

## بررسی و تحلیل ساختارمند روابط بریتانیا و اتحادیه اروپا از عضویت تا برگزیت (بر اساس رویکردهای بین‌حکومت‌گرایی و فراملی‌گرایی)

علی صباغیان<sup>۱</sup>

استادیار گروه مطالعات منطقه‌ای، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

ابراهیم باقری

دانشجوی دکتری مطالعات منطقه‌ای، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۶/۱/۱۶ - تاریخ تصویب: ۹۶/۳/۱)

### چکیده

رابطه بریتانیا و اتحادیه اروپا از ابتدای عضویت این کشور بسیار پیچیده و پرفرازونشیب بوده است. علاوه بر مؤلفه‌های تاریخی و غرور انگلوساکسونی که موجب شد این کشور هیچ‌گاه خود را در حد اتحادیه اروپا پایین نکشد، نوع نگرش دولت‌های مختلف، رسانه‌ها و افکار عمومی بریتانیا نسبت به اتحادیه اروپا و حتی دانش و اطلاعات کم در زمینه سازوکارهای اتحادیه اروپا موجب ظهور برجسیبی با عنوان «بی‌میل اروپایی» یا «شکاک اروپایی» شد. بریتانیا از همان اوایل دهه ۱۹۵۰ در راه پیوستن به جامعه زغال و فولاد بی‌میل بود و در ادامه نیز پس از پیوستن به این جامعه در سال ۱۹۷۳ این بی‌میلی را در ناسازگاری با سیاست‌های مشترک (همچون سیاست‌های مشترک کشاورزی، تجاری، شیلات، سیاست دفاعی-امنیتی و ...) و نپیوستن به مهم‌ترین نمادهای همگرایی این اتحادیه همچون منطقه یورو و شنگن نشان داد. این مقاله با بهره گرفتن از نظریات منطقه‌گرایی بین‌حکومت‌گرایی و فراملی‌گرایی این فرضیه را مطرح می‌کند که تمایلات بیشتر فرآتلاتنیکی بریتانیا که در «روابط ویژه» با ایالات متحده خود را نشان داده است و همچنین تمرکز بیش‌ازحد قدرت در نهادهای اتحادیه که به واگذاری هرچه بیشتر حاکمیت منجر می‌شد، از مهم‌ترین عوامل بی‌میلی و در نهایت رأی به خروج این کشور در همه‌پرسی ۲۳ ژوئن ۲۰۱۶ بود. این مقاله از نوع توصیفی-تحلیلی بوده و از روش‌شناسی استنباطی به منظور نیل به اهداف تحقیق استفاده شده است.

### واژگان کلیدی

اتحادیه اروپا، بریتانیا، بی‌میلی اروپایی، برگزیت، بین‌حکومت‌گرایی، فراملی‌گرایی.

## مقدمه

رأی ۵۲ درصدی موافقان خروج از اتحادیه اروپا در بریتانیا در ۲۳ ژوئن ۲۰۱۶ با وجود ایجاد چالش‌ها و پیامدهای منفی بسیار برای طرفین، سؤالات اساسی و ساختاری را برجسته‌تر کرده است. با وجود عضویت اختیاری این کشور در جامعه اروپا، علل و عوامل ساختاری خروج این کشور از اتحادیه اروپا چیست؟ به عبارت دیگر آیا می‌توان چند مؤلفه و علت مشخص را به عنوان عوامل ساختاری خروج این کشور پس از ۴۲ سال عضویت مشخص کرد. وینستون چرچیل پس از جنگ جهانی اول که جهان غرب را به دفاع از خود در برابر کمونیسم فراخواند، این دفاع و مبارزه را وظیفه آنها و وابسته به سه دایره متحدالمرکز زیر توصیف کرد: ایالات متحده آمریکا، بریتانیا و اروپا. در واقع اروپا در مقایسه با آمریکا برای بریتانیا تقریباً بی‌اهمیت بود. با مؤلفه‌ها و اهرم‌های قدرتی که پادشاهی بریتانیا در حوزه قلمرو خود در کشورهای مشترک‌المنافع و همچنین «روابط ویژه» با ایالات متحده آمریکا داشت، هرگز خود را در سطح جوامع اروپایی و سازمان‌های مبتکر این قاره پایین نکشید. علاوه بر مؤلفه‌های تاریخی و غرور آنگلو ساکسونی که ریشه در تاریخ و سنت دیرینه و باشکوه و قدرتمند این پادشاهی داشت، نوع نگرش دولت‌های مختلف، رسانه‌ها و افکار عمومی بریتانیا به اتحادیه اروپا و حتی دانش و اطلاعات کم در زمینه سازوکارهای اتحادیه اروپا موجب ظهور برجسی با عنوان «بی‌میل اروپایی» یا «شکاک اروپایی» شد. بریتانیا از همان اوایل دهه ۱۹۵۰ در راه پیوستن به جامعه زغال و فولاد بی‌میل بود و در ادامه نیز پس از پیوستن به این جامعه در سال ۱۹۷۳ این بی‌میلی را در ناسازگاری با سیاست‌های مشترک (همچون سیاست‌های مشترک کشاورزی، تجاری، شیلات، سیاست دفاعی-امنیتی و ...) و نپیوستن به مهم‌ترین نمادهای همگرایی این اتحادیه همچون منطقه یورو و شنگن نشان داد. مقاله با بهره گرفتن از نظریات منطقه‌گرایی بین‌حکومت‌گرایی و فراملی‌گرایی این فرضیه را مطرح می‌کند که تمایلات بیشتر فراآتلانتیکی بریتانیا که در «روابط ویژه» با ایالات متحده خود را نشان داده است، همچنین «تمرکز بیش از حد قدرت در نهادهای اتحادیه که به واگذاری هرچه بیشتر حاکمیت منجر می‌شد»، از مهم‌ترین عوامل بی‌میلی مردم بود که در نهایت به رأی به خروج این کشور در همه‌پرسی ۲۳ ژوئن ۲۰۱۶ انجامید.

## ۱. چارچوب نظری پژوهش: بین‌حکومت‌گرایی

در این مقاله برای تبیین روابط بین اتحادیه اروپا و بریتانیا و علل و عوامل ساختاری بی‌میلی و در نهایت خروج این کشور، یکی از مهم‌ترین نظریات همگرایی منطقه‌ای یعنی بین‌حکومت‌گرایی را در مرکز توجه قرار داده‌ایم.

یکی از نظریات مربوط به همگرایی، بین‌حکومت‌گرایی<sup>۱</sup> است که به‌عنوان نقدی بر نوکارکردگرایی و فدرالیسم دهه ۱۹۶۰ ظهور یافت. بین‌حکومت‌گرایان معتقدند که همگرایی اروپا از طریق اقدامات و منافع دولت‌های ملی گسترش پیدا می‌کند (Hix, 1995: 15).

بین‌حکومت‌گرایی در آغاز واکنشی به نوکارکردگرایی بود که مهم‌ترین متن توصیفی آن کتاب *انتخابی برای اروپا* نوشته موراوچیک است (سازمند، ۱۳۸۶: ۵۰۰). برخلاف رویکردهای فراملی‌گرایی که معتقد است همکاری میان دولت‌ها در اتحادیه اروپا با نوعی اعطای حاکمیت همراه است، موراوچیک، از مهم‌ترین نظریه‌پردازان بین‌حکومت‌گرایی، معتقد است که اتحادیه اروپا به‌عنوان یک رژیم بین‌دولتی طراحی شده است که از طریق مذاکرات سیاسی مشترک وابستگی متقابل اقتصادی را مدیریت می‌کند (Pollack, 2000: 4). نظریه بین‌حکومت‌گرایی درست در جهت مخالف نوکارکردگرایی و فراملی‌گرایی سعی کرده اثبات کند که قربانی کردن نقش ذاتی و مسلم دولت‌های مستقل در تلاش‌های مشترک با دیگر شرکا در صحنه بین‌المللی غیرممکن است. به نظر استانی هافمن دفاع منطقی از منافع ملی و حفظ هسته حاکمیت در کنار همکاری میان دولت‌ها را می‌توان به‌عنوان کلیدی در موضوعات مشترک میان کشورهای مختلف در نظر گرفت (میرکوش، ۱۳۹۰: ۲). اندره موراوچی، واضع نظریه بین‌حکومت‌گرایی، با در نظر گرفتن اهمیت همکاری‌های بین‌المللی این سؤال را مطرح می‌کند که چه چیزی در همکاری بین‌المللی برای یک دولت مرجح است؛ منافع اقتصادی یا منافع ژئوپلیتیکی (Moravcsik, 1998: 24). در نهایت وی استدلال می‌کند که ترجیح یکی از این مؤلفه‌ها بر دیگری به رأی و نظر نخبگان سیاسی یک دولت وابسته است. بین‌حکومت‌گرایان برخلاف فراملی‌گرایان باور دارند که دولت‌ها و نه نهادهای فراملی، کنترل کامل فرایند همگرایی را در دست دارند و نهادهای فراملی هم به‌واسطه تلاقی منافع و تصمیم حکومت‌ها برای کسب منافع از طریق آنها ایجاد می‌شوند (Alleyne, 2007: 5).

