد نکرد (امینیان: ۱۳۸۶، ۱۵۶). در دوران پس از جنگ سرد نیز ناتو و نهادهای وابسته همانند سازمان همکاری برای صلح<sup>۱</sup> در کنار نهادهای اتحادیه اروپا نقش موفق‌تری در مدیریت تحولات اروپای شرقی و جذب کشورهای این منطقه در دوران گذار و همچنین هدایت امور امنیتی این قاره ایفا کردند. البته نهادهایی همانند سازمان همکاری و امنیت اروپا<sup>۲</sup> و سازمان اروپای غربی نیز همواره نقش‌های امنیتی برعهده داشته‌اند. همه این نهادها متناسب با تحول در محیط امنیتی اروپا و همچنین تغییرات در بازیگران امنیتی، خود را تطبیق و تغییر داده‌اند. مسئله مهم در مباحث امنیتی اروپا تحولی است که در طول زمان در ماهیت و نکات محوری آن به وجود آمده است. همچنین امنیت اتحادیه از تأکید بر مفاهیمی مانند بازدارندگی، تقابل، رقابت تسلیحاتی، قدرت نظامی و مقابله به مثل به تأکید بر مفاهیمی مانند دربرگیری، مدیریت بحران، پیشگیری از بحران، قدرت نرم، همگرایی، گسترش و شامل شدن تغییر یافت.

1 . Partnership for Peace(PFP)

2 . Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)





هزینه‌های نظامی اروپا در سال ۲۰۱۱ (Berteau, 2012: 3)

یکی از بزرگ‌ترین نقش‌های امنیتی اتحادیه اروپا را نه در توان و اقدامات نظامی این اتحادیه بلکه در سایر اقدامات آن باید جست‌وجو کرد. اتحادیه به روش‌های اقتصادی، فرهنگی به ویژه سیاست گسترش به شرق و ایجاد انگیزه برای تغییر سیاست کشورهای اروپای شرقی نقشی بسیار مهم ایفا کرد که ابعاد امنیتی گسترده‌ای داشت و توانست ضمن محدود کردن تهدیدها و خطرهای بالقوه امنیتی، توان تعداد زیادی از کشورها به خصوص در اروپای شرقی را در خدمت خود درآورد. این کشورها از زمان دوران دوقطبی ارتش‌ها و توان نظامی زیاد و همچنین انباشتی از مجموعه مسائل و معضلات امنیتی داشتند. اتحادیه اروپا در این پروسه توانست بسیاری از آنها را به خوبی و به نفع خود مدیریت کند و ضمن بهره‌گیری از این پتانسیل گسترده، اجازه بروز بحران‌های امنیتی را ندهد. در صورت مدیریت نکردن این فرایند، امکان تکرار اتفاقات، جنگ‌ها و فجایعی مانند جنگ‌های منطقه بالکان در دهه ۱۹۹۰ در همان منطقه و سایر بخش‌های اروپا بسیار محتمل بود. از مهم‌ترین کارویژه‌های اتحادیه اروپا از روزهای نخست، منتفی کردن احتمال جنگ و کاهش خطر جنگ در قاره اروپا بود. در طول دوران جنگ سرد پیشگیری از جنگ عمدتاً به شیوه‌های غیرنظامی محقق می‌شد و این کارویژه امنیتی کماکان در دوران جدید ادامه داشت و تا حد زیادی محقق شد. اتحادیه اروپا با استفاده از مجموعه‌ای از ابزارها مانند متقاعدسازی، پاداش دادن، کمک، ایجاد مشوق‌های اقتصادی و حتی سیاست‌های اجبارآمیز توانست

