

فراز و فرودهای روابط گرجستان و اتحادیه - اروپا

امیرحسین حیدری‌منش^۱

جمهوری گرجستان از نظر جغرافیایی، تاریخی و فرهنگی، بخشی از تمدن اروپایی به شمار می‌رود. علاوه بر موارد یادشده، نقش مهم این کشور در انتقال انرژی، قرابت جغرافیایی با فدراسیون روسیه و وجود مناقشات قومی و پیامدهای مرتبط با آن، موجب شده است تا اتحادیه اروپا توجه خاصی به این جمهوری منطقه قفقاز داشته باشد این توجه بعد از وقوع انقلاب رز در سال 2003 و اتخاذ سیاست‌های همسو با جهان غرب از سوی تفلیس و علاقه‌مندی شدید به عضویت در نهادهای یورو - آتلانتیک مانند اتحادیه اروپا و ناتو، شکل‌گیری و تقویت سیاست همسایگی اروپا، رویارویی نظامی با فدراسیون روسیه بر سر مناطق جدایی‌طلب آبخازیا و اوستیای جنوبی در آگوست سال 2008 وارد مرحله تازه‌ای شده‌است. در این مقاله مهم‌ترین تحولات، اهداف و چالش‌های روابط اتحادیه اروپا و جمهوری گرجستان مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی: اتحادیه اروپا، قفقاز جنوبی، گرجستان، سیاست همسایگی اروپا و طرح اقدام.

¹. معاون اداره امور ایرانیان در وزارت امور خارجه جمهوری اسلامی ایران

مقدمه

طی ده سال نخست پس از فروپاشی شوروی، منطقه قفقاز از جایگاه برجسته‌ای در سیاست‌ها و منافع اتحادیه اروپا برخوردار نبود. به گونه‌ای که به صورت مستقل از مداخله فعالانه در مناقشات سیاسی و امنیتی اوایل دهه 90 میلادی در این منطقه خودداری نمود و تنها در چارچوب گروه مینسک وابسته به سازمان امنیت و همکاری اروپا با همکاری ایالات متحده و روسیه در مناقشه جمهوری آذربایجان و ارمنستان بر سر موضوع ناگورنو - قره باغ و نیز مناقشه جدایی‌طلبی در دو منطقه آبخازیا و اوستیای جنوبی در گرجستان به فعالیت پرداخت. از جمله دلایل عدم توجه جدی اتحادیه اروپا به منطقه قفقاز در طی دهه 90 میلادی را باید مسایلی مانند فقدان تدوین یک سیاست خارجی و امنیتی مشترک، دل‌مشغولی اتحادیه اروپا برای گسترش به مرکز و شرق اروپا و وجود بحران‌هایی چون جنگ بالکان دانست که این اتحادیه را از توجه به مناطق پیرامونی مانند قفقاز جنوبی بازداشت.

اما از اواخر دهه 90 میلادی، در پرتو نیاز روزافزون به منابع انرژی و احیای قدرت فدراسیون روسیه از یک‌سو و فرایند گسترش مرزهای اتحادیه اروپا از سوی دیگر، توجه اتحادیه اروپا به منطقه قفقاز دچار تحولی اساسی گشت. در همین راستا، گرجستان در سال 1999 به عضویت شورای اروپا درآمد و ارمنستان و جمهوری آذربایجان نیز دو کشور دیگر قفقاز بودند که به این ارگان اروپایی پیوستند. حادثه تروریستی یازده سپتامبر 2001 و به تبع آن جنگ افغانستان که بسیاری از اروپایی‌ها را برای نخستین‌بار در فضای پس از جنگ سرد، درگیر این کشور نمود، منجر به توجه مضاعف اروپایی‌ها به منطقه قفقاز به عنوان کریدور منطقه آسیای مرکزی گردید.

در مهم‌ترین تحول، تدوین سیاست همسایگی اروپا¹ که از سال 2003 به اجرا درآمد، موجب گسترش محسوس سیاست‌های اتحادیه اروپا در منطقه قفقاز جنوبی گردید که در پی ایجاد ثبات در جمهوری‌های پیشین شوروی، شمال آفریقا و خاورمیانه و واردکردن آنها به حلقه دوستان اروپا از طریق دسترسی به بازارها و کمک‌های اتحادیه اروپا در جهت حرکت در مسیر اصلاحات سیاسی و اقتصادی بود. (Leonard and Grant, 2005:2) در جولای همین سال، اتحادیه اروپا نماینده ویژه‌ای را برای قفقاز جنوبی در نظر گرفت تا حل و

¹. The European Neighborhood Policy- ENP

فصل مناقشات در منطقه را از طریق اصلاحات سیاسی و اقتصادی و ارتقای همکاری میان اتحادیه اروپا و کشورهای منطقه قفقاز پیگیری نماید.

سیر این تحولات، وقوع انقلاب رز در سال 2003 در گرجستان، جایگاه این جمهوری را نزد اروپایی‌ها بیش از دو جمهوری دیگر قفقاز برجسته ساخت. وقوع این تحول در کنار وقوع انقلاب نارنجی در اوکراین در سال 2004 فرصتی برای اتحادیه اروپا برای گسترش دموکراسی و ارزش‌های لیبرال در جمهوری‌های به جامانده از شوروی سابق به‌شمار می‌رفت. هشت‌ماه پس از وقوع انقلاب گل رز یعنی در ژوئن 2004، اتحادیه اروپا تصمیم گرفت که سیاست همسایگی جدید خود را در قبال گرجستان، ارمنستان و نیز جمهوری آذربایجان به اجرا درآورد. اجرای این سیاست به طراحی یک طرح اقدام¹ برای تنظیم روابط بین اتحادیه اروپا و کشورهای قفقاز منتهی شد. در چارچوب طرح اقدام، در قبال انجام اصلاحات در گرجستان، اتحادیه اروپا متعهد به تضمین کمک‌های مادی و معنوی لازم به این کشور می‌شد.

نکته دیگر مساله انتقال انرژی با توجه به نیاز شدید اروپا به تنوع بخشی به منابع انرژی و نیز مقابله با سیاست‌های مسکو در این زمینه بود که موجب شد اروپا توجه جدی‌تری به منطقه قفقاز داشته‌باشد. طرح‌هایی چون خط لوله باکو-تفلیس-جیحان و ناباکو موجب حضور مستقیم و گسترده اروپا در عرصه تحولات منطقه قفقاز شد. گسترش سیاست‌های اروپا به منطقه قفقاز با رشد بالای اقتصادی آنها نیز توأمان گشته بود. «به گونه‌ای که سه کشور این منطقه قفقاز با رشد بالای اقتصادی آنها نیز توأمان گشته بود. داخلی در سال 2006 قرار گرفتند.» (Cornell and Starr, 2006 : 15)

در این میان جمهوری گرجستان یکی از مهم‌ترین کشورهای هدف برای اتحادیه اروپا در منطقه قفقاز جنوبی است که بخشی از تمدن، تاریخ و فرهنگ اروپا به‌شمار می‌رود. «علاوه بر این در بین جمهوری‌های قفقاز و آسیای مرکزی، گرجستان تنها کشوری است که به دریاهای آزاد راه دارد و بقیه جمهوری‌ها نیز می‌توانند از طریق این کشور بدون نیاز به استفاده از خاک روسیه با سایر کشورهای جهان مبادلات تجاری-اقتصادی خود را انجام دهند. از همین‌رو آمریکا و اتحادیه اروپا برای کاستن از نفوذ روسیه بر جمهوری‌های قفقاز و آسیای مرکزی، کریدور شرق - غرب را برای نقل و انتقال ذخایر انرژی این منطقه اجرا

کرده‌اند که گرجستان در این راستا کشوری کلیدی محسوب می‌شود و محل خروج و ورود این نقل و انتقالات خواهد بود. بنابراین گرجستان کشوری است که هم روس‌ها خواهان تداوم حفظ نفوذ خود در آن هستند و هم آمریکا و اتحادیه اروپا خواهان نفوذ در آن و حفظ استقلال گرجستان در مقابل روسیه می‌باشند. (حیدری، 1386: 116)

از سویی دیگر اتحادیه اروپا پس از موج‌های اولیه الحاق در سال‌های 1972 (الحاق انگلیس، دانمارک و ایرلند)، دهه 1980 (الحاق اسپانیا و یونان) و دهه 1990 (الحاق سوئد، اتریش و فنلاند)، در چهارمین و بزرگ‌ترین موج الحاق با پیوستن ده کشور حوزه اروپای مرکزی، شرقی و مدیترانه‌ای به مجموعه‌ای 25 عضوی و سپس در آخرین مرحله الحاق با پیوستن رومانی و بلغارستان به مجموعه‌ای 27 عضوی تبدیل شد. بدین ترتیب، اتحادیه اروپا با روسیه و اوکراین نیز هم‌مرز گردید و جمعیت آن به حدود 500 میلیون نفر بالغ شده‌است که پس از چین و هند سومین مجموعه جمعیتی جهان را تشکیل می‌دهد. (کریمی، 1387: 723)

پرسش اصلی مقاله حاضر این است که روابط اتحادیه اروپا و جمهوری گرجستان طی دو دهه گذشته، چه تحولاتی به خود دیده است؟ مهم‌ترین زمینه‌های همگرایی و واگرایی و نیز دورنمای روابط دو طرف به چه ترتیب خواهد بود؟ برای دستیابی به پرسش‌های مطرح شده، روابط گرجستان و اتحادیه اروپا را در طی دو دهه گذشته در سه حوزه سیاسی و اجتماعی، اقتصادی و دفاعی و امنیتی مورد بررسی قرار خواهیم داد. اما پیش از آن اشاره‌ای خواهیم داشت به سیاست همسایگی اروپا که چارچوب اصلی و به عبارتی بهتر چراغ راهنمای روابط گرجستان و اتحادیه اروپا به حساب می‌آید.

سیاست همسایگی اروپا و گرجستان

به موازات گسترش اتحادیه اروپا و افزوده‌شدن تعدادی از کشورهای شرق و مرکز اروپا به این اتحادیه، سیاست همسایگی اروپا با هدف رفع نگرانی بالقوه از تبدیل شدن مرزهای اتحادیه اروپا به دیواری حایل بین اتحادیه و همسایگان آن و ایجاد حلقه‌ای از کشورهای دوست در مناطق پیرامونی در سال 2003 به اجرا در آمد. در سیاست همسایگی، اتحادیه اروپا از طریق انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه و در چارچوب قراردادهای همکاری و مشارکت میان اتحادیه اروپا و کشورهای هدف، ترویج ثبات و توسعه سیاسی و اقتصادی در

داخل کشورهای همسایه و گسترش ارتباط این کشورها با اتحادیه اروپا را به واسطه برخی امتیازات و اولویت‌های تجاری و گمرکی مدنظر قرار می‌دهد.

