
इकाई 10 सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति

संरचना

- 10.0 प्रस्तावना
- 10.1 उद्देश्य
- 10.2 यूरोपीय राजनीतिक सहयोग का उदय तथा विकास
- 10.3 सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति का विकास
- 10.4 सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति – मॅस्टरिच संधि से नाईस संधि तक
- 10.5 यूरोपीय सुरक्षा तथा रक्षा नीति
- 10.6 आधुनिक विकास
- 10.7 सारांश
- 10.8 अभ्यास प्रश्न
- 10.9 संदर्भ तथा कुछ उपयोगी पुस्तकें

10.0 प्रस्तावना

अन्तर्राष्ट्रीय नागरीय शक्ति के रूप में यूरोपीय संघ (European Union; EU) का उदय, जो अमेरिका तथा पूर्व सोवियत संघ की प्रतिष्ठा का मुकाबला कर सके, पिछले 30 वर्षों के अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में अत्याधिक महत्वपूर्ण विषय रहा है। 1 जनवरी 1958 में स्थापित यूरोपीय समुदाय (European Community; EC) ने द्वितीय विश्व युद्ध के परिणामस्वरूप विध्वंस पश्चिमी यूरोप के पुनर्वास व पुनर्निर्माण में केन्द्रीय भूमिका निभाई है। विश्व का सबसे बड़ा व्यापारिक समूह होने के कारण यह अमेरिका तथा जापान का प्रमुख प्रतिस्पर्धी बन गया है। इसके बावजूद कि यह प्रारंभिक छः सदस्यों से बढ़कर 27 सदस्यों का गुट हो जाने के बावजूद इसने यूरोपीय मुक्त बाजार संघ (European Free Trade Association; EFTA) के बाकी सदस्य-राज्यों के साथ वृहत मुक्त व्यापार क्षेत्र स्थापित कर लिया है, अफ्रीका, कैरेबियन तथा पैसिफिक के 50 से अधिक राज्यों के साथ सांझेदारी व समझौते स्थापित कर लिए हैं, तथा तृतीय विश्व के देशों के साथ रियायती सम्बन्ध (concessionary relations) स्थापित कर लिए हैं। दूसरे शब्दों में, यूरोपीय संघ ने अपने आपको एक शक्तिशाली केन्द्र के रूप में स्थापित कर लिया है जिसने विश्व स्तर पर आर्थिक एवं वाणिज्यिक सम्बन्धों में निर्णायक भूमिका निभाई है।

10.1 उद्देश्य

इस इकाई के अध्ययन के पश्चात् आप निम्नलिखित विषयों को समझने के योग्य हो जाएँगे:

- किन कारणों ने यूरोपीय समुदाय के जन्म के समय सदस्य-राज्यों को विदेश नीति सहयोग के सम्पूर्ण ढाँचे के निर्माण से रोका;
- यूरोपीय राजनीतिक सहयोग की प्रकृति तथा रूपरेखा क्या है;
- यूरोपीय राजनीतिक सहयोग किस तरह सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति में विकसित हुआ;
- सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की प्रकृति, उद्देश्य तथा रचनातंत्र; और
- यूरोपीय सुरक्षा तथा रक्षा नीति की प्रकृति, उद्देश्य तथा रचनातंत्र।

10.2 यूरोपीय राजनीतिक सहयोग का उदय तथा विकास

ध्यान देने योग्य बात यह है कि यूरोपीय संघ की आर्थिक महत्ता ने इसकी राजनीतिक प्रतिष्ठा को भी काफी बढ़ा दिया है। 25 मार्च 1957 में हस्ताक्षरित रोम की संधि, जिसमें छह मूल सदस्यों, (फ्रांस, जर्मनी, इटली, बैल्जियम, नीदरलैंड, लक्ज़मबर्ग) ने यूरोपीय समुदाय की रचना की, का प्रमुख चरित्र आर्थिक था क्योंकि इसमें इन छह सदस्यों के बीच एक सीमा शुल्क समुदाय (Custom Union) की बात कही गई थी जिसमें कृषि, परिवहन, वाणिज्य के क्षेत्र में सांझी नीतियाँ होंगी तथा समुदाय के कार्यों की देखरेख के लिए सांझी संस्थाएँ होंगी। इन सदस्य-राज्यों ने विदेशी तथा सुरक्षा नीतियों को जानबूझकर समुदाय के कार्यक्षेत्र से बाहर रखा। 1950 के दशक में यूरोपीय सुरक्षा समुदाय के निर्माण के विचार को फ्रांस के विरोध के कारण त्याग देना पड़ा। इस असफलता का मूल कारण यह था कि कोई भी प्रभुसत्ताधारी राज्य, मूलतः राजनीतिक क्षेत्र में, उन्नतिशील यूरोपीय एकीकरण नहीं चाहता था।

अतः राजनीतिक मामलों में सहयोग का मुद्दा रोम की संधि, जिसने यूरोपीय समुदाय को संवैधानिक ढाँचा प्रदान किया, से बाहर रखा गया। तथापि इन विषयों पर अन्तर-सरकारी

सहयोग यूरोपीय समुदाय की कार्य प्रणाली का अभिन्न अंग बन गया। प्रारंभिक सदस्य-राज्यों द्वारा समुदाय को प्रदान किए गए आर्थिक चरित्र का उद्देश्य उन सभी क्षेत्रों में अधिकाधिक सहयोग प्राप्त करना था जहाँ सदस्य-राज्यों के राष्ट्रीय प्रभुसत्ता खोने के आसार न्यूनतम हों। ऐसी आशा की गई कि यह आर्थिक सहयोग कालान्तर में राजनीतिक सहयोग को जन्म देगा तथा समुदाय में राजनीतिक संघटन/एकीकरण का उद्देश्य भी पूरा हो सकेगा।

1969 के अंत तक सीमा शुल्क के अवरोधों की समाप्ति तथा गैर-यूरोपीय समुदाय के देशों से यूरोपीय समुदाय के देशों में आने वाले सामानों पर सांझे विदेशी सीमा शुल्क की शुरुआत से यूरोपीय सांझा बाजार ने मूल आकार का रूप ले लिया। अब हम आने वाले पृष्ठों में यूरोपीय संघ के सदस्यों के बीच विदेश नीति सहयोग के क्षेत्र में संरचनात्मक उदय तथा विकास की विस्तार से चर्चा करेंगे जो यूरोपीय राजनीतिक सहयोग (European Political Cooperation; EPC) से आरंभ हुआ तथा मैस्ट्रिक संधि एवं नाईस संधि के माध्यम से सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति (Common Foreign and Security Policy; CFSP) के रूप में विकसित हुआ। इस प्रक्रिया में एक यूरोपीय सुरक्षा तथा रक्षा नीति भी उभर कर आई है।

