

## بررسی سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس از منظر هنجارگرایی

سیدجلال دهقانی فیروزآبادی<sup>۱</sup>

خلیل شیرغلامی<sup>۲</sup>

در برخی نظریه‌های روابط بین الملل به نقش هنجارها در رفتار کنشگران و مفهوم «سیاست خارجی هنجاری»<sup>۳</sup> توجه شده است. پیرو همین تعاملات، برخی تلاش کرده‌اند برای این مفهوم نظری در عرصه سیاست بین الملل مصداق‌هایی بیابند و در این راستا برخی صاحب‌نظران از اتحادیه اروپایی به عنوان یک بازیگر هنجاری یا قدرت هنجاری نام برده‌اند؛ تا جایی که سیاست هنجاری در دیدگاه آنها مساوی اتحادیه اروپایی و رفتار اتحادیه اروپایی معادل سیاست هنجاری تلقی شده است. هواداران مفهوم اروپای هنجاری، معتقد هستند، اتحادیه اروپایی کنشگری متمایز در سیاست بین الملل و نیرویی برای خیر است که سیاست خارجی آن صرفاً معطوف به منافع مادی محدود نیست، بلکه بر مبنای هنجارگرایی و توسعه هنجارها در نظام بین الملل استوار شده است. یکی از مصادیق این هنجارگرایی ادعایی، سیاست اتحادیه در قبال بازیگران پیرامونی آن است. نوشتار حاضر تلاش دارد به این سوال پاسخ دهد که سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس به عنوان یکی از همسایگان شرقی اتحادیه تا چه اندازه با شاخص‌های سیاست خارجی هنجاری مطابقت داشته است. یافته‌های این مقاله حاکی از آن است که با توجه به شاخص‌های قابل تعریف برای سیاست خارجی هنجاری، سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس، اگرچه در برخی ابعاد واجد متغیرهایی از هنجارگرایی است در قالب سیاست خارجی هنجاری نمی‌گنجد و این هنجارگرایی ادعایی در عمل تاثیری بر رفتارهای سیاسی بلاروس نیز نداشته است.

**واژگان کلیدی:** سیاست خارجی هنجاری، قدرت هنجاری، اهداف اختصاصی و اهداف محیطی.

<sup>۱</sup>. نویسنده مسئول، استاد دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

Email:jdehghani20@yahoo.com

<sup>۲</sup>. دانشجوی دکترای روابط بین الملل دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

Email:kshirgholami@hotmail.com

<sup>۳</sup>. Normative Foreign Policy

## مقدمه

با بازگشت هنجارها به روابط بین الملل و توجه به بحث «سیاست خارجی هنجاری» و «قدرت هنجاری» به ویژه از دریچه نظریه‌هایی چون مکتب انگلیسی<sup>۱</sup> و سازه انگاری<sup>۲</sup>، نظریه‌پردازان تلاش کرده‌اند برای این بحث نظری، مصادیقی در عرصه سیاست بین الملل ارائه نمایند. در این راستا، برخی صاحب‌نظران از اتحادیه اروپایی به عنوان یک بازیگر هنجاری یا قدرت هنجاری در روابط بین الملل نام برده‌اند. این افراد تا جایی پیش رفته‌اند که معتقد هستند مفاهیمی چون دموکراسی، حقوق بین الملل و آزادی، هنجارهایی اروپایی هستند که از سوی اتحادیه اروپایی در عرصه بین المللی اشاعه یافته‌اند و این اتحادیه تنها قدرت هنجاری در روابط بین الملل است.

از چند دهه قبل در محافل علمی و سیاسی اروپا، اتحادیه اروپایی (جامعه اروپایی سابق) به عنوان یک بازیگر بین المللی متفاوت و متمایز قلمداد شده است. صاحب‌نظران عناوینی چون «قدرت مدنی»<sup>۳</sup>، «قدرت نرم»<sup>۴</sup> و در نهایت «قدرت هنجاری»<sup>۵</sup> را برای توصیف جایگاه اتحادیه اروپایی در روابط بین الملل به کار برده‌اند. این سه مفهوم متفاوت تا حدی به هم مرتبط بوده و در یک سیر تکاملی در قالب مفهوم قدرت هنجاری تثبیت شده‌اند.

یان مانرز<sup>۶</sup> در مقاله بحث برانگیز خود با عنوان «اروپای قدرت هنجاری، تناقضی در واژگان»<sup>۷</sup> در سال ۲۰۰۲ مطرح نمود که اتحادیه اروپایی به عنوان یک کنشگر پساوستفالیایی به مثابه یک قدرت هنجاری است که نقش منحصر به فردی در جهان شمول شدن هنجارهای جهانی ایفا می‌کند. به اعتقاد وی، این اتحادیه در تلاش برای بی اعتبار کردن مناسبات وستفالیایی، ارزش‌های جهانی چون صلح، دموکراسی، حاکمیت قانون و حقوق بشر و نیز شیوه ارزشی-عقلانی در سیاست خارجی را در پرتو حضور بین المللی خود اشاعه می‌دهد (Manners, 2002: 239).

<sup>۱</sup> . English School

<sup>۲</sup> . Constructivism

<sup>۳</sup> . Civil Power

<sup>۴</sup> . Soft Power

<sup>۵</sup> . Normative Power

<sup>۶</sup> . Ian Manners

<sup>۷</sup> . Normative Power Europe: a Contradiction in Terms

مانرز در معرفی اتحادیه به عنوان «قدرت هنجاری»، آن را به عنوان یک کنشگر متمایل به شکل دهی، القاء و نشر قواعد و هنجارها در امور بین المللی از طریق ابزارهای مسالمت آمیز توصیف می نماید. وی بیان می کند که این ویژگی، اتحادیه اروپایی را به مراقبی برای دیگران تبدیل می کند و این تجلی همبستگی فرامرزی اروپا با جوامعی است که بخت کافی برای زندگی تحت حمایت این ارزشها را نداشته اند. همچنین وی ادعا می کند، این شاخصه نه از منافع مادی و خودمحرورانه اروپا، بلکه از شاخصه های هنجاری آن نشأت می گیرد. مانرز با این استدلال، نه تنها اتحادیه اروپایی را یک بازیگر هنجاری، بلکه یک «قدرت هنجاری» معرفی می کند که نیروی اصلی را از هنجارمحوری و الهام بخشی خود کسب می کند (Ibid,240).

بنابراین از این منظر، اتحادیه اروپایی به دنبال آن است تا دستورکار سیاست خارجی هنجاری را پیش ببرد که در چارچوب آن اتحادیه تلاش می کند هنجارها و ارزش های را فراتر از مرزهای خود بگستراند. ارزش هایی چون حذف مجازات اعدام، گسترش دموکراسی و احترام به حقوق بشر از آن جمله هستند. بر اساس این نگرش، اتحادیه اروپایی نیرویی برای خیر در جهان است که دغدغه ای جز منافع عالیه انسانیت و نشر هنجارها ندارد.

در کنار مفهوم پردازی های نظری، اتحادیه اروپایی همواره مدعی بوده که سیاست خارجی آن به ویژه در قبال حوزه همسایگی، سرشت هنجاری داشته است. رهیافت شرط گذاری برای عضویت کشورها در اتحادیه و یا ابتکارات منطقه ای آن به عنوان نیروی محرکه روند توسعه ارزش های لیبرال دموکراسی تلقی شده است. بررسی رفتار سیاسی اتحادیه و توان آن برای اعمال قدرت هنجاری ادعایی خود در حوزه اروپای شرقی می تواند میزان هنجاری بودن آن و موفقیت این اتحادیه در پیشبرد هنجارها را نشان دهد. هواداران اروپای هنجاری مدعی هستند که روندها، موافقتنامه ها و سازمان های بین المللی که اتحادیه اروپایی در آنها دخیل است این توان را دارند که منافع و هویت همسایگان را برسازند.

یکی از این کشورها، بلاروس است که ادعا می گردد رفتار اتحادیه در قبال آن از جمله اعمال تحریم ها علیه این کشور، مصداق سیاست خارجی هنجاری است. اتحادیه اروپایی در کنار روسیه دشوارترین روابط را در میان جمهوری های شوروی سابق با این کشور داشته و با استناد به نظام اقتدارگرا و غیردموکراتیک و نقض حقوق بشر در این کشور، تحریم های مختلفی را علیه آن وضع کرده است. برخی نظریه پردازان اروپایی تلاش کرده اند این موضع

اتحادیه علیه بلاروس را به عنوان نمونه‌ای از سیاست خارجی هنجاری اتحادیه تعبیر و تفسیر نمایند.

نوشتار حاضر قصد دارد به این سوال پاسخ دهد که سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس تا چه میزان با شاخص‌های سیاست خارجی هنجاری تطابق دارد و این سیاست هنجاری ادعایی، چه تاثیری بر رفتارهای سیاسی دولت بلاروس داشته است؟ نگارندگان بر آن هستند که سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس با شاخص‌های سیاست خارجی هنجاری یا بخش مهمی از این شاخص‌ها مطابقت نداشته است. اتحادیه اروپایی در ادعا و تلاش خود برای پیشبرد هنجارها از جمله توسعه دموکراسی و آزادی سیاسی در این کشور، مستدام و پایدار نبوده است. این موضوع به دلایلی چون اولویت‌ها و اهداف رقیب به ویژه ملاحظات سیاسی، امنیتی و اقتصادی بوده که به‌رغم شعارهای هنجارمحور، اتحادیه اروپایی ارزش و اولویت بیشتری نسبت به هنجارها برای آنها قائل بوده است. از سوی دیگر قدرت هنجاری ادعایی اروپا شکلی از قدرت گفتمانی است و هنجارهای اروپایی برای این که اثرگذار باشد ابتدا باید وارد گفتمان و روایت سیاسی در سطح ملی کشورهای هدف شود. به‌رغم تلاش‌های نهادینه و نظام‌مند برای انتشار سیاست‌ها یا هنجارهای اروپایی در ورای مرزهای اتحادیه، فقدان صداقت هنجاری در اتحادیه اروپایی و ناهمگونی‌ها در نحوه اتخاذ هنجارها میان کشورهای هدف، مانع از اثرگذاری سیاست هنجاری ادعایی اتحادیه بر بلاروس شده است.

در راستای نیل به این فرضیه‌ها، ابتدا در رویکردی نظری، سیاست خارجی هنجاری و شاخص‌های آن تعریف و تبیین می‌گردد. در ادامه به سابقه مناسبات میان اتحادیه اروپایی و بلاروس و رویکرد اتحادیه در قبال این کشور می‌پردازیم. سپس سیاست‌های اتحادیه در قبال بلاروس را با سنگ محک شاخص‌های سیاست خارجی هنجاری می‌سنجیم و در نهایت میزان اثرگذاری سیاست هنجاری ادعایی اتحادیه اروپایی بر رفتار سیاسی بلاروس را مورد سنجش قرار می‌دهیم تا بتوانیم به فرضیه مورد نظر در این نوشتار نائل شویم. در راستای ارزیابی فرضیه مقاله از روش تبیینی و استراتژی قیاسی استفاده خواهد شد. در واقع یک فرضیه کلی را مطرح نموده و آن را بر مطالعه موردی مقاله مورد سنجش قرار می‌دهیم.

