

استراتژی و دیپلماسی جهانی اتحادیه اروپا

مایا کی دیویس کراس

چکیده

استراتژی جهانی جدید اتحادیه اروپا پیامدهای مهمی برای دیپلماسی اتحادیه اروپا از نظر اهداف و وسائل دارد. این مقاله ابتدا به تحلیل زمان بندی این استراتژی به عنوان اقدامی می پردازد که در جای خود در قالب دیپلماسی قرار می گیرد. دوم، در این مقاله چنین استدلال می شود که این استراتژی رویکردی گسترده تر و بسیار هوشمندانه تر به دیپلماسی را به صورت عملی ترسیم می کند. در نهایت، در این مقاله، به این موضوع اشاره می شود که این استراتژی فراروایتی جدید برای دیپلماسی اتحادیه اروپا است که به دنبال ارائه ترکیبی از ارزیابی واقع بینانه و اهداف آرمان گرایانه است.

کلیدواژه ها: اتحادیه اروپا، استراتژی جهانی اتحادیه اروپا، دیپلماسی، قدرت هوشمند

استراتژی جهانی اتحادیه اروپا (EUGS)¹ سندی اساسی و دارای ابعاد پیچیده بسیاری است که طیف وسیعی از امنیت و دفاع گرفته تا تاب آوری و سیاست همسایگی اروپا و سایر موارد را دربر می گیرد. بسته به اینکه کدام جنبه را مورد بررسی قرار دهیم، می توان نتایج متفاوتی گرفت. در واقع، برخی از بخش های استراتژی جهانی قوی تر هستند در حالی که برخی دیگر قطعاً ضعیف ترند. این مقاله به طور مشخص بر پیامدهای دیپلماسی اتحادیه اروپا بر استراتژی متمرکز است. در این مقاله چنین استدلال می شود که دیپلماسی یکی از نقاط قوت روشن استراتژی جهانی اتحادیه اروپا است.

از نظر دیپلماسی، استراتژی جهانی اتحادیه اروپا سندی مهم در برهه ای مهم از تاریخ اتحادیه اروپا است. این سند صرفاً محصول اقدامی معمول در چارچوب بوروکراسی نیست، بلکه یادآور طیف وسیعی از فعالیت هایی است که اتحادیه اروپا در حال حاضر فعالانه در آنها شرکت دارد. این سند بازتاب تجدید نظر در اهداف برای تقویت آنها و سازگاری شان با شرایط زمانی است. بخش عمده ای از نفوذ اتحادیه اروپا در جهان ناشی از وضعیت آن به عنوان یک بازیگر دیپلماتیک مهم است که معرف بهترین تلاش های بین المللی جاری برای ایجاد اجماع و همکاری می باشد.

¹ . EU Global Strategy

در حالی که کار دیپلمات‌های حرفه‌ای ممکن است غالباً خبرساز نشود، حدود ۱۴۰ هیئت نمایندگی آن در سراسر جهان که بخشی از سرویس اقدام خارجی اروپا (EEAS)^۲ به شمار می‌آیند، در زمینه اجرا و مدیریت سیاست خارجی اروپا به صورت روزانه - از تجارت گرفته تا مبادله اطلاعات و کمک‌های بشردوستانه، اهمیت حیاتی دارند. به خصوص در مواقع بحران، این «سفارتخانه‌های» اتحادیه اروپا نیز نقش مهمی در زمینه دیپلماسی عمومی ایفا می‌کنند و به دنبال اصلاح برداشت‌های نادرست از ماهیت اتحادیه اروپا در رسانه‌ها و ارتقای درک وفاداری کشورهای عضو به این پروژه جمعی هستند. این تلاش‌های دیپلماتیک، اغلب چهره اتحادیه اروپا را در صحنه جهانی به نمایش می‌گذارند.

استراتژی جهانی اتحادیه اروپا در مورد اولویت‌های سیاست خارجی اتحادیه اروپا روشن است. نیاز به تقویت امنیت و دفاع، مقابله با تهدید تروریستی جاری، پیگیری حفاظت از امنیت سایبری، دستیابی به امنیت انرژی و مشارکت در ارتباطات استراتژیک از جمله این موارد است. در عین حال، این استراتژی تصریح می‌کند که اتحادیه اروپا به گسترش اعضا، مشارکت با همسایگان، ایجاد تاب‌آوری منطقه‌ای و اتخاذ رویکردی بهتر برای مهاجرت ادامه خواهد داد. از نظر سیاست مشترک امنیتی و دفاعی (CSDP)^۳، اهداف اتحادیه اروپا، همانطور که در استراتژی ذکر شده است، ادامه تشویق صلح قبل از وقوع منازعات، کمک به ثبات سایر کشورها و مشارکت در حل و فصل منازعات است. علاوه بر این، اتحادیه اروپا متعهد به ایجاد صلح و رفاه در خاورمیانه، آفریقا و دریای مدیترانه، تقویت اتحاد فراتلانتیک و برقراری روابط قوی‌تر با آسیا است. در واقع، گستره و مقیاس اقدامات خارجی اتحادیه اروپا که در استراتژی جهانی اتحادیه اروپا توصیف شده است، تضاد حیرت‌انگیزی با اظهارات مکرر و بدون مطالعه افراد بدبین به اتحادیه اروپا دارد که می‌گویند این اتحادیه فاقد هرگونه سیاست خارجی می‌باشد. اتحادیه اروپا در تقریباً کلیه تلاش‌های جهانی برای ایجاد اجماع و همکاری‌های چندجانبه همچنان پیشگام است.

