

سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا از منظر نوکارکردگرایی

دکتر سید جلال دهقانی فیروزآبادی^۱

چکیده

در این مقاله دیدگاههای مختلفی که در مورد علل و عوامل و ماهیت و چگونگی شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا وجود دارد، بررسی می‌شود. بعضی از نظریه‌ها بر عوامل خارجی تاکید دارد و نقش تحولات و متغیرهای خارج از فرآیند همگرایی در اروپا را مورد بررسی قرار می‌دهد، و برخی دیگر، شکل‌گیری و تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا را معلول پویتهای و سازوکار درونی همگرایی اروپائی و مناسبات داخلی نظام منطقه‌ای اروپا می‌دانند. نوکارکردگرایان از زمره رویکردهای دسته دوم قرار می‌گیرند که محور اصلی بحث این نوشتار می‌باشند. نوکارکردگرایی می‌کوشد تا براساس مفروضه‌ها و فرضیه‌های خود، مهمترین علل و عوامل تعیین‌کننده سیاست خارجی و امنیتی اروپا را و همچنین ماهیت و ویژگیهای ساختار همکاری سیاسی - امنیتی این نهاد اروپائی را تبیین نماید. که از جمله این فرضیه‌ها می‌توان به پویتهای تسری و سیاسی شدن در قالب پویتهای درونی و بیرونی و نیز توسعه‌بخشی یا تسری از یک حوزه موضوعی به بخش دیگر و نقش بازیگران فراملی و فراملی مانند گروههای ذینفع، احزاب سیاسی، دیوانسالاری مرکزی اشاره کرد که به طور مجمل به تبیین آنها پرداخته می‌شود.

واژگان کلیدی: سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا، نوکارکردگرایی، منطق تسری، پیمان ماستریخت، فرضیه پرون گرایی، نو رافع گرایی.

۱. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.

مقدمه

همکاری سیاسی اروپا^۱ (EPC) که در نشست لاهه وزرای امور خارجه جامعه اقتصادی اروپا^۲ (EEC) در سال ۱۹۷۰ بنا نهاده شده در پیمان ماستریخت ۱۹۹۲ که اتحادیه اروپا (EU)^۳ را پی افکند، به «سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا» (CFSP) تبدیل گشت. سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا که در پیمان ماستریخت شکل گرفت، در چارچوب نهادهای اتحادیه اروپا قرار دارد و بسیار فراتر از همکاری سیاسی اروپا رفته، همه ابعاد سیاست خارجی و امنیتی، از جمله دفاع را نیز پوشش می‌دهد.

در پیمان آمستردام که در اجلاس ژوئن رهبران اروپا در سال ۱۹۹۷ به عنوان اصلاح و تکمیل معاهده ماستریخت امضا شد، اصلاحات جزئی در سیاست خارجی و امنیتی مشترک صورت گرفت. بنابراین، پس از سالها بحث و مذاکره، اتحادیه اروپا ظاهراً از یک سیاست خارجی و امنیتی مشترک برخوردار شده است که در کنفرانس بین حکومتی (IGC) ۲۰۰۴ نیز ماهیت آن چندان تغییر نخواهد کرد.

دیدگاههای مختلفی در مورد علل و عوامل و ماهیت سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا وجود دارد. یک دسته از نظریه‌ها بر عوامل خارجی تأکید کرده، نقش تحولات و متغیرهای خارج از فرآیند همگرایی در اروپا را برجسته می‌سازند. برخی دیگر از رویکردهای نظری، شکل‌گیری و تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا را معلول پویاها و ساز و کار درونی همگرایی اروپایی و مناسبات داخلی نظام منطقه‌ای اروپا می‌دانند. نظریه‌های همگرایی منطقه‌ای، شامل نوکارکردگرایی، در زمره رویکردهای دسته دوم قرار می‌گیرند. نظریه پردازان نوکارکردگرایی استدلال می‌کنند که هماهنگی و همکاری کشورهای اروپایی عضو اتحادیه اروپا در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک^۴ (CFSP) یا منطق نوکارکردگرایی بدان گونه که توسط ارنست هاس، لیون لئیدبرگ، اشمیتر و نای پردازش شده است، انطباق و سازگاری کامل دارد. به نظر نوکارکردگرایان، متغیرهای مستقلی که این نظریه شناسایی می‌کند، پویایی فرآیند شکل‌گیری و تحول و تکامل سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا را توجیه و تبیین می‌کند. بنابراین، آنان معتقدند که زمینه

1. European Political Cooperation
2. European Economic Community
3. European union
4. Common Foreign and Security Policy

برای به کارگیری نوکارکردگرایی برای توضیح و تحلیل سیاست خارجی و امنیتی اروپا و به تبع آن، ارزیابی مجدد این نظریه پس از جنگ سرد کاملاً فراهم شده است. هدف این مقاله، به کارگیری نوکارکردگرایی برای تجزیه و تحلیل فرآیند شکل‌گیری و تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپاست. به عبارت دیگر، تلاش می‌گردد تا بر اساس مفروضه‌ها و فرضیه‌های نظریه نوکارکردگرایی، مهمترین علل و عوامل تعیین‌کننده سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا و همچنین ماهیت و ویژگیهای ساختار همکاری سیاسی - امنیتی در چارچوب این نهاد اروپائی تبیین شود. بنابراین، منظور واکاوی و تشریح ساختار و ساز و کار و چگونگی تکوین، تحول و تکامل سیاست خارجی و امنیتی اروپا، از منظر نظریه نوکارکردگرایی است. بنابراین، مقصود بررسی و توصیف فرآیند تجربی و عملکرد اتحادیه اروپا در عرصه خارجی نیست؛ اگر چه تأمین این هدف خود می‌تواند موضوع تحلیل و مطالعه نوشتار دیگری باشد.

۱. شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک

فرآیند و چگونگی شکل‌گیری و تأسیس سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا، یکی از ابعاد بسیار مهم پروسه همگرایی سیاسی اروپاست. هر یک از نظریه‌های مختلف روابط بین‌الملل تلاش می‌کند بر پایه اصول و مفروضه‌های خود همکاری سیاسی و امنیتی کشورهای عضو اتحادیه اروپا را توضیح دهد. یکی از این نظریه‌ها نیز نوکارکردگرایی^۱ است.

آنچه که نوکارکردگرایی تلاش می‌کند در خصوص سیاست‌گذاری خارجی اروپایی در قالب سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا ارائه دهد، تحلیل نظری پیوند بین تحولات درونی جامعه اقتصادی اروپا (EEC) و ظهور و شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک در چارچوب اتحادیه اروپاست. بنابراین، ارزیابی نوکارکردگرایی از تشکیل CFSP مبتنی بر پویاهای داخلی EEC و تأثیر سیاستهای آن بر بازیگران فرمانطقه‌ای اروپا

۱. برای مطالعه در مورد نظریه نوکارکردگرایی و اصول و مفروضه‌های آن نگاه کنید به:

Ernst B. Haas, The uniting of Europe: Political, Social, and Economic Process (1950-1957), Stanford: Stanford university press, 1958; Leon Lindbergh and Stuart A. Scheingold (eds.) / Regional Integration: Theory and Research, Cambridge Mass, Harvard university Press, 1971; Joseph S. Nye, peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organizations / Boston: Little Brown, 1971; Charles pentland. International Theory and European Integration, London: Feber and feber, 1973;

و واکنشهای آنان است. مبنای نظری این برآورد و ارزیابی نظری از سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا منطق تسری، سیاسی شدن و برون‌گرایی است.

