

۲۰۳۶۹۹۵
۱۱، ۷، ۹۸

بررسی سیاست‌ها، رویکردها و عملکرد اتحادیه اروپا در قبال موضوع فلسطین

نویسندگان:

علیرضا ثمودی پيله رود

سینا مهدی موسوی

با مقدمه دکتر سید دود آقایی

عضو هیئت علمی دانشگاه تهران

دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی

مرکز انتشارات راهبردی

تهران - بهار ۱۳۹۸

بررسی سیاست‌ها، رویکردها، و عملکرد اتحادیه اروپا در قبال موضوع فلسطین / نویسندگان	: ثمودی پیلرود، علیرضا، ۱۳۵۸ -	برشناسه
علیرضا ثمودی پیلرود، سیدمهدی موسوی؛ با مقدمه سیدداود آقایی.		عنوان و نام پدیدآور
تهران: دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی، انتشارات، ۱۳۹۸.		بخش‌های نشر
۱۸۴ ص.		بخش‌های ظاهری
۹۷۸-۶۲۲-۶۳۵۰-۶۱-۷		شابک
فیفا		وضعیت فهرست نویسی
اتحادیه اروپا-- روابط خارجی -- فلسطین		موضوع
European Union-- Foreign relations-- Palestine		موضوع
اتحادیه اروپا -- روابط خارجی -- خاورمیانه		موضوع
European Union -- Foreign relations -- Middle East		موضوع
خاورمیانه -- روابط خارجی -- اتحادیه اروپا		موضوع
Middle East -- Foreign relations -- European Union		موضوع
موسوی، سیدمهدی، ۱۳۵۹-		شناسه افزوده
Mousavi, Seyed Mehdi		شناسه افزوده
آقایی، سید داود، ۱۳۳۳ -، مقدمه نویسنده		شناسه افزوده
دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی، انتشارات		شناسه افزوده
D ۱۱۹/۶		کده بندی کنگره
۹۵۷/۹۴۰۵		کده بندی دیویی
۵۷۱۹۴۹۶		شماره کتابشناسی ملی



عنوان کتاب: بررسی سیاست‌ها، رویکردها و عملکرد اتحادیه اروپا در قبال موضوع فلسطین

نویسندگان: علیرضا ثمودی پیلرود و سید مهدی موسوی
 ویراستار ادبی: دکتر رضا خدایی، اکبر بتونی
 ناظر ویراستار: مرتضی چشمه نور
 صفحه‌آرا: حامد آریانی
 طراح جلد: زهرا مهدوی
 نوبت چاپ: اول- بهار ۱۳۹۸
 ناشر: انتشارات دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی
 شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه
 قیمت: ۳۸۰۰۰۰ ریال

همه حقوق چاپ و نشر این کتاب محفوظ است.

دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی

مرکز انتشارات راهبردی

نشانی انتشارات: تهران. ضلع شمالی بزرگراه شهید بابایی، بعد از اتوبان هنگام،
 دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی، انتشارات دانشگاه عالی دفاع ملی
 نشانی اینترنتی: www.sndu.ac.ir تلفن ۲۲۹۷۰۳۴۳

مقدمه

در بین بازیگران موثر عرصه نظام بین‌الملل، اتحادیه اروپا امروزه یکی از بازیگران مهم به حساب می‌آید و نقش تعیین کننده‌ای در بسیاری از موضوعات منطقه‌ای و بین‌المللی به ویژه در خاورمیانه ایفا می‌کند؛ خاورمیانه‌ای که طی یک قرن گذشته کانون توجهات بین‌المللی بوده است. شاید بتوان گفت که طی این مدت خاورمیانه از سه منظر مورد توجه قدرت‌های جهانی قرار داشته است: ۱- موقعیت ژئوپولیتیک و ژئواستراتژیکی آن ۲- مناقشه اعراب و رژیم صهیونیستی ۳- مهمترین منبع تأمین انرژی به عنوان موتور محرکه صنعت و اقتصاد جهان لذا، از این روست که در شرایط کنونی، پتانسیل بحران در خاورمیانه از ثبات و سایر ویژگی‌های آن پیش‌گرفته است. در بیان چرایی و چگونگی آن به علل و عوامل مختلفی می‌توان اشاره کرد. به بحث صلح خاورمیانه یا مسأله رژیم صهیونیستی و فلسطین یکی از این موارد تلقی می‌شود. موقعیت ژئوپولیتیک، ژئواستراتژیک و ژئواکونومیک منطقه، قدرت‌های بزرگ را به این نتیجه سوق داده است که یکی از شاخص‌های اصلی دستیابی به موقعیت قدرت برتر یا هژمون و نیز تأمین منافع بهتر و بیشتر مستلزم کنترل این منطقه می‌باشد. موقعیتی که تا پیش از جنگ جهانی دوم انگلیس و تا حدودی فرانسه از آن برخوردار بودند و پس از جنگ جهانی دوم نیز ایالات متحده آمریکا به عنوان قدرت برتر موقعیت خود را در این منطقه تثبیت کرد. در طول جنگ سرد، روی‌ها نیز بر اساس وصیت‌نامه پطر کبیر همه هم و غم خود را برای دسترسی به آب‌های گرم خلیج فارس و به دنبال آن خاورمیانه به کار گرفتند، ولی موفقیتی به دست نیاوردند. سایر قدرت‌های پایین دست‌تر مثل چین و ژاپن نیز بر همین اساس به دنبال حضور در این منطقه هستند.

