

راهبرد جدید اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی و گذار از قدرت هنجاری به بازیگر عمل‌گرا

علیرضا کوهکن^۱

لیلا کریمی^۲

رویکرد اتحادیه اروپایی به آسیای مرکزی طی سه دهه گذشته با تحولات فراوانی همراه بوده است. راهبرد جدید اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی (می ۲۰۱۹) در مقایسه با راهبرد پیشین (مارس ۲۰۰۷) دارای ویژگی‌هایی است که تحت تأثیر تغییر نگرش جهانی اتحادیه اروپایی در خصوص اعمال حاکمیت بیرونی تنظیم شده است. پرسش اصلی مقاله این است که «راهبرد اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی از بدو استقلال جمهوری‌های این منطقه تا به امروز چه تغییری کرده است و چرا؟» در پاسخ این فرضیه به آزمون گذاشته شده است که «راهبرد اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی به تدریج با فاصله گرفتن از اعمال حاکمیت بیرونی ارزش‌های اروپایی در آسیای مرکزی به سمت حاکمیت بیرونی معیارهای فنی و کمک به تاب‌آوری جمهوری‌های این منطقه برپایه عمل‌گرایی با هدف انتفاع بیشتر در حرکت است. دلیل این دگرگونی، واکنش منفی حکومت‌های آسیای مرکزی در برابر صدور ارزش‌های اروپایی و کاهش بهره‌مندی این اتحادیه از منافع موجود در منطقه در مقایسه با سایر بازیگران است.» مقاله حاضر از نوع توصیفی-تحلیلی (کیفی) بوده و در فرایند تحلیل یافته‌ها از روش‌شناسی استنباطی استفاده شده است. چارچوب نظری حاکم بر این مطالعه را دوگانه قدرت هنجاری اروپا در برابر دستورکار مرکز‌زدایی تشکیل می‌دهد. یافته‌های مقاله نیز با فرضیه مقاله هم‌سو هستند.

واژگان کلیدی: آسیای مرکزی، اروپامحوری، تاب‌آوری، حاکمیت بیرونی اتحادیه اروپایی، عمل‌گرایی اصولی، قدرت هنجاری اروپا.

^۱ نویسنده مسئول، استادیار روابط بین‌الملل، دانشگاه علامه طباطبائی.

Email:koohkan@atu.ac.ir

^۲ دانش‌آموخته کارشناسی ارشد مطالعات منطقه‌ای از دانشگاه علامه طباطبائی.

Email:leilakarimi288@yahoo.com

- این مقاله علمی _ پژوهشی می‌باشد. تاریخ دریافت ۹۸/۷/۱ و تاریخ پذیرش ۹۸/۸/۲۷

مقدمه

اتحادیه اروپایی و دولت‌های آسیای مرکزی هر دو محصول دوره گذار پس از جنگ سرد به‌شمار می‌آیند و مناسبات میان این دو بازیگر به موازات تلاش جداگانه هر یک از آنها برای تبدیل شدن به موجودیت‌هایی نیرومندتر در عرصه بین‌المللی تقویت شده است. در اوایل دهه ۹۰ میلادی، میان اتحادیه اروپایی و آسیای مرکزی به‌دلیل تمرکز هر دو طرف بر نهادسازی داخلی، ارتباط چندانی وجود نداشت که البته به‌سرعت تغییر کرد. از یک‌سو، اتحادیه اروپایی چه در هنگام تأسیس و چه بلافاصله پس از شکل‌گیری، فرآیندهای داخلی عمیقی را پیمود که از جمله دستاوردهای آن می‌توان به پیدایش "سیاست خارجی و امنیتی مشترک"^۱ (پذیرفته‌شده در پیمان تأسیس اتحادیه اروپا موسوم به پیمان ماستریخت ۱۹۹۲)^۲ و تأسیس سمت‌ها و نهادهایی همچون نماینده عالی اتحادیه اروپا در سیاست خارجی و امور امنیتی^۳ (پیمان آمستردام ۱۹۹۷)^۴ و "سرویس اقدام خارجی اتحادیه اروپایی"^۵ (۱ دسامبر ۲۰۱۰) با هدف پیاده‌سازی سیاست خارجی این اتحادیه اشاره کرد. از سوی دیگر، توسعه نهاد دولت در آسیای مرکزی نیز به کشورهای این منطقه اجازه داد تا مناسبات خود را نه تنها با همسایگان بلافصل‌شان، بلکه فراتر از آن با کل جهان توسعه دهند.

اتحادیه اروپایی از چشم‌انداز آسیای مرکزی شریکی ارزشمند محسوب می‌شود زیرا در عین حالی که به‌طور ذاتی یک قدرت بزرگ سنتی با نیت جاه‌طلبانه برای سلطه بر منطقه نیست، اما در نقش یک شریک بازرگانی مهم و نیز یک منبع مؤثر فناوری و کمک ظاهر شده است (Cornell and Starr, 2019:5). اتحادیه اروپایی نوپا از بدو استقلال جمهوری‌های آسیای مرکزی در عین تمرکز بر ساختارسازی اروپایی با آنها همراه بوده است. اتحادیه اروپایی طی این دوره به‌عنوان بزرگ‌ترین اهداکننده کمک‌های مالی به منطقه، نقش مهمی در پشتیبانی از حاکمیت و استقلال جمهوری‌های آسیای مرکزی ایفا نمود و به آنها کمک کرد تا نظام‌های اجتماعی-اقتصادی جدید خود را بسازند، بنیان‌های حکمرانی و قانون‌گذاری را ایجاد کنند و راهبردها و برنامه‌های پیشرفت در جهت توسعه پایدار را تدوین

^۱ Common Foreign and Security Policy (CFSP)

^۲ Maastricht Treaty of 1993

^۳ High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR/VP)

^۴ Treaty of Amsterdam of 1997

^۵ European External Action Service (EEAS)

نمایند (Burian, 2019:27). مساعدت‌ها و مشارکت‌های اتحادیه اروپایی در کنار تلاش همسایگان آسیای مرکزی باعث شد تا ثبات منطقه در عین مواجهه با چالش‌های سهمگین جدید و نیز به‌جامانده از دوران شوروی تا حد زیادی حفظ شود.

با این‌همه، اتحادیه اروپایی برای بیش از یک دهه فاقد راهبردی مدون و مشخص در قبال آسیای مرکزی بود و به همین جهت نیز مناسبات کشورهای منطقه با اتحادیه اروپایی تا ابتدای هزاره سوم میلادی در مقایسه با بازیگرانی همچون روسیه و ترکیه، توسعه‌یافته تلقی نمی‌شد. تقویت تدریجی روابط اتحادیه اروپایی-آسیای مرکزی از زمان صدور مجموعه اسناد راهبردی اتحادیه اروپایی در خصوص مساعدت به کشورهای پسا شوروی در سال ۲۰۰۲ قابل ردیابی است (Cornell and Starr, 2019:6). از آن زمان تا به امروز این روابط در حالی رو به رشد بوده است که نه آسیای مرکزی در اولویت سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا قرار داشته و نه جمهوری‌های آسیای مرکزی به‌طور عمده مایل یا قادر به ایجاد روابط راهبردی با این اتحادیه بوده‌اند.

اتحادیه اروپایی در مقایسه با ایالات متحده، روسیه، چین و برخی بازیگران منطقه‌ای به‌جز در حوزه بازرگانی، لزوماً یک بازیگر اصلی در آسیای مرکزی به‌ویژه به‌لحاظ امنیتی به‌شمار نمی‌آید (Peyrouse, 2017:2). اتحادیه اروپایی چه به‌لحاظ لفظی و چه از نظر عملی خود را به‌طور عمده از مشکلات سیاسی و امنیتی موجود در آسیای مرکزی دور نگاه داشته و سیاست‌های مبتنی بر کسب منافع را نسبت به منطقه و به‌ویژه منابع انرژی نهفته در آن دنبال کرده است. آسیای مرکزی نزد اتحادیه اروپایی در مقایسه با جنوب شرق اروپا، بالکان و قفقاز جنوبی از اولویت پایین‌تری برخوردار است تا جایی که کشورهای آسیای مرکزی را به‌مثابه "همسایگان همسایگان^۱" فهم می‌کند و بدین ترتیب آنها را به‌طور ضمنی در حاشیه "سیاست همسایگی اروپایی^۲" مورد ملاحظه قرار می‌دهد (Winn and Gänzle, 2019:2-20).

سیاست همسایگی اروپایی، ابزار سیاست خارجی اتحادیه اروپایی در قبال همسایگان آن است که در سال ۲۰۰۳ از سوی رومانو پرودی^۳، رئیس وقت کمیسیون اروپا^۴ با هدف

^۱. Neighbours of Its Neighbours

^۲. European Neighbourhood Policy (ENP)

^۳. Romano Prodi

^۴. European Commission

جلوگیری از ایجاد اصطکاک و مناقشات احتمالی ناشی از گسترش اتحادیه اروپایی و به قصد تقویت رفاه، ثبات و امنیت برای تمام همسایگان این اتحادیه تهیه و تنظیم شد و در سال بعد به اجرا درآمد (فاطمی صدر و حکمت‌نژاد، ۱۳۹۶: ۱۷۸؛ حکمت‌نژاد و رضانی، ۱۳۹۴: ۵۰). در ۷ می ۲۰۰۹ نیز با امضای اعلامیه مشارکت شرقی^۱ از سوی کشورهای شرقی عضو سیاست همسایگی اروپایی شامل ارمنستان، جمهوری آذربایجان، گرجستان، بلاروس، مولداوی و اوکراین در شهر پراگ، چارچوب جدیدی برای همکاری اتحادیه اروپایی با همسایگان شرقی آن ایجاد شد (ربیعی، ۱۳۸۹: ۲۷). با اینکه جمهوری‌های آسیای مرکزی در هیچ‌یک از سازوکارهای همکاری اتحادیه اروپایی با دولت‌های غیر عضو این اتحادیه مشارکت ندارند، تصویب نخستین راهبرد رسمی اتحادیه اروپایی در قبال آسیای مرکزی از سوی شورای اتحادیه اروپایی^۲ تحت عنوان "اتحادیه اروپایی و آسیای مرکزی: راهبرد مشارکت نوین"^۳ در ۳۱ مارس ۲۰۰۷ نشانه تغییر نسبی در بی‌علاقگی و بی‌تفاوتی این اتحادیه راجع به آسیای مرکزی بود (Tulun, 2019:5).

چندین عامل در تغییر نگرش بروکسل نسبت به آسیای مرکزی نقش داشتند؛ از جمله افزایش توجه اروپا به آسیای مرکزی پس از جنگ افغانستان، گسترش اتحادیه اروپایی به شرق اروپا، مشکلات فزاینده در روابط اتحادیه اروپایی-روسیه و به‌ویژه نگرانی اروپا در خصوص امنیت انرژی در پی جنگ ۲۰۰۳ عراق. در حقیقت، علاقه اولیه اتحادیه اروپایی برای حضور در منطقه به میزان زیادی ریشه در موضوع امنیت انرژی دارد و آسیای مرکزی فرصت‌هایی برای عرضه منابع جدید انرژی ارائه می‌کرد. به همین جهت نیز راهبرد مشارکت نوین اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی به‌شدت بر امنیت انرژی تمرکز داشت (Boonstra, 2019:2). به‌لحاظ رسمی، سند مذکور منافع راهبردی اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی را تحت دو مفهوم ثبات و امنیت دسته‌بندی کرده بود که شامل توسعه صلح‌آمیز و دموکراتیک، پایبندی به حقوق بشر و حاکمیت قانون و رونق اقتصادی برای جمهوری‌های آسیای مرکزی و متنوع‌سازی شرکای بازرگانی و مسیرهای تأمین انرژی برای اعضای این اتحادیه می‌شد. در این سند همچنین آمده بود که «اتحادیه اروپایی به‌شدت بر این باور است که تقویت تعهد کشورهای آسیای

^۱. Eastern Partnership (EaP)

^۲. Council of the European Union

^۳. The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership

مرکزی به حقوق بین‌الملل، حاکمیت قانون، حقوق بشر و ارزش‌های دموکراتیک و نیز اقتصاد بازار، امنیت و ثبات در آسیای مرکزی را ارتقا خواهد بخشید و بدین ترتیب کشورهای منطقه را به شرکایی قابل‌اطمینان برای اتحادیه اروپایی با علایق و اهداف مشترک تبدیل خواهد نمود» (EUC, 2007:4).

