



The Effectiveness of the European Union's Soft Power in International Order-Building: An Analysis of Public Diplomacy and Enlargement Policy

Mohaddeseh Ghavami Pour Sarshkeh ¹

Amirreza Mahmoudi²

Ali Jamshidi Poura³

Abstract

The European Union, as a unique actor in international relations, has been able to play an effective role in promoting peace, stability, and the spread of global values through the strategic use of soft power. This article examines the sources, instruments, and limitations of the EU's soft power and demonstrates how the Union, by leveraging public diplomacy, cultural appeal, human rights promotion, and especially its enlargement policy, has exerted influence beyond its military capacities in global politics. The findings suggest that the enlargement process, as a distinctive tool of the EU's soft power, has been effective in encouraging neighboring countries to voluntarily adopt European norms and standards. At the same time, challenges such as internal crises, the lack of unified hard power, and increasing regional instability limit the scope of this tool's influence. This study argues that, in the current international order, soft power—particularly in the form of multilateralist and institution-building policies—remains a strategic advantage of the European Union compared to other global actors.

Keywords: soft power, European Union, international politics, public diplomacy, enlargement policy, global order

¹ PhD Student in Criminal Law and Criminology, Lahijan Branch, Islamic Azad University, Lahijan, Iran.

mohaddesehghavamipour@gmail.com

² Assistant Professor, Department of Law, Lahijan Branch, Islamic Azad University, Lahijan, Iran.

amirreza.mahmodi@gmail.com

³ M.A. in Criminal Law and Criminology, Islamic Azad University, Lahijan, Iran

jamshidipourali@gmail.com



کارآمدی قدرت نرم اتحادیه اروپا در نظم سازی بین المللی: بررسی

دیپلماسی عمومی و سیاست گسترش

محدثه قوامی پور سرشکه^۱ - امیررضا محمودی^۲ - علی جمشیدی پور^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۲/۲۶

چکیده

اتحادیه اروپا به عنوان یک بازیگر بی بدیل در عرصه روابط بین الملل، توانسته است با بهره گیری هدفمند از قدرت نرم، نقشی مؤثر در ایجاد صلح، ثبات و گسترش ارزش های جهانی ایفا کند. این مقاله به بررسی منابع، ابزارها و محدودیت های قدرت نرم اتحادیه اروپا پرداخته و نشان می دهد که این اتحادیه چگونه با استفاده از دیپلماسی عمومی، جذابیت فرهنگی، حمایت از حقوق بشر و به ویژه سیاست گسترش، توانسته نفوذی فراتر از ظرفیت های نظامی خود در سیاست جهانی داشته باشد. یافته ها حاکی از آن است که فرآیند گسترش، به عنوان ابزار منحصربه فرد قدرت نرم اتحادیه، در ترغیب کشورهای پیرامونی به پذیرش داوطلبانه هنجارها و استانداردهای اروپایی مؤثر بوده است. درعین حال، چالش هایی همچون بحران های داخلی، نبود قدرت سخت یکپارچه و افزایش بی ثباتی منطقه ای، دامنه تأثیرگذاری این ابزار را محدود می سازد. این مطالعه استدلال می کند که در شرایط کنونی نظم بین الملل، قدرت نرم - به ویژه در قالب سیاست های چندجانبه گرایانه و نهاد ساز - همچنان مزیت استراتژیک اتحادیه اروپا در مقایسه با سایر بازیگران جهانی محسوب می شود.

واژگان کلیدی: قدرت نرم، اتحادیه اروپا، سیاست بین الملل، دیپلماسی عمومی

^۱ دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم شناسی، واحد لاهیجان، دانشگاه آزاد اسلامی، لاهیجان،

mohadesehghavamipour@gmail.com

ایران (نویسنده مسئول)

^۲ استادیار گروه حقوق، واحد لاهیجان، دانشگاه آزاد اسلامی، لاهیجان، ایران

^۳ کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی، لاهیجان، ایران

مقدمه

اتحادیه اروپا به عنوان یک ساختار فراملی پیچیده و نوظهور، توانسته است در بستری که برای قرن‌ها خاستگاه جنگ‌ها و تعارضات بوده است، الگویی بی‌بدیل از صلح پایدار و ثبات سیاسی ارائه دهد. در مقایسه با سایر نقاط جهان، اروپا توانسته شرایطی ویژه و بی‌نظیر از همزیستی مسالمت‌آمیز را محقق سازد. این اتحادیه، با برخورداری از زیرساخت‌های توسعه‌یافته در حوزه‌های اقتصادی، علمی، فناوریانه و همچنین با نهادینه‌سازی اصول دموکراسی، حقوق بشر و حاکمیت قانون، در جایگاه یک قدرت نرم مؤثر در سطح جهانی قرار گرفته است.

در زمانی که بسیاری از نظام‌های سیاسی جهان در مسیر اقتدارگرایی و انزواگرایی گام برمی‌دارند، اتحادیه اروپا با تأکید بر ارزش‌های لیبرال دموکراتیک و حقوق بشری، نقش فعالی در ترویج هنجارهای بین‌المللی ایفا می‌کند. راهبرد سیاست خارجی این اتحادیه عمدتاً بر بهره‌گیری از ابزارهای نرم و جذب مبتنی است، نه بر اجبار و تهدید. در جهانی که پیچیدگی‌های ژئوپلیتیکی و آشوب‌ناشی از ناکارآمدی ابزارهای سنتی قدرت روزبه‌روز افزایش می‌یابد، اتحادیه اروپا تمرکز خود را بر تأثیرگذاری از طریق قدرت نرم، به‌ویژه از مسیر مشروع‌سازی ارزش‌ها و هنجارهای خود، معطوف کرده است.

نبود توان نظامی یکپارچه در قالب ارتش مشترک، امکان استفاده از قدرت سخت را برای اتحادیه اروپا به شدت کاهش داده است. با این حال، مزیت‌های اقتصادی و اجتماعی آن، از جمله برخورداری از بزرگ‌ترین بازار مصرفی جهان، نظام رفاهی پیشرفته، و جذابیت فرهنگی، این نهاد را به مقصدی مطلوب برای مهاجرت، زندگی، کار و تعاملات بین‌المللی بدل کرده است. پذیرش گسترده الگوهای فرهنگی و سبک زندگی اروپایی، حتی در دوردست‌ترین نقاط جهان، گواهی بر ظرفیت نرم‌افزاری بالای این اتحادیه است.

علی‌رغم برداشت‌های متناقضی که از نقش اتحادیه اروپا در نظام بین‌الملل وجود دارد - از جمله توصیف آن به‌عنوان غولی اقتصادی، کوتوله‌ای سیاسی یا کنشگری نظامی ناتوان - پرسش اصلی این است که چنین ساختار غیرمتمرکزی چگونه توانسته در فرآیندهای سیاست جهانی اثرگذار باشد؟ این پژوهش در پی پاسخ به همین پرسش است؛ با تمرکز بر ظرفیت‌ها و سازوکارهای قدرت نرم اتحادیه اروپا.

در مسیر تحلیل، ابتدا چارچوب مفهومی قدرت نرم تبیین می‌شود، سپس منابع و ابزارهای عملیاتی قدرت نرم اتحادیه اروپا مورد واکاوی قرار می‌گیرد. در ادامه، سیاست گسترش به‌عنوان یک ویژگی متمایز و راهبردی از قدرت نرم این اتحادیه تحلیل خواهد شد و در نهایت، موانع و چالش‌هایی که تأثیرگذاری قدرت نرم اروپا را محدود می‌سازند، بررسی می‌شود.

۱. تحلیل مبانی نظری قدرت نرم و تمایز آن از قدرت سخت در نظم نوین بین‌الملل

قدرت نرم مفهومی است که به توانایی یک بازیگر در تحقق اهداف خود از طریق جذب و اقناع، بدون بهره‌گیری از اجبار یا پاداش‌های مادی دلالت دارد. این نوع قدرت زمانی به بالاترین حد کارایی خود می‌رسد که اقدامات و ارزش‌های آن بازیگر در نگاه سایر کنشگران، مشروع و شایسته پیروی تلقی شود؛ به‌ویژه زمانی که فرهنگ، نظام ارزشی، و سیاست‌های داخلی و خارجی آن از جاذبه‌ای ذاتی برخوردار باشند. در این وضعیت، کشورها نه به دلیل اجبار، بلکه به واسطه میل و اشتیاق درونی به پذیرش آن ارزش‌ها، رفتار خود را با خواسته‌های بازیگر منبع قدرت نرم تطبیق می‌دهند. قدرت نرم توانایی اقناع دیگران به پذیرش اهداف سیاسی و راهبردی از طریق مشروعیت‌بخشی به آن اهداف و ایجاد جذابیت، بدون بهره‌گیری از زور یا فریب است (فدوی بنده‌قزایی و گرامیان، ۱۳۹۰، ص. ۷۹).