استراتژی فقط در مورد/هدف دیپلماسی نیست، بلکه همچنین حاوی چیزهای زیادی در مورد *وسايل* - که دیپلمات‌های حرفه‌ای از آنها به عنوان تعاملات خارجی یاد می‌کنند - در حال و آینده است. نخست، این استراتژی با توجه به زمان و نحوه انتشار آن اندکی پس از رفراندوم برگزیت در ژوئن ۲۰۱۶، سند، و اقدامی در چارچوب دیپلماسی است که به شرکای بین‌المللی اتحادیه اروپا در مورد تداوم تعهدات اتحادیه اروپا اطمینان خاطر می‌دهد. دوم، این

^۲ European External Action Service

^۳ Common Security and Defence Policy

استراتژی با تأکید بر تاب آوری، خلاقیت و مخاطبان هدف، رویکردی گسترده‌تر و بسیار هوشمندانه‌تر، و مبتنی بر قدرت - ترکیبی از قدرت سخت و نرم - را برای دیپلماسی به صورت عملی ترسیم می‌کند.

فراتر از این دو بعد، این استراتژی همچنین از نظر نوع فراروایتی که اتحادیه اروپا به دنبال ترویج آن از طریق تعاملات دیپلماتیک است نیز حائز اهمیت می‌باشد: اینکه رویکرد اتحادیه اروپا به سیاست خارجی خود از ارزیابی واقع بینانه و اهداف آرمان گرایانه (یا در کل، از عمل‌گرایی اصولی) تشکیل شده است. این روایت بازنگری شده متوجه کشمکش‌های اخیر اتحادیه اروپا در خصوص معرفی هویت، قابلیت‌ها و اهداف خود به جهان خارج است. در واقع، بسیاری از صاحب‌نظران بیش از حد از اتحادیه اروپا انتقاد کرده‌اند، با این فرض که اگر اتحادیه اروپا در عمل به اهداف اعلام شده اش ناکام بماند، به طور کامل شکست خورده است، گویی تنها نتیجه ممکن موفقیت یا شکست است. اما این به معنای نفی کیفیتی اصلی است که به راستی مشخصه تمایزدهنده اتحادیه اروپا، یعنی آرمان‌گرایی آن که من آن را احساسی خوش بینانه‌تر در مورد آنچه اتحادیه اروپا قادر به انجام آن است، یا قدرت امکان‌پذیری تعریف می‌کنم. بنابراین، شاید پیشگامانه‌ترین عنصر دیپلماتیک استراتژی جهانی اتحادیه اروپا این باشد که به بیان روایت جدیدی برای دیپلماسی اروپایی می‌پردازد: روایتی که در نهایت رویکرد دیرپای اتحادیه اروپا در آمیختن دستاوردهای ملموس با اهداف آرمان‌گرایانه‌تر و دامنه‌دارتری را تصریح می‌کند که به برنامه‌ها شتاب و الهام می‌بخشد، حتی اگر آنها اغلب دور از دسترس باشند.

مطمئناً، بسیاری از موارد مندرج در استراتژی جهانی اتحادیه اروپا از نظر ماهیت تعامل دیپلماتیک اتحادیه اروپا با جهان جدید نیست (یعنی همکاری با شرکا در زمینه مبارزه با تروریسم، حفظ شروط در فرایند گسترش، اتخاذ رویکردی جامع در جهت صلح‌سازی، تشویق منطقه‌گرایی و تأکید بر حکمرانی جهانی). همانطور که جیووانی گروی می‌گوید، از برخی جهات، این استراتژی جهانی در مقایسه با اهداف آرمانی گذشته «متعادل‌تر و عینی‌تر» می‌باشد. از جهات دیگر، به باور من، این استراتژی در مورد نیاز به آرمان‌گرا بودن، به‌ویژه در یک محیط امنیتی به ظاهر تهدیدآمیزتر، صراحت بیشتری دارد. در واقع، استراتژی جهانی اتحادیه اروپا سندی برای عصر حاضر - و محصول زمان خود است، درست همانطور که قبلاً استراتژی امنیت اروپا در سال ۲۰۰۳ از چنین ماهیتی برخوردار بود. اما در حالی که برخی از واژه‌های باب روز انحراف از رویه پیشین به نظر می‌آیند - عمل‌گرایی اصولی، اتحادیه منسجم، مسئولیت‌پذیری مشترک، و غیره - جنبه‌های دیگر آن به همان اندازه پروژه اروپایی قدیمی و آرمانگرا هستند. بنابراین، حتی زمانی که این استراتژی عصری جدید و عملگرایانه‌تر از دیپلماسی اتحادیه اروپا را معرفی می‌کند، همزمان تکیه

بر بستری مستحکمی دارد که عامل محرک مهمی در بنای سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا طی شش دهه گذشته بوده است.