به این هدف دست یابد (Hopi, 2011: 6). اتحادیه کشورهای اروپایی از دوران جنگ سرد کوشیده بودند توان مستقلی در عرصه‌های دفاعی و امنیتی کسب کنند. تلاش برای ایجاد ارتش اروپایی، سپاه اروپایی و حتی نهادهای امنیتی اروپایی مانند اتحادیه اروپای غربی، هویت مستقل دفاعی اروپایی، سازمان امنیت و همکاری اروپا ابتکاراتی بودند که اروپاییان برای دستیابی به این توان انجام دادند که البته هیچ‌یک از آنها به نتیجه کامل نرسید (امینیان، ۱۳۸۶: ۱۹۱). آمریکا نیز به علت سیاست کلان خود در حفظ انحصار نقش امنیتی برای ناتو و تضمین هژمونی خود در هر مورد کوشید جلوی ایجاد توان مستقل دفاعی اروپا را بگیرد و همه توان دفاعی - امنیتی اروپا را در ناتو متمرکز کند. آمریکا توان کنترل اروپا را از طریق ناتو داشت و اصولاً یکی از کارویژه‌های ناتو کنترل کشورهای اروپایی و حضور آمریکا در اروپا بود که در طول سال‌های جنگ سرد به خوبی بدان دست یافته بود و پس از آن نیز آن را حفظ کرد. ضعف دفاعی و نظامی اروپا در بحرانی مانند جنگ‌های بوسنی در دهه ۱۹۹۰ به نمایش گذاشته شد. در این بحران کشورهای اروپایی نتوانستند جنگی خانمان‌برانداز و کشنده در قاره اروپا را مهار کنند و در نهایت آمریکا برای کنترل آن وارد عمل شد.

### مراحل تحول نقش امنیتی اتحادیه

اتحادیه اروپا با تصویب معاهده ماستریخت در ابتدای دهه ۱۹۹۰ و متعاقب آن تدوین رکن امنیتی آن با عنوان «سیاست خارجی و امنیتی مشترک»<sup>۱</sup> نخستین گام را برای دستیابی به خطمشی مستقل برداشت (سنایی، ۱۳۹۰: ۱۸۲). در حقیقت این ابتکار که بعدها به سیاست دفاعی و امنیتی مشترک تغییر نام داد، طراحی شد تا اروپا عملاً در امنیت جهانی مشارکت کند و البته چندان نیز شبیه نهادهای ملت - کشورها در پی حفاظت از مرزها نبود. این اقدام گامی دیگر در تثبیت اتحادیه به عنوان بازیگری بین‌المللی محسوب می‌شد (Kaldor, 2012: 81). بیانیه سنت مالو<sup>۲</sup> که بین رهبران انگلیس و فرانسه در آخرین سال‌های قرن پیش به امضا رسید، بر تعهد اروپا در داشتن توان مستقل دفاعی و امنیتی تأکید می‌کرد. شیراک، رئیس‌جمهور فرانسه، و تونی بلر، نخست‌وزیر انگلیس، در سال ۱۹۹۸ در سنت مالو بیانیه‌ای امضا کردند که می‌گوید: «اروپا نیاز دارد در وضعیتی قرار گیرد که بتواند نقش کامل و مؤثری در جهان ایفا

1 . Common Foreign and Security Policy (CFSP)

سیاست خارجی و امنیتی مشترک، سیاست خارجی مورد توافق و سازمان‌یافته اتحادیه اروپا برای اعمال سیاست‌های دفاعی و امنیتی است.

2 . Saint Malo





کند» (Menon, 2013: 213). در نتیجه اتحادیه باید توان اقدام مستقل را داشته باشد و از حمایت نیروی نظامی معتبر برخوردار شود. در سال ۱۹۹۹ پس از بحران کوزوو، سران کشورهای اروپایی در اجلاس خود در هلسینکی تصمیم گرفتند «سیاست امنیتی و دفاعی اروپا»<sup>۱</sup> را تشکیل دهند (سنایی، ۱۳۹۰: ۱۸۳). بر این اساس قرار شد کشورهای عضو اتحادیه نیرویی با استعداد ۶۰۰۰۰ نفر به عنوان نیروی واکنش سریع و ۴۰۰ هواپیمای نظامی و ۱۰۰ کشتی برای آنها آماده کنند. تدوین استراتژی اروپایی در سال ۲۰۰۳ و سپس معاهده سران اروپا در لیسبون گام‌هایی بود که در این چارچوب برداشته شد. تدوین خط‌مشی، برنامه‌ها و سپس نهادهای تصمیم‌گیر و مجری امنیتی و دفاعی گام‌هایی بود که در این چارچوب اجرایی شد. در دهه نخست قرن بیست و یکم اتحادیه اروپا همچنین حدود سی عملیات نظامی مستقل در بخش‌های مختلف جهان و خارج از اتحادیه اروپا عمدتاً در قالب برنامه‌های حفظ صلح و ناظر صلح انجام داد (Keohane, 2013: 2).