۱-۱. پویشهای تسری^۱ و سیاسی شدن^۲

در رهیافت نوکارکردگرایی، تأسیس و توسعه سازوکار سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا را می‌توان بر پایه مفروضه‌ها و فرضیه‌های تسری و سیاسی شدن توضیح داد. این پویش حکایت از آن دارند که یک ترکیب و تلفیق قوی و شدیدی از فشارهای همگرایی و فرآیند سیاسی شدن در جامعه اقتصادی اروپا به شکل‌گیری و ایجاد سیاست خارجی و امنیتی اروپا منجر شده است.

مفروضه بنیادی و محوری نوکارکردگرایی، مفهوم تسری است که از طریق آن حرکتها و اقدامات اولیه در جهت همگرایی اقتصادی ساز و کارهای درون زاد اقتصادی و سیاسی را باعث می‌شود که به نوبه خود همگرایی بیشتر در حوزه‌های - موضوعی مرتبط را برمی‌انگیزد؟ یعنی فعالیتهای جامعه اقتصادی اروپا که نخست در بخشهای اقتصادی با اقتدار و اختیارات محدود آغاز گردید، در اثر منطق توسعه طلب تسری، به حوزه‌های موضوعی فزاینده‌ای گسترش خواهد یافت که بازیگران سیاسی افزونتری را درگیر فرآیند همگرایی سیاسی می‌نماید.^۳ بخشهای مربوطه اولاً و اصالتاً ماهیتی اقتصادی دارند، اما با وجود این با توجه به مفهوم سیاسی شدن، نوکارکردگرایی همچنین استدلال می‌کند که همگرایی از بخشهای اقتصادی به مسائل و عرصه‌های سیاسی همانند سیاست خارجی و امنیتی مشترک نیز سرایت می‌کند.

بر این اساس در بافت و بستر سیاسی، منطق تسری و سیاسی شدن حاکی از آن است که اقدامات همگرایی در یک حوزه - موضوعی دارای حساسیتی اندک در سیاست

1. Spill - over
2. Politicization

۳. جهت مطالعه بیشتر در مورد منطق و فرضیه تسری نگاه کنید به:

Pilippe Schmitter, "Three Neo-functional Hypotheses about International Integration", International organization, vol. 23, No. 1 / winter 1969.

۴. بعضی از نویسندگان سه نوع تسری کارکردی، سیاسی و ترویجی را از هم متمایز ساخته‌اند. برای مثال نگاه کنید به:

Jeppe Tranholm-Mikkelsen, "Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete? A reappraisal in the light of the new dynamism of the Ec", millennium: Journal of International Studies, vol. 20, No. 1, 1991.

سفلی^۱، باعث جرقه زدن و شروع همگرایی بیشتر در بخشهای مرتبط سیاسی می‌شود؛ به گونه‌ای که این فرآیند به طور فزاینده‌ای به موضوعات و مسائل سیاست والا^۲ با درجه اهمیت و حساسیت زیاد نیز گسترش می‌یابد. وقتی که دامنه همگرایی توسعه یافت، به مرزهای حاکمیت ملی می‌رسد و موضوعات سیاست والا، از قبیل سیاست خارجی و امنیتی را نیز در برمی‌گیرد. از نظر نوکارکردگرایی، مسلم است که در اثر پویتهای تسری و سیاسی شدن، همگرایی اقتصادی و وحدت اروپا تقریباً به صورت خودکار به شکل‌گیری اشکال معین و مشخصی از سیاست خارجی مشترک اروپایی می‌انجامد.

بنابراین، طبق نظریه نوکارکردگرایی، تأسیس و تحول سیاست خارجی و امنیتی اروپا بخشی از منطق انباشتی تسری بخشی و سیاسی شدن است. این رویکرد نظری استدلال می‌کند که حکومت‌های ملی تحت فشارهای اقتصادی و کارکردی مجبور می‌شوند تا با همکاری بیشتر در حوزه‌های سیاسی و امنیتی واکنش نشان دهند، لذا، ایجاد و پیشرفت سیاست خارجی و امنیتی مشترک، معلول و محصول تسری همگرایی از بخشهای اقتصادی به بخشهای سیاسی و پیامد طبیعی و منطقی تأسیس جامعه اقتصادی اروپاست پس سیاست خارجی و امنیتی مشترک، نتیجه منطقی پیمان جامعه اقتصادی و فعالیتهای آن در زمینه سیاست خارجی است.

به طور دقیق‌تر، این نظریه بیان می‌دارد که پویتهای درونی^۳ جامعه اقتصادی اروپا در زمینه همکاری در حوزه سیاست خارجی و امنیتی نیز ساری و جاری است.^۴ در داخل جامعه اروپا پویتهایی درونی وجود دارد که از طریق آن فعالیتها و اقدامات همگرایانه در عرصه‌های اقتصادی به سیاست خارجی مدنی در سطح اروپایی پیوند می‌زنند. از این منظر، سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا حاصل همگرایی اقتصادی در قالب جامعه اقتصادی اروپا و سپس تأسیس اتحادیه اروپاست؛ بدین صورت که CFSP از منشأ همگرایی

1. Low politics
2. High politics
3. Internal dynamics

۴. برای مطالعه بیشتر در این مورد ببینید:

Helen sjursen, The common Foreign and Security Policy: an Emerging New voice in international Politics, W. WW. Sosing, Com, P. 15.

اقتصادی در داخل اروپا و سیاستهای موجود جامعه اقتصادی و اتحادیه اروپا به خارج از آن سرایت کرده است.

به طور خلاصه، ارزیابی نوکارکردگرایی از شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا انحصاراً بر منطق درونی همگرایی اروپایی استوار است. از این دیدگاه، سیاست خارجی و امنیتی مشترک از همکاری فنی اروپا در مسائل و حوزه‌های اقتصادی سرچشمه می‌گیرد. این فرآیند هماهنگی سیاست خارجی و امنیتی اروپا از سیاستها و فعالیتهای موجود جامعه اقتصادی اروپا، از طریق ساز و کار سیاسی شدن سرایت کرده است. عوامل سیستمیک و انگیزه‌های خارجی تأثیر ناچیز و اندکی در روند تشکیل ساختار و نهاد CFSP داشته است، بنابراین، بر اساس این رویکرد نظری، سازوکار سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا، در اثر سرایت و تسری همگرایی در حوزه‌ها و بخشهای اقتصادی به مسائل سیاسی تشکیل شد و معلول و محصول مستقیم جامعه اقتصادی اروپا است.^۱

بنابراین، به نظر نوکارکردگرایی مهمترین عاملی که زمینه‌ها و موجبات تشکیل کنفرانس بین دولتی در مورد اتحاد سیاسی اروپا را که منجر به پیمان ماستریخت ۱۹۹۲ و به تبع آن تأسیس سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا شد به وجود آورد، سازوکار و پویا درونی جامعه اقتصادی اروپا بود، زیرا فرآیند همگرایی اروپا پس از اجرای قانون واحد اروپایی در سال ۱۹۸۷ از رکورد خارج شد. این قانون گامی در جهت تقویت جامعه اروپا بود و اهمیت آن تنها به علت ارائه یک برنامه حقوقی جامع برای تکمیل بازار داخلی نبود، بلکه در کنار آن برای نخستین بار ساختار و نهاد همکاری سیاسی اروپا (EPC) را نیز قانونی و رسمی کرد. بر اساس این قانون واحد اروپایی، هر دو ستون اقتصادی و سیاسی جامعه اقتصادی را احیا نمود. ابتکار طرح ۱۹۹۲ برای تکمیل بازار داخلی به همراه رسمی‌شدن همکاری سیاسی اروپا در این قانون گام مهمی در فرآیند وحدت سیاسی اروپا بود که منجر به تشکیل اتحادیه اروپا و به تبع آن شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک گردید.

