

صلح نوکارکردگرا: روش اتحادیه اروپا در حل منازعات^۱

گزیم وایزوکا و جان دوویل

دانشگاه دوبلین

(مترجم: امین نورافکن)

اگرچه اتحادیه اروپا نقش خود در پیشگیری از منازعات و صلح‌سازی را پررنگ کرده، اما مفهوم‌بندی کنش‌ورزی‌های نهادی‌اش همچنان کافی نیست. ادعای مقاله حاضر این است که اتحادیه اروپا با خودپنداره‌ی^۲ مستحکمی که برآمده از تفسیر نوکارکردگرای تاریخش است، می‌کوشد از "صلح نوکارکردگرا" به مثابه رویکردی برای حل منازعات بلندمدت بهره‌برد؛ در این روش برای رسیدن به توافقی که برای همه طرفین پذیرفتنی باشد، مسائل شدیداً سیاسی، به معانی فنی‌ و اساسی می‌شوند. این مقاله، تلاش‌های اتحادیه اروپا در عادی‌سازی روابط میان کوزوو و صربستان را بررسی کرده، و نیز به اتکا بر جنبه‌های نوکارکردگرا برای صلح‌سازی پس از منازعات بلندمدت خواهد پرداخت. ادعای نگارندگان این است که صلح نوکارکردگرا نقشی بنیادین در عادی‌سازی روابط سیاسی و سامان دادن به برخی از جدی‌ترین منازعات میان کوزوو و صربستان ایفا کرده است. بر پایه این مطالعه موردی، ما مفهومی نظری از صلح نوکارکردگرا را پیشنهاد می‌کنیم که می‌تواند ابزار مفیدی برای مفهوم‌بندی کنش‌ورزی‌های اتحادیه اروپا در پشتیبانی از صلح باشد.

واژگان کلیدی: صلح نوکارکردگرا؛ اتحادیه اروپا، حل منازعه؛ کوزوو؛ صربستان؛ اجرا

مقدمه

در ده سال گذشته، اتحادیه اروپا نقش خود در حل منازعات و صلح‌سازی در مناطق همسایه و ورای آنها را پررنگ‌تر کرده است. از سال ۲۰۰۳ بدین سو، اتحادیه اروپا بیش از ۳۰ عملیات در راستای سیاست دفاعی و امنیتی مشترک (CSDP)^۳ به راه انداخته، و نمایندگان اتحادیه در صدها مذاکره صلح، چه رسمی و چه غیررسمی، حضور داشته‌اند (Blockmans et al., 2010). خود اتحادیه اروپا چنین تصور می‌کند که با بهره‌گیری از گستره منحصربفردی از ابزارهای گوناگون، به ایجاد "جهانی امن‌تر" کمک کرده است (European

^۱ از ویراستاران مجله مطالعات بازار مشترک، و سه بازبین ناشناس آنها به خاطر پیشنهادهای ارزشمندشان سپاسگزاریم. بخشی از حمایت از این پژوهش از سوی برنامه تبادل اعضای پژوهشی در فلوشیپ بین‌المللی ماری کوری، و در قالب برنامه هفتم از چارچوب جامعه اروپایی صورت گرفت. (شماره امتیاز: PIRSES-GA-2011-295232)

^۲ self-perception

^۳ Common Security and Defence Policy

(Commission, 2003). با این همه، تحلیل صلح‌سازی اتحادیه اروپا، کنش‌ورزی این اتحادیه را به کلی در رده ابزارهای سنتی حکمرانی امنیتی قرار می‌دهد؛ ابزارهایی همچون میانجیگری و پیشگیری از منازعه، مدیریت بحران، چارچوب‌های هنجاری و ثبات‌سازِ پسامنازعه مانند حقوق بشر، امنیت انسان‌ها، و حفاظت از شهروندان (Merlingen and Ostraukaite, 2006). عموماً تصور بر این است که برنامه اتحادیه اروپا در پشتیبانی از صلح، در ادامه فهم سازمان ملل از ایجاد صلح پایدار از راه بازیابی امنیت، تقویت نقش قانون، پشتیبانی از روندهای دموکراتیک، ارائه کمک‌های بشردوستانه و پشتیبانی از احیای اقتصادی است (UN General Assembly and Security Council, 2009).

درحالی‌که ادبیات پژوهشی موجود درباره صلح‌سازی اتحادیه اروپا، میزان پیگیری و موفقیت اتحادیه در صدور هنجارهای دموکراسی، حقوق بشر، بازارهای آزاد، و حاکمیت قانون را بررسی می‌کند، کمتر پژوهشی پیرامون تمرکز اتحادیه اروپا بر صدور رویکردهای داخلی‌اش در حل منازعه، به بسترهای خارجی صورت گرفته است (نک. Tocci, 2007; Bergmann and Niemann, 2015). کریس بیکرتون (۲۰۱۱، ص ۲-۳) معتقد است سیاست خارجی اتحادیه اروپا را نباید از چشم‌انداز سیاست بین‌الملل مطالعه کرد، بلکه باید آن را "از راه مطالعه کارکردهای درونی‌اش، در نظم سیاسی پاره‌پاره و ناتمام اتحادیه اروپا فهمید." در راستی همین استدلال، ادعای نگارندگان این است که پشتیبانی اتحادیه اروپا از عملیات‌های صلح را تنها نباید از عینک چارچوب‌های صلح‌سازی لیبرال نگریند، بلکه افزون براین باید آن را بازتاب پویه‌های درونی نوکارکردگرایی در همگرایی و یکپارچگی نیز تلقی کرد. بنابراین، کنش‌های خارجی اتحادیه اروپا تا حدی مبتنی بر بیرونی‌سازی خودپنداره صلح‌سازی اروپایی در بسترهای دیگر است؛ و ازین طریق، یک مدل نوکارکردگرا که در تبیین همگرایی اتحادیه اروپا بین نخبگان اتحادیه بسیار رایج است، با جرح و تعدیل برای منازعات خارج از اتحادیه اروپا به کار گرفته می‌شود.

این مقاله در ابتدا به این مسئله می‌پردازد که علی‌رغم اینکه سیاستمداران ارشد اتحادیه اروپا، مکرراً در استناد به تاریخ اروپا به مثابه مدلی برای دیگر مناطق جهان، از نوکارکردگرایی به عنوان چارچوبی تبیینی بهره می‌برند، اما با این همه ادبیات پژوهشی موجود پیرامون صلح‌سازی اتحادیه اروپا و سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه، از اهمیت نوکارکردگرایی غافل است. تازه‌ترین آثار منتشرشده در این مجله (Economides and Ker-Lindsay, 2015; Bergmann and Niemann, 2015) کوشش‌های صلح‌سازانه اتحادیه اروپا را در چارچوب اروپایی‌سازی^۴ قرار می‌دهند و چندان به مفروضات نوکارکردگرا نمی‌پردازند که زیربنای کنش‌ورزی‌های پشتیبانی

⁴ Europeanization

از صلح اتحادیه اروپا را شکل می‌دهند. استدلال نگارندگان این است باید از نوکارکردگرایی به مثابه چارچوبی برای تبیین راهبردهای اتحادیه اروپا به منظور حل منازعات بلندمدت بهره برد. نوکارکردگرایی با وجود اهمیت کم‌رنگش در دانشگاه، همچنان میان سیاست‌گذاران و دیوانسالاران اتحادیه اروپا یک چارچوب مرجع بنیادین و فرهنگ کنش‌ورزی قلمداد می‌شود (Council of the European Union, 2009). بنابراین ضروری است برای جهت‌دهی به اقدامات خارجی اتحادیه اروپا و سیاست پشتیبانی از صلح، تاثیرگذاری و قابلیت سازگاری با موقعیت نوکارکردگرایی را به صورت تجربی بسنجیم.

بخش دوم و محوری این مقاله، کوشش‌های نوکارکردگرایی اتحادیه اروپا برای صلح را بر اساس رویکرد اتحادیه به عادی‌سازی روابط میان کوزوو و صربستان، مفهوم‌بندی می‌کند. کوزوو، نمونه‌گویی از رویکرد اتحادیه اروپا به حل منازعات در بستر سیاست همسایگی و گسترش است. این تحلیل بر بهره‌گیری مذاکره‌کنندگان اتحادیه اروپا از یک منطق نوکارکردگرا تمرکز می‌کند؛ منطقی که می‌کوشد از راه ترکیب مذاکرات فنی و سیاسی، به پرسش‌هایی همچون مسئله حاکمیت، روابط بین‌الدولی، حمایت از اقلیت‌ها، و همگرایی منطقه‌ای پاسخ دهد. اخیراً رابرت کوپر (۲۰۱۵)، که مسئول گفتگوهای فنی بود، "روش اتحادیه اروپا" را بدین شکل خلاصه کرد: «پیگیری صلح از راه همکاری‌های عملی، به جای تکیه بر لفاظی پیرامون برادری انسان‌ها... این روشی است که با جامعه زغال‌سنگ و فولاد^۵ بنیاد گذاشته شد». این مقاله، توان بالقوه نوکارکردگرایی را در مفهوم‌بندی کوشش‌های اتحادیه اروپا برای واسازی پرسش‌های حساس سیاسی به خُرده توافقات پذیرفتنی می‌سنجد که راه را برای راهکارهای گسترده‌تر باز می‌کند. این نوشته همچنین به عوامل زمینه‌ای خواهد پرداخت که پیدایش این رویکرد نوکارکردگرا را میسر کردند.