بعد از تنظیم طرح‌های اقدام از سوی کمیسیون اروپا برای اوکراین، مولداوی و شرکای جنوب مدیترانه، در 14 ژوئن 2004، کمیسیون اروپا سند استراتژی سیاست همسایگی اروپا¹ را برای سه کشور منطقه قفقاز جنوبی تدوین کرد. در پی تنظیم این سند، طرح‌های اقدام نیز با هدف عملیاتی کردن اهداف سیاست همسایگی اروپا به طور جداگانه برای هر یک از سه کشور حوزه قفقاز تدوین شد. طرح اقدام اتحادیه اروپا- گرجستان² یک سند سیاسی است که به مدت پنج سال اهداف استراتژیک همکاری بین دو طرف را تعیین می‌کند. به طور کلی هشت اولویت در این طرح برای گرجستان از سوی اتحادیه اروپا پیش‌بینی شده است:

1. تقویت حاکمیت قانون بویژه از طریق اصلاح سیستم قضایی، بازسازی نهادهای دولتی، تقویت نهادهای دموکراتیک و احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی مطابق با تعهدات بین‌المللی گرجستان؛
2. بهبود فضای تجارت و سرمایه‌گذاری از جمله فرایند های شفاف‌سازی در امر خصوصی‌سازی و تداوم مبارزه با فساد؛
3. تشویق توسعه اقتصادی و ارتقاء تلاش‌های مربوط به کاهش فقر و تقویت انسجام اجتماعی و ایجاد توسعه پایدار از جمله حفظ محیط‌زیست و همگرایی بیشتر بین بخش‌های قانون‌گذاری و اجرایی در امور اقتصادی؛
4. تقویت همکاری در زمینه قضایی، آزادی و امنیت از جمله در زمینه مدیریت مرزی؛
5. تقویت همکاری منطقه‌ای؛
6. تشویق حل و فصل صلح‌آمیز مناقشات داخلی؛
7. همکاری در زمینه سیاست خارجی و امنیتی؛
8. همکاری در حوزه‌های انرژی و حمل و نقل. (EU-Georgia Action Plan, 2005:8)

¹. European Neighborhood Policy –Strategy Paper

². EU-Georgia Action Plan

در ادامه ضمن اشاره به جزئیات برنامه‌های منظور شده در طرح اقدام سیاست‌همسایگی اروپا، روابط اتحادیه اروپا و گرجستان در سه حوزه سیاسی و اجتماعی، اقتصادی و دفاعی و امنیتی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

حوزه سیاسی و اجتماعی

یکی از مهم‌ترین حوزه‌های همکاری اتحادیه اروپا و گرجستان، همکاری در حوزه سیاسی و اجتماعی است. اهمیت حوزه سیاسی و اجتماعی از آن رو است که یک خواست متقابل در دو طرف برای نزدیک شدن به یکدیگر و طی نمودن فرایند همگرایی وجود دارد. بستر این خواست متقابل نیز مسایلی چون دین مشترک (مسیحیت) و حوزه مشترک تمدنی و فرهنگی است. پس از طی کردن دوران پر تنش جنگ‌های داخلی گرجستان در سال‌های ابتدایی دهه 90 میلادی، اتحادیه اروپا نخستین گام عملی را برای برقراری روابط هدفمند با گرجستان برداشت.

بدین ترتیب که « این اتحادیه یک توافق‌نامه همکاری و مشارکت¹ را با گرجستان در سال 1996 منعقد نمود که در سال 1999 عملیاتی شد. این توافق‌نامه در واقع به عنوان پایه‌های حقوقی روابط دو طرف به‌شمار می‌رود. حذف سهمیه‌های تجاری، اجازه یافتن گرجستان در سودمندی از سیستم کلی ترجیحات اتحادیه اروپا برای تجارت با کشورهای ضعیف و شکل‌گیری نهادهای مشترکی چون شورای همکاری، کمیته همکاری پارلمانی و کمیته‌های فرعی در زمینه تجارت، اقتصاد و امور حقوقی از جمله مهم‌ترین فرصت‌هایی است که این توافق‌نامه در اختیار گرجستان قرار داده است.» (Leonard and Grant, 2005:6)

به موازات گسترش مرزهای اتحادیه اروپا و تدوین سیاست همسایگی اروپا، دور جدیدی از روابط بین اتحادیه اروپا و گرجستان آغاز شد. در این روند جدید، از یک سو اتحادیه اروپا در راستای سیاست همسایگی اروپا خواستار گسترش مرزهای اتحادیه اروپا به سوی شرق و تحقق کامل رویای اروپای متحد بود و از سویی دیگر دولتمردان گرجستان خواهان الحاق به نهادهای اروپایی بودند. آنچه باعث تشدید این وضعیت در هر دو طرف شد، وقوع انقلاب رز در سال 2003 بود که منجر به روی کار آمدن یک جریان غرب‌گرا در تفلیس گردید که خواهان الحاق سریع گرجستان به نهادهای یورو - آتلانتیکی بود.

¹. Partnership and Cooperation Agreement – PCA

تأثیر این تحول در گرجستان چنان عمیق بود که «ساکاشویلی به منظور اجرای سیاست الحاق به ساختارهای یورو - آتلانتیک همزمان با به اهتزاز درآوردن پرچم جدید گرجستان در مراسم تحلیف ریاست جمهوری، پرچم اتحادیه اروپا را نیز شخصاً در مقابل مجلس گرجستان به اهتزاز درآورد و بر این اساس بر اهداف اصولی خود با این اقدام سمبلیک تاکید ورزید که هنوز در بسیاری از مکان‌های مهم هر دو پرچم در کنار هم در تفلیس مشاهده می‌شوند. سفر به کشورهای آلمان و فرانسه به عنوان اولین سفرهای خارجی خود نشان دیگری بر تاکید بر این سیاست اصولی بود. تعیین وزیر مشاور در امور همگرایی با ساختارهای اروپایی و نیز تعیین سفیر سابق فرانسه در گرجستان به عنوان وزیر خارجه گرجستان از دیگر گام‌های اساسی وی در این مسیر بوده است.» (عسگری، 1384: 90)

به منظور پاسخگویی مناسب به این تحولات، نمایندگی ویژه اتحادیه اروپا¹ در منطقه قفقاز تاسیس شد. این نمایندگی تلاش نمود به موازات کوشش‌های سازمان ملل متحد و سازمان امنیت و همکاری اروپا، ظرفیت جدیدی را برای حل بحران‌های داخلی و نیز انجام اصلاحات در گرجستان انجام دهد. از این رو برقراری تماس با رهبران مناطق جدایی طلب و نیز بخش‌های مختلف دولت، پارلمان، دستگاه قضایی و جامعه مدنی و در سطح منطقه‌ای تشویق گرجستان به افزایش همکاری‌های منطقه‌ای در دستور کار این نمایندگی قرار گرفت. از سپتامبر 2005 نمایندگی ویژه اتحادیه اروپا در قفقاز یک تیم 20 نفره را در دفتر این نمایندگی در تفلیس مسقر نمود. این نمایندگی از طرف کمیسیون اروپا به عنوان بخش اجرایی اتحادیه اروپا ماموریت یافت تا تحولات و خط‌مشی‌های گرجستان را مورد تجزیه و تحلیل و نتایج را به مقامات کمیسیون گزارش دهد. نمایندگی کمیسیون اروپا در گرجستان² در ارتباط مستمر با مقامات گرجی، روند اجرایی توافقنامه مشارکت و همکاری منعقدشده بین اتحادیه اروپا و گرجستان در سال 1999 و نیز سیاست همسایگی اتحادیه اروپا تدوین شده در سال 2003 را پی‌گیری کند. (www.delgeo.ec.europa.edu)

¹. European Union Special Representative- EUSR

². European Commission Delegation in Georgia

در همین راستا سند کشوری بازنگری شده برای گرجستان^۱ در فاصله سال‌های -
2003 تا 2006 تنظیم شد که سه حوزه را به عنوان اهداف کلان اتحادیه اروپا در قبال
گرجستان تعیین نمود:

الف: حاکمیت قانون، حکمرانی مطلوب و احترام به حقوق بشر و نهادهای دموکراتیک
از جمله تقویت جامعه مدنی؛

ب: کاهش فقر؛

ج: افزایش ثبات و امنیت از طریق به کارگیری معیارهای اعتمادسازی با هدف پیشگیری
و حل و فصل مناقشات داخلی و انجام اقدامات به نفع
آسیب‌دیدگان آن. (www.delgeo.ec.europa.edu)

در مهم‌ترین تحول در روابط گرجستان و اتحادیه اروپا، طرح اقدام سیاست همسایگی
اروپا تدوین و به تصویب دو طرف رسید که از 17 ژوئن 2005 صورت اجرایی به خود
گرفت. مهم‌ترین برنامه‌های طرح اقدام در حوزه سیاسی و اجتماعی عبارتند از:

- گفتگوهای سیاسی و انجام اصلاحات؛

- دموکراسی و حاکمیت قانون، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی؛

- همکاری برای حل و فصل مناقشات داخلی گرجستان؛

- اصلاح سیستم قضایی؛

- مبارزه علیه فساد؛

- تقویت نهادهای دموکراتیک. (EU-Georgia Action Plan, 2005)

از آنجا که حوزه سیاسی و اجتماعی مهم‌ترین حوزه همکاری گرجستان و اتحادیه
اروپا به‌شمار می‌رود، در ادامه بحث را حول سه محور اقدامات دولت گرجستان در حوزه
اصلاحات سیاسی و اجتماعی، حل و فصل مناقشات قومی و تحولات سیاسی و اجتماعی پس
از بحران آگوست 2008 و به صورت کلی نقش اتحادیه اروپا در مدیریت شرایط پدید آمده را
مورد بررسی قرار خواهیم داد.

¹.The Revised Country Strategy Paper for Georgia

الف) اقدامات دولت گرجستان در حوزه اصلاحات سیاسی و اجتماعی

وقوع انقلاب رز در سال 2003 مهم‌ترین تحول در حیات سیاسی و اجتماعی گرجستان پس از دستیابی این کشور به استقلال به‌شمار می‌رود. اتحادیه اروپا که در کنار ایالات متحده آمریکا یکی از مهم‌ترین حامیان این جریان به‌شمار می‌رفت، حمایت‌های فراوانی را برای گذر گرجستان از هیجان‌های انقلابی و بازگشت ثبات و آرامش به کشور به عمل آوردند. «در این راستا نهادهای اروپایی بویژه اتحادیه اروپایی و سازمان امنیت و همکاری اروپا به منظور برگزاری انتخابات‌های ریاست جمهوری و پارلمانی گرجستان در سال 2004 بالغ بر 12 میلیون یورو به تفلیس کمک نمودند. کشورهای اروپایی نظیر آلمان، فرانسه، بلژیک، سوئد، هلند، انگلیس و نروژ نیز برای کمک به دولت گرجستان در برگزاری انتخابات هر کدام به طور جداگانه از 200 تا 800 هزار یورو به دولت گرجستان کمک کردند.» (عسگری، 1384: 95)

بعد از برگزاری انتخابات و به قدرت رسیدن میخائیل ساکاشویلی، دولت جدید در مرحله اول در پاسخ به انتظارات جامعه گرجستان و در مرحله بعدی تحقق اهداف و برنامه‌های سیاست همسایگی اروپا با هدف آماده‌سازی گرجستان برای ورود به نهادهای یورو-آتلانتیک مانند ناتو و اتحادیه اروپا برنامه‌های گسترده‌ای را اعلام و به مورد اجرا گذاشت. «مهم‌ترین اولویت‌های دولت جدید در حوزه داخلی به عنوان وعده و تعهد به مردم، مبارزه مقتدرانه با فساد و رشوه، اعاده تمامیت ارضی کشور و بازگرداندن جمهوری‌های خودمختار آبخازیا، اوستیای جنوبی و آجاریا به قلمرو کشور، توسعه اقتصادی و ارتقاء رفاه و آسایش مردم از ابعاد مختلف اجتماعی و اقتصادی و در حوزه خارجی و بین‌المللی الحاق به ساختارهای یورو-آتلانتیک، برقراری روابط استراتژیک با آمریکا، توسعه و گسترش روابط با کشورهای همسایه، بهبود و عادی‌سازی روابط با روسیه، ارتقای وجهه و جایگاه بین‌المللی گرجستان و تلاش برای بازگرداندن گرجی‌های مقیم خارج به کشور عنوان شده‌بود.» (عسگری، 1384: 72)

