



مرکز تحقیقات استراتژیک
معاونت پژوهش‌های سیاست خارجی

گزارش

شماره ۱۹۲

مرداد ۱۳۹۵



محمود جوادی
پژوهشگر مرکز تحقیقات استراتژیک

آینده اتحادیه اروپا پس از برگزیت

مقدمه

یکی از اصلی‌ترین سؤالات پس از اعلام نتیجه همه‌پرسی خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا این بوده که آینده این اتحادیه به کدام سمت پیش خواهد رفت. تعلل انگلیس در آغاز فرآیند مذاکره با اتحادیه اروپا (بر اساس ماده ۵۰ پیمان لیسبون) و زمزمه‌هایی مبنی بر عدم تمایل دولت انگلیس به خروج از اتحادیه اروپا از یک‌سو و ضعف‌های نهادینه‌شده درون بروکراسی اتحادیه اروپا از سوی دیگر، محیطی را بوجود آورده که مانع از ارائه پاسخ دقیق به پرسش فوق می‌شود. با این حال، در بدایت امر، پاسخ به چند سؤال فرعی و مکمل تصویر بهتری از آینده اتحادیه اروپا پیش روی ناظران غیراروپایی قرار می‌دهد. به‌طور دقیق‌تر، پاسخ به سؤال اصلی از این جهت برای تصمیم‌گیران ایرانی حائز اهمیت بوده که منافع و امنیت ملی ایران که در کوتاه و میان‌مدت به توافق جامع هسته‌ای پیوند زده شده، در ابعاد گسترده‌ای با سیاست‌ها و بطور کلی آینده اتحادیه اروپا مرتبط است. در واقع، هرگونه تحول در مجموعه اتحادیه اروپا،

تقویت و تضعیف آن و نهایتاً همگرایی یا واگرایی در میان دولت‌های عضو در سیاست‌های کشور بخصوص در عرصه اقتصادی تأثیرگذاری مستقیم خواهد داشت. نخستین سؤالی که در خصوص فهم آینده اتحادیه اروپا باید مطرح کرد معطوف به رهبری اتحادیه اروپا است. به عبارت دیگر، کدام مجموعه سیاسی خواهان در اختیار گرفتن رهبری اتحادیه اروپا بخصوص پس از خروج بریتانیا از این اتحادیه است. پاسخ این پرسش زمینه سؤال دیگری را فراهم می‌سازد و آن اشاره به این دارد که تصویر و تصور رهبری جدید از ماهیت اتحادیه اروپا چیست. پرسش سوم و نهایی این خواهد بود که چه ابزارهای بالقوه و بالفعلی در راستای تحقق تصویر ذهنی رهبر اتحادیه اروپا در اختیار آن قرار دارد. پاسخ اولیه به این سه پرسش مبنایی تصویر بهتری از آینده اتحادیه اروپا در اختیار قرار خواهد داد. در مجموع می‌توان این‌طور اظهار داشت که شواهد و قرائن حکایت از تبدیل آلمان به بازیگر سیاسی-امنیتی در سطح اروپا دارد که چاره‌ای برای دیگر کشورهای عضو اتحادیه اروپا در پذیرش رهبری این کشور باقی نمی‌گذارد. در همین

دیگری برای تثبیت قدرت سیاسی خود قلمداد می‌کند. با این حال، تاریخ معاصر اروپا و نقش منفی و مخرب آلمان در این تاریخ موجب شده تا این کشور نقش‌آفرینی سیاسی-امنیتی خود را در قالب محور برلین-بروکسل طرح‌ریزی کند و سیاست‌های خود را در این چارچوب به پیش برد. مذاکره مستقیم نخست‌وزیر سابق انگلیس با دولت آلمان برای دریافت امتیازهای بیشتر از اتحادیه اروپا پیش از برگزاری همه‌پرسی^۱، نخستین سفر خارجی نخست‌وزیر جدید انگلیس به آلمان به منظور بحث در خصوص فرآیند خروج از اتحادیه اروپا در چارچوب ماده ۵۰ پیمان لیسبون^۲ و نهایتاً رویکرد سختگیرانه فرانسه در قبال تعلل انگلیس برای خروج از اتحادیه اروپا^۳ که منبعت از نگرانی دولتمردان فرانسوی برای افول قدرت سیاسی این کشور در سطح اتحادیه اروپا و کم‌رنگ شدن جایگاه محور برلین-پاریس دارد، جملگی مؤلفه‌هایی دال بر قدرت‌نمایی سیاسی-امنیتی آلمان در سطح اتحادیه اروپا در قبال چالش‌های متعدد (از جمله خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا) است. با وجود تصدیق صریح یا ضمنی دیگر دولت‌های اروپایی به رهبری دوافکتو آلمان در سطح (اتحادیه) اروپا، این