به هر حال، به مرور زمان فراگرد همگرایی اقتصادی از وحدت سیاسی پیشی گرفت، به گونه‌ای که در سال ۱۹۸۸ حرکت به سوی عملی نمودن طرح ۱۹۹۲ اجتناب‌ناپذیر بود.

1. For further study see:

Michael Smith, "Does the flag follow trade? Politicization and the emergence of an European Foreign Policy", in John Peterson and Helen Shursen, *A Common Foreign policy for Europe*, London: Rutledge, 1998.

قانون واحد اروپایی «سبد دلو»^۱ توسط اجلاس ویژه شورای اروپا در بروکسل، در سال ۱۹۸۸ راه را برای دستیابی به «بازار داخلی»^۲ گشود. تنها دو سال پس از به اجرا درآمدن قانون واحد اروپایی بود که شورای اروپا در ژوئن ۱۹۸۹ موافقت نمود که کنفرانس بین‌حکومتی در مورد «وحدت پولی اروپا»^۳ تشکیل گردد. این تحولات داخلی به نوبه خود حرکتها و فعالیتهای بیشتری را به سوی اتحاد سیاسی سرعت بخشید. آنها بویژه شیوه‌ای را که نهادهای جامعه اقتصادی بر اساس آن عمل می‌کردند، تغییر داده و شالوده تغییرات نهادی را که در ماستریخت در مورد آن توافق حاصل شد، پی‌ریزی کردند. سازوکارهای نهادهای شده برای دستیابی به همگرایی اقتصادی که در اثر اجرای قانون واحد اروپایی و طرح بازار داخلی به دست آمد، انگیزه‌های اعضا را برای جست و جوی وحدت سیاسی برانگیخت، زیرا آنها دریافته بودند که هرچه فشار برای عملی کردن وحدت پولی اروپا در میان کشورهای عضو بیشتر باشد، فشار بیشتری بر آنها اعمال می‌شود تا نقش و کارایی سیاسی جامعه اقتصادی اروپا را در نظام بین‌الملل تعمیق و تقویت نمایند که این خود لازمه سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپایی است.^۴

در حقیقت، در اثر گسترش فعالیتهای اقتصادی اروپا، نقش اقتصادی آن در جهان افزایش یافته بود. ولی برعکس اروپا با وجود پیش‌بینی‌های قانون واحد اروپایی، نتوانسته بود در زمینه سیاسی به وحدت دست یابد و به تبع آن نقش مؤثری در نظام بین‌الملل ایفا نمی‌کرد و بر این اساس، یک عدم توازن و تعادلی بین قدرت اقتصادی و سیاسی جامعه اقتصادی اروپا به وجود آمده بود که باید مرتفع می‌شد. در اوایل دهه نود میلادی، کشورهای اروپایی در اثر این شکاف بزرگ که بین همگرایی اقتصادی و سیاسی به وجود آمده بود، دریافتند که زمان آن فرا رسیده است که از طریق همکاری و وحدت عمل در حوزه سیاست خارجی و امنیتی شکاف موجود را پر کنند. اعضای جامعه اقتصادی اروپا احساس کردند که همگرایی سیاسی بیشتر و نزدیکتر برای نقش آفرینی اروپا در حوزه‌های سیاسی و امنیتی همسنگ با وزن اقتصادی آن ضروری و لازم است.

1. Delor's Package

2. Internal market

3. European monetary union

4. Wolfgang Wessels, "Ec- Europe: an actor Sui generis in the International System", in Brian Nelson, David Robert and Walter Veit, 'The European Community in the 1990, New York: St. Martin's press, 1992, P. 161.

بنابراین، پس از توافق در مورد تشکیل یک کنفرانس بین دولتی در مورد وحدت پولی اروپا در سال ۱۹۸۹، اعضای جامعه اروپا، بویژه فرانسه و آلمان، به طور فزاینده‌ای حس کردند که یک ستون سیاسی نیز باید به قابلیت‌ها و توانایی‌های اقتصادی و پولی اروپا اضافه شود. از این رو، آنها تصمیم گرفتند که کنفرانس بین دولتی دیگری در مورد وحدت سیاسی در کنار کنفرانس پولی تشکیل گردد. پس از تشکیل این کنفرانس در ۱۵ دسامبر ۱۹۹۰، بازنگری همکاری سیاسی اروپا (EPC) که در آن زمان هماهنگی کننده سیاست خارجی کشورهای عضو جامعه، اقتصادی اروپا بود - در دستور کار آن قرار گرفت. مذاکرات بین‌الدولی در طول سال ۱۹۹۱ انجام گرفت و در نهایت به امضای پیمان ماستریخت در مورد وحدت سیاسی اروپا ۱۹۹۲ انجامید. این پیمان اتحادیه اروپا، اصول و قواعدی را برای سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا ایجاد کرد.^۱

۱-۲. برون‌گرایی^۲

مفهوم نظری نوکارکردگرایی دیگری که می‌توان بر اساس آن شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا را توضیح داد، فرضیه برون‌گرایی است.^۳ این فرضیه بیان می‌دارد که بازیگران حکومتی منطقه‌ای در اروپا در اثر اتخاذ و اجرای تصمیمات همگرایی، مجبور می‌شوند در واکنش به فشارهای کشورهای و کشگران متأثر از آنها، سیاست‌های و مواضع مشترکی را در قبال آنان در پیش بگیرند. افزون بر این، تصمیم‌گیرندگان اروپایی به طور فزاینده‌ای در جستجوی مواضع و سیاست‌های مشترک خارجی در چارچوب نهادهای فراملی اروپایی برمی‌آیند.

بنابراین، فرضیه برون‌گرایی تلاشی نظری برای تبیین و توضیح سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا بر پایه اصول و مفروضه‌های نوکارکردگرایی است. طبق این مفهوم، همبستگی مثبتی بین همگرایی درون اروپایی و ظهور و شکل‌گیری یک سیاست خارجی مشترک وجود دارد و پیوند مستقیمی بین پوشش‌های درونی جامعه اقتصادی اروپا و ایجاد سیاست خارجی و امنیتی مشترک برقرار است. برون‌گرایی، تا اندازه‌ای توضیح می‌دهد که چگونه کشورهای غیر اروپایی، اعضای جامعه اقتصادی را وادار می‌کنند تا همگرایی و

1. Martin Holland, *European Community Integration*, London: Pinter Publisher, 1993, P. 123.

2 - Externalization

۳ برای آگاهی بیشتر در مورد فرضیه برون‌گرایی به کتاب زیر مراجعه کنید:

Pilippe Schmitter, op. cit.

