


The Decision-Making Procedure in the Common Security and Defense Policy of the European Union and its Challenges; With Emphasis on the West Asian Region

Shokouh Maleki

Corresponding Author, PhD Student, Regional Studies, University of Tehran, Tehran, Iran.


Email: sh.maleki@ut.ac.ir

 0009-0007-6703-8088

Ali Sabaghian

Assistant Professor, Regional Studies, University of Tehran, Tehran, Iran.

Email: sabbaghian@ut.ac.ir

 0000-0002-4505-2133

Mohammad reza Majidi

Assistant Professor, Regional Studies, University of Tehran, Tehran, Iran.

Email: mmajidi@ut.ac.ir

Abstract

After the Second World War, the European countries, by reducing the differences, gradually took steps towards the goal of a common foreign and security policy, and in this direction, especially after the Cold War in line with a common security and defense policy. The decision-making place for the common security and defense policy is the European Council, consisting of the heads of member states who make unanimous decisions on civilian missions and military operations in order to promote global peace and security. The European Security and Defense Policy was recognized as the security and defense branch of the European Union during the EU summit in Helsinki in 1999, where its institutional framework was established. This path of evolution continued through subsequent summits until 2009, when the Lisbon Treaty renamed the "European Security and Defense Policy" to the "Common Security and Defense Policy." This policy aims to create operational capacity and capabilities by utilizing military and civilian assets and benefiting from the member states' strengths. Despite the EU's achievements in developing and managing the Common Security and Defense Policy, it still faces challenges that hinder its optimal international performance. Among these challenges, we can mention the structure and decision-making procedure in the European Union, the Euro crisis, disagreements among member states, and nationalism. Especially since the member states in most cases act based on their national interests and do not consider the collective interests of the

European Union. This research aims to examine how the decision-making process affects the international functioning of the Common Security and Defense Policy and the EU's role as a global actor. Based on this, this question has been raised: How does the decision-making process impact the international functioning of the EU's Common Security and Defense Policy? The hypothesis is that decision-making based on unanimity leads to competition, complexity, slow progress, and, in some cases, delays, blockage, or vetoes of decisions. Using a descriptive-analytical method and the concept of EU actorness, this study first describes the structure of the Common Security and Defense Policy and its decision-making process and then explores and examines its challenges. Subsequently, by reviewing case studies of military operations and civilian missions led by the Common Security and Defense Policy, especially in the West Asia region, it addresses the main challenges and damages caused by the decision-making process that have affected the Common Security and Defense Policy and the EU's desired global role. Mentioning case examples such as Greece's blocking of EU joint decision-making in condemning China's human rights records and actions in June 2017, the veto by Cyprus against a joint decision to condemn human rights violations in Belarus in 2020, the lack of consensus among EU members to condemn the Trump administration's decision to recognize Jerusalem as the capital of Israel in 2017, Hungary's refusal to join other EU members in calling for a ceasefire between Israel and the Islamist group Hamas in May 2021 and the blocking of a joint decision on the U.S. invasion of Iraq in 2003 by some members indicated a tough test to build consensus and coherence in the EU's common security and defense policy, which ultimately failed. Similarly, when the EU intended to sanction Russia for its invasion of Ukraine, it encountered difficulties due to Hungary's refusal to cooperate. In all these cases, the important issue is that a member, even a small country, is able to undermine the joint decision of the Union or to veto it altogether. This challenge is created due to the consensus-based system, which gives even small countries the ability to disrupt joint decisions and even veto these decisions. This poses a major challenge to the EU's Common Security and Defense Policy, as a member's veto shows that unanimity allows for external interference. Countries outside the EU that oppose a particular policy only need to influence one member state to achieve their goal. They must simply find the weakest link in the chain and there are many weak links in this chain. Case studies reveal that most countries, when participating in missions and operations of the common defense and security policy of the European Union, prioritize their national interests over the EU's collective interests. Thus, the institutional structure and decision-making process based on unanimity have, in practice, created

divergence among the members. This issue has placed large and small countries on an equal footing, where smaller nations can easily come under the influence of external actors and challenge the EU's cohesion. The cohesion of the common defense and security policy depends on how member states respond to international developments. Experience has shown that if the responses are uncoordinated, the position of the European Union and its member states on the international stage will be weakened. All these factors have challenged the concept of EU actorness. In order to be able to compete with organizations such as NATO and the United Nations in the world, the European Union needs more cohesion and coordination among its members. Greater coordination and coherence will lead to greater credibility for the Union at the global level. But the voting system based on consensus has been able to damage the coordination and coherence of the European Union. Without consensus-based decision-making, external actors would not have been able to influence specific EU countries, and opposing countries would not have been able to pressure the EU by maneuvering their own interests. Without unanimity, internal disagreements would have decreased, and the EU could have made more coherent decisions and taken stronger positions in response to international developments. Therefore, the conclusion is that unanimity-based decision-making, by creating obstacles to the development of the EU's actorness, has in many cases prevented the fulfillment of the Common Security and Defense Policy's objectives. This issue has forced European countries to invest more at the national level, enter into international agreements and rely more on America and an organization like NATO. The set of these factors and approaches are not in line with the goals and plans designed for the European Union, and as a result, the European Union is placed in a process of further weakening and marginalization in important and security fields.

Keywords: European Union, European Council, EU Actorness, Decision Making Procedure, Common Security and Defense Policy

E-ISSN: 2588-6541 / Center for Strategic Research / Quarterly of Foreign Relations
Quarterly of Foreign Relations is licensed under a Creative Commons Attribution-
NonCommercial 4.0 International License.



 10.22034/fr.2024.475506.1573

رویه تصمیم‌گیری در سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه اروپا و چالش‌های آن؛ با تأکید بر منطقه غرب آسیا

شکوه ملکی

نویسنده مسئول، دانشجوی دکتری مطالعات منطقه‌ای گرایش اروپا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.


Email: sh.maleki@ut.ac.ir

 0009-0007-6703-8088

علی صباغیان

استادیار مطالعات منطقه‌ای اروپا، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: sabbaghian@ut.ac.ir

 0000-0002-4505-2133

محمد رضا مجیدی

دانشیار مطالعات منطقه‌ای اروپا، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: mmajidi@ut.ac.ir

چکیده

کشورهای اروپایی بعد از جنگ جهانی دوم با کاستن از اختلافات، به تدریج در جهت آرمان سیاست خارجی و امنیتی مشترک و در این مسیر به‌ویژه بعد از جنگ سرد، در راستای سیاست امنیتی و دفاعی مشترک گام نهادند. محل تصمیم‌گیری درباره سیاست امنیتی و دفاعی مشترک، شورای اروپایی، متشکل از سران کشورهای عضو است که به منظور ارتقای صلح و امنیت جهانی به اتفاق آرا در مورد مأموریت‌های غیرنظامی و عملیات نظامی تصمیم‌گیری می‌کنند. به رغم دستاوردهایی که اتحادیه اروپا در توسعه و مدیریت سیاست امنیتی - دفاعی مشترک کسب نموده است، اما هنوز با چالش‌هایی مواجه است که مانع از کارکرد بین‌المللی مطلوب آن می‌گردد. پژوهش حاضر با هدف بررسی چالش‌های رویه تصمیم‌گیری، این پرسش را مطرح نموده است: رویه تصمیم‌گیری بر کارکرد بین‌المللی سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه اروپا چگونه تأثیرگذار است؟ فرضیه این است که تصمیم‌گیری بر اساس اتفاق آرا باعث شکل‌گیری رقابت، پیچیدگی، سرعت پایین و در برخی موارد باعث تأخیر، انسداد و یا وتوی تصمیمات می‌شود. یافته‌های پژوهش که با بررسی چند نمونه از عملکرد اتحادیه اروپا در غرب آسیا و با روش توصیفی-تحلیلی حاصل شده است نشان می‌دهد که تصمیم‌گیری بر اساس اتفاق آرا با ایجاد مانع در مسیر شکل‌گیری مؤلفه‌های بازیگری اتحادیه اروپا، در بسیاری از موارد موجب عدم تحقق اهداف سیاست دفاعی - امنیتی مشترک اتحادیه اروپا شده است.

کلیدواژه‌ها: اتحادیه اروپا، شورای اروپایی، بازیگری اتحادیه اروپا، رویه تصمیم‌گیری، سیاست امنیتی و دفاعی مشترک.

مقدمه و بیان مسئله

بعد از جنگ جهانی دوم اگرچه کشورهای اروپایی شروع به کاستن از اختلافات و همکاری با یکدیگر گرفتند، ولی همچنان به لحاظ امنیتی به ایالات متحده آمریکا متکی بودند. در دوران نظام دوقطبی، گروهی بر این اعتقاد بودند که اروپا ابرقدرت سوم جهان خواهد بود و امروزه اگر می‌خواهد جایگاه دومین ابرقدرت را داشته باشد باید از توان نظامی و دفاعی مستقلی برخوردار شود. با پایان جنگ سرد و برخورداری اروپا از ظرفیت‌های جدید در عرصه بین‌المللی، تلاش‌هایی برای ایجاد یک ساختار امنیتی-دفاعی در اروپا صورت گرفته است. این مسئله در آن زمان از تلاش برای ایجاد جایگزینی در پاسخ به احتمال حضور نداشتن آمریکا در ترتیبات امنیتی اروپا، پاسخ به خواست و تمایل آمریکا مبنی بر وجود شریک اروپایی قدرتمند به منظور تسهیم مسئولیت‌ها، کسب نوعی خودمختاری در برابر آمریکا، تقویت ابعاد مختلف همگرایی اروپایی و بازسازی صنایع دفاعی اروپا ناشی می‌شد. از این‌رو از اواسط دهه ۱۹۹۰ نخستین گام‌های عملی در جهت ایجاد یک سازوکار دفاعی و امنیتی مشترک برداشته شد. اروپایی‌ها ابتدا با تصویب معاهده ماستریخت در ابتدای دهه ۱۹۹۰ و متعاقباً تدوین رکن امنیتی آن، یعنی سیاست خارجی و امنیتی مشترک، در سال ۱۹۹۴ به تکوین یک سیاست دفاعی و امنیتی اروپایی پرداختند. سیاست دفاعی و امنیتی اروپایی در اجلاس سران اتحادیه اروپا در هلسنکی (۱۹۹۹) به‌عنوان شاخه امنیتی و دفاعی اتحادیه اروپا شناخته و زیرساخت‌های نهادی آن مشخص شد. این مسیر تکامل در اجلاس‌های بعدی پیموده شد تا اینکه در سال ۲۰۰۹ معاهده لیسبون عنوان «سیاست دفاعی و امنیتی اروپایی» را به «سیاست امنیتی و دفاعی مشترک» تغییر داد و از این سیاست برای ایجاد ظرفیت و توانمندی عملیاتی با هدف استفاده از دارایی‌های نظامی و غیرنظامی و بهره‌مندی از توانمندی دولت‌های عضو استفاده نمود. به رغم دستاوردهایی که اتحادیه اروپا در توسعه و مدیریت سیاست امنیتی-دفاعی مشترک کسب نموده است، اما هنوز محدودیت‌ها و چالش‌هایی در این مسیر وجود دارد که مانع از دستیابی کشورهای اروپایی به یک نهاد امنیتی-دفاعی قدرتمند شده است. از جمله این چالش‌ها می‌توان به ساختار و رویه تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا، بحران یورو، اختلاف میان کشورهای عضو و ملی‌گرایی اشاره نمود.

