



## Angela Merkel's Peacebuilding Strategy in the Ukraine Crisis (2014–2021)

Mohammad Reza Dehshiri<sup>1</sup> , Zahra FereidouniPour<sup>2</sup> 

*1 - Full Professor of International Relations, School of International Relations, Ministry of Foreign Affairs, Tehran, Iran. Email: m.dehshiri@sir.ac.ir*

*2 - M.A. Student in Diplomacy and International Organizations, School of International Relations, Tehran, Iran. Email: Zahra.fereidoonipour@yahoo.com*

**Date received: 2025/10/10**

**Date revised: 2025/11/22**

**Date accepted: 2025/11/26**

**Doi: 10.22034/ipsan.2026.582243.1005**

**Dor: 20.1001.1.31160719.1404.1.4.2.1**

### Extended Abstract

#### Introduction

The Ukraine crisis, initiated by Russia's annexation of Crimea in 2014 and the subsequent armed conflict in eastern Ukraine, represents one of the most consequential security crises in post-Cold War Europe. Beyond a bilateral dispute between Russia and Ukraine, the crisis exposed fundamental deficiencies in the European security order and highlighted the persistence of geopolitical rivalry despite decades of economic interdependence. Competing interpretations of European security, NATO enlargement, and the strategic position of Ukraine transformed the conflict into a broader confrontation between Russia and the Western liberal order. Within this context, Germany assumed an increasingly prominent diplomatic role under Chancellor Angela Merkel. Rather than pursuing coercive military measures, Merkel adopted a strategy that combined multilateral diplomacy, institutional engagement, and calibrated economic pressure. Germany sought simultaneously to safeguard Ukraine's sovereignty, preserve the cohesion of the European Union, and maintain channels of communication with Moscow. Consequently, Berlin became the principal European mediator in the Normandy Format negotiations and a key architect of the Minsk agreements. This article examines Merkel's peacebuilding strategy through the analytical lens of neoliberal institutionalism. It argues that Germany's response reflected the characteristics of a civilian power that relied on institutional cooperation, complex interdependence, and geoeconomics instruments to contain the conflict. Although this strategy contributed to preventing further military escalation and maintaining diplomatic dialogue, it proved insufficient to overcome the structural causes of the crisis or establish a durable peace.

#### Methodology

This study employs a qualitative explanatory research design based on documentary analysis. The empirical evidence is drawn from scholarly books, peer-reviewed journal

articles, official documents issued by the European Union, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the United Nations, and other international institutions. The analysis is informed by the theoretical framework of neoliberal institutionalism and complemented by the concepts of complex interdependence, civilian power, and geoeconomics. Using qualitative content analysis, the study examines Germany's diplomatic initiatives, institutional mechanisms, and economic instruments between 2014 and 2021 to evaluate both the effectiveness and the structural limitations of Merkel's peacebuilding strategy.

## Results and Discussion

The findings indicate that Merkel pursued a multidimensional strategy aimed primarily at managing rather than resolving the conflict. Her approach rested upon three mutually reinforcing components: institutional diplomacy, European consensus-building, and the strategic use of economic instruments.

First, Germany played a decisive role in establishing the Normandy Format as the principal diplomatic framework for negotiations among Germany, France, Russia, and Ukraine. This mechanism institutionalized high-level political dialogue and provided an essential platform for crisis management despite the persistence of profound political disagreements. The Minsk agreements, negotiated within this framework, did not produce a comprehensive political settlement; nevertheless, they established procedural mechanisms for ceasefire implementation, monitoring, and political dialogue that contributed to reducing the intensity of armed confrontation during several phases of the conflict.

Second, Merkel demonstrated considerable leadership in preserving the unity of the European Union. Despite divergent national interests among member states, Germany successfully maintained a common European position regarding sanctions against Russia. This achievement reflected Berlin's capacity to reconcile the security concerns of Eastern European members with the economic interests of states more closely connected to Russia through trade and energy cooperation. In this respect, German leadership strengthened both the credibility and coherence of the European Union's external policy.

Third, Germany adopted a distinctly geoeconomics approach to crisis management. Economic sanctions, financial restrictions, and technological limitations were employed as instruments of political influence while avoiding direct military confrontation. Merkel consistently regarded sanctions as complementary to diplomacy rather than as substitutes for political negotiation. At the same time, Germany's substantial dependence on Russian natural gas imposed important constraints upon its strategic options. The continuation of the Nord Stream 2 project illustrated the inherent tension between geopolitical objectives and economic interdependence that characterized Germany's broader foreign policy.

The analysis also demonstrates that structural constraints significantly limited the effectiveness of Merkel's peacebuilding efforts. Deep-seated geopolitical rivalry between Russia and the West, incompatible security perceptions, domestic political divisions within Ukraine, and the absence of effective enforcement mechanisms for the Minsk agreements prevented the transition from crisis management to sustainable conflict

resolution. Consequently, Germany's diplomacy succeeded in containing escalation but failed to eliminate the underlying sources of confrontation.

### **Conclusion**

This study demonstrates that Angela Merkel's approach to the Ukraine crisis constituted a distinctive model of institutional and geoeconomics peacebuilding. Consistent with the assumptions of neoliberal institutionalism, Germany relied on multilateral diplomacy, international institutions, economic leverage, and European consensus-building to mitigate violence and preserve diplomatic engagement under conditions of heightened geopolitical tension.

The empirical findings support the argument that Merkel's strategy achieved significant short-term objectives. It contributed to limiting military escalation, sustaining dialogue between the conflicting parties, and maintaining European political cohesion during a period of considerable strategic uncertainty. Nevertheless, these achievements remained inherently constrained by broader structural factors, including great-power competition, conflicting security interests, and the absence of a comprehensive and mutually acceptable European security framework. Accordingly, Merkel's peacebuilding strategy should be understood neither as a complete success nor as a strategic failure. Rather, it represents a pragmatic model of crisis management that effectively utilized diplomatic, institutional, and geoeconomics instruments to contain conflict, while illustrating the limitations of such instruments in resolving deeply rooted geopolitical disputes. The Ukraine crisis therefore highlights both the enduring relevance of civilian power and the structural constraints facing institutional approaches to contemporary international conflict management.

### **Keywords**

Angela Merkel, Ukraine Crisis, Neoliberal Institutionalism, Diplomatic Peacemaking.



## راهبرد صلح‌سازی آنگلا مرکل در بحران اوکراین (۲۰۲۱-۲۰۱۴)

محمد رضا دهشیری<sup>۱</sup> ID، زهرا فریدونی‌پور<sup>۲</sup> ID

۱- استاد تمام دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه، تهران، ایران. ایمیل: m.dehshiri@sir.ac.ir

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد دیپلماسی و سازمان‌های بین‌المللی دانشکده روابط بین‌الملل، تهران، ایران. ایمیل:

Zahra.fereidoonipour@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۰۵

تاریخ اصلاح: ۱۴۰۴/۰۹/۰۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۱۸

Doi:10.22034/ipsan.2026.582243.1005

Dor:20.1001.1.31160719.1404.1.4.2.1

### چکیده

آنگلا مرکل، صدراعظم پیشین آلمان، کارگزاری محوری در راهبری یکی از پیچیده‌ترین ابتکارات میانجیگرانه در بحران اوکراین (۲۰۲۱-۲۰۱۴) به شمار می‌رود. پژوهش حاضر با هدف تبیین راهبرد صلح‌سازی وی و واکاوی علل توفیق آن در مهار تنش از یک سو و ناکامی در استقرار صلح پایدار از سوی دیگر، سامان یافته است. این مقاله با کاربری روش توصیفی-تحلیلی و در چارچوب نظری نهادگرایی نئولبرال، نشان می‌دهد که مرکل چگونه با ابتناء بر هویت قدرت مدنی آلمان و بهره‌گیری از ظرفیت‌های وابستگی متقابل و ابزارهای ژئواکونومیک، به مدیریت منازعه مبادرت ورزید. یافته‌ها مبین آن است که به رغم محدودیت‌های ساختاری ناشی از رقابت ژئوپلیتیک، دیپلماسی چند جانبه و نفوذ راهبردی آلمان در اتحادیه اروپا، نقشی قوام‌بخش در تکوین و تداوم ساز و کارهای نهادی، مشخصاً توافقات مینسک، ایفا نمود. رویکرد محتاطانه و هنجارمحور برلین در مهار تصاعد خشونت و گذار منازعه به فاز کنترل بحران مؤثر افتاد؛ با این وجود، اگرچه این رهیافت ظرفیت ابزارهای نهادی و اقتصادی را عیان ساخت، اما در سایه فقدان تضامین امنیتی معتبر، تعارض بنیادین منافع بازیگران و امتناع زمینه‌های همگرایی، دستاورد آن به صلحی سلبی و شکننده محدود ماند.

