

نظام بین‌الملل از دیدگاه اتحادیه اروپایی

روندها و چشم انداز

خاویر سولانا نماینده عالی اتحادیه اروپایی در امور سیاست خارجی و دفاعی طی سخنانی در کنفرانس سالانه "مؤسسه مطالعات امنیتی اتحادیه اروپایی" دیدگاه‌های خود را در خصوص وضعیت جاری و چشم‌انداز نظام بین‌الملل تشریح نمود. دیدگاه‌های سولانا را می‌توان در سه بخش مبانی نظری، مشاهدات ناظر بر بحران مالی جهانی و چشم‌انداز تحولات و بازیگران نظام بین‌الملل نوین مورد بررسی قرار داد. خلاصه دیدگاه‌های سولانا به شرح زیر است:

۱. مبانی نظری

- پیچیده شدن بیش از پیش مسائل، ارائه پاسخ‌های متناسب را ایجاب می‌نماید. در فضای جدید، الگوهای کلان نظری مانند جنگ تمدن‌ها، پایان تاریخ و دهکده جهانی دیگر پاسخگو نیست.
- دنیا وارد مرحله‌ای انتقالی شده و این به معنی ضرورت سازگار شدن با شرایط جدید است. در شرایط جدید، افول بازیگرانی که خود را سازگار ننمایند، اجتناب ناپذیر خواهد بود.
- ساختار موجود نظام بین‌المللی نه در اروپا و نه در دنیا متناسب با نیازهای جدید نیست و زمان اصلاح عمیق آن فرارسیده است. بحران مالی نیاز به نهادهای جهانی قوی‌تر را نمایان ساخت.
- سرعت و گستره انتشار بحران مالی نشان داد جهانی شدن همچنان نیرو و روند برتری است که جهان ما را شکل می‌دهد. مشکلات بزرگ امروز در ذات خود جهانی است اما سطوح ملی همچنان به عنوان منابع اصلی مشروعیت به قوت خود باقی است.
- در شرایط جدید، اروپا با دو سؤال اساسی روبروست: مراحل بعدی دوره جاری انتقالی چیست؟ و چگونه می‌توانیم منافع خود را به بهترین شکل با این روند سازگار کنیم؟

۲. مشاهدات ناظر بر بحران مالی

- اصلاح نظام بین‌المللی باید از سیستم مالی بین‌المللی آغاز شود اما به فراتر از آن گسترش یابد: از سازمان ملل تا گروه هشت و نهادها و رویه‌هایی که با مسائل بزرگ عصر ما مربوط هستند (عدم گسترش، تغییرات آب و هوا، انرژی و مهاجرت).

- پیامد اصلی بحران آن است که روند انتقال قدرت از غرب به شرق را تسریع می‌نماید. این امر در هر دو بعد منابع مادی و قطب‌های ایدئولوژیک مصداق دارد.

- اصلاح نظام بین‌الملل نمی‌تواند تنها به وسیله اروپا و آمریکا انجام شود، حتی صحبت از پیشگامی آمریکا هم گمراه‌کننده است. صرف نظر از تغییر فرمت، ذهنیت‌ها هم نیاز به تغییر دارد. معمولاً ما از ادغام قدرت‌های جدید در نظام جهانی که خود ساخته‌ایم، سخن می‌گوییم اما بهتر است آماده مشارکت دادن دیدگاه‌های این قدرت‌ها در اداره نظام جهانی و اصلاح آن باشیم.

- بحران به این معنی نیست که دستورکار سابق منسوخ شده است. مواردی مانند تغییرات آب و هوایی، سیاست انرژی، فقرزدائی، تورم، عدم گسترش و مبارزه با تروریسم به قوت خود باقی است. وضعیت بحران‌های منطقه‌ای مانند خاورمیانه، ایران، بالکان و گرجستان نیز همچنان بدون تغییر مانده است.

- کاهش شدید قیمت نفت پیامدهائی مانند کمک به کنترل تورم دارد اما مهمتر اینکه مشخص شد استراتژی "کاربرد نفت به عنوان یک سلاح" از پایه‌های شکننده‌ای برخوردار است.