### چارچوب نظری؛ سیاست خارجی هنجاری و شاخص‌های آن

هنجار و سیاست خارجی هنجاری از مفاهیمی هستند که در خصوص آنها اجماع مفهومی وجود ندارد. بخش مهمی از تبیینات مفهومی سیاست خارجی هنجاری برگرفته از بحث‌های صاحب‌نظران اروپایی در خصوص اروپای هنجاری بوده است. یان مانرز در مقاله بحث برانگیز خود در سال ۲۰۰۲ با عنوان «اروپای قدرت هنجاری، تناقضی در واژگان» مطرح نمود که اتحادیه اروپایی به عنوان یک بازیگر پسوستفالیایی به مثابه یک «قدرت هنجاری» است که نقش منحصربه‌فردی در جهانشمولی هنجارهای جهانی ایفا می‌کند (Manners, 2002: 3). مفهوم پردازشی مانرز از قدرت هنجاری بر مبنای مفهوم قدیمی‌تر «قدرت مدنی»<sup>۱</sup> ساخته و پرداخته شده بود. اصطلاح قدرت مدنی اولین بار از سوی فرانسوا دوشن<sup>۲</sup> وارد ادبیات مطالعات اروپایی شد. دوشن، جامعه اروپا را به عنوان نمونه‌ای از مرحله جدید در مدنیت سیاسی می‌دانست، «یک تعاونی سیاسی که تاثیر تمدن‌ساز خود را از طریق اشکال مدنی قدرت به عرصه سیاست بین‌الملل منتقل نموده و بازنمایی می‌کند» (Duchene, 1973:19).

بعد از دوشن، هانس مائول<sup>۳</sup> مبتنی بر «نظریه نقش»<sup>۴</sup>، مفهوم قدرت مدنی را با ارائه و تبیین عناصر کلیدی آن پالایش نمود. بر این اساس، یک بازیگر سیاسی را می‌توان زیر مفهوم قدرت مدنی تعریف کرد در صورتی که به طور عمدی ابزارهای غیرنظامی به ویژه اقتصادی را در سیاست خارجی به کار می‌گیرد و برای مدیریت مسائل بین‌المللی با دیگر کشورها از طریق نهادهای چندجانبه همکاری می‌کند. (Mauil, 1990: 35).

تمایز سیاست خارجی هنجاری صرفاً در ابزار متفاوت آن نیست. مانرز در تبیین قدرت هنجاری اروپا معتقد است که اتحادیه اروپایی شکل نوینی از قدرت را ارائه داده که به جای اینکه در درجه نخست پیگیر اهداف نظامی یا اقتصادی باشد در تعقیب اهداف هنجاری است. همچنین وی می‌گوید، اتحادیه نوع جدیدی از کنشگر در نظام بین‌الملل را ارائه داده که دغدغه‌ها و رفتار آن با بازیگران عادی تفاوت دارد. صاحب‌نظران مختلفی در همراهی یا مخالفت با این ایده پردازشی وارد بحث شده‌اند و این سوال همواره مطرح بوده که آیا اتحادیه

<sup>۱</sup> . Civil Power

<sup>۲</sup> . Francois Duchene

<sup>۳</sup> . Hans Mauil

<sup>۴</sup> . role theory

اروپایی واقعا مانند یک قدرت هنجاری رفتار می‌کند و آیا قادر است که نقش یک رهبر هنجاری را حداقل در حوزه همسایگی خود ایفا نماید؟ تعریف مفاهیم برای پاسخ به این سوال، کلیدی است. در چارچوب شفاف‌سازی مفهومی، لازم است مفاهیمی چون هنجاری، سیاست خارجی هنجاری و قدرت هنجاری تعریف شده و شاخص‌های ملموسی برای آنها تعیین گردد.

امر هنجاری را می‌توان به دو شیوه تفسیر کرد. از سویی این مفهوم را می‌توان به عنوان هر چیزی که در عرف بین المللی پذیرفته و معمول تلقی می‌شود در نظر گرفت (Manners, 2002 : 132). بنابراین، مفهوم هنجاری به جای توجه به یک ضرورت تجویزی و اخلاقی، مفهوم عدم انحراف از موازین موجود را القاء می‌کند. بر اساس چنین تفسیری، هنجارها با قدرت مسلط همراه می‌شود و بنابراین فقط بازیگران عمده بین المللی قادرند تا آنچه را که هنجاری تلقی می‌شود شکل داده و تعیین کنند. به بیان دیگر، تمام بازیگران عمده بین المللی به زعم خود، سیاست خارجی هنجاری خواهند داشت زیرا همگی در تعیین و شکل دادن هنجارهای غالب در نظام بین الملل دخیل هستند (Sjursen, 2007). بنابراین، اتحادیه اروپایی همانند ایالات متحده، روسیه، چین، هند و حتی بازیگران متوسط، یک بازیگر هنجاری است، حداقل در آن دسته از حوزه‌های سیاسی که در آنها منافع و حضور فعال دارد.

تفسیر دیگر از هنجاری به طور عمده در ادبیات مربوط به سیاست خارجی اتحادیه اروپایی عرضه گردیده است. در غالب ادبیاتی که در این راستا شکل گرفته، امر هنجاری به عنوان امر اخلاقی و مطلوب تعریف گردیده که از سویی ذهنی و از سوی دیگر جهانشمول است.<sup>۱</sup> امری که دغدغه نشر ارزش‌های جامعه بشری و اصلاح دارد.

تاکید بر ذهنی بودن و نسبی بودن هنجارها باعث می‌شود که مبنای محکمی برای تعریف روشن از امر هنجاری و سنجش و آزمون آن در دست نباشد. به بیان دیگر تعریف ما از سیاست خارجی هنجاری در عین حال که نگرش ارزشی و اخلاقی دارد باید بر پایه شاخص‌های معین و ثابتی قرار گیرد که به لحاظ جهانی پذیرفته شده و مشروع باشند. این معیارها باید متضمن امکان استناد تجربی باشد و به سادگی بوسیله بازیگران بین المللی

---

۱. نکته قابل توجه این که از نظر سازه انگاران، هنجارهای نظام بین الملل به هنجارهای «خوب» محدود نمی‌شود و نظام بین الملل می‌تواند واجد هنجارهایی بد باشد که باعث افزایش خشونت نیز می‌شوند.

مصادره به مطلوب نشود. بنابراین تعریف ما از امر هنجاری به جای این که تجلی صرف مناسبات قدرت باشد باید مهار و تنظیم قدرت را دغدغه خود قرار دهد. با توجه به این ملاحظات برای سیاست خارجی هنجاری سه شاخص را می‌توان برشمرد: این که یک کنشگر به دنبال چه چیزی است (اهداف آن)، چگونه عمل می‌کند (ابزارهای آن) و چه دستاوردی دارد (نتایج آن). این سه بعد سیاست هنجاری را به طور خلاصه می‌توان به شرح زیر تشریح نمود.

### الف) اهداف هنجاری سیاست خارجی هنجاری

در تمایز اهداف هنجاری از اهداف غیرهنجاری، شاخص‌های مختلفی می‌تواند مدنظر قرار گیرد. یکی از این شاخص‌ها تمایز بین ارزش‌ها و منافع است. برخی مطرح می‌کنند که آنچه به ارزش‌ها مربوط است، هنجاری است و آنچه در محدوده منافع قرار می‌گیرد غیرهنجاری تلقی می‌گردد. این تمایز از دیدگاه‌های نظری مختلف مورد نقد و بررسی قرار گرفته است. مورگنتا<sup>۱</sup> می‌گوید که «انتخاب (یک کنشگر) بین اصول اخلاقی و منافع ملی، عاری از فضیلت اخلاقی نیست، بلکه (این انتخاب) بین یک مجموعه از اصول جدا از واقعیت سیاسی و مجموعه دیگری از اصول نشأت گرفته از واقعیت سیاسی است» (Morgenthau, 1982: 34). کریس براون<sup>۲</sup> اعتقاد دارد که پیگیری منافع یک گروه یا ملت، کم ارزش‌تر از احترام و ارتقای هنجارهای جامعه بین‌المللی نیست چرا که هر دوی این اولویت‌ها، منافع و اخلاق را در بر می‌گیرد (Brown, 2005: 26).

از منظری دیگر سازه‌انگاران بر طبیعت ذهنی و برساخته منافع و ارزش‌ها تاکید می‌کنند. در این منظر، تعریف از ارزش، منوط به ساختاری مبتنی بر منافع است که گزینه‌های یک کنشگر را شکل می‌دهد. همچنین ارزش‌ها انعکاس‌دهنده مجموعه‌ای از مفاهیم هستند که از طریق آن منافع ساخته، تفسیر، اولویت‌بندی و عملیاتی می‌شود و این مجموعه همان ملیت مشخصی است که منافع در داخل آن عمل می‌کند.

تمایز دیگری که در شناسایی اهداف هنجاری صورت گرفته، اهداف هنجاری را در مقابل اهداف استراتژیک قرار می‌دهد. در این قالب گفته می‌شود که اهداف هنجاری شامل

---

<sup>۱</sup> . Morgenthau

<sup>۲</sup> . Chris Brown

مواردی چون توسعه صلح، دموکراسی، حقوق بشر، حاکمیت قانون، حقوق بین الملل و توسعه پایدار می‌شود و اهداف استراتژیک مسائلی چون حفاظت از منافع اقتصادی و تجاری، مدیریت مهاجرت یا امنیت انرژی را در بر می‌گیرد.

در این تقسیم بندی هم تمایز روشن و قابل اتکایی دیده نمی‌شود. به اعتقاد لیون<sup>۱</sup> و هالسمن<sup>۲</sup> اهداف استراتژیک لزوماً غیرهنجاری نیستند. از نظر این دو، اهدافی چون استقرار و حفظ ثبات، حزم و احتیاط، پیگیری مصالحه و سازش محتوای هنجاری دارند (Lieven and Halsmann, 2006: 415) از سوی دیگر، تعقیب اهداف هنجاری ممکن است متضمن اهداف استراتژیک باشد. مثلاً برافروختن جنگ به بهانه توسعه دموکراسی که ادعا می‌شود یک هدف هنجاری است، می‌تواند اهداف استراتژیک، چون تقویت امنیت انرژی یا نفوذ هژمونیک را برای قدرتی نظیر ایالات متحده تامین نماید. همچنین پیشبرد چندجانبه‌گرایی که ظاهراً یک هدف هنجاری است ممکن است برای کشوری مانند چین هدف استراتژیک اثبات قدرت خود و توسعه نظام چندقطبی در نظام بین الملل (که چین یکی از قطب‌های آن باشد) را در پی داشته باشد.

