

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها

علیرضا ثمودی پبله‌رود^۱

سیاست اتحادیه اروپا در قبال آسیای مرکزی از اوایل هزاره سوم به بخش مهمی از سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا تبدیل شده است. آسیای مرکزی به طور سنتی حلقه وصل میان آسیا و اروپا بوده است و به عنوان مسیری راهبردی میان این دو قاره عمل می‌کند. جامع‌ترین سند اتحادیه اروپا در ارتباط با آسیای مرکزی در ژوئن ۲۰۰۷ با عنوان راهبرد آسیای مرکزی اتحادیه اروپا برای شراکت جدید به تصویب رسید که موجب افزایش روابط بروکسل با این کشورها شد. این راهبرد با هدف ایجاد چارچوبی برای گسترش روابط و تأمین منافع مبتنی بر ارزش‌ها تدوین شد، ویژگی‌های خاص کشورهای آسیای مرکزی را مورد توجه قرار می‌داد و رویکردهای خاصی را در مورد هر کشور در پی می‌گرفت. سوال اصلی این مقاله عبارت است از اینکه «اتحادیه اروپا برای اعمال قدرت هنجاری خود در آسیای مرکزی از چه ابزارهایی استفاده می‌کند و با چه چالش‌هایی رو به رو است؟» در پاسخ به این سوال این فرضیه مطرح شده است که «بهبود وضعیت دموکراسی، ارتقای سطح حقوق بشر، حاکمیت قانون، آموزش، محیط زیست از مهم‌ترین برنامه‌های اجرا شده در آسیای مرکزی توسط اتحادیه اروپا است، هر چند به دلیل وجود برخی ضعف‌ها از جمله ضعف ساختاری، نگاه متفاوت نهادها و اعضای اتحادیه اروپا و حضور کنشگران قدرتمند دیگر در آسیای مرکزی این کنشگر نتوانسته است به اهداف مورد نظر خود در این منطقه دست پیدا کند». روش تحقیق استفاده شده در این مقاله روش توصیفی-تحلیلی است.

واژگان کلیدی: اتحادیه اروپا، قدرت هنجاری، آسیای مرکزی، حاکمیت قانون، حقوق بشر، انرژی و امنیت.

Email: arsamoudi@mofidu.ac.ir

^۱ نویسنده مسئول، استادیار دانشگاه مفید، قم، ایران.
تاریخ دریافت: ۹۵/۱۰/۴ و تاریخ پذیرش: ۹۵/۱۲/۱۲

مقدمه

پایان جنگ سرد سرآغاز شکل‌گیری عصر جدیدی برای اتحادیه اروپا به عنوان کنشگر بین‌المللی بود. اتحادیه اروپا پس از گذار از نقش منفعل خود در دوره جنگ سرد به مرور به کنشگری موثر تبدیل شد و توانست نظم جدیدی را در همسایگی خود و فراتر از آن ایجاد کند. در واقع، اتحادیه اروپا در سال‌های گذشته به دنبال تعیین قواعد بازی یعنی هنجارهای مرتبط با رفتار داخلی و بین‌المللی دولت‌های عضو و همچنین ساختارهای نهادی بوده است. اتحادیه اروپا یکی از مهم‌ترین کنشگران در حوزه تجارت جهانی و محیط زیست، حفظ صلح و جلوگیری از بروز منازعه است. در بسیاری از مطالعه‌های انجام شده در یکی دو دهه گذشته، برداشته‌ها و ویژگی‌های مختلفی از هویت و نقش بین‌المللی اتحادیه اروپا ارائه شده است که جلوه‌های مختلفی را از روابط خارجی اتحادیه اروپا نشان می‌دهد؛ اتحادیه اروپا به عنوان یک میانجی رو به افول (نیکولاییدیس، ۲۰۰۴)، مدیر منازعه‌های جهانی (ویتمن و ولف، ۲۰۱۲)، یک قدرت کانتی (کاگان، ۲۰۰۴)، یک قدرت اخلاقی (اگستام، ۲۰۰۸)، یک قدرت مدنی (دوچن، ۱۹۷۲) و یک ابر قدرت ساکت^۱ (موراوچیک ۲۰۰۲) است (Onsoy and Arkan, 2016:7). این تحلیل‌ها هویت اتحادیه اروپا را، تعیین‌کننده رفتار سیاست خارجی اتحادیه اروپا می‌دانند. همچنین نقش اتحادیه اروپا به عنوان یک کنشگر بین‌المللی، هویت بین‌المللی آن را به عنوان نتیجه و کارکرد جایگاه اتحادیه و اعضای آن در امور بین‌المللی و اجرای مناسب سیاست‌های آن تعیین می‌کند. افزون بر این، نگاه‌های مختلف به هویت بین‌المللی اتحادیه اروپا اغلب بر اساس ابزارها و سازوکارهای هنجاری در برابر ابزارهای نظامی در اختیار اتحادیه اروپا در مقایسه با سایر قدرت‌های جهانی مطرح می‌شود. نگاه اتحادیه اروپا به آسیای مرکزی را می‌توان بر همین اساس یعنی نگاه هنجاری مورد بررسی قرار داد.

اتحادیه اروپا نخستین تماس‌های خود با کشورهای آسیای مرکزی را پس از استقلال این کشورها در سال ۱۹۹۱ برقرار کرد و با حمایت از گذار کشورهای آسیای مرکزی از اقتصاد کمونیستی به دنبال ایجاد ساختار بازار آزاد در این منطقه بود. کمیسیون اروپا به ویژه با برنامه سرمایه‌گذاری در آسیای مرکزی به دنبال ادغام اقتصاد پنج جمهوری این منطقه با توسعه شرکت‌های کوچک و متوسط بود (Mori, 2016:11)، اما حضور جدی در این منطقه

^۱. Quiet Superpower

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۳

در سال ۲۰۰۵ با انتخاب نخستین نماینده ویژه اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی شروع شد و با تدوین برنامه اقدام شراکت جدید اتحادیه اروپا برای آسیای مرکزی^۱ و پس از آن برنامه راهبردی منطقه‌ای برای کمک به آسیای مرکزی^۲ حالت جدی‌تر به خود گرفت. در سال‌های اخیر نیز تغییر در محیط ژئوراهبردی آسیای مرکزی همگام با افزایش نقش چین و روسیه در آسیای مرکزی و خروج آمریکا از افغانستان و وجود نگرانی‌هایی در خصوص گسترش افراطی‌گری، موجب افزایش اهمیت آسیای مرکزی برای اتحادیه اروپا شده است. هر چند منطقه آسیای مرکزی یک منطقه همگن نیست، اما تمام این کشورها با گذار سیاسی، مشکلات زیست‌محیطی، نبود حاکمیت قانون و افراطی‌گری مواجه هستند.

اتحادیه اروپا دو راهبرد را برای آسیای مرکزی به تصویب رسانده است. راهبرد نخست از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۶ و راهبرد دوم از سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۳ به مورد اجرا گذاشته شد. در راهبرد نخست، هدف اصلی اتحادیه اروپا کمک به کشورهای آسیای مرکزی برای کاهش فقر، افزایش ثبات و امنیت و توسعه اقتصادی بود. در واقع، اتحادیه اروپا ارتقای دموکراسی و حقوق بشر را تنها عامل تضمین ثبات در منطقه می‌دانست. افزون بر این در راهبرد نخست، اهداف کلی همکاری اتحادیه اروپا با کشورهای آسیای مرکزی، تقویت اصول دموکراتیک و حقوق بشر و ارتقای حکمرانی خوب بود. در راهبرد ۲۰۰۷-۲۰۱۳ نیز حوزه دموکراسی‌سازی به طور جدی مورد توجه قرار داشت و حکمرانی خوب نیز به عنوان حوزه اولویت‌دار به صراحت بیان شده بود، آن هم با توجه به اینکه این منطقه با فساد گسترده ساختاری رو به رو است و به نوعی نبود حاکمیت قانون موجب شده است تا مقام‌های محلی در این کشورها همواره تحت فشار گروه‌های مختلف قرار بگیرند. در سال ۲۰۱۶ در شاخص پندار فساد سازمان شفافیت بین‌الملل^۳، ازبکستان در رتبه ۱۵۶، ترکمنستان در رده ۱۵۴، تاجیکستان ۱۵۱، قرقیزستان رتبه ۱۳۶ و قزاقستان در رده ۱۳۱ فهرست ۱۷۶ کشور قرار داشتند (Transparency International, 2016). طبق راهبرد اتحادیه اروپا برای آسیای مرکزی، ایجاد دموکراسی، تقویت حاکمیت قانون، حقوق بشر، اصلاحات قضایی با حمایت از رسانه‌های جمعی مستقل مورد توجه بود. در راهبرد ۲۰۰۷-۲۰۱۳ در مقایسه با راهبرد

¹. EU's Central Asia Strategy for a New Partnership

². Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for 2007-2013

³. Transparency International

نخست، تأکید بیشتری بر دموکراسی سازی شده بود که دلیل آن نیز تدوین سیاست همسایگی اروپا^۱ بود. با گسترش اتحادیه اروپا و تصویب سیاست همسایگی اروپا، کشورهای آسیای مرکزی به همسایگی اتحادیه اروپا رسیدند.

سوال اصلی این مقاله عبارت است از اینکه «اتحادیه اروپا برای اعمال قدرت هنجاری خود در آسیای مرکزی از چه ابزارهایی استفاده می‌کند و با چه چالش‌هایی رو به رو است؟» در پاسخ به این سوال این فرضیه مطرح شده است که «بهبود وضعیت دموکراسی، ارتقای سطح حقوق بشر، حاکمیت قانون، آموزش، محیط زیست از مهم‌ترین برنامه‌های اجرا شده در آسیای مرکزی توسط اتحادیه اروپا است، هر چند به دلیل وجود برخی ضعف‌ها از جمله ضعف ساختاری، نگاه متفاوت نهادها و اعضای اتحادیه اروپا و حضور کنشگران قدرتمند دیگر در آسیای مرکزی این کنشگر نتوانسته است به اهداف مورد نظر خود در این منطقه دست پیدا کند». روش تحقیق استفاده شده در این مقاله روش توصیفی-تحلیلی است.