**واژگان کلیدی:** آنگلا مرکل، بحران اوکراین، نهادگرایی نئولبرال، صلح‌سازی دیپلماتیک.

## مقدمه و طرح مسئله

تحولات امنیتی اروپا در دهه دوم قرن بیست و یکم نشان می‌دهد که پایان جنگ سرد نه به استقرار نظم امنیتی و پایدار، بلکه به آغاز مرحله‌ای تازه از بازتعریف رقابت‌های ژئوپلیتیکی در قاره اروپا انجامید. در این میان، بحران اوکراین که از سال ۲۰۱۴ با الحاق کریمه<sup>۱</sup> به فدراسیون روسیه و تشدید درگیری‌های مسلحانه در منطقه دونباس<sup>۲</sup> آغاز شد، بیش از هر رخداد دیگری شکنندگی معماری امنیتی پسا شوروی را آشکار ساخت. این بحران بیانگر آن بود که بسیاری از مسائل بنیادین مرتبط با نظم امنیتی اروپا، از جمله حدود گسترش نهادهای غربی، جایگاه روسیه در ساختار امنیت منطقه‌ای و نسبت میان حاکمیت ملی و ملاحظات ژئوپلیتیکی، همچنان حل نشده باقی مانده‌اند. از همین رو، بحران اوکراین را نمی‌توان صرفاً یک منازعه سرزمینی یا اختلافی دو جانبه میان روسیه و اوکراین تلقی کرد؛ بلکه، عرصه تلاقی منافع متعارض قدرت‌های بزرگ و آزمونی برای کارآمدی نهادهای بین‌المللی در مدیریت تعارضات امنیتی به شمار می‌رود (Haukkala, 2018: 45; Mearsheimer, 2014: 77-82).

پیچیدگی بحران اوکراین از آن جهت بود که منطق سنتی موازنه قدرت با واقعیت‌های وابستگی متقابل اقتصادی درهم تنیده شده بود. از یک سو، روسیه بحران را در چارچوب ملاحظات امنیتی و ژئوپلیتیکی خود تفسیر می‌کرد و گسترش ناتو و اتحادیه اروپا به شرق را تهدیدی علیه عمق راهبردی خویش می‌دانست؛ از سوی دیگر، اتحادیه اروپا و کشورهای غربی بر اصول حاکمیت ملی، تمامیت ارضی و حفظ نظم مبتنی بر قواعد بین‌المللی تأکید داشتند. هم‌زمان، وابستگی گسترده اروپا به منابع انرژی روسیه و پیوندهای اقتصادی متقابل، امکان توسل به راه‌حل‌های صرفاً نظامی یا سیاست‌های مبتنی بر تقابل کامل را محدود می‌ساخت. به این ترتیب، بحران اوکراین به یکی از پیچیده‌ترین نمونه‌های همزیستی رقابت ژئوپلیتیکی و وابستگی ژئواکونومیک در روابط بین‌الملل معاصر تبدیل شد (Allison, 2014; Sakwa, 2015: 34-36). در چنین فضایی، آلمان به رهبری آنگلا مرکل به مهم‌ترین بازیگر اروپایی در مدیریت بحران تبدیل شد. جایگاه ممتاز آلمان در اقتصاد اروپا، نفوذ سیاسی آن در اتحادیه اروپا و روابط نسبتاً متوازن با روسیه، این کشور را در موقعیتی قرار داده بود که بتواند نقش میانجی و هماهنگ‌کننده تلاش‌های دیپلماتیک را بر عهده گیرد. مرکل در فاصله سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۲۱ کوشید میان سه هدف به ظاهر متعارض، یعنی حمایت از حاکمیت اوکراین، حفظ انسجام اتحادیه اروپا و استمرار گفتگو با روسیه، نوعی توازن راهبردی برقرار

1 - Crimea

2 - Donbas



کند. تداوم اجماع اروپایی درباره تحریم‌های اقتصادی علیه مسکو، مشارکت فعال در شکل‌گیری گروه نرماندی و حمایت از توافقات مینسک<sup>۱</sup>، جلوه‌هایی از این راهبرد بودند که آلمان را به اثرگذارترین میانجی اروپایی در روند مدیریت بحران تبدیل کردند (Colton & Charap, 2017: 120–123).

این رویکرد، ریشه در سنت سیاست خارجی آلمان پس از جنگ جهانی دوم داشت؛ سنتی که بر اساس مفهوم «قدرت مدنی»<sup>۲</sup> شکل گرفته و استفاده از ابزارهای غیر نظامی، چند جانبه‌گرایی، نهادسازی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های اقتصادی را بر توسل به قدرت سخت ترجیح می‌دهد (Mauil, 1990). از این منظر، مرکل نیز به جای پیگیری راهبردهای مبتنی بر تقابل نظامی، تلاش کرد از طریق ترکیب فشار اقتصادی، دیپلماسی مستمر و ساز و کارهای نهادی، زمینه مهار بحران و جلوگیری از گسترش آن را فراهم آورد. وابستگی متقابل اقتصادی میان اروپا و روسیه نیز این راهبرد را بیش از پیش تقویت می‌کرد، زیرا هرگونه تشدید تنش، پیامدهای گسترده‌ای برای هر دو طرف در پی داشت. از این رو، سیاست آلمان بر ایجاد توازن میان بازدارندگی اقتصادی، تعامل دیپلماتیک و حفظ کانال‌های ارتباطی استوار شد (Kundnani, 2014: 102–105; Tocci, 2016: 24).

در چنین بستری، مفهوم صلح در ادبیات معاصر روابط بین‌الملل دیگر صرفاً به معنای فقدان جنگ یا انعقاد یک توافق سیاسی تلقی نمی‌شود. رهیافت‌های نوین صلح‌سازی، با عبور از برداشت کلاسیک «صلح منفی»<sup>۳</sup>، صلح را فرایندی تدریجی، چند سطحی و نهادمحور می‌دانند که هدف آن کاهش خشونت، مدیریت تعارض، حفظ ارتباط میان بازیگران و ایجاد ساز و کارهای پایدار برای کنترل بحران است؛ حتی اگر ریشه‌های اصلی منازعه همچنان پابرجا باقی بماند (Druckman & Diehl, 2010: 25; Richmond, 2021: 112). بر همین اساس، ارزیابی عملکرد بازیگران میانجی نباید صرفاً بر مبنای تحقق یا عدم تحقق صلح نهایی صورت گیرد، بلکه میزان موفقیت آنان در مهار بحران، کاهش هزینه‌های انسانی و حفظ امکان گفتگو نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

۱ - توافقات مینسک (Minsk Agreements): مجموعه توافقاتی صلح امضا شده در سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ با میانجیگری آلمان و فرانسه برای برقراری آتش‌بس و مدیریت درگیری‌های شرق اوکراین.

۲ - قدرت مدنی (به آلمانی: Zivilmacht؛ به انگلیسی: Civilian Power) مفهومی است که نخستین بار در ادبیات سیاست خارجی آلمان توسط هانس ماوول مطرح شد. این مفهوم به کشوری اشاره دارد که برای تحقق اهداف سیاست خارجی، به جای اتکا به نیروی نظامی، از ابزارهای دیپلماتیک، اقتصادی، حقوقی و نهادهای بین‌المللی بهره می‌گیرد.

۳ - صلح منفی (Negative Peace): صلح به معنای صرف نبود جنگ یا خشونت مستقیم.

با وجود اهمیت نقش آنگلا مرکل در بحران اوکراین، مرور ادبیات پژوهش نشان می‌دهد که بخش عمده مطالعات موجود، این بحران را از منظر رقابت ژئوپلیتیکی روسیه و غرب، سیاست تحریم‌های اتحادیه اروپا یا پیامدهای گسترش ناتو بررسی کرده‌اند و نقش مرکل غالباً در حاشیه این مباحث مورد اشاره قرار گرفته است. در پژوهش‌های فارسی نیز تمرکز بیشتر بر ابعاد ژئوپلیتیکی و امنیتی بحران بوده و تحلیل مستقلی از راهبرد صلح‌سازی مرکل، به‌ویژه در چارچوب نظری نهادگرایی نئولیبرال، کمتر مشاهده می‌شود. از این رو، خلأ اصلی ادبیات موجود، فقدان تبیینی منسجم از نحوه پیوند میان عاملیت رهبری مرکل، ظرفیت‌های نهادی اتحادیه اروپا و ابزارهای ژئواکونومیک آلمان در فرایند مدیریت بحران است.

