

ارزیابی آخرین وضعیت همگرایی در اتحادیه اروپا

در سال ۲۰۰۹ میلادی

(دوره ریاست کشور چک بر اتحادیه)

در ادامه سلسله مباحث اتاق فکر، در تاریخ ۹ تیرماه ۱۳۸۸ آقای هوشنگ کریمی رئیس اداره نهادهای اروپائی وزارت امور خارجه به بهانه پایان دوره ریاست شش ماهه کشور جمهوری چک بر اتحادیه اروپا، به نقد و بررسی آخرین وضعیت روند همگرایی در اروپا در پرتو تحولات اخیر و همچنین تأثیر این تحولات بر نحوه ریاست کشور چک و متقابلاً نقش و جایگاه کشور چک و تأثیر آن بر نوع مدیریت تحولات اتحادیه اروپا در دوره مذکور؛ پرداخت. اهم نکات و مطالب مطروحه از سوی ایشان به شرح ذیل می‌باشد:

الف) در ارتباط با تغییر و تحولات در روند کلی همگرایی در اروپا در دوره پس از جنگ سرد تا نیمه دهه جاری میلادی (۲۰۰۵-۱۹۹۱) می‌توان به چند تحول اساسی و بنیادین که تأثیر شگرف و بسزائی در توسعه روند همگرایی و تکامل اتحادیه اروپائی به سمت یک هویت فراملی متعالی داشتند، اشاره نمود:

۱. اولین گام بلند و تأثیرگذار در مسیر گسترش همگرایی در اروپا، توسعه جغرافیائی و کمی از ۱۲ کشور به ۲۷ کشور (طی سه مرحله) و رسوخ و نفوذ همگرایی از اروپای باختری به شرق و مرکز اروپا و حوزه مدیترانه می‌باشد. موج نخست گسترش اتحادیه در سال ۱۹۹۵ و با الحاق سه کشور اتریش، فنلاند و سوئد و تبدیل جامعه اروپا به

پیش‌نیاز هرگونه ارزیابی و تحلیل شرایط کنونی همگرایی در اروپا و البته نقد و بررسی عملکرد ریاست دوره‌ای اتحادیه (کشور چک)، شناخت و بررسی چهار مقوله ذیل می‌باشد:

الف) بستر همگرایی و روند کلی تحولات مربوط به روند همگرایی ظرف دو دهه اخیر،

ب) تحولات مرتبط و تأثیرگذار بر روند وحدت و همگرایی در اروپا ظرف یکسال اخیر،

ج) تعیین و تبیین جایگاه ریاست دوره‌ای اتحادیه در فرآیند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کلان اتحادیه،

د) وضعیت و شرایط خاص کشور چک به عنوان رئیس دوره‌ای اتحادیه در شش ماه نخست سال جاری میلادی.

اتحادیه اروپا آغاز شد. سپس موج دوم گسترش که به واقع بزرگترین موج در دوره حیات پنجاه ساله همگرایی در اروپا محسوب می‌شود، با اضافه شدن ده عضو جدید به اتحادیه و تبدیل آن به مجموعه ۲۵ کشوری در سال ۲۰۰۴ تحقق یافت. نهایتاً نیز با اضافه شدن دو کشور باقیمانده از بلوک شرق سابق یعنی رومانی و بلغارستان به اتحادیه در سال ۲۰۰۷، اتحادیه با ۲۷ کشور تبدیل به بزرگترین مجموعه اقتصادی همگرا شد. بدین ترتیب مجموعه‌ای که در سال ۱۹۵۷ میلادی با عضویت شش کشور فرانسه، آلمان، ایتالیا، بلژیک، هلند و لوکزامبورگ و تحت عنوان جامعه اقتصادی اروپا، شکل گرفته و به مرور ظرف سه دهه با افزوده شدن انگلیس، ایرلند، دانمارک (در سال ۱۹۷۳) و سپس اسپانیا، یونان و پرتغال در دهه ۱۹۸۰ به مجموعه‌ای ۱۲ عضوی تبدیل شده بود؛ ناگهان در جهشی چشمگیر ظرف ۱۵ سال بیش از دو برابر ابعاد خود به توسعه جغرافیائی و کمی دست یافت. موضوعی که به مرور زمان خود به معضل و چالشی فراروی اتحادیه اروپا تبدیل شد و منجر به بحران کاهش مقبولیت و اعتبار اتحادیه اروپا نزد افکار عمومی مردم قاره گردید.