## ۲. تبیین رابطه بریتانیا با اتحادیه اروپا: تضاد بین‌حکومت‌گرایی با فراملی‌گرایی

در تبیین رابطه بین اتحادیه اروپا و بریتانیا و چرایی مخالفت‌های بریتانیا با بیشتر مؤلفه‌های همگرایی و ادغام اتحادیه اروپا، در این مقاله تکیه اصلی بر نظریه بین‌حکومت‌گرایی است و نظریه فراملی‌گرایی به‌عنوان نظریه‌ای که در بین بیشتر اعضای اتحادیه اروپا پذیرفته شده و بسیاری از نهادهای اتحادیه هم از این طریق اداره می‌شوند، نقش تطبیقی و روشن‌کننده را بر عهده دارد. در واقع با مقایسه این دو رویکرد می‌توان تفاوت دیدگاه‌های اعضای اتحادیه اروپا نسبت به این نهاد را با نگاه بریتانیا به این نهاد توضیح داد و تبیین کرد. در این زمینه در مقابل

1. intergovernmentalism

دال‌هایی مثل اروپاگرایی<sup>۱</sup>، اروپایی‌سازی<sup>۲</sup> و وحدت اروپا<sup>۳</sup> (نقیب‌زاده و همویی، ۱۳۹۲: ۱۴) که بیشتر براساس فراملی‌گرایی که در آن بخش‌هایی از حاکمیت باید به نهاد بالاتری واگذار شود، دال‌هایی مثل حاکمیت ملی<sup>۴</sup>، تاجریسم، شک‌گرایی اروپایی، آتلانتیک‌گرایی و اسطوره‌ستیزی از وحدت اروپایی که بیشتر در چارچوب همکاری بین دولت‌ها بدون تمرکز قدرت تصمیم‌گیری و با در نظر گرفتن منافع ملی و بدون واگذاری حاکمیت است، قابل تبیین و تحلیل است که در چارچوب بین‌حکومت‌گرایی بررسی و تحلیل می‌شوند.

در معنای احساسی که مخالفان اتحادیه اروپا از رویکرد فراملی‌گرایی استنباط کرده و درصدد تبلیغ آن‌اند، آن را به معنای از دست دادن حاکمیت ملی، ادغام بیشتر و در نهایت تشکیل ایالات متحده اروپا می‌دانند ([www.epp-ed.eu/Members/en/default.asp](http://www.epp-ed.eu/Members/en/default.asp)). در این رویکرد کشورها برخی از قدرت‌های تصمیم‌گیری در برخی حوزه‌های موضوعی مشخص را به مقامات بالاتری در یک نهاد فوق‌ملی واگذار می‌کنند، مثل اتحادیه اروپا. این قدرت تصمیم‌گیری واگذارشده در حوزه‌های موضوعی مشخص شده همچون سیاست‌های مشترک کشاورزی، شیلات، تجارت و رقابت یا پولی و مالی است.

در تبیین روابط اتحادیه اروپا با بریتانیا با توجه به این رویکرد باید گفت که هر گونه تغییر در نوع تصمیم‌گیری در حوزه‌ها و زمینه‌های سیاسی خاص، نتایج ناخواسته‌ای را برای اعضا دارد؛ برای مثال تصمیمات اتخاذشده در بخش محیط زیست و عواقب ناخواسته کشاورزی (یا برعکس) یا ایجاد بازار واحد و تأثیرات ناخواسته آن بر قوانین استخدام تمامی کشورهای عضو. موضوعی که از زمان تشکیل سیاست‌های مشترک کشاورزی و همچنین سایر سیاست‌های مشترک اتحادیه همچون سیاست مشترک پولی و مالی (یورو) و شیلات مورد انتقاد بریتانیا بوده است، چراکه بریتانیا از همان ابتدای تشکیل این سیاست‌های مشترک، آن را نوعی از دست رفتن حاکمیت ملی و تأثیرهای ناخواسته نهادی بر حاکمیت و قدرت تصمیم‌گیری خود تلقی می‌کند.

در بین‌حکومت‌گرایی، دولت‌ها بدون واگذاری هر نوع حاکمیتی با یکدیگر همکاری می‌کنند. در این رویکرد اولویت حراست از منافع ملی دولت است. دولت‌ها به‌منظور رسیدن به منافع خود با هم همکاری می‌کنند تا به مصالحه و سازش برسند. بیشتر سازمان‌های بین‌المللی جهانی و منطقه‌ای بین‌دولتی‌اند. بحث حل‌نشده‌ای که در اتحادیه اروپا وجود دارد، این است که آیا آن یک سازمان فراملی است یا بین‌دولتی. برخی ارکان اتحادیه اروپا فراملی‌اند، همچون

1. Europeanism
2. Europeanization
3. European Union
4. National Sovereignty

کمیسیون اروپا و ارکانی همچون شورای وزیران و شورای اروپا نمونه‌ای از ارکان بین‌حکومتی اتحادیه هستند. با این حال بیشتر نهادهای اتحادیه ترکیبی از این دو رویکردند. بریتانیا در هر نوع و جنبه‌ای از ارکان و سیاست‌های مشترک اتحادیه که صبغه فراملی داشته، خیلی محتاط بوده (Jones, 2007: 102) و انتقادهای تندی را به سازمان‌های با نقش فراملی که در آنها تصمیمات گرفته شده، کل اعضا و نه لزوماً فقط یک عضو را تحت تأثیر قرار می‌دهد، داشته است، چراکه از نظر بریتانیا این رویکرد و سیاست‌های مرتبط با آن معادل واگذاری حاکمیت ملی است که بریتانیا به هیچ‌وجه مایل به از دست دادن آن نیست (Glencross, 2016: 32-33). هر زمان که قدرت در دست اتحادیه اروپا تمرکز یافته، همزمان بریتانیا نگران از دست دادن حاکمیت خود شده و هشدارهایی را به سران اروپا در خصوص استثناگرایی این کشور و تهدید به خروج کرده است.<sup>۱</sup> در سیاست و افکار عمومی بریتانیا، این ایده که اتحادیه اروپا سازمانی بین‌دولتی است، به مراتب بیشتر و به راحتی مورد پذیرش قرار می‌گیرد (Moravcsik and Schimmelfennig, 2009: 64-67). در رسانه‌ها و به تبع آن افکار عمومی بریتانیا نیز گرایش زیادی به رویکردهای بین‌حکومت‌گرایی که در آن نقش دولت فقط برای محافظت از منافع این کشور و نه بحث وحدت اروپاست، وجود دارد.

### ۳. نگاهی مختصر به روند عضویت بریتانیا در اتحادیه اروپا

بریتانیا بسیار دیرتر از دیگر اعضا به اتحادیه پیوست و بیش از دلایل اصولی، دلایل پراگماتیک (عمل‌گرایانه) داشت. تفسیرهای متعددی برای تبیین این رویکرد ارائه شده است؛ از جمله جغرافیای خاص (جزیره‌ای بودن)، تاریخ (عدم اشغال این کشور از ۱۰۶۶ میلادی)، ساختار نهادی (پراکندگی احزاب سیاسی)، اقتصاد (فراآتلانتیک) و پیوند عمیق اجتماعی - فرهنگی با حاکمیت ملی. دولت بریتانیا همگرایی اروپایی را بیشتر نوعی لزوم توافق‌ناپذیر تلقی می‌کرد تا منفعت‌رسان مثبت. این کشور از سرسخت‌ترین مخالفان تعمیق و ادغام همگرایی و تبدیل اتحادیه به فدراسیون اروپایی بوده و به اعتقاد صاحب‌نظران، تنها الزامات اقتصادی بریتانیا را وادار به پیوستن به روند همگرایی در اروپا کرده و این کشور در سیاست‌های خود نگاهی فراآتلانتیکی دارد. زمانی که شومان، وزیر خارجه فرانسه در سال ۱۹۵۰ اعلامیه تأسیس جامعه زغال و فولاد را صادر کرد، بریتانیا به آن پاسخ منفی داد و یکی از دلایل عدم شرکت بریتانیا در این جامعه این بود که شومان، این جامعه را اولین گام به سوی تشکیل فدراسیون اروپایی اعلام می‌کرد (نقدی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۸۸ - ۱۸۴).

۱. ر.ک: سخنرانی مارگارت تاچر در ۲۰ سپتامبر ۱۹۸۸ و همچنین نامه دوید کامرون به دونالد تاسک، رئیس شورای اروپا، در ۱۹ فوریه ۲۰۱۵.