بر این اساس، پرسش اصلی پژوهش حاضر آن است که آنگلا مرکل در شرایط تعارض عمیق منافع میان روسیه و غرب، از طریق چه راهبردها و ساز و کارهایی توانست در فرایند صلح‌سازی بحران اوکراین نقش‌آفرینی کند و عوامل موفقیت نسبی و ناکامی نهایی این راهبرد چه بودند؟ فرضیه مقاله بر این مبنا استوار است که اگرچه محدودیت‌های ساختاری ناشی از رقابت قدرت‌های بزرگ و فقدان ترتیبات امنیتی فراگیر، مانع دستیابی به صلحی پایدار شد، اما مرکل با بهره‌گیری از دیپلماسی چند جانبه، نهادهای بین‌المللی و ابزارهای ژئواکونومیک توانست در مهار نسبی بحران، جلوگیری از تصاعد خشونت و حفظ چارچوب‌های گفتگو نقش مؤثر ایفا کند. بر این اساس، مقاله حاضر با اتکا به چارچوب نظری نهادگرایی نئولیبرال و مفهوم وابستگی متقابل پیچیده، تلاش می‌کند ضمن واکاوی زمینه‌های ساختاری بحران، ساز و کارهای دیپلماتیک همچون توافقات مینسک را تحلیل کرده و نسبت میان عاملیت رهبری و محدودیت‌های ساختاری را در یکی از مهم‌ترین بحران‌های امنیتی اروپا در قرن بیست و یکم تبیین کند.

### مروری بر پیشینه و ادبیات پژوهش

بررسی ادبیات پژوهشی پیرامون بحران اوکراین نشان می‌دهد که بخش عمده مطالعات، رفتار آلمان را در چارچوب تحولات ساختاری نظام امنیتی اروپا، مناسبات روسیه و غرب و سیاست خارجی اتحادیه اروپا تحلیل کرده‌اند. با این حال، تبیین دقیق سیاست آلمان در فاصله سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۲۱، مستلزم توجه هم‌زمان به عاملیت آنگلا مرکل و ابزارهای دیپلماتیک، نهادی و اقتصادی مورد استفاده او است. بر این اساس، پیشینه مرتبط با موضوع پژوهش را می‌توان در سه محور دسته‌بندی کرد:

نخستین دسته از مطالعات، بر تحول سیاست آلمان در قبال روسیه پس از الحاق کریمه تمرکز دارند. فورسبرگ نشان می‌دهد که بحران سال ۲۰۱۴، سیاست سنتی آلمان در قبال روسیه را از الگوی همکاری جویانه «سیاست شرقی» به رویکردی سردتر و بازدارنده‌تر سوق داد؛ با این حال، این تغییر به معنای

قطع گفتگو با مسکو نبود و مرکل همچنان دیپلماسی را مؤثرترین ابزار مدیریت بحران می‌دانست (Forsberg, 2016: 21-42). در همین راستا، سیدی نیز استدلال می‌کند که سیاست آلمان پس از الحاق کریمه بر سه محور استوار بود: حمایت از تحریم‌های اتحادیه اروپا، حفظ وحدت اروپا و استمرار گفتگو با روسیه؛ راهبردی که در شکل‌گیری گروه نرماندی و توافقات مینسک تجلی یافت (Siddi, 2016: 665-677).

در ادبیات فارسی نیز مطلبی و زینلی بادی (۱۳۹۸: ۱۵۱-۱۷۶) با بررسی بحران اوکراین، موقعیت ژئوپلیتیکی این کشور را در رقابت روسیه و غرب تبیین کرده و نشان می‌دهند که قرار گرفتن اوکراین در مرز دو حوزه نفوذ، آن را به یکی از کانون‌های اصلی رقابت امنیتی اروپا تبدیل کرده است. همچنین فتاحی اردکانی و حسینی (۱۴۰۲: ۲۲۳-۲۴۶) پیامدهای جنگ اوکراین بر امنیت و انسجام اتحادیه اروپا را بررسی کرده‌اند و نشان می‌دهند که بحران، نیاز به هماهنگی بیشتر میان اعضای اتحادیه را افزایش داده است. با وجود ارزش این پژوهش‌ها، تمرکز آنها عمدتاً بر زمینه‌های ساختاری بحران و پیامدهای آن است و نقش مستقل مرکل در هدایت دیپلماسی بحران کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

دسته دوم پژوهش‌ها، سیاست آلمان را از منظر ژئواکونومی و وابستگی متقابل اقتصادی بررسی کرده‌اند. سابو، آلمان را نمونه بارز یک قدرت ژئواکونومیک معرفی می‌کند که در آن، ابزارهای اقتصادی و تجاری بیش از قدرت نظامی در پیشبرد اهداف سیاست خارجی نقش دارند (Szabo, 2014). در مقابل، کوندنانی با طرح «پارادوکس قدرت آلمان» استدلال می‌کند که اتکای بیش از حد بر روابط اقتصادی، سیاست خارجی آلمان را در برابر روسیه آسیب‌پذیر ساخته و موجب تعارض میان منافع اقتصادی و الزامات امنیتی شده است (Kundnani, 2015).

در همین چارچوب، مؤمنی و توکلی مرند (۱۴۰۰: ۱-۲۶) با تمرکز بر پروژه نورد استریم<sup>۱۲</sup> نشان می‌دهند که این خط لوله تنها یک پروژه اقتصادی نبود، بلکه به موضوعی ژئوپلیتیکی در روابط روسیه و اتحادیه اروپا تبدیل شد و اختلاف برداشت کشورهای اروپایی درباره آن، انسجام سیاست خارجی اتحادیه را با چالش مواجه ساخت. این مطالعات اگرچه ابعاد اقتصادی بحران را به خوبی تبیین می‌کنند، اما پیوند میان ژئواکونومی، دیپلماسی و راهبرد صلح‌سازی مرکل را به صورت یکپارچه تحلیل نکرده‌اند.

۱ - Nord Stream 2: خط لوله انتقال گاز روسیه به آلمان از مسیر دریای بالتیک.

سومین محور پژوهش‌ها به نقش آلمان در حفظ انسجام اتحادیه اروپا و مدیریت بحران اختصاص دارد. رایت معتقد است که بحران اوکراین موجب ارتقای جایگاه آلمان در سیاست خارجی اتحادیه اروپا شد و برلین توانست از طریق اجماع‌سازی، هماهنگی تحریم‌ها و هدایت مذاکرات، نقش رهبری خود را در مدیریت بحران تثبیت کند (Wright, 2018). این رهبری بیش از آنکه مبتنی بر قدرت سخت باشد، بر ظرفیت‌های نهادی، دیپلماتیک و اقتصادی آلمان استوار بود و با الگوی «قدرت مدنی» این کشور همخوانی داشت.

در ادبیات فارسی نیز شجاعی و بهرامی مقدم (۱۴۰۴: ۵۵۵-۵۷۶) با بهره‌گیری از نظریه دولت‌های تجاری نشان می‌دهند که اگرچه جنگ اوکراین به بازنگری در سیاست دفاعی آلمان انجامید، اما مؤلفه‌های اصلی سیاست خارجی این کشور، از جمله چند جانبه‌گرایی، تعامل اقتصادی و ترجیح راه‌حل‌های دیپلماتیک، همچنان تداوم یافته است. این یافته بیانگر آن است که چرخش امنیتی آلمان پس از سال ۲۰۲۲ را نمی‌توان به معنای گسست کامل از میراث سیاست خارجی مرکل تلقی کرد.

