

چهار سناریو درباره آینده ساختار اتحادیه اروپا تا سال ۲۰۳۰

مهدی خانعلی زاده

^a کارشناس ارشد مطالعات منطقه ای، گرایش اروپا، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران

چکیده

بزرگترین بلوک اقتصادی جهان که در سال‌های اخیر، روند رو به رشدی در جذب کشورهای جدید به خود داشته و یکی از بی‌سابقه‌ترین نمونه‌های همگرایی در تاریخ را ایجاد کرده، با مشکلات فراوانی روبرو است که آینده آن را با مخاطرات جدی روبرو می‌کند. بحران اقتصادی فراگیر در آغازین سال‌های قرن بیست و یکم، زنگ خطر را برای اتحادیه اروپا به صدا درآورد اما اقتصاد، تنها چالش قاره سبز نیست. امنیت، سیاست خارجی و فرهنگ از اساسی‌ترین مشکلاتی هستند که اتحادیه اروپا با آنها درگیر است؛ مشکلاتی که سبب شد تا در انتخابات اخیر پارلمان اروپا، رای اکثر شرکت‌کنندگان در انتخابات به سبب احزاب مخالف اتحادیه اروپا ریخته شود. اتحادیه اروپا به دلیل عدم دارا بودن یک انسجام درونی و خلأ ناشی از حمایت عمومی در کشورهای عضو که به دلیل عدم اطمینان به موفقیت این همگرایی وسیع منطقه‌ای است، به سازمانی ناقص تبدیل شده است که توانایی تبدیل شدن به یک قدرت تأثیرگذار جهانی را ندارد و در صورت عدم توجه سران ۲۸ کشور عضو این اتحادیه به عواملی که ساختار همگرایی آن را تهدید می‌کند، در چشم‌انداز ۱۵ ساله آینده، رویکردی ضعیف در عرصه تقویت همگرایی درونی خود خواهد داشت و امکان کاهش شدید سطح همکاری‌های مشترک نیز در آن محتمل است.

واژه‌های کلیدی: اتحادیه اروپا، آینده‌پژوهی، همگرایی، واگرایی

۱- مقدمه

آینده همگرایی اتحادیه اروپا یکی از موضوعات جذاب در علم روابط بین‌الملل است که با وجود تمام علاقه‌مندی‌های که نسبت به آن وجود دارد، تاکنون توجه چندانی به صورت دقیق و پژوهشی نسبت به آن صورت نگرفته است. علت این مسئله را باید در پیچیدگی ماهیت بکر و منحصر به فرد این اتحادیه در تاریخ مطالعات جهانی دانست. از سوی دیگر، با توجه به جایگاه مؤثر و درخشان اتحادیه اروپا در تنظیم روابط بین‌المللی، اهمیت شناخت روند روبه‌جلوی همگرایی یا واگرایی در این اتحادیه، ارزش روزافزونی پیدا کرده است.

به همین دلیل، در این مقاله با استفاده از روش معتبر و شناخته‌شده «سناریونویسی» که توسط بزرگان و اندیشمندان علم آینده‌پژوهی معرفی شده است، به بررسی تغییرات احتمالی ساختار همگرایی اتحادیه اروپا از سال جاری تا سال ۲۰۳۰ پرداخته می‌شود. باید توجه داشت که هرگونه تغییر اصولی در ماهیت همگرایی این اتحادیه، نیازمند آگاهی از مسیر تحولات آتی است و سناریوهایی که در ادامه مطرح می‌شوند، در راستای تأمین این نیاز است.

چنین توضیحی درباره ساختار اروپا در آینده، مزیت ویژه‌ای را به همراه دارد؛ چرا که تجسم و توصیف تحولات آتی سبب می‌شود تا انتظارات مرسوم را بررسی نمود و طیف موضوعات سیاسی روز همانند شناخت مسائل سیاسی کنونی با توجه به تأثیر درازمدت آنان را گسترش داد. علاوه بر این، می‌توان بر اساس شبیه‌سازی خطوط تحولات احتمالی، یک سیستم هشدار زودهنگام را طوری طراحی نمود که موضع‌گیری‌های سیاسی در زمانی مناسب و به خصوص هدفمند اتخاذ شوند.