استدلال نگارندگان این است که رویکرد نوکارکردگرایی اتحادیه اروپا، نقشی محوری در آغاز عادی‌سازی روابط میان کوزوو و صربستان، و بسیاری دیگر از منازعات جدی سیاسی ایفا کرده است. این مقاله بر پایه مطالعه موردی کوزوو، چندین ویژگی سازنده را برمی‌شمرد که روشنگر شمای کلی این رویکرد نوکارکردگرا هستند. این ویژگی‌ها عبارتند از: شرایط زمینه‌ای مناسب؛ نقش پیشگامانه گفتگوهای فنی و سیاست فرودین؟^۶ پیدایش گفتگوها پیرامون سیاست فرازین^۷ به عنوان اثر سرریز^۸ گفتگوهای فنی؛ معانی چندپهلوی و همزیستی انگیزه‌های گوناگون؛ و اولویت بخشیدن به روند به‌جای نتیجه و تأثیر. این مقاله نشان می‌دهد چطور صلح نوکارکردگرا می‌تواند توسط بازیگران

⁵ Coal and Steel Community

⁶ low politics

⁷ High politics

⁸ spillover effect

محلی به پیش رانده شود، و می‌تواند به‌جای تحمیل یک الگوی خاص خارجی، برای بازیگران خارجی یک نقش تسهیل‌گر روند-بنیاد فراهم آورد، و در نتیجه زمینه بالقوه‌ای باشد برای مصالحه رویکردهای لیبرال و انتقادی پیرامون مسئله صلح‌سازی. این مقاله، جنبه‌های مذکور از صلح نوکارکردگرا را از راه تحلیل گفتمان و مصاحبه با مقامات اتحادیه اروپا و محلی ردگیری می‌کند.

برنامه اتحادیه اروپا در پشتیبانی از صلح: باز کردن راه برای نوکارکردگرایی

در دو دهه گذشته، اتحادیه اروپا در امور خارجی خود ترکیبی از ابزارهای مربوط به صلح‌سازی، مدیریت بحران، پیشگیری از منازعه، بسته‌های کمک برای توسعه، شرط‌گذاری و گسترش یا سیاست همکاری^۹ را به کار گرفته است (European Commission, 2003, p. 1). درحالی‌که بیشتر، این رویکرد را "رویکرد جامع" می‌نامند، اتحادیه اروپا مفهوم تعریف‌شده و دقیقی از پشتیبانی از صلح ندارد. ادبیات پژوهشی پیرامون برنامه اتحادیه اروپا در پشتیبانی از صلح، در سیطره چارچوب‌های لیبرال است که بر اهمیت بازسازی ساختارهای امنیتی، ایجاد نهادهای دولتی، آزادسازی اقتصاد، تقویت جامعه مدنی و حاکمیت قانون تمرکز دارند (Blockmans et al., 2010). رویکرد جامع سازمان ملل به پیشگیری از منازعه توسط خود این نهاد چنین تعریف شده است:

تدابیرهای عملیاتی و ساختاری برای پیشگیری از منازعه مسلحانه و حل دلایل ریشه‌ای آن، مثلاً از راه تقویت حاکمیت قانون در سطوح بین‌المللی و ملی، و تقویت رشد پایدار اقتصادی، ریشه‌کن کردن فقر، توسعه اجتماعی، توسعه پایدار، آشتی ملی، حکمرانی خوب، دموکراسی، برابری جنسیتی، و گرمی‌داشت و پاس‌داشت حقوق بشر. (UN Security Council, 2014, p. 2)

با این همه، ریچموند و همکاران (۲۰۱۱)، استدلال می‌کنند که چارچوب صلح‌سازی اتحادیه اروپا هنوز به یک پروژه فکری منسجم تبدیل نشده است و بر پروژه‌های موجود صلح‌سازی لیبرال مانند پروژه صلح‌سازی سازمان ملل متکی است. عملیات‌های سیاست/امنیتی و دفاعی/اروپایی^{۱۰} (ESDP) بر جنبه‌های لیبرال صلح‌سازی همچون کمک به غیرنظامیان، حاکمیت قانون، و اصلاحات انتظامی متمرکز بوده‌اند که بخشی از برنامه دموکراتیک‌سازی و ایجاد ثبات به شمار می‌روند (Merlingen and Ostrauskaite, 2008; Visoka, 2016). معمولاً بحث‌های پیرامون مدیریت بحران توسط اتحادیه اروپا، بازتولید بحث‌های صلح‌بانی، برقراری صلح، و صلح‌سازی توسط سازمان ملل هستند (Schroeder, 2011, p. 130). این را به روشنی می‌توان در چارچوب صلح‌سازی مدنی اتحادیه اروپا مشاهده کرد که شامل حمایت از غیرنظامیان، امداد سوانح، حاکمیت قانون، مدیریت

⁹ associative policy

¹⁰ European Security and Defence Policy

شهروندی و خدمات اجتماعی است (Merlingen and Ostraukaite, 2006, p. 47). چشم‌انداز صلح‌سازی لیبرال می‌تواند کمابیش یک بنیاد تبیینی برای کنش‌ورزی‌های اتحادیه اروپا در امر صلح‌سازی فراهم آورد؛ اما نمی‌تواند چارچوبی کافی برای تحلیل تصمیم‌های بازیگران اتحادیه اروپا، یا ابزارهای راهبردی مورد استفاده‌شان برای حل منازعات و ایجاد صلح باشد.

رویکرد اتحادیه اروپا در صلح‌سازی با رویکرد دیگر بازیگران بین‌المللی متفاوت است؛ دلیل اصلی این امر به عوامل زمینه‌ای همچون شیوه دگرگونی درونی این سازمان، نحوه کارکرد حکمرانی پیچیده نهادی و چندلایه آن، و ظرفیت‌ها، هنجارها و کنش‌ورزی‌های مورد استفاده‌اش در مواجهه با وضعیت‌های خارجی بازمی‌گردد (White, 2004, p. 15). با این همه، خودانگاره مستحکم اتحادیه اروپا از این جنبه به اندازه کافی تحلیل نشده است. معمولاً اتحادیه اروپا به عنوان قدرتی هنجاری و مدنی تصویر می‌شود که می‌کوشد از راه همکاری، مشارکت، شیوه‌های غیرنظامی، ابزارهای اقتصادی، شرط‌گذاری هنجاری و چندجانبه‌گرایی، به حل مشکلات بپردازد (Manners, 2002). این به معنای در نظر گرفتن کوشش‌های اتحادیه اروپا برای تقویت توان نظامی و مداخله‌گرایی‌اش، یا پیگیری منافعش در روابط تجاری و بسته‌های کمکی توسعه نیست؛ همچنین در این تصویر، سیاست امنیت‌سازی پیش‌دستانه نیز از قلم نیافتاده است (Merlingen and Ostrauskaite, 2008). انگیزه اتحادیه اروپا در پشتیبانی از روندهای صلح در ورای مرزها، به ثبات‌سازی در مناطق همجوار و کاهش تهدیدهای امنیت داخلی‌اش بازمی‌گردد (European Commission, 2003, p. 10). از همه مهم‌تر، توان اتحادیه اروپا در بازنمایی خود در قالبی "به‌هنجار یا عادی"^{۱۱} در قلمرو هنجارها، نهادها و کنش‌ورزی‌ها، ظرفیتی بسیار اساسی برای این سازمان پدید آورده تا از راه بازتاباندن خودپنداره جمعی درونی‌اش بر روندهای سیاسی در مناطق همجوار خود و ورای آنها اثرگذار باشد (Lucarelli and Manners, 2006).

در قلب رویکرد "جامع" خودخوانده اتحادیه اروپا، این مفروض نهفته که در بیشتر موارد، مناسب‌ترین چارچوب برای حل منازعات و ناامنی‌های منطقه‌ای، برون‌سازی^{۱۲} (یا فرافکنی) نوکارکردگرایی است، که از نگاه بازیگران اصلی اتحادیه اروپا، رانه و مشوق محوری در شکل‌گیری اتحادیه اروپا و تثبیت صلح در اروپا بود (Tocci, 2007). با این همه، از نوکارکردگرایی به اندازه کافی برای تحلیل اقدامات اتحادیه اروپا در راستای پشتیبانی از صلح بهره‌گیری نشده است. سیطره روایت‌های جایگزین (همچون بین‌الدولی‌گرایی لیبرال^{۱۳} و فرادولت‌گرایی^{۱۴})

¹¹ normalness

¹² externalization

¹³ Liberal intergovernmentalism

¹⁴ trans-governmentalism

بر تشریح سیاست مشترک امنیتی و خارجی اتحادیه اروپا، و نیز پیاده‌سازی پیچیده سیاست‌های گسترش، توسعه و صلح‌سازی اتحادیه اروپا، جایگاه نوکارکردگرایی در تبیین صلح‌سازی اتحادیه اروپا را به حاشیه برده‌اند (Ojanen, 2006). یک استثنا، پژوهش شرودر (۲۰۱۱) است که شرحی از سازماندهی افقی درونی حکمرانی امنیتی اتحادیه اروپا پرورانده است. با این همه، همچنان با وجود مناظرات معرفتی گوناگون درباره اتحادیه اروپا، پژوهش‌چندانی پیرامون برون‌سازی رویکرد نوکارکردگرایی برای حل منازعات و صلح‌سازی انجام نشده است. معمولاً نوعی اجتناب از نظریه نوکارکردگرایی وجود دارد چرا که این نظریه به مفهوم فن‌سالاری (یا تکنوکراسی) گره خورده است؛ مفهومی که بر پایه نسخه‌پیچی‌های عام، ارجحیت بخشی به معرفت بیرونی و تحمیل چارچوب‌های حکمرانی بر جوامع است. پژوهشگران انتقادی تأکید دارند باید از فن‌سالاری به عنوان روش حل منازعات عبور کنیم و به جای آن از روندهای بومی صلح برپایه نیازها، منافع، آداب و فرهنگ‌های بومی پشتیبانی کنیم (نک Mac Ginty, 2012). اگرچه کاربست نادرست نگاه فن‌سالارانه می‌تواند خطر هم‌رنگ کردن ابزارهای صلح‌سازی را در پی داشته باشد، اما اگر بازیگران بومی، کمک بیرونی را به جا بدانند، و اگر کمک بیرونی بتواند از راه گفتگو و ابزارهای صلح‌آمیز، دشمنی‌های بومی را حل و فصل کند، عملاً می‌تواند نقشی تسهیل‌گر و صلح‌ساز ایفا کند (نک Richmond, 2014).

