

فصلنامه علمی رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، شماره شایه: 1735-739X

دوره ۱۲، شماره ۲ (پیاپی ۶۴)، زمستان ۹۹

رویکرد اروپا به منازعه یمن: از هنجارگرایی به عملگرایی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۲۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۱۸

بهزاد احمدی لفورکی*

سهراب سعدالدین**

چکیده

مواجهه متناقض اتحادیه اروپا و کشورهای اروپایی با بحران یمن پرسش‌های متعددی را در رابطه با اصل راهنمای سیاست خارجی این اتحادیه و همچنین، رویکرد اروپا به حل منازعات مطرح کرده است. تاکید لفظی اتحادیه (و دولت‌های اروپایی) بر ایفای نقشی میانجیگرانه از یک سو و پیگیری منافع عملگراییانه تجاری و اقتصادی در سوی دیگر، شناسایی این اصل را پیچیده‌تر کرده است. در این راستا، مقاله پیش رو با بهره‌گیری از ادبیات نظری مطرح شده در سند استراتژی جهانی این اتحادیه و تاکید بر دو مفهوم «مقاوم سازی» و «عملگرایی مبتنی بر اصول» در این سند، به بررسی سیاست اتحادیه (و دولت‌های عضو) در قبال بحران یمن پرداخته است. بررسی اسناد و سیاست‌های اعمالی و همچنین، رجوع به آمارهای موجود نشان از کم‌رنگ بودن نقش هنجارها و ارزش‌های اروپایی در سیاست اتحادیه اروپا در قبال یمن و غلبه عنصر عملگرایی در این سیاست می‌دهد. نظر به نقش و اهمیت ایران در حل بحران یمن، اروپا تلاش کرده تا از اهرم نفوذ تهران به منظور تاثیرگذاری بر حوثی‌ها استفاده کند. لذا هرچند رویکرد اروپا در قبال بحران یمن مشتت، ثانویه و در موارد متعددی در تضاد با سیاست‌های منطقه‌ای ایران است، اما فرصت‌های متعددی برای ایران جهت حل بحران یمن در همکاری با اروپا وجود دارد که در این مقاله به آنها پرداخته شده است.

واژگان کلیدی: اتحادیه اروپا، یمن، منازعه، هنجارگرایی، عملگرایی، ج.ا. ایران.

صفحات: ۱۷۹-۲۰۵

* کارشناس مسائل اروپا.
behzadah1@gmail.com

** نویسنده مسئول،

کارشناس مسائل اروپا.
ssadoddin1362@gmail.com

مقدمه

به دنبال تحولات موسوم به بهار عربی، اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو این اتحادیه بواسطه پیشنهاد یا شرکت در طیف وسیعی از ابتکارات (با مشارکت جامعه مدنی) به حمایت از روند انتقال سیاسی در یمن پرداختند. در این راستا، اتحادیه اروپا و دیپلمات‌های اروپایی از کنفرانس گفتگوی ملی^۱ و طرح پیش نویس تدوین قانون اساسی جدید یمن (تحت نظارت سازمان ملل) پشتیبانی کردند. این طرح به ابتکار سفرای بریتانیا و ایالات متحده و همچنین، مسئول نمایندگی اتحادیه اروپا در یمن و با همکاری کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس تحت عنوان «مکانیسم اجرای روند انتقال صلح آمیز در یمن» مطرح شد. طرحی که بعدها با نام توافق کشورهای شورای همکاری خلیج فارس (GCC Agreement) شناخته شد.

بر اساس این توافق و در نوامبر ۲۰۱۱، رئیس جمهور «علی عبدالله صالح» طی دوره انتقالی دو ساله ای مامور برقراری گفتگوهای ملی (میان همه نیروهای موثر یمنی) با هدف تدوین قانون اساسی جدید این کشور شد (Dudouet, 2020: 12). قابل ذکر است که در این دوران، اتحادیه اروپا از طریق دیپلماسی عمومی، نقش قابل توجهی را در هر چه فراگیرتر شدن این گفتگوها ایفا کرد هر چند مقامات رسمی اتحادیه اروپا، نقایصی (از جمله: از بالا به پایین بودن این روند و نخبه محور بودن و توجه آن تنها به دو حزب کنگره عمومی مردم و حزب مخالف آن یعنی احزاب اجلاس مشترک) را در طرح انتقالی شورای همکاری خلیج فارس می‌دیدند، اما این طرح را در حداقلی‌ترین شکل آن، طرحی به منظور جلوگیری از یک جنگ داخلی در این کشور می‌دانستند (Bonnefoy, 2020: 71).