اولین عملیات نظامی اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۳ در مقدونیه آغاز شد که نیروهای اروپایی به طور سمبلیک جایگزین نیروهای ناتو شدند. کشورهای عضو اتحادیه در طول سال‌های گذشته حدود ۸۰ درصد نیروهای حفظ صلح برای ممانعت از منازعه در سطح جهان را تأمین کرده‌اند. اتحادیه اروپا بیشتر به دنبال عملیات مدیریت پیش و پس از بحران و در سطح اقدامات کم شدت است. آنها چندان در سطح عملیات کامل همانند آمریکایی‌ها سرمایه‌گذاری نمی‌کنند، هرچند به نظر می‌رسد دوران چنان اقدامات گسترده نظامی هم رو به افول است (Haara, 2012: 21).

هرچند این عملیات‌ها در سطح بزرگ نبود و بیشتر از جنس استقرار نظم و ترکیبی از نظامی و مدنی بود، آغازی بر بازیگری نظامی اتحادیه محسوب می‌شد. البته ضعف اروپا در عملیات نظامی جدی حتی در سطح متوسط ادامه داشت و ناتوانی اروپا در اقداماتی همانند عملیات لیبی (سال ۲۰۱۱) تجلی یافت. در عملیات نظامی در لیبی مشخص شد که کشورهای اروپایی در نهایت به شدت به حمایت عملیاتی آمریکا، موشک‌های تام‌هاوک، هواپیمای بدون سرنشین و هواپیمای

#### 1 . European Security and Defence Policy (ESDP)

سیاست دفاعی و امنیتی اروپایی که در معاهده لیسبون به سیاست دفاعی و امنیتی مشترک تغییر نام داد، عنصر اصلی سیاست خارجی امنیتی اتحادیه اروپاست که سیاست‌های اتحادیه را در عرصه‌های دفاعی و نظامی و همچنین مدیریت بحران غیرنظامی پوشش می‌داد. سیاست دفاعی و امنیتی اروپایی در واقع جانشین هویت دفاعی و امنیتی اروپایی تحت نظر ناتو بود.

جنگ الکترونیک آمریکایی برای موفقیت حتی در مقابل ارتش ضعیفی مانند لیبی متکی بودند (Menon, 2013: 24).

### الزامات اتحادیه در برعهده گرفتن نقش امنیتی مؤثر

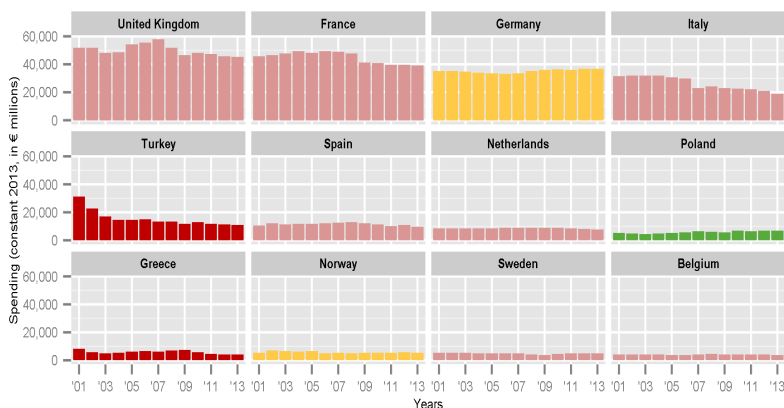
نماینده عالی اتحادیه اروپا در گزارش سال ۲۰۱۳ خود بر این نکته تأکید کرد که با افزایش نوسانات منطقه‌ای و جهانی، ظهور چالش‌های امنیتی، تغییر تمرکز آمریکا به سمت آسیا - پاسیفیک و تأثیر بحران مالی محیط استراتژیک اروپا با تغییراتی گسترده روبه‌رو شده است و همچنین با افزایش بی‌میلی آمریکا به درگیری‌های نظامی در خارج از مرزهایش مشخص می‌شود که اروپا نه تنها باید نقش بیشتری در امنیت و ثبات داشته باشد، بلکه باید آماده مقابله با چالش‌های جدی بدون اتکا به آمریکا باشد (Gross, 2013: 38). همچنین بحران اقتصادی اروپا و سیاست‌های ریاضت اقتصادی در سراسر اروپا تأثیر گسترده‌ای بر هزینه‌های نظامی داشته است. این کاهش بودجه باعث شده است کشورها در سال ۲۰۱۲ از ۸ درصد برای آلمان و انگلستان تا ۳۶ درصد برای لیتوانی از بودجه نظامی خود بکاهند (Menon, 2013: 23).

