

اتحادیه اروپا و معمای ایجاد موازنه در روابط با چین و آمریکا

سید داود آقایی^{۱*}، سهراب سعدالدین^۲

^۱ استاد گروه مطالعات منطقه‌ای، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران
^۲ دانش‌آموخته دکتری مطالعات منطقه‌ای، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران

چکیده

تحولات اخیر در ساختار نظام بین‌الملل، موضع سه کنشگر عمده جهانی یعنی اتحادیه اروپا، ایالات متحده و چین نسبت به نظم موجود جهانی و سازوکار مدیریت آن را تحت تأثیر قرار داده و به ائتلاف‌های منافع-بنیان جدید شکل داده است. در چارچوب نظریه موازنه منافع رندال شوولر، پرسش اصلی مقاله این است که اتحادیه اروپا به‌عنوان یکی از بازیگران طرفدار حفظ وضع موجود، چه انتخاب‌هایی را در ارتباط با ایالات متحده تجدیدنظرطلب و چین فرصت‌طلب در اختیار دارد؟ در فرضیه اصلی استدلال می‌شود که منفعت مشترک اتحادیه اروپا و ایالات متحده در حفظ بنیان‌های غرب‌محور نظم جهانی و منفعت مشترک اتحادیه اروپا و چین در حفظ چندجانبه‌گرایی به‌عنوان سازوکار مدیریت نظم (به‌طور مشخص چندجانبه‌گرایی تجاری)، سیاست اتحادیه اروپا را در جهت ایجاد موازنه در روابط خود میان این دو کنشگر، و هم‌زمان شکل دادن به ائتلاف منافع-بنیان خاص خود با قدرت‌های میانه سوق داده است. داده‌های کیفی موجود در مطالعات و گزارش‌های دولتی و غیردولتی گردآوری شده، و با روش تحلیل سناریوهای محتمل و در چارچوب بازی کالاهای عمومی، طیف وسیعی از موضوع‌های مطرح در روابط بین این کنشگران در حال و آینده احتمالی بررسی خواهد شد. سناریوها کمک می‌کنند تا درک بهتری از دیدگاه‌ها و جهان‌بینی ذینفعان مختلف به‌دست آوریم. بازی‌های کالاهای عمومی برای شناخت نقش عقلانیت در تصمیم‌گیری کنشگران و مشوق‌های تأثیرگذار در رفتار آنها مفید بوده، و مشخص می‌کنند که چه منافعی به انتخاب راهبرد همکاری موازنه‌کننده اتحادیه اروپا در روابط با این قدرت‌های بزرگ منجر شده است.

واژه‌های کلیدی: اتحادیه اروپا، چین، آمریکا، ائتلاف‌های منافع-بنیان، چندجانبه‌گرایی، موازنه منافع

* نویسنده مسئول، رایانامه: sdaghaee@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۲۱ مرداد ۱۳۹۹، تاریخ تصویب: ۲۳ اسفند ۱۴۰۰

۱. مقدمه

در دوران پس از جنگ جهانی دوم، ایالات متحده امریکا و کشورهای اروپای غربی، در همکاری با یکدیگر به حکمرانی جهانی^۱ شکل دادند و این حکمرانی را در قالب نظام چندجانبه بین‌المللی و با استفاده از ابزار نهادهای بین‌المللی (مانند سازمان ملل و سازمان تجارت جهانی) اعمال کردند. این نظام چندجانبه بین‌المللی نیز در درون یک نظام معنایی شکل گرفته در دوران پس از جنگ جهانی اول ایجاد شد؛ نظامی که به تعبیر آتونو نگری، به نظم قضایی بین‌المللی^۲ بر پایه ارزش‌های غربی اغلب لیبرال مانند حکمرانی قانون، حقوق بشر، دموکراسی و اقتصاد بازار متکی بود (Hardt & Negri, 2000). این نظام که همواره مستظهر به حمایت یکپارچه اتحاد فرآتلانتیکی بوده است، امروزه و با پیدایش قدرت‌های نوظهوری مانند چین، با چالش کاهش ثمربخشی ابرقدرت جهانی یعنی ایالات متحده امریکا و نبود مشروعیت از سوی قدرت‌هایی چون چین روبه‌رو شده است. در این میان، اتحادیه اروپا به‌عنوان کنشگری هنجاری که به اعمال غیرمستقیم قدرت از راه هنجارهای بین‌المللی و در چارچوب نهادهای حکومت جهانی باور دارد، در پی محافظت و احیای مشروعیت و کارآمدی این نظام چندجانبه بین‌المللی به‌عنوان نظامی است که امکان بازیگری بیشتری را برای اروپا فراهم کرده و منفعت اروپا را تأمین می‌کند.

بر این اساس، پرسش اصلی این است که اتحادیه اروپا به‌عنوان یکی از بازیگران طرفدار حفظ وضع موجود، چه انتخاب‌هایی را در ارتباط با ایالات متحده تجدیدنظرطلب و چین فرصت‌طلب در اختیار دارد؟ در فرضیه اصلی استدلال می‌شود که منفعت مشترک اتحادیه اروپا و ایالات متحده در حفظ بنیان‌های غرب‌محور نظم جهانی و منفعت مشترک اتحادیه اروپا و چین در حفظ چندجانبه‌گرایی به‌عنوان سازوکار مدیریت نظم (به‌طور مشخص چندجانبه‌گرایی تجاری)، سیاست اتحادیه اروپا را در جهت ایجاد موازنه در روابط خود میان این دو کنشگر، و هم‌زمان شکل دادن به ائتلاف بر اساس منفعت خاص خود با قدرت‌های میانه سوق داده است. داده‌های کیفی موجود در مطالعات و گزارش‌های دولتی و غیردولتی گردآوری شده، و با روش تحلیل سناریوهای محتمل و در چارچوب بازی کالاهای عمومی، طیف وسیعی از موضوع‌های مطرح در روابط بین این کنشگران در حال و آینده احتمالی بررسی خواهد شد. سناریوها کمک می‌کنند تا درک بهتری از دیدگاه‌ها و جهان‌بینی ذینفعان مختلف به‌دست آوریم. با استفاده از «بازی کالای عمومی»^۳ از مجموعه بازی‌ها در نظریه بازی‌ها، سهم اتحادیه اروپا در تأمین کالای عمومی جهانی (بر مبنای ارزش‌های غربی) و نقش اتحادیه در این میان صورت‌بندی

1. Global Governance
2. International Judicial Order
3. Public Goods Game

می‌شود. در حقیقت، تأکید این بازی بر اهمیت منافع شخصی مطلق^۱ است؛ و بر این اساس، نگرانی کنشگر در جست‌وجوی این منفعت از رفتارهای غیرمنطقی دیگران یا مجازات شدن در صورت مشارکت نداشتن در تأمین کالای عمومی، انگیزه نقش‌آفرینی‌اش در تأمین کالای عمومی می‌شود.