مرور ادبیات نشان می‌دهد که مطالعات موجود، هر یک بر یکی از ابعاد بحران اوکراین، سیاست انرژی، تحریم‌ها، دیپلماسی یا رهبری آلمان تمرکز داشته‌اند، اما کمتر پژوهشی کوشیده است راهبرد آنگلا مرکل را در قالب یک چارچوب نظری تلفیقی متشکل از نهادگرایی نئولیبرال، وابستگی متقابل پیچیده، قدرت مدنی و ژئواکونومی تحلیل کند. همچنین، بخش قابل توجهی از مطالعات، موفقیت یا ناکامی توافقات مینسک را بررسی کرده‌اند، اما ارتباط میان عاملیت مرکل، ساز و کارهای نهادی، فشارهای ژئواکونومیک و محدودیت‌های ساختاری نظام بین‌الملل را به صورت یکپارچه تبیین نکرده‌اند. از این رو، نوآوری پژوهش حاضر در آن است که راهبرد مرکل را به عنوان الگویی از «مدیریت محدود‌کننده بحران» واکاوی می‌کند؛ الگویی که در آن، دیپلماسی چند جانبه، فشار اقتصادی، حفظ انسجام اتحادیه اروپا و تداوم گفتگو با روسیه به طور هم‌زمان در خدمت مهار بحران قرار گرفته‌اند.

### چارچوب نظری

به منظور تبیین رفتار سیاست خارجی آلمان در قبال بحران اوکراین (۲۰۱۴-۲۰۲۱)، این پژوهش بر چارچوب نظری نهادگرایی نئولیبرال و پیوند آن با سه مفهوم «وابستگی متقابل پیچیده»، «قدرت مدنی» و «ژئواکونومی» استوار است. این چارچوب امکان تحلیل هم‌زمان نقش نهادهای بین‌المللی، محدودیت‌های ساختاری و ظرفیت‌های اقتصادی آلمان را در تبیین راهبرد صلح‌سازی آنگلا مرکل فراهم می‌آورد.



در منطق نهادگرایی نئولیبرال، نهادها و رژیم‌های بین‌المللی با کاهش هزینه‌های مبادله، افزایش شفافیت اطلاعات و تقویت پیش‌بینی‌پذیری رفتار دولت‌ها، امکان همکاری را حتی در شرایط آنارشیک نظام بین‌الملل افزایش می‌دهند (Keohane, 1984: 85). از این منظر، نهادها نه جایگزین قدرت، بلکه ساز و کارهایی برای تنظیم رفتار دولت‌ها و مدیریت تعارضات محسوب می‌شوند (مشیرزاده، ۱۳۹۲: ۱۵۴). در بحران اوکراین نیز تأکید آلمان بر گروه نرماندی، توافقات مینسک و نقش سازمان امنیت و همکاری اروپا، بازتاب همین رویکرد نهادمحور در مدیریت بحران بود.

رهیافت وابستگی متقابل پیچیده بر این فرض استوار است که گسترش پیوندهای اقتصادی و سیاسی میان دولت‌ها، هزینه‌های تقابل را افزایش داده و نقش ابزار نظامی را در بسیاری از حوزه‌های روابط بین‌الملل محدود می‌کند (Keohane & Nye, 2012: 20-22). در چنین شرایطی، میزان حساسیت<sup>۱</sup> و آسیب‌پذیری<sup>۲</sup> متقابل دولت‌ها در تصمیم‌گیری سیاست خارجی اهمیت می‌یابد (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۴). وابستگی متقابل آلمان و روسیه در حوزه انرژی، تجارت و سرمایه‌گذاری، یکی از عوامل مؤثر در اتخاذ رویکرد محتاطانه برلین و ترجیح هم‌زمان فشار اقتصادی و تداوم گفتگو با مسکو به شمار می‌رفت.

سیاست خارجی آلمان پس از جنگ سرد نیز بر مبنای الگوی «قدرت مدنی» شکل گرفته است؛ الگویی که استفاده از ابزارهای دیپلماتیک، حقوقی و اقتصادی را بر توسل به قدرت سخت ترجیح می‌دهد (Mauil, 1990: 92-93). هدف قدرت مدنی، تقویت نهادهای بین‌المللی و گسترش هنجارهای همکاری در روابط بین‌الملل است (Harnisch & Mauil, 2001: 4). از این منظر، مخالفت مرکل با راه‌حل نظامی و تأکید مستمر او بر مذاکره، میانجیگری و چندجانبه‌گرایی را می‌توان در امتداد همین سنت سیاست خارجی آلمان تحلیل کرد.

در کنار این مؤلفه‌ها، مفهوم ژئواکونومی نیز نقش مهمی در تبیین رفتار آلمان دارد. ژئواکونومی به استفاده راهبردی از ابزارهای اقتصادی برای تحقق اهداف سیاسی و امنیتی اشاره دارد (Blackwill & Harris, 2016: 20). آلمان با ایفای نقش محوری در طراحی و تداوم تحریم‌های اتحادیه اروپا علیه روسیه، در صدد بود بدون توسل به قدرت نظامی، هزینه‌های راهبردی اقدامات مسکو را افزایش دهد و هم‌زمان امکان استمرار مسیر دیپلماسی را حفظ کند (قوام و زرگر، ۱۳۹۶: ۱۱۲).

۱ - حساسیت (Sensitivity): میزان تأثیرپذیری یک دولت از تغییرات رفتار یا سیاست دیگران در وابستگی متقابل.

۲ - آسیب‌پذیری (Vulnerability): میزان هزینه‌ای که یک دولت در صورت قطع یا اختلال روابط متحمل می‌شود.

برآیند این چهار مؤلفه، راهبرد آلمان را می‌توان در قالب «مدیریت محدودکننده بحران» تبیین کرد. در این الگو، نهادگرایی نئولیبرال منطق استفاده از ساز و کارهای چند جانبه را توضیح می‌دهد؛ وابستگی متقابل پیچیده، محدودیت‌های ناشی از روابط اقتصادی را آشکار می‌سازد؛ قدرت مدنی، ترجیح ابزارهای غیر نظامی را تبیین می‌کند؛ و ژئواکونومی، چگونگی به کارگیری ظرفیت‌های اقتصادی در خدمت اهداف امنیتی را نشان می‌دهد. بر این اساس، راهبرد مرکل تلاشی برای مهار بحران از طریق ترکیب دیپلماسی، نهادسازی و فشار اقتصادی بود؛ راهبردی که هرچند به صلح پایدار منجر نشد، اما در کنترل نسبی تنش‌ها و حفظ چارچوب گفتگو نقشی مؤثر ایفا کرد.

### ۱. محدودیت‌های ساختاری امنیتی در بحران اوکراین

بحران اوکراین که از سال ۲۰۱۴ با الحاق کریمه و تشدید درگیری‌های دونباس آغاز شد، صرفاً منازعه‌ای منطقه‌ای نیست، بلکه بازتاب ناپایداری نظم امنیتی اروپای پس از جنگ سرد و رقابت ژئوپلیتیکی روسیه و غرب است. این بحران از تقابل دو برداشت متفاوت درباره امنیت اروپا سرچشمه می‌گیرد: غرب، گسترش ناتو و اتحادیه اروپا به شرق را ابزاری برای تثبیت دموکراسی و امنیت می‌دانست، در حالی که روسیه آن را تهدیدی علیه امنیت ملی و حوزه نفوذ سنتی خود تلقی می‌کرد. در نتیجه، اوکراین به یکی از مهم‌ترین عرصه‌های رقابت میان دو طرف تبدیل شد (Mearsheimer, 2014: 78; Sakwa, 2015: 62). افزون بر تضاد منافع ژئوپلیتیکی، فقدان معماری امنیتی فراگیری که بتواند هم‌زمان نگرانی‌های امنیتی روسیه و تمایل کشورهای اروپای شرقی به ادغام در نهادهای غربی را مدیریت کند، از عوامل بنیادین بحران به شمار می‌رفت. فروپاشی نظم دو قطبی نیز به توافقی پایدار درباره حدود نفوذ و ترتیبات امنیتی جدید در اروپا منجر نشد (Trenin, 2014: 28-30). در چنین شرایطی، دولت آنگلا مرکل کوشید بحران را از طریق دیپلماسی چند جانبه و نهادهای بین‌المللی مدیریت کند؛ اما رقابت قدرت‌های بزرگ، ضعف ساز و کارهای اجرایی بین‌المللی، پیچیدگی‌های داخلی اوکراین و وابستگی اقتصادی و انرژی آلمان به روسیه، اثربخشی این تلاش‌ها را محدود ساخت. برلین ناگزیر بود میان حفظ انسجام اتحادیه اروپا، دفاع از حقوق بین‌الملل و کنترل پیامدهای اقتصادی تقابل با روسیه توازن برقرار کند (Westphal, 2016: 7-9). بنابراین، ارزیابی دیپلماسی آلمان مستلزم توجه هم‌زمان به ریشه‌های ساختاری بحران، روند تشدید منازعه و محدودیت‌های ساز و کارهای امنیتی بین‌المللی است.