بنابراین مشاهده می‌کنیم که تعریف دقیق اهداف هنجاری در مقابل سایر اهداف، دشواری‌های زیادی دارد. با توجه به این ملاحظات در تعریف اهداف هنجاری به تعریف ولفرز<sup>۳</sup> از «اهداف محیطی»<sup>۴</sup> در مقابل «اهداف اختصاصی»<sup>۵</sup> استناد و اشاره می‌کنیم. اهداف اختصاصی به اهداف محدود و مشخص یک کنشگر بدون توجه به محیط پیرامونی آن و سایر کنشگران معطوف است. اهداف محیطی، اهدافی هستند که در عین حال که به طور غیرمستقیم به منافع خاص یک بازیگر مشخص مرتبط هستند، اساساً محیط گسترده‌تری را که در داخل آن روابط بین الملل عمل می‌کند مدنظر دارند. توسعه اهداف محیطی ممکن است در ارتقای اهداف اختصاصی یک بازیگر بین المللی هم موثر باشد. بر خلاف اهداف اختصاصی، اهداف محیطی تداوم داشته و طی زمان به شکل مداوم پیگیری می‌شود. ولفرز در تمایز این دو نوع هدف می‌گوید، " ما می‌توانیم بین اهداف اختصاصی ملی و اهداف مربوط به

<sup>۱</sup> . Lieven

<sup>۲</sup> . Halsmann

<sup>۳</sup> . Wolfers

<sup>۴</sup> . Milieu Goals

<sup>۵</sup> . Possession Goals

محیطی که کشور در آن عمل می‌کند، تمایز قائل شویم. من اولی را «اهداف اختصاصی» و دومی را «اهداف محیطی» نام می‌گذارم. یک کشور در جهت‌گیری سیاست خارجی خود جهت دستیابی به اهداف اختصاصی، حفظ یا ارتقای چیزهایی را که (برای خود) ارزش تلقی می‌کند مدنظر دارد. این هدف ممکن است در مورد ارزش‌هایی چون گسترش سرزمین، عضویت در شورای امنیت یا کسب ترجیحات تعرفه‌ای باشد. در اینجا آن کشور خود را در رقابت با دیگران برای سهمی شدن در ارزش‌هایی با مقدار محدود می‌بیند... ارزش‌های محیطی شاخصه متفاوتی دارند. کشورها در پی این ارزش‌ها هستند، نه جهت حفظ یا گسترش امکاناتی که تلاش می‌شود، دیگران از آن محروم شوند، بلکه هدف این ارزش‌ها شکل دادن به وضعیت در ورای مرزهای ملی آنها است... تلاش برای توسعه حقوق بین‌الملل یا ایجاد سازمان‌های بین‌المللی که به طور پیوسته توسط کشورهای مختلف صورت می‌گیرد به عنوان اهداف محیطی تلقی می‌شود و این تلاش‌ها در صورتی معنا و تحقق می‌یابد که کشورها دلیلی داشته باشند تا خود را به چیزهایی غیر از منافع اختصاصی خویش متعهد بدانند (Wolfers, 1962: 73).

جهت ارائه تعریف مناسب از اهداف هنجاری می‌توانیم به تعریف ولفرز این ملاحظه را بیفزاییم که اهداف سیاست خارجی هنجاری آنهایی هستند که نهایت آن تلاش برای شکل دادن به محیط بین‌المللی و تنظیم آن از طریق رژیم‌ها، سازمان‌ها و حقوق بین‌الملل است. ریشه معتقد است که درجه بالای نهادمندی و قاعده مند شدن بین‌المللی، نوعی «زندگی جهانی مشترک»<sup>۱</sup> را ترغیب می‌کند. از نظر وی نهادها، رژیم‌ها و حقوق بین‌الملل یک چارچوب هنجاری ایجاد می‌کند که روابط بین بازیگران از جمله پیگیری اهداف اختصاصی را در حوزه‌های سیاسی مختلف نهادینه می‌سازد. (Risse, 2000: 15).

بنابراین، هدف هنجاری هدفی است که روابط بین‌الملل را به شیوه‌ای تنظیم می‌کند که رفتار تمام طرف‌ها را در چارچوبی خاص متعهد سازد. در این راستا باید توجه داشت که قواعد بین‌المللی محصول روابط قدرت در نظام بین‌الملل است و نه یک نسخه جادویی و جامع که هنجارها را به طور کامل عملی و جهانشمول سازد. اما به هر حال حقوق بین‌الملل می‌تواند خطر تحمیل برداشت یک بازیگر از هنجارها بر دیگران از طریق اعمال زور و رفتار

---

<sup>۱</sup>. Common Global Life

گزینشی را کاهش دهد. به عبارت دیگر حقوق بین الملل می تواند یک محدوده و سپر هنجاری ایجاد کند که در داخل آن هنجارهای مختلف تفسیر و پیگیری شود.

### ب) ابزارهای هنجاری سیاست خارجی هنجاری

ارتقای اهداف هنجاری مانند نهادینه شدن حقوق بشر و معیارهای دموکراتیک باید از طریق برخی ابزارها تامین شود و در این راستا ابزارهای سیاست هنجاری از اهمیت زیادی برخوردار است. در سال های اخیر مشاهده کرده ایم که تلاش ایالات متحده جهت استقرار یک هنجار مورد ادعای آن تحت عنوان توسعه دموکراسی از طریق جنگ و برخلاف حقوق بین الملل، بسیار بحث برانگیز بوده است. سیاست خارجی برای هنجاری بودن باید اهداف هنجاری را از طریق ابزارهای هنجاری ( و نه هر شکلی از ابزار ) پیگیری نماید. اما منظور از ابزارهای هنجاری چیست؟

اگر ابزارهای سیاست خارجی هنجاری را مطابق دیدگاه دوشن معادل با ابزارهای قدرت مدنی در نظر بگیریم، ابزارهای هنجاری شامل ابزارهای اقتصادی، اجتماعی، دیپلماتیک و فرهنگی در مقابل ابزار نظامی خواهد بود. دوشن<sup>۱</sup> این ابزارها را منشاء قدرت می دانست و در مورد جامعه اروپایی، معتقد بود که فقدان ابزارهای نظامی مشترک در این مجموعه، نه تنها منبع ضعف نیست، نشان دهنده منزلت نقش آن در جهان است. (Duchene, 1973 :19).

وایتمن<sup>۲</sup> با تعمیم این ادعا به شرایط فعلی اتحادیه اروپایی، معتقد است که حتی، اگر اتحادیه قابلیت نظامی خود را توسعه دهد، شاخصه اصیل مدنی آن در مقابل طبیعت ثانویه ابزارهای نظامی، همچنان به جای خود باقی خواهد بود (Whitemann, 1998 :112). در واقع، تفاوت هنجاری زیادی بین محافظت از حقوق بشر و دموکراسی از طریق ابزارهای نظامی در مقابل تعقیب همین اهداف از راه مساعدت و دیپلماسی وجود دارد. در عین حال، تفسیر ارزش هنجاری تنها بر اساس ابزار تامین آن، می تواند مساله ساز باشد. مثلا در برخی موارد، اعمال تحریم های اقتصادی که ظاهرا یک ابزار غیرقهری است می تواند برای مردم یک کشور پیامدهایی مصیبت بارتر از جنگ به بار آورد.

<sup>۱</sup> . Duchene

<sup>۲</sup> . Whitemann

بنابراین شاید درست تر این باشد که در تعریف ابزارهای هنجاری این مساله را مدنظر قرار دهیم که چگونه ابزارها به کار گرفته می‌شود نه این که از چه ابزارهایی استفاده می‌گردد. در این صورت تعریف جوزف نای<sup>۱</sup> از قدرت نرم به عنوان قدرتی که بر همکاری و اقناع به جای تهدید و اجبار تکیه می‌کند، می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. همچنین با استفاده از طبقه بندی هالستی<sup>۲</sup>، می‌توان تمایز بین ابزارهای هنجاری و غیرهنجاری را با ارائه یک سلسله از ابزارهای سیاست خارجی از شیوه‌های نرم اقناع، مساعدت یا قول پاداش تا تهدید یا تحمیل تنبیه‌هایی که در نهایت به استفاده از زور ختم می‌شود مشخص نمود (Holsti, 1995: 125). در همین چارچوب، اغلب صاحب‌نظران، شیوه‌های نرم بر مبنای تعامل، اقناع و همکاری را هنجاری تر از شیوه‌های قهری چون تحریم یا اقدام نظامی قلمداد کرده‌اند. شیوه‌های مبتنی بر ابزارهای نرم و اقناع، این خطر را که برخی قدرت‌ها هنجارهایی را که ادعا می‌شود جهانشمول هستند از طریق قدرت صرف تحمیل کنند برطرف می‌سازد.

با این وجود، تردیدهایی در مورد منطق این تقسیم بندی از ابزارهای هنجاری مطرح شده است. برخی معتقد هستند، ساده انگاری است که گفته شود همکاری و مفاهمه با یک رژیم خودکامه، هنجاری تر از اعمال تنبیه علیه آن است. همچنین، ابزار اقناع وقتی از سوی قوی علیه ضعیف اعمال شود، عاری از منطق است. در واقع، طبیعت داوطلبانه این شیوه‌های نرم، می‌تواند قربانی معادلات قدرت سیاسی شود زیرا قاعدتا در شیوه اقناع، فرض بر مساوی بودن دو طرف است، اما بازیگر قوی در عمل برای اعمال نفوذ بر بازیگر ضعیف به شیوه اقناع بسنده نمی‌کند. از سوی دیگر، استفاده از ابزار اقناع ممکن است، صرفاً نتیجه ضعف یک بازیگر باشد. یک بازیگر ضعیف فاقد ابزار زور، ممکن است گزینه دیگری جز استفاده از اقناع نداشته باشد.

به هر حال، ابزارهای مثبت نظیر تعامل سیاسی (پاداش‌های سیاسی)، شناسایی و احترام (پاداش‌های نمادین) یا دسترسی به بازار تجاری، کمک فنی و مساعدت مالی (پاداش‌های اقتصادی) بر ابزارهای منفی مانند تحریم یا جنگ مرجح است. از منظر هنجاری، ابزارها و انگیزش‌های مثبت، کمتر در حاکمیت کشورها مداخله می‌کند و بنابراین کمتر احتمال دارد که جبهه‌گیری روانی و خصمانه را برانگیزد. این ابزارها بر خلاف ابزارهای منفی، کمتر به

---

<sup>۱</sup>. Joseph Nye

<sup>۲</sup>. Holsti

مردم صدمه می‌زند و زمینه توسعه مجاری سیاسی جهت تعامل و اعمال نفوذ بر رفتار بازیگر مورد نظر را فراهم می‌کند.

اگرچه در بحث بر سر ابزارهای سیاست هنجاری، بیشتر به چگونگی استفاده از ابزارها به جای چیستی و ماهیت آنها توجه می‌شود در این مورد که در استفاده از این ابزارها چه چیزی ملاک هنجاری بودن است اجماع وجود ندارد. با توجه به تعریفی که از اهداف سیاست هنجاری ارائه شد، ابزارهای هنجاری را می‌توان به عنوان ابزارهایی (صرف نظر از ماهیت آنها) تعریف نمود که در محدوده قانون به کار گرفته می‌شوند. قانونی بودن به کارگیری ابزارهای سیاست خارجی؛ تعهدات حقوقی یک بازیگر در داخل نظیر طراحی و اجرای سیاست خارجی مطابق با معیارهای قانونی دمکراسی، شفافیت و پاسخگو بودن و تعهدات خارجی شامل عمل چندجانبه و با مجوز سازمان ملل و به طور عمومی تر احترام به حقوق بین الملل را در بر می‌گیرد. در واقع «مشروعیت» در کاربرد ابزارها عنصری مهم در تعریف و تلقی آنها به عنوان هنجاری به شمار می‌رود.

### ج) نتایج هنجاری سیاست خارجی هنجاری

شاخص سوم و آخر در سیاست خارجی هنجاری بر نتایج این سیاست معطوف است. در اغلب مطالعات صورت گرفته در مورد سیاست خارجی هنجاری، تاکید عمده بر نیت بازیگران و نه نتایج حاصله نهاده شده است. در حالی که ارزیابی رفتار عملی بازیگران و به عبارت دیگر نتیجه عینی آن به اندازه تحلیل اهداف و ابزارهای آن اهمیت دارد. توجه به نتایج سیاست‌ها، زمینه‌ای را فراهم می‌کند تا ارزیابی کنیم که اهداف واقعی یک بازیگر چه بوده است. مثلاً در اتحادیه اروپایی در حالی که اهداف اعلامی معطوف به تقویت حقوق مهاجران و پناهندگان است؛ اقدامات عملی، اهدافی نظیر مهار جریان‌های مهاجرت را در اولویت قرار می‌دهد. بنابراین نمی‌توان فقط بر مبنای ظاهر اهداف اعلامی قضاوت کرد.