تحولات بعدی موجب شد که بریتانیا نتواند خود را بی‌نیاز از جامعه اروپا ببیند. رهبران بریتانیا متوجه شدند که برای کسب منافع بیشتر باید به سمت بازار مشترک اروپا بروند (نقدی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۸۸). در اوایل دهه ۱۹۶۰ در زمان نخست‌وزیری مک میلان حزب محافظه‌کار تصمیم گرفت عضویت خود در جامعه اقتصادی اروپا را تسلیم کند. مقامات لندن به این نتیجه رسیده بودند که با پیوستن به این جامعه می‌توانند بازارهای تجاری خود را گسترش دهند و در مقام رهبری اروپایی وارد عمل شوند. اما این درخواست دو بار در سال‌های ۱۹۶۳ و ۱۹۶۷ با مخالفت ژنرال دوگل که انگلیس را «اسب ترای» آمریکا در اروپا می‌خواند، روبه‌رو شد. سرانجام با پیگیری‌های بعدی و درخواست دوباره در اوایل دهه ۱۹۷۰ و پس از روی کار آمدن ژرژ پمپیدو و دست کشیدن از مخالفت با عضویت بریتانیا، در اول ژانویه ۱۹۷۳ به‌همراه دانمارک و جمهوری ایرلند به عضویت جامعه اقتصادی اروپا درآمد (کتاب اروپا ۸، ابرار معاصر تهران: ۱۹۸).

بریتانیا در هیچ‌یک از این مراحل با اتحادیه همگام نشد. این کشور در سال ۱۹۹۲ به‌دلیل مشکلات اقتصادی، مکانیسم نرخ ارز را ترک کرد و هیچ‌وقت به حوزه پولی یورو نپیوست. بریتانیا در بیشتر زمینه‌ها، رویه ملی خود را حفظ کرد، به‌طوری‌که با وجود پیوستن به یورو (پول واحد اروپایی) آخرین کشوری بود که به منشور اجتماعی اروپا پیوست؛ عضو پیمان شنگن نیست و معتقد به کنترل رفت‌وآمد شهروندان است. همچنین مخالف سرسخت قوانین کار مشترک در اتحادیه است و بدین سبب با شناسایی رسمی حق اعتصاب در قانون اساسی اتحادیه مخالفت می‌کند. علاوه‌بر این موارد، بریتانیا معتقد به سرسختی در زمینه قوانین مهاجرت به اتحادیه اروپاست (کاردان، ۱۳۸۶: ۲۰۲). در ادامه ناسازگاری بریتانیا با سیاست‌های ادغام‌گرایانه اتحادیه اروپا، این کشور به معاهده مالی<sup>۱</sup> جدید با عنوان «پیمان ثبات، هماهنگی و اداره امور اتحادیه اقتصادی و پولی»<sup>۲</sup> که در اجلاس سران اتحادیه اروپا در ژانویه ۲۰۱۲ موافقت و در مارس ۲۰۱۲ توسط تمامی سران اتحادیه اروپا (به‌غیر از بریتانیا و چک) امضا شد، نپیوست. علاوه‌بر معاهده مالی، پیمان جدید شامل مقرراتی برای تقویت هماهنگی سریع سیاست‌های اقتصادی، همگرایی و تقویت اداره امور منطقه یورو است. این معاهده یک گام به سمت «اتحادیه ثبات مالی» با هدف تقویت چارچوب اداره امور مالی منطقه یورو و تقویت کاستی‌های مربوط به معاهده رشد و ثبات است (EBC, 2012: 2-4). این معاهده که بریتانیا از ابتدا با آن به مخالفت برخاست و هیچ‌وقت به عضویت آن درنیامد، شامل مؤلفه‌های زیر بود: قانون بودجه متعادل اجباری که در آن بودجه عمومی دولت‌ها باید متعادل یا مازاد باشد؛

1. fiscal compact

2. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG)

مکانیسم اصلاح خودکار امور مالی، تقویت روش‌های رسیدگی به کسری بودجه بیش از حد، معیارهای مشخص برای کاهش بدهی‌های دولت و برنامه انتشار بدهی عمومی دولت‌ها (www.ecb.europa.eu, 2012).

#### ۴. فرآتلانتیک‌گرایی: متغیر تأثیرگذار در روابط

از مهم‌ترین مؤلفه‌ها در رویکردهای سیاسی-اقتصادی و دفاعی بریتانیا نسبت به اتحادیه اروپا، نگاه فرآتلانتیکی است. با اینکه این مفهوم در ابتدا، به ناتو و اتحاد اروپا - آمریکا اشاره دارد، ماهیتاً به معنای حضور آمریکا در اروپاست. حفظ و افزایش این تعهدات، از اهداف اصلی سیاست‌های اروپایی و فرآتلانتیک بریتانیا در دوران پس از جنگ بوده است (هموی، ۱۳۹۲: ۴۰). آتلانتیک‌گرایی بریتانیا، علاوه بر حمایت اقتصادی آمریکا و تعهدات نظامی این کشور، به دلیل تلاش برای ایجاد رابطه خاص با ایالات متحده و در نتیجه کسب نفوذ بیشتر و تأثیرگذاری بر سیاست‌های این کشور نیز است. بعدها زمانی که آشکار شد که ایالات متحده مصمم به دفاع از اروپای غربی شده است، مباحثه میان اروپاگرایان و آتلانتیک‌گرایان، این واقعیت را نمایان ساخت که بریتانیا قادر به پذیرش تعهدات بیشتر در رابطه با قاره اروپا نیست. در حوزه دفاع، اروپا نقش حیاتی در حفظ امنیت بریتانیا داشت، اما ابزار مؤثر دفاع از اروپا، در دست قدرت آمریکا بود و نه ارتش اروپایی (Baumann, 2009: 359) در واقع اتحاد آتلانتیک برای بریتانیا عملکردی دوگانه داشت: هم عضویت این کشور در همکاری‌های اروپایی را تسهیل می‌کرد و هم در زمینه عضویت بریتانیا در هر گونه سازمان اروپایی که هویت این کشور را از آن سلب می‌کرد، نقش بازدارنده داشت. اروپایی‌سازی در دوران نخست‌وزیری مارگارت تاچر اصولاً دالی حاشیه‌ای و نقطه‌ای بدیل مقابل دال آتلانتیک‌گرایی و نزدیکی با ایالات متحده آمریکا محسوب می‌شد. از آنجا که آتلانتیک‌گرایی در دوران نخست‌وزیری تاچر برجسته‌تر از دیگر زمان‌ها بوده است، مارگارت تاچر در قبال روند تحولات مربوط به جامعه اقتصادی اروپا، سیاست‌های شدیدی را اتخاذ کرد و بیشتر به سوی آمریکا و تشدید فرایند آتلانتیک‌گرایی در سیاست خارجی بریتانیا متمایل بود و به اهداف سنتی ناتو و جهت‌گیری‌های نظامی‌گرایانه آن روی خوش نشان داد (خالوزاده، ۱۳۷۷: ۵۴).

تاچر معتقد بود بهترین راه تأمین منافع انگلیس، ایفای نقش واسطه میان اروپا و آمریکاست. از این رو، وی از ادغام انگلیس در جامعه اروپا رضایت نداشت و حتی نزدیکی به ایالات متحده را ترجیح می‌داد (نقیب‌زاده و هموی، ۱۳۹۲: ۲۴). تاچر در سخنرانی ۲۰ سپتامبر ۱۹۸۸ در کالج اروپا در بلژیک در خصوص مسائل دفاعی اروپا و نگاه فرآتلانتیکی در این حوزه

گفت: «اروپا به یک دفاع مطمئن از طریق ناتو که برای بیش از ۴۰ سال امنیت اروپا را فراهم کرده است، ادامه خواهد داد... ما باید برای حفظ تعهد ایالات متحده آمریکا برای دفاع از اروپا تلاش کنیم... ما به اتحادیه اروپای غربی نه به عنوان جایگزین برای ناتو، بلکه به منزله ابزاری برای مشارکت در دفاع مشترک از غرب نگاه کنیم» (Thatcher, 20. 10.1988).