راهبرد ۲۰۰۷ چندین بار مورد بازبینی قرار گرفت؛ تا اینکه به دنبال تحولات در منطقه و نظام بین‌الملل به تدریج به ابزاری منسوخ و ناکارآمد برای پی‌گیری منافع اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی تبدیل شد. اعضای اتحادیه با گذشت یک دهه از تدوین آن به این نتیجه رسیدند که زمان طراحی یک راهبرد جدید هم‌خوان با ژئوپلیتیک منطقه‌ای و جهانی به سرعت در حال تغییر و منطبق با بسترهای داخلی آسیای مرکزی و سرزمین‌های هم‌جوار آن فرا رسیده است. در این راستا، سرویس اقدام خارجی اتحادیه اروپایی در ۱۵ می ۲۰۱۹ راهبرد جدیدی را تحت عنوان "اتحادیه اروپایی و آسیای مرکزی: فرصت‌های جدید برای مشارکت مستحکم‌تر"^۱ با هدف بازتعریف سیاست منطقه‌ای اتحادیه اروپا در پرتو ژئوپلیتیک تحول‌یافته آسیای مرکزی ارائه نمود (EC, 2019).

راهبرد جدید اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی به‌طور شگفت‌انگیزی بر محور مسایلی امنیتی سخت تدوین شده است. با این حال، راهبرد مذکور برپایه هر دو رویکرد الف) واقع‌گرایانه با هدف دستیابی به اهداف سیاست عملی^۲ مانند توسعه مسیرهای بازرگانی، متنوع‌سازی عرضه انرژی و امنیت منطقه‌ای و ب) دستورکار سیاست نرم برای ترویج تعهدات بیشتر در زمینه‌های آموزش، بهداشت، مرزها و جامعه مدنی استوار است. دلیل این دوگانگی را باید در درک متفاوت کشورهای عضو اتحادیه اروپایی از منافع خود در آسیای مرکزی جستجو کرد. آلمان، ایتالیا و فرانسه به‌طور ویژه از رویکرد فایده‌گرایی^۳ در قبال آسیای مرکزی برپایه همکاری‌های زیرساختی، اقتصادی و انرژی حمایت می‌کنند؛ درحالی‌که تأکید کشورهای اروپای شمالی به‌طور عمده بر ترویج دستورکارهای مبتنی بر ارزش‌های اروپایی از جمله دموکراسی، حقوق بشر، آزادی‌های فردی و لیبرالیسم سیاسی است (Prandin, 2019).

¹. The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership

². Realpolitik

³. Utilitarianism

راهبرد جدید نشان از بلوغ سیاست خارجی اتحادیه اروپایی به مثابه یک بازیگر جهانی دارد. این راهبرد همچنین نشان‌دهنده درک دقیق‌تر اتحادیه اروپایی از منطقه و واقعیت‌ها و آرمان‌های متفاوت پنج کشور واقع در آن است. در این راهبرد، اتحادیه اروپایی به‌صراحت بیان می‌دارد که به مسیرهای ملی، آرمان‌ها و منافع هر یک از شرکای آسیای مرکزی خود احترام می‌گذارد (Bossuyt, 2019). در حالی که تأکید راهبرد ۲۰۰۷ اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی بر حکمرانی خوب با تمرکز بر حاکمیت قانون، رعایت حقوق بشر و ارزش‌های جهان‌شمول بود و طی یک دهه پیش از آن نیز رهبران اروپایی رویای اصلاحات سیاسی و اقتصادی در این منطقه را دنبال می‌کردند (Kassenova, 2019:1).

با این همه، نه تنها اصلاحات سیاسی و اقتصادی به‌طور مشخص جایگاهی در رویکرد جدید اتحادیه اروپایی ندارد، بلکه به‌جای حکمرانی خوب بر سه اولویت به‌هم‌پیوسته و متقابلاً قوام‌بخش شامل مشارکت برای تاب‌آوری^۱، مشارکت برای رونق^۲ و همکاری بهتر با یکدیگر^۳ تأکید دارد (EC, 2019). دلیل این امر، تبعیت راهبرد ۲۰۱۹ اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی از "راهبرد جهانی سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپایی"^۴ (ژوئن ۲۰۱۶) است که با دوری نسبی از آرمان‌گرایی اروپایی برای ایجاد جهانی مبتنی بر ارزش‌های لیبرالیستی غرب بر تاب‌آوری دولت‌ها و جوامع در برابر چالش‌های داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی تمرکز دارد. علاوه بر این، شورای اروپا در اکتبر ۲۰۱۸ در پاسخ به ابتکار کمربند و راه^۵ چین و حضور فزاینده این کشور در اروپا و مناطق هم‌جوار آن از طرح "پیوند اروپا و آسیا: بلوک‌سازی به‌واسطه راهبرد اتحادیه اروپایی"^۶ با هدف اتصال ژاپن و کشورهای آسیای جنوب شرقی با اروپا رونمایی کردند که پیاده‌سازی آن بدون مشارکت جمهوری‌های آسیای مرکزی امکان‌پذیر نیست.

در این شرایط، اتحادیه اروپایی با گذار از رویکرد آرمان‌گرایانه اعمال "حاکمیت بیرونی"^۷ ارزش‌های اروپایی در آسیای مرکزی از طریق فشار بر دولت‌های منطقه در جهت

^۱. Partnering for Resilience

^۲. Partnering for Prosperity

^۳. Working Better Together

^۴. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy

^۵. Belt and Road Initiative (BRI)

^۶. Connecting Europe and Asia: Building blocks for an EU Strategy

^۷. External Governance

انطباق خود با هنجارها، استانداردها، معیارها و شیوه‌های غربی حاکمیت خوب و تعهد به ترویج حاکمیت قانون، دموکراسی و حقوق بشر به "عمل‌گرایی مبتنی بر اصول"^۱ روی آورده است که تاب‌آوری دولت‌ها و جوامع منطقه در برابر مشکلات متعدد سیاسی، اقتصادی، زیست‌محیطی و غیره را هدف قرار می‌دهد. مقاله حاضر بر آن است تا با دنبال نمودن خط سیر رویکرد اتحادیه اروپایی به آسیای مرکزی از بدو تأسیس این اتحادیه تا زمان تدوین راهبرد ۲۰۱۹ به چیرستی و چرایی تغییرات پدیدآمده در آن دست یابد.

بر این اساس، پرسش اصلی مقاله این‌گونه مطرح شده است که «راهبرد اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی از بدو استقلال جمهوری‌های این منطقه تا به امروز چه تغییری کرده است و چرا؟» در پاسخ این فرضیه به آزمون گذاشته شده است که «راهبرد اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی به تدریج با فاصله‌گرفتن از اعمال حاکمیت بیرونی ارزش‌های اروپایی در آسیای مرکزی به سمت حاکمیت بیرونی معیارهای فنی و کمک به تاب‌آوری جمهوری‌های این منطقه بر پایه عمل‌گرایی با هدف انتفاع بیشتر در حرکت است. دلیل این دگرگونی، واکنش منفی حکومت‌های آسیای مرکزی در برابر صدور ارزش‌های اروپایی و کاهش بهره‌مندی این اتحادیه از منافع موجود در منطقه در مقایسه با سایر بازیگران است.»

چارچوب نظری حاکم بر مطالعه حاضر را دوگانه قدرت هنجاری اروپا^۲ در برابر دستورکار مرکززدایی^۳ (گذار از رویکرد اروپامحوری^۴ و تحمیل ارزش‌ها و هنجارهای غربی در مواجهه با کشورهای غیر غربی) تشکیل می‌دهد. قدرت هنجاری اروپا در بطن خود تداعی‌کننده مفهوم حاکمیت بیرونی اتحادیه اروپایی است و پیامد دستورکار مرکززدایی نیز عمل‌گرایی ناشی از اندیشه فایده‌گرایی است که تاب‌آوری در کشورهای هدف را به‌منظور انتفاع از آنها تشویق می‌کند. مقاله حاضر از نوع توصیفی-تحلیلی (کیفی) بوده و در فرایند تحلیل یافته‌ها از روش‌شناسی استنباطی استفاده شده است.

^۱ Principled Pragmatism

^۲ Normative Power Europe (NPE)

^۳ Decentring Agenda

^۴ Eurocentrism/Eurocentric

چارچوب مفهومی

نظریه قدرت هنجاری^۱ به مفهوم‌سازی نقش هنجارها، قواعد، ارزش‌ها و استانداردهایی اختصاص دارد که در سطح جهانی مطرح است. برخی تحلیلگران و نویسندگان، اروپا را فاقد توانایی نقش‌آفرینی در این حیطة می‌پندارند در حالی که قدرت هنجاری و ارزشی اتحادیه اروپایی از دیدگاه برخی دیگر از آنها به‌مثابه نیرویی مؤثر در صحنه جهانی عمل می‌کند (ثمودی، ۱۳۹۶: ۴). با این‌همه، فارغ از بحث رد یا تأیید هر کدام از این دو دیدگاه، نظریه قدرت هنجاری هم‌سو با تشکیل اتحادیه اروپایی و نهادهای قوام‌بخش آن به‌ویژه اتحادیه اقتصادی اروپا^۲ تدوین یافته است.

اتحادیه اروپایی محصول توافق اروپایی‌ها در فضای پسا جنگ سرد برای غلبه بر مفهوم وستفالیایی دولت-ملت بوده و نمونه‌ای منحصربه‌فرد از حکمرانی ترکیبی فراملی^۳ با سرشت قانونی مبتنی بر اصول دموکراسی، حاکمیت قانون، حقوق بشر و عدالت اجتماعی به‌شمار می‌آید. چیستی اتحادیه اروپایی را خاستگاه، ساختار و سرشت قانونی این اتحادیه تعریف می‌کند که به نوبه خود تعیین‌کننده چگونگی رفتار و موضع‌گیری اتحادیه اروپایی در برهم‌کنش‌های بین‌المللی است. این رفتارها و مواضع علاوه بر بازنمایی نقش و هویت بین‌المللی اتحادیه اروپایی به‌مثابه اثر آرمانی^۴ قدرت هنجاری اروپا نیز قابل شناسایی هستند (Manners, 2002: 236-238).

