

سیاست امنیتی - دفاعی مشترک اتحادیه اروپا پس از یک دهه (۲۰۰۹-۱۹۹۹)

* دکتر اردشیر سنایی

** مصطفی عزیزآبادی فراهانی

چکیده

اتحادیه اروپا به منظور ارتقای جایگاه خود در عرصه نظام بین‌الملل و ایفای نقش مؤثر در حوزه صلح و امنیت بین‌الملل و متعاقب آن تقویت ابعاد مختلف همگرایی اروپایی، سیاست امنیتی - دفاعی مشترک را در سال ۱۹۹۹ بنا نمود. این نهاد به عنوان بازوی نظامی و غیرنظامی سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا شناخته می‌شود و امروزه یکی از پویاترین حوزه‌های مربوط به طرح‌ها و پروژه‌های اتحادیه اروپایی است. با وجود اینکه تنها یک دهه از تولد سیاست امنیتی - دفاعی مشترک

* دکتر اردشیر سنایی، عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی
(ardeshir_sanaie@yahoo.com)

** مصطفی عزیزآبادی فراهانی کارشناس ارشد مطالعات منطقه‌ای
(farahani2008@gmail.com)

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۹/۱۰/۱۱

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۲/۲۰

پژوهشنامه علوم سیاسی، سال ششم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۹۰، صص ۲۱۲-۱۷۹.

می‌گذرد اما این نهاد ۲۴ مأموریت نظامی و غیرنظامی را از سال ۲۰۰۳ به منظور ارتقای صلح و امنیت جهانی در سه قاره اروپا، افریقا و آسیا اجرا کرده است. کلید موفقیت مأموریت‌های سیاست امنیتی - دفاعی مشترک نیز در توسعه فرهنگ برنامه‌ریزی و هدایت مشترک عملیات نظامی و غیرنظامی است. با این وجود محدودیت‌هایی پیش‌روی اتحادیه اروپا قرار دارد که مانع از توسعه همه‌جانبه سیاست امنیتی - دفاعی مشترک می‌شود. این انتظار وجود دارد که با اجرایی شدن معاهده لیسبون توسط کشورهای اروپایی در دسامبر ۲۰۰۹ غلبه بر برخی از محدودیت‌های حوزه امنیت و دفاع اروپایی تحقق یابد. مقاله حاضر به دنبال تبیین جایگاه سیاست امنیتی - دفاعی مشترک اتحادیه اروپا در یک دهه اخیر است.

واژگان کلیدی: امنیت، صلح، اتحادیه اروپا، سیاست امنیتی - دفاعی مشترک، مأموریت‌های نظامی و غیرنظامی.

مقدمه

فضای ایجادشده در دوران جنگ سرد، ترتیبات امنیتی اروپا را به شدت تحت تأثیر تعاملات دوجانبه شوروی و امریکا قرار داد. در این شرایط، امریکا نقش یک امپراتور خیرخواه را در میان متحدان غربی خود ایفا می‌کرد. در واقع، جنگ سرد توجیه مناسبی برای نقش سلطه‌گرایانه امریکا در اروپا بود. با این وجود، اگرچه در این دوران (جنگ سرد)، اروپا هویتی مستقل و فارغ از رقابت شوروی و امریکا نداشت ولی در پایان جنگ سرد این پرسش در ذهن رهبران اروپایی شکل گرفت که آیا این نقش امریکا باید ادامه یابد؟ برخی از تحلیلگران پاسخ مثبتی به این پرسش دادند و به تحولاتی نظیر گسترش ناتو به شرق متوسل شدند و این‌گونه استدلال کردند که با گسترش ناتو به شرق، تعهدات جدید امریکا در ترتیبات امنیتی اروپا حداقل به لحاظ جغرافیایی نسبت به دوران جنگ سرد بیشتر می‌شود. در حقیقت محیط ایجاد شده در دوران پس از جنگ سرد و فروپاشی شوروی، فرصت و موقعیت ویژه‌ای را پیش‌روی اروپایی‌ها قرار داد تا در چهارچوب همگرایی اروپایی، فرایند یکپارچگی امنیتی و دفاعی خود را به طور جدی آغاز کنند.

اگرچه تحولاتی در درون ناتو و در چهارچوب نشست‌های لندن ۱۹۹۰، روم ۱۹۹۱، واشینگتن ۱۹۹۹ و کنفرانس پراگ ۲۰۰۲ و در قالب ایجاد و پیگیری «مفهوم استراتژی نوین»^۱، به منظور بازسازی اهداف و مقاصد این سازمان صورت پذیرفت؛ تغییر ماهیت مسائل امنیتی، تفاوت منافع دو سوی آتلانتیک، ارتقای نقش اقتصادی اروپا و شرایط جدید نظام بین‌الملل؛ زمینه‌های اصلی گرایش اروپا به سوی امنیت و دفاع مستقل را فراهم کرد.

اروپایی‌ها با تصویب معاهده ماستریخت^۱ در ابتدای دهه ۱۹۹۰ و متعاقب آن تدوین رکن امنیتی آن، با عنوان «سیاست خارجی و امنیتی مشترک»^۲، نخستین گام را در دستیابی به خط مشی مستقل برداشتند. در اواسط دهه ۱۹۹۰ برخی از کشورهای آتلانتیک‌گرا نظیر انگلیس به دنبال ایجاد ستونی اروپایی در درون ناتو بودند و از حضور و تسلط ناتو در ترتیبات امنیتی اروپا حمایت می‌کردند. سرانجام این خواست آتلانتیک‌گرا زمینه‌های نخستین در تکوین «هویت امنیتی - دفاعی اروپا»^۳ را فراهم کرد. شایان ذکر است توافق ناتو با عملیاتی کردن هویت امنیتی - دفاعی اروپا در سال ۱۹۹۴، با خواست امریکا برای بر عهده گرفتن سهم بیشتر اروپا و دفاع اروپاییان از ساختارهای امنیتی - دفاعی مستقل مطابقت داشت. در واقع، این سازوکار، تعدیل نهادی ناتو را به منظور تعمیق جامعه امنیتی فرآتلانتیک در جهان پس از جنگ سرد مد نظر داشت.

وقوع حوادث ناگوار بوسنی و هرزگوین در سال ۱۹۹۵ و ناتوانی اروپا در حل بحران درون‌قاره‌ای خود چه از طریق دیپلماسی در گام نخست و چه از طریق ظرفیت‌های امنیتی و دفاعی مشترک در گام بعدی؛ موجب شد تا امریکا در چهارچوب ناتو مدیریت این بحران را بر عهده گیرد. در پی بروز چنین حوادثی، سیاست خارجی و امنیتی مشترک نیز برای نخستین بار به طور جدی مورد آزمون قرار گرفت. این حوادث در همان دوران موجب شد تا اروپا نسبت به وضعیت سیاست‌های امنیتی و دفاعی خود هوشیارتر شده و تلاش بیشتری را دنبال کند. در این راستا، گام دیگر در چهارچوب اصلاح و کارآمد کردن سیاست خارجی و امنیتی مشترک در معاهده آمستردام^۴ برداشته شد و مبنای حقوقی لازم برای پیشرفت احتمالی در مسیر تکاملی سیاست امنیتی و دفاعی مشترک فراهم شد. با این وجود، صدور اعلامیه سن مالو^۵ در دسامبر ۱۹۹۸ نخستین گام مهم پروژه امنیتی - دفاعی جدید محسوب می‌شود. در واقع، در پی کاستی‌های اتحادیه اروپا در حوادث مربوط

1. Maastricht Treaty
2. Common Foreign and Security Policy (CFSP)
3. European Security and Defense Identity (ESDI)
4. Amsterdam Treaty
5. Saint-Malo

به بوسنی و هرزگوین، فرانسه و انگلیس با صدور این اعلامیه، برای نخستین بار از اتحادیه اروپا درخواست کردند تا ظرفیت و توانایی نظامی خود را بالا برده و در واکنش به بحران‌های بین‌المللی وارد عمل شود؛ بنابراین، برای نخستین بار از اتحادیه اروپا خواسته شد تا در موضوعات امنیتی - دفاعی به صورت خودمختار عمل کند.

پس از بحران کوزوو که تسریع آهنگ ایجاد یک دفاع مشترک اروپایی را به همراه داشت، سران اروپایی در کلن^۱ در ژوئن ۱۹۹۹، اجلاسی را ترتیب دادند تا منویات معاهدات ماستریخت و آمستردام را اجرایی کنند. مهم‌ترین تصمیم در چهارچوب مفاد این اجلاس تولد سیاست امنیتی - دفاعی اروپا^۲ بود. تدبیر سیاست امنیتی - دفاعی اروپا توسط کشورهای اروپایی در آن زمان از تلاش برای ایجاد جایگزینی در پاسخ به احتمال حضور نداشتن امریکا در ترتیبات امنیتی اروپا، پاسخ به خواست و تمایل امریکا مبنی بر وجود شریک اروپایی قدرتمند به منظور تسهیم مسئولیت‌ها، کسب نوعی خودمختاری^۳ در برابر امریکا، تقویت ابعاد مختلف همگرایی اروپایی و بازسازی صنایع دفاعی اروپا در جهت توسعه بخش‌های صنعتی مرتبط با فناوری‌های پیشرفته، ناشی می‌شد.^(۱) در سال‌های بعد نیز، اعضای اتحادیه اروپا تصمیمات خود را در جهت توسعه قابلیت‌های امنیتی و دفاعی خودمختار و در چهارچوب اجلاس‌های هلسینکی^۴، فیرا^۵، نیس^۶ و لیسبون^۷ اعلام داشتند.

این مقاله به دنبال پاسخ به این پرسش اصلی است که سیاست امنیتی - دفاعی مشترک در سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۹ از چه جایگاهی در حوزه اقدامات امنیتی و دفاعی اتحادیه اروپا برخوردار است؟ همان‌طور که سیر تحول این نهاد امنیتی - دفاعی در این مقاله نشان خواهد داد، با وجود ماهیت جوان و محدودیت‌های سیاست امنیتی - دفاعی مشترک، این نهاد توانسته به طور قابل ملاحظه‌ای پاسخگوی برخی از تعهدات امنیتی و دفاعی اتحادیه اروپا باشد.

1. Cologne
2. European Security and Defence Policy (ESDP)
3. Autonomy
4. Helsinki
5. Feira
6. Nice
7. Lisbon

پیشینه

با مروری بر آثار منتشر شده در حوزه مسائل امنیتی و دفاعی اروپا، شاهد ارتباط و پیوند غیر قابل انکاری بین اروپا و امریکا در تدبیر مسائل امنیتی و دفاعی این قاره هستیم. مقاله حاضر با عبور از فحوای این آثار در رویکرد سنتی فرآتلاتیکی در حوزه مسائل امنیتی و دفاعی اروپا، به بررسی رویکرد نوپای اروپایی پرداخته که حداقل تاکنون در دانشگاه‌ها و مراکز علمی و پژوهشی کشور مورد غفلت واقع شده است.