بازیگران منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای متعددی در منازعه یمن دخیل هستند

که اروپا در قالب اتحادیه اروپا و کشورهای عضو این اتحادیه از جمله آنها هستند. اروپا (در مفهوم فوق) هرچند در این بحران برای خود بیشتر نقش میانجیگر قائل شده و از تلاش‌های صلح به رهبری سازمان ملل حمایت کرده، اما جهت‌گیری‌های واضح آن به سمت ائتلاف به رهبری عربستان سعودی، کوتاهی‌ها در قبال نقض فاحش حقوق بشر و حقوق بشردوستانه از سوی این نیروها و تداوم صادرات تسلیحات به کشورهای اصلی طرف درگیری چون امارات و عربستان، این نقش را به چالش کشیده است. تحلیل رویکرد اروپا به بحران یمن به دو شکل ممکن است: از یک سو بررسی سیاست ۲۷ عضو این اتحادیه به علاوه بریتانیا و تمرکز صرف بر روی رویکرد نهادهای اتحادیه اروپایی و به خصوص کمیسیون، پارلمان و سرویس اقدام خارجی اروپا از سوی دیگر.

در این مقاله به رویکرد هر دو این بازیگران یعنی اتحادیه اروپا از یک سو و بازیگران کلیدی آن از سوی دیگر در قبال بحران یمن پرداخته و اهمیت بحران برای آنها، اقدامات، محدودیتها، نحوه ورودشان به بحران و تعاملاتشان با ایران در این زمینه بحث و بررسی و در پایان توصیه‌هایی برای ج.ا.ایران برای نحوه تعامل با اروپا در بحران یمن ارائه شده است.

پیشینه تحقیق

در بررسی ادبیات پژوهشی مربوط به سیاست اتحادیه اروپا در قبال بحران یمن، چهار رویکرد به موضوع به چشم می‌خورد. دسته اول، رویکردهایی هستند که به آسیب‌شناسی رویکرد میانجی‌گرایانه اتحادیه اروپا در قبال این بحران می‌پردازند. پژوهش‌های ذیل این رویکرد، با اشاره به ارجحیت منافع اقتصادی (مشخصاً حاصل از فروش اسلحه به نیروهای ائتلاف) بر منافع ارزشی در رویکرد دولت‌های عضو اتحادیه اروپا به یمن، این امر را عاملی مهم در جهت تضعیف ظرفیت‌های میانجی‌گری اتحادیه اروپا در قبال این بحران میدانند. البته اشکال این دسته از پژوهش‌ها این است که به منافع امنیتی اروپا و اهمیت ثبات منطقه برای کشورهای اروپایی، کم‌توجه

یا بی‌توجه هستند. از میان پژوهش‌های دسته اول می‌توان به پژوهشی با عنوان «تکیه نیروهای ائتلاف بر اسلحه و تکنولوژی آلمانی»^۱ منتشر شده در سایت دویچه وله، مقاله‌ای با عنوان «موضوع موازنه: اتحادیه اروپا به عنوان میانجی‌گر در بحران یمن»^۲ و مطلبی تحت عنوان «جنگ در یمن، ساخته شده در اروپا»^۳ منتشر شده در وب سایت نظارت بر تجارت اسلحه در اروپا اشاره کرد.

دسته دوم، پژوهش‌هایی هستند که به بررسی نقش اتحادیه اروپا در دوران انتقالی دولت یمن و روابط این اتحادیه با کشورهای شورای همکاری خلیج فارس می‌پردازند. این دسته از پژوهش‌ها در حقیقت، سیاست اتحادیه اروپا در قبال بحران یمن را ذیل سیاست این اتحادیه در قبال شورای همکاری خلیج فارس بررسی می‌کنند و به موضوع رویکرد و مناسبات متفاوت کشورهای مهم اتحادیه با اعضای این شورا توجه چندانی نمی‌کنند. از جمله پژوهش‌های دسته دوم می‌توان به «خلیج فارس جدا شده: چگونه اروپا می‌تواند به نفوذ در شورای همکاری خلیج فارس دست یابد؟»^۴ منتشر شده در وب سایت شورای اروپایی روابط خارجی و پژوهشی با عنوان «همکاری اتحادیه اروپا و شورای همکاری خلیج فارس: تضمین امنیت دوران انتقالی در یمن»^۵ نوشته ادوارد برک اشاره کرد.

دسته سوم، پژوهش‌هایی هستند که به سیاست اتحادیه اروپا در یمن از منظر هنجاری و ارزشی می‌نگرند. این دسته از پژوهشگران بیشتر در پی یافتن ما به ازایی برای پیش‌فرض‌های خود در رابطه با سیاست خارجی اتحادیه اروپا در قبال یمن هستند و در حقیقت، نه در پی آزمون فرضیه‌ای بلکه به دنبال اثبات آن هستند. از جمله این پژوهش‌ها می‌توان از پژوهش‌هایی چون «جنگ فراموش شده یمن: چگونه اتحادیه اروپا می‌تواند پایه‌های صلح را در یمن پی بریزد؟»^۶ منتشر شده در شورای اروپایی روابط خارجی نام برد.