بر این پایه، مفهوم قدرت هنجاری اروپا به‌مثابه تلاش‌های اتحادیه اروپایی برای عرضه قوانین، استانداردها، ارزش‌ها و نهادهای خود به کشورهای غیر عضو در پیرامون اروپا در نظر گرفته می‌شود. تا آنجا که به مقاله حاضر بازمی‌گردد، هنجار به‌مثابه فهم بین‌الذهانی که منافع و هویت بازیگران را شکل می‌دهد، انتظارات را ایجاد می‌نماید و نیز رفتار مناسب را تجویز می‌کند، قابل درک است (Björkdahl, 2002: 15). با توجه به تعریف بالا از هنجار، مفهوم "منافع"^۵ برای موضوع مورد بحث در این مقاله ضروری است. منافع باید به‌مثابه تمام

^۱ Normative Power Theory

^۲ European Economic Community (EEC)

^۳ Transnational Hybrid Governance (THG)

^۴ Ideational Impact

^۵ Interest

اولویت‌های راهبردی، اقتصادی و سیاسی فارغ از بار معنایی هنجاری که می‌تواند برای یک بازیگر داشته باشد، فهم شود (Cenciarelli, 2017:5).

اگرچه بر طبق نظر برخی نویسندگان، اهداف هنجاری و منافع راهبردی لزوماً با یکدیگر در تضاد نیستند (Tocci, 2008:15)، اما برخی دیگر بر دوگانگی آشتی‌ناپذیر بین این دو تأکید دارند. در این میان، ریچارد یانگز^۱ (2004:421) از نویسندگان دسته دوم معتقد است، ملاحظات سیاست خارجی اتحادیه اروپایی را علایق راهبردی و نه هنجارها شکل می‌دهند. وی برای نمونه به شیوه‌گزینشی این اتحادیه در اعمال تحریم‌های مرتبط با نقض حقوق بشر علیه برخی کشورها اشاره می‌کند و از آن به‌عنوان "خردگرایی مبتنی بر امنیت"^۲ نام می‌برد که در تقابل با اظهارات هنجاری رسمی مقام‌های اروپایی قرار دارد.

با این‌همه، اتحادیه اروپایی برای اغلب نویسندگان علاقه‌مند به مباحث هنجاری در روابط بین‌الملل، یک نمونه مطالعاتی جذاب به‌شمار می‌آید. هدلی بول^۳ (1982: 150-153) از نظریه‌پردازان اصلی مکتب انگلیسی روابط بین‌الملل^۴ (نظریه جامعه بین‌الملل^۵)، اتحادیه اقتصادی اروپا را واجد شرایط "قدرت مدنی"^۶ می‌داند. فرانسوا دوشین^۷ (1973: 19-20)، روزنامه‌نگار بریتانیایی و تحلیلگر سیاسی یکپارچگی اروپا، قدرت مدنی اتحادیه اقتصادی اروپا را به‌مثابه تعهد اروپا به بهره‌گیری از روش‌های مدنی به‌جای روش‌های نظامی اعمال نفوذ بر کشورهای دیگر تعریف کرده و آن را در اشکال مسئولیت‌پذیری و اقدام جمعی، برابری اجتماعی مشترک، رواداری و عدالت صورت‌بندی می‌کند.

فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و پایان جنگ سرد، بحث در مورد قدرت هنجاری منطقه‌ای و جهانی اتحادیه اروپا را به سطحی جدید رساند. به موازات مسئله جنگ و صلح، سیر تکاملی جهانی‌سازی نیز موضوعاتی همچون حقوق بشر، برابری اقتصادی، ترویج دموکراسی، مداخلات بشردوستانه، تغییرات جهانی آب‌وهوا و غیره را به معرض نمایش گذاشت. همه این تغییرات موجب شد تا اتحادیه اروپایی حوزه‌های کلیدی سیاست خارجی

¹. Richard Youngs

². Security-Predicated Rationalism

³. Hedley Bull

⁴. English School of International Relations

⁵. Theory of International Society

⁶. Civil Power

⁷. François Duchêne

خود را بر پایه هنجارهای اخلاقی بین‌المللی مندرج در منشور ملل متحد تعریف نماید و چنین سیاستی را در راستا هدف حمایت از ارزش‌های دموکراتیک، حمایت از حقوق بشر و تضمین حکمرانی خوب در سطح جهانی دنبال کند. از آن زمان به بعد بود که ایده "قدرت هنجاری" اتحادیه اروپایی بر مطالعات اروپایی سایه افکند (Savorskaya, 2015:68). به این معنی که اتحادیه اروپا به جای تمرکز بر ابزارهای قدرت سخت برای تأثیرگذاری بر دیگر بازیگران منطقه‌ای و جهانی، تأکید خود را بر ارزش‌ها و هنجارهایی گذاشته است که مبنای غیرمادی و نرم‌افزارانه دارند (صدیق، ۱۳۹۷: ۱۰۲۲).

قدرت هنجاری اروپا در بطن خود ایده اروپامحوری را می‌پروراند و بر همین اساس، صدور ارزش‌های اروپایی به سراسر جهان و به‌ویژه سرزمین‌های هم‌جوار خود را توجیه می‌کند (Müller, 2019:2). ایده اروپامحوری نیز به نوبه خود مفهوم حاکمیت بیرونی اتحادیه اروپا را تقویت می‌کند که به معنای تعمیم بخش‌هایی از مجموعه مقررات حقوقی داخلی اتحادیه اروپا^۱ به دولت‌های غیر عضو بدون چشم‌انداز (فوری) عضویت با تمرکز بر فرآیندهای نهادی اشاعه هنجار و گذار سیاسی است (Lavenex and ..., 2009: 794; Lavenex, 2004:683). قدرت بازار اتحادیه اروپایی و تنظیم مقررات فراملی از سوی این نهاد، مهم‌ترین عوامل پذیرش اسلوب و قواعد حکمرانی اتحادیه اروپایی از جانب کشورهای غیر عضو به‌شمار می‌آیند که یا در نتیجه مشروط‌سازی مستقیم (به‌واسطه شروط منعقد در موافقت‌نامه‌ها) یا از طریق برون‌سازی^۲ غیر مستقیم اعمال می‌شوند (Schimmelfennig, 2012:656).

با همه توضیحاتی که درباره قدرت هنجاری و حاکمیت بیرونی اتحادیه اروپایی داده شد، باید در نظر داشت که این دو مفهوم نیز همانند بسیاری از مفاهیم سیاسی دیگر محصول زمان و مکان خود هستند و نباید از آن توقع حضور و نقش‌آفرینی یکسان در همه دوران‌ها و مکان‌ها را داشت. در واقع، سیاست با مکان شروع می‌شود و پندار غربی سیاست نیز از یک مکان خاص و نگرانی‌های ساکنان آن منتج شده است (Therborn, 2006:509) و بنابراین، برای همیشه قابل تعمیم به سایر دولت‌ها نیست. بر این پایه، رویکردهای مذکور، اگرچه در ابتدای تأسیس اتحادیه اروپایی با استقبال برخی از حکومت‌ها به‌ویژه در کشورهای تازه‌استقلال‌یافته از شوروی مواجه شدند، اما در ادامه واکنش‌های منفی زیادی را در میان

1. Acquis Communautaire

2. Externalization

نخبگان سیاسی و جوامع به‌طور عمده سنتی پسا شوروی برانگیختند. در چنین شرایطی بود که مطالعات اروپا به‌سمت دستورکار مرکززدایی گرایش پیدا کرد و به‌تدریج نگاه سیاستمداران اروپایی را نیز به‌سمت خود جلب نمود.

دستورکار مرکززدایی در محور آن دسته از چارچوب‌های تحلیلی قرار دارد که چشم‌اندازها و طبقه‌بندی‌های ادراکی را برای پرده‌برداری از پویایی‌ها و واقعیت‌های فراتر از طبقه‌بندی‌های مسلط غربی و اروپایی به‌کار می‌بندند (Keukeleire and Lecocq, 2018:4). مرکززدایی به‌مثابه یک واقعیت عینی و مستمر نه‌تنها با انکار رهبران اروپایی مواجه نشده است، بلکه بعضاً با استقبال نیز همراه بوده است. دلیل این امر، هزینه‌های بالای اروپامحوری و بروز ضدیت‌هایی علیه اروپا در جوامع غیر غربی است که پیامدهای آن برخلاف اهداف حاکمیت بیرونی اتحادیه اروپایی خواهد بود.

راهبرد جهانی سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپایی که در ۲۸ ژوئن ۲۰۱۶ به‌مثابه راهنمایی جدیدی برای کنش بیرونی اتحادیه اروپایی در نشست رهبران این اتحادیه در بروکسل به‌تصویب رسید، نمونه‌ای بارز از تغییر رویکرد اتحادیه اروپایی از اروپامحوری و حاکمیت بیرونی به مرکززدایی و لحاظ‌نمودن ارزش‌های محوری دولت‌های دیگر در مواجهه با آنها محسوب می‌شود (Lecocq and Keukeleire, 2018:431). این سند، تلاش اتحادیه اروپایی برای افزایش تاب‌آوری دولت‌های غیر غربی در برابر مشکلات متعدد زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی را در اولویت قرار داده و در واقع، آن‌را جایگزین تمرکز بر پیاده‌سازی ارزش‌های بنیادین اروپایی نموده است (Tocci, 2019:2-3). این رویکرد جدید را می‌توان ذیل مفهوم عمل‌گرایی مبتنی بر اصول مورد تحلیل قرار داد: کنش فایده‌مند در عین رعایت اصول. با اینکه در این رویکرد همچنان بر حفظ اصول تأکید می‌شود، اما اولویت با عمل‌گرایی و سودمندی است. آسیای مرکزی نیز همچون دیگر کشورهای پسا‌کمونیستی طی سال‌های اخیر این تغییر عمده در اولویت سیاست خارجی اتحادیه اروپایی را به‌خوبی تجربه نموده که چیستی و چرایی آن در ادامه به بحث گذاشته شده است.

رویکرد هنجاری اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی

دهه ۹۰ میلادی با ویژگی فقدان کلی یک سیاست ملموس از سوی اتحادیه اروپایی در قبال آسیای مرکزی قابل توصیف است و تنها پیوندهای ابتدایی بین برخی نهادهای این

اتحادیه و دولت‌های آسیای مرکزی برقرار بود. در حقیقت، رهبران اتحادیه اروپایی نوپا حتی در دوران ضعف روسیه و حاکمیت دیدگاه‌های یوروآتلانتیک‌گرایی بر این کشور نیز کماکان جانب احتیاط را در روابط خود را با مسکو رعایت می‌کردند و به همین دلیل اتحادیه اروپایی حاضر نبود که رقابت ژئوپلتیک در اوراسیای مرکزی موجب تیرگی روابط با روسیه به‌مثابه سومین شریک تجاری و مهم‌ترین تأمین‌کننده نیاز انرژی (نفت و گاز) اروپا شود (زرگر و صیاد، ۱۳۹۵: ۱۸۴). البته این بی‌توجهی یا بی‌علاقگی اولیه اتحادیه اروپایی برای حضور در آسیای مرکزی به‌طور عمده معطوف به موضوع‌های نظامی، امنیتی و سیاسی بود، هرچند در عرصه‌های اقتصادی و انرژی نیز گام‌های مؤثری اتخاذ نکرد.