यूरोपीय राजनीतिक सहयोग के लिए आवश्यक रचनातंत्र ने 1970 के प्रारंभिक वर्षों में आकार लेना आरंभ कर दिया था। यह जहाँ एक तरफ यूरोपीय समुदाय के आंतरिक संस्थागत सक्रियता (intended institutional dynamics) की उपज था वहाँ दूसरी तरफ यह सदस्य-देशों की विदेशी नीतियों में समन्वय लाने की अनिवार्यता भी था ताकि विष्व राजनीति के बदलते संदर्भ, जिसमें दो महाशक्तियों के बीच तनाव कम हो रहा था तथा चीन एवं जापान जैसे नए केन्द्र उभर रहे थे, से उत्पन्न होने वाली चुनौतियों का सामना किया जा सके। यूरोपीय संघ के अन्दर आयोग (Commission) (जो यूरोपीय समुदाय/यूरोपीय संघ का नौकरशाही ढाँचा है) तथा सदस्य-राज्यों (जिनका प्रतिनिधित्व मंत्रिपरिषद् करता है) में यूरोपीय संघटन/एकीकरण की प्रगति को लेकर आंतरिक शक्ति संघर्ष ने राजनीतिक सहयोग के लिए एक रचनातंत्र स्थापित करने का रास्ता स्पष्ट किया

जिसने मैस्ट्रिक संधि के लागू होने से पहले विदेश नीति समन्वय के यंत्र के रूप में कार्य किया।

यूरोपीय राजनीतिक सहयोग की उत्पत्ति यूरोपीय समुदाय के सदस्य देशों तथा सरकारों के अध्यक्षों के मैगू शिखर सम्मेलन (Mague Summit) के साथ जोड़ी जाती है जिसने 2 दिसम्बर 1969 में घोषणा की कि यूरोपीय सांझा बाज़ार के अन्तिम चरण में प्रवेश का अर्थ है आने वाले कल के विश्व में संयुक्त यूरोप (United Europe) द्वारा अपना उत्तरदायी स्थान प्राप्त करना तथा अपने उद्देश्यों एवं परम्पराओं के अनुसार योगदान देने का रास्ता स्पष्ट करना। राजनीतिक एकीकरण की प्रगति आघ्वस्त करने के लिए शिखर सम्मेलन ने अपने विदेश मंत्रियों को मिल बैठ कर एक रिपोर्ट तैयार करने के लिए कहा। यह रिपोर्ट यूरोपीय राजनीतिक सहयोग के रचनातंत्र की स्थापना के लिए प्रथम मूल दस्तावेज़ (Original Document) बन गई। इसके अतिरिक्त कुछ अन्य महत्वपूर्ण प्रपत्र थे – 1970 की लज़मबर्ग रिपोर्ट, जुलाई 1973 की कोपनहेगन रिपोर्ट तथा अक्टूबर 1981 की लंदन रिपोर्ट। लज़मबर्ग रिपोर्ट ने विदेश नीति के क्षेत्र में व्यवहारिक सहयोग के उद्देश्य तथा कार्यविधि पर प्रकाश डाला जिसे विभिन्न सदस्य देशों के विदेशमंत्रियों तथा विदेश विभागों के बीच निरंतर बातचीत के आधार पर प्राप्त किए जाने की बात कही गई। इसके लिए किन्हीं विशेष समितियों की रचना करने की आवश्यकता नहीं है। इसके विपरीत कोपनहेगन रिपोर्ट ने कार्य प्रणाली के संदर्भ में औपचारिकता पर पूरा जोर दिया जिसके अनुसार सभी महत्वपूर्ण विदेश नीति प्रश्नों पर किसी भी तरह का औपचारिक निर्णय लेने से पहले प्रत्येक सदस्य देश द्वारा अन्य सदस्य देशों से विचार-विमर्श करना मूल कर्तव्य बना दिया गया। लंदन रिपोर्ट ने यूरोपीय राजनीतिक सहयोग द्वारा संयुक्त कार्यवाही की धारणा पर बल दिया तथा पहली बार सहयोग के विषय के रूप में सुरक्षा के राजनीतिक पहलू का विशेष रूप से वर्णन किया गया।

यूरोपीय राजनीतिक सहयोग के अन्तर्गत विदेश नीति समन्वय के विकास में मील का अगला पत्थर, 1987 का एकल यूरोपीय अधिनियम (Single European Act; SEA) था, जिसका प्रमुख उद्देश्य यूरोपीय समुदाय को यूरोपीय संघ बनाने के प्रयत्नों को पुनः प्रोत्साहित करना था। राजनीतिक सहयोग के क्षेत्र में इसकी इच्छा थी कि सदस्य-राज्यों द्वारा किसी भी संयुक्त कार्यवाही के लिए सक्रिय परामर्शों को प्रोत्साहित करके, सांझे

विचारों का विकास करके, सांझे सिद्धान्त तथा उद्देश्य परिभाषित करके, तथा सबसे महत्वपूर्ण सुरक्षा के आर्थिक तथा राजनीतिक पहलुओं पर विभिन्न सदस्य-राज्यों के विचारों में समन्वय करके यूरोपीय राजनीतिक सहयोग के रचनातंत्र को और अधिक सशक्त किया जाए।

एकल यूरोपीय अधिनियम ने जहाँ यूरोपीय संघ की विदेशी पहचान को स्पष्ट आकार दिया, वहीं यूरोपीय राजनीतिक सहयोग (जो अन्तर-सरकारी संस्था थी) तथा यूरोपीय समुदाय (अधिराष्ट्रीय) में कानूनी पृथक्कता को बनाए रखा गया। तथापि इस अधिनियम का वास्तविक महत्व यह था कि राजनीतिक सहयोग की कार्य-प्रणाली के मूल तत्वों, जो 1970 से विकसित हो रहे थे, को पहली बार एक अन्तर्राष्ट्रीय संधि में निहित किया गया। इसके पहले अनुच्छेद में ही कहा गया कि यूरोपीय समुदाय के सदस्य संयुक्त रूप से यूरोपीय विदेश नीति का निर्माण व उसका कार्यान्वयन करेंगे। इस अधिनियम का एक अन्य प्रावधान सुरक्षा सहयोग का औपचारिक समावेश था हालाँकि यह यूरोपीय राजनीतिक सहयोग के ढाँचे के अन्तर्गत किया गया। इसके राजनीतिक और आर्थिक पक्षों, अर्थात् सुरक्षा के सैनिक पक्ष, को नाटो (NATO) के साथ ही बने रहने दिया गया।

10.3 सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति का विकास

यूरोपीय समुदाय के अन्तर्गत सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति का स्तम्भ 1993 में मैस्ट्रिक संधि अपनाने के बाद अस्तित्व में आया जिसे आधिकारिक भाषा में यूरोपीय संघ की संधि (Treaty of European Union; TEU) का नाम दिया गया। मैस्ट्रिक संधि की पृष्ठभूमि शीत युद्ध का अन्त था जब यूरोपीय संघ पर वृहत् अन्तर्राष्ट्रीय उत्तरदायित्व आ पड़ा, जैसे पूर्वी यूरोपीय देशों में शान्ति तथा सुरक्षा प्रदान करना। जर्मनी के एकीकरण के बाद यूरोपीय संघ जैसे ही संघटन प्रक्रिया को और अधिक गहन बनाने की कोषिष कर रहा था, इस नई विष्व व्यवस्था के लिए यूरोपीय राजनीतिक सहयोग अधूरा दिखाई देने लगा। अतः इसका स्थान लेने के लिए मैस्ट्रिक संधि द्वारा सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की स्थापना की गई।

सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की संस्थागत संरचना यूरोपीय राजनीतिक सहयोग से बहुत अधिक भिन्न नहीं है। इस संधि के अनुसार सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति का उद्देश्य सांझी यूरोपीय नीति का कार्यान्वयन करते हुए अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर यूरोपीय समुदाय की पहचान बनाना है। सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की कार्यविधि सदस्य-राज्यों के बीच "क्रमबद्ध सहयोग" (Systematic Cooperation) पर आधारित होगी तथा धीरे-धीरे उनकी संयुक्त गतिविधियों को कार्यान्वित करेगी। यह समुदाय की संस्थाओं के अधीन होगी अथवा रोम की संधि के अन्तर्गत लाई जाएगी, अर्थात् इसके सभी कार्य अन्तरसरकारी होंगे। इसके साथ-साथ यह भी प्रावधान किया गया कि 1996 में मैस्ट्रिक संधि का इस संदर्भ में पुनर्विलोकन किया जाएगा कि "क्या विदेश नीति/सुरक्षा नीति के क्षेत्र में अन्तर-सरकारी सहयोग को समुदाय के सामान्य नियमों के अन्तर्गत लाया जा सकता है।" जहाँ तक सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति के नीति निर्णयों का प्रश्न है, इसके लिए सामान्य दिशा-निर्देश यूरोपीय परिषद् द्वारा तय किए जाते हैं तथा विदेशी मामलों की मंत्रि परिषद् इन्हें कार्यान्वित करने का निर्णय लेती है। सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति के विषयों के लिए एक राजनीतिक समिति यूरोपीय परिषद् के लिए कार्यक्रम तैयार करती है। इस समिति की सहायता यूरोपीय संवाददाता (Correspondents) तथा सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति के कार्यकारी समूह (Working Groups) करते हैं। यूरोपीय आयोग इस सारी निर्णय प्रक्रिया में पूरी तरह शामिल रहता है। यूरोपीय संसद भी अपने परामर्श द्वारा समय-समय पर अपनी सिफारिशें देती रहती है, हालाँकि इन्हें निर्णयों में शामिल करना अनिवार्य नहीं है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की प्रक्रिया में यूरोपीय न्यायालय की कोई भूमिका नहीं है।

क्योंकि सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति को यूरोपीय राजनीतिक सहयोग की अपेक्षा अधिक उन्नतशील बनाया गया अतः यह भावना इसकी निर्णय-निर्माण प्रक्रिया में स्पष्ट होती है। यूरोपीय समुदाय तथा सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति स्तम्भ के बीच कार्यविधि को सुसंगत बनाए रखने के लिए सदस्य-राज्यों के साथ-साथ आयोग को भी अपने प्रस्ताव प्रस्तुत करने की शक्ति दी गई है। सदस्य-राज्यों द्वारा सांझी अन्तर्राष्ट्रीय पहचान के लिए कटिबद्धता के अतिरिक्त, सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की एक अन्य विशेषता यह है कि यदि एक बार मंत्रिपरिषद् यह निर्णय ले लेती है कि विदेश तथा सुरक्षा नीति से संबंधित

किसी विषय पर संयुक्त कार्यवाही की आवश्यकता है तो इस संयुक्त कार्यवाही को कार्यान्वित करने के लिए सीमित बहुमत मतदान (Qualified Majority Voting; QMV) का अधिकाधिक प्रयोग कर सकती है, हालाँकि सीमित बहुमत मतदान का आज तक कभी भी प्रयोग नहीं किया गया जो इस बात का संकेत है कि सदस्य-राज्य अधिकतर सर्वसम्मति से निर्णय लेने के इच्छुक रहते हैं। एक अन्य विशेषता है कि जहाँ यूरोपीय राजनीतिक सहयोग (European Political Cooperation; EPC) का अपना कोई बजट नहीं था (सदस्य-राज्यों को इसका भार स्वयं वहन करना होता था), वहाँ सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की गतिविधियों को यूरोपीय समुदाय के बजट से निधिकरण किया जा सकता है, हालाँकि ऐसी अन्य गतिविधियों के मुकाबले यह खर्चा मामूली होता है।

यूरोपीय राजनीतिक सहयोग तथा सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति में एक और अन्तर है। यूरोपीय संघ की संधि ने सुरक्षा मामलों में यूरोपीय संघ को पहली बार कोई भूमिका दी है। अभी तक यूरोप की सुरक्षा का जिम्मा नाटो का रहा है, अतः यूरोपीय राजनीतिक सहयोग ने इस मुद्दे पर कभी भी चर्चा नहीं की। 1980 के दशक में संयुक्त राज्य अमेरिका में रेगन प्रशासन के अन्तर्गत जब शीत युद्ध का दूसरा दौर आरंभ हुआ तब यूरोपीय समुदाय के कुछ सदस्यों ने सुरक्षा तथा रक्षा के लिए पश्चिमी यूरोपीय सहयोग (Western European Cooperation; WEC) की बात कही। इस कार्य के लिए यूरोपीय राजनीतिक सहयोग अपने निश्चित क्षेत्राधिकार के कारण अधूरा था। अतः 1984 में पश्चिमी यूरोपीय संघ (Western European Union; WEU) को एक ऐसे मंच के रूप में पुनःस्थापित करने का निर्णय लिया गया जो केवल यूरोपीय संरचना के अंतर्गत रक्षा सम्बन्धी मामलों पर विचार-विमर्श करेगा। पश्चिमी यूरोपीय सहयोग जिसे पारस्परिक रक्षा संधि के आधार पर 1954 में स्थापित किया गया था और जो शीत युद्ध के काल में मृतःप्राय हो गया था, धीरे-धीरे यूरोपीय राजनीतिक सहयोग के साथ जुड़ गया।

शीत युद्ध की समाप्ति ने यूरोप में रक्षा सम्बन्धी परिवेश में महत्वपूर्ण परिवर्तन कर दिया। अमेरिका की सेनाओं ने यूरोप से हटना आरंभ कर दिया तथा यूरोपीय राज्य अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति स्थापना दलों में अपना योगदान देना चाहते थे। अतः ऐसा अनुभव किया गया कि सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति का एक सैनिक अंग भी होना चाहिए। परन्तु समस्या यह थी

कि इस सैनिक संरचना का नाटो के साथ क्या सम्बन्ध रहेगा क्योंकि यूरोप की सुरक्षा में नाटो की भूमिका को नजरअंदाज नहीं किया जा सकता था। इसके अतिरिक्त कई सदस्य—देष यूरोपीय संघ को एक सैनिक भूमिका देकर इसे एक गुट (सैनिक गुट) में परिवर्तित करने के पक्ष में नहीं थे। इस बात पर सर्वसम्मति थी कि सुरक्षा सम्बन्धी मामलों पर चर्चा होनी चाहिए तथा पश्चिमी यूरोपीय सहयोग, यूरोपीय संघ का रक्षा पक्ष हो सकता है। मैस्ट्रिक संधि में भी यह प्रावधान किया गया था कि पश्चिमी यूरोपीय संघ रक्षा से जुड़े हुए मुद्दों पर संघ के निर्णयों व कार्यक्रमों की व्याख्या तथा कार्यान्वयन कर सकता है। इस प्रावधान ने आयरलैण्ड जैसे तटस्थ देश के लिए समस्या खड़ी कर दी तथा 1995 में ऑस्ट्रिया, फिनलैण्ड तथा स्वीडन भी इस प्रावधान का विरोध करने लगे। डेनमार्क के जनमत को भी रक्षा सम्बन्धी – प्रावधान मन्जूर नहीं थे तथा 1992 में हुए पहले जनमत संग्रह में उसने मैस्ट्रिक संधि को नकार दिया था। बाद में डेनमार्क को रक्षा सम्बन्धी प्रावधानों से बाहर रहने का विकल्प दिया गया।

