

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

پیامدهای بهار عربی بر سیاست همسایگی

اروپایی و چشم‌انداز آتی

◇ تحلیل ماه: پیامدهای بهار عربی بر سیاست همسایگی اروپایی و چشم‌انداز آتی
بررسی و نظارت: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران -
معاونت پژوهشی
مؤلف: حسن عسگری
تاریخ انتشار: ۹۲/۱/۱۷
تلفن و دورنگار: ۷ - ۸۸۷۰۶۲۰۵
صندوق پستی: ۳۸۴۹ - ۱۵۸۷۵
نشانی اینترنت: www.tisri.org
کلیه حقوق مادی و معنوی این گزارش متعلق به مؤسسه تهران است. تکثیر، انتشار و یا واگذاری آن به دیگران به
هرصورت و بدون اجازه کتبی این مؤسسه مجاز نمی‌باشد.



پیامدهای بهار عربی بر سیاست همسایگی اروپایی و چشم‌انداز آتی

مقدمه

«سیاست همسایگی اروپایی»^۱ یکی از استراتژی‌های کلان و اهرم‌های اتحادیه اروپا در حوزه مناسبات خارجی و سیاست خارجی است که به دنبال همسویی و پیوند کشورهای حوزه شرقی و جنوبی با این اتحادیه و زمینه‌ای برای رفع خط تقسیم و جدایی میان قلمرو آن با دیگر کشورهای اروپایی است. این سیاست شامل کشورهایی است که خواسته غایی آنها این است که روزی یا عضو اتحادیه اروپا شوند (شرق) و یا بطور کلان در همه ابعاد و بویژه ابعاد اقتصادی با اروپا همگراتر نه عضو (جنوب) شوند. سیاست همسایگی اروپایی در سال ۲۰۰۴ با هدف اجتناب از ظهور خطوط تقسیم جدید بین اروپای گسترش یافته و همسایگان آن و همچنین برقراری صلح و ثبات و شکوفایی و امنیت تأسیس گردید. به زعم خاویر سولانا نماینده عالی سابق اتحادیه اروپا در سیاست خارجی و امنیتی مشترک، «سیاست همسایگی اروپایی» با هدف گسترش اتحادیه اروپا ایجاد نگردید، بلکه با هدف توسعه روابط میان اتحادیه اروپایی و همسایگان جدیدش در شرق و جنوب ایجاد شد تا در حد امکان نزدیکی و پیوند میان آنها با اتحادیه اروپا را فراهم نماید. مقاله حاضر بدنبال پاسخ به این سوال اساسی است که بهار عربی چه پیامدهایی را برای سیاست همسایگی اروپایی بدنبال داشته و دارد و چه چشم‌اندازی برای آینده آن متصور است؟

اهداف و اولویت‌های سیاست همسایگی اروپایی

اهداف و اولویت‌های سیاست همسایگی اروپایی، همه حوزه‌ها اعم از سیاسی، اقتصادی، امنیتی و فرهنگی و اجتماعی را شامل می‌شود. به عبارت دیگر، کشورهای همسایه بلافصل

1. European Neighborhood Policy (ENP)



با اتحادیه اروپا، به دلایل امنیتی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی دارای اهمیت خاصی برای اتحادیه می‌باشند. **در حوزه سیاسی** بدنال برقراری دموکراسی پایدار و عمیق، احترام به آزادی‌های اساسی و حقوق بشر، ترویج و تقویت ارزش‌های مشترک، حمایت از دولت‌های پاک، تشویق و توسعه همکاری‌های منطقه‌ای و برقراری روابط خوب همسایگی، تقویت حاکمیت قانون، **در حوزه اقتصادی**، بدنال ایجاد پیوندهای اساسی با اقتصاد اتحادیه، توسعه و تعمیق همکاری‌های اقتصادی، حمل و نقل، مدیریت پایدار منابع طبیعی، تعمیق همگرایی اقتصادی، استقرار اقتصاد بازار، توسعه پایدار، و توسعه همکاری‌های بخشی، توسعه زیر ساخت‌های اقتصادی در زمینه‌های حمل و نقل و انرژی (دسترسی به بازار انرژی و ترانزیت آن) و مبارزه با رشوه و فساد؛ **در حوزه امنیتی**، تلاش برای برقراری صلح و ثبات و امنیت، توسعه همکاری‌های امنیتی، مبارزه با جرایم سازمان یافته و مواد مخدر و پول شویی، مقابله با تروریسم و عدم اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی، مقابله با مهاجرت‌های غیرقانونی، کنترل اقدامات رادیکالی گروه‌های افراطی و حل و فصل مسالمت‌آمیز منازعات موجود در حوزه شرق با استفاده از ابزارهای دیپلماتیک و **در حوزه فرهنگی و اجتماعی** نیز توسعه ارزش‌های مشترک و توسعه روابط فرهنگی و اجتماعی و خلاصه رعایت استانداردهای اروپایی به منظور نزدیک سازی و همسوسازی میان اتحادیه اروپا با کشورهای همسایه شرق و جنوب مهمترین اهداف و اولویت‌های این سیاست می‌باشد. اهدافی که به زعم اشتفان فوئل، کمیسیونر گسترش و سیاست توسعه اروپایی، یک «بازی برد - برد» است. یعنی هم منافع اروپائیان را تأمین می‌نماید و هم منافع کشورهای هدف یعنی همسایه را تأمین می‌نماید.