طی این دوران، کمیسیون اروپا -به‌مثابه بانی اصلی تنظیم اسناد سیاسی اتحادیه اروپایی- برخی ابتکارها را برای نزدیکی با آسیای مرکزی هدایت کرد، اما آن‌گونه که در ابتدا انتظار می‌رفت، مؤثر واقع نشدند. در سال ۱۹۹۳، اتحادیه اروپایی طرح ایجاد راه‌گذر ترابری اروپا-قفقاز-آسیا^۱ (تراسیکا) را در جریان کنفرانس وزاری ترابری دولت‌های آسیای مرکزی و قفقاز جنوبی در بروکسل مطرح کرد. با اینکه تراسیکا در ابتدا با وعده‌های زیادی برای کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز جنوبی همراه بود، اما در ادامه از سطح انتظارات آن کاسته شد و مساعدت‌های اتحادیه اروپایی به کمک فنی برای ۶۰ طرح و مبلغ ۱۲۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری مالی محدود شد و بنابراین بسیاری از طرح‌ها مسکوت ماند (Cornell and Starr, 2019:5). برنامه حمل‌ونقل بین‌دولتی نفت و گاز (اینوگیت)^۲ ابتکار دیگری بود که در سال ۱۹۹۶ بین اتحادیه اروپایی و برخی دولت‌های حاشیه دریای سیاه و دریای خزر و همچنین همسایگان آنها به‌منظور هماهنگی سیاست انرژی و بازارهای انرژی میان اعضا به اجرا درآمد (سازمند و کویانی‌فر، ۱۳۹۷: ۹۲)، اما در نهایت در سال ۲۰۱۶ خاتمه یافت (Cornell and Starr, 2019:5).

با اینکه طرح‌های مذکور تلاش‌های مهمی بودند که به توسعه نسبی روابط میان اتحادیه اروپایی و کشورهای آسیای مرکزی کمک کرد، اما کماکان در حوزه سیاسی این احساس وجود داشت که آسیای مرکزی نزد رهبران اروپا تنها یک منطقه دوردست و فاقد اولویت برای اتحادیه اروپایی تلقی می‌شود. همچنین این باور نزد حکومت‌ها و جوامع آسیای مرکزی

^۱. Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia (TRACECA)

^۲. Interstate Oil and Gas Transportation to Europe (INOGATE)

شکل گرفته بود که بسیاری از مقام‌ها اتحادیه اروپایی و کشورهای عضو به‌طور ضمنی آسیای مرکزی را به‌مثابه حیاط خلوت روسیه در نظر می‌گیرند و بنابراین تمایلی به حضور جدی در آن ندارند. این وضعیت در دهه آتی به‌طور قابل‌توجهی تغییر کرد. به‌گونه‌ای که قدرت‌های اروپایی ضمن تشدید روابط سیاسی خود را با کشورهای آسیای مرکزی به‌دنبال حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، توجه خود را به چالش‌های امنیتی این منطقه معطوب نمودند (کولایی، ۱۳۸۴: ۴). علاوه بر این با تغییر مرکز ثقل اتحادیه اروپایی از مدیترانه به‌سمت شرق در پی جذب اعضای جدید از میان کشورهای پساکمونیستی، تعامل با همسایگان جدید این اتحادیه و نیز همسایگان همسایگانش بیش از پیش ضرورت پیدا کرد (Nitoiu and Sus, 2019:7). دستیابی به منابع جدید انرژی نیز بر انگیزه اتحادیه اروپایی برای نقش‌آفرینی بیشتر در آسیای مرکزی افزود. حمله ایالات متحده به عراق در سال ۲۰۰۳ و کاربرد سلاح انرژی از سوی روسیه علیه اوکراین در سال ۲۰۰۶، بر تلاش‌های اتحادیه اروپایی برای تنوع‌بخشیدن به منابع واردات گاز طبیعی خود افزود که به‌طور طبیعی به افزایش علاقه رهبران اروپایی به ذخایر انرژی منطقه دریای خزر و به‌ویژه ترکمنستان و قزاقستان منجر شد (Cornell and Starr, 2019:23).

این عوامل همگی در تهیه نخستین سند راهبردی اتحادیه اروپایی برای آسیای مرکزی در سال ۲۰۰۷ تحت عنوان "اتحادیه اروپایی و آسیای مرکزی: راهبرد مشارکت نوین" نقش داشتند. سند مذکور با این توصیف آغاز می‌شود، آسیای مرکزی در تقاطع مهم راهبردی بین دو قاره واقع شده است و پیشینه‌ای بس طولانی در به‌هم رساندن اروپا و آسیا دارد. این سند، اولویت‌هایی را برای فعالیت‌های دیپلماتیک و کمک به توسعه با هدف کلی دستیابی به صلح، دموکراسی و رونق در منطقه تعریف می‌کند. ابتکارهای پیشنهادی برای رسیدن به این هدف در سند مذکور تحت هفت اولویت اصلی (۱) حقوق بشر، حاکمیت قانون، حکمرانی خوب و دموکراسی‌سازی؛ (۲) سرمایه‌گذاری برای آینده: جوانان و آموزش؛ (۳) ترویج توسعه اقتصادی، بازرگانی و سرمایه‌گذاری؛ (۴) تقویت پیوندهای انرژی و حمل‌ونقل؛ (۵) پایداری زیست‌محیطی و آب؛ (۶) مقابله با تهدیدها و چالش‌های مشترک؛ و (۷) پل‌سازی: گفت‌وگوی میان‌فرهنگی گروه‌بندی شده بود (EUC, 2007:7-17).

راهبرد مشارکت نوین، اولویت اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی را به حیطة "حقوق بشر، حاکمیت قانون، حکمرانی خوب و دموکراسی‌سازی"^۱ اختصاص داده بود. در این سند آمده بود که برای پیاده‌سازی این اولویت، گفت‌وگوی حقوق بشری لازم است، اما در شرایط واقعی به‌طور عمده بر ابتکار حاکمیت قانون اتحادیه اروپا تمرکز دارد و در ادامه به ابتکارهای ویژه‌ای که از سوی هر کشور به رسمیت شناخته می‌شود، اشاره شده بود. اتحادیه اروپا تحت این اولویت پیشنهاد حمایت از کارشناسان نهادهای دولتی آسیای مرکزی و نیز مشارکت آنها در آموزش، پشتیبانی از اصلاحات قانونی و افزایش همکاری با کمیسیون ونیز شورای اروپا^۲ را داده بود.

اولویت دوم سند مذکور نیز به‌طور غیر مستقیم در راستا اهداف بلندمدت حقوق بشری و دموکراسی‌سازی اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی تدوین شده بود، آنجا که راهبرد اتحادیه اروپایی دامنه وسیعی از آموزش جوانان با هدف دستیابی به تحصیلات ابتدایی و عالی را هدف قرار می‌دهد. سومین حوزه تمرکز این سند با فاصله‌گرفتن از اهداف هنجاری اتحادیه اروپایی به "ترویج توسعه اقتصادی، بازرگانی و سرمایه‌گذاری"^۳ در کشورهای آسیای مرکزی معطوف بود. عمده هدف اتحادیه اروپایی در این اولویت، وارد ساختن جمهوری‌های آسیای مرکزی به سازمان تجارت جهانی^۴ تعیین شده بود. علاوه بر این، اتحادیه اروپا متعهد شد تا نقش کشورهای آسیای مرکزی را تحت ابتکارهای تراسیکا و اینوگیت توسعه دهد. اولویت چهارم با عنوان "تقویت پیوندهای انرژی و حمل‌ونقل"^۵ در وهله نخست به حمایت از ایجاد بازار یکپارچه انرژی آسیای مرکزی و نیز توسعه انرژی‌های پایدار و تجدیدپذیر اختصاص

^۱. Human Rights, Rule of Law, Good Governance and Democratization

^۲. کمیسیون ونیز شورای اروپا (Council of Europe's Venice Commission) نهاد مشورتی شورای اروپا در حوزه حقوق اساسی و متشکل از کارشناسان مستقل ۶۲ کشور عضو از جمله قزاقستان و قرقیزستان است (VC, 2019).

^۳. Promotion of Economic Development, Trade and Investment

^۴. World Trade Organization (WTO)

^۵. در آن زمان از میان کشورهای آسیای مرکزی تنها قرقیزستان به عضویت سازمان تجارت جهانی درآمد بود. تاجیکستان در مارس ۲۰۱۳ و قزاقستان در نوامبر ۲۰۱۵ به عضویت پذیرفته شدند و ازبکستان کماکان در حال پیمودن مسیر عضویت است. در این میان، ترکمنستان تا کنون درخواستی برای عضویت در این سازمان ارائه نداده است (Pomfret, 2019: 204).

^۶. Strengthening Energy and Transport Links

داشت. این راهبرد همچنین بازسازی خطوط لوله موجود و ایجاد خطوط لوله جدید هم در داخل منطقه و هم به سمت اروپا را برجسته می‌ساخت. با این حال، بخش مذکور به طرز شگفت‌انگیزی در تأکید خود بر ارتباط زیرساخت انرژی آسیای مرکزی با اروپا ضعیف عمل کرده بود.

"پایداری زیست‌محیطی و آب"^۱، اولویت پنجم این راهبرد بود که به شدت بر ارتقا همکاری در زمینه مدیریت آب، مایه حیات و بستر اختلاف در آسیای مرکزی، تمرکز داشت. اولویت ششم به "مقابله با تهدیدها و چالش‌های مشترک"^۲ اشاره داشت، اولییتی که بر نوسازی مدیریت مرزی، مبارزه با تجارت مواد مخدر و جرایم سازمان‌یافته و به‌ویژه به برنامه مدیریت مرزی اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی (بومکا)^۳ متمرکز بود. این راهبرد همچنین بر مبارزه علیه فساد و نیز مبارزه با تجارت تسلیحات از اروپا به افغانستان تأکید می‌کرد و از ایجاد یک مرکز ویژه مبارزه با مواد مخدر در شهر دوشنبه سخن می‌گفت. این راهبرد به‌ویژه دره فرغانه^۴ را با توجه به وضعیت پیچیده مرزی بین قرقیزستان، تاجیکستان و ازبکستان در محور نگرانی‌های ناشی از خشونت‌های مبتنی بر مواد مخدر قرار می‌داد. آخر از همه، اما نه کم‌اهمیت‌تر از موارد بالا، اولویت هفتم راهبرد مذکور به موضوع مهم "پل‌سازی: گفت‌وگوی میان‌فرهنگی"^۵ می‌پرداخت. با اینکه این مورد خیلی کلی به نظر می‌آید، اما در تأکید بر میراث رواداری و تنوع مذهبی آسیای مرکزی از اهمیت بالایی برخوردار بود. این اولویت، "اندیشه اسلامی رواداری و میانه‌روی راجع به اصول سکولار نهادی"^۶ را به‌مثابه نماد کشورهای آسیای مرکزی در نظر می‌گرفت و اتحادیه اروپایی را ترغیب می‌کرد تا این موضوع را در روابط خود با این منطقه لحاظ نماید (Cornell and Starr, 2019:32-33).

راهبرد مشارکت نوین به دنبال تطبیق منافع مادی اتحادیه اروپایی (برحسب مثال، امنیت انرژی) با تلاش‌ها در جهت تقویت دموکراسی و حقوق بشر در این منطقه بود. رویکرد هنجاری اتحادیه اروپایی در قبال آسیای مرکزی به روشنی از فراخوانی دولت‌های آسیای

¹ Environmental Sustainability and Water

² Combating Common Threats and Challenges

³ Border Management Program in Central Asia (BOMCA)

⁴ Ferghana Valley

⁵ Building Bridges: Inter-Cultural Dialogue

⁶ Moderate and Tolerant Islamic Thinking Respecting the Constitutional Secular Principle

مرکزی در راهبرد ۲۰۰۷ این اتحادیه برای پیوستن به طرح‌هایی مانند "ابتکار حاکمیت قانون اتحادیه اروپا"^۱ و "گفت‌وگوی حقوق بشری"^۲ به‌مثابه ابزارهای اصلی پیاده‌سازی حاکمیت بیرونی این اتحادیه در کشورهای پسا شوروی قابل استحصال است. در این خصوص، راهبرد مشارکت نوین اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی بر پایه الگوی "سیاست همسایگی اروپایی" و پیامدهای این سیاست برای همسایگان شرقی اروپا، یعنی "مشارکت شرقی"، طرح‌ریزی شده بود (Fenton, 2014:171).

