

سیاست مدیترانه‌ای اتحادیه اروپایی و چالش‌های پیش رو

علی آهنی^۱

چکیده: با گذشت بیش از یک سال از تأسیس اتحادیه مدیترانه‌ای، اینک ارزیابی کارنامه و جایگاه این اتحادیه در سیاست جهانی مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته است. نخستین اجلاس این اتحادیه که در ۱۳ ژوئیه سال ۲۰۰۸ در پاریس برگزار گردید با دیپلماسی نمایشی گسترده‌ای همراه بود. اما تشتت، واگرایی و فقدان اجماع سیاسی میان دولت‌های ساحل جنوبی با ساحل شمالی دریای مدیترانه به‌ویژه در قبال تحولات خاورمیانه، خوشبینی‌های اولیه اروپایی‌ها را در سایه قرار داده و چالش‌ها و موانع پیش روی سیاست مدیترانه‌ای اروپا را به فاصله اندکی نمایان ساخت.

به همین سبب، اتحادیه مدیترانه‌ای که بازیگر جدیدی در روابط بین‌الملل محسوب می‌شود، تاکنون دستاورد چشمگیری نداشته است. ناکامی در برابر مدیریت بحران غزه نخستین آزمون برای نشان دادن میزان کارآمدی سیاسی این اتحادیه بود که با تعلیق نشست‌های آن از سوی کشورهای عربی عضو، در اعتراض به حملات رژیم صهیونیستی به غزه، فعالیت‌های این نهاد نوظهور را با رکود و بن‌بست روبه‌رو ساخت. بررسی، نقد و ارزیابی جایگاه، چالش‌ها و چشم‌انداز این اتحادیه محور نوشتار حاضر را تشکیل می‌دهد که طی آن موضوعات و مباحثی مانند جایگاه مدیترانه در سیاست خارجی اتحادیه اروپایی، آغاز و انجام فرایند بارسلون، فلسفه وجودی اتحادیه مدیترانه‌ای، اجلاس پاریس و پیامدهای آن، اهداف سیاست مدیترانه‌ای فرانسه و اتحادیه مدیترانه‌ای و چالش‌های پیش رو بررسی و تحلیل خواهد شد.

واژگان کلیدی: اتحادیه اروپایی، عرب، بارسلون، غزه، فرانسه، آلمان.

۱. دکتر علی آهنی، معاون اروپای وزارت امور خارجه، alياهو@ipis.ir

جایگاه مدیترانه در سیاست خارجی اتحادیه اروپایی

مدیترانه به عنوان یکی از مهمترین حوزه‌های پیرامونی در جنوب اروپا، جایگاه سیاسی، استراتژیک، امنیتی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی مهمی در سیاست و روابط خارجی اتحادیه اروپایی دارد. این دریا عرصه تلاقی و اصطکاک و تبادلات تمدنی، ایدئولوژیک و رقابت‌های اقتصادی، سیاسی و نظامی و نیز حوزه مناقشات و بحران‌های ژئوپولیتیک بوده است. افزون بر این، مدیترانه و نوع تعامل با آن همواره یکی از وجوه اصلی سیاست خارجی اروپا را تشکیل داده که این امر در اعلامیه ۱۹۸۰ و نیز و دیگر بیانیه‌های اتحادیه اروپایی به خوبی دیده می‌شود. از طرف دیگر، پیوند اروپا و مدیترانه همواره موضوع مجادله‌های گسترده بین اروپایی نیز بوده است.

نکته حائز اهمیت این است که مدیترانه یکی از کانون‌های جغرافیایی اصلی جهان اسلام را تشکیل می‌دهد و باتوجه به حضور جامعه مسلمان در بسیاری از کشورهای اروپایی، خاورمیانه و شمال آفریقا بیش از پیش در سیاست‌های خارجی این حوزه مورد توجه قرار گرفته است. همزمان، وجود بیشترین میزان ذخایر شناخته‌شده انرژی جهان در خاورمیانه و خلیج فارس موجب شده است تا همه دولت‌های اروپایی به تجارت جهانی و واردات انرژی از این حوزه وابسته گشته و از تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی منطقه‌ای اثرپذیرند.

امنیتی‌شدن موضوعات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در روابط اروپا با مدیترانه زمینه مساعدی برای اروپایی‌ها فراهم آورده است تا در چارچوب سیاست امنیتی مشترک اروپایی، مقدمات لازم را برای تبدیل اتحادیه اروپایی به بازیگر امنیتی در مدیترانه فراهم سازند. در همین راستا، راهبرد امنیتی سال ۲۰۰۳ اتحادیه اروپایی چالش‌ها و تهدیدهایی که به اعتقاد اروپاییان از محیط ژئوپولیتیک حوزه مدیترانه سرچشمه می‌گیرد را مورد توجه قرار داده است.^(۱)

در یک چشم‌انداز تاریخی، اروپا از دیرباز نقش مهمی در ایجاد بحران در خاورمیانه و تلاش در جهت مشارکت در مدیریت آن بر عهده داشته است که بعضاً در قالب اعلام مواضع و کمک‌های مالی جلوه‌گر شده است. پایان جنگ سرد فرصت‌های تازه‌ای برای اروپا جهت احیای نفوذ خود در خاورمیانه فراهم آورد. در این دوره بین منافع و اولویت‌های آمریکا و اروپا تفاوت‌هایی پدید آمد که به دیدگاه‌ها و رهیافت‌های

مختلفی منجر شد. در این راستا، اروپاییان تلاش ورزیدند تا با اتکا به میراث تاریخی، پیوندهای سنتی و نزدیکی جغرافیایی، تمرین در عرصه معادلات خاورمیانه‌ای به‌عنوان یک بازیگر مهم را در دستور کار سیاست منطقه‌ای خود قرار داده و برای حفظ منافع اقتصادی گسترده، با برخی مخالفت‌های نمایشی با سیاست‌های آمریکا به بازسازی نفوذ خود پردازند.