همان گونه که بیان شد مسأله فلسطین و رژیم صهیونیستی طی یک قرن گذشته، به ویژه بعد از جنگ جهانی دوم یکی از مهمترین موضوعات بحث برانگیز نه تنها در منطقه، بلکه در جهان به حساب می‌آید؛ موضوعی که با مهاجرت گسترده یهودیان به فلسطین و اخراج فلسطینی‌ها از سرزمین آباء و اجدادیشان به یک مورد حادث بین‌المللی تبدیل شده است. تا جاییکه برخی صاحب‌نظران و کارشناسان مسائل بین‌المللی حل این موضوع را کلید حل

سایر مسائل خاورمیانه و جهان اسلام می‌دانند. همین امر بهانه و زمینه حضور قدرت‌های بزرگ را برای دخالت یا حل موضوع در منطقه فراهم آورده است. کشورهای چون انگلیس، فرانسه، روسیه، آمریکا و... از ابتدا در فرایند صلح خاورمیانه حضور داشته، گر چه هر یک به دنبال منافع خود به بهانه حل این بحران بوده‌اند.

بی تردید، در این بین اروپائی‌ها از نقش متمایزی نسبت به سایر بازیگران برخوردار بوده‌اند، زیرا به واقع عامل اصلی این بحران اروپایی‌ها هستند. آن هم به این دلیل که در همان دورانی که انگلیس با اعراب درباره چگونگی شکست امپراطوری عثمانی با وعده استقلال اعراب در حال مذاکره بود، با سران صهیونیسم هم در باره چگونگی تأسیس دولتی یهودی در فلسطین و در جنب خاورمیانه عربی مشغول رایزنی و گفتگو بودند و در سال ۱۹۴۸ نیز تا زمانی که هنوز و تأسیس رژیم اشغالگر قدس در سایه زمینه سازی‌ها و حمایت‌هایش اطمینان نیافت خاک فلسطین را به عنوان قیم ترک نکرد. البته اگر امروزه از اتحادیه اروپا به عنوان یک بازیگر یاد می‌شود باید در نظر داشت که این بازیگر ترکیب یافته از کشورهای قوی و ضعیف است. یکسانی با یکدیگر نداشته و ندارند به همان نسبت نیز برخی از آنها نقش اثرگذارتر در موضوع فلسطین- رژیم صهیونیستی داشته‌اند. به هر حال و علیرغم هر نقش بد یا خوبی که بازیگران موثر اعضای جامعه اروپا در خلق این تراژدی بزرگ قرن داشته‌اند، امروزه این اتحادیه با توجه به اصل همسایگی، تلاش خود را بر پایه یک رویکرد موثر و کارآمد و در جهت حل مشکل بحران خاورمیانه با محوریت موضوع فلسطین پایه‌ریزی کرده است.

اروپا و خاورمیانه از سابقه طولانی روابط برخوردار بوده و هر دو منطقه توجه ویژه‌ای به یکدیگر داشته و دارند. مسائلی مانند نزدیکی جغرافیایی، انرژی، مهاجرت، نقش قانونی و محوری خاورمیانه در تحولات یک صد ساله اخیر و... این روابط را تعمیق بخشیده و موجب گسترش در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و حتی نظامی شده است. بر پایه ساختار موازنه قوای قرون هیجده و نوزده و بخشی از قرن بیستم و در تداوم ایفای نقش قدرت برتر از سوی اروپا در قالب کنسرت اروپا، رهبری جهان تا جنگ جهانی دوم بر