۳. چشم‌انداز تحولات و بازیگران نظام بین‌المللی

اروپا و روابط فراآتلانتیکی

- اروپا با برخورداری از دو کارت وحدت سیاسی و پول واحد توانست در جریان مسأله گرجستان و بحران مالی عملکرد خوبی داشته باشد اما سؤال این است که اروپا چگونه می‌تواند در یک دنیای پیچیده‌تر و کمتر غربی^۱ به گونه مؤثری از کارت‌های خود استفاده کند؟

- اگر به روند فعلی ادامه دهیم این ریسک وجود خواهد داشت که دنیا توسط دیگران و لذا برای دیگران طراحی شود. یکی از حوزه‌هائی که اروپا باید و می‌تواند ابتکارات بیشتری ارائه دهد، توسعه قواعد و نهادهای جدید برای اداره دنیائی پیچیده‌تر و بی‌ثبات‌تر است.

- چندجانبه‌گرایی برای ما بیش از آن که صرف یک روش باشد، مقوله‌ای در حد امر مقدس تلقی می‌شود. در این راستا، اروپا باید در ارائه ایده‌های نو، مبتکرانه و فضا سازی در نهادهای اصلاح شده بین‌المللی، فعالانه عمل کند.

- اگر دنیای جدید دنیای بی‌ثباتی است، پس ما نیاز به راه‌حل‌های هدفمند و ویژه داریم تا راه کارهای عمومی. یکی از کارهائی که اروپا می‌تواند انجام دهد، گذار از نظریه‌های فراگیر مانند "جنگ با ترور" و ورود به تمایزات و اختلافات مثلاً میان چین و روسیه، حماس و حزب‌الله و ایران و سوریه است.

1- A more complex and less "Western" world

- بالاتر از همه اینکه باید بکوشیم تا "دستور کار جهانی" را شکل دهیم و صرفاً منفعل نباشیم. ما در اتحادیه اروپائی همچنان درگیر پروسه‌ها هستیم تا اقدام؛ اما وجود پروسه به معنی پیشرفت نیست، درست است که امروز در مورد هیچ مسأله بین‌المللی بدون حضور اتحادیه اروپائی بحث نمی‌شود اما "حضور" با "مشارکت در تدوین دستورکار" متفاوت است. "مشارکت و شکل‌دهی" دو مفهومی است که می‌تواند سیاست اتحادیه اروپائی را هدایت کند.

- انتخابات در امریکا فرصتی است برای تحرک جدید در روابط فرآتلانتیکی. اروپائی‌ها مایلند این موضوع را از زاویه تغییراتی که لازم است انجام شود مورد بحث قرار دهند. این امر مستلزم آن است که روشن کنیم اروپا در چه حدی آمادگی دارد فراتر از صرف ارائه توصیه، مسؤولیت بیشتری بپذیرد.

- روابط فرآتلانتیکی در شرائط نوین نیازمند تدوین برنامه کار مشترکی است که مسائل اسرائیل - فلسطین، افغانستان - پاکستان، هسته‌ای ایران و رژیم منع گسترش در صدر اولویت‌های آن باشد. دیرزمانی است با آمریکا توافق نموده‌ایم که از سودان تا لبنان و از افغانستان تا زیمبابوه و فراتر از آن، چه چیزی باید روی دهد. ادامه همسوئی طرفین بدیهی است اما صرف همسوئی در شرائط نوین، پاسخگوی نیازها نیست. آنچه (از روند تحولات) آموخته‌ایم این است که نیاز داریم راه‌حل‌های جدیدی را با همراه نمودن دیگر بازیگران (از چین تا روسیه، از اتحادیه آفریقا تا جامعه عرب، از سازمان ملل تا سازمان امنیت و همکاری در اروپا) و لحاظ نمودن دیدگاه‌هایشان تعریف کنیم.

روسیه

- پیامد تحولات دهه نود در اروپای مرکزی و شرقی، ثبات و آزادی در اروپا و احساس ناخرسندی نزد روس‌ها بود. این احساس باید درک شود هرچند "درک یک ذهنیت با پذیرش آن متفاوت است." مسائل بین‌المللی اندکی وجود دارد که بدون روسیه قابل حل است اما روسیه برای نوسازی اقتصادی به عنوان برنامه اعلام شده مدودف، نیاز به کمک دنیای خارج دارد. این نیاز فرصتی برای همکاری متقابل روسیه و جهان خارج عرضه می‌کند. اگر روسیه در سیستم بوده و به آن متعهد باشد، با یکدیگر بهتر خواهیم توانست پیامدهای چندوجهی جهانی شدن به عنوان روند غالب را مدیریت کنیم. سیاست ما در برابر روسیه باید "اصولی" و "خردمندانه" باشد. اصولی به این معنی که انتظار داریم استانداردها، توافقات و تعهدات بین‌المللی از جمله در قبال مسائل داخلی روسیه توسط این کشور محترم شمرده شود. خردمندانه به این معنی که باید مناقشات لفظی را کنترل کنیم حتی وقتی آنها این مسأله را رعایت نمی‌کنند. به‌رغم مشکلات ناشی از بحران گرجستان، همکاری با روسیه دوباره باید از نقطه‌ای شروع شود. برنامه کنترل تسلیحات و خلع سلاح می‌تواند نقطه