ادامه این مقاله به بررسی این ابعاد مختلف به لحاظ پیامدهای آنها برای دیپلماسی می‌پردازد. من ابتدا به ارزیابی زمان بندی استراتژی را به عنوان اقدامی می‌پردازم که در دیپلماسی جایگاه مهمی دارد. سپس جنبه قدرت هوشمند آن را با اشاره به حوزه‌هایی که در آنها استراتژی نقشه راه ملموسی برای دیپلماسی ارائه می‌کند و نیز حوزه‌هایی تحلیل می‌کنم که در آنها سؤالات همچنان بی‌پاسخ مانده اند. سوم، به فراروایت دیپلماتیکی که استراتژی بیان می‌کند، و مشخصاً، نیاز به تداوم بخشیدن اهداف آرمانی می‌پردازم. تنها از طریق رشد و پرورش قدرت امکان پذیری است که اتحادیه اروپا می‌تواند با اقدامات خارجی خود به الهام بخشی به شهروندانش و نیز خارجی‌ها ادامه دهد. در نهایت، به همین دلیل، استدلال می‌کنم که بعد دیپلماتیک استراتژی بسیار مهم و به هنگام است.

استراتژی به عنوان دیپلماسی

زمان بندی و نیز بافت و زمینه در انتشار استراتژی از اهمیت قابل ملاحظه‌ای برخوردارند. همانطور که ناتالی توچی در این شماره می‌نویسد، در ابتدا تصور می‌شد که اگر همه پرسی بریتانیا به نفع طرفداران "خروج" تمام شود، این امر باعث تاخیر قابل توجهی در انتشار استراتژی جهانی اتحادیه اروپا خواهد شد. در واقع، حتی تصور می‌شد ممکن است این استراتژی به شکلی که برنامه‌ریزی شده بود، اصلاً منتشر نشود. اما در عوض، فدریکا موگرینی، مسئول سیاست خارجی، آن را تنها چند روز پس از پیروزی طرفداران برگزیت منتشر کرد، و این شبهه را به وجود آورد که می‌خواهد نتیجه همه پرسی بریتانیا را به چالش بکشد. من، به نوبه خود، معتقدم این اقدامی در چارچوب دیپلماسی استراتژیک بود.

به طور طبیعی، می‌توان در عوض خاطر نشان کرد که موگرینی استراتژی جهانی اتحادیه اروپا را به دلیل وجود بی‌تحریکی منتشر کرد. از این گذشته، این استراتژی به هیچ وجه مورد بازنگری قرار نگرفت تا تأثیر برگزیت را بازتاب دهد. مایکل اسمیت این مسئله را با توجه به عدم واقع بینی اتحادیه اروپا در تعیین اهداف خود تفسیر می‌کند. او می‌نویسد استراتژی جهانی اتحادیه اروپا فقط «به شکلی محدود کمبود های ذاتی اتحادیه اروپا را تشخیص می‌دهد». با این حال، توچی فاش می‌کند که موگرینی ابتدا در نظر داشت با توجه به نتیجه رأی گیری این استراتژی را کنار بگذارد، اما سپس به این نتیجه رسید که انجام این کار پس از دو سال کار بر روی سندی که همه بیست و هشت کشور عضو بر آن صحه گذاشته اند، نوعی بی‌عدالتی است. بنابراین، انتشار این استراتژی تنها چند روز پس از مشخص شدن

نتیجه رأی گیری در خصوص برگزیت، تصمیمی بود که با اعتماد به نفس، به صورتی هدفمند و از روی وجدان اتخاذ شد. به همین شکل، ماریا مولکسو می گوید زمان بندی انتشار استراتژی جهانی "اقدامی برای مهار بحران داخلی" و "تعهد به همبستگی در قالب اتحادیه" تعبیر می شود. من با این ارزیابی موافقم، ضمن اینکه تأکید می کنم که این تصمیم اتحادیه اروپا چقدر دشوار و حتی خارج از چارچوب بوده است.