هدف پژوهش حاضر این است که از میان عوامل و مؤلفه‌های مختلف چالش‌زا، تأثیر رویه تصمیم‌گیری را بر کارکرد بین‌المللی سیاست امنیتی-دفاعی مشترک و

مفهوم بازیگری اتحادیه اروپا مورد بررسی قرار دهد. بدین منظور این پرسش مطرح شده است که رویه تصمیم‌گیری بر کارکرد بین‌المللی سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه اروپا چگونه تأثیرگذار است؟ فرضیه این است که تصمیم‌گیری بر اساس اتفاق آرا باعث شکل‌گیری رقابت، پیچیدگی، سرعت پایین و در برخی موارد باعث تأخیر، انسداد و یا وتوی تصمیمات می‌شود.

پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی و بهره‌گیری از مفهوم بازیگری اتحادیه، در ابتدا به توصیف ساختار سیاست امنیتی و دفاعی مشترک و رویه تصمیم‌گیری در آن پرداخته، سپس با بررسی نمونه‌هایی از عملیات نظامی و مأموریت‌های غیرنظامی تحت مسئولیت و هدایت سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه، به‌ویژه در منطقه غرب آسیا، به مهم‌ترین چالش‌ها و آسیب‌هایی که از رهگذر رویه تصمیم‌گیری متوجه سیاست امنیتی و دفاعی مشترک و بازیگری مطلوب اتحادیه اروپا شده پرداخته است.

۱. پیشینه پژوهش

مطالعات زیادی در مورد کنشگری اتحادیه اروپا، سیاست امنیتی و دفاعی مشترک و چالش‌های آن صورت گرفته که هرکدام حوزه و بعد خاصی از این مسائل را مطرح و بررسی کرده‌اند؛ کماکالوا و رولنس (۲۰۱۲)، در مقاله‌ای با عنوان «کنشگری و مشروعیت اتحادیه اروپا»، سعی کرده‌اند انواع مختلف کنشگری اتحادیه اروپا و همچنین مفاهیم و مقوله‌های مشروعیت آن را بررسی کنند. به اعتقاد نویسندگان در بحث‌های غالباً هنجاری فعلی، ارزیابی مثبت از مشروعیت اتحادیه اروپا به دست نمی‌آید. درج و دیانت (۱۳۹۸)، در مقاله‌ای به بررسی تأثیر خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا بر سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه اروپا پرداخته و به این نتیجه رسیده‌اند که با خروج بریتانیا علاوه بر کاهش وزن و چانه‌زنی اتحادیه در سطح جهانی، از توان نظامی و دفاعی اروپا نیز کاسته می‌شود، زیرا بریتانیا یک کشور هسته‌ای و دارای حق وتو در شورای امنیت است. خدادوست و طباطبایی (۱۳۹۸)، در مقاله‌ای به بررسی رویکرد آلمان در برابر سیاست دفاعی و امنیتی اتحادیه اروپا در دوره بعد از جنگ سرد پرداخته و نشان داده‌اند که آلمان هم‌زمان با حضور فعال در ناتو، سعی در توسعه همگرایی دفاعی-امنیتی در اتحادیه اروپا نیز داشته است. یوخن ررل و گالیا گلوم (۲۰۱۵)، در کتابی با عنوان «کتاب راهنمای مأموریت‌ها و عملیات سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه اروپا؛ سیاست مشترک امنیتی و دفاعی

اتحادیه اروپا، علاوه بر بررسی ساختار و رویه تصمیم‌گیری در این نهاد، به بحران‌های مختلف پیش روی اتحادیه و یا خارج از اتحادیه اشاره کرده‌اند که طی آن مأموریت‌هایی شکل گرفته است. نویسندگان علاوه بر طرح محدوده عملیات و مأموریت‌ها، به بررسی چالش‌ها و همچنین درس‌های آموخته شده پرداخته و در پایان پیشنهادهایی برای توسعه توانمندی‌ها مطرح کرده‌اند. نیکول کونینگ (۲۰۲۲)، در مقاله‌ای با عنوان «به‌سوی شیوه رأی‌گیری با اکثریت کیفی در سیاست خارجی اتحادیه اروپا؛ مسیرهای مختلف با سرعت چندگانه»، به این مسئله اشاره داشته است که مسئولان اتحادیه اروپا خود به مشکلات و چالش‌هایی که شیوه رأی‌گیری به اتفاق آرا برای سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه ایجاد کرده واقف‌اند، ولی مشکل این است که خود معرفی شیوه اکثریت کیفی نیاز به اتفاق آرا دارد که تاکنون حتی اکثریت ساده را در میان کشورهای عضو کسب نکرده است. بررسی منابع فوق نشان می‌دهد که اگرچه در مورد سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه، شیوه رأی‌گیری و چالش‌های آن منابع زیادی موجود است، ولی پژوهش حاضر نسبت به پژوهش‌ها و تحقیقات مشابه دارای این ویژگی متمایز و نوآورانه است که چالش‌های رویه تصمیم‌گیری در سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه اروپا را با طرح و بررسی نمونه‌های موردی و در عمل مورد بررسی قرار داده و تأثیر آن را بر بازیگری اتحادیه اروپا در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی تحلیل نموده است.

۲. چهارچوب مفهومی

پس از جنگ سرد محققان در زمینه سیاست و روابط بین‌الملل تلاش کرده‌اند اتحادیه اروپا را به‌عنوان یک بازیگر بین‌المللی مفهوم‌سازی کنند. امضای پیمان اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۲، نشان‌دهنده چشم‌انداز منسجمی برای سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا^۱ بود، تا جایی که اتحادیه را به‌عنوان یک قدرت فراملی در سیاست جهانی مطرح کند. بدین صورت بحث از سطح تجزیه و تحلیل کشورهای عضو منفرد، به تحلیل اتحادیه اروپا به‌عنوان یک نهاد متمایز منتقل شد (White, 2004, p. 17). ولی برای محققان سنتی روابط بین‌الملل، اتحادیه اروپا اساساً یک سازمان بین‌دولتی تلقی می‌گردد که از طریق آن تک‌تک کشورهای عضو در صورت لزوم منافع خود را دنبال می‌کنند، ولی برخی دیگر از محققان مانند مانرز، معتقدند

که اتحادیه اروپا یک قدرت هنجاری است. در این مسیر فراتر از دولت‌های عضو، هویت منفردی پیدا کرده و به‌طور مؤثر یک سری اصول و اعتقادات مشترک مانند آزادی، دموکراسی، حقوق بشر و حاکمیت قانون که کشورهای عضو از آن الگو گرفته و پیروی می‌کنند را ایجاد نموده است (Manners, 2002, p. 239). این هنجارها اتحادیه را از سایر نهادهای سیاسی متمایز کرده است. ولی در عمل گسترش دامنه سیاست خارجی اتحادیه بعد از پیمان لیسبون (۲۰۰۹) و ساختار چالش‌برانگیز بین‌المللی، بحث را به ارزیابی مجدد و تغییر تمرکز از مفهوم توانایی بازیگر به اثربخشی بازیگر سوق داده است (Niemann & Bretherton, 2013, p. 263). اگرچه صاحب‌نظران سعی در پیوند دادن موضوعات «بازیگری» با «اثربخشی» کرده‌اند، ولی هنوز رابطه این دو به‌صورت واضح مشخص نشده است.

۲-۱. مفهوم بازیگری

اولین مطالعه سیستماتیک «توانایی بازیگری» جامعه اروپا توسط گانر کراستد در ۱۹۷۷ انجام شد. کراستد بازیگری را به‌عنوان توانایی «فعالانه و عمدی در رابطه با سایر بازیگران در نظام بین‌المللی» تعریف کرد (Sjöstedt, 1977, p. 16). کراستد به دو جنبه‌ای که برای درک نقش بالقوه اتحادیه اروپا در جهان مهم بود اشاره کرد؛ اولین مورد «توانایی بازیگر» بود که عمدتاً شامل مشخصات ساختاری بود. مورد دوم «رفتار بازیگر» بود که شامل چندین ویژگی پویاتر از جمله ذکر مختصر عملکرد می‌شد (Sjöstedt, 1977, p. 6). به بیان کراستد بازیگر باید دارای کیفیتی باشد که مترادف با توانایی است. در این صورت دو شرط اساسی را برآورده می‌سازد: ۱. از محیط خارجی آن قابل تشخیص است؛ ۲. دارای حداقل درجه انسجام داخلی است. اگر این دو شرط محقق شود، می‌توان به خودمختاری واحد اذعان داشت که شرطی ضروری برای دستیابی به توانایی بازیگر است. همچنین توانایی بیان منافع و بسیج منابع، تصمیم‌گیری در شرایط فوری و بسیج ابزارهای خاص و بازیگران مرتبط از شروط دیگر برای توانایی بازیگر است. همچنین کراستد بر شرطی کلی و اساسی برای رفتار بازیگر تأکید کرد که «اولاً، باید از نوعی اقدام ناشی از نظام جامعه تشکیل شود و ثانیاً، این اقدام تا حد قابل توجهی بیانگر هویت جامعه اروپا به‌عنوان یک کل باشد، نه یکی از قسمت‌های تشکیل‌دهنده آن» (Sjöstedt, 1977, pp. 20-15). بنابراین معیارهای اصلی کراستد برای بازیگری تعیین حدود از بازیگران دیگر و ظرفیت عمل مستقل بود.