راهبرد مشارکت نوین آسیای مرکزی نیز همچون مشارکت شرقی با مقدمه‌ای در خصوص چندجانبه‌گرایی شروع می‌شود که مشوق "منطقه‌سازی"^۳ میان پنج کشور آسیای مرکزی است. با این حال، روابط میان اتحادیه اروپایی و کشورهای آسیای مرکزی در عمل بر پایه اصول دوجانبه‌گرایی تحکیم می‌یابد. آنها همچنین بر سر اهداف و اولویت‌های سیاسی گوناگونی که برای تنظیم روابطی همچون بهبود امنیت انرژی تعیین‌کننده است به توافق رسیدند. از این رو راهبرد ۲۰۰۷ آسیای مرکزی را نیز همچون مشارکت شرقی می‌توان به‌مثابه ادامه فرآیند داخلی نهادینه‌سازی در نظر گرفت که به واسطه پویایی‌های دیوان‌سالاری درون کمیسیون اروپا و نیز میراث سیاست‌های به‌آزمون گذاشته شده گسترش اتحادیه اروپایی در قبال نزدیک‌ترین همسایگان خود، مورد تأکید قرار گرفته بودند. از این چشم‌انداز، راهبرد مشارکت نوین یک راهبرد به‌معنای متعارف این واژه نبود چراکه بیش از پرداختن به اهداف و تعهدات واضح و متناسب، منافع ویژه اتحادیه اروپایی در منطقه آسیای مرکزی را به نمایش می‌گذاشت (Kassenova, 2016:1). در حقیقت، راهبرد ۲۰۰۷ اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی را تا حد زیادی می‌توان به‌مثابه دستورالعمل اجرایی پیاده‌سازی حاکمیت بیرونی این اتحادیه در مناطق هم‌جوار در حوزه‌های حقوق بشر، دموکراسی و بازار آزاد تلقی کرد.

با این‌همه، راهبرد ۲۰۰۷ در اروپایی مآب کردن^۴ سیاست داخلی دولت‌های آسیای مرکزی که در برابر ترویج دموکراسی، رژیم‌های حقوق بشر غربی و گفتمان‌های مشترک سیاسی نفوذناپذیر بودند با شکست مواجه شد. به همین جهت، اهداف اتحادیه اروپایی در

^۱ EU Rule of Law Initiative

^۲ Human Rights Dialogue

^۳ Region-Building

^۴ Europeanize

آسیای مرکزی به تدریج از اشکال حاکمیت بیرونی ارزش‌ها و هنجارهای اروپایی-غربی به سمت تلاش برای ارتقا عمل‌گرایانه منافع مادی (بیشتر اقتصادی) این اتحادیه و حفظ امنیت داخلی کشورهای اروپایی حول مسایلی مانند مرزها، مهاجرت و مبارزه با تروریسم گرایش یافت. از این رو، برهم‌کنش‌های اتحادیه اروپایی با آسیای مرکزی در ادامه به‌طور عمده بر پایه الگوی تعاملی سیاست‌گذاری و نه گفت‌وگوها و ایده‌های مشترک بنا گردید.

رویکرد عمل‌گرایانه اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی

ده سال پس از تکوین راهبرد اتحادیه اروپایی در قبال آسیای مرکزی، شورای اروپا در ژوئن ۲۰۱۷ روندی را با هدف تدوین راهبردی تازه برای این منطقه تا سال ۲۰۱۹ آغاز کرد. برای این منظور، کمیسیون اروپا گفت‌وگوها و تبادل نظرهای مشترکی را با پارلمان اروپا و شورای اروپا تنظیم نمود که سرانجام در ۱۵ می ۲۰۱۹ به ارائه راهبردی بازبینی‌شده و نوشته تحت عنوان "اتحادیه اروپایی و آسیای مرکزی: فرصت‌های جدید برای مشارکت مستحکم‌تر"^۱ منجر شد.

راهبرد ۲۰۰۷ اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی ۱۲ سال پیش اتخاذ شده بود و گذشت زمان بسیاری چیزها را هم در اتحادیه اروپایی و هم در آسیای مرکزی و نیز کل نظام بین‌الملل تغییر داده بود. به‌ویژه از دو تحول تازه می‌توان سخن گفت. نخست، تمایل ازبکستان به توسعه روابط حسنه با همسایگان خود فرصتی برای اتحادیه اروپایی فراهم می‌کند تا ابعاد منطقه‌ای راهبرد خود در آسیای مرکزی را تقویت کند. دوم، اتحادیه اروپایی با تمرکز ایالات متحده بر استفاده از قدرت سخت به‌طور روزافزونی خود را به‌مثابه ارتقادهنده بین‌المللی هنجارها و ارزش‌های غربی همچون دموکراسی و حقوق بشر به‌ویژه در مناطق اقتدارگرایی همچون آسیای مرکزی تنها می‌یابد (Boonstra, 2018:2). در این شرایط، اصرار اتحادیه اروپایی بر پیاده‌سازی ارزش‌های بنیادین خود در آسیای مرکزی به‌دلیل برانگیختن حساسیت حکومت‌ها و بعضاً جوامع این منطقه معادل کاهش بهره‌مندی اروپا از مزایای مادی رابطه با جمهوری‌های آسیای مرکزی در مقایسه با دیگران بازیگران خواهد بود. بی‌شک در جهان پیچیده امروز و رقابت نزدیک قدرت‌ها با یکدیگر این گزینه نمی‌توانست

^۱. The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership

بیش از این از سوی اعضای اتحادیه اروپایی دنبال شود. در حقیقت، همین ملاحظات بود که ضرورت تغییر راهبرد اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی را ایجاب کرد، راهبردی که اولویت‌های آن در عمل سال‌ها پیش جابه‌جا شده بود و راهبرد ۲۰۱۹ تنها بر آنها صحه گذاشت و رسمیت بخشید.

راهبرد جدید اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی با آهنگی مثبت‌تر در مقایسه با سند پیشین آغاز شد. یعنی در حالی که احتمال مواجهه راهبرد ۲۰۰۷ با چالش‌های روزافزون از همان ابتدا به گونه‌ای محسوس پیش‌بینی می‌شد، راهبرد جدید با خوش‌بینی همراه بود (Cornell and Starr, 2019:37). در واقع، نکته جالب اینجاست که اغلب کارشناسان و تحلیلگران روابط اتحادیه اروپایی-آسیای مرکزی، خوش‌بینی را ویژگی راهبرد واقع‌بینانه ۲۰۱۹ و نه راهبرد خوش‌بینانه/آرمان‌گرایانه ۲۰۰۷ می‌دانند.

این سند با خاطرنشان ساختن "رابطه دیرینه مبتنی بر منافع دوجانبه مستحکم"^۱ میان دولت‌های آسیای مرکزی و اتحادیه اروپایی آغاز می‌شود و از سطح بی‌سابقه همکاری میان آنها سخن به میان می‌آورد. راهبرد ۲۰۱۹ بر ایجاد فرصت‌های جدید در این مناسبات تأکید می‌کند و هم به روند اصلاحات در منطقه و هم به نقاط عطف در همکاری منطقه‌ای در آسیای مرکزی اشاره دارد. در حالی که راهبرد جدید رویکردی رو به جلو در قبال این روابط اتخاذ می‌کند، اما نسبت به سند ۲۰۰۷ کم‌حجم‌تر است. به جای هفت اولویت به‌طور واضح تعریف‌شده، راهبرد ۲۰۱۹ از سه اولویت به‌هم‌پیوسته و به‌طور متقابل قوام‌بخش شامل مشارکت برای تاب‌آوری، مشارکت برای رونق و همکاری بهتر با یکدیگر برخوردار است (EC, 2019).

راهبرد ۲۰۱۹ سپس به اولویتی پیونددهنده تحت عنوانی به‌طور متقابل مهیج و دست‌یافتنی می‌پردازد: "سرمایه‌گذاری برای همکاری منطقه‌ای در آسیای مرکزی"^۲. راهبرد فرصت‌های جدید برای مشارکت مستحکم‌تر در مقایسه با راهبرد مشارکت نوین حائز ویژگی‌هایی است که آن را به‌لحاظ توجه به رویکرد عمل‌گرایی برجسته می‌سازد. نخست اینکه، برخلاف راهبرد پیشین که تلاش داشت، مشارکت اتحادیه اروپایی را بیشتر به‌نفع کشورهای آسیای مرکزی در جهت دستیابی به ثبات و رونق در منطقه جلوه دهد، راهبرد ۲۰۱۹ آشکارا برابری منافع را ابراز می‌دارد و به‌دنبال عمل‌گرایی بیشتر در روابط به قصد

^۱. Longstanding Relationship Based Upon Strong Mutual Interests

^۲. Investing in Regional Cooperation within Central Asia

همکاری درون و برون منطقه‌ای است. آسیای مرکزی با توجه به موقعیت جغرافیایی، سهم آن در واردات انرژی کشورهای اروپایی، ظرفیت بازار ۷۰ میلیون سکنه و نیز منافع اتحادیه اروپایی در امنیت منطقه به لحاظ راهبردی، برای اتحادیه اروپایی اهمیت روزافزونی دارد. این راهبرد نشان می‌دهد، انعقاد نسل بعد موافقتنامه مشارکت و همکاری ارتقاء یافته (اپکا)^۱ که نقش بروکسل را به مثابه بازیگر سیاسی خارجی در آسیای مرکزی برجسته می‌سازد به شدت در جهت منافع اتحادیه اروپایی است.^۲ از سوی دیگر با اینکه مباحث هنجاری و ارزشی کماکان در راهبرد جدید اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی به چشم می‌خورد، اما به طور عمده در حد لفاظی باقی مانده‌اند و مسیرهای پیشنهادی برای پیاده‌سازی آنها شفاف نیست. در واقع از آنجاکه شیوه یک‌سویه حاکمیت بیرونی اتحادیه اروپایی تاکنون قادر به تأثیرگذاری بر جوامع و دولت‌های آسیای مرکزی و نیز تأمین منافع اتحادیه اروپایی نبوده در عمل از محورهای اصلی راهبرد ۲۰۱۹ کنار گذاشته شده است.

دومین ویژگی برجسته عمل‌گرایانه راهبرد جدید، تمایل اتحادیه اروپایی برای ایجاد یک "مشارکت غیر انحصاری، جدید و مستحکم‌تر با کشورهای آسیای مرکزی"^۳ است. به نظر می‌رسد، اتحادیه اروپایی به دو دلیل به این مؤلفه جدید علاقه‌مند است: نخست اینکه به بروکسل این امکان را می‌دهد که از چارچوب روابط دوجانبه راهبرد ۲۰۰۷ فراتر رود و منطقه را بهتر در مجموعه چندجانبه ابزارهای نهادی و مالی خود ادغام نماید. در همین راستا، ارجاع چندباره راهبرد ۲۰۱۹ به دیگر مجموعه اسناد راهبردی مربوط به منطقه و جهان نیز در پشتیبانی از ماهیت ترکیبی خط‌مشی جدید اتحادیه اروپایی در قبال آسیای مرکزی مؤثر واقع شده است (Korosteleva and Bossuyt, 2019:2). این اسناد شامل راهبرد جهانی سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپایی (۲۰۱۶)، اجماع جدید اروپایی در مورد توسعه^۴ (۲۰۱۷)، پیوند اروپا و آسیا: بلوک‌سازی به واسطه راهبرد اتحادیه اروپایی

^۱. Enhanced Partnership and Cooperation Agreement

^۲. در سال ۲۰۱۶، قزاقستان نخستین جمهوری آسیای مرکزی بود که یک سند موافقتنامه مشارکت و همکاری ارتقاء یافته (اپکا) را با بروکسل به امضا رساند. این سند با هدف تقویت گفت‌وگوهای سیاسی و ارتقا مبادلات تجاری و سرمایه‌گذاری میان دو طرف به امضا رسید. اتحادیه اروپا هم‌اکنون در حال مذاکره و رایزنی در مورد سندی مشابه با قرقیزستان و ازبکستان است (ایرنا، ۱۶ تیر ۱۳۹۸).