अन्य समस्याएँ पश्चिमी यूरोपीय संघ द्वारा यूरोपीय संघ के सुरक्षा अंग के रूप में कार्य करने के दौरान खड़ी हुईं। सबसे पहली समस्या यह थी कि पश्चिमी यूरोपीय संघ के पास सुरक्षा मामलों से संबंधित निर्णयों को लागू करने की क्षमता नहीं थी। जून 1992 में पीटस्बर्ग में अपनाए गए घोषणा पत्र में पश्चिमी यूरोपीय संघ ने स्पष्ट किया कि यह केवल मानवीय तथा बचाव कार्यों, शान्ति सेना तथा संकट निवारण जैसे कार्यों में हिस्सा लेगी, सांझी सुरक्षा में नहीं। इन्हें पीटस्बर्ग कार्य (Petesberg Tasks) का नाम दिया गया क्योंकि सदस्य—राज्यों ने अपनी सेनाओं का प्रयोग केवल पीटस्बर्ग कार्यों के लिए किया, अतः आर्थिक संसाधन भी इन्हीं के अनुसार जुटाए गए, जोकि अपेक्षाकृत काफी सीमित थे। इस कमी को जून 1996 में पूरा करने की कोषिष की गई जब नाटो ने सांझे संयुक्त कार्य बल (Combined Joint Task Forces; CJTFs) का गठन किया जो पश्चिमी यूरोपीय संघ के नेतृत्व में कार्य कर सकता था तथा नाटो के संसाधनों तथा सुविधाओं का प्रयोग कर सकता था। यह कहना गलत न होगा कि यह प्रयोग भी अव्यवहारिक सिद्ध हुआ। एक अन्य समस्या यह थी कि यूरोपीय संघ, पश्चिमी यूरोपीय संघ तथा नाटो की सदस्यता में भिन्नता दिखाई देती है। पश्चिमी यूरोपीय संघ ने इस समस्या के समाधान के लिए विभिन्न प्रकार की सदस्यताओं की धारणा आरंभ की जैसे प्रेक्षक (Observer) सदस्य,

सम्बद्ध (Associate) सदस्य, सम्बन्ध भागीदार (Associate-partner) सदस्य जो पश्चिमी यूरोपीय संघ की परिषदों की सभाओं में उपस्थिति हो सकते थे तथा पश्चिमी यूरोपीय संघ की कार्यवाहियों में भाग भी ले सकते थे। परिणामस्वरूप, पश्चिमी यूरोपीय संघ का रूप एक बड़े संयुक्त परिवार (28 सदस्यों का) की तरह हो गया जो एक व्यवहारिक हल नहीं था।

10.4 सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति – मैस्ट्रिक संधि से नाईस संधि तक

सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति नवम्बर 1993 में मैस्ट्रिक संधि के साथ लागू हुई। तब से लेकर आज तक इसका रिकार्ड मिश्रित रहा है। जहाँ बृहतर सांझी अन्तर्राष्ट्रीय पहचान बनाने के लिए यूरोपीय संघ के प्रत्यन विभिन्न संवैधानिक दस्तावेजों में परिलक्षित हुए, वहाँ अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर फ्रांस तथा इंग्लैण्ड जैसे कुछ शक्तिशाली सदस्यों की नीतियों से यह आभास मिला कि ये देश विशेषतः अपने पुराने उपनिवेशों के साथ सम्बन्धों के संदर्भ में, अपनी पुरानी साम्राज्यवादी विरासतों को छोड़ने के इच्छुक अथवा योग्य नहीं हैं। यूरोपीय समुदाय ने कई संयुक्त कार्यक्रम तथा सांझा दृष्टिकोण भी अपनाए जिनमें अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के दूरगामी दृष्टिकोण के संकेत मिलते हैं। यूरोपीय संघ के पर्यवेक्षकों ने रषिया तथा दक्षिण अफ्रीका में उनके लोकतंत्र की ओर संक्रमण में हुए चुनावों पर निरंतर निगरानी रखी।

मध्यपूर्व तथा अफ्रीका के ग्रेटलेक क्षेत्र में शान्ति प्रक्रिया सम्पादित करने के लिए विशेष दूत भेजे गए, तथापि यह भावना बनी रही कि यूरोपीय संघ का राजनीतिक महत्व उसके आर्थिक महत्व से मेल नहीं खाता। बोसनिया युद्ध में इसका राजनीतिक महत्व नगण्य था, इसकी भूमिका केवल बोसनिया-हर्जगोविना में एक विभाजित शहर मोस्टर को प्रषासित करने तक ही रही। बोसनिया विवाद को समाप्त करने के लिए हुआ डेटोन समझौता अमेरिका के नेतृत्व में हुआ। मध्य-1990 के अन्य संकटों में भी यूरोपीय संघ की भूमिका स्मरणीय नहीं रही। अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय के अन्य देशों की तरह यूरोपीय संघ भी रवान्डा के नरसंहार को एक दर्षक की भांति देखता रहा। कोसोवो संकट में भी नाटो के शक्ति प्रयोग से ही झगड़े का अंत हो सका।

1997 की अमस्टर्डम संधि, जो 1999 में लागू की गई, ने विभिन्न प्रावधानों में ठोस परिवर्तन किए। सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की कमज़ोरियों को दूर करने का यत्न

किया गया। हालाँकि निर्णय-निर्माण व्यवस्था में किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं किया गया, फिर भी कुछ सुधारों के बारे में सहमति हो गई। यूरोपीय संघ के भावी प्रसार को ध्यान में रखते हुए, सीमित बहुमत मतदान का अधिकाधिक प्रयोग अब सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की कार्य प्रणाली के लिए आवश्यक माना गया। अमस्टर्डम संधि में रचनात्मक अनुपस्थिति तथा सांझी रणनीति अपनाने की प्रक्रिया में सीमित बहुमत मतदान के प्रयोग का भी प्रावधान किया गया। अन्तर्राष्ट्रीय संकट के समय यूरोपीय संघ को सक्रियोन्मुख बनाने के लिए परिषद सचिवालय में नीति योजना (Policy Planning) तथा पूर्व-चेतावनी इकाई (Early Warning Unit) की स्थापना की गई। इसमें आयोग, सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति तथा विभिन्न देशों के पदाधिकारों को नियुक्त किया गया। यह इकाई सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति से संबंधित गतिविधियों पर नजर रखती है, संकटों की पूर्व चेतावनी देती है तथा संकट के समाधान के लिए नीति विकल्पों की राय देती है।