یک الگوی روشن در بحران‌های موجودیتی مختلف قرن بیست و یکم که اتحادیه اروپا را گرفتار کرده - از جمله بحران عراق در سال ۲۰۰۳، بحران قانون اساسی در سال ۲۰۰۵، و بحران منطقه یورو در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۲ - این است که اتحادیه اروپا تمایل دارد به رویدادها و بحران‌ها خیلی بی سر و صدا واکنش نشان دهد به گونه ای که حکایت از عدم اعتماد به نفس دارد. برای مثال، در پی رأی منفی فرانسه و هلند در همه پرسه‌های معاهده قانون اساسی در ۲۰۰۵، اتحادیه اروپا واکنش قدرتمندی از خود نشان نداد و اجازه داد رسانه‌ها روایت خود را دیکته کنند. این امر منجر به نوعی هراس اجتماعی رسانه - محور در مورد آینده همگرایی اتحادیه اروپا شد، هرچند دلایل اندکی برای این امر وجود داشت - از همه اینها گذشته، تقریباً تمامی همه پرسه‌هایی که در مورد معاهدات اروپایی از زمان معاهده رم برگزار شده بود، در ابتدا با آرای منفی همراه بودند. در این بحران موجودیتی، مانند بحران‌های دیگر، تصویر اتحادیه اروپا در رسانه‌های بین‌المللی به شدت مخدوش شد تا اینکه سرانجام این اتحادیه صدای خود را پیدا کرد و لطمات وارده را جبران نمود. فقط برای ارائه نمونه‌ای از اینکه این منفی‌بافی تا کجا می‌تواند پیش برود، به عنوان روی جلد ژوئن ۲۰۰۵ اکونومیست "اروپایی که مُرد" و عنوان روی جلد نوامبر ۲۰۱۱ "آیا این واقعاً پایان است؟" (که با تصویر یورو که در شعله‌های آتش می‌سوخند، تکمیل می‌شد). رسانه‌های بین‌المللی گنجینه‌ای واقعی از پیش‌بینی‌های شوم و تیره و تار از مرگ اروپا در مقاطع مختلف اند. همه پرسه‌های برگزیت بالقوه پیامدهای جدی تری دارد، اما واکنش نسبتاً تَوَام با اعتماد به نفس و زود هنگام اتحادیه اروپا، از جمله انتشار به موقع استراتژی جهانی اتحادیه اروپا، مانع از بسیاری از انتقادات شدید در خصوص موضوع «پایان اروپا» شد، انتقاداتی که اغلب در گذشته متوجه اتحادیه شده بود.

بنابراین، انتشار استراتژی جهانی واکنش دیپلماتیک حساب شده‌ای به برگزیت بود، حتی اگر به وضوح نقشی نبود که در ابتدا برای آن در نظر گرفته شده بود. موگرینی به جای انصراف از انتشار استراتژی جهانی اتحادیه اروپا یا بازنگری در محتوای آن، پایبندی به اصول این استراتژی را اعلام کرد، به همان شیوه‌ای که به برگزیت واکنش نشان داد. این استراتژی از اتحادیه اروپا می‌خواهد قاطع‌تر عمل کند، اعتماد به نفس بیشتری داشته باشد، و نیز مصمم‌تر و انعطاف‌پذیرتر باشد و در عین حال آشکارا با چالش‌ها و ترس‌های خود مقابله کند. اروپای دارای اعتماد به نفس، دقیقاً

هنگام مواجهه با چالش‌های جدید، پابندی بیشتری به ارزش‌های خود نشان می‌دهد، نه اینکه فقط در مواقعی که انجام این کار آسان باشد. کاهش تردیدها در مورد آنچه مورد حمایت اتحادیه اروپا است، از جمله پیام‌های اصلی استراتژی جهانی اتحادیه اروپا می‌باشد. انتشار این استراتژی پس از همه‌پرسی بریتانیا این پیام را در پی داشت که اتحادیه اروپا با مسائل زیادی (که عاجل‌تر از برگزیت می‌باشند) مواجه است که تنها با همکاری همه اعضا قابل حل است، از جمله تجاوز روسیه، بازگشت جنگجویان خارجی، سیل ورود مهاجران، و بهبود وضعیت اقتصادی. در حالی که نتیجه همه‌پرسی برگزیت احتمالاً تنها موردی در تاریخ اتحادیه اروپا است که در آن یکی از کشورهای عضو چنین گامی به عقب در روابط خود با اروپا برداشته است، این استراتژی به عنوان اقدامی در خور در چارچوب دیپلماسی این پیام را می‌رساند که زمانی برای از دست دادن برای عبور از برگزیت وجود ندارد. این بدان معناست که اتحادیه ای قوی‌تر می‌تواند با یا بدون بریتانیا بنا شود.

دیپلماسی قدرت هوشمند

استراتژی جهانی همچنین حاوی مطالب زیادی در مورد وسائل دستیابی به اهداف سیاست خارجی اتحادیه اروپا است. اما استدلال من این است که این استراتژی در تعریف پیامدهای ملموس استفاده از این وسائل، به اندازه کافی ژرف نگر نیست. از نظر دیپلماسی، این استراتژی آشکارا به نقاط ضعف اتحادیه اروپا می‌پردازد تا کمبودهای گذشته را تشخیص دهد و شروع به دست و پنجه نرم کردن با راه حل‌های ممکن کند. این استراتژی بدون تردید بر اهمیت قدرت هوشمند تأکید دارد، که از آن به عنوان استفاده استراتژیک و همزمان از اجبار (قدرت سخت) و جلب همکاری (قدرت نرم) یاد می‌شود. هرچند در این استراتژی هرگز به صراحت از اصطلاح «قدرت هوشمند» ذکری به میان آورده نمی‌شود، اما هدف از ترکیب قدرت نرم و قدرت سخت در سراسر این سند مشهود است.