به نظر مانرز<sup>۱</sup>، تحلیل نتایج سیاست‌های هنجاری از فهم سیاست خارجی هنجاری مبتنی بر اخلاق نتیجه‌گرا نشات می‌گیرد. البته منظور از نتیجه‌گرایی، یک رهیافت کارکردی صرف نیست که هر گونه اقدامی را جهت حصول به یک نتیجه مشخص روا دارد. لذا بازیگر

---

<sup>۱</sup> . Manners

سیاست خارجی هنجاری، اهداف هنجاری دارد این اهداف را از طریق ابزارهای هنجاری پیگیری می‌کند و این سیاست در صورت تحقق هدف هنجاری خود است که محقق و موثر خواهد بود. (Manners, 2006: 14).

به طور کلی، نتیجه هنجاری، نقطه‌ای است که در آن می‌توان بین کنش‌های مستقیم یا غیرمستقیم یک کنشگر بین المللی و استقرار محیط بین المللی قاعده‌مند ارتباط برقرار کرد. در این چارچوب لازم است ارزیابی شود که چه زمانی، چگونه و تا چه حد سیاست‌های خارجی کنشگر هنجاری؛ تغییرات نهادی، سیاسی یا حقوقی خاصی را در داخل کشور هدف ایجاد می‌کند.

### عوامل تاثیرگذار بر پیگیری سیاست خارجی هنجاری

بسته به این که نتایج حاصل از سیاست‌های کنشگران منعکس کننده اهداف اولیه آنها باشد یا نه، سیاست خارجی این بازیگران می‌تواند پیامدهای «ارادی» یا «غیرارادی» داشته باشد. در اینجا تصریح می‌کنیم که یک کنشگر بین المللی برای داشتن سیاست خارجی هنجاری موثر، نه تنها باید اهداف هنجاری را از طریق ابزارهای هنجاری دنبال کند، بلکه باید یک نتیجه ملموس هنجاری را به دست آورد. به عبارت دیگر، نتیجه سیاست‌های آن باید مبتنی بر نیت قبلی و «خواسته» او باشد.

به لحاظ عملی تحقق تمام این سه شرط دشوار است و به ندرت ممکن است حاصل شود. در برخی شرایط، ممکن است یک کنشگر، اهداف هنجاری را از طریق کاربست ابزارهای هنجاری پیگیری کند اما در کسب نتیجه هنجاری ناکام بماند. بنابراین، نتایج حاصله، «ناخواسته» خواهد بود. ممکن است این کنشگر به خاطر ضعف قابلیت‌های داخلی خود بوده که اهداف هنجاری را از طریق ابزارهای هنجاری پیگیری کرده است. در این حالت، ضعف این کنشگر نوعی همپوشانی بین اهداف محیطی و اختصاصی آن ایجاد می‌کند. به بیان دیگر، کنشگر ضعیف با تلاش جهت تقویت حقوق و نهادهای بین المللی از خود محافظت می‌کند زیرا قواعد بین المللی، بازیگر ضعیف را از تعدی قدرت متجاوز قوی حفظ می‌کند و از تهدیداتی که خود به تنهایی نمی‌تواند با آنها مقابله کند ایمن می‌سازد. در شرایطی دیگر، این کنشگر چه بسا با نیتی واقعی اهداف هنجاری را با بکارگیری ابزارهای هنجاری پیگیری

می کند، اما ممکن است به خاطر ضعف قابلیت‌های خود یا محیط نامساعد بین‌المللی در کسب نتایج هنجاری ناکام بماند.

صرف توصیف سیاست‌های خارجی مختلف بر اساس شاخصه‌های هنجاری یا غیر هنجاری آنها ممکن است چندان روشنگر نباشد. بنابراین لازم است مشخص گردد که تحت چه شرایطی یک بازیگر، هنجاری تلقی می‌شود و تحت چه شرایطی بازیگران بین‌المللی رهیافت‌های متفاوت یا مشابهی در سیاست خارجی خود انتخاب می‌کنند؟

جهت پاسخ به این سوالات، سه عامل اساسی را می‌توان برشمرد که بر احتمال پیگیری سیاست خارجی هنجاری یا غیرهنجاری توسط یک کنشگر تاثیر می‌گذارد. دو عامل اول به طبیعت داخلی کنشگر و عوامل تاثیرگذار داخلی بر اهداف و ابزارهای سیاست خارجی آن مربوط می‌شود. عامل سوم به محیط خارجی که سیاست خارجی در آن پدیدار می‌شود بازمی‌گردد. (Tocci, 2008:7)

#### الف. چارچوب سیاسی داخلی و تاثیر آن

عامل اول تاثیرگذار بر شکل‌گیری سیاست خارجی هنجاری یا غیرهنجاری توسط یک کنشگر، چارچوب سیاسی داخلی است که در آن، کنشگر مورد نظر اهداف سیاست خارجی خود را مفهوم‌سازی، تبیین، تفسیر، اولویت‌بندی و عملیاتی می‌سازد. این کنشگر در این روند، نهادهای مختلف ( احزاب سیاسی، گروه‌های ذینفع، جامعه مدنی، رسانه‌ها، افکار عمومی، بازار و ...) را که بر اتخاذ اهداف سیاست خارجی تاثیر می‌گذارند در نظر می‌گیرد. بنابراین نقش این کنشگران در تعیین سیاست خارجی هنجاری یا غیرهنجاری تعیین‌کننده است. برای مثال باید دید آیا در یک کشور، تشکیلات داخلی خاصی وجود دارد که برای اتخاذ اهداف محیطی مشخصی تلاش کند؟ به عنوان نمونه در مساله ای نظیر وضعیت کشور برمه، توجه افکار عمومی و رسانه‌های غربی به نقض وسیع حقوق بشر؛ پراکنده، موردی و محدود به رخ دادهای خاص بوده است. این امر، انگیزه‌های تصمیم‌سازان غربی برای اتخاذ تعقیب اهداف محیطی موثر در مورد این مساله خاص را کاهش داده است یا مثلاً در شرایط بعد از حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، محیط به شدت امنیتی منجر به این شد که نهادهای رسمی، رسانه‌ها و افکار عمومی ایالات متحده، نگرانی‌های امنیتی را در مقایسه با احترام به حقوق مدنی و سیاسی در اولویت بیشتری قرار دهند. (Tocci, 2008: 9).

### ب. قابلیت ها و ابزارهای داخلی

عامل دوم، قابلیت داخلی یک کنشگر برای شکل دادن ابزارهای سیاست خارجی و نیز افق و محدوده اهداف سیاست خارجی خود است. اینکه یک کنشگر، تا چه حد ابزارهای سیاست خارجی را به شیوه هنجاری یا غیرهنجاری به کار می‌گیرد به قابلیت و اراده داخلی و ابزارهای مختلف سیاست خارجی آن بستگی دارد. طبیعی است که قدرت‌های بزرگ مانند آمریکا، روسیه و چین با در اختیار داشتن اهرم‌های اقتصادی و نظامی گسترده، امکان بیشتری دارند تا اهداف سیاست خارجی خود را با نقض حقوق بین‌الملل پیگیری کنند. محدوده اقدام توسط بازیگران در درجه اول به سطح وابستگی و وابستگی متقابل بین آنها بستگی دارد. این عامل مشخص می‌کند که مثلاً یک بازیگر تا چه حدی ممکن است تحریم‌های اقتصادی را حتی بر خلاف حقوق بین‌الملل به کار گیرد. همچنین اگر وابستگی اقتصادی کشور تحت تحریم پایین باشد احتمال این که آن بازیگر تصمیم بگیرد تا هزینه‌های نقض حقوق بین‌الملل را تحمل نماید بیشتر است زیرا چشم اندازهای این که تحریم، نتایج مورد نظر را به بار بیاورد پایین است. (Tocci, 2008:11).

### ج. محیط خارجی تاثیرگذار بر کنشگر

سومین عامل تاثیرگذار، محیط خارجی است که کنشگران در آن عمل می‌کنند. در تحلیل نقش محیط خارجی در شکل دادن به نتایج سیاست خارجی که گاهی تقویت کننده و گاهی مانع پیگیری اهداف یک کنشگر است، سه سطح تحلیل به ذهن متبادر می‌گردد: اول، چگونه کنشگر مورد نظر بر پویای داخلی کشور هدف تاثیر می‌گذارد؟ به عنوان مثال در مورد روابط اتحادیه اروپایی و ترکیه، گرچه اتخاذ رهیافت مبتنی بر پیش شرط از سوی اتحادیه، منجر به برخی اصلاحات ظاهری بین سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۲ در ترکیه شد، پس از انتخابات ترکیه در سال ۲۰۰۲، دولت این کشور که مورد حمایت جامعه مدنی بود مجموعه‌ای از اصلاحات بنیادی و نهادی را مطابق با خواسته‌های اتحادیه اروپایی به اجرا درآورد.

دوم، چگونه کنشگر مورد نظر با سیاست‌های دیگر بازیگران بین‌المللی در خصوص کشور یا موضوع هدف ارتباط برقرار می‌کند یا بر آنها تاثیر می‌گذارد؟ به عنوان مثال در انقلاب‌های مخملی گرجستان و اوکراین و جهت‌گیری این کشورها به سمت آمریکا و غرب،

اگرچه سیاست‌های هنجاری اتحادیه اروپایی و امریکا در قبال این دو کشور نتایجی در پی داشت، ولی سیاست تهاجمی روسیه در قبال آنها باعث شد که به طور واکنشی، تغییر در داخل این دو کشور شتاب گیرد.

سوم، چگونه کنشگر مورد نظر بر چارچوب گسترده تر بین‌المللی که بر کشور یا موضوع مورد نظر اثرگذار است تاثیر می‌گذارد؟ همچنین فشارهای بین‌المللی چه چیزی را بر این کنشگر تحمیل می‌کند و چگونه بر گزینه‌های سیاست خارجی و نتایج آن تاثیر می‌گذارد؟ (Tocci, 2008:14).

با توجه به آنچه گفتیم، اکنون ما تعریف روشنی از سیاست خارجی هنجاری و کنشگر هنجاری در دست داریم و می‌توانیم با نگاه به شاخص‌های موید سیاست خارجی هنجاری، داعیه‌های مطروحه در خصوص سیاست خارجی هنجاری اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس را مورد سنجش قرار دهیم. در این راستا ابتدا نگاهی به تاریخچه مناسبات دو طرف می‌اندازیم و سپس سیاست اتحادیه اروپایی در قبال این کشور را با کاربست شاخص‌های سیاست خارجی هنجاری مورد ارزیابی قرار می‌دهیم.