نوکارکردگرایی به عنوان یک نظریه میان‌برد،^{۱۵} گزارشی از همگرایی تدریجی منافع شخصی از راه همکاری اقتصادی و فن‌سالارانه به دست می‌دهد؛ این همکاری سپس به دیگر بخش‌ها نیز سرریز می‌کند و امکان همکاری و همگرایی گسترده‌تر در حوزه سیاسی را فراهم می‌آورد (Haas, 1958). نوکارکردگرایی با وجود محدودیت در توان تبیینی‌اش، همچنان در تبیین روند همگرایی اتحادیه اروپا، گسترش همکاری‌های اقتصادی و سیاسی، و ترکیب نهادی این اتحادیه نقش مهمی دارد (Jensen, 2014, p. 60). در چارچوب اتحادیه اروپا، نوکارکردگرایی توانسته تبیین خوبی پیرامون همگرایی سیاسی و اقتصادی اروپایی عرضه کند (Jensen, 2014, p. 65). در بخش امنیتی، منطق نوکارکردگرایی توضیح می‌دهد چطور مفاهیم امنیت درونی، مانند عدالت و امور داخلی، از راه صلح‌سازی در بالکان برون‌سازی شدند؛ و بدین نحو نشان می‌دهد چگونه پیوند میان امنیت درونی و بیرونی، پیامدی منطقی از روند همگرایی اروپایی است (Politi, 1997, p. 10). افزایش نقش کمیسیون اروپا در ادغام صلح، توسعه و امنیت، ارزیابی نوکارکردگرایی از حکمرانی اتحادیه اروپا در بخش امنیت خارجی را نشان می‌دهد. بنابراین، نوکارکردگرایی نه تنها برای نظریه‌پردازی همگرایی منطقه‌ای به کار می‌آید، بلکه می‌تواند در فهم کنش‌ورزی‌های پشتیبانی از صلح توسط اتحادیه اروپا نیز به ما کمک کند.

¹⁵ middle-range theory

یک راه برای اجتناب از مخالفت همیشگی نوکارکردگرایی و بین‌الدولی‌گرایی، اجتناب از ساخت ساختار-کارگزاری در این نظریات، و استخراج عناصر اصلی تشکیل دهنده‌شان است تا بینیم این عناصر چگونه برای پیشبرد برنامه پشتیبانی از صلح، توسط کشورهای عضو اتحادیه اروپا و نهادهای وابسته به اتحادیه به کار گرفته شده‌اند. عناصر محوری نوکارکردگرایی عبارتند از اثر سرریز، جامعه‌پذیری نخبگان^{۱۶}، وفاداری‌ها (یا الگوهای وفاداری)، هم‌آهنگ‌سازی سیاست‌ها^{۱۷}، و آشکال نوین به‌هم‌وابستگی^{۱۸} (Jensen, 2014, p. 62–3). اثر سرریز بر تعمیق و گسترش همکاری‌ها از یک بخش به بخش دیگر دلالت دارد، که مستلزم تعهد سیاسی و فن‌سالارانه است (Schmitter, 2004). نوکارکردگرایی، دادوستدهای میان‌بخشی را توضیح می‌دهد، پیوندی تدریجی میان بازیگران دولتی و غیردولتی ایجاد می‌کند، و راهی برای ساختن همکاری و همگرایی سیاسی گسترده تری را میسر می‌سازد (Haas, 1958). نوکارکردگرایی همچنین فضایی برای کارگزاری نمایندگان واحدهای سیاسی و فن‌سالاران پدید می‌آورد، و بدین ترتیب جامعه‌پذیری نخبگان به عنوان پیامد همان دادوستدها شمرده می‌شود که می‌تواند با حفظ منافع ملی، به تشکیل اهداف سیاسی تازه و تعهدات مشترکی بیانجامد. با این همه، نوکارکردگرایان آگاهند که اگر نمودهای عملی و بیشینه‌سازی منافع توسط دیگر نیروهای سیاسی تقویت نشوند، "همگرایی می‌تواند به واگرایی بدل شود" (Haas, 1968, p. xxiii).

در برنامه پشتیبانی از صلح اتحادیه اروپا نیز مؤلفه‌های نوکارکردگرایی وجود دارد. ایده تقویت ظرفیت‌های میانجی‌گری و گفتگوی اتحادیه اروپا^{۱۹} به روشنی بیان می‌کند که اشتغال اتحادیه اروپا به میانجی‌گری در منازعات در ورای مرزها، مبتنی بر "تجربه خودش به عنوان یک پروژه صلح" در ترکیب با گستره وسیعی از منابع مالی و سیاسی و تخصص فنی است (Council of the European Union, 2009, p. 6). مصاحبه‌های ما با مقامات رسمی اتحادیه اروپا نیز تأیید کرد که فرهنگ سازمانی‌شان، شامل بسیاری از ابعاد نوکارکردگرا در تمامی حوزه‌های عملیاتی است که از آن جمله می‌توان گفتگوهای مشکل‌گشایانه^{۲۰}، مسائل به هم پیوسته^{۲۱} و اثر سرریز اشاره کرد (Interview with a former EU official, June 2015). پیاده‌سازی رویکرد جامع اتحادیه اروپا به منازعات خارجی، بیشتر بر دوش متخصصانی است که برای نهادهای اتحادیه اروپا کار می‌کنند و تا حدی نیز از کشورهای عضو اتحادیه استقلال عمل دارند. فرهنگ درونی را (به ویژه تبدیل ساحت‌های سیاسی به راهکارهای فنی) به روشنی می‌توان در اشتغال اتحادیه اروپا به پیشگیری از منازعه، صلح‌سازی و مدیریت بحران

¹⁶ elite socialization

¹⁷ harmonization of policies

¹⁸ interdependency

¹⁹ The Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities

²⁰ problem-solving negotiations

²¹ issue-linkage

از راه همکاری‌های فنی مشاهده کرد (European Commission, 2010). برای نمونه، اصول راهنمای کاربست *ابزار ثبات*^{۲۲} (IfS) اتحادیه اروپا بازتاب نگاهی نوکارکردگرا است، چرا که تأکید دارد "پیوند میان ابعاد درونی و بیرونی سیاست امنیتی...همگرایی ابزارهای همکاری و کنش‌های سیاسی را تقویت کرده است"، و چنین میانجی‌گری‌هایی معمولاً با حضور متخصصانی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا انجام می‌گیرد (European Union, 2014, p. 5). سیاست همسایگی و گسترش اتحادیه اروپا یکی دیگر از نمونه‌های تأثیر مفروضات نوکارکردگرای اتحادیه اروپا بر رویکرد جامعش است؛ در اجرای این سیاست، اتحادیه اروپا می‌کوشد با بهره‌گیری از تدابیر پیش‌الحاقی همچون کمک‌های فنی و مالی، اطمینان پیدا کند که کشورهای بالکان غربی و همسایگان شرقی‌اش می‌توانند در فرایند پیوستن به اتحادیه اروپا، مشکلات عمده منطقه‌ای و داخلی خود را (خواه این مشکلات منحصر به یک کشور خاص باشند، خواه ماهیتی فرامرزی داشته باشند) که به منازعات حاکمیتی در منطقه برمی‌گردند، حل و فصل کنند (Keil and Arkan, 2015).

کاربست بالقوه نوکارکردگرایی در کنش‌ورزی‌های اتحادیه اروپا در پشتیبانی از صلح، نیازمند تحلیل بیشتری از طریق بررسی دقیق و مفهومی‌بندی این کنش‌ورزی‌هاست. در این مقاله، ما کوزوو را به عنوان مطالعه موردی گویایی برای مفهوم‌بندی صلح نوکارکردگرا برگزیدیم، که ترکیب منحصر به فردی از چند مؤلفه را به نمایش می‌گذارد. کوزوو، نخستین نمونه منسجم از اشتغال اتحادیه اروپا به حل منازعات منطقه‌ای را به نمایش می‌گذارد؛ در بستر همین فرایند گسترش اتحادیه اروپا بود که بزرگترین عملیات سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه اروپا تا کنون، یعنی *مأموریت اتحادیه اروپا برای حاکمیت قانون در کوزوو*^{۲۳} (EULEX) انجام شد. این مؤلفه‌ها، توان اتحادیه اروپا برای بهره‌برداری از نوکارکردگرایی را به عنوان رویکردی برای ایجاد صلح افزایش می‌دهند. مهم‌تر از همه، کوزوو به مطالعه موردی مهمی برای نظریه‌پردازی کنش‌ورزی‌های سیاست خارجی و صلح‌سازی اتحادیه اروپا بدل شده است، و ویژگی‌های مشترکی با مسائل حل‌ناشده در بحران ۲۰۱۱ بالکان غربی، و جنبه‌های مشابهی با مسئله استقلال مورد منازعه همسایه‌های شرقی اتحادیه اروپا دارد (Bono, 2010; Economides and Ker-Lindsay, 2015; Bergmann and Niemann, 2015). از این رو، باید این چشم‌اندازها را گسترش داده و نشان دهیم چطور اتحادیه اروپا برای عادی‌سازی روابط میان کوزوو و صربستان از شگردهای نوکارکردگرا بهره برده، و مسائل بسیار حساس سیاسی را با رویکردهای فنی حل و فصل کرده است.

رویکرد اتحادیه اروپا به عادی‌سازی روابط میان کوزوو و صربستان

²² Instrument for Stability

²³ EU's Rule of Law Mission in Kosovo

فهم گفتگوهای عادی‌سازی روابط میان کوزوو و صربستان که توسط اتحادیه اروپا تسهیل شده بود، از چشم اندازی نوکارکردگرا، مستلزم پیگیری چند ویژگی کلیدی است که این فرایند را شکل دادند. پنج ویژگی زیر از اهمیت خاصی برخوردارند:

۱. شرایط زمینه‌ای هر دو طرف برای آغاز فرایند صلح مستعد بود، و در نتیجه، عادی‌سازی روابط میان کوزوو و صربستان، برای هر دو کشور به عنوان یک شرط محوری برای پیشبرد فرایند متوقف‌شده‌ی پیوستن به اتحادیه اروپا پدیدار شد.
۲. گفتگوها و ترتیبات فنی در حوزه‌های سیاست فرودین، باعث ایجاد اعتمادسازی، جامعه‌پذیری و تعهدات دوجانبه شد.
۳. اثر سرریز موافقت‌های فنی، باعث آغاز گفتگوهای سیاسی در سطح عالی شد که مسائل سیاسی حساس مطرحه را حل و فصل کرد.
۴. ماهیت چندپهلوی، زبان فنی و معانی استعلایی موافقت‌ها، راه را برای پیشبرد و حل مسائل حساس سیاسی مانند حاکمیت، و عضویت منطقه‌ای باز کرد، بی آنکه تأثیری منفی بر منافع شخصی و مشروعیت داخلی طرفین داشته باشد.
۵. اتحادیه اروپا به جای تمرکز بر نتایج و تأثیرات موافقت‌ها، پاداش‌دهی به طرفین را براساس روند کار و تعهدشان قرار داده بود، تا احتمال پس‌ریز^{۲۴} و عقب‌گرد طرفین در فرایند صلح را کاهش دهد.