### ۵. همگرایی اروپایی: انگاره تهدید برای حاکمیت و هویت ملی بریتانیایی

اصلی‌ترین جدال میان بریتانیا و اتحادیه اروپا، مسئله حاکمیت است. یک باور بسیار مستحکم در میان طیف سیاسی بریتانیا وجود دارد مبنی بر اینکه حاکمیت پارلمانی نماد آزادی و بریتانیایی بودن است. ناسازگاری بریتانیا و اتحادیه اروپا عمیقاً ریشه در تاریخ، جامعه و نظام‌های سیاسی دارد (هموی، ۱۳۹۲: ۳۷). دولت‌های حاکم بر بریتانیا یکی پس از دیگری به دنبال پی‌ریزی و تحکیم سنت، روحیه و نقش بریتانیایی بوده و هستند (Tugendhat & Wallace, 1988: 9). به گفته آنتونی گیدنز، جامعه‌شناس بریتانیایی، بریتانیا حاضر نیست در اروپایی که به صورت فدراسیون اداره می‌شود و پول و پارلمان مشترک دارد، شرکت کند (نقدی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۸۶). نه احزاب سیاسی حاکم و نه نظام پادشاهی انگلستان موافق عضویت این کشور در فدراسیون اروپایی نبودند و دلایلی از این دست ارائه می‌دادند: عضویت در اتحادیه اروپا با عضویت در ثروت مشترک ناسازگار بوده و رابطه نزدیک بریتانیا با ایالات متحده را از بین می‌برد و مانع از تأثیرگذاری و نفوذ این کشور در عرصه سیاست‌گذاری آمریکا می‌شود. در نهایت این به معنای فرمانبرداری سیاست‌های بریتانیا از سیاست‌های اروپایی و پایان استقلال ملی این کشور در سیاست خارجی است (هموی، ۱۳۹۲: ۴۱-۴۰). مسئله حاکمیت، تنها به موضوعات در خصوص فدراسیون سیاسی و همگرایی نظامی محدود نمی‌شد، بلکه تأمل در سازمان‌های اقتصادی اروپایی را نیز در برمی‌گرفت. برای مثال، جنبه‌های غیرواقعی جامعه زغال و فولاد، عاملی تعیین‌کننده در مخالفت بریتانیا با عضویت در آن بود. انگیزه‌های اولیه دولت کارگری، مخالفت با دخالت خارجی در زندگی اقتصادی بریتانیا بود (Baumann, 2009: 363). نظام ملی اجرایی - سیاسی در بریتانیا، هرگز خود را به‌طور کامل متعهد به همگرایی اروپایی نکرده است و همواره با عناوینی از این دست توصیف می‌شد: شکاک و کناره‌گیر<sup>۲</sup>، یک شریک ناهمگون<sup>۳</sup> و بیشتر یک ناظر تا بازیگر<sup>۴</sup> در یک نمایشنامه قاره‌ای که بریتانیا تصمیم به بیرون ماندن از آن گرفته است. از پیوستن به نظام یورو خودداری کرد؛ آخرین کشوری بود که به منشور اجتماعی اروپا

1. Britishness
2. Aloof&Skeptical
3. Awkward Partner
1. a Spectator rather than an Actor



پیوست؛ عضو پیمان شنگن نیست و معتقد به کنترل رفت و آمد شهروندان است. همچنین مخالف سرسخت قوانین کار مشترک در اتحادیه است و بدین سبب با شناسایی رسمی حق اعتصاب در قانون اساسی اتحادیه مخالفت می‌کند. علاوه بر این موارد، معتقد به سرسختی در زمینه قوانین مهاجرت به اتحادیه اروپاست (کاردان، ۱۳۸۶: ۲۰۳-۲۰۲).

بخش مهمی از اروپاستیزی و بدبینی متأخر نسبت به سیاست‌های اروپایی که همگرایی بیشتر با اتحادیه اروپا را به معنای از دست رفتن حاکمیت این کشور تلقی می‌کند، ریشه در سنت محافظه‌کار تاجر دارد. علاوه بر سیاست‌ها و خط‌مشی‌هایی همچون تعهد به بازار آزاد، کنترل تولید درآمد، تقلیل بخش عمومی و حمایت از خصوصی‌سازی که از سیاست‌های حزب محافظه‌کار تحت رهبری تاجر محسوب می‌شدند، حمایت از دولتی قدرتمند و مستحکم و حفظ اقتدار تام دولت در برابر همگرایی و نهادهای اتحادیه اروپا دست‌کم بخشی از مهم‌ترین دلایل چالش‌های بین طرفین بود که تعارض‌های ساختاری در رویکردهای همگرایی را بیان می‌داشت.

مارگارت تاجر در رویکرد کلی خود نسبت به اروپای غربی، همواره سعی در تحقیر و کوچک شمردن ایده همگرایی اروپایی و تأکید بر عملی بودن همکاری میان‌دولتی و نه فراملی‌گرایی (که مستلزم اعطای بخشی از حاکمیت به نهاد فوق‌ملی است) داشته است. تاجر در سخنرانی خود در کالج اروپا در بلژیک در ۲۰ سپتامبر ۱۹۸۸ اظهار می‌کند: جامعه اروپا متعلق به همه اعضای آن است، پس باید سنت‌ها و خواسته‌های همه اعضا منعکس شود (Thatcher, 20. 10.1988). بی‌شک در دوران نه‌ساله نخست‌وزیری وی، ماهیت جامعه اروپایی و رابطه بریتانیا با آن تغییر بنیادی یافت. در این مدت بریتانیا به دلیل پیروی نکردن از قوانین بودجه، سیاست مشترک کشاورزی و دیگر سیاست‌های اساسی جامعه اروپا همواره «شریک ناهمگون» بود. از آنجا که دولت بریتانیا هرگز تلاش چندانی برای توضیح رویکرد بدبینانه خود نسبت به اروپا و سود و هزینه پیوستن به آن به مردم کشور خود نمی‌کرد، در نتیجه بریتانیایی‌ها و اروپاییان در دو سطح دولت و افکار عمومی، نگاهی خصمانه و پرتردید به یکدیگر داشته‌اند. دلیل اصلی این نگاه، رفتار دولت بریتانیا و مشکلات اقتصادی آن بود که عضویت در جامعه اروپا را برابر با از دست دادن حاکمیت سیاسی خود تلقی می‌کرد (byrd, 1988: 36). گفتمان تاجریسم و سنت محافظه‌کاری خاص تاجر که در دوران نخست‌وزیری وی در سه دوره پی‌درپی از ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۰ (طولانی‌ترین دوره نخست‌وزیری) در سیاست خارجی بریتانیا برقرار شد، آن‌قدر مؤثر بود که بسیاری از مؤلفه‌های آن بعدها حتی در دوره قدرت حزب کارگر و شخص «بلر» نیز مورد احترام و اعمال قرار گرفت (هموی، ۱۳۹۲: ۳۴).

«هویت ملی» و «هویت بریتانیایی» نیز از جمله مفاهیمی است که توسط سیاستمداران

بریتانیایی همیشه در مقابل هویت اروپایی استفاده شده است؛ دکترینی که بر این باور است که ملت‌ها باید به صورت مستقل و نه جمعی در راستای تحقق اهداف و منافع خود گام بردارند. از این رو دال ناسیونالیسم در تضاد با انترناسیونالیسم قرار می‌گیرد که طرفدار یکی شدن همه مرزها و از میان رفتن مفهوم امروز «کشور» است. در اینجا دال اروپاگرایی نماد روشنی از انترناسیونالیسم است که برای هویت ملی یک خطر محسوب می‌شود و در تضاد و رقابت با هویت بریتانیایی قرار می‌گیرد. کشورهای عضو اروپا با پذیرش هویت اروپایی در واقع از هویت ملی خود کناره می‌گیرند و هویت جدید با منافع جدیدی برای خود تعریف می‌کنند. در واقع دال ناسیونالیسم در بیشتر کشورهای اتحادیه اروپا، دیگری در قبال اروپا محسوب می‌شود. بیشتر کشورهای اتحادیه اروپا دال اروپاگرایی را برجسته‌سازی کرده و دال ناسیونالیسم را به حاشیه رانده‌اند، به جز بریتانیا که به لحاظ جغرافیایی و سیاسی، احساس متفاوت بودن نسبت به دیگر اعضای اتحادیه دارد و بر هویت بریتانیایی اصرار می‌ورزد. بریتانیا به سبب عقبه تاریخی خود (نظام امپراتوری و پیوستگی با آنگلساکسون‌ها) و نیز شرایط جغرافیایی (جزیره‌ای بودن)، حاضر به ترک استقلال و هویت ملی خود نیست و همواره بر هویت بریتانیایی پافشاری می‌کند. بنابراین بریتانیا در مقابل دال اروپا، غیر «هویت بریتانیایی» یا «بریتانیایی مآبی» را قرار می‌دهد (نقیب‌زاده و همویی، ۱۳۹۲: ۲۲-۲۱).