1. In Yemen war, coalition forces rely on German arms and technology

2. A matter of balance: The European Union as a mediator in Yemen

3. <https://yemen.armstradewatch.eu/>

4. A Gulf apart: How Europe can gain influence with the Gulf Cooperation Council

5. EU-GCC Cooperation: Securing the Transition in Yemen

6. Yemen's Forgotten War: How Europe Can Lay the Foundations for Peace

دسته چهارم پژوهش‌هایی هستند که به موضوع چرایی اهمیت بحران یمن برای اتحادیه اروپا می‌پردازند و به حوزه تحلیل رفتار اتحادیه اروپا و کشورهای اروپایی در قبال این بحران نگاه دقیقی ندارند. از جمله پژوهش‌های ذیل این دسته می‌توان به «چرا اتحادیه اروپا باید مراقب یمن باشد؟»^۱ منتشر شده در اندیشکده ایتالیایی روابط بین‌الملل اشاره کرد.

پژوهش پیش‌رو از زاویه ادبیات و مفاهیم مطرح شده در استراتژی جهانی اتحادیه اروپا (منتشر شده در سال ۲۰۱۶) به بررسی همزمان سیاست دولت‌های اروپایی و سازمان اتحادیه اروپا در قبال بحران یمن پرداخته و جنبه‌های عملگرایانه و ارزشی این سیاست را بطور توأمان مورد بررسی قرار می‌دهد. این دقیقاً تفاوت این پژوهش با دیگر پژوهش‌های صورت گرفته در این رابطه است. همچنین، این پژوهش، تحول رویکرد اتحادیه اروپا به منازعه یمن را بر مبنای هر سه دسته منافع امنیتی، اقتصادی و هنجاری تحلیل می‌کند.

چهارچوب مفهومی

«سیاست خارجی اتحادیه اروپا توسط اصول مشخصی هدایت می‌شود. این اصول برآمده از ارزیابی واقع‌بینانه محیط استراتژیک موجود هستند و نه آرزوهای آرمانگرایانه مبتنی بر ساخت یک جهان بهتر» (EUGS, 2016: 8). این نقل قول از صفحه هشتم متن سند استراتژی جهانی اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۶، بیانگر چرخشی واقع‌گرایانه در سیاست خارجی این اتحادیه است. چرخشی که بواسطه غلبه تفکر واقع‌گرایانه در ارزیابی اتحادیه اروپا از توانایی‌های خود (داشتن فهمی واقعی و اغراق نشده از قدرت انتقالی^۲ اتحادیه)، ارزیابی اتحادیه از محیط عملش و سرانجام، واقع‌بینی در قبال اهداف تعریفی و نشان دادن اهداف به لحاظ سیاسی قابل حصول^۳ به جای اهداف مطلوب^۴ است. این چرخش همچنین، بیانگر غلبه دغدغه‌های امنیتی در اروپا و نگرانی از بابت تسری ناامنی از محیط پیرامونی این قاره (بویژه همسایگی جنوبی) به درون آن است (Bianco, 2020).

1. Why the EU Should Care About Yemen
2. Transformative Power
3. Political Achievable
4. Politically Desirable

مجموع تمامی این ملاحظات در قالب دو مفهوم «مقاوم سازی»^۱ و «عملگرایی مبتنی بر اصول»^۲ در سیاست خارجی جدید اتحادیه اروپا متجلی است:

• **مقاوم سازی**^۳: تقویت توانایی دولت‌ها و جوامع جهت اصلاح و بازسازی خود در مواجهه با بحران‌های داخلی و خارجی (EUGS, 2016). در حقیقت، در اینجا مقاوم‌سازی بر توسعه ارزش‌های دموکراتیک، ارجحیت داده می‌شود (Biscop, 2016: 2).

• **عملگرایی مبتنی بر اصول**: رویکردی مبتنی بر محاسبه هزینه-فایده، بکارگیری استراتژی‌های مختلف (بر مبنای فایده‌مندی آنها در تأمین اهداف از پیش تعیین شده) و با تمرکز بر شرایط و واقعیت‌های موجود (اینکه این شرایط تا چه میزان اجازه ارزش‌محور عمل کردن را می‌دهد و یا اینکه ارزش‌محور عمل کردن در این شرایط تا چه میزان، خروجی‌های مطلوب مد نظر اتحادیه را در پی خواهد داشت) (Snyder & Vinjamouri, 2012: 435). بر مبنای این اصل، باید پیامدهای رفتارهای هنجاری بررسی شوند و گاه به منظور پرهیز از بروز خروجی‌های اجتماعی غیرمطلوب ضروری است تا تاکتیک‌های عملگراییانه بکار گرفته شوند (Juncos, 2017: 11).