چارچوب نظری

اگرچه نقش و جایگاه اتحادیه اروپا پس از جنگ سرد تغییراتی یافته است، اما در این مورد بین صاحب‌نظران اجماعی وجود ندارد. برخی اروپا را فاقد قدرت و توانایی برای ایفای نقش در روابط بین‌الملل می‌دانند و به قدرت نرم آن با دیده تردید و حتی منفی می‌نگرند. برخی دیگر قدرت هنجاری و ارزشی اتحادیه اروپا را نیروی موثر در صحنه جهانی می‌دانند. با توجه به تحلیل‌های موجود در ارتباط با نقش این بازیگر، اتحادیه اروپا بین قدرت سخت و قدرت نرم در نوسان است. کشورهای اروپایی در عرصه نرم‌افزاری بر مواردی چون مشروعیت، مذاکره، مصالحه و رهیافت مبتنی بر حقوق، هنجارها و نهادهای بین‌المللی تأکید می‌کنند و همچنین با برخورداری از عضویت در نهادهای معتبر و مهم جهانی نقش موثری در هنجارسازی ایفا می‌کنند. نظریه قدرت هنجاری^۲، نظریه‌ای در مورد هنجارها، مقررات، ارزش‌ها و استانداردهایی است که در سیاست جهانی مطرح است. ایده قدرت هنجاری در روابط بین‌الملل مفهومی نوین نیست. به عنوان مثال، کار^۳ میان قدرت اقتصادی، قدرت

^۱. European Neighborhood Policy

^۲. Normative Power Theory

^۳. Carr

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۵

نظامی و قدرت در برابر عقیده^۱، تفاوت قائل می‌شد. دوچن^۲ نیز به قدرت هنجاری جامعه اروپا به عنوان یک نیروی هنجاری، علاقه‌مند بود و اعتقاد داشت که این قدرت هنجاری با باورهای رهبران اولیه و بنیان‌گذاران اتحادیه اروپا شروع شده و به شیوه‌های مختلف ادامه یافته است. گالتونگ^۳، معتقد است که «قدرت ایدئولوژیک، قدرت ایده‌ها است. قدرت ایدئولوژیک به این خاطر قدرتمند است که ایده‌های کنشگر دارای قدرت هنجاری می‌تواند، بر اراده کنشگر پذیرنده این ایده‌ها نفوذ کند و شکل جدیدی از ایده‌ها را شکل دهد این امر از طریق رسانه و فرهنگ اتفاق می‌افتد. وی میان کانال‌های قدرت (قدرت ایدئولوژیک، قدرت سود ده^۴ و قدرت تنبیهی^۵) با منابع قدرت (قدرت ناشی از منابع و داشته‌ها و قدرت ساختاری) تمایز قائل می‌شد. به باور وی این تمایز بنیادین بود زیرا جامعه اروپا در بخش منابع قدرت حتی از ایالات متحده نیز قدرتمندتر است. منرز^۶ نیز به این موضوع اشاره می‌کند که تحولات دهه ۹۰ میلادی در روابط بین‌الملل ما را به این فکر سوق داد تا یک بار دیگر انگاره‌های قدرت نظامی و قدرت مدنی را مورد توجه قرار دهیم تا بتوانیم قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در سیاست جهانی را مورد بازبینی قرار دهیم (Manners, 2002:236) به باور وی، شکل‌گیری اتحادیه اروپا به عنوان یک موجودیت سیاسی بیشتر بر اساس یک نظم حقوقی، نخبه محور و پیمان محور بود. مبنای قدرت هنجاری اتحادیه اروپا پنج هنجار اصلی و محوری بوده است؛ صلح، آزادی، دموکراسی، حاکمیت قانون و رعایت حقوق بشر. تمام این هنجارها در پیمان اتحادیه اروپا^۷، همکاری سیاسی اروپایی (ماده ۱۷۷ پیمان جامعه اروپا)، مفاد سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا (ماده ۱۱ پیمان ماستریخت) و معیارهای عضویت در اتحادیه اروپا (مصوب سال ۱۹۹۳ در شورای اروپا در کپنهاگ) وجود دارد. منرز همچنین این استدلال را مطرح می‌کند که چهار هنجار به نسبت، کم‌اهمیت‌تر نیز وجود دارد؛ انسجام اجتماعی، مبارزه با تبعیض، توسعه پایدار و حکمرانی خوب. این چهار هنجار نیز در ماده ۲ و

¹. Power over Opinion

². Duchene

³. Galtung

⁴. Remunerative

⁵. Punitive Power

⁶. Manners

⁷. Treaty on European Union (TEU)

۶ پیمان اتحادیه اروپا، ماده ۶ و ۱۳ پیمان جامعه اروپا، معیارهای کپنهاگ و منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا گنجانده شده است (3: Schichen, 2015).

اتحادیه اروپا همچنین به شش طریق هنجارهای خود را ترویج می‌کند؛^۱ سرایت^۱ که در واقع ترویج و انتشار هنجارهای ناشی از ترویج ایده‌ها از سوی اتحادیه اروپا به سایر کنشگران است؛^۲ انتشار اطلاعات^۲ که نتیجه به‌کارگیری طیفی از ارتباطات راهبردی و ارتباطات اعلامی است؛^۳ انتشار رویه‌ها^۳ که متضمن نهادینه‌شدن یک رابطه میان اتحادیه اروپا و طرف ثالث، عضویت در یک سازمان بین‌المللی و گسترش اتحادیه اروپا است؛^۴ انتقال^۴ که اتحادیه اروپا با تبادل کالا، تجارت، کمک‌های مالی یا کمک‌های فنی با طرف‌های ثالث از طریق ابزارهای مالی ارزش‌های مورد نظر خود را منتقل می‌کند؛^۵ انتشار آشکار^۵ نیز در نتیجه حضور فیزیکی اتحادیه اروپا در دولت‌های ثالث و سازمان‌های بین‌المللی اتفاق می‌افتد و^۶ صافی فرهنگی^۶ نیز بر هنجارهای بین‌المللی و یادگیری سیاسی مؤثر در دولت‌های ثالث و سازمان‌ها اثر می‌گذارد و به یادگیری، انطباق‌پذیری و مقاومت در برابر هنجارها منتهی می‌شود. اتحادیه اروپا به ویژه در بخش سرایت، انتشار رویه‌ها و انتقال موفق‌تر عمل کرده است (3: Schichen, 2015).

گسترش اتحادیه اروپا به سمت شرق و مرکز اروپا با ترویج هنجارهای خود در این منطقه، حضور در مذاکره هسته‌ای ایران از طریق انتشار رویه‌ها و تلاش برای ترویج حقوق بشر در ترکیه که پیش‌شرط پیوستن ترکیه به اتحادیه اروپا است، مواردی از موفقیت‌های اتحادیه اروپا محسوب می‌شود. منرز این استدلال را مطرح می‌کند که اروپا می‌تواند پندار دیگر کنشگران را نسبت به آنچه که باید موضوعی هنجاری تلقی شود، تحت تأثیر قرار دهد. اتحادیه اروپا همواره با کنش‌هایی همچون صلح‌بانی، همگرایی منطقه‌ای و چندجانبه‌گرایی شناخته می‌شود؛ اگرچه دست کم بخشی از پندار مثبت از اروپا بر اساس این واقعیت است که اروپا با قدرت سخت شناخته می‌شود، اما بعد هنجاری قدرت آن چندان شناخته شده

¹. Contagion

². Information Diffusion

³. Procedural Diffusion

⁴. Transference

⁵. Overt Diffusion

⁶. Cultural Filter

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۷

نیست. منرز یک مفهوم متشکل از پنج شاخص در مورد قدرت هنجاری اتحادیه اروپا مطرح می‌کند؛ قدرت ایده‌ها، بر خورداری از اصول، اقدام‌ها، اثرگذاری و پیامدها.

قدرت ایده‌ها؛ مفهوم قدرت هنجاری در شکل ایده‌آل و خالص آن، مبتنی بر ایده‌ها است و نه مادی یا فیزیکی. این امر بدین معنا است که استفاده از آن متضمن توجیه هنجاری است و نه استفاده از مشوق‌های مادی یا نیروی فیزیکی. در این ارتباط، روابط و سیاست با بقیه جهان باید به لحاظ هنجاری پایدار باشد به این معنا که به لحاظ هنجاری توجیه‌پذیر و تبیین‌پذیر برای دیگران باشد و برای نسل بعدی «پایدار» باشد (Manners, 2009: 11). از نظر منرز، ایده‌هایی همچون مبانی توسعه پایدار و مداخله بشردوستانه ناشی از بعد قدرت ایده‌ای است.

بر خورداری از اصول؛ به باور منرز، قدرت هنجاری باید در مورد مبانی و اصولی که آن را ترویج می‌کند، مشروع جلوه کند و اگر چنانچه قرار باشد یک توجیه هنجاری جذاب یا متقاعدکننده باشد، مبانی مورد نظر نیز باید مشروع باشد و به شیوه‌ای منسجم و پیوسته ترویج شود. مبانی موجود در اتحادیه اروپا و روابط آن با دیگر کشورهای جهان بر مبانی منشور سازمان ملل متحد، قانون نهایی هلسینکی^۱، منشور پاریس^۲، اعلامیه جهانی حقوق بشر^۳، میثاق‌های سازمان ملل و کنوانسیون حقوق بشر اروپایی^۴ شکل گرفته است. در عرصه عمل این مبانی در موضوع‌هایی همچون صلح پایدار، اصول اساسی آزادی، دموکراسی، حقوق بشر و حاکمیت قانون (مندرج در ماده ۶ پیمان اتحادیه اروپا) و همچنین اهداف و وظایف مرتبط با توسعه پایدار، انسجام اجتماعی و حکمرانی خوب (که در ماده ۲ پیمان اتحادیه اروپا و ماده ۲ پیمان جامعه اروپا) تحقق پیدا می‌کند.

اقدام‌ها؛ قدرت هنجاری باید به هنگام تبدیل به اقدام برای ترویج مبانی، ترغیب‌کننده نیز باشد. برای اینکه توجیه هنجاری بتواند جذاب و متقاعد کننده باشد، اقدام نیز باید در برگیرنده، تشویق، اقناع، استدلال و اعتبار باشد. تشویق و اقناع برای ترویج مبانی در سیاست مبانی در برگیرنده مشارکت سازندگی، نهادینه سازی روابط و تشویق گفت و گوهای چندجانبه در میان اعضا است (Manners, 2009: 12). اقدام‌های اتحادیه اروپا در ترویج

¹ Helsinki Final Act

² Paris Charter

³ Universal Declaration of Human Rights

⁴ European Convention on Human Rights

مبانی و اصول مورد نظر خود، طیف وسیعی از سیاست‌ها و رویه‌ها، پیشبرد یک رویکرد کل‌نگرانه و جامع در قبال چالش‌های سیاست مبانی را پوشش می‌دهد. اتحادیه اروپا به طور کلی می‌تواند با حضور در مأموریت‌های بشر دوستانه، انجام گفت و گوهای سیاسی، تجارت و همکاری‌های بین منطقه‌ای، مبانی مورد نظر خود را توسعه دهد.

اثرگذاری؛ اثرگذاری باید مشتمل بر جامعه‌پذیری، شراکت و مالکیت باشد. جامعه‌پذیری به عنوان اثر ترویج مبانی در سیاست جهانی باید بخشی از فرایند بی‌پایان تعامل، مباحثه و فهم در نظر گرفته شود. شراکت نیز اثر ترویج مبانی و نتیجه شراکت‌های نهادینه شده از طریق سازوکارهای چند جانبه است و در واقع به عنوان اثر ترویج مبانی در برگزیده رویه‌های شراکت محلی یا مشترک است که نتیجه مشاوره و همکاری و مشارکت است (Manners, 2009: 14).