۲- گفتار اول: مراحل تدوین سناریو

دو مرحله اساسی در تدوین یک سناریوی مناسب وجود دارد:

مرحله اول، شناسایی وضعیت موجود سیستم و محیط آن است. این شناسایی باید بتواند به صورت تصویر روشنی ارائه گردد و دارای خصوصیات زیر باشد:

- از بُعد کمی - کیفی مشروح و عمیق باشد.
- کلی باشد (ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، زیست محیطی و غیره) را در برگیرد.
- پویایی داشته باشد؛ یعنی گرایش‌های قبلی سیستم و پدیده‌های فعلی مؤثر بر آینده را نشان دهد.
- سیستم را توضیح دهد.

در این مرحله، اقدامات زیر صورت می‌گیرد:

شناسایی مرز سیستم مورد مطالعه (نسبت به محیط اجتماعی، اقتصادی، فنی و غیره) که در این اقدام فهرستی از متغیرهای سیستم تهیه می‌شود تا بتوان دیدی کلی به آن پیدا کرد. این اقدام به تعریف نسبتاً دقیق سیستم منجر می‌شود. برای این کار از روش‌های مصاحبه با کارکنان، بررسی نتایج ارزشیابی‌ها، تحلیل مشاهدات و استفاده از شیوه‌ی طوفان فکری استفاده می‌شود. نهایتاً، متغیرهای درونی نظام و متغیرهای بیرونی توضیح دهنده مشخص می‌شوند.

مشخص کردن متغیرهای اساسی. پس از اقدام فوق، آثار مستقیم و غیرمستقیم متغیرهای بیرونی بر متغیرهای درونی، شناسایی می‌شود. در اینجا از شیوه تحلیل ساختاری برای تشخیص متغیرهای وابسته و مستقل و سلسله مراتب موجود بین آنها استفاده می‌شود.

بررسی گذشته‌ی سیستم و استراتژی عاملان آن. بررسی گذشته کمک می‌کند تا متغیرهای شناخته شده بدون توجه به منشأ آنها بررسی نشوند. در عین حال، به این پرسش که چگونه وضعیت به وجود آمده است، با شناسایی و تقابل نقش‌های عاملان اصلی سیستم در تحولات آن، پاسخ داده می‌شود.

مرحله دوم، تنظیم سناریو است. با توجه به متغیرهای اساسی درونی و محیطی، شناسایی گذشته‌ی سیستم و عوامل به وجود آورنده‌ی وضعیت موجود و خصوصاً نقش استراتژی‌های عاملان سیستم و سازوکارهای مختلف، تحول احتمالی عاملان اصلی سیستم در ارتباط با یکدیگر مطالعه می‌شوند تا سناریوهای محتمل و ممکن تهیه شوند (حاجیانی، ۱۳۹۰).

با توجه به مراحل فوق و از آنجایی که بین عوامل تأثیرگذار داخلی و خارجی و ساختار آتی اتحادیه اروپا، رابطه متقابل و تنگاتنگی وجود دارد، جداسازی کامل این دو از یکدیگر غیرممکن است. تحولات داخلی و خارجی روند همگرایی اتحادیه اروپا را تحت تأثیر قرار می‌دهند و متقابل خود از روند همگرایی اتحادیه اروپا تأثیر می‌پذیرند.

۳- گفتار دوم: سناریوهای آتی اتحادیه اروپا

در پیش‌بینی آینده این ساختار پیچیده، با در نظر گرفتن همه عوامل دخیل در روند همگرایی اتحادیه اروپا و توجه گسترده به مسائل و موضوعاتی که این اتحادیه هم‌اکنون با آنها درگیر است و هر کدام از آنها می‌توانند عاملی برای پیشرفت یا پسرفت همگرایی در ساختار آن باشند، چهار سناریوی آتی اتحادیه اروپا که با استفاده دقیق از تکنیک‌های علمی آینده‌پژوهی و با مطالعات و تحقیقات دقیق و گسترده، استنتاج شده‌اند، به صورت زیر معرفی می‌گردند:

الف) سناریوی «بندباز آماتور»

ب) سناریوی «سه جزیره»

ج) سناریوی «گره - سگ»

د) سناریوی «کنفدرالیسم»