در حوزه داخلی انجام تغییرات در ساختار سیاسی مدنظر دولت جدید قرار گرفت. تغییر قانون اساسی، افزایش اختیارات رئیس‌جمهور، پیش‌بینی پست نخست‌وزیری، تعیین پرچم جدید و سرود ملی، کاهش تعداد نمایندگان مجلس و ایجاد سیستم دو مجلسی از مهم‌ترین تغییرات و اصلاحات ایجاد شده‌بودند. در حوزه خارجی نیز گرجستان با خارج شدن از سازمان کشورهای مستقل مشترک‌المنافع و پیوستن به سازمان‌هایی چون ترابوزان و

گووام به روند غرب‌گرایی و سیاست‌های ضد روسی خود شدت بخشید. «ارزیابی مقامات اروپایی از این تغییرات مثبت بود. به عنوان مثال مقامات اروپایی انتخابات مجلس در سال 2004 را آزادترین و عادلانه‌ترین انتخابات از زمان فروپاشی شوروی در این جمهوری‌ها ذکر کردند. تالویته نماینده ویژه اتحادیه اروپایی در منطقه قفقاز جنوبی هم در ارزیابی انقلاب رز بیان داشت که زندگی نرمال و طبیعی در کشور آغاز شده‌است. دولت کنونی به وظایف و اولویت‌ها واقف است و برای این‌که گرجستان در یک مسیر صحیح و دموکراتیک قرارگیرد، مجدانه تلاش می‌کند.» (عسگری، 1384: 88)

اما با وجود چنین تحولاتی، دولت ساکاشویلی در ادامه مسیر خود با دشواری‌های فراوانی روبه‌رو گردید. درآمد سرانه پایین، گستردگی جمعیت زیر فقر، تداوم نسبی فساد اداری به ارث رسیده از نظام کمونیستی، سیاست‌های آزادسازی اقتصادی و... عواملی بود که موجب شد علی‌رغم موفقیت‌های اقتصادی قابل توجه، نارضایتی‌هایی در بخش نسبتاً بزرگی از جامعه گرجستان برانگیخته‌شود. در نتیجه ساکاشویلی که در انتخابات ریاست جمهوری سال 2003 توانسته بود، 96 درصد آراء را کسب کند در انتخابات 5 ژانویه سال 2008 که تحت فشار مخالفان و تظاهرات گسترده آنان در نوامبر 2007، یک سال قبل از موعد مقرر برگزار شد، تنها توانست 53/47 درصد آراء را کسب کند. به عبارتی پس از چهار سال 43 درصد از حامیان خود را از دست داد. (رهنورد، حیدری، 1387: 5) نکته جالب آن که مخالفان حتی به این نتیجه نیز اعتراض داشتند و به رهبری لوین گاج چیلازه با ادعای تقلب در انتخابات اقدام به تظاهرات اعتراض‌آمیز نموده و خواستار بازشماری آراء شدند. دامنه این اعتراضات به انتخابات پارلمانی در ماه‌های بعد نیز کشیده شد و دوره‌ای از بی‌ثباتی سیاسی و اجتماعی را در گرجستان بوجود آورد.

اتحادیه اروپا در این مقطع با ابراز نگرانی شدید از وضعیت پیش آمده در گرجستان، تلاش نمود تا آرامش را به جامعه برگرداند. انتقاد از نبود حزب مخالف قوی و موثر و ایجاد محدودیت و سرکوب ناراضیان و بازداشت فعالان جامعه مدنی از مهم‌ترین مواردی بود که اتحادیه اروپا آنها را متوجه دولت ساکاشویلی نمود. «از جمله تلاش‌های اتحادیه اروپا در این مقطع را می‌توان گفتگو با نمایندگان مخالفان و بر عهده گرفتن نقش میانجی دانست. نمایندگی ویژه اتحادیه اروپا نیز در تفلیس نقشی کلیدی در تضمین استقلال تلویزیون

مستقل گرجستان و نیز ایمیدی تی. وی پس از بروز ناآرامی‌ها و اعتراضات ضد حکومتی در تفلیس در نوامبر 2007 داشت. « (Stewart , 2008:11)

ب) حل و فصل مناقشات قومی

با توجه به استراتژی اصلی دولت ساکاشویلی مبنی بر الحاق گرجستان به ساختارهای یورو - آتلانتیک، مقامات گرجی تلاش نمودند تا بحران‌ها و مناقشات قومی در سه منطقه آجاریا، آبخازیا و اوستیای جنوبی را به هر صورت حل و فصل نمایند، تا بدین ترتیب بتوانند ضمن احیای یکپارچگی سرزمینی گرجستان، پیش شرط اصلی پیوستن به ناتو و اتحادیه اروپا را نیز تحقق بخشند.

ساکاشویلی موفق شد در گام نخست به فاصله چند ماه پس از به قدرت رسیدن، با اقدامات سیاسی، روانی و تبلیغاتی و... بر بحران آجاریا فائق آید و این منطقه را به قلمرو و تمامیت ارضی گرجستان بازگرداند. اما در گام بعدی با واکنش شدید روسیه مواجه شد و نه تنها نتوانست کنترل متزلزل گذشته گرجستان بر این دو منطقه را حفظ کند، بلکه با شکست نظامی از روسیه این دو منطقه و به عبارتی بهتر 20 درصد از خاک گرجستان را از دست داد. به طور کلی در رابطه با مناقشات جدایی طلبانه در گرجستان، خط مشی‌های اتحادیه اروپا مبتنی بر چهار هدف متفاوت قرار دارد. پیشگیری از مناقشه¹، تغییر و تحول در مناقشه²، مدیریت بین‌المللی مناقشه³ و حل و فصل مناقشه⁴. (Copy, 2007:5) در ادامه ضمن اشاره مختصر به هر یک از اهداف یادشده، دلایل ناکامی آنها نیز مورد توجه قرار می‌گیرد.

1. پیشگیری از مناقشه

پیشگیری از وقوع منازعه در حالت کلی به فرایند بلند مدتی اطلاق می‌شود که هدف آن ایجاد شرایطی برای دستیابی به صلح پایدار بین طرف‌های منازعه است. (Miall, Ramsbotham and Woodhouse, 1999) با مروری بر تحولات دو دهه اخیر در

¹. Conflict Prevention

². Conflict Transformation

³. International Conflict Management

⁴. Conflict Settlement

روابط اتحادیه اروپا و گرجستان می‌توان به این نکته پی‌برد که اتحادیه اروپا کوشش‌هایی را در جهت پیشگیری از وقوع مناقشه و تبدیل آن به یک بحران فراگیر و جنگ داخلی صورت داده‌است. در واقع در زمان‌هایی که نشانه‌هایی از هر گونه پیشرفت محسوس در حل و فصل مناقشات مشاهده نمی‌گردید، اتحادیه اروپا پیشگیری از هر گونه اقدام تنش‌زا و تحریک‌آمیز را گامی در جهت مدیریت بحران و ایجاد ثبات در منطقه قفقاز تلقی می‌نمود. این خط مشی اتحادیه اروپا در مواردی پیش از جنگ آگوست 2008 منجر به ایجاد تنش در روابط گرجستان و اتحادیه اروپا نیز گشت. به عنوان مثال می‌توان به اقدام تفلیس در سازماندهی اردوی ورزش‌های تابستانی در روستای گرجی‌نشین گانماخوری¹ در منطقه امنیتی نزدیک به مرزهای آبخازیا در سال 2007 اشاره نمود. این اردو در پوشش ورزشی، برنامه‌هایی را با هدف برانگیختن احساسات میهنی جوانان گرجی به اجر در آورد». (Narimanishvili, 2007)

این اقدام تفلیس با انتقاد شدید دبیرکل سازمان ملل و کشورهای چون روسیه، ایالات متحده، فرانسه، آلمان و بریتانیا رو به رو شد که براین باور بودند چنین اقداماتی منجر به تحریک احساسات اقلیت‌های قومی و افزایش تنش و تهدید در منطقه خواهد شد. در همین راستا، مقامات اتحادیه اروپا از بسیاری از اظهارات مقامات گرجی بویژه شخص ساکاشویلی که چنین موضع‌گیری‌هایی را «غیراخلاقی و عذاب آور» توصیف می‌نمود. (Alkazashvili, 2007) ناخرسند بوده و آن را اقداماتی تحریک‌آمیز تعبیر می‌کردند. این مسایل نشان می‌دهد که دست کم در سیاست‌های پیشگیرانه بین اتحادیه اروپا و دولتمردان گرجی اتفاق نظر چندانی وجود نداشت. همچنین اتحادیه اروپا برنامه‌هایی چون برقراری مذاکرات با طرف‌های مناقشه با هدف ریشه‌یابی و شفاف‌سازی ریشه‌های بحران و اعتماد سازی متقابل، اعلام آمادگی برای اعزام نیروهای حافظ صلح برای استقرار در دو منطقه و تشویق دولت گرجستان به تغییر در شیوه مدیریت سیاسی از حالت متمرکز به غیر متمرکز در قالب سیستم فدرال را مدنظر داشت که به دلیل عدم همراهی مقامات گرجی از یک سو و مخالفت رهبران مناطق جدایی طلب به نتیجه مطلوبی نرسید.

¹.Ganmukhuri

2. تغییر و تحول در مناقشه

تغییر و تحول در مناقشه نیز اصطلاحی است که اغلب به معنی ریشه‌یابی عوامل بروز منازعه و ایجاد تغییرات فراگیر در منافع، اهداف و تعریف‌های طرف منازعه به کار می‌رود. (Miall, Ramsbotham and Woodhouse, 2002: 75) دومین هدف اتحادیه اروپا، ایجاد تغییر و تحول در مناقشه است. بدین ترتیب که سطح نامتوازن موجود بین طرف‌های مناقشه از جمله بازیگران خارجی را دچار تغییر و تحول نماید. در این راستا اتحادیه اروپا تلاش نمود تا با در نظر گرفتن منافع و اهداف کلیه بازیگران، چارچوب حقوقی مشترکی را برای فرایند مذاکرات و تصمیم‌گیری در قبال مذاکرات صورت دهد. (Coppiters, 2007:6)

در این رابطه مقامات اتحادیه اروپا همواره این هدف را تعقیب می‌کردند که بتوانند علاوه بر مقامات گرجستان و روسیه با نخبگان سیاسی دو منطقه جدایی طلب نیز وارد گفتگو شوند. این خط‌مشی اتحادیه اروپا با مخالفت دولت گرجستان مواجه گردید که بر این باور بود، این تعامل موجب مشروعیت بخشی به دو منطقه جدایی طلب و ارتقاء وضعیت حقوقی آنها از دو فاکتو به دوزوره خواهد شد. این خط‌مشی تفلیس موجب ناکامی بخش‌های مهمی از سیاست همسایگی اروپا در قبال دو منطقه آبخازیا و اوستیای جنوبی گردید که در راستای تعریف چارچوب حقوقی جدید و فراگیر، انجام اصلاحاتی چون دموکراتیک‌سازی، حقوق اقلیت‌ها و برقراری مذاکرات بین آنها و دولت مرکزی، مشارکت آورگان در انتخابات محلی مطابق با معیارهای دموکراتیک مدنظر اتحادیه اروپا را در سر داشت. گرجستان پذیرش این شرایط را به برقراری مجدد کنترل دولت مرکزی بر دو منطقه جدایی طلب مشروط ساخت و عملاً مانع تحقق رویکرد تحول‌گرایانه اتحادیه اروپا گشت.