در خصوص قدرت نرم، این استراتژی تأکید می‌کند قدرت جذب اتحادیه اروپا از "شبکه‌های غیرموازی" دیپلمات‌های آن نشئت می‌گیرد. بر اساس این استراتژی، دیپلماسی اروپایی دقیقاً به این دلیل موفق بوده است که شبکه‌های اتحادیه اروپا از دامنه‌ای گسترده برخوردار بوده و قدمت زیادی دارند. اما اتحادیه اروپا باید، بر اساس این استراتژی، با «چالش‌ها و ترس‌های» خود مقابله کند و راه‌هایی برای برقراری ارتباط با خارجی‌ها به لحاظ استراتژیک بیابد. این امر دربرگیرنده تمرکز بیشتر بر همسایگان به عنوان یک اولویت، و تعامل با مناطق دوردست‌تر به شکلی هدفمندتر است.

در خصوص قدرت سخت، استراتژی مزبور بیان می‌کند که این ایده که اروپا منحصراً یک «قدرت غیرنظامی» است، حق مطلب را در مورد واقعیت متحول ادا نمی‌کند. به ویژه، اتحادیه اروپا در حال حاضر منابع زیادی از قدرت سخت - هم هویج و هم چماق - مانند دسترسی به بازارها، قدرت اقتصادی و نظارتی جهانی، و تحریم‌های گسترده علیه روسیه، را دارا می‌باشد. اما فراتر از این، استراتژی جهانی اتحادیه اروپا، اعتبار را منبعی کلیدی برای قدرت سخت و نرم می‌داند. بر اساس این استراتژی، "اعتبار اتحادیه اروپا به وحدت، دستاوردها، قدرت جذب پایدار، اثربخشی و انسجام سیاست‌ها و پایبندی به ارزش‌های ما بستگی دارد." یک ارزش مشترک بنیادی میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا این است که استفاده از زور تنها باید به عنوان آخرین حربه مورد استفاده قرار گیرد. با توجه به این محدودیت، قدرت سخت و قدرت نرم عمدتاً از طریق دیپلماسی استراتژیک به دست می‌آیند.

سرویس اقدام خارجی اروپا، نقشی محوری برای دیپلماسی و نیز قدرت هوشمند ایفا می‌کند. اتحادیه اروپا در حال حاضر زیرساخت‌ها و ابزارهایی برای به حداکثر رساندن برتری دیپلماتیک خود دارد، اما باید از این منابع برای تقویت توانایی اتحادیه اروپا برای تعامل با جهان به عنوان بازیگری دارای اعتماد به نفس و در حدی فراتر از یک «قدرت غیرنظامی» استفاده کند. هدف این است که اولویت‌های سیاسی مختلف ذکر شده در استراتژی - دیپلماسی انرژی، دیپلماسی فرهنگی، دیپلماسی اقتصادی - پاسخگوتر و «به هم پیوسته‌تر» شوند. همانطور که در این استراتژی اشاره شده است، سرمایه‌گذاری در سرویس اقدام خارجی اروپا، به ویژه در زمینه دیپلماسی اقتصادی، افزایش خواهد یافت. و هدف آن، افزایش تاب‌آوری و توانایی اتحادیه اروپا برای واکنش سریع و قاطع به رویدادها خواهد بود.

اگرچه این استراتژی به طور مشخص اهداف سیاست خارجی و اهمیت قدرت هوشمند را برای دستیابی به آنها ترسیم می‌کند، هنوز ابهاماتی در مورد عملکرد دیپلماسی - که به عنوان تعاملات روزمره بین دیپلمات‌های حرفه‌ای تعریف می‌شود - وجود دارد. از برخی جهات، این استراتژی به اندازه کافی در زمینه ملموس کردن اهداف خود پیش نمی‌رود و در نهایت، موجبات تفسیرهای مختلف از آنها را فراهم می‌آورد. برای مثال، این استراتژی خواستار «رویکردی خلاقانه» به دیپلماسی است، اما این واقعاً به چه معناست؟ سرمایه‌گذاری بیشتر سرویس اقدام خارجی اروپا بر کدام حوزه‌ها و مناطق متمرکز است و چه تأثیراتی از آن انتظار می‌رود؟ چگونه تنوع در اتحادیه اروپا به پیامی مشترک منجر خواهد شد؟ اگر دیپلمات‌های اتحادیه اروپا هم اکنون قدرت نرم را منتقل می‌کنند، چگونه همزمان قدرت سخت را وارد کار خواهند کرد و این قدرت چه شکلی خواهد داشت؟ به این پرسش‌ها باید در ماه‌ها و سال‌های آینده پاسخ داده شود، اما این استراتژی یقیناً مجوزی به دیپلمات‌های اتحادیه اروپا می‌دهد تا رویکردهای فعلی خود را مورد موشکافی قرار داده و زیر سؤال ببرند، و جایگزین‌های مطمئن‌تر و معتبرتری در پاسخ به آن‌ها ایجاد کنند. در عین

حال، این استراتژی این احتمال را در نظر می‌گیرد که بوروکرات‌ها و تکنوکرات‌های اتحادیه اروپا چشم‌انداز لازم برای اجرای این جنبه از امور را نداشته باشند، و اگر چنین باشد، منتقدان به راحتی می‌توانند این اتهام را وارد سازند که قدرت هوشمند اروپا فقط دارای جنبه ظاهری است و در واقع بی‌خطر می‌باشد.