عهده قدرت های بزرگ این قاره کهن قرار داشت و به همان نسبت از موقعیت موثر و مسلطی در خاورمیانه برخوردار بودند. اما با پایان جنگ جهانی دوم و تغییر ساختار نظام بین الملل و ظهور بازیگران جدید و افول نقش و جایگاه قدرت های اروپایی از صحنه سیاست بین الملل، نقش رهبری به ایالات متحده آمریکا و شوروی سپرده شد. اتحادیه اروپا طی دوران جنگ سرد تحت پوشش و قیادت آمریکا و به عنوان صرفاً یک قدرت اقتصادی تحت نظر فعالیت می کرد؛ به نحوی که علیرغم تأکیدی که در «قانون اروپای واحد» بر سیاست خارجی اتحادیه اروپا صورت گرفت، تا اوایل دهه ۱۹۹۰ و با پایان دوره جنگ سرد، جامعه اروپا از نظر اقتصادی یک غول و از نظر سیاسی یک کوتوله باقی ماند. و لذا حضور آن در عرصه سیاستی و به ویژه دفاعی و امنیتی جهان بسیار کم رنگ بود. اما، از اوایل دهه ۱۹۹۰ و با برگشت و تقریباً همه اعضای این اتحادیه به این نتیجه رسیدند که با تغییر در ماهیت و مناسبات قدرت بر عرصه بین المللی، اروپا باید نقش تاریخی خود در هدایت و مدیریت تحولات بین المللی را بر عهده بگیرد. از این رو، این اتحادیه با اراده ای جدی وارد عرصه تعاملات بین المللی از جمله منطقه خاورمیانه شد. در بین همه استدلال هایی که اروپا جهت ورود به چالش مسطین برای خود مفروض می دانست، یکی از دلایل محوری این بوده است که اتحادیه اروپا قسمت عمده انرژی خود را از خاورمیانه تأمین می کند و ثبات و بی ثباتی این منطقه تأثیر تعیین کننده ای بر سیاست های انرژی و اقتصادی اروپا خواهد داشت. همچنین به جهت روابط تاریخی و نزدیکی جغرافیایی، کشورهای اروپایی محل رفت و آمد و نیز سکونت خیل کثیری از اتباع و از خاورمیانه بوده اند، امری که می تواند بر امنیت نظامی و اجتماعی اروپا تأثیر فزاینده ای برجای بگذارد. از آنجا که جمعیت مسلمانان مهاجر از خاورمیانه به اروپا در مقایسه با یهودیان اروپا بیشتر بوده و هست، سیاستمداران اروپایی ناگزیر بوده اند این مولفه را در سیاست های جانبدارانه شان نسبت به رژیم صهیونیستی در نظر داشته باشند. مجموعه این عوامل از چند دهه پیش منجر به ارزیابی های جدید سردمداران اروپایی نسبت به خاورمیانه شد؛ به نحوی که اروپا از اوایل دهه ۱۹۸۰ با صدور اعلامیه «ونیز» خواهان دخالت موثر در روند صلح

خاورمیانه شد و بر همین اساس توانست سیاست خارجی متفاوتی را نسبت به گذشته در قبال منازعه اعراب و رژیم صهیونیستی در پیش بگیرد. لذا، اعلامیه و نیز نخستین بیانیه رسمی و اولین موضع گیری جمعی اروپا در قبال این منازعه بود که شامل تأیید حق مشروع مردم فلسطین در تعیین حق سرنوشت خود می شد. البته این اعلامیه بر حق موجودیت رژیم صهیونیستی نیز تأکید می کرد. این بیانیه همچنین خواستار پایان اشغال سرزمین اعراب شده بود. کشورهای اروپایی همچنین در این بیانیه ساخت شهرک های یهودی نشین در اراضی اشغالی را محکوم کرده بودند. با پایان جنگ سرد و ایجاد فضای تنفسی جدید برای ایفای نقش متفاوت از گذشته از سوی اروپا، کنفرانس صلح مادرید به ابتکار اروپا برگزار شد. این کنفرانس در اکتبر ۱۹۹۱ نخستین حضور اروپا به عنوان یک بازیگر فعال در فرایند صلح خاورمیانه به حساب می آید. با برگزاری این کنفرانس در یکی از کشورهای این قاره، اروپا با ایفای نقشی مشارکتی به فعال در عرصه های مختلف به مرور زمان از اعتماد به نفس لازم برای نقش آفرینی در منازعه اعراب و رژیم صهیونیستی برخوردار شد. هر چند ایالات متحده آمریکا تلاش فراوانی برای واسطه راندن کشورهای اروپایی انجام داد، در عین حال به هدف خود نرسید؛ به نحوی که پنج سال بعد از کنفرانس مادرید، در سال ۱۹۹۶، اتحادیه اروپا نماینده ویژه ای را برای پیگیری موضوع بحران خاورمیانه تعیین کرد تا از این طریق بتواند پیشنهادهای خود را به طرفین منازعه ارائه دهد. از آن زمان تاکنون، اتحادیه اروپا یک هماهنگ کننده سیاسی دارد که به طور مستقیم به کشورهای خاورمیانه سفر می کند. در عین حال، باید پذیرفت که با وجود پایه ریزی سیاست خارجی و امنیتی مشترک و تعیین یک نماینده عالی، هنوز هم برخی از کشورهایی از جمله فرانسه و انگلیس سیاست های ملی خود را در قبال منازعه اعراب و رژیم صهیونیستی پیگیری می کنند. ولی در مجموع می توان اذعان کرد که اتحادیه اروپا در قالب سیاست خارجی و امنیتی مشترک، سیاست های نسبتاً قابل قبولی را در این حوزه به مورد اجرا گذاشته است تا جایی که موضوع فلسطین را بخشی از سیاست جامع خود در قبال کشورهای عربی و منطقه خاورمیانه می بیند.