باید این واقعیت را در نظر داشت که جهان اطراف اروپا در حال خطرناک‌تر شدن است و همچنین اروپا باید هر چه بیشتر نقشی برعهده گیرد. تحولات پی در پی در کشورهای عربی به ویژه پس از تحولات موسوم به بهار عربی و اخیراً تحولات اوکراین و قصد روسیه در حفاظت از مرزهای نزدیک خود حتی با اعمال قدرت نظامی، محیط امنیتی نزدیک اروپا را به شدت امنیتی و نظامی کرده است. استراتژی امنیتی اروپا<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۳ تهدیدهای امنیتی به اروپا را فهرست می‌کند: گسترش سلاح‌های کشتار جمعی، تروریسم، منازعات منطقه‌ای، دولت‌های ورشکسته و جنایت سازمان‌یافته. در تجدید نظری که سران اتحادیه در سال ۲۰۰۸ در این استراتژی انجام دادند، سه تهدید دیگر را نیز بر فهرست اقدامات در مقابله با تهدیدهای امنیت اضافه کردند: امنیت سایبری، امنیت انرژی و تغییرات آب و هوایی (Keohane, 2013:3). به نظر می‌رسد در تجدید نظر آتی باید مباحث بسیار جدی‌تری که ماهیتی بیشتر نظامی و امنیتی از نوع متعارف دارند، در نظر گرفته شوند.

1 .Europeavn Security Strategy (ESS) 2003:

این استراتژی با عنوان «اروپایی امن در جهانی بهتر» در سال ۲۰۰۳ توسط شورای اروپایی طراحی شد.





هزینه‌های نظامی دوازده کشور اروپایی از ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۳ (Berteau, 2015:9)

اما اتحادیه اروپا در اجرای سیاست امنیت و دفاعی مشترک با مشکلات متعددی روبه‌روست که کارآمدی آن را در مواجهه با بحران‌ها به چالش می‌کشد. مجموعه این مشکلات فهرست طولانی و متنوعی تشکیل می‌دهد. کمبود دارایی‌های نظامی، فقدان فرایندهای عملیاتی مانند ساختار کنترل و فرماندهی چندجانبه مؤثر، همکاری‌های ضعیف در بخش تسلیحات، رابطه غیرمؤثر بین ناتو و اتحادیه اروپا، نبودن تفاهم سیاسی بین اعضا درباره داشتن ارتش، مخالفت شدید افکار عمومی با استفاده از ابزار نظامی برای حل بحران‌ها و داشتن فرهنگ‌های استراتژیک متفاوت تنها بخشی از این معضلات است.

تحولات سیاسی و امنیتی سال ۲۰۱۴ در اوکراین، واکنش روسیه، منضم شدن کریمه به روسیه، طرح شدن امکان بروز مشکلاتی در شرق اوکراین و همچنین در کشورهایمانند مولداوی، بار دیگر اتحادیه اروپا را متوجه خطر امنیتی عظیمی در این قاره کرد که آمادگی کافی برای مقابله با آن وجود ندارد. این خطر که همچنین با مفهوم امنیت انرژی اروپا پیوند دارد، هرچند در مراحل ابتدایی تأثیرگذاری کلان خود است، بار دیگر ضمن تأثیر بر ساختار نظام امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی، اهمیت امنیت اروپا و داشتن ابزار مؤثر امنیتی را برای اتحادیه اروپا ضروری کرده است. این بحران همچنین نواقص موجود اتحادیه را بیشتر مشخص کرده است.

### تناقضات امنیت در اروپا

یکی از چالش‌های اساسی اروپا در عرصه مسائل امنیتی، تنظیم رابطه امنیتی با آمریکا و ناتو است. از مهم‌ترین کارویژه‌های ناتو از ابتدای پیدایش آن بود که به عنوان محور