## ۱-۱- ریشه‌های ساختاری بحران در نظم امنیتی اروپا

بحران اوکراین را باید در چارچوب تحولات ژئوپلیتیکی اروپا پس از فروپاشی اتحاد شوروی تحلیل کرد. گسترش ناتو به شرق، به‌ویژه عضویت کشورهای اروپای مرکزی و شرقی در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۴، از دید بسیاری از مقامات و تحلیلگران روس با برداشت آنان از تفاهم‌های سیاسی پایان جنگ سرد ناسازگار بود و تهدیدی علیه امنیت ملی و حوزه نفوذ سنتی این کشور تلقی می‌شد؛ برداشتی که به تعمیق بی‌اعتمادی میان روسیه و غرب انجامید، هرچند درباره وجود تعهد حقوقی الزام‌آور در این زمینه اتفاق نظر وجود ندارد (Sarotte, 2021: 214-216). این بی‌اعتمادی پس از نشست بخارست ناتو در سال ۲۰۰۸ و اعلام امکان عضویت آینده اوکراین و گرجستان تشدید شد. واقع‌گرایان این تصمیم را عامل افزایش حساسیت امنیتی روسیه می‌دانند، در حالی که تحلیلگران غربی بر حق حاکمیتی کشورهای اروپای شرقی برای انتخاب جهت‌گیری امنیتی خود تأکید دارند (Mearsheimer, 2014: 82; McFaul, 2018: 169-171).

## ۱-۲- روند تشدید بحران و تحول درگیری‌های میدانی

برکناری یانو کوویچ<sup>۱</sup> در فوریه ۲۰۱۴، استقرار نیروهای روسی در کریمه و الحاق این شبه جزیره پس از برگزاری همه‌پرسی محلی، نقطه عطفی در روابط روسیه و غرب بود (Allison, 2014: 1265). این اقدام با مخالفت کشورهای غربی مواجه شد و مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز در قطعنامه ۲۶۲/۶۸، ضمن به رسمیت نشناختن الحاق کریمه، بر تمامیت ارضی اوکراین تأکید کرد (United Nations General Assembly, 2014).

تداوم خشونت‌های محدود، بدون وقوع جنگ تمام عیار، سبب شد بسیاری از پژوهشگران وضعیت دونباس در فاصله سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۱ را نمونه‌ای از «درگیری منجمد»<sup>۲</sup> بدانند؛ وضعیتی که در آن طرف‌ها نه خواهان تشدید کامل جنگ هستند و نه آمادگی پذیرش مصالحه‌های اساسی را دارند (Charap & Colton, 2017: 41). این بحران همچنین نمونه‌ای از جنگ ترکیبی<sup>۳</sup> بود که در آن ابزارهای نظامی، اقتصادی، اطلاعاتی و سایبری به طور هم‌زمان به کار گرفته شدند. حملات سایبری علیه زیرساخت‌های اوکراین و بهره‌گیری از رسانه‌ها و جنگ اطلاعاتی برای تأثیرگذاری بر افکار عمومی، از مهم‌ترین ابعاد این الگوی منازعه به شمار می‌رفت (Galeotti, 2016: 282-284).

1 - Viktor Yanukovich

۲ - درگیری منجمد (Frozen Conflict): منازعه‌ای که بدون صلح نهایی، در سطحی محدود و مزمین ادامه می‌یابد.

۳ - جنگ ترکیبی (Hybrid Warfare): تلفیق ابزارهای نظامی، سایبری، اطلاعاتی، اقتصادی و رسانه‌ای در یک منازعه.

### ۱-۳- ضعف ساز و کارهای امنیتی بین‌المللی در مدیریت بحران

جامعه بین‌المللی برای مهار بحران، ساز و کارهای دیپلماتیک متعددی را به کار گرفت که مهم‌ترین آنها توافقات مینسک در سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ بود. این توافقات با میانجیگری آلمان و فرانسه، اقداماتی مانند برقراری آتش‌بس، عقب‌نشینی تسلیحات سنگین، نظارت بین‌المللی و اجرای اصلاحات سیاسی در اوکراین را پیش‌بینی می‌کردند (Charap & Colton, 2017: 72-74). تشکیل گروه نرماندی با مشارکت آلمان، فرانسه، روسیه و اوکراین نیز تلاشی برای مدیریت چند جانبه بحران بود.

در مجموع، رقابت ژئوپلیتیکی روسیه و غرب، شکاف‌های داخلی اوکراین، وابستگی‌های ژئواکونومیک و ضعف ساز و کارهای اجرایی بین‌المللی، دستیابی به توافقی پایدار را دشوار ساخت. از این رو، دیپلماسی آلمان در دوره آنگلا مرکل، بیش از آنکه به حل نهایی بحران بینجامد، بر مهار درگیری، جلوگیری از گسترش جنگ و حفظ حداقلی از ثبات امنیتی در اروپا متمرکز بود.

### ۲. ساز و کارهای دیپلماتیک و نهادی مرکل در مدیریت بحران

سیاست آلمان در قبال بحران اوکراین، بازتابی از الگوی «قدرت مدنی» بود که به جای توسل به ابزارهای نظامی، بر دیپلماسی چند جانبه، نهادهای بین‌المللی و اهرم‌های اقتصادی تکیه داشت (Mauil, 1990: 92-93). آنگلا مرکل با هدف جلوگیری از تشدید منازعه و حفظ ثبات نسبی، راهبردی را دنبال کرد که بر سه محور اصلی استوار بود: گروه نرماندی، توافقات مینسک و حفظ اجماع اتحادیه اروپا درباره تحریم‌های روسیه (Kundnani, 2015; Szabo, 2014).

### ۲-۱- گروه نرماندی و میانجیگری مرکل

گروه نرماندی در ژوئن ۲۰۱۴ با مشارکت آلمان، فرانسه، روسیه و اوکراین شکل گرفت تا کانالی منظم برای گفتگو میان مسکو و کی‌یف ایجاد کند و از تبدیل بحران به تقابل مستقیم روسیه و غرب جلوگیری شود (Facon, 2016: 19). مرکل این ساز و کار را فرصتی برای تقویت نقش اروپا در مدیریت بحران و کاهش وابستگی به ابتکارهای قدرت‌های فرامنطقه‌ای می‌دانست. گروه نرماندی با فراهم کردن بستری مستمر برای مذاکره، امکان میانجیگری فعال آلمان و فرانسه و نزدیک کردن مواضع طرف‌های درگیر را فراهم ساخت (Charap & Colton, 2017: 69-71).

در این چارچوب، مرکل به مهم‌ترین هماهنگ‌کننده گفتگوهای میان روسیه و اوکراین تبدیل شد و از طریق تماس‌های مستمر با ولادیمیر پوتین، جایگاه آلمان را به عنوان اصلی‌ترین کانال ارتباطی اروپا با روسیه تثبیت کرد (Sarotte, 2021: 287-289). رویکرد او را می‌توان نوعی «میانجیگری متوازن» دانست، زیرا

در عین حمایت از تمامیت ارضی اوکراین، به رسمیت نشناختن الحاق کریمه و پشتیبانی از تحریم‌ها، مسیر گفتگو با مسکو را نیز حفظ کرد تا امکان دستیابی به راه‌حل سیاسی از میان نرود (Siddi, 2016: 665-677).

## ۲-۲- توافقات مینسک

مهم‌ترین دستاورد گروه نرماندی، شکل‌گیری توافقات مینسک I در سپتامبر ۲۰۱۴ و مینسک II در فوریه ۲۰۱۵ بود. این توافقات بیش از آنکه راه‌حلی نهایی برای بحران باشند، چارچوبی برای مهار درگیری و فراهم ساختن زمینه مذاکرات سیاسی محسوب می‌شدند (Charap & Colton, 2017: 72-74). مینسک I بر برقراری آتش‌بس، توقف درگیری‌ها و تبادل اسرا تمرکز داشت، اما ضعف ساز و کارهای نظارتی و استمرار نبردهای میدانی مانع اجرای کامل آن شد (OSCE, 2014: 4-6).