3. مدیریت بین‌المللی مناقشه

سومین هدف اتحادیه اروپا، مدیریت بین‌المللی مناقشه است. اتحادیه اروپا به عنوان یکی از بازیگران خارجی درگیر در مسایل گرجستان در پی آن است که با اعمال فشار و نفوذ و یا تغییر در موازنه قدرت بین طرف‌های درگیر به مدیریت مناقشه بپردازد. (Coppiters, 2007:6)

گرجستان همواره علایق جدی در بین‌المللی کردن مسایل مناطق جدایی طلب آبخازیا و اوستیای جنوبی داشت. با این هدف که بتواند با وارد کردن بازیگران قدرتمند، فشار مضاعفی را بر فدراسیون روسیه به عنوان بزرگ‌ترین حامی این دو منطقه وارد کند. در این حال

تفلیس نگران این مساله نیز بود که بین‌المللی کردن موضوع، کنترل مجدد دولت مرکزی را مطابق با سیاست‌های داخلی گرجستان با دشواری رو به رو می‌سازد.

«انتصاب نماینده ویژه اتحادیه اروپا در قفقاز جنوبی از سوی شورای اتحادیه اروپا در جولای 2003 یک گام مهم در راستای مدیریت بین‌المللی مناقشه به شمار می‌رفت. این نمایندگی اهداف متعددی را در راستای خط‌مشی‌های اتحادیه اروپا در دستور کار خود قرار داد. کمک به کشورهای قفقاز جنوبی برای اجرای اصلاحات دموکراتیک در راستای سیاست تغییر و تحول مناقشه، جلوگیری از وقوع بحران در راستای سیاست پیشگیری از مناقشه، کوشش برای بازگشت صلح و پناهندگان در راستای ایفای یک نقش غیر مستقیم در حل و فصل مناقشه را در پیش گرفت. (Coppiters, 2007:6)

از سویی دیگر اتحادیه اروپا تلاش نمود تا از تعامل خاص خود با فدراسیون روسیه در چارچوب فضای مشترک همکاری در زمینه امنیت خارجی که تقویت گفتگو و مذاکرات بین دو طرف درباره زمینه‌های عملی همکاری در مورد مدیریت بحران را تعقیب می‌کند، در راستای مدیریت مناقشات گرجستان بهره‌گیرد. از این‌رو اتحادیه اروپا همواره تلاش نمود تا آنجا که می‌تواند تنش‌ها بین روسیه و گرجستان را کاهش دهد، چرا که این امر همواره به صورت مستقیم بر سرنوشت مناقشات قومی در آبخازیا و اوستیای جنوبی تاثیرگذار بوده است.

4. حل و فصل مناقشه

حل و فصل مناقشه در معنی گسترده خود به عنوان وضعیتی تعریف می‌شود که طرف‌های درگیر در منازعه وارد توافقی شوند که در آن اختلافات محوری خود را حل و فصل نموده و با پذیرش موجودیت یکدیگر، کلیه اقدامات خشونت‌آمیز بر ضد هم را متوقف کنند. (Wallenstein, 2002: 8) در مورد حل و فصل مناقشات قومی در گرجستان، اتحادیه اروپا پنج راه حل اصلی مطرح برای پایان بخشیدن به بحران را مطابق با اهداف و جهت‌گیری‌های خود مورد مطالعه و بررسی قرارداد.

نخستین گزینه شناسایی رسمی استقلال دو منطقه آبخازیا و اوستیای جنوبی به عنوان دو کشور مستقل و همچنین به عنوان واحدهای جداگانه یک کنفدراسیون که در قالب حاکمیت گرجستان و یا روسیه است. این گزینه که بعد از استقلال کامل سیاسی به

عنوان بالاترین سطح استقلال سیاسی یک کشور در حقوق بین‌الملل به شمار می‌رود، به - دلیل وجود برخی مسایل مانند مخالفت سرسختانه دولت گرجستان، عدم همراهی دولت محلی آبخازیا در بازگشت بخش بزرگی از اورگان جنگ سال 1992 (آورگانی که عمدتاً گرجی بوده و بازگشت آنها به منزله بر هم خوردن تعادل جمعیتی به نفع گرجی‌ها و به ضرر آبخازی‌ها تمام می‌گردید) و نیز عدم وجود معیارهای حداقلی دموکراسی مدنظر اتحادیه اروپا در دو منطقه آبخازیا و اوستیای جنوبی هرگز تحقق نیافت.

گزینه دوم برای پایان بخشیدن به جریان‌ات تجزیه طلبی، بهره‌گیری از قوه قهریه بود، آن گونه که کرواسی در منطقه کراچینا¹ در سال 1995 و یا روسیه در قبال منطقه جدایی‌طلب چچن در سال 1999 صورت داد. در مورد گرجستان، این گزینه مورد پذیرش جامعه بین‌المللی از جمله اتحادیه اروپا قرار نگرفت. ریشه این مخالفت به اقدام نافرجام دولت گامساخوردیا در حمله نظامی به اوستیای جنوبی در سال 1991 و آبخازیا در سال 1992 بر می‌گشت.

سومین گزینه همگرایی مجدد و اجباری دو منطقه جدایی طلب در چارچوب سیستم فدرال به مانند فرایند همگرایی مجدد جمهوری سرپسکا² به بوسنی مطابق با توافقنامه صلح دیتون در سال 1995 است. بر این اساس شواردناده خواهان آن بود که ناتو مشابه عملیاتی که در بوسنی انجام داده‌است را به منظور الحاق این دو منطقه به گرجستان صورت دهد که هرگز مورد توجه ناتو صورت نگرفت.

چهارمین گزینه الحاق آمیز دو منطقه با گرجستان در چارچوب یک سیستم فدرال بود که از سوی سازمان ملل متحد و نیز سازمان امنیت و همکاری اروپا توصیه و تشویق می‌شد. این گزینه نیز به دلایل متعددی ناکام ماند. از جمله آن می‌توان به مخالفت‌های دولت گرجستان و نیز بدبینی مردم دو منطقه آبخازیا و اوستیای جنوبی به تضمین آزادی‌های اساسی خود در پرتو سیستم فدرال اشاره نمود.

پنجمین گزینه، پیگیری سیاست حفظ وضع موجود به مانند وضعیت حاکم بر قبرس و یا ناگورنو - قره‌باغ بود تا در دراز مدت بتوان با تغییر تدریجی شرایط و نیز تغییر نخبگان سیاسی در راستای اعتمادسازی بین طرفین گام برداشت. اما دولت گرجستان به دلیل آن

¹. Krajina

². Srpska

که گذشت زمان باعث تثبیت موقعیت رهبران مناطق جدایی طلب می‌شود، این گزینه را بیشتر به نفع مناطق جدایی طلب تلقی می‌نمود و با آن به شدت مخالفت نمود و این گزینه نیز عملاً به جایی نرسید.

در مجموع برنامه‌های مختلف اتحادیه اروپا به دلایل مختلفی از جمله حمایت شدید روسیه از جدایی طلبان، ضعف نظامی گرجستان، نقش حمایتی جمهوری‌های قفقاز شمالی، انگیزه قوی ملی‌گرایی در دو منطقه جدایی طلب، وجود نیروهای حافظ صلح روسیه در مرزهای گرجستان و اوستیای جنوبی، استقلال طلبی افراطی مقامات دو منطقه جدایی طلب و نیز تاثیر منفی حمله دولت مرکزی گرجستان در سال‌های ابتدایی دهه 90 بر افکار و حافظه تاریخی مردم و مقامات این دو منطقه مانع از تحقق سناریوهای مختلف شد. (عسگری، 1384: 74-75)

ج) تحولات سیاسی و اجتماعی پس از بحران آگوست 2008 و نقش اتحادیه اروپا
رویارویی نظامی میان فدراسیون روسیه و جمهوری گرجستان در آگوست 2008 پیامدهای متعددی را در سطح داخلی گرجستان، نوع ترتیبات و معادلات سیاسی، امنیتی و اقتصادی منطقه قفقاز جنوبی و نیز در سطح بین‌المللی بر جای نهاد. در سطح داخلی این امر موجب گسترش نارضایتی از دولت و یکپارچه‌تر شدن احزاب مخالف گردید. از جمله این مخالفت‌ها می‌توان به موضع‌گیری خانم بورجانادزه، یکی از رهبران اصلی انقلاب رز و رئیس سابق مجلس گرجستان اشاره نمود که با تبدیل شدن به یکی از مخالفان سرسخت ساکاشویلی، دولت را به موارد زیر متهم نمود و خواستار رسیدگی مجامع جهانی و واکنش مردمی به آن شد:

- در گیرکردن کشور در بحران؛
 - ورود به جنگی که پاسخ‌های بی‌معنی و مضحک دولت را به افکار عمومی به همراه داشته است؛
 - تشدید فشار به رسانه‌ها جهت حفظ قدرت؛
 - تشکیل مجلس کاملاً مطیع و تک‌حزبی؛
 - تشکیل قوه قضائیه‌ای که تنها دستورات دولت را انجام می‌دهد. (بولتن قفقاز، 1387: 27)
- در واکنش به این تحولات و نیز درخواست رهبران اروپا و آمریکا برای انجام تغییرات اساسی، ساکاشویلی دست به تغییرات نسبتاً گسترده‌ای در ترکیب دولت زد. تغییر سه

نخست‌وزیر (ولادیمیر جانیدزه^۱، گریگول مگالوبلیشویلی^۲، دیمیتری شاشکین^۳)، برکناری و تعیین سفرای جدید، تاسیس دو وزارتخانه جدید با عنوان «توسعه و زیر ساخت منطقه‌ای»^۴ و « امور زندان‌ها و زندانیان»^۵ با ادغام دادستانی کل و وزارت دادگستری و... از جمله مهم‌ترین اقدامات ساکاشویلی برای بازگشت آرامش به کشور بود. در حالی که اتحادیه اروپا بویژه از طریق نمایندگی ویژه خود در تفلیس خواهان گفت‌وگوی دولت با مخالفین و سازمان‌های غیردولتی و اجازه برگزاری اعتراضات مسالمت‌آمیز بود، ساکاشویلی با اقدامات مختلف از جمله متهم ساختن مخالفان به همدستی با روسیه بر وخامت اوضاع افزود. گردهمایی بزرگ مخالفان ساکاشویلی در روز 9 آوریل 2009 که خواستار کناره‌گیری رئیس‌جمهور از قدرت و برگزاری انتخابات زود هنگام ریاست‌جمهوری بودند و نیز اقدام مخالفان در 15 اردیبهشت 1388 که طی آن یک گردان زرهی ارتش گرجستان مستقر در منطقه موخرووانی واقع در 20 کیلومتری تفلیس، به رهبری گئورگی کاراکاشویلی، وزیر دفاع سابق با نافرمانی از دستورات اقدام به کودتای نافرجام زد، موجب نگرانی شدید مقامات اتحادیه اروپا از اوضاع گرجستان شد.

در بعد خارجی، با شکست نظامی گرجستان از روسیه که منجر به جدایی دو منطقه آبخازیا و اوستیای جنوبی گشت، به صورت طبیعی بخشی از اهداف و به عبارتی بهتر برنامه‌های چهارگانه اتحادیه اروپا مانند پیشگیری از وقوع مناقشه موضوعیت خود را از دست دادند. از این‌رو اتحادیه اروپا پس از اتمام جنگ تلاش نمود در جهت حفظ و ثبات و بازگشت صلح به گرجستان برنامه‌هایی را به اجرا بگذارد. یکی از مهم‌ترین اقدامات اروپا را باید کوشش‌های دولت فرانسه برای برقراری آتش‌بس میان روسیه و گرجستان که با توجه به بن‌بست رسیدن موضوع در شورای امنیت (به دلیل مخالفت روسیه)، ابتکار عمل نیکلاس سارکوزی و ارائه طرح شش ماده‌ای وی موفق به توقف جنگ پس از یک هفته درگیری خونین شد، دانست.