با توجه به اهمیت نقش و جایگاه ژئواکونومیک و ژئواستراتژیکی خاورمیانه در محاسبات بین‌المللی، قدرت‌هایی چون آمریکا و اروپا و در مقیاس پایین‌تر کشورهای چین و روسیه، ژاپن بر سر قدرت‌یابی و نقش‌آفرینی در این منطقه رقابت دارند. بنابراین، همواره شاهد کشمکش و تنش بین سیاست آمریکا و اروپا خواهیم بود. سیاست آمریکا استفاده از «تحریم» برای تنبیه دولت‌های به زعم او سرکش است که این سیاست مورد حمایت رژیم صهیونیستی و برخی کشورهای عربی هم می‌باشد. در حالیکه سیاست اروپا «تجارت محو» است. بنابراین، سیاست اتحادیه اروپا در خاورمیانه تأکید بر مسایل امنیتی موسوم به امنیت نرم و راهبردهای اقتصادی و اجتماعی برای غلبه بر مسائل پیچیده‌تر دارد. در همین راستا، برخی تحلیلگران بر این باورند که مخالفت برخی کشورهای اروپایی با تهاجم نظامی آمریکا علیه عراق در ۲۰۰۳ ریشه در سرخوردگی آنها از سیاست‌های آمریکا نسبت به فرایند صلح خاور میانه دارد. اگرچه اعضای اتحادیه اروپا در مورد عراق دچار دو دستگی شدند، اما در مورد مناقشه فلسطین- رژیم صهیونیستی علی‌رغم اختلاف نظرهای تاکتیکی، تلاش کرده‌اند جهت‌گیری‌های کلان سیاست خارجی خود را هماهنگ سازند، زیرا معتقدند حل مناقشه فلسطین- رژیم صهیونیستی کلید اصلی مقابله با سایر بحران‌های موجود در خاورمیانه نظیر تروریسم، اسلام‌گرایی افراطی بوده و در نهایت عامل استقرار ثبات در این منطقه می‌دانند. بر همین اساس است که اتحادیه اروپا در سند راهبردی امنیتی ۲۰۰۳ خود، حل مناقشه فلسطین- رژیم صهیونیستی را اولویت نخست سیاست خاورمیانه‌ای خود اعلام کرده است.

مهمترین گام اتحادیه اروپا در تبدیل شدن به یک کنشگر تأثیرگذار در منطقه خاورمیانه، عضویت آن در کمیته چهارجانبه خاورمیانه بود. اتحادیه اروپا به این چهارچوب چندجانبه متشکل از آمریکا، روسیه و سازمان ملل پیوست. و به دنبال آن مسئولیت تدوین پیش‌نویس نقشه راه را بر عهده گرفت. در نقشه راه، الزامات هر دو طرف صهیونیستی و فلسطینی در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، امنیتی، بشردوستانه و نهادسازی و مذاکرات بر سر راه حل دو دولت تعیین شده است. می‌توان گفت اتحادیه اروپا با ورود به این کمیته چهارجانبه، خود

را به عنوان یک بازیگر جدی معرفی کرده است تا جائیکه حضور او برای پیشبرد مذاکرات ضروری به نظر می‌رسد. در واقع از این طریق، اتحادیه اروپا از یک کنشگر سابقاً پیرو محض سیاست‌های آمریکا به یک شریک برابر در مذاکرات تبدیل شده است. در عین حال که در عرصه عمل آمریکا به دلیل نقش تاریخی و توانمندی نظامی خود همچنان مهمترین کنشگر حال حاضر در این حوزه محسوب می‌شود.