अमस्टर्डम संधि की सबसे बड़ी विशेषता सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति के लिए एक उच्च प्रतिनिधि (High Representative) की नियुक्ति थी जिसका कार्य नीतिगत इकाई (Policy Unit) की अध्यक्षता तथा नीति निर्णयों का निर्माण एवं कार्यान्वयन था। अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिनिधित्व में सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की निरन्तरता बनाए रखने के लिए उच्च प्रतिनिधि, आयोग तथा इसके वर्तमान एवं भावी अध्यक्ष की तिकड़ी (Trioka) एक साथ मिलकर कार्य करते हैं। तथापि उच्च प्रतिनिधि सभी सम्पूर्ण व्यवस्था का एक अंग है, वह अपने आपमें व्यवस्था नहीं है। वह यूरोपीय संघ का विदेशमंत्री नहीं है। जहाँ तक रक्षा मामलों का सवाल है, अमस्टर्डम संधि ने मैस्ट्रिक संधि में कोई ठोस सुधार नहीं किया क्योंकि ब्रिटेन तथा अन्य तटस्थ देशों (आयरलैण्ड, ऑस्ट्रिया, स्वीडन तथा फिनलैण्ड) ने विलय का विरोध किया था। अतः संधि में केवल पीटस्बर्ग के कार्यों को ही निहित किया गया। इन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए यूरोपीय संघ को पश्चिमी यूरोपीय संघ का सहारा लेना पड़ता है।

अमस्टर्डम संधि लागू होने के बाद सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति के कार्यों में काफी वृद्धि हुई है। इसके तीन महत्वपूर्ण निर्णय : जून 1999 में रषिया, दिसम्बर 1999 में यूक्रेन तथा 2000 में मैडिट्रेनियन पर सांझी कार्यनीति (strategies) थे। तथापि ये केवल भावी

उद्देश्यों पर सामान्य वक्तव्य थे और यूरोपीय संघ द्वारा पहले से ही किए जा रहे कार्यों को दोहराना मात्र थे। इन्होंने केवल दूरगामी उद्देश्यों पर बल दिया, हालाँकि तेज़ी से बदलती हुई परिस्थितियों में इनका कोई खास महत्व नहीं था। यह इस बात से स्पष्ट होता है कि जिन दो क्षेत्रों – दक्षिण पूर्व यूरोप तथा मध्य पूर्व यूरोप में यूरोपीय संघ अपेक्षाकृत सक्रिय थे वे सांझी कार्यनीति के अन्तर्गत नहीं लाए गए। ये क्षेत्र काफी अस्थिर थे जहाँ तीव्रता से बदलती परिस्थितियों में शीघ्र प्रतिक्रिया की आवश्यकता थी।

उच्च प्रतिनिधि तथा नीतिगत इकाई के कार्य भी काफी सराहनीय हैं। परन्तु इनके पास वित्तीय तथा मानवीय संसाधनों की काफी कमी रही। इसके पहले उच्च प्रतिनिधि स्पेन के पूर्व विदेशमंत्री तथा नाटो के सेक्रेटरी जनरल रह चुके जेवियर सोलाना है। इनकी नियुक्ति अक्टूबर 1999 में हुई थी। मध्यपूर्व की शान्ति प्रक्रिया तथा पुराने यूगोस्लाविया के मैसिडोनिया के झगड़े के शान्तिपूर्ण हल में सराहनीय भूमिका के कारण सोलाना को एक सफल उच्च प्रतिनिधि माना जाता है। इन्हें यूरोप की विदेश नीति का मुखौटा भी कहा जाता है।

10.5 यूरोपीय सुरक्षा तथा रक्षा नीति

नाटो को लेकर फ्रांस तथा ब्रिटेन में गंभीर मतभेदों के बावजूद 1980 के दशक में यूरोपीय समुदाय/यूरोपीय संघ के सदस्य देशों के चिन्तन में सुरक्षा सहयोग का मुद्दा काफी उभर कर आता रहा। जैसा कि ऊपर चर्चा की जा चुकी है, मैस्ट्रिक संधि में इसे केन्द्र बिन्दु बनाया गया जिसमें यह प्रावधान किया गया कि सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति का उद्देश्य यूरोपीय संघ के सभी सदस्य-राज्यों की प्रत्येक प्रकार की सुरक्षा सशक्त करना, शान्ति बनाए रखना तथा अन्तर्राष्ट्रीय सुरक्षा में वृद्धि करना होगा। परन्तु इस क्षेत्र में अर्मस्टडम की संधि से पहले ठोस रूप में कुछ नहीं किया जा सका क्योंकि ब्रिटेन तथा इस जैसे कुछ अन्य देश इस बात पर अड़े रहे कि यूरोपीय संघ की रक्षा का विकास नाटो की साख तथा कार्यविधि को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करेगा। इनका मानना था कि नाटो को यूरोप की सुरक्षा का केन्द्रबिन्दु बने रहना चाहिए। तथापि 1988 में ब्रिटेन की सोच में परिवर्तन हुआ जब प्रधानमंत्री टोनी ब्लेयर ने फ्रांस (जो पश्चिमी यूरोप की एक अन्य

महाशक्ति है) के साथ सेंट मालो पहल (St. Malo initiative) में इस परिवर्तन का संकेत दिया। सेंट मालो के घोषणापत्र में कहा गया कि यूरोपीय संघ में अन्तर्राष्ट्रीय खतरों पर स्वायत्त कार्यवाही करने की यदि आवश्यकता पड़े तो सैन्य शक्ति का प्रयोग करने की इच्छा एवं योग्यता होनी चाहिए। परन्तु ब्रिटेन तथा फ्रांस की यह संयुक्त घोषणा उनके वैचारिक मतभेदों को नहीं छुपा सकी। ब्रिटेन इस पक्ष में था कि यूरोपीय संघ को कहीं भी सैनिक हस्तक्षेप तभी करना चाहिए जब नाटो इसके लिए तैयार न हो या अयोग्य हो जबकि फ्रांस का विचार था कि नाटो की अब कोई भूमिका नहीं रह गई है। फिर भी इन मौलिक मतभेदों के बावजूद दोनों देश यूरोपीय संघ की सैन्य क्षमता बढ़ाने के लिए तैयार हो गए।

इस संदर्भ में यूरोपीय संघ के तटस्थ देशों की भूमिका ध्यान देने योग्य है। आरंभ में इन देशों ने यूरोपीय संघ के सैन्य पक्ष में कोई विशेष रूचि नहीं दिखाई। परन्तु कोसोवो का संकट एक महत्वपूर्ण मोड़ था जब सैन्य संसाधनों के अभाव ने यूरोपीय संघ को हाषिये पर डाल दिया तथा नाटो प्रधान कर्ता बन गया। सेंट मालो के वक्तव्य को जून 1999 की कोलोन्ज़ परिषद् में दोहराया गया। दिसम्बर 1999 की हेलसिंकी यूरोपीय परिषद् में इसे प्रसिद्ध मुख्य लक्ष्य (headline goal) निश्चित किया गया जिसके अनुसार 2003 तक यूरोपीय संघ पीटरस्बर्ग कार्यों की संपूर्ण श्रेणी (अर्थात् मानवतावादी कार्य) के लिए 50,000 – 60,000 क्षमता वाली एक ऐसी सैन्य शक्ति तैयार करने के योग्य हो जाए जिसे 60 दिनों में फैलाया जा सके तथा एक वर्ष तक बनाए रखा जा सके। नवम्बर 2000 में सदस्य-राज्यों ने आवश्यकता पड़ने पर निश्चित सैनिक प्रदान करने के लिए स्वीकृति दे दी तथा 9 नवम्बर 2001 में इन लक्ष्यों को पूरा करने के लिए आवश्यक साजो-सामान तथा अन्य संसाधन जुटाने की कटिबद्धता भी प्रकट की। तथापि अभी भी इसमें कई कमियाँ हैं।