۲. پیشینه پژوهش و دیدگاه‌های مختلف

در بررسی پیشینه پژوهش درباره انتخاب‌های راهبردی اتحادیه اروپا در رابطه با چین و ایالات متحده آمریکا، سه نوع نگاه متفاوت به موضوع شناسایی‌شدنی است. این دیدگاه‌ها و نظریه‌های پژوهشگران به ترتیب زیر دسته‌بندی می‌شود: نخست، دیدگاهی است که واگرایی بین ایالات متحده آمریکا و اروپا را نامحتمل می‌داند و بر این اساس، ادعا می‌کند که امکان شکل‌گیری جبهه چینی-اروپایی در مقابل ایالات متحده وجود ندارد. پژوهشگران معتقد به این دیدگاه استدلال می‌کنند که حجم گسترده روابط بین ایالات متحده و اروپا و درهم‌تنیدگی منافع امنیتی، اقتصادی و سیاسی این دو کنشگر در یکدیگر و به‌ویژه، وابستگی امنیتی اروپا به آمریکا در کنار دغدغه‌های مشترک آنها در مورد چین، در عمل امکان جدایی آنها از یکدیگر را منتفی می‌سازد. با توجه به این استدلال، این پژوهشگران (از جمله یوشکا فیشر، وزیر خارجه پیشین آلمان) امکان شکل‌گیری جبهه چینی-اروپایی علیه ایالات متحده را ناممکن می‌دانند. در این زمینه، آگراوال به تقسیم کار فرآتلاتنیکی و تکمیل‌کنندگی راهبردهای موازنه سخت (امریکا) و نرم (اروپا) علیه چین اشاره می‌کند (Aggrawal & Newland, 2015). در حقیقت، استدلال نویسنده این است که نگرانی‌ها و درک تهدید مشترک آمریکا و اروپا از ناحیه چین در کنار منافع و ارزش‌های مشترک فرآتلاتنیکی، به‌صورت خودآگاه و ناخودآگاه این دو کنشگر را به همکاری با یکدیگر در قبال چین سوق می‌دهد.

دوم، دیدگاهی است که همگرایی بین چین و اروپا و شکل‌گیری ائتلاف میان این دو کنشگر را نامحتمل می‌داند. پژوهشگران معتقد به این دیدگاه استدلال می‌کنند که تفاوت‌های ماهوی بین این دو کنشگر و تعلق آنها به دو نظام معنایی متفاوت، همچنین تفاوت در درک این دو بازیگر از نظم چندجانبه مطلوب جهانی، در عمل امکان شکل‌گیری ائتلاف میان آن دو، آن هم ائتلافی در جهت حمایت از نظام چندجانبه غرب‌محور فعلی را ناممکن می‌کند. در این زمینه، لوکور و پولاک به دغدغه‌های اروپا و آمریکا از حیث پیشرفت چین اشاره کرده و استدلال می‌کنند درحالی‌که دغدغه آمریکا بیشتر امنیتی و ژئوپلیتیکی و معطوف به رقابت میان قدرت‌های بزرگ است، اروپا بیشتر نگران پیامدهای اقتصادی-اجتماعی این پیشرفت برای

جوامع اروپایی و نیز سازگار نبودن چین با هنجارهای نظام بین‌الملل لیبرال است. البته اروپا نیز از حیث سرمایه‌گذاری‌های چینی در بخش‌های صنعتی حساس در کشورهای اروپایی احساس نگرانی امنیتی می‌کند. بر این اساس، استدلال محوری آنها این است که وجود این نگرانی مشترک در کنار درهم‌تنیدگی روابط اقتصادی و امنیتی دو سوی آتلانتیک و نیز تأکید اروپا و آمریکا بر حفظ نظم لیبرال فعلی، در مقایسه با چندجانبه‌گرایی جهانی، و نامنسجم بودن رویکرد کشورهای عضو اتحادیه اروپا در قبال چین، احتمال شکل‌گیری ائتلاف چینی-اروپایی را تا حد زیادی کاهش می‌دهند؛ و به‌جای آن، بر لزوم شکل‌گیری گفت‌وگوی سازنده میان اروپا و آمریکا در جهت اتخاذ رویکردی هماهنگ در قبال چین تأکید می‌کنند (Le Corre & Pollack, 2017).

در مقایسه، پژوهشگران طرفدار دیدگاه سوم (از جمله فیلیپ لاکور، جانانان پولاک و توماس کریستیانسن)^۱ بر این باورند که با توجه به اهمیت نظم چندجانبه بین‌الملل فعلی برای منافع چین و اروپا و تهدیدی که از سوی دولت جدید آمریکا متوجه این نظام شده است. برخی نیز مانند بیتز گیل ادعا می‌کنند که در پرتو تلاش اروپا برای دستیابی به استقلال راهبردی و البته، تلاش چین برای ارتقای موقعیت خود در نظم فعلی، دلایل کافی برای خوش‌بینی به شکل‌گیری ائتلاف اروپایی-چینی در مقابل ایالات متحده وجود دارد (Gill, 2018). در این زمینه، آندری لونگو به بررسی تردید واشنگتن درباره ادامه حمایت آن از نظم چندجانبه فعلی و در پی آن، فرصتی که برای کنش مستقل اتحادیه اروپا و چین در جهت همکاری با یکدیگر و محافظت از این نظم چندجانبه ایجاد شده است، می‌پردازد. در ابتدا نویسنده با اشاره به مصادیق متعدد بی‌اعتنایی ترامپ به نهادهای مرتبط با نظم چندجانبه جهانی، از تنها و بدون شریک بودن اتحادیه اروپا در انجام مسئولیت‌های جهانی خود خبر می‌دهد. البته اشاره می‌کند که این وضعیت در روابط فراآتلانتیکی موقتی خواهد بود، اما این پرسش -استفهام انکاری- را نیز مطرح می‌کند که آیا می‌توانیم ساعت جهان را متوقف کنیم یا اینکه این ساعت پیش خواهد رفت و مشکلات بی‌شماری متوجه حکمرانی جهانی خواهد بود؟ وی استدلال می‌کند که توافق میان چین و اتحادیه اروپا در جهت همکاری با یکدیگر و محافظت از نظم چندجانبه جهانی در حداقلی‌ترین حالت خود این حسن را خواهد داشت که مانع از توقف قطار فعلی حکومت جهانی شود. چین و اتحادیه اروپا در رابطه با بسیاری از موضوع‌های مربوط به حکومت جهانی مانند پیمان پاریس، تجارت آزاد و ... با یکدیگر اشتراک نظر دارند و اکنون و در فضای چندجانبه‌گریزی ایالات متحده ترامپ، فرصتی بکر برای گفت‌وگو و توافق بر سر اختلاف‌نظرها میان چین و اتحادیه اروپا فراهم شده است. منطبق

1. Philippe Le Corre, Jonathan Pollack, Thomas Christiansen

این توافق نه دوری از سازوکارهای موجود، بلکه شکل دادن به توافقی میان دو قدرت به منظور تکمیل این سازوکارها و برطرف کردن کاستی‌های آنهاست؛ و اگر چنین توافقی صورت بگیرد، می‌توان انتظار داشت که ایالات متحده نیز دوباره به مسیر چندجانبه‌گرایی بازگردد. در راستای حصول این توافق، اتحادیه اروپا باید از چین بخواهد که تعهد خود به تجارت آزاد را نه در لفظ، بلکه در عمل ثابت کند. در انتها این پژوهشگر بیان می‌کند که میان چین و اروپا برخلاف چین و آمریکا، بی‌اعتمادی و رقابت راهبردی جدی وجود ندارد و فضای همکاری میان این دو کنشگر آماده است (Lungu, 2017). با توجه به این دسته‌بندی دیدگاه‌ها می‌توان گفت که پژوهش پیش رو با تفکیک دو مؤلفه بنیان‌های نظم از سازوکار مدیریت آن، از تحلیل‌های مطلق این یا آن دوری جسته و در پی تبیین منافع اتحادیه اروپا در رابطه با این دو کنشگر و جایابی اتحادیه اروپا در نظام در حال گذار جهانی است.