همچنین به اعتقاد کراستد برخی از خصوصیات دولتی مانند داشتن جامعه‌ای از منافع، نظام‌های کنترل منابع جامعه و مدیریت بحران و همچنین داشتن شبکه‌ای از عوامل خارجی شروط لازم برای بازیگری است. در این صورت بازیگری هنوز تصور داشتن درجه بالایی از خواص شبه‌دولتی است (Rosamond, 2005, p. 466). بر مبنای این نوع انتقادات، سایر افراد رویکردهای دیگری برای مفهوم بازیگری اتحادیه اروپا مطرح کردند. ژوپیل^۱ و کاپوراسو^۲ از چهار معیار برای تعیین بازیگری استفاده می‌کنند: شناخت، اقتدار، استقلال و انسجام. شناخت مستلزم پذیرش و تعامل توسط یک سازمان، سایر اعضا و اشخاص ثالث است. اقتدار بیش از هر چیز به صلاحیت قانونی برای اقدام در یک موضوع خاص مربوط می‌شود (Jupille & Caporaso, 1998, p. 217). استقلال به معنای تمایز نهادی و استقلال یک بازیگر از دیگران است که او را در تشکیل هدف، تصمیم‌گیری و اجرای اقتدار توانا می‌سازد (Greičevci, 2011, p. 286). انسجام نیز به معنای سازگاری میان اعضا برای تدوین و بیان ترجیحات مختلف به صورت موفق است (Bretherton & Vogler, 1999, p. 24). می‌توان به چهار نوع انسجام اشاره کرد: انسجام سیاسی؛ به معنای توافق بیشتر اعضای اتحادیه در مورد ارزش‌ها و ترجیحات مختلف است و هرچه این نوع انسجام بیشتر باشد، اتحاد بیشتری بین اعضا شکل می‌گیرد. انسجام تاکتیکی؛ به معنای در دسترس بودن روش‌هایی برای متناسب نمودن اهداف مختلف با هم است. انسجام رویه‌ای؛ به معنای درجه اجماع در مورد نحوه پردازش مسائل و انسجام خروجی؛ به معنای میزان موفقیت در تدوین سیاست‌های مشترک، صرف‌نظر از توافق اساسی و رویه‌ای است (Bretherton & Vogler, 1999, p. 24). به اعتقاد ژوپیل و کاپوراسو هم درگیری‌های افقی (اختلافات بین کشورهای عضو و اختلافات بین نهادهای سطح اتحادیه اروپا با کشورهای عضو)، ممکن است همه این اشکال انسجام را تضعیف کند (Čmákalová & Rolenc, 2012, p. 267).

۲-۲. اثربخشی

اثربخشی سیاست به چندین روش مختلف تعریف شده است. دو مقوله‌ای که بیشتر استفاده می‌شوند اثربخشی از نظر «دستیابی به هدف» و از نظر «حل مسئله» هست. برای بررسی گسترده‌تر در مورد نقش و عملکرد اتحادیه اروپا در روابط بین‌الملل،

1. Jupille
2. Caporaso

باید فراتر از مطالعات بازیگری رفته و اثربخشی اقدامات اتحادیه اروپا را در نظر گرفت، موضوعی که از دیدگاه‌های مختلف مشارکت اولیه بحث اصلی کریستوفر هیل^۱ در مورد «شکاف توانایی و انتظارات» بود که ظاهراً بر اتحادیه اروپا تأثیر می‌گذارد. تجزیه و تحلیل‌های اخیر بر روی مفهوم انسجام تمرکز دارد. این مفهوم از عوامل اصلی مرتبط با اثربخشی سیاست خارجی اتحادیه اروپا است. مقامات اتحادیه نیز بارها اشاره کرده‌اند که وقتی اتحادیه اروپا «با یک صدا صحبت می‌کند»، اثربخشی افزایش می‌یابد. اصلاحات نهادی و ایجاد معاهدات مختلف که در بیش از دو دهه گذشته در اتحادیه اروپا صورت گرفته، به منظور تقویت انسجام داخلی و سیاست خارجی بوده است. با این حال، با توجه به پیچیدگی نظام سیاست اتحادیه، انسجام چندوجهی و نامطمئن است. در شرایط فعلی، یک «حداقل سطح انسجام» باید وجود داشته باشد تا اتحادیه بتواند به درستی اقدام کند. از این رو، بازیگری به طور منطقی مقدم بر اثربخشی است (Niemann & Bretherton, 2013, p. 267). علاوه بر این، همان‌طور که کربن استدلال می‌کند، افزایش انسجام می‌تواند با مقاومت شخص ثالث همراه باشد و از این رو باعث کاهش اثربخشی می‌شود (Carbone, 2013, p. 343).

مسلم است که اتحاد بین اعضا، تأثیر مثبتی بر اثربخشی اتحادیه اروپا دارد، ولی وحدت بیشتر اتحادیه اروپا همچنین می‌تواند واکنش‌های منفی شرکای مذاکره‌کننده را به دنبال داشته باشد و بنابراین مانع اثربخشی اتحادیه شود. همچنین در مورد هر موضوع خاص، بازیگران قدرتمندتر یا مصمم‌تر با اولویت متفاوت، با اتحادیه مخالفت می‌کنند. همه این مسائل باید در مورد سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا مورد بررسی واقع شود تا بتوان به میزان اثربخشی اقدامات اتحادیه و در کل در مورد مفهوم بازیگری اتحادیه اروپا در سطح جهانی به درستی قضاوت کرد. در پژوهش حاضر هدف این است که تأثیر ساختار تصمیم‌گیری و چالش‌های آن بر عملکرد مطلوب اتحادیه در مورد سیاست امنیتی و دفاعی مشترک و در نتیجه بر مفهوم بازیگری اتحادیه مورد بررسی قرار گیرد.

۳. رویه تصمیم‌گیری سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه

در این بخش در ابتدا به بررسی رویه تصمیم‌گیری در مورد سیاست امنیتی و دفاعی مشترک^۲، به‌عنوان متغیرهای تأثیرگذار بر کارکرد بین‌المللی سیاست امنیتی و

1. Christopher Hill

2. Common Security and Defense Policy

دفاعی مشترک اتحادیه، سپس به راهکارهای عبور از این چالش‌ها و تأثیرات آن بر بازیگری اتحادیه اشاره می‌شود. در بخش بعد کارکرد بین‌المللی سیاست امنیتی و دفاعی مشترک در پرتو چالش‌ها و آسیب‌هایی که مطرح شده است، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۱. رویه تصمیم‌گیری؛ چالش‌ها و آسیب‌ها

ترتیبات فعلی سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه از تعدادی مشکلات ساختاری رنج می‌برد. تصمیم‌گیری بر اساس اتفاق آرا در بین ۲۷ کشور مختلف، محدودیت آشکاری را نشان می‌دهد که اغلب با تأخیر و گاهی انسداد همراه است. با توجه به این مطلب که برای راه‌اندازی یک مأموریت مشترک امنیتی و دفاعی به اتفاق آرا نیاز است، مخالفت یک عضو به معنای مخالفت با تصمیم سایر اعضا و انسداد مأموریت است. حتی زمانی که کشورهای عضو اتحادیه اروپا با استقرار یک مأموریت یا عملیات موافقت کنند مشکلات دیگری مانند عدم حمایت‌های بعدی به لحاظ مالی یا اختلاف موضع بر سر چگونگی ادامه مأموریت ممکن است باعث عدم موفقیت یا خاتمه آن شود. همه این مسائل باعث عدم اقدام یا کم شدن از اثربخشی اقدام اتحادیه اروپا در مبحث سیاست امنیتی و دفاعی مشترک شده و مفهوم بازیگری آن را با چالش مواجه می‌سازد.

اتفاق آرا باعث ایجاد اختلافات سیاسی بین کشورهای عضو می‌شود. همچنین ملاحظات مربوط به هزینه-فایده و دیدگاه‌های مختلف در مورد اولویت‌ها و آنچه اروپایی‌ها باید انجام دهند (Marrone, 2015, p. 47)، هم انسجام سیاسی، هم تاکتیکی، رویه‌ای و خروجی را با چالش مواجه می‌سازد. مسئله مهم پیگیری منافع ملی کشورهاست. این موارد باعث شده است که سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا از خصوصیت پررنگ بین‌حکومتی برخوردار بوده (Smith, 2015, p. 114)، و در بسیاری از موارد نامنسجم و ناهماهنگ عمل کند. عدم انسجام در میان کشورهای عضو برای پیشبرد موضع مشترک در صحنه جهانی منجر به تضعیف هنجارهای اتحادیه در جهان می‌شود. البته خود اتحادیه و یا کشورهای عضو راهکارهایی برای عبور از این آسیب‌ها و چالش‌ها در مواقع ضرورت تدارک دیده‌اند که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به فرایند رأی‌گیری ممتنع سازنده در درون ساختار تصمیم‌گیری و توسل به همکاری‌های بین‌دولتی خارج از ساختار تصمیم‌گیری اشاره کرد. در نهایت نیز که نتوان با شیوه‌های ساختاری و فراساختاری از مشکلات عبور

نمود، این ضعف‌های ساختاری تأثیرات خود را بر سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه گذاشته و باعث اختلال، توقف یا انسداد آن می‌شود.

۲-۳. راهکار عبور از چالش‌های اتفاق آرا

در این زمینه می‌توان به رویه رأی ممتنع سازنده و همچنین همکاری بین دولتی به‌ویژه بین دولت‌های قدرتمند و اصلی اشاره کرد.

۱-۲-۳. رویه ممتنع سازنده

معاهده لیسبون گزینه ممتنع سازنده را برای کشورهایی که تمایل به مشارکت در فرایندی را نداشتند فراهم کرد. مثال عملی تصمیم اتحادیه در سال ۲۰۰۸ برای راه‌اندازی یک مأموریت غیرنظامی اتحادیه در کوزوو است (Lafici, 2021, p. 4). رأی ممتنع قبرس در سال ۲۰۰۸ در رابطه با تصمیم ایجاد «مأموریت غیرنظامی حاکمیت قانون اتحادیه اروپا در کوزوو» بود. بنابراین قبرس از مشارکت در عملیات معاف گردید، ولی حق نداشت اقدامی خلاف آنچه اتحادیه اروپا در آن راستا انجام می‌داد مرتکب شود. نمونه دوم و جدیدتر مربوط به صندوق صلح اروپاست، ابزار مالی که بر اساس آن اتحادیه اروپا بین فوریه تا ژوئیه ۲۰۲۲ به اوکراین دو و نیم میلیارد یورو کمک نظامی در حیطة تسلیحاتی که به اصطلاح «کشنده یا مرگبار» و همچنین «غیرکشنده و غیر مرگبار» بودند ارائه کرده است. کشورهای ایرلند، اتریش و مالت به‌طور سازنده در مورد کمک‌های تسلیحاتی که در حوزه مرگبار بودند خودداری کردند، اما در حمایت از جنبه تسلیحات غیرمرگبار مشارکت داشته و متعهد به کمک شدند (Koenig, 2022, p. 7) در هر صورت این رویه یک راه امیدوارکننده برای کشورها به‌منظور جلوگیری از انسداد تصمیمات شورا در زمینه‌های مختلف ارائه می‌دهد، ولی مسئله اساسی این است که رویه رأی ممتنع سازنده از انسجام و اتحاد بین اعضای اتحادیه اروپا می‌کاهد.