همکاری اقتصادی خود را تعمیق بخشند و آن را به حوزه سیاست خارجی و امنیتی نیز گسترش دهند. به عبارت دیگر، برون‌گرایی حاکی از آن است که وقتی بازیگران فرا اروپایی تحت تأثیر سیاستهای جامعه اقتصادی قرار گرفتند، فشارهایی را بر اعضای آن وارد می‌سازند که آنان را وادار می‌دارد تا سیاست خارجی مشترکی را برای دفاع و تأمین منافع مشترک خود اتخاذ نمایند. پس اعضای جامعه اقتصادی، در واکنش، سیاستها و اقدامات غیر دوستانه کشورهای غیر اروپایی و جهت مقابله با آنها، سیاست خارجی و امنیتی مشترکی را در درون اتحادیه اروپایی افکندند.

برون‌گرایی، دیدگاه جایگزینی برای مفروضه «بسط»^۱ در نظریه نو واقع‌گرایی است. فرضیه نوواقع‌گرایی، استدلال می‌کند که شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپایی صرفاً بازتاب منافع اعضای جامعه اقتصادی اروپا بوده که توسط عوامل سیستمیک تعیین و تعریف می‌شوند. سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا، استمرار و امتداد سیاستهای ملی اعضای جامعه اقتصادی در قالب و تحت نظارت‌های چند جانبه‌گراست. در حقیقت، اعضای جامعه اقتصادی اروپا، سیاست خارجی و امنیتی مشترک را ایجاد کردند تا از طریق آن منافع ملی خود را ارتقاء بخشند که بدون آن امکانپذیر نیست.

برون‌گرایی، برعکس، ظهور و شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا را معلول پویشهای داخلی جامعه، اروپا و تأثیر آن بر کشورهای غیر عضو می‌داند. بر اساس این فرضیه، عوامل و مؤلفه‌های خارجی به صورت متغیرهای وابسته تعریف و تلقی می‌شوند، در حالی که نوواقع‌گرایی آنها را متغیرهای مستقل قلمداد می‌کند. به طور دقیقتر، برون‌گرایی بر این امر دلالت دارد که سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا، ناشی از تأثیرات سیاستهای جامعه اقتصادی اروپا بر غیر اعضا و واکنشهایی است که آنها برمی‌انگیزند. نوواقع‌گرایی از طرف دیگر، تصور می‌کند که سیاست خارجی و امنیتی مشترک، حاصل عکس‌العمل مستقیم کشورهای اروپایی به فشارهای ناشی از عوامل سیستمیک است. بنابراین، از منظر نوکارکردگرایی سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا از پویشهای درونی جامعه اقتصادی اروپا و تأثیرات آن بر کشورهای غیر عضو و عکس‌العملهایی که برمی‌انگیزد، ناشی شده است.^۲

در چارچوب منطق برون‌گرایی، سیاستها و اقدامات مشترک کشورهای اروپایی در حوزه سیاست خارجی، واکنش تلافی‌جویانه، کشورهای را در پی دارد که تحت تأثیر یا در معرض آن قرار دارند. اعضای جامعه اقتصادی اروپا نیز جهت حفظ دستاوردهای مشترک خود به همکاری و همگرایی بیشتر در سیاست خارجی خود می‌پردازند. بنابراین، شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا به عنوان ستون دوم اتحادیه اروپا، معلول عکس‌العمل تدافعی اعضای جامعه اروپا به اقدامات خصمانه کشورهای غیر اروپایی بود، بویژه سیاستها و مواضع آمریکا و ژاپن نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌گیری این فرآیند ایفا کرد. واکنش کشورهای اروپایی نسبت به ایران در مورد بحران سلمان رشدی نیز نمونه‌ای دیگر از ساز و کار برون‌گرایی در سیاست خارجی اروپاست.

۲. تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا

رویکرد نظری نوکارکردگرا، تحول و تکامل^۱ سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا را نیز ناشی از فرایند و پویای درونی همگرایی در درون اتحادیه اروپا می‌داند. همکاری اروپایی در زمینه سیاست خارجی و امنیتی، به صورت نهادمند و مشترک در چارچوب کلی فرایند همگرایی سیاسی در اروپا قرار می‌گیرد. بنابراین، تغییر و تحولات سیاست خارجی و امنیتی اروپا پس از شکل‌گیری در پیمان ماستریخت که اتحادیه اروپا را بنا نهاد، به وسیله عوامل و نیروهای داخلی اتحادیه تعیین می‌شود، نه متغیرهای خارجی که نو واقع‌گرایی بر آن تأکید می‌کند. توسعه گسترش و تعمیق سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا معلول و محصول منطق انباشتی سیاسی شدن و تسری است.

بنابراین، مدل نوکارکردگرا بر نقش سیاسی شدن و بسط و توسعه کارکردی از حوزه‌های متجانس و مشابه، به بخشها و موضوعات دیگر به منظور تأمین و حفظ دستاوردهای پیشین تأکید می‌کند. تأثیرات توسعه طلبانه در درون ساز و کار سیاست خارجی و امنیتی مشترک و سیاسی شدن موضوعات سیاسی و امنیتی اروپایی، عامل تعیین‌کننده گسترش و تحکیم این نهاد اروپایی محسوب می‌گردد. پویای گسترش خواهانه تسری موجب بسط و سرایت همکاری سیاسی امنیتی اروپایی به موضوعات و حوزه‌های

بیشتری می‌شود. از طرف دیگر ساز و کار سیاسی شدن موضوعات و موارد سیاسی مهمتری را در این فرایند همگرایی سیاسی قرار می‌دهد. ترکیب و تلفیق تسری سیاسی و سیاسی شدن، باعث فراگرد خودکاری می‌گردد که توسعه، گسترش و تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک را در پی دارد.^۱

برای توضیح و تبیین تحول و تکامل سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا، نوکارکردگرایی، بر این موارد و عوامل استوار است: اهمیت پیامدهای ناخواسته و غیر ارادی تصمیمات سیاسی امنیتی پیشین؛ ظرفیت و قابلیت مقامات و مسئولان فراملی در رهبری و هدایت این فرایند؛ انتقال و واگذاری تدریجی صلاحیتها و اختیارات از سطح ملی به اتحادیه اروپا در زمینه سیاست خارجی و امنیتی مشترک در اثر تغییر وفاداریهای بازیگران سیاسی ملی به نهادهای فراملی اروپایی، و افزایش حساسیت و اهمیت سیاسی موضوعات و سیاست خارجی و امنیتی مشترک، نوکارکردگرایی اهمیت بسیار زیادی برای نقش تسری تروبیجی و پیوند عمدی و ارادی وظایف، تعدیل منافع ملی اعضا و ارتقای منافع مشترک آنان به وسیله نهادهای فراملی اروپایی قابل است.

نوکارکردگرایی استدلال می‌کند که نهادهای فراملی اروپایی، همکاریهای سیاسی و امنیتی در چارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک را تسهیل کرده و به تبع آن، از طریق تأثیرگذاری بر رفتار کشورهای عضو، بسط و گسترش آن را نیز تسریع و تسهیل می‌کنند. به عبارت دیگر، موجب بازتعریف منافع کشورها از راه فرایند یادگیری می‌شود. نوکارکردگرایان بر نقش نهادهای فراملی در شکل دهی به تعاریف کشورها از منافع ملی خود تأکید می‌ورزند. نهادهای به نظر آنان، به صورت مثبت بر فرایند همگرایی سیاسی تأثیر می‌گذارند و همکاری بیشتر در عرصه سیاست خارجی و امنیتی مشترک را به وسیله تغییر ایده‌ها و اندیشه‌ها، انتظارات و در جهت‌های حکومت‌های ملی تسریع می‌بخشند.