در واقع، قدرت نرم برخاسته از عناصر ناملموس مانند فرهنگ، میراث تاریخی، الگوهای سیاسی، و ارزش‌های اخلاقی است. این نوع قدرت زمانی مؤثر واقع می‌شود که بازیگر بتواند

منافع خود را در قالب منافع جهانی بازنمایی کند و با تکیه بر ابزارهای نمادین و گفتمانی، به‌عنوان یک مرجع اخلاقی و فرهنگی در نظام بین‌الملل شناخته شود. در این چارچوب، تأثیرگذاری نه از مسیر اجبار، بلکه از مسیر جلب اعتماد، پذیرش و احساس مشترک در میان ملت‌ها حاصل می‌شود. قدرت نرم از این حیث، ناظر بر نفوذ در دل و ذهن مخاطبان است و از مسیر رضایت عمومی و درک مشترک، به تحقق اهداف سیاست خارجی می‌انجامد (موسوی‌زارع، زرقانی، و امیرفخریان، ۱۴۰۱، ص. ۱۶۷).

در تحلیل مقایسه‌ای، قدرت سخت و قدرت نرم را می‌توان دو رهیافت متمایز در تأثیرگذاری بر رفتار سایر بازیگران تلقی کرد. قدرت سخت مبتنی بر اجبار و ابزارهای فیزیکی همچون نیروی نظامی، تحریم اقتصادی یا تطمیع مالی است و الگوی رفتاری آن به اعمال مستقیم اراده از طریق دستور و تهدید منتهی می‌شود. در مقابل، قدرت نرم متکی بر جذب و تعیین دستور کار از طریق عناصر فرهنگی، سیاسی و نهادی است و نوعی تأثیرگذاری از طریق الگوسازی و الهام‌بخشی را دنبال می‌کند. در این میان، منابعی چون سبک زندگی، نهادهای دموکراتیک، سیاست‌های مشروع، و ارزش‌های جهانی، ستون‌های قدرت نرم را شکل می‌دهند (فتاحی اردکانی، مسعودنیا و امام‌جمعه‌زاده، ۱۳۹۷، ۱۱).

۲ منابع تولید قدرت نرم در اتحادیه اروپا

قدرت نرم، زمانی بیشترین کارایی را دارد که فرهنگ و سیاست‌های یک بازیگر بین‌المللی نه تنها بازتاب‌دهنده ارزش‌های جهانی، بلکه هم‌راستا با منافع مشترک ملت‌ها باشد. در چنین شرایطی، تصویر مشروعیت و مسئولیت‌پذیری ایجادشده از سوی آن بازیگر، به شکل چشمگیری احتمال پذیرش اهدافش از سوی سایر کنشگران را افزایش می‌دهد. بنابراین، سیاست‌های داخلی و خارجی یک دولت یا نهاد فراملی مانند اتحادیه اروپا، نقش بنیادی در تولید و تقویت سرمایه نرم آن ایفا می‌کنند. نظام ارزشی حاکم، نوع تعامل با شهروندان، پایبندی به اصول حقوق بشر، و شیوه مشارکت در ترتیبات بین‌المللی، همگی از جمله

عناصری هستند که می‌توانند موجب جذب یا دفع سایر کشورها شوند در این میان، نهادینه‌سازی اصول دموکراتیک و رعایت حقوق بنیادین بشر در سطح ملی، همراه با سیاست‌های چندجانبه‌گرا و مشارکت‌محور در عرصه جهانی، زمینه‌ساز افزایش مشروعیت و نفوذ نرم اتحادیه اروپا می‌گردند. زمانی که این اتحادیه به‌جای کنش یک‌جانبه، بر گفت‌وگو، همکاری و تقویت صلح جهانی تمرکز می‌کند، توانایی‌اش برای شکل‌دهی به رفتار و ترجیحات دیگر کشورها به شکل معناداری افزایش می‌یابد. به بیان دیگر، جذابیت اتحادیه اروپا از پیوند بین تعهدات داخلی به ارزش‌های مدنی و رفتار مسئولانه در نظام بین‌الملل ناشی می‌شود، و همین امر آن را به الگویی معتبر برای دیگر کشورها تبدیل کرده است. (اطه‌ری، ۱۳۹۰، ۱۱۱)

جذابیت، داوطلبی در کار سخت برای اصلاحات، حسن نیت و اعتمادپذیری؛ اجزای حیاتی برای همکاری و ادغام در اتحادیه اروپا هستند. هماهنگی سیاست رسمی و غیررسمی، به دولت‌های اتحادیه اروپا امکان می‌دهد تا در تأثیرگذاری بر دنیای خارج به صورت متحد عمل کنند. اتحادیه اروپا یک ائتلاف داوطلبانه است. وقتی فرهنگ و ایدئولوژی یک کشور جذاب باشد، دیگران مشتاقانه به دنبال پیروی از آن می‌روند. جذابیت و اعتبار اتحادیه اروپا قبل از هر چیز از خود اتحادیه نشأت می‌گیرد. اگرچه برخی متفکران استدلال می‌کنند که ساختار غیرمتمرکز آن مانعی برای تبدیل شدن به یک بازیگر جهانی است، ساختار نهادی چندبازیگره اتحادیه نقش بسیار مهمی در ادغام ایفا می‌کند. از آنجا که اتحادیه اروپا می‌تواند منافع و ارزش‌های خود را به عنوان ارزش‌های جهانی ارائه دهد، اقدامات آن در چشم دیگران مشروع‌تر به نظر می‌رسد. سنت کار هماهنگ بین کشورهای اتحادیه اروپا و ارزش‌های مشترک، باعث می‌شود که اتحادیه یک ائتلاف داوطلبانه باشد. از آنجا که فرهنگ اتحادیه اروپا حاوی ارزش‌های جهانی است و سیاست‌های آن در خدمت ارزش‌ها و منافع است که دیگران نیز در آن سهیم هستند، به دلیل روابط مسئولیت و جذابیتی که

ایجاد می‌کند، احتمال دستیابی به نتایج مورد نظر آن بیشتر می‌شود. (Volten, 2016, p. 93)

پورتلند، که به خاطر مطالعات در زمینه دیپلماسی عمومی مشهور است، گزارشی با عنوان "رتبه‌بندی جهانی قدرت نرم ۳۰ برتر ۲۰۱۷" منتشر کرد. در این گزارش، ۳۰ کشور پیشرو جهان در زمینه قدرت نرم رتبه‌بندی شده‌اند. شاخص قدرت نرم ۳۰ که توسط پورتلند تهیه شده، هدف خود را جامع‌ترین و مقایسه‌ای‌ترین ارزیابی قدرت نرم جهانی قرار داده است. این شاخص با ترکیب داده‌های عینی و نظرسنجی‌های بین‌المللی، به دنبال ارائه شفاف‌ترین تصویر از داده‌های قدرت نرم جهانی است. نظرسنجی‌های عمومی در مقیاس جهانی و در تمام مناطق انجام می‌شود. داده‌های عینی شامل حوزه‌های حکومت، دیجیتال، فرهنگ، کارآفرینی، قرارداد و آموزش است و ۷۰ درصد شاخص را تشکیل می‌دهد. داده‌های نظرسنجی شامل حوزه‌های آشپزی، محصولات فناوری، دوستی، فرهنگ، کالاهای لوکس، سیاست خارجی و قابلیت زندگی است و ۳۰ درصد باقیمانده شاخص را تشکیل می‌دهد (Portland, 2017, p. 11)

همانطور که در گزارش پورتلند مشاهده می‌شود، اکثریت قریب به اتفاق کشورهای اتحادیه اروپا در میان سی کشور برتر با بالاترین قدرت نرم قرار دارند. طبق این گزارش، برجسته‌ترین بازیگر در حوزه قدرت نرم در سال ۲۰۱۷، فرانسه است که عضو اتحادیه اروپا نیز می‌باشد. فرانسه به تنهایی قادر به تولید قدرت نرم بیشتری نسبت به سایر کشورهاست. هنگامی که کشورهای عضو اتحادیه اروپا به عنوان یک کل در نظر گرفته می‌شوند، تأثیر قدرت نرم ایجاد شده به سطحی می‌رسد که می‌تواند چندین برابر نزدیک‌ترین رقبای خود باشد. این گزارش، به دلیل ارزیابی بیشتر بر اساس کشور، در ارزیابی تأثیر قدرت نرم ایجاد شده توسط اتحادیه اروپا به عنوان یک کل ناقص است. با وجود داده‌های ناقص ارائه شده در گزارش،

هنگامی که قدرت نرم اعضای اتحادیه اروپا که در گزارش ذکر شده‌اند جمع می‌شود، به وضوح می‌توان شکاف تقریباً غیرقابل پُرشدنی را بین اتحادیه و سایر رقبایش مشاهده کرد. اتحادیه اروپا نقش جهانی خود را بر اساس معرفی ارزش‌ها و هنجارهای خاص به جامعه بین‌المللی بنا می‌کند. (Terzi, 2014, p. 547) از آنجا که درک اتحادیه اروپا از خود به عنوان یک پروژه صلح فراگیر است، وظیفه اولیه خود را گسترش منطقه صلح و ثبات خود به محیط اطراف تعیین کرده است. اروپا، که توانسته است یک سیستم صلح پایدار را به جای رقابت بین کشورهای تجربه جنگ‌های جهانی اول و دوم که از بستر اروپا آغاز شدند، این واقعیت را برجسته می‌کند که قاره اروپا تا نیمه قرن بیستم، نه نماد صلح، بلکه منشأ بحران‌های بین‌المللی بوده است. اتحادیه اروپا، که پس از این تحولات بنیان‌گذاری شد، کوشید با الگوسازی از همکاری‌های فراملی، نوعی همگرایی منطقه‌ای را پیش ببرد. این تلاش‌ها اگرچه در داخل قاره تا حدی به مهار تنش‌های مزمن کمک کرده‌اند، اما تعمیم آن به عنوان "مدلی جهان‌شمول" محل تردید است. الگویی که اتحادیه اروپا به سایر مناطق ارائه می‌دهد، در بسیاری از موارد نه با منطق بومی‌سازی، بلکه با فرض برتری هنجارهای اروپایی عرضه شده است؛ که این رویکرد، خطر بازتولید نابرابری‌های نمادین را به همراه دارد.