فراروایتی برای دیپلماسی اتحادیه اروپا

دیپلماسی تا حدودی محصول روایت فراگیر یا فراروایتی است که بازیگر امیدوار به انتقال آن است. همانطور که ناتالی توچی می‌نویسد، کارهای مقدماتی برای نگارش استراتژی جهانی اتحادیه اروپا صراحتاً به دنبال ایجاد یک روایت مشترک بود تا طیف گسترده‌ای از بازیگران - دانشگاه‌ها، اتاق‌های فکر، کشورهای عضو، و نهادهای اتحادیه اروپا - می‌توانند در آن سهیم باشند. اما فراتر از این روایت مشترک، یک فراروایت فراگیر وجود دارد که رویکردی استراتژیک دارد که ارزیابی واقع‌بینانه و اهداف آرمان‌گرایانه را ترکیب می‌کند. جولین هورث و مایکل اسمیت در تردید در این مورد که آیا اتحادیه اروپا می‌تواند تمام آنچه را که در استراتژی جهانی اتحادیه اروپا آمده به انجام برساند، محق هستند. هورث می‌گوید اتحادیه اروپا از کلیه توانایی‌های خود استفاده نمی‌کند، و این تصور را ایجاد می‌کند که قدرتی در حال زوال است. اسمیت چنین استدلال می‌کند که اتحادیه اروپا در تلاش برای دنبال کردن اهداف این استراتژی، زمینه را برای شکست خود فراهم می‌کند. با این حال، از برخی جهات، آنان متوجه اصل مطلب نیستند. ایده آلیسم به قدرت امکان‌پذیری مربوط می‌شود که بازیگران را برمی‌انگیزد تا همواره به روایت بهتری از واقعیت دست یابند. نکته مهم در آرمان‌گرا بودن دقیقاً این است که اهداف باید به طور مداوم تغییر کنند تا اندکی دور از دسترس قرار گیرند. در غیر این صورت، چشم‌انداز کلی برای اروپا آرمان خود را از دست می‌دهد و دیگر نمی‌تواند الهام بخش افراد باشد.

ترکیب خاص ارزیابی واقع‌بینانه و اهداف آرمان‌گرایانه در استراتژی جهانی اتحادیه اروپا بسیار با رویکرد بنیادی و دیرپای اروپایی به همگرایی از اولین تحولات جنبش اروپایی برای ایجاد ایالات متحده اروپا در دهه ۱۹۴۰ مطابقت دارد. و در دوره‌ای طولانی از تاریخ، به طرز چشمگیری خوب عمل کرده است. چه کسی در اواسط دهه ۱۹۴۰ این رویا را در سر می‌پروراند که در قرن بیست و یکم، اکثر کشورهای اروپایی، از جمله آلمان، در نهادی عضویت پیدا کنند که اقتضا می‌کند حاکمیت به سطحی فراملی واگذار شود، در زمینه پیشبرد دموکراسی ثابت قدم باشند، اختلافات را به صورت مسالمت‌آمیز حل کنند، و دائم به دنبال تدوین سیاست مشترک در حوزه‌های بیشتری باشند؟

یقیناً اتحادیه اروپا در مقاطع خاصی آرمان‌گراتر از زمان‌های دیگر بوده است، مانند سال‌های اولیه تأسیس، تصویب سند واحده اروپایی در سال ۱۹۸۶، ایجاد سیاست خارجی و امنیتی مشترک در معاهده ماستریخت ۱۹۹۲، و راه‌اندازی یورو. اما دوره‌های بدبینانه تری نیز داشته است، مانند دوران اسکروز اروپایی در دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، شکست معاهده قانون اساسی و البته بحران منطقه یورو. امروزه نیز دوره‌ای است که در آن آرمان‌گرایی تا حدود زیادی در اروپا با توجه به چالش‌های متعدد از جریان مهاجرت گرفته تا تجاوزات روسیه و برگزیت از بین رفته است. این وسوسه وجود دارد که در میان انتقادات شدید به راحتی دست از اهداف بکشیم، اما مهم است که به یاد داشته باشیم که بدون آرمان‌گرایی، پروژه اروپایی هرگز پا نمی‌گرفت. با پایان یافتن خشونت‌های جنگ جهانی دوم، زمانی که اروپا با ده‌ها میلیون کشته در حال نابودی بود، رویاهای آرمان‌گرایانه مانند ایالات متحده اروپا چندان محلی از اعراب نداشت، اما با این وجود مردم و رهبران آنها برای دستیابی به آن تلاش کردند، و این فراخوانی قدرتمند بود. در این مفهوم، این استراتژی تا حدود زیادی در راستای لحن آرمان‌های تاریخی اروپا قرار دارد. این استراتژی در مورد نیاز به همکاری میان اروپائیان در همه سطوح صراحت دارد، هر چند ممکن است آرمان‌گرایانه به نظر برسد. در این استراتژی آمده است:

به وجود آوردن اتحاد میان اروپایی‌ها... هرگز تا این حد حیاتی و فوری نبوده است. هیچ تضادی بین منافع ملی و اروپایی وجود ندارد. منافع مشترک ما تنها با ایستادن و عمل کردن در کنار یکدیگر تأمین می‌شود. تنها یک اتحادیه واقعی با توجه به وزن و اهمیت خود، ظرفیت تأمین امنیت، رفاه و دموکراسی را برای شهروندان خود و ایجاد تغییرات مثبت در جهان دارد.