۲-۲-۳. تلاش برای عبور از چالش‌های اتفاق آرا؛ همکاری بین دولتی

کشورهای مختلف اتحادیه سعی کرده‌اند خارج از چهارچوب رسمی اتحادیه اروپا، با یکدیگر مجتمع شده و برای پیشبرد منافع ملی خود به‌صورت گروهی اقدام کنند، زیرا آن اقدام به اتفاق آرا در چهارچوب رسمی سیاست امنیتی و دفاعی مشترک

اتحادیه اروپا امکان‌پذیر نبوده است. با وجود نوآوری‌هایی که در معاهده لیسبون صورت گرفت، از سال ۲۰۰۹، کشورهای عضو شروع به تنوع‌بخشیدن به همکاری‌های خود خارج از چهارچوب رسمی اتحادیه اروپا کردند. قالب‌هایی مانند «مثلث وایمار» (بین فرانسه، آلمان و لهستان) و «ویسه‌گراد چهار» (جمهوری چک، مجارستان، لهستان و اسلواکی) در دوره پس از لیسبون گسترش یافتند. علاوه بر این، موارد جدیدی مانند معاهدات خانه لنکستر فرانسه و بریتانیا^۱ ظاهر شد (Major & Mölling, 2020, p. 42). هنوز بین کشورهای عضو اتحادیه در مورد سطح جاه‌طلبی برای یک سیاست مشترک اختلافاتی وجود دارد. یکی از مشکلات اساسی که سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اروپا را به‌طور گسترده‌تر تحت تأثیر قرار می‌دهد، شکاف بین جاه‌طلبی‌های لفاظی و واقعیت قابلیت‌های نظامی است. به‌عنوان مثال، نیاز به مقابله با توقیف کشتی‌ها در تنگه هرمز یا نیاز به جداسازی نیروها در سوریه و ارائه کمک‌های بشردوستانه در این کشور، دقیقاً انواع عملیاتی هستند که سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه برای مقابله با آن‌ها تنظیم شده است، اما واقعیت امروز این است که دولت‌های کشورهای عضو تمایلی به مشارکت ندارند.

می‌توان گفت حتی اگر اتحادیه اروپا تصمیم به مداخله در سوریه یا تنگه هرمز داشته باشد، فاقد ظرفیت‌های لازم برای انجام این کار است (Zandee, 2020, p. 55). به همین دلیل کشورهای بزرگ‌تر اتحادیه برای پیشبرد سیاستی که به‌نوعی به منافع آن کشورها یا منافع عام اتحادیه مرتبط است، در قالب یک گروه دست به اقدام می‌زنند. این کشورها همچنین ائتلاف‌های نظامی اروپایی را خارج از چهارچوب اتحادیه اروپا تشکیل داده‌اند. به‌عنوان مثال می‌توان به «عملیات آگنور»^۲ در تنگه هرمز و «گروه ضربت تاکوبا»^۳ در کشور ساحل اشاره کرد. فرانسه به همراه چند کشور اروپایی و آفریقایی هم‌پیمانش رسماً یک نیروی ضربت جدید را به هدف مبارزه با گروه‌های تروریستی در منطقه ساحل واقع در غرب آفریقا تأسیس کرد. به‌عنوان نمونه دیگر، افزایش ناامنی و بی‌ثباتی در خلیج فارس و تنگه هرمز در سال ۲۰۱۹ با حوادث متعدد دریایی و غیردریایی و در نتیجه تنش‌های منطقه‌ای روبه‌رو بوده است. به‌منظور تضمین امنیت و حمایت از تنش‌زدایی در منطقه، دولت‌های دانمارک، بلژیک، فرانسه، آلمان، یونان، ایتالیا، هلند و پرتغال مأموریت دریایی

1. Franco-British Lancaster House Treaties

2. Operation AGENOR

3. Takuba Task Force

«رهبری مراقبت دریایی از تنگه هرمز»^۱ را در فوریه ۲۰۲۰ تأسیس کردند (Danish Ministry of Defence, 2020) یا در موردی دیگر می‌توان به شکل‌گیری گروهی با عنوان E3 (فرانسه، آلمان و بریتانیا) اشاره کرد که در مذاکرات بر سر توافق هسته‌ای با ایران از این مسیر استفاده کردند. مسیر بین‌دولتی همچنین می‌تواند یک راه خروج از محدودیت‌ها برای صدور اعلامیه‌های دیپلماتیک و حقوق بشری باشد. به‌عنوان مثال وقتی مجارستان از فراخوان مشترک اتحادیه اروپا برای تعیین یک گزارشگر سازمان ملل در مورد نقض حقوق بشر روسیه جلوگیری کرد، ۲۶ عضو دیگر از طریق هیئت ملی خود این فراخوان را صادر کردند (Koenig, 2022, p. 7) در هر صورت این موارد باعث نشان دادن اتحادیه اروپا در انظار جهانی و افکار عموم به‌عنوان یک تشکل نامنسجم و پراکنده می‌دهد که به اهدافی که به خاطر برآوردن آن ایجاد شده است دور شده و قادر به برآوردن آن نیست. در ادامه با ذکر چند نمونه، به تأثیر رویه و ساختار تصمیم‌گیری بر عملیات و مأموریت‌های اتحادیه در قالب سیاست امنیتی و دفاعی مشترک پرداخته می‌شود.

۴. تأثیر ساختار و رویه تصمیم‌گیری بر سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه

توقف، تعویق، تأخیر، انسداد و یا وتوی تصمیمات مشترک از مهم‌ترین چالش‌ها در مورد سیاست امنیتی و دفاعی مشترک است. در ادامه به اثراتی که رویه تصمیم‌گیری بر مهم‌ترین مواضع، مأموریت‌ها و عملیات سیاست امنیتی و دفاعی مشترک تاکنون داشته است اشاره می‌شود. در این بخش تأکید بر مأموریت‌هایی است که در منطقه غرب آسیا صورت پذیرفته است.

۴-۱. مسدود کردن و توقف تصمیم‌گیری

یکی از اهداف کلیدی اتحادیه، ارتقای حقوق بشر است. در سال‌های گذشته، موارد خاصی وجود داشته است که در آن یک یا چندین کشور عضو، به دلایل غیرمرتبط با حقوق بشر، مواضع اتحادیه را به تأخیر انداخته، مسدود یا کمرنگ کرده‌اند. این اتفاق هم در چهارچوب روابط دوجانبه اتحادیه با کشورهای ثالث و هم در سازمان‌های بین‌المللی رخ داده است. هر یک از این موارد توانایی اتحادیه برای ترویج احترام به

1. Led Maritime Awareness in the Strait of Hormuz ((EMASOH)

حقوق بشر در سطح بین‌المللی را تضعیف کرده، بر اعتبار آن تأثیر منفی گذاشته و مانع از تحقق اهداف خود شده است. در ذیل به نمونه‌هایی از این موارد اشاره می‌شود.

ژوئن ۲۰۱۷، اتحادیه اروپا قرار بود در شورای حقوق بشر سازمان ملل در ژنو بیانیه‌ای در مورد ترویج آزادی بیان و همچنین پایان دادن به مجازات اعدام در سراسر جهان ارائه کند (Türkmen & Björklund, 2021, p. 7). اتحادیه اروپا که به دنبال ترویج آزادی بیان و پایان دادن به مجازات اعدام در سراسر جهان است، و دفاع از حقوق بشر را یکی از مواضع قدرت نرم این اتحادیه می‌داند، در مورد انتقاد از سوابق حقوق بشر چین نتوانست یک بیانیه مشترک صادر کند. بنابراین تلاش‌ها برای مقابله با سرکوب فعالان و مخالفان توسط پکن در نتیجه عدم هماهنگی و انسجام ساختاری در سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه تضعیف شده است. این شکست به دلیل مسدود کردن تصمیم‌گیری اتحادیه توسط یونان بود. مقامات یونان این بیانیه را «انتقاد غیرسازنده از چین» خواندند (Emmott & Koutantou, 2017, pp. 1-3). در هر صورت در قضایای این‌چنینی همواره ملاحظات به لحاظ منافع ملی کشورها در میان است و در مورد عدم موافقت و همراهی کشور یونان با اتحادیه نیز باید به این مسئله توجه نمود.

در این مورد، شرکت کشتیرانی کاسکو^۱ چین، صاحب چهارمین ناوگان بزرگ کانتینری جهان، در سال ۲۰۱۶ حدود ۵۱ درصد از سهام پیرئوس^۲، بزرگ‌ترین بندر یونان، را به مبلغ ۲۸۰ میلیون یورو به‌عنوان بخشی از برنامه‌ریزی برای تبدیل این کشور به قطب حمل و نقل بین آسیا و اروپای شرقی خریداری کرد و در اختیار گرفت. پکن همچنین ۵۱ درصد از سهام اپراتور شبکه برق عمومی یونان را به دست آورده است. بنابراین جای تعجب ندارد که یونان با بیانیه اتحادیه در محکومیت چین موافقت نکرده است، همان‌طور که مجارستان نیز به‌عنوان یکی دیگر از دریافت‌کنندگان سرمایه‌گذاری چین، بارها بیانیه‌های اتحادیه اروپا در انتقاد از سابقه حقوق بشری در چین در دوره ریاست جمهوری شی جین پینگ را مسدود کرده است. بنابراین یونان یک مورد استثنا در این زمینه نیست (Türkmen & Björklund, 2021, p. 9). بنابراین باید گفت طریقه رأی‌گیری به اتفاق آرا همواره می‌تواند برای اتحادیه اروپا مشکل‌ساز باشد.