بندباز آماتور

این سناریو به توصیف شرایط فعلی اتحادیه اروپا و احتمال ادامه همین روند در سال‌های آینده می‌پردازد. اتحادیه اروپا که در سال‌های اخیر همواره به دلیل عدم توانایی در تشکیل یک نیروی واحد نظامی و امنیتی برای محافظت از مرزهای جغرافیایی خود و خروج از زیر سایه نظامی و امنیتی ایالات متحده آمریکا و «ناتو»، مورد انتقاد اندیشمندان روابط بین‌الملل قرار گرفته است و با این گزاره که «تا زمانی که این اتحادیه نتواند از یک قدرت نظامی منسجم و تأثیرگذار به منظور مداخله در بحران‌های بین‌المللی برخوردار باشد، به هیچ عنوان نمی‌تواند جایگاه یک ابرقدرت در ساختار نظام جهانی را داشته باشد؛ به اضافه آنکه به عنوان یک قدرت درجه دوم به آن نگریسته خواهد شد» روبرو بوده است، با مسائلی که در شرق قاره اروپا رخ داد و به ویژه بحران اوکراین، مجدداً به سمت پناه گرفتن در سایه ایالات متحده خواهد رفت.

قدرت‌نمایی روسیه در جریان بحران اوکراین و الحاق منطقه «کریمه» به خاک این کشور که پس از جنگ جهانی دوم و توسط اتحاد جماهیر شوروی به آن استقلال سیاسی داده شده بود، زنگ خطر بسیار بزرگی برای سران اتحادیه اروپا به شمار می‌آید. از سوی دیگر، افزایش مناطقی که در کشور اوکراین تمایل به پیوستن به خاک روسیه را دارند، زمینه را برای گسترش جغرافیایی و امنیتی مسکو به سمت قلب اروپا فراهم کرده است.

ارتباط نه چندان دوستانه مسکو و بروکسل به ویژه در حوزه مسائل مربوط به انرژی که در دهه گذشته با چالش‌های فراوانی روبرو بوده و مشخص شده که از ثبات معقولی برخوردار نیست، بر دامنه نگرانی‌های اتحادیه اروپا از تحولات اخیر اوکراین افزوده است؛ چرا که ولادیمیر پوتین، رئیس‌جمهور فعلی روسیه نشان داده به دنبال احیای قدرت مسکو در دوران جنگ سرد است و ابایی از درگیر شدن با غرب و حتی کاخ سفید ندارد. این مسئله از آنجایی قابل توجه است که حتی تهدیدات فراوان ایالات متحده و اتحادیه اروپا علیه روسیه و اعمال تحریم‌های اقتصادی و سیاسی علیه این کشور، با کوچک‌ترین نگرانی هم از سوی مسکو روبرو نشد و حتی واکنش متقابل این کشور در تحریم مقامات غربی را به دنبال داشت.

نیاز مبرم اتحادیه اروپا به گاز روسیه در مقابل نارضایتی این اتحادیه از قدرت‌نمایی مسکو در شرق اروپا سبب می‌شود تا اعضای اتحادیه اروپا مجدداً بر حمایت واشنگتن از خود تکیه کنند و با تکرار خاطرات طرح مارشال، این بار در حوزه دیپلماسی به دریافت کمک از ایالات متحده بپردازند.

کاخ سفید به دنبال تیره‌تر شدن روابط مسکو و بروکسل، به دنبال ایجاد یک آلترناتیو برای تأمین انرژی اتحادیه اروپاست؛ چرا که اقتصاد بحران دیده‌ی این اتحادیه که به‌تازگی از رکود و وضعیت قرمز خارج شده و در حال تنفس است، برای احیای مجدد نیاز اساسی به انرژی دارد که بخش اعظمی از این انرژی توسط روسیه تأمین می‌شود و هرگونه ایجاد اختلال در این زمینه، ضربات سنگینی بر ساختار اقتصادی اروپا وارد خواهد کرد.

بر همین اساس، دو غول نفتی و گازی خاورمیانه برای جایگزینی روسیه در نظر گرفته شده‌اند: ایران و عربستان. ایالات متحده تلاش می‌کند تا با تسهیل زمینه صادرات گاز ایران از طریق خط لوله به اروپا و همچنین تشویق عربستان سعودی به افزایش تولید روزانه نفت خود، به جبران کسری انرژی اتحادیه اروپا بپردازند. این مسئله سبب می‌شود روسیه نیز بر دامنه تقابل خود با اروپا بیفزاید و تهدیدات امنیتی را متوجه این اتحادیه نماید.