مناسبی باشد؛ امری که متأسفانه نادیده گرفته شده است. اروپا مایل است شاهد اجرای پیمان نیروهای متعارف^۲ باشد. گزینه دیگر، و احتمالاً در مراحل بعدی، پیشنهاد مدودف برای تدوین یک پیمان جدید امنیتی در اروپا خواهد بود. وجود این خلأ به نوبه خود یک مزیت است زیرا نشان دهنده یک فرصت برای مشارکت در ساختن نظام بین‌الملل است.

- انرژی محور اصلی در وابستگی متقابل میان اروپا و روسیه است. اروپا ۴۲٪ گاز خود را از روسیه وارد می‌کند اما همه زیرساخت‌های مربوطه در روسیه غربی است. در واقع نگرانی این نیست که روسیه عرضه انرژی را متوقف می‌کند زیرا این امر موجب از بین رفتن درآمد و اعتبار این کشور می‌شود. نگرانی اصلی این است که آنها برای تولید آینده سرمایه‌گذاری کافی نمی‌کنند. البته صرفه جویی در مصرف، اتصال شبکه‌ها در اروپا و انسجام در مذاکره با عرضه کنندگان انرژی از جمله کارهای گسترده‌ای است که اروپا می‌تواند برای تضمین امنیت انرژی خود انجام دهد. همچنین تنوع بخشیدن به منابع عرضه و مسیرهای ترانزیت نیز موضوع قابل توجهی است. در این راستا، همکاری با آذربایجان و آسیای مرکزی را باید سرعت بخشیده و نشان دهیم که آنچه اروپا می‌تواند عرضه کند، فراتر از مقوله انرژی است.

چین

تحول تاریخی چین دنیا را متحول خواهد نمود. چین امروز را نباید کشوری با اقتصادی روستائی و در حال توسعه دانست. توان صادراتی چین خیره کننده بوده و با قدرت رقابت در عرصه فناوری‌های بالا، به سرعت در حال نزدیک شدن به آمریکا و اروپا در زمینه انتشارات علمی (نانوتکنولوژی) است. همچنین ۱/۸ تریلیون دلار ذخیره ارزی نیز پشتوانه قابل توجهی برای اقتصاد چین است. البته چین تا تکمیل روند تحول راه درازی در پیش دارد. اقتصاد این کشور باید رشد سالانه ۸٪ را ادامه دهد تا بیکاری موجب بی‌ثباتی اجتماعی نشود. دو نکته مهم در روابط با چین وجود دارد: اولاً رهیافت ما نسبت به چین نباید صرفاً یا حتی عمدتاً اقتصادی باشد بلکه در روابط با پکن نیازمند یک رهیافت استراتژیک و چند بعدی هستیم زیرا پیشرفت در همه مسائل بزرگ جاری، از جمله حقوق بشر، مستلزم مشارکت سازنده چین است. دوم اینکه در نظر داشته باشیم رفتار کشورها در موقعیت برجسته خود بستگی به شیوه رهیافت دیگران نسبت به آنها دارد.

هند

از نظر سیاست خارجی، هند بزرگترین کشور نوسان کننده در نظام بین‌الملل است. این کشور در حال تغییر ذهنیت G77 خود است اما هنوز جایگزین مشخصی برای آن معرفی نکرده است. هند

بزرگترین دموکراسی است که باید با آن تعامل داشته باشیم اما سؤال در مورد نگاه این کشور نسبت به موضوع تغییرات آب و هوا به قوت خود باقی است. هند، بیش از چین، مایل است این موضوع را مشکل ایجاد شده توسط دیگران معرفی کند لذا احتمالاً در پذیرش مفهوم مسؤلیت مشترکی که سایر کشورهای در حال توسعه از آن حمایت می‌نمایند، بسیار محتاط خواهد بود.