1. COSCO
2. Piraeus

در نمونه دیگر شاهد وتوی قبرس علیه نقض حقوق بشر در بلاروس هستیم. الزامات وحدت رویه در شورا در گذشته مانع از اقدامات سیاست خارجی اتحادیه اروپا شده است. قبرس به تنهایی تحریم‌های اتحادیه اروپا علیه بلاروس را در سال ۲۰۲۰ مسدود کرد. الکساندر لوکاشنکو،^۱ رئیس‌جمهور بلاروس، که پس از برگزاری انتخابات ریاست جمهوری در سال ۲۰۲۰ تظاهرات مسالمت‌آمیز مردم را با خشونت سرکوب کرده بود، با تلاش اتحادیه اروپا برای تحریم مواجه شد، ولی این مسئله با وتوی قبرس مواجه گردید. دولت قبرس از امضای قرارداد خودداری کرد، مگر اینکه اتحادیه اروپا برای اعمال تحریم‌ها علیه ترکیه به دلیل حفاری این کشور در آب‌های مورد مناقشه مدیترانه شرقی اقدام کند. جوزپ بورل^۲، به خبرنگاران گفت: «این برای کسی پوشیده نیست که ما اتفاق نظر نداریم، زیرا یک کشور در اجماع جلسه ۱۲ اکتبر شرکت نکرده است. من کاملاً درک می‌کنم که اعتبار ما در خطر است» (Guardian, 2020). وتوی قبرس ارتباط چندانی با پرونده بلاروس نداشت. در عوض، توضیح در این واقعیت یافت می‌شود که اتحادیه اروپا در تعیین موضع مشترک در مورد بحران مدیترانه شرقی، جایی که قبرس، یونان و ترکیه بر سر قلمرو دریایی و منابع انرژی زیر دریا با هم اختلاف دارند، مشکل داشته است. موضوع مرتبط کردن تحریم‌ها با منافع ملی کشورها، ضعف عمیقی را در وحدت رویه اتحادیه اروپا آشکار کرد.

در نمونه‌ای دیگر، در ۶ دسامبر ۲۰۱۷، دونالد ترامپ اعلام کرد که سفارت آمریکا در سرزمین‌های اشغالی به اورشلیم منتقل خواهد شد. این حرکت در ۱۴ مه ۲۰۱۸ انجام شد. کشورهای عضو اتحادیه اروپا مانند رومانی و مجارستان نیز اعلام کردند که نسبت به این مسئله با نظر موافق فکر و اتخاذ تصمیم خواهند نمود، کما اینکه چند کشور از جمله مجارستان دفاتر تجاری و دفاعی رسمی و شعبه‌های کنسولگری خود را افتتاح کرده‌اند (Turner, 2018, pp. 1-3).

در ماه مارس، مجارستان اولین کشور اروپایی بود که یک دفتر دیپلماتیک در اورشلیم و یک دفتر تجاری نیز در اورشلیم غربی افتتاح کرد. بعد از اعلام مواضع ایالات متحده نسبت به رسمیت شناخته شدن قدس به‌عنوان پایتخت رژیم صهیونیستی، در نشست‌های شورای امنیت سازمان ملل، این مسئله از سوی همه ۱۴

1. Aleksandr Lukashenko

2. Josep Borrell

عضو دیگر این شورا محکوم شد، اما قطعنامه مربوطه با رأی مخالف آمریکا وتو گردید. پس از آن مجمع عمومی سازمان ملل با اکثریت قاطع رأی به محکومیت این تصمیم و انتقال سفارت آمریکا در فلسطین اشغالی از تل آویو به قدس داد. اتحادیه اروپا نیز قصد داشت در اقدامی هماهنگ و از درجه سیاست مشترک اتحادیه اروپا بیانیه‌ای در رد این مسئله و محکوم کردن آن صادر کند. ابتکار انتشار بیانیه توسط فرانسه و چندین کشور دیگر عضو اتحادیه اروپا رهبری شد. به گفته دیپلمات‌های اروپایی و مقامات رژیم صهیونیستی، پیش‌نویس بیانیه‌ای که در پایتخت‌های اروپایی منتشر شد سه نکته داشت:

۱. اورشلیم باید پایتخت هر دو کشور، رژیم صهیونیستی و کشور آینده فلسطین باشد؛
۲. وضعیت نهایی اورشلیم باید مورد مذاکره قرار گیرد و تنها از طریق مذاکره بین طرفین تعیین شود؛
۳. کشورهای عضو اتحادیه اروپا از آمریکا پیروی نخواهند کرد و سفارتخانه‌های خود را به اورشلیم منتقل نخواهند کرد.

فرانسه و سایر کشورهای عضو اتحادیه قصد داشتند این بیانیه را به‌عنوان بیانیه فدریکا موگرینی،^۱ مسئول سیاست خارجی اتحادیه اروپا، منتشر کنند که مورد حمایت تمامی ۲۸ عضو اتحادیه اروپا است، اما مجارستان، جمهوری چک و رومانی اعلام کردند که به این بیانیه اعتراض دارند و بنابراین دستیابی به اجماع لازم برای انتشار آن را غیرممکن کردند. مجارستان نمی‌خواست روابط خود را با ترامپ تیره کند. چک و رومانی نیز اعلام کردند که در حال بررسی انتقال سفارت‌های خود به اورشلیم برخلاف موضع اتحادیه اروپا هستند. میلوش زمان،^۲ رئیس‌جمهوری چک، گفت که «رژیم صهیونیستی و آمریکا هم‌پیمان اصلی جمهوری چک هستند» (Ravid, 2018, pp. 1-3).

ویوریکا دانسیلا،^۳ نخست‌وزیر دولت رومانی نیز از انتقال سفارت این کشور به اورشلیم حمایت کرد (Bretan, 2018, p. 1). مجارستان یکی از چهار کشور اروپایی بود که در افتتاحیه رسمی سفارت جدید آمریکا در اورشلیم شرکت کرد. چهار کشور عضو اتحادیه اروپا، یعنی مجارستان، جمهوری چک، رومانی و اتریش، در مراسم

1. Federica Mogherini

2. Miloš Zeman

3. Viorica Dăncilă

افتتاحیه سفارت جدید به نتانیاهاو، دختر ترامپ، ایوانکا^۱ و داماد جارد کوشنر^۲ و دیگر دیگر مقامات بین‌المللی پیوستند (Sarnyai, 2018, p. 2). این مسئله نیز نشان از عدم انسجام در اتحادیه اروپا و منافع پراکنده کشورهای عضو دارد، مواردی که در نهایت باعث ایجاد اختلاف در بین کشورهای عضو و عدم وحدت در رویه اتحادیه اروپا و تضعیف اعتبار و عملکرد جهانی آن شد.

در نمونه‌ای دیگر، وزیرای خارجه اتحادیه اروپا روز ۱۸ مه ۲۰۲۱ خواستار آتش‌بس بین رژیم صهیونیستی و گروه اسلام‌گرای فلسطینی حماس و افزایش کمک‌های بشردوستانه به غزه شدند، اما نتوانستند به اتفاق آرایی دست یابند که ممکن بود به اتحادیه اروپا اهرمی برای ایجاد صلح بدهد. مجارستان، نزدیک‌ترین متحد رژیم صهیونیستی در اتحادیه اروپا، در تماس ویدیویی که توسط جوزپ بورل، به‌منظور درخواست آتش‌بس بین طرفین تدارک دیده شده بود، با سایر اعضا همراهی نکرد و از پیوستن به ۲۶ عضو دیگر اتحادیه در این مسیر خودداری نمود. در اتحادیه اروپا وحدت نظر و انسجام در مورد صلح اعراب و رژیم صهیونیستی و تنش بین فلسطین و این رژیم وجود ندارد. حداقل هشت کشور کوچک‌تر اتحادیه اروپا، به رهبری لوکزامبورگ و از جمله بلژیک، ایرلند، مالت و فنلاند، مدافعان سرسخت فلسطینی‌ها هستند. بلژیکی‌ها در این ایام خواستار ممنوعیت سفر به اتحادیه اروپا و مسدود کردن دارایی‌های سیاستمداران رژیم صهیونیستی به دلیل خشونت علیه فلسطینی‌ها شدند. آلمان که هنوز بار گناه جنایات نازی‌ها در جنگ جهانی دوم را به دوش می‌کشد، تمایلی به بحث در مورد اقدامات قهری علیه رژیم صهیونیستی ندارد. سایرین از جمله مجارستان، جمهوری چک، اتریش، یونان، قبرس و لهستان آمادگی بیشتری برای اعلام موضع به نفع این کشور دارند (Euractiv, 2021). بدین ترتیب عدم انسجام در اتحادیه اروپا باعث شد که این اتحادیه نتواند دارای رأی واحدی در مسئله تنش‌زدایی بین رژیم صهیونیستی و فلسطین شود و در این مورد تأثیرگذاری چندانی نداشته است. در یک مورد دیگر از عدم موفقیت اتحادیه اروپا در صدور بیانیه به دلیل عدم اتفاق آرا می‌توان به عملکرد این اتحادیه در قبال اعلامیه ایالات متحده در قبال به رسمیت شناختن شهرک‌سازی این رژیم در کرانه باختری اشاره کرد.

1. Ivanka

2. Jared Kushner

مایک پمپئو،^۱ وزیر امور خارجه آمریکا، در دسامبر ۲۰۱۹ اعلام کرد که «پس از مطالعه دقیق همه جوانب مباحث حقوقی ... ایجاد شهرک‌های غیرنظامی رژیم صهیونیستی در کرانه باختری به خودی خود با قوانین بین‌المللی مغایرت ندارد.» تا پیش از این، سیاست ایالات‌متحده آمریکا، حداقل در تئوری، مبتنی بر نظر حقوقی وزارت امور خارجه در سال ۱۹۷۸ بود که بر اساس آن شهرک‌سازی در سرزمین‌های فلسطینی خلاف قوانین بین‌المللی است (The New Arab, 2019). اندکی پس از آن، فدریکا موگرینی، با صدور بیانیه‌ای تأکید کرد: «موضع اتحادیه اروپا در مورد سیاست شهرک‌سازی رژیم صهیونیستی در سرزمین‌های اشغالی فلسطین روشن است و بدون تغییر باقی می‌ماند. تمام فعالیت‌های شهرک‌سازی بر اساس قوانین بین‌المللی غیرقانونی است و این امر همان‌طور که در قطعنامه ۲۳۳۴ شورای امنیت سازمان ملل متحد مجدداً تأیید شده است باعث کاهش قابلیت دو کشور و چشم‌انداز صلح پایدار می‌شود. اتحادیه اروپا از رژیم صهیونیستی می‌خواهد که به تمام فعالیت‌های شهرک‌سازی، در راستای تعهداتش به‌عنوان یک قدرت اشغالگر پایان دهد.»

چندین کشور عضو، از جمله فرانسه، آلمان و اسپانیا، اعلامیه‌هایی در محکومیت این مسئله صادر کردند. موضع جمعی اتحادیه این است که وضعیت اورشلیم باید توسط رژیم صهیونیستی و فلسطینی‌ها به‌عنوان بخشی از توافق صلح آینده مورد مذاکره قرار گیرد. مجارستان تنها کشوری بود که از بیانیه مشترک ۲۸ کشور عضو اتحادیه اروپا در محکومیت بیانیه آمریکا مبنی بر غیرقانونی نبودن شهرک‌سازی این رژیم در کرانه باختری حمایت نکرد. در آن مقطع پتر سییارتو،^۲ وزیر خارجه مجارستان، سریع به دیپلمات‌های مجارستانی دستور داد تا با هرگونه بیانیه‌ای در این مورد مخالفت کنند (Hungary Today, 2019). این مسئله نشان داد که اتحادیه اروپا در برخی از موارد قادر به اعلام یک بیانیه به‌صورت مشترک و عمومی نیست و کشورهای عضو در مورد مسائل مختلف دارای اتفاق نظر نیستند. در واقع عدم توانایی اتحادیه در صدور یک بیانیه مشترک نشان از وجود اختلاف در بین اعضا داشته و نشان داد که رویه تصمیم‌گیری به اتفاق آرا نمی‌تواند باعث ایجاد موضع هماهنگ و مشترک اعضا در قبال مسائل جهانی مختلف گردد.