پیامدها؛ باور به قدرت هنجاری، پیامدهایی مهمی در خصوص سیاست جهانی در بردارد. مفهوم قدرت هنجاری، متضمن برخورداری از یک تفکر کل‌نگرانه در مورد اهداف، کارگزار، قدرت و سیاست‌گذاری در سیاست جهانی است. اولویت دادن به قدرت هنجاری می‌تواند، تضمینی بر استفاده درست از مشوق‌ها باشد. منرز، بر قدرت ایده اتحادیه اروپا تاکید بسیاری دارد. مهم‌ترین بُعد قدرت اتحادیه اروپا، توانایی این کنشگر در شکل‌دهی به هنجارها، استانداردها و رفتار است که در سیاست جهانی، موضوعی هنجاری تلقی می‌شود. منرز، همچنین به این موضوع اشاره می‌کند که اتحادیه اروپا به عنوان یک موجودیت سیاسی منحصر به فرد که محصول تجربه‌های پس از جنگ جهانی دوم است، اتکا و تعهد فزاینده‌ای به ارزش‌ها و هنجارهای خاص در روابط خود با دیگر کنشگران و در درون اتحادیه میان دولت‌های عضو دارد (Onsoy and Akran, 2016: 7).

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۹

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا را می‌توان در جدول زیر جمع‌بندی کرد.

مبنای هنجاری اتحادیه اروپا

مبانی بنیادین	وظایف و اهداف	نهادهای باثبات	حقوق بنیادین
آزادی	انسجام اجتماعی	تضمین دموکراسی	کرامت انسانی
دموکراسی	مبارزه با تبعیض	حاکمیت قانون	آزادی‌ها
رعایت حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین	توسعه پایدار	حقوق بشر	برابری
حاکمیت قانون	اجرای حاکمیت قانون	حمایت از اقلیت‌ها	همبستگی شهروندان
مندرج در ماده ۶ پیمان اتحادیه اروپا	مندرج در ماده ۲ پیمان جامعه اروپا و پیمان اتحادیه اروپا و ماده ۶ و ۱۳ پیمان جامعه اروپا	معیارهای کپنهاگ، مصوب در نشست ژوئن ۱۹۹۳ شورای اروپایی	منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا

Source: Manners, 2002

منرز، میان هنجارهای اصلی (صلح، آزادی، دموکراسی، حاکمیت قانون، رعایت حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین) و هنجارهای کم‌اهمیت‌تر (انسجام اجتماعی، توسعه پایدار و حکمرانی خوب) تمایز قائل می‌شود. این هنجارها و اصول که اساس اتحادیه اروپا بر آنها شکل گرفته است، مبنای هنجاری اتحادیه اروپا را شکل می‌دهد، بر اهداف و رویکردهای اتحادیه اروپا اثر می‌گذارد و اتحادیه اروپا را در مسیر رفتاری هنجاری قرار می‌دهد. به باور منرز، مهم‌ترین مؤله مؤثر بر شکل‌گیری نقش بین‌المللی اتحادیه اروپا، آن چه که این کنشگر می‌گوید یا انجام می‌دهد، نیست، بلکه حقیقت وجودی آن است (Manners, 2002: 252). بر اساس آنچه اشاره شد، اتحادیه اروپا با بهره‌گیری از برخی برنامه‌ها و ابزارهای سیاسی به دنبال ترویج هنجارهای مورد نظر خود در کشورهای آسیای مرکزی است که در بخش‌های بعدی مورد اشاره قرار می‌گیرد.

دلایل اهمیت آسیای مرکزی برای اتحادیه اروپا

آسیای مرکزی در چند سال اخیر به دلایل مختلف مورد توجه اتحادیه اروپا قرار گرفته است و از یک منطقه پیرامونی و در حاشیه به منطقه‌ای مهم برای اتحادیه تبدیل شده است. نخست، آسیای مرکزی دارای منابع طبیعی به ویژه گاز است و بروکسل به دنبال کاهش وابستگی خود به گاز از روسیه است. با شروع بحران‌های گازی و حوادث اوکراین، اتحادیه اروپا درصدد متنوع‌سازی سبد انرژی خود برآمده است و این منطقه به دلیل برخورداری از منابع انرژی غنی مورد توجه اتحادیه قرار گرفت. دوم، آسیای مرکزی به دلیل جایگاه راهبردی، اهمیت قابل توجهی پیدا کرده است. این منطقه همچنین برای حفظ ثبات در اوراسیا نیز مهم است زیرا به نوعی منطقه بازی ایران، ترکیه، روسیه و چین محسوب می‌شود. افزون بر این، تاجیکستان، ازبکستان و ترکمنستان با افغانستان هم مرز هستند و با تهدید شبه نظامیان نیز مواجه هستند (Putz, 2016). سوم، آسیای مرکزی دارای اهمیت ژئوراهبردی به عنوان پلی میان اروپا و چین و آسیای مرکزی و همچنین منطقه حائل در برابر افغانستان و ایران است. اتحادیه اروپا نیز همچون روسیه و چین و آمریکا دارای منافع خاصی در امنیت و ثبات در آسیای مرکزی است. اتحادیه دارای منافع حیاتی در جلوگیری از سرریز ناامنی از افغانستان از جمله موج پناهندگان و افراطی‌گری به کشورهای اروپایی است. به همین خاطر نیز یکی از برنامه‌های اتحادیه اروپا کاهش فقر و تقویت اقتصاد در آسیای مرکزی است. چهارم، اتحادیه اروپا از زمان تصویب پیمان لیسبون و تقویت سیاست خارجی و امنیتی مشترک به دنبال تقویت کنشگری خود است و حضور در مرزهای شرقی اتحادیه می‌تواند حوزه نفوذ اتحادیه اروپا و نقش جهانی این کنشگر را افزایش دهد. پنجم، حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نیز تأثیری اساسی بر تغییر نگرش اتحادیه اروپا به آسیای مرکزی داشت. با شروع عملیات در افغانستان، آسیای مرکزی اهمیت ژئوراهبردی پیدا کرد. نبود ثبات و حضور گروه‌های افراطی در مناطق پیرامون آسیای مرکزی، موجب نگرانی اتحادیه شده بود و اتحادیه اروپا برای نخستین بار در ۱۰ دسامبر ۲۰۰۱ اعلام کرد که امنیت و ثبات پایدار در منطقه با انجام اصلاحات در ساختارهای کشورهای منطقه امکان‌پذیر است. ششم، گسترش اتحادیه اروپا به شرق در سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۷ فاصله جغرافیایی با این منطقه را کاهش

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۱۱

داد و با اجرای سیاست همسایگی اروپا، کشورهای آسیای مرکزی به اصطلاح به همسایه‌های اروپا^۱ تبدیل شدند (Cameron, 2009:31).

همچنین نزدیکی کشورهای آسیای مرکزی به افغانستان نیز نقش آنها را در ثبات منطقه پررنگ ساخته است. همکاری میان اتحادیه اروپا و آسیای مرکزی در حوزه امنیت حائز اهمیت است. خروج نیروهای ناتو از افغانستان نیز نگرانی‌ها را در مورد ورود نیروهای تروریستی به ویژه داعش به این کشورها افزایش داده است زیرا حضور برخی شهروندان آسیای مرکزی در میان نیروهای داعش نیز برای اروپا خطرناک است. مجموعه این عوامل موجب شده است تا اتحادیه اروپا در سال‌های اخیر توجه بیشتری به آسیای مرکزی داشته باشد.

ابزارهای اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی

اتحادیه اروپا برای تحقق اهداف هنجاری خود در آسیای مرکزی ابزارهای مختلفی را به کار گرفته است. مهم‌ترین ابزار اتحادیه، امضای موافقت‌نامه‌های شراکت و همکاری^۲ است که چارچوب حقوقی روابط میان اتحادیه اروپا و آسیای مرکزی را تعیین می‌کند. موافقت‌نامه‌های شراکت و همکاری زمینه لازم را برای آزادسازی تجارت، همکاری اقتصادی و همکاری در حوزه‌های مختلف فراهم می‌کند و همچنین نهادهای مشترکی را برای انجام گفت‌وگوهای سیاسی پایه‌ریزی می‌کند. در ماده ۲ موافقت‌نامه شراکت و همکاری آمده است: «رعایت حقوق بشر، مبانی حقوق بین‌الملل و حقوق بشر عناصر اصلی این موافقت‌نامه را تشکیل می‌دهد و اگر چنانچه یک طرف تعهدات خود را انجام ندهد، طرف متقابل می‌تواند تدابیر لازم را اتخاذ کند» (Cameron, 2009:35).

اتحادیه اروپا کمک‌های خود را از طریق ابزار همکاری توسعه^۳ انجام می‌دهد که جایگزین برنامه کمک‌های فنی به کشورهای مستقل مشترک‌المنافع^۴ شده است. اهداف و مبانی کلی ابزار همکاری توسعه هم‌راستا با مبانی پیمان لیسبون و دیگر برنامه‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا است. هدف اصلی این برنامه کاهش فقر، حمایت از تحولات اقتصادی، اجتماعی

¹. Neighbors of our Neighbors

². Partnership and Cooperation Agreement

³. Development Cooperation Instrument

⁴. Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States

و زیست محیطی پایدار و همچنین ارتقای دموکراسی، حاکمیت قانون، حکمرانی خوب و حقوق بشر است.

سند راهبردی آسیای مرکزی^۱ که متفاوت با برنامه راهبردی اتحادیه اروپا برای آسیای مرکزی است و برنامه نشانگر منطقه‌ای^۲ چارچوب لازم را برای ارائه کمک‌ها فراهم ساخته است. این برنامه برای بازه زمانی ۲۰۱۴-۲۰۲۰ برای آسیای مرکزی تدوین شده است، همچنین اتحادیه اروپا از طریق ابزار دموکراسی و حقوق بشر اروپا^۳ از سازمان‌های جامعه مدنی حمایت می‌کند. در کنار برنامه‌های اروپا که کمک‌های فنی ارائه می‌دهد، برنامه‌های مشابهی نیز توسط دولت‌های عضو انجام می‌شود. همکاری‌های دوجانبه با دولت‌های عضو نیز در موضوع‌هایی همچون حقوق بشر، متنوع‌سازی اقتصاد، آموزش و جوانان انجام می‌شود (Cameron, 2009:35).

سازوکار سرمایه‌گذاری آسیای مرکزی^۴ نیز به عنوان بخشی از ابزار همکاری توسعه، یکی دیگر از ابزارهای حمایتی اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی محسوب می‌شود. کمیسیون اروپا برای اجرای این برنامه در بازه زمانی ۲۰۱۰-۲۰۱۵ مبلغ ۱۴۵ میلیون یورو اختصاص داده است. اهداف ابزار سرمایه‌گذاری آسیای مرکزی هم‌راستا با برنامه نشانگر منطقه‌ای است که به دنبال تقویت توسعه منطقه‌ای پایدار و رشد اقتصادی است. سازوکار سرمایه‌گذاری آسیای مرکزی به دنبال بهبود زیرساخت‌ها، افزایش حمایت از محیط زیست و کنترل تغییرات آب و هوایی، تشکیل و افزایش شرکت‌های خصوصی و بهبود وضعیت اشتغال و بهبود خدمات اجتماعی و زیرساخت‌ها از جمله بهداشت و آموزش است. همچنین چالش‌هایی از جمله تغییرات آب و هوایی نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. نخستین بودجه مالی اختصاص یافته به این برنامه در سال ۲۰۱۰، ۲۰ میلیون یورو بود، همچنین برای دوره زمانی ۲۰۱۱-۲۰۱۳ نیز ۶۵ میلیون یورو و برای سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۲۰ نیز ۱۴۰ میلیون یورو اختصاص یافته است. بودجه اختصاص یافته برای اجرای طرح‌هایی همچون ارتقای زیرساخت‌های انرژی، ارتقای سطح حفاظت از محیط زیست و بهبود وضعیت شرکت‌های بزرگ و کوچک و خدمات اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد (European Commission, 2016:5).