۲. دومین تحول بزرگ و عمده در فرآیند همگرایی اروپائی، تلاش جهت نیل به وحدت تمام عیار اقتصادی از طریق اتحاد پولی و مالی میان اعضای اتحادیه و به جریان افتادن پول واحد اروپائی (یورو) در اول ژانویه سال ۲۰۰۲ میلادی بود. موضوعی که بدون تردید می‌توان آن را با توجه به ارزش، اهمیت و تأثیرات تعیین کننده آن در مسیر فعلی و آینده روند همگرایی در اروپا، بزرگترین تحول و دستاورد همگرایی ظرف نیم قرن اخیر تلقی نمود. این تحول از آن رو واجد اهمیت بسیاری است که به اعتقاد متفکران علم سیاست و نظریه‌پردازان علم همگرایی منطقه‌ای، شرط قطعی بقا و موفقیت هرگونه

تجمع‌گرایی منطقه‌ای وحدت پولی و مالی میان اعضای آن است. در واقع با علم به این شرط اساسی بود که ۹ کشور عضو جامعه اقتصادی اروپا در سال ۱۹۷۴ میلادی تصمیم گرفتند تا آخر دهه ۷۰ به نوعی سیاست مشترک در حوزه مسائل پولی - مالی و اقتصادی دست یابند امری که تا ۲۵ سال پس از آن به دلایل عدیده سیاسی، اقتصادی و به خصوص مهیا نبودن شرایط بین‌المللی و عدم تطبیق آن با نظام بین‌المللی حاکم، امکان تحقق نیافت.

۳. حرکت به سمت تعمیق و توسعه همگرایی از سطح به عمق اتحادیه و گسترش همگرایی به سطوح سیاسی، امنیتی و حتی نظامی از طریق:

- تعیین راهبرد مشترک سیاسی و امنیتی (مانند راهبرد امنیتی ۲۰۰۳ اتحادیه) و تعیین هماهنگ کننده ضدترور از سوی اتحادیه

- تعیین و ایجاد سمت نماینده عالی سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه (خاویر سولانا) از سال ۱۹۹۹،

- ایجاد نیروهای واکنش سریع به استعداد ۶۰ هزار نفر،
- توسعه سریع مناسبات با دیگر قدرت‌های جهانی و منطقه‌ای مانند آمریکا، روسیه، چین، ژاپن و مجموعه‌های منطقه‌ای از قبیل آسه آن و غیره.

۴. به رغم روند پرشتاب و نسبتاً موفق همگرایی در دهه ۱۹۹۰ و نیمه نخست دهه جاری میلادی و با وجود توفیقات اتحادیه از جهت توسعه کمی و گسترش جغرافیائی، تعمیق نسبی همگرایی به سطوح سیاسی و امنیتی و به خصوص توفیق در زمینه وحدت اقتصادی و به گردش درآمدن ارز واحد اروپائی؛ مع‌الوصف از نیمه دهه اول هزاره سوم میلادی اتحادیه با چالش جدی در داخل کشورهای عضو و میان اعضا، در سطح منطقه‌ای و همچنین در عرصه بین‌المللی مواجه شد که به شدت این

روند وحدت‌طلبی و همگرایی اروپائی را تحت تأثیر خود قرار داد. از جمله تأثیرات مهم تحولات ذکر شده، تشدید شکاف میان جناح آتلانتیکی و جریان اروپاگرا و تقسیم اروپا به اروپای قدیم در مقابل اروپای جدید و افزایش بی‌اعتمادی و بحران مشروعیت در میان افکار عمومی مردم و شهروندان اروپائی می باشد:

- اولین حادثه مهمی که تأثیرات عمیقی بر روند همگرایی در اروپا، در اولین سال هزاره سوم میلادی، برجای گذارد. واقعه یازده سپتامبر بود که متأثر از شرایط بین‌المللی، فضای حاکم بر اتحادیه اروپا نیز به شدت امنیتی شد. این درحالی است که اتحادیه برای پاسخگویی به چنین شرایط غامضی فاقد ساختار و سازوکار تعریف شده‌ای بود.

- واقعه عظیم دیگری که نظام بین‌الملل و قدرت‌ها و بازیگران آن از جمله اتحادیه اروپا را عمیقاً متأثر نمود، جنگ و اشغال عراق توسط آمریکا، بدون حضور و مشارکت اروپا و با مخالفت قدرت‌های بزرگ و اصلی قاره یعنی فرانسه و آلمان، بود. این واقعه نیز شکاف آتلانتیکی میان اروپا و آمریکا را از یک سو و شکاف میان اعضای اتحادیه (به خصوص اعضای جدید و قدیم) را تعمیق بخشید.