اعضای اتحادیه اروپا نیز که از فقدان یک نیروی نظامی و دفاعی منسجم رنج می‌برند، مجبور به همکاری بیشتر با ناتو و آمریکا می‌شوند اما نگرانی فراوان این اتحادیه از تقابل مستقیم با مسکو نیز سبب می‌شود تا وضعیت نامتعادلی در جایگاه اروپا در عرصه بین‌المللی ایجاد شود. در این حالت، وضعیت این اتحادیه همانند بندباز آماتوری است که برای جلوگیری از سقوط خود، طناب اطمینان خود را به یک ستون اصلی متصل کرده است اما کماکان با ترس و لرز گام برمی‌دارد و تلاش می‌کند تا با حفظ تعادل خود و عدم تمایل به چپ و راست، خود را به مقصد برساند.

نهایتاً و با ادامه این روند، اتحادیه اروپا اگرچه توانسته است که ساختار اصلی خود را حفظ کند و حتی دستاوردهای مناسبی در زمینه‌های اقتصادی و تجاری داشته باشد اما کماکان یک «قدرت ناتمام» است که گرایش اصلی آن به سمت غرب است و بدون اتکا به حمایت ایالات متحده آمریکا به ویژه در حوزه نظامی و امنیتی، قادر به تعامل مناسب با جهان نیست. این مسئله سبب شده تا اختیار عمل اعضای اتحادیه اروپا در عرصه‌های دیگر نیز تا حد زیادی سلب شود و تحت‌الشعاع دستورات واشنگتن قرار بگیرد و عملاً سیاست خارجی این اتحادیه توسط کاخ سفید مدیریت شود.

سه جزیره

در این سناریو، شاهد جدایی بریتانیا از اتحادیه اروپا به دلایل سیاسی و بهانه اقتصادی و تشکیل مثلث «لندن، واشنگتن، بروکسل» خواهیم بود.

بریتانیا از همان ابتدا تمایل چندانی به عضویت در اتحادیه واحد اروپایی نداشت و حتی پس از عضویت نیز همواره ساز مخالف اصلی در تصمیم‌گیری‌های این اتحادیه را این کشور می‌نواخت. نگاه جدی فرا آتلانتیکی انگلستان و توجه خاص به ایالات متحده از سوی مقامات ارشد این کشور، سبب شده تا اروپایی‌ها نیز از بریتانیا به عنوان نماینده واشنگتن در این اتحادیه نام ببرند.

با این حال، انگلستان تاکنون عضو اتحادیه اروپا باقی مانده و هر چند در تصمیمات اساسی این اتحادیه نظیر واحد پولی مشترک (یورو) و حتی ویزای واحد «شینگن» هم همکاری نکرد و حاضر به اعطای حقوق ملی خود به اتحادیه اروپا نشد اما در سال‌های اخیر، شاهد تلاش رسانه‌ای این کشور برای فراهم کردن زمینه جدایی از این اتحادیه بوده‌ایم.

دیوید کامرون، نخست‌وزیر فعلی انگلیس وعده داده است در صورتی که در انتخابات سال ۲۰۱۵ پیروز شود، درباره شروط عضویت این کشور در اتحادیه اروپا بار دیگر مذاکره کند و درباره ادامه عضویت انگلیس در این اتحادیه یا خارج شدن از آن، تا اواخر سال ۲۰۱۷ همه‌پرسی برگزار کند.^۱

همچنین، جورج اسبورن، وزیر دارایی فعلی انگلیس ضمن انتقاد از قوانین و پیمان‌های اتحادیه اروپا تصریح کرد، پیمان‌های اتحادیه اروپا باید تغییر کند تا از منافع کشورهای که عضو یورو نیستند نیز حمایت کند. اسبورن گفته است که «تغییر قوانین و پیمان‌های اروپا برای حفظ منافع کشورهای غیر عضو یورو، امکان ادامه عضویت انگلیس در اتحادیه اروپا را فراهم خواهد کرد. اگر منافع کشورهای غیر عضو یورو در اتحادیه اروپا تأمین نشود، آنگاه ما دو راه بیشتر نداریم: یا اینکه به منطقه یورو بپیوندیم که انگلیس این کار را انجام نخواهد داد و یا اینکه از اتحادیه اروپا خارج شویم».^۲

نارضایتی انگلستان از اوضاع اقتصادی بحرانی کشورهای جنوبی عضو اتحادیه اروپا و تحمیل شدن فشار اقتصادی آنان به کشورهای با وضع اقتصادی مناسب نظیر این کشور، در کنار عدم توانایی تصمیم‌گیری صریح و شفاف این اتحادیه در مناسبات بین‌المللی و مقاطع حساس (نظیر آنچه در ماجرای تهاجم یکجانبه ایالات متحده به عراق و همراهی انگلستان بدون توجه به انفعال و عدم دخالت اتحادیه اروپا رخ داد)، سبب شده تا روند جدایی‌طلبی این کشور تسریع شود.