نخستین ویژگی گفتگوهای کوزوو و صربستان، شرایط زمینه‌ای بود. در دو دهه اخیر چندین فرصت‌سوزی در فرایندهای صلح میان کوزوو و صربستان رخ داد. کوشش‌های ناکام صلح‌سازی پس از اعلام استقلال کوزوو، راه را برای مداخله بین‌المللی، میانجی‌گری اداره موقت سازمان ملل، و حضور بین‌المللی بلندمدت هموار کرد (Weller, 2009). قرار دادن کوزوو تحت اداره موقت سازمان ملل، وضعیت سیاسی این کشور را در یک برزخ نامعلوم رها کرد، که در نتیجه آن هم صرب‌ها و هم آلبانیایی‌های کوزوو از ناتوانی در اعمال حاکمیت بر کوزوو ناخرسند بودند. از سویی صربستان خواستار بازگشت کوزوو به صربستان بود، و از سوی دیگر نمایندگان آلبانیایی‌های کوزوو خواستار استقلال فوری بودند (Phillips, 2012). پس از دو سال مذاکره، صربستان در سال ۲۰۰۷، پیشنهاد فرستاده ویژه سازمان ملل برای برقراری استقلال تحت نظارت در کوزوو را رد کرد، و در پی آن روسیه تهدید کرد هرگونه حمایت از طرح آتیساری^{۲۵} را در شورای امنیت سازمان ملل وتو خواهد کرد.

²⁴ spillback

²⁵ Ahtisaari

این واکنش، کوزوو را واداشت تا در فوریه ۲۰۰۸ با هماهنگی آمریکا و قدرت‌های بزرگ اروپایی استقلال خود را اعلام کند، و به صورت یک‌جانبه طرح آتیساری را تحت نظارت بین‌المللی پیاده کند (Visoka and Bolton, 2011). اگرچه وضعیت در شمال کوزوو از پایان درگیری‌ها در ۱۹۹۹ تا آن زمان نیز پرتنش بود، اعلام استقلال وضعیت را وخیم‌تر کرد؛ چنانکه شواهد آن را می‌توان در افزایش مقاومت صرب‌های محلی، افزایش حملات به مأموران اتحادیه اروپا برای حاکمیت قانون در کوزوو و نیروهای صلح‌بان سازمان ملل مشاهده کرد. اعلام استقلال موجب وضع تحریم‌هایی علیه دولت کوزوو نیز شد (UN Security Council, 2008; Crisis Group, 2008). پلیس کوزوو در جولای ۲۰۱۱ کوشید با مداخله، اقتدار خود را در مناطق گمرکی شمال تثبیت کند، اما باعث برانگیختن مقاومت بیشتر و خشونت‌های جزئی شد. در چنین شرایطی بود که اتحادیه اروپا تصمیم گرفت نقشی فعالانه اتخاذ کرده و گفتگوهای میان کوزوو و صربستان را تسهیل کند.

ریشه گفتگوهای عادی‌سازی روابط میان کوزوو و صربستان که توسط اتحادیه اروپا تسهیل شده بود، در یک عامل تاریخی تصادفی دیگر نهفته بود که به نظر نای (۱۹۶۵)، باید در بررسی روندهای نوکارکردگرا مدنظر قرار گرفته شود. در پی استقلال کوزوو در سال ۲۰۰۸، صربستان خواستار نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری (ICJ) پیرامون اعلام استقلال کوزوو بر اساس قوانین بین‌المللی شد. در جولای ۲۰۱۰، دیوان بین‌المللی دادگستری اعلام کرد که "اعلام استقلال در تاریخ ۱۷ فوریه ۲۰۰۸، ضدیتی با قوانین عمومی بین‌المللی ندارد" (International Court of Justice, 2010, p. 8). کمی بعدتر در همان سال، در نشست سالانه مجمع عمومی سازمان ملل متحد، با تصویب قطعنامه‌ای، نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری پذیرفته شد و از اتحادیه اروپا خواسته شد تا فرایند عادی‌سازی روابط میان کوزوو و صربستان را تسهیل کند تا از این رهگذر، صلح، امنیت و ثبات در منطقه برقرار شده و نیز به گسترش همکاری‌ها، پیشبرد روند پیوستن به اتحادیه اروپا و تقویت زندگی مردمان این کشورها کمک شود (UN General Assembly, 2010). اتحادیه اروپا همان زمان نیز نقش اول بین‌المللی را در کوزوو بر عهده داشت، از مأموریت مدیریت موقت سازمان ملل متحد در کوزوو (UNMIK) گرفته تا مأموریت اتحادیه اروپا برای حاکمیت قانون در کوزوو (EULEX) که در سال ۲۰۰۸، تنها چند روز پیش از اعلام استقلال کوزوو، به اجرا درآمد بود.

اتحادیه اروپا پیش از بر عهده گرفتن نقش اصلی در کوزوو، از ثبات‌سازی در کوزوو از راه نهادسازی و توسعه اجتماعی-اقتصادی پشتیبانی کرد. اتحادیه اروپا همچنین با وجود اختلافات درونی میان کشورهای عضو خود

از روند پیوستن کوزوو به این سازمان حمایت کرد (Fagan, 2014). از این نگاه، چشم‌انداز پیوستن به اتحادیه اروپا هم برای کوزوو و هم برای صربستان نیروی انگیزاننده‌ای بود که آنها را پای میز گفتگو می‌کشاند. گفتگوی کوزوو و صربستان، محکی جدی برای سنجش دیپلماسی اتحادیه اروپا و ظرفیت‌های آن برای حل و فصل منازعات منطقه‌ای شد (European External Action Service, 2014). در گفتمان سیاستگذاری، گفتگوی کوزوو و صربستان، به عنوان دستاورد بزرگ سیاست خارجی اتحادیه ترسیم شد و شاهدی بر این بود که اتحادیه اروپا همکاری قابل اتکا برای سازمان ملل است (European External Action Service, 2014). اولریک لوناچک (۲۰۱۲، p. 150) یکی از گزارشگران ویژه سابق پارلمان اروپا در کوزوو، اظهار داشت که "فرایند گفتگوی میان صربستان و کوزوو به میانجی‌گری اتحادیه اروپا... نمونه خوبی از قدرت نرم دگرگون‌ساز این اتحادیه است".

ویژگی دوم گفتگوی میان صربستان و کوزوو، تبدیل مسائل حساس سیاسی به فرایندهای فن‌سالارانه بود. گفتگوی میان صربستان و کوزوو، در قالب گفتگویی فنی آغاز شد و سپس به یک گفتگوی سیاسی در سطح عالی گسترش یافت. در فاصله مارس ۲۰۱۱ تا اکتبر ۲۰۱۲، این گفتگوها، بحث‌هایی پیرامون همکاری‌های منطقه‌ای، حق جابجایی (حق تردد) و حاکمیت قانون را نیز در بر گرفت که در واقع شروط اساسی تعیین‌شده توسط اتحادیه اروپا برای همگرایی منطقه‌ای بودند (European External Action Service, 2011c). پس از اکتبر ۲۰۱۲، این گفتگو به سطح سیاسی عالی گسترش یافت، و از آن زمان تا کنون هر دو مسیر گفتگو به موازات یکدیگر در جریان هستند. در آغاز، اتحادیه اروپا تصریح کرد که "شیوه اروپایی حل مشکلات، گفتگو است و هدف گفتگوها افزایش همکاری‌ها و نزدیکتر کردن پریستینا و بلگراد به اتحادیه اروپا است" (European External Action Service, 2011c). مسائلی که قرار بود در طول گفتگوی میان صربستان و کوزوو به آنها پرداخته شود، مسائل بسیار حساس سیاسی بودند که در مدتی بیش از یک دهه نه توسط ماموریت اداره موقت سازمان ملل متحد در کوزوو (UNMIK) حل و فصل شده بودند و نه توسط خود طرفین. استفان لن^{۲۶} (2012، p. 8)، یکی از مقامات ارشد سابق اتحادیه اروپا اظهار داشت که "برخلاف نامش، این گفتگویی فنی نبود، بلکه ماهیتی کاملاً سیاسی داشت، چرا که هریک از مسائل مورد بحث، جنبه‌های حساسیت برانگیز خود را داشت". اساس این فرایند، یافتن راهکاری پذیرفتنی برای هر دو طرف بود که از طریق آن، صربستان، نهادهای موازی خود را از کوزوو برچیند، به صورت عملی (یا دوفاکتو) اقتدار قانونی و سیاسی کوزوو در سرزمین کوزوو را بپذیرد، و آن را کشوری مستقل در منطقه برشمارد

²⁶ Stefan Lehne

(Interview with a Kosovo government official, January 2015). به همین اندازه اهمیت داشت که کوزوو نیز تا حدی نفوذ صرب‌های ساکن کوزوو را از طریق گنجاندن ساختارهای موازی موجود در کشور بپذیرد و خودگردانی مستقل اجتماع صرب‌های کوزوو را گسترش دهد (Interview with a former EU official, June 2015). اتحادیه اروپا ذیل گفتمان حاکمیت قانون به عنوان شرط کلیدی پیوستن به اتحادیه که برای هر دو طرف پذیرفتنی بود، توانست به این مسائل سیاسی بسیار حساس بپردازد (Cooper, 2015, نک).