تصویب پیمان لیسبون در سال ۲۰۰۷ به منزله قانون اساسی اتحادیه نیز گامی مهم در تقویت حضور کنشگری اتحادیه اروپا در حوزه‌های مختلف از جمله خاورمیانه به حساب می‌آید. در حقیقت، تجمیع وظایف نمایندۀ عالی اتحادیه اروپا در حوزه سیاست خارجی و امنیتی و واگذاری آن به معاون کمیسیون اروپا موجب تقویت و انسجام در حوزه سیاست خارجی اروپا شده است. در این چهارچوب، راهبرد امنیتی اروپا اهمیت صلح در خاورمیانه را به طور برجسته‌ای مورد تأکید قرار می‌دهد تا جائیکه در آن اعلام شده که حل و فصل منازعه اعراب و رژیم صهیونیستی اولویت راهبردی اروپاست. بنابراین، همه علائم و شواهد گواهی بر این است که اروپا در سال نوین بین‌المللی پس از جنگ سرد با عزمی به مراتب راسخ‌تر از گذشته درصدد ایفای نقشی مبرور و کارساز در قبال بحران خاورمیانه می‌باشد و می‌کوشد که در سایه ایفای این نقش سهم لازم به عنوان یک بازیگر موثر بین‌المللی در این منطقه نصیب خود سازد.

کتاب پیش رو نیز که به قلم آقایان علیرضا ثمودی و سید مهدی موسوی که اولی متخصص در مسائل اروپا و دومی متبحر در مسائل خاورمیانه می‌باشد، تحت عنوان «بررسی رویکردها و سیاست‌های اتحادیه اروپا در قبال قضیۀ فلسطین» به رشته تحریر درآمده رویکردی است تألیفی - تلفیقی و تلاشی است بین رشته‌ای پیرامون مسائل اروپا و خاورمیانه. همان گونه که بیان شد، در این پژوهش سعی شده است تا به وجهی عمیق و همه جانبه رویکرد اتحادیه اروپا نسبت به موضوع فلسطین در ادوار مختلف مورد بررسی قرار گیرد. این مجموعه اثری بدیع و نوآورانه است که در متون فارسی کمتر مورد توجه واقع شده و سابقه‌ای مشابه در این مورد نمی‌توان سراغ گرفت. از این رو، باید به

آفرینندگان این اثر تحسین گفت که از نگاهی جدید و با رویکردی علمی و موشکافانه به تبیین و تحلیل یکی از چالش های دیرپای خاورمیانه و نگاه و نقش اروپا به عنوان یک کنشگر تاثیرگذار در این زمینه که محور همه معضلات و مشکلات منطقه ای تلقی می شود و از جمله منافع و سیاست خارجی ما را نیز به نحو موثری تحت الشعاع خود قرار داده است، می پردازند. لذا با توجه به راه اندازی گرایش های تخصصی مطالعات اروپا و خاورمیانه در مقاطع کارشناسی ارشد و دکترا در تعدادی از دانشگاه های معتبر کشور و همچنین نیاز مبرم پژوهشگران برای دسترسی به متون تخصصی در این حوزه ها در مقابل خلاهای پرده مان و فقدان منابع ارزنده و معتبر، ارائه این اثر تألیفی قدمی موثر در این راه تلقی می شود که می تواند به عنوان یکی از انتظارات پژوهشگران را در این حوزه برآورده سازد و امید است که این اقدام آغازی باشد تا دیگران گام های بلندتری را در این مسیر بردارند. بنابراین، در پایان ضمن توصیه به دانشجویان و پژوهشگران حوزه های مطالعات اروپا و خاورمیانه برای مطالعه این کتاب ارزشمند، ادآور می شود که نویسندگان این اثر مشفقانه پذیرای نقطه نظرات، انتقادات و پیشنهادات داه گشای همه عزیزانی هستند که با ارائه دیدگاه های سازنده خودشان سعی خواهند کرد در جهت رفع نواقص و کاستی های این اثر و نیز ارتقای کیفیت آن همکاری کنند.

سید داود آقایی

پاییز ۱۳۹۰