۳. منفعت حفظ یا تغییر وضع موجود در نظریه موازنه منافع

نظریه موازنه منافع^۱ به دنبال تبیین مبنایی متناسب با وضعیت روابط قدرت در جهان، به منظور توجیه دلایل شکل‌گیری همگرایی‌ها و واگرایی کشورهای است. استدلال محوری رندال شوولر، بیان‌کننده این نظریه این است که برخلاف ایده اشکال سنتی موازنه، این امنیت نیست که انگیزه دولت‌ها برای شکل دادن به ائتلاف‌هاست، بلکه دولت‌ها برای به دست آوردن منفعت بیشتر در یک سو قرار می‌گیرند. در ادامه، استدلال می‌کند که نظریه رئالیستی معاصر به دلیل تمایل به حفظ وضع موجود، محدوده رفتارهای دنباله‌روانه^۲ را نادیده گرفته و آن را محدود و منحصر به دلایل امنیتی کرده است (Schweller, 1994: 99).

شوولر، معنایی دوگانه را برای مفهوم موازنه منافع در نظر می‌گیرد که یکی در سطح واحد (دولت) و دیگری در سطح سیستم (نظام بین‌الملل) درک‌شدنی است. در سطح واحد، به نسبت میان هزینه‌هایی که یک دولت مایل است تا در دفاع از ارزش‌هایش پرداخت کند و هزینه‌هایی که همان دولت در راستای توسعه ارزش‌هایش حاضر به پذیرش آنهاست، اشاره می‌کند. در سطح سیستمی نیز، نظریه موازنه منافع به توانایی نسبی دو دسته از دولت‌ها یعنی دولت‌های طرفدار وضع موجود و دولت‌های تجدیدنظرطلب می‌پردازد (Schweller, 1994: 99). با نادیده گرفتن جزم‌گرایی مستتر در این پیش‌فرض نواقح‌گرایانه مبنی بر اینکه دولت‌ها به داشته‌هایشان در قیاس با آنچه به دست می‌آورند یا تمایل به تملکشان دارند، ارزش بیشتری

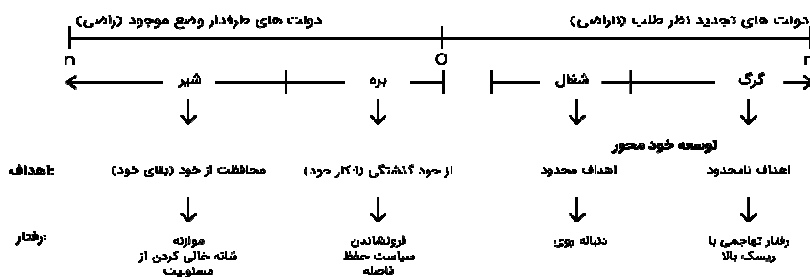
1. Balance of Interests
2. Bandwagon

می‌دهند؛ نظریه موازنه منافع، محدوده کاملی از منافع را به شرح ذیل برای دولت‌ها شناسایی می‌کند:

- برخی دولت‌ها به آنچه به دست می‌آورند، بیش از آنچه در اختیار دارند، ارزش می‌دهند؛
- برخی دولت‌ها از دارایی‌هایشان راضی‌اند؛
- برخی دولت‌ها دارایی‌هایشان را تنها اندکی با ارزش‌تر از آنچه به دست می‌آورند، می‌دانند؛
- برخی دولت‌ها از دارایی‌های خود راضی نیستند، اما به دستاوردها و دارایی‌های دیگران هم رشک نمی‌برند (Schweller, 1994: 100)

نظریه موازنه منافع، منفعت هر دولت را حاصل تفریق ارزش تغییر در نظام بین‌الملل از ارزش حفظ آن نظام برای آن دولت می‌داند؛ و بر این اساس، دولت‌ها را به چهار گروه شیرها و بره‌ها (دولت‌های طرفدار حفظ وضع موجود) و شغال‌ها و گرگ‌ها (دولت‌های تجدیدنظرطلب) تقسیم می‌کند. در حقیقت، نظریه موازنه منافع با تفکیک دو دسته دولت‌های طرفدار وضع موجود (دولت‌هایی که حفظ ارزش‌های فعلی را بر توسعه ارزش‌هایی جدید ترجیح می‌دهند) و دولت‌های خواستار تغییر وضع موجود (دولت‌هایی که توسعه ارزش‌هایی جدید را بر حفظ ارزش‌های فعلی ترجیح می‌دهند)، ثبات در سطح نظام بین‌الملل را نه نتیجه چگونگی توزیع قدرت در نظام بین‌الملل، بلکه محصول سنگینی کفه ترازو به نفع طرفداران وضع موجود می‌داند (Schweller, 1994: 100)

شکل ۱. دسته‌بندی رندال شوولر از دولت‌های تجدیدنظرطلب و حافظ وضع موجود



منبع: Schweller, 1994: 100

در خصوص نسبت این مبنای نظری با موضوع پژوهش حاضر، نظریه موازنه منافع امکان فهم موضع اتحادیه اروپا، ایالات متحده و جمهوری خلق چین نسبت به وضع موجود و شناسایی هر کدام از این سه کنشگر به‌عنوان بازیگرانی تجدیدنظرطلب یا حافظ وضع موجود

را فراهم می‌کند. چنین شناختی، پیش‌شرط تحلیل رابطه اتحادیه اروپا با هر کدام از این دو کنشگر است.

۴. رویکرد دولت‌های ایالات متحده امریکا، چین و اتحادیه اروپا به حفظ یا تغییر وضع موجود

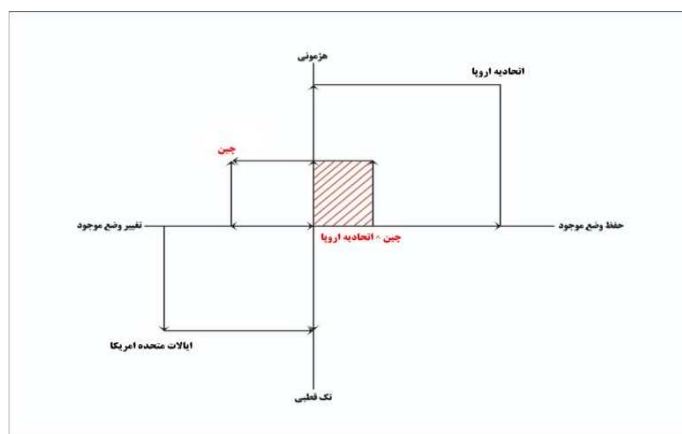
بر مبنای تحلیل نظریه موازنه منافع از رفتارهای تجدیدنظرطلبانه یا حافظ وضع موجود از سوی دولت‌ها و دسته‌بندی چهارگانه شوولر از دولت‌ها (شیر، بره، روباه و گرگ) (Schweller, 1994: 99-100)، رویکرد دولت‌های ایالات متحده امریکا، چین و اتحادیه اروپا در مورد حفظ یا تغییر وضع موجود را می‌توان در قالب گزاره‌های ذیل تحلیل کرد:

ایالات متحده امریکا (گرگی به‌دنبال تغییر وضع موجود): توزیع پراکنده‌تر قدرت در نظام بین‌الملل و در پی آن، بر هم خوردن توازن میان قدرت و مشروعیت و پررنگ شدن شکاف میان قدرت و پرستیژ (Schweller & Pu, 2011: 42-43)، ایالات متحده را از موقعیت همزمن حافظ نظم موجود به موقعیت ابرقدرت سلطه‌طلب در پی تغییر وضع موجود سوق داده است. به بیان دیگر، کم‌رنگ شدن نقش عناصر مشروعیت و پرستیژ در روابط بین‌الملل و جایگزینی آنها با منطق قدرت (به مفهوم کلاسیک آن) و به‌دنبال آن، بی‌اعتباری یا مورد سوءاستفاده واقع شدن نهادهای حکومت جهانی (توسط قدرت‌های در حال رشد)، دولت ایالات متحده را به این جمع‌بندی رسانده است که به‌جای صرف انرژی برای حفظ نظم فعلی جهانی، شبکه‌های اتحادی و ائتلافی خود را شکل دهد؛ اقدامی که نوعی اقدام پیشدستانه به‌منظور جلوگیری از موفقیت گام سوم طرح قدرت‌های در حال رشد مبنی بر ایجاد ائتلاف ضد هم‌زمنیک توانا علیه ایالات متحده است (Schweller & Pu, 2011: 44).