تقلیل امر سیاسی به امر فنی تنها از راه تجزیه جنبه‌های مختلف مسائل سیاسی حساس به مسائل فنی میسر بود، با این هدف که راه‌هایی برای پیشرفت باز شود (Cooper, 2015). اتحادیه اروپا تصریح کرد که "مسیر اتحادیه اروپا نیازمند چند چیز از سوی همگان است. نیازمند کار بسیار بر روی مسائل فنی است که باید به آنها پرداخت، و نیازمند این است که ما با کلیت اتحادیه اروپا به سوی یک جهت سیاسی پیش برویم" (European External Action Service, 2011a, p. 2). به خاطر ماهیت آشتی‌جویانه هر توافقی که از گفتگوهای فنی حاصل می‌شد، در گفتگوها نیز پیشرفت حاصل شد، و در نتیجه، هر یک از طرفین، به شکل ملموسی از توافقات منتفع می‌شد (Interview with a former EU official, June 2015). این رویکرد نوکارکردگرا، کارایی بالایی در پرداختن به مسائل حساسی داشت که به توانایی کوزوو در گرداندن امور کشور به عنوان یک دولت کارآمد، و نیز رفع گلايه‌های جامعه صرب‌های ساکن کوزوو مرتبط بود. نمایندگان سیاسی ارشد از کوزوو و صربستان، گفتگوها را پیش می‌بردند و چندین متخصص و فن‌سالار نیز به آنها کمک می‌کردند. پیش از رسیدن به هر توافقی، چندین دور مباحثه در سطح سیاسی و کارگروه‌های فنی برگزار می‌شد تا تسهیل‌گران بتوانند حوزه‌هایی را شناسایی کنند که می‌توان آنها را در متن نهایی گنجانند (Interview with a Kosovo representative in the technical dialogue, April 2014). پس از توافق بر سر متن نهایی، نشست‌های تکمیلی پیرامون نحوه پیاده‌سازی توافقات برگزار می‌شد (BIRN, 2015). توافقات فنی به جز حل دشواری‌های عملی در وهله نخست، همچنین به دلیل اینکه رابطه عملی از پیش حل شده بود، هزینه به رسمیت شناختن رسمی نیز کاهش می‌یافت.

گفتگوهای فنی به چندین توافق مهم پیرامون همکاری‌ها و نمایندگی‌های منطقه‌ای، مدیریت یکپارچه مرزی، تنظیم مراحل گمرکی، بازگرداندن پرونده‌های ثبت اراضی و ثبت احوال، و شناسایی متقابل مدارک دانشگاهی شد. نخستین موافقت‌نامه فنی، به تاریخ جولای ۲۰۱۱، به مسئله حق جابجایی (یا حق تردد) و مشکلات

عملی نگهداری از پرونده‌های ثبت اراضی و ثبت احوال کوزوو در صربستان پرداخت. "موافقت‌های نهایی" با زبانی فنی نوشته شد اما پیامدهای سیاسی گسترده‌ای داشت، از جمله گسترش اقتدار کوزوو در شمال کشور، برچیدن سنگربندی‌های صربستان در مرزهای شمالی، و به رسمیت شناختن مدارک مسافرتی کوزوو توسط صربستان. توافق‌ها پیرامون پرونده‌های ثبت اراضی و ثبت احوال، برآمده از نیاز فوری به برپایی یک سامانه قابل اتکای ثبت احوال و املاک در کوزوو بود تا فرایند پیوستن این کشور به اتحادیه اروپا تسریع شود. از سوی دیگر برای صربستان فرصتی بود تا بازگرداندن پرونده‌های ثبت اراضی و ثبت احوال را مشروط به بازگرداندن دارایی‌هایش از کوزوو کند (Agreed Conclusions: Freedom of Movement, 2011; Agreed Conclusions: Civil Registry Book, 2011). موافقت بر سر تأییدیه‌های گمرکی، در پایان دادن به قاچاق مواد غذایی از دو سوی مرزها کمک بسیاری کرد و نشانه حذف ممنوعیت‌های تجاری بود (Agreed Conclusion: Customs Stamp, 2011). توافق پیرامون مدیریت یکپارچه مرزی/سرحدات^{۲۷} (IBM) به معنای مرزبندی بالفعل یا (دوفاکتو) میان کوزوو و صربستان، و نیز به معنای شناسایی بالفعل تمامیت ارضی کوزوو توسط صربستان بود (IBM Agreed Conclusions, 2011). توافق پیرامون همکاری‌ها و نمایندگی‌های منطقه‌ای (۲۰۱۲) کوزوو را قادر ساخته تا به عنوان کشور شریک، به عضویت چندین سازمان منطقه‌ای دربیاید، و همچنین درجه عضویت خود را در دیگر سازمان‌های مهم اروپایی مانند شورای همکاری منطقه‌ای^{۲۸}، فرایند همکاری اروپای جنوب شرقی^{۲۹}، و بانک اروپایی بازسازی و توسعه^{۳۰} گسترش دهد. توافق پیرامون مبادله افسران رابط^{۳۱} نیز گامی به سوی برقراری روابط مستقیم دیپلماتیک بود.

ویژگی سوم گفتگوی میان صربستان و کوزوو، اثر سرریز توافق‌های فنی بود. پس از هر توافق، اتحادیه اروپا بر اهمیت ادامه گفتگوها، عمل‌گرایی، و توافق‌های جدید تأکید می‌کرد (European External Action Service, 2011b). گفتگوهای فنی، راه را برای یک گفتگوی سیاسی در سطح عالی باز کرد، و بعداً گفتگوی سیاسی به نوبه خود، توافق‌های جدید فنی را ممکن ساخت. اگر نقطه آغاز را توافق اولیه فنی بر سر حق جابجایی در نظر بگیریم، پیاده‌سازی آن نیازمند توافق بر سر تأییدیه‌های گمرکی و حق جابجایی کالا میان کوزوو و صربستان بود. سپس این دو توافق، فشاری برای حل مسئله مدیریت یکپارچه مرزی پدید آوردند

²⁷ integrated border/boundary management

²⁸ Regional Cooperation Council

²⁹ South East European Cooperation Process

³⁰ European Bank for Reconstruction and Development

³¹ liaison officers

تا اجازه عبور و مرور عادی مردم و کالاها از مرزهای دو کشور صادر شود. توافق‌های مربوط به دادوستد منطقه‌ای کوزوو، نیازمند توافق بر سر نمایندگی و همکاری منطقه‌ای بودند. بدین ترتیب، توافق بر سر نمایندگی و همکاری منطقه‌ای، نقش ماموریت اداره موقت سازمان ملل متحد در کوزوو (UNMIK) به عنوان نماینده کوزوو در سطح منطقه‌ای را حذف کرد و باعث تقویت حاکمیت خارجی کوزوو و محدود شدن نقش جایگاه بیطرفانه سازمان ملل در کوزوو شد. نیاز به هماهنگی بیشتر در پیاده‌سازی توافق‌های فنی، استقرار افسران رابط در پایتخت‌های کشور دیگر را برای هر دو طرف پذیرفتنی کرد، و بدین صورت راه را برای برقراری روابط دیپلماتیک بالفعل، بر پایه هنجارها و کنش‌ورزی‌های دیپلماتیک باز کرد (Interview with a former EU official, June 2015).

در آغاز اتحادیه اروپا تصریح کرد که " شیوه اروپایی حل مشکلات، گفتگو است و هدف گفتگوها افزایش همکاری‌ها و نزدیکتر کردن پرستینا و بلگراد به اتحادیه اروپا است " (European External Action Service, 2011c). برای رسیدن به این هدف، اتحادیه اروپا مجبور به گره‌گشایی از اختلافات عمیق میان اعضای خود درباره وضعیت سیاسی کوزوو بود (see Economides and Ker-Lindsay, 2010). اتحادیه اروپا

از آغاز برای هر دو طرف محتوای فرایند را روشن کرد: فرایند پیش رو روندی گام به گام است، که از مسائل ساده‌تر آغاز می‌شود و به سوی مسائل پیچیده‌تر پیش می‌رود و نامحدود نخواهد بود. هدف، عادی‌سازی تدریجی روابط دو طرف، بدون خدشه وارد کردن به موضع طرفین درباره وضعیت قانونی‌شان، و نیز پیشبرد روند پیوستن هر دو کشور به اتحادیه اروپا بود. (European Union, 2013, p. 6)

با این همه، این گفتگو یک تمرین ساده اعتمادسازی نبود. چنانکه پیشتر اشاره شد، انتخاب و طراحی گام‌های تدریجی که بر پایه مفروضات نوکارکردگرایی بود، یک پویای فرایند-محور درونی برای دیگر اصلاحات فنی ایجاد کرد. این امر، مباحثاتی طولانی پیرامون مسائل فنی را در برمی‌گرفت که در آن هم سیاستمداران و فن‌سالارانی از کشورهای صربستان و کوزوو، و هم متخصصانی از کمیسیون اروپا و سرویس اقدام خارجی اروپا (EEAS) حضور داشتند (Interview with a former EU official, June 2015). چنین دستور کار از سوی اتحادیه اروپا بود و در بیشتر موارد نیز اتحادیه اروپا نسخه آخر توافق را تنظیم می‌کرد اما دو طرف بودند که محتوای توافق را شکل می‌دادند.

فرایند تدریجی مذاکره بر سر ابعاد فنی خاص، اثر سرریزی به مباحثات سیاسی حساس‌تر داشت. معلوم شد گفتگوهای فنی به تنهایی کافی نیستند و برای اطمینان از تعهد سیاسی محکم‌تر، مشروعیت داخلی و پیشبرد

سریع‌تر نتایج توافق‌ها، می‌بایست فرایند را به سطح عالی سیاسی ارتقا داد. گشایش اصلی در گفتگوهای صربستان و کوزوو، مذاکرات بر سر نخستین توافق حاکم بر اصول عادی‌سازی روابط (که به توافق بروکسل نیز شهرت دارد) بود که در تاریخ ۱۹ آوریل ۲۰۱۳ حاصل شد. این توافق، پس از این حاصل شد که گفتگوهای فنی به گفتگوهای سیاسی در سطح نخست‌وزیران ارتقا یافت؛ گفتگوهایی که توسط نماینده عالی اتحادیه اروپا در سیاست خارجی و امنیتی تسهیل شد. پیش از دستیابی به این توافق، گفتگوی سیاسی در سطح عالی شامل بیش از ده دور مذاکره پیرامون پیاده‌سازی توافقات فنی و توافق بر سر یک پیمان سیاسی جامع‌تر بود (Crisis Group, 2013). توافق بروکسل شامل ۱۵ بند است که ماهیت و دامنه فعالیت جامعه/انجمن شهرداری‌های صرب نشین در کوزوو، و نمایندگی و اختیارات پلیس در شمال کوزوو را تعریف می‌کند؛ سازماندهی و فعالیت ارگان‌های قضایی و دادگاه‌ها در شمال کوزوو را تنظیم می‌کند؛ به شرح سازماندهی انتخابات محلی در شمال کوزوو می‌پردازد؛ و بر پشتیبانی دوجانبه برای پیوستن به اتحادیه اروپا تأکید دارد.