مینسک II در اوج نبردهای دبالتسوه و با میانجیگری مرکل و فرانسوا اولاند به امضا رسید. این توافق سیزده‌بندی، آتش‌بس، عقب‌نشینی تسلیحات سنگین، ایجاد منطقه حائل، نظارت سازمان امنیت و همکاری اروپا، اعطای وضعیت ویژه به بخش‌هایی از دوتسک و لوهانسک، اصلاحات قانون اساسی و بازگرداندن کنترل مرزها به دولت اوکراین را پیش‌بینی می‌کرد (Forsberg, 2016: 23; Minsk Agreement, 2015). با این حال، پیوند هم‌زمان تعهدات امنیتی و سیاسی موجب شد هر یک از طرفین اجرای تعهدات خود را به اقدامات طرف مقابل منوط کند و روند اجرای توافق با بن‌بست مواجه شود (Sakwa, 2015: 148).

با وجود این محدودیت‌ها، مینسک II در کوتاه مدت به کاهش شدت درگیری‌ها و تلفات غیر نظامیان کمک کرد. بر اساس گزارش دفتر کمیساریا عالی حقوق بشر سازمان ملل، بخش عمده تلفات غیر نظامی جنگ دونباس تا اوایل سال ۲۰۱۵ رخ داده بود و پس از اجرای توافق، شمار قربانیان سالانه به طور محسوسی کاهش یافت (OHCHR, 2021). از این رو، اگرچه توافقات مینسک به صلح پایدار منجر نشدند، اما در مهار نسبی بحران و جلوگیری از گسترش جنگ نقش مؤثری ایفا کردند.

## ۲-۳- اجماع اروپایی و تحریم‌ها

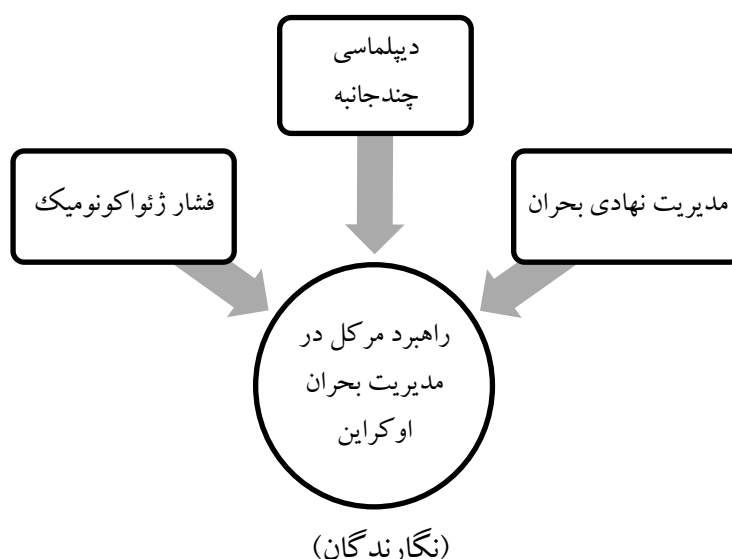
حفظ اجماع اتحادیه اروپا درباره اعمال و تمدید تحریم‌ها علیه روسیه، سومین محور راهبرد مرکل بود، زیرا تصویب این اقدامات مستلزم موافقت همه دولت‌های عضو بود (Council of the EU, 2015). در حالی که کشورهای اروپای شرقی و حوزه بالتیک خواهان رویکردی سخت‌گیرانه‌تر بودند، برخی دولت‌های جنوب اروپا و مجارستان نسبت به هزینه‌های اقتصادی تحریم‌ها نگرانی داشتند (Kundnani, 2015). آلمان

نیز ناگزیر بود میان وابستگی انرژی به روسیه و دفاع از نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد توازن برقرار کند (Szabo, 2014).

مرکل برای مدیریت این اختلاف‌ها، راهبرد «فشار همراه با گفتگو» را دنبال کرد. آلمان ضمن حمایت از تحریم‌های مالی، انرژی و دفاعی، همواره بر این نکته تأکید داشت که تحریم‌ها باید در خدمت پیشبرد مذاکرات سیاسی باشند، نه جایگزین آن (Council of the EU, 2015). از همین رو، تداوم یا لغو تحریم‌ها به میزان اجرای توافقات مینسک گره زده شد و میان فشار اقتصادی و دیپلماسی پیوندی نهادی برقرار گردید.

تحریم‌ها، همراه با کاهش قیمت جهانی انرژی، هزینه‌های اقتصادی قابل توجهی بر روسیه تحمیل کردند. حجم تجارت اتحادیه اروپا و روسیه از حدود ۳۲۶ میلیارد یورو در سال ۲۰۱۳ به حدود ۱۹۱ میلیارد یورو در سال ۲۰۱۶ کاهش یافت (European Commission, 2017) و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در روسیه نیز افت محسوسی را تجربه کرد (Connolly, 2018: 64-66). با وجود این، مرکل تحریم‌ها را ابزاری برای انزوای دائمی روسیه نمی‌دانست، بلکه آنها را وسیله‌ای برای واداشتن مسکو به بازگشت به مسیر مذاکره تلقی می‌کرد. در مجموع، راهبرد مرکل با تلفیق گروه نرماندی، توافقات مینسک و تحریم‌های اتحادیه اروپا، الگویی از مدیریت بحران مبتنی بر دیپلماسی چند جانبه و فشار اقتصادی را شکل داد؛ الگویی که اگرچه به حل نهایی بحران نینجامید، در حفظ گفتگو، مهار نسبی درگیری و جلوگیری از گسترش جنگ نقشی مؤثر ایفا کرد.

نمودار شماره ۱- مؤلفه‌های راهبرد مرکب در مدیریت بحران اوکراین



### ۳. ژئواکونومی بحران و نقش ابزارهای اقتصادی در راهبرد مرکب

بحران اوکراین در بستری از وابستگی متقابل اقتصادی میان روسیه و اروپا شکل گرفت؛ از این رو، سیاست آلمان را می‌توان نمونه‌ای از یک راهبرد ژئواکونومیک دانست که در آن ابزارهای اقتصادی در خدمت اهداف ژئوپلیتیکی قرار گرفتند (Luttwak, 1990: 20). آلمان با اتکا به تحریم‌های هدفمند، مدیریت وابستگی انرژی و حفظ انسجام اقتصادی اتحادیه اروپا، کوشید هزینه اقدامات روسیه را افزایش دهد، بی‌آنکه وارد تقابل نظامی مستقیم شود. این رویکرد با منطق «وابستگی متقابل پیچیده» و نیز مفهوم «قدرت ساختاری»<sup>۱</sup> همخوانی داشت، زیرا بر بهره‌گیری از ظرفیت بازار، نظام مالی و نهادهای اقتصادی اروپا برای تأثیرگذاری بر رفتار روسیه استوار بود (Strange, 1994: 24-26; Keohane & Nye, 2012: 21-25).

#### ۳-۱- تحریم‌ها به عنوان ابزار فشار اقتصادی

پس از الحاق کریمه در مارس ۲۰۱۴، اتحادیه اروپا تحریم‌هایی هدفمند علیه بخش‌های مالی، انرژی و دفاعی روسیه اعمال کرد. این اقدامات شامل محدود کردن دسترسی بانک‌ها و شرکت‌های روسی به بازارهای مالی اروپا، ممنوعیت انتقال برخی فناوری‌های پیشرفته و مسدودسازی دارایی‌ها و محدودیت سفر شماری از مقامات روس بود (Council of the EU, 2014: 3). هدف این تحریم‌ها، افزایش هزینه‌های اقتصادی اقدامات روسیه، بدون قطع کامل روابط تجاری و مالی با این کشور بود.

۱- قدرت ساختاری (Structural Power): توانایی شکل‌دهی به قواعد، ساختارها و محیط تصمیم‌گیری سایر بازیگران.

اقتصاد روسیه در فاصله سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۶ وارد رکود شد و تولید ناخالص داخلی آن در سال ۲۰۱۵ حدود ۵/۲ درصد کاهش یافت (IMF, 2016: 45). هرچند افت قیمت جهانی نفت نیز در این روند نقش داشت، اما تحریم‌ها به طور مستقل دسترسی شرکت‌های روسی به منابع مالی و فناوری‌های پیشرفته، به‌ویژه در بخش انرژی، را محدود کردند (Connolly, 2018: 142-145).