در بررسی کتاب‌ها و مقاله‌های لاتین با استفاده از پایگاه‌های اطلاعاتی معتبر اینترنتی مشخص شد که دو نگاه متمایز و یا به عبارت بهتر دو نگاه متفاوت در مورد جایگاه سیاست امنیتی - دفاعی مشترک اتحادیه اروپا وجود دارد: نگاهی خوش‌بینانه متعلق به نویسندگان کشورهای اروپایی و نگاهی بدبینانه متعلق به نویسندگان آمریکایی. در این مقاله تلاش می‌شود تا با نگاه یک ناظر بیرونی، جایگاه واقعی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک اتحادیه اروپا در حوزه اقدامات امنیتی دفاعی اتحادیه اروپا مورد بررسی قرار گیرد.

در میان کتاب‌ها و مقاله‌های مرتبط با موضوع این مقاله، کتاب «سیاست امنیتی - دفاعی اروپا: چشم‌انداز عملی»^۱ مشتمل بر چندین مقاله با رویکردی تاریخی سیر تحولات این نهاد امنیتی را تا سال ۲۰۰۸ مورد بررسی قرار داده است. همچنین، کتاب «سیاست امنیتی - دفاعی اروپا: ده سال نخست (۱۹۹۹-۲۰۰۹)»^۲ همچون یک کتاب راهنما^۳ برای سیاست امنیتی - دفاعی مشترک اتحادیه اروپا شرح مفصلی از وقایع و فرایندها توسعه این نهاد را در گذر یک دهه اخیر بررسی کرده است. همان‌طور که گفته شد، نگرش و رویکرد نویسندگان اروپایی به سمت توجیه سیاست امنیتی - دفاعی مشترک اتحادیه اروپاست و نویسندگان این دو کتاب نیز در یک نگاه نسبتاً واقع‌بینانه به بررسی جایگاه این نهاد امنیتی پرداخته‌اند. استدلال آنها بر اقدامات پیشگیرانه و مدیریت بحران در مأموریت‌های نظامی و غیرنظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک است که با تقلیل و یا حذف چالش‌های پیرامونی و

1. European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective
2. European Security and Defence Policy: The First Ten Years (1999-2009)
3. Handbook

منطقه‌ای اروپا زمینه و فرصت مناسب را برای توسعه بیشتر اتحادیه اروپا فراهم می‌آورد. همچنین این نهاد، تقویت یکی دیگر از ابعاد همگرایی یعنی همگرایی امنیتی - دفاعی اتحادیه اروپا را به دنبال دارد.

مقاله‌ای با عنوان «چرا سیاست امنیتی - دفاعی مشترک برای اروپا بد است»^۱ به تشریح دلایل خود در زمینه عدم موفقیت این نهاد امنیتی می‌پردازد: نخست؛ با وجود اینکه اروپایی‌ها هزینه‌های زیادی را در دفاع از اروپا پرداخت می‌کنند، اما دسته‌بندی‌های سیاسی در اتحادیه اروپا ائتلاف این هزینه‌ها را به دنبال دارد. دوم؛ اروپایی‌ها در مسئولیت‌ها مربوط به مدیریت نظم بین‌الملل از طریق حضور فعال غیرنظامی سهمیم بوده و رجوع کمتری در سطح اتحادیه به اقدامات نظامی وجود دارد. سوم؛ برخلاف آرزوهای اروپاگرایان (فدرالیست‌ها) این نهاد همگرایی بیشتر اروپا را به دنبال ندارد چراکه به نظر بعید می‌رسد اروپایی‌ها به توافقی بر سر مفهوم مشترک استراتژیک برای سیاست امنیتی - دفاعی مشترک دست پیدا کنند.^(۲)

از آنجاکه در چنین منابعی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک اتحادیه اروپا با ظرفیت‌ها و قابلیت‌های غالباً غیرنظامی شناخته می‌شود، وجه نظامی این نهاد در کنار توجه به وجه غیرنظامی آن مورد توجه نگارنده قرار گرفته و با ارائه جدولی از ظرفیت‌های نظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک به شاخص‌های کمی این نهاد اشاره می‌شود. به علاوه، در این مقاله بررسی محدودیت‌های سیاست امنیتی - دفاعی مشترک و پیش‌بینی ارائه راهکارهای عملیاتی از سوی مقامات اتحادیه اروپا به منظور توسعه این نهاد امنیتی مورد توجه قرار گرفته است.

مبانی نظری

همگرایی در سطح منطقه‌ای و جهانی در حال افزایش است. بسیاری از دولت‌ها در سازوکارهای امنیتی و در چهارچوب نهادها و سازمان‌های منطقه‌ای، تجلی اراده کشورهای خود را در مقوله ترتیبات امنیتی به منظور دستیابی به همکاری، توافق و رسیدن به امنیت پایدارتر دنبال می‌کنند. چراکه این نهادها و سازمان‌های منطقه‌ای با کاهش هزینه‌های کنترل و نظارت، تقویت اقدامات متقابل و مجازات سریع

تخلف از هنجارها می‌توانند هرج و مرج حاکم بر نظام امنیتی منطقه را کاهش دهند. به علاوه، این نهادها و سازمان‌های منطقه‌ای با پیگیری استراتژی‌هایی می‌توانند در زمینه ایجاد و حفظ امنیت در سطح منطقه نقش آفرینی کنند، نظیر: استراتژی هنجارسازی، استراتژی اطمینان‌سازی^۱، استراتژی اجتماع‌سازی^۲، استراتژی بازدارندگی، استراتژی عدم مداخله^۳، استراتژی منزوی‌سازی^۴، استراتژی میانجی‌گری و رویکرد بین‌المللی.^(۳)

در این میان، رئالیست‌های ساختارگرای تعدیلی^۵ یا ساختارگرایان تعدیلی معتقدند کلیه نهادها و سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای متغیرهای واسطه‌ای هستند که بین قدرت‌های بزرگ و قدرت‌های کوچک به عنوان اقدامات اعتمادساز^۶ (CBMs) و اقدامات امنیت‌آفرین^۷ (SBMs) عمل کرده و همکاری بین آنها را آسان‌تر می‌کنند. در واقع آنها معتقدند نهادها و سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای متغیرهایی هستند که پس از تشکیل^۸ در عملکرد بازیگران تأثیر می‌گذارند. از نظر آنها، سیاست امنیتی - دفاعی مشترک (CSDP) توسط قدرت‌های بزرگ منطقه یعنی آلمان و به‌ویژه انگلیس و فرانسه^۹ تدبیر شده است. پس از اعمال قدرت، امنیت نهادینه می‌شود و پس از مدتی این نهاد در مقابل قدرت‌ها نیز ایجاد رویه خواهد کرد.

به اعتقاد نگارنده سیاست امنیتی - دفاعی مشترک هنوز نتوانسته از جایگاهی برخوردار شود که برای اعضای اتحادیه اروپا به طور کل و قدرت‌های بزرگ اروپایی به طور خاص ایجاد رویه کند؛ با این حال سیر تحولات و سطح همگرایی

۱. در این استراتژی شفافیت‌ها افزایش می‌یابد و گذشته از مهار کردن رقابت‌ها، منجر به اعتمادسازی و دور شدن از خصومت‌ها می‌شود.
۲. این استراتژی در گامی پیشتر از استراتژی قبلی قرار دارد که در پی حذف نقش زور در حل و فصل اختلاف‌های سیاسی است.
۳. از این استراتژی در صورت عدم اتخاذ هیچ راهبردی از سوی نهادها و سازمان‌های منطقه‌ای در بحران‌های مشخص استفاده می‌شود.
۴. به حاشیه راندن دولت‌های خاطی منطقه نسبت به هنجارها و نورم‌های تبیینی در قالب ترتیبات منطقه‌ای.

5. Modified Structural Realists
6. Confidence-Building Measures
7. Security-building Measures

۸. این دو کشور، نزدیک به ۴۵ درصد از کل هزینه‌های دفاعی اتحادیه اروپایی را تأمین می‌کنند.

اروپایی می‌تواند چنین آینده‌ای را برای این قاره پیش‌بینی کند.^(۴)

سیر تحول سیاست امنیتی - دفاعی مشترک

دوران اولیه (۲۰۰۲-۱۹۹۹)

سیاست امنیتی - دفاعی مشترک^۱ که در این زمان^۲ با عنوان سیاست امنیتی - دفاعی اروپا و به عنوان عنصر اصلی سیاست خارجی و امنیتی مشترک شناخته می‌شود، به موجب اجلاس کلن و تحت نظارت اتحادیه اروپا جایگزین هویت امنیتی - دفاعی اروپا شد که تحت نظارت ناتو قرار داشت. سیاست امنیتی - دفاعی مشترک در اجلاس سران اتحادیه اروپا در هلسینکی (دسامبر ۱۹۹۹)، به عنوان شاخه امنیتی و دفاعی اتحادیه اروپا شناخته شد. به بیان دیگر نخستین گام عملی برای اجرای سیاست امنیتی - دفاعی مشترک به موجب مفاد این اجلاس برداشته شد. این اجلاس که آخرین و مهم‌ترین اجلاس سران کشورهای اتحادیه اروپا در قرن بیستم بود، با پذیرش هدف اصلی^۳ به منظور بهبود قابلیت‌های نظامی اتحادیه اروپا، تشکیل نیروی واکنش سریع اروپا^۴ را در جهت بهینه‌سازی قابلیت‌های نظامی و توسعه امکانات اروپایی به منظور دخالت نظامی در مناقشه‌های اروپایی و بر اساس «وظایف پترزبورگ»^۵ مورد تصویب قرار داد. همچنین، بر پایه تصمیمات این اجلاس، سه رکن اصلی و البته موقت سیاست امنیتی - دفاعی مشترک تدوین شد: کمیته سیاسی و امنیتی^۶، کمیته نظامی اتحادیه اروپا^۷ و ستاد نظامی اتحادیه اروپا^۸ که هر یک با حضور نمایندگان دائمی، فرماندهان نظامی و کارشناسان نظامی

1. Common Security and Defence Policy (CSDP)

۲. پیش از اجرایی شدن معاهده لیسبون در اول دسامبر ۲۰۰۹.

3. Headline Goal

4. European Rapid Reaction Force (ERRF)

۵. وظایف پترزبرگ (Petersberg Tasks) بخش جدایی‌ناپذیر سیاست دفاعی - امنیتی مشترک مشترک است. این وظایف به وضوح در ماده ۱۷ معاهده ماستریخت ذکر شده است:

■ وظایف بشردوستانه و نجات‌بخش؛

■ وظایف حفظ صلح؛

■ اعزام نیروهای رزمی در مدیریت بحران که شامل صلح‌سازی است.

http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_en.htm

6. Political and Security Committee (PSC)

7. EU Military Committee (EUMC)

8. EU Military Staff (EUMS)

کشورهای عضو، بازتاب‌دهنده ماهیت بین‌دولتی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک هستند. به علاوه، در اجلاس ژوئن ۲۰۰۰ فیرا، کمیته مدیریت بحران‌های غیرنظامی^۱ و واحد سیاست برنامه‌ریزی و هشدار اولیه^۲ به منظور نظارت، تحلیل و مدیریت تحولات و بحران‌ها پیش‌روی این اتحادیه ایجاد شدند.^(۵)

سرانجام سران اروپایی در دسامبر ۲۰۰۰ در اجلاس نپس مراحل عملیاتی شدن ساختار دفاع اروپایی را مشخص کردند. در واقع به موجب این اجلاس، ساختارهای موقت گفته‌شده در اجلاس هلسینکی نیز دائمی شدند.^(۱) همچنین این اجلاس موجب بروکسلی شدن^۳ سیاست خارجی و امنیتی مشترک از طریق موافقت با دائمی شدن نقش‌ها و کارکردهای ساختاری سیاست امنیتی - دفاعی مشترک شد.

حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ فصل جدیدی را در عرصه سیاست‌های امنیتی و دفاعی اروپا رقم زد. با وقوع این حوادث، مرکزیت بحران‌های جهانی از اروپا به خاورمیانه انتقال یافت و این امر موجب شد تا فرصت‌های مناسب‌تری برای کشورهای اروپایی جهت پیگیری سیاست امنیتی - دفاعی مستقل‌تر فراهم شود؛ بدین معنی که نیروهای نظامی امریکا نیز محوریت خود را خاورمیانه - و نه اروپا - قرار دادند و این مسئله باعث شد تا اروپایی‌ها نتوانند بر توان نظامی همه‌جانبه امریکا در محافظت از اروپا حساب کنند. از پیامدهای مهم ۱۱ سپتامبر، آغاز دور جدیدی از یک‌جانبه‌گرایی^۴ امریکا بود. این مسئله به‌ویژه پس از حمله این کشور به عراق، نگرانی اروپایی‌ها را مبنی بر عدم امکان تعدیل مواضع امریکا و به حاشیه رفتن سیاست امنیتی - دفاعی مشترک افزایش داد. به دنبال این نگرانی‌ها، اختلاف و شکاف میان کشورهای عضو سیاست امنیتی - دفاعی مشترک شکل ملموسی به خود گرفت و کشورهای نظیر انگلیس، اسپانیا، دانمارک، پرتغال و ایتالیا به عنوان حامیان امریکا در جنگ عراق و در سوی دیگر کشورهای نظیر فرانسه، آلمان، لوکزامبورگ و بلژیک به عنوان مخالفان این جنگ شناخته شدند.

1. Civilian Crisis Management Committee (CIVICOM)
2. Policy Planning and Early Warning Unit
3. Brusselization
4. Unilateralism

دوران بلوغ (۲۰۰۹-۲۰۰۳)

پس از بروز اختلاف‌های گفته‌شده میان کشورهای عضو سیاست امنیتی - دفاعی مشترک و پس از درخواست و پیشنهاد وزیر امور خارجه سوئد مبنی بر تدوین استراتژی جدید برای مقابله با تهدیدها و چالش‌های اتحادیه اروپا در آوریل ۲۰۰۳ و توسعه آن توسط ریاست یونانی این اتحادیه، در نهایت پیش‌نویس «استراتژی امنیتی اروپا»^۱ با عنوان «اروپای امن در جهانی بهتر»^۲، در نشست سران شورای اروپا در ژوئن ۲۰۰۳ پذیرفته شد.^۳ در ابتدای لیست این پیش‌نویس، تهدید تروریسم بین‌الملل و در ادامه تکثیر تسلیحات کشتار جمعی، درگیری‌های منطقه‌ای، دولت‌های ورشکسته و جرایم سازمان‌یافته به عنوان تهدیدها و چالش‌های پیش‌روی اتحادیه اروپا مطرح شدند. سرانجام، این استراتژی به طور غیررسمی وظایف پیتزبورگ را با افزودن عملیات مشترک خلع سلاح، پشتیبانی از کشورهای ثالث در مبارزه با تروریسم و اصلاح بخش امنیتی^۳، توسعه داد.^۴

با وجود اینکه تنها شش سال از اتخاذ این استراتژی^۴ می‌گذرد اما سیاست امنیتی - دفاعی مشترک در این مدت کوتاه مأموریت‌های بسیاری را در نقاط مختلف دنیا متعهد شده است. به عبارت دیگر، از ابتدای این دوره ۲۴ مأموریت از سوی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک صورت گرفته که از این میان ۱۱ مورد آن پایان یافته و ۱۳ مأموریت دیگر همچنان ادامه دارد. در جدول شماره ۱ مأموریت‌های پایان‌یافته سیاست امنیتی - دفاعی مشترک تا پایان دسامبر ۲۰۰۹ ملاحظه می‌شود. همان‌طور که در جدول نشان داده شده از ۱۱ مأموریت پایان‌یافته، شش مأموریت در افریقا، چهار مأموریت در حوزه بالکان، قفقاز و اروپای شرقی و فقط یک مأموریت در آسیا صورت گرفته است.

1. European Security Strategy (ESS)
2. A Secure Europe in a Better World
3. Security Sector Reform (SSR)

۴. در سال‌های بعد یعنی در دسامبر ۲۰۰۸ خاویر سولانا گزارشی را به منظور اجرای استراتژی امنیتی اروپا در راستای اهداف مورد توافق سران کشورهای اروپایی (در سال ۲۰۰۷) به شورای اروپایی ارائه کرد. این گزارش وابسته به کمیسیون اروپایی با عنوان «تأمین امنیت در جهانی متغیر»، چگونگی اجرایی شدن این استراتژی و اینکه چه اقداماتی باید در جهت اجرای آن صورت پذیرد را تشریح کرد (ESDP newsletter, 2009: 20)

جدول شماره ۱. مأموریت‌های پایان‌یافته سیاست امنیتی - دفاعی مشترک

منطقه	نظامی	مساعدت نظامی - غیرنظامی	پلیس غیرنظامی	حاکمیت قانون غیرنظامی	نظارت غیرنظامی
افریقا	کنگو Artemis کنگو EUFOR چاد EUFOR	حمایت از اتحادیه افریقا در سومالی AMIS سومالی EUNAVCO	کینشاسا ^۱ EUPOL		
بالکان/قفقاز/ اروپای شرقی	مقدونیه CONCORDIA		مقدونیه Proxima مقدونیه EUPAT	گرجستان THEMIS	
آسیا					مأموریت نظارتی AMM

Source: <http://www.isis-europe.org/index.php?page=responding>

در جدول شماره ۲ نیز مأموریت‌های جاری سیاست امنیتی - دفاعی مشترک مشخص شده که از ۱۳ مأموریت جاری، چهار مأموریت در آفریقا؛ پنج مأموریت در حوزه بالکان، قفقاز و اروپای شرقی؛ یک مأموریت در آسیا و سه مأموریت در خاورمیانه همچنان ادامه دارند.

جدول شماره ۲. مأموریت‌های جاری سیاست امنیتی - دفاعی مشترک

منطقه	نظامی	پلیس غیرنظامی	حاکمیت قانون غیرنظامی	SSR نظامی - غیرنظامی	مرز غیرنظامی	نظارت غیرنظامی
افریقا	سومالی EU NAVFOR	کنگو EUPOL RD		کنگو EUSEC گینه بیسائو EU SSR		
بالکان/قفقاز/ اروپای شرقی	بوسنی Althea	بوسنی EUPM کوزوو EULEX			اوکراین / مولداوی EUBAM	گرجستان EUMM
آسیا		افغانستان EUPOL				
خاورمیانه		فلسطین EUPOL COPPS	عراق LEX		رفح EU BAM	

Source: <http://www.isis-europe.org/index.php?page=responding>

همان‌طور که ملاحظه شد بیشتر مأموریت‌های سیاست امنیتی - دفاعی مشترک دربرگیرنده مأموریت‌های غیرنظامی^۱ است و تنها شش مأموریت از ماهیت نظامی^۲ برخوردارند. با این وجود، نکته قابل ملاحظه در روند و سیر تحولات کارکردی مأموریت‌های سیاست امنیتی - دفاعی مشترک این است که اگرچه تمرکز اصلی اتحادیه اروپا بیشتر بر مأموریت‌های نوع اول است اما به مرور زمان مأموریت‌های نظامی نیز گسترش یافته‌اند. در واقع، تفاوت بین تعداد مأموریت‌های نظامی و غیرنظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک نیز غالباً از بی‌میلی کشورهای عضو به حمایت از مأموریت‌های نظامی به دلیل عضویت و تبعیت آنها از ناتو^۳، کمبود منابع و امکانات نظامی دسترس‌پذیر در اتحادیه اروپا و اینکه مأموریت‌های غیرنظامی در مقایسه با مأموریت‌های نظامی گزینه ساده‌تری به نظر می‌رسد و اساساً اتحادیه اروپا برخورد ریشه‌ای با بحران‌ها را در دستورکار خود دارد، ناشی می‌شود.^(۹)

در اینجا شایان ذکر است که سیاست امنیتی - دفاعی مشترک حوزه‌های اولویت مأموریت‌های غیرنظامی را در چهار موضوع تثبیت کرده است: پلیس، تأمین قضایی، مدیریت غیرنظامی و پشتیبانی غیرنظامی.^(۱۰) همچنین، دامنه اولویت‌های نظامی آن عبارتند از: مأموریت‌های پشتیبانی از صلح و کمک‌های بشردوستانه؛ دیپلماسی دفاعی؛ کمک‌های نظامی داخلی؛ دفاع از تمامیت ارضی؛ مأموریت‌های مربوط به امنیت داخلی و عملیات سریع نظامی.^(۱۱)

از آنجاکه عملکرد سیاست امنیتی - دفاعی مشترک در چهارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک صورت می‌گیرد، تمام مأموریت‌های آن نیز در راستای دستیابی به اهداف سیاست خارجی اتحادیه اروپا (در ماده یازده معاهده ماستریخت) هستند؛ به‌ویژه مأموریت‌های نظامی که در قالب ماده هفده معاهده ماستریخت مبنی بر اجرای وظایف پیترزبورگ عملیاتی می‌شوند. با این وجود در هر اقدام

۱. همکاری‌ها در زمینه امنیت و قابلیت توسعه منابع غیرنظامی مربوط به عملیات اتحادیه اروپا بین ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا صورت می‌گیرد.
۲. همکاری‌ها در زمینه دفاع و قابلیت توسعه منابع نظامی مربوط به عملیات اتحادیه اروپا بین ۲۶ کشور عضو اتحادیه اروپا (به جز دانمارک) صورت می‌گیرد.
۳. به طور کلی اروپایی‌ها زمانی به سیاست امنیتی - دفاعی مشترک رجوع می‌کنند که امریکا به طور خاص یا ناتو به طور کل تعهدی را در آن زمینه عهده‌دار نشده‌اند.

مشترکی، مبنای قانونی برای هر مأموریتی، دربرگیرنده دستورالعمل معینی است که این مأموریت، در پاسخ به درخواست اولیه و البته کاملاً صریح دولت میزبان صورت می‌گیرد. شایان ذکر است این مأموریت در مرحله نخست مجموعه‌ای از اقدامات اطلاعاتی را قبل از پیشنهاد اصلی به طور رسمی تسلیم کمیته سیاسی و امنیتی می‌کند.