### روابط اتحادیه اروپایی و بلاروس

اتحادیه اروپایی و بلاروس روابط دشواری را پشت سر گذاشته‌اند. روابط دو طرف از سال ۱۹۹۱ که اتحادیه، استقلال بلاروس را به رسمیت شناخت آغاز شد. از سال ۱۹۹۴ که الکساندر لوکاشنکو<sup>۱</sup> در بلاروس به قدرت رسید، روابط آنها به وخامت گرایید و این سردی همچنان بر مناسبات آنها حاکم است. در ابتدای حکومت لوکاشنکو، مشاجره‌ای میان کشورهای اروپایی و بلاروس بر سر بدرفتاری با دیپلمات‌های غربی رخ داد که در واکنش به آن اتحادیه اروپایی، بلاروس را مورد تحریم قرار داد. این واکنش اتحادیه، منجر به حل و فصل موضوع گردید و باعث شد کشورهای غربی در تصمیم خود مبنی بر بسته شدن دفتر سازمان امنیت و همکاری در اروپا در مینسک تجدید نظر نمایند (Toledano, 2001).

با تدوین قانون اساسی جدید در بلاروس در سال ۱۹۹۶ که قدرت را در دست رئیس‌جمهور متمرکز نموده و محدودیت‌هایی را بر آزادی بیان و آزادی تجمع وضع می‌کرد، روابط

<sup>۱</sup> . Alexander Lukashenko

دو طرف به مرحله تنش رسید. اگرچه بلاروس و اتحادیه اروپایی در سال ۱۹۹۵، «موافقتنامه مشارکت و همکاری»<sup>۱</sup> را امضا کردند، این موافقتنامه در نهایت از سوی اتحادیه مورد تصویب قرار نگرفت. به علاوه اتحادیه در واکنش به آنچه رژیم سرکوبگر لوکاشنکو می‌نامد، بلاروس را از چارچوب «سیاست همسایگی اروپایی»<sup>۲</sup> کنار گذاشت. البته روابط تجاری میان دو طرف هنوز تحت پوشش «نظام عمومی ترجیحات»<sup>۳</sup> که در سال ۱۹۸۹ و دوران شوروی منعقد شد، قرار دارد.

پس از بهبود نسبی روابط در سال ۲۰۰۸، انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۱۰ و پیروزی لوکاشنکو با ۸۰ درصد آراء، منجر به تظاهرات و ناآرامی‌هایی در مینسک شد که به دستگیری تعدادی از مخالفین انجامید. اتحادیه اروپایی در اعتراض به این روند اعلام نمود که زندانی نمودن چهره‌های مخالف نقض حقوق بشر به شمار می‌رود و تحریم‌های جدیدی را بر مقامات سیاسی و اقتصادی این کشور اعمال نمود.

بلاروس جزو معدود کشورها در قاره اروپا است که درخواستی برای عضویت در اتحادیه اروپایی نداشته است. این کشور در میان کشورهای اروپای شرقی پایین‌ترین درجه تعامل را با اتحادیه اروپایی دارد. اروپایی‌ها بلاروس را به عنوان «آخرین دیکتاتوری اروپا»<sup>۴</sup> می‌شناسند (Kiryl, 2014: 3). در مقابل، این کشور مناسبات راهبردی با روسیه دارد که در قالب «دولت اتحاد»<sup>۵</sup> (سابقاً دولت اتحاد روسیه و بلاروس) تعریف می‌شود. این همگرایی از زمان امضای معاهده اتحادیه اقتصادی اوراسیا در می ۲۰۱۴ عمق بیشتری یافته است.

در حالی که اتحادیه به بلاروس به عنوان یکی از اهداف اشاعه و گسترش ارزش‌های سیاسی و اقتصادی مورد نظر خود نگاه کرده و تلاش نموده از طریق سازوکارهایی چون سیاست همسایگی و موافقتنامه مشارکت و همکاری به این اهداف نائل شود در عمل توفیقی نداشته است به گونه‌ای که بلاروس در میان جمهوری‌های شوروی سابق، کمترین تحول و اصلاح سیاسی و اجتماعی را شاهد بوده و سردترین روابط را با اتحادیه اروپایی دارد. طی سالیان پس از استقلال، بلاروس با تحریم‌ها و محدودیت‌های مختلف از سوی اتحادیه اروپایی

---

<sup>۱</sup> . Partnership and Cooperation Agreement

<sup>۲</sup> . European Neighborhood Policy

<sup>۳</sup> . Generalized System of References

<sup>۴</sup> . The Last Dictatorship of Europe

<sup>۵</sup> . Union State

مواجهه بوده است. اتحادیه وانمود می‌کند که اعمال محدودیت‌ها و تحریم‌ها با اهداف هنجاری صورت گرفته و با سیاست هنجاری آن مطابقت کامل دارد تا جایی که ادعا می‌گردد، سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس یکی از مصادیق هنجارگرایی آن بوده است. در اینجا با توجه به شاخص‌های تعریف شده برای سیاست خارجی هنجاری در بخش قبلی، بررسی می‌کنیم که سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس تا چه حد با این شاخص‌ها مطابقت دارد؟

### الف) اهداف سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس

اهدافی که از سوی اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس در قالب سیاست‌های تحریمی دنبال می‌شود به ظاهر شاخصه هنجاری دارد. اتحادیه به نقض استانداردهای بین‌المللی برگزاری انتخابات در انتخابات ریاست جمهوری این کشور و سرکوب جامعه مدنی و مخالفان به عنوان دلایل تحمیل تحریم‌ها اشاره می‌کند.

گفتیم که ریشه تحریم‌ها علیه بلاروس به واکنش اتحادیه اروپایی به اصلاح قانون اساسی این کشور در سال ۱۹۹۶ باز می‌گردد که طی آن محدودیت‌هایی بر آزادی تجمعات و آزادی بیان وضع شد و قانون جدید، قدرت را در دست رئیس‌جمهور متمرکز نمود. در آن زمان موج اول اقدامات اتحادیه علیه بلاروس آغاز شد. شورای اروپا تصمیم گرفت تماس‌های سیاسی با مقامات بلاروس را محدود نماید و مذاکرات درباره موافقتنامه مشارکت و همکاری به حال تعلیق درآمد. متعاقباً، با عدم همراهی بلاروس با خواست‌های اتحادیه، محدودیت‌های بیشتری علیه این کشور وضع گردید.

در حال حاضر تحریم‌های اتحادیه حتی شامل ممنوعیت‌های ویزا و بلوکه کردن دارایی‌های افراد مرتبط به آنچه نقض استانداردهای انتخاباتی و سرکوب خوانده می‌شود می‌گردد. علاوه بر تحریم‌ها در چارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپایی، اتحادیه همچنین اعطای امتیازات تجاری و نظام عمومی ترجیحات تعرفه‌ای را در مورد بلاروس به بهانه فقدان اتحادیه‌های تجاری در این کشور تعلیق نمود. نکته قابل تامل اینکه در چارچوب خواسته‌های اتحادیه اروپایی و رویکرد شرط‌گذاری آن در قبال بلاروس، پس از تاکید اتحادیه بر اصلاحات دمکراتیک و تقویت حاکمیت قانون، اخیراً فراهم ساختن الزامات بازار آزاد نیز اضافه شده است.

اتحادیه اروپایی مشروعیت اهداف خود در قبال بلاروس را این گونه توجیه می‌کند که تحریم‌ها در حمایت از خواست‌های دموکراتیک نهادهای اروپایی اتخاذ شده است. خواست‌هایی مربوط به عدم مطابقت بلاروس با استانداردهای انتخاباتی بین‌المللی، فقدان آزادی بیان و فقدان استانداردهای حداقلی آزادی اتحادیه‌های تجاری؛ اینکه چه میزان از اهداف سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس، ناشی از دغدغه‌های واقعی برای نقض حقوق بشر و چه میزان از آن وابسته به ملاحظات و معادلات سیاسی به ویژه در تقابل با روسیه است، می‌تواند محل بحث باشد. بلاروس عملاً آخرین متحد روسیه در جبهه همسایگی با اتحادیه اروپایی به شمار می‌رود و اتحادیه در تلاش است در تقابلی استراتژیک با تحمیل اصلاحات دموکراتیک و سازوکارهای تشویقی و تنبیهی، این کشور را وارد چارچوب‌های اروپایی نماید.

بر اساس شواهد موجود، لوکاشنکو رئیس‌جمهور بلاروس از محبوبیت قابل توجهی در این کشور برخوردار است. نظام حکومتداری و میزان آزادی رسانه و بیان در این کشور شباهت زیادی به برخی کشورهای حوزه شوروی سابق چون آذربایجان، قزاقستان و ترکمنستان دارد. (Kirył, 2014: 5). این در حالی است که اتحادیه اروپایی با این کشورها به ویژه آذربایجان روابط گسترده سیاسی و اقتصادی دارد. بنابراین به نظر می‌رسد، همراهی نکردن دولت بلاروس با خواست‌های اتحادیه اروپایی و اولویت دادن این کشور به تحکیم مناسبات راهبردی با روسیه، ریشه اصلی حساسیت‌های اتحادیه و اعمال فشار و تحریم بر دولت بلاروس باشد. موضوعی که تلاش می‌شود در پوشش اهداف هنجاری تعقیب گردد.

### ب) ابزارهای سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس

ادعا می‌شود، ابزارهای اتخاذ شده توسط اتحادیه اروپایی علیه بلاروس هم هنجاری است چرا که اهداف هنجاری را دنبال می‌کند و در محدوده قانون قرار دارد. اروپایی‌ها می‌گویند که اقدامات علیه بلاروس در قالب پس گرفتن امتیازاتی است که یک‌جانبه به این کشور اعطا شده بود. طبعاً هیچ بازیگر بین‌المللی موظف نیست که کمک‌های فنی در اختیار کشور دیگر قرار دهد، ویزا به اتباع بیگانه ارائه نماید و یا شرایط تجارت ترجیحی عرضه کند مگر اینکه در قالب یک قرارداد باشد.

اتحادیه اروپایی تلاش کرده یک رهیافت اعلامی دوگانه را تعقیب نماید که میان افراد مسئول بخاطر نقض استانداردهای انتخاباتی و حقوق بشر و مردم عادی بلاروس تمایز قائل می‌شود. بحث بلوکه کردن دارایی‌ها یا محدودیت‌های ویزا، افراد مسئول را که در لیست سیاه بعنوان عناصر نامطلوب هستند در بر می‌گیرد (Pomorska 2006). همزمان، اتحادیه اروپایی ارتباطات را با مقامات درجه سه بلاروس حفظ نموده و ادعا نموده که از «تحریم‌هایی که به عامه مردم آسیب می‌زند اجتناب می‌نماید» (Ferrero-Waldner, 2006).

قبلا گفتیم که قدرت هنجاری از ابزارهای هنجاری برای پیشبرد سیاست‌های خود استفاده می‌کند و صرف نظر از نوع این ابزارها، قراردادن آنها در محدوده قانون، هنجاری بودن آنها را مشخص می‌سازد. در عین حال دو موضوع در این خصوص اهمیت دارد: اول، همچنان باید تاکید نمود که قدرت هنجاری، بیش از هر ابزاری، از ابزار اقناع و گفت‌وگو در پیشبرد اهداف خود استفاده می‌کند. ابزارهای اقتصادی چون تحریم، گاهی پیامدها و آثار به مراتب مخرب تری از جنگ برای مردم کشور تحت تحریم به بار می‌آورد. دوم، اگرچه استفاده از ابزارهای قهری چون تحریم در محدوده قانون برای قدرت هنجاری قابل قبول است ولی این قانون را خود آن قدرت تعیین نمی‌کند زیرا در این صورت او می‌تواند تمام رفتارهای خود را در قالب سیاست هنجاری توجیه نماید. در مورد تحریم‌های اتحادیه اروپایی علیه بلاروس، مرجع تشخیص و تعیین قانونی بودن این تحریم خود اتحادیه است در حالی که این تحریم باید از سوی مراجع مشروع و قانونی بین‌المللی وضع شده باشد.