جمهوری خلق چین (روباهی در میانه): چین به‌عنوان قدرت رو به رشد، که الگوی منحصربه‌فرد خود از نظم جهانی را تبیین کرده و در قالب طرح‌هایی چون «یک جاده، یک کمربند» و «جاده ابریشم دیجیتال» به آن عینت بخشیده است؛ دو هدف توأمان سواری گرفتن رایگان از بخش‌های گزینش‌شده از نظم موجود - کوتاه‌مدت و میان‌مدت - و جایگزینی تدریجی آن با نظم مطلوب خود - بلندمدت - را تعقیب می‌کند. به بیان دقیق‌تر، چین در عین تلاش برای مشروعیت‌زدایی و تمرکززدایی از قدرت امریکا و نهادهای موجود، از همین نهادها برای اعمال قدرت، ساخت تصویر مثبت از خود - و تبلیغ الگوی خاص خود - و البته برای تعیین دستورالعمل‌های جدید برای مدیریت امور جهانی استفاده می‌کند (Schweller & Pu, 2011: 54).

اتحادیه اروپا (بره‌ای در انتظار بازگشت شسیر): اتحادیه اروپا به‌عنوان کنشگری که نه توان یک‌جانبه‌گرا عمل کردن مانند ایالات متحده را دارد، و نه مانند چین الگوی جایگزینی برای نظم موجود در دست دارد، بلکه به‌عنوان کنشگری نرم که به اعمال غیرمستقیم قدرت از راه نهادهای حکومت جهانی باور دارد، در پی حفظ وضع موجود و بازگرداندن توازن میان قدرت و مشروعیت در نظام جهانی است. در این مسیر، اتحادیه اروپا در پی متقاعد کردن امریکا به حمایت از این نظم و ناامید کردن چین از تغییر آن است. به بیان دقیق‌تر، اتحادیه اروپا به‌دنبال حفظ چارچوب نظم موجود و اعمال اصلاحاتی در آن با هدف قرار دادن نظام جهانی در موقعیتی است که کوپچان آن را «وضعیت موجود اصلاح‌شده»^۱ می‌خواند (Kupchan, 2012: 182-189-191-197)

نمودار ۱. مدل نظری پژوهش



منبع: نگارندگان

همان‌طور که مشاهده می‌شود، اتحادیه اروپا در سمت مثبت نمودار (تمایل به حفظ وضع موجود و حفظ نظام هژمونیک)، چین در فضایی بین خانه‌های اول و دوم (تمایل به حفظ وضع موجود در عین جهت‌گیری به سمت تغییر وضع موجود و استقرار نظام چندقطبی) و ایالات متحده در سمت منفی نمودار (تمایل به تغییر سازوکارهای مدیریت نظم و اعمال سلطه در قالب نظام تک‌قطبی در عین جهت‌گیری به سمت حفظ بنیان‌های لیبرال نظم موجود) قرار دارند. در حقیقت، این مدل تصویری درکشده از تفاوت‌ها و شباهت‌های دیدگاه اتحادیه اروپا به‌عنوان یکی از بازیگران حافظ وضع موجود با دیدگاه‌های چینی و امریکایی به‌دست

1. Status Quo Plus

می‌دهد، شناختی که در گام بعد و با مقایسه نگاه این سه کنشگر به سازوکار مدیریت نظم، تکمیل می‌شود. به بیان دقیق‌تر، این مقاله روابط اتحادیه اروپا با چین و ایالات متحده را بر مبنای میزان نزدیکی یا دوری نگاه اتحادیه اروپا (به‌عنوان بازیگری حافظ وضع موجود) با آنها، به نظم موجود و چندجانبه‌گرایی به‌عنوان سازوکار غالب مدیریت نظم، بررسی می‌کند. بنابراین، شناخت موضع هر کدام از این سه کنشگر به وضع موجود، پیش‌شرط تبیین سناریوهای این پژوهش است.

۵. مقایسه نگاه اتحادیه اروپا، ایالات متحده و چین به چندجانبه‌گرایی جهانی به‌عنوان سازوکار مدیریت نظم موجود

انتخاب دونالد ترامپ و روی کار آمدن دولت وی در ایالات متحده، مخالفت پنهان آمریکا با چندجانبه‌گرایی موسع بین‌المللی را آشکار ساخت و روابط فرآتلاتتیکی را شکننده کرده است. در حقیقت، ترامپ با استناد به این استدلال که این نظام بیشتر در خدمت منافع رقبای ایالات متحده است، در پی احیای منطق ژئوپلیتیک در روابط بین‌الملل^۱ و شکل دادن به نظامی بود که در آن اولویت با ائتلاف‌های موضوع-پایه (موضوع-بنیان) سطح بالا^۲ است تا ترتیبات چندجانبه (Kupchan, 2012: 196)؛ مصداق‌های بارز این تفکر ترامپ را می‌توان در نگاه منفی او نسبت به اتحادیه اروپا، انتقاد او از عملکرد سازمان تجارت جهانی، ترجیح توافقی‌های دوجانبه بر چندجانبه، مواضع او در اجلاس جی ۲۰ در هامبورگ، خروج او از توافق زیست‌محیطی پاریس، خروج ایالات متحده از یونسکو و رویکرد او به توافق هسته‌ای با ایران مشاهده کرد (Cha, 2016: 86). نکته جالب توجه این است که رئیس‌جمهور روسیه پوتین نیز در این طرز تفکر با آمریکا شریک است. در مواجهه با ساختار فعلی نظام بین‌الملل، روسیه دو گزینه را مدنظر دارد: ۱. تغییر در ساختار نظام چندجانبه بین‌المللی و شکل‌دهی به ترتیباتی که منافع روسیه نیز در آن لحاظ شود، و ۲. ایجاد نظام بین‌الملل چندقطبی با محوریت ائتلاف‌های سطح بالای موضوع پایه.

در مقابل رشد چندجانبه‌گرایی در دولت ایالات متحده، سوی دیگر اتحاد فرآتلاتتیکی یعنی اتحادیه اروپا به‌دنبال حفظ و اصلاح نظم لیبرال چندجانبه فعلی است. در حقیقت، اتحادیه اروپا به‌عنوان کنشگری که شیوه شکل‌گیری و البته قدرتش برآمده از ارزش‌های لیبرالی

۱. برخلاف ایالات متحده و چین، اتحادیه اروپا برای کنشگری براساس چنین منطقی مهیا نیست.