ادعای اتحادیه اروپا مبنی بر ترویج ارزش‌های جهان‌شمول مانند دموکراسی، حقوق بشر و حاکمیت قانون، در عمل با چالش‌هایی جدی مواجه بوده است. به‌ویژه هنگامی که سیاست‌های این نهاد با منافع ژئوپلیتیک کشورهای عضو هم‌راستا نبوده‌اند، اولویت‌های امنیتی و اقتصادی غالباً جایگزین اصول اخلاقی شده‌اند. از این رو، تصویر اتحادیه به عنوان کنشگری صرفاً نرم و فراملی، تصویری یک‌دست نیست و درک آن نیازمند تفکیک میان گفتمان رسمی و واقعیت‌های عملی است (Keukeleire, Delreux, 2014:56).

با این حال، نمی‌توان انکار کرد که ساختار اجتماعی اروپا، به واسطه تجربه‌های پرتنش تاریخی، به تدریج به پذیرش سازوکارهای نهادمند حل و فصل اختلافات رسیده است. اما این

فرآیند بیشتر حاصل تجربه زیسته از درگیری‌های درون‌قاره‌ای است تا صدور ارادی الگویی از ابتدا موفق. به تعبیر هابرماس پیچیدگی تاریخی اروپا باعث شده که این قاره در مدیریت تضادهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کارآمدتر عمل کند؛ با این حال، چنین ظرفیتی الزاماً در بافت فرهنگی یا تاریخی دیگر مناطق جهان قابل بازتولید نیست.

از این منظر، ادعای اتحادیه اروپا مبنی بر ایفای نقش پیشگام در تدوین و ترویج هنجارهای بین‌المللی باید در چارچوبی انتقادی مورد بررسی قرار گیرد؛ چراکه این نهاد، علیرغم دستاوردهایش، همچنان با تضادهای درونی، ناکارآمدی‌های تصمیم‌گیری، و ناهماهنگی میان ارزش‌های اعلام‌شده و عملکرد واقعی مواجه است (Habermas, 2007: 46).

بزرگ‌ترین مشکل اتحادیه اروپا، دشواری‌های فرآیندهای تصمیم‌گیری است. اما این مشکل می‌تواند از دیدگاهی مثبت نیز تفسیر شود. هر کشور عضو اتحادیه اروپا حق اظهارنظر دارد و می‌تواند دیدگاه‌ها و خواسته‌های خود را آزادانه بیان کند. اگرچه تعادل بهینه بین کارآیی و دموکراسی همچنان یک مشکل بزرگ تلقی می‌شود، اما این وضعیتی است که باید برای کارآیی و عملکرد سیستم تحمل شود مکانیسم تصمیم‌گیری و ماهیت پیچیده اتحادیه اروپا، به جای اینکه مانعی برای پیشرفت اتحادیه اروپا باشد، نتیجه سازگاری با زمینه جهانی است. اتحادیه اروپا در دنیایی که وابستگی متقابل در حال افزایش است، با حفظ استقلال خود و تقسیم قدرت، الگویی برای بقیه جهان ایجاد می‌کند. (Cini, 2007: 445)

از آنجا که اتحادیه اروپا توانسته صلح و رفاه را در تقریباً تمام یک قاره تأمین کند، جذابیت و اعتبار جهانی آن به طور فوق‌العاده‌ای بالاست. مذاکرات بین‌المللی که اتحادیه اروپا تأیید می‌کند، تأثیرگذارتر است. از آنجا که می‌تواند تعادل بهینه‌ای بین استقلال و تقسیم قدرت برقرار کند، در مذاکرات بین‌المللی مؤثرتر عمل می‌کند. با ایجاد الگویی برای همزیستی مسالمت‌آمیز در جهان، می‌تواند باعث شود که دیگران نیز اهداف آن را بپذیرند. از آنجا که

می‌تواند مطابق با روح زمان عمل کند و در این زمینه نقش پیشرو ایفا می‌کند، حضور، تأثیر و اعتبار آن در سیاست جهانی همواره در حال افزایش است.

توانایی اتحادیه اروپا در ارائه اهداف سیاسی خود به عنوان ارزش‌های جهانی به جای تحمیل مستقیم آنها، منجر به قدرت بی‌نظیر آن در سیاست جهانی شده است. اتحادیه اروپا با استفاده از روش‌های مسالمت‌آمیز می‌تواند با هزینه کمتر تأثیرگذاری بیشتری داشته باشد اتحادیه اروپا ۶۹ درصد از کمک‌های رسمی توسعه جهانی را تأمین می‌کند. ایالات متحده آمریکا به عنوان نزدیک‌ترین رقیب اتحادیه اروپا در سطح ۲۱ درصد قرار دارد، در حالی که چین در سطح بسیار پایین‌تری باقی مانده است. کمک‌های خارجی نقش مهمی در تحقق اهداف استراتژیک اتحادیه اروپا ایفا می‌کنند. (Moravcsik, 2017) اروپایی‌ها ۷۰ درصد از کمک‌های توسعه فرامرزی به کشورهای فقیر را انجام می‌دهند که چهار برابر میزان کمک آمریکاست. اتحادیه اروپا از طریق تجارت و کمک، با حمایت از دموکراسی و توسعه، نفوذ خود را در کشورهای فرامرزی اعمال می‌کند. (Nye, 2005: 84) اتحادیه اروپا از یک سو می‌تواند اهداف سیاست خارجی خود را به عنوان ارزش‌های جهانی جلوه دهد و از سوی دیگر از طریق کمک‌های خارجی، حوزه نفوذ خود را گسترش دهد. اتحادیه اروپا در تحقق اهداف سیاست خارجی خود، با مشارکت فعال در سازمان‌های بین‌المللی، نشان می‌دهد که با جامعه بین‌المللی همکاری می‌کند. بدین ترتیب، مشروعیت اقدامات خود را تضمین می‌کند.

به گفته نای، بزرگ‌ترین رقیب آمریکا از نظر منابع قدرت نرم، اروپاست. هنر، موسیقی، طراحی، مد و غذاهای اروپایی در سراسر جهان به عنوان آهنربای فرهنگی عمل می‌کنند. بسیاری از کشورهای اروپایی به طور جداگانه از جذابیت فرهنگی قوی برخوردارند. علاوه بر این، اتحادیه اروپا به عنوان نمادی که اروپا را متحد می‌کند، به خودی خود از قدرت نرم قابل توجهی برخوردار است. این دیدگاه که جنگ بین کشورهایی که قرن‌ها با خشونت با

یکدیگر درگیر بوده‌اند، اکنون غیرممکن شده و اروپا به جزیره‌ای از صلح و رفاه تبدیل شده است، در بسیاری از نقاط جهان تصویری مثبت ایجاد می‌کند. با پایان جنگ سرد، وقتی از اروپای شرقی پرسیده شد که کدام کشورها از نظر رشد اقتصادی، برابری، دموکراسی و آزادی‌های فردی الگویی برای آینده آنها هستند، اروپای غربی از ایالات متحده پیشی گرفت در صحنه بین‌المللی، اتحادیه اروپا نسبت به ایالات متحده از پرستیژ و جذابیت بسیار بیشتری برخوردار است. سیاست‌های یک‌جانبه و رویکرد امپریالیستی ایالات متحده، تأثیر آن را در سیاست جهانی محدود می‌کند. برعکس، تأکید اتحادیه اروپا بر چندجانبه‌گرایی و تلاش برای همکاری با جامعه بین‌المللی، جذابیت آن را افزایش می‌دهد.

اروپا علاوه بر فرهنگ جذاب و سیاست‌های داخلی، از سیاست‌های خارجی خود که اغلب به نفع عموم در سراسر جهان است نیز قدرت نرم کسب می‌کند. (Nye, 2005: 84-79) در سال‌های اخیر، تعداد توافق‌نامه‌هایی که کشورهای عضو اتحادیه اروپا به طور مشترک در آن‌ها میانجی‌گری می‌کنند، به طور مداوم افزایش یافته است. اروپایی‌ها در استفاده از سازمان‌های چندجانبه نیز راحت‌تر و ماهرتر از آمریکایی‌ها هستند. (Nye, 2005: 84) ایجاد نهادهای چندجانبه که مشارکت را جذاب می‌کند، عنصر مهمی از قدرت نرم است. اتحادیه اروپا بدون شک پیشروترین بازیگر جهان در حمایت از نهادهای منطقه‌ای و جهانی است. (Moravcsik, 2017)

در جهانی که یک‌جانبه‌گرایی به شدت مورد انتقاد قرار می‌گیرد، تمایل اروپا به چندجانبه‌گرایی، سیاست‌های کشورهای اروپایی را برای بسیاری از کشورهای دیگر جذاب می‌کند. همچنین، تلاش اتحادیه اروپا برای همکاری با جامعه بین‌المللی، مشروعیت اقدامات آن را افزایش می‌دهد.