### ج) نتایج سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس

مداخله روزافزون اتحادیه اروپایی و واکنش آن به وضعیت دموکراسی در بلاروس اهداف هنجاری مورد ادعای آن را برآورده نکرده است. در ابتدای حکومت لوکاشنکو، تحریم‌های اتحادیه اروپایی، مشاجره بر سر بدرفتاری با دیپلمات‌های غربی را حل و فصل کرد (Toledano, 2001). اما پس از آن نشانه‌ی در دست نیست که اقدامات اتحادیه اروپایی در مقابل دولت بلاروس، نتایج خاصی در برداشته باشد.

بلاروس در اتخاذ هنجارهای مورد نظر اتحادیه اروپایی با بی‌میلی برخورد نموده و بر خلاف کشورهای اروپای شرقی برای عضویت در اتحادیه اروپایی از خود رغبتی نشان نداده است. دولت لوکاشنکو بدون توجه به غرب و متکی بر همراهی و حمایت روسیه، الگوی خاص

زامداری خود را دنبال نموده است. وضعیت نسبتاً مناسب اقتصادی و رفاه مردم این کشور باعث گردیده که نظام از محبوبیت مناسبی برخوردار باشد. مقامات بلاروس روابط با اروپا را بیشتر از منظر اقتصادی می‌بینند و تلاش دارند خود را به عنوان شرکای قابل اتکای اروپا در حوزه‌های امنیت انرژی، مبارزه با قاچاق انسان و کنترل جرائم معرفی نمایند. مینسک همواره خواسته تا روابط با اتحادیه اروپایی را «سیاست زدایی نموده و رویکرد شرط‌گذاری اتحادیه برای عادی سازی روابط را نادیده بگیرد» (Vasilevich, 2014).

با بررسی سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس بر مبنای شاخص‌های سیاست خارجی هنجاری، مشاهده می‌کنیم که در هر سه شاخص، تردیدهای جدی درباره هنجاری بودن سیاست اروپا قابل طرح است. در حالی که اتحادیه اروپایی ادعا می‌کند اهداف هنجاری نفوذ و گسترش ارزش‌های دموکراسی و بازار آزاد را در بلاروس دنبال کرده و در این راستا از ابزارهای هنجاری به ویژه تحریم‌ها به شکل قانونی استفاده کرده تا به اهداف هنجاری دست یابد، پیامدهای سیاست اروپا نه تنها منجر به حصول اهداف نشده، بلکه در عمل آنچه رژیم اقتدارگرا در بلاروس نامیده می‌شود تقویت و تحکیم شده است. چرا اتحادیه اروپایی در پیگیری سیاست خارجی هنجاری مورد ادعای خود جهت ایجاد تغییر در رفتار رهبری نظام بلاروس و تقویت نیروهای دموکراتیک این کشور ناکام بوده است؟

### چارچوب سیاسی داخلی اتحادیه اروپایی

چارچوب سیاسی داخلی اتحادیه اروپایی برای فهم شکل‌گیری سیاست اتحادیه و تحریم‌ها علیه بلاروس کلیدی است. پارلمان اروپا و شماری از پارلمان‌های ملی اروپایی همواره حامی تحریم‌ها بوده‌اند. آنچه دغدغه مطالبات مردم بلاروس خواننده می‌شود نوعاً اراده پارلمان اروپا برای اتخاذ اقدامات قهری را توجیه می‌کند. گروه‌های فشار و سازمان‌های مدنی اروپایی هم نقش مهمی در تعلیق نظام عمومی ترجیحات تعرفه‌ای در مورد بلاروس داشتند. تصمیم به تعلیق بلاروس در مقابل خواست همسایگان این کشور یعنی لیتوانی و لهستان بود که منافع شرکتهای خود را در خطر می‌دیدند. ولی به هر حال اجماع سیاسی داخلی در اتحادیه در نهایت به نفع وضع تحریم‌ها شکل گرفت. این امر تا حد زیادی به این خاطر بود که در اینجا، تضاد چندانی میان اهداف اختصاصی و اهداف محیطی اتحادیه وجود نداشته است. تحریم‌ها علیه بلاروس منافع اختصاصی اتحادیه از قبیل منافع تجاری و انرژی

را تحت تاثیر قرار نداده و تاثیری بر تجارت با بلاروس نداشته است. مبادلات بازرگانی میان اتحادیه و بلاروس در تمام این سالها ادامه یافته است. بر اساس آمار سال ۲۰۱۴، بلاروس با حجم بیش از ۱۰ میلیارد دلار صادرات و واردات با اتحادیه اروپایی، چهل و پنجمین شریک تجاری این اتحادیه است (http://trade.ec.europa.eu, 2014) و اگرچه نظام اقتصادی آن، این کشور را برای سرمایه‌گذاری بیشتر غیرجذاب می‌سازد، اما منافع تجاری خاصی برای اعضای اتحادیه دارد. این کشور فاقد منابع غنی مواد خام به عنوان مسیر ترانزیت انرژی روسیه به اروپا هم قابل توجه است. تحریم‌ها مانع از گفتگو میان کمیسیون اروپا و مقامات میانی بلاروس درباره موضوعات انرژی نشده است. بحران گازی ۲۰۰۷ با روسیه، اهمیت این گفتگو را بیشتر کرد.

با توجه به این که اهداف اختصاصی اتحادیه اروپایی (منافع تجاری و امنیت انرژی) با اهداف محیطی (تحریم‌های خواهان دمکراسی) تعارضی نداشته، در درون اتحادیه آراء و دیدگاه‌های قدرتمندی شکل نگرفته که به شکل بنیادین با تحریم بلاروس مخالف باشد.

### ۱. قابلیت‌های داخلی اتحادیه اروپایی

بر روی کاغذ، اتحادیه اروپایی در جایگاهی قرار دارد که بر بلاروس از طریق اقتصادی اعمال فشار نماید. بلاروس نسبتاً به تجارت با اتحادیه وابسته است و در عین حال این کشور بازار غیرقابل انکاری نیز برای اعضای اتحادیه به شمار می‌رود. اتحادیه اروپایی دومین شریک تجارت بلاروس و شریک اول صادراتی آن است بگونه‌ای که ۴۵ درصد صادرات آن به کشورهای اتحادیه اروپایی می‌رود. در مقابل، بلاروس کمتر از نیم درصد کل حجم تجاری اتحادیه اروپایی را تشکیل می‌دهد (http://trade.ec.europa.eu, 2014). بنابراین، محدودیت‌های تجاری می‌تواند آسیب زیادی به بلاروس وارد کند، بدون اینکه آسیب چندانی برای اقتصاد اتحادیه در پی داشته باشد.

در عین حال محدودیتی که در طرف اروپایی وجود دارد، بی‌میلی اعضای آن برای تحمل هرگونه هزینه ملموس به خاطر هدف هنجاری بازگشت بلاروس به سمت حاکمیت دمکراتیک است. از سویی تلافی احتمالی توسط بلاروس در قالب توقف انتقال گاز روسیه هزینه‌های جدی برای اتحادیه خواهد داشت و می‌تواند با هدف تضمین امنیت انرژی اروپا تزاخم جدی داشته باشد. از سوی دیگر، هیچ شاکله‌ای در داخل اتحادیه نیست که از

ابزارهای قهرآمیز جدید حمایت نماید در شرایطی که لیتوانی و لهستان و نیز مجامع بازرگانی و اقتصادی اروپا به شدت با آن مخالفت خواهند کرد.

## ۲. محیط خارجی تاثیرگذار بر سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس

فراتر از بی‌میلی جهت پذیرش هزینه‌های بالا، دلیل اصلی ناکامی اتحادیه اروپایی در حصول به نتایج هنجاری در بلاروس، احتمالاً در پویش‌های داخلی این کشور است. موضوعی که نیاز به توضیح و تبیین بیشتری دارد. همانند بسیاری از کشورهای تحت تحریم، رهبری بلاروس توانسته از ابزار محکوم سازی اقدامات خصمانه غرب به نفع خود بهره‌برداری نماید. هیات حاکمه بلاروس، کشور را تحت فشار و محاصره دشمن معرفی می‌کند و این تصویرسازی با این واقعیت که کشور تحت تحریم‌های مختلف است، تقویت می‌گردد.

در شرایطی که دیپلماسی عمومی و رسانه‌ای غرب نقش چندانی در بلاروس ندارد، شرایط تحمیلی بر کشور به شدت بر اذهان مردم تاثیر می‌گذارد. از نظر اقتصادی، پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، بلاروس وضعیت بهتری نسبت به همسایگان جنوبی خود، اوکراین و مولداوی داشت به‌رغم اینکه این کشور از نظر مواد خام در مضیقه قرار دارد (Beichelt, 2007). با وجود اینکه دو کشور اخیر جهت گیری اروپا-آتلانتیک را انتخاب کرده‌اند، بلاروس همچنان وضعیت اقتصادی مناسب‌تری نسبت به آنها دارد. استاندارد نسبتاً بالای زندگی در بلاروس، همراه با تصویر مثبت از روسیه به عنوان حامی کشور به وجهه عمومی لوکاشنکو رئیس جمهور این کشور کمک کرده تا هم مناسبات نزدیک با روسیه را تضمین نموده و هم رفاه نسبی را در کشور فراهم کند (Zurawski, 2005).

شاکله داخلی سیاست بلاروس به شدت وابسته به نقش روسیه به عنوان قدرت حامی است. حمایت روسیه همواره برای ایستادگی دولت لوکاشنکو در مقابل غرب حیاتی بوده است. از جهت اقتصادی، روسیه انرژی سویددار را در اختیار بلاروس گذاشته است. از جهت سیاسی، روابط نزدیک با روسیه به بلاروس اجازه داده تا خود را به عنوان بازیگری با جهت‌گیری شرقی معرفی کند و با این تصور مبارزه نماید که کشوری است که از نظر بین‌المللی در انزوا بسر می‌برد (Ibid).

البته روابط دو کشور در سال‌های اخیر با محدودیت‌هایی مواجه شده که نشان می‌دهد روسیه دیگر مانند سابق از همسایه غربی خود بدون قید و شرط حمایت نمی‌کند. در

سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷ امتناع بلاروس از بالا بردن قیمت گاز وارداتی، مشکلاتی را بین دو کشور ایجاد کرد. بحران سال ۲۰۰۷ حتی باعث شد، بلاروس به «گفتگوهای ساختاری»<sup>۱</sup> با اتحادیه اروپایی روی آورد که موضوع آن انرژی بود. چنین تحولاتی نشان می‌دهد که کاهش حمایت روسیه ممکن است فضا را برای تقویت اهرم‌های اتحادیه اروپایی در تعامل با بلاروس مساعد نماید.