این تحول به‌ویژه پس از جنگ عراق و مخالفت‌های اروپای قدیم با سیاست‌های نظامی‌گرانه و یک‌جانبه آمریکا موجب توجه مجدد کشورهای منطقه به اتحادیه اروپایی به‌عنوان قدرت بدیل گردید. در این دوره اعراب تصور می‌نمودند که اتحادیه اروپایی می‌تواند با پرکردن خلأ قدرت شوروی نقش قدرت بدیل و موازنه‌گر را در مقابل آمریکا در منطقه به سود آنها ایفا نماید. لیکن برخلاف اعراب، رژیم صهیونیستی با توجه به پیوندهای استراتژیک خود با آمریکا مهم‌ترین مخالف ایفای نقش و بازیگری سیاسی اروپاییان در خاورمیانه بوده است.

به هر روی، اروپاییان در مقام بازیگران بین‌المللی از اهرم سیاسی معتبری برای اثرگذاری بر معادلات این منطقه برخوردار نبوده‌اند. به همین سبب، با حاشیه‌نشینی در سیاست خاورمیانه، نقش‌آفرینی اروپایی‌ها عمدتاً به ارائه کمک‌های مالی و تأمین هزینه تحرکات منطقه‌ای آمریکا محدود گردید. البته اروپا با آگاهی از محدودیت‌های دیپلماتیک خود تحرکاتی را در زمینه اقتصادی و مشارکت در توسعه منطقه آغاز نمود اما با پیروزی حماس در انتخابات ژانویه سال ۲۰۰۶ فلسطین چرخشی نسبی در سیاست‌های خاورمیانه‌ای اتحادیه پدید آمد.

اروپا با اغماض کامل نسبت به سیاست‌های ضد انسانی رژیم صهیونیستی، ادامه کمک به فلسطینی‌ها را به شناسایی موافقت‌نامه‌های موجود مشروط و موقوف ساخته و تقویت روابط با رژیم صهیونیستی و ایجاد فضای مساعد برای عادی‌سازی حضور این رژیم در منطقه و نهادهای منطقه‌ای را در راس اولویت‌های خود قرار داد. نظر به این ملاحظات و اهمیت ژئوپولیتیک و اقتصادی، مسائل امنیتی و ضرورت مدیریت مهاجرت از منطقه مدیترانه به این حوزه در دوره پس از پایان جنگ سرد در کانون توجه اروپایی‌ها قرار گرفته و باز تعریف محیط امنیتی مدیترانه به پیدایش انگیزه‌ها و زمینه‌های همکاری منطقه‌ای مدد رسانده و موجب شد تا کشورهای اروپایی

موضوع مشارکت و همکاری استراتژیک با مدیترانه را در دستور کار سیاست خارجی خود قرار دهند.

چنان که اشاره شد اروپا به دلایل همسایگی و وابستگی به انرژی، به مدیترانه باثبات نیاز مبرم دارد و این منطقه بخشی از حوزه امنیتی اروپا را تشکیل داده و دغدغه‌های امنیتی اروپا از مرزهای شرقی به مرزهای جنوبی و جنوب شرقی منتقل شده است. در نتیجه اروپایی‌ها برای اثرگذاری بر معادلات این حوزه تکاپوی گسترده‌ای را آغاز نموده اند که مهمترین نمادهای این توجه طرح مشارکت اروپا و مدیترانه موسوم به فرایند بارسلون بوده است. اتحادیه اروپایی که در گذشته مدیترانه را به سود اروپای شرقی نادیده انگاشته بود، در قالب سیاست همسایگی خود که در سال‌های ۲۰۰۴-۲۰۰۳ ارائه گردید، همگرایی حوزه پیرامونی قاره اروپا با معیارهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی اتحادیه اروپایی را هدف قرار داد.^(۲)

فرایند بارسلون نقطه عطفی در روابط اروپا و مدیترانه محسوب می‌شد. این فرایند که ابتکار مشترک اسپانیایی و فرانسوی بود به منظور ارتقای جایگاه اروپا در عرصه معادلات سیاسی خاورمیانه طی ریاست دوره‌ای اسپانیا بر اتحادیه اروپایی در سال ۱۹۹۵ و در پی کنفرانس ۱۹۹۱ مادرید و توافقات ۱۹۹۳ اسلو ارائه گردید. این فرایند با تعریف و تعیین حوزه‌های سیاسی، امنیتی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به عنوان حوزه‌های همکاری مشترک اروپا و مدیترانه در صدد بود تا مدیترانه را از ترکیه تا مراکش به حوزه صلح، ثبات و توسعه اقتصادی تبدیل نماید.^(۳)

فرایند مزبور منطق اقتصادی را زمینه‌ساز حل مناقشات سیاسی تلقی می‌نمود و به همین دلیل موافقت‌نامه‌های دو جانبه تجارت و همکاری بین اتحادیه اروپایی با دولت‌های مدیترانه‌ای به استثنای سوریه به امضا رسید تا با مدیریت توسعه اقتصادی این حوزه، زمینه برای تقویت ثبات سیاسی و بازدارندگی تهدیدهای امنیتی، سیاسی و اجتماعی فراهم گردد.