از دیدگاه این رویکرد، نهادهای فراملی می‌توانند اجماع تکنیکی در خصوص مسائل و مشکلات مشترک را ارتقاء بخشند. اگر بازیگران ملی به تعریف مشترکی از مشکل و معضل سیاسی و امنیتی و درک مشترکی از مناسبات ملی که آن ایجاب می‌کند، برسند، احتمال زیادی می‌رود که آنان در مورد راه حلها نیز همکاری و همیاری کنند. بنابراین،

۱. برای مطالعه و آگاهی بیشتر در مورد فرآیند میاسی شدن به منابع ذیل مراجعه کنید:

Ernst B. Haas, "The uniting of Europe and The uniting of Latin America", Journal of Common Market Studies, vol. V, June 1967, Michael Hodges (ed.), European Integration, Harmond Sworth: Penguin, 1972, P. 246.

نهادهای فراملی از طریق فرآیند یادگیری^۱ قادرند به ادراکات و برداشتهای کشورهای عضو از مسائل و مشکلات سیاسی - امنیتی که با آن رو به رو هستند شکل دهند. این روند و فراگرد، کشورهای عضو اتحادیه اروپا را به سوی تدبیر و تدوین سیاستهای مشترک خارجی و امنیتی و ارتقای منافع مشترکشان هدایت می‌کند که به توبه خود موجب ارتقا و گسترش فعالیتهای اتحادیه اروپا در زمینه سیاست خارجی و امنیتی مشترک و تعمیق و تشدید اختیارات و صلاحیتهای آن در این عرصه می‌گردد.^۲

نوکارکردگرایی شاید با نو واقعگرایی موافق و هم عقیده باشد که کشورهای عضو در تصمیم‌گیری راجع به گسترش و اصلاح ساز و کار سیاست خارجی و امنیتی مشترک بر لایه منافع ملی خود اقدام می‌کنند، اما این نظریه بیان می‌دارد که همکاری و تعامل میان کشورهای اتحادیه، اروپا در چارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک، آنان را بر آن می‌دارد تا همواره منافع ملی خود را بازتعریف نمایند که تقارب و تجانس منافع مالی را آسانتر از آن می‌سازد که توواقعگرایی تصور و تلقی می‌کند. اعضای اتحادیه اروپا منافع ملی خود را در راستا و یا در ارتباط با منافع شرکاء و همکاران خود تعریف می‌کنند که منازعه منافع ملی را به کمک نهادهای فراملی قبالی مدیریت می‌سازد.

به تبع این استدلال، مدل نوکارکردگرا در مورد تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک تلاش می‌کند راهها و شیوه‌هایی را توضیح دهد که دادوستدها و مبادلات سیاسی فزاینده و انواع مختلف تماس و تبادلهای سیاسی در درون ساختار CFSP تعاریف کشورهای عضو از منافع ملی را تغییر و تعدیل می‌کند. این مدل بویژه بر نقش نهادی EFSP در ارتقای چنین مبادلات و داد و ستدهایی و تسهیل نتایج همکاری جویانه تأکید می‌کند. نوکارکردگرایی در صدد است تا توضیح دهد که چگونه ارجحیت‌های ملی و منافع ملی ممکن است در درون CFSP تغییر کند و به تبع آن به باز تعریف دولت - ملتها منجر شود. این رویکرد نه تنها توضیح می‌دهد که چگونه منافع داده شده و برترزاد در درون CFSP برداشت و تلقی می‌شوند، بلکه همچنین تبیین می‌کند که چگونه عضویت در CFSP احتمال دارد بر تعریف کشورهای عضو از منافع ملی و مفصل‌بندی آنها نیز تأثیر بگذارد.

1. Learning

2. Linda cornett and James caporaso, "And still it Move: States and Social Forces in the European community" in James N. Rosenau and East-Otto czempiel (ed.), Governance without Government: order and change in world politics, Cambridge: Cambridge university Press, 1992, PP. 239-247.

بنابراین، برخلاف نواقعه‌گرایی که بر انگیزه‌های خارجی، منافع ملی متقارب، و مذاکرات و چانه‌زنی بین کشوری در شرایط بی‌نظمی به عنوان عوامل و عناصر تعیین کننده تحول و تغییر CFSP تأکید می‌کند، نوکارکردگرایی بر پویاهای درونی، تأثیر تسری و چگونگی تغییر منافع ملی در اثر فرآیند یادگیری در درون CFSP متمرکز می‌شود. این رهیافت نقش نهادهای CFSP در تسهیل یادگیری از طریق تهیه اطلاعات جدید، تغییر نظامهای باور، ایجاد نقاط کانونی و مرجع، و هماهنگی انتظارات را مورد تأکید قرار می‌دهد. به عبارت دیگر، نوکارکردگرایی «فرایند یادگیری سیاسی و بازتعریف منافع ملی را برجسته می‌سازد که به وسیله چارچوبها و ساختارهای نهادی برانگیخته می‌شوند. لذا، برخلاف نواقعه‌گرایی که انگیزه‌های خارجی و منافع ملی را که حکومتها آن را نمایندگی می‌کنند، مهمترین عامل توسعه و پیشرفت CFSP قلمداد می‌کند، نوکارکردگرایی، نقش و تأثیر نهادهای فراملی و فراگرد تسری و سیاسی شدن را در تحول آن حایز اهمیت می‌داند.

فراتر از این، از منظر نوکارکردگرایی، توسعه بخشی^۱ یا تسری از یک حوزه موضوعی به بخش دیگر در اثر فشار و تلاش بازیگران فروملی و فراملی؛ یعنی گروههای ذینفع،^۲ احزاب سیاسی، دیوانسالاری مرکزی در بروکسل صورت می‌گیرد. به بیان دیگر، نوکارکردگرایی دیوانسالاری فراملی، گروههای ذینفع مختلف و احزاب سیاسی را به عنوان بازیگران اصلی در تسری انتقال انتظارات و وفاداریها از سطح ملی به سطح منطقه‌ای می‌پندارد که روند تسری را تسریع می‌کند. این رویکرد نظری بویژه بر نقش بسزای سه دسته از بازیگران، در اصلاح و تحول و توسعه CFSP تأکید می‌ورزد. این سه گروه عبارتند از: رهبران سیاسی فراملی، گروههای فشار یا ذینفع و نخبگان احزاب سیاسی.^۳

این تفسیر از تحول و توسعه CFSP، بر درک و فهم نوکارکردگرایی از سیاست استوار است. برخلاف نواقعه‌گرایی که کشورها را بازیگرانی یکپارچه و عاقل می‌پندارد، نوکارکردگرایی، دولت - ملت‌ها را، مرکب از بازیگران فروملی متنوع و متعددی می‌داند که، در کنار نخبگان حکومتی به سیاستگذاری و تصمیم‌گیری می‌پردازند. کشورهای صنعتی مدون، از نظر نوکارکردگرایی، به وسیله کانالهای دسترسی متعدد توصیف می‌شوند که به طور فزاینده‌ای کنترل انحصاری تصمیم گیرندگان مرکزی را بر فرایند سیاستگذاری

1. Sectoral

2. Interest Groups

3. Emil Joseph kitcheners, Decision-Making in the European Community, New York 1992, PP. 122-143.

خارجی سست و متزلزل می‌کند. افزون بر این، بر عکس نو واقعگرایی که کشورها و دولت‌ها را تنها بازیگران مهم در عرصه بین‌المللی تصور می‌کند، نوکارکردگرایی، نقش بازیگران سیاسی - اجتماعی غیر دولتی را در درون یا فراتر از دولت - ملت‌ها برجسته می‌سازد. بازیگران سیاسی برجسته و مهم در سیاست بین‌الملل، تنها بازیگران دولتی و تصمیم‌گیرندگان ملی نیستند، بلکه نخبگان فراملی، گروه‌های ذینفع و احزاب سیاسی هم هستند.