¹. Central Asia Strategy Paper

². Regional Indicative Program

³. European Instrument for Democracy and Human Rights

⁴. The Investment Facility for Central Asia (IFCA)

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۱۳

بودجه برنامه نشانگر منطقه‌ای آسیای مرکزی برای ۲۰۱۴-۲۰۲۰

بخش	بودجه به میلیون یورو	درصد
توسعه منطقه‌ای پایدار	۱۷۰	۶۹/۴
امنیت منطقه‌ای توسعه	۳۷/۵	۱۵/۳
ابزار کمک فنی	۳۵	۱۴/۳
اقدام‌های حمایتی مختلف	۲/۵	۱
مجموع کمک‌ها	۲۴۵	۱۰۰
اراسموس پلاس	۱۱۵	۵۴

Source: European Commission, 2016: 6

اتحادیه اروپا پس از تصویب سیاست همسایگی اروپا، تأکید بیشتری بر دموکراسی‌سازی و فرایندهای دموکراتیک می‌کند. اتحادیه اروپا از سال ۱۹۹۱ تا ۲۰۱۳ بیش از ۲/۱ میلیارد یورو برای توسعه و کمک‌های بشر دوستانه به آسیای مرکزی اختصاص داده است. کمیسیون اروپا نیز بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۲، ۴۳۵ میلیون یورو برای کمک‌های توسعه‌ای هزینه کرده است؛ قرقیزستان و تاجیکستان بیشترین سهم (۲۵ درصد) را دریافت کرده‌اند و ازبکستان نیز در همین راستا، ۵ درصد کمک‌ها را دریافت کرده است. اتحادیه اروپا بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۷ از طریق ابزار همکاری توسعه، ۱۰۶/۱۵ میلیون یورو به قرقیزستان اختصاص داده است. افزون بر این، ۲۱/۱ میلیون یورو نیز در قالب برنامه‌های مرتبط با امنیت غذا در اختیار این کشور قرار داده شد. همچنین ۲/۷ میلیون یورو از طریق ابزار دموکراسی و حقوق بشر اروپا و ۱۵/۱۳ میلیون یورو هم از طریق برنامه ابزار ثبات^۱ اختصاص داده شد (Norling and Cornell, 2016:17).

برنامه‌های اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی

با توجه به اینکه اتحادیه اروپا خود را قدرتی هنجاری می‌داند برای افزایش نفوذ خود به دنبال اثرگذاری در منطقه آسیای مرکزی با سرمایه‌گذاری در حوزه‌هایی همچون حاکمیت قانون، حقوق بشر، تجارت، تقویت مرزها با هدف جلوگیری از افزایش مهاجرت، آموزش و

^۱. Instrument for Stability

جوانان بوده است. در سال‌های اخیر با توجه به رشد افراطی گری، حوزه‌های امنیتی نیز مورد توجه اتحادیه اروپا قرار گرفته است.

حقوق بشر و دموکراسی‌سازی؛ اتحادیه اروپا به عنوان یک قدرت هنجاری به دنبال ترویج ارزش‌های خود به ویژه دموکراسی و حقوق بشر در بخش‌های مختلف جهان است. در راهبرد سال ۲۰۰۷ رویکردهای مختلفی در این حوزه‌ها مورد توجه قرار گرفته است. اتحادیه اروپا از طریق هیات‌های نمایندگی خود در کشورهای آسیای مرکزی، اطلاعات مورد نیاز در حوزه حقوق بشر را گردآوری می‌کند و هر یک از دولت‌های عضو نیز مسئولیت تأمین منابع مالی طرح ابتکاری حاکمیت قانون را بر عهده دارند و ضمن اعزام کارشناس به این کشورها به دنبال تبادل اطلاعات و ارائه تجربه‌های کشورهای اروپایی در حوزه حقوق بشر و حاکمیت قانون به کشورهای اروپایی هستند.

اتحادیه اروپا همچنین با برخی از این کشورها گفتگوهایی در زمینه حقوق بشری انجام می‌دهد. این گفتگوها از ابزارهای مهم اتحادیه اروپا در حوزه سیاست خارجی محسوب می‌شود و می‌توان گفت، پیشبرد حقوق بشر بر اساس قدرت هنجاری اتحادیه اروپا بخش مهمی از راهبرد کلی اتحادیه اروپا در حوزه‌های آزادی‌های بنیادین، توسعه پایدار، صلح و ثبات در آسیای مرکزی است. اتحادیه اروپا در راهبرد کلان خود در قبال آسیای مرکزی، موضوع‌های مرتبط با حقوق بشر را با کشورهای منطقه بر اساس انجام مذاکره و گفتگوهای ساختارمند، منظم و نتیجه‌محور تنظیم کرده است (Council of the European Union, 2007:7). یکی از گام‌های مهم اتحادیه اروپا، تشکیل گفت‌وگوهای سالانه حقوق بشری با هر یک از پنج دولت آسیای مرکزی است. به طور کلی، ارتقای سطح حقوق بشر، حاکمیت قانون، حکمرانی خوب و دموکراسی از اولویت‌های مهم اتحادیه اروپا است. اتحادیه اروپا به عنوان یک کنشگر هنجاری در منطقه اقدام می‌کند و همین امر نیز موجب متمایز بودن اتحادیه اروپا از دیگر کنشگرها شده است.

حکمرانی خوب و حاکمیت قانون؛ در راهبرد اتحادیه اروپا برای منطقه آسیای مرکزی به این موضوع اشاره شده است که دولت‌های این منطقه باید در برنامه ابتکاری حاکمیت قانون اتحادیه اروپا- آسیای مرکزی^۱ حضور پررنگ‌تری داشته باشند تا وضعیت حاکمیت قانون در این

^۱. EU-CA Rule of Law Initiative

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۱۵

منطقه ارتقا یابد و چارچوب حقوقی دموکراتیک و باثبات مطابق با استانداردهای اروپایی توسعه پیدا کند (European Commission, 2016:4).

برنامه حاکمیت قانون در آسیای مرکزی^۱ یک چارچوب منطقه‌ای برای ارتقای همکاری‌ها در حمایت از انجام اصلاحات و حکمرانی خوب در نظام‌های قضایی کشورهای آسیای مرکزی است. این برنامه بیانگر گفتگوهای مستمر میان اتحادیه اروپا و کشورهای آسیای مرکزی در حوزه حاکمیت قانون است و به کشورهای این حوزه کمک می‌کند تا رویه‌های قانون‌گذاری و الگوهای قضایی ملی خود را به استانداردهای بین‌المللی نزدیک کنند. آلمان و فرانسه مسئولیت اجرای این برنامه را بر عهده دارند و سرویس اقدام خارجی اروپا^۲ و کمیسیون اروپا نیز از این برنامه حمایت می‌کنند. تمرکز این برنامه بر آموزش حقوقی، قضایی، قانونی و جنایی است و در کنفرانس وزرای اتحادیه اروپا و کشورهای آسیای مرکزی در سال ۲۰۱۲ و ۲۰۱۴ بر تعمیق حوزه‌های همکاری و البته آموزش قضایی تأکید شد. جنبه‌های حکمرانی خوب نیز بخشی از فعالیت‌های هنجاری اتحادیه اروپا در قرقیزستان و تاجیکستان در قالب تخصیص بودجه و یا حمایت از طرح‌های مرتبط با حمایت از حکومت‌های محلی و جامعه مدنی است (Boonstra, 2012:2). هر چند مبانی دموکراتیک اصلی همچون تکررگرایی سیاسی، حکومت پاسخ‌گو و شفاف و برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه چندان در دستور کار اتحادیه اروپا قرار داشته است، اما نخبگان سیاسی آسیای مرکزی دموکراسی را به دلیل وجود برخی پندارهای غلط و شک و تردید در خصوص دموکراسی برای خود تهدید می‌دانند.

توسعه چارچوب‌های سیاسی باثبات و ساختارهای اقتصادی کارآمد بر رعایت حاکمیت قانون، حقوق بشر، حکمرانی خوب و توسعه ساختارهای سیاسی شفاف و دموکراتیک مبتنی است. اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو از حقوق بشر و ایجاد و تقویت یک ساختار قضایی مستقل حمایت می‌کنند و به همین خاطر نیز به دنبال شکل‌گیری ساختارهای مبتنی بر حاکمیت قانون و استانداردهای بین‌المللی در زمینه حقوق بشر در آسیای مرکزی هستند.

¹. EU Role of Law Initiative for Central Asia

². European External Action Service

اتحادیه اروپا به همین منظور با سازمان امنیت و همکاری اروپا، شورای اروپا^۱، سازمان ملل و کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل همکاری می‌کند.

حوزه آموزش و جوانان؛ در برنامه راهبردی اتحادیه اروپا، آموزش عالی به عنوان بخش راهبردی توسعه کشورهای آسیای مرکزی در نظر گرفته شده است که در نهایت می‌تواند، موجب رشد اقتصادی و کاهش فقر شود. با توجه به اینکه بیشتر جمعیت کشورهای این منطقه از جوانان تشکیل شده است، ایجاد زمینه‌های لازم برای توسعه و آموزش خوب امری ضروری محسوب می‌شود. از این رو، اتحادیه اروپا، طرح ابتکار آموزش اتحادیه اروپا^۲ را تدوین کرد تا بتواند نظام‌های آموزشی کشورهای آسیای مرکزی را با نیازها و ضرورت‌های شرایط کنونی جهان تطبیق دهد (Council of the European Union, 2007:9).

اتحادیه اروپا برای تحقق این هدف خود با دیگر سازمان‌های بین‌المللی نیز همکاری می‌کند. اجرای این طرح می‌تواند، موجب افزایش ارتباط و تماس میان حوزه آموزش کشورهای اروپایی با بخش آموزش کشورهای آسیای مرکزی شود.

یکی از برنامه‌های انجام شده در این بخش، برنامه آموزش آسیای مرکزی^۳ است که به مدت سه سال از سال ۲۰۱۲ به مورد اجرا گذاشته شد. برگزاری کنفرانس، کارگاه آموزشی، ایجاد پایگاه‌های داده توسط دولت‌های عضو اتحادیه اروپا بخشی از اقدام‌های انجام شده در این حوزه است. همچنین در قالب برنامه ارasmus موندوس^۴ ۱۹۵ میلیون یورو برای بورس ۹۵۰۰ دانشجوی کشورهای این حوزه هزینه شده است. در قالب برنامه تمپوس^۵ نیز برنامه‌های آموزشی در کشورهای آسیای مرکزی اصلاح شده است. شبکه پژوهش و آموزش آسیای مرکزی^۶ نیز با هدف افزایش تعامل میان انجمن‌های ملی پژوهشی در کشورهای آسیای مرکزی با هم‌تایان اروپایی خود به مورد اجرا گذاشته شده است. برنامه سیاست‌گذاری آموزش آسیای مرکزی^۷ با هدف هماهنگی در طرح‌های آموزشی در منطقه و اصلاحات آموزشی در کشورهای آسیای مرکزی تدوین شده است. هدف از اجرای این برنامه سازگار ساختن نظام‌های

¹ Council of Europe

² EU Education Initiative for Central Asia

³ Central Asia Education Program (CAEP)

⁴ Erasmus Mundus

⁵ Tempus

⁶ Central Asia Education Network

⁷ Central Asia Education Platform

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۱۷

آموزشی این کشورها با نیازهای جوانان این کشورهاست. برنامه آموزش سیاسی مرکزی- اتحادیه اروپا^۱ نیز با هدف توسعه نظام‌های آموزش عالی، نوسازی نهادهای آموزشی و فرایند یادگیری و ارتقای کیفیت آموزش‌ها تدوین شد. همچنین تعداد بورسیه‌های اعطا شده به دانشجویان کشورهای آسیای مرکزی نیز افزایش یافته است (Apokins, 2015).