¹. Vladimir Janidze

². Grigol Mgaloblishvili

³. Demitri Sahshkin

⁴. Ministry for Regional Development and Infrastructure

⁵. Ministry for Penitentiary, Probation and Legal Assistance

« در ادامه همین کوشش‌ها، براساس توافق صورت گرفته در نشست وزرای خارجه در سپتامبر 2008، بیش از 200 ناظر غیرنظامی از سوی اتحادیه اروپا از ابتدای اکتبر 2008 جهت نظارت بر موافقتنامه آتش بس میان روسیه و گرجستان، روانه منطقه شدند. همچنین اتحادیه اروپا در یک اقدام دیپلماتیک که بیانگر نگرش ویژه این اتحادیه به گرجستان پس از بحران پیش آمده، می‌باشد، یک دیپلمات فرانسوی به نام پی‌یرمورن را به عنوان نماینده ویژه خود در گرجستان تعیین نمود.» (خارقاتی و کیانی، 1387)

به موازات این کوشش‌ها و در راستای اجرایی نمودن طرح صلح شش ماده‌ای سارکوزی به ابتکار سازمان امنیت و همکاری اروپا، طرفین درگیر یعنی گرجستان و روسیه به همراه مقامات سازمان ملل متحد، اتحادیه اروپا و ایالات متحده در ژنو مذاکرات صلح را آغاز کردند. شکل ترتیبات امنیتی و برقراری ثبات در منطقه، سرنوشت افراد بی‌خانمان و آوارگان، وضعیت حاکم بر دره کوردی علیا¹ و منطقه آخالگوری، بازگشت نیروهای روسی به مواضع قبل از جنگ و چگونگی روند بازسازی مناطق جنگی از جمله مهم‌ترین محورهای مذاکرات صلح ژنو به شمار می‌رفت.

هرچند دور اول مذاکرات در 15 اکتبر 2008 به دلیل اختلاف نظر روسیه و گرجستان بر سر حضور رهبران جدایی طلب آبخازیا و اوسیتای جنوبی با ناکامی همراه بود، اما در دور دوم مذاکرات برای خروج از بن‌بست پیش آمده، مذاکرات به شکل دو کارگروه² پیرامون امنیت منطقه و مشکل مهاجرین با حضور رهبران جدایی طلب برگزار شد. علی‌رغم برگزاری دور سوم مذاکرات در 17 و 18 دسامبر 2008 و دور چهارم در 17 و 18 فوریه 2009 تاکنون تنها طرفین در سطح کلیات و اتخاذ یک مکانیزم مشترک برای پیشگیری و حل منازعه به توافق رسیدند اما به دلیل وجود ذهنیت بسیار منفی رهبران روسیه نسبت به شخص ساکاشویلی، روند مذاکرات صلح ژنو چندان امیدوارکننده به نظر نمی‌رسد.

حوزه اقتصادی

منطقه قفقاز جنوبی در بعد اقتصادی از اهمیت خاصی برای اتحادیه اروپا برخوردار است. در چارچوب اهداف کلانی چون کریدور حمل و نقل شرق - غرب، قفقاز نقش پل

¹. Upper Kodori

². Work Shop

ارتباطی را بین اروپا و منطقه دریای خزر و آسیای مرکزی ایفا می‌کند. وجود بازار مصرف مناسب، ذخایر عظیم انرژی و نیاز شدید کشورهای منطقه به جذب سرمایه‌گذاری خارجی از جمله عواملی است که اتحادیه اروپا را در بعد اقتصادی به حضور در منطقه قفقاز جنوبی ترغیب می‌کند. در کنار ملاحظات اقتصادی، ارتقاء سطح کمی و کیفی اقتصاد کشورهای منطقه قفقاز، یکی از مهم‌ترین عواملی است که می‌تواند اهداف رهبران اتحادیه اروپایی را در گسترش مرزهای اتحادیه به قفقاز جنوبی تحقق بخشد.

اما از سویی دیگر سه کشور منطقه قفقاز جنوبی به مانند دیگر کشورهای به جامانده از دوران شوروی، دوره‌ای از بی‌ثباتی اقتصادی را در گذار از اقتصاد متمرکز دولتی و سوسیالیستی به سمت بازار آزاد طی دهه 90 تجربه نمودند. در این دوران بسیار سخت که با بی‌ثباتی‌های سیاسی و اجتماعی نیز همراه بود، اتحادیه اروپا سعی نمود با اعطای وام و کمک‌های مالی، بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای مالی بین‌المللی و ارائه برنامه‌های اقتصادی، این کشورها را قادر به عبور از دوران سخت گذار نماید.

جمهوری گرجستان نیز ضمن برخوردار بودن از ویژگی یادشده، در همان روزهای آغازین استقلال خود درگیر جنگ داخلی بر سر دو منطقه جدایی طلب آبخازیا و اوستیای جنوبی گردید که جدا از پیامدهای سیاسی و امنیتی، نتایج زیان باری نیز برای اقتصاد گرجستان در پی داشت. به طور کلی بخش‌های اصلی اقتصاد شکننده گرجستان را تولید محصولات کشاورزی، مرکبات به ویژه انگور، محصولات معدنی مانند منگنز و مس و بخش‌های کوچک صنعتی مانند صنایع تولیدکننده نوشیدنی‌های الکلی و غیرالکلی و محصولات شیمیایی و فلزی تشکیل می‌دهد. واردات نفت و گاز طبیعی اصلی‌ترین بخش وارداتی اقتصاد گرجستان را به خود اختصاص داده‌است.

در میان طرف‌های خارجی، اتحادیه اروپا از همان آغاز استقلال گرجستان، یکی از مهم‌ترین شرکای تجاری این کشور به حساب می‌آمده است. کمک‌های اتحادیه اروپا به گرجستان در فاصله سال‌های 1992 تا 2006 در حدود 506 میلیون یورو برآورد می‌شود. کمک‌های انسانی اتحادیه اروپا بویژه در زمینه تامین امنیت غذایی و محصولات کشاورزی در میانه دهه 90 بیش از 160 میلیون دلار بود. اتحادیه اروپا در طی دهه 90 تمرکز خود را بیشتر بر روی بهبود زیرساخت‌های اقتصادی گرجستان معطوف نمود تا ضمن نزدیک ساختن سطح اقتصاد گرجستان به استانداردهای اروپایی، زمینه لازم را برای ورود این کشور

به سازمان تجارت جهانی را فراهم نماید. نتیجه برخی اصلاحات داخلی و حمایت‌های بین‌المللی موجب شد تا گرجستان در 14 ژوئن سال 2000 به عضویت سازمان تجارت جهانی در آید.

در پی وقوع انقلاب رز در سال 2003 و همسویی بیشتر تفلیس با سیاست‌های اتحادیه اروپا، روابط اقتصادی نیز متأثر از شرایط سیاسی رو به بهبود نهاد. «در ژوئن سال 2004، کمیسیون اروپا با کمک بانک جهانی، کنفرانسی را با موضوع کمک به گرجستان برگزار نمود که طی آن 850 میلیون یورو در فاصله زمانی سال‌های 2004 تا 2006 به گرجستان اختصاص یافت. جدا از این مبلغ، کمیسیون اروپا نیز با اختصاص 137 میلیون یورو در فاصله سال‌های 2004 تا 2006 کمک‌های اتحادیه اروپا به گرجستان را به دو برابر میزان گذشته رساند.» (www.delgeo.ec.europa.edu)

حجم صادرات اتحادیه اروپا به گرجستان در سال 2007 بیش از 1/089 میلیارد یورو و واردات آن در همین مقطع زمانی 483 میلیون یورو رسید. در این مقطع اقتصاد گرجستان با نرخ رشد سالانه 9 درصد و جذب سرمایه‌های خارجی یکی از بهترین دوران حیات اقتصادی خود را تجربه نمود. یکی از مهم‌ترین تاثیرات این تحولات را باید افزایش ارزش لاری (واحد پول گرجستان) در برابر دلار دانست. «به گونه‌ای که به عنوان مثال نرخ هر دلار آمریکا در تیرماه 1383 برابر با 2/1 لاری بود، درحالی که این رقم در مهرماه همین سال یعنی چند ماه بعد به 1/76 لاری تنزل یافت.» (عسگری، 1384: 95) هرچند به دلیل عمق و وسعت نابسامانی‌های اقتصادی و نیز مسایل و بحران‌های داخلی بر سر مناطق جدایی‌طلب، این کشور نتوانست از تمامی ظرفیت‌ها و امکانات به نحو مطلوبی استفاده کند و بویژه پس از رویارویی نظامی با فدراسیون روسیه در تابستان 2008 دیگر نتوانست روند رو به صعود گذشته را حفظ و تکرار نماید.

برنامه‌های طرح اقدام سیاست همسایگی اروپا در حوزه اقتصاد

یکی از مهم‌ترین بخش‌های سیاست همسایگی اروپا که به صورت عینی‌تر و با جزئیات دقیق‌تر در طرح اقدام بدان توجه شده‌است، مسایل اقتصادی است. به مانند بسیاری از برنامه‌های اتحادیه اروپا، مسایلی چون گسترش روابط تجاری، انجام سرمایه‌گذاری، اعطای

تسهیلات تعرفه‌ای و... مشروط به انجام اصلاحات در نظام اقتصادی گرجستان و فراهم نمودن تدریجی انتظارات طرف اروپایی برای همگرایی بیشتر شده‌است.

در طرح اقدام اتحادیه اروپا گرجستان، مهم‌ترین مسایلی که دولت‌مردان تفلیس در حوزه اقتصادی موظف به اجرای آن شده‌اند، عبارتند از:

- بهبود عملکرد اقتصاد بازار و تقویت رشد اقتصادی از طریق اصلاحات ساختاری؛
- تضمین انتقال انرژی از خطوط لوله باکو- تفلیس - جیحان و باکو - تفلیس - ارزروم؛
- تشویق توسعه پایدار از طریق تنظیم استراتژی ملی در این رابطه؛
- برداشتن گام‌های اساسی در زمینه کاهش سطح فقر؛
- افزایش محصولات کشاورزی و توسعه روستاها؛

- مبارزه با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت مالی. (EU-Georgia Action Plan, 2005)

اتحادیه اروپا در جهت‌گیری کلان اقتصادی خود در قبال گرجستان، خواهان ایجاد تغییرات سریع‌تر و عمیق‌تر در ساختار اقتصادی و بویژه نوع مدیریتی است که از دوران شوراندازه برجای مانده‌است. براساس آمارهای بین‌المللی، گرجستان در زمان شوراندازه به عنوان ششمین کشور از بعد فساد و رشوه در جهان بود. همچنین از بالاترین رقم بی‌کاری یعنی 55 درصد بین کشورهای قفقاز جنوبی برخوردار بود. از این رو یکی از مهم‌ترین اولویت دولت برآمده از انقلاب رز در سال 2003 مبارزه با فساد اقتصادی بود که هم مورد انتظار جامعه گرجستان بود و هم از جمله مهم‌ترین اهداف اقتصادی و نیز سیاسی اتحادیه اروپا به‌شمار می‌رفت.

ساکاשוویلی پس از رسیدن به قدرت برای برآورده ساختن انتظارات جامعه گرجستان و نیز تحقق اهداف و برنامه‌های پیشنهادی اتحادیه اروپا - که گرجستان متعهد به اجرای آن شده بود - کوشش‌های زیادی صورت داد که از جمله آنها می‌توان به بازداشت 30 تا 40 نفر از مقامات مسئول در دولت شوراندازه به اتهام فساد اقتصادی، تغییر تدریجی ساختار دولتی اقتصاد به سمت اقتصاد بازار و رقابتی، کاهش پروسه بوروکراسی، ادغام دو وزارتخانه اقتصاد و حمل و نقل و ایجاد وزارت جدید توسعه اقتصادی، کاهش مالیات بر اراضی، افزایش حقوق کارکنان و... اشاره نمود. چنانچه پیشتر بدان اشاره شد، دولت گرجستان موفق شد در پرتو اصلاحات یادشده و جلب اعتماد جامعه بین‌المللی، سرمایه خارجی قابل توجهی را جذب نماید که تأثیر بسیار مثبتی بر نرخ رشد اقتصادی، کاهش تورم و تقویت پول ملی

برجای گذاشت. اما این روند رو به رشد - چنانچه در ادامه بدان اشاره خواهد شد - با وقوع بحران آگوست 2008 دچار آسیب جدی شد.