ارزیابی دیدگاه‌های سولانا

- سولانا در این سخنرانی با نگاهی اروپائی فرصت را برای اصلاح ساختار نظام بین‌المللی و کسب جایگاه بیشتر برای اروپا مغتنم می‌شمارد اما تعلق به جریان راست و آتلانتیک گرای سیاسی موجب می‌شود به اروپا هشدار بدهد که در نظام نوین جهانی شرط مشارکت بیشتر، آمادگی برای مسؤلیت‌پذیری هرچه بیشتر است. به بیانی دیگر می‌توان گفت فقدان این توانائی در اتحادیه اروپائی موجب نگرانی اصلی گوینده است.

- سولانا از "انتقال قدرت به شرق"، دنیای کمترغربی، مشارکت دادن دیدگاه قدرت‌های نوین در بازسازی و اداره نظام بین‌المللی و ... سخن می‌گوید اما در عین حال آشکارا و ضمنی تأکید دارد که دستورکار نظام بین‌الملل تغییر نکرده است. به عبارت دیگر سخن سولانا ناظر بر تغییر جایگاه بازیگران است و نه دستورکار نظام بین‌الملل. در وضعیت جدید، جایگاه تضعیف شده قدرت‌های برتر برای حل یک‌جانبه مسائل دستورکار (سابق) جهانی کفایت نمی‌کند لذا آنها باید آماده مشارکت دادن دیگران باشند اما فحوای کلام سولانا می‌گوید این مشارکت صرفاً محدود به ارائه راه کار برای حل معضلات "دستورکار موجود" است و نه "تعیین دستورکار نوین". در کنار این امر؛ استمرار وجود دیدگاه "خودی و غیرخودی" در سیاق کلام سولانا نیز قابل توجه است (اشاره به نفوذ در اختلافات روسیه/چین، ایران / سوریه و حزب الله / حماس). به عبارت دیگر رویکرد محتوائی و شکلی اروپا (سولانا) به مسائل نظام بین‌الملل تفاوت ماهوی نکرده است.

- سولانا در تشریح جایگاه بازیگران بزرگ نظام بین‌الملل جدید به صورت تعجب‌برانگیزی صرفاً به امریکا، اروپا، روسیه، چین و هند توجه می‌کند ضمن اینکه کمیت پرداختن سخنران به هرکدام از این نیروها به گونه‌ای نشان دهنده نقش آنها در نظام بین‌الملل از نظر سخنران است. به نظر می‌رسد سولانا در این نگاه خود صرفاً بزرگترین نیروهای دولتی و اپوزیسیون بالقوه نظام بین‌الملل را مد نظر قرار داده و جهان آینده از نظر سولانا بین این بازیگران به عنوان پوزیسیون (آمریکا و اروپا) و اپوزیسیون (چین، روسیه، هند) تقسیم می‌شود. این امر آشکارا با کد آوردن سولانا از آپسون مبنی بر "نیاز به هر عنصر موجود در خلقت برای اداره جهان نوین" مغایرت دارد. عدم توجه سولانا به

عناصری مانند ژاپن، کشورهای بزرگ آمریکای لاتین، آسیا و آفریقا از یکسو و بازیگران بزرگ غیردولتی از سوی دیگر قابل توجه است.

- سولانا در نگاه به نیروی اپوزیسیون نظام بین‌الملل، از یکسو نقاط ضعف آنها را گوشزد می‌کند (ضرورت بازسازی اقتصاد روسیه یا استمرار رشد اقتصادی چین) و از سوی دیگر فهرستی از منافع اروپا (انتظارات قابل توجه از روسیه و مسؤولیت‌پذیری چین و هند) را به عنوان فرصت‌های همکاری به آنها یادآوری می‌نماید.

- توصیه سولانا به اروپا برای ارائه ابتکاراتی در زمینه "توسعه قواعد و نهادهای جدید برای اداره دنیائی که به سوی بی‌ثباتی بیشتر می‌رود، با راه‌حل‌های هدفمند و ویژه" هشدار دهنده است و احتمالاً باید در آینده نه چندان دور شاهد تحولاتی در این راستا باشیم. تأکید نامبرده بر اهمیت نگاه به قفقاز- به ویژه آذربایجان- نیز حاکی از توجه روز افزون اروپا به این حوزه بوده و می‌تواند پیامدهای مشابهی داشته باشد.

- عدم اشاره سولانا به ایران یا حداقل خط لوله گازی ناباکو که ایران نیز از جایگاه بالقوه‌ای در آن برخوردار است، گویای نادیده گرفتن تعمدی منابع انرژی ایران است. این امر در کنار نگرانی اروپا از "عدم سرمایه‌گذاری کافی روسیه در تولید گاز" قابل توجه بوده و نشان از غیرواقعی بودن این رویکرد است.

رضا زیب