بر این اساس، قرار است انگلستان در سال ۲۰۱۷ همه‌پرسی جدایی از اتحادیه اروپا را برگزار کند و با رأی مثبت مردم این کشور، انگلیس رسماً در سال ۲۰۲۰ از اتحادیه اروپا خارج خواهد شد. خروج انگلیس با اقتصادی به حجم دو و نیم تریلیون دلار که ششمین اقتصاد بزرگ جهان است، از اتحادیه اروپا، ضربه سختی به ساختار همگرایی این اتحادیه وارد می‌کند؛ چرا که هم روند رو به جلوی افزایش کمی و کیفی اعضای اتحادیه را برهم می‌زند و هم علاوه بر ریختن قبح خروج از اتحادیه که در سال‌های گذشته تلاش بسیاری برای جلوگیری از آن صورت گرفت (مانند ماجرای بحران اقتصادی یونان و حفظ این کشور در اتحادیه اروپا به هر قیمت)، موفقیت اقتصادی و تجاری اتحادیه را نیز که تاکنون برگ برنده اصلی آن برای تبدیل شدن به یک بلوک قدرتمند و تأثیرگذار جهانی بود، دچار خدشه جدی می‌کند.

برهم خوردن سیستم یکپارچه اقتصادی اتحادیه اروپا، این بلوک اقتصادی را دچار تلاطم‌های مختلف و شدیدی کرده و باعث شده تا سایر اعضا هم به فکر حفظ دستاوردهای اقتصادی خود باشند و اولویت‌های ملی را به منافع اروپایی ترجیح دهند.

^۱ <http://www.iribnews.ir/newstext.aspx?ID=2338544>

^۲ <http://www.tasnimnews.com/home/single/251298>

از سوی دیگر، ایالات متحده نیز اگرچه موافق جدایی انگلستان از اتحادیه اروپا و برهم خوردن یکپارچگی آن نیست اما به دلیل تمایلات نزدیک لندن و واشنگتن، به حمایت از این کشور می‌پردازد و در عین حال، تلاش‌هایی را نیز برای جلوگیری از تکرار این مسئله توسط سایر کشورهای عضو انجام می‌دهد.

در این شرایط، وضعیت کشورهای غربی و توزیع قدرت در آن به سه جزیره جدا از هم تبدیل شده که همچنان دارای یک اتاق فرماندهی واحد نیست و با وجود سیطره قدرت کاخ سفید، نگرانی‌هایی از جانب لرزش پایه‌های سست اتحادیه اروپا وجود دارد، جایگاه تأثیرگذار اتحادیه دچار خدشه جدی شده و دستاوردهای اقتصادی آن نیز تحت‌الشعاع عدم موفقیت در پیشبرد سیاست همگرایی این اتحادیه قرار گرفته است.

گره - سگ

عدم موفقیت ایالات متحده در حل مسائل اروپای شرقی و به ویژه بحران اوکراین، سران اتحادیه اروپا را به سمت تلاش قطعی و جدی برای تشکیل یک قدرت امنیتی و نظامی اروپایی فارغ از ناتو سوق داده است. تشکیل «ارتش واحد اروپایی» در دستور کار کمیسیون و پارلمان اروپا قرار گرفته است و بنا بر پیش‌بینی‌های صورت گرفته توسط اندیشمندان علم روابط بین‌الملل، این اتحادیه در مسیر تبدیل شدن به یک ابرقدرت جهانی قرار دارد.

۲۸ کشور عضو اتحادیه اروپا در جلسات فشرده کاری خود نهایتاً به این نتیجه رسیده‌اند که نباید در زمینه دفاعی و نظامی وابسته به آن سوی آتلانتیک باشند؛ چرا که فارغ از زیر سؤال رفتن استقلال سیاسی اتحادیه اروپا، ماجرای بحران اوکراین اثبات کرده است که عصر حکمرانی یکجانبه واشنگتن بر عرصه روابط بین‌المللی به پایان رسیده و قدرت‌های نوظهوری در حال تغییر فضا هستند و به همین دلیل، این اتحادیه هم باید هرچه سریع‌تر جایگاه خود را در مناسبات قدرت، مشخص کند.