حوزه جغرافیایی سیاست همسایگی اروپایی

سیاست همسایگی اروپایی شامل دو حوزه و منطقه می‌گردد. یعنی سیاست همسایگی اروپایی ۱۶ کشور را در حوزه جنوب و شرق تحت پوشش قرار می‌دهد که ۶ کشور تحت پوشش سیاست همسایگی شرقی شامل جمهوری‌های ارمنستان، آذربایجان، گرجستان، بلاروس، اوکراین و مولداوی و ۱۰ کشور تحت سیاست همسایگی جنوبی شامل الجزایر، مصر، اسرائیل، اردن، لبنان، لیبی، مراکش، اراضی اشغالی فلسطین، سوریه و تونس است.

1. Sector cooperation



سیاست همسایگی شرقی

به نظر می‌رسد هدف اصلی «سیاست همسایگی شرقی»^۱ بسترسازی و ایجاد زمینه‌های لازم برای کشورها و مناطق همسایه این اتحادیه جهت هماهنگی با ساختارهای اتحادیه اروپا در تمام زمینه‌ها و نهایتاً الحاق آنها که به طور تاریخی در حوزه اروپا بوده‌اند، می‌باشد. اتحادیه اروپایی پس از فروپاشی شوروی سابق با برقراری روابط دیپلماتیک با کشورهای اروپای مرکزی و شرقی ابتدا «موافقتنامه همکاری و مشارکت»^۲ را با کشورهای تازه استقلال یافته این منطقه در دهه ۹۰ امضا نمود. مهمترین اهرم اتحادیه اروپا در آن مقطع برای کمک‌های مالی به این کشورها، نهاد کمک فنی به کشورهای مستقل مشترک المنافع موسوم به "تاسیس"^۳ بود. این اتحادیه سپس با اتخاذ «استراتژی قبل از الحاق» و از طریق همکاری‌های اقتصادی و کمک‌های توسعه‌ای زمینه الحاق این کشورها را به اتحادیه اروپا فراهم نمود و بعد با در پیش گرفتن «سیاست همسایگی اروپایی» بجای «استراتژی قبل از الحاق» اهداف خود را دنبال نمود. سیاست همسایگی شرقی در سال ۲۰۰۹ با برگزاری نشست مشترک سران کشورهای دو منطقه در پراگ با هدف کمک به توسعه اصلاحات در همه زمینه‌ها و همگرایی آنها به اتحادیه اروپا تأسیس گردید.^۴

سیاست همسایگی جنوبی

«سیاست همسایگی جنوبی»^۵ بالغ بر ۱۰ کشور همسایه در بخش جنوبی نظیر الجزایر، مصر، رژیم اسرائیل، اردن، لبنان، لیبی، مراکش، اراضی اشغالی فلسطین، سوریه و تونس را شامل می‌شود. همان اهداف و اولویت‌های سیاست همسایگی شرقی برای جنوب نیز صادق است، با این تفاوت که هدف غایی در سیاست همسایگی جنوبی، همگرایی و نزدیکی بیشتر میان کشورهای این حوزه با سیاست‌های اروپایی بجای عضویت و الحاق، طراحی شد. بعبارت دیگر، مهمترین تفاوت سیاست همسایگی شرقی با جنوبی در این است که کشورهای شرقی

1. Eastern Neighborhood Policy
2. Partnership and Cooperation (PCA)
3. Technical Assistance to the commonwealth of independence State (TACIS)
۴. اتحادیه اروپا در چارچوب سیاست شرق، دارای یک استراتژی مشارکتی با روسیه نیز می‌باشد که به ۴ حوزه مشترک (حمل و نقل، انرژی، مدیریت پایدار منابع طبیعی و کنترل مرزها و مهاجرت) محدود می‌گردد.
5. Southern Neighborhood Policy



می‌توانند در نهایت در صورت ارتقا و برآورده کردن معیارها و استانداردهای اروپایی به این نهاد بپیوندند ولی در سیاست همسایگی جنوبی موضوع الحاق مطرح نیست بلکه نزدیکی بیشتر این کشورها با اهداف و ساختارها و معیارهای اروپایی است. سیاست همسایگی جنوبی با عنوانی نظیر «اتحادیه برای مدیترانه» و یا «مشارکت یورو - مدیترانه‌ای»^۱ که قبلاً به «پروسه بارسلونا»^۲ مشهور بود در سال ۲۰۰۸ تأسیس گردید.