1. Mike Pompeo
2. Péter Sijjártó

در جدیدترین رخدادهایی که از ۷ اکتبر ۲۰۲۳ مصادف با ۱۵ مهر ۱۴۰۲ متعاقب عملیات طوفان الاقصی در سرزمین‌های اشغالی و نوار غزه رخ داد و به شهادت ده‌ها هزار غیرنظامی از جمله کودکان و زنان فلسطینی انجامید نیز اتحادیه اروپا قادر به اعلام موضع یا اقدام مشترکی علیه رژیم صهیونیستی نبوده است. اختلافات بین کشورهای عضو اتحادیه اروپا بر سر چگونگی ارزیابی واکنش به واقعیت جدید، به‌طور مؤثری موقعیت اتحادیه را به‌عنوان میانجی یا تسهیل‌کننده صلح تضعیف کرده است (Akgül-Açıkmeşe & Özel, 2024, p. 60).

تحول سیاست ملی در برخی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا شکاف درون اتحادیه اروپا را از نظر برداشت‌ها، اصول و سیاست‌ها تشدید کرده است و کار دشوار دستیابی به اجماع در مورد موضوعات حساس مانند جنگ رژیم صهیونیستی و فلسطین را با مشکل مواجه کرده است. با این حال، امروزه، سیاسی شدن موضوع رژیم صهیونیستی و فلسطین به کشورهای مخالف امکان می‌دهد تا در تلاشی عمدی نه‌تنها به نفع یکی از طرف‌ها، بلکه برای تضعیف اجماع در اتحادیه اروپا، مانع از اتخاذ تصمیم مشترک شوند. عدم اجماع اتحادیه اروپا پس از حمله ۷ اکتبر نیز آشکار شد، برای مثال، در پاسخ به رأی‌گیری قطعنامه سازمان ملل در ۱۲ دسامبر ۲۰۲۳ که خواستار آتش‌بس فوری بشردوستانه و آزادی بی‌قید و شرط گروگان‌ها بود، اتریش و جمهوری چک با آن مخالفت کردند، در حالی که بلغارستان، آلمان، مجارستان، ایتالیا، لیتوانی، هلند، رومانی و اسلواکی رأی ممتنع و سایر کشورهای عضو رأی موافق دادند. در مجارستان، عدم تمایل به انتقاد از رژیم صهیونیستی نه‌تنها از تمایلات سیاسی راست افراطی نخست‌وزیر ویکتور اوربان، که روابط نزدیکی با دولت نتانیاهو دارد، ناشی می‌شود، بلکه از این واقعیت نیز نشئت می‌گیرد که مجارستان یکی از شرکای اصلی و مهم تجاری رژیم صهیونیستی است. نتایج ناشی از عدم اجماع بین اعضای اتحادیه، به‌شدت سیاست خارجی و سیاست امنیتی و دفاعی مشترک را در قبال حمله رژیم صهیونیستی به فلسطین مشروط کرده است. کشورهای عضو اتحادیه اروپا تقریباً در سه اردوگاه قرار می‌گیرند: گروه اول بر حقوق بشر و قوانین بین‌المللی تأکید دارند و اغلب طرفدار فلسطین هستند (از جمله ایرلند، بلژیک و لوکزامبورگ). گروه دوم بر تعادل و روابط خوب با رژیم صهیونیستی و فلسطین (از جمله دانمارک، فرانسه و اسپانیا) تأکید می‌کنند و گروه سوم از رژیم صهیونیستی (از جمله آلمان، اتریش، مجارستان، جمهوری چک) حمایت می‌کنند. افکار عمومی نیز در کشورهای عضو اتحادیه بسیار متفاوت است که منجر به

تصمیمات و اولویت‌های سیاسی متفاوت می‌شود (Akgül-Açıkmşe & Özel, 2024, p. 65). این مسائل نشان می‌دهد که علاوه بر رویه تصمیم‌گیری، اختلافات بین اعضا و به‌ویژه تأکید بر منافع ملی خود، باعث می‌شود که اجماع نهایی در اتحادیه صورت نگیرد. در واقع آنچه باعث می‌شود که تصمیم‌گیری با رویه اجماع با مشکل مواجه شود، اختلافات بین کشورهای عضو و اولویت دادن به منافع خود است. نمونه دیگر از مهم‌ترین مواردی که اتحادیه اروپا در آن عملاً منفعلاً ماند، نمونه عراق است. بعد از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ایالات متحده آمریکا به کشورهای افغانستان و عراق حمله و رژیم طالبان و صدام حسین را ساقط کرد. در این مسیر برخی از کشورها از این حملات حمایت، و برخی با آن‌ها مخالفت کردند. مسئله مهم اختلافات جدی و عمیق کشورهای عضو اتحادیه اروپا بود که در نهایت باعث عدم کارایی و ایجاد شکاف بین آن‌ها گردید.

آنچه باعث مسدود شدن کلی تصمیم‌گیری در شورای اروپا در رابطه با جنگ در عراق بود اختلافات اعضای اصلی در مورد چگونگی مشارکت در جنگ، به‌ویژه فرانسه و انگلستان بود. در این مسیر دو گروه حامی و مخالف جنگ شکل گرفت که انگلستان رهبر گروه حامی و فرانسه رهبر گروه مخالف جنگ بود. فرانسه از قریب‌الوقوع بودن یا حتی واقعیت تهدید عراق در مورد سلاح‌های کشتار جمعی متقاعد نشده بود، ولی برعکس، نخست‌وزیر بریتانیا، تونی بلر، حتی قبل از ۱۱ سپتامبر، تهدید عراق را جدی و واقعی می‌دانست (Crowe, 2004, p. 5). آلمان و فرانسه با حمله آمریکا به عراق بدون مجوز شورای امنیت سازمان ملل مخالفت کرده و آن را مغایر با اصل چندجانبه‌گرایی در نظام بین‌الملل می‌دانستند. دولت‌های اسپانیا و ایتالیا از موضع انگلیسی-آمریکایی حمایت کردند، اما از نظر نظامی در آن شرکت نکردند. رهبران لهستان بر دوستی با ایالات متحده و تعهدات لهستان تأکید کردند (Wood, 2003, p. 2). بیشتر اعضای جدیدی که به اتحادیه اروپا پیوسته بودند در جریان جنگ عراق تعهد خود را به ایالات متحده آمریکا نشان دادند. امضای دو نامه معروف به «نامه هشت» و «نامه ویلنیوس» از سوی کشورهای اروپای شرقی در حمایت از حمله آمریکا به عراق شاهدهی بر این است که بین اتحادیه اروپا شکاف ایجاد شده است و حتی زمینه تقسیم‌بندی اروپا را به «اروپای قدیم و جدید» از سوی رهبران آمریکایی فراهم آورد (Karl, 2005, p. 9). این اختلافات در ادامه و بعد از تصمیم اتحادیه اروپا به ایجاد یک مأموریت حاکمیت قانون در عراق در قالب سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه نیز ادامه پیدا کرد.

آنچه مشخص است این است که یک موضع اروپایی، یک سیاست امنیتی و دفاعی مشترک عملیاتی، آشکارا وجود نداشت. اتحادیه اروپا هیچ کمبودی در ساختار، منابع مادی یا ابزار نداشت. چیزی که کم بود اتفاق نظر در تصمیم‌گیری و اراده سیاسی اعضای آن است. این مسئله به‌وضوح توسط کمیسر امور خارجی اتحادیه اروپا، کریس پتن^۱ مطرح گردید: «بحث‌های زیادی در مورد تغییرات نهادی وجود دارد که می‌تواند به انسجام و دیده شدن بیشتر سیاست خارجی اروپا کمک کند. نهادها گاهی می‌توانند به توسعه یا تغییر اراده سیاسی کمک کنند. اما هیچ مقداری از دستکاری نهادی نمی‌تواند جایگزین اراده سیاسی باشد. اروپا تنها زمانی یک سیاست خارجی کاملاً معتبر خواهد داشت که اراده سیاسی برای ایجاد آن وجود داشته باشد» (Wood, 2003, p. 3). در مورد ساختار تصمیم‌گیری آلمان به رأی اکثریت معتقد است، اولویت‌های بین دولتی مورد علاقه انگلستان و فرانسه است، کشورهای کوچک به رأی‌گیری به اتفاق آرا معتقدند. در حالی که همه به‌نوعی عزم و ارجحیت در مورد عراق داشتند، ولی این مسئله کافی نبود و به سیاست مشترک اروپا تبدیل نشد. دلیل مرتبطی که چرا این اتفاق نیفتاد این است که انرژی کشورهای عضو تا حدی در مقابل یکدیگر و در درگیری در نهادها یا رقابت‌های خارجی اروپایی هدر می‌رود. این جنگ اعضای اتحادیه اروپا را به‌جای انسجام، در مقابل یکدیگر قرار داد و عملاً تصمیم‌گیری در مورد همراهی یا عدم همراهی با آمریکا در جنگ را مسدود کرد (Wood, 2003, p. 3). در مقطع بعد از جنگ نیز اختلافات بین اعضا در مورد مسائل مختلف رخ داد.