ऐसा अनुभव किया गया कि इन कार्यक्रमों को राजनीतिक दिषानिर्देश तथा कार्यनीति सम्बन्धी दिषा देने के लिए नई संस्थाओं की स्थापना करनी पड़ेगी। परिणामस्वरूप परिषद् की संरचना के अंदर तीन नई संस्थाओं का निर्माण किया गया: (i) राजनीतिक तथा सुरक्षा समिति (Political and Security Committee, PSC), (ii) सैनिक समिति (Military Committee), तथा (iii) सैनिक स्टाफ (Military Staff)। राजनीतिक तथा सुरक्षा समिति

में सभी राज्यों के उन राजदूतों को सम्मिलित किया गया जो ब्रस्सल्स में स्थाई रूप से स्थित हैं। यह समिति सप्ताह में दो बार बैठक करती है। इसने पहले से चली आ रही राजनीतिक समिति का स्थान ले लिया। राजनीतिक तथा सुरक्षा समिति यूरोपीय संघ की सांझी नीतियों के निर्माण व कार्यान्वयन में सहायता करती है, सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति के कार्यकारी समूहों (Working Groups) में समन्वय स्थापित करती है तथा यूरोपीय संघ की सैनिक क्षमताओं को राजनीतिक दिशा प्रदान करती है। राजनीतिक तथा सुरक्षा समिति ब्रस्सल्स में स्थित यूरोपीय संघ की अन्य संस्थाओं, जैसे आयोग, उच्च प्रतिनिधि, नीतिगत इकाई के साथ भी सम्बन्ध सशक्त करने का प्रयत्न करती है। इससे यूरोपीय संघ की विदेश नीति का ब्रसल्ससीकरण हो गया है क्योंकि विदेश नीति सम्बन्धी सभी नीतियों के बारे में चर्चा अथवा निर्णय ब्रसल्स में ही होते हैं। विभिन्न सदस्य देशों के सैनिक अध्यक्ष अथवा सैनिक प्रतिनिधि सैनिक समिति के सदस्य होते हैं जो राजनीतिक तथा सुरक्षा समिति को सैनिक मामलों में सलाह देते हैं। सैनिक समिति में 135 सदस्य हैं। इनका काम पीटरस्वर्ग कार्यों के लिए पूर्व चेतावनी देना तथा सामरिक योजनाओं का निर्माण करना होता है। यह यूरोपीय संघ की सैनिक क्षमताओं की कमियों को पहचानने में भी सहयोग देती हैं।

पश्चिमी यूरोपीय संघ के सभी कार्य अन्य संस्थाओं को हस्तान्तरित होने के कारण अब यह मृतप्रायः हो गई है, अधिकतर सैन्य पक्ष की देखरेख अब यूरोपीय संघ तथा नाटो की द्विपक्षीय नीति द्वारा निर्देशित होती है। तथापि सांझी सुरक्षा तथा प्रतिरक्षा नीति का सैन्य पक्ष अभी अपेक्षाकृत अविकसित ही हैं क्योंकि यूरोपीय संघ के तटस्थ देश इसे एक सैनिक गुट में परिवर्तित करने के इच्छुक नहीं हैं। ऐसा डर भी है कि यूरोपीय संघ केवल नाटो के संसाधनों को दोगुना करेगी तथा उसके साथ प्रतिस्पर्धा करेगी। इस प्रकार की प्रतिद्वन्द्वता के आसार निकट भविष्य में कम दिखाई देते हैं क्योंकि पीटरस्वर्ग कार्यों को सम्पन्न करने के लिए यूरोपीय संघ अभी नाटो के संसाधनों पर निर्भर है।

सन् 2000 की नाईस संधि में राजनीतिक तथा सुरक्षा समिति के प्राधिकार में वृहत् वृद्धि कर दी गई। इससे ऐसी संभावना हुई कि यूरोपीय संघ राजनीतिक तथा सुरक्षा समिति को संकटमोचन कार्यों में राजनीतिक नियंत्रण तथा सामरिक दिशा देने के लिए आवश्यक

निर्णय लेने का स्वायत्त अधिकार प्रदान कर देगा। परिणामस्वरूप यूरोपीय सुरक्षा तथा प्रतिरक्षा नीति में राजनीतिक तथा सुरक्षा समिति की भूमिका और महत्वपूर्ण हो गई।

ऊपर चर्चित की गई सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की निर्णय-निर्माण प्रक्रिया यह सवाल खड़ा करती है कि विभिन्न सदस्य-राज्य कौन से लक्ष्य प्राप्त करना चाहते हैं। मैस्ट्रिक संधि में वर्णित उद्देश्य अपेक्षाकृत अस्पष्ट तथा अत्याधिक सामान्य हैं। ये हैं:

- यूरोपीय संघ के सांझे मूल्यों, हितों तथा स्वतंत्रता की रक्षा,
- यूरोपीय संघ तथा इसके सदस्य देशों की हर हाल में सुरक्षा,
- शान्ति बनाए रखना तथा अन्तर्राष्ट्रीय सुरक्षा सशक्त करना,
- अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग को बढ़ावा देना, तथा
- प्रजातंत्र एवं कानून के शासन का विकास तथा सुदृढीकरण और मानवीय अधिकारों के प्रति सम्मान रखना।

जून 1992 में यूरोपीय संघ के विदेश मंत्रियों ने सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति के छह विषिष्ट लक्ष्य स्पष्ट किए:

- प्रजातंत्र को सशक्त करना तथा मानवीय एवं अल्पसंख्यक अधिकारों का सम्मान करना,
- क्षेत्रीय सहयोग को बढ़ावा देना,
- विवादों को रोकने तथा उनके निवारण में योगदान देना,
- संकटकालीन परिस्थितियों में प्रभावशाली अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग में योगदान देना,
- सैनिक हथियारों के प्रसार, आतंकवाद तथा नशीले पदार्थों के अवैध व्यापार के विरुद्ध अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग क्षेत्रों को सशक्त करना, तथा

- स्वस्थ सरकारों को प्रोत्साहित करना।

ये लक्ष्य यूरोपीय संघ के विचारों के साथ भी मेल खाते हैं। उदाहरण के लिए क्षेत्रीय सहयोग को प्रोत्साहन देना यूरोपीय संघ का भी दूरगामी लक्ष्य रहा है। यूरोपीय संघ/यूरोपीय समुदाय 1970 से कई क्षेत्रीय समुदायों के साथ विचार-विमर्ष करता आ रहा है। यूरो-मैडिटरेनियन भाईचारा (Euro-Mediterranean Partnership) तथा दक्षिण-पूर्वी यूरोप में स्थायित्व सम्बन्धी पैक्ट (Pact for Stability in South East Europe) जैसे क्षेत्रीय उपक्रम यूरोपीय संघ द्वारा इन लक्ष्यों को ध्यान में रखकर परिवर्तित किए गए थे। यूरोपीय संघ की विदेश नीति का उद्देश्य भी मानवीय अधिकार तथा प्रजातंत्र को प्रोत्साहित करना है और इसके लिए यूरोपीय संघ ने विष्व के विभिन्न भागों में कई देशों तथा क्षेत्रीय समूहों के साथ अनुबंध किए हैं।