^۳. Stronger, Modern and Non-Exclusive Partnership with the Countries of Central Asia

^۴. New European Consensus on Development

(۲۰۱۸)، افغانستان: راهبرد جدید اتحادیه اروپایی^۱ (۲۰۱۷) و دستور کار ۲۰۳۰ ملل متحد برای توسعه پایدار^۲ (۲۰۱۵) می‌شوند. راهبرد ۲۰۱۹ همچنین به توسعه هم‌افزایی با دولت‌های عضو مشارکت شرقی و نیز افغانستان اشاره دارد و بنابراین به‌طور بالقوه تأثیر اتحادیه اروپایی را منسجم‌تر و گسترده‌تر می‌سازد.

سومین ویژگی برجسته‌ای که نشان از رسوخ رویکرد عمل‌گرایی در راهبرد ۲۰۱۹ اتحادیه اروپایی برای آسیای مرکزی دارد، تأکید این سند بر ضرورت تاب‌آوری دولت‌ها و جوامع آسیای مرکزی است. همان‌گونه که در بخش نظری اشاره شد، تاب‌آوری به‌معنای پایداری دولت‌ها و جوامع در برابر چالش‌ها و بحران‌ها تعریف می‌شود. راهبرد ۲۰۱۹ اتحادیه اروپایی نیز بر آن است تا ظرفیت کشورهای آسیای مرکزی برای مقابله با مشکلات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی را ارتقا بخشد. در این شرایط، فشار بر دولت‌های منطقه برای اعمال هنجارهای اروپایی از جمله حقوق بشر، پیشبرد دموکراسی و حاکمیت قانون با تضعیف حاکمیت آنها بر تاب‌آوری کشورهای منطقه اثر منفی می‌گذارد (Hoffmann, 2010:87-88). عدم تاب‌آوری جمهوری‌های آسیای مرکزی در برابر بحران‌های زیست‌محیطی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی می‌تواند با ایجاد امواج مهاجرت یا گسترش مشکلات زیست‌محیطی و اقلیمی احتمالی، امنیت و رفاه اعضای اتحادیه اروپایی را به مخاطره اندازد.

تاب‌آوری هم مؤلفه مهم راهبرد جدید اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی و هم مفهومی کلیدی در راهبرد جدید سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپایی (۲۰۱۶) محسوب می‌شود. به‌ویژه اینکه راهبرد ۲۰۱۹ متعهد به همکاری با کشورهای آسیای مرکزی برای سبقت‌گرفتن از مشکلات و پرداختن به چالش‌های اصلاحات منطقه‌ای، نوسازی و امنیت است که می‌تواند در صورت تحقق تاب‌آوری به‌مثابه راهی برای افزایش خودسازماندهی و مالکیت محلی در بلندمدت تغییری واقعی در الگوی حکمرانی کشورهای منطقه ایجاد کند. در حقیقت، وعده جذاب خودمدیریتی در راهبرد ۲۰۱۹ جایگزین تأکید راهبرد ۲۰۰۷ بر شکل‌گیری الگوی حکمرانی مبتنی بر ارتقای دموکراسی، حقوق بشر و حاکمیت قانون در کشورهای آسیای مرکزی شد.

¹. Afghanistan: New EU Strategy

². United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development

ویژگی چهارم حتی برجسته‌تر است. اتحادیه اروپایی با آگاهی از نقش تأثیرگذار کشورهای آسیای مرکزی در موازنه پیچیده ژئوپلیتیک منطقه‌ای و جهانی به‌دنبال برقراری پیوند اروپا-آسیا و ایجاد فضای سیاسی و اقتصادی واحد به‌هم‌پیوسته‌ای در اوراسیا بدون حضور روسیه و چین است. برای این منظور، اتحادیه اروپایی طرح بلندپروازنه "پیوند اروپا و آسیا: بلوکسازی به‌واسطه راهبرد اتحادیه اروپایی" را ارائه داده است. طرح مذکور که در سپتامبر ۲۰۱۸ از سوی شورای اروپا به‌تصویب رسید (Gaens, 2019:19)، در عمل به‌مثابه پاسخ اتحادیه اروپایی به ابتکار کمربند و راه^۱ چین و حضور روزافزون این کشور در اروپا و مناطق مجاور آن به‌شمار می‌آید. این طرح، رویکرد اروپا به پیوند را "پایدار، جامع و مبتنی بر قواعد"^۲ توصیف می‌کند. در حالی که به‌طور ضمنی، بر کمبود این ویژگی‌ها در رویکرد پکن برای پیوند میان اروپا و آسیا دست می‌گذارد. آسیای مرکزی در راهبر پیوند اتحادیه اروپایی از جایگاه حائز اهمیت برخوردار است به‌گونه‌ای که سیاست این اتحادیه برای پیوند با آسیا بدون گذار از آسیای مرکزی غیر ممکن خواهد بود. این دقیقاً همان هدفی است که راهبرد ۲۰۱۹ اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی قرار است دنبال کند.

راهبرد ۲۰۱۹ اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی استدلال می‌کند، راهبرد پیوند اتحادیه اروپایی را می‌توان تلاشی جدید با هدف تغییر آسیای مرکزی از طریق تعیین مقررات و تنظیم استانداردها در نظر گرفت. از نظر مفهومی، راهبرد پیوند اتحادیه اروپایی جسورانه‌ترین تلاش اروپا برای شکل‌دادن به اوراسیا از دهه ۹۰ میلادی است. بنابراین جای تعجب ندارد، اتحادیه اروپایی در مرحله کنونی رویکرد خود در قبال آسیای مرکزی، اصلاحات سیاسی و اقتصادی را در اولویت قرار نمی‌دهد. سیاست جدید اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی نیز مانند راهبرد جهانی سیاست خارجی و امنیتی این اتحادیه (۲۰۱۶)، بر تاب‌آوری دولت‌ها و جوامع تأکید دارد که نگرشی کمتر آرمانی و بیشتر واقعی را بروز می‌دهد (Kassenova, 2019:1). از این چشم‌انداز، راهبرد پیوند اتحادیه اروپا هم می‌تواند، تاب‌آوری کشورهای آسیای مرکزی را ارتقا بخشد و هم اینکه انگیزه دولت‌ها و جوامع آنها در استقبال از حضور اتحادیه اروپایی در منطقه را افزایش دهد.

¹. Belt and Road Initiative (BRI)

². Sustainable, Comprehensive and Rules-Based

نقشی که راهبرد پیوند اتحادیه اروپایی برای آسیای مرکزی در نظر گرفته است، هر دو بخش حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای را شامل می‌شود. از آنجاکه بخش حمل‌ونقل جاده‌ای به‌طور عمده برای مسافت‌های متوسط مناسب است، ارتقا پیوند میان کشورهای آسیای مرکزی و اروپا برپایه این بخش تنظیم شده است (EEAS, 2018:5). بنابراین، حمل‌ونقل ریلی برای راهبرد پیوند اتحادیه اروپایی اهمیت بیشتری دارد چراکه هدف اصلی این راهبرد، دستیابی به شرق دور و به‌طور ویژه ژاپن است. نتیجه اینکه، شرایط خاص جغرافیایی آسیای مرکزی، اهمیت مشارکت همزمان کشورهای این منطقه در طرح‌های حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی، راهبرد پیوند اتحادیه اروپایی را دوچندان می‌سازد.

راهبرد پیوند اتحادیه اروپایی با تمرکز بر ارتقا ایمنی راه‌ها، شامل به اشتراک گذاشتن بهترین روش‌ها و مناسب‌ترین راه‌حل‌ها میان بروکسل و دولت‌های آسیای مرکزی به‌منظور کاهش تلفات و صدمات جاده‌ای و تمرکز بر ارتقا ایمنی جاده‌ها نیز می‌شود (EEAS, 2018:5). در حقیقت، رویکرد اتحادیه اروپایی برای پیوند اروپا-آسیا به‌طور جامع تعریف شده است و شامل پیوندهای حمل‌ونقل، شبکه‌های دیجیتال و جریان‌ها و شبکه‌های انرژی نیز می‌شود. ویژگی کل‌گرای راهبرد پیوند اتحادیه اروپایی به اندازه‌ای است که امکان شمول برخی قواعد و اصول هنجاری را نیز دارد. به این معنی که راهبرد مذکور برخی مباحث هنجاری و ارزشی را در قالب رویکردهای عمل‌گرا عرضه کرده است. با این‌همه، جنس این مباحث متفاوت از عناوین معمول هنجاری مانند حقوق بشر و دموکراسی است و بیشتر در حیطه شاخص‌های حکمرانی خوب واقع شده‌اند.

به‌عنوان نمونه، راهبرد پیوند اتحادیه اروپایی عنوان می‌دارد که طرح‌ها باید به‌لحاظ اقتصادی برای شهروندان و جوامع کشورهای عضو مقرون‌به‌صرفه و به‌لحاظ فرهنگی مناسب باشند. آنها باید با استانداردهای بالای زیست‌محیطی مطابقت داشته باشند تا بتوانند پاسخ‌گوی چالش‌های تغییرات اقلیمی و تخریب محیط‌زیست جوامع باشند. آنها باید از استانداردهای بالای شفافیت و حکمرانی خوب برخوردار باشند و صدای افراد تحت تأثیر این طرح‌ها باید شنیده شود. در حوزه پیوندهای دیجیتال نیز تأکید شده است که حقوق بشر و آزادی‌های برخط، شامل داده‌های شخصی باید محافظت شوند (EEAS, 2018:5). مجموعه ابزارهای لازم برای تحقق این رویکرد مبتنی بر قواعدی است که از معیارهای فنی،

مقاله‌نامه‌ها^۱، قواعد و اقدام‌های مورد توافق بین‌المللی که از سوی نهادهای و سازمان‌های بین‌المللی پشتیبانی می‌شوند، پیروی می‌کند (EEAS, 2018:3).

مورد آخر، مستلزم ایجاد مشارکت در سطوح دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی است، ظرفیتی که اتحادیه اروپایی در آن سرمایه‌گذاری زیادی کرده است و به آن افتخار می‌کند. اتحادیه اروپایی طی یک دهه گذشته مذاکرات متعددی با کشورهای آسیایی با هدف انعقاد "موافقت‌نامه مشارکت راهبردی"^۲ انجام داده و در امضای یک موافقت‌نامه مشارکت پیوند با ژاپن موفق عمل کرده است. مذاکرات طرفین بر سر امضای موافقت‌نامه مشارکت راهبردی از سال ۲۰۱۳ آغاز شد و در ۲۵ آوریل ۲۰۱۸ به پایان رسید. امضای این پیمان که با انعقاد یک "موافقت‌نامه مشارکت اقتصادی"^۳ جدید نیز همراه بود، مشارکت دیرینه اتحادیه اروپایی با ژاپن را به یک سطح راهبردی جدید ارتقا بخشید (Park, 2019:260). در ادامه، بروکسل و توکیو در سال ۲۰۱۹ در خصوص ایجاد پیوند پایدار و زیرساخت‌های کیفی در کشورهای ثالث به‌عنوان اولویت همکاری خود تحت موافقت‌نامه مشارکت راهبردی به توافق رسیدند. تا اینکه طرفین در ۲۷ سپتامبر ۲۰۱۹ به امضای موافقت‌نامه جداگانه‌ای تحت عنوان "مشارکت اتحادیه اروپایی-ژاپن در خصوص پیوند پایدار و زیرساخت‌های کیفی"^۴ مبادرت ورزیدند (EEAS, 27 September 2019). همه این موافقت‌نامه‌ها و به‌ویژه مورد آخر، فواید قابل توجهی برای دولت‌ها و جوامع آسیای مرکزی به همراه خواهد داشت زیرا پیاده‌سازی آنها بدون مشارکت دولت‌های آسیای مرکزی امکان‌پذیر نیست.