نفوذ دیگر بازیگران بین‌المللی نیز نقش ثانویه مهمی ایفا می‌کند. اتحادیه اروپایی خود را بین دو قدرت می‌بیند که نفوذ و مواضع آنها در مورد بلاروس، تا حد زیادی یکدیگر را خنثی می‌کند. این اتحادیه در اعمال تحریم علیه بلاروس در هماهنگی با ایالات متحده عمل کرده است. با توجه به اینکه بلاروس در اتحاد با روسیه به سر می‌برد، چنین تحرکی به عنوان اقدامی با هدف به چالش کشیدن حوزه نفوذ روسیه تلقی شده است. با این وجود از آنجا که بلاروس نه برای امریکا و نه روسیه، اولویت حیاتی ندارد و تحریم‌ها به طور جدی بر اقتصاد بلاروس تاثیر نگذاشته است، این تحریم‌ها بدون هیچ تاثیر جدی به حیات خود ادامه داده‌اند. با توجه به آنچه گفته شد، به این درک می‌رسیم که چرا بلاروس که از بیرون سناریویی شبیه کشوری چون اوکراین دارد نه تنها در برابر همکاری بیشتر با اتحادیه اروپایی، بلکه در مقابل نفوذ هنجارهای اتحادیه اروپایی به هویت خود مقاومت کرده است. کریستی ریک<sup>۲</sup> در مقام مقایسه بلاروس با اوکراین در زمان تلاش‌های اولیه اتحادیه اروپایی برای مذاکره در خصوص همکاری‌ها، بلاروس را یک «رژیم خودکامه»<sup>۳</sup> توصیف می‌کند (Raik, 2006: 42). از این منظر در فقدان روند حرکت به سوی دمکراسی برای هنجارهای اتحادیه اروپایی دشوار است که به هویت دولت و جامعه بلاروس رسوخ نمایند.

در مورد دولت اوکراین تحت رهبری کوچما<sup>۴</sup> که حداقل تلاش می‌کرد، دمکراتیک به نظر رسد به رغم فقدان اقدام عملی جهت همکاری و همراهی با اتحادیه اروپایی، اشارات شعاری به این گونه اقدامات، موضوع را به سطح اجتماع می‌کشاند. در اوکراین هم رسانه‌ها و هم دولت به وعده‌های سیاست همسایگی می‌پرداختند و موضوع به عنوان یک دغدغه

<sup>۱</sup> . Structured Discussions

<sup>۲</sup> . Kristi Raik

<sup>۳</sup> . Totalitarian Regime

<sup>۴</sup> . Kuchma

عمومی مطرح بود. در مقابل، ماهیت جامعه و دولت در بلاروس، مانع از تبدیل هنجارهای اتحادیه اروپایی به گفتمان عمومی در این کشور شده است.

در جریان امضای موافقتنامه مشارکت و همکاری با اتحادیه اروپایی در سال ۲۰۰۵، دولت الکساندر لوکاشنکو در بلاروس به لحاظ شعاری حامی غرب نبود و حتی مطرح نمی‌کرد که در پی کسب تایید و حمایت اتحادیه اروپایی است. گفتمان سیاسی در سطح ملی به جای حمایت از شاخصه‌های هویت اروپایی بلاروس، بر فقدان نیاز اساسی به همکاری با اتحادیه اروپایی تاکید می‌کرد. آنچه نیز مطرح می‌شد در حد تاکید بر اهمیت همکاری‌های تجاری بود. لوکاشنکو در یک سخنرانی عمومی اظهار داشت که « به‌رغم تمام مشکلات ما در روابط با اتحادیه اروپایی، نیمی از واردات ما از کشورهای اروپایی است و صادرات ما به اتحادیه ۲۸ درصد افزایش یافته است » (Ioffe, 2008: 187).

با موفقیت‌های عمومی دولت در بلاروس، عجیب نیست که به‌رغم برخی اشکالات در روند انتخابات، نظرسنجی‌های مستقل نشان می‌دهد که لوکاشنکو رای حمایت بیش از نیمی از جمعیت کشور را در اختیار دارد. اروپایی‌ها ادعا می‌کنند که کنترل دولت بر رسانه‌ها و ایجاد هراس در میان روزنامه نگاران، باعث غیبت هنجارهای اروپایی در گفتمان سیاسی بلاروس به‌رغم تعلق آن به قاره اروپا شده است.

جای تعجب ندارد که دولت لوکاشنکو تلاش می‌کند، این هنجارها را بیرون از مرزهای کشور نگاه می‌دارد. آنچه در کشورهایی چون اوکراین و گرجستان در قالب انقلاب‌های رنگی رخ داد، حاکی از اهداف سیاسی و امنیتی غرب در این کشورها بود در حالی که هرگز آنچه به این کشورها وعده شده بود تحقق نیافت و رشته‌ای از بی‌ثباتی و درگیری‌های بی‌پایان داخلی این کشورها را در بر گرفت. البته اروپایی‌ها ادعا می‌کنند هنجارهای لیبرال دموکراتیک مانند انتخابات آزاد و عادلانه که به وسیله اتحادیه اروپایی در چارچوب سیاست همسایگی تبلیغ می‌شوند با هدف محدود ساختن قدرت و اختیارات دولت‌های خودکامه ایجاد شده‌اند و اینها دقیقا همان چیزهایی است که لوکاشنکو برای تحکیم قدرت به آنها اتکا دارد (Raik, 2006: 47).

به‌رغم تداوم سیاست اتحادیه اروپایی در رویکرد فشار و شرط‌گذاری در قبال بلاروس، این رویکرد توفیقی نداشته است. روابط اتحادیه اروپایی و بلاروس از سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ و در پی انتخاباتی که از سوی اتحادیه اروپایی غیردموکراتیک تلقی شد به وضعیت مطلوب نرسیده و موافقتنامه مشارکت و همکاری که پیش‌زمینه‌ای برای سیاست همسایگی است

همچنان از سوی اتحادیه تصویب نشده است. از نظر اتحادیه اروپایی، درهای سیاست همسایگی به روی بلاروس بسته می ماند مگر اینکه دولت این کشور با اصلاحات موافقت نماید. در مقابل از نظر لوکاشنکو رئیس جمهور بلاروس، همکاری با اتحادیه به طور بالقوه می تواند دستاوردهایی چون تجارت آزاد و نقل و انتقال آزاد مردم را در پی داشته باشد که اینها ارزش از دست دادن اقتدار را ندارد.

این واقعیت بحث قبلی را تقویت می کند که هنجارهای اروپایی ابتدا باید به گفتمان ملی کشور هدف رسوخ یابند تا قدرت هنجاری اتحادیه تحقق یابد. قدرت هنجاری شکلی گفتمانی از قدرت است. میزان نفوذ این قدرت بسته به خواست خود کشورهای هدف و این واقعیت که آنها میل دارند یا ندارند به این هنجارها اجازه ورود دهند متغیر است. تنها زمانی قدرت هنجاری اتحادیه اروپایی می تواند تحقق یابد که این هنجارها امکان دسترسی به گفتمان سطح ملی را در کشورهای همسایه پیدا کنند.

از سوی دیگر، عدم توفیق اتحادیه اروپایی در گسترش هنجارها در کشور بلاروس به رقابت های سیاسی آن با روسیه باز می گردد. از آنجا که بلاروس برای مسکو از حساسیت و فوریت بیشتری در مقایسه با اوکراین برخوردار است، این کشور از تمام ابزارهای خود استفاده کرده تا با حمایت همه جانبه از دولت لوکاشنکو، زمینه های رویکرد آن به سمت اروپا را مسدود نماید. در اینجا می بینیم بر خلاف اوکراین و موفقیت نسبی در این کشور، اتحادیه اروپایی در حصول به اهداف سیاسی و امنیتی خود که در قالب شعارهای هنجاری مطرح می گردد به طور کامل ناکام بوده است.

بنابراین نتیجه می گیریم که ادعای مانرز<sup>۱</sup> درباره قدرتمندی و نفوذ اروپای قدرت هنجاری تا حد زیادی دچار اغراق و ساده انگاری شده است. او اشاره می کند که «قدرت هنجاری به طور عمومی و قدرت هنجاری اتحادیه اروپایی به طور خاص قابل دوام است تنها در صورتی که توسط کسانی که آن را اعمال و تجربه می کنند مشروع تلقی گردد» (Manners, 2008: 66). با این وجود، اگر قرار است قدرت هنجاری اتحادیه اروپایی مشروع شناخته شود، ابتدا باید درجه مشخصی از هنجارهای مشترک با کشورهای هدف وجود داشته باشد. این مفهومی است که مانرز از توضیح آن عاجز است.

---

<sup>۱</sup> . Manners

از سوی دیگر یک اجماع نسبی بین صاحب‌نظران بحث دموکراسی وجود دارد، مبنی بر این که عوامل دموکراتیک داخلی؛ موفقیت، ناکامی یا غیبت اصلاحات دموکراتیک را مشخص می‌کنند. بنابراین، احتمال آن نمی‌رود که یک جنبش موفق دموکراتیک آن گونه که در مورد اوکراین دیدیم در بلاروس رخ دهد مگر این که محبوبیت لوکاشنکو رو به افول برود. تنها در آن صورت است که هنجارهای اتحادیه قادر خواهند بود هم به گفتمان ملی دسترسی یابند و هم جایگزین معتبری برای هویت سیاسی فعلی بلاروس تلقی شوند.

در حال حاضر بلاروس در مقایسه با همسایه خود روسیه، گرفتار نابرابری توزیع درآمد‌ها نیست و درآمد‌ها در این کشور قابل مقایسه با لتونی هستند که عضو اتحادیه اروپایی است. برای این که هنجارهای اروپایی در این کشور قوت یابند، ابتدا باید یک جنبش دموکراتیک در این کشور شکل گیرد که از درون آن نشات بگیرد. با توجه به سطح نسبی ثبات در این کشور، احتمال نمی‌رود که این پدیده در آینده نزدیک رخ دهد. بدون اصلاحات دموکراتیک ناشی از تحول در داخل کشور، احتمال ندارد که هنجارهای اتحادیه اروپایی مشروع شناخته شده یا حتی قادر به رسوخ به گفتمان ملی در این کشور باشد.

اتحادیه اروپایی تصمیم گرفته تا از دادن مجوز به دولت بلاروس برای ورود به ابتکار سیاست همسایگی اروپایی خودداری نموده و در عوض حمایت خود را از جامعه مدنی در این کشور تقویت نماید؛ اما واقعیت این است که اگر هنجارها در سطح دولتی منع شوند، معرفی آنها به سطح عمومی موثر نخواهد بود. بنابراین رویکرد اتحادیه اروپایی در انتشار هنجارها در کشور بلاروس توفیقی نداشته است و سیاست خارجی اروپا در قبال این کشور واجد شاخص‌های سیاست خارجی هنجاری به ویژه نتایج هنجاری نیست. با این مفروض که قدرت هنجاری جنبه گفتمانی دارد، قدرت و ظرفیت اتحادیه اروپایی برای تاثیر در روند تغییر هویتی در همسایگان خود و نیز ترغیب و تسهیل روندهای دموکراتیزه شدن فاقد زمینه بوده و در مورد آن کاملاً اغراق شده است. متیو مک‌دانلد<sup>۱</sup> در مقاله‌ای موضوع انتساب قدرت هنجاری به اتحادیه اروپایی را بررسی کرده و به عنوان مطالعه موردی خود، دو مساله سیاست اتحادیه اروپایی در قبال پیوستن ترکیه به اتحادیه و تلاش‌های این اتحادیه برای تقویت دموکراسی و اصلاحات سیاسی در منطقه مدیترانه از طریق دو ابتکار سیاسی را بررسی می‌کند (Mac Donald, 2007). نتیجه‌ای که مطالعه مک‌دانلد می‌گیرد این که اتحادیه اروپایی در ادعا و تلاش خود برای پیشبرد هنجارها از جمله

---

<sup>۱</sup> . Mathew Mac Donald

توسعه دموکراسی و آزادی سیاسی در برخی مناطق و مقاطع خاص مستدام و پایدار نبوده است. این موضوع به دلایلی همچون اولویت‌ها و اهداف رقیب به ویژه ملاحظات اقتصادی و امنیتی بوده است که به‌رغم شعارهای هنجارمحور، اتحادیه اروپایی ارزش و اولویت بیشتری نسبت به اصلاحات سیاسی برای آنها قائل بوده است. البته این بدان مفهوم نیست که اتحادیه هیچ تمایلی برای تعقیب اهداف خارجی نوع‌دوستانه نداشته و کلاً فاقد قدرت هنجاری بوده است.