اتحادیه اروپا به طور فزاینده‌ای از دموکراسی، حقوق بشر و روابط بین‌المللی صلح‌آمیز به عنوان بخشی از شرایط غیرقابل مذاکره استفاده می‌کند. فلسفه اتحادیه اروپا در روابط

خارجی را می‌توان به صورت "صحبت از قدرت نرم و اجرای کامل شرایط" خلاصه کرد (Rehn, 2007: 179). اروپا به دلیل جایگاه خود در توافق‌نامه‌های تغییرات اقلیمی جهانی، قوانین بین‌المللی و حقوق بشر، اعتبار کسب می‌کند. اتحادیه اروپا به همراه کشورهای عضو خود، بیش از نیمی از کمک‌های توسعه جهانی را انجام می‌دهد (Peterson, 2008: 204). اتحادیه اروپا در تعیین دستور کار جهانی و یافتن راه‌حل برای مشکلات جهانی پیشرو است و در تعیین هنجارهای بین‌المللی سهم بزرگی دارد.

۲-۱- دیپلماسی عمومی

دیپلماسی عمومی جوامع کشورهای دیگر را هدف قرار می‌دهد. به طور خاص، هدف آن دستیابی به گروه‌ها، سازمان‌ها و افراد غیررسمی است دیپلماسی عمومی که کشورها به جای استفاده از قدرت نظامی و اقتصادی برای کسب حمایت افکار عمومی سایر کشورها انجام می‌دهند، یکی از مهم‌ترین عناصر قدرت نرم است. با فرسایش موقعیت دولت‌ها به عنوان تنها بازیگر در سیاست بین‌الملل، تأثیرگذاری بر مردم کشورهای دیگر به اندازه تأثیرگذاری بر رهبران آن‌ها اهمیت فزاینده‌ای پیدا کرده است.

، یک دیپلماسی عمومی هوشمند مستلزم اعتبار، خودانتقادی و درک نقش جامعه مدنی در تولید قدرت نرم است. اگر دیپلماسی عمومی به تبلیغات فاسد تبدیل شود، نه تنها در متقاعد کردن شکست می‌خورد، بلکه قدرت نرم را نیز تضعیف می‌کند. برای اثربخشی دیپلماسی عمومی، به ویژه اعتبار آن ضروری است. دیپلماسی عمومی که هدف آن تسخیر قلب‌ها و اذهان جوامع دیگر است، نباید به تبلیغات در معنای منفی آن تبدیل شود. (هادیان، احدی، ۱۳۸۸، ۸۹)

اتحادیه اروپا، به عنوان یک ساختار چندلایه و پیچیده، از ظرفیت‌هایی در حوزه جامعه مدنی برخوردار است که در برخی زمینه‌ها آن را از سایر مناطق جهان متمایز می‌کند. در بسیاری

از کشورهای عضو، نهادهای مدنی فعال و شبکه‌های متکثر غیردولتی، نقش مهمی در شکل‌دهی به افکار عمومی و انتقال ارزش‌ها به خارج از مرزها ایفا می‌کنند. هرچند این وضعیت در کل اتحادیه یکدست نیست و از نظر عمق مشارکت و دامنه نفوذ، تفاوت‌هایی میان کشورهای غربی و سایر بخش‌های قاره دیده می‌شود، اما در مجموع می‌توان گفت که جامعه مدنی یکی از پایه‌های شکل‌گیری قدرت نرم اروپاست.

از سوی دیگر، شهرهای اروپایی با بهره‌گیری از جایگاه فرهنگی و روابط بین‌المللی خود، به بازیگرانی نوظهور در عرصه دیپلماسی عمومی تبدیل شده‌اند. ارتباط مستقیم با نهادهای محلی در کشورهای دیگر، اجرای پروژه‌های مشترک، و تمرکز بر مسائل فراملی مانند محیط زیست، تبادل فرهنگی و آموزش، به این شهرها امکان داده است تا مکملی برای سیاست خارجی رسمی باشند. این روند، گرچه هنوز در مراحل ابتدایی خود قرار دارد، اما به تدریج می‌تواند بر مشروعیت بین‌المللی اتحادیه اروپا و تصویر آن در افکار عمومی جهانی تأثیرگذار باشد.

در عین حال، نباید از چالش‌ها غافل شد. اختلاف نظر میان دولت‌های عضو، موانع نهادی، و برخی ناکارآمدی‌های داخلی، بر توان عملکرد مؤثر نهادهای مدنی و شهری سایه افکنده است. همچنین، اتحادیه اروپا در مواردی با انتقادات درباره دوگانگی در مواجهه با ارزش‌هایی چون حقوق بشر و برابری روبه‌رو شده است. با وجود این ملاحظات، همچنان می‌توان جامعه مدنی و دیپلماسی شهری را از جمله ابزارهای قابل اتکای قدرت نرم اتحادیه اروپا دانست که در صورت مدیریت هوشمندانه، می‌توانند نقش مهم‌تری در روابط بین‌المللی ایفا کنند. (حقیقی، ۱۳۸۶، ۹۸)

در میان شهرهایی که میزبان سازمان‌های جامعه مدنی بین‌المللی هستند، بروکسل، لندن و پاریس از واشنگتن و نیویورک پیشی گرفته‌اند. این امر می‌تواند نشان‌دهنده پرستیژ و تأثیرگذاری کشورهای اتحادیه اروپا در سیاست بین‌الملل باشد. اروپا با ساختار قوی و متنوع

جامعه مدنی خود، در تعیین دستور کار و یافتن راه حل برای مسائل جهانی پیشرو است. اتحادیه اروپا میزبان سازمان های میانجی گری است که بی طرفی و موفقیت آن ها در گردهم آوردن طرف های درگیر در مناطق متخاصم جهان و یافتن راه حل برای درگیری ها به طور عمومی پذیرفته شده است. علی رغم تمام مشکلات زمان ما، اتحادیه اروپا با توانایی ایجاد یک مدل اقتصادی و اجتماعی بسیار قوی، ایجاد یک ساختار نهادی اساساً کارآمد و استفاده مؤثر از قدرت نرم در روابط خارجی، از پرستیژ و جذابیت بزرگی برخوردار است. عنصر دیگر قدرت نرم، آموزش است. اتحادیه اروپا یکی از دو ابرقدرت آموزشی است. ۲۷ مورد از ۱۰۰ دانشگاه برتر جهان در اروپا قرار دارند. اروپا در زمینه آموزش دانشجویان خارجی از ایالات متحده پیشی گرفته است. (Moravcsik, 2017) در جذب دانشجویان خارجی، اتحادیه اروپا با اختلاف زیادی از سایر بازیگران جهانی مانند چین، هند و روسیه پیشی گرفته و نزدیک ترین رقیب آن ایالات متحده است. دانشجویان بسیاری از سراسر جهان برای تحصیل به اتحادیه اروپا می آیند. اتحادیه اروپا از طریق آموزش، نسل هایی را پرورش می دهد که ارزش های آن را به اشتراک می گذارند. همزمان، آموزش نقش مهمی در پذیرش ارزش های اتحادیه اروپا به عنوان ارزش های جهانی ایفا می کند

۲-۲- سیاست گسترش: ابزاری راهبردی در چارچوب قدرت نرم اتحادیه اروپا

در میان ابزارهای متنوعی که اتحادیه اروپا برای پیشبرد اهداف سیاست خارجی خود در اختیار دارد، فرآیند گسترش جایگاهی متمایز و منحصربه فرد دارد. برخلاف بسیاری از قدرت های جهانی که به اعمال فشار یا مداخله مستقیم متوسل می شوند، اتحادیه اروپا توانسته است از طریق یک سازوکار تدریجی و مبتنی بر معیارهای سخت گیرانه عضویت، نفوذ خود را در محیط پیرامونی گسترش دهد. این ویژگی به آن امکان داده تا بدون بهره گیری از زور،

مؤلفه‌های نظم مورد نظر خود را به کشورهای همسایه منتقل کرده و مدل حکمرانی خاصی را ترویج کند. (Nye, 2005, pp. 81–83)

فرآیند عضویت در اتحادیه اروپا، با مجموعه‌ای از الزامات اقتصادی، حقوقی و سیاسی همراه است که کشورهای داوطلب را ناگزیر به اصلاحات ساختاری می‌کند. این امر، به‌ویژه در مورد کشورهای اروپای مرکزی و شرقی پس از جنگ سرد، به عامل محرکی برای گذار به دموکراسی و حکمرانی قانون‌مدار بدل شده است. در سال‌های اخیر نیز همین الگو، به‌ویژه در حوزه بالکان و ترکیه، به‌گونه‌ای محدود اما قابل توجه، باعث تسریع اصلاحات نهادی شده است. (Rehn, 2007, pp. 69–70)

هرچند موفقیت‌های اتحادیه اروپا در حوزه گسترش نباید بدون نقد باقی بماند – چرا که برخی از کشورها پس از عضویت با چالش‌هایی در زمینه همسویی واقعی با معیارهای اتحادیه مواجه شده‌اند – اما نمی‌توان انکار کرد که این فرآیند توانسته در برخی موارد، به کاهش بی‌ثباتی منطقه‌ای کمک کند. استفاده از انگیزه‌های اقتصادی و نمادین، مانند پرستیز عضویت یا دسترسی به بازار مشترک، ابزارهایی هستند که قدرت نرم اتحادیه را در غیاب یک قدرت سخت یکپارچه تقویت می‌کنند.