اقتصاد گرجستان پس از بحران آگوست 2008

پس از وقوع مناقشات قومی و تجزیه طلبانه در آگوست 2008 که منجر به رویارویی نظامی با فدراسیون روسیه، از دست رفتن 20 درصد از خاک گرجستان، حضور نیروهای خارجی در سرزمین گرجستان، گسترش ناامنی و بالارفتن ضریب ریسک سرمایه گذاری، سرخوردگی جامعه گرجستان و ایجاد شکاف بین حاکمیت و مردم گشت، اقتصاد احیا شده و رو به رشد گرجستان با دوره‌ای از رکود و بی‌ثباتی مواجه گشت.

این مناقشه بیش از 1/2 میلیارد دلار خسارت را متوجه اقتصاد گرجستان نمود. از این میزان بیش از 150 میلیون دلار خسارت به راه‌های ارتباطی، 350 میلیون دلار به زیرساخت‌های عمومی و سرمایه‌های خصوصی، 100 میلیون دلار به کشتزارها و مراتع و نزدیک به 200 میلیون دلار خسارت به محیط‌زیست در اثر نشت نفت خام در دریای سیاه و آتش-سوزی در جنگل‌ها در منطقه بورجومی - خاراگولی¹ و دره آتنی² وارد شد. همچنین این بحران باعث ایجاد بی‌اعتمادی در بین سرمایه‌گذاران خارجی شد. به گونه‌ای که علی‌رغم اتخاذ خط - مشی‌های مالی سنجیده، اقتصاد گرجستان در سال 2008 به نرخ رشد 5 تا 6 درصدی سقوط کرد. این امر در حالی روی داد که سال قبل از آن صندوق بین‌المللی پول نرخ رشد 9 درصدی را برای گرجستان پیش‌بینی کرده بود. در ارتباطی مستقیم با میزان سقوط نرخ رشد اقتصادی، حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی³ نیز به نحو محسوسی سقوط کرد. گرجستان در سال 2007 موفق شده بود بیش از 1/6 میلیارد دلار سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی معادل 19/8 درصد از کل تولید ناخالص داخلی⁴ را جذب نماید. پیش‌بینی مقامات گرجی این بود که آنها خواهند توانست در سال 2008 این رقم را به 2 میلیارد دلار برسانند. در حالی که در نیمه نخست سال 2008 (پیش از جنگ آگوست) گرجستان توانست بیش از یک میلیارد دلار آن را

¹. Borjomi-Kharagauli

². Ateni Valley

³. Foreign Direct Investment

⁴. Gross domestic Product

تحقق بخشد، اما پس از وقوع بحران در نیمه دوم سال تنها موفق به جذب 100 تا 300 میلیون دلار سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی شد. (Philips, 2008: 9)

همچنین این بحران سبب از دست رفتن بندر مهم سوخومی، اختلال در انتقال انرژی از خط لوله باکو-تفلیس - جیحان (55 کیلومتر از این خط لوله از اوستیای جنوبی می‌گذرد)، محروم شدن از درآمد شهروندان گرجی که در روسیه کار می‌کنند، نیز گردید که به معنی وارد آمدن ضربات دیگری بر پیکر اقتصادی گرجستان بود.

در این مقطع اتحادیه اروپا برای کاستن از شدت و عمق پیامدهای اقتصادی بحران و از بین رفتن نتایج کوشش‌های قبلی، برنامه‌های متعددی را برای کمک به اقتصاد گرجستان در دستور کار خود قرارداد. «در همین رابطه، سران اروپا در نشست بروکسل در سال 2008 تمایل خود را برای گسترش پیوندهای اقتصادی و سیاسی با گرجستان و نیز اوکراین در چارچوب تشکیل منطقه آزاد تجاری بیان نموده‌اند. همچنین وزرای خارجه اتحادیه اروپا نیز در همین مقطع در نشست خود توافق نمودند تا یک کمک مالی 500 میلیون یورویی را در فاصله زمانی 2008 تا سال 2010 با هدف بازگرداندن و ساماندهی مجدد محل سکونت پناهندگان و بازسازی زیرساخت‌های تخریب‌شده در طول جنگ روسیه بر گرجستان در اختیار گرجستان قرار دهند.» (خارقانی و کیانی، 1387) در مجموع می‌توان گفت که علی‌رغم کمک‌های مالی بین‌المللی از جمله کمک‌های اتحادیه اروپا، بحران آگوست 2008 ضربه سنگینی بر اقتصاد گرجستان وارد ساخت و روند رو به رشد آن را متوقف - نمود؛ که این امر ضمن آن که اثرات نامطلوبی بر روابط تجاری گرجستان با اتحادیه اروپا برجای نهاده است، مدت زمان نزدیک‌تر شدن به استانداردهای اقتصادی مدنظر این اتحادیه را نیز به تاخیر خواهد انداخت.

نقش انرژی در روابط اقتصادی اتحادیه اروپا و گرجستان

طی دو دهه گذشته یکی از مهم‌ترین حوزه‌های همکاری اتحادیه اروپا با مناطق مختلف جهان مانند روسیه، آسیای مرکزی و قفقاز و خاورمیانه و... موضوع انرژی است که دلیل آن هم به نیاز گسترده و روبه رشد اروپا به منابع وارداتی انرژی برمی‌گردد. هرچند بیشترین حجم واردات انرژی اتحادیه اروپا از خاورمیانه و روسیه بوده‌است، اما این امر به معنی بی‌توجهی این اتحادیه به منابع حوزه آسیای مرکزی و قفقاز بویژه در طی دهه 90

نیست. در واقع بسیاری از برنامه‌های اتحادیه اروپا در زمینه خطوط انتقال انرژی و ایجاد زیرساخت‌های جاده‌ای و ریلی و... همان برنامه‌های تراسیکا^۱ است که در اواسط دهه 1990 طراحی شده بود اما به دلیل بی‌ثباتی سیاسی در منطقه قفقاز، بهای نسبتاً پایین انرژی، همسویی روسیه با جهان غرب، جنگ‌های بالکان و درگیر شدن اتحادیه اروپا در آن منطقه تحقق نیافته بود.

اگرچه اتحادیه اروپا با توجه به عوامل ذکر شده، در طی دهه 1990 در انتقال انرژی منطقه خزر اراده چندانی از خود نشان نداد، اما عواملی مانند وقوع حادثه 11 سپتامبر و حمله ایالات متحده به عراق و افغانستان که منجر به ناامن شدن مهم‌ترین قطب تامین انرژی جهان یعنی خاورمیانه گشت، افزایش بهای جهانی انرژی و از همه مهم‌تر سیاست‌های مسکو در بهره‌برداری از عامل انرژی به عنوان اهرم سیاسی در واکنش به طرح‌هایی چون گسترش ناتو و وقوع انقلاب‌های رنگی، رهبران اروپایی را برآن داشت تا به منظور تامین امنیت انرژی اروپا و کاستن از وابستگی انرژی به خاورمیانه و بویژه روسیه، منابع انرژی حوزه آسیای مرکزی و قفقاز را مورد توجه قرار دهد.

در این راستا چند پروژه خط لوله از سوی غرب مطرح شد:

- کنسرسیوم خط لوله خزر^۲ که شهر تنگیز^۳ در قزاقستان را به بندر نووروسیوسک^۴ در ساحل دریای سیاه پیوند می‌دهد؛

- خط لوله ترانس-خزر^۵ که گاز کشورهای آسیای مرکزی را از زیر بستر دریای خزر و از طریق جمهوری آذربایجان - گرجستان - ترکیه به اروپا منتقل می‌کند؛

- خط لوله باکو-تفلیس-جیحان^۶ با حمایت گسترده ایالات متحده و مشارکت بریتانیا، بریتانیا، ترکیه، گرجستان و جمهوری آذربایجان که در راستای خط لوله گاز قفقاز جنوبی است که میادین گازی شاه دنیز در خزر را به سیستم انرژی ترکیه پیوند می‌دهد. این خط لوله جایگاه قفقاز جنوبی را در تامین انرژی اروپا را افزایش می‌دهد.

¹. Transport Corridor Europe Caucasus – Central Asia- TRACECA

². Caspian Pipeline Consortium

³. Tangiz

⁴. Novorossiysk

⁵. Trans-Caspian Gas Pipeline

⁶. Baku- Tbilisi – Ceyhan

- خط لوله گاز باکو - تفلیس - ارzurum¹ با ظرفیت 7/6 میلیارد متر مکعب در سال که اولین خط لوله گازی است که گاز حوزه دریای خزر را از طریق گرجستان و ترکیه به اتحادیه اروپا منتقل می‌کند؛

- پروژه ناباکو با ظرفیت انتقال سالانه 31 میلیارد مترمکعب که گاز طبیعی مناطق حاشیه دریای خزر را به ترکیه و از آنجا به اروپا انتقال می‌دهد.

درحالی که جهان غرب و به صورت مشخص اتحادیه اروپا با حمایت گسترده مالی و سیاسی از طراحی و ساخت این خطوط حمایت می‌کرد، در داخل گرجستان نیز علاقه شدیدی به اجرای این پروژه‌ها وجود داشت. با توجه به بروز مشکل در واردات گاز طبیعی از روسیه، بالا بودن بهای آن و نیز بهره‌مندی از مزیت‌های انتقال انرژی از دیگر کشورهای حوزه قفقاز و آسیای مرکزی به ترکیه و اروپا و تزریق درآمدهای آن به اقتصاد شکننده گرجستان، تفلیس نیز درصدد برآمد منبع وارداتی انرژی خود را تغییر دهد. خط لوله نفت باکو- تفلیس - جیحان، خط لوله گاز باکو - تفلیس - ارzurum و نیز پروژه ناباکو از مهم‌ترین طرح‌هایی هستند که گرجستان به گونه‌ای مستقیم درگیر آن است، که این امر می‌تواند باعث افزایش اعتبار و جایگاه گرجستان نزد شرکای اروپایی خود شود.

اما این تحولات نیز تحت الشعاع مناقشات قومی در گرجستان قرار گرفته و نگرانی‌های فراوانی را برای طراحان و حامیان طرح‌های خطوط انتقال انرژی به همراه داشته است. از جمله طرح‌هایی که نگرانی‌های فراوانی درباره آن وجود دارد، خط لوله نفتی باکو- تفلیس - جیحان است که بیش از 345 کیلومتر آن از قلمرو گرجستان عبور می‌کند. « این خط لوله در طول مسیر خود از 176 نقطه مختلف که مستعد بی‌ثباتی است، عبور می‌کند. به همین سبب نیروی نظامی ویژه آموزش دیده از سوی ارتش ایالات متحده، شامل 1500 تا 2000 سرباز گرجی که در زمینه عملیات‌های ضدتروریستی آموزش دیده‌اند، برای این منظور تدارک دیده شده‌اند. برای آموزش این تعداد نیرو و تجهیزات مورد نیاز 64 میلیون دلار هزینه شده‌است.» (امیر احمدیان، 1386)

در مجموع در جمع‌بندی مطالب مربوط به حوزه اقتصادی می‌توان به این نکته رسید که روابط اقتصادی گرجستان و اتحادیه اروپا علی‌رغم رشد قابل ملاحظه‌ای که پس از وقوع انقلاب رنگی داشت، پس از بحران آگوست 2008 دچار لطمه شدیدی شده‌است و با

¹. Baku - Tbilisi - Erzurum

توجه به بی‌ثباتی سیاسی و امنیتی حاکم بر جامعه گرجستان پس از وقوع این تحقق اهداف پیش‌بینی شده بویژه رسیدن سطح اقتصاد گرجستان به استانداردهای اتحادیه اروپا بسیار دشوار به نظر می‌رسد. هرچند در این میان اتحادیه اروپا همچنان سعی می‌کند، مساله انتقال انرژی را با جدیت پیگیری کند، با این استدلال که اگرچه ذخایر نفت و گاز آسیای مرکزی و قفقاز به اندازه ذخایر روسیه و خاورمیانه نیست، اما می‌تواند به کاهش وابستگی اروپا به این دو منطقه بی‌ثبات کمک نماید.