- متأثر از این شرایط بین‌المللی و حاد و امنیتی شدن فضای حاکم بر جامعه جهانی، جریانات و گرایش‌های دست راستی بعضاً افراطی در کشورهای اروپائی به شدت تقویت شد و باعث روی کار آمدن احزاب و دولت‌های دست راستی در اغلب کشورهای اروپائی گردید. با تقویت این جریانات که مشخصه‌های اصلی آن تأکید بر ناسیونالیسم، مخالفت با نهادهای فراملی و گرایش‌های نژادپرستانه و بیگانه‌ستیزی بود؛ تمایل عمومی به سمت اتحادیه اروپا حتی در میان کشورهای بنیانگذار یعنی آلمان، فرانسه و هلند نیز کاهش چشمگیری یافت.

- با این پیشینه بود که در سال ۲۰۰۵ واقعه‌ای شگرف و تأثیرگذار رخ داد و آن رأی منفی مردم فرانسه و هلند به همه‌پرسی قانون اساسی جدید اتحادیه بود که انتظار می‌رفت پس از تصویب جایگزین قانون اساسی اولیه موسوم به معاهده ۱۹۵۷ رم گردد. اما رأی منفی فرانسه و هلند، گرچه امری مسبوق به سابقه بود و قبلاً دانمارک و ایرلند در همه‌پرسی مشابه به پیمان‌های ماستریخت و نیس رأی منفی داده بودند؛ اما رأی منفی دو کشور مؤسس اتحادیه که به اروپاگرایی شدید شهرت دارند، ضربه سختی بر اعتبار و جایگاه اتحادیه هم در میان مردم و کشورهای اروپائی و هم در سطح جهان وارد آورد. بحران بی‌اعتباری که با وجود نزول از سطح یک قانون اساسی تمام عیار به یک پیمان بین‌الدولی (معاهده لیسبون) کماکان ادامه دارد.

چهار واقعه فوق، مجموعاً سبب تشدید و تعمیق شکاف‌ها و چالش‌های درون اتحادیه گردید از جمله شکاف شمال- جنوب، شکاف شرق و غرب اروپا، شکاف اروپای جدید و قدیم، شکاف آتلانتیکی و کانتیننتال و شکاف‌ها و چالش‌های فرهنگی و قومی و نژادی.

ب) در ارتباط با تحولات مهم یکسال اخیر در صحنه بین‌المللی که روند همگرایی در اروپا را متأثر نمود باید گفت:

علاوه بحران‌ها و حوادث کلان فوق‌الذکر، در یک سال گذشته نیز چند واقعه مهم بین‌المللی نیز رخ داده که بر اتحادیه اروپا، نهادها و سیاست‌های آن و عملکرد ریاست دوره‌ای مؤثر بوده است. در این رابطه می‌توان به خصوص به بحران‌ها و حوادث اشاره نمود که تأثیر زیادی بر اروپا برجای نهاد:

۱. بحران قفقاز و جنگ روسیه و گرجستان

۲. بحران انرژی و قطع صدور گاز روسیه به اروپا از طریق اوکراین که برای سومین سال پیاپی در ژانویه سال ۲۰۰۹ نیز مجدداً رخ داد و بخشی از اروپا را با بحران قطع و کاهش گاز مواجه ساخت.

۳. بحران مالی و پولی جهانی که از آمریکا آغاز و دامنه و گستره آن بیشتر کشورهای اروپائی را در بر گرفته است. این بحران علاوه بر تضعیف قابل توجه یورو، برای اولین بار ظرف ۷ سال اخیر باعث رشد فزاینده بی اعتمادی نسبت به این پول و کارآمدی نظام واحد اقتصادی اروپا گردید و شکاف میان کشورهای اروپائی را تشدید نمود.

۴. واقعه چهارم، برخلاف سه اتفاق قبلی جنبه مثبت و مؤثری در کمک به اروپای بحران زده داشت و آن روی کار آمدن دموکرات‌ها و دولت جدید به رهبری اوباما در آمریکا و رها شدن اروپا از شر نومحافظه‌کاران آمریکائی بود که باعث ترمیم نسبی شکاف و چالش آتلانتیکی و افزایش همگرایی دوسوی اقیانوس اطلس گردید.