تخصیص منابع مالی به‌منظور تقویت زیرساخت‌ها، بهبود حکمرانی و ایجاد ظرفیت‌های اداری در کشورهای نامزد، از جمله اقداماتی است که نشان می‌دهد اتحادیه اروپا مایل است به جای مداخله نظامی، از مسیر همکاری نهادینه‌شده به امنیت منطقه‌ای دست یابد. در منطقه بالکان، نمونه‌هایی از این سیاست مشاهده شده که تأثیراتی در کاهش تنش‌ها و ثبات نسبی داشته است. (Rehn, 2007, p. 98) با وجود انتقادات مربوط به کندی روند الحاق یا تضاد میان ارزش‌های اعلام‌شده و اولویت‌های سیاسی واقعی اتحادیه، نمی‌توان منکر شد که گسترش یکی از محدود ابزارهایی است که امکان هم‌ترازی منافع داخلی و خارجی اروپا را فراهم کرده است. کشش ایجادشده از سوی چشم‌انداز عضویت، اتحادیه را به یکی از محدود

قدرت‌هایی تبدیل کرده که توانسته بدون توسل به تهدید یا تحریم، رفتار سیاسی کشورهای همسایه را تا حدی شکل دهد. در نهایت، اگرچه نباید قدرت نرم اتحادیه اروپا را مطلق یا بدون نقص دانست، اما تجربه تاریخی آن در بهره‌برداری از سازوکار گسترش، نمونه‌ای قابل توجه از استفاده غیرنظامی و تدریجی از ظرفیت‌های نفوذ در نظام بین‌الملل است؛ ظرفیتی که در شرایطی خاص، توانسته در رقابت با ابزارهای سنتی قدرت، جایگاه مؤثری به اتحادیه در سیاست جهانی ببخشد. (Nye, 2005)

در اجلاس کپنهاگ سال ۱۹۹۳، شورای اروپا چارچوبی رسمی برای روند عضویت کشورهای اروپای مرکزی و شرقی در اتحادیه اروپا تدوین کرد. این چارچوب، که به «معیارهای کپنهاگ» شناخته می‌شود، در سه حوزه کلیدی دسته‌بندی شد: معیارهای سیاسی، اقتصادی و حقوقی. در بعد سیاسی، وجود نهادهای پایدار که بتوانند اصول دموکراسی، حاکمیت قانون، حقوق بشر و احترام به حقوق اقلیت‌ها را تضمین کنند، از اهمیت بنیادی برخوردار است. از منظر اقتصادی، شرط اصلی، داشتن یک اقتصاد بازار کارآمد و رقابتی است. در نهایت، معیار حقوقی ناظر بر توانایی کشور متقاضی در تطابق با تعهدات عضویت و پذیرش کامل «مجموعه قوانین اتحادیه است. اتحادیه اروپا، به‌ویژه پس از پایان جنگ سرد، با اتکا به همین چارچوب حقوقی و نهادی، نقش فعالی در جهت‌دهی به تحولات سیاسی و اقتصادی کشورهای پسا شوروی ایفا کرده است. فرآیند گسترش به ابزاری برای ترغیب کشورها به انجام اصلاحات ساختاری تبدیل شده است، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند گذار دموکراتیک، توسعه نهادهای حکمرانی، و پیاده‌سازی سیاست‌های بازار آزاد. این مسیر، امکان انتقال هنجارهای اروپایی به محیط پیرامونی اتحادیه را بدون توسل به اجبار فراهم کرده است. (Terzi, 2014, p. 554)

ویژگی ممتاز سیاست گسترش اتحادیه اروپا در مقایسه با سیاست خارجی دولت‌های ملی، در عدم تلقی آن به‌عنوان سیاستی تهاجمی یا توسعه‌طلبانه است. در حالی که تلاش‌های

نفوذگرایانه سایر بازیگران اغلب با مقاومت یا سوءظن مواجه می‌شود، در مورد اتحادیه اروپا، بسیاری از کشورها داوطلبانه به دنبال تحقق شرایط و معیارهای عضویت هستند. جذابیت‌هایی چون ثبات نهادی، سطح بالای رفاه، آزادی‌های بنیادین شهروندی، و دسترسی به بازار مشترک، انگیزه‌هایی برای اصلاحات داخلی ایجاد می‌کنند که در حالت عادی ممکن است با مخالفت‌های سیاسی و اجتماعی مواجه شود.

با این حال، تأکید بر داوطلبانه بودن فرآیند، به معنای نادیده گرفتن محدودیت‌های قدرت نرم اروپا نیست. اتحادیه اروپا به‌تنهایی فاقد ظرفیت تحمیل ارزش‌هاست و موفقیت آن، بیش از هر چیز، به تمایل دولت‌های متقاضی برای هم‌راستاسازی با استانداردهای اتحادیه وابسته است. در غیاب این اراده سیاسی، سیاست گسترش کارکرد خود را از دست می‌دهد نکته قابل تأمل آن است که گسترش اتحادیه نه تنها ابزار انتقال هنجارها، بلکه مکانیسمی برای ساخت نهادهای چندجانبه و تقویت مشارکت منطقه‌ای نیز محسوب می‌شود. این ویژگی موجب شده تا اتحادیه به‌جای کنشگری مبتنی بر سلطه، به‌عنوان ائتلافی داوطلبانه و مبتنی بر اجماع میان کشورهای عضو شناخته شود. (ابوالحسن شیرازی، ۱۳۹۲، ۱۴-۱۶)

روند گسترش اتحادیه اروپا به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست خارجی این نهاد، با مسائل ساختاری و مفهومی متعددی مواجه است. یکی از چالش‌های اصلی، ناهمخوانی زمانی میان منافع ملموس و هزینه‌های آن است؛ در حالی که پیامدهای اقتصادی، اداری و سیاسی گسترش برای کشورهای عضو فعلی اغلب در کوتاه‌مدت نمایان می‌شوند، مزایای آن عمدتاً در بلندمدت و به‌صورت غیرمستقیم تحقق می‌یابند. با وجود این، توسعه اتحادیه نه‌فقط اقدامی ژئوپلیتیکی، بلکه سرمایه‌گذاری در زمینه‌های کلیدی چون دموکراسی، ثبات، و رفاه تلقی می‌شود؛ به‌گونه‌ای که می‌تواند در درازمدت تضمین‌کننده تداوم نظم اروپایی باشد با توجه به هزینه‌های محسوس اولیه، پیشبرد سیاست گسترش همواره با مقاومت‌هایی همراه بوده است. فشار برای تمرکز بر تعمیق نهادهای داخلی، گاه اولویت را از گسترش سلب

می‌کند. با این حال، حذف چشم‌انداز عضویت برای کشورهای همسایه به کاهش انگیزه آن‌ها برای انجام اصلاحات سیاسی و اقتصادی منجر می‌شود. از این منظر، استمرار سیاست گسترش، گرچه دشوار و پرهزینه است، اما اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد؛ چرا که نبود یک افق عضویت مشخص، کارآمدی ابزارهای قدرت نرم اتحادیه را تضعیف می‌کند (ممدوحی، دیپ سینگ، ۱۳۹۹، ۱۵۶).

در محیط بین‌المللی، گسترش همچنان کاراترین سازوکار اتحادیه اروپا برای تأثیرگذاری بر محیط پیرامونی و تثبیت هنجارهای خود است. هر زمان که این فرآیند متوقف شود یا در مناطق خاصی بی‌اثر گردد، دامنه نفوذ اتحادیه به شدت محدود خواهد شد (Terzi, 2014, p. 555). در چنین وضعیتی، مأموریت‌های بنیادین اتحادیه در حوزه‌هایی مانند ترویج دموکراسی، حاکمیت قانون، و ایجاد صلح پایدار نیز با محدودیت‌های جدی مواجه می‌شود. هم‌زمان باید توجه داشت که مفهوم اروپا لزوماً بر مرزهای جغرافیایی یا فرهنگی استوار نیست. همان‌گونه که باومن اشاره می‌کند، اروپا بیش از آنکه یک مکان باشد، یک پروژه بازاندیشانه و در حال تحول است؛ مفهومی که به‌طور مداوم خود را بازتعریف می‌کند و از این‌رو، مرزهای عضویت آن نیز مطلق و قطعی نیستند. بنابراین، کشورهایی که امروز واجد شرایط عضویت به نظر نمی‌رسند، ممکن است در آینده به‌طور منطقی به بخشی از این ساختار تبدیل شوند.

در مجموع، تداوم سیاست گسترش نه تنها به مثابه توسعه قلمرو سیاسی اتحادیه، بلکه به عنوان تضمینی برای امنیت و نفوذ پایدار آن در نظام بین‌الملل عمل می‌کند. سرمایه‌گذاری در فرآیند گسترش در واقع، نوعی سرمایه‌گذاری در آینده اتحادیه اروپاست.