حوزه امنیتی و دفاعی

چارچوب امنیتی روابط بین سه کشور قفقاز در حوزه امنیت، در یک مجموعه امنیتی تعریف می‌شود. همان‌گونه که بری بوزان در تعریف مجموعه امنیتی معتقد است که «یک مجموعه امنیتی به‌عنوان مجموعه‌ای از کشورهایی تعریف می‌شود که ادراکات و نگرانی‌های عمده امنیتی آنها به‌گونه‌ای با هم در ارتباط است که مسایل امنیت ملی هر یک از آنها نمی‌تواند به صورت منطقی جدا از یکدیگر مورد تحلیل و یا حل و فصل واقع شود. (Buzan, 1998: 12) از این‌رو هرگونه طرح امنیتی اعم از تعریف آن سوی هر یک از کشورهای منطقه و یا هر بازیگر دیگری خارج از منطقه، منافع و چالش‌های این مجموعه امنیتی باید مورد ملاحظه قرار گیرد. منطقه قفقاز جنوبی به‌عنوان یک مجموعه امنیتی از ابتدای دهه 90 و وقوع جنگ‌های داخلی در گرجستان و نیز بین جمهوری آذربایجان و ارمنستان بر سر ناگورنو-قره‌باغ، ضمن درگیر ساختن کشورهای درون این مجموعه، خیلی زود توجه بازیگران فرامنطقه‌ای از جمله اتحادیه اروپا را به منطقه معطوف نمود.

به دلیل عدم تعریف سازوکارهای امنیتی مشترک در طی دهه 90، اتحادیه اروپا کوشش نمود بیشتر از طریق نهادهایی چون سازمان ملل متحد، سازمان امنیت و همکاری اروپا و به ویژه ناتو، نگرانی‌های امنیتی خود در منطقه قفقاز جنوبی را پیگیری کند. در این میان گرجستان به دلیل پیوندهای تاریخی و تمدنی و نیز وجود چالش‌های امنیتی در مناطق جدایی‌طلب، به یکی از مهم‌ترین اهداف امنیتی اروپا در قفقاز جنوبی تبدیل شد. از سویی دیگر در داخل گرجستان نیز از ابتدای استقلال، کوشش‌هایی برای الحاق به ساختارهای امنیتی یورو - آتلانتیک صورت گرفت. عضویت گرجستان در شورای

همکاری‌های آتلانتیک شمالی^۱ در سال 1992، پیوستن به برنامه مشارکت برای صلح^۲ در سال 1994، الحاق به پیمان نیروهای نظامی متعارف اروپا^۳، امضای موافقتنامه وضعیت نیروها موسوم به سوفاً^۴ در سال 1997 و عضویت در شورای مشارکت یورو - آتلانتیک^۵ در همین سال و افتتاح دفتر ناتو در گرجستان در سال 2005 و... به خوبی نشان‌دهنده روند حرکتی نسبتاً شتابان گرجستان به سمت الحاق به نهادهای امنیتی جهان غرب است. اما عوامل متعددی باعث گردید این روند شتاب بیشتری یابد و گرجستان و جهان غرب و بویژه اتحادیه اروپا گام‌های سریع‌تری برای نزدیک‌شدن به یکدیگر در حوزه دفاعی و امنیتی بردارند.

عامل نخست تدوین سیاست خارجی و امنیتی مشترک^۶ از سوی اتحادیه اروپا در سال 1999 است. «اتحادیه اروپا در سیر تحول خود ابتدا به‌عنوان یک قدرت غیرنظامی توسعه پیدا کرد و امنیت اروپا از طریق ناتو و با ضمانت آمریکا تامین می‌شد. با این حال پس از اعلامیه سن‌مالو در سال 1998 و معاهده آمستردام در سال 1999، شورای اروپا موفق شد در نشست هلسینکی در سال 1999 اهداف کلی دفاعی اتحادیه اروپا را تعیین کند. در دسامبر 2003، نخستین استراتژی امنیتی اتحادیه تحت عنوان اروپای امن در جهانی بهتر تدوین گردید. تاکنون سیاست خارجی و امنیتی مشترک در بستری از بحران‌ها و مشکلات گام‌های محدودی به جلو برداشته است و انتظار می‌رود که با تصویب معاهده اصلاحی لیسبون بنیه آن تقویت شود. (ایزدی، 1387: 2)

ایجاد یک نیروی واکنش سریع نسبتاً کم حجم و تعیین ماموریت‌های محدود برای آن مطابق با ماموریت‌های سنت پترزبورگ شامل مدیریت بحران، کمک‌های بشردوستانه و جلوگیری از درگیری و... نیز در راستای تحقق اهداف سیاست خارجی و دفاعی مشترک پدید آمد. تدوین این سیاست نشان می‌داد که جدا از نگرانی‌های مشترک اروپا و ایالات متحده که در چارچوب نهادهایی چون ناتو و سازمان امنیت و همکاری اروپا در قبال مناطق مختلف

¹. The North Atlantic Cooperation Council -NACC

². Partnership for Peace - PFP

³. Conventional Forces in Europe - CFE

⁴. The Status of Forces Agreement - SOFA

⁵. The Euro-Atlantic Partnership Council- EAPC

⁶. Common Foreign and Security Policy- CFSP

جهان از جمله قفقاز جنوبی پیگیری می‌شود، اتحادیه اروپا در صدد است به صورت مستقل در حوزه‌هایی که به صورت مستقیم امنیت اروپا را با تهدید مواجه می‌کند، نقش فعال‌تری ایفا نماید.

عامل دوم وقوع حادثه تروریستی 11 سپتامبر و امنیتی شدن فضای بین‌المللی بود. منطقه آسیای مرکزی و قفقاز پس از وقوع حادثه 11 سپتامبر و حمله ایالات متحده به افغانستان و عراق از اهمیت خاصی برای واشنگتن و متحدان اروپایی آن در چارچوب عملیات‌های ناتو برای مبارزه علیه تروریسم برخوردار شد. با توجه به مشکلات استفاده از فضای هوایی ایران و روسیه، جمهوری‌های این منطقه نقش مهمی در حفظ و انتقال نیروها و تجهیزات لجستیکی در عملیات‌های مختلف ناتو بویژه در افغانستان ایفا کردند. گرجستان در میان کشورهای قفقاز بیشترین همراهی را با جهان غرب در مبارزه علیه تروریسم انجام داد. در واقع دولت گرجستان بویژه دولت ساکاشویلی این امر را فرصتی برای نزدیکی هرچه بیشتر کشور خود به جهان غرب می‌دانست. «از این رو بود که طی چندین مرحله نیروهای حافظ صلح گرجستان از مرداد ماه سال 1382 تاکنون برای کمک به نیروهای ائتلاف به عراق اعزام شدند». (عسگری، 1384: 94) در ماه‌های اخیر نیز که موضوع بستن پایگاه هوایی مناس قرقیزستان مطرح شده است، ساکاشویلی اعلام نمود که حاضر است از خاک و فضای گرجستان برای انتقال نیرو و تجهیزات به افغانستان استفاده شود.

عامل سوم وقوع انقلاب رز در گرجستان در سال 2003 و روی کار آمدن دولتی بود که گرایش شدیدی نسبت به جهان غرب داشت. دولت ساکاشویلی که الحاق به ساختارهای سیاسی و نظامی جهان غرب را یکی از مهم‌ترین اهداف خود اعلام نموده بود، از همان روزهای آغازین تلاش نمود ملاحظات دفاعی و امنیتی جهان غرب را مورد توجه جدی‌تری قرار دهد. «از این رو ساکاشویلی پس از رسیدن به قدرت اصلاحات اساسی را از بخش دفاعی و نیروهای مسلح آغاز کرد. تمرکز اصلاحات در بخش نیروهای مسلح به این دلیل بود که با انجام این اصلاحات هم توان نمایش قدرت دفاعی کشور را افزایش دهد و هم ارتقاء بخش دفاعی کشور برای اعاده تمامیت ارضی کشور به عنوان مهم‌ترین اولویت داخلی مدنظر جدی داخل و خارج قرار گیرد. انتصاب فردی مدنی و غیرنظامی به عنوان وزیر دفاع، معرفی سفیر در ناتو، ادغام برخی نیروهای نظامی، افزایش حقوق نیروهای مسلح، تجهیز نیروهای مسلح، بالابردن توان و نظم و انضباط ارتش از جمله مهم‌ترین اقدامات اصلاحی در این بخش بوده

است. به موازات اصلاحات در ارتش، اقداماتی نیز در زمینه امنیت شهری و نیروهای پلیس صورت گرفت که حداقل این دیدگاه در جامعه گرجستان شایع شد که پلیس فاسد به پلیس کارا و حرفه‌ای تبدیل شده است». (عسگری، 1384: 79) چنین اقداماتی نزدیکی بیشتر دیدگاه‌های امنیتی اتحادیه اروپا و گرجستان را در حوزه‌های دفاعی و امنیتی در پی داشت.

عامل چهارم تدوین سیاست همسایگی اروپا در سال 2003 و به تبع آن تنظیم و تصویب طرح اقدام اتحادیه اروپا - گرجستان بود که به عنوان راهنمای روابط دو طرف در حوزه‌های مختلف به شمار می‌رود. یکی از حوزه‌هایی که در طرح اقدام بسیار مورد توجه قرار گرفته است، موضوع مسائل امنیتی و دفاعی است و این امر خود نشان دهنده نگرانی‌های خاص اروپا در قبال مسائل امنیتی منطقه قفقاز جنوبی است. با توجه به این که هیچ یک از سه کشور منطقه به عضویت رسمی ناتو در نیامده‌اند، اتحادیه اروپا درصدد است از طریق تنظیم دستورالعمل‌های جداگانه، نگرانی‌های دفاعی و امنیتی خاص خود را در این کشورها برطرف نماید. مهم‌ترین مواردی که در طرح اقدام اتحادیه اروپا - گرجستان مدنظر قرار گرفته‌است، عبارتند از:

- توسعه همکاری در زمینه تهدیدات امنیتی مشترک از جمله گسترش سلاح‌های هسته‌ای و صادرات غیرقانونی اسلحه مطابق با قطعنامه 1540/04؛
- تقویت کوشش‌ها و همکاری در زمینه مبارزه علیه تروریسم مطابق با قطعنامه‌های 1267/99، 1373/01، 1566/04 و 1624/05 و نیز مقابله با منابع مالی تروریسم بر پایه کنوانسیون‌های بین‌المللی؛
- همکاری در زمینه امنیت مرزی و توسعه یک سیستم فراگیر و مناسب مدیریت مرزی؛
- همکاری در زمینه مبارزه با مهاجرت غیرقانونی؛
- مبارزه مشترک علیه جرایم سازمان یافته، قاچاق انسان، مواد مخدر و پول شویی؛
- گسترش همکاری‌های پلیسی و قضایی؛
- ایجاد یک کمیته فرعی در زمینه امور قضایی، امنیتی و آزادی؛
- انجام اصلاحات ساختاری در سیستم دفاعی و امنیتی گرجستان؛
- تضمین امنیت انتقال انرژی و حراست از خطوط انتقال. (EU-Georgia Plan, 2005)