از سال ۲۰۰۳ تقاضا برای اقدامات اتحادیه اروپا به شکل قابل ملاحظه‌ای افزایش یافته و این اتحادیه به طور متوسط سالیانه بیش از سه مأموریت را متعهد شده است. البته به گفته رابرت کوپر^۱ مدیرکل امور خارجه و سیاسی - نظامی دبیرخانه عمومی شورای اتحادیه اروپا - هیچ‌یک از این مأموریت‌ها نتوانسته‌اند جهان را نجات دهند اما زندگی بسیاری از انسان‌ها را در نقاط مختلف دنیا نجات داده‌اند و برخی از مناطق جهان را امن تر کرده‌اند.^(۱۲)

با وجود چنین پیشرفت‌هایی همچنان سه موضوع باقی است: نخست، کشورهای عضو باید سیاست‌های شفاف‌تری را نسبت به چشم‌اندازها و بلندپروازی‌های دفاعی خود در ارتباط با سیاست امنیتی - دفاعی مشترک دنبال کنند. به عنوان مثال؛ فرانسه، در کتاب سفید^۲ (مربوط به حوزه‌های امنیتی - دفاعی خود) که در اوایل سال گذشته منتشر شد، نشان می‌دهد که اتحادیه اروپا باید قادر به انجام دو یا سه عملیات نظامی به طور همزمان، همراه با چندین عملیات غیرنظامی در مناطق مختلف باشد. دوم، کشورهای عضو باید قابلیت برنامه‌ریزی اتحادیه اروپا را در مأموریت‌ها افزایش دهند. در وضعیت کنونی اتحادیه اروپا بر قابلیت‌های ملی و ستاد فرماندهی ناتو در اجرای عملیات نظامی خود متکی است؛ بنابراین، از آنجاکه در مأموریت‌های اتحادیه اروپا از کارکنان و پرسنل نظامی و غیرنظامی و در برخی موارد از هر دوی آنها استفاده می‌شود؛ برنامه‌ریزی مشترک برای اجرای چنین مأموریت‌های ضروری‌ای است. سوم، کشورهای عضو هنوز از نظر منابع کافی و مناسب در حوزه‌های نظامی و غیرنظامی کمبود دارند و ظرفیت‌های موجود بیشتر تحت تأثیر تعهدات ناتو و سازمان ملل قرار دارد.^(۱۳)

1. Robert Cooper
2. White Paper

دوران بلوغ سیاست امنیتی - دفاعی مشترک تنها در مأموریت‌های آن آشکار نیست بلکه با پیوستن ده کشور جدید^۱ به اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۴ تحول بزرگی در سیاست امنیتی - دفاعی مشترک نیز ایجاد شد و بر گستردگی حوزه‌های امنیتی و دفاعی اتحادیه اروپا افزود. به علاوه، بلوغ سیاست امنیتی - دفاعی مشترک با خواست کشورهای اروپایی در تجمیع معاهدات اتحادیه اروپا (که توافقات و پیمان‌های امنیتی - دفاعی را نیز شامل می‌شد) در اندیشه تکوین قانون اساسی اروپا مشهود است. معاهده تشکیل قانون اساسی اروپا^۲ که عموماً تحت عنوان قانون اساسی اروپا شناخته می‌شد، برای نخستین بار بسیاری از معاهدات و پیمان‌هایی را که اساس نظام حقوقی اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دادند، در یک جا گرد هم آورد. در سال ۲۰۰۴ مقرر شد تا معاهده قانون اساسی اروپا با حضور ۲۵ کشور عضو اتحادیه اروپا و با امضای کل اعضا در مسیر عملیاتی شدن قرار گیرد اما رأی‌دهندگان فرانسوی و هلندی در می و ژوئن ۲۰۰۵ این معاهده را رد کردند.

بر اساس معاهده قانون اساسی اروپا قرار بود، اتحادیه اروپا دارای قدرت تعیین و اجرایی کردن سیاست کلی در زمینه امور خارجی از جمله تعیین چهارچوب چگونگی پیشبرد سیاست کلی دفاعی این اتحادیه را بر عهده داشته باشد؛ به عبارت دیگر این اتحادیه می‌توانست سیاست‌های کلی مربوط به حوزه‌های امنیتی و دفاعی را بر اعضای خود تحمیل کند.^(۴) همچنین قرار بود شورای اروپا با اکثریت آرا و با موافقت ریاست کمیسیون اروپایی، وزیری را برای اداره امور خارجه اتحادیه اروپا انتخاب کند که مسئولیت امور امنیتی و خارجی این اتحادیه را بر عهده گیرد. این پست جدید، سمتی بود که کمیسیونر اروپایی در امور خارجی و نماینده عالی آن در سیاست خارجی بر عهده می‌داشتند. شایان ذکر است که در آن زمان، این پست جدید با مخالفت برخی از کشورهای اروپایی به‌ویژه با واکنش منفی انگلیس مواجه شد، چراکه این امر می‌توانست موجب تقویت ابردولتی اتحادیه شود و پیشبرد سیاست‌های خارجی و امنیتی ملی را با چالش‌های جدی مواجه کند. به علاوه، مطابق با این معاهده قرار بود تا سیاست خارجی و امنیتی مشترک به وسیله وزیر

۱. مالت، اسلوانی، استونی، لاتویا، لیتوانی، لهستان، جمهوری چک، اسلواکی و مجارستان.

2. Treaty Establishing a Constitution for Europe (TCE)

امور خارجه و دولت‌های عضو، از طریق منابع ملی و اتحادیه اجرایی شود.^(۱۵) با این وجود، هرچند تصویب معاهده قانون اساسی اروپا به جایی نرسید اما این معاهده کارکرد سیاست خارجی و امنیتی مشترک و عنصر اصلی آن یعنی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک را در کنار دیگر کارکردهای اتحادیه اروپایی قرار می‌داد.

ناکامی تصویب قانون اساسی اتحادیه سبب شد مسئله اصلاحات، جدی‌تر مطرح شده و در نهایت با امضای معاهده اصلاحی لیسبون، این موارد جنبه رسمی پیدا کند. کشورهای اتحادیه اروپا اطلاق عنوان قانون اساسی را بلندپروازی دانسته و بر ضرورت انجام اصلاحات تأکید کردند. از سوی دیگر تمامی ۲۷ عضو^۱ اتحادیه اروپا معتقد بودند که در شرایط موجود، اتحادیه اروپا نمی‌تواند منافع اعضا را در درون و خارج از اتحادیه تأمین و در مقابل چالش‌ها مقاومت کند. ۲۷ کشور اتحادیه اروپا برای اصلاح ساختار این اتحادیه و پاسخگویی به تحولات جدید در آن و به دنبال ناکامی‌های اخیر در پیشبرد برخی از اصول اتحادیه، در لیسبون (پرتغال) گرد هم آمدند و با امضای معاهده لیسبون تلاش کردند، اشکالات قانون اساسی را که سبب رأی منفی مردم هلند و فرانسه شده بود، برطرف کنند. معاهده لیسبون که تکمیل‌کننده دیگر معاهدات جامعه اروپایی و اتحادیه اروپا بود، در ۱۳ دسامبر ۲۰۰۷ توسط سران اتحادیه اروپا با حضور هر ۲۷ عضو این اتحادیه به امضا رسید. به موجب تصویب این معاهده، برخی تغییرات طراحی شده‌ای در جهت افزایش انسجام و قابلیت‌های اتحادیه اروپا به عنوان یک بازیگر امنیتی به وجود آمد. یکی از مسائل تازه‌ای که در این معاهده به سیاست امنیتی - دفاعی مشترک مربوط می‌شود، پروتکل «همکاری تشکیلاتی پایدار»^۲ است. درحالی‌که برخی آن را به عنوان هم‌تاسازی در برابر تلاش‌های ناتو مورد تقبیح قرار می‌دهند اما برخی در مقام ستایش، آن را عامل پیشرفت در توانمندی‌های اتحادیه اروپا می‌دانند. اساساً این پروتکل، امکان همکاری‌های نزدیک‌تر آن دسته از کشورهایی را که مایل و قادر به بر عهده گرفتن مسئولیت‌های بیشتری در زمینه قابلیت‌های نظامی هستند، پیش‌بینی

۱. با پیوستن رومانی و بلغارستان در ژانویه ۲۰۰۷ تعداد اعضای اتحادیه اروپا به ۲۷ عضو افزایش یافت.

می‌کند؛ بنابراین، همکاری تشکیلاتی پایدار مربوط به حوزه عملیات^۱ نمی‌شود و هیچ تعهد الزام‌آوری را جهت گسترش نیروهای نظامی یا دفاع دوجانبه دربر نمی‌گیرد. اهداف همکاری تشکیلاتی پایدار در جهت افزایش توانمندی‌های اجرایی اتحادیه اروپا از طریق تلاش‌های جمعی صورت می‌گیرد. با این وجود، هنوز تعدادی از مواد همکاری تشکیلاتی پایدار همچنان مبهم به نظر می‌رسند. این مسئله به‌ویژه در مورد نوع همکاری اعضای پروتکل همکاری تشکیلاتی پایدار و اینکه چه کشوری می‌تواند در آن شرکت کند، صدق می‌کند.^(۱۶) همچنین، این معاهده از دو طریق بر حوزه سیاست امنیتی - دفاعی مشترک تأثیر می‌گذارد: نخست، هماهنگ‌سازی کلی چهارچوب نهادی روابط میان شورا و کمیسیون اروپایی با مورد ملاحظه قرار دادن مسائل مربوط به مدیریت بحران؛ دوم، وجود چندین ماده در این معاهده که دربرگیرنده نقش قوی‌تری برای اتحادیه اروپا (به طور مستقیم از طریق توسعه سیاست خارجی و امنیتی مشترک و حوزه‌های وابسته به سیاست امنیتی - دفاعی مشترک آن) است.^(۱۷)

معاهده لیسبون که در اول دسامبر ۲۰۰۹ اجرایی شد، تعهد اتحادیه اروپا را به توسعه چهارچوب سیاست دفاعی مشترک تصدیق می‌کند. در مقایسه با معاهدات گذشته اتحادیه اروپا، سیاست امنیتی - دفاعی مشترک در این معاهده حضور مطوّل‌تری را در مفاد جدید به خود اختصاص داده است. همچنین بر اساس این معاهده، هدف سیاست امنیتی - دفاعی مشترک در راستای آماده کردن اتحادیه اروپا، با توانایی مؤثر به منظور ترسیم ظرفیت‌های نظامی و غیرنظامی تعریف شده است. با توجه به حوزه عملیاتی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک، این معاهده در نخستین گام، دربرگیرنده لیست مطوّل‌تری از وظایف پیتربورگ است. این معاهده متضمن تغییراتی است که اتحادیه اروپا را به عنوان بازیگر منسجم در زمینه سیاست امنیتی - دفاعی مشترک مطرح می‌کند. برای مثال، یکی از مهم‌ترین تغییرات نهادی به ایجاد پست جدید «نماینده عالی اتحادیه در امور خارجی و سیاست امنیتی»^۲ مربوط می‌شود. هدف این پست جدید اجازه به سیاست خارجی اتحادیه اروپا در تنظیم و اجرای منسجم‌تر

1. Operations

2. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy

برنامه‌ها و راهبردها و همچنین مقرر داشتن اروپا به نماینده مشخص و دائمی است. در واقع این پست جدید، موقعیت و کارکرد «کمیسونر اتحادیه اروپا در روابط خارجی» و «نماینده عالی اتحادیه در سیاست خارجی و امنیتی مشترک» را که به ترتیب منسوخ شدند، تکمیل می‌کند.^(۱۸) در مجموع اگرچه این معاهده رهنمودهای ناچیزی را در برخورد با چالش‌های بزرگ سیاست امنیتی - دفاعی مشترک، نظیر برخورد با کمبود جدی امکانات عملیاتی ارائه می‌دهد اما به طور کلی این معاهده فرصت‌های گوناگونی را در جهت ایجاد پیوستگی سیاسی مستحکم و مؤثر و ایجاد پتانسیل قوی‌تر به منظور دستیابی به سیاست خارجی، امنیتی و دفاعی مشترک فراهم می‌آورد.