سیاست اقتصادی اتحادیه اروپایی در مدیترانه بر محور موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد موجود و افزایش نقش مدیریتی اروپا بر اقتصاد این حوزه استوار می‌باشد. در سال‌های گذشته کشورهای جنوبی مدیترانه به دلیل اهمیت کمک‌های اقتصادی و مزایای روابط تجاری با اروپا با گشایش بازارهای خود به روی الگوی نولیبرال اقتصادی

اتحادیه در دوره جهانی شدن مخالفت نورزیدند اما آثار منفی این الگوی اقتصادی بر کشورهای عربی و افزایش مهاجرت به اتحادیه این فرایند را تحت‌الشعاع قرار داد.^(۴) از سوی دیگر همکاری‌های تجاری، ایجاد جامعه مشترک اقتصادی مدیترانه‌ای و شکل‌دهی به منطقه آزاد تجاری اروپا و مدیترانه تا ۲۰۱۰ نیز از اهداف مهم فرایند بارسلون بود که موفقیتی در پی نداشت و به نظر می‌رسد حوزه مدیترانه هنوز با ایده ایجاد منطقه آزاد تجاری فاصله دارد، به‌ویژه آن که اروپایی‌ها به شدت از سیاست‌های حمایتی در زمینه‌هایی مانند محصولات کشاورزی خود جانبداری نموده و می‌نمایند. بنابراین، نابرابری‌های موجود بین دو طرف، اختلاف‌نظرها و رقابت‌های بین اروپایی و بین‌المللی، تغییر محیط ژئوپلیتیک و شرایط منطقه‌ای و ناکامی در تحقق برنامه‌های سیاسی و اقتصادی و پیشبرد همگرایی منطقه‌ای، این فرایند را به بن‌بست کشاند. عدم اقبال کشورهای عربی و آفریقایی حاشیه شرقی و جنوبی مدیترانه نسبت به پیروی از الگوهای سیاسی و اقتصادی اروپایی، توسعه‌نیافتگی بخش خصوصی، متنوع نبودن محصولات تولیدی، ناکافی بودن سرمایه‌گذاری خارجی، تداوم محدودیت‌های تجاری، شکاف اقتصادی بین شمال و جنوب و ناکامی در مدیریت بحران‌های منطقه‌ای (بحران فلسطین، اختلافات الجزایر و مراکش و ترکیه و قبرس) نیز در این زمینه نقش‌آفرین بوده‌اند.

در مجموع مشارکت اروپا و مدیترانه در این قالب به فرایندی دیوان‌سالارانه تبدیل شد و در حاشیه دستور کار دیپلماتیک و بین‌المللی اتحادیه اروپایی قرار گرفت و عملاً پس از جنگ عراق، مدیترانه در حوزه نفوذ جهان انگلیسی زبان قرار گرفت. این شرایط سبب شد تا اتحادیه اروپایی با هدف سوق دادن مدیترانه به مدار اروپایی و در واکنش به بن‌بست فرایند بارسلون به بازاندیشی سیاست مدیترانه‌ای خود بپردازد.

فلسفه وجودی اتحادیه مدیترانه‌ای

ابتکار فرانسوی اتحادیه مدیترانه‌ای آخرین روایت از سیاست اروپایی است که بار دیگر مدیترانه را به یکی از سرفصل‌های مهم سیاست خارجی این حوزه تبدیل نموده و به مناظره سیاسی گسترده‌ای دامن زد. شکل‌دهی به یک نهاد منطقه‌ای، براساس تجربه و الگوی فرایند همگرایی اروپا و متشکل از فرانسه، اسپانیا، پرتغال، ایتالیا، یونان،

ترکیه، قبرس، مالت، لبنان، مصر، لیبی، تونس، مراکش، الجزایر و رژیم صهیونیستی از نخستین هدف‌هایی بود که سارکوزی در دستور کار دیپلماسی این کشور قرار داد. طرح اتحادیه مدیترانه‌ای که در ابتدا به کشورهای ساحلی مدیترانه محدود بود، بازتاب‌ها و واکنش‌های متفاوتی در پی داشته و مخالفت‌ها و مجادله‌هایی در اروپا، شمال آفریقا و جهان عرب برانگیخت.

دیدگاه‌های اروپایی

سارکوزی بدون رایزنی و هماهنگی با آلمان و سایر متحدان اروپایی خود تلاش ورزید تا با عدم دعوت از رهبران اتحادیه اروپایی به مراسم افتتاحیه اجلاس «اتحادیه کشورهای مدیترانه» در پاریس مانع اروپایی شدن این طرح گردد. از نظر فرانسه تنها کشورهای ساحلی دریای مدیترانه از امکان عضویت در این اتحادیه برخوردار بودند. یک‌جانبه‌گرایی سارکوزی در محدود ساختن عضویت در این اتحادیه به کشورهای ساحلی و عدم رایزنی با شرکای مهم اروپایی خود موجب شد تا از ابتدا اروپایی‌ها با بدگمانی با این ابتکار برخورد نمایند.

از سوی دیگر، برخی از دولت‌های عضو و کمیسیون اروپایی نسبت به ایجاد یک نهاد موازی و اختصاص بودجه‌ای بیش از بودجه پیشین اتحادیه اروپایی (در قالب فرایند بارسلون) به طرح‌های مدیترانه‌ای مخالفت نشان دادند. سیاست منفی آلمان و مواضع تردیدآمیز انگلیس هم نمایانگر نگرانی رقبای محوری فرانسه نسبت به اهداف سیاست مدیترانه‌ای نوظهور پاریس بود. کشورهای اسکاندیناوی و شمال اروپا نیز نسبت به تأمین هزینه طرح‌های جاه‌طلبانه فرانسه جهت پیگیری منافع تجاری و استراتژیک این کشور ابراز ناخرسندی نمودند.^(۵)

این ابتکار و تکاپو به وجهه و اعتبار اروپایی فرانسه خدشه وارد ساخت زیرا دولت سارکوزی با این طرح به عنوان دولتی نمایان شد که به تشتت میان اروپایی‌ها پرداخته و وجه اروپایی را در سیاست خارجی خود نادیده شمرده است. مهمترین اختلاف‌نظر در این زمینه به رویارویی فرانسه و آلمان باز می‌گشت. آلمان از این که فرانسه اروپاییان را صرفاً به‌عنوان ناظر این طرح مطرح ساخته بود ابراز نگرانی نمود. برلین همچنین نسبت به تأسیس یک نهاد منطقه‌ای دیگر در حوزه مدیترانه آن هم با

هزینه کشورهای اروپایی در حالی که اتحادیه نقش و نفوذی در آن نداشته باشد ناخرسند می‌نمود. بدین‌سان، شکاف و اختلاف دیدگاه‌های دو طرف در این زمینه بحرانی تازه در همکاری‌های محور سنتی برلین و پاریس پدید آورد و نوعی رقابت را بر فضای همکاری‌های سنتی دو قدرت مهم اروپایی حاکم گرداند.