حوزه آب و محیط زیست؛ دسترسی برابر به منابع آبی یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش رو در قرن حاضر است. بیشتر موضوع‌های مهم زیست محیطی در آسیای مرکزی نیز با تخصیص، استفاده و حفظ کیفیت منابع آبی مرتبط است. به همین منظور گفتگوی اتحادیه اروپا- آسیای مرکزی در حوزه محیط زیست در بهار ۲۰۰۶ آغاز شد تا مبنایی برای همکاری‌های مشترک باشد. این گفتگوها موضوع‌های زیست محیطی مرتبط با استخراج و حمل و نقل منابع انرژی و آسیب‌پذیری در برابر تغییرات آب و هوایی و بلایای طبیعی را در برمی‌گیرد. اتحادیه اروپا در موضوع‌های حساس از جمله منابع طبیعی مشترک به ویژه آب به دنبال ارتقای گفتگوها و شبکه‌های منطقه‌ای و پیوستن به کنوانسیون بین‌المللی و مبانی حقوقی حاکم بر منابع فرامرزی است (Council of the European Union, 2015:6).

همچنین برنامه‌ای نیز با عنوان طرح ابتکاری آب اتحادیه اروپا^۲ عرضه آب آشامیدنی سالم و مدیریت یکپارچه منابع آبی را پوشش می‌دهد. با توجه به اینکه کشورهای منطقه از طریق دریا، دریاچه و رودخانه‌های مرزی به یکدیگر متصل هستند، رویکرد منطقه‌ای برای حفظ این منابع ضروری است. برای اتحادیه اروپا نیز همکاری در حوزه منابع آبی دارای اهمیت خاص است به ویژه با توجه به اهداف ترسیم شده در برنامه اهداف توسعه هزاره^۳ در سال ۲۰۱۵ در خصوص آب آشامیدنی بهداشتی و تأسیسات آب شیرین کن (Council of the European Union, 2007:14). ارتقای همکاری در حوزه مدیریت می‌تواند ثبات و امنیت منطقه‌ای را افزایش دهد و توسعه اقتصادی را به حرکت درآورد. منطقه آسیای مرکزی به لحاظ زیست‌محیطی با مشکلات زیادی رو به رو است و در برابر اثرات تغییرات اقلیمی - که تنش‌های منطقه‌ای بر سر مدیریت منابع مشترک را تشدید می‌کند- آسیب‌پذیر است. تمام این کشورها به دلیل عمر بالای زیر ساخت‌های به جا مانده از

¹. EU-Central Asia Education Programme

². EU Water Initiative

³. Millennium Development Goals

شوروی سابق زیر فشار فزاینده هستند و نمی‌توانند به تنهایی نیازهای نسل جوان خود و همچنین رشد جمعیتی را برآورده کنند.

موضوع‌های امنیتی؛ رویکرد اتحادیه به آسیای مرکزی در سال‌های اخیر با تغییراتی مواجه شده است و اتحادیه تا حدودی سیاست خود از قدرت نرم از جمله ترویج دموکراسی، حقوق بشر و حاکمیت قانون را به سمت موضوع‌های امنیتی تغییر داده است که بخشی از آن به دلیل خروج ناتو از افغانستان و دیگری ضرورت حضور پررنگ‌تر در حوزه امنیتی است. منطقه آسیای مرکزی با برخی چالش‌های امنیتی نوظهور مرتبط با جنگجویان خارجی و افراطی‌گری مواجه است که در کنار تهدیدهای سنتی در این منطقه، بی‌ثباتی در منطقه را تشدید می‌کند. مناقشه‌های مرزی و آبی، قاچاق مواد مخدر و منازعه‌ها و جرایم سازمان یافته در این منطقه به ویژه افغانستان از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی امنیت در این منطقه است (Council of the European Union, 2015:6). اتحادیه اروپا به دنبال کمک به کشورهای آسیای مرکزی در حوزه تقویت امنیت و مبارزه با مواد مخدر از طریق دو برنامه منطقه‌ای است؛ برنامه مدیریت مرزی در آسیای مرکزی^۱ که از نوسازی و انجام اصلاحات در مدیریت مرزی در پنج کشور آسیای مرکزی حمایت می‌کند و دیگری برنامه اقدام بر ضد قاچاق مواد مخدر در آسیای مرکزی^۲ که به این کشورها در حوزه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای کاهش تقاضای مواد مخدر کمک می‌شود. اتحادیه اروپا برای بازه زمانی ۲۰۰۳-۲۰۱۴، ۳۳/۶ میلیون یورو برای برنامه مدیریت مرزی در آسیای مرکزی اختصاص داده بود. هدف از اجرای این برنامه افزایش کیفیت اجرای روش‌های نوین مدیریت مرزی در تمام پنج کشور آسیای مرکزی است. بهبود امنیت مرزی و افزایش تجارت از مهم‌ترین اهداف مدیریت مرزی نوین است و دربرگیرنده اصلاحات نهادی و بهبود مهارت‌های حرفه‌ای و افزایش توانمندی‌ها برای مبارزه قاچاق مواد مخدر است (Apokins, 2015).

برنامه اقدام بر ضد قاچاق مواد مخدر در آسیای مرکزی نیز که سال ۲۰۰۱ آغاز شد، مبلغ ۲۰/۷ میلیون یورو برای بازه زمانی ۲۰۰۳-۲۰۱۳ در نظر گرفت. این برنامه در پنج مرحله و در قالب چند طرح توسط چند کشور اروپایی از جمله جمهوری چک (در قالب

^۱. Border Management Program in Central Asia (BOMCA)

^۲. Central Asia Drug Action Program (CADAP)

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۱۹

برنامه داموس^۱، آلمان (در قالب برنامه تریٹ^۲) و لهستان (در قالب برنامه مدیسا^۳) انجام شد. یکی از چالش برانگیزترین حوزه‌های مورد علاقه اتحادیه اروپا و کشورهای آسیای مرکزی، کنترل مرزی و مدیریت مهاجرت است. مبارزه با فعالیت‌های مجرمانه به ویژه تجارت بین‌المللی مواد مخدر، مهاجرت غیر قانونی، افراطی‌گری و بنیادگرایی مذهبی اهمیت فزاینده‌ای یافته است. مرزهای مشترک با افغانستان نیز در این حوزه دارای اهمیت است. به همین خاطر نیز هدف ترسیم شده از سوی اتحادیه اروپا در این حوزه، تقویت همکاری افغانستان با همسایگان خود است.

حوزه انرژی؛ از زمان شروع برنامه‌های اتحادیه اروپا در این منطقه، اساس سیاست‌های اروپا سیاست قدرت نرم و هنجاری بوده است زیرا حوزه‌های تجارت، سرمایه‌گذاری، اطلاعات و فناوری ارتباطات و آموزش و همچنین اصلاحات، حکمرانی خوب و حقوق بشر را در بر می‌گیرد. شرکت‌های اروپایی در حوزه تجارت در حال توسعه بخش گاز و نفت قزاقستان و همچنین مسیرهای جایگزین برای حمل و نقل نفت به اروپا از طریق دریای خزر هستند. طرح اصلی اتحادیه اروپا، توسعه مشترک میدان نفتی کاشاگان^۴ قزاقستان در بخش شمال شرقی دریای خزر است. افزون بر این، یکی از اولویت‌های دولت تاجیکستان تکمیل طرح سد روگون^۵ است که نیازمند سرمایه‌گذار خارجی است. اتحادیه اروپا نیز با سرمایه‌گذاری بیشتر در حوزه انرژی به دنبال ایجاد یک بازار انرژی یکپارچه در آسیای مرکزی است. اقدام‌های هماهنگ در این حوزه می‌تواند امنیت انرژی اتحادیه اروپا را افزایش دهد.

انتقال انرژی از آسیای مرکزی به اتحادیه اروپا امری دشوار است زیرا روسیه کنترل خطوط لوله انرژی به سمت غرب را در اختیار خود دارد. از این رو، اتحادیه اروپا برای متنوع ساختن سبد گازی خود از ساخت کریدور جنوبی حمایت می‌کند. مهم‌ترین بخش راهبرد اتحادیه اروپا، طرح خط لوله ترانس کاسپین^۶ است که ترکمنستان و جمهوری آذربایجان را به یکدیگر متصل می‌کند (Apokins, 2015). طرح ابتکاری باکو^۷ اساس گفت و گوهای

¹. Damos

². TREAT

³. Medissa

⁴. Kashagan

⁵. Rogun

⁶. Trans-Caspian Pipeline Project

⁷. Baku Initiative

میان اتحادیه اروپا و آسیای مرکزی در حوزه انرژی است. طرح باکو در سال ۲۰۰۴ با هدف توسعه بیشتر بازارهای انرژی در دریای سیاه، دریای خزر و آسیای مرکزی از طریق سرمایه‌گذاری در زیر ساخت‌ها و بهینه‌سازی ساختارهای انرژی تدوین شد. هم‌راستا با طرح باکو، اتحادیه اروپا به برنامه حمل و نقل بین دولتی نفت و گاز به اروپا^۱ متعهد است که با هدف افزایش همکاری در حوزه انرژی میان اتحادیه اروپا، ترکیه و جمهوری‌های استقلال یافته در منطقه قفقاز و آسیای مرکزی تدوین شده است. هدف از اجرای این برنامه افزایش سطح واردات و تحقق امنیت صادرات با جذب سرمایه است (Rousseau, 2012). هر چند تمرکز اصلی این برنامه بر بخش گاز و نفت در آسیای مرکزی است، بر تولید برق، مصرف بهینه انرژی و حمایت از منابع انرژی پاک و تجدیدپذیر نیز متمرکز است.