منابع و قابلیت‌های نظامی و غیرنظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک

در کتاب جدیدی از مؤسسه مطالعات امنیتی اتحادیه اروپا، کشورهای اروپایی باید گام‌های مشخصی را به منظور غلبه بر کاستی‌ها و نارسایی‌های اتحادیه اروپا و سیاست امنیتی - دفاعی مشترک بردارند: کاستی‌ها و نارسایی‌های مربوط به سیاست خارجی، کاستی‌ها و نارسایی‌های مربوط به انسجام درونی کشورهای عضو و کاستی‌ها و نارسایی‌های مربوط به منابع و قابلیت‌های مشترک در بین کشورهای اروپایی.^(۱۹)

همان‌طور که در این کتاب گفته شد، یکی از مهم‌ترین موضوعات مربوط به سیاست امنیتی - دفاعی مشترک، دستیابی به منابع و قابلیت‌های مشترک برای ایفای نقش مؤثر در امنیت بین‌الملل و به‌ویژه امنیت اروپاست؛ از این‌رو، با توجه به اولویت‌های هریک از مأموریت‌های سیاست امنیتی - دفاعی مشترک، می‌توان نارسایی‌های مربوط به منابع و قابلیت‌های مشترک این نهاد را مورد ملاحظه قرار داد. اما به طور کلی، نارسایی‌های مربوط به منابع و قابلیت‌های مشترک سیاست امنیتی - دفاعی مشترک به طور مستقیم تحت تأثیر فقدان تهدید راهبردی اتحادیه اروپاست که مانع از تشکیل یک ارتش اروپایی و بودجه دفاعی مشخصی تحت نظارت سیاست امنیتی - دفاعی مشترک می‌شود. مسئله دیگر این است که

کشورهای اروپایی حاکمیت ملی خود را به سادگی به سطح اروپایی انتقال نمی‌دهند زیرا بر این باور هستند که دفاع مشترک اروپایی و انتقال سطح ملی دفاع به سطح اروپایی مستلزم کنار گذاشتن بسیاری از امکانات دفاع ملی است. همچنین، مشکل حقوقی دفاع اروپایی ناشی از اصل اتفاق آرا در تصمیم‌گیری‌های کشورهای اروپایی موجب می‌شود تا اگر کشوری با پیشنهادی مخالفت کند هیچ اقدام و یا تصمیمی صورت نگیرد.

منابع و قابلیت‌های نظامی

در رابطه با جایگاه اتحادیه اروپا در عرصه بین‌الملل همواره این تصور وجود داشت که این اتحادیه فقط به عنوان یک قدرت غیرنظامی قادر به ایفای نقش است. به عبارت دیگر، این ملاحظه وجود داشت که اتحادیه اروپا قدرتی است اقتصادی و نقش خود را در چهارچوب حمایت‌های اقتصادی و تجاری، ارائه مشاوره و رایزنی در مسائل مربوط به توسعه سیاسی و در نهایت برخورد ریشه‌ای با تهدیدهای عرصه بین‌الملل مشخص می‌کند، اما تدبیر و اینک توسعه سیاست امنیتی - دفاعی مشترک، شاخص مناسبی از رشد و بلوغ سیاسی اتحادیه اروپا در ایفای نقش بیشتر در حوزه‌های مربوط به امنیت و دفاع است.

توسعه منابع و قابلیت‌های نظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک در عملکرد مؤثر اتحادیه اروپا به‌ویژه در مأموریت‌های نظامی و پاسخ به بحران‌های منطقه‌ای ضروری است. در این راستا، به نحوی که گفته شد، هدف اصلی اروپا در اجلاس شورای اروپایی هلسینکی ۱۹۹۹ به منظور توسعه ظرفیت‌های نظامی اتحادیه اروپا برای پذیرش مسئولیت‌های بیشتر در مأموریت‌های مدیریت بحران‌های گفته‌شده در معاهده ماستریخت تصویب شد. یکی از مهم‌ترین موضوعات مطرح‌شده در این اجلاس، تشکیل نیروی واکنش سریع اروپا بود. به عبارت دیگر، سران اتحادیه اروپا در نشست اخیر به منظور حل‌وفصل بحران‌های پیش‌رو، بدون وابستگی به توانمندی‌ها و منابع نظامی امریکا، تشکیل چنین نیرویی را به عنوان هدف اصلی خود قرار دادند. بر این اساس مقرر شد این نیرو به عنوان ناو فرماندهی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک^(۲۰) با ظرفیت اولیه ۶۰۰۰۰ نیرو تا سال ۲۰۰۳ تشکیل شود

تا بتواند در مدت ۶۰ روز در صحنه عملیاتی مورد نظر مستقر و به مدت یک سال انجام وظیفه کند. بر اساس تصمیمات اتخاذ شده، حضور عملیاتی این نیرو دایره‌ای به مرکز بروکسل و به شعاع ۴۰۰۰ کیلومتر بود که بخشی از افریقا، خاورمیانه و منطقه قفقاز را دربرمی‌گرفت و بر اساس طیف وسیعی از وظایف پیترزبورگ، اهداف کمک‌های انسان‌دوستانه و نجات‌بخش، تخلیه شهروندان اتحادیه از مناطق بحران، اقدام نظامی برای جداسازی طرف‌های درگیر و اعاده صلح و مدیریت بحران را بر عهده داشت. در مورد تجهیزات این نیرو نیز کشورهای عضو اتحادیه اروپا به نحوی که در «فهرست نیروی هلسینکی»^۱ تعریف و در جریان «کنفرانس ارتقای قابلیت»^۲ ۲۰۰۱ اتحادیه اروپا پذیرفته شد، نیروی واکنش سریع اروپا متعهد به تأمین ۱۰۰۰۰۰۰ سرباز، ۴۸۰ فروند هواپیما و بیش از ۱۰۰ شناور^۳ شد.^(۲۱) با این وجود آنچه اکنون به نظر مهم می‌رسد این است که چه تجهیزات جدیدی توسط کشورهای اروپایی در چهارچوب نیازهای اتحادیه اروپا خریداری می‌شود.

در ادامه به دنبال نتایج ناامیدکننده هدف اصلی هلسینکی، در سال ۲۰۰۲ سران کشورهای اروپایی توافق خود را در اجرای طرحی تحت عنوان «طرح اقدام توانمندی‌های اروپا»^۴ با هدف تمرکز بر اقدامات اروپایی در دستیابی به دارایی‌های حیاتی مشخص اعلان کردند.^(۲۲) همچنین در مارس ۲۰۰۴ شورای اتحادیه اروپا، مکانیزم آتنا^۵ را به منظور تسهیم هزینه‌های مشترک مالی عملیات نظامی اتحادیه اروپا ایجاد کرد.^(۲۳)

وزرای دفاع اتحادیه اروپا در ژوئن ۲۰۰۴، سیاست امنیتی - دفاعی مشترک را با یک استراتژی امنیتی جدید تجهیز کردند. این اقدام جدید با عنوان «هدف اصلی ۲۰۱۰»^۶ شناخته می‌شود. این هدف متصور می‌سازد که کشورهای عضو تا سال ۲۰۱۰ برای پاسخگویی (همراه با اقدام سریع و قاطع)، رویکرد کاملاً منسجمی را در قالب طیف وسیعی از عملیات مدیریت بحران که در معاهده قانون اساسی اروپا

1. Helsinki Force Catalogue (HFC)
2. Capability Improvement Conference
3. Ship
4. European Capabilities Action Plan (ECAP)
5. Athena Mechanism
6. Headline Goal 2010

نیز مورد توجه قرار گرفته بود، به کار می‌بندد.^(۲۴) این هدف اصلی دربرگیرنده شش مقوله از قابلیت‌های اروپایی است که عبارتند از: پویایی و گسترش؛ پایداری؛ تعهد؛ حمل‌ونقل راهبردی؛ فرماندهی، کنترل و ارتباطات؛ و اطلاعات و نظارت.^(۲۵)

در اجلاس نوامبر ۲۰۰۴ وزیرای دفاع اتحادیه اروپا، علاوه بر نیروی واکنش سریع اروپا، طرح ایجاد ۱۳ گروه رزمی تاکتیکی دائمی (متشکل از ۱۵۰۰ نفر) را در کنار ضرورت تقویت آژانس دفاعی اروپا^۱، مطرح کردند. در همین راستا مقرر شد که این گروه‌های رزمی به عنوان مکمل نیروی واکنش ناتو^۲ وارد عمل شوند. به علاوه، در این اجلاس پیش‌بینی شده بود تا سال ۲۰۰۶ دو گروه رزمی در حالت آماده‌باش قرار گیرند.^(۲۶)

شورای اروپایی در نوامبر ۲۰۰۷ به دنبال تصویب هدف اصلی ۲۰۱۰، «فهرست پیشرفت ۲۰۰۷»^۳ را تصویب کرد. این فهرست نارسایی‌های مربوط به منابع نظامی کمی و کیفی مبتنی بر نیازهای واقع در «فهرست احتیاجات ۲۰۰۵»^۴ و همکاری‌های جمعی در «فهرست نیرو ۲۰۰۷»^۵ را مشخص می‌کند. به علاوه، چنین فهرستی مفاهیم بالقوه در وظایف نظامی را به منظور اجرای عملیات مدیریت بحران تشریح می‌کند. به طور کلی نتیجه فهرست پیشرفت ۲۰۰۷ این است که اتحادیه اروپا از قابلیت هدایت طیف وسیعی از عملیات نظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک در موضوعات مربوط به «مفروضات برنامه‌ریزی استراتژیک»^۶ برخوردار می‌شود.^(۲۷) همچنین، در ژوئن ۲۰۰۸ «طرح توسعه قابلیت»^۷ به عنوان راهبردی برای آژانس دفاعی اروپا معرفی شد.

در دسامبر ۲۰۰۸ نیز کشورهای عضو اتحادیه اروپا، با «اعلامیه مربوط به

۱. آژانس دفاعی اروپا (European Defence Agency) در زمینه توسعه، تحقیق و فراگیری توانمندی‌های دفاعی تحت نظارت شورای وزیران فعال است. بنای چنین آژانسی نشان از تمایل اتحادیه اروپا به ادغام بیشتر ظرفیت‌های تسلیحاتی و صنایع مربوط به تدارکات نظامی دارد.