و چندجانبه‌گرایی است (Kaddous, 2015: 22) و به‌عنوان قدرتی نرم که مهبای بازی قدرت‌های بزرگ نیست، در تلاش برای تضمین کارآمدی نظم چندجانبه فعلی - از راه توزیع متناسب قدرت و مسئولیت در درون نظم- در قالب مفاهیمی چون چندجانبه‌گرایی مؤثر و حکمرانی جهانی مؤثر است (Forsch, 2017: 10 & 19). در سوی دیگر، قدرت‌های رو به رشد و به‌طور مشخص چین به‌عنوان قدرت نوظهور، خواهان تأثیرگذاری بیشتر در نهادهای حکومت جهانی و خواهان دریافت سهم بیشتر در تصمیم‌گیری‌های بین‌المللی هستند (Xinbo, 2018: 1004). آیا تنها مطرح شدن این تقاضا برای برآورده شدن آن کافی است؟ در پاسخ باید گفت خیر، چرا که در شکل فعلی نظام بین‌الملل، ظرفیت لازم برای پاسخگویی به این تقاضاها وجود ندارد. در حقیقت، در سال‌های اخیر تنها مشارکت نمادین کشورها در نهادهای حکومت جهانی توسعه یافته، درحالی‌که ظرفیت تصمیم‌سازی مشترک توسعه چندانی پیدا نکرده است. افزون‌بر این، باید به ساختار ناعادلانه شورای امنیت سازمان ملل اشاره کرد؛ ساختاری که بیان‌کننده وضعیت توزیع قدرت جهانی در فضای پساجنگ جهانی دوم است و به‌هیچ‌وجه مناسب ساختار فعلی توزیع قدرت در جهان نیست. در چنین فضایی، مشروعیت نهادهای بین‌المللی و در نتیجه کارایی آنها تضعیف می‌شود. همچنین اگر به قدرت‌های در حال رشد سهمی معادل وزن آنها داده نشود، این قدرت‌ها در پی شکل‌دهی به نهادهای ویژه خود خواهند رفت. شکل‌گیری بانک سرمایه‌گذاری زیرساختی آسیایی^۱ از سوی چین از مصادیق مهم پیدایش این روند است (De Jonge, 2017)؛ اتفاقی که در صورت وقوع، به شکل‌گیری دو دسته از نظام‌های جهانی خواهد انجامید که هیچ‌کدام از پشتوانه اجماع همه قدرت‌های جهانی برخوردار نیستند و در نتیجه، کارایی لازم را نخواهند داشت. بر این اساس، جدول ۱ مقایسه دقیقی از تفاوت نگرش این سه کنشگر به نظم جهانی و چندجانبه‌گرایی جهانی ارائه می‌دهد:

الف) ایالات متحده امریکا و چندجانبه‌گرایی کثرت‌گرا: ایالات متحده، دستورالعمل چندجانبه‌گرایی فعلی را دستورالعملی موسع می‌داند که بیشتر از آنکه تقویت‌کننده قدرت ایالات متحده و تسهیل‌کننده اعمال این قدرت باشد، توانایی ایالات متحده را به نفع بازیگران دیگری چون چین محدود می‌کند. بنابراین، ایالات متحده به‌دنبال شکل دادن به ائتلاف‌های سطح بالای موضوع پایه است؛ ائتلاف‌هایی که حول محور هدفی مشترک و با حضور تعداد محدودی از کنشگران شکل می‌گیرند.

ب) اتحادیه اروپا؛ از چندجانبه‌گرایی مؤثر تا حکمرانی جهانی مؤثر: اتحادیه اروپا به‌عنوان کنشگری که از کمی قدرت سخت رنج می‌برد، حفظ چندجانبه‌گرایی هنجاری فعلی را مناسب‌ترین چارچوب برای تعقیب اهداف خود می‌داند؛ و از این‌رو در پی بازتوزیع قدرت در

نهادهای چندجانبه حکومت جهانی و انجام اصلاحاتی در این نهادهاست تا از این راه، کارایی و کارآمدی آنها را تضمین کند. در حقیقت، اتحادیه اروپا در قالب مفهومی به نام «حکمرانی جهانی مؤثر»^۱ در پی انتقال «عمل‌گرایی مبتنی بر اصول» به عرصه چندجانبه‌گرایی است. این رویکرد، موضوع محور و مبتنی بر حل مسئله است و در مقابل رویکرد نظم‌ساز از بالا به پایین به‌کارگرفته شده از سوی نهادهای رسمی جهانی قرار می‌گیرد. این مفهوم همچنین شامل توسعه حکمرانی در حوزه‌های مغفول مانده‌ای چون سایبر، هوش مصنوعی و ... می‌شود؛ و مایل است تا نقش رهبری اتحادیه اروپا در حمایت از ظهور حکمرانی چندجانبه در حوزه‌هایی مانند امنیت سایبری و اقتصاد دیجیتال را تثبیت کند (EU Commission, 2016).

ج) چین و چندجانبه‌گرایی‌گزینشی: چین توانایی ائتلاف‌سازی ایالات متحده را ندارد و از نظم چندجانبه فعلی نیز منتفع شده و می‌شود. بنابراین، این کشور از یک سو در پی گزینش بخش‌های سازگار با منافع خود از این نظم چندجانبه بوده، و از سوی دیگر، در تلاش برای ساخت نهادهای جایگزین برای بخش‌هایی است که آنها را در راستای منافع خود نمی‌بیند (Shambaugh, 2012: 60).

جدول ۱. مقایسه نگرش آمریکا، اتحادیه اروپا و چین به نظم جهانی و سازوکارهای مدیریت آن

شاخص	ایالات متحده آمریکا	اتحادیه اروپا	چین
موقعیت فعلی	ابرقدرت	قدرت متوسط	قدرت بزرگ
درک از نظم جهانی	محدودکننده	ناکارآمد	انحصاری
نظم مطلوب	تک‌قطبی	هژمونی	چندقطبی
سازوکار مطلوب مدیریت نظم	ائتلاف‌های سطح بالای موضوع پایه	نهادهای چندجانبه	چندجانبه‌گرایی مؤثر
رویکرد به چندجانبه‌گرایی	چندجانبه‌گرایی برای منافع خود	چندجانبه‌گرایی مؤثر	چندجانبه‌گرایی‌گزینشی

منبع: نگارندگان

در حقیقت، در پی تحول در ساختار نظام بین‌الملل، چین، اتحادیه اروپا و ایالات متحده سعی در بازتعریف نقش خود در این نظام (در سه حوزه سیاست‌های خارجی و امنیتی، سیاست‌های اقتصادی و تجاری و سیاست‌های محیط‌زیستی) با هدف دستیابی به توان تأثیرگذاری بیشتر بر تحولات جهانی داشته‌اند. این مسئله، موضع هر کدام از این سه کنشگر در قبال نظم را دستخوش تغییراتی کرده است. در این میان، اتحادیه اروپا به دنبال جایابی خود در میان هژمون در حال عقب‌نشینی^۲ (ایالات متحده آمریکا) و رهبر در حال ظهور^۳ (چین) است.

1. Effective Global Governance
2. Withdrawing Hegemon
3. Emerging

۶. مقایسه روابط اروپا و ایالات متحده امریکا با چین

هرچند اتحادیه اروپا و ایالات متحده نگرانی‌های مشترک بسیاری در مورد چین دارند، رویکردهای آنها نسبت به این کشور بسیار با یکدیگر تفاوت دارد. درحالی‌که ایالات متحده روی پیامدهای جغرافیای سیاسی رشد چین (تهدید موقعیت ایالات متحده در منطقه آسیا-اقیانوسیه) تمرکز می‌کند، سیاستگذاران اتحادیه اروپا به پتانسیل بی‌ثباتی داخلی به‌عنوان بزرگ‌ترین چالش متوجه رشد چین توجه می‌کنند؛ و در پی تلاش برای تغییر در ارزش‌ها و نهادها در چین هستند (Aggrawal & Newland, 2015: 7). در پاسخ، چین نیز منفعل عمل نکرده و به‌دنبال جایابی میان امریکا و اتحادیه اروپا در جهت حفظ منافع خود است. در چنین شرایطی پرسش این است که آیا اتحادیه اروپا و ایالات متحده می‌توانند به‌نوعی توافق تقسیم کار با یکدیگر و در رابطه با چین دست یابند؟ یا اینکه راهبرد چینی «تفرقه بینداز و حکومت کن»، در رابطه این کشور با اروپا و امریکا موفق خواهد شد؟