اتحادیه اروپا و کشورهای آسیای مرکزی علاقمند به تامین امنیت انرژی به عنوان بُعدی مهم از امنیت جهانی هستند و منافع مشترکی در تنوع بخشیدن به مسیرهای صادرات، ساختارهای عرضه و تقاضا و منابع انرژی دارند. افزون بر حوزه نفت، گاز و برق و مدیریت منابع آبی نیز جنبه‌ای تعیین‌کننده در همکاری اتحادیه اروپا با کشورهای آسیای مرکزی در حوزه انرژی دارد. اتحادیه اروپا در بخش حمل و نقل و انرژی به دنبال ادغام کشورهای آسیای مرکزی در بازارهای بین‌المللی و افزایش تعامل میان این کشورها است. اتحادیه اروپا به دنبال توسعه کریدور انرژی جنوب^۲ به آسیای مرکزی و افزایش طرح‌های چند جانبه خود در این کشورها و همچنین حمایت از افزایش بهره‌وری در حوزه انرژی و انرژی‌های تجدیدپذیر است (Council of the European Union, 2015:7). توسعه منابع نفت و گاز به طور قابل توجهی نقش دولت‌های آسیای مرکزی را به عنوان کشورهای تولیدکننده و ترانزیت افزایش داده است. افزایش استخراج نفت و گاز به عرضه بهتر انرژی در بازارهای جهانی می‌شود و زمینه‌ساز متنوع‌سازی منابع می‌شود. در مجموع، انتقال گاز از منطقه برای اتحادیه اروپا دارای اهمیت ویژه است. واردات اتحادیه اروپا از کشورهای منطقه در سال ۲۰۱۶، ۱۳،۷ میلیارد یورو و صادرات آن به کشورهای آسیای مرکزی ۸،۴ میلیارد یورو بوده است که تراز تجاری ۵،۳- میلیارد یورو بوده است.

¹. Interstate Oil and Gas Transportation to Europe (INOGATE)

². South Energy Corridor

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۲۱

سطح تجارت میان اتحادیه اروپا با کشورهای آسیای مرکزی

سال	واردات اتحادیه	صادرات اتحادیه	تراز
۲۰۱۱	۲۳,۹	۸,۸	-۱۵,۱
۲۰۱۲	۲۵,۷	۱۰,۱	-۱۵,۶
۲۰۱۳	۲۴,۹	۱۰,۶	-۱۴,۳
۲۰۱۴	۲۵	۱۰,۱	-۱۵
۲۰۱۵	۱۷	۹/۳	-۷/۷
۲۰۱۶	۱۳,۷	۸,۴	-۵,۳

Source: European Commission, 2017

اتحادیه اروپا هم اکنون مهم‌ترین شریک تجاری کشورهای آسیای مرکزی محسوب می‌شود و یک سوم تجارت خارجی آنها را در برمی‌گیرد. اتحادیه اروپا همچنین به دنبال ادغام این کشورها در اقتصاد جهانی و پیوستن به سازمان تجارت جهانی است زیرا معتقد است از این طریق می‌تواند، هنجارهای مورد نظر خود به ویژه در حوزه تجارت را در این کشورها نهادینه کند.

نگاه کشورهای آسیای مرکزی به اتحادیه اروپا

اتحادیه اروپا در بخش عمده‌ای از دهه ۹۰ میلادی در آسیای مرکزی حضور داشت و با تدوین راهبرد در سال ۲۰۰۷ حضور پررنگ‌تری یافت. بیشتر نخبگان منطقه آسیای مرکزی نیز موافق رویکرد اتحادیه اروپایی هستند، هر چند اتحادیه اروپا را به عنوان کنشگر مسلط در منطقه تلقی نمی‌کنند. به باور آنها مسافت زیاد جغرافیایی اروپا از آسیای مرکزی موجب شده است تا اتحادیه اروپا نتواند با دیگر کنشگران حاضر در منطقه از جمله روسیه و چین رقابت کند. همچنین در خصوص اهداف اتحادیه اروپا، ابهام‌هایی وجود دارد. اتحادیه اروپا به دلیل روایت‌های چندگانه و اهداف مبهم مورد انتقاد قرار دارد؛ در حالی که روسیه، چین و آمریکا دارای منافع آشکاری در حوزه انرژی و امنیت هستند، اتحادیه دارای منافع امنیتی، انرژی، گفتمان‌های ارزش‌های دموکراتیک و اهداف کم‌رسانی است که به خوبی تعریف نشده است. در خصوص نوع نگاه افکار عمومی نسبت به اتحادیه اروپا، اطلاعات چندان زیادی در دسترس نیست. تنها چند موسسه نظرسنجی در این منطقه فعال هستند و البته هیچ موسسه مستقلی در این زمینه حضور ندارد. طبق برخی پیمایش‌های انجام شده در قزاقستان، تاجیکستان

و قرقیزستان، روسیه با نفوذترین و مثبت‌ترین کنشگر محسوب می‌شود. چین نیز دومین کشور با نفوذ در قزاقستان و قرقیزستان است. ایران این جایگاه را در تاجیکستان در اختیار خود دارد و اتحادیه اروپا و آمریکا رتبه سوم و چهارم قرار گرفته‌اند (Peyrouse, 2014:5). جایگاه اتحادیه اروپا در میان کشورهای آسیای مرکزی متفاوت است. در قزاقستان هم نخبگان و هم مقام‌های این کشور در مقایسه با دیگر کشورها نگاه مثبتی به اتحادیه اروپا دارند. برنامه مسیر منتهی به اروپا^۱ برنامه‌ای بود که در سال ۲۰۱۰ توسط قزاقستان به مورد اجرا گذاشته شد. برخی از نخبگان در قرقیزستان، اروپا را متحدی مهم و مؤثر می‌دانند و برخی دیگر از ظرفیت و توانمندی‌های اروپا در مقایسه با چین، روسیه و آمریکا دل‌سرد هستند. در سه کشور دیگر نیز به اتحادیه اروپا به دلیل ساختارهای سیاسی و مذهبی و فرهنگی و پیشینه استعماری آن به عنوان یک شریک نگاه نمی‌شود.

اگرچه نخبگان آسیای مرکزی، اروپا را به عنوان محور اصلی توسعه می‌بینند، اما چندان ارتباطی میان ایده حاکمیت قانون و دموکراسی‌سازی با امنیت بلند مدت نمی‌بینند که از سوی اروپا، تبلیغ می‌شود (Ibid:6). همچنین نه تنها مقام‌های بسیاری از کشورهای این منطقه، بلکه نخبگان، کارشناسان و دانشگاهیان نیز دموکراسی‌سازی را مفهومی بیگانه با منطقه می‌دانند. همچنین ناکامی اتحادیه اروپا در ارتقای ارزش‌های مورد نظر خود در آسیای مرکزی از سوی جامعه مدنی و احزاب و گروه‌های سیاسی مخالف مورد انتقاد قرار دارد و این گروه‌ها از سیاست‌های اتحادیه اروپا در این بخش دل‌سرد هستند.

فعالان جامعه مدنی در آسیای مرکزی و البته دانشگاهیان معتقد هستند که منابعی اندک از سوی اتحادیه اروپا برای بی‌شمار حوزه در نظر گرفته شده، اهداف غیرواقعی و سازوکارهای آن بسیار بوروکراتیک و پیچیده است. اگرچه ممکن است در ظاهر مبالغه زیادی به بخش‌های مختلف اختصاص یافته باشد، اما در عمل این کمک‌ها احساس نمی‌شود. همچنین شهروندان این کشورها بر این باور هستند که اتحادیه اروپا از یک صدای واحد برخوردار نیست و مسکو و پکن بر خلاف بروکسل پیش‌شرطی را برای ارائه کمک به کشورهای آسیای مرکزی مطرح نمی‌کنند. به باور مقام‌های این کشورها، اگرچه همکاری در

^۱. Path to Europe Program

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۲۳

حوزه انرژی پس از اولویت‌های همچون حقوق بشر، امنیت و آموزش مورد اشاره قرار می‌گیرد، اما نفت و گاز اولویت اصلی اتحادیه اروپا است.

چالش‌های پیش روی اتحادیه در آسیای مرکزی

هر چند اتحادیه اروپا با استفاده از ابزارها و برنامه‌های مختلف به دنبال تثبیت ارزش‌های مورد نظر خود در آسیای مرکزی است، اما با چالش‌ها و دشواری‌هایی نیز مواجه است. این چالش‌ها را می‌توان به سه دسته کلی ضعف ساختاری، نگاه متفاوت نهادها و اعضای اتحادیه اروپا و حضور کنشگران دیگر در آسیای مرکزی تقسیم کرد. اگرچه اتحادیه اروپا به عنوان یک کنشگر مستقل به ایفای نقش در آسیای مرکزی می‌پردازد، اما دولت‌های عضو و نهادهای مختلف اتحادیه نیز اولویت‌های متفاوتی در این منطقه دارند. در درون اتحادیه، دو نگاه متفاوت وجود دارد؛ اولویت گروه نخست، توسعه و اولویت گروه دوم، حقوق بشر و دموکراسی است. پارلمان اروپا نیز از رویکرد سیاسی حمایت می‌کند و نه نگاه توسعه‌ای و در گزارش سال ۲۰۱۱ خود اعلام کرد که کشورهای شریک اتحادیه در آسیای مرکزی باید از استانداردهای بین‌المللی در حوزه دموکراسی، حکمرانی، حاکمیت قانون و حقوق بشر تبعیت کنند (European Parliament, 2011). هم‌اکنون بیشتر دولت‌های عضو متکی بر نهادهای اروپایی برای برقراری ارتباط با کشورهای آسیای مرکزی هستند. در میان کشورهای آسیای مرکزی قزاقستان بیشتر مورد توجه است زیرا ۲۱ دولت عضو اروپا در قزاقستان سفارت دارند در حالی که تنها ۱۱ دولت عضو در ازبکستان و پنج دولت در ترکمنستان سفارت دارند. نکته جالب اینکه تنها بریتانیا، فرانسه و آلمان در تاجیکستان و قرقیزستان سفارت دارند.

دولت‌های عضو اتحادیه اروپا پندارهای متفاوتی از منابع خود در منطقه دارند. آلمان، ایتالیا و در سطح پایین‌تری فرانسه نگاهی ابزاری به آسیای مرکزی دارند در حالی که بریتانیا و کشورهای نوردیک^۱، بیشتر نگاهی ارزشی دارند. برخی از کارشناسان اروپایی معتقد هستند، امکان تحمیل دموکراسی از بیرون به کشورهای آسیای مرکزی وجود ندارد. بر همین اساس، اتحادیه اروپا تنها در شرایطی می‌تواند در آسیای مرکزی نفوذ داشته باشد که روابط

^۱. Nordic Countries

خود با این کشورها را بر اساس منافع امنیتی و اقتصادی استوار کند و این اتحادیه بهتر است، نقش موازنه‌گر را میان بازیگران مهم در آسیای مرکزی ایفا کند (Peyrouse, 2015). همچنین سطح متفاوت علاقه‌مندی دولت‌های عضو اتحادیه در منطقه آسیای مرکزی یکی دیگر از چالش‌های اتحادیه است. در حالی که حضور آلمان در این منطقه مورد استقبال دیگر کشورها قرار دارد و این کشور نقش قابل قبولی ایفا می‌کند، اما دیگر دولت‌های عضو همچون فرانسه و ایتالیا و یا بریتانیا بر موضوع انرژی تمرکز دارند و هلند نیز بیشتر به موضوع حقوق بشر توجه بیشتری می‌کند.