اساسی معماری امنیتی اروپا همواره هژمونی آمریکا در این منطقه را تضمین و از سوی دیگر آمریکا را متعهد به اروپا کند و امکان تأثیر کشورها یا نهادهای خارج از حیطه هژمونی آمریکا در این منطقه بسیار مهم را منتفی سازد (امینیان، ۱۳۸۶: ۲۷۲). جدی شدن اروپا در ایفای نقش‌های مؤثر و مستقل امنیتی بار دیگر چالش نهفته بین اروپا و آمریکا در این مسئله را فعال می‌کند. ناتو هنوز به عنوان قدرتمندترین و مؤثرترین نهاد امنیتی اروپا ایفای نقش می‌کند و آمریکا از این طریق می‌تواند تأثیری جدی بر معماری امنیتی اروپا و همچنین نظم جهانی داشته باشد. آمریکا اجازه نمی‌دهد که نهادهای دیگر این انحصار و تسلط را تضعیف کنند. از سوی دیگر برخی کشورهای اروپایی که از چتر امنیتی آمریکا در طول سالیان متمادی بهره گرفته‌اند، چندان مایل به ترک این سواری مجانی نیستند و با توجه به بحران اقتصادی که در آن قرار دارند، تمایلی به اختصاص منابع مالی بیشتر به امور امنیتی ندارند. با توجه به اینکه مسئله دفاع و امنیت از آخرین سنگ‌های حاکمیت ملی است که کشورها می‌کوشند آن را تحت کنترل ملی حفظ کنند، واگذاری امور امنیتی به اتحادیه اروپا متضمن طی فرایند طولانی و پیچیده است. مجموعه امور باعث می‌شود که اتحادیه اروپا هنوز به طور کامل نتواند به عنوان بازیگر امنیتی مؤثر عمل کند.

از مشکلات دیگر همگرایی امنیتی کشورهای اروپایی آن است که این کشورها هر یک اولویت‌های امنیتی متفاوتی را دنبال می‌کنند و به دلیل سوابق، تجربه‌های تاریخی و سایر عوامل، فرهنگ و اولویت‌های امنیتی متفاوتی دارند. این کشورها را با توجه به معضلات و اولویت‌های امنیتی می‌توان این‌گونه تقسیم کرد: کشورهایی با سوابق استعماری مانند انگلستان و فرانسه که کماکان منافع جهانی دارند یا پرتغال و اسپانیا در آمریکای لاتین و بخشی از آفریقا برای خود منافع قائل هستند. کشورهای شرق اروپا با تجربه تهدید ملموس روسیه، کشورهای جنوب که با سیل تهدید مهاجرت روبه‌رو هستند، آلمان روابط ویژه با اروپای شرقی و به ویژه روسیه دارد و کشورهای نسبتاً آرام و کم‌دردسر شمال و غرب اروپا و کشورهای کوچک منافی در همگرایی امنیتی اروپایی برای خود متصور نیستند (Howorth, 2011:6). همچنین درباره مسائل کلیدی امنیتی هنوز اتفاق نظری ایجاد نشده است؛ از جمله اینکه از چه چیزی باید حفاظت شود؟ آیا حفاظت از کشور، ملت، منطقه، نهادها یا افراد باید در اولویت باشد؟ چه کسی باید مسئول امنیت باشد؟ آیا کشورهای اروپایی یا اتحادیه یا آمریکا یا ناتو نقش اصلی را بر



عهده دارند؟ آیا تهدیدهای سنتی یا تهدیدهای غیرسنتی باید جدی گرفته شوند؟ آیا امنیت محدود به فضایی جغرافیایی اروپاست یا در صحنه کل جهان باید تأمین شود (Tardy, 2009: 1). این معضلات و تناقضات باعث شد سیاست‌های دفاعی و امنیتی مشترک در آغازین سال‌های خود در عمل نتواند عملکرد و نقش مستقلى برای اروپا تضمین کند و کشورهای عضو اتحادیه جز مواردی مانند عملیات در مقدونیه، کوزوو و کنگو و سیاست در برابر روسیه (و همچنین سیاست‌ها در مقابل ایران) به توافق گسترده‌ای دست نیافتند و مجبور شدند ترتیبات نهادی سابق همانند ناتو و شورای امنیت سازمان ملل را وارد عمل کنند (تخشید، ۱۳۸۹: ۲۲). هرچند در دوران جنگ سرد، اروپا هویت مستقلى در رقابت آمریکا و شوروی نداشت، در دوران جدید تحولاتی عمده در این عرصه رخ داده و حضور نهادهای متعدد در معماری امنیتی بین‌المللی، ماهیتی پیچیده و چندلایه به این مسئله داده است. هرچند ایجاد و حفظ ثبات امنیتی معتبر و بادوام عمدتاً بر تعهد و برنامه کشورها وابسته است، نهادها نیز نقشی اساسی در ایجاد اتفاق نظر بین کشورها و همچنین جلوگیری از منازعه و حل و فصل اختلافات و حفظ صلح ایفا می‌کنند. سازمان امنیت و همکاری اروپا<sup>۱</sup> که در ابتدا برای بر عهده گرفتن نقش امنیتی ایجاد شد، چندان در این هدف موفق نبود (Schinger, 2009).