. اتحادیه اروپا بزرگترین تأثیر خود را بر سایر کشورها از طریق چشم‌انداز عضویت اعمال می‌کند. این فرآیند، که مؤثرترین راه گسترش صلح اروپایی است، صلح، دموکراسی، رفاه و وابستگی متقابل پیشرفته با مدیریت مشترک را به همراه می‌آورد اتحادیه اروپا برای تضمین

صلح خود، باید صلح را در مناطق همجوار نیز حاکم کند. فرآیند گسترش، مهم‌ترین ابزار برای این هدف است. افزایش وابستگی متقابل و تعامل در نظام بین‌الملل، بی‌تفاوتی اتحادیه اروپا نسبت به مناطق همجوار را غیرممکن می‌سازد. اتحادیه اروپا ناگزیر است به مناطق همجوار خود توجه کند. اگر نمی‌خواهد بی‌ثباتی را از مناطق همجوار وارد کند، نمی‌تواند از فرآیند گسترش صرف‌نظر کند. گسترش، تنها سیاست اتحادیه اروپا در روابط با کشورهای مناطق همجوار نیست. سیاست همسایگی اروپا شامل کشورهای است که در آینده قابل پیش‌بینی، عضویت آنها در اتحادیه اروپا مد نظر نیست. سیاست همسایگی اروپا، مشارکت و همکاری گسترده‌ای را با "مشارکت یورو-مدیترانه‌ای" در اطراف مدیترانه، "سینرژی دریای سیاه" با کشورهای همسایه دریای سیاه، "مشارکت شرقی اتحادیه اروپا" در اروپای شرقی و "پیمان لومه" با کشورهای مستعمره سابق در نظر می‌گیرد. اتحادیه اروپا با این سیاست، به دنبال یافتن راه‌حلهایی برای مشکلات اساسی خود مانند مهاجرت غیرقانونی و تأمین و امنیت انرژی است و همزمان قصد دارد حوزه نفوذ خود را گسترش دهد. از طریق سیاست همسایگی اروپا، اتحادیه اروپا می‌خواهد هدف کنترل و ساخت را که تا کنون در مناطق اتحادیه دیده می‌شد، به مناطق خارج از اتحادیه گسترش دهد. با این سیاست، هدف گسترش حوزه مانور در سیاست خارجی با رویکردی مؤثرتر و گسترده‌تر به بحران‌های منطقه‌ای و داخلی کشورهاست. سیاست همسایگی اروپا، ابزاری استراتژیک است که از طریق سازمان‌های همکاری منطقه‌ای، امکان اعمال نفوذ اتحادیه اروپا را نه تنها در کشورهای همسایه، بلکه در منطقه‌ای وسیع‌تر شامل همسایگان همسایگان فراهم می‌کند (Samur, 2009: 29-30).

وعده اتحادیه اروپا به کشورهای همسایه که عضو نخواهند شد، گشودن بازار داخلی خود است. برای این منظور، انتظار می‌رود این کشورها با قوانین بازار داخلی اتحادیه اروپا هماهنگ شوند. انتظار اصلی از این کشورها، پذیرش دموکراسی در فرآیندهای اصلاحات

سیاسی است. به ویژه در سیاست‌های مربوط به خاورمیانه و شمال آفریقا، انگیزه اصلی اتحادیه اروپا جلوگیری از مهاجرت‌های نامنظم ناشی از بی‌ثباتی‌های سیاسی و فقر در این مناطق است. اتحادیه اروپا از طریق سیاست همسایگی اروپا که زمینه‌ساز تجارت آزاد، گفتگوی سیاسی و روابط انسانی است - که همگی برای یکپارچگی سیاسی و اقتصادی نزدیک‌تر با اتحادیه و پذیرش ارزش‌های آن ضروری هستند - از جستجوی دموکراسی حمایت می‌کند. (Rehn, 2007: 75)

روابط حسن همجواری در اساس اتحادیه اروپا قرار دارد. به لطف روابط حسن همجواری، اتحادیه می‌تواند مشکلاتی را که ممکن است تهدید نظامی کلاسیک ایجاد کنند، به شیوه‌ای مسالمت‌آمیز حل کند. اتحادیه اروپا برای پیشگیری از تهدیدات احتمالی در مناطق همجوار، سیاست همسایگی را توسعه داده است. به ویژه مهاجرت‌های نامنظم ناشی از بی‌ثباتی‌های سیاسی در خاورمیانه و شمال آفریقا، فوری‌ترین تهدیدات کوتاه‌مدت برای اتحادیه اروپا هستند. افزایش سطح رفاه، دموکراتیک شدن حکومت‌ها و ایجاد ساختاری مبتنی بر حاکمیت قانون و حقوق بشر در این مناطق، به عنوان راه‌حلی برای به حداقل رساندن تهدیدات دیده می‌شود. اتحادیه اروپا در ازای انجام اصلاحات در این مناطق، وعده گشودن بازار خود را می‌دهد.

اساس سیاست همسایگی اتحادیه اروپا، همکاری در زمینه‌های افزایش ثبات و رفاه و همچنین تأمین امنیت بین اتحادیه و کشورها و ملت‌های همسایه است. (Füle, 2011: 18) بدین ترتیب، هدف ایجاد منطقه‌ای است که ارزش‌ها و اهداف اتحادیه اروپا را به اشتراک می‌گذارد. اتحادیه با توسعه روابط خوب با مناطق همجوار، در تلاش برای ایجاد منطقه‌ای امن برای خود است. این سیاست منجر به سرمایه‌گذاری کمتر در تسلیحات و در نتیجه، تخصیص منابع بیشتر به حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی می‌شود.

در عصر جهانی اطلاعات که وابستگی متقابل در حال افزایش است، بازیگرانی که توانایی شکل دادن به هنجارهای جهانی و ارزش‌های محلی و بین‌المللی را دارند، جذاب‌تر می‌شوند و قدرت نرم آنها افزایش می‌یابد. اتحادیه اروپا مهم‌ترین نمونه این امر است. برتری اتحادیه در حوزه قدرت نرم، مهم‌ترین نشانه توانایی آن در اعمال اراده خود، چه در داخل مرزهای خود و چه در عرصه بین‌المللی است. مهم‌ترین نشانه این امر، این است که تنها بازیگری است که می‌تواند از نظر سرزمینی گسترش یابد. در عصری که آگاهی سیاسی افزایش یافته و در نتیجه حکمرانی بسیار دشوار شده است، تنها سازمانی است که می‌تواند از طریق فرآیند عضویت در تحمیل اهداف سیاسی خود موفق باشد. همچنین، از آنجا که می‌تواند اهداف خود را به عنوان اهداف جهانی بپذیراند، اتحادیه اروپا در مقایسه با سایر بازیگران جهانی، در موقعیت بسیار مطلوب‌تری برای ایجاد تأثیر در سیاست بین‌الملل قرار دارد.

۳- محدودیت‌های قدرت نرم اتحادیه اروپا

قدرت نرم بیش از قدرت سخت به وجود تفسیرهای داوطلبانه و گیرندگان وابسته است. جذابیت اغلب به جای یک اقدام خاص که به راحتی قابل مشاهده باشد، تأثیری کلی و پراکنده دارد. اگرچه قدرت نرم گاهی تأثیر مستقیمی بر اهداف خاص دارد، اما بیشتر بر اهداف کلی که یک کشور در پی دستیابی به آنهاست، تأثیر می‌گذارد (Nye, 2005). (25) تأثیر قدرت نرم در دستیابی به نتایج مطلوب، بسته به شرایط و نوع اهداف متغیر است. همچنین، نتایج قدرت نرم تنها در بلندمدت قابل مشاهده است. در کوتاه‌مدت نمی‌توان گفت که به اندازه قدرت سخت قطعی و تعیین‌کننده است. باز هم، نتایج قدرت نرم از قطعیت دور است. در فرآیند استعمارزدایی، رهبرانی که جنبش‌های شورش علیه کنترل مستقیم غرب را رهبری کردند، اغلب در غرب تحصیل کرده بودند، اما در عین حال برتری غرب را تضعیف کردند. نمی‌توان نتیجه گرفت که فردی که در غرب تحصیل کرده، همیشه ارزش‌های غربی را می‌پذیرد. این نشان می‌دهد که قدرت نرم همیشه نتایج مطلوب را به بار نمی‌آورد.

برخی معتقدند که فقدان قدرت نظامی کافی اتحادیه اروپا، تأثیرات قدرت نرم و اقتصادی آن را محدود می‌کند. آن‌ها ادعا می‌کنند که اتحادیه اروپا در سیاست خارجی و امنیتی خود به محدودیت‌های قدرت نرم رسیده است. اتحادیه اروپا به دلیل عدم وجود یک بازیگر کاملاً متحد، در پاسخ به چالش‌های امنیت بین‌المللی ناتوان است. جذابیت اتحادیه اروپا در سیاست خارجی و امنیتی خارج از همسایگانش به اندازه کافی قوی نیست. کمبود قدرت نظامی به طور فزاینده‌ای احساس می‌شود. عدم کفایت درک اتحادیه اروپا به عنوان یک بازیگر مستقل و قدرتمند با قدرت نظامی، قدرت نرم اتحادیه اروپا و توانایی آن در دستیابی به نتایج مورد نظر را کاهش می‌دهد. برخی متفکران ادعا می‌کنند که قدرت نرم به تنهایی تأثیر محدودی دارد. به گفته نای، یک استراتژی قدرت هوشمند بر ترکیبی از منابع قدرت سخت و نرم متکی است. (Nye, 2008: 94) به طور کلی پذیرفته شده است که قدرت نرم تنها در ترکیب با قدرت نظامی و اقتصادی تأثیر مهمی خواهد داشت. به طور مشابه، ادعا می‌شود که قدرت هوشمند، که از تعادل بهینه بین قدرت سخت و نرم حاصل می‌شود، تأثیرات بزرگتری برای بازیگران روابط بین‌الملل ایجاد می‌کند.