گسترش حقوق ویژه سرزمینی و قومی برای صرب‌ها، یکی از شروط کلیدی صربستان برای همکاری در گفتگوهای مذکور بود (Government of Serbia, 2015). این دغدغه با تشکیل یک جامعه/انجمن از شهرداری‌های صرب‌نشین به عنوان یک موجودیت قومی مرتفع شد، تا بدین ترتیب صرب‌ها بتوانند با سازماندهی مجدد نمایندگی خود در پارلمان کوزوو، کنترل حکمرانی، امنیت و دادگستری را در شمال کوزوو برای خود حفظ کنند. این امر بر خودمختاری صرب‌های کوزوو افزود و دولت صربستان را از دو جهت منتفع کرد: نخست با تقویت این گفتمان داخلی که صربستان به مردمش در کوزوو اهمیت می‌دهد؛ دوم از راه آغاز گفتگوهای پیوستن به اتحادیه اروپا (Interview with a Kosovo-Serb civil society activist, May 2014). علیرغم همه تردیدها، این جامعه/انجمن، پتانسیل این را دارد که به عنوان یک انگیزه نهادی، و سازوکاری برای پیشبرد بیشتر همگرایی جامعه صرب در کوزوو عمل کند، و همچنین اعتماد میان اقوام و مشارکت اجتماعات گوناگون در زندگی عمومی را ارتقا دهد (KIPRED, 2013). در عوض، صربستان پذیرفت تا بالاخره پس از ۱۵ سال، ساختارهای موازی‌اش را در کوزوو منحل کند. استدلال کوزوو این بود که تا زمانی که ساختارهای موازی و غیرقانونی صرب در شمال کوزوو حاضر هستند، هیچ‌گونه عادی‌سازی روابط در کار نخواهد بود، چرا که حضور این نهادها اقتدار کوزوو را زیر سوال می‌برد (European Commission, 2014, p. 5–6).

در حالی که توافق بروکسل تصریح کرده بود که پلیس کوزوو، تنها قدرت مشروع و قانونی برای برقراری نظم در شمال کوزوو است، توافق شد تا یک فرمانده پلیس محلی از جامعه صرب‌ها به کار گماشته شود. این توافق، دادگاه‌های موازی صربی را منحل کرد و تصویب شد تا نظام دادگستری واحد کوزوو، تنها قدرت مشروع در کشور

باشد (BIRN, 2015). این مصالحه‌های متوازن، دولت صربستان را قادر ساخت تا حضور خود در گفتگوهای عادی‌سازی را به عنوان ابزار ضمانت حقوق جمعی صرب‌های کوزوو توجیه کند (Government of Serbia, 2015). افزون بر این، سیاست اعطای خودمختاری بیشتر، به صربستان اجازه داد تا از طریق نمایندگی پررنگ‌تر احزاب سیاسی صرب در دولت محلی و پارلمان کوزوو، نفوذ غیرمستقیم خود را حفظ کند (Janjić, 2015). این دادوستد برای کوزوو دردناک بود، اما برای پیشرفت در مسئله حاکمیت و شناسایی بین‌المللی‌اش ضروری می‌نمود.

چهارمین ویژگی گفتگوی میان صربستان و کوزوو، زبان چندپهلوی و چندمعنای توافقات بود، که به دو طرف اجازه داد مفاد آن را به خواست خود تفسیر کنند. درحالی که کوزوو از توافقات برای تقویت حاکمیت خود بهره برد، صربستان از آنها برای تحکیم و پیشبرد حقوق صرب‌های کوزوو، و تقویت برنامه پیوستن خود به اتحادیه اروپا استفاده کرد (Economides and Ker-Lindsay, 2015). گفتگوی فنی نیز در ذات خود غیرسیاسی نبود؛ مقامات کوزوویی و صربستانی هر دو آگاهانه از مفهوم گفتگوی فنی بهره بردند تا اهمیت سیاسی مصالحه‌های لازم برای حل اختلافات را کاهش دهند (SEESOX, 2014, p. 3–4). با این همه، اگر از ادبیات شدیداً سیاسی برای توصیف مسائل مورد منازعه استفاده می‌شد، هیچ یک از دو طرف قادر به رسیدن به توافق نبود. تقلیل فرایندهای شدیداً سیاسی به فرایندهای فنی، آگاهانه و به قصد پرهیز از برانگیختن مخالفت‌های شدید میان احزاب و گروه‌های مدنی در صربستان و کوزوو صورت گرفت. مخالفان در صربستان، گفتگوها را پذیرش تدریجی استقلال کوزوو تصور می‌کنند، و مخالفان در کوزوو، گفتگوها را برای حاکمیت کوزوو آسیب‌زا و عامل ایجاد شکافی قومیتی در کشور می‌دانند (Janjić, 2015; Crisis Group, 2013). "توافقاتی نهایی" در اوج ابهام و چندمعنایی بودند، و چنین زبانی آگاهانه با این نیت انتخاب شده بود تا از احتمال سیاسی‌سازی این مسائل کاسته شود، و ضمناً هر دو طرف بتوانند این توافقاتی فنی را به عنوان توافقاتی منطبق با منافع ملی، به مخاطبین داخلی خود قالب کنند.

چند مثال عینی می‌تواند نشان دهد چگونه برای ایجاد امکان تصمیم‌گیری عملگرایانه بر بنیادهای فنی، مسائل شدیداً سیاسی و اساخته شدند. توافق بر سر حق جابجایی تصریح می‌کند که شهروندان کوزوو و صربستان می‌توانند بدون گذرنامه، و با ارائه مدارک شناسایی و تنها یک برگه مکتوب خروج/ورود، به مرزهای یکدیگر وارد شوند (Agreed Conclusions: Freedom of Movement, 2011). بدین نحو، مسئله شناسایی گذرنامه کوزوو، با استفاده از مدارک ملی جایگزین مرتفع شد. اتفاق مشابه دیگر در زمینه توافق گمرکی رخ داد، در حالی که صربستان از پذیرش مهری که به جمهوریت یا استقلال کوزوو اشاره کند سر باز می‌زد، اما شناسایی مهری با

سربرگ "گمرک کوزوو" را پذیرفت (Agreed Conclusions: Customs Stamp, 2011, p. 1). بدین ترتیب، صربستان، اقتدار و مشروعیت گمرکی کوزوو را پذیرفت، اما از پذیرش مستقیم استقلال این کشور پرهیز کرد. نمونه جالب دیگر، توافق مرزی است، که کوزوو آن را به مدیریت جامع مرزی^{۳۲} تعبیر می‌کند، و صربستان آن را مخفف مدیریت همگرایی سرحدات^{۳۳} می‌داند (IBM Agreed Conclusions, 2011). محتوای این توافق به نفع حاکمیت کوزوو است، چرا که عملاً مرزهای دو کشور را تعیین می‌کند، و گذرگاه‌های مرزی دائمی بین دو کشور مستقر می‌کند که در آن هریک از دو طرف، حوزه استحفاظی دیگری را به رسمیت می‌شناسد. همچنین قرارداد ترتیبات نمایندگی و همکاری منطقه‌ای^{۳۴} (۲۰۱۲) به کوزوو اجازه دسترسی به ابتکارات و سازمان‌های منطقه‌ای را می‌دهد، اما با ذکر این پانویس که استفاده از آن، ناقض قطعنامه ۱۲۴۴ شورای امنیت و نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری درباره اعلام استقلال کوزوو نیست. با وجود این ارجاع، کوزوو می‌تواند در همه نشست‌های منطقه‌ای شرکت کند. در آخر، ترتیبات ارتباطی، هیچ ارجاعی به نام کوزوو یا صربستان ندارند، بلکه در آن به "طرفین" اشاره شده است (Conclusions of the Chair: Liaison arrangements, 2013, p. 1). معنای دوگانه‌ای در سراسر توافق حاکم است تا هر دو طرف را راضی نگه دارد. طرف کوزوویی، از آن به عنوان دفتر رابط یاد می‌کند و آن را به مثابه یک نمایندگی دیپلماتیک در نظر می‌گیرد، در حالی که طرف صرب از آن به عنوان افسر رابط یاد می‌کند و آن را به مثابه یک جایگاه فنی و شخصی در نظر می‌گیرد (BIRN, 2015). بنابراین، هنجارهای دیپلماتیک شناسایی، به حفاظت عملی از دفتر و کارمندان آن واسازی شد. می‌شود بدون پذیرش دومی، اولی را پذیرفت.

پنجمین و آخرین ویژگی گفتگوهای صربستان و کوزوو، تمایل اتحادیه اروپا به پاداش دادن به انگیزه‌ها و تعهدات لفظی، به جای نتایج ملموس و پیامدهای فرایند صلح بود. از نگاه اتحادیه اروپا، همین که دو طرف در حال صحبت با یکدیگر هستند، و گفتگوها به کلی شکست نخورده، خود جای امیدواری به موفقیت دارد (Interview with a former EU official, June 2015). در طول گفتگوها، نماینده عالی اتحادیه اروپا، کاترین اشتون، گفتمانی در ستایش رهبران مذاکره‌کنندگان کوزوو و صربستان، به ویژه درباره نخست وزیران دو کشور یعنی هاشم تاچی و ایویتسا داچیچ به راه انداخت، و آنان را به خاطر قدرت رهبری، بصیرت، و شجاعت در تثبیت صلح و آینده اروپایی برای دو کشور کوزوو و صربستان می‌ستود (European External Action Service, 2013). اتحادیه اروپا کوشیده تا شرط‌گذاری مثبت را پیش ببرد و صرفنظر از اجرای عملی توافق‌ها، بخشی از مزایای

³² integrated border management

³³ integrated boundary management

³⁴ The Arrangements on Regional Representation and Cooperation

معهود خود را نیز به کشورها اعطا کرده است. برای نمونه در سال ۲۰۱۴، گزارش پیشرفت اتحادیه اروپا درباره صربستان، آغاز گفتگوهای پیوستن به اتحادیه را بر پایه "تعهد پیوسته این کشور به عادی‌سازی روابطش با کوزوو" توجیه کرد (European Commission, 2014, p. 1).