راستا، نگاه غیرکارکردی (وجودی) برلین به اتحادیه اروپا به منزله تخصیص تمامی منابع خود و پذیرش تمامی هزینه‌ها در حفظ و تقویت اتحادیه اروپا و تبدیل آن به بازیگر امنیتی در سطح جهان است. در کوتاه‌مدت، نمود عینی تحقق این هدف را احتمالاً در فرآیند مذاکره با بریتانیا برای خروج از این اتحادیه، تقویت هویت دفاعی-نظامی اتحادیه اروپا و کنشگری منفی در قبال روسیه می‌توان شاهد بود.

رهبر جدید دوافکتو در اتحادیه اروپا

دولت آلمان تا سال ۲۰۱۴ میلادی به‌عنوان قدرت بی‌بدیل اقتصادی در سطح اتحادیه اروپا شناخته می‌شد، بطوریکه باعث تحمیل خواسته‌ها و سیاست‌های اقتصادی، پولی و مالی خود به دیگر دولت‌های عضو شد. با این حال، این کشور فاقد قدرت سیاسی و امنیتی قابل‌اعتنا در سطح منطقه و جهان بود و عمدتاً راهبردهای سیاسی-امنیتی از سوی دو کشور فرانسه و بریتانیا به دیگر کشورهای عضو اتحادیه اروپا تحمیل می‌شد. بحران اوکراین و تقابل با روسیه نقطه عطفی در رویکرد منطقه‌ای آلمان به حساب می‌آید. این کشور پیشگام در تحریم‌های اقتصادی علیه روسیه بوده و کنشگری فعالانه‌ای در جریان گفتگوهای گروه نورماندی از خود نشان داده است. در واقع، دولت آلمان که مترصد فرصت برای ایفای نقش در سطوح سیاسی-امنیتی در سطح اتحادیه اروپا و جهان بود، به این تصمیم راهبردی دست یافت که بحران اوکراین زمینه مناسبی برای ایفای نقش جهانی این کشور فراهم کرده است.

آلمان یا به تعبیر وزیر امور خارجه این کشور، "مرد قوی اروپا" شرایط بوجود آمده در پرتو همه‌پرسی خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا را فرصت

1. Press Association, 23 July 2016, "Cameron 'Made Last-Ditch Plea to Merkel over Free Movement before EU Vote'", The Guardian, at: <http://www.theguardian.com/politics/2016/jul/23/cameron-merkel-free-movement-migration-eu-referendum>

2. Mark Odell, 18 July 2016, "Theresa May to Make First Foreign Trip to Berlin and Paris", Financial Times, at: <https://next.ft.com/content/61d2e0a8-4ce0-11e6-88c5-db83e98a590a>

3. Rowena Mason, 21 July 2016, "May gets Hollande ultimatum: free trade depends on free movement", The Guardian, at: <http://www.theguardian.com/politics/2016/jul/21/may-gets-hollande-ultimatum-free-trade-depends-on-free-movement>

به هدف است.^۴ در سوی دیگر این طیف، دولت‌هایی درون اتحادیه اروپا هستند که نگاه وجودی و هویتی به اتحادیه اروپا داشته و تحقق کامل اهداف اتحادیه اروپا را در راستای منافع و امنیت ملی خود قلمداد کرده‌اند. جمهوری آلمان در خط مقدم این رویکرد قرار داشته و وزیر امور خارجه این کشور در مقاله اخیر خود در مجله فارن افرز (جولای/اوت ۲۰۱۵) به دنبال تبیین نقش جهانی آلمان بوده و صراحتاً اعلام می‌کند آینده هیچ‌یک از کشورهای عضو به‌اندازه آلمان به‌شدت در پیوند با بقا و موفقیت اتحادیه اروپا نیست.^۵