सांझे लक्ष्यों के स्पष्टीकरण के बावजूद यूरोपीय संघ ने कभी भी इनकी प्राथमिकताएँ स्पष्ट नहीं की। घोषणाएँ कई की जा सकती हैं जैसे सांझी रणनीति (Common Strategies) में कई लक्ष्यों की घोषणा की गई (जैसे मानवीय अधिकारों अथवा क्षेत्रीय सहयोग को प्रोत्साहन देना) परन्तु यह कहीं स्पष्ट नहीं किया गया कि इनमें से कौन सा अधिक महत्वपूर्ण है। यूरोपीय संघ की विदेश नीति निर्माण की दूसरी कमजोरी इसके लक्ष्यों की पूर्ति में अस्थिरता है। उदाहरण के लिए, कई मामलों में यूरोपीय संघ तृतीय विष्व के देशों को मानवीय अधिकारों के उल्लंघन की वजह से उन्हें देने वाली आर्थिक सहायता में कमी कर देता है जबकि कई मामलों में, जहाँ किसी सदस्य-राज्य के राजनीतिक, सुरक्षा अथवा आर्थिक हितों की रक्षा का सवाल आ जाता है, ऐसे उल्लंघनों की अवज्ञा कर दी जाती है। अतः महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि क्या सभी सदस्य-राज्य एक सांझी, सुनिश्चित, दृढ़ तथा स्थिर विदेश नीति अपनाने के पक्ष में हैं कि नहीं।

कुछ विद्वानों का तर्क है कि एक सुस्पष्ट और सुदृढ़ सुरक्षा तथा विदेश नीति का अनुसरण करने में सबसे बड़ी बाधा यूरोपीय संघ के सदस्य-राज्य स्वयं हैं। सदस्य-राज्यों को अभी भी यूरोपीय संघ की सांझी नीति की अपेक्षा अपनी व्यक्तिगत विदेश नीति की चिन्ता अधिक है। वर्तमान स्थिति यह है कि यूरोपीय संघ की अपनी कोई अनन्य (exclusive) विदेश नीति नहीं है। यदि सभी सदस्य सांझी कार्यवाही के लिए तैयार हो भी जाते हैं तो भी ये

कार्य न तो अनिवार्य होते हैं और न ही सभी को इन्हें करने की इच्छा होती है। यूरोपीय विदेश नीति के पुराने पर्यवेक्षकों के अनुसार सबसे बड़ी समस्या यह है कि सदस्य-राज्यों के कोई सांझे हित नहीं हैं, अतः वर्तमान ढाँचे में अधिराष्ट्रीय विदेश नीति के रचनातंत्र तथा सांझी विदेश नीति के निर्माण में विभिन्नता का तर्क (Logic of diversity) सबसे बड़ी बाधा बन जाती है। कुछ अन्य लेखकों का विचार है कि जब कोई एकल यूरोपीय राज्य ही नहीं है तो सांझे यूरोपीय हित कभी भी विकसित नहीं हो सकते। वर्तमान ढाँचे में सदस्य-राज्य केवल एक सांझी पहचान की कमजोर कड़ी से ही आपस में जुड़े हुए हैं।

तथापि इस बात से इंकार नहीं किया जा सकता कि विभिन्नता का तर्क भी सदस्य-राज्यों को विदेश नीति में सहयोग का रचनातंत्र विकसित करने से रोक नहीं सका, अर्थात् विभिन्नता के बावजूद उनके कुछ सांझे लक्ष्य हैं जिन्हें वे मिल कर प्राप्त करना चाहते हैं। हालाँकि उनकी यह इच्छा हमेशा सांझी कार्यवाही में नहीं बदलती क्योंकि सांझे हित जरूरी नहीं कि सांझी नीतियों में भी परिवर्तित हों। फिर भी संयुक्त कार्यवाही के लिए दबाव हमेशा बना रहता है जो सांझी विदेश नीति में परिवर्तित हो सकता है।

10.6 आधुनिक विकास

2001 में लीकन में यूरोपीय परिषद् ने यह पुष्टि की कि यूरोपीय संकट प्रबंधन बल (European Crisis Management Force) किसी भी कार्यवाही के लिए तैयार है। दो साल बाद इसने बोर्सनिया-हर्जगोविना में संयुक्त राष्ट्र के पुलिस मिशन का कार्यभार संभाला, मैसिडोनिया में नाटो मिशन (जिसे Operation Concordia का नाम दिया गया) संभाला जो यूरोपीय सुरक्षा तथा रक्षा नीति (European Security and Defence Policy; ESDP) का पहला सैनिक मिशन था तथा कांगो में संयुक्त राष्ट्र शांति मिशन (जिसे Operation Artemis का नाम दिया गया) की जिम्मेवारी ली जो यूरोप से बाहर पहला संकट निवारण मिशन था।

यूरोपीय संघ के 25 सदस्य देशों द्वारा हस्ताक्षरित रोम की संधि, जिसने यूरोप के संविधान की स्थापना की, में सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति तथा यूरोपीय सुरक्षा तथा रक्षा नीति के लिए निम्नलिखित प्रस्ताव रखे गए:

- i) **यूरोपीय संघ के विदेश मंत्री के नए पद की रचना (Creation of a new post of Union Minister for Foreign Affairs) :** इस विदेशमंत्री को विदेशी मामलों में पहल करने का अधिकार होगा तथा वह सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति एवं यूरोपीय सुरक्षा तथा रक्षा नीति के सभी निर्णयों को कार्यान्वित करने के लिए उत्तरदायी होगा। विदेशी मामलों की परिषद् का अध्यक्ष होने के नाते वह सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति का भी अध्यक्ष होगा तथा यूरोपीय आयोग का उप-अध्यक्ष होने के नाते वह यूरोपीय संघ के विदेशी मामलों के सभी पक्षों में समन्वय (coordination) करने के लिए भी उत्तरदायी होगा। वह यूरोपीय संघ के विभिन्न सदस्य देशों की अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं पर स्थिति में समन्वय करने के लिए जिम्मेदार होगा। वह यूरोपीय बाह्य कार्यवाही सेवाओं (European External Action Services) का भी अध्यक्ष होगा जो यूरोपीय परिषद् तथा आयोग की कूटनीतिक सेवाओं को एकरूप ढाँचे में समाविष्ट करती हैं।
- ii) **संरचनागत सहयोग (Structural Corporation):** उन सदस्य-राज्यों के बीच एक संरचनागत सहयोग प्रणाली स्थापित की गई जो पहले से उच्च सैन्य क्षमता के मानदण्ड पूरे कर चुके हैं तथा वे और अधिक बाध्यकारी प्रतिबद्धताएँ वहन करने इच्छाएँ रखते हैं। जो अन्य सदस्य इन मानदण्डों को पूरा करते हैं, वे इस संरचनागत सहयोग में शामिल हो सकते हैं।
- iii) **उत्तरोत्तर सहयोग (Enhanced Cooperation):** यह धारणा उन सदस्य-राज्यों के समूह के लिए आरंभ की गई जो पारस्परिक रक्षा के क्षेत्र में नजदीकी सहयोग चाहते हैं।
- iv) **यूरोपीय शस्त्रीकरण, अन्वेषण तथा सैन्य क्षमता अभिकरण की स्थापना (Establishment of European Armament, Research and Military Capability Agency) :** इस अभिकरण को कई कार्य सौंपे गए जैसे यूरोपीय सुरक्षा तथा रक्षा नीति की परिचालन क्षमताओं में वृद्धि के लिए आवश्यक सूचना, विप्लेषण, समर्थन, समन्वयन तथा प्रस्ताव आदि तैयार करना।