پیامدهای بهار عربی بر سیاست همسایگی جنوبی

وقوع تحولات غافلگیرانه موسوم به بهار عربی یا بیداری اسلامی در همجواری و همسایگی اتحادیه اروپا در حوزه مدیترانه (همسایگی جنوبی) یعنی در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا^۳، این قدرت اروپایی را به نوعی بیش از سایر قدرت‌ها متأثر از خود کرد، هرچند گستره تأثیرات آن از سطح منطقه و اروپا نیز فراتر رفت و سیاست‌های جهان را هم متأثر از خود کرد. بی شک از تحولات منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا می‌توان بعنوان یکی از مهمترین تحولات و بحران‌ها در دهه دوم قرن ۲۱ هم از بعد گستره و سرعت و هم از بعد غافلگیری و غیر قابل پیش بینی بودن یاد کرد و به تعبیری نوعی وقوع «زلزله سیاسی»^۴ در این منطقه بود. لذا وقوع بهار عربی در خاورمیانه و شمال آفریقا مجدداً نشان داد که اتحادیه اروپا با همسایگانش همچنان با چالش‌های جدی و متعدد مواجه است. با وقوع این تحولات و بدلیل افزایش نگرانی‌ها، اتحادیه اروپا مجدداً بر تدوین یک راهبرد منسجم، فعال و جامع به منظور کنترل بحران‌ها و تحولات در سال ۲۰۱۱ تأکید نمود و به همین منظور نقشه راه‌های جداگانه‌ای برای این تحولات در سال‌های ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ ترسیم نمود. ضمن آنکه اعلام کرد، از سال ۲۰۱۴ «ابزار همسایگی اروپایی»^۵ جایگزین سیاست همسایگی اروپایی خواهد شد که سیاست و راهبردی بسیار منعطف، با محوریت سیاست، با شرایط سخت‌گیرانه‌تر همراه با مشوق‌هایی برای بهترین عملکردها خواهد بود.

بهار عربی نوعی آزمایش و تست مهمی برای اتحادیه اروپا و سیاست همسایگی اروپایی بود. انقلاب‌های عربی بدلیل وقوع آن در مناطق پیرامونی و همسایگی جنوب اروپا به همان

1. The Union for the Mediterranean (the Euro-Mediterranean Partnership)
2. Barcelona Process
3. Middle East & North Africa (MENA)
4. Political Earthquake
5. European Neighborhood Instrument (ENI)



میزان که فرصت‌هایی را در ابعاد سیاسی و اقتصادی فراروی اتحادیه اروپا قرار داد، این قدرت اروپایی را با چالش‌های جدی و متعددی در همه حوزه‌ها مواجه کرد. به همان میزان که این انقلاب‌ها و تحولات فرصت‌هایی نظیر امکان استفاده بهتر از فضای سرمایه‌گذاری، ارائه کمک‌های فنی و تکنولوژیک و یا همسو شدن مطالبات و خواسته‌های دموکراتیک مردم منطقه با اهداف سیاسی اتحادیه اروپا را برای اروپائیان فراهم نمود و افق‌های جدیدی را فراروی آنان گشود ولی همچنان این بازیگر بین‌المللی را با چالش‌های مختلف و متعدد نظیر روی کار آمدن احزاب اسلام‌گرا و مردمی، ایجاد سونامی گسترده‌ای از مهاجرت‌های غیرقانونی، رنجش بخاطر نبود دموکراسی، افزایش ناامنی‌ها و گسترش شبکه‌های تروریستی، عدم وجود ساختارهای سیاسی باثبات، نحوه تعامل با مسلمانان (اسلام سیاسی)، تضعیف جایگاه اسرائیل و افزایش قدرت مسلمانان خاصه فلسطینیان، گذار از ساختار دیکتاتوری به دموکراسی و بروز مشکلاتی در حوزه اقتصادی و خاصه انرژی مواجه کرد.

به‌هرحال بدلیل وقوع تحولات و انقلاب‌های عربی در حوزه همسایگی جنوبی، اتحادیه اروپا با تجدید نظر در سیاست‌های خود بجای تمرکز بر دولت‌ها و ساختار قدرت، بیشتر به بازیگران غیردولتی و نهادهای مدنی برای اصلاح ساختارهای سیاسی و ترویج و تشویق دموکراسی و ایجاد حلقه‌ای از کشورهای دموکراتیک با حکومت‌های پاک توجه نموده و با اغتمام از فرصت‌ها، بدنبال رفع تهدیدها و پیامدهای منفی و کاهش مخاطرات و چالش‌ها و تبدیل آنها به فرصت‌ها در جهت تأمین منافع دراز مدت خود می‌باشد. اتحادیه اروپا به غلط که حمایت از دیکتاتورها و حکام مستبد منطقه را تا قبل از تحولات محیط پیرامونی خود در جنوب (بهارعربی) عامل تضمین امنیت خود می‌دانست، با وقوع انقلاب‌های عربی و به منظور عدم عقب ماندن از غافله دموکراسی خواه، اکنون حمایت از قیام‌های مردمی کشورهای منطقه را عامل برقراری ثبات و امنیت خود در حاشیه جنوبی و تضمین جریان امن انرژی از منطقه و تأمین منافع درازمدت خود می‌داند.