#### ۶. سیاست‌های مشترک اتحادیه اروپا و رویکرد بریتانیا: توسعه در برابر ادغام

ادغام به معنی گرد آوردن دامنه وسیعی از ارکان و متحد کردن تدریجی آنهاست. گاهی به عنوان «تعمیق یک سازمان» نیز توصیف می‌شود. اتحادیه اروپا ادغام را از طریق سیاست‌های مشترک<sup>۱</sup> همچون سیاست مشترک کشاورزی، تجاری، شیلات، پولی و سیاست خارجی و امنیتی مشترک ایجاد، ترویج و ارتقا داده است. بریتانیا همانند مخالفت با حوزه‌ها و موضوعات فراملی‌گرایی، با حوزه‌هایی که ادغام بیشتری در اتحادیه صورت می‌گیرد، مخالف است و با نگاهی به تاریخچه تشکیل سیاست‌های مشترک به عنوان نمود عینی جنبه‌های ادغام اتحادیه اروپا، با آن به مخالفت برخاسته و تا حد ممکن خود را دور از این سیاست‌ها نگه داشته و نگران از دست دادن حاکمیت خود بوده است (Jones, 2007: 114). در این زمینه می‌توان به موارد زیر که همه موارد در جهت مخالفت با فراملی‌گرایی و ادغام موضوعی بوده‌اند، توجه کرد:

۱. بریتانیا به عنوان یک قدرت بزرگ اروپایی، همواره بدین شهرت داشته است که مخالف تعمیق همگرایی در اروپاست؛
۲. سرسخت‌ترین مخالفان تبدیل اتحادیه به یک فدراسیون اروپایی بوده است؛
۳. در سیاست‌های خود نگاهی فراآتلانتیکی دارد؛
۴. پاسخ منفی به اعلامیه

1. common policies

تأسیس جامعه زغال و فولاد ۱۹۵۰؛ ۵. در سال ۱۹۵۷ در زمان تشکیل بازار مشترک اروپا متعاقب پیمان رم، بریتانیا وارد بازار مشترک نشد؛ ۶. در مقابل، در سال ۱۹۵۹، «موافقت‌نامه تجارت آزاد اروپا» را تأسیس کرد؛ ۷. از پیوستن «یورو» (واحد پول اروپایی) خودداری کرد؛ ۸. آخرین کشوری بود که به منشور اجتماعی اروپا پیوست؛ ۹. عضو پیمان شنگن نشد و معتقد به کنترل رفت‌وآمد شهروندان است؛ ۱۰. مخالف سرسخت قوانین کار مشترک در اتحادیه اروپاست؛ ۱۱. با شناسایی رسمی حق اعتصاب در پیمان اتحادیه اروپا<sup>۱</sup> مخالفت می‌کند؛ ۱۲. معتقد به سرسختی در زمینه قوانین مهاجرت به اتحادیه اروپاست (کتاب اروپا ۸ ویژه مسائل انگلستان، ۱۳۸۶).

در مقابل مفهوم ادغام که بیشتر بر سیاست‌های مشترک اتحادیه اروپا (که مستلزم واگذاری بخشی از حاکمیت و قدرت تصمیم‌گیری دولت است) اطلاق می‌شود، توسعه اتحادیه اروپا بیشتر در حوزه افزایش اعضای این نهاد است. با وجود مخالفت‌های بریتانیا با تمام سیاست‌های مشترک که به ادغام بیشتر این اتحادیه منجر شده و مستلزم تسلیم برخی از حوزه‌های حاکمیتی است، در خصوص گسترش و توسعه اعضای اتحادیه مخالفتی نداشته و موافق گسترش این اتحادیه به خصوص به سمت شرق است، زیرا با دیدگاه این کشور مبنی بر «گسترش سطحی» اتحادیه اروپا مطابقت دارد. بریتانیا گسترش اتحادیه اروپا به شرق را راهی برای افزایش دایره نفوذ و روابط خود می‌داند (نقدی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۹۶ - ۱۹۵).

از همان آغاز درخواست عضویت بریتانیا در اتحادیه اروپا، این کشور در حوزه‌های مختلفی با فرایند ادغام حاکمیتش در نهادهای اروپایی مخالفت کرده و در هیچ زمانی به ادغام کامل در اتحادیه رضایت نداده و همواره درصدد بوده است که تحفظ‌ها و حق‌وتوهای را برای خود نگه‌دارد. تاکنون بریتانیا در حوزه‌های مختلفی مانند تنظیم بودجه، سیاست کشاورزی مشترک و ابعاد اجتماعی اتحادیه و ... با اتحادیه اروپا همراه نشده است. بریتانیا سال‌ها با منشور اجتماعی اتحادیه اروپا مخالفت می‌کرد. استدلال بریتانیا این بود که اعمال این منشور موجب افزایش هزینه کار و کاهش رقابت‌ها شده و ابزاری برای تحمیل هزینه‌های اجتماعی بر دولت انگلیس می‌شود (در نهایت با روی کار آمدن تونی بلر، انگلیس به این منشور پیوست). نپذیرفتن شنگن نیز با استدلال مخالفت با آزادی تردد بدون کنترل مرزی و همچنین با انگاره برهم‌زننده امنیت و حاکمیت ملی صورت می‌گیرد (هموی، ۱۳۹۲: ۵۰). از ابتدای تأسیس جامعه اروپا، یکی از کلیدی‌ترین راهبردهای این اتحادیه، سازوکارهای مشترک با عنوان سیاست‌های مشترک بود. این سیاست‌ها هرچند در موضوعات مختلفی بود، با هدف مشترک هماهنگی و یکسان‌سازی سیاست‌های موضوعی این اتحادیه بود که اغلب از طریق کمیسیون پیگیری،

## 1. Treaties of the European Union

هماهنگ و نظارت می‌شود. از جمله این سیاست‌های مشترک می‌توان به سیاست مشترک کشاورزی، سیاست مشترک رقابتی و تجارت، سیاست مشترک شیلات، سیاست مشترک خارجی و امنیتی، سیاست مشترک پولی (ارز واحد اروپایی (یورو)) و سیاست مشترک مهاجرت و پناهندگی اشاره کرد. بریتانیا با این استدلال که این سیاست‌ها در حوزه ادغام و امور حاکمیتی است، حاضر به مشارکت در بیشتر این سیاست‌ها نشد.

### ۷. برگزیت: پس گرفتن حاکمیت اعطاشده و تحقق رویکرد بین‌حکومت‌گرایی

دیوید کامرون، نخست‌وزیر سابق بریتانیا، طی نامه‌ای در تاریخ ۱۰ نوامبر ۲۰۱۵ به دونالد تاسک، رئیس شورای اروپا، ضمن هشدارهایی به اتحادیه اروپا و سران آن در خصوص نحوه ارتباط با بریتانیا، پیشنهادهای چهارگانه در خصوص ارتباطات آینده اتحادیه اروپا - بریتانیا در حوزه‌های تجاری - اقتصادی - پولی، رقابت‌پذیری، حاکمیت و مهاجرت ارائه داد. در این نامه پیشنهادهای راهکارهایی برای جلوگیری از خروج بریتانیا ارائه شد که عبارت بودند از:

۱. **حاکمیت اقتصادی:** کامرون در این خصوص گفت: «ما در مقابل اقدام کشورهای عضو یورو که تصمیم به انتخاب ارز بلندمدت کرده‌اند، وا نمی‌ایستیم. اما می‌خواهیم مطمئن شویم که این تغییرات به یکپارچگی بازار واحد و منافع مشروع اعضای غیر یورو ضربه‌ای نمی‌زند» (Cameron's letter to Tusk, 10 November 2015). ۲. **حاکمیت ملی:** «درحالی‌که پارلمان اروپا نقش مهمی ایفا می‌کند، من می‌خواهم به منظور افزایش نقش پارلمان‌های ملی برنامه جدیدی ارائه دهم که در آن پارلمان‌های ملی با اقدام جمعی و با هم بتوانند طرح‌های قانونی را که نمی‌خواهند در پارلمان تصویب شود، متوقف کنند». «همان‌طور که طرف هلندی گفته، این بلندپروازی‌ها و جاه‌طلبی‌های فراملی‌گرایی باید در صورت لزوم بر «اروپای الزام‌گرا و ملی‌گرا» امکان‌پذیر باشد (همان). ۳. **مهاجرت:** «ما از قبل گام‌های بزرگی برای کنترل مهاجرت از بیرون از اتحادیه اروپا را آغاز کردیم، اما ما نیازمند آنیم که قادر باشیم کنترل‌های بیشتری را از داخل اتحادیه اروپا داشته باشیم» (همان). این پیشنهادهای چهارگانه بعدها به امتیازهای چهارگانه‌ای تبدیل شد که کامرون پس از چند اجلاس و مذاکرات از سران اتحادیه گرفت. مشروط بر اینکه در همه‌پرسی‌ای که قرار بود ۲۳ ژوئن ۲۰۱۶ برگزار شود، مردم رأی به خروج ندهند. این چهار امتیاز عبارت بودند از:

۱. نخست اینکه، مقررات مربوط به کمک‌های اجتماعی به مهاجران اروپایی تغییر می‌کرد. مهاجران برای استفاده از مزایای خدمات اجتماعی باید حداقل چهار سال در بریتانیا کار می‌کردند؛ ۲. دوم اینکه واحد پولی پوند در کنار واحد پولی یورو به رسمیت شناخته می‌شد. بدین معنا که کشورهای حوزه پولی یورو باید در تصمیمات خود منافع مالی لندن را هم در

نظر می‌گرفتند؛ ۳. سوم آنکه، روند ادغام سیاسی بریتانیا در اتحادیه اروپا متوقف می‌شد؛ ۴. چهارم، قدرت بیشتری به پارلمان‌های کشورهای عضو واگذار می‌شود، یعنی اینکه نمایندگان پارلمان قدرت رد قوانین اروپایی را خواهند داشت (www.fa.euronews.com, 2016). براساس توافق در صورت رأی منفی مردم به ماندن در اتحادیه، این توافقات هم ملغی می‌شد. با رأی ۵۲ درصدی مردم بریتانیا به خروج از اتحادیه اروپا در ۲۳ ژوئن ۲۰۱۶ این توافقات نیز طبیعتاً و براساس توافق خودبه‌خود بی‌اثر شد. در نهایت پس از ۴۲ سال عضویت این کشور، مشخص شد که بریتانیا نمی‌خواهد و اساساً نمی‌تواند در اتحادیه‌ای که رفته‌رفته جنبه‌های فراملی‌گرایی آن بر جنبه‌های بین‌حکومت‌گرایی آن می‌چربید، به عضویت خود ادامه دهد.