در قیاس با دیگر کشورهای عضو، آلمان دارای بالاترین ثبات داخلی بوده و جریان‌های ملی‌گرا و ضد وحدت اروپا در این کشور در حاشیه قرار دارند. این فضای مثبت داخلی در کنار قدرت اقتصادی این کشور که زمینه‌های تدریجی و آرام حضور آلمان در عرصه‌های سیاسی و امنیتی منطقه‌ای و حتی جهانی را فراهم ساخته، موجب شده تا سیاست‌ها و اهداف کلان اتحادیه اروپا نخست از برلین تأییدیه خود را دریافت کند و سپس به تأیید دیگر دولت‌های عضو برسد. در واقع، تفکر آلمانی در تاروپود سیاست‌های اتحادیه اروپا به چشم می‌خورد و موضوع پنهانی برای اروپایی‌ها و دیگر دولت‌های غیراروپایی محسوب نمی‌شود. با توجه به این گزاره، توجه به سند «راهبرد جهانی اتحادیه اروپا» که دقیقاً پنج روز پس از اعلام نتیجه همه‌پرسی خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا منتشر

کشور چندان تمایلی به سواری دادن رایگان به دیگر کشورهای اروپایی ندارد و قائل به ائتلاف‌سازی و کانالیزه کردن قدرت و نفوذ خود از طریق ساختارهای اتحادیه اروپا است. لذا دور از انتظار نیست که آلمان برای رهبری خود در سطح اتحادیه اروپا قائل به تکروی نبوده و محور برلین-بروکسل (و نه محور سنتی برلین-پاریس) تصمیم‌گیر اصلی در تحولات اتحادیه اروپا پس از برگزیت باشد. نکته حائز توجه، اهمیت قدرت برتر آلمان در محور برلین-بروکسل و نوع نگاه آلمان (به‌عنوان رهبر دوفاکتو اروپا) به ماهیت اتحادیه اروپا در سال‌های پیش رو است.

تصویر و خواسته رهبری جدید از اتحادیه اروپا

اگر نقش‌آفرینی آلمان در تحولات سیاسی-امنیتی پیشین و کنونی اتحادیه اروپا بخصوص بحران اوکراین و مسئله خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا را دلایل کافی برای تمایل جدی آلمان به ایفای نقش رهبری در سطح اتحادیه اروپا بدانیم، آنگاه ادراک صحیح نسبت به فهم آلمان از وضعیت و موقعیت اتحادیه اروپا ضروری است. بررسی این مسئله نیز دارای اهمیت است که کارویژه اتحادیه اروپا برای برلین چیست.

دو نگاه در میان کشورهای عضو در قبال ماهیت اتحادیه اروپا وجود دارد. نگاه نخست که به تعبیری نگاه کارکردی و ابزاری به حساب می‌آید، اشاره به فرع بودن منافع و اولویت‌های اتحادیه بر سیاست‌ها و اهداف کشورهای عضو است. دولت پیشگام در این رویکرد، بریتانیا است که همواره اظهار می‌داشت اتحادیه اروپا نه یک هدف، بلکه یک ابزار برای رسیدن

4. Dear Donald: Cameron's letter to Tusk, 10 November 2015, Politico, at: <http://www.politico.eu/article/tusk-cameron-letter-brexit/>

5. Frank-Walter Steinmeier, July/August 2016, "German's New Global Role: Berlin Steps Up", Foreign Affairs, p. 113.

حاضر بصورت منفرد یا دسته‌جمعی دارای منافعی در سطح منطقه بوده که غالباً با منافع برلین-بروکسل مغایر بوده که این امر نیز ناشی از نوع نگاه کارکردی و منافع محور این کشورها به اتحادیه اروپا است. از این رو ابزارها و سازوکارهایی مورد نیاز محور برلین-بروکسل است که نخست منافع متعدد و عمدتاً مغایر کشورها را زیر یک چتر واحد تجمیع نماید و دوم، دولت‌های عضو را به پرداخت هزینه برای اجرای سیاست‌های محور برلین-بروکسل متقاعد و ملزم سازد.

در این راستا، امنیتی سازی فضای اتحادیه اروپا از سوی آلمان یا به تعبیر دقیق‌تر، محور برلین-بروکسل، زمینه‌های حرکت همسوی اکثر دولت‌های عضو در اتحادیه اروپا را فراهم می‌سازد. این موضوع کلیدی بخصوص پس از برگزاری همه‌پرسی اخیر بریتانیا که نتیجه آن دارای تبعات سیاسی، امنیتی، اقتصادی و استراتژیک برای تمامی دولت‌های عضو خواهد بود، دارای اهمیت دوچندان شده و به‌مثابه دست پشت پرده‌ای عمل کرده که دولت‌ها با منافع متعدد و متفاوت را در یک مسیر قرار می‌دهد. در واقع، هر دو دسته دولت‌ها که قائل به نگاه کارکردی و وجودی به ماهیت اتحادیه اروپا بودند، دریافته‌اند که منافع و اولویت‌های آن‌ها به خطر افتاده و اگر ذیل رهبری واحدی قرار نگیرند، امنیت وجودی آن‌ها نیز تهدید جدی خواهد شد.