در این میان، نقش مرکل در حفظ اجماع دولت‌های عضو و تمدید دوره‌ای تحریم‌ها تعیین‌کننده بود (Blockmans, 2017: 9-10). همچنین، مشروط کردن کاهش یا لغو تحریم‌ها به اجرای توافقات مینسک، این ابزار را از یک اقدام صرفاً تنبیهی به اهرمی در خدمت دیپلماسی تبدیل کرد (Council of the EU, 2015: 2). اگرچه تحریم‌ها روسیه را به عقب‌نشینی از کریمه یا پایان حمایت از جدایی‌طلبان وادار نکردند، اما هزینه‌های اقتصادی بلند مدت این سیاست را افزایش دادند و بر پابندی اتحادیه اروپا به اصل منع تغییر مرزها از طریق زور تأکید کردند.

مرکل با ایجاد اجماع میان اعضای اتحادیه اروپا و پیوند دادن تحریم‌ها با روند اجرای توافقات مینسک، از تضعیف سیاست مشترک اروپا جلوگیری کرد؛ سیاستی که برخی دولت‌های عضو، به دلیل وابستگی انرژی و روابط اقتصادی با روسیه، نسبت به آن تردید داشتند (Youngs, 2017: 96-98). از این رو، تحریم‌ها علاوه بر کارکرد اقتصادی، به ابزاری برای دفاع از قواعد نظم امنیتی اروپا و حفظ انسجام سیاسی غرب تا پیش از جنگ گسترده سال ۲۰۲۲ تبدیل شدند.

### ۳-۲- وابستگی انرژی و محدودیت‌های راهبرد آلمان

پیش از بحران، حدود ۳۵ تا ۴۰ درصد گاز وارداتی آلمان از روسیه تأمین می‌شد و همکاری گسترده شرکت‌های انرژی دو کشور، وابستگی متقابل عمیقی ایجاد کرده بود (European Commission, 2014: 12). بحران اوکراین آسیب‌پذیری این الگو را آشکار ساخت؛ با این حال، مرکل به جای قطع ناگهانی روابط انرژی، راهبرد مدیریت ریسک و تنوع‌بخشی تدریجی منابع تأمین انرژی را دنبال کرد، زیرا توقف فوری واردات گاز روسیه هزینه‌های اقتصادی قابل توجهی برای آلمان و اتحادیه اروپا در پی داشت (Umbach, 2015: 5-7).

ادامه پروژه نورد استریم ۲ نیز در همین چارچوب توجیه می‌شد. دولت مرکل میان همکاری اقتصادی و اختلافات سیاسی تفکیک قائل بود و بر این باور بود که تحریم‌ها باید در خدمت فشار سیاسی باشند، نه قطع کامل همکاری‌های اقتصادی (Meister, 2016: 14). از این منظر، وابستگی انرژی ماهیتی دوسویه داشت

و قراردادهای بلند مدت و شبکه خطوط لوله، به دلیل هزینه‌های بالای قطع همکاری، نوعی بازدارندگی اقتصادی متقابل ایجاد می‌کردند (Goldthau & Sitter, 2015: 38-40).

بر این اساس، سیاست انرژی آلمان را می‌توان نوعی «موازنه‌سازی ژئواکونومیک» دانست که فشارهای سیاسی و تحریمی را با حفظ حداقلی از روابط اقتصادی تلفیق می‌کرد. هدف این رویکرد، جلوگیری از بی‌ثباتی بازار انرژی و حفظ بستر لازم برای استمرار گفتگوهای دیپلماتیک بود؛ هرچند تداوم وابستگی انرژی، دامنه فشار اقتصادی بر روسیه را نیز محدود می‌ساخت.

### ۳-۳- حفظ انسجام اقتصادی اتحادیه اروپا

بحران اوکراین می‌توانست شکاف‌های سیاسی و اقتصادی میان اعضای اتحادیه اروپا را تشدید کند. کشورهای اروپای شرقی و حوزه بالتیک خواهان برخوردی سخت‌گیرانه‌تر با روسیه بودند، در حالی که برخی کشورهای جنوب اروپا نسبت به پیامدهای اقتصادی تحریم‌ها ابراز نگرانی می‌کردند. مرکل در این شرایط نقش هماهنگ‌کننده و ایجادکننده توازن را ایفا کرد. از سال ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۹ هیچ‌یک از اعضای اتحادیه اروپا رژیم تحریمی علیه روسیه را وتو نکردند (Council of the EU, 2019: 2).

توان اقتصادی و سیاسی آلمان در جذب بخشی از هزینه‌های کوتاه مدت بحران و ارائه تضمین‌های اقتصادی به دیگر اعضا، در حفظ این اجماع نقش مهمی داشت (Bulmer & Paterson, 2019: 367-369). برلین با کاهش نسبی فشار بر اقتصادهای آسیب‌پذیر، کمک به ثبات بازار انرژی و حفظ پیوند میان تحریم‌ها و توافقات مینسک، به تداوم انسجام اتحادیه اروپا یاری رساند. در نتیجه، سیاستی مشترک شکل گرفت که فشار اقتصادی بر روسیه را با حمایت از روند دیپلماتیک مینسک تلفیق می‌کرد.

### ۳-۴- ارزیابی ابزارهای ژئواکونومیک

کارآمدی نسبی ابزارهای ژئواکونومیک، بیش از هر چیز، ناشی از تناسب آنها با ظرفیت‌های ساختاری آلمان بود. آلمان بر خلاف قدرت‌های نظامی، از اهرم‌های گسترده مالی، تجاری، فناوری و نهادی برخوردار بود و همین ظرفیت‌ها به مهم‌ترین ابزار آن در مدیریت بحران تبدیل شدند. همچنین، اتحادیه اروپا در حوزه اقتصادی نسبت به حوزه امنیتی از انسجام نهادی بیشتری برخوردار بود و این امر امکان اعمال فشار هماهنگ بر روسیه را فراهم ساخت.

اعمال محدودیت‌های مالی و فناوری هزینه‌هایی ملموس بر اقتصاد روسیه تحمیل کرد، اما نتوانست رفتار راهبردی این کشور را به طور بنیادین تغییر دهد (Sakwa, 2015: 147-150). از این رو، کارکرد اصلی

ابزارهای اقتصادی نه حل نهایی بحران، بلکه افزایش هزینه اقدامات روسیه، مهار نسبی منازعه و حفظ انسجام سیاست اروپایی بود.

در مجموع، راهبرد مرکل بر نوعی «ژئواکونومی مدیریت شده» استوار بود که تحریم‌های هدفمند، مدیریت وابستگی انرژی و حفظ انسجام اتحادیه اروپا را در قالب یک راهبرد واحد تلفیق می‌کرد. این رویکرد، اگرچه به عقب‌نشینی روسیه یا برقراری صلحی پایدار منجر نشد، اما هزینه‌های تداوم بحران را افزایش داد، انسجام اروپا را حفظ کرد و بدون توسل به ابزار نظامی، در مهار نسبی منازعه نقش مؤثری ایفا کرد.

جدول شماره ۱- ابزارهای اصلی سیاست مرکل در بحران اوکراین (۲۰۱۴-۲۰۲۱)

| ابزار          | نمونه سیاست                  | هدف                     | نتیجه                              |
|----------------|------------------------------|-------------------------|------------------------------------|
| دیپلماسی       | مینسک و گروه نرماندی         | مهار بحران              | کاهش نسبی تنش، بدون حل نهایی       |
| تحریم اقتصادی  | تحریم‌های بخشی اتحادیه اروپا | افزایش هزینه برای روسیه | فشار اقتصادی و مالی بر روسیه       |
| انرژی          | مدیریت وابستگی گازی          | حفظ ثبات اقتصادی اروپا  | تداوم امنیت انرژی همراه با وابستگی |
| انسجام اروپایی | حفظ اجماع اتحادیه اروپا      | جلوگیری از شکاف داخلی   | تداوم سیاست مشترک تحریم‌ها         |

(نگارندگان، ۱۴۰۵)