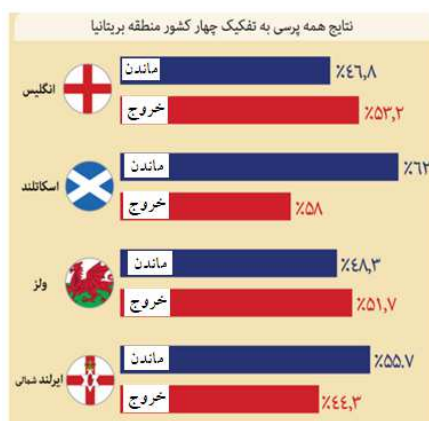
## ۷. پیامدها، چشم‌اندازها و سناریوهای روابط

### ۷-۱. پیامدها و چشم‌اندازهای خروج

در همه‌پرسی خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا در ۲۳ ژوئن ۲۰۱۶ که برای اولین بار در تاریخ این اتحادیه رخ داد، طرفداران خروج با ۵۱/۹ درصد آرا در مقابل ۴۸/۱ درصد طرفداران ماندن به پیروزی رسیدند. نحوه خروج یک عضو از اتحادیه اروپا در ماده ۵۰ پیمان لیسبون (تصویب ۲۰۰۹) پیش‌بینی شده، اما تاکنون به آن عمل نشده است و این اولین بار است که بریتانیا دکمه خروج را فشار می‌دهد. اما این ماده نیز بدون پرداختن به جزئیات، فقط به کلیات خروج بسنده کرده و فرایند خروج را دو سال پیش‌بینی کرده است و پس از آن ادامه این فرایند به موافقت ۲۷ عضو دیگر بستگی دارد. در صورت خروج راه بازگشتی به اتحادیه وجود ندارد، مگر آنکه کلیه کشورهای عضو با این موضوع موافقت کنند. همچنین براساس این قانون، در پی درخواست رسمی بریتانیا برای خروج از اتحادیه اروپا، این کشور دیگر نمی‌تواند در مباحث شورای اروپایی یا شورای وزیران یا در گرفتن تصمیماتی که به خودش مربوط می‌شود، شرکت کند، یعنی بریتانیا حتی پیش از ترک اتحادیه از روند تصمیم‌گیری کنار گذاشته خواهد شد. هر گونه توافقی باید به تأیید اکثریت اعضای اتحادیه اروپا برسد و پارلمان‌های اروپا و بریتانیا هم آن را تصویب کنند. در نهایت توافق نهایی ایجاد شده باید به تأیید پارلمان اروپا برسد (Treaty of Lisbon, 2007: Article 9).

پیامدهای این خروج برای طرفین مقاله‌ای جداگانه می‌طلبد، ولی به‌طور کلی مهم‌ترین پیامدها را می‌توان موارد ذیل دانست: هرچند با خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا، این اتحادیه ۱۸ درصد از تولید ناخالص داخلی، ۱۳ درصد از جمعیت و نیز کشوری که بیشترین هزینه نظامی را در این مجموعه می‌داد از دست می‌دهند، ولی پیامدهای اقتصادی-تجاری آن برای بریتانیا

هم در تجارت با کشورهای اروپایی و هم کشورهای ثالث و به خصوص در سازمان جهانی تجارت سنگین تر خواهد بود. کاهش ارزش ۱۲ درصدی پوند در برابر دلار و ۱۰ درصدی در برابر یورو، افزایش هزینه واردات و متعاقب آن افزایش قیمت کالاها و مشکلات تجاری با WTO از فردای خروج این کشور از اتحادیه اروپا، از جمله مهم ترین چالش ها و تهدیداتی است که برای بریتانیا ذکر می شود (Dhingra, Ottaviano and etal: 13-15).



شکل ۱. نتایج همه پرسى در چهار منطقه بریتانیا

همان طور که در نمودار ۱ مشاهده می شود، مناطق اسکاتلند و ایرلند شمالی با اکثریت قاطع ۶۲ و ۵۶ درصدی رأی به ماندن در اتحادیه اروپا داده اند. اینک این موضوع وجهه کاملاً جدی تری به خود خواهد گرفت و امکان دارد اساس و ساختار بریتانیا را به لرزه درآورد. از آنجا که قسمت اعظم ناوگان دریایی بریتانیا در اسکاتلند مستقر است، این موضوع تبعات امنیتی و نظامی نیز خواهد داشت. پس از اسکاتلند، ایرلند شمالی

بیشترین رأی را برای ماندن در اتحادیه اروپا داده است و اکنون نیز خواهان پیوستن به ایرلند است. هر چند این مسائل پیش از خروج بریتانیا از اتحادیه نیز مطرح بود، اکنون با رأی این منطقه به ماندن در اتحادیه می توانند نظر مساعد سران اتحادیه را در خصوص جدایی و الحاق به اتحادیه به دست آورند (www.theguardian.com, 2017).

همچنین با قطع بودجه بریتانیا به اتحادیه که حدود ۱۲/۵ میلیارد دلار در سال است، کشاورزان بریتانیایی از اتحادیه اروپا یارانه های مستقیم تحت عنوان سیاست مشترک کشاورزی<sup>۱</sup> و شیلات نخواهند داشت. ارزش این پرداخت ها در سال ۲۰۱۵ حدود ۳/۵ میلیارد دلار بود. همچنین بریتانیا از سیاست مشترک تجاری<sup>۲</sup> که تحت آن اتحادیه اروپا ۱۹ درصد تجارت کالا و خدمات را در دست داشت و در سازمان جهانی تجارت به صورت یکدست از طریق کمیسیون اروپا اقدام می کردند، کنار گذاشته خواهد شد (CEP BREXIT ANALYSIS (NO. 2, 2016: 3-4). تونی بلر، نخست وزیر سابق که خود در همراهی با سیاست های آمریکا از

1. Common Agricultural Policy (CAP)  
1. Common commercial policy (CCP)

جنگ‌های خلیج فارس گرفته تا تقویت رویکردهای فرآتلانتیکی در مقابل اروپاگرایی مشهور بود، اکنون اذعان می‌کند که بریتانیا با خروج از اتحادیه اروپا نفوذ خود در یک مجموعه قدرتمند را از دست خواهد داد و وارد دوره سختی خواهد شد (Blair, 17 FEBRUARY 2017). از طرف دیگر، برای اتحادیه اروپا تحرک بالای سایر اعضا برای ایجاد چنین رفتارندومی به خصوص اعضایی که با بحران مالی و بدهی‌ها مواجهند (همچون یونان، پرتغال، اسپانیا و...) و ظهور واژگان جدیدی با عنوان سواگزیت (Swexit)، نگزیت (Nexit) و گرگزیت (Grexit) از طرف احزاب راست افراطی و مخالف اتحادیه و مهاجرستیز کشورهای سوئد، هلند و یونان، می‌تواند آتش‌های زیر خاکستر جدایی طلبی در این قاره را شعله‌ور کند. در تحلیل این دست از واکنش‌ها باید گفت هرچند این نوع واکنش‌ها در عمل نمی‌تواند به تکرار این همه‌پرسی در نقاط دیگر این اتحادیه منجر شود، اما بار روانی آن به مراتب تأثیر مخربی بر ادامه همگرایی این اتحادیه خواهد گذاشت، زیرا نه تنها وضعیت فعلی اتحادیه را در ابهام و بلا تکلیفی فرو می‌برد، دیگر تضمینی برای سایر کشورهای اروپایی نامزد برای پیوستن را نیز خنثی خواهد کرد. از این رو در بهترین حالت ممکن اتحادیه فقط می‌تواند با همین وضعیت فعلی و با ۲۷ عضو باقی بماند.