طبق گزارش‌های خانه آزادی^۱، تمام دولت‌های این منطقه در زمره رژیم‌های خودکامه قرار می‌گیرند. در درون پارلمان اروپا نیز نگاه‌های مختلفی به کشورهای آسیای مرکزی وجود دارد. احزاب چپ‌گرا معتقد هستند که گزارش خانه آزادی دلیل خوبی است که اتحادیه باید از این منطقه فاصله بگیرد. از سوی دیگر، راست میانه معتقد است که اروپا باید خواسته‌های کمتری را از آسیای مرکزی داشته باشد زیرا این کشورها با مشکلات زیادی در برابر افراطی‌گری مواجه هستند (Putz, 2016).

در حوزه ضعف‌های ساختاری، می‌توان به این موضوع اشاره کرد که عدم ادغام و یکپارچه ساختن آسیای مرکزی در ساختار بزرگ‌تر همچون منطقه اوراسیا از ضعف‌های مهم اتحادیه در این حوزه است. در صورت انجام این کار، اتحادیه اروپا می‌تواند همکاری میان خود با سازمان‌ها و کنشگران فعال در این منطقه را ارتقا ببخشد. همچنین تلاش اتحادیه برای به‌کارگیری الگوی منطقه‌گرایی مورد نظر خود برای همگرایی منطقه‌ای در آسیای مرکزی ناموفق بوده است. نبود یک ساز و کار برای گفتگوی همه‌جانبه میان دولت‌های آسیای مرکزی یکی دیگر از نقاط ضعف اتحادیه محسوب می‌شود زیرا این کشورها مزایای وحدت و همگرایی را به شیوه‌ای مشابه با اتحادیه اروپا درک نکرده‌اند.

یکی دیگر از نقاط ضعف این راهبرد، فرایند آرام و کند تصمیم‌گیری در کمیسیون اروپا در خصوص طرح‌های مرتبط با آسیای مرکزی است. سرعت پایین اجرای طرح‌های کمکی اتحادیه اروپا در گزارش دیوان حسابرسی اروپا^۲ ذکر شده بود. دلیل آن نیز تعریف موسع از منافع راهبردی اتحادیه است زیرا این ابزارها و سیاست‌های مورد نظر اتحادیه اروپا

¹. Freedom House

². European Court of Auditors

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۲۵

تمرکز لازم بر یک حوزه خاصی ندارد و مجموعه‌ای از اهداف هنجاری گسترده را در برمی‌گیرد (European Court of Auditors, 2013). همچنین اروپا افزون بر اینکه نسبت به معضلات واقعی آسیای مرکزی واکنشی آرام دارد این واکنش نیز در بیشتر موارد غیرمنسجم و ناهماهنگ است. انتقاد دیگر به راهبرد اتحادیه اروپا به تفاوت‌های میان راهبرد آسیای مرکزی اتحادیه اروپا و طرح شراکت شرقی^۱ اتحادیه باز می‌گردد. در برخی مواقع دولت‌های اروپا تمایل دارند تا منطقه آسیای مرکزی نیز در طرح شراکت شرقی گنجانده شود و از این رو، برنامه‌های مرتبط با حوزه انرژی، محیط زیست و حمل و نقل ارتقا پیدا کند. اتحادیه اروپا برای پیشبرد اهداف هنجاری خود با کنشگران قدرتمندی نیز مواجه است. منطقه آسیای مرکزی دارای اهمیتی راهبردی برای رقبایی همچون چین، اتحادیه اروپا، آمریکا، روسیه و ایران است. اهمیت راهبردی این منطقه برای واشنگتن، مسکو و پکن با توجه به پندار هر یک از آنها در خصوص منافع ملی‌شان متفاوت است. واشنگتن به طور عمده به این منطقه برای مقابله با تروریسم و مقابله با نفوذ رو به گسترش روسیه و چین می‌نگرد. مسکو و پکن هر دو این منطقه را منطقه‌ای حیاتی برای دفاع از منافع داخلی خود می‌دانند. دسترسی به انرژی نیز عاملی مهم در پیشبرد سیاست‌های آمریکا در منطقه است. آمریکا در حال بازبینی رویکرد خود در این منطقه است تا شرایط متغیر ژئوپلیتیک و پیامدهای خروج نظامی در افغانستان را مدیریت کند. رویکرد آمریکا که نماد آن راهبرد جاده ابریشم جدید^۲ است، بیشتر بر تقویت امنیت، ثبات و اصلاحات نهادی و تقویت جامعه مدنی است (Gross, 2015:2). ایالات متحده از سیاست درهای باز برای شرکت‌هایی که به دنبال حضور در این منطقه هستند، حمایت می‌کند و به دنبال متنوع‌سازی و توسعه خطوط انتقال انرژی و دور زدن ایران و روسیه است.

فدراسیون روسیه نیز همچنان جمهوری‌های پیشین شوروی را حوزه نفوذ یک‌جانبه خود می‌داند و مخالف حضور کنشگران بیرونی و سازمان‌هایی همچون ناتو است. روسیه همچنان با اجرای طرح‌هایی همچون اتحادیه اقتصادی اوراسیا^۳ که آسیای مرکزی را نیز در برمی‌گیرد به دنبال تثبیت نفوذ پیشین خود است. روسیه در دوره ریاست‌جمهوری کنونی

¹. Eastern Partnership (EaP)

². New Silk Road Strategy

³. Eurasian Economic Union

پوتین به دنبال افزایش حضور در منطقه‌هایی است که در دوره نخست ریاست‌جمهوری خود حضور کم‌رنگ‌تری در آن داشت. باید به این موضوع اشاره کرد که رهبران سیاسی روسیه همواره آسیای مرکزی را به عنوان حوزه تسلط و نفوذ خود می‌دانند به همین خاطر نیز یکی از اولویت‌های اصلی روسیه، ترغیب دولت‌های آسیای مرکزی برای پیوستن به اتحادیه اقتصادی اوراسیا بوده است.

در این میان، نقش فزاینده چین در آسیای مرکزی با استفاده از ابزارهای اقتصادی نیز باید مورد توجه قرار بگیرد. کمربند اقتصادی جاده ابریشم^۱ به عنوان بخشی از نگاه راهبردی چین، آسیای مرکزی را به بخشی از تلاش‌های چین برای افزایش مناسبات اقتصادی خود با غرب تبدیل کرده است. افزایش ثبات و امنیت، دسترسی به بازارها و گسترش مسیرهای تجاری با اروپا، جلوگیری از گسترش افراطی گری و تسری ناامنی به داخل مرزهای این کشور از مهم‌ترین عوامل افزایش نقش چین در آسیای مرکزی بوده است (Ibid:1). چین برای تأمین نیازهای خود در حوزه صنعت به دنبال گسترش طرح‌های خطوط‌گازی در آسیای مرکزی است و نقش کشورهای قزاقستان، ترکمنستان و ازبکستان را در تأمین امنیت انرژی خود بسیار مهم تلقی می‌کند. چین با استفاده از روابط انرژی خود با آسیای مرکزی نه تنها موجب متنوع‌شدن دسترسی خود به منابع جدید انرژی می‌شود، بلکه موجب منعطف‌شدن نقش آن در ژئوپلیتیک منطقه‌ای و در نهایت تأمین منافع ملی این کشور می‌شود.

اگرچه اتحادیه اروپا تصویری مثبت از پیشرفت‌های خود در حوزه‌های اولویت‌دار منافع خود در منطقه ارائه می‌دهد، اما کارشناسان کشورهای منطقه هر چند به این برنامه خوش‌بین هستند، اما انتقادهایی هم به راهبرد اتحادیه اروپا و هم نتایج آن دارند. این کارشناسان معتقد هستند که انتظارات بالا و نامعقول از نتایج این راهبرد موجب بروز برخی مناقشه‌ها و اختلاف نظر شده است. این توافق همگانی وجود دارد که دستاورد اصلی این راهبرد، پایان بخشیدن به این ادراک در نزد مقام‌های اروپایی از منطقه آسیای مرکزی است که آن را منطقه‌ای پیرامونی و حاشیه‌ای می‌دانستند. یکی از نوآوره‌های مثبت اتحادیه اروپا این بوده که ویژگی‌های هر یک از این پنج کشور را در راهبرد خود مورد توجه قرار داده است. در موضوع مرتبط با ژئوپلیتیک و منافع متقابل می‌توان گفت که سطح فعالیت اتحادیه

¹. Silk Road Economic Belt

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۲۷

اروپا در آسیای مرکزی پایین‌تر از دیگر کنشگرانی است که دارای منافع مستقیم در منطقه هستند. به همین خاطر نیز سیاست‌های اتحادیه اروپا در مقایسه با سیاست‌های منعطف‌تر و عملگرایانه‌تر روسیه، چین و ترکیه به ویژه در حوزه تجارت، امنیت، دفاع و همکاری نظامی ضعیف‌تر است.

نتیجه‌گیری

راهبرد اتحادیه اروپا برای کشورهای آسیای مرکزی (۲۰۰۷) رویکردی متوازن دوجانبه و منطقه‌ای بوده است و این اتحادیه بر اساس نیازهای متفاوت هر کشور و عملکرد جداگانه آنها، سیاست‌های خود را تنظیم می‌کند. اتحادیه اروپا به دنبال تقویت همکاری منطقه‌ای در میان دولت‌های این منطقه و میان کشورهای آسیای مرکزی با سایر مناطق است. در این راهبرد، اولویت‌های اصلی تامین امنیت و ثبات با در نظر گرفتن ارزش‌های اروپایی همچون حاکمیت قانون، رعایت حقوق بشر و دیگر ارزش‌های اروپایی بود و برای نخستین بار در تاریخ روابط اروپا، رویکردی هماهنگ و منطقه‌ای توسط اروپا در قبال کشورهای آسیای مرکزی به کار گرفته شد و به نوعی مکمل همکاری‌های دوجانبه میان اتحادیه اروپا با هر یک از این کشورها محسوب گردید. این رویکرد منطقه‌ای سازوکاری مطلوب برای حل و فصل چالش‌های مشترک منطقه‌ای از قبیل جرایم سازمان یافته، تروریسم، قاچاق مواد مخدر و سلاح، مهاجرت، موضوعات مرتبط با منع گسترش سلاح هسته‌ای، مبارزه با آلودگی محیط زیست، گفتگوهای بین فرهنگی، مدیریت مرزی و زیرساخت‌های حمل و نقل بود. این ساز و کار منطقه‌ای به اتحادیه اجازه می‌داد تا وارد گفت و گو با سازمان‌های منطقه‌ای فعال در این منطقه از جمله سازمان همکاری شانگهای و سازمان پیمان امنیت دسته جمعی^۱ شود.