شواهد و استدلال‌های بالا نشان می‌دهند، برجستگی رویکرد عمل‌گرایی در راهبرد ۲۰۱۹ اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی نه اتفاقی و نه شگفت‌انگیز است، بلکه دقیقاً هم‌جهت با رویکرد کلی فایده‌گرایی بروکسل در سطح جهانی و منطقه‌ای تنظیم شده است. از این رو، راهبرد ۲۰۱۹ اتحادیه اروپا صرفاً یک مجموعه بازسازی‌شده از برنامه‌های پیشین این اتحادیه برای آسیای مرکزی نیست. این راهبرد، اقدامی عملی با اهداف ژئوپلیتیک بالا است که برپایه ارتقا منافع و تسهیم آن میان کشورهای آسیای مرکزی و اتحادیه اروپایی تدوین شده است.

¹. Conventions

². Strategic Partnership Agreement (SPA)

³. Economic Partnership Agreement (EPA)

⁴. EU-Japan Partnership on Sustainable Connectivity and Quality Infrastructure

بر این اساس، صرف‌نظر از آینده روابط اتحادیه اروپایی-آسیای مرکزی و گمانه‌زنی درباره امکان یا امتناع تحقق اهداف راهبرد ۲۰۱۹، مفاد آن مطابق با اصول واقع‌گرایی و عمل‌گرایی تدوین شده است. به این معنی که اگرچه راهبرد مذکور به هنجارها و ارزش‌هایی همچون دموکراسی، حقوق بشر و حاکمیت قانون نیز توجه دارد، اما همه آنها در سایه مفهوم تاب‌آوری قرار گرفته‌اند. از این رو، مفاهیم هنجاری راهبرد ۲۰۱۹ اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی را در عمل می‌توان تحت مفهوم حکمرانی خوب دسته‌بندی کرد که تاب‌آوری بخش بزرگی از معیار "خوب بودن" را به خود اختصاص داده است و معیارهای رعایت حقوق بشر، دموکراسی و حاکمیت قانون با فاصله زیاد به ترتیب اولویت قرار دارند.

نتیجه‌گیری

انتظارات رو به رشد و متفاوت اعضای اتحادیه اروپایی از ایفای نقش این اتحادیه در آسیای مرکزی طی سه دهه اخیر باعث شده است، آنچه که در ابتدا از سوی اتحادیه اروپایی به‌مثابه یک نقشه راه برای کمک خارجی به کشورهای تازه‌استقلال یافته این منطقه آغاز شد، طی زمان به یک سند پیچیده تبدیل شود که به دنبال تعادل در گستره وسیعی از منافع متقابل از تقویت پیوندهای ژئوپلیتیک و ارتقا روابط بازرگانی و انرژی گرفته تا تقویت گفت‌وگوها بر سر مسایل امنیتی و نیز تمرکز بر موضوع‌های حقوق بشر، دموکراسی، حاکمیت قانون و حکمرانی خوب است.

در این میان با اینکه مؤلفه‌های فوق اغلب هم‌زمان به‌طور جمعی در تمام اسناد راهبردی اتحادیه اروپایی در قبال آسیای مرکزی لحاظ شده‌اند، اما اولویت آنها طی دوران‌های گوناگون بسیار متفاوت بوده است. تا جایی که طرح برخی از این مؤلفه‌ها تنها جنبه ظاهری داشته و برنامه‌ریزی عملی برای پیاده‌سازی آنها صورت نگرفته است. از زمان پایان جنگ سرد، سیاست اتحادیه اروپایی نسبت به آسیای مرکزی تحت رژیم حاکمیت بیرونی این اتحادیه جای گرفته است. اتحادیه اروپایی همچنین تلاش داشته است تا مجموعه مقررات حقوقی داخلی خود را از طریق ترویج مؤلفه‌های حکمرانی خوب، حاکمیت قانون و ارزش‌های اروپایی به کشورهای این منطقه انتقال دهد.

در این راستا، راهبرد ۲۰۰۷ اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی ضمن توجه به منافع عینی این اتحادیه در منطقه به‌ویژه موضوع امنیت انرژی، اشاعه هنجارها و ارزش‌های اروپایی

را کم‌هزینه‌ترین و مؤثرترین راه کار برای نزدیکی کشورهای آسیای مرکزی به اتحادیه اروپایی برمی‌شمارد. در حقیقت، رهبران اروپایی بر این باور بودند که تحقق حاکمیت بیرونی ارزش‌های اروپایی در آسیای مرکزی با ایجاد تحولات بنیادین در جوامع و حکومت‌های منطقه به‌طور ریشه‌ای آنها را به ایجاد پیوندهای مستحکم با اتحادیه اروپایی متمایل خواهد ساخت. به عبارت بهتر، اتحادیه اروپایی بر روی قدرت‌های منطقه‌ای خود برای جذب هم‌جوامع و هم‌حکومت‌های آسیای مرکزی به‌شدت حساب باز کرده بود تا از این طریق، منافع عینی خود از جمله تنوع‌بخشی به منابع عرضه انرژی را محقق سازد.

با این‌همه از آنجاکه صادرات هنجارها و ارزش‌های اتحادیه اروپایی مطلوب حکومت‌های این منطقه نیست، نه تنها تأثیر به‌سزایی بر جوامع این منطقه برجای نگذاشته، بلکه در فاصله‌گرفتن کشورهای آسیای مرکزی از اتحادیه اروپایی و نزدیکی بیشتر به روسیه و چین نیز مؤثر بوده است. تلاش اتحادیه اروپایی برای صادرات ارزش‌ها و هنجارهای خود به سایر کشورها به‌ویژه در شرق اروپا و همسایگان آنها واکنش‌های منفی زیادی را به‌همراه داشته است که تنها منحصر به آسیای مرکزی نیست. به همین جهت، اتحادیه اروپایی در سال ۲۰۱۶ راهبرد جدیدی را برای پیشبرد اهداف سیاست خارجی و امنیتی خود به تصویب رساند که دست‌کم از سه منظر با راهبردهای پیشین این اتحادیه متفاوت بود؛ درپیش‌گرفتن رویکرد عمل‌گرایی با محور قراردادن منافع اتحادیه اروپایی، پذیرش وضع موجود در کشورهای هدف و کنار آمدن با نوع رژیم حاکم بر آنها و کاهش تمرکز بر صدور هنجارها و ارزش‌های به‌خارج از مرزهای اتحادیه.

از طرف دیگر، هم‌راستا با توسعه نگرش جهانی اتحادیه اروپایی، اهمیت آسیای مرکزی به تدریج نزد این اتحادیه افزایش یافت و موضوع پیوند اروپا-آسیا نیز بر علایق این اتحادیه برای ایجاد مناسبات نزدیک‌تر با دولت‌های منطقه افزود. اما آنچه که راهبرد جدید اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی را به‌طور مشخص از راهبردها و سیاست‌های پیشین این اتحادیه متمایز می‌سازد، توجه به واقعیت‌های دنیای جدید و نیز پویایی‌های جدید در درون منطقه و پیرامون آن است.

به همین جهت، راهبرد ۲۰۱۹ اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی نیز تحت تأثیر راهبرد جهانی ۲۰۱۶ این اتحادیه با پذیرش محدودیت‌های گسترش حاکمیت بیرونی اتحادیه اروپایی در جمهوری‌های آسیای مرکزی، هدف اشاعه هنجارها و ارزش‌های اروپایی در منطقه

را از اولویت‌های خود کنار گذاشت و رویکرد حاکمیت بیرونی اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی را به اشاعه معیارها و استانداردهای فنی و کارکردی محدود نمود. در مقابل، اتحادیه اروپایی عمل‌گرایی را با هدف انتفاع هرچه بیشتر این اتحادیه از روابط با کشورهای آسیای مرکزی در دستورکار خود قرار داد و بر تاب‌آوری جوامع و حکومت‌های منطقه تمرکز کرد.

در این شرایط از آنجاکه که پافشاری بر رعایت هنجارها و ارزش‌های اروپایی شامل حقوق بشر، دموکراسی، حاکمیت قانون و حکمرانی خوب می‌تواند به تضعیف حکومت‌ها در منطقه منجر شود، راهبرد ۲۰۱۹ بر حاکمیت قوانین و قواعد فنی و حکمرانی خوب در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی تأکید دارد. در این راهبرد، هنجارهای حساسیت‌برانگیز دموکراسی‌سازی و رعایت حقوق بشر در حاشیه قرار گرفته‌اند و به‌طور غیر مستقیم تحت رویکرد آموزش جوانان و تبادل فرهنگی دنبال می‌شوند.

بر این پایه در پاسخ به بخش چپستی پرسش اصلی مقاله مبنی بر اینکه راهبرد اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی از بدو استقلال جمهوری‌های این منطقه تا به امروز چه تغییری کرده است؟ با تکیه بر یافته‌های مقاله می‌توان گفت که راهبرد اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی از بدو استقلال جمهوری‌های این منطقه تا به امروز به تدریج با فاصله گرفتن از اعمال حاکمیت بیرونی ارزش‌های اروپایی در آسیای مرکزی به سمت تلاش برای افزایش تاب‌آوری جمهوری‌های این منطقه برپایه عمل‌گرایی نزدیک شده است. با این‌همه، اظهار فوق به معنای کنار گذاشته شدن حاکمیت بیرونی و قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی نیست، بلکه شیوه‌های پیاده‌سازی و به‌ویژه جایگاه آنها در سلسله‌مراتب ترجیحات اتحادیه اروپایی در آسیای مرکزی تغییر یافته است: حاکمیت بیرونی اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی از حوزه هنجاری/ارزشی به حوزه فنی/کارکردی متمایل شده است و پیاده‌سازی هنجارها و ارزش‌های حساسیت‌برانگیزی همچون حقوق بشر و دموکراسی‌سازی نیز جای خود را به تلاش برای تاب‌آوری جوامع و حکومت‌های منطقه با هدف انتفاع هرچه بیشتر اعضای اتحادیه اروپایی از مناسبات خود با کشورهای آسیای مرکزی داده است.

در پاسخ به بخش چپایی مقاله نیز باید گفت که غلبه تدریجی رویکرد فایده‌گرایانه بر رویکرد هنجاری در میان رهبران اروپایی در مواجهه با آسیای مرکزی به‌طور عمده به واکنش منفی دولت‌های آسیای مرکزی در برابر تلاش‌های اتحادیه اروپایی برای صدور هنجارها و ارزش‌های اروپایی/غربی بازمی‌گردد که باعث نزدیکی بیشتر آنها به روسیه و چین و حتی

ایالات متحده شده است. در این شرایط، اتحادیه اروپایی که به مراتب کمتر از هزینه‌های متحمل شده در آسیای مرکزی از آن منتفع می‌شد و بازی را به رقبای خود باخته بود، بازگشت به واقعیت‌های جاری در منطقه را در دستور کار قرار داد و هم‌جهت با سیاست‌های خود در سایر مناطق به عمل‌گرایی مبتنی بر کسب منافع عینی در قبال آسیای مرکزی روی آورد.