### نتیجه

پژوهش حاضر با هدف تحلیل راهبرد آنگلا مرکل در قبال بحران اوکراین (۲۰۱۴-۲۰۲۱) انجام شد و نشان داد که سیاست خارجی آلمان در این مقطع، برآیندی از تعاملات پیچیده ژئوپلیتیکی، ژئواکونومیک و الزامات نهادی بوده است. بر مبنای چارچوب نظری «نهادگرایی نئولیبرال»، یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که رویکرد مرکل به جای تمرکز بر حل و فصل نهایی و قطعی منازعه، معطوف به مهار سطح تنش، حفظ مجاری دیپلماتیک و ممانعت از تسری بحران به سایر حوزه‌های امنیتی اروپا بود. در این راستا، برلین با بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت نهادهای بین‌المللی و دیپلماسی چند جانبه (مشخصاً در قالب گروه نرماندی و توافقات مینسک) و با تکیه بر هویت «قدرت مدنی» خویش، موفق به مدیریت بحران و حفظ اجماع سیاسی درون اتحادیه اروپا گردید. از منظر ژئواکونومیک، وابستگی متقابل اروپا و فدراسیون روسیه، به‌ویژه در بخش انرژی، موجب شد تا آلمان راهبرد تلفیقی «فشار اقتصادی هم‌زمان با استمرار تعامل» را اتخاذ نماید. بررسی‌ها نشان می‌دهد که اعمال تحریم‌های هدفمند و مشروط‌سازی آنها به اجرای تعهدات

مینسک، اگرچه هزینه‌های محسوس اقتصادی و سیاسی بر مسکو تحمیل کرد و در کاهش شدت تخاصم مؤثر افتاد، اما نتوانست به تغییر بنیادین در محاسبات راهبردی روسیه یا استقرار صلح پایدار منجر شود. این عدم توفیق در حل نهایی بحران، ریشه در محدودیت‌های ساختاری نظام بین‌الملل دارد که اهم آنها عبارت هستند از: تداوم وابستگی متقابل در حوزه انرژی، تعارض منافع بنیادین بازیگران درگیر، فقدان ضمانت اجراهای مؤثر برای توافقات مینسک و استمرار رقابت‌های ژئوپلیتیکی میان غرب و روسیه. بر این اساس، فرضیه اصلی پژوهش تأیید می‌گردد؛ به این معنا که کاربرد دیپلماسی چند جانبه و ابزارهای ژئواکونومیک در چارچوب محدودیت‌های ساختاری، اگرچه به مرکل امکان داد تا بحران را مهار کرده و انسجام جبهه غربی را حفظ کند، اما به دلیل تداوم تعارضات ساختاری و فقدان ترتیبات امنیتی جامع و مورد توافق طرفین، در گذار از مرحله «کنترل بحران» به «صلح پایدار» ناکام ماند. در نهایت، راهبرد مرکل در بحران اوکراین را می‌توان الگویی برجسته از «مدیریت واقع‌گرایانه و نهادمحور بحران» ارزیابی کرد که به وضوح ظرفیت‌ها و محدودیت‌های دیپلماسی، نهادهای بین‌المللی و ابزارهای اقتصادی را در مواجهه با بحران‌های حاد امنیتی اروپا به تصویر می‌کشد.

### فهرست منابع

#### منابع فارسی

- دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال (۱۳۹۴). نظریه‌ها و فرا نظریه‌ها در روابط بین‌الملل. تهران: نشر مخاطب.
- شجاعی، امیررهام، و بهرامی مقدم، سجاد (۱۴۰۴). تبیین تحول راهبردهای امنیتی دولت تجاری آلمان پس از جنگ اوکراین. *مطالعات کشورها*، ۳(۳)، ۵۵۰-۵۲۹.
- فتاحی اردکانی، حسین، و حسینی، سید محمود (۱۴۰۲). جنگ اوکراین و پیامدهای آن بر اتحادیه اروپا. *مطالعات اروپا*، ۱۶(۲)، ۲۴۶-۲۲۳.
- مطلبی، مسعود، و زینلی بادی، حسین (۱۳۹۸). تأثیر بحران اوکراین بر روابط روسیه و اروپا. *دانش تفسیر سیاسی*، ۱(۱).
- مشیرزاده، حمیرا (۱۳۹۲). تحول در نظریه‌های روابط بین‌الملل. تهران: سمت، چاپ هشتم.
- مؤمنی، مجیدرضا، و توکلی مرند، محمدرضا (۱۴۰۰). ژئوپلیتیک انرژی، روابط روسیه و اتحادیه اروپا (برداشت رهبران از نورد استریم ۲). *پژوهش‌های جغرافیای سیاسی*، ۶(۳)، ۸۴-۱۰۱.

#### منابع غیر فارسی

- Allison, R. (2014). Russian “deniable” intervention in Ukraine: How and why Russia broke the rules. *International Affairs*, 90(6), 1255-1297.
- Blackwill, R. D., & Harris, J. M. (2016). *War by other means: Geoeconomics and statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Charap, S., & Colton, T. J. (2017). *Everyone loses: The Ukraine crisis and the ruinous contest for post-Soviet Eurasia*. London: Routledge.

- Connolly, R. (2018). *Russia's response to sanctions: How Western economic statecraft is reshaping political economy in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Council of the European Union. (2014). *EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*. Brussels: Council of the European Union.
- Council of the European Union. (2015). *Council conclusions on Ukraine and restrictive measures against Russia*. Brussels: Council of the European Union.
- Council of the European Union. (2019). *EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*. Brussels: Council of the European Union.
- Druckman, D., & Diehl, P. F. (Eds.). (2010). *The SAGE handbook of conflict resolution*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- European Commission. (2014). *European energy security strategy*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2017). *European Union, trade in goods with Russia*. Brussels: European Commission.
- Forsberg, T. (2016). From Ostpolitik to "Frostpolitik"? Merkel, Germany and the Ukraine crisis. *International Affairs*, 92(1), 21-42.
- Galeotti, M. (2016). Hybrid, ambiguous, and non-linear? How new is Russia's "new way of war"? *Small Wars & Insurgencies*, 27(2), 282-301.
- Goldthau, A., & Sitter, N. (2015). *A liberal actor in a realist world: The European Union regulatory state and the global political economy of energy*. Oxford: Oxford University Press.
- Harnisch, S., & Maull, H. W. (Eds.). (2001). *Germany as a civilian power? The foreign policy of the Berlin Republic*. Manchester: Manchester University Press.
- International Monetary Fund. (2016). *Russian Federation: 2016 Article IV consultation*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S., Jr. (2012). *Power and interdependence* (4th ed.). Boston: Pearson.
- Kundnani, H. (2015). *The paradox of German power*. London: Hurst.
- Luttwak, E. N. (1990). From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest*, 20, 17-23.
- Maull, H. W. (1990). Germany and Japan: The new civilian powers. *Foreign Affairs*, 69(5), 91-106.
- McFaul, M. (2018). *From Cold War to hot peace: An American ambassador in Putin's Russia*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Mearsheimer, J. J. (2014). Why the Ukraine crisis is the West's fault: The liberal delusions that provoked Putin. *Foreign Affairs*, 93(5), 77-89.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2021). *Conflict-related civilian casualties in Ukraine*. Geneva: United Nations.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2014). *Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group*. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2015). *Package of measures for the implementation of the Minsk Agreements*. Minsk: Organization for Security and Co-operation in Europe.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2018). *Thematic report: Civilians affected by the conflict in eastern Ukraine*. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe.



- Richmond, O. P. (2021). Peace formation and political order in conflict-affected societies. Oxford: Oxford University Press.
- Sakwa, R. (2015). Frontline Ukraine: Crisis in the borderlands. London: I.B. Tauris.
- Sarotte, M. E. (2021). Not one inch: America, Russia, and the making of post-Cold War stalemate. New Haven, CT: Yale University Press.
- Siddi, M. (2016). German foreign policy towards Russia in the aftermath of the Ukraine crisis: A new Ostpolitik? *Europe-Asia Studies*, 68(4), 665-677.
- Strange, S. (1994). *States and markets* (2nd ed.). London: Pinter.
- Szabo, S. F. (2014). *Germany, Russia, and the rise of geo-economics*. London: Bloomsbury Academic.
- Tocci, N. (2016). *Framing the EU Global Strategy: A stronger Europe in a fragile world*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Trenin, D. (2014). *The Ukraine crisis and the resumption of great-power rivalry*. Moscow: Carnegie Moscow Center.
- United Nations General Assembly. (2014). Resolution 68/262: Territorial integrity of Ukraine. New York: United Nations.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2021). *Ukraine situation operational update*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.
- Wilson, A. (2014). *Ukraine crisis: What it means for the West*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Wolczuk, K. (2016). Ukraine and Europe: Reshaping the contours of integration. *European Politics and Society*, 17(4), 678-692.