### نتیجه‌گیری

همان‌گونه که در مقاله بیان شد، مجموعه عوامل داخلی (به ویژه سیاست سواری مجانی) و سیاست‌های آمریکا در طول سال‌های گذشته مانع اصلی قدرت‌گیری اتحادیه اروپا در عرصه امنیتی شده است. چندین برنامه و عملیات نظامی و امنیتی اتحادیه در سطح جهان بیشتر شکل سمبلیک و حاشیه‌ای داشته و نتوانسته است نمایش قدرت قاطعی برای اتحادیه به ارمغان آورد. همچنین اتحادیه در آوردگاه‌های جدی نتوانسته است نمره قبولی بگیرد. این ضعف از موانع اصلی ایفای نقشی مؤثر توسط اتحادیه در عرصه بین‌المللی بوده است، ولی اجبارها و به ویژه چالش‌های جدی محیط همسایگی اتحادیه اروپا، ضرورت‌های جدیدی در مقابل اتحادیه قرار داده است. امنیتی شدن چالش‌ها در اوکراین، تقابل با روسیه و مجموعه تحولات شتابان امنیتی در خاورمیانه و شمال آفریقا که تبعاتی همچون گسترش افراط‌گرایی و تروریسم در خاورمیانه

1. Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)

و توسعه آن به اروپا، ایجاد مناطق تحت کنترل جریان‌های تروریستی و همچنین ایجاد کشورهای ورشکسته و شبه‌ورشکسته در شمال آفریقا را به همراه داشته است، اتحادیه اروپا را وامی‌دارد که نه تنها برای کسب موقعیتی مؤثر در عرصه بین‌المللی و منطقه‌ای که حتی برای حفظ امنیت خود بازیگر قدرتمندی در عرصه امنیتی باشد. تقابل با چنین تحولاتی با قدرت نرم ممکن نیست. هرچند به نظر می‌رسد این ضرورت در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی پذیرفته شده است، مجموعه‌ای از عوامل ساختاری که ریشه در ماهیت اتحادیه اروپا دارد و هنوز مانع اصلی سرمایه‌گذاری اروپا در امور امنیتی است و انتظار می‌رود در آینده قابل پیش‌بینی نیز تداوم یابد، باعث می‌شود اتحادیه اروپا بازیگر مطرحی در عرصه امنیتی و حتی در مسائل مهم بین‌المللی نباشد و تنها تعدادی از کشورهای اروپایی در ظرفیت ملی به عنوان بازیگران بین‌المللی در سطحی محدود و قدرت منطقه‌ای محسوب شوند.

ضعف اتحادیه اروپا در تقابل با تهدیدها و چالش‌های امنیتی، کشورهای اروپایی را وادار به سرمایه‌گذاری بیشتر در سطح ملی، ورود به پیمان‌های بین‌المللی و اتکای بیشتر به آمریکا و نهادی مانند ناتو می‌کند. مجموعه این عوامل و رویکردها در راستای اهداف و برنامه‌های طراحی شده برای اتحادیه اروپا نیست و در نتیجه اتحادیه اروپا در یک فرایند تضعیف بیشتر و به حاشیه رانده شدن در عرصه‌های مهم و امنیتی قرار می‌گیرد. این فرایند حتی باعث تضعیف انسجام داخلی این اتحادیه می‌شود که خود تحت تأثیر بحران‌های اقتصادی به شدت آسیب دیده است.