اگر اتحادیه اروپا یک قدرت اقتصادی مهم نبود، شکی نیست که تأثیر قدرت نرم آن محدود می‌بود. اما همین را نمی‌توان در مورد قدرت نظامی گفت. از آنجا که اتحادیه اروپا نتوانسته یک اتحاد نظامی قوی ایجاد کند، می‌تواند در حوزه قدرت نرم مؤثرتر باشد. می‌توان گفت که اگر اتحادیه اروپا یک ارتش متحد قوی داشته باشد، این می‌تواند تأثیر قدرت نرم آن را افزایش دهد یا تضعیف کند. مهم‌ترین تفاوت اتحادیه اروپا با سایر بازیگران جهانی این است که می‌تواند با استفاده از عناصر قدرت نرم، صلح و نظم را به طور مؤثرتری حاکم کند، بدون آنکه هزینه استفاده از قدرت نظامی و تأثیرات منفی احتمالی آن را متحمل شود.

هنگامی که بودجه‌های دفاعی جداگانه کشورهای عضو اتحادیه اروپا به عنوان یک کل در نظر گرفته می‌شود، اتحادیه اروپا در رتبه‌بندی هزینه‌های نظامی جهان به رتبه دوم صعود

می‌کند. در هزینه‌های نظامی جهان، ایالات متحده با ۴۰ درصد در رتبه اول، اتحادیه اروپا به عنوان یک کل با ۱۵ درصد در رتبه دوم، چین با ۱۰ درصد در رتبه سوم و روسیه با ۷ درصد در رتبه چهارم قرار دارد. (Moravcsik, 2017)

علی‌رغم امضای پیمان جامعه دفاعی اروپا در سال ۱۹۵۲، کشورهای اروپایی در ایجاد یک ساختار نظامی یکپارچه ناموفق بوده‌اند. پیمان لیسبون که در ۱۳ دسامبر ۲۰۰۷ امضا شد، نوآوری‌های نهادی را به سیاست امنیتی و دفاعی اروپا آورد. با ادغام مقام‌های نماینده عالی سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا و کمیسیونر مسئول روابط خارجی اتحادیه اروپا، مقام نماینده عالی امور خارجه و سیاست امنیتی اتحادیه اروپا ایجاد شد (Özgen, 2016: 156). مهم‌ترین مشکل برای اتحادیه اروپا، عدم توسعه کافی همکاری بین کشورهای عضو در زمینه دفاع است. وابستگی به ایالات متحده در زمینه دفاع مشکل مهم دیگری است. اخیراً، عدم اطمینان کافی ایالات متحده به کشورهای اتحادیه اروپا در زمینه دفاع، اتحادیه اروپا را به جستجوی جایگزین‌ها سوق داده است. اخیراً در نوامبر ۲۰۱۷، ۲۳ کشور اروپایی برای ایجاد یک صندوق دفاعی اروپایی به ارزش ۵ میلیارد یورو امضا کردند هدف از این اقدام، کاهش وابستگی به ایالات متحده در زمینه دفاع و افزایش ظرفیت کفایت اتحادیه اروپا است.

برگزیت و بحران مهاجرت تأثیر عمده‌ای بر اتحادیه اروپا گذاشت. اگرچه اتحادیه اروپا قدرت نرم خود را کاملاً از دست نداده است، اما احساس می‌کند که اقتدار اخلاقی آن دیگر به قدرت گذشته نیست. برگزیت، رد پناهندگان مسلمان توسط مجارستان، تغییر غیرقانونی قانون اساسی توسط لهستان، ناکارآمدی سیاست‌های پناهندگی و غیره، نشانه‌هایی از افول قدرت نرم اتحادیه اروپا هستند. این امر نشان می‌دهد که اتحادیه اروپا تأثیر لازم برای توسعه یک نظم جهانی عادلانه‌تر و دموکراتیک‌تر را از دست داده و نتوانسته از ارزش‌های اساسی قدرت نرم خود دفاع کند. (Volten, 2016: 94) واکنش اتحادیه اروپا به چالش‌های اخیر

مانند افزایش خشونت، جریان‌های مهاجرت، بحران پناهندگان، بیگانه‌هراسی و ملی‌گرایی، تردیدها را نسبت به عناصر قدرت نرم که ارزش‌های بنیادین تشکیل‌دهنده اتحادیه هستند، افزایش می‌دهد.

پورتلند، که در زمینه قدرت نرم مطالعه می‌کند، در گزارش رتبه‌بندی قدرت نرم ۳۰ برای سال ۲۰۱۷ اشاره می‌کند که اگرچه در سال قبل کاهشی در قدرت نرم اتحادیه اروپا رخ داده بود، اما سال ۲۰۱۷ سال بازیابی برای اتحادیه بود. در سال ۲۰۱۶، اروپا در تلاش برای غلبه بر نگرانی‌های امنیتی و بدترین بحران مهاجرت از زمان جنگ جهانی دوم بود. در نتیجه، به دلیل حاکمیت نسبی بی‌ثباتی و عدم قطعیت در منطقه، از کاهش قدرت نرم اتحادیه اروپا صحبت می‌شود. در سال ۲۰۱۷، به نظر می‌رسد شرایط مثبت‌تر شده است. اکثر کشورهای اروپایی در رتبه‌بندی قدرت نرم ۳۰ پیشرفت کرده‌اند. تهدید ملی‌گرایی افراطی راست در کشورهای مهمی مانند هلند، اتریش، ایتالیا و فرانسه دفع شد. اگرچه بحران مهاجرت ادامه دارد، اما با شدت کمتری احساس می‌شود. مهم‌ترین داستان برای اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۷، توانایی برقراری ثبات بود. این ثبات نقش بسیار حیاتی در تقویت همکاری و یکپارچگی کشورهای اروپایی ایفا می‌کند (Portland, 2017: 47-48).

تمام کشورهای اروپایی از نظر دموکراتیک و اقتصادی به یکدیگر وابسته هستند. همزمان، آن‌ها دارای مرزهای قطعی و غیرقابل بحث هستند. به همین دلیل، کشورهای اروپایی با تهدید امنیتی فوری مواجه نیستند. این امر به اروپاییان این امکان را می‌دهد که بر مسائلی تمرکز کنند که تأثیرات ژئوپلیتیکی آنها را افزایش می‌دهد. (Moravcsik, 2017)

در مقایسه با سایر قدرت‌های بزرگ در حال ظهور مانند چین، روسیه و هند، اتحادیه اروپا با تهدیدات امنیتی بسیار کمتری روبرو است. تقریباً تمام بازیگران بزرگ دیگر با مشکلات مرزی با همسایگان خود مواجه هستند. اگرچه این مشکلات مرزی منجر به درگیری‌های فعال نمی‌شود، اما باعث می‌شود این کشورها به طور مداوم بر حوزه نظامی تمرکز کنند.

ایالات متحده نیز به دلیل مشکلات ناشی از قدرت هژمونیک خود مجبور به تمرکز بر حوزه نظامی است. از آنجا که هر درگیری در جهان، مستقیم یا غیرمستقیم، مستلزم دخالت قدرت هژمونیک است، ایالات متحده نمی‌تواند از اهمیت دادن به قدرت سخت اجتناب کند. بنابراین، در میان بازیگران جهانی، تنها اتحادیه اروپا این امکان را دارد که به جای حوزه نظامی که در میان مدت و بلندمدت بازده کمی دارد یا اصلاً بازدهی ندارد، بر عناصر اقتصادی و قدرت نرم که سودآوری بیشتری دارند، تمرکز کند.

افزایش هرج و مرج و آشفتگی منجر به گرایش جهانی به سمت قدرت سخت می‌شود. اتحادیه اروپا نیز از این روند جهانی تأثیر می‌پذیرد. اما تأمین صلح و ثبات با استفاده از عناصر قدرت سخت بسیار دشوار است. استفاده گسترده از قدرت سخت منجر به تعمیق بیشتر هرج و مرج و آشفتگی موجود می‌شود. در دنیای امروز، عناصر قدرت سخت نه تنها بسیار پرهزینه هستند، بلکه از ایجاد نتایج قطعی نیز بسیار دور هستند. اتحادیه اروپا نمی‌تواند با استفاده از عناصر قدرت سخت بر چالش‌های خود غلبه کند. این امر تنها می‌تواند منجر به جدی‌تر شدن چالش‌ها شود. تاریخ اتحادیه اروپا به خوبی نشان می‌دهد که با استفاده از عناصر قدرت نرم می‌توان به جوامعی دموکراتیک‌تر، مبتنی بر حاکمیت قانون و حقوق بشر، و در عین حال مرفه‌تر و از نظر تکنولوژیکی پیشرفته‌تر دست یافت. برای غلبه بر مهم‌ترین مشکلات جهانی مانند وابستگی متقابل اقتصادی، توسعه، مسائل زیست محیطی، سلامت جهانی، حقوق بشر، مهاجرت و حتی تروریسم، به ابزارهای غیرنظامی نیاز است. بسیار دشوار است که بگوییم قدرت نظامی نقش مهمی در حل این گونه مشکلات دارد (Moravcsik, 2017). در دنیای امروز، ابزارهای قدرت سخت یا برای غلبه بر چالش‌های موجود ناکافی هستند یا اصلاً مفید نیستند. در مناطقی که درگیری‌های فعال ادامه دارد، ایجاد و اجرای مشارکت قابل توجه توسط اتحادیه اروپا بسیار دشوار است (Gross, 2017). اتحادیه اروپا در مناطق درگیر منازعات فعال، در مقایسه با سایر بازیگران جهانی، نقش کم‌رنگ‌تری دارد. اگرچه بازیگران