مأموریت سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اروپایی در عراق به «مأموریت یکپارچه کردن حاکمیت قانون در عراق»^۲ معروف است. هدف این مأموریت آموزش پلیس عراق، مقامات زندان و کارکنان بخش دادگستری و قضات این کشور بود که بر مبنای آن اقداماتی برای بهبود حاکمیت قانون و حمایت از حقوق بشر صورت پذیرفت (Kammel, 2017, p. 110). بر مبنای این مأموریت سیاست دفاعی-امنیتی اروپایی باید دو کارویژه زیر را به انجام برساند: ۱. تقویت حاکمیت قانون و همچنین ترویج و تقویت احترام به حقوق بشر از طریق آموزش و ایجاد کادر ارشد متخصص و توسعه یافته در پلیس عراق، بخش قضایی و زندان‌ها و تقویت همکاری بین آن‌ها؛ ۲. دوره‌های آموزشی فوق در هر یک از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا برگزار شود. اجرای

1. Chris Patten

2. EUJUST LEX

این مأموریت از اول ژوئیه ۲۰۰۵ شروع شد (Pouresmaeli, 2011, p.189). برای آموزش پلیس عراق دولت‌های اروپایی هیچ انسجامی نداشتند و هر کدام به صورت پراکنده و مستقل شروع به آموزش دادن به نیروهای عراقی نمودند، به گونه‌ای که مثلاً در ۲۷ مارس ۲۰۰۳، افسران پلیس دانمارک و بریتانیا دانشکده‌های پلیسی را در بصره ایجاد کردند و در مارس ۲۰۰۴، انگلستان گروهی ۲۴ نفره از افسران آموزشی پلیس مدنی را به بصره فرستاد. آلمان این اقدام را در کشور امارات صورت داد. این پراکندگی باعث شد که دولت‌های اروپایی به بررسی چگونگی کمک به توسعه پلیس عراق بپردازند. در نهایت تیم کارشناسان، مأموریت سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اروپا برای اصلاح پلیس عراق و نظام قضایی این کشور آغاز شد. به پیشنهاد کارشناسان سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اروپایی به منظور آموزش پلیس عراق و اصلاح آن در این کشور می‌باید استقرار یابد، که در نهایت در فوریه ۲۰۰۵ در این مورد توافق صورت گرفت (Pouresmaeli, 2011, p.190).

پس از اینکه شورا موافقت خود را با مأموریت سیاست دفاعی- امنیتی اروپایی اعلام کرد، در ژوئیه ۲۰۰۵، «مأموریت یکپارچه کردن حاکمیت قانون در عراق»^۱، عملیاتی شد. رهبری این مأموریت را استفن وایت بر عهده داشت (Korski, 2009, p. 236). در طول این مدت اختلافات میان کشورهای عضو مانع از انجام تعهدات آن‌ها به صورت صحیح و با موفقیت کامل گردید. به عنوان مثال، ابتکارات برای ایجاد پست نماینده یا نماینده ویژه اتحادیه اروپا در عراق و افتتاح دفتر اتحادیه در بغداد به طور موقت توسط فرانسه مسدود شد، زیرا فرانسه نهادسازی در عراق را به اقداماتی که سازمان ملل در عراق انجام داده محدود کرد. بنابراین فرانسه با پیشنهاد کشورهای دیگر در این زمینه مخالفت ورزید. همچنین کشورهای عضو نتوانستند در مورد تعداد پرسنل غیرنظامی که می‌باید در عراق به انجام مأموریت کمک کنند به توافق دست یابند و تصمیم‌گیری در این زمینه در شورای اروپا صورت نگرفت. به همین دلیل به تعهدات خود در این زمینه عمل نمی‌کردند (Pouresmaeli, 2011, p.191). همه این مسائل باعث شد که سیاست مشترک اتحادیه، پس از دو پاره شدن در بحران عراق سال ۲۰۰۳، خدشه‌ناپذیر بودن وحدت اروپایی را زیر سؤال ببرد و نشان دهد که اعضا تنها در موضوعات کم اهمیت اقتصادی و یا سیاسی میل به اجماع دارند، اما آنجایی که مسائل مهم‌تری درگیر می‌شود از رقابت و عدم همراهی با یکدیگر

فروگذار نمی‌کنند. به نظر می‌رسد این یک آزمون سخت برای ایجاد اجماع و انسجام در سیاست خارجی و امنیتی و سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه اروپا بود که با شکست مواجه شد.

۴-۲. تعویق و توقف تصمیم‌گیری و مأموریت

تحریم‌ها ابزار کلیدی سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه اروپا و یکی از مواردی است که به توافق یکپارچه ۲۷ کشور عضو اتحادیه در شورای اروپا نیاز دارد. کمیسیون اروپا ششمین بسته تحریمی علیه روسیه را در ۴ مه ۲۰۲۲ را به شورا پیشنهاد کرد، ممنوعیت نفت روسیه تا پایان سال از جمله موارد پیشنهادی بود. ولی این مجارستان بود که ششمین بسته تحریمی، از جمله تحریم نفتی روسیه را برای هفته‌ها متوقف کرد تا معافیت دریافت کند. سپس با امتناع از گنجاندن کریل پاتریارک کلیسای ارتدکس در فهرست تحریم‌های اتحادیه، از توافق خودداری کرد. این کشور حتی تهدید کرد که تمدید شش‌ماهه کل بسته تحریم‌های اتحادیه اروپا را از مسیر خارج خواهد کرد و خواستار حذف سه نهاد از فهرست شد. همچنین درخواست مشترک اتحادیه اروپا برای انتصاب گزارشگر سازمان ملل در مورد نقض حقوق بشر توسط روسیه را مسدود کرد (Koenig, 2022, p. 8). مجارستان این توافق را به مدت ۲۶ روز متوقف کرد و اتحادیه اروپا تنها پس از تسلیم شدن به خواسته‌های بوداپست و اعطای معافیت به این کشور (و دو کشور دیگر) از تحریم نفتی، توانست بسته تحریم‌ها را تصویب کند (Preiss, 2022, p. 2). در هر صورت این مسئله مهمی است که یک عضو، حتی یک کشور کوچک، به دلیل اتفاق آرا و بنابراین داشتن حق وتو، می‌تواند تصمیم مشترک اتحادیه را دچار اختلال کرده یا کلاً وتو کند. این یک چالش بزرگ برای سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه اروپا است، زیرا وتوی تصمیم اتحادیه توسط یک عضو، نشان می‌دهد که اتفاق آرا باعث دخالت خارجی می‌شود، زیرا کشورهای خارج از اتحادیه که با یک سیاست مخالف هستند، تنها باید یک کشور عضو را برای رسیدن به هدفشان تحت تأثیر قرار دهند. آن‌ها فقط باید ضعیف‌ترین حلقه پیوند را در زنجیره پیدا کنند و البته در این زنجیره حلقه‌های ضعیف زیادی وجود دارد.

در نمونه‌ای دیگر در آوریل ۲۰۲۲ اتحادیه اروپا قصد داشت روسیه را به خاطر حمله به اوکراین مورد تحریم قرار دهد. به‌ویژه، کمیسیون اروپا پیشنهاد کرده بود که همه کشتی‌های با پرچم روسیه یا با پرچم کشور دیگر، یعنی پاناما، اما با مالکیت

روسیه باید مورد تحریم قرار بگیرند. کشتی‌های با پرچم روسیه از ورود به بنادر اتحادیه اروپا منع شدند، در حالی که تحریم‌های پیشنهادی برای ممنوعیت کشتی‌هایی با پرچم دیگر، اما با منافع روسیه، توسط یونان، قبرس و مالت وتو شد. این وتو در روزی اعمال شد که ولادیمیر زلنسکی^۱، رئیس‌جمهور اوکراین، در پارلمان یونان سخنرانی می‌کرد (Michalopoulos, 2022, p. 1). بنابراین باز هم می‌توان توانایی اقدام اتحادیه اروپا به دلیل ساختار و رویه تصمیم‌گیری را زیر سؤال برد. موارد و نمونه‌های متعدد دیگری نیز وجود دارد که به همین چند نمونه بسنده می‌شود. به‌طور کلی با بررسی موارد و نمونه‌های مختلف در حوزه‌های متفاوت این مسئله عیان می‌شود که ساختار و رویه تصمیم‌گیری در شورای اروپا در مورد سیاست امنیتی و دفاعی مشترک که بر اساس اتفاق آرا قرار دارد در بسیاری از موارد با موفقیت همراه نیست. در واقع موفقیت در این حیطة بستگی تامی به اراده مشترک کشورهای عضو دارد، در حالی که در اغلب اوقات، تصمیمات اتحادیه اروپا با وتوهای یک عضو مسدود می‌شود.

نتیجه‌گیری

در اثنای جنگ جهانی دوم کمتر کسی فکر می‌کرد که این کشورهای درگیر در جنگ بتوانند با یکدیگر همکاری داشته باشند، ولی تحولات بعد از جنگ به‌گونه‌ای بود که کشورها به سمت همگرایی و شکل دادن به اتحادیه پیش رفتند. آرمان سیاست خارجی و امنیتی مشترک بعد از جنگ سرد قوت گرفت. معاهدات و پیمان‌هایی چند به سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه شکل داد، ولی از همان ابتدا چالش‌هایی عیان سیاست امنیتی و دفاعی مشترک را تهدید می‌کرد. یکی از مهم‌ترین این چالش‌ها مشکلات نهادی است. در این پژوهش هدف بررسی چالش‌های نهادی و رویه تصمیم‌گیری بر کارکرد بین‌المللی سیاست امنیتی و دفاعی مشترک اتحادیه اروپا با این فرضیه بود که ساختار تصمیم‌سازی غیرمنسجم و تصمیم‌گیری بر اساس اتفاق آرا باعث شکل‌گیری رقابت، پیچیدگی، سرعت پایین و در برخی موارد باعث تأخیر، انسداد و یا وتوی تصمیمات می‌شود. بررسی چند نمونه از عدم توفیق اتحادیه در سیاست امنیتی و دفاعی مشترک، به‌ویژه در مناطقی مثل عراق و سرزمین‌های اشغالی فلسطین نشان داد که ساختار تصمیم‌گیری در رابطه با سیاست امنیتی و دفاعی مشترک غیرمنسجم است و رویه تصمیم‌گیری به‌صورت

1. Volodymyr Zelenskyy

اتفاق آرا چالش‌های زیادی را به همراه دارد. از بررسی عملیات در عراق مشخص شد که برخی کشورها با ملاحظه منافع خود و همچنین رقابت و اختلافات با دیگر اعضا می‌توانند یک تصمیم را مسدود و یک عملیات را متوقف کنند. در بررسی موارد حقوق بشری نشان داده شد که حتی کشورهای کوچک هم می‌توانند یک تصمیم عمومی را مسدود کنند. در بحث تحریم‌ها علیه روسیه نشان داده شد که کشورهای کوچک که اغلب تحت نفوذ قرار می‌گیرند با اکتفا به رویه تصمیم‌گیری بر اساس اتفاق آرا این امکان را می‌یابند که یک تصمیم و مأموریت را به تعویق انداخته و یا متوقف کنند. بنابراین نتایج نشان می‌دهد که فرضیه پژوهش اثبات شده است. بر این اساس مشکل و رویه نهادی، نخستین مانع ایجاد اروپایی مبتنی بر تفاهم و اجماع نظر دولت‌های عضو است.