بر این اساس، پیامدهای تغییر و تحولات اشاره شده برای رفتار اتحادیه اروپا در محیط بیرونی به شرح ذیل می‌باشند:

• **اولویت دادن به اهداف واقع‌بینانه‌ای چون امنیت، اقتصاد و مهار موج مهاجرت در مقایسه با توسعه هنجارهایی چون حقوق بشر و ...** و به طریق اولی، همکاری با رژیم‌های سرکوبگری چون عربستان سعودی. در این رابطه، سند استراتژی جهانی اتحادیه اروپا صراحت بر همکاری اتحادیه با این کشورها در صورت لزوم تأکید می‌کند (EUGS, 2016: 23).

• **درک اهمیت قدرت سخت**

• **توجه به واقعیت‌های در صحنه و پیامدهای اتخاذ هر سیاست.**

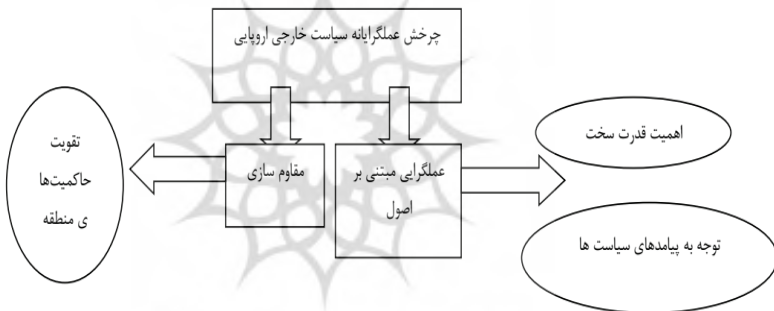
1. Resilience

2. Principled Pragmatism

۳. واژه مقاوم‌سازی بصورت کاملاً تعمّدی و به منظور پرهیز از بکار بردن واژه ثبات (برآمده از ادبیات واقع‌گرایی) و عبارت صلح‌سازی (برآمده از ادبیات لیبرال) گزینش شده است.

بر این اساس، رویکرد اتحادیه اروپا به حل منازعات^۱ نیز از رویکردی مبتنی بر امنیت انسانی^۲ به رویکردی مبتنی بر ثبات با محوریت مفهوم مقاومت‌سازی تغییر جهت پیدا کرده است (Gurol, 2020: 10). نکته مهم اینکه مقصود از این ثبات بیش از ثبات تامین شده از کانال اصلاحات سیاسی و مقاومت‌سازی جامعه مدنی، ثبات هیئت حاکمه (دولت مستقر) و مقاومت‌سازی دولت مستقر در مقابل گروه‌های اپوزیسیون است. در حقیقت، اولویت بخشی به تثبیت وضع موجود و پرهیز از بروز تغییرات بی‌ثبات‌کننده یا تغییراتی که منافع استراتژیک اروپا را در معرض خطر قرار می‌دهند. سبب ارجحیت دادن به ایده کنترل منازعه در مقابل ایده مدیریت آن توسط اتحادیه اروپا شده است (Durac, 2010: 661).

مدل مفهومی (منبع: نویسندگان)



اهمیت بحران یمن برای بازیگران اروپایی

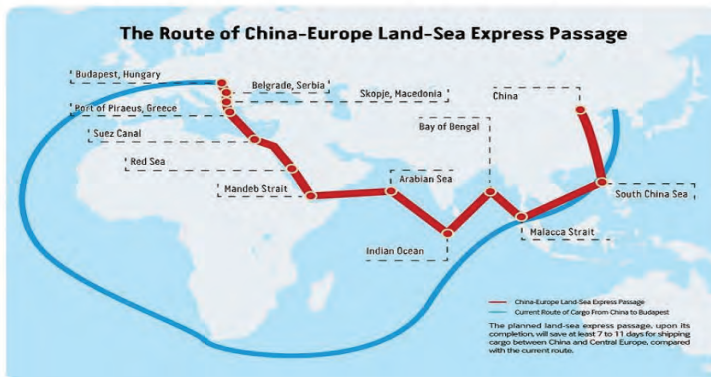
هرچند اهمیت بحران یمن بسته به بازیگر، طیفی از مسائل امنیتی، اقتصادی، سیاسی و تاریخی را دربرمی‌گیرد، در مجموع، می‌توان از موارد زیر به عنوان فصل مشترک تمام آنها درقبال این بحران نام برد:

مبارزه با تروریسم: نبود حکومت پاسخگو و مرکزی و عدم دسترسی به خدمات عمومی، شرایط مناسبی را برای فعالیت گروه‌های تروریستی در یمن فراهم ساخته است. القاعده شبه جزیره عربستان (AQAP) به‌عنوان شاخه‌ای از

1. Conflict Resolution
2. Human Security Approach

القاعده یکی از این گروه‌های تروریستی است که با استفاده از خلاء قدرت موجود و در همکاری با برخی قبایل و دیگر گروه‌های تروریستی، مناطق امنی را برای فعالیت‌های خود در خاک یمن بوجود آورده است. این سطح از حضور و فعالیت آشکار در یمن به نگرانی‌های امنیتی و ضدتروریستی در اروپا دامن زده و اروپا به یمن به عنوان میدان اصلی نبرد جهانی با تروریسم می‌نگرند هرچند این نگرانی‌ها و درک از تهدید، فوری و جدی نیست (Pawlak, 2015: 1).

منافع ژئوپلیتیکی و ثبات منطقه خاورمیانه: اگرچه اروپا درک تهدیدی فوری و اضطراری از تشدید بی‌ثباتی در یمن ندارد و به دلیل دوری و دشواری‌های راه، از جانب موج آوارگان یمنی نیز خیالی آسوده دارد، اما جنگ یمن و مداخله بازیگران متعدد خارجی در آن به افزایش بی‌ثباتی و آشوب در خاورمیانه کمک کرده و در یک بافت وسیعتر، امنیت و ثبات در اروپا را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بروز بحران در پیرامون اروپا سبب شده تا اتحادیه در سال ۲۰۱۶ راهبرد امنیتی خود را بر مقاوم سازی مناطق و جلوگیری از ورشکستگی دولت‌ها به خصوص در خاورمیانه و شمال آفریقا قرار دهد. از این دیدگاه، حل بحران و کاستن از پویایی آشوب در خاورمیانه برای اروپا پر اهمیت است. افزون بر این، خلیج عدن مسیر ارتباطی اصلی تجارت اروپا با کشورهای چین و هند و همچنین، کشورهای منطقه خاورمیانه است و از این بابت، یمن برای اتحادیه اروپا، اهمیت ژئوپلیتیکی دارد (تصویر ذیل) (Divasalar and Otte, 2019: 4).



فصلنامه تحقیقات‌های استراتژی و بین‌المللی، دوره ۱۲، شماره ۲ (پیاپی ۴۴)، زمستان ۹۹

حفظ موازنه قدرت به نفع نیروهای ائتلاف: هرچند اقدام اروپا در این زمینه آشکار نیست اما اتحادیه و کشورهای مهم آن همراهی خوبی با آمریکا در این رابطه دارند. حمایت اتحادیه از نیروهای ائتلاف و کمک‌های اطلاعاتی، لجستیکی، مستشاری و تسلیحاتی از آن به بهانه حفظ ثبات منطقه‌ای، حفظ امنیت راه آب‌های بین‌المللی از جمله تنگه باب‌المندب و کانال سوئز و نیز مقابله با تروریسم توجیه می‌شود (Pawlak, 2015: 2). از سوی بازیگران اروپایی حاضر در بحران یمن یعنی انگلیس و فرانسه این‌گونه بازنمایی می‌شود که حمایت ایران از حوثی‌ها و کمک‌های فنی و مالی تهران به این جنبش، بخشی از بلندپروازی‌های منطقه‌ای آن در چارچوب هلال شیعی و بخش دیگری از نبرد نامتقارن ایران با آمریکا و هم‌پیمانانش در منطقه به‌خصوص، عربستان سعودی است. از دید آنها، پیروزی‌های نظامی انصارالله و فتح صنعا ابزار چانه‌زنی پر قدرتی را در اختیار ایران قرار داده که می‌تواند از آن در دیگر معادلات منطقه‌ای از جمله در عراق، سوریه و لبنان بهره‌گیرد و بر یکی از مهم‌ترین شاهراه‌های آبی دنیا یعنی تنگه باب‌المندب و با حدی فاصله بر کانال سوئز کنترل یابد (Saif, 2015: 10).