نکته مهم درباره تفاوت میان درک امریکا و اروپا از چین، و در نتیجه تفاوت میان رویکرد آنها در قبال این کشور، این است که امریکا از ناحیه چین احساس تهدید می‌کند و در پی حذف این تهدید است. درحالی‌که از نگاه اتحادیه اروپا، چین تهدیدی است که باید مدیریت شود. بر مبنای این درک، امریکا از ترکیب رویکرد همکاری و موازنه معتدل به سمت موازنه شدید چین تغییر جهت داده است. به بیان دقیق‌تر، امریکا از رفتار ترکیبی^۱ در مقابل چین به سمت راهبرد عقب راندن چین تغییر جهت داده که ناگزیر با موازنه همراه است؛ درحالی‌که اروپا کماکان طرفدار رفتار ترکیبی در مقابل چین است (Aggrawal & Newland, 2015: 152-153). افزون‌بر این، در مواجهه با موضوع‌های امنیتی سخت^۲ اتحادیه اروپا اغلب بر موضوع‌هایی مانند اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی از سوی چی متمرکز است که تأثیر مستقیمی بر امنیت اروپا دارند. این در حالی است که نگرانی اصلی ایالات متحده از حیث پیامدهای نظامی رشد چین است و در پی راه‌هایی برای تضمین تبدیل نشدن چین به یک دولت بالقوه تهدیدکننده‌تر، پرخاشجوتر و توسعه‌طلب‌تر است (Aggrawal & Newland, 2015: 155).

در مجموع، تأثیر درک از تهدید متفاوت اروپا و امریکا، تغییر جهت قدرت در نظام بین‌الملل، و تغییرات جغرافیای سیاسی سبب شده است تا آسیا به‌جای اروپا به اولویت اصلی سیاست خارجی امریکا بدل شود. در این زمینه قابلیت‌های نابرابر در حوزه قدرت سخت و قدرت نرم، درک از تهدیدهای متفاوت، نامنسجم بودن سیاست خارجی اتحادیه اروپا، تغییر جهت‌های جغرافیای سیاسی، واگرایی منافع، تلقی متفاوت از مفاهیم حاکمیت و روندهای

1. Hedging Behavior
2. Hard Security Issues

دموگرافیک سبب واگرایی در سیاست‌های اروپا و امریکا نسبت به چین شده‌اند. آگراوال و نیولند بیان می‌کنند که با وجود این تفاوت‌ها، ایالات متحده و اتحادیه اروپا بر سر هدف کلیدی درگیر و همراه کردن صلح‌آمیز چین در درون نظم جهانی فعلی و ترغیب چین به ایفای نقشی سازنده‌تر و مسئول‌تر در روابط بین‌الملل توافق دارند. همچنین دیدگاه‌های اروپایی‌ها و امریکایی‌ها در مورد رفتارهای تجاری چین و وضعیت حقوق بشر در این کشور با یکدیگر همگراست (Aggrawal & Newland, 2015: 158).

جدول ۲. مقایسه روابط اروپا و چین با روابط امریکا و چین

موضوع‌های اصلی	روابط اروپا - چین	روابط امریکا - چین
درک از چین	ریسک	تهدید
اولویت رابطه	اقتصاد و تجارت	ژئواکونومیک و ژئوپلیتیک
برچسب رابطه	رقیب سیستمی	رقابت راهبردی
راهبرد	موازنه رویکردی	موازنه سخت

منبع: نگارندگان

۷. مقایسه روابط اروپا با ایالات متحده امریکا و چین

روابط اتحادیه اروپا نه با چین و نه با امریکا در محاصره اختلاف‌های ژئوپلیتیک قرار ندارد؛ هرچند روابط ویژه فرآتلاتنیکی در قالب نوعی اتحاد سیاسی-نظامی بر پایه ارزش‌های مشترک میان امریکا و اروپا وجود دارد؛ و این در حالی است که احتمال شکل‌گیری سازمانی مانند ناتو میان چین و اتحادیه اروپا وجود ندارد. بر این اساس، هرچند همکاری‌های گسترده‌ای در حوزه‌های سیاسی غیرسنستی میان اتحادیه اروپا و چین وجود دارد، و روابط دو طرف در برخی حوزه‌ها ماهیت راهبردی دارد، همکاری راهبردی اتحادیه اروپا و چین در حوزه‌های سیاسی سنستی با روابط میان اتحادیه اروپا و ایالات متحده مقایسه‌شدنی نیست. در حوزه‌های سیاسی غیرسنستی نیز روابط اتحادیه اروپا با چین و ایالات متحده وسیع، عمیق و البته متفاوت است و هر کدام از این روابط اهداف و استانداردهای خود را دارد. در این زمینه اولویت‌های همکاری اتحادیه اروپا-ایالات متحده استانداردسازی قوانین بازار جهانی و تعیین استانداردهای تکنیکی شامل هماهنگی مواضع در مقابل طرف‌های سوم در حوزه‌های تجارت و مواد خام است. افزون‌بر این، اتحادیه اروپا و ایالات متحده همکاری نزدیک و عمیق در حوزه فناوری‌های پیشرفته با یکدیگر دارند (Zhou, 2017: 20). در سوی دیگر، اما روابط همکاری اتحادیه اروپا و چین بر حوزه‌هایی چون اقتصاد، تجارت، محیط زیست، کشاورزی و انرژی متمرکز است.

۸. نتیجه

با توجه به آنچه درباره موضع اتحادیه اروپا، ایالات متحده و چین درباره نظم موجود و سازوکارهای مدیریت آن گفته شد؛ و نیز با توجه به بررسی مقایسه‌ای و عینی تر روابط اتحادیه اروپا با چین و ایالات متحده، سناریوهای رفتاری پنج‌گانه ذیل در رابطه با جایابی اتحادیه اروپا در میانه این نظم در حال گذار جهانی و در رابطه با چین و ایالات متحده شناسایی شدند:

■ (سناریوی یک) تقویت اتحاد فرآتلانتیکی در مقابل چین با هدف انحصاری کردن نظم (نامحتمل): استدلال این مقاله این است که به دلیل تلقی متفاوت امریکا و اروپا از چین بر مبنای دوگانه تهدید-ریسک و همچنین، واگرایی منفعتی میان این دو کنشگر در رابطه با چندجانبه‌گرایی جهانی، این سناریو، نامحتمل است؛

■ (سناریوی دو) شکل‌گیری ائتلاف چینی-اروپایی با هدف موازنه ایالات متحده (نامحتمل): نگاه متفاوت چین و اتحادیه اروپا به لزوم حفظ چندجانبه‌گرایی جهانی و همچنین، تهدید نظم غرب‌محور لیبرال از سوی چین- با توجه به اولویت حفظ نظم غرب‌محور لیبرال بر چندجانبه‌گرایی برای اتحادیه اروپا-، شکل‌گیری چنین ائتلافی را نامحتمل می‌کند؛

■ (سناریوی سه) توافق موقتی و در پی آن همگرایی تاکتیکی میان اتحادیه اروپا و چین بر سر حفظ چندجانبه‌گرایی جهانی در مقابل یک‌جانبه‌گرایی ایالات متحده (محتمل): چنین توافقی به منظور پیگیری دو هدف متفاوت از سوی چین و اتحادیه اروپا صورت خواهد گرفت. هدف طرف اروپایی، جلوگیری از مصادره مبانی این نظم از سوی چین در دوران غیبت ایالات متحده و همچنین، تحریک ایالات متحده برای باز پیوستن به این نظم است. در سوی دیگر، هدف چین از این توافق، ادامه نفع بردن از بخش‌هایی از این نظم چندجانبه، ایجاد شکاف در جبهه فرآتلانتیکی و پیش بردن دستورالعمل تجدیدنظرطلبانه خود -براساس فراروایت جایگزینش- با استفاده از سازوکارهای چندجانبه موجود است؛