روپارویی آشکار دو طیف ژرمن و لاتین اتحادیه اروپایی در قالب شرق‌گرایی (با اولویت اروپای شرقی و مرکزی) و مدیترانه‌گرایی (با اولویت اروپای جنوبی) گویای استمرار رقابت‌های درون اروپایی بود. گسترش جغرافیایی اتحادیه اروپایی پس از پایان جنگ سرد عمدتاً به سوی کشورهای جهت یافته است که در حوزه نفوذ ژئوپولیتیک آلمان قرار دارند. از طرف دیگر باتوجه به تجربه منفی واگرایی اروپای جدید در برابر اروپای قدیم، در جنگ سال ۲۰۰۳ آمریکا علیه عراق، که به انزوا و حاشیه‌نشینی پاریس در اتحادیه اروپایی منجر شد، سارکوزی درصدد برآمد تا با ارائه ابتکار «اتحادیه مدیترانه‌ای» و گسترش همکاری‌ها در حوزه مدیترانه در قالب آن، موازنه‌ای در برابر برلین ایجاد نماید.

به هر روی، آلمان در واکنش نسبت به یک‌جانبه‌گرایی فرانسه، تلاش نمود تا با محدودسازی این طرح در قالب سیاست مشترک اتحادیه‌ای، به مهار بلندپروازی ملی و منطقه‌ای فرانسه پرداخته و آن را به سمت منافع مشترک اروپایی سوق دهد. البته برخی از کشورهای جنوب اروپا مثل ایتالیا و اسپانیا نیز با این نگاه که ابتکار اولیه سارکوزی روشن نبوده و معلوم نیست نتیجه متفاوتی در مقایسه با فرایند بارسلون در پی داشته باشد، با بدبینی به اتحادیه مدیترانه‌ای نگریسته و نسبتاً با سردی با آن برخورد کردند.

سرانجام فرانسه که شاهد مخالفت‌های گسترده اروپاییان با این طرح بود، ناگزیر شد تا برای ممانعت از ایجاد بحران در روابط با آلمان و همچنین وجهه اروپایی‌بخشیدن به این طرح، پیشنهاد اولیه خود را تغییر داده و خواهان مشارکت همه اعضای اتحادیه اروپایی در «اتحادیه مدیترانه‌ای» گردد. دیدار مارس ۲۰۰۸ سارکوزی با مرکل صدراعظم آلمان در هانور زمینه نوعی مصالحه بین دو کشور پیرامون این طرح را فراهم آورد و در نتیجه ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپایی از موقعیتی ظاهراً برابر با فرانسه در اتحادیه مدیترانه‌ای برخوردار شدند.^(۶)

دیدگاه‌های مدیترانه‌ای

رژیم صهیونیستی از نخستین مخاطبان این ابتکار بود که با استقبال از پیشنهاد فرانسه، آن را زمینه مساعدی برای گفت‌وگو و تعامل با اعراب قلمداد نمود زیرا اتحادیه مدیترانه‌ای تنها نهاد منطقه‌ای است که برای نخستین بار همزمان اعراب و رژیم صهیونیستی را به عضویت پذیرفته و در کنار هم می‌نشانند. با وجود این، برخی از کشورهای عربی شمال آفریقا و خاورمیانه هر یک از منظر بدگمانی خود را نسبت به این ابتکار به نمایش گذاشتند. برخی این ابتکار را از جمله طرح‌های فرانسه برای تأمین منافع و اهداف ملی خود تلقی و تعدادی نیز طرح فرانسه را مفری برای عادی‌سازی روابط جهان عرب با رژیم صهیونیستی ارزیابی نمودند. لیبی نیز اتحادیه مدیترانه‌ای را شکل‌دهی به امپراتوری روم دیگر و طرحی استعماری خوانده و از حضور در اجلاس سران در پاریس اجتناب ورزید.^(۷)

ترکیه از جمله کشورهای بود که با اتخاذ مواضع منفی به مخالفت با تحرکات مدیترانه‌ای فرانسه پرداخت. این کشور که از چند دهه انتظار برای ورود به اتحادیه اروپایی ناخرسند است، ابتکار سارکوزی را مفری برای ممانعت از پیوستن آنکارا به اتحادیه اروپایی ارزیابی نمود. شایان یادآوری است که سارکوزی از مهمترین مخالفان ورود ترکیه به اتحادیه اروپایی به شمار می‌رود.

ترکیه که ابتدا با ارائه هر نوع بدیل عضویت خود در اتحادیه اروپایی به مخالفت برخاسته بود، خواهان تضمین عدم اثرگذاری این طرح بر فرایند مذاکرات عضویت خود در اتحادیه شد. با باز تعریف شدن این طرح به مثابه طرحی اروپایی و اعلام موضع فرانسه مبنی بر این که اتحادیه مدیترانه‌ای جایگزین عضویت آنکارا در اتحادیه اروپایی نخواهد شد، سیاست ترکیه نیز از مخالفت آشکار به موضعی محتاطانه و حضور در اجلاس پاریس تغییر یافت.

اجلاس پاریس و پیامدهای آن

سارکوزی سرانجام توانست در ۱۳ ژوئیه سال ۲۰۰۸ سران ۴۳ عضو این اتحادیه نوظهور را برای تقویت همکاری بین کشورهای دو سوی مدیترانه گرد هم آورد. اجلاس پاریس با صدور اعلامیه مشترکی از اراده سیاسی طرفین برای تبدیل مدیترانه به حوزه

صلح، دموکراسی و همکاری سخن گفته و بر مشارکت چند جانبه برای افزایش همگرایی و انسجام منطقه‌ای در برابر چالش‌های مشترکی مانند توسعه اقتصادی و اجتماعی، بحران امنیت غذایی، تخریب محیط زیست، توسعه پایدار، انرژی، مهاجرت، تروریسم، افراط‌گرایی و ارتقای دیالوگ بین فرهنگ‌ها تأکید ورزید.