منافع اقتصادی و حفظ نفوذ تاریخی: دو کشور بریتانیا و فرانسه از این منظر توجه خاصی به بحران یمن و آینده آن نشان می‌دهند. بریتانیا به شکل تاریخی، نقشی مهم در تأسیس کشور یمن جنوبی داشته و در حال حاضر نیز بیشتر از منافع جنبش جدایی طلب جنوب در عدن حمایت می‌کند. فرانسه توجهی فزاینده به نفت و گاز یمن نشان داده و البته هر دو کشور منافع کلیدی در حفظ کنترل خود بر باب‌المندب دارند. شرکت فرانسوی توتال، سرمایه‌گذاری دو میلیارد یورویی در پروژه‌ال ان جی استان شبوه در سال ۲۰۰۹ انجام داد اما این شرکت بعد از گسترش درگیریها در سال ۲۰۱۵ و بسته شدن بندر بلهف از یمن خارج شد. گزارش شده فرانسه از اسکادران پهپادی خود در پایگاه نظامی اش در جیبوتی برای حمله به اهدافش در یمن بهره می‌گیرد و پایگاه کوچکی را برای نظارت و رصد بر منطقه در جزیره پریم تأسیس کرده است (Saif, 2015: 10).

بجز انگلستان که از روابط اقتصادی چند دهه‌ای با یمن سود می‌برد و فرانسه که تا حدی به منابع نفت و گاز این کشور علاقمند است؛ دیگر کشورهای اروپایی منافع اقتصادی مستقیم چندانی در یمن ندارند و به همین دلیل، آن را کشوری دور افتاده و منزوی می‌دانند (Bonnefoy, 2020: 73). هرچند منافع اقتصادی مستقیم بازیگران اروپایی در یمن محدود و کم است اما جنگ یمن منبع سودآوری برای فروش تسلیحات از سوی این کشورها به طرفهای درگیر جنگ و بویژه اعضای شورای همکاری خلیج فارس بوده است (Poiret, 2019).

مسئولیت اخلاقی و هنجارهای اروپایی: فروش تسلیحات به نیروهای ائتلاف و نقض حقوق بشر و بشردوستانه از سوی این نیروها در چندسال اخیر به بحثی جدی در داخل اروپا در زمینه هنجارهای اروپایی و تعهد آن به این هنجارها دامن زده و به خصوص، بعد از قتل جمال فاشقچی از موضوعات مهم برای افکار عمومی در اروپا بوده است. این انتقادات از دوگانگی بین عمل و هنجار اروپا در قبال بحران یمن، خود را در تحریم تسلیحاتی عربستان در سال ۲۰۱۷ از سوی آلمان نشان داد. بجز آلمان، اسپانیا، سوئد و برخی دیگر از کشورهای اروپایی چنین تحریم‌هایی را به اجرا گذاشتند؛ هرچند در موفقیت اجرای آنها به دلیل فشارهای بالا از سوی دیگر متحدان توفیق چندانی نیافتند. طبق قانون اتحادیه اروپا، کشورهای عضو نباید به طرف‌های درگیری در یک منازعه تسلیحات صادر کنند با این وجود تفسیرها از این قانون و نحوه اجرای آن در بین اعضا بسیار متفاوت بوده است (Maletta, 2019).

اقدامات اتحادیه اروپا در قبال جنگ داخلی یمن (از ۲۰۱۵ تا به امروز)
واکنش کشورهای اروپایی به شروع جنگ یمن در سال ۲۰۱۵، ترکیبی از نادیده انگاری عمومی و عقب‌نشینی بود. نخست، گروه‌های جهادی بازیگرانی حاشیه‌ای در جنگ یمن بودند و با شروع جنگ، ظرفیت عمل آنها در خارج، کاهش پیدا کرده بود. دوم، تمرکز اروپایی

ها در آن زمان معطوف به سوریه و داعش بود که حضور کمی در یمن داشت. سوم، بحران یمن، سبب ایجاد جریانی از پناهندگان به سمت اروپا نشد. بنابراین، نه برای تصمیم‌گیران اروپایی و نه افکار عمومی، یمن در اولویت نبود (Bonnefoy, 2010: 72). بر این اساس، اروپا در دور اول مذاکرات صلح یمن به رهبری سازمان ملل در کویت و سوئیس به حاشیه رانده شد (Lackner, 2017: 62) اما در اواخر سال ۲۰۱۸ و در همکاری با مارتین گریفیث، نماینده ویژه سازمان ملل در امور یمن، سوئد نقش رهبری و سازماندهی مذاکرات را بر عهده گرفت. به دنبال توافق اولیه اما، دولت سوئد (به دلیل کمبود منابع -دیپلماتیک- و همچنین، عدم تمایل طرف‌های یمنی به شروع دور جدید مذاکرات) قادر به تبدیل کردن آن به یک توافق جامع نشد (Jalal, 2020). به دنبال این ناکامی، اروپا به دیپلماسی مسیر دوم و گفتگو با بازیگران غیردولتی تاثیرگذار در تحولات یمن روی آورد (Dudouet, 2020: 13).