عامل پنجم وجود مناقشات قومی در گرجستان است که از ابتدای استقلال این کشور یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های امنیتی اروپا به شمار می‌رفت. از این رو بعد از وقوع جنگ داخلی در گرجستان در اوایل دهه 90 میلادی، اتحادیه اروپا در چارچوب سازمان امنیت و همکاری اروپا به همراه گرجستان، اوستیای جنوبی، روسیه، جمهوری اوستیای شمالی روسیه در چارچوب کمیسیون مشترک کنترل¹ به ایفای نقش در این منطقه پرداخت. اما از آنجا که استقرار نیروهای حافظ صلح به صورت مشترک بین روسیه، گرجستان و اوستیایها بود، با توجه به پیوندهای نزدیک اوستیایها و روسها در عمل این وضعیت تحت کنترل نفوذ و روسها قرار گرفت و سازمان امنیت و همکاری اروپا نقش فعالی در این زمینه نتوانست ایفا کند. همچنین علی‌رغم تقاضای دولت گرجستان از سازمان ملل متحد برای استقرار نیروهای حافظ صلح بین‌المللی و برقراری تعادل، این سازمان تنها یک ماموریت ناظر² یونومیگ را با 100 ناظر در منطقه مستقر نمود. وقوع جنگ در آگوست 2008 بین روسیه و گرجستان بر عمق نگرانی‌های امنیتی اروپا افزوده‌است. مسایلی چون تامین امنیت انرژی، حل و فصل مناقشات قومی، مهاجرت غیرقانونی، قاچاق زنان و کودکان و جرایم سازمان یافته، شکل‌گیری اقتصادهای زیرزمینی، بازار سیاه، پول شویی، قاچاق اسلحه از ترکیه، روسیه، پاکستان، افغانستان به منطقه با توجه به نیاز گروه‌های تجزیه‌طلب به اسلحه، قاچاق مواد مخدر، از مهم‌ترین مسایل امنیتی مناطق جدایی‌طلب گرجستان به شمار می‌رود که به گونه‌ای مستقیم امنیت اروپا را تهدید می‌کند.

علاوه بر مسائل یادشده، یکی دیگر از دغدغه‌های امنیتی اروپایی‌ها، مناقشات قومی در منطقه قفقاز شمالی بویژه در چچن است که پیامدهای آن به صورت مستقیم و غیرمستقیم امنیت قفقاز جنوبی و به تبع آن امنیت اروپا را تحت تاثیر خود قرار می‌دهد. برخلاف مناقشاتی مانند آبخازیا و اوستیای جنوبی و نیز ناگورنو - قره باغ که به دلیل ماهیت طرف‌های درگیر، به گونه‌ای اجازه ورود و فعالیت طرف‌های بین‌المللی را می‌دهد، مناقشات قومی در قفقاز شمالی در چارچوب مرزهای فدراسیون روسیه صورت می‌گیرد و از این رو با توجه به سیاست‌های مسکو در قبال غرب، اروپایی‌ها از قدرت مانور اندکی در این

1. Joint Control Commission – JCC

2. Observer Mission

زمینه برخوردارند. نگرانی اروپایی‌ها، گسترش موج اسلام‌گرایی و افراط‌گرایی مذهبی بر پایه اندیشه‌های سلفی‌گری از مناطقی مانند اینگوش، داغستان و چچن به قفقاز جنوبی است. در جمع‌بندی مسایل امنیتی و دفاعی میان گرجستان و اتحادیه اروپا باید به این نکته اشاره نمود که با پیوستن رومانی و بلغارستان به اتحادیه اروپا، این اتحادیه تبدیل به یک قدرت نوظهور در حوزه دریای سیاه شده‌است که از طریق این دریا با هر دو منطقه قفقاز شمالی و جنوبی هم‌مرز می‌شود و از این‌رو ترتیبات امنیتی این منطقه از اهمیت خاصی برای اروپا برخوردار است. منافع استراتژیک ایالات متحده و اتحادیه اروپا در انرژی دریای خزر تعادل را در درون این زیرمجموعه امنیتی تغییر داده و مطمئناً اثرات آن به منطقه دریای سیاه نیز منتقل خواهد شد. این وابستگی متقابل و تعریف منافع ویژه در سطحی وسیع‌تر، رهبران منطقه را به همکاری عمیق‌تر سوق داده و درها را برای پذیرش تاثیرات بیرونی گشوده است. در حقیقت، یک سیستم امنیتی چند جانبه از طریق نهادهای فراملی مانند شورای مشارکت یورو – آتلانتیک و نیز همکاری اقتصادی دریای سیاه در حال شکل‌گیری است که می‌تواند برداشتهای مشترک امنیتی را افزایش داده و چارچوب‌های مشترک امنیتی جدیدی را در آینده شکل دهد.

نتیجه‌گیری

مسایل قفقاز ترکیبی از مسایل سیاسی، امنیتی، اقتصادی و اجتماعی بسیار عمیق و ساختاری هستند و مرکز ثقل آنها نیز منازعات حل‌نشده قومی – سرزمینی در طی نزدیک به دو دهه است که اثرات نامطلوبی بر شرایط این منطقه برجای نهاده‌است. جمهوری گرجستان نیز یکی از کشورهایی است که از این امر تاثیر پذیرفته‌است. فراز و نشیب‌های سیاسی این کشور در مسیر دستیابی به دموکراسی و عبور از دوران گذار، از دست رفتن 20 درصد از خاک گرجستان و پیامدهای روحی و روانی آن برای جامعه، ناتوانی دولت در اداره امور، عدم تعادل در سیاست خارجی و وارد شدن به یک رقابت پرهزینه با فدراسیون روسیه، وارد شدن آسیب‌های فراوان به اقتصاد شکننده گرجستان و ده‌ها مساله دیگر گرجستان را در مسیر بسیار دشواری قرار داده است.

از سویی دیگر اتحادیه اروپا با توجه به ابعاد و شاخص‌های قدرت به عنوان دومین قدرت بزرگ اقتصادی و سیاسی جهان پس از ایالات متحده آمریکا محسوب می‌شود. این بازیگر

فراملی به دلیل پیوندهای تاریخی، فرهنگی و تمدنی، فراهم ساختن زیر ساخت‌های لازم برای ورود کامل گرجستان به اتحادیه اروپا و تحقق رویای اروپای متحد، پیشگیری از تاثیرگذاری پیامدهای نامطلوب اوضاع گرجستان بویژه در بعد امنیتی بر فضای اروپا، تامین منابع جایگزین انرژی در راستای سیاست تنوع بخشی به واردات انرژی و گسترش حوزه نفوذ خود در منطقه قفقاز جنوبی، خواهان برقراری روابط نزدیک‌تر و مستحکم‌تر با تفلیس است.

اما چنانچه در این مقاله بدان اشاره شد، علی‌رغم تدوین خط مشی‌هایی مانند سیاست همسایگی و طرح اقدام، چالش‌های فراوانی در حوزه‌های مختلف سیاسی و اجتماعی، اقتصادی و امنیتی و دفاعی پیش‌روی دو طرف قرارداد که نتیجه آن چیزی جز کندی روند پیش‌بینی شده و حتی گاهی اوقات توقف برخی از برنامه‌ها نخواهد بود. بدون تردید مشکل اصلی به بن‌بست رسیدن بسیاری از طرح‌های اتحادیه اروپا در گرجستان را باید وضعیت مناقشات قومی در دو منطقه آبخازیا و اوستیای جنوبی دانست که روشن‌شدن کامل وضعیت سیاسی و حقوقی آن می‌تواند عاملی تعیین‌کننده در تعیین خط مشی‌های داخلی و خارجی گرجستان باشد که پیامد آن ایجاد شفافیت و قاطعیت بیشتر در روابط با سایر بازیگران بین‌المللی از جمله اتحادیه اروپا خواهد بود.

منابع و مأخذ

1. امیر احمدیان، بهرام (1386)، " افتتاح خط لوله باکو - جیحان و پیامدهای آن در منطقه و جهان"، پژوهشنامه انرژی اوراسیایی، شماره 8، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
2. ایزدی، پیروز (1387)، " سیاست خارجی و امنیتی مشترک: از رویا تا واقعیت"، پژوهشنامه سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
3. بولتن قفقاز (رویدادها و تحلیل ها)، موسسه فرهنگی و تحقیقات بین المللی ابرار معاصر تهران، شماره 5، بهمن 1387.
4. حیدری، محمد علی (1386)، " رژیم های بین المللی و تحولات سیاسی - اقتصادی در قفقاز"، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره 37، شماره 4، زمستان 1386.
5. خارقانی، سید شمس‌الدین و کیانی، داوود (1387)، " روسیه و اروپا در سایه بحران گرجستان"، گزارش راهبردی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
6. عسگری، حسن (1384)، " انقلاب رز گرجستان: دستاوردها و ناکامی های دولت جدید"، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، سال سیزدهم، دوره چهارم، شماره 49.
7. رهنورد، حمید و حیدری، محمد علی (1387)، " ترانزیت انرژی، گرجستان، روسیه و سیاست همسایگی اروپا"، گزارش راهبردی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
8. کریمی، هوشنگ (1387)، " جایگاه اتحادیه اروپا در نظام بین الملل در حال تکوین: موانع و چالش‌ها"، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست و دوم، شماره 3، پاییز 1387.

9. Buzan, Barry (1998), " Security : A framework for Analysis ", Boulder : Lynne Rienner Publishers .

10. Miall , H. Ramsbotham , O . and Woodhouse , T (1999), " Contemporary Conflict Resolution ", Oxford : Polity Press .

11. Alkhazashvili , Malkhaz (2007), " Saakashvili Unwiely Prefaces International Address by Dressing Down the UN " , The Messenger , 11 September.

12. Coppieters , Bruno (2007), " The EU and Georgia : Time Perspectives in Conflict Resolution " , Occasional Paper , Institute for security Studies.

-
-
13. Cornell , Svante and Starr , Frederick (2006), "**The Caucasus : A challenge for Europe** " , Silk Road Paper , Central Asia- Caucasus Institute Silk Road Studies Program , Sweden.
 14. Leonard , Mark and Grant , Charles (2005), "**Georgia and the EU : Can Europe 's Neighborhood Policy Deliver ?** " , Policy Brief , Centre for European Reform.
 15. Miall , H. Ramsbotham , O . and Woodhouse , T (2002), "**Calling for a Broad approach to Conflict Resolution** " , in Searching for Peace in Europe and Eurasia : An Overview of Conflict Prevention and Peace Building Activates bolder , Colorado and London : Lynne Rinner Publishers.
 16. Narimanishvili , Nino (2007), "**Georgian Patriots Camp Sparks Controversy , Inside Georgia's Youth Camp on the De Facto Border with Abkhazia** " , Caucasus Reporting Service , No 404 , 2 August .
 17. Phillips , David (2008), "**Post Conflict Georgia** " , The Atlantic Council of the United States.
 18. Stewart , Emma (2008), "**The EU as an Actor in Conflict Resolution : Out of its Depth ?** " , Postdoctoral Research Fellow , University of Bath , UK .
 19. Wallenstein , P. (2002), "**Understanding Conflict Resolution, War, Peace and Global System** , London , Sage Publication.
 20. www.Ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.(EU-Georgia Action Plan).
 21. www.delegeo.ec.europa.edu.