اجلاس پاریس با ایجاد ساختارهای جدید مانند ریاست مشترک دوسالانه، دبیرخانه و کمیته مشترک واکنش سریع درصدد خروج از بن‌بست فرایند بارسلون برآمد. همچنین قرار شد اجلاس سران این اتحادیه در نیمه دوم سال ۲۰۱۰ برگزار شود. در پی برگزاری اجلاس پاریس، کنفرانس وزرای خارجه اتحادیه مدیترانه‌ای نیز در ۳ و ۴ نوامبر ۲۰۰۸ در مارسی برگزار و اعلامیه مربوط به تأسیس دبیرخانه در بارسلون و زمینه‌سازی برای تعیین دبیرکل آتی اتحادیه را تصویب نمود. همچنین مقرر شد تا کمیته دائمی این اتحادیه نیز در بروکسل مستقر گردد.^(۸)

مهمترین تمایز اتحادیه مدیترانه‌ای با فرایند بارسلون به تغییر شرایط محیط اروپایی، منطقه‌ای و بین‌المللی و تلاش برای نهادسازی جدید در عرصه همکاری‌های مدیترانه‌ای مربوط می‌شود. ایجاد ریاست مشترک و دبیرخانه دائمی وجوه نهادی این اتحادیه را تشکیل می‌دهد. فرانسه و مصر از دو حوزه شمال و جنوب مدیترانه ریاست مشترک دوساله اتحادیه مدیترانه‌ای را برعهده دارند. شایان توجه است که دبیرخانه این اتحادیه از یک طرف به دلیل رقابت بین الجزایر و مراکش برای استقرار آن در کشور خود و از طرف دیگر مخالفت برخی کشورهای عربی که استقرار آن را در کشورهای عربی نوعی عادی‌سازی روابط با رژیم صهیونیستی تلقی می‌کردند، در مدیترانه جنوبی مستقر نشد. اتحادیه عرب نیز گرچه در همه نشست‌های اتحادیه مدیترانه‌ای شرکت می‌نماید اما از حق رأی برخوردار نمی‌باشد. ضمناً رژیم صهیونیستی نیز از امکان برخورداری از یکی از پست‌های معاونین دبیرکل این اتحادیه برخوردار گردید. اگرچه با حمله دسامبر ۲۰۰۸ این رژیم به غزه تفاهمات مزبور تا حدی در سایه قرار گرفت.

اهداف سیاست مدیترانه‌ای فرانسه

فرانسه خود را توأمان قدرت اروپایی و مدیترانه‌ای تلقی نموده و این منطقه نیز نقش محوری در نفوذ جهانی این کشور داشته است. خاستگاه میراث تاریخی فرانسه در

مدیترانه به دوره استعماری این کشور باز می‌گردد. اشغال الجزایر در سال ۱۸۳۰ و تداوم آن برای بیش از یکصد سال، تبدیل مغرب عربی به حوزه توسعه‌طلبی اصلی و خاورمیانه به حوزه منافع سیاسی پاریس حاصل این میراث بوده است. فرانسه از دهه هفتاد چشم‌انداز مدیترانه‌ای را در چارچوب سیاست خارجی اروپایی مورد توجه قرار داده و در سال‌های پایانی دهه هشتاد تحرکات مدیترانه‌ای خود را افزایش داد و در دهه نود نیز با ابتکار مشترک با اسپانیا در چارچوب فرایند بارسلون به حامی توسعه روابط با حوزه جنوبی اتحادیه در برابر حوزه شرقی آن تبدیل شد. بی‌تردید، تبدیل فرانسه به قدرت شاخص مدیترانه هدف اصلی این تحرکات بوده است.^(۹)

معهدنا، فقدان اجماع اروپایی در پیروی از سیاست‌های مدیترانه‌ای مشترک و رقابت سایر قدرت‌های اروپایی مدیترانه مانند اسپانیا و ایتالیا با فرانسه، تحرکات پیشین پاریس را با بن‌بست مواجه گرداند. تجربه منفی فرایند بارسلون و رکود سیاست همسایگی اروپایی نیز موجب شد تا دیپلماسی فرانسه در سال‌های گذشته از این حوزه تا حدودی فاصله گیرد. به موازات این تحولات، شکست همه‌پرسی قانون اساسی اروپا در فرانسه نیز توانایی این کشور را برای اثرگذاری بر سیاست‌های اروپا کاهش داده و زمینه واگرایی تدریجی پاریس با شرکای اروپایی‌اش را فراهم ساخت.

با احیای سیاست عربی در دوره پایانی ریاست جمهوری شیراک، وجه مدیترانه‌ای تا اندازه‌ای در سایه قرار گرفت. در این دوره به‌رغم تداوم تحرکات مدیترانه، فرانسه تنها پیگیری برخی موضوعات حاد سیاسی به‌ویژه رابطه لبنان و سوریه را در دستور کار خود قرار داد. اختلاف‌نظر آمریکا و فرانسه در جنگ علیه عراق و بحران سیاسی لبنان به رکود سیاست خارجی فرانسه انجامید. جایگزینی سیاست مدیترانه‌ای به جای سیاست عربی از سوی سارکوزی آخرین روایت از سیاست منطقه‌ای فرانسه بود که به منظور ارائه تصویری متفاوت از سیاست‌های گذشته و تأمین منافع این کشور در قالب ارتقای جایگاه مناسبات مدیترانه‌ای به‌عنوان چارچوب همکاری منطقه‌ای ارائه گردید.^(۱۰)

بدینسان، فرانسه درصدد برآمد تا از رهگذر طرح اتحادیه مدیترانه‌ای زمینه را برای تثبیت و ارتقای حضور سیاسی و اقتصادی خود در این منطقه فراهم سازد. مهمترین مشخصه این طرح، همگرایی دو سوی مدیترانه در قالب منطقه آزاد تجاری

مانند مرکوسور در آمریکای لاتین و آسه‌آن در آسیای جنوب شرقی به عنوان قطب‌های ژئواستراتژیک نوظهور جهان می‌باشد. فرانسوی‌ها که مدیترانه را منطقه نفوذ طبیعی خود قلمداد می‌نمایند، تلاش دارند تا با شکل‌دهی به فضای جدید در تعاملات مدیترانه‌ای به ایفای نقش در مدیریت بحران‌های منطقه بپردازند.