این مشکل ناشی از سیالیت شیوه تصمیم‌گیری و حکمرانی این اتحادیه بین دو روش فدرالیسم و روش کنفدرالیستی است. در برخی از حوزه‌ها (به‌عنوان مثال تجارت)، معاهدات اجازه می‌دهند که اتحادیه اروپا به‌عنوان یک دولت فدرال عمل کند، در حالی که در برخی دیگر از حوزه‌ها (مانند سیاست امنیتی و دفاعی مشترک)، تصمیمات پس از چانه‌زنی میان دولت‌ها به اتفاق آرا همانند سازمان‌های بین‌المللی گرفته می‌شود. بنابراین، نبود نظام واحد حکمرانی و تصمیم‌گیری از اتحادیه اروپا بازیگری ساخته است که همانند دولت‌ها از یک قوه قاهره مرکزی برخوردار نیست. در چنین شرایطی که سیاست خارجی به شیوه کنفدرالی اداره می‌شود، نمی‌توان چندان امید داشت که اتفاق نظر همه اعضا در مورد مسائلی که بیشترین حساسیت ملی بر آن حاکم است، حاصل شود. بررسی نمونه‌های موردی نشان داد که اغلب کشورها در مأموریت‌ها و عملیات سیاست امنیتی و دفاعی مشترک، قبل از اینکه به فکر منافع مشترک اتحادیه باشند، به منافع ملی خود می‌اندیشند. دولت‌هایی که اجماع را مسدود می‌کنند، قصد دارند از آن طریق منافع خاصی را تحت فشار قرار دهند، خواستار غرامت مادی شوند یا حتی امیدوار باشند که امتیازاتی در مورد سایر مواردی که به‌طور مستقیم مورد بحث نیستند به دست آورند. اگر روش اتفاق آرا برای اخذ تصمیم برای سیاست امنیتی و دفاعی مشترک وجود نداشت، کشورهای خارج از اتحادیه نمی‌توانستند کشوری خاص را تحت نفوذ و تأثیر خود قرار دهند، همچنین کشورهای مخالف، نمی‌توانستند بر روی منافع خود مانور دهند و از این طریق سایر کشورهای اتحادیه را تحت فشار قرار دهند. اگر روش اتفاق آرا نمی‌بود، اختلافات اعضا کمتر می‌شد و اتحادیه به نحو بهتر و منسجم‌تری

می‌توانست نسبت به تحولات بین‌المللی اتخاذ تصمیم و اعلان موضع کند. در این صورت ضرورتی وجود نداشت که رویه‌های خارج از چهارچوب و خارج از ساختار تصمیم‌گیری اتحادیه، توسط کشورهای مختلف اتخاذ شود و در درون اتحادیه چنددستگی و اختلافات کمتر می‌شد. بنابراین ساختار نهادی و تصمیم‌گیری به اتفاق آرا در عمل باعث ایجاد اختلاف و واگرایی بین اعضا شده است. این مسئله اهمیت کشورهای بزرگ و کوچک را به یک اندازه درآورده، در صورتی که کشورهای کوچک به راحتی تحت نفوذ بازیگران خارج از اتحادیه قرار گرفته و انسجام اتحادیه را با چالش مواجه می‌سازند. انسجام سیاست امنیتی و دفاعی مشترک به نحوه واکنش کشورهای عضو به تحولات بین‌المللی بستگی دارد. تجربه نشان داده است که اگر واکنش‌ها ناهماهنگ باشد، موقعیت اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن در صحنه بین‌المللی تضعیف می‌شود. همه این مسائل باعث شده است که مفهوم بازیگری اتحادیه به چالش کشیده شود. تعدد آرا و عدم هماهنگی بین اعضا و نهادهای مختلف اتحادیه باعث می‌شود که دیگران اتحادیه را نه به‌عنوان یک بازیگر واحد جهانی، بلکه نهادی متشکل از اعضای ناهمگن و نامنسجم فرض کنند و به همین دلیل سعی در ایجاد نفوذ در حلقه‌های ضعیف کرده و تصمیمات مشترک را به چالش بکشند.

References

- Bretherton, Charlotte & Vogler, John (1999). *The European Union as a Global Actor*, 1st ed. London: Routledge.
- Akgül-Açıkmeşe, Sinem & Özel, Soli (2024). EU Policy towards the Israel-Palestine Conflict: The Limitations of Mitigation Strategies. *Italian Journal of International Affairs*, 59 (1), 59-78. <https://doi.org/10.1080/03932729.2024.2309664>
- Bretan, Juliette (14 May 2018). Emerging Europe Trio Block Joint EU Statement on US Embassy in Israel. Retrieved from: <https://emerging-europe.com/news/emel>.
- Carbone, Maurizio (2013). Between EU Actorness and Aid Effectiveness: The Logics of EU Aid to Sub-Saharan Africa. *International Relations*, 27 (3), 341-355. <https://doi.org/10.1177/0047117813497300>
- Čmakalová, Katerina & Rolenc, Jan Martin (2012). Actorness and legitimacy of the European Union. *Cooperation and Conflict*, 47 (2), 260-270. <https://doi.org/10.1177/0010836712443176>
- Crowe, Brian (2004). EU-U.S. Relations and the Implications of Iraq. *American Diplomacy*, IX (1), 1-8.
- Danish Ministry of Defence (12 February 2020). European Maritime Awareness in The Strait of Hormuz (EMASOH). Retrieved from: <https://www.fmn.dk/en/topics/operations>.
- Emmott, Robin & Koutantou, Angeliki (18 June 2017). Greece Blocks EU Statement on China Human Rights at UN. Reuters. Retrieved from: <https://www.reuters.com/articleP>.
- Euractiv (19 May 2021). Hungary Blocks EU Declaration on Israel-Palestine Ceasefire. Retrieved from: <https://Www.Euractiv.Com/Section/Global-Europe/News>
- Greiçevci, Labinot (2011). EU Actorness in International Affairs: The Case of EULEX Mission in Kosovo. *Perspectives on European Politics and Society*, 12 (3), 283-303. doi:10.1080/15705854.2011.596307
- Guardian (21 July 2021). EU Fails to Agree on Belarus Sanctions After Cyprus Blocks Plan. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/world/2020>.
- Jupille, Joseph, & Caporaso James (1998). States, Agency and Rules: The European Union in Global environment Politics. *The European Union in The World Community*, Retrieved from: <http://connections-qj.org/article/states-agency-and-rules-european-union-global-environment-politics>.
- Kammel, Arnold (2017). From Eupm Bosnia to Eumam Rca, Snapshot of Ongoing and Past CSDP Missions and Operations. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations, The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Publication of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, Retrieved from: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication>.
- Karl, David (2005). Enlarging EU Foreign Policy the Role of New EU Members State and Candidate Counteies. *European Institute for European Policy*. Retrieved from: <Http://Www.Socialist Group.Org>.

- Koenig, Nicole (2022). Towards QMV in EU Foreign Policy Different Paths at Multiple Speeds. Hertie School Jacques Delors Center, Retrieved from: <https://opus4.kobv.de/opus>.
- Korski, Daniel & Gowan, Richard (2009). Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities, London: European Council on Foreign Relations, Retrieved from: <https://ecfr.eu>.
- Laïci, Tania (2021). Qualified Majority Voting in Foreign and Security Policy Pros and Cons. European Parliamentary Research Service, Retrieved from: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes>.
- Major, Claudia & Mölling, Christian (2020). The EU's Military Legacy, Over-Institutionalised, Under-Equipped and Strategically Divided. In: THE CSDP IN 2020, The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence, European Union Institute for Security Studies, Retrieved from: <http://www.iss.europa.eu>.
- Manners, Ian (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in terms?. *Journal of Common Market Studies*, 4 (2), 235-58. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Marrone, Alessandro (2015). Italy and the CSDP. In: *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Royal Institute for International Relation. Edited by, Daniel Fiott, Retrieved from: <https://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>.
- Michalopoulos, Sarantis (18 April 2022). Greece, Cyprus and Malta Block Sanctions Against Russia-Owned Ships. Euractiv, Retrieved from: <https://www.euractiv.com/sectio>.
- Niemann, Arne & Bretherton, Charlotte (2013). EU External Policy at the Crossroads: The Challenge of Actorness and Effectiveness. *International Relations*, 27 (3), 261-275. <https://doi.org/10.1177/0047117813497306>
- Pouresmaeli, n. (2015). NATO and the European defense-security policy: interaction or confrontation?. *Security horizons*, 4 (13), 163-209. [in Persian]
- Preiss, Inbar (2022). Is There any Hope for Implementing Qualified Majority Voting in EU Sanctions Decisions?. Retrieved from: <https://www.theparliamentmagazine.eu>.
- Ravid, Arak (11 May 2018), Scoop: EU Statement Opposing U.S. Embassy Move is Blocked. Retrieved from: <https://www.axios.com/2018/11/10/hungary-czech-romania-block-eu-statement-against-embassy-move-jerusalem>.
- Rosamond, Ben (2005). Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics. *European Foreign Affairs Review*, 10 (4), 463-478. <https://doi.org/10.54648/eerr2005032>
- Sarnyai, Gábor (16 May 2018). Hungary Attends US Embassy Opening in Jerusalem as Israeli Soldiers Kill 60 at Gaza. *Hungary Today*. Retrieved from: <https://hungarytoday.hu/izrael>.
- Sjöstedt, Gunnar (1977). The external role of the European Community. Retrieved from: https://books.google.com/books/about/The_External_Role.
- Smith, Michael (2015). The New Intergovernmentalism and Experiential Learning in the Common Security and Defense Policy. In:

The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, Edited by Cheristopher Bickerton, Dermot Hodson and Uwe Puetter, 111-128, Oxfors University Press.

- The New Arab (20 Nov 2019). Hungary 'Blocks Joint EU Statement' Condemning US Green Light for Israeli Settlements. Retrieved from: <https://english.alaraby.co.uk/news/hungary-blocks-joint-eu-statement-condemning-us-settlements-move>.
- Türkmen, Polen & Björklund, Andreas (1 February 2021). To QMV or Not to QMV? Paths Towards a More Efficient EU Foreign Policy-Making. Retrieved from: <https://pathforeurope.eu/to-qmv-or-not-to-qmv>.
- Turner, Ashley (17 May 2018). After US Embassy Makes Controversial Move to Jerusalem. More Countries Follow its lead. Retrieved from: <https://www.cnn.com>.
- White, Brian (2004). Foreign Policy Analysis and the New Europe. In Walter Carlsnaes, Helene Sjursen and Brian White Eds, Contemporary European Foreign Policy, London.
- Wood, Stephen (2003). The Iraq War: Five European Roles. National Europe Centre. 112, 1-17.
- Zandee, Dick (2020). No More Shortfalls?, European Military Capabilities 20 Years on. In; The CSDP in 2020, The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence, European Union Institute for Security Studies, Ava.