در سطح نهادهای اتحادیه، شورای اروپا ۱۸ فوریه ۲۰۱۹ در بیانیه خود در باره یمن تعهد خود را به تمامیت ارضی، استقلال، حق حاکمیت، و اتحاد این کشور بازتایید کرد و اعلام نمود که از توافق استکهلم در دسامبر ۲۰۱۸ بین طرف‌های یمنی و روند سیاسی تحت رهبری سازمان ملل برای پایان درگیری‌ها در این کشور و بهبود وضعیت منطقه ای حمایت میکند (Council of the EU, 2019 18 February). پارلمان اروپا در زمینه مسائل حقوق بشری فعالتر بوده و با صدور قطعنامه‌هایی در ژوئای ۲۰۱۵، فوریه ۲۰۱۶، ژوئن ۲۰۱۷، و نوامبر ۲۰۱۷ و اکتبر ۲۰۱۸ نگرانی جدی خود را درباره وضعیت بسیار وخیم بشردوستانه و امنیتی در این کشور اعلام داشت. در سپتامبر ۲۰۱۷ پارلمان برای اولین بار قطعنامه‌ای را درباره صادرات تسلیحات صادر کرد که در آن اذعان شده از فناوری‌های نظامی صادرشده از کشورهای عضو آن در بحران یمن استفاده شده است (Fact Sheets on the European Union, 2020: 3).

در یک بررسی کلی، اقدامات اتحادیه اروپا در پاسخ به بحران جنگ داخلی در یمن، متمرکز بر سه حوزه اصلی ذیل بوده است:

(۱) حمایت سیاسی، امنیتی و حقوق بشری

(۲) کمک های بشر دوستانه

(۳) کمک های توسعه ای (EEAS, 2020).

در این راستا، نهادهای اتحادیه اروپایی درگیر در بحران یمن، شورا، کمیسیون، پارلمان و اداره امور بشردوستانه بوده اند. در این میان، پارلمان اروپا رویکرد سیاسی تری داشته اما نقش این پارلمان مشاوره ای و نمادین است. پارلمان اروپا در دو مقطع، خواستار تحریم تسلیحاتی عربستان سعودی شد که هر دو درخواست نیز با رای بالا تصویب شد (Palik, 2018: 8). در مجموع، سیاست اتحادیه اروپا در رابطه با بحران یمن و اقدامات نهادهای این اتحادیه در قبال این بحران، در چارچوب دستورالعمل های شورای اتحادیه اروپا تعریف می شود و ادعای اتحادیه اروپا این است که ورودش به بحران یمن با هدف تامین نیازهای فوری، میان مدت و بلند مدت این کشور، با تمرکز بر اصل مقاوم سازی انجام شده است.

در رابطه با حمایت های سیاسی، امنیتی و حقوق بشری، اتحادیه اروپا کماکان به پشتیبانی و تکمیل تلاش های سازمان ملل به منظور دستیابی به توافق صلح در یمن ادامه می دهد. بر این اساس، دستورالعمل اتحادیه اروپا، گفتگو با همه طرف های درگیر در سطوح داخلی و منطقه ای، به منظور احیای گفتگوهای سیاسی است (EEAS, 2020). اتحادیه اروپا ضمن استقبال از گفتگوهای طرف های درگیر یمنی و امضای توافق نامه استکهلم (تحت نظارت سازمان ملل)، این توافق نامه را فرصتی برای دیپلماسی دانست؛ فرصتی که بواسطه تلاش جمعی نماینده ویژه سازمان ملل در امور یمن، اتحادیه اروپا و جامعه بین الملل بدست آمده است. در این راستا چهار کشور اروپایی موسوم به گروه ۴ (E4) متشکل از فرانسه، آلمان، ایتالیا و بریتانیا گفتگوهایی منطقه ای با ایران داشته و همچنین، با ائتلاف به رهبری عربستان سعودی وارد گفتگو شده اند (EC, 2018). در همین رابطه، شورای

اتحادیه اروپا در تاریخ ۲۵ ژوئن ۲۰۱۸ قطعنامه ای صادر و در این قطعنامه ضمن بازتاکید بر دو قطعنامه قبلی این نهاد در رابطه با درگیری در یمن (۳ آوریل ۲۰۱۶ و ۱۶ نوامبر ۲۰۱۵)، بر کنارگذاشتن راه حل نظامی به منظور حل بحران یمن و بازگشت همه طرف های درگیر به گفتگوهای جامع سیاسی تاکید کرد (Council Conclusions on Yemen, 25 June 2018).