منابع و مأخذ

- ایرنا (۱۶ تیر ۱۳۹۸)، «موگرینی در آسیای میانه»، قابل دسترسی در:
<https://www.irna.ir/news/83384462>

تاریخ دسترسی: ۱۲ شهریور ۱۳۹۸

- ثمودی پیلهورد، علیرضا (۱۳۹۶)، «قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی، ابزارها و چالش‌ها»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، ۲۳(۹۷)، ۳۲-۱.
- حکمت‌نژاد، ناصر و رضائی، محمدعلی (۱۳۹۴)، «تحلیل عملکرد سیاست همسایگی اتحادیه اروپا؛ مطالعه موردی اوکراین»، فصلنامه پژوهش‌نامه ایرانی بین‌الملل، ۳(۲)، ۷۱-۴۹.
- ربیعی، محمدرضا (۱۳۸۹)، «تأثیر ابتکار مشارکت شرقی بر روابط اتحادیه اروپا و روسیه»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، ۱۶(۶۹)، ۵۲-۲۵.
- زرگر، افشین و صیاد، سینا (۱۳۹۵)، «اهمیت اوراسیای مرکزی در رقابت‌های ژئوپلیتیکی بین قدرت‌های بزرگ»، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، ۱۲(۳۶)، ۱۹۶-۱۶۹.
- سازمند، بهاره و کاویانی‌فر، پیمان (۱۳۹۶)، «گسترش و اتصال زیرساخت‌های حمل‌ونقل و انرژی اتحادیه اروپا به حوزه خزر و دریای سیاه: ابعاد، فرصت‌ها و تهدیدها»، دوفصلنامه مطالعات اوراسیای مرکزی، ۱۱۰(۱)، ۸۵-۱۰۰.
- صدیق، میرابراهیم (۱۳۹۷)، «نقش هنجاری اتحادیه اروپا در جامعه بین‌الملل»، فصلنامه سیاست، ۴۸(۴)، ۱۰۳۸-۱۰۲۱.
- فاطمی صدر، امیر و حکمت‌نژاد، ناصر (۱۳۹۶)، «دیپلماسی فرهنگی اتحادیه اروپا؛ اهداف و چشم‌اندازها»، فصلنامه مطالعات روابط فرهنگی بین‌المللی، ۲(۱)، ۱۸۹-۱۶۷.
- کولایی، الهه (۱۳۸۴)، «ناتو و امنیت آسیای مرکزی»، فصلنامه مطالعات خاور میانه، ۱۲(۳)، ۳۰-۱.

-Björkdahl, A. (2002), "Norms in International Relations: Some Theoretical and Methodological Reflections", Cambridge Review of International Affairs, 15(1), 9-23, <https://doi.org/10.1080/09557570220126216>

-Boonstra, J. (2018), "Towards a New EU Strategy for Central Asia", *EUCAM Watch*, No. 18, February, Available at: <https://biblio.ugent.be/publication/8548965/file/8548973.pdf>, Accessed on: 13 July 2019.

-Boonstra, J. (2019), "New EU Strategy for Central Asia: First Reactions", *EUCAM Watch*, No. 21, Available at: <https://eucentralasia.eu/download/3130>, Accessed on: 22 July 2019.

- Bossuyt, F. (2019), “New EU Strategy for Central Asia: All about Balance”, *The Diplomat*, 2 July, Available at: <https://thediplomat.com/2019/07/new-eu-strategy-for-central-asia-all-about-balance>, Accessed on: 28 July 2019.
- Bull, H. (1982), “Civilian Power Europe. A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, 21(2), 149-170, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1982.tb00866.x>
- Burian, P. (2019), “The European Union and Central Asia: New Partnership in Action”, *Diplomatic Herald of Kazakhstan*, 4(2), 27-35, Available at: <https://drive.google.com/file/d/1o0vZ7eJE2OLhQdbZnY-XrxKvTSvKxpj/view>, Accessed on: 13 July 2019.
- Cenciarelli, A. (2017), “Norms and Interests in the Caspian Region: Bridging the Division between ENP and EUCAS”, *Bruges Political Research Papers*, No. 58, March, Available at: https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/wp58_cenciarelli.pdf?download=1, Accessed on: 16 July 2019.
- Cornell, S. E. and Starr, F. S. (2019), *A Steady Hand: The EU 2019 Strategy & Policy Toward Central Asia*, Washington D.C.: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program.
- Duchêne, F. (1973), “The European Community and the Uncertainties of Interdependence”, In M. Kohnstamm and W. Hager (Eds.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community* (pp. 1-21), London: Macmillan.
- EC (2019), “The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership”, *European Commission*, 15 May, Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf, Accessed on: 3 July 2019.
- EEAS (2018), “Connecting Europe and Asia: Building blocks for an EU Strategy”, *European External Action Service*, 19 September, Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf, Accessed on: 10 July 2019.
- EEAS (27 September 2019), “The Partnership on Sustainable Connectivity and Quality Infrastructure between the European Union and Japan”, *European External Action Service*, Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/68018/partnership-sustainable-connectivity-and-quality-infrastructure-between-european-union-and_en, Accessed on: 30 September 2019.
- EUC (2007), “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”, EU Council of the EU Document, 10113/07, 31 May, Available at: <http://aei.pitt.edu/38858/1/st10113.en07.pdf>, Accessed on: 3 July 2019.

- Fenton, F. (2014), “State of Play: The EU, Central Asia and the ENP”, S. Gstöhl and E. Lannon (Eds.), *The Neighbours of the European Union’s Neighbours. Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy* (pp. 167-179), London: Ashgat.
- Gaens, B. (2019), “The EU-Asia Connectivity Strategy and Its Impact on Asia-Europe Relations”, In C. Echle, M. Sarmah, *Trade and Economic Connectivity in the Age of Uncertainty* (pp. 19-27), Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung Ltd.
- Hoffmann, K. (2010), “The EU in Central Asia: Successful Good Governance Promotion?”, *Third World Quarterly*, 31(1), 87-103, <https://doi.org/10.1080/01436590903557397>
- Kassenova, N. (2016), “The EU Strategy for Central Asia: Imperatives and Opportunities for Change. A View from Kazakhstan”, *Friedrich-Ebert-Stiftung*, Available at: http://www.fes-centralasia.org/files/assets/publikationen/Nargis%20Kassenova_new.pdf Accessed on: 12 July 2019.
- Kassenova, N. (2019), “Central Asia and the EU Connectivity Strategy: Rising to the Good Governance Challenge”, *Ponars Eurasia Policy Memo*, No. 617, Available at: http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm617_Kassenova_Oct2019.pdf, Accessed on: 30 October 2019.
- Keukeleire, S. and Lecocq, S. (2018), “Operationalising the Decentring Agenda: Analysing European Foreign Policy in a Non-European and Post-Western World”, *Cooperation and Conflict*, 53(2), 277-295, <https://doi.org/10.1080/13523260.2019.1640342>
- Korosteleva, E. and Bossuyt, F. (2019), “The EU and Central Asia: New opportunities or ‘the same old song’?”, *LSE IDEAS Dahrendorf forum Debating Europe*, Available at: https://kar.kent.ac.uk/74465/1/EU-CA%20strategy%20piece_final.pdf, Accessed on: 27 July 2019.
- Lavenex, S. (2004), “EU External Governance in ‘Wider Europe’”, *Journal of European Public Policy*, 11(4), 680-700, <https://doi.org/10.1080/1350176042000248098>, Accessed on: 27 July 2019.
- Lavenex, S. and Schimmelfennig, F. (2009), “EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics”, *Journal of European Public Policy*, 16(6), 791–812, <https://doi.org/10.1080/13501760903087696>
- Lecocq, S. and Keukeleire, S. (2018), “Decentring the Analysis of EU Foreign Policy and External-Internal Legitimacy: (Re-)Introducing Polity”, *Global Affairs*, 4(2–3), 341-451, <https://doi.org/10.1080/23340460.2018.1532307>
- Manners, I. (2002), “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–258, <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>

- Müller, P. (2019), “Normative Power Europe and the Israeli-Palestinian Conflict: the EU’s Peacebuilding Narrative Meets Local Narratives”, *European Security*, 28(3), 251-267, <https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1648259>
- Nitoiu, C. and Sus, M. (2019), “Introduction: The Rise of Geopolitics in the EU’s Approach in Its Eastern Neighbourhood”, *Geopolitics*, 24(1), 1–19, <https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1544396>
- Park, S. (2019), “EU’s Strategic Partnership with Asian Countries: An Introductory Article for the Special Issue”, *Asia Europe Journal*, 17(2), 257–263, <https://doi.org/10.1007/s10308-019-00552-4>
- Peyrouse, S. (2017), “A Donor without Influence: The European Union in Central Asia”, *Ponars Eurasia Policy Memo*, No. 478, Available at: http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm478_Peyrouse_June2017_1.pdf, Accessed on: 14 July 2019.
- Pomfret, R. (2019), *The Central Asian Economies in the Twenty-First Century: Paving a New Silk Road*, Princeton: Princeton University Press.
- Prandin, F. (2019), “The EU and Russia in Central Asia: Is There Any Room for Cooperation?”, *Russian Council*, 19 August, Available at: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/columns/asian-kaleidoscope/the-eu-and-russia-in-central-asia-is-there-any-room-for-cooperation>, Accessed on: 12 July 2019.
- Savorskaya, E. (2015), “The Concept of the European Union's Normative Power”, *Baltic Region*, 4(26), 66-76, <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2015-4-5>
- Schimmelfennig, F. (2012), “EU External Governance and Europeanization Beyond the EU”, In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 656-669), Oxford: OUP, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0046>
- Therborn, G. (2006), “Why and How Place Matters”, In C. Tilly and R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* (pp. 509–533), Oxford: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199270439.003.0027>
- Tocci, N. (2008), “Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners”, In N. Tocci (ed.), *Who Is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners* (pp. 1-23), Brussels: Centre for European Policy Studies, Available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/55957/CEPS%20Pb%202008-05%20Who%20is%20a%20Normative%20Foreign%20Policy%20Actor.pdf>, Accessed on: 10 July 2019.
- Tocci, N. (2019), “Resilience and the Role of the European Union in the World”, *Contemporary Security Policy*, (Published Online), 1–19, <https://doi.org/10.1080/13523260.2019.1640342>

- Tulun, T. E. (2019), “EU’s Central Asia Strategy 2019: Belated and Self Centered”, *Center for Eurasian Studies (AVİM)*, Analysis No: 16, Available at: <https://avim.org.tr/en/Pdf/Analiz/469>, Accessed on: 2 August 2019.
- VC (2019), “Members of the Venice Commission”, *Venice Commission*, Available at: <https://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx?lang=EN>, Accessed on: 10 September 2019.
- Winn, N. and Gänzle, S. (2019), “Principled Pragmatism in EU Foreign Policy vis-à-vis Central Asia: De-Centring EU External Governance”, Paper prepared for the *EUSA Biannual Conference*, Denver, 9-11 May, Available at: <https://eustudies.org/conference/papers/download/665>, Accessed on: 10 July 2019.
- Youngs, R. (2004), “Normative Dynamics and Strategic Interests in the Eu’s External Identity”, *Journal of Common Market Studies*, 42(2), 415-435, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2004.00494.x>.