तथापि यूरोपीय संविधान की स्थापना के लिए इस संधि की अनुमोदन प्रक्रिया पूरी नहीं हो सकती क्योंकि मई 2005 में फ्रांस ने तथा दिसम्बर 2005 में नीदरलैण्ड ने अपने जनमत संग्रहों में इसे भारी मतों से रद्द कर दिया। अतः उपरोक्त प्रावधानों को अभी तक लागू नहीं किया जा सका है। फिर भी सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की संरचना में ये महत्वपूर्ण सुधार लाने की क्षमता रखते हैं।

हालाँकि इस संधि का दोबारा अपने मूल रूप में पुर्नोजीवित होना काफी मुष्किल है और अभी सभी सदस्य-राज्य विचारमन्थन काल में हैं परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि इसकी संस्थाओं के नवीनीकरण की प्रक्रिया रुक गई है। उदाहरण के लिए ऐसा संभव है कि यूरोपीय बाह्य कार्यवाही सेवाओं को अन्तरसरकारी समझौते द्वारा स्थापित कर लिया जाए। यूरोपीय प्रतिरक्षा अभिकरण (European Defence Agency) पहले से ही संवैधानिक संधि से अलग स्वतंत्र रूप से कार्य कर ही रही है।

10.7 सारांश

यूरोपीय संघ के मूल सदस्यों में प्रारंभिक हिचकिचाट के बावजूद विदेश नीति सहयोग की धारणा 1970 के दशक में आरंभ हुई और यूरोपीय राजनीति सहयोग (European Political Cooperation; EPC) से काफी आगे निकल आई है। आज यूरोपीय संघ एक विषिष्ट अन्तर्राष्ट्रीय खिलाड़ी बन चुका है। इसकी विरल सांझी नीतियों, आर्थिक तथा राजनीतिक सम्बन्धों के विष्वव्यापी संपर्क तंत्र (Network) अथवा महज उपस्थिति से ही एक सक्रिय तथा सामरिक अन्तर्राष्ट्रीय भूमिका (proactive strategic international role) तथा विदेशी मामलों के विकास पर महत्वपूर्ण प्रभाव की आशा बंध जाती है। तथापि इसका रिकार्ड मिला जुला रहा है। कई अवसरों पर ये आशाएँ पूरी हुई हैं परन्तु अधिकतर गहन संकटों के समय निराशा ही हाथ लगी है। यूरोपीय संघ के सदस्य देशों की सामान्य प्रतिक्रिया विदेश नीति सहयोग के रचनातंत्र में सुधार लाकर इन निराशाओं पर विजय पाने की रही है। उदाहरण के लिए जब यूरोपीय राजनीतिक सहयोग इन कामों के लिए अधूरी सिद्ध हुई तो सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति की स्थापना की गई जो धीरे-धीरे काफी जटिल होती गई।

अब यूरोपीय संघ के विदेशी सम्बन्ध अन्तर-सरकारी सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति तथा अधिराष्ट्रीय स्तम्भ के बीच निरन्तर अन्तर-सम्बन्धों की प्रक्रिया द्वारा निर्देशित होते हैं। इसमें कोई शक नहीं कि यूरोपीय संघ के विदेश सम्बन्धों में प्रभावशाली वृद्धि हुई है तथापि प्रभावशाली पात्र की भूमिका निभाने की आशा हमेशा पूरी नहीं हुई। इसका एक कारण यह हो सकता है कि विदेश सम्बन्धों का संचालन करने का रचनातंत्र काफी जटिल हो गया है। इसके अलावा विभिन्न सदस्य देशों द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में संयुक्त स्तर पर मिल कर चलने की पुरानी समस्या में भी कोई सुधार नहीं हुआ है। ऐसा संभव है कि भविष्य में सांझी नीतियाँ निकल कर आँ परन्तु विभिन्न सदस्य देशों द्वारा अपने राष्ट्रीय हितों के संदर्भ में उनमें बाधा डालने की संभावना भी उतनी ही है।

10.8 अभ्यास प्रश्न

- 1) विदेश तथा सुरक्षा नीति को रोम की संधि के अन्तर्गत माँग क्यों नहीं बनाया गया?
- 2) यूरोपीय राजनीतिक सहयोग के विकास के प्रमुख चरण क्या हैं?
- 3) यूरोपीय राजनीतिक सहयोग को मैस्ट्रिक संधि के माध्यम से किस तरह सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति में परिणित किया गया?
- 4) मैस्ट्रिक संधि के बाद सांझी विदेश तथा सुरक्षा नीति प्रक्रिया में हुए परिवर्तनों के संदर्भ में अर्मस्टडम संधि द्वारा किए गए सुधारों तथा सम्पूर्ण प्रक्रिया पर इसके प्रभाव का आकलन कीजिए।
- 5) सांझी यूरोपीय सुरक्षा तथा रक्षा नीति के विकास में सहायता करने वाले कौन से कारक थे।

10.9 संदर्भ तथा कुछ उपयोगी पुस्तकें

पुरुषोत्तम भट्टाचार्य, "पोलिटिकल इंटीग्रेशन इन वेस्टर्न यूरोप : ए स्टडी ऑफ यूरोपियन पोलिटिकल कोओपरेशन", इन अरुण कुमार बनर्जी, (संपा.) *इंटीग्रेशन, डिसइंटीग्रेशन एण्ड वर्ल्ड आर्डर*, कलकत्ता : एलाइड पब्लिशर्स, 1995।

ब्रीदर्टाटॉन, सी. एवं जे. वोगलर, *दि यूरोपियन यूनियन एज ए ग्लोबल एक्टर*, लंदन : राउटलेज, 1999।

जार्ज, स्टीफन एवं इआन बैचे, *पोलिटिक्स इन दी यूरोपियन यूनियन*, ऑक्सफोर्ड : ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, 2001।

ग्नीसोटो, नियोकोलो, (संपा.) ई यू सिक्योरिटी एंड डिफेन्स पॉलिसी – दी फर्स्ट फाइव ईयर्स (1999–2004), पेरिस : ई यू इंस्टीट्यूट ऑफ सिक्योरिटी स्टडीज, अगस्त 2004, <http://www.iss-eu.org/books/5esdpen.pdf> वेबसाइट पर ऑनलाइन पढ़ सकते हैं।)

हॉलैण्ड, मार्टिन, (संपा.) *दी कॉमन फारेन एंड सिक्योरिटी पालिसी* : दी फर्स्ट डिकेड लंदन: कंटीनम, 2005, द्वितीय संस्करण।

न्यूटल, साइमन, *यूरोपियन पोलिटिकल कोआपरेषन*, ऑक्सफोर्ड : क्लेरडोन यूनिवर्सिटी प्रेस, 1992।

न्यूटल, साइमन, *यूरोपियन फारेन पालिसी*, ऑक्सफोर्ड : ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, 2000।

पीटरसन, जे. एवं एच. सजर्सेन, (संपा.) *ए कॉमन फारेन पॉलिसी फॉर यूरोप?*

स्मिथ, करेन ई., "ई यू एक्सटर्नल रिलेणन्स" इन मिखाइल सीनी (संपा.) *यूरोपियन यूनियन पालिटिक्स*, ऑक्सफोर्ड : ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, 2003।