با وجود دستاوردهای پرشمار، گفتگوهای میان کوزوو و صربستان بدون چالش هم نبود. توافقی‌های برآمده از گفتگوهای فنی، فقط به صورت جزئی پیاده شده‌اند (BIRN, 2015). هر یک از دو طرف، پیاده‌سازی بخش‌هایی از توافق را که چندان مطابق منافع‌شان نبوده، به تعویق انداخته‌اند (Government of Serbia, 2015; Government of Kosovo 2015). هم کوزوو و هم صربستان، به پیچیدگی‌های داخلی حقوقی و نهادی برخوردند، به ویژه در مواردی که نیاز به اصلاح قانون وجود داشته است. شواهدی (اگرچه تا امروز محدود) وجود دارد که توافق‌ها، زندگی مردم را بهبود بخشیده است (BIRN, 2015). همچنین شماری از ابهامات بسیار مهم^{۳۵} وجود دارند که می‌توانند روند عادی‌سازی را معکوس کند. مهم‌ترین این ابهامات بسیار مهم، به این پرسش برمی‌گردد که پیاده‌سازی توافقی‌ها چه نوع زندگی سیاسی و نهادی را در کوزوو شکل می‌دهد و چه نقشی در پرورش صلح‌سازی بومی و آشتی قومیتی ایفا خواهد کرد. ابهام مهم دیگر، مربوط به پویای پیوستن کوزوو و صربستان به اتحادیه اروپاست، که برای هر دو طرف انگیزه اصلی حضور در گفتگوهای عادی‌سازی روابط به شمار می‌آید. پیدایش و گسترش موضع اروپاگرایی^{۳۶} (یا شکاکیت به اروپا)، بحران مهاجران و بی‌ثباتی منطقه‌ای، باعث شده تا ایده گسترش اتحادیه اروپا، محبوبیت خود را در میان اعضا از دست بدهد. افزون بر این، هنوز مشخص نیست نتیجه نهایی گفتگوها، به ویژه پیرامون موضوع تنظیم روابط دیپلماتیک میان کوزوو و صربستان چه خواهد بود. با همه این دشواری‌ها، پیشرفتی که از سال ۲۰۱۱ تا کنون به دست آمده، به ویژه در پدید آوردن دورنمایی برای حل مسائل کلیدی مطروحه، کاملاً ملموس است. با همه این توصیفات، ابهام‌های آتی می‌توانند نشان دهند که صلح نوکارکردگرا می‌تواند پس‌روی هم داشته باشد، اما باز هم رویکردی امیدوارکننده است که از دریچه آن می‌توان اشتغال اتحادیه اروپا به حل منازعات بلندمدت را نگریست.

نتیجه‌گیری: به سوی صلحی نوکارکردگرا

صلح نوکارکردگرا، چنانکه در این مقاله معرفی شد، روشی مفید برای صورتبندی رویکرد اتحادیه اروپا به گفتگوهای میان کوزوو و صربستان ارائه می‌کند. ویژگی‌های اصلی نوکارکردگرایی مانند برهمکنش امر سیاسی و امر فنی، واسازی مسائل بزرگ سیاسی به تصمیم‌های کوچک‌تر فنی، اثر سرریز و تغییر بنیادهای منافع (زمانی که با

³⁵ critical uncertainty

³⁶ Euroscepticism

بسترزدایی و تغییر از کاربرد اولیه خود برای توصیف فرایند پیوستن به اتحادیه اروپا استفاده می‌شوند)، ابزارهای مناسبی برای صورتبندی شیوه پرداختن اتحادیه اروپا به منازعات بلندمدت پیرامون پرسش‌های حساس حاکمیت، شناسایی و استقلال سیاسی هستند. این رویکرد نوکارکردگرا، به دنبال پیشروی از راه اجتناب از مسائل حساس و پرداختن به چیز دیگر نیست؛ بلکه می‌کوشد مسائل مورد منازعه را به تصمیم‌های روزمره و فنی تجزیه کند. رویکرد نوکارکردگرای اتحادیه اروپا در عادی‌سازی روابط میان کوزوو و صربستان، ابزار کارآمدی برای تبدیل و تجزیه مسائل حساس سیاسی به مسائل فنی بوده است، به ترتیبی که توافق در یک زمینه خاص، یافتن پاسخی رضایت‌بخش در دیگر زمینه‌ها را الزامی می‌کرد. این رویکرد ترتیبی به فرایند صلح، پیش از هر چیز، نوعی کنش‌ورزی و رویکردی فرایند-محور بوده است.

صلح نوکارکردگرا، رویکردی فارغ از ارزش به صلح نیست. وجه تمایز آن در توانایی اش در تغییر شکل مخالفت‌ها از راه واسازی زبان و کنش‌ورزی، و نیز تعبیر متفاوت معنای آنها، از راه فراهم آوردن فضای تسهیل‌گری طرف‌های ثالث است. فن‌سالاری در چارچوب صلح نوکارکردگرا، دست به سیاست‌زدایی از مسائل نمی‌زند، بلکه کمک می‌کند، هرچند به صورت موقت، معنای مسائل را به نحوی مجدداً صورتبندی شود که امکان تبدیل دشمنی‌ها و ایجاد همکاری به‌هم‌وابسته وجود داشته باشد. صلح نوکارکردگرا، موقعیت-محور، منعطف، و مشروط به وجود اراده سیاسی در طرف‌های درگیر برای یافتن پاسخی فنی به پرسش‌های سیاسی همچون رویکرد گذار به سوی عادی‌سازی روابط و روابط آشتی‌جویانه است. صلح نوکارکردگرا صلحی استاندارد شده نیست. قدرت را از بازیگران محلی نمی‌رباید، بلکه به ایجاد تبیین تازه‌ای از آن که برای همه طرف‌های درگیر پذیرفتنی باشد، کمک می‌کند. در بعضی زمینه‌ها، گفتگوی فنی که به کمک اتحادیه اروپا تسهیل شده بود، از گفتگوهای سیاسی در سطح عالی نیز مؤثرتر واقع شد چرا که در گفتگوهای فنی، رسمیت کمتری حاکم بود، انتظارات و فشارها کمتر و تجزیه عملی مسائل حساس سیاسی امکان‌پذیرتر بود. با این همه، در چندین مسئله حساس و بسیار مهم نیز پیشرفت‌هایی حاصل شد.

یک ویژگی تمایزدهنده دیگر صلح نوکارکردگرا، حضور گسترده بازیگران محلی و تملک فرایند است. در حالی که صلح‌سازی لیبرال و فن‌سالارانه معمولاً با تحمیل نسخه‌های بیرونی، راهکارهای کلیشه‌ای، و سرکوب رویکردهای جایگزین محلی برای حل منازعات گره خورده، صلح نوکارکردگرا می‌تواند چهره متفاوتی داشته باشد. صلح نوکارکردگرا می‌تواند یک راهبرد موقعیتی باشد که در آن بازیگران محلی، طرف‌های اصلی هستند و همانها شکل و محتوای توافق و شیوه پیاده‌سازی آن را تعیین می‌کنند. اگرچه تملک محلی فرایند ممکن است به بن‌بست بخورد، اما اغلب تصور بر این است که برای مشروعیت و پایایی فرایند صلح الزامی است (Donais, 2009).

درباره نقش میانجی‌گران بین‌المللی نیز صلح نوکارکردگرا به جای تحمیل، بر تسهیل تمرکز می‌کند. چنانکه در مورد کوزوو نیز مشاهده شد، اتحادیه اروپا تسهیل‌گری را به عنوان "مداخله کمتر مستقیم در شکل‌دهی به محتوای مذاکرات" تعریف می‌کند (Council of the European Union, 2009, p. 2). شواهد گویای آن است که نقش تسهیل‌گر اتحادیه اروپا در کوزوو، از ماهیت تحمیل‌گر ماموریت اداره موقت سازمان ملل متحد در کوزوو (UNMIK) مؤثرتر واقع شده است. با این همه، تردیدی نیست که شرط‌گذاری و مشوق‌های اتحادیه اروپا برای عضویت، عناصر اصلی در دگرگونی مواضع مخالف بازیگران بوده‌اند. بنابراین، صلح نوکارکردگرا که میان تسهیل‌گری بین‌المللی و تملک محلی جای گرفته، می‌تواند رویکرد مشکل‌گشایانه و رهایی‌بخشی باشد که میان ایده صلح‌سازی لیبرال و فرایند ایجاد صلح پل می‌زند.

اگرچه صلح نوکارکردگرا، در گفتگوهای میان کوزوو و صربستان کارآمد بوده، محتوا و بستر آن قابل انتقال نیست. کاربست آن در مورد کوزوو و صربستان، مشروط به اراده هر دو طرف برای مذاکره، و نیز وجود مشوق‌های جامع اتحادیه اروپا بود. بنابراین، صلح نوکارکردگرا در اینجا نه به عنوان توضیح جامع نتایج و خروجی‌ها، بلکه به عنوان ابزار مفهوم‌بندی رویکرد اتحادیه اروپا ارائه شده است. فلسفه‌ای که در بطن آن نهفته، قابل انتقال است، جایی که اگر شرایط اجازه دهد، می‌توان مسائل سیاسی را از راه واسازی حل کرد و تغییر شکل داد. از آنجا که نوکارکردگرایی، برآمده از خودپنداره بسیار مستحکم نخبگان سیاسی در تاریخ خود اتحادیه اروپاست، رویکردی است که احتمالاً دوباره سر بر خواهد آورد. برای اینکه رویکرد نوکارکردگرا به صلح، مؤثر واقع شود، معانی مسائل اصلی مورد منازعه باید قابلیت واسازی به تدابیر فنی و عملی کوتاه مدت و منفرد را داشته باشد تا بتوان به جای داوری، از راه تسهیل‌گری بر سر آنها توافق کرد، و با مشوق‌ها و تهدیدهای سازنده، آنها را تحقق بخشید. هدف، نه نادیده گرفتن سیاست قدرت است و نه سیاست‌زدایی از مراحل کار، بلکه واسازی و جدا کردن حوزه‌هایی است که می‌توان از مسیر آنها فرایندی به سوی توافق را آغاز کرد. این منطقی بر گرفته از تاریخ خود اتحادیه اروپاست که باعث می‌شود بتوانیم صلح نوکارکردگرا را روشی مفید برای فهم کنش‌ورزی‌های اتحادیه اروپا در پشتیبانی از صلح بدانیم.