هدف دیگر فرانسه، بازیابی جایگاه این کشور در جهان از رهگذر افزایش حضور اروپا در منطقه و نهادینه‌سازی نقش رهبری فرانسه در حوزه‌ای است که پیوندهای تاریخی و نفوذ سیاسی قابل‌توجهی در آن (از شمال آفریقا تا لبنان و سوریه) داشته است. از نظر فرانسه همان‌طور که جامعه اروپا به اختلافات دیرین پاریس و برلین پایان بخشید، با مهار ملی‌گرایی اعراب امکان تازه‌ای برای حل بحران‌های این منطقه پدید می‌آید. در این راستا، عادی‌سازی حضور رژیم صهیونیستی در منطقه و تقویت پیوندهای دیپلماتیک با این رژیم در چارچوبی متفاوت، به موازات بی‌طرف‌سازی و وارد ساختن کشورهای سوریه و لبنان به فرایند همگرایی منطقه‌ای از اهداف اصلی طرح اتحادیه مدیترانه‌ای به شمار می‌روند.

به علاوه منابع انرژی مدیترانه به‌ویژه منابع نفت و گاز شمال آفریقا نقش اساسی در اقتصاد و صنعت کشورهای اروپایی دارد. از نظر فرانسه تشکیل اتحادیه مدیترانه‌ای امکان تقویت روابط اقتصادی و سیاسی اروپا با کشورهای حاشیه جنوبی مدیترانه را فراهم می‌آورد. حمایت از انتقال فناوری هسته‌ای به مغرب عربی، مصر، لیبی و تونس نیز در جهت تقویت روابط اقتصادی فرانسه با کشورهای نفت‌خیز شمال آفریقا صورت پذیرفته است.

به نظر می‌رسد تحرکات مدیترانه‌ای فرانسه تا حدودی زمینه را برای افزایش وزن این کشور در معادلات منطقه‌ای فراهم آورده است. با این همه، ناخرسندی کشورهای منطقه از نوعی همسویی فرانسه با آمریکا و تحت‌الشعاع قرارگرفتن تصویر و سیاست منطقه‌ای مستقل‌تر پیشین این کشور، موقعیت فرانسه را نسبت به گذشته با محدودیت‌هایی مواجه ساخته است.

اتحادیه مدیترانه‌ای و چالش‌های پیش روی

در مجموع به نظر می‌رسد مدیترانه مجدداً به یکی از محورهای و کانون‌های اصلی سیاست خارجی اروپا تبدیل شده و اتحادیه مدیترانه‌ای اهرمی برای تبدیل اروپا به بازیگر منطقه‌ای و بین‌المللی قوی‌تر و ارتقای نقش دیپلماتیک آن در این حوزه به‌شمار می‌رود. در حال حاضر سیاست، اقتصاد و امنیت سه موضوع استراتژیک سیاست مدیترانه‌ای اروپا را تشکیل می‌دهند. نهادینه‌سازی مناسبات و همکاری‌های دو سوی دریای مدیترانه به‌ویژه در زمینه‌های توسعه اقتصادی، تجارت آزاد، انرژی، مسائل زیست محیطی، مبادلات فرهنگی و آموزشی، همکاری‌های امنیتی و اجتماعی از جمله مبارزه با تروریسم و مدیریت بحران مهاجرت و رویارویی با مهاجرین غیر قانونی و تبدیل اروپا به مهمترین شریک اقتصادی مدیترانه از مهمترین هدف‌های اعلامی این اتحادیه محسوب می‌شود.

مناسبات دو جانبه برخی کشورهای جنوب مدیترانه با اتحادیه اروپایی نیز جایگاه متمایزی به آنها در طرح مدیترانه‌ای می‌بخشد. مراکش درصدد نیل به موقعیت شریک ویژه اتحادیه بوده و الجزایر در تلاش است به یکی از طرف‌های اصلی انرژی اتحادیه تبدیل گردد. تونس نیز به برخورداری از موقعیت متمایز در روابط با این اتحادیه چشم دوخته است. در عین حال، کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا از پیامدهای سیاسی آزادسازی، خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی از اقتصادهای خود نگران هستند.

از دیگر چالش‌های این اتحادیه، موضوع نحوه تأمین منابع مالی و بودجه آن می‌باشد زیرا کشورهای شمال اروپا با افزایش بودجه مدیترانه‌ای اتحادیه اروپا مخالفت ورزیده‌اند و کشورهای جنوب مدیترانه نیز با تدابیری مانند برقراری مالیات برای تأمین منابع مالی این اتحادیه موافق نمی‌باشند. در حال حاضر برای همکاری میان اتحادیه اروپایی با کشورهای حاشیه مدیترانه بودجه‌ای حدود ۱۶ میلیارد دلار طی دوره زمانی ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۳ میلادی در قالب فرایند بارسلون در نظر گرفته شده است.