جهانی مانند ایالات متحده و روسیه که بر عناصر قدرت سخت تأکید بیشتری دارند، در سیاست بین‌الملل صدای بلندتری دارند، اما در بلندمدت از ایجاد ثبات و نظم دور هستند. ایالات متحده با تکیه بر عناصر قدرت سخت در سرنگونی رژیم‌های قدیمی در افغانستان و عراق موفق بود، اما در ایجاد نظم جدید ناکام ماند. در کشورهایمانند افغانستان، عراق، سوریه و یمن که درگیر منازعات فعال هستند، قدرت سخت می‌تواند توازن قدرت را تغییر دهد، اما در برقراری صلح و نظم ناموفق است. قدرت سخت می‌تواند به حذف رژیم‌های استبدادی منجر شود، اما در ساخت ساختارهای دموکراتیک ناکافی است. حمایت اتحادیه اروپا در تأمین صلح و ثبات و بازسازی این مناطق حیاتی خواهد بود.

نتیجه‌گیری

مطالعه حاضر با تمرکز بر نقش قدرت نرم اتحادیه اروپا در نظم‌سازی بین‌المللی، نشان داد که این اتحادیه توانسته است علی‌رغم فقدان ابزارهای متعارف قدرت سخت، از طریق ظرفیت‌های نرم‌افزاری خود در تعیین هنجارها، تأثیرگذاری قابل توجهی در حوزه سیاست جهانی داشته باشد. آنچه اتحادیه اروپا را از سایر بازیگران بین‌المللی متمایز می‌سازد، نه برخورداری از توان نظامی یا اجبار اقتصادی، بلکه قابلیت درون‌زا در تولید مشروعیت، هنجارسازی، تنظیم دستور کار جهانی و الگوسازی از طریق نهادهای دموکراتیک، الگوهای حکمرانی چندسطحی، و گفتمان حقوق بشر و دموکراسی است.

در این میان، سیاست گسترش را باید به‌عنوان برجسته‌ترین و ساختاریافته‌ترین ابزار قدرت نرم اتحادیه تلقی کرد؛ ابزاری که با فراهم‌سازی چشم‌انداز معتبر عضویت، کشورهای متقاضی را در مسیری تدریجی و هدفمند به سمت اصلاحات نهادی، تطبیق با ارزش‌های اروپایی و پیروی از معیارهای سیاستی مشخص سوق می‌دهد. آنچه در این فرآیند اهمیت دارد، نه تحمیل هنجارها، بلکه القای داوطلبانه ضرورت تغییر است. چنین سازوکاری، نوعی نفوذ تدریجی، ساختاری و در عین حال مشروع پدید می‌آورد که جایگزینی برای ابزارهای سنتی سلطه در روابط بین‌الملل ارائه می‌دهد.

با این حال، یافته‌های مقاله حاکی از آن است که ظرفیت‌های قدرت نرم اتحادیه اروپا مطلق، فراگیر یا عاری از چالش نیستند. از جمله موانع مهم، می‌توان به شکاف‌های درونی میان کشورهای عضو، ناهماهنگی در سیاست خارجی، بحران‌های مشروعیت درون‌اتحادیه‌ای، و افزایش موج‌های پوپولیستی و راست‌گرایانه اشاره کرد که بر انسجام ارزش‌های بنیادین اروپا سایه افکنده‌اند. همچنین، در محیط بیرونی، فرسایش تدریجی تأثیرگذاری چشم‌انداز عضویت در مناطقی نظیر بالکان، ترکیه و اروپای شرقی، منجر به کاهش نفوذ هنجاری اتحادیه شده و الگوی سابق «اصلاح در قبال عضویت» را با چالش‌هایی مواجه ساخته است.

در سطح نظری، این مطالعه بار دیگر اثبات می‌کند که قدرت نرم، به‌ویژه در قالب سیاست گسترش، می‌تواند در شرایطی خاص جایگزین مؤثری برای قدرت سخت باشد؛ به‌ویژه زمانی که اهداف سیاست خارجی در قالب گفتمان‌های مشروع و عام‌المنفعه عرضه شده و با نهادسازی، شفافیت و انسجام همراه شوند. از این منظر، قدرت نرم اتحادیه اروپا یک مزیت راهبردی است، مشروط بر آنکه در درون اتحادیه، همگرایی ارزش‌محور تقویت شده و در مواجهه با تحولات بین‌المللی، انعطاف‌پذیری نهادی و پایداری سیاسی حفظ شود.

به‌طور خلاصه، قدرت نرم اتحادیه اروپا، به‌ویژه از رهگذر سیاست گسترش، نه فقط ابزار تأثیرگذاری خارجی بلکه ابزاری برای بازتولید هویت و انسجام درونی اتحادیه نیز هست. استمرار موفقیت این رویکرد، مستلزم بازتعریف اولویت‌ها، ترمیم شکاف‌های ارزشی، و ارتقای توانمندی نهادی اتحادیه است؛ در غیر این صورت، فاصله میان ادعاهای هنجاری و واقعیت‌های سیاسی، از ظرفیت قدرت نرم اروپا خواهد کاست و نقش آن در نظم‌سازی جهانی را به حاشیه خواهد راند.

منابع

۱. اطهری، سیداسدالله. (۱۳۹۰). اتحادیه اروپا و خاورمیانه: در تلاطم قدرت نرم و قدرت سخت. مطالعات خاورمیانه، ۱۸(۲)، ۱۰۷-۱۴۰.
۲. حقیقی، رضا، (۱۳۸۶)، فرهنگ و دیپلماسی در آیین دیپلماسی فرهنگی اتحادیه اروپا
۳. فتاحی اردکانی، حسین، مسعودنیا، حسین، و امام جمعه زاده، سید جواد. (۱۳۹۷). تحلیل مفهوم قدرت و منابع تشکیل دهنده آن از دیدگاه جوزف نای (سخت، نرم، هوشمند). مطالعات قدرت نرم، ۱(۱)، ۳۲.۷-
۴. فدوی بنده قرایی، احمد، و گرامیان، سعیده السادات. (۱۳۹۰). تحول ماهیت قدرت نرم در دوره پسامدرن. مطالعات قدرت نرم، ۱(۳)، ۷۷-۱۰۴.
۵. هادیان، ناصر، و احدی، افسانه. (۱۳۸۸). جایگاه مفهومی دیپلماسی عمومی. روابط خارجی، ۱(۳)، ۸۵-۱۱۷.
۶. ممدوحی، رضا و دیپ سینک، رایج. (۱۳۹۹). نقاط جدید استراتژیک در در اروپا: تحولات و راهبردها. فصلنامه مطالعات راهبردی، ۲۳(۱)، ۱۵۳-۱۷۸.
۷. موسوی زارع، سیدجواد، زرقانی، سیدهادی، و امیرفخریان، مصطفی. (۱۴۰۱). طراحی مدل سنجش قدرت نرم کشورهای جهان. جغرافیا، ۲۰(۷۵)، ۱۶۵-۱۹۰.
8. Füle, Stefan (2011). Turkey And European Neighborhood Policy. Turkish Policy Quarterly, 10(2), 17-21.

9. Habermas, Jürgen (2007). Bölünmüş Batı (D. Muradoğlu, Trans.). Yapı Kredi Yayınları.
10. Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014). The Foreign Policy of the European Union. Palgrave Macmillan
11. Melissen, Jan (2013). Conclusions and Recommendations on Public Diplomacy in Europe. In M. K. Davis Cross & J. Melissen (Eds.), European Public Diplomacy (pp. 205-212). Palgrave Macmillan.
12. Moravcsik, Andrew (2017, April 13). Europe Is Still a Superpower. Foreign Policy. <http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>
13. Nye, Joseph S. (2005). Yumuşak Güç Dünya Siyasetinde Başarının Yolu (R. İ. Aydın, Trans.). Elips Kitap Yayınları.
14. Nye, Joseph S. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 616, 94-109.
15. Peterson, John (2008). The EU as a Global Actor. In E. Bomberg, J. Peterson, & A. Stubb (Eds.), The European Union How does it Work? (pp. 202-221). Oxford University Press.
16. Rehn, Olli (2007). Avrupa'nın Gelecek Sınırları (O. Şen & H. Kaya, Trans.). 1001 Kitap Yayınları.
17. Samur, Hakan (2009). Avrupa Komşuluk Politikası ve Amaçları. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 8(27), 18-35. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/70077>
18. Terzi, Özlem (2014). Avrupa Birliği'nin Dış Politikası: Varoluş Tartışmasından Etkinliğin Sorgulanmasına. In F. Sönmezoğlu & Ö. Erler Bayır (Eds.), Dış Politika Karşılaştırmalı Bir Bakış. Der Yayınları.
19. Volten, Peter (2016). Hard Power versus Soft Power or a Balance between the Two? All Azimuth, 5(2), 91-94.