از سوی دیگر، بسیاری از کشورهای اروپای شرقی، بریتانیا را وزنه مناسبی در مقابل آلمان می‌دانستند و در حال حاضر، تحولات اخیر در سطح روابط میان اتحادیه اروپا و بریتانیا باعث شده تا انسجام میان کشورهای اروپای شرقی علیه آلمان افزایش یابد. راهکار منطقی آلمان برای همسویی

شد، دقیق‌تر می‌تواند رویکرد منطقه‌ای و جهانی محور برلین-بروکسل را تبیین نماید.

با فرض رهبری آلمان بر (اتحادیه) اروپا در چارچوب قواعد بروکسل، سند سیاسی-امنیتی اخیر و بسیار مهم اتحادیه اروپا به دنبال تحقق صرفاً یک هدف است: تبدیل اتحادیه اروپا به بازیگر امنیتی جهانی.^۶ این اولویت راهبردی اتحادیه اروپا در قدم نخست اولویت راهبردی قدرت برتر اروپا (آلمان) به حساب می‌آید. اگرچه در نگاه نخست و با توجه به وضعیت شکننده اتحادیه اروپا، تحقق این هدف چندان محتمل به نظر نمی‌رسد، اما منطق راهبردی ایجاب می‌کند که طرح‌ریزی اتحادیه اروپا (ذیل رهبری آلمان) برای تبدیل به بازیگر امنیتی شدن در میان و یا بلندمدت، به گونه‌ای باشد که دولت‌های عضو ملزم به پرداخت هزینه‌ها شده و از سوی دیگر نوعی ائتلاف درون منطقه‌ای شکل گیرد که در راستای منافع و اولویت‌های کلان محور برلین-بروکسل تعریف گردد.

ابزار در دسترس رهبری جدید برای تقویت اتحادیه اروپا

امنیتی سازی فضای اتحادیه اروپا از سوی محور برلین-بروکسل در کنار مدیریت مناسب مذاکرات اتحادیه و بریتانیا دو ابزار در اختیار آلمان برای نه‌تنها تثبیت رهبری خود در سطح اتحادیه اروپا، بلکه همراهی دیگر دولت‌های عضو را که نسبت به رویه رفتاری آلمان ناراضی بوده، به همراه خواهد داشت. به عبارت دقیق‌تر، کشورهای عضو اتحادیه اروپا در حال

6. European union, June 2016, "A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy", p. 3, at: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

اروپای شرقی (گروه ویزگراد)^۷ که تنها از عهده این کشور بر می‌آید، تهدیدسازی مجدد روسیه برای دولت‌های اروپای شرقی است. تا پیش از برگزاری همه‌پرسی خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا، مقامات رسمی آلمان در چند نوبت، سخن از تنش‌زدایی با روسیه به زبان آوردند؛ در حالی که پس از اعلام نتایج همه‌پرسی، دولتمردان آلمانی در خصوص رابطه اروپا و روسیه اظهارنظری نداشته و حتی مواضع تندی در قبال این کشور در جریان نشست اخیر ناتو در لهستان اتخاذ کردند.^۸

علی‌الحال، آینده اتحادیه اروپا با خطر جدی روبه‌رو است و اگر دولت‌های عضو تحت رهبری منسجم و قدرتمند یک یا چند کشور قرار نگیرند، منافع و امنیت مستقیم آن‌ها مورد تهدید قرار خواهد گرفت. این تهدید برای آلمان و محور برلین-بروکسل که به دنبال نقش‌آفرینی بین‌المللی بوده و خواهان تبدیل شدن به بازیگر امنیتی در سطح منطقه و جهان هستند، ملموس‌تر و جدی‌تر است؛ لذا هرگونه سیاست مقبول/مشروع و یا غیرمقبول/غیرمشروعی را در راستای تقویت اتحادیه اروپا بکار خواهند گرفت. انتشار سند راهبرد جهانی اتحادیه اروپا با توجه به تحولات ژئوپلیتیک و ژئواستراتژیک در سطح اتحادیه اروپا و از سوی دیگر، نحوه تعامل هوشمندانه آلمان-اتحادیه اروپا در قبال مذاکرات پیش رو در خصوص خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا، جملگی نشانه‌های اولیه‌ای مبنی بر درک تهدید واگرایی در اتحادیه اروپا و انسجام عمل در میان دولت‌های عضو است. اگرچه