کنترل قدرت نظامی آلمان در ارتش واحد اروپایی هم یکی دیگر از انگیزه‌های تسریع در پیشبرد این طرح است. این امر به صورت کاملاً نمایان، ناخرسندی واشنگتن را به دنبال دارد؛ چرا که ایالات متحده آمریکا تاکنون حاضر به اعطای امتیازات و اختیارات فراوانی به اعضای اتحادیه اروپا شده است تا جلوی استقلال نظامی این اتحادیه از ناتو و تشکیل یک ارتش اروپایی خالص گرفته شود. به همین دلیل، تلاش اتحادیه اروپا به منظور اجرای طرح ارتش اروپایی با مخالفت سرسختانه واشنگتن روبرو شده است.

پافشاری اعضای اتحادیه بر پیگیری طرح موردنظر خود، سبب تیره شدن روابط خوب کشورهای دو سوی آتلانتیک شده و اگرچه مناسبات گسترده طرفین را همچنان حفظ کرده اما مشاجرات لفظی شدیدی را میان واشنگتن و بروکسل منجر شده است.

کاخ سفید تلاش می‌کند تا با ارائه همزمان مشوق‌های جدید و تنبیه‌های اقتصادی و سیاسی، اتحادیه اروپا را از پیگیری ادامه این طرح منصرف کند اما در سوی مقابل، اعضای اتحادیه که هنوز در شوک درگیری‌های شرق اروپا و ظهور مجدد یک روسیه خطرناک در همسایگی خود هستند، بر خواسته‌ی خود پافشاری می‌کنند. نزاع میان طرفین سبب می‌شود تا مسکو و پکن به دنبال ترفیع جایگاه خود در مناسبات نظم نوین جهانی با استفاده از موقعیت پیش آمده باشند و واشنگتن نیز که جایگاه تراز اول خود را در خطر می‌بیند، از سنگ‌اندازی در مسیر رو به جلوی اتحادیه اروپا کوتاهی نکند. ادامه این روند سبب توقف سیر صعودی تأثیرگذاری اتحادیه اروپا بر مناسبات جهانی شده و مانع از تبدیل شدن این اتحادیه به یک «بلوک قدرت» در جهان می‌شود.

کنفدرالیسم

این سناریو به یکی از محتمل‌ترین پیش‌بینی‌ها در زمینه آینده اتحادیه اروپا که بحث تبدیل این اتحادیه به یک کنفدراسیون منطقه‌ای در قاره اروپا است، می‌پردازد.

کنفدرالیسم یک نظام مدیریتی است که طی آن، دو یا چند کشور، مقادیر محدودی از اختیارات و قدرت خود را به یک دولت فراملی مشترک تفویض می‌کنند. در یک نظام فدرال، قدرت میان واحدهای حکومتی محلی و ملی تقسیم شده است که هر دو نسبت به شهروندان، اعمال حاکمیت کرده و نسبت به آنان پاسخگو هستند اما در نظام کنفدرالی، قدرت توسط ایالت‌های مستقل همچنان حفظ می‌شود و دولت مرکزی قدرت خود را از ایالت‌های به عاریت می‌گیرد و رابطه‌ی مستقیمی میان دولت مرکزی و شهروندان وجود ندارد. ایالات اختیارات به خصوصی را به یک نهاد بالاتر منتقل می‌کنند تا راحتی، امنیت دسته‌جمعی و کارآمدی آنها افزایش یابد.

در نظام کنفدرال، دولت‌ها همچنان اقتدار تام دارند و آن نهاد بالاتر نسبتاً ضعیف است. این نهاد تنها بنا به صلاحدید واحدهای محلی وجود دارد و تنها می‌تواند در اموری فعالیت کند که واحدهای محلی اجازه‌ی آن را داده باشند.