اجرای راهبرد آسیای مرکزی اتحادیه اروپا از سال ۲۰۰۷ تا سال ۲۰۱۳ برای هر دو طرف تجربه‌های مهمی در پی داشته است، هر چند بسیاری این استدلال را مطرح می‌سازند که این راهبرد کارآیی بسیار زیادی نداشته است، اما به هر حال موجب حضور پررنگ‌تر اتحادیه در منطقه شده است. به عنوان مثال فدریکا موگرینی^۲ نماینده عالی اتحادیه اروپا

^۱. Collective Security Treaty Organization

^۲. Federica Mogherini

پس از انتصاب نماینده ویژه اروپا در آسیای مرکزی اعلام کرد: «انتصاب پیتر بوریان^۱ بیانگر همکاری مستمر اتحادیه اروپا با آسیای مرکزی است و تضمین کننده حضور قدرتمند در حوزه‌های مهمی همچون حاکمیت قانون، امنیت، انرژی، آب، آموزش و حقوق بشر است. آسیای مرکزی منطقه‌ای راهبردی محسوب می‌شود. اتحادیه اروپا همچنین به دنبال حمایت از همسایگان این کشورها از جمله افغانستان در گذار به سوی دموکراسی است» (Tolipov, 2015:3). اتحادیه اروپا برای چهارمین بار در سال ۲۰۱۵ راهبرد خود را به روز رسانی کرد. در برنامه به روز رسانی شده به این موضوع اشاره شده است که همچنان می‌بایست، حوزه‌های اولویت‌دار در برنامه سال ۲۰۰۷ ادامه پیدا کند. در این برنامه همچنین بر انجام گفت و گو در حوزه حقوق بشر تأکید شده بود. فدریکا موگرینی همچنین اعلام کرد، «راهبرد جدید اتحادیه اروپا، نشانه‌ای قوی از سرمایه‌گذاری سیاسی تمام اعضا و نهادهای اروپایی در شراکت راهبردی با آسیای مرکزی است و می‌توان از طریق همکاری قوی چالش‌های مشترک را حل و فصل کرد. به خصوص اینکه در شرایط دشوار کنونی جهانی باید با افراطی شدن جوانان مقابله کرد» (Putz, 2015).

در پایان باید به این موضوع اشاره کرد که اتحادیه اروپا برای پیشبرد اهداف خود در آسیای مرکزی به ویژه در حوزه تقویت دموکراسی، رعایت حقوق بشر و تثبیت حاکمیت قانون با برخی دشوارها نیز رو به رو است. نخست، بیشتر کشورهای آسیای مرکزی فاقد مبانی دموکراتیک مورد نظر اروپا هستند و در همسایگی آنها نیز چین و روسیه تمایل چندانی به رعایت مبانی مورد نظر اتحادیه اروپا ندارند. این دو کشور همچنین اهرم اقتصادی قابل توجهی بر دولت‌های آسیای مرکزی دارند و کشورهای منطقه با تهدیدهای مستقیمی در قبال حاکمیت خود به ویژه از سوی روسیه مواجه هستند. دوم، احزاب و جامعه مدنی در کشورهای استقلال یافته از شوروی ضعیف هستند زیرا قبل از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی تلاش می‌شد، هر گونه فعالیت مستقل این قبیل نهادها تضعیف شود. سوم، فرهنگ سیاسی به جا مانده از شوروی سابق بسیار ضعیف است. انتخابات نیز تنها با هدف مشروعیت بخشیدن به شرایط موجود در اتحاد جماهیر شوروی بود، مشابه آنچه هم اکنون در تاجیکستان و ازبکستان و ترکمنستان انجام می‌شود. چهارم، کلیساهای مسیحی

^۱. Peter Burian

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۲۹

ارتدکس که در واقع کلیساهای ملی مورد حمایت دولت هستند، کمک چندانی به ایجاد دموکراسی در آسیای مرکزی نکرده‌اند. پنجم، برخی تحولات از جمله کاریکاتورهای منتشر شده در نشریه‌های اروپایی به ویژه شارلی هبدو^۱ و یا تصویب قوانینی در فرانسه و ایرلند در زمینه حقوق همجنس‌بازها با واکنش‌های منفی در آسیای مرکزی مواجه شده و به نوعی بحران هنجاری و اخلاقی برای اروپا به وجود آورده است. این باور در میان برخی کشورهای منطقه وجود دارد که هنجارها و ارزش‌هایی را که اروپا به دنبال تثبیت آنها در آسیای مرکزی است، خود چندان رعایت نمی‌کند.

ششم، اولویت‌های اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی به ویژه در حوزه دموکراسی‌سازی مبهم است. ایجاد دموکراسی به عنوان هدف اصلی به طور صریح در راهبرد اتحادیه اروپا ذکر شده است، اما این مفهوم و مفهوم موسع‌تر آن یعنی حکمرانی خوب در بیشتر اسناد به جای هم مورد استفاده قرار گرفته است. سطح مداخله اتحادیه اروپا برای ارتقای فرایند سیاسی دموکراتیک‌تر در آسیای مرکزی محدود است. همچنین تفاوت اولویت کشورها و اتحادیه اروپا نیز این وضعیت را پیچیده کرده است. هفتم، کمک‌های توسعه‌ای اتحادیه اروپا و البته کمک‌های انجام شده در حوزه دموکراسی‌سازی فاقد شفافیت لازم است؛ به این معنا که اطلاعات لازم از سوی سازمان‌های اروپایی فعال در تارنمای آنها و میزان بودجه‌های اختصاص یافته به هر طرح و طرح‌های تکمیل شده وجود ندارد.

هشتم، اتحادیه نتوانسته است، راهبرد بزرگ^۲ و اساسی خود را تدوین هدف واقعی خود در آسیای مرکزی را تبیین کند. اتحادیه اروپا نتوانسته خود را به عنوان بدیلی مناسب برای جایگزین شدن روسیه معرفی کند تا کشورهای منطقه بتوانند بر آن تکیه کنند. همچنین پیشنهادهای مطرح شده از سوی اتحادیه به ویژه در مورد تضمین‌های امنیتی بسیار ضعیف و ناکارآمد است و بیشتر حکومت‌های آسیای مرکزی تمایلی به اجرای سیاست‌های اتحادیه در حوزه‌هایی همچون حقوق بشر و دموکراسی ندارند و تنها با هدف استفاده از حمایت مالی اروپا از این سیاست‌ها استقبال می‌کنند. نهم، اتحادیه اروپا دارای سازوکارهای لازم برای اعمال فشار و تحریم بر ضد این کشورها در صورت عدم اجرای تعهدات آنها نیست و نمی‌تواند برای پیشبرد سیاست‌های خود در حوزه حقوق بشر به تعلیق

^۱. Charlie Hebdo

^۲. Grand Strategy

توافق‌های دوجانبه بپردازد. دهم، اگرچه کشورهای آسیای مرکزی علاقمند به کاهش وابستگی خود به روسیه هستند، اما سیاست‌های اتحادیه اروپا در حوزه حقوق بشر و دموکراسی جذابیت چندانی برای این کشورها ندارد تا بتوانند اتحادیه اروپا را جایگزین روسیه و چین کنند.

منابع و مأخذ

- Apokins, Igors (2015), "Reviewing the EU Strategy for Central Asia: Results and Future Prospects", Available at: <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2015-1-page-10.htm>, Accessed on: January 22, 2017.
- Boonstra, Jos (2012), "EU Central Policy: Steady as She Goes", the George Washington University, *the Elliot School of International Affairs*, Available at: <http://www.eucentralasia.eu/rss/rss-detail-page/ic/eu-central-asia-policy-steady-as-she-goes/icac/show/Content.html>, Accessed on: October 1, 2016.
- Cameron, Fraser (2009), "The Policies of the EU and Russia towards Central Asia", *International Center for Black Sea Studies (ICBSS)*, November, Available at: http://icbss.org/media/112_original.pdf, Accessed on: January 1, 2017.
- Council of the European Union (2007), "The EU and Central Asia: Strategy for an New Partnership", Brussels, 31 May, 10113/07, Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/st_10113_2007_init_en.pdf, Accessed on: September 22, 2016.
- Council of the European Union (2015), "Relations with Central Asia, Council Conclusions on the EU Strategy for the Central Asia", Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/22-fac-central-asia-conclusions/>, Accessed on: September 11, 2016.
- European Commission (2016), "Multiannual Indicative Programme, Regional Central Asia 2014-2020", European External Action Service, 26 May, Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20160526_1_en.pdf, Accessed on: January 10, 2017.
- European Commission (2017), "Trade with Central Asia", Available at: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-asia/>, Accessed on: February 2, 2017.
- European Court of Auditors (2013), "Development Assistance to Central Asia", Special Report No 13, Available at: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_13/QJAB13014ENN.pdf, Accessed on: December 6, 2016.
- Gross, Eva (2015), "Recalibrating EU-Central Asia Relations", *European Union Institute for Security Studies*, Available at: <http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dcas/publications.html>, Accessed on: December 22, 2016.
- Manners, Ian (2002), "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal Common Market Studies*, Vol.40, No.2.
- Manners, Ian (2009), "The EU's Normative Power in Changing World Politics in Andre Gerrits, Normative Power Europe in a Changing World", A Discussion, December, Netherlands Institute of International Relations, *Clingendal*, Available at:

- https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20091200_cesp_paper_gerrits.pdf, Accessed on November 22, 2016.
- Mori, Sebastiano (2016), "The New Great Game, An Opportunity for European Union's Common and Foreign Security Policy", June, *European Institute for Asian Studies*, Available at: <http://www.eias.org/briefing-papers/the-new-great-game-an-opportunity-for-the-eus-common-and-foreign-security-policy-june-2016/>, Accessed on: December 30, 2016.
- Norling, Nicklas and Cornell, Svante (2016), "The Role of the European Union in Democracy-Building in Central Asia and the South Caucasus", *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Available at: <http://www.idea.int/publications/catalogue/role-european-union-democracy-building-central-asia-and-south-caucasus>, Accessed on: December 30, 2016.
- Onsoy, Murat and Arkan, Zeynep (2016), "The EU's Normative Power in Action: Minority Rights Conditionality and the Western Balkan", January, Working Paper, *Institute for Peace Research and Security Policy*, Available at: https://ifsh.de/file-ZEUS/pdf/ZEUS_WP_10.pdf, Accessed on: December 20, 2016.
- Peyrouse, Sebastien (2015), "EU Strategy in Central Asia: Competition or Cooperation?", Available at: <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2015/12/20151269842242676.html>, Accessed on: September 30, 2016
- Putz, Catherine (2015), "Central Asia Extremely Important to the European Union", Available at: <http://thediplomat.com/2015/12/central-asia-extremely-important-to-the-european-union/>, Accessed on: January 30, 2017.
- Putz, Catherine (2016), "The EU in Central Asia: Nothing to Lose by Pushing Human Rights Issues", Available at: <http://thediplomat.com/2016/04/the-eu-in-central-asia-nothing-to-lose-by-pushing-human-rights-issues/>, Accessed on: January 30, 2017.
- Rousseau, Richard (2012), "The EU Looks to Central Asia for Energy Security", 17 January, Available at: <http://www.diplomaticcourier.com/the-eu-looks-to-central-asia-for-energy-security/>, Accessed on: December 30, 2016.
- Schichen, Wang (2015), "Competing Normative Powers and Challenges for the EU's Normative Power in Asia", *ECPR General Conference*, 26-29 August, Montreal, Available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/86112dd6-4dfd-4c9b-835f-c7050d2704ea.pdf>, Accessed on: December 20, 2016.
- Tolipov, Farkhod (2015), "The European Union's Central Asia Strategy and Uzbekistan: Performing Soft Power", *Friedrich Elbert Stiftung*, Available at: http://www.fescentralasia.org/files/assets/publikationen/Farkhod%20Tolipov_new.pdf, Accessed on: November 30, 2016.

قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها/۳۳

-Transparency International (2016), "Corruption Perceptions Index", Available at:http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
Accessed on: January 30, 2016.