به طور خلاصه، در حالی که نوواقعگرایی فشارهای بین‌المللی، منافع ملی متقارب، و مذاکرات و چانه‌زنی‌های بین دولتی را به عنوان عناصر اصلی تعیین‌کننده تحول و پیشرفت CFSP مورد توجه قرار می‌دهد، نوکارکردگرایی، تأثیر تسری و سیاسی شدن از طریق پیوندهای موضوعی و معاملات سببی، و ارتقای منافع مشترک توسط خدمات مؤثر نهاد مرکزی منطقه‌ای را حایز اهمیت می‌داند. مهمترین بازیگران تعیین‌کننده مسیر و سرنوشت CFSP، نخبگان فراملی و فروملی^۱ هستند، نه حکومت‌های ملی و سیاستمداران آنها، بنابراین، تحول و توسعه CFSP داخل پویشهای تسری و سیاسی شدن بوده و توسط بازیگران و نخبگان فراملی و فروملی تعیین می‌گردد.^۲

بر این اساس، اصلاحات ساختاری، نهادی و محتوای سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا در چارچوب پیمان آمستردام ۱۹۹۷ معلول تعمیق و تحکیم همگرایی سیاسی اروپا و همکاری کشورهای عضو در حوزه سیاست خارجی، امنیت و دفاع است. به عبارت دیگر، تحول CFSP پیش از آنکه معلول ابتکارات و پیشنهاد‌های از بالا و از سوی کشورهای عضو بوده باشد، حاصل پویش درونی آن، و نهادها و نخبگان فراملی، بازیگران ملی حاضر در بروکسل و گرایش آنان به سوی یک سیاست خارجی و امنیتی مشترک در درون اتحادیه اروپاست. الزامات سیاست خارجی و امنیتی مشترک در چارچوب پیمان آمستردام اعضای EU را در کنفرانس بین‌الدولی ۲۰۰۴ بر آن می‌دارد تا به تحقق آرمانها و اهداف پیش‌بینی شده در این پیمان بپردازند.^۳

1. Sub-national

2. See for instance, Michael smith, Op. Cit.

3. For more explanations see: Fraster Cameron, "Building a common foreign policy: Do institutions matter?" in Peterson and shorsen Op. Cit.

۳. سرانجام^۱ سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا

با توجه به تعریف همگرایی سیاسی به صورت شکل‌گیری یک نظام تصمیم‌گیری جمعی میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا و تشکیل یک نهاد فراملی به عنوان سرانجام و نقطه پایانی همگرایی سیاسی، نظریه نوکارکردگرایی انتظار دارد که CFSP به یک سیاست خارجی و امنیتی واحد اروپایی در سطح فراملی بینجامد. سیاستگذاری خارجی نیز به صورت فراملی و تحت کنترل نهادهای فراملی خواهد بود، نه بین حکومتی و در کنترل نهادهای ملی. بنابراین، از آنجا که این رهیافت نظری، نهادهای فراملی را متغیرهای مستقلی می‌پندارد که از بازتاب دهندگی ارجحیت‌ها و منافع کشورهای عضو فراتر می‌رود، CFSP به مجموع اعضای تشکیل دهنده خود تقلیل نمی‌یابد. این نهاد اروپایی، متغیر مستقلی است که از نفوذ و اقتدار خاص خود برخوردار است. به عبارت دیگر، علی‌رغم تصور نوواقعگرایی که حکومت‌های ملی را حاکم بر سیاست‌های CFSP می‌داند و آنها را تجلی مستقیم منافع و قدرت نسبی اعضا می‌پندارد، نوکارکردگرایی ادعا می‌کند که CFSP به رفتار سیاست خارجی کشورهای اروپایی شکل می‌دهد.

در نتیجه، از منظر رویکرد نوکارکردگرا، CFSP اصالتاً یک نوع درونداد پویا و توسعه‌طلبی در درون فرایند همگرایی اروپا و سرآغاز ایجاد سیاست خارجی واحد در چارچوب وحدت سیاسی اروپا خواهد بود. افزون بر این، CFSP نوعی نظام سیاستگذاری خارجی نهادینه شده در شکل نهادی فراملی است که در صدد ایجاد یک مرکز تصمیم‌گیری اروپایی قادر به تدوین و اجرای سیاست خارجی واحد از جانب اعضای EU به عنوان یک کلیت است. از این دیدگاه، CFSP بسیار فراتر از هماهنگی و هم‌آوازی و سیاست‌های خارجی ملی به صورت بین‌حکومتی می‌رود. در حقیقت، CFSP نظام سیاسی مستقلی است که سیاست خارجی و امنیتی مشترکی را هدایت می‌کند که به وسیله یک اقتدار مرکزی در سطح فراملی کنترل و تعیین می‌گردد.

فراتر از این، سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا در طول زمان جایگزین سیاست خارجی در سطح ملی توسط دولت - منتهای عضو می‌شود. به دیگر سخن، نوکارکردگرایی CFSP را به صورت یک ساختار نهادی فراملی می‌بیند که قادر است فراسوی نهادهای بین‌حکومتی در فرسایش حاکمیت ملی و محدود ساختن اقدام انفرادی کشورهای عضو در حوزه

سیاست خارجی و امنیتی پرورد. در آینده نه چندان دور و شرایط مناسب، CFSP صلاحیت و اختیارات خود را در زمینه سیاست خارجی و امنیتی توسعه و تعمیق خواهد کرد که اقتدار و حاکمیت حکومت‌های ملی در این حوزه را تحلیل خواهد برد.

در حقیقت، CFSP به معنای از بین رفتن حاکمیت و پایان اجتناب ناپذیر اختیار و صلاحیت دولت - ملت‌های عضو اتحادیه اروپا در عرصه سیاست خارجی و امنیتی خواهد بود. بدین ترتیب، سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا یک نظام نهادینه شده سیاست خارجی و امنیتی در قالب نهادی فراملی است که به تدوین و اجرای سیاست خارجی و امنیتی واحدی از طرف کشورهای عضو می‌پردازد.^۱

۴. نقش و کارکرد سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا

تعیین و تبیین نقش و کارکرد سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا در سیاست بین‌الملل، به ماهیت بازیگری و نقش آفرینی اتحادیه اروپا بستگی دارد. نوکارکردگرایی به تغییر اساسی و بنیادی ماهیت سیاست بین‌الملل اعتقاد دارد که در آن از اهمیت موضوعات امنیتی و نظامی کاسته شده و موضوعات و منافع رفاهی و اقتصادی حایز اهمیت شده است. به تبع آن ضرورت و مطلوبیت نیروی نظامی و زور نیز در نظام بین‌الملل کاهش می‌یابد. نوکارکردگراها ادعا می‌کنند که در یک نظام بین‌المللی شدیداً وابسته به هم، نیروی نظامی دیگر بضرورت، مفیدترین ابزار سیاست خارجی نیست و ابزارها و امکانات غیر نظامی دیگر مفیدتر و مؤثرتر خواهند بود. بدین ترتیب، آنان قدرت و نیروی نظامی را یکی از ابعاد و جوانب رو به زوال روابط بین‌الملل تلقی می‌کنند.