در این سناریو، اتحادیه اروپا به دلیل مشکلات و موانع متعددی که بر سر راه همگرایی خود دارد، نظام کنفدرالی را برای ادامه حیات خود و جلوگیری از فروپاشی ساختاری، توصیه کرده است. این نسخه به دنبال سیاست‌ها و اعتراضات صورت گرفته از سوی کشورهای قدرتمند اروپا نظیر آلمان و انگلیس در زمینه‌های گوناگون به ویژه حوزه اقتصادی، برای حیات اتحادیه اروپا و جلوگیری از فروپاشی ساختاری آن ارائه شده است.

آلمانی‌ها همواره بر طبل اعتراض می‌کوبند که چرا چوب بحران اقتصادی کشورهای نظیر یونان و اسپانیا باید لای چرخ توسعه شتابان صنعتی و اقتصادی این کشور قرار بگیرد و بار سنگین نجات کشورهای جنوبی و ضعیف اروپا بر دوش این کشور باشد و مانع از تسریع در روند توسعه اقتصادی آلمان شود.

انگلستان هم با دلیل فوق و همچنین انتقاد از عدم انسجام تصمیم‌گیری در میان اعضای اتحادیه اروپا، خواهان کسب اختیارات بیشتر ملی و کاهش اختیارات اتحادیه به عنوان یک نهاد فراملی است.

اعمال فشار از سوی این کشورها و عدم توانایی ایستادگی اتحادیه اروپا به منظور گذر از مشکلات فراوانی که در عرصه بین‌المللی با آن دست به گریبان است، سبب شده تا سیستم کنفدرالی به عنوان رویکرد آتی این اتحادیه در حوزه همگرایی اتخاذ شود. در این سیستم، اگرچه برخی از اختیارات کشورهای عضو به اتحادیه واگذار شده است اما کشورهای عضو همچنان دست بالا را داشته و اتحادیه اروپا طی فرایندی از مذاکره و چانه‌زنی میان دولت‌های ملی اداره می‌شود.

کشورهای عضو همچنان واحدهای مجزا با هویت‌های جداگانه هستند، نیروهای دفاعی ملی و سیاست خاص خود را دارند، می‌توانند معاهدات دو یا چندجانبه با سایر کشورها امضا کنند و همچنان می‌توانند مدعی باشند که نهادهای اتحادیه اروپا بنا به نظر آنها وجود دارند و فعالیت می‌کنند.

اتحادیه اروپا به نهادی داوطلبانه تبدیل شده که کشورهای عضو می‌توانند در صورت تمایل، آن را ترک کنند و این اقدام به لحاظ حقوقی، تجزیه‌طلبی تلقی نمی‌شود.

تنها رابطه‌ی مستقیم میان شهروندان و اتحادیه اروپا همان پارلمان اروپاست که با انتخابات مستقیم تشکیل می‌شود. سایر نهادهای اتحادیه مانند کمیسیون اروپا، شورای وزیران و شورای اروپا اساساً توسط دولت‌های کشورهای عضو برگزیده شده و از جانب آنان اختیار می‌یابند.

دولت اروپایی واحدی وجود ندارد؛ چرا که اتحادیه اروپا رهبران قوی مانند رئیس‌جمهور، وزیر امور خارجه و کابینه ندارد و تنها حس ضعیفی از هویت اروپایی میان ساکنین این اتحادیه جاری است.

اتحادیه اروپا، پرچم و سرود خاص خود را دارد اما اکثر شهروندان همچنان نسبت به پرچمها و سرود ملی و دیگر نمادهای وطنی خود احساس تعلق و وفاداری بیشتری دارند.

در پایان، پس از تمام تلاش‌ها و اقداماتی که در زمینه ایجاد یک کشور واحد اروپایی از سوی سیاستمداران و نظریه‌پردازان معاصر صورت گرفت، تجربه اتحادیه اروپا نشان خواهد داد که همگرایی منطقه‌ای با وسعتی در حد یک قاره، تجربه‌ای موفق نبوده و نهایتاً می‌تواند به یک کنفدراسیون ضعیف با اختیارات نمادین تبدیل شود و خبری از ایالات متحده اروپا نخواهد بود.

۴- بحث و نتیجه‌گیری

با در نظر گرفتن سناریوهای فوق، اینگونه به نظر می‌رسد که اتحادیه اروپا که هم‌اکنون دارای ۲۸ عضو است و به عنوان یکی از بزرگ‌ترین اتحادیه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی جهان شناخته می‌شود، بر سر راه رسیدن به هدف نهایی خود یعنی تبدیل شدن به ایالات متحده اروپا با موانع و مشکلاتی بسیار بزرگ روبرو است که همین مسئله سبب می‌شود تا خوش‌بینانه‌ترین هواداران روند همگرایی قاره اروپا نیز نتوانند به صراحت از آینده روشن این اتحادیه سخن به میان آورند.