■ (سناریوی چهار) تقسیم کار فرآتلانتیکی به منظور حفظ نظم غرب‌محور لیبرال موجود در مقابل تجدیدنظرطلبی چین (محتمل): چنین تقسیم کاری با توجه به میزان و عمق روابط فرآتلانتیکی و نیز نگرانی‌های مشترک هر دو از حیث پیشرفت چین، محتمل است؛ به این شکل که امریکا مسئولیت موازنه سخت و اتحادیه اروپا موازنه نرم در مقابل چین را بر عهده خواهند گرفت؛

■ (سناریوی پنج) ائتلاف اتحادیه اروپا با قدرت‌های متوسط همفکر در جهت حفظ نظم چندجانبه موجود (محتمل): با توجه به تأکید اخیر بر استقلال راهبردی در اسناد اروپایی و به‌ویژه سند راهبرد جهانی اتحادیه اروپا در ۲۰۱۶، چنین اتحادی می‌تواند نمایش توانایی اتحادیه اروپا در پیگیری دستور کارش مبنی بر حفظ نظم چندجانبه موجود در مقابل چشمان

ایالات متحده و چین باشد. افزون بر این، می‌تواند برای اتحادیه اروپا امکان تعریف سازوکارهای چندجانبه جدید برای مدیریت مسائل جهانی در حوزه‌های جدیدی چون سایبر فراهم شود.

استدلال نگارندگان این است که محتمل‌ترین سناریو، ترکیبی از سناریوهای ۳، ۴ و ۵ خواهد بود؛ یعنی سناریویی که در آن اراده اتحادیه اروپا برای پیمودن مسیر مستقل خود به‌منظور حفظ چندجانبه‌گرایی جهانی (سناریوی ۵) با همکاری مشترک فرآتلاتتیکی در جهت مهار چین (سناریوی ۴) و همچنین حفظ چین در صحنه بازی (سناریوی ۳) ترکیب می‌شود. چنین سناریویی در صورت رسیدن به هدف ایجاد حفظ ظرفیت عمل مستقل اتحادیه اروپا در عین ایجاد توازن میان روابط آن با دو کشور آمریکا و چین محتمل خواهد شد. به بیان کامل‌تر، اتحادیه اروپا در درجه نخست در پی دستیابی و حفظ ظرفیت عمل مستقل خود است، تا در عصر بازگشت رقابت قدرت‌های بزرگ بتواند این ظرفیت را در همکاری با دیگر قدرت‌های متوسط همفکر خود به‌کار گیرد، و در ائتلاف‌های جهانی جایگاهی مستقل برای خود تعریف کند. در عین حال، اتحادیه اروپا با آگاهی از نقش انکارناپذیر ایالات متحده و چین در شکل‌دهی به نظم جهانی و همچنین، گستردگی و پیچیدگی مناسبات خود با این دو کنشگر، در پی حفظ هم‌زمان روابط با هر دو قدرت بزرگ (یعنی چین و ایالات متحده) براساس درک مشترک از منافع و تهدید است تا وجه‌المصالحه توافق احتمالی چین و ایالات متحده قرار نگیرد.

از زاویه نگاه اتحادیه اروپا، تحقق یافتن این سناریوها به دلایل اهداف مختلف زیر با اهمیت خواهد بود: سناریوی ۵، در جهت ایجاد و حفظ ظرفیت مستقل عمل برای اتحادیه اروپا، سناریوی ۴، با هدف حفظ بنیان‌های نظم جهانی با همکاری ایالات متحده، و سناریوی ۳، با هدف حفظ کارآمدی سازوکار مدیریت نظم با همراهی چین. به بیان دیگر، نگرانی اتحادیه اروپا از رویکرد گزینشی چین به نظم و نیز نگرانی آن از بی‌ثباتی تعهد آمریکا به مبانی لیبرال نظم، این اتحادیه را واداشته تا مسئولیت مستقل خود در جهت حفظ نظم (به‌عنوان یک کالای عمومی) را بر عهده گیرد. براساس نظریه موازنه منافع رندال شوولر، اتحادیه اروپا به‌منزله بازیگری حافظ وضع موجود، ناگزیر است تا در مواجهه با گرگی تجدیدنظرطلب (ایالات متحده) و روباهی فرصت‌طلب (چین)، از قالب بره‌ای وابسته خارج شود، و با پذیرفتن مسئولیت در قبال حفظ نظم، چین (روباه) را از تغییر آن در جهت منافع خود ناامید کند، و به ایالات متحده (شیر دیروز و گرگ امروز) به‌منظور حفظ آن انگیزه دهد.

بیانیه نبود تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که تعارض منافع وجود ندارد و تمام مسائل اخلاق در پژوهش را شامل پرهیز از دزدی ادبی، انتشار و یا ارسال بیش از یک بار مقاله، تکرار پژوهش دیگران، داده‌سازی یا جعل داده‌ها، منبع‌سازی و جعل منابع، رضایت ناآگاهانه سوژه یا پژوهش‌شونده، سوءرفتار و غیره، به‌طور کامل رعایت کرده‌اند.

منابع و مأخذ

1. Aggrawal, Vinod K; and Sara A. Newland. (2015) *Responding to China's Rise: US and EU Strategies*. New York: Springer.
2. Cha, Taesuch. (2016) "The Return of Jacksonianism: The Implications of the Trump Phenomenon," *Washington Quarterly* 39, 4: 83-97, <DOI:10.1080/0163660X.2016.1261562>.
3. De Jonge, Alice. (2017) "Perspectives on the Emerging Role of the Asian Infrastructure Investment Bank," *International Affairs* 93, 5: 1061-1084, <DOI:10.1093/ia/iix156>.
4. EU Commission. (2016) *EU Global Strategy*. Brussels: EU Commission. Available at: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (Accessed 2 July 2020).
5. Forsch, Sebastian. (2017, August) "The European Union's Changing Approach towards Multilateralism," *EU Diplomacy Paper*. Available at: <https://www.coleurope.eu/research-paper/european-unions-changing-approach-towards-multilateralism> (Accessed 2 July 2020).
6. Gill, Bates. (2018, February 6) "US Allies are not Buying its New Strategies to Confront China," *Chatham House Expert Comment*. Available at: <https://www.chathamhouse.org/2018/02/us-allies-arent-buying-its-new-strategies-confront-china> (Accessed 2 July 2020).
7. Hardt, Michael; and Antonio Negri. (2000) *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
8. Kaddous, Christine. (2015) "Introduction: The European Union in International Organizations— Functional Necessity or General Aspiration?" in Christine Kaddous, ed. *The European Union in International Organizations and Global Governance: Recent Developments*. Oxford: Hart Publishing, 1-22.
9. Kupchan, Charles. (2012) *No One's World*. Oxford: Oxford University Press.
10. Le Corre, Philippe; and Jonathan Pollack. (2017) "China's Rise: What about a Transatlantic Dialog?" *Asia Europe Journal* 15, 2: 147-160, <DOI:10.1007/s10308-017-0471-8>.
11. Lungu, Andrei. (2017, August 17) "A New G2: China and the EU? In Light of Washington's Wavering, Brussels and Beijing have an Opportunity," *The Diplomat*. Available at: <https://thediplomat.com/2017/08/a-new-g2-china-and-the-eu> (Accessed 12 May 2019).
12. Schweller, Randall. (1994, Summer) "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in," *Journal of International Security* 19, 1: 72-107, <DOI:10.2307/2539149>.
13. Schweller, Randall; and Xiaoyu PU. (2011) "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S Decline." *Journal of International Security* 36, 1: 41-72, <DOI:10.1162/ISEC_a_00044>.
14. Shambaugh, David. (2012) *China Goes Global*. Oxford: Oxford University Press.
15. Xinbo, Wu. (2018) "China in Search of a Liberal Partnership International Order," *International Affairs* 94, 5: 995-1018, <DOI:10.1093/ia/iyy141>.
16. Zhou, Hong. (2017) *China-EU Relations*. New York: Springer.