این تفسیر از روابط بین‌الملل پیامدهای مهمی برای نقش آفرین اتحادیه اروپا به دنبال آن کارکرد و مطلوبیت سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا دارد. به علت تغییر ماهیت مناقشات بین‌المللی و تکنیکها، سازوکارها و ابزارهای حل و فصل نزاعات، نقشی هم که یک بازیگر بین‌الملل، از جمله اتحادیه اروپا، باید در عرصه بین‌المللی ایفا کند نیز تغییر خواهد کرد. تفسیر نوکارکردگرایی از روابط بین‌الملل و نقشی که یک بازیگر بین‌المللی باید یا می‌تواند در نظام بین‌الملل ایفا کند، متضمن ایفای نقش «قدرت مدنی» از سوی

۱. برای مطالعه بیشتر در مورد ماهیت و مفاد سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا در پیمان ماستریخت و آمستردام به منبع ذیل مراجعه کنید: سید جلال دهقانی فیروز آبادی، «سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا»، مجله سیاست خارجی، سال سیزدهم، ویژه اروپا (۱)، تابستان ۱۳۷۸.

اتحادیه اروپا در جهان سیاست است. بنابراین، اتحادیه اروپا به عنوان یک «قدرت مدنی» یک بازیگر بین‌المللی محسوب می‌شود که علی‌رغم فقدان توانایی و بازوی دفاعی و نظامی، قادر است به کمک قابلیت‌ها و ابزارهای اقتصادی، سیاسی و حقوقی خود بر رفتار و عملکرد دیگر بازیگران بین‌المللی تأثیر بگذارد.

جوهر مفهوم «قدرت مدنی»^۱ این است که فقدان قدرت نظامی دیگر برای اعمال نفوذ و ایفای نقش مؤثر بین‌المللی، ضعف و کاستی به حساب نمی‌آید؛ زیرا دیگر قدرت نظامی و زور مؤثرترین ابزار نفوذ و تأثیرگذاری بین‌المللی نیست و وسایل و ابزار غیر نظامی کاراترند. فراتر از این، به کارگیری زور و قدرت نظامی و مداخله در امور داخلی کشورهای دیگر، همواره قرین موفقیت نخواهد بود، در حالی که بر عکس، اعمال قدرت مدنی همیشه و همواره نقش مهم و مؤثری در سیاست بین‌الملل ایفا کرده است. در نتیجه، بر اساس اعتقاد لیبرالیسم کلاسیک که ابزارها و ساز و کارهای غیر قهرآمیز مانند مذاکره و اقناع را همواره بهترین راه حل و فصل اختلافات و مناقشات می‌داند، مدل «قدرت مدنی» نیز اهرم‌های دیگری غیر از زور و قدرت نظامی را پیشنهاد می‌کند، از جمله ابزار و عوامل مدنی، مانند قدرت اقتصادی و سیاسی، جایگاه در تجارت جهانی و تأثیرات فرهنگی که نقش بسیار مهمی در نظام بین‌الملل ایفا می‌کنند.

بر این اساس، اتحادیه اروپا به عنوان یک قدرت مدنی، قادر به ایفای نقش مهم و مؤثری در سیاست بین‌الملل است. اتحادیه اروپا می‌تواند از طریق توانایی‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و بدون توسل به اجبار و کاربرد نیروی نظامی، به حوادث بین‌المللی شکل داده، بر رفتار سایر بازیگران بین‌المللی تأثیر بگذارد. اتحادیه اروپا قادر است از قابلیت‌ها و قدرت اقتصادی و سیاسی‌اش به عنوان بزرگترین بلوک اقتصادی و سیاسی جهان برای تأثیرگذاری بر مسائل بین‌المللی و شکل‌دهی به حوادث بازیگران بین‌المللی استفاده کند. بنابراین، اتحادیه اروپا حتی در صورت عدم دستیابی به همگرایی دفاعی و قدرت نظامی، بازیگر بین‌المللی مؤثری در روابط بین‌الملل خواهد بود.

بنابراین، اگرچه نوکارکردگرایی معتقد است که در حوزه سیاست امنیتی و خارجی، همگرایی بیشتری به وجود خواهد آمد و یک سیاست خارجی و امنیتی واحد اروپایی شکل خواهد گرفت، اما نقش و کارکردی غیرنظامی و مدنی دارد؛ یعنی، علی‌رغم اینکه روند همگرایی سیاسی در درون اتحادیه اروپا به سیاست واحد امنیتی و دفاعی خواهد

انجامید، ولی این به معنای تجویز ایفای نقش قدرت نظامی برای آن نیست. در نتیجه، سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا در اعمال قدرت مدنی از سوی اتحادیه اروپا کارکرد و مطلوبیت بسیار مهمی دارد؛ به گونه‌ای که با شکل‌گیری سیاست خارجی و امنیتی واحد اروپایی که دفاع را نیز در بر خواهد گرفت، اتحادیه می‌تواند در چارچوب این ساز و کار فراملی از تواناییها و قابلیت‌های اعضا برای تأمین منافع همگی آنها استفاده بهینه کند.^۱

نتیجه‌گیری و ارزیابی

در این مقاله، شکل‌گیری و تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا از منظر نظریه نوکارکردگرایی تجزیه و تحلیل شد. از طریق واکاوی و بررسی تشکیل، تحول، ماهیت و کارکرد CFSP، تلاش گردید ارزیابی و تلفی نوکارکردگرایی از این ساختار نهادی اروپایی توضیح داده شود. هدف اصلی و اساسی شناسایی و تبیین علل، عوامل و عناصر تعیین‌کننده و شکل دهنده به سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپایی بر پایه اصول و مفروضه‌های این رهیافت نظری است.

در خصوص علل و عوامل وجودی سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا، نوکارکردگرایی، اهمیت فشارهای کارکردی درونی اتحادیه اروپا و CFSP، در قالب پویسهای تسری و سیاسی شدن، و همچنین نقش و کارکرد نهادهای فراملی را برجسته می‌سازد. سرانجام و نقطه پایان سیاست خارجی و امنیتی مشترک نیز شکل‌گیری یک سیاست خارجی و امنیتی واحد اروپایی در قالب یک نظام تصمیم‌گیری نهادمند فراملی خواهد بود. این نهاد فراملی از طرف کشورهای عضو اتحادیه اروپا به تدوین و اجرای سیاست خارجی و امنیتی اروپایی می‌پردازد. آینده سیاست خارجی و امنیتی مشترک هم به پویسهای درونی آن - فرآیند تسری و سیاسی شدن، تأثیر سیاستها و اقدامات آن بر بازیگران فرامنطقه‌ای و واکنشهایی که برمی‌انگیزد - بستگی دارد. بر این اساس، اتحادیه اروپا از طریق ساز و کار یک سیاست خارجی و امنیتی مشترک قادر است به صورت یک «قدرت مدنی» نقش مهم و مؤثری در سیاست بین‌الملل ایفا کند.

۱. جهت توضیح بیشتر در زمینه نقش آفرینی اتحادیه اروپا در نظام بین‌الملل به عنوان یک قدرت مدنی به منبع ذیل مراجعه کنید:

سید جلال دهقانی فیروز آبادی «رویکردی نظری به نقش آفرینی اتحادیه اروپا، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۶۲ -

۱۴۱ خرداد - تیر ۱۳۷۸.