بی‌شک خروج بریتانیا موجب رونق کار احزاب راست افراطی مخالف اتحادیه اروپا و مخالف مهاجرت در دیگر کشورهای عضو خواهد شد و اصلاحات اساسی و نهادینه‌ای را برای اتحادیه با شروع فرایند خروج رقم خواهد زد. اتحادیه اروپا تمام موافقت‌نامه‌هایی را که از سال ۱۹۷۳ به بعد داشته است باید اصلاح کند و تغییر دهد. در این اصلاح، مباحث مربوط به چگونگی تقسیم‌بندی مجدد بودجه اتحادیه اروپا و اینکه چه کشورهایی چه میزان از بودجه پرداخت نشده از طرف بریتانیا را تقبل خواهند کرد، می‌تواند شکاف‌های موجود را بیش از پیش برجسته کند. این موضوع موجب ایجاد یک دوره بی‌ثباتی و بلا تکلیفی در اتحادیه خواهد شد (Oliver, 2016: 3-4). از پیامدهای مثبت این خروج برای اتحادیه اروپا، تلاش فرانسه و آلمان برای ایجاد مکانیسم‌های ارتش واحد اروپایی است که با خروج بریتانیا، وارد مرحله تازه و البته جدی شده است. این مسئله هم در راهبرد جدید اتحادیه اروپا در حوزه سیاست خارجی و امنیتی مشترک سال ۲۰۱۶ مطرح شده و هم در اجلاس سران و وزرای دفاع این اتحادیه که در ۱۶ و ۲۷ سپتامبر در براتیسلاوا اسلواکی که برای اولین بار بدون بریتانیا برگزار شد، همچنین در نشست وزرای دفاع اتحادیه اروپا در ۲۷ سپتامبر در براتیسلاوا که به همین منظور تشکیل شده بود، به صورت جدی مطرح شده و مورد بررسی سران ۲۷ عضو اتحادیه قرار گرفته است. در این زمینه در جهت‌گیری‌های مختلف در این نشست‌ها ایجاد مکانیسم دفاعی - نظامی مستقل اروپایی از مهم‌ترین موضوعاتی بوده است که پس از زمره خروج

بریتانیا از اتحادیه در دستور کار آشکار و پنهان رهبران تأثیرگذار اتحادیه اروپا قرار گرفت. این تصمیمات از جمله شامل ایجاد یک مقر اتحادیه اروپا برای عملیات خارجی و ایجاد یک فرماندهی پزشکی مشترک و همکاری تسلیحاتی قدرتمندانه‌تر است.

## ۲.۷. سناریوهای روابط

در سطح دولت‌های عضو اتحادیه اروپا، آثار خروج کشور به کشور متفاوت خواهد بود، چراکه بریتانیا مجبور به برقراری روابط دوجانبه با این کشورها خواهد بود. اما در سطح اتحادیه اروپا، چند سناریو راه‌حل برای بریتانیا متصور است: ۱. برقراری رابطه در قالب منطقه اقتصادی اروپا<sup>۱</sup> مثل مدل نروژ؛ ۲. برقراری رابطه در قالب منطقه تجارت آزاد اروپا<sup>۲</sup> مثل مدل سوئیس؛ ۳. برقراری اتحادیه گمرکی مثل مدل ترکیه (نیکنامی، ۱۳۹۵: ۲)؛ ۴. ایجاد موافقت‌نامه جداگانه تجاری مثل مدل کانادا؛ ۵. قرار گرفتن در زمره دولت‌های ثالث اتحادیه اروپا. در این صورت، باید تحت قوانین سازمان جهانی تجارت<sup>۳</sup> به برقراری روابط تجاری با اتحادیه پردازد که به معنای پرداخت تعرفه‌های بالا در ارتباط با کشورهای عضو اتحادیه خواهد بود. دسترسی آزادانه به بازار ۵۰۰ میلیونی اروپا را نیز از دست خواهد داد. مهم‌تر از آن قراردادهای تجارت آزادی که اتحادیه اروپا با ۵۳ کشور و سازمان‌های منطقه‌ای به‌خصوص در جنوب شرق آسیا منعقد کرده، دیگر شامل حال بریتانیا نمی‌شوند. بریتانیا به‌منظور برخورداری از مزایای چنین قراردادهایی، باید بار دیگر با این کشورها مذاکره کند. حامیان ادامه عضویت معتقد بودند که دسترسی کامل به بازار مشترک اروپا، بزرگ‌ترین منطقه آزاد تجاری دنیا با ۵۰۰ میلیون مصرف‌کننده، برای بریتانیا حیاتی است. جابه‌جایی آزاد نیروی کار، تقبل بخشی از بودجه اتحادیه اروپا و پذیرش قوانین این اتحادیه شروط دسترسی به این بازار مشترک‌اند (Pisani, 2016: 4-7). به نظر می‌رسد اتحادیه اروپا در کوتاه‌مدت بعید است بر سر این شروطی که وضعیت ویژه و مثل سوئیس و نروژ به بریتانیا می‌دهد مصالحه کند، زیرا نمی‌خواهد اعضای دیگر خود را هم از دست بدهد؛ چراکه اعطای چنین وضعیتی ممکن است به ایجاد دومینویی از رفتارهای مشابه دیگر کشورهای اتحادیه، به‌خصوص خوک‌های اروپایی (ایرلند، ایتالیا، پرتغال، اسپانیا و یونان) که با بحران مالی ۲۰۰۸ دست‌وپنجه نرم می‌کنند و همچنین کشورهایایی مثل هلند و سوئد که احزاب راست افراطی در آنها رشد بی‌سابقه‌ای داشته‌اند، بینجامد. در این صورت چنین کشورهایایی می‌توانند با این استدلال که در صورت

1. The European Economic Area (EEA)
2. European Free Trade Association (EFTA)
3. World Trade Organization (WTO)



خروج نیز می‌تواند بدون هزینه دادن به اتحادیه از مزایای بازار مشترک استفاده کنند، زمره‌های خروج را مطرح کنند. از این رو بعید به نظر می‌رسد که اتحادیه بخواهد وضعیت ویژه‌ای به بریتانیا در چنین شرایطی که احزاب ملی‌گرا و راست افراطی بهترین استفاده ممکن را از آن دارند، بدهد.



(www.topforeignstocks.com,2016)

## شکل ۲. سناریوهای احتمالی وضعیت پس‌برگزیت بریتانیا در اتحادیه اروپا

در حالی که مدل نروژ و سوئیس مورد اعتراض برخی کشورهای اروپایی است (www.ft.com,2016) که مدعی‌اند حالا که بریتانیا از هزینه‌ها و چالش‌های اتحادیه فرار می‌کند، نباید وضعیت خاصی به آن داد که بتواند از مزایای بازار واحد و سایر موافقت‌نامه‌های اروپا بهره‌برد، به نظر می‌رسد مدل ترکیه و کانادا نیز مورد قبول بریتانیا نخواهد بود.

## نتیجه

اتحادیه اروپا ترکیبی از بین‌حکومت‌گرایی و فراملی‌گرایی است. هر چند نمونه‌هایی از هر دو رویکرد در اتحادیه اروپا وجود دارد، در عمل سیاست‌های اتحادیه اروپا بیشتر به سمت فراملی‌گرایی و ادغام بیشتر و در نهایت واگذاری بخش‌هایی از حاکمیت پیش رفته است. این در حالی است که بریتانیا از ابتدای عضویت خود، در عمل و حرف نشان داده که بیشتر موافق جنبه‌های بین‌دولت‌گرایی اتحادیه اروپا بوده است و برعکس، با هر شکلی از فراملی‌گرایی که

در قالب ادغام بیشتر و سیاست‌های مشترک خود را نشان داده است، مخالفت کرده و آن را به‌عنوان تهدید حاکمیتی خود تلقی کرده است. با توجه به حاکمیت محافظت‌شده که ناشی از سیستم پارلمانی بریتانیاست و تمایل زیاد به حفظ این روند در ادامه روند وحدت اروپا، بریتانیا از اتحادیه اروپایی حمایت می‌کند که در آن تمام کشورهای عضو دارای حق وتو برای متوقف کردن طرح‌های ناخواسته باشند. در غیر این صورت همان‌طور که از ابتدای عضویت این کشور شاهدیم، هر نوع سیاست مشترکی که اتحادیه در پیش گرفته، از طرف سیاستمداران بریتانیایی تهدیدی برای منافع ملی این کشور محسوب شده است. در واقع برای جلوگیری از چنین تهدیدی بود که منشور اجتماعی اروپا، یورو و شنگن را که از مهم‌ترین نماد همگرایی فراملی این اتحادیه است، نپذیرفت.

رویکردهای بین‌دولتی اتحادیه اروپا که بریتانیا همیشه مدافع آن بوده، به این معناست که دولت بریتانیا به‌عنوان یک دولت مستقل در سیاست بین‌الملل خواهان مذاکره با دولت‌های دیگر در جهت حفظ و تقویت منافع ملی خود از طریق مذاکره و مصالحه است و زمانی که آن را در جهت منافع ملی خود تشخیص ندهد، بتواند آن را وتو و مسدود کند. در چنین فضایی که بریتانیا و افکار عمومی آن که احساس می‌کردند اتحادیه اروپا رفته‌رفته تمرکز قدرت بیشتری را به این نهاد اعطا کرده و برعکس واگذاری حاکمیت بیشتری از سوی دولت‌های مستقل طلب می‌کند، به کمک سایر عوامل همچون برجسته‌سازی جنبه‌های منفی و هزینه‌بردار عضویت توسط رسانه‌های مطرح این کشور، اطلاعات کم و غلط در خصوص اتحادیه اروپا، نیاز به تقویت فرآیند آلتاتیوگرای تحت عنوان «روابط ویژه» با ایالات متحده آمریکا و همچنین هویت و حاکمیت تاریخی و غرور انگلوساکسونی، در خروج این نقش داشت و در نهایت پس از ۴۲ سال، به عضویت خود خاتمه داد.