بحران مالی و اقتصادی بین‌المللی جاری نیز بی‌ثباتی‌های اجتماعی و اقتصادی منطقه را تشدید نموده و مانعی بر سر راه افزایش همکاری‌های اتحادیه اروپایی با مدیترانه جنوبی پدید آورده است. این بحران علاقمندی به سرمایه‌گذاری و تأمین مالی طرح‌های همکاری در عرصه‌های زیست محیطی، زیرساخت‌ها، انرژی و آموزش را کاهش داده است. نتیجه آن که کشورهای مدیترانه در حال حاضر در مواجهه با بحران مالی

جهانی با موانع و تنگناهای اقتصادی تازه‌ای روبه‌رو شده‌اند و باتوجه به پیوندهای تجاری با بازارهای اروپایی، رکود اقتصادی جاری بر وضعیت بحرانی این کشورها اثر نهاده است.^(۱۱) گسترش نفوذ قدرت‌های فرامنطقه‌ای در مدیترانه نیز اروپایی‌ها را بیمناک ساخته است. قدرت‌های مزبور با وقوف بر نقش مدیترانه در سیاست جهانی، حضور اقتصادی و سیاسی خود را در منطقه افزایش داده‌اند. در حال حاضر، بیشترین سرمایه‌گذاری در منطقه از سوی قدرت‌های غیر اروپایی صورت می‌پذیرد، امری که وابستگی مدیترانه به کشورهای اروپایی را دچار فرسایش ساخته و نگرانی اروپایی‌ها را نسبت به تحرکات بازیگران غیر اروپایی برانگیخته است. با این همه، به‌رغم رقابت اروپا با آمریکا در مدیترانه، نوعی همسویی ناشی از منافع مشترک، تحرکات دو طرف را مکمل یکدیگر ساخته است. فرایند گسترش مدیترانه‌ای ناتو نیز زمینه را برای اتحادیه مدیترانه‌ای به عنوان مکمل سیاست‌های جهان غرب فراهم می‌آورد.^(۱۲)

در سال‌های اخیر، افزون بر ناتو، برخی از اعضای اتحادیه اروپایی مانند فرانسه، آلمان، ایتالیا و اسپانیا نیز به موازات تقویت حضور نظامی خود در مدیترانه نوعی دیالوگ امنیتی با منطقه را نیز در دستور کار سیاست خارجی خود قرار داده‌اند. بر این اساس به نظر می‌رسد مدیترانه به کانون همگرایی و همکاری جهان غرب در برابر قدرت‌های غیرغربی تبدیل می‌شود. هدف از این امر تأمین منافع مشترک جهان غرب و نیل به منافع اروپایی از رهگذر همسویی فرآتلاتنتیکی می‌باشد.

انزوای سیاسی و تصویر منفی آمریکا در منطقه موجب شده است تا واشنگتن به دیدگاه اروپا نیز توجه نماید. اروپا نیز براین باور است که جز از طریق همکاری و همسویی استراتژیک با آمریکا از توان ایفای نقش برخوردار نخواهد بود. در این راستا، فرانسه در مقایسه با انگلیس و آلمان بیشتر درصدد ایفای نقش سیاسی در این حوزه بوده است. البته انگلیس نیز در همسویی با سیاست‌های مدیترانه‌ای آمریکا به سرمایه‌گذاری در این حوزه پرداخته و آلمان هم در سال‌های اخیر تمرین در معادلات سیاسی منطقه را آغاز نموده است.

مهاجرت نیز از مهمترین چالش‌های اتحادیه اروپایی در دوره پس از جنگ سرد به شمار می‌رود که اروپا را در عرصه‌های سیاست داخلی و خارجی با بحران مواجه ساخته است. مدیترانه از کانون‌های اصلی مهاجرت به اروپا بوده و از دهه نود شمار

مهاجرین از این حوزه به اتحادیه افزایش قابل توجهی یافته است. مهاجرین عرب تبار و آفریقایی تبار که نقش موثری در بازسازی اقتصادی اروپا در دوران پس از پایان جنگ جهانی دوم بر عهده داشته‌اند، اینک مهمترین جامعه مهاجران غیر اروپایی کشورهای اروپایی را تشکیل می‌دهند. همزمان با توجه به مسلمان‌بودن طیف وسیعی از این مهاجرین، اسلام به دومین دین اروپایی پس از مسیحیت تبدیل شده است. با توجه به دورنمای رشد فزاینده جمعیت مسلمان در اروپا برخی بر این باورند که جهان اسلام بیش از روسیه و آمریکا در شکل‌دهی به اروپای قرن بیست و یکم نقش آفرین خواهد بود.^(۱۳)

روابط اروپا و مدیترانه همچنین از تصویرها و برداشت‌های تاریخی دو طرف از یکدیگر اثر پذیرفته است. تصویر منطقه مدیترانه از اروپا مبتنی بر این نکته است که اروپایی‌ها پیشبرد منافع کشورهای شمال را تعقیب می‌نمایند. وانگهی، اروپا مسئول تاریخی تنش‌ها و بحران‌های جهان عرب به‌ویژه تراژدی فلسطین شناخته می‌شود. از این رو، اتحادیه مدیترانه‌ای هنوز طرحی اروپایی تلقی می‌شود که با دستور کار و منافع سیاسی اروپایی‌ها همسو می‌باشد. کشورهای جنوبی منطقه مدیترانه از سیاست‌های اروپا به‌ویژه از این که همکاری‌های مدیترانه‌ای را به علایق اروپایی‌ها یعنی مبارزه مشترک با تروریسم و مهاجرت غیر قانونی محدود کرده است انتقاد نموده‌اند.^(۱۴)

رقابت بین اروپایی و بین عربی نیز مشخصه دیگر معادلات حاکم بر اتحادیه مدیترانه‌ای را تشکیل می‌دهد. اروپاییان غیرمدیترانه‌ای به‌رغم حمایت از همکاری‌های مدیترانه‌ای به‌ویژه در عرصه‌های انرژی و مهاجرت از منافع، اولویت‌ها و دیدگاه‌های متفاوتی پیروی می‌نمایند. اولویت‌های متفاوت چک و سوئد طی ریاست دوره‌ای این دو کشور از این نکته حکایت داشت. هدف اعراب در این اتحادیه نیز اثرگذاری بر برخی سیاست‌های اروپایی و همچنین ارتقای جایگاه منطقه‌ای و بین‌المللی کشورهای عربی است اما تشدد و رقابت‌های داخلی طیف عرب اتحادیه مدیترانه‌ای، مانع هماهنگی و یکپارچگی مؤثر دولت‌های عربی در برابر قدرت‌های اروپایی گشته و حوزه مانور آنها را در این اتحادیه کاهش داده است.