استراتژی جهانی اتحادیه اروپا اذعان می‌کند که «هیچ دستور العمل شسته رفته‌ای» و «بدون عصای جادویی» وجود ندارد، اما استدلال می‌کند این واقعیت که منافع ملی و اروپایی همسو هستند به این معنی است که هر چیزی ممکن است. هم چشم‌انداز و هم اقدام باید در سطوح مختلف از طریق روایت دیپلماتیک اروپا منتقل شوند. بنابراین، استراتژی جهانی اتحادیه اروپا در برخی زمینه‌ها قافیه را به منتقدان اتحادیه اروپا باخته است - چشم‌انداز کافی نیست - اما در عین حال از آرمان‌گرایی خود که برای بیش از ۶۰ سال بستر همگرایی اروپا بوده، دست‌نکشیده است.

بر اساس استراتژی جهانی اتحادیه اروپا، *ارزیابی واقع‌بینانه* به معنای تمرکز بر امور ملموس است. اولویت‌های امنیتی مانند تروریسم، تهدیدات ترکیبی و سرزمینی، تغییرات آب و هوایی، نوسانات اقتصادی و ناامنی انرژی مستلزم رویارویی با این چالش‌ها با سیاست‌های شفاف و یکپارچه است. در عین حال، *حفظ اهداف آرمان‌گرایانه* به عنوان سنگ بنای اقدام خارجی اتحادیه اروپا در این استراتژی به صراحت ذکر شده است. همانطور که در این استراتژی

آمده است، برای محافظت از «مردم و سرزمین ما»، پاسخ انزوای اروپا از جهان نیست، بلکه مشارکت به شیوه های سازنده است، زیرا این همان چیزی است که از بزرگترین اقتصاد جهان و موجودیتی انتظار می رود که حدود نیم میلیارد نفر از جمعیت جهان را شامل می شود.

در بخش سوم استراتژی جهانی اتحادیه اروپا، «اولویت های اقدام خارجی ما» شرح داده شده است که آمیزه ای از جاه طلبی واقع بینانه و اهداف آرمان گرایانه است و وظایف دیپلماتیک مرتبط با آنها تعیین شده است. برای مثال، در برخورد با همسایگان، تقویت تاب آوری دولت و جامعه نوعی ارزیابی واقع بینانه از آن چیزی است که امکان پذیر می باشد، در حالی که در عین حال هدف قرار دادن مشارکت کامل این کشورها در برنامه ها و آژانس های اتحادیه اروپا از جمله اهداف آرمان گرایانه است. دستیابی به صلح به صورتی پیشگیرانه در واکنش به بحران از طریق صلح سازی و کاربرد دیپلماسی به منظور کاهش تنش (عدم موضع گیری در منازعات) نوعی ارزیابی واقع بینانه است، در حالی که توسعه زود هنگام فرهنگ سیاسی مشترک در عمل اولیه به جای هشدار زود هنگام یکی از اهداف آرمان گرایانه است. در حوزه مبارزه با تروریسم، ترویج و مبادله اطلاعات و همکاری ارزیابی واقع بینانه تری است، در حالی که ایجاد همبستگی کامل برای مقابله با تروریسم و همکاری با کشورهای ثالث در خاورمیانه و شمال آفریقا که حقوق بشر را رعایت می کنند، بیشتر هدفی آرمان گرایانه می باشد. اذعان به اینکه اکثر کشورهای عضو هنوز سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) را ابزار اصلی امنیت و دفاع می دانند، یک ارزیابی واقع بینانه است، در حالی که دستیابی به استقلال استراتژیک و بلندپروازی بیشتر، از جمله به حداکثر رساندن نقش آژانس دفاعی اروپا، هدفی آرمان گرایانه است.