2. NATO Response Force (NRF)
3. Progress Catalogue 2007
4. Requirements Catalogue 2005
5. Force Catalogue 2007
6. Strategic Planning Assumptions
7. Capability Development Plan (CDP)

تقویت قابلیت‌های نظامی^۱ که نیاز کشورهای عضو را به توسعه بیشتر قابلیت‌های نظامی برجسته می‌نمود، موافقت کردند. بر مبنای مفاد این اعلامیه، اروپا در سال‌های پیش روی خود به طور عملی برای مقابله با چالش‌های امنیتی جاری و پاسخ به تهدیدهای نوین، در چهارچوب سطح مشخصی از بلندپروازی با گسترش ۶۰۰۰۰ سرباز در مدت ۶۰ روز برای عملیات بزرگ و در قالب مأموریت‌های مورد انتظار هدف اصلی ۲۰۱۰ باید آماده باشد.

به طور کلی این ابتکارات مختلف و متعدد، پیشرفت‌هایی را - هرچند کم‌رنگ - در حوزه‌های امنیتی و دفاعی اتحادیه اروپا به همراه داشته است. در واقع این ابتکارها موجب شده کشورهای اروپایی تلاش‌های بیشتری را در جهت اصلاح ساختارهای دفاعی خود انجام دهند تا فضای مناسب برای دستیابی به بلندپروازی‌های اروپایی تحقق یابد. جدول شماره ۳ که توسط مؤسسه مطالعات امنیتی اتحادیه اروپا منتشر شده است، تصویر روشنی از ظرفیت‌های نظامی اتحادیه اروپا ارائه می‌دهد. این جدول نشان می‌دهد با وجود اینکه اصلاح ساختار دفاعی اروپا فرایندی کند و آهسته است، اما برخی از پیشرفت‌های قابل توجه کشورهای اتحادیه اروپا در اواخر این دهه صورت گرفته است.

جدول شماره ۳. منابع و قابلیت‌های نظامی ۲۷ کشور اتحادیه اروپا (۲۰۰۹-۱۹۹۹)

تغییر ۲۰۰۹-۱۹۹۹	EU-۲۰۰۹: ۲۷	EU-۱۹۹۹: ۲۷	:۱۵	
			-۱۹۹۹	
هزینه دفاعی*				
+۲۹ درصد	€۷/۲۰۹	€۹/۱۶۲	€۲/۱۵۶	هزینه کل** (۲۰۰۷/۱۹۹۷)
-۱۹ درصد	۷/۱ درصد	۱/۲ درصد	۱/۲	هزینه GDP (۲۰۰۷/۱۹۹۷)
-۲۲ درصد	۴/۱ درصد	۸/۱ درصد	۷/۱	بودجه GDP (۲۰۰۸/۱۹۹۸)
نیروهای مسلح				
-۱۹ درصد	۲۰۱۳۹۹۰	۲۴۷۸۶۰۸	۱۷۵۹۵۶	کل نیروهای نظامی
-۳۴ درصد	۹۹۶۲۳۴	۱۵۱۶۳۷۸	۱۱۲۵۷۱	نیروی زمینی
-۳۲ درصد	۲۲۲۳۱۳	۳۲۷۴۰۰	۲۸۱۴۵۰	نیروی دریایی
-۳۶ درصد	۳۴۵۱۵۳	۵۳۸۹۲۵	۳۸۱۶۰۵	نیروی هوایی
-۸۱ درصد	۲۱۲۷۸۵	۱۱۳۱۰۲۰	۶۶۹۷۷۰	سربازهای وظیفه
تجهیزات				

				زمینی
۴۵- درصد	۹۸۲۳	۱۷۸۱۴	۱۰۸۲۷	تانک‌های جنگی اصلی
۲۵- درصد	۷۹۵۱	۱۰۶۲۲	۶۸۵۱	وسایل جنگی زرهی
۱۳- درصد	۲۲۸۴۴	۲۶۳۱۱	۱۹۷۵۱	خودروهایی نفربر زرهی
				هوایی
۲۸- درصد	۵۴۰۱	۷۴۵۳	۵۶۰۰	هوایمای بال ثابت
۳۷- درصد	۲۴۱۰	۳۸۳۵	۲۶۸۴	جت‌های جنگنده
۴۷+ درصد	۸۹۸	۶۱۲	۴۳۹	ترابری هوایی (شامل سوخت‌رسان)
۲۴- درصد	۳۵۷۳	۴۷۳۲	۳۵۱۵	بالگردها
۳۷- درصد	۸۲۶	۱۳۱۲	۱۰۰۰	آفندی
۳۵- درصد	۸۴۹	۱۳۰۵	۹۶۹	پشتیبانی (زمی)
۸۴+ درصد	۱۰۷۶	۵۸۴	۴۴۵	خدمات عمومی (شامل حمل‌ونقل)
				نیروی دریایی
۱۷+ درصد	۷	۶	۶	ناوهای هوایمابر
۱۶- درصد	۲۶	۳۱	۲۹	ناوشکن‌ها
۳۰- درصد	۱۰۸	۱۵۵	۱۴۵	ناوهای جنگی
۵۶+ درصد	۸۱۱	۵۲۱	۳۱۴	ناوچه‌های گشتی و ساحلی
۱۸- درصد	۲۴۳	۲۹۶	۲۰۸	جنگ مین
۸۰+ درصد	۴۹۴	۲۷۴	۲۶۷	آبی خاکی

Source: www.iss.europa.eu/uploads/media/PolicyBrief-05.pdf

* هزینه‌های دفاعی توسط کشورهای عضو اتحادیه اروپا و تمام کشورهای ثالثی که در مأموریت‌های سیاست امنیتی - دفاعی مشترک متعاقب ماده ۲۸ معاهده ماستریخت حضور دارند، تأمین می‌شود.

** هزینه کل بر مبنای میلیارد یورو است.

منابع و قابلیت‌های غیرنظامی

در کنار منابع و قابلیت‌های نظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک، موضوع منابع و قابلیت‌های غیرنظامی نیز از همان ابتدای شکل‌گیری این نهاد مورد توجه کشورهای اروپایی بوده است. اکنون با گذشت بیش از ده سال از عمر سیاست امنیتی - دفاعی مشترک، به نظر می‌رسد که این نهاد، به‌خوبی منابع و قابلیت‌های غیرنظامی را با سازگار با قدرت سنتی اتحادیه اروپا یعنی قدرت نرم و غیرنظامی آن توسعه داده است.

پیشرفت و توسعه مؤلفه غیرنظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک بازتابی از ارتقای قابلیت‌های مدیریت بحران‌های غیرنظامی اتحادیه اروپاست. در واقع، اگرچه اتحادیه اروپا دارای سابقه مداخله‌های سیاسی (دیپلماتیکی) است که در چهارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک اجرایی می‌شود؛ اما این امر به طور کلی نتوانسته با تصمیمات مرتبط با تجارت قوی‌تر و یا با توسعه سیاست‌های مساعدت اتحادیه اروپا پیوند مناسب برقرار کند. با وجود این از سال ۱۹۹۹، رویه‌ها و ساختارهای جدیدی به منظور گسترش مدیریت بحران‌های غیرنظامی، به سرعت در چهارچوب سیاست امنیتی - دفاعی مشترک مطرح شد که در ادامه بدان اشاره خواهد شد.^(۲۸)

جدول شماره ۴ میزان تعهد سیاست خارجی و امنیتی مشترک را بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۹ در کنار میزان بودجه اختصاص داده شده به مدیریت بحران‌های غیرنظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک نشان می‌دهد. بین سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ گسترش قابل توجه بودجه سیاست امنیتی - دفاعی مشترک با آغاز مأموریت‌های مدیریت بحران‌های غیرنظامی بزرگ در افغانستان و به‌ویژه کوزوو مشاهده می‌شود.

جدول شماره ۴. تعهد سیاست خارجی و امنیتی مشترک و مقایسه آن با میزان بودجه

۲۰۰۹	۲۰۰۸	۲۰۰۷	۲۰۰۶	۲۰۰۵	۲۰۰۴	۲۰۰۳	
۲۴۳	۲۸۵	۱۵۹/۲	۱۰۲/۶	۶۲/۶	۶۲/۶	۴۶/۳	CFSP
۲۱۰	۲۵۰/۵	۱۳۵/۶	۷۹/۷	۵۸/۶	۴۴/۲		CSDP (غیرنظامی)

Source: www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (بر مبنای میلیون یورو)

همان‌طور که گفته شد، در شورای اروپایی فیرا^۱ در ژوئن ۲۰۰۰ چهار اولویت حوزه‌های مربوط به قابلیت‌های غیرنظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک تعیین شد: پلیس، تأمین قضایی، مدیریت غیرنظامی و پشتیبانی غیرنظامی. در سال بعد یعنی در ژوئن ۲۰۰۱، طرح اقدام پلیس^۲ توسط شورای اروپایی گاتبورگ^۳ اتخاذ شد. یکی از اهداف این طرح این بود که اتحادیه اروپا تا سال ۲۰۰۳ باید ۵۰۰۰

1. Feira
2. Police Action Plan
3. Göteborg

افسر پلیس را برای مأموریت‌های بین‌المللی مدیریت بحران‌ها تجهیز کند. در همین راستا در نوامبر ۲۰۰۱، «کنفرانس قابلیت‌های پلیسی»^۱ به منظور افزایش تعهدات ملی در برابر اهداف مربوط به قابلیت‌ها و توانمندی‌های پلیسی برگزار شد.^(۲۹)

زمینه توسعه قابلیت‌های غیرنظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک به طور قابل ملاحظه‌ای بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۴ تغییر یافت. نخست، پیوستن ده کشور جدید به اتحادیه اروپا بود که نویدبخش تقویت قابلیت‌ها و انتقال تجربیات خاص آنها به عنوان کشورهایایی که به‌تازگی پروسه بلندمدت اصلاحات سیاسی و نهادسازی را به اتمام رسانده‌اند. دوم، استراتژی امنیتی اروپا در دسامبر ۲۰۰۳ به عنوان سندی مرجع برای توسعه قابلیت‌های سیاست امنیتی - دفاعی مشترک اتخاذ شد. این استراتژی به طور تلویحی شایستگی اتحادیه اروپا را در مدیریت بحران‌های غیرنظامی با این مطلب تصدیق کرد که اتحادیه اروپا «می‌تواند ارزش(های) خاصی را با توسعه عملیاتی که دربرگیرنده هر دو قابلیت نظامی و غیرنظامی است، بیافزاید».^(۳۰) سوم، گسترش مأموریت‌های پلیسی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک در کشورهای بالکان غربی که این امر درس‌ها و تجربیات مناسبی را برای اتحادیه اروپا به همراه داشت.