بحران‌های اقتصادی، معضلات اجتماعی، تفاوت‌های گسترده فرهنگی و از همه مهم‌تر، عدم وجود یک نظام واحد دفاعی و نظامی که بتواند سطح تأثیرگذاری اتحادیه اروپا در عرصه بین‌المللی را از یک اتحادیه اقتصادی موفق بالاتر ببرد، سبب شده تا افق پیش روی این اتحادیه چندان روشن نباشد و تمامی تلاش‌ها معطوف به حفظ وضع موجود و جلوگیری از فروپاشی ساختار این اتحادیه باشد؛ نه تلاش برای تبدیل آن به یک کشور واحد اروپایی.

ناخشنودی مردم اروپا از اقدامات سال‌های اخیر این اتحادیه و رأی منفی بسیاری از شهروندان اروپایی به قانون اساسی اتحادیه اروپا که سبب شد تا سطح توافقات ۲۸ کشور عضو این اتحادیه در حد معاهدات منطقه‌ای پایین بیاید، نشان از راه سخت و حتی به عقیده برخی از فعالان حوزه روابط بین‌الملل، غیرممکن این اتحادیه در مسیر رسیدن به اروپای واحد دارد.

از سوی دیگر، تحولات اخیر سیاسی در مرجع اصلی قانون‌گذاری این اتحادیه، درصد احتمال وقوع سناریوهای فوق را بسیار بالا برده است. گذشته از حضور کمرنگ مردم در انتخابات اخیر پارلمان اروپا که نشانه‌ی نارضایتی عمومی است، با پیروزی احزاب مخالف اتحادیه اروپا که راست افراطی تلقی می‌شوند، از این پس باید شاهد رشد اختلافات داخلی در پارلمان اروپا بود.

به عنوان مثال، فرانسه با وجود اینکه یکی از مؤسسان اتحادیه اروپا است، در انتخابات پارلمانی اخیر (سال ۲۰۱۴)، شاهد بیشترین حد مخالفت با اتحادیه اروپا بود. در انگلیس، حزب «استقلال» که خواستار خروج این کشور از اتحادیه اروپاست، رأی بالایی به دست آورد و سبب شد تا تردیدهای فراوانی در مورد آینده جایگاه انگلستان در اتحادیه اروپا ایجاد شود. این وضعیت در بیشتر کشورهای عضو اتحادیه اروپا تکرار شد.

نگاهی به سناریوهای مطرح شده، مشخص می‌کند که حداقل طی دهه آینده قرار نیست تحول خاصی در جهت تثبیت و تقویت همگرایی اتحادیه اروپا صورت بگیرد و اگر تغییر موقعیت خاصی در این زمینه متصور باشد، در جهت کاهش همگرایی و تضعیف ساختار یکپارچه این اتحادیه است؛ نه تقویت آن. این مسئله از آنجایی قابل اهمیت است که کشورهای اروپایی از ابتدا با هدف بازگرداندن قاره اروپا به جایگاه پیشین خود در مناسبات قدرت جهانی (مانند شرایط پیش از دو جنگ جهانی)، اقدام به تأسیس اتحادیه اروپا کردند ولی اکنون در ادامه مسیر با شرایطی روبرو شده‌اند که این رؤیا حداقل طی دهه آینده قابل تحقق نخواهد بود و نظم نوین جهانی اجازه قدرت‌نمایی مجدد اروپا به عنوان یک قطب تأثیرگذار بین‌المللی را نخواهد داد.

منابع

- ۱- حاجیانی ابراهیم. (۱۳۹۰). مبانی و اصول آینده پژوهی، تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- ۲- خالوزاده سعید. (۱۳۹۰). اتحادیه اروپایی (ویراست دوم)، تهران، انتشارات سمت.
- ۳- دوئرتی جیمز، فالتزگراف رابرت. (۱۳۷۲). نظریه‌های روابط بین‌الملل، ترجمه علیرضا طیب، وحید بزرگی، تهران، نشر قومس.
- ۴- قوام عبدالعلی و کیانی داود. (۱۳۸۹). اتحادیه اروپا و هویت، امنیت و سیاست، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.