ارزیابی نوکارکردگرایی از تشکیل و تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا قابل توجه است، زیرا فشارهای کارکردی و سیاسی یا پویاهای درونی آن نقش تعیین کننده‌ای در سرنوشت و تکامل آن دارند. بر این اساس، این رویکرد نظری می‌تواند به عنوان یک چهارچوب تحلیلی و مفهومی برای مطالعه و تحلیل سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا مورد استفاده قرارگیرد. با این حال، نظریه نوکارکردگرایی، همانند نظریه‌های دیگر همگرایی، در تشخیص علل و عوامل CFSP و شناسایی سرانجام روند همکاری سیاسی امنیتی در سطح اروپایی ناتوان و ناقص است. این کاستیها و ضعفهای نظری نیز برخاسته از جبرگرایی کارکردی نهفته در این نظریه است.

در زمینه متغیرهای ملی، نارسایی نوکارکردگرایی ناشی از تأکید بیش از حد بر فرآیند خود کار تسری همگرایی اقتصادی به سیاسی و نادیده گرفتن نقش و کارکرد دولتها و حکومتهای ملی در همگرایی سیاسی است. این جبرگرایی همچنین به عدم توجه به تأثیر متغیرها و عوامل خارج از اروپا و بازیگران فرا اروپایی می‌انجامد که نقش بسزایی در چگونگی تدوین و اعمال سیاست خارجی و امنیتی مشترک ایفا می‌نمایند، زیرا نهادهای اروپایی، از جمله سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا در خلاء صورت نگرفته است، بلکه تعامل و تأثیرگذاریهای متقابل بسیاری بین CFSP و نظام بین‌الملل وجود داشته است. پایان جنگ سرد و نظام دو قطبی، بحرانهای کویت، یوگسلاوی، تهاجم آمریکا به عراق و ۱۱ سپتامبر تأثیرات انکار و اجتناب ناپذیری به شکل‌گیری و تحول CFSP داشته‌اند. همچنین، نوکارکردگرایی در نقش و کارکرد نهادهای فراملی اروپایی نیز اغراق می‌کند، چون اگر چه این نهادها بر منافع ملی کشورهای عضو تأثیر می‌گذارند اما نمی‌توانند آنان را به باز تعریف منافع ملی خود واداشته، از طرف آنها به سیاستگذاری بپردازند.

در مورد سرانجام و ماهیت سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا نیز، جبرگرایی کارکردی از قدرت تحلیل و تبیین نوکارکردگرایی می‌کاهد. بر اساس منطق تسری و سیاسی شدن، این نظریه استدلال می‌کند که بازیگران سیاسی مطالبات و وفاداری خود را از نهادهای ملی به سوی نهادهای فراملی منتقل می‌کنند. به تبع آن، دولتهای ملی نیز اختیارات و صلاحیت خود را در حوزه سیاست خارجی و امنیتی به نهادهای داخلی واگذار می‌کنند. بنابراین، فرآیند همکاری در زمینه سیاست خارجی و امنیتی، در نهایت به شکل‌گیری یک سیاست خارجی و امنیتی واحد اروپایی به صورت فراملی منجر خواهد شد. اگر چه بعضی از تأثیرات تسری و سیاسی شدن در فراگرد سیاست خارجی و امنیتی مشترک مشهود

است، اما این ساز و کار همسان گذشته، به صورت یک همکاری بین دولتی باقیمانده است که حکومت‌های منی و شورای اروپا، مهمترین عوامل و بازیگران تعیین کننده آینده سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا نیز در گرو اراده سیاسی کشورهای عضو اتحادیه اروپا و تقارب و تجانس منافع ملی آنان است.

بنابراین، به عنوان نتیجه‌گیری کلی می‌توان بیان داشت که نظریه نوکارکردگرایی برای اینکه بتواند چارچوب تحلیلی و موضوعی مناسب و کارآمدی را برای مطالعه و واکاوی سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا ارائه دهد، باید مفروضه‌ها و فرضیه‌های خود را بازنگری و بازتعریف کند؛ بویژه سه اصلاح نظری ضروری است: نخست، نوکارکردگرایی باید نقش عوامل خارجی را به عنوان متغیرهای مستقل - و نه مداخله‌گر منفعل - مورد توجه قرار دهد، دوم، اهمیت و نقش حکومت‌های ملی و قدرت تصمیم‌گیری مستقل نخبگان ملی را به عنوان مهمترین عوامل تعیین کننده سیاست خارجی و امنیتی مشترک لحاظ کند، نه عناصر منفعل و درجه دوم. سرانجام نوکارکردگرایی باید از اهمیت منطقی جبری تدری در تبیین همگرایی بکاهد، چون تأثیرات ناشی از تدری ممکن است در تحول و توسعه سیاست خارجی و امنیتی مشترک نقش آفرین باشد، ولی مستلزم مذاکرات و چانه‌زنی قبلی حکومت‌های ملی است.

منابع

- فارسی

- دهقانی فیروز آبادی، سید جلال «رویکردی نظری به نقش آفرینی اتحادیه اروپا»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۴۲-۱۴۱، خرداد - تیر ۱۳۷۸.
- دهقانی فیروز آبادی، سید جلال: «سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپایی»، مجله سیاست خارجی، سال سیزدهم، ویژه اروپا (۱)، تابستان ۱۳۷۸.

- انگلیسی

- Cornett Linda and Caporaso James, "And still it Move: States and Social Forces in the European community" in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (ed.), Governance without Government: Cambridge university Press, 1992.
- Haas Ernst B., "The uniting of Europe and The uniting of Latin America", Journal of Common Market Studies, vol. V, June 1967, Michael Hodges (ed.), European Integration, Harmond Sworth: Penguin, 1972.
- Haas Ernst B., The uniting of Europe: Political, Social, and Economic Process (1950-1957), Stanford: Stanford university press, 1958; Leon Lindberg and Stuart A. Schein gold (eds.) / Regional Integration: Theory and Research, Cambridge Mass, Harvard university Press, 1971; Joseph S. Nye, peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organizations / Boston: Little Brown, 1971; Charles pentland, International Theory and European Integration, London: Feber and feber, 1973;
- Holland Martin, European Community Integration, London: Pinter Publisher, 1993.
- Kirchener Emil Joseph, Decision-Making in the European Community, New York 1992.
- Schmitter Pilippe, "Three Neo-functional Hypotheses about International Integration", International organization, vol. 23, No. 1 / winter 1969.
- Schmitter Pilippe, op. cit.
- Sjursen Helen, The common Foreign and Security Policy: an Emerging New voice in international Politics, W. WW. Sosing. Com.

- Smith Michael, "Does the flag follow trade? Politicization and the emergence of an European Foreign Policy", in John Peterson and Helen Sjursen, *A Common Foreign policy for Europe*, London: Rutledge, 1998.
- Tranholm-Mikkelsen Jeppe, "Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete? A reappraisal in the light of the New dynamism of the Ec", *millennium: Journal of International Studies*, vol. 20, No. 1, 1991.
- Van Depole Laurent, "From European Political Cooperation Towards A European Common Foreign policy", Brussel, Working Document, 1991.
- Wessels Wolfgang, "Ec- Europe: an actor Sui generis in the International System", in Brian Nelson, David Robert and Walter Veit, *The European Community in the 1990*, New York: St. Martin's press, 1992.