در شورای اروپایی ژوئن ۲۰۰۴، «طرح اقدام» در وجوه غیرنظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک اتخاذ شد. هدف این طرح آماده کردن اتحادیه اروپا برای پاسخ به بحران‌ها در چهارچوب همکاری و انسجام درونی و تبیین اولویت‌های تقویت قابلیت‌های غیرنظامی بود؛ بنابراین، در زیر عناصر اصلی چنین طرحی، مواردی از این دست وجود دارد:

- تجهیز گروه‌های چندمنظوره^۲ برای آرایش سریع نیروها در اجرای مأموریت‌هایی که شامل کارشناسان مدیریت بحران‌های مرتبط با حقوق بشر، میانجی‌گری، کنترل مرزی، خلع سلاح و اصلاحات نهادی هستند؛
- ارتقای قابلیت همکاری با قسمت‌های دیگر نظیر همکاری با پرسنل و کارکنان از طریق هماهنگ‌سازی رویه‌های استخدام و آموزش آنها برای مشارکت در

1. Police Capabilities Conference

2. Multifunctional

مأموریت‌های مدیریت بحران‌های غیرنظامی؛

■ بهبود رویه‌های پشتیبانی فنی و تکنولوژیکی از مأموریت‌ها به‌ویژه رویه‌های

مالی؛

■ توسعه اهداف جدید مرتبط با قابلیت‌های غیرنظامی.^(۳۱)

پیشرفت‌های مربوط به قابلیت‌های غیرنظامی تا پیش از اتخاذ «هدف اصلی غیرنظامی ۲۰۰۸»^۱ تحول قابل ملاحظه‌ای را برای کشورهای اروپایی به دنبال نداشت. با تأیید کمیته سیاسی و امنیتی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک و شورایی اروپا در دسامبر ۲۰۰۴ هدف اصلی غیرنظامی ۲۰۰۸ تصویب شد. مقصود اصلی از اتخاذ چنین هدفی توانمندسازی اتحادیه اروپا به «هدایت چندین مأموریت غیرنظامی سیاست امنیتی - دفاعی اروپا (مشترک) بود که در کمترین زمان دربرگیرنده یک مأموریت جایگزین غیرنظامی بزرگ در یک محیط ناآرام باشد».^(۳۲)

التزام واقعی تحت هدف اصلی غیرنظامی ۲۰۰۸ شامل توسعه مجموعه در حال گسترش مدیریت بحران‌های غیرنظامی در چهارچوب توانایی هدایت مأموریت‌های غیرنظامی جاری، توانایی گسترش در کوتاه‌ترین زمان، توانایی همراهی با عناصر نظامی، تقویت انسجام اقدامات سیاست امنیتی - دفاعی مشترک در قالب برنامه‌های بلندمدت اتحادیه اروپا و توانایی پاسخ به سازمان‌های بین‌المللی و شرکای ثالث به‌ویژه سازمان ملل و سازمان امنیت و همکاری اروپا^۲ بود. به‌طور کلی، فرایند هدف اصلی غیرنظامی ۲۰۰۸ (شامل: ۱) سط مفروضات مربوط به برنامه‌ریزی و سناریوهای تبیینی پیرامون مأموریت‌هایی که اتحادیه اروپا بر عهده دارد. (۲) لیستی از توانایی‌ها و قابلیت‌ها نظیر تعداد پرسنل، میزان تجهیزات، برنامه‌ریزی، تدارکات و پشتیبانی از مأموریت‌ها. سوم، همکاری‌های داوطلبانه کشورهای عضو که به عنوان پیش‌زمینه لیست قابلیت‌های مورد نیاز در شناسایی نتایج مربوط به نارسایی‌ها و ترسیم «طرح ارتقای قابلیت (ها)»^۳ ارزیابی می‌شود. چهارم، سیستمی برای بررسی منظم همکاری‌های ملی در ارتباط با نیازمندی‌های مربوط به قابلیت و کنترل

1. 2008 Civilian Headline Goal

2. Organization for Security & Cooperation in Europe (OSCE)

3. Capability Improvement Plan

نارسایی‌ها.^(۳۳) همچنین، هدف اصلی غیرنظامی ۲۰۰۸، نارسایی‌های مربوط به صلاحیت‌های قضات و دادستان‌ها؛ پرسنل زندان؛ افسران پلیس (تازه‌کار و باتجربه) و افسران پلیس مرزی (سطح تازه‌کار) را مشخص کرد. به علاوه، این هدف «گروه‌های واکنش غیرنظامی»^۱ را که شامل مجموعه‌ای از کارشناسان آموزش‌دیده بود، پیشنهاد و توصیه کرد. این گروه‌ها قابلیت واکنش سریع و همچنین همکاری‌ها را در تقویت مدیریت بحران‌های اتحادیه اروپا افزایش می‌دهند.^(۳۴)

در دوران ریاست پرتغال بر اتحادیه اروپا، سران اروپایی تصمیم گرفتند فرجامی را برای هدف اصلی غیرنظامی ۲۰۰۸ اتخاذ نموده و هدف بزرگ جدیدی را برای سال ۲۰۱۰ تدبیر کنند؛ بنابراین در اول ژانویه ۲۰۰۸ «هدف اصلی غیرنظامی ۲۰۱۰»^۲ اندیشیده شد و نیاز به مفاهیم توسعه‌یافته، برنامه‌ریزی و توانایی‌های مدیریتی و تأمین تجهیزات را به هدف اصلی غیرنظامی ۲۰۰۸ افزود. مقصود اصلی از اتخاذ هدف اصلی غیرنظامی ۲۰۱۰، ارتقای قابلیت غیرنظامی اتحادیه اروپا در پاسخ مؤثر به وظایف مدیریت بحران بود. با این وجود به طور مشخص مقصود از تدبیر این هدف عبارت است از:

■ ارتقای ظرفیت‌های عملیاتی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک از طریق توسعه فرایند پاسخ مناسب؛

■ افزایش امکان دسترسی به کارشناسان ملی در مسائل و موضوعات مورد توجه اتحادیه اروپا؛

■ توسعه سناریوهای مدیریت بحران‌های نظامی و غیرنظامی.^(۳۵)

همچنین، هدف اصلی غیرنظامی ۲۰۱۰ اصلاحاتی را در تجربه‌ها، آموزش‌ها، پشتیبانی از مأموریت‌ها، تدارکات، تعریف دامنه و میزان امنیت واحدهای در حال گسترش پلیس مانند «واحدهای فراگیر پلیس»^۳ و «واحدهای متشکل پلیس»^۴ و ارزیابی «گروه‌های واکنش غیرنظامی»، ایجاد کرد. فشار بیشتر به توسعه و اشتراک‌گذاری اطلاعات، توسعه ابزارهای تکنولوژیکی جدید و حفاظت از پرسنل را

1. Civilian Response Teams (CRT)
2. Civilian Headline Goal 2010
3. Integrated Police Units (IPU)
4. Formed Police Units (FPU)

نیز ایجاد کرد. به علاوه، بر پایه هدف اصلی غیرنظامی ۲۰۱۰، ارتقای همکاری‌ها برجسته شد: همکاری در چهارچوب محور سوم معاهده ماستریخت یعنی همکاری‌های قضایی و پلیسی (دادگستری و امور داخلی)^۱ و همکاری با کشورها، نهادهای منطقه‌ای، بین‌المللی و سازمان‌های غیردولتی.^(۳۶)

در «اعلامیه مربوط به تقویت قابلیت‌های نظامی» سال ۲۰۰۸ نیز تمایل کشورهای اروپایی در دستیابی به قابلیت «عملیات ایجاد ثبات و بازسازی از طریق مؤلفه‌های مناسب غیرنظامی با تکیه بر بیش از ۱۰۰ هزار سرباز برای مدت حداقل ۲ سال» و «پیرامون ۱۲ مأموریت غیرنظامی سیاست امنیتی - دفاعی اروپا در نسبت‌های مختلف... آشکار است.^(۳۷)

نتیجه‌گیری

بین سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۳ سیر تکاملی از یک مفهوم «غیرنظامی» یعنی سیاست خارجی و امنیتی مشترک به سوی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک، حاکی از انقلابی در مفهوم و عملکرد سیاست خارجی اتحادیه اروپا است. با این وجود، اگرچه دفاع جزء جدانشدنی یک سیاست امنیتی فراگیر است، اما به طور کلی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک بیشتر در قالب یک نهاد امنیتی و در گسترش مأموریت‌های غیرنظامی و بعضاً نظامی در چهارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک بازتاب می‌یابد.

به طور رسمی، مأموریت‌های اتحادیه اروپا، واکنش‌هایی است که این اتحادیه زمانی که خود را در برابر بحران‌ها متعهد می‌داند، نسبت به آنها اتخاذ می‌کند. بر پایه چنین تعریفی، اتحادیه اروپا با تکیه بر قابلیت‌های نظامی و غیرنظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک تاکنون در سه قاره اروپا، افریقا و آسیا، ۲۴ مأموریت را عهده‌دار شده است. به‌طور کلی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک در این مأموریت‌ها مساعدت‌های بشردوستانه و حمایت از نهادسازی و حکمرانی خوب^۲ را با قابلیت‌های مدیریت بحران، مساعدت‌های مالی - فنی، میانجیگری و گفت‌وگوهای سیاسی پیوند داده است. اتحادیه اروپا یکی از نهادهای قدرتمندی است که می‌تواند

1. Justice and Home Affairs (JHA)

2. Good Governance

دامنه وسیعی از ابزارهای برقراری ثبات را در پیشگیری و جلوگیری از وقوع بحران، اعاده صلح و بازسازی نهادها در دوران پسا منازعه مورد استفاده قرار دهد.

با وجود دستاوردهای چشمگیر اتحادیه اروپا در توسعه و مدیریت سیاست امنیتی - دفاعی مشترک، هنوز محدودیت‌هایی در این مسیر وجود دارد و هنوز زمان خشنودی کشورهای اروپایی در دستیابی به یک نهاد امنیتی - دفاعی قدرتمند فرا نرسیده است. تجربه‌های سیاست امنیتی - دفاعی مشترک نشان می‌دهد محدودیت‌های پیش‌رو بزرگ‌تر از آن هستند که به‌سادگی بتوان بر آنها غلبه کرد. برخی از این محدودیت‌ها معلول نارسایی‌های فنی و تکنولوژیکی است؛ برخی معلول نقطه‌نظرهای متفاوت کشورهای اروپایی در زمینه مسائل امنیتی و دفاعی کشورهای اروپاگرا، آتلانتیک‌گرا و میانه‌رو، و برخی معلول مشکلات حقوقی دفاع اروپایی به‌ویژه اصل اتفاق آرا است. همچنین مسئله حاکمیت ملی و نگرانی کشورهای اروپایی از احتمال تأثیرات سوء برنامه دفاع مشترک بر حاکمیت ملی خود و تقسیم صلاحیت^۱ پیشگیری از منازعات و مدیریت بحران‌های غیرنظامی بین کمیسیون و شورا، در کنار ماهیت جوان سیاست امنیتی - دفاعی مشترک از جمله عواملی است که محدودیت‌هایی را به همراه دارند.

به طور کلی اجرای سیاست امنیتی - دفاعی مشترک مستلزم وجود رویکردی جمعی بین کشورهای عضو اتحادیه اروپا و شکل‌گیری ساختار حمایتی قدرتمند مبتنی بر عناصری نظیر ایجاد فرهنگ نظامی - غیرنظامی مشترک اروپایی است. به بیان دیگر، کلید اصلی موفقیت اقدامات سیاست امنیتی - دفاعی مشترک کاملاً با توسعه فرهنگ برنامه‌ریزی و هدایت مشترک مأموریت‌های نظامی و غیرنظامی در ارتباط است.