ج) در رابطه با جایگاه ریاست دوره‌ای در ساختار کلان تصمیم و سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا باید اضافه کرد:

ریاست دوره‌ای اتحادیه، صرفاً حلقه‌ای از نظام مدیریتی و تصمیم‌گیری بسیار گسترده و پیچیده اتحادیه اروپا محسوب می‌شود و نقش ریاست دوره‌ای اتحادیه در مقایسه با نهادهای اساسی و ساختارهای ثابت مانند شورای اتحادیه (شورای وزیران و شورای سران) به عنوان رکن اصلی سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری اتحادیه، دبیرخانه شورا (که ریاست آن برعهده سولانا می‌باشد)، کمیسیون اروپا (به عنوان بازوی اجرائی و قوه مجریه اتحادیه) و پارلمان اروپائی؛ چندان تعیین کننده نمی‌باشد. به علاوه به مرور زمان و ظرف دو دهه اخیر با اضافه شدن کشورهای کوچک و بی تجربه به اتحادیه و ریاست نوبه‌ای آنها، عملاً نقش ریاست دوره‌ای به شدت افول

نموده و کم‌رنگ شده است. افزون بر این ریاست دوره‌ای و کارکرد آن، تاحد زیادی متأثر از جایگاه کشور عهده‌دار ریاست در سلسله مراتب قدرت می‌باشد و برای نمونه ریاست دوره‌ای قدرتی مانند انگلیس و فرانسه قابل قیاس با کشورهای کوچک و کم اثری مانند جمهوری چک و قبرس نمی‌باشد.

د) عامل چهارم که ریاست دوره‌ای کشور چک و کارکرد آن را در دوره شش ماهه ریاست این کشور تحت‌الشعاع خود قرار داد، اوضاع داخلی این کشور بود که مجموعاً به لحاظ سیاسی، وضعیت مبهم و بی‌ثباتی داشت. در این دوره که اولین تجربه ریاست کشور چک محسوب می‌شد، این کشور با بحران سیاسی داخلی و رأی عدم اعتماد مجلس به دولت مواجه شد و درمیان دوره ریاست دولت این کشور سرنگون و دولت موقتی جایگزین آن گردید. به علاوه مخالفت رئیس جمهور طرفدار آمریکای این کشور (واسلاو کلاوس) با اتحادیه اروپا و روند همگرایی در اروپا نیز مزید بر علت شده و دوره ریاست این کشور را مجموعاً تبدیل به ضعیف‌ترین دوره‌های ریاست در سال‌های اخیر نمود. ضعف مدیریتی این کشور در دوره ریاست بر اتحادیه به گونه‌ای بود که شرکای اروپائی آن لب به انتقاد گشودند. نخست وزیر ایتالیا مدیریت چک بر اتحادیه را در وضعیت اتوپایل^۱ و بدون مدیریت توصیف کرد. وزیر خارجه دانمارک نیز گفته بود کشوری که خود در داخل با مشکل مواجه است چگونه می‌تواند رهبری اتحادیه اروپا را برعهده بگیرد.

با این توصیف، دوره ریاست چک عملکرد قابل قبولی از خود نشان نداد و کارنامه قبولی نگرفت هرچند بخش عمده‌ای از این وضعیت ناشی از شرایط کلان

1. AUTO – PILOT

وضعیت کنترل اتوماتیک هواپیما بدون نیاز به خلبان

بین‌المللی و تحولات یک دهه اخیر بود که اتحادیه اروپا و روندهای همگرایی را تحت تأثیر بازدارنده خود قرار داده‌اند. با این همه ریاست دوره‌ای کشور چک، موافقان وحدت اروپائی را متقاعد نمود تا هرچه سریع‌تر زمینه عملیاتی شدن پیمان لیسبون را مهیا نمایند تا از مصیبت ریاست دوره‌ای شش ماهه به خصوص توسط کشورهای ضعیف اروپائی جلوگیری گردد. این دوره ریاست، به علاوه

جایگاه کشورهای درجه دوم اروپائی و ضعف‌های ساختاری آنها را برملا ساخت و برنقش و جایگاه تعیین کننده قدرت‌های اصلی و نهادها کلیدی اتحادیه اروپا تأکیدی دوباره نمود.

هوشنگ کریمی

اداره نهادهای اروپائی

وزارت امور خارجه