به‌رغم آن که ترکیه همچنان با نوعی بدگمانی و ابهام به اتحادیه مدیترانه‌ای نگرسته و نوعی دوگانگی در سیاست این کشور به چشم می‌خورد اما مدیترانه برای این کشور نیز حائز اهمیت می‌باشد. پیوند آنکارا با رژیم صهیونیستی و حضور اقتصادی‌اش

در کشورهای عربی مدیترانه، ترکیه را به شریک و مخاطب اصلی اروپایی‌ها در پیشبرد اهداف اتحادیه مدیترانه‌ای از جمله همگرایی اعراب با رژیم صهیونیستی تبدیل نموده است. همچنان که پیشتر اشاره شد یکی از چالش‌های مهم اتحادیه مدیترانه نیز تداوم بحران خاورمیانه است که در پایان سال ۲۰۰۸ رکود تمام عیاری در فعالیت‌های این اتحادیه پدید آورد. استمرار این بحران و حمله رژیم صهیونیستی به غزه موجب شد تا مصر که ریاست مشترک این اتحادیه را به همراه فرانسه بر عهده دارد ناگزیر از توجه به افکار عمومی کشورهای عربی گردیده و خواهان تعلیق رسمی کلیه ملاقات‌ها و دیدارهای اتحادیه مدیترانه‌ای گردد.

مناقشه الجزایر و مراکش در مورد صحرای غربی نیز مانع دیگری در این زمینه می‌باشد که پیشتر اتحادیه مغرب عربی را با بن‌بست مواجه ساخته بود. اتحادیه مدیترانه‌ای هنوز از توان پاسخ به سایر چالش‌های پیش رو مانند پیامدهای بحران‌های زیست محیطی و تغییرات آب و هوایی، تقاضای فراینده انرژی، نابرابری‌های اقتصادی و رفاهی، فشارهای مهاجرتی و سایر مسائل امنیت محور و بحران‌های داخلی کشورهای مدیترانه نیز برخوردار نمی‌باشد. به همین جهت، نفوذ و توان اثرگذاری اتحادیه مدیترانه‌ای بر معادلات این حوزه مورد تردید بوده و همچنان محور مناظره‌های سیاسی را تشکیل می‌دهد.^(۱۵) به هر روی، اگرچه دولت‌های دو سوی مدیترانه درصدد هستند تا چالش‌های مزبور را با رهیافت چندجانبه‌گرایانه برطرف سازند اما هنوز اجماعی در مورد نحوه رسیدگی به مسائل موجود وجود ندارد. وانگهی، به نظر می‌رسد اتحادیه مدیترانه‌ای وارث بحران‌های پیشین فرایند بارسلون می‌باشد. به بیان دیگر، این نهاد نوظهور نیز با همان چالش‌ها و موانعی روبه‌رو شده است که پیشتر فرجام سیاست مدیترانه‌ای اروپا را در قالب فرایند بارسلون رقم زده بود.

یادداشت‌ها

1. See: Ian, O. Lesser, *Anxieties without Borders: The United States, Europe and their Southern Neighbours*, *The International Spectator*, Vol xl ,No3, July-September 2005, p.80.
-Annette Junemann, *Euro-Mediterranean Relations after 11. September: International, Regional and Domestic Dynamics*, London, Frank Cass, 2004.

2. See: Michael Reiterer, From the (French) Mediterranean Union to the (European) Barcelona Process: The Union for the Mediterranean as part of the European Neighbourhood Policy, *European Foreign Affairs Review*, 2009, 4, pp.313-336.
3. E. Huldt, Mats Eagman and Elisabeth Davidson, *Euro-Mediterranean Security and the Barcelona Process*, Swedish National Defense College, Stockholm, 2002, p.19.
4. Fulvio Attina, "The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The Realist and Liberal Views", *European Foreign Affairs Review* 8, 2003, p.5.
5. E. Huldt, *Op.Cit*, p.100.
6. See: Katron Bennhold, Sarkozy's Proposal for Mediterranean Bloc Makes Waves, *International Herald Tribune*, May 10, 2007.
- Eduard Soler I Lecha, Why Sarkozy's Mediterranean Plan Arousing Suspicious, *Europe's World*, Summer 2008, pp.107-110.
7. Bruno Waterfield, "Gaddafi Attacks Sarkozy Plan for Union of the Med", *The Daily Telegraph*, July 10, 2008.
8. Rosa Balfour, "The Transformation of the Union for the Mediterranean", *Mediterranean Politics*, Volume 14, Number1, March 2009, pp. 99-107
9. Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostategic Imperatives* (NYC, New York: HarperCollins Publishers, 1997), p.42.
10. See: Mairi Maclean, **The Mitterrand Years: Legacy and Evolution**, Macmillan Press, London,1998.
- Schmid, D. (2003), "La Méditerranée dans les Politiques Extérieures de l'Union Européenne: Quel Avenir pour une Bonne Idée?", *Revue Internationale et Stratégique*, 49 (Spring), pp.23-32.
- 11- Rosa Balfour, *Op.Cit*, p. 104.
12. David Simonds, Nicolas Sarkozy's European Apotheosis, *The Economist*, June 26th 2008.
- 13- See: Thimoty Savage, Europe and Islam: Crescent Waxing, Culture Crashings, *The Washington Quarterly*, Summer 2004, p.25
-Geoffrey Kemp, Europe's Middle East Challenges, *The Washington Quarterly*, Winter 2003-2004, pp.163-177
14. Patrick Holdu, The European Union's Mediterranean Policy in Theory and Practice, *Mediterranean Politics*, Volume14, Number1, March 2009, pp. 125-139
15. Thilo Bodenstein and Mark Furness, "Separating the Willing from the Able: Is the European Union's Mediterranean Policy Incentive Compatible?" *European Union Politics*, 2009, Volume 10 (3), p. 382.