در راستای توسعه سیاست امنیتی - دفاعی مشترک بر موارد زیر تأکید می‌شود:

- ایجاد پیوند بین منابع و قابلیت‌ها با بلندپروازی‌ها؛
- ایجاد پیوند بین اقدامات و مأموریت‌ها با راهبردهای سیاسی اتحادیه اروپا؛
- رویکرد فراگیر در پشتیبانی از اهداف؛

۱. تقسیم صلاحیت می‌تواند موجب توقف پیشرفت در پروسه‌های مدیریت بحران‌ها در موضوعات مربوط به تأمین مالی، آموزش و... شود.

- سازگاری و انطباق‌پذیری بر حسب تعهدات؛
- همکاری بیشتر با شرکای استراتژیک نظیر امریکا، کانادا، نروژ، ترکیه و روسیه یا سازمان‌هایی نظیر سازمان ملل، ناتو، سازمان امنیت و همکاری اروپا و حتی اتحادیه آفریقا؛
- استفاده بهتر از تعامل با سازمان‌های غیردولتی، کانون‌های فکری و مؤسسه‌های دانشگاهی در فرایند تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها؛
- تقویت مباحث استراتژیک با اتخاذ استراتژی‌های امنیتی جدید فراتر از استراتژی امنیتی اروپا و سند اجرای آن در سال ۲۰۰۸؛
- حل و فصل مسائل و مشکلات مالی به‌ویژه مسئله تأمین بودجه مأموریت‌ها؛
- توسعه قابلیت‌های اطلاعاتی و برنامه‌ریزی در بروکسل و حوزه‌های عملیاتی.

برای رسیدن به بلندپروازی‌های اروپای واحد دستیابی به وحدت و انسجام بیشتر بین کشورهای اروپایی ضروری است. در این راستا، معاهده لیسبون چهارچوبی را برای دستیابی به این بلندپروازی‌ها فراهم کرده است. در واقع با اجرایی شدن معاهده لیسبون شاهد حذف مجازی مرزهای موجود بین ارکان یا محورهای سه‌گانه^۱ اتحادیه اروپا هستیم که این مسئله وجه فراملی اتحادیه اروپا را در حوزه‌های امنیتی و دفاعی تقویت می‌کند. با این وجود، اتحادیه اروپا نیازمند ارتقای قابلیت‌های مربوط به سیاست امنیتی - دفاعی مشترک در فراهم آوردن شرایط همکاری برای مأموریت‌های جدید و تأمین اعتبار آنهاست.

برخلاف نظر نویسنده مقاله «چرا سیاست امنیتی - دفاعی مشترک برای اروپا بد است»؛ نگارنده بر باور است که تهدیدهای مشترک، توسعه همگرایی امنیتی - دفاعی را در بین کشورهای اروپایی تسریع می‌کند. این امر می‌تواند موجب تقلیل سطح اختلافات اعضای اتحادیه اروپا شود. همچنین هزینه‌های دفاعی و بودجه‌های اختصاص یافته به این موضوع، بیانگر اهمیت اقدامات پیشگیرانه نظامی همگام با اقدامات غیرنظامی است و در نهایت اینکه دولت‌های اروپایی با گرایش‌های مختلف

۱. ارکان یا محورهای سه‌گانه اتحادیه اروپا که در معاهده ماستریخت معرفی شدند عبارتند از: جامعه اروپا، سیاست خارجی و امنیتی مشترک و دادگستری و امور داخلی

(اروپاگرا یا آتلانتیک‌گرا) در این یک دهه توانسته‌اند به توافق لازم بر سر مفهوم مشترک استراتژیک برای سیاست امنیتی - دفاعی مشترک دست یابند.

به طور کلی اتحادیه اروپا بر پایه نظریات ساختارگرایان تعدیلی توانسته در حوزه مسائل امنیتی و دفاعی جایگاه برجسته‌ای را در هزاره جدید برای خود کسب کند. این اتحادیه برای ارتقای نقش خود در صحنه امنیت بین‌الملل تا حدودی با تکیه بر اقدامات پیشگیرانه و مدیریت بحران در قالب مأموریت‌های نظامی و غیرنظامی سیاست امنیتی - دفاعی مشترک به این جایگاه دست یافته تا با سازماندهی اقدامات اعتمادساز و امنیت‌آفرین در آینده‌ای قابل پیش‌بینی، از قابلیت لازم به منظور ایجاد رویه‌های امنیتی و دفاعی برخوردار شود.

عملکرد سیاست امنیتی - دفاعی مشترک از دو جهت جایگاه ویژه‌ای را برای اتحادیه اروپا به همراه داشته است: نخست؛ اتحادیه اروپا تنها نهاد قدرتمندی است که رویکرد جهانی و یکپارچه‌ای را نسبت به مدیریت و جلوگیری از وقوع بحران‌ها اتخاذ کرده است. دوم؛ اتحادیه اروپا در تمام موقعیت‌ها به عنوان یکی از بازیگران بین‌المللی شناخته می‌شود که توسط تمام طرف‌های منازعه پذیرفته شده است. به عبارت دیگر، با وجود اینکه اتحادیه اروپا در حوزه‌های امنیتی و دفاعی از پیشینه نسبتاً جوانی برخوردار است، اما تنها در یک دهه توانسته به موجب تدبیر سیاست امنیتی - دفاعی مشترک، تعهدات نظامی و غیرنظامی متعددی را عهده‌دار شود که این امر با تقلیل و یا حذف چالش‌های پیرامونی و منطقه‌ای اروپا زمینه و فرصت مناسب را برای توسعه بیشتر اتحادیه اروپا فراهم می‌آورد. همچنین این نهاد نوعی از خودمختاری را در زمینه‌های امنیتی - دفاعی (جدا از قابلیت‌های امنیتی - دفاعی ناتو) برای اتحادیه اروپا به ارمغان آورده که تقویت‌کننده بعد دیگری (بعد امنیتی - دفاعی) از همگرایی و یکپارچگی اروپایی است. این مسئله باعث شده تا اتحادیه اروپا در مدتی کوتاه به سطح قابل ملاحظه‌ای از بلوغ امنیتی و دفاعی دست یابد. این امر بیانگر و تصدیق‌کننده این موضوع است که سیاست امنیتی - دفاعی مشترک توانسته به طور قابل ملاحظه‌ای پاسخگوی برخی از تعهدات امنیتی و دفاعی اتحادیه اروپا باشد. *

پی‌نوشت‌ها

1. Mette Eilstrup Sangiovanni, "Why a Common Security and Defence Policy is Bad for Europe?", *The International Institute for Strategic Studies*, Vol. 45, No. 3, Autumn 2003, pp. 195-197
2. Ibid, pp. 195-197
3. محمود عسگری، «منطقه‌گرایی و پارادایم امنیت منطقه‌ای»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۸۸-۱۸۷، فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۲، صص ۶۰-۵۹.
4. Kreps, Sarah Elizabeth; Arend, Anthony Clark, "Why States Follow the Rules: Toward a Positional Theory of Adherence to International Legal Regimes", *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 16, No. 331, 2006, p. 338.
5. Maria Raquel Freire, "The European Security and Defence Policy: History, Structures and Capabilities", in M. Merlingen and R. Ostrauskaite, *European Security and Defence Policy: An implementation perspective*, (Oxon: Routledge, 2008), p. 11
6. Europa (Glossary), *Political and Security Committee (PSC)*, 2000, Available at: http://www.europa.eu/scadplus/glossary/political_security_committee_en.htm
7. Tom Sauer, "The Americanization of EU Nuclear Non-proliferation Policy", *Defence & Security Analysis*, Vol. 20, No. 2, 2004, p. 122.
8. Raquel Freire, Op. cit, p. 14
9. Xymena Kurowska, "The Role of ESDP Operations", in M. Merlingen, and R. Ostrauskaite, *European Security and Defence Policy: An implementation perspective*, (Oxon: Routledge, 2008), p. 34.
10. Aurel Sari, "Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice", *The European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 1, 2008, p. 71.

11. Marjan Malešič, "The Challenge of Defence Transformation in Europe", in T. Edmunds, and M. Malešič, *Defence Transformation in Europe: Evolving Military Roles*, (Slovenia: IOS Press, 2005), p. 2.
12. Robert Cooper, "The EU represents the aspiration for a world governed by law", in ESDP newsletter, *European Security and Defence Policy 1999-2009...*, 2009, Available at: <http://www.esdp10years.eu>, p. 14
13. ISS Analysis, "10 years after St. malo, European Union Institute for Security Studies", Available at: <http://www.iss.europa.eu/nc/actualites/actualite/browse/12/article/10-years-after-st-malo/>, 2009, p. 2
۱۴. فرزاد پیلتن، «توافقنامه‌ها و نظام امنیتی مشترک اروپا»، در علی فلاحی، کتاب اروپا (۷): ویژه رویکردهای امنیتی اتحادیه اروپا، (تهران: ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۵)، ص ۵۲.
۱۵. حمید زنگنه، «تحول سیاست خارجی و امنیتی مشترک در معاهده قانون اساسی»، سیاست خارجی، سال ۲۲، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۷، ص ۷۳۱.
16. Christian Mölling, "ESDP after Lisbon: More coherent and capable?", *Center for Security Studies (CSS)*, Vol. 3, No. 28, February 2008, p. 2.
17. Ibid, p. 1.
18. Ibid, p. 2.
19. Álvaro De Vasconcelos, *What ambition for European defence?*, in ESDP newsletter, *European Security and Defence Policy 1999-2009...*, 2009, Available at: <http://www.esdp10years.eu>, pp. 25-26
20. F. Stephen Larrabee "ESDP and NATO: Assuring complementarity", *The International Spectator*, Vol. 39, No. 1, p. 63.
21. Daniele Riggio, "EU - NATO cooperation and complementarity between the rapid reaction forces", *The International Spectator*, Vol. 38, No. 3, (01 July 2003), pp. 50-51.
22. Giovanni Grevi and Daniel Keohane, "ESDP resources", in Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, (Paris: The European Union Institute for Security Studies, 2009), p. 72.
23. Ibid, p. 75.
24. Raquel Freire, Op. cit, p. 15.
25. Grevi and Keohane, Op. cit, pp. 76-77.

27. Consilium, "Military capabilities", August 2009, Available at: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1349&lang=en>
28. Catriona Gourlay, "European Union procedures and resources for crisis management", *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, 1 September 2004, p. 405
29. Gregory Mounier, "ESDP Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security Beyond the Borders", *31st Annual BISA Conference, Cork*, 18-20, December 2006, p. 4.
30. ISIS Europe, "Tapping the Human Dimension: Civilian Capabilities in ESDP", March 2009, Available at: http://www.isis-europe.org/.../2009_escg_22_isis-briefing-note-2009-1-civ-capabilities.pdf, p. 3
31. Capacités Civiles, Available at: http://www.defense.gouv.fr/europe_de_la_defense/layout/set/wai/la_pesd/capacites_de_l_ue/capacites_civiles/capacites_civiles
32. ISIS Europe, Op. cit
33. Grevi and Keohane, Op. cit, p. 103.
34. ISIS Europe, Op. cit.
35. Capacités Civiles, Op. cit.
36. Ibid, p. 3.
37. Ibid, p. 2.