با نگاهی به چند نامه و سخنرانی سران بریتانیا در خصوص شکاف‌ها و چالش‌های فیما بین، می‌توان تحلیل دقیق و عمیقی از روابط به‌دست آورد: پیش‌بینی دقیق چرچیل پس از جنگ جهانی دوم که کلید روند وحدت اروپا را همکاری دو کشور فرانسه و آلمان می‌دانست؛ چیزی که در نهایت با همکاری دو کشور آلمان و فرانسه در قالب جامعه زغال و فولاد شکل گرفت و کشورهای کوچک نیز پیرو الگوهای فراگیر آن شدند. در سخنرانی خانم تاچر (۲۰ سپتامبر ۱۹۸۸) و همچنین نامه کامرون به رئیس شورای اروپا (۱۰ نوامبر ۲۰۱۵) نیز به‌خوبی به نقاط شکاف و چالش‌برانگیز این دو بازیگر اشاره شده بود. در سخنرانی خانم تاچر و نامه آقای کامرون هر دو هشدار داده بود که در صورت پافشاری بیشتر اتحادیه اروپا به تمرکز قدرت و اصرار بر همگرایی بیشتر بریتانیا و تقویت جنبه فراملی‌گرایی این اتحادیه (در عرصه ادغام سیاسی، پولی و مالی و مهاجران)، روابط این دو بازیگر ممکن است به جدایی بینجامد؛

فرضیه‌ای که همه‌پرسی ۲۳ ژوئن ۲۰۱۶ آن را اثبات کرد. در واقع مفهوم سخنرانی خانم تاچر این بود که روح و غرور بزرگ انگلیسی و امپراتوری بزرگ بریتانیا در فکر و احساس مردم بریتانیا، هیچ‌وقت این کشور را در حد اروپا پایین نمی‌آورد.

## منابع و مآخذ

### الف) فارسی

۱. آقامحمدی، ابراهیم (۱۳۹۵)، «امکان‌سنجی به‌کارگیری نظریه‌های همگرایی در تحلیل بحران اروپا»، پژوهشنامه روابط بین‌الملل (علوم سیاسی و روابط بین‌الملل)، دوره ۹، ش ۳۵، ص ۴۳-۹.
۲. اسکندریان، مهدی (۱۳۸۲)، تاریخچه شکل‌گیری اتحادیه اروپایی، کتاب اروپا (ویژه اتحادیه اروپا)، تهران: مؤسسه ابرار معاصر تهران.
۳. خالوژاده، سعید (۱۳۷۷)، نقش انگلیس در معادلات قدرت در اروپا، تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
۴. دولت‌یار، مصطفی؛ پارسایی، سید مهدی (۱۳۹۰)، «فراز و فرودهای رابطه انگلیس و اروپا (۲۰۱۱-۱۹۴۵)»، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست‌وپنجم، ش ۴.
۵. زنگنه، حمید (۱۳۸۲)، چشم‌اندازی به جایگاه بریتانیا در دنیای معاصر، کتاب اروپا، تهران: مؤسسه ابرار معاصر تهران، ج اول.
۶. قادری، روح‌الله (۱۳۸۷)، «تحول در نقش بازیگران دولتی و غیردولتی از منظر حقوق بین‌الملل»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال یازدهم، بهار ۱۳۸۷.
۷. قهرمان‌پور، رحمان (۱۳۸۴)، روابط ویژه آمریکا- بریتانیا و تأثیر آن بر روابط بریتانیا- ایران، تهران: مؤسسه ابرار معاصر تهران.
۸. کاردان، عباس (۱۳۸۶)، کتاب اروپا (ویژه مسائل انگلستان)، تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر.
۹. کریمی، سید وحید (۱۳۸۴)، انگلیس و دوگول: سیاست دفاعی انگلیس در ناتو و تأثیر آن بر خروج فرانسه از ناتو ۱۹۶۸-۱۹۵۸، تهران: نشر تاریخ ایران.
۱۰. مشیرزاده، حمیرا؛ همویی، فاطمه (۱۳۹۱)، «گفتمان سیاست اروپایی بریتانیا تحلیلی استعاره‌ای»، فصلنامه تحقیقات سیاسی بین‌المللی، ش ۱۲، پاییز ۱۳۹۱.
۱۱. نقدی‌نژاد، حسن (۱۳۸۷)، «رویکرد بریتانیا به وحدت اروپا، سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا»، ش ۱۸، ص ۲۱۰-۱۸۴، قابل دسترس در سایت مرکز تحقیقات استراتژیک <http://www.csr.ir/departments>
۱۲. نقیب‌زاده، احمد؛ همویی، فاطمه (۱۳۹۲)، «انگلیس و اروپا، تحلیل گفتمان سیاست خارجی (مدل لاکلاو و موف)»، تهران: فصلنامه تحقیقات سیاسی بین‌الملل، ش چهاردهم، بهار ۱۳۹۲، ص ۳۳-۱.
۱۳. نقیب‌زاده، احمد (۱۳۸۷)، «موضع انگلستان در قبال وحدت اروپا»، فصلنامه سیاست خارجی، سال سیزدهم، ص ۹۲-۷۴.
۱۴. همویی، فاطمه (۱۳۹۲)، انگلیس و اروپا: تحلیل گفتمان سیاست خارجی، تهران: خرسندی.

### ب) خارجی

15. Arnorsson, A., & Zoega, G. (2016), "On the causes of Brexit".
16. Blair, Tony (2017), "Tony Blair's Brexit speech in full: 'They will say Leaving is inevitable'. It isn't in <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/17/will-say-leaving-inevitable-isnt-tony-blairs-brexit-speech-full/>
17. Byrd, Peter (1988), "British Foreign Policy Under Thatcher", St Martin's Press, New York.
18. Cameron, D. (2015). "A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union". *letter to European Council president Donald Tusk*, 10.

19. CEP BREXIT ANALYSIS NO. 2(2016), The consequences of Brexit for UK trade and living standards, center for economic.
20. EBC, A. (2012), "Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union". Monthly Bulletin May, 2012.
21. "ECONOMIC AND MONETARY DEVELOPMENTS"(2012), MAIN ELEMENTS OF THE FISCAL COMPACT
22. Dhingra, S., Ottaviano, G. I., Sampson, T., & Reenen, J. V. (2016), "The consequences of Brexit for UK trade and living standards".
23. Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2002). "Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research". *Journal of European Public Policy*, 9(4), 500-528."
24. Glencross, A. (2016), "Rousseau's Revenge: The Political Philosophy of Brexit". In *Why the UK Voted for Brexit* (pp. 61-72). Palgrave Macmillan UK.
25. <http://topforeignstocks.com/2016/07/02/four-models-for-britains-future-chart>
26. [https://europa.eu/european-union/index\\_en](https://europa.eu/european-union/index_en)
27. <https://www.ft.com/content/5ec21720-49c1-11e6-8d68-72e9211e86ab>
28. Jones, A. (2007), "Britain and the European Union". Edinburgh University Press.
29. Jones, J. B., & Keating, M. (1995), *The European Union and the regions*, Oxford University Press.
30. Larsen, H. (2005). *Foreign policy and discourse analysis: France, Britain and Europe* (Vol. 10). Routledge.
31. Larsen, Henrik (1999), "British and Danish European Policies in the 1990s: A Discursive Approach", *European Journal of International Relations* 5, 4: 451-483.
32. Monthly Bulletin (2012), "ECONOMIC AND MONETARY DEVELOPMENTS(Fiscal developments)"
33. Moravcsik, A. (2012). "Europe after the crisis: How to sustain a common currency". *Foreign Affairs*, 91, 54.
34. Oliver, Tim(2016), "What impact would a Brexit have on the EU?", For further information ,about the Dahrendorf Forum", see [www.dahrendorf-forum.eu](http://www.dahrendorf-forum.eu)
35. Pisani-Ferry, J., Röttgen, N., Sapir, A., Tucker, P., & Wolff, G. B. (2016), *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*. Bruegel External Publication, Brussels.
36. Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2002). "Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research. *Journal of European Public Policy*", 9(4), 500-528.
37. Thatcher, Margaret(1988), "Speech to the College of Europe (The Bruges Speech)", 1988 Sep 20.
38. "to Sustain a Common Currency". *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 3.
39. Treaty of Lisbon (2007).
40. [www.epp-ed.eu/Members/en/default.asp](http://www.epp-ed.eu/Members/en/default.asp)