Research Paper

The EU and the Dilemma of Balancing its Relations with China and the United States

Seyed Davood Aghae^{*1}, Sohrab Sadoddin²

¹ Professor, Department of Regional Studies, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran, Iran

² PhD in Regional Studies, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran, Iran

Received: 11 August 2020, Accepted: 14 March 2022

© University of Tehran

Abstract

With the rise of emerging powers, the multilateral liberal international order, which has always been characterized as having the full support of the transatlantic alliance partners, is grappling with the challenges of inadequacy of the United States as a hegemonic power, and illegitimacy of rival powers such as China. In the meantime, the European Union, as a key actor believes in the indirect exercise of power through the institutions of global governance, and seeks to protect and restore the legitimacy and effectiveness of the multilateral international system as an entity that can provide more space and opportunities for Europe to safeguard its interest. Recent developments in the structure of the international system have affected the relative position of the three major global actors (i.e., the European Union, the United States and China) in the existing world order and its management mechanism which will be influenced by new interest-based alliances. By collecting qualitative data available in governmental and non-governmental studies and reports, and by developing and analyzing possible scenarios, the authors attempt to answer the following research question: What choices do the EU status-quo supporters have in order to create a balance between the revisionist United States and opportunist China?

Based on Schweller's theory of revisionist or status quo behaviors of governments, and his four types of governments (i.e., lion, lamb, fox and wolf), the policies of the United States, China, and the European Union have been analyzed in terms of maintaining or changing the status quo. Within the context of this theory, in their research hypothesis, the authors postulate that given the common interest of the EU and the United States in maintaining the Western-oriented international order and the common interest of the EU and China in upholding multilateralism (particularly trade multilateralism) as a mechanism for managing order, the EU has formulated its policy of

* Corresponding Author Email: sdaghaee@ut.ac.ir

balancing relations with the US and China. For hypothesis testing, five probable scenarios are developed and analyzed. It is asserted that the use of scenarios and public goods game as a research tool will be useful in carefully examining the contentious issues in the relationship between key international actors. Scenarios help to better understand the worldviews and policies of multiple stakeholders. Public goods games have been useful in understanding the role of rationality in actors' decision-making and the key behavioral incentives which determine what choices will be made for cooperation and conflict in inter-state relations. The EU's share in the supply of global public goods (based on Western values) and the role that the EU should play in this international game are determined based on "absolute personal interests". The key factors which work as incentives for the role of the EU in the supply of public goods are the self-seeking benefits of their contributions, the expected costs associated with the failure to participate in the supply of public goods, and the concerns about the irrational or opportunist behaviors of the other international players which might try to maximize their own benefits at the expense of the EU.

In conclusion, it is argued that the most likely scenario would probably be a hybrid scenario in which the European Union is reasonably anticipated to follow its own independent path in order to maintain global multilateralism, but in parallel with its transatlantic cooperation with the US to contain China, and its continued policy of keeping its trade ties with China intact. Such a dual-purpose policy would be adopted to maintain the EU's capacity for independent action while balancing its relationship with both China and the US. In other words, the European Union is primarily seeking to enhance (and then maintain) its capacity for independent action so that in case of the intensification of the renewed great power competition and even hostility, it could use this capacity in cooperation with the middle powers of the international systems for the purpose of safeguarding its independent position in global affairs. The EU is aware of the undeniable role of the United States and China in shaping the world order, and is eager to increase the breadth and complexity of its relations with these two players. It is not surprising to observe the EU's continued efforts to maintain good relations with both China and the United States based on a set of common interests since it wants to avoid being relegated to a bargaining chip in a probable US-China confrontation.. In sum, the EU is forced to play a balancing act between China and the US, but it is also interested in forming interest-based alliances with the middle powers.

Keywords: European Union, China, the United States, Interest-Based Alliances, Distribution of Power, Multilateralism, Balance of Interests

Declaration of conflicting interests

The authors declared no potential conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article.

Funding

The authors received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.

ORCID iDs: <https://orcid.org/0000-0002-5383-0804>

References

- Aggrawal, Vinod K; and Sara A. Newland. (2015) *Responding to China's Rise: US and EU Strategies*. New York: Springer.
- Cha, Taesuch. (2016) "The Return of Jacksonianism: The Implications of the Trump Phenomenon," *Washington Quarterly* 39, 4: 83-97, <DOI:10.1080/0163660X.2016.1261562>.
- De Jonge, Alice. (2017) "Perspectives on the Emerging Role of the Asian Infrastructure Investment Bank," *International Affairs* 93, 5: 1061-1084, <DOI:10.1093/ia/iix156>.
- EU Commission. (2016) *EU Global Strategy*. Brussels: EU Commission. Available at: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (Accessed 2 July 2020).
- Forsch, Sebastian. (2017, August) "The European Union's Changing Approach towards Multilateralism," *EU Diplomacy Paper*. Available at: <https://www.coleurope.eu/research-paper/european-unions-changing-approach-towards-multilateralism> (Accessed 2 July 2020).
- Gill, Bates. (2018, February 6) "US Allies are not Buying its New Strategies to Confront China," *Chatham House Expert Comment*. Available at: <https://www.chathamhouse.org/2018/02/us-allies-arent-buying-its-new-strategies-confront-china> (Accessed 2 July 2020).
- Hardt, Michael; and Antonio Negri. (2000) *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kaddous, Christine. (2015) "Introduction: The European Union in International Organizations– Functional Necessity or General Aspiration?" in Christine Kaddous, ed. *The European Union in International Organizations and Global Governance: Recent Developments*. Oxford: Hart Publishing, 1-22.
- Kupchan, Charles. (2012) *No One's World*. Oxford: Oxford University Press.
- Le Corre, Philippe; and Jonathan Pollack. (2017) "China's Rise: What about a Transatlantic Dialog?" *Asia Europe Journal* 15, 2: 147-160, <DOI:10.1007/s10308-017-0471-8>.
- Lungu, Andrei. (2017, August 17) "A New G2: China and the EU? In Light of Washington's Wavering, Brussels and Beijing have an Opportunity," *The Diplomat*. Available at: <https://thediplomat.com/2017/08/a-new-g2-china-and-the-eu> (Accessed 12 May 2019).
- Schweller, Randall. (1994, Summer) "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in," *Journal of International Security* 19, 1: 72-107, <DOI:10.2307/2539149>.
- Schweller, Randall; and Xiaoyu PU. (2011) "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S Decline," *Journal of International Security* 36, 1: 41-72, <DOI:10.1162/ISEC_a_00044>.
- Shambaugh, David. (2012) *China Goes Global*. Oxford: Oxford University Press.
- Xinbo, Wu. (2018) "China in Search of a Liberal Partnership International Order," *International Affairs* 94, 5: 995-1018, <DOI:10.1093/ia/iyy141>.
- Zhou, Hong. (2017) *China-EU Relations*. New York: Springer.



This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC-BY) license.