### منابع فارسی

- افتخاری، اصغر (۱۳۸۹)، «طرح امنیتی اروپا برای نظام بین‌الملل»، در سید عبدالعلی قوام و داوود کیانی، اتحادیه اروپا: هویت، امنیت و سیاست، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- امینیان، بهادر (۱۳۸۶)، آمریکا و ناتو: پایایی و گسترش ناتو و هژمونی آمریکا، تهران: دانشگاه امام حسین (ع).
- تخشید، محمدرضا و فریبرز ارغوانی (۱۳۸۹)، «رویکرد تئوریک بر ماهیت و ابعاد راهبردهای امنیتی اروپا در ساختار نظم تک‌قطبی»، پژوهشنامه علوم سیاسی، س ۵، ش ۳، تابستان.
- دهقانی سید جلال الدین (۱۳۸۹)، «نظریه‌های همگرایی اروپا»، در سید عبدالعلی قوام



و داوود کیانی، اتحادیه اروپا: هویت، امنیت و سیاست، پژوهشکده مطالعات راهبردی.  
 - دهقانی، سید جلال‌الدین (۱۳۷۷)، «نظریه‌های نگاه‌رایی نولیبرال و همکاری‌های بین‌المللی»، مجله  
 - سنایی، اردشیر و مصطفی عزیزآبادی فراهانی (۱۳۹۰)، «سیاست امنیت و دفاعی مشترک اتحادیه اروپا پس از یک دهه»، پژوهشنامه علوم سیاسی، ش ۴ پاییز.  
 - گییس، لوئیس (۱۳۸۸)، «اروپا: قدرت ناتمام»، ماهنامه علوم انسانی مهرنامه، اسفند.  
 - مک کالا، رابرت (۱۳۷۸)، «پایایی ناتو پس از جنگ سرد»، ترجمه علی اسماعیلی، مجله سیاست دفاعی، پاییز.

#### منابع لاتین

- Berteau, David J. and Others (2012), *European Defense Trends 2012*, Center for Strategic and International Studies(CSIS),Dce
- Berteau, David and Others (2015), *European Defense Trends*, National Security Program on Industry and Resources Center for Strategic & International
- Congressional Research Service, April .
- Dominguez, Roberto (2009), “European Security Governance: NATO&EU”, Suffolk University Eeas,europa.eu
- Grevi, Giovanni(ed) (2009), *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, European Union Institute for Security Studies.
- Gross, Eva (2013), *CSDP between Internal Constrains and External Challenges*, EU Institute for Security Studi.
- Gunther, Hauser (2013), Professor Franz Kernic, *European Security in Transition*, Ashgate
- Haara, Sini (2012), *The European Union Superpower?*, Loughborough University A912152, Department of International Relations.
- Hopi, Ozal (2011), “The EU Foreign and Security Policy after the Cold War”, *Polis Journal*, Vol. 6 Win. 2011/12.
- Howorth, Jolyon (2011), “Decision Making in Security and DefensePolicy: Toward Supranational Intergovernmentalism”, *KFG Working Paper*, No.25.
- Kalder, Mary (2012), “The EU as a new form of political authority”.

*Global Policy*, v.3 Dec. 2012

- Keohane, Daniel (2013), *Strategic Priorities for EU Defense Policy*, FRIDE.
- Keukeleire, Stephen (2010), "European Security and Defense Policy: from Taboo to a Spearhead of EU Foreign Policy", in Federiga Bindi(ed), *The Foreign Policy of the EU*, Washington: Brooking.
- Kirchner, Emil J. and Roberto Domínguez (2011), *The Security Governance of Regional Organizations*, New York: Routledge.
- Liska, George (1968), *Nation in Alliance*, Baltimore: The John Hopkins Press.
- Mastanduno, Michael (1997) ( ), "Preserving the Unipolar: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War", *International Security*, Spring 1997, Vol. 21, No. 4.
- Menon, anand (2013), "Europedefense Deficit" in the World: in Adam Hug, *Europe in the World*, London: The Foreign Policy Center.
- Mix , Derek E. (2013), "The European Union: Foreign and Security Policy",
- Piccolli, Wolfgang (1997), *Alliance Theory*, Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute.
- Schinger, Wolfgang (2009), "The European Security Architecture Two Decades after the Fall of the Berlin Wall", *SIPRI*, Nov.
- Tardy, Thierry (2009), *European Security in a Global Context: Internal and External Dynamics*, Routledge.
- Walt, Stephen (1987), *The Origin of Alliance*, Ithaca: Cornell University Press.
- "European Security Strategy", *SCADPLUS*, September 4, 2006.
- Rehrl , Jochen and Hans-Bernhard Weissert (ed) (2013), *Handbook on CSDP The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Vienna/Austria.