### نتیجه‌گیری

در مقاله حاضر یک سیر منطقی را طی کردیم تا بتوانیم به پاسخی برای این سوال برسیم که سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس تا چه میزان با شاخص‌های سیاست خارجی هنجاری تطابق دارد و این سیاست هنجاری ادعایی، چه تاثیری بر رفتارهای سیاسی دولت بلاروس داشته است؟

در این سیر، ابتدا مفاهیم هنجاری و سیاست خارجی هنجاری و شاخصه‌های آن را توضیح دادیم و تبیین کردیم. تلاش شد، روشن گردد که بازیگر سیاست خارجی هنجاری چه اهدافی دارد، برای حصول به این اهداف از چه ابزارهایی استفاده می‌کند و پیامدهای عملی رفتار آن چگونه است؛ به گونه‌ای که شاخص‌های قابل تعریفی از امر هنجاری و بازیگر سیاست خارجی هنجاری در دست داشته باشیم.

گفتیم که ادعای قدرت هنجاری در نظریه آسان است، اما در عمل کمتر بازیگری را می‌توان در سیاست بین‌الملل تشخیص داد که ( حداقل در همه مسائل ) واجد سیاست خارجی هنجاری باشد. در این نوشتار شاخص‌هایی را برای مفاهیم سیاست خارجی هنجاری و قدرت هنجاری تعریف نمودیم که این مفاهیم را از حالت انتزاعی صرف خارج نموده و این امکان را به ما می‌دهد که بتوانیم داعیه‌های بازیگران از جمله اتحادیه اروپایی در خصوص هنجارگرایی را از منظر تجربی به آزمون بگذاریم. بر این مبنا قدرت هنجاری قدرتی است که اهداف هنجاری ( توسعه قواعد و هنجارها ) را در سیاست بین‌الملل دنبال کند، در مسیر دستیابی به این اهداف، ابزارهای مختلف با اولویت ابزارهای مبتنی بر اقناع را در محدوده قانون به کار گیرد و نتایج سیاست‌های آن با اهداف هنجاری همسویی و همگرایی داشته باشد.

این تعریف دقیق و سختگیرانه را از آن روی ارائه نمودیم که جلوی بهره برداری ابزاری از مفاهیم هنجاری و سیاست هنجاری را سد کنیم به گونه ای که برخی قدرتها که اهداف هنجاری ندارند قادر نباشند از ابزارهای هنجاری برای تحقق اهداف غیرهنجاری خود استفاده ابزاری کرده و خود را مصداق قدرت هنجاری معرفی نمایند. همین طور قدرتهایی را هنجاری ندانیم که ظاهراً اهداف هنجاری را اتخاذ کرده اند اما در عمل، به دنبال اهداف و منافع اختصاصی خویش در پیگیری اهداف و ابزارهای هنجاری باشند. تعریف ما معیارهایی دقیق و قابل سنجش را ارائه داد تا بتوانیم رفتار کشورها و قدرتهای مدعی هنجارگرایی را بشکافیم و ابعاد مختلف آن را با معیارهای هنجارگرایی تطبیق دهیم.

این شاخص‌ها شامل اهداف، ابزارها و نتایج هنجاری به ما نشان داد که سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس را نمی‌توان در چارچوب سیاست خارجی هنجاری تعریف نمود. اهداف اتحادیه اروپایی در پیگیری رویکرد توسعه دموکراسی و اعمال فشار و تحریم در قبال بلاروس، صرفاً مبتنی بر اهداف هنجاری نبوده و حصول اهداف اختصاصی این اتحادیه در قالب توسعه نفوذ و تقابل با روسیه و تأمین منافع اقتصادی را مدنظر داشته است. ادعا شده که استفاده از ابزار تحریم علیه بلاروس، مبنای قانونی داشته و بنابراین هنجاری است. در عمل، این ابزار تا جایی اعمال شده که با منافع اقتصادی اعضای اتحادیه تزامم نداشته است. به علاوه اتحادیه اروپایی به عنوان قدرت هنجاری ادعایی باید ابزارهای مختلف از جمله تحریم را در محدوده قانون به کار گیرد و خود نمی‌تواند مرجع تشخیص و تعیین قانونمندی این ابزارها باشد.

در نهایت، نتایج هنجاری به عنوان یکی از شاخص‌های کلیدی سیاست خارجی هنجاری نیز در سیاست اتحادیه در قبال بلاروس حاصل نشده است. پیشبرد ارزش‌های توسعه دموکراسی و آزادی در بلاروس هیچ توفیقی نداشته است. اتحادیه اروپایی که صداقت هنجاری آن در اتخاذ سیاست‌های هنجاری مورد تردید جدی است قادر نبوده این ارزش‌ها را به عنوان گفتمان عمومی در بلاروس اشاعه دهد و دولت حاکم در بلاروس همچنان از محبوبیت و رضایت نسبی شهروندان برخوردار است. در عمل، اتحادیه اروپایی بیش از هر چیز بر توسعه بازار آزاد در بلاروس تأکید داشته که نگرش منافع محور آن در قبال این کشور را نشان می‌دهد. به‌رغم همه تحریم‌ها، تجارت کشورهای عضو اتحادیه با بلاروس ادامه داشته که نشان می‌دهد، دغدغه اصلی اعضای اتحادیه، نه توسعه هنجارها، بلکه کسب منافع

اقتصادی بوده است. همه اینها به ما می گوید که ادعای سیاست خارجی هنجاری در قبال بلاروس از سوی اتحادیه اروپایی، یک ادعای گزاف و فاقد مبانی نظری و تجربی است. با توجه به تعریفی که از سیاست خارجی هنجاری در این پژوهش ارائه گردید و تبیینی که از سیاست اتحادیه اروپایی در قبال بلاروس انجام شد، ما معتقدیم اتحادیه اروپایی یک بازیگر سیاست خارجی هنجاری و بنابراین یک قدرت هنجاری نیست. اتحادیه اروپایی در بخشی از رفتارهای سیاست خارجی خود در قبال بلاروس اهداف هنجاری را دنبال کرده و ابزارهای هنجاری را اهرم دستیابی به این اهداف قرار داده اما در بخشی از رفتارهای سیاست خارجی خود نیز مانند یک قدرت متعارف در مفهوم وستفالیایی عمل کرده است.

در تعارض و دوگانگی انتخاب میان منافع یا هنجارها، اتحادیه اروپایی بر خلاف تعریفی که از قدرت هنجاری ارائه شد، آن دسته از هنجارهایی را انتخاب کرده که با منافع بنیادین اعضای آن تعارض نداشته باشد و هر جا این تعارض بروز یافته، پیگیری منافع بدون دغدغه هنجارها در دستور کار بوده است. در مواردی اتحادیه اروپایی هنجارها را اتخاذ نموده اما این هنجارها در واقع همان منافع این اتحادیه بوده یا بعنوان اهرمی برای تحقق منافع سیاسی آن عمل کرده است.

نگارندگان بر آن هستند که به رغم تلاش آگاهانه برای انتشار و گسترش سیاستهای اتحادیه یا اصطلاحاً هنجارهای اروپایی فراتر از مرزهای اتحادیه، فقدان صداقت هنجاری در این اتحادیه و عدم تناسب در اتخاذ هنجارها در میان کشورهای هدف، موفقیت قدرت هنجاری اتحادیه در روابط خارجی را در حالی که از ابهام فرو برده است. بنابراین اتحادیه اروپایی باید بپذیرد که گرچه در برخی حوزه ها، دغدغه هنجاری داشته و اثر هنجاری نیز بر جای گذاشته است، هرگز نتوانسته از دوگانه منافع-هنجار عبور نموده و نقش یک قدرت هنجاری را در نظام بین الملل ایفا نماید.

## منابع و مأخذ

- Beichelt, T. ( 2007 ), *Extreme Demokratisierungstrategien der Europäischen Union : Die Faelle Belarus und Moldazien*, Baden Baden : Nomos Verlag.
- Brown, Chris (2005), *Ethics, Interests and Foreign Policy*, in K. Smith and M. Light, *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Duchene, A., (1973), *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*, in M. Kohnstmann and W. Hager, *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, London: Mavmillan.
- Ferrero-Waldner, B. (2006), *Statement on Belarus, European Parliament European Plenary Session discussion on Belarus elections*, European Parliament, Strasbourg.
- Holsti, K. J. (1995), *International Politics: A Framework for Analysis*, 7<sup>th</sup> Edition, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Lieven and J. Halsmann, (2006), “ Ethical Realism and Contemporary Challenges”, *American Foreign Policy Interests*, (Vol. 28).
- Lucarelli, S. and Manners, I. (2006), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, London: Routledge.
- Ioffe, Grigory, (2014), “Belarus Defies Cliches”, *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 9.
- Kascian, Kiryl, (2014), “Belarus-EU Relations: Ad Hoc Actions vs. Pre-Developed Strategy”, *Belarussian Review*, W.P. 2.
- Manners, Ian, (2002), “ Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 20, No. 2.
- Manners, Ian, (2006), *Normative Power Europe: A Theory*, Florence: European University Institute.
- Manners, Ian, (2006), "Normative Power Europe Reconsidered: beyond the Crossroads", *Journal of European foreign Policy*, vol.13, No. 2.
- Maull, H. (1990), “Germany and Japan: the New Civilian Powers”, *Foreign Affairs*, vol. 69, No. 5.
- Morgentau, Hans, (1982), *In Defense of the National Interest*, Maryland: Lanham.
- Pomorska, K. (2006), “The EU and Belarus: the Challenges of Promoting Security in the Neighbourhood after 2004 Enlargement”, *CFSP Forum*, 4.
- Raik, Kristi, (2014), *Promoting Democracy in the Eastern Neighbourhood: the Limits and Potential of the ENP*, the International Spectator.
- Risse, Thomas, (2000), “ Let’s Argue: Communicative Action in World Politics”, *International Organization*, Vol. 54, No. 1.
- Sjursen, H. (2007), “ Doing Good in the World? Reconsidering the Basis of the Research Agenda on the EU’s Foreign and Security Policy”, *RECON Online Working Paper*.

- Tocci, Nathalie, Daniel Hamilton and Radha Kumar, (2008), *Who is a Normative Foreign Policy Actor?: The European Union and Its Global Partners*, Brussels: CEPS.
- Toledano, E. (2001), “Les relations entre l’Union Européenne et la Biélorussie entre 1991 et 2001”, *Transitions*, Vol. 42, No. 1.
- Valsevich, Hanna, (2014), *Belarus-EU Dialogue: Towards More Pragmatism?*, [www.regard-est.com](http://www.regard-est.com).
- Whitmann, R. (1998), *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the EU*, Basic Books: Palgrave.
- Wolfers, A. (1962), *The Goals of Foreign Policy*, Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Zurawski, P. (2005), *Belarus: The Unrecognized Challenge*, Institute for Security Studies, Paris.