راه ارتباطی:

دکتر گزیم وایزوکا

دانشگاه دوبلین

گلاسگوین D09 Y074

دوبلین، ایرلند

ایمیل: gezim.visoka@dcu.ie

References

'Agreed Conclusion 2 December 2011: IBM Agreed Conclusions'.

'Agreed Conclusions 2 July 2011: Freedom of Movement.

'Agreed Conclusions 2 September 2011: Customs Stamp'.

'Agreed Conclusions 24 February 2012: Arrangements Regarding Regional Representation and Cooperation'.

'Conclusions of the Chair: Liaison arrangements', March 2013.

Bassuener, K. and Weber, B. (2013) 'Not Yet a Done Deal: Kosovo and the Pristina-Belgrade

Agreement' (Sarajevo-Berlin: Democratization Policy Council, November 2013). Bergmann, J. and Niemann, A. (2015) 'Mediating International Conflicts: The European Union as an Effective Peacemaker?' JCMS, First view.

Bickerton, C. (2011) *European Union Foreign Policy: From Effectiveness to Functionality* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

BIRN (2015) *Big Deal, Lost in Stagnation: Civic Oversight of the Kosovo-Serbia Agreement implementation* (Pristina: Balkan Investigative Reporting Network).

Blockmans, S., Wouters, J. and Ruys, T. (2010) *The European Union and Peacebuilding: Policy and Legal Aspects* (The Hague: T.M.C Asser Press).

Bono, G. (2010) The European Union and 'Supervised Independence' of Kosovo: A Strategic Solution to the Kosovo/Serbia Conflict? *European Foreign Affairs Review*, Vol.15, No.2, pp.249–64.

Cooper, R. (2015) 'The Philosophy of the Belgrade–Pristina Dialogue', *European Western Balkans*, 16 July. Available at «<http://europeanwesternbalkans.com/2015/07/16/sir-robert-cooper-the-philosophy-of-the-belgrade-pristina-dialogue/>».

Council of the European Union (2009) 'Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities'. 15779/09.

Crisis Group (2008) *Kosovo's First Month*. Policy Brief No. 47, 18 March (Pristina: International Crisis Group).

Crisis Group (2013) *Serbia and Kosovo: The Path to Normalisation*. Europe Report No. 233, 19 February.

Donais, T. (2009) 'Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership on Post-conflict Peacebuilding Processes'. *Peace and Change*, Vol. 34, No. 1, pp. 3–26.

Economides, S. and Ker-Lindsay, J. (2010) 'Forging EU Foreign Policy Unity from Diversity: The 'Unique Case' of the Kosovo Status Talks'. *European Foreign Affairs Review*, Vol.15, No.4, pp.495–510. Economides, S. and Ker-Lindsay, J. (2015) "Pre-Accession Europeanization": The Case of Serbia and Kosovo'. *JCMS*, First online.

European Commission (2010) 'The EU Internal Security Strategy in action: Five steps towards a more secure Europe'. COM(2010) 673 final.

European Commission (2003) 'A secure Europe in a better world: European security strategy'. 12 December. European Commission (2014) 'Serbia 2014 Progress Report'. SWD(2014) 302 final.

European External Action Service (2011a) 'Remarks by the High Representative Catherine Ashton at the press point with Prime Minister of Kosovo, Mr Hashim Thaci'. A 213/11, 27 May.

European External Action Service (2011b) 'Statement by High Representative Catherine Ashton following the meeting with the President of Kosovo, Atifete Jahjaga'. A349/11, 6 September.

European External Action Service (2011c) 'Statement by the spokesperson of Catherine Ashton, EU High Representative on the start of the Belgrade–Pristina dialogue'. A 094/11, 8 March.

European External Action Service (2013) 'Statement by EU High Representative Catherine Ashton ahead of Kosovo elections'. 131031/02, Brussels, 31 October.

European External Action Service (2014) Press Statement 'Ashton tells UN Security Council: EU is committed partner for UN in search for international peace', 17 February. Available at «http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/170214_ca_un_en.htm»

European Union (2013) 'Joint Report to the European Parliament and the Council on Kosovo's progress in addressing issues set out in the Council Conclusions of December 2012 in view of a possible decision on the opening of negotiations on the Stabilisation and Association Agreement'. JOIN (2013) 8 final, 22 April.

European Union (2014) 'Regulation (EU) No 230/2014 of The European Parliament and of the Council, of 11 March 2014 establishing an instrument contributing to stability and peace'. 15 March.

Fagan, A. (2014) 'Democracy Promotion in Kosovo: Mapping the Substance of Donor Assistance and a Comparative Analysis of Strategies'. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 28, No. 1, pp. 115–35.

Government of Kosovo (2015) *Brussels Agreements Implementation State of Play*, 1 October 2014–20 March 2015 (Pristina: Government of Kosovo).

Government of Serbia (2015) *Progress Report on the Dialogue between Belgrade and Pristina* (Belgrade: Government of Serbia).

Haas, E. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957* (London: Stevens).

Haas, E. (1968) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957* (2nd edition) (Stanford CA: Stanford University Press).

Janjić, D. (2015) 'Challenges of the Normalisation Process between Serbia and Kosovo'. 3 April, Forum for Ethnic Relations. Available at «<http://www.fer.org.rs/sr/news/saopstenja/izazovi-procesa-normalizacije-odnosa-srbije-i-kosova.html>».

International Court of Justice (2010) 'Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo Summary of the Advisory Opinion, 22 July'. Available at «<http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16010.pdf>».

Jensen, C.S. (2014) 'Neo-functionalism'. In Cini, M. and Borrigan, N.P.S. (eds) *European Union Politics* (4th edition) (Oxford: Oxford University Press).

Keil, S. and Arkan, Z. (2015) *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans* (London: Routledge).

KIPRED (2013) 'The Implementation of Agreements of Kosovo-Serbia Political Dialogue'. Policy Paper No. 4/13.

Lehne, S. (2012) 'Kosovo and Serbia: Toward a Normal Relationship'. Carnegie Europe Policy Outlook, Brussels, March 2012.

Lucarelli, S. and Manners, I. (2006) *Values and Principles in European Union Foreign Policy* (London: Routledge).

Lunacek, U. (2012) 'Kosovo–Serbia: Will They Ever Come to Terms? What is the European Union's Role?'. In Dzihic, V. and Hamilton, D. (eds) *Unfinished Business: The Western Balkans and the International Community* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations).

Mac Ginty, R. (2012) 'Routine Peace: Technocracy and Peacebuilding'. *Cooperation and Conflict*, Vol. 47, No. 3, pp. 287–308.

Manners, I. (2002) 'Normative Power: A Contradiction in Terms'. *JCMS*, Vol. 40, No. 2, pp. 235–58.

Merlingen, M. and Ostraukaite, R. (2006) *European Union Peacebuilding and Policing* (London: Routledge).

Merlingen, M. and Ostrauskaite, R. (2008) *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective* (London: Routledge).

Ojanen, H. (2006). 'The EU and NATO: Two Competing Models for Common Defence Policy'. *JCMS*, Vol. 44, No. 1, pp. 57–76.

Phillips, D. (2012) *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U.S. Intervention* (Cambridge, MA: The MIT Press).

Politi, A. (1997) 'European Security: the New Transatlantic Risks'. *Chaillot Paper 209* (Paris: ISS).

Richmond, O., Bjorkdahl, A. and Kappler, S. (2011) 'The Emerging EU Peacebuilding Framework: Confirming or Transcending Liberal Peacebuilding?' *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 24, No. 3, pp. 450–2.

Richmond, O. (2014) *Failed Statebuilding: Intervention, the State, and the Dynamics of Peace Formation* (New Haven and London: Yale University Press).

Schmitter, P. (2004) 'Neo-functionalism'. In Wiener, A. and Diez, T. (eds) *European Integration Theory* (New York: Oxford University Press).

Schroeder, U.C. (2011) *The Organization of European Security Governance: Internal and External Security in Transition* (London: Routledge).

SEESOX (2014) 'Serbia/Kosovo: The Brussels Agreements and Beyond', Workshop Report. Available at «<http://www.old.sant.ox.ac.uk/seesox/publications/SerbiaKosovoWorkshopReport.pdf>».

Tocci, N. (2007) *The EU and Conflict Resolution: Promoting Peace in the Backyard* (London: Routledge).

UN Security Council (2008) 'Annex: Monthly report to the United Nations on the operation of the Kosovo Force'. S/2008/331, 18 May.

UN Security Council (2014) Resolution 2171 (2014), S/RES/2171, 21 August.

UN General Assembly (2010) 'Resolution on the Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law'. A/RES/64/298, 13 October.

UN General Assembly and Security Council (2009) 'Report of the Secretary-General on peacebuilding in immediate aftermath of conflict'. A/63/881-S/2009/304, 11 June.

Visoka, G and Bolton, G (2011) 'The Complex Nature and Implications of International Engagement after Kosovo's Independence'. *Civil Wars* Vol.13, No. 2, pp. 189–214.

Visoka, G. (2016) *Peace Figuration After International Intervention: Intentions, Events and Consequences of Liberal Peacebuilding* (Abington: Routledge).

Weller, M. (2009) *Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence* (Oxford: Oxford University Press).

White, B. (2004) 'Foreign Policy Analysis and the New Europe'. In Carlsnaes, W., Sjursen, H. and White, B. (eds) *Contemporary European Foreign Policy* (London: Sage Publishers).