در حال حاضر، نشانه‌های مشخصی از این نوع رفتار از سوی دولت‌های عضو بخصوص آلمان مشاهده نمی‌شود، اما بقای اتحادیه اروپا مستلزم رهبری واحد و تقویت هویت نظامی-امنیتی در سطح اتحادیه اروپا، به‌منظور تضعیف نقش خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا، تمایل به کنشگری امنیتی در سطح منطقه و بین‌الملل و نهایتاً پیشبرد پروژه همگرایی اروپایی است. ناتوانی محور برلین-بروکسل در مدیریت فضای پسابگزیت و اجماع‌سازی در سطح اتحادیه اروپا، چشم‌انداز مبهمی پیش روی اتحادیه اروپا باقی می‌گذارد. قاعدتاً، این فضای ابهام‌آمیز و نامطمئن بر روابط اتحادیه اروپا با شرکای قدیمی و جدید آن (از جمله ایران) نیز تأثیر خواهد گذاشت.

ملاحظه راهبردی برای ایران

غالباً، سیاست ایران در قبال اتحادیه اروپا با توجه به متغیر ایالات‌متحده آمریکا تدوین و پیگیری شده است؛ رویه‌ای که حداقل تا پیش از توافق جامع هسته‌ای بدین‌صورت بوده است. با توجه به این متغیر، وضعیت مطلوب برای ایران در قبال اتحادیه اروپا این است که یا دولت‌های عضو اتحادیه به یک سیاست خارجی، امنیتی و دفاعی مشترک دست یابند که قطعاً تحقق آن به معنی فاصله گرفتن از آمریکا و ناتو خواهد بود؛ رویکردی که مسئول سیاست خارجی اتحادیه اروپا پس از انتشار سند راهبرد جهانی اتحادیه اروپا بدان اشاره و تأکید داشت^۹ و یا آنکه اتحادیه اروپا دچار بحران‌های متعدد شده و به‌شدت از نقش‌آفرینی بین‌المللی آن‌ها کاسته شده و حتی به

9. Jacopo Barigazzi, 28 June 2016, "EU global strategy: 'We must be ready to go beyond NATO'", Politico, at: <http://www.politico.eu/article/eu-global-strategy-we-must-be-ready-to-go-beyond-nato-foreign-policy-security-policy/>

7. Visegrád Group

8. Bernd Riegert, 9 July 2016, "NATO Sends Signals to Russia at Warsaw Summit", Deutsche Welle, at: <http://www.dw.com/en/nato-sends-signals-to-russia-at-warsaw-summit/a-19390708>

سمت واگرایی و فروپاشی پیش برود و فرصت ایجاد هزینه برای ایران نداشته باشد.

در حال حاضر، رویکرد دوم با توجه به موضوع برجام و آثار ثانویه آن، به هیچ وجه گزینه مطلوب دولت ایران نیست و نخواهد بود. از سوی دیگر، گزینه نخست نیز در راستای منافع بسیاری از دولت‌های منطقه خاورمیانه نیست؛ چراکه سیاست مستقل اروپایی دارای مؤلفه‌هایی هنجاری و دموکراتیک است که باعث می‌شود سطح اصطکاک میان این دولت‌ها در منطقه با کشورهای اروپایی بخصوص اتحادیه اروپا افزایش یابد. با این حال، ماهیت اقتصاد جهانی مانع از آن می‌شود که بسیاری از این دولت‌ها خواهان واگرایی و فروپاشی اتحادیه اروپا باشند، لکن تمایل جدی به انحصار اتحادیه اروپا صرفاً در حوزه مسائل اقتصادی و تجاری داشته و علاقه‌مند به کنشگری سیاسی-امنیتی اتحادیه اروپا نیستند.

استدلال‌های فوق‌الذکر گویای آن است که اتحادیه اروپا، با رعایت شرایطی، مسیر صحیح خود را پیدا خواهد کرد. با این حال، شرایط برجام ایجاب می‌کند که ایران از سیاست‌ها و راهبردهای مستقل اروپایی حمایت مشروط داشته باشد و سطح تعاملات و رایزنی‌های خود در موضوعات منطقه‌ای را با مجموعه اتحادیه اروپا و محور برلین-بروکسل تقویت نماید.