در گذشته، آرمان گرایی اتحادیه اروپا بدیهی تلقی می شد. اهداف آن به سادگی بیان می شد، اعم از اینکه در ارتباط با ایجاد ایالات متحده اروپا، جامعه دفاعی، سیاست خارجی فراملی یا هویت مشترک باشد. بدیهی است که به میزان قابل توجهی، قدرت امکان پذیری، که در پروژه اروپایی تجسم یافته بود، به رهبران و شهروندان اروپا الهام بخشید. استراتژی جهانی اتحادیه اروپا از این لحاظ متمایز است که به شیوه ای خودآگاهانه تر به این واقعیت اشاره می کند که ارزش افزوده اتحادیه اروپا آرمان گرایی آن است، و این چیزی است که باید پرورش داده شود و بدیهی انگاشته نشود. اگر دیپلمات های اتحادیه اروپا بتوانند این فراروایت را در تعامل خود با بازیگران خارجی انتقال دهند، به احتمال زیاد هدف عمده اتحادیه اروپا برای تبدیل به بازیگری با اعتماد به نفس و هوشمند، محقق خواهد شد. قدرت نرم و اعتبار باید از اروپایی ناشی شود که مصمم به دستیابی به اهداف ملموس و در عین حال همواره در پی اهداف بیشتری است.

نتیجه گیری

این استراتژی به عنوان بخشی از یک رشته طولانی از نقاط عطف آرمانی و عملی که مظهر اتحادیه اروپا و ماهیت تکامل تاریخی آن است، جایگاه شایسته خود را کسب می کند. وزن و گنجایش استراتژی را باید با توجه به مشکلات زمانه ارزیابی کرد. ورای چالش ها و بحران های شناخته شده ای که همزمان اروپا را درگیر خود ساخته است، اتحادیه اروپا نیز در آستانه دوره ای از عدم قطعیت در روابط بسیار مهم فرا آتلانتیکی با پایان یافتن دولت اوباما قرار دارد. اهداف سیاست خارجی رئیس جمهور جدید ایالات متحده احتمالاً با اهداف هشت سال گذشته بسیار متفاوت خواهد بود و این امر پیامدهای قابل توجهی برای همگرایی اتحادیه اروپا خواهد داشت. بنابراین، اتحادیه اروپا با چندین تهدید خارجی، بهبود وضعیت اقتصادی پس از بحران منطقه یورو، و حس بدبینی عمومی در سیاست جهانی مواجه است. در واقع، در حالی که استراتژی امنیت اروپا در سال ۲۰۰۳ با این جمله آغاز می شد: «اروپا هرگز چنین ثروتمند، امن و آزاد نبوده است»، استراتژی جهانی اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۶ در چند جمله اول خود لحن کاملاً متفاوتی دارد:

هدف و حتی موجودیت اتحادیه ما زیر سوال رفته است. با این حال، شهروندان ما و جهان به اتحادیه اروپایی قوی تر از همیشه نیاز دارند. منطقه وسیع تر ما ناپایدارتر و ناامن تر شده است. بحران های داخل و خارج از مرزهای ما مستقیماً بر زندگی شهروندان ما تأثیر می گذارد. من در این مقاله استدلال کردم استراتژی جهانی اتحادیه اروپا موازنه هایی را ایجاد می کند. این استراتژی تکرار می کند که اقدامات خارجی اتحادیه اروپا تا چه اندازه گسترده شده و در عین حال اولویت های جدیدی را ایجاد کرده که بیشتر به مسائل داخلی مربوط می شوند. این استراتژی به دنبال رویارویی با ترس ها و چالش ها است و در عین حال عزم خود را برای عبور از آنها به عنوان بازیگری دارای اعتماد به نفس تقویت می کند. استراتژی مزبور قدرت سخت را به صورت آشکارتری وارد دیپلماسی قدرت نرم خود می کند و اهداف معتدل تر و ملموس تری را تعیین می کند در حالی که صراحتاً آرمان گرایی را از طریق عمل گرایی اصولی می پذیرد.

برخی ممکن است این سؤال را مطرح کنند که آیا استراتژی جهانی اتحادیه اروپا واقعاً می تواند همه این کارها را انجام دهد، با توجه به اینکه مردم توجه اندکی به مفاد آن داشته اند. در واقع، می توان پرسید آیا کسی فراتر از محافل سیاستگذاری در اتحادیه اروپا و کشورهای عضو به آن توجه نشان داده است یا خیر. در حالی که درست است که اسناد استراتژیکی مانند این بعید است توجه شهروندان و رسانه های اتحادیه اروپا را به خود جلب کنند، این نوع واکنش در همه جا معمول است. با این حال، اگر دیپلمات ها این استراتژی را به عنوان مجوزی برای عمل تفسیر کنند، محتوای آن در نهایت مهم خواهد بود و تأثیر آن در نهایت احساس خواهد شد. در فواصل منظم به تجدید نظر و

ارزیابی مجدد استراتژی برای اطمینان از پیشرفت و مرتبط بودن آن اقدام خواهد گردید و در این مقاطع، بحث عمومی ارزشمند خواهد بود. در نهایت، یکی از مهمترین نکات در استراتژی تا آنجا که به افکار عمومی مربوط می شود، این است که تنوع در اروپا برای گسترش نفوذ در جهان یک مزیت به شمار می آید. اگر منافع مختلف در اتحادیه اروپا بتوانند در این برهه حساس از تاریخ اتحادیه اروپا گرد هم آیند و بر اساس این استراتژی به «اتحادیه ای واقعی» دست یابند، قدرت امکان پذیری می تواند مجدداً تقویت شود.