افزون بر این ها، اتحادیه اروپا در همکاری با نماینده ویژه سازمان ملل و از طریق گفتگوهای موسوم به "مسیر دوم" به دنبال مهیا کردن امکان مشارکت بازیگران محلی در مذاکرات صلح بوده است. همچنین، اتحادیه اروپا از اقدامات سازمان ملل با هدف تسهیل جریان ورود کالاهای بازرگانی و کمک های بشردوستانه به یمن حمایت می کند. این اتحادیه مهم ترین کمک کننده به مکانیسم تایید و بازرسی سازمان ملل (United Nations Verification and Inspection Mechanism) بوده است، کمکی که بر اساس تصمیم شورا در اوت ۲۰۱۸ قانونی شد و تا سپتامبر ۲۰۲۰ ادامه داشت. در کنار این اقدامات، این اتحادیه به پروژه مین زدایی گارد ساحلی یمن و به تهیه یک ارزیابی فنی در رابطه با موانع زیرساختی و امنیتی بازرگانی مجدد فرودگاه یمن کمک کرده است. علاوه بر این اتحادیه اروپا به تامین مالی پروژه های امنیتی منطقه ای مرتبط با موضوع یمن می پردازد و در این ارتباط تا کنون دو بودجه ۱۱ (با هدف تقویت ظرفیت اجرایی قانون مبارزه با تروریسم) و ۶ (با هدف مشارکت در تلاش های ملی و منطقه ای به منظور مقابله با پول شویی و تامین مالی تروریسم) میلیون یورویی را تخصیص داده است (EEAS, 2020).

در رابطه با کمک های بشردوستانه، تنها در سال ۲۰۱۹، اتحادیه اروپا در حدود ۱۱۵ میلیون یورو به یمن کمک کرده و میزان کمک اولیه اتحادیه اروپا به یمن در سال ۲۰۲۰، ۴۰ میلیون یورو بوده است که مبلغ ۴ میلیون یورو نیز به منظور تقویت تلاش ها برای مقابله با همه گیری بیماری کووید-۱۹ به این مبلغ اضافه شد (EEAS, 2020).

در رابطه با کمک‌های توسعه‌ای نیز، این اتحادیه از سال ۲۰۱۵ در راستای بهبود وضعیت انسانی در این کشور متعهد به پرداخت ۲/۴۳۹ میلیون یورو شده است. این میزان علاوه بر ۳۲۳ میلیون یورویی است که اتحادیه به عنوان کمک دراز مدت متعهد به پرداخت آن شده بود (EEAS, 2020).

اقدامات دولت‌های اروپایی در قبال جنگ داخلی یمن

اکثریت غالب ۲۷ عضو اتحادیه اروپا، یا نقشی در حل بحران منتهی به جنگ سال ۲۰۱۵ یمن نداشته و یا نقشی حاشیه‌ای ایفا کرده‌اند. تنها در اواخر سال ۲۰۱۴ بود که برخی دولت‌های عضو از جمله: هلند، سوئد و فنلاند کانال دیپلماتیکی را با تمرکز بر مذاکرات صلح و موضوع حقوق بشر با طرف‌های یمنی ایجاد کردند؛ اما این تلاش‌ها در مقایسه با تلاش‌های جامعه بین‌الملل و قدرت‌های منطقه‌ای و جهانی چندان قابل توجه نبوده‌اند. برای مثال، اتحادیه اروپا و فرانسه در گروه موسوم به "دوستان یمن" مشارکت داشتند اما نقش آنها در مقایسه با شورای همکاری خلیج فارس، آمریکا و بریتانیا، ثانوی بود. در این میان، دولت بریتانیا یک استثنا بوده است. افزون بر مراودات تاریخی بریتانیا و یمن در دوره استعمار، انتخاب مارتین گریفیث بریتانیایی به عنوان نماینده ویژه سازمان ملل در امور یمن و همچنین، نقش غیر قابل انکار بریتانیا در حمایت نظامی از ائتلاف به رهبری سعودی، حساب این کشور را از سایر دولت‌های اروپایی جدا کرده است. در ادامه به بررسی اقدامات کشورهای بریتانیا، فرانسه، آلمان، هلند و فنلاند در قبال بحران یمن و جنگ داخلی در این کشور پرداخته خواهد شد تا تفاوت‌ها و شباهت‌های رویکرد این کشورها با یکدیگر و با سازمان اتحادیه اروپا شناسایی شوند.

بریتانیا؛ بریتانیا (در قالب اتحادیه اروپا و پس از خروج از آن) به عنوان کشوری به لحاظ تاریخی مهم در منطقه (دارای ارتباطات گسترده با کنشگران مهم منطقه‌ای) و داشتن پیوندهای تاریخی با یمن، نقش مهمی در مذاکرات انتقالی و مدیریت تقاضاها و اهداف در گروه موسوم به "گروه ۱۰" ایفا کرد (Brehony, 2020: 37). این گروه در سال ۲۰۱۰ به ابتکار بریتانیا راه اندازی

شد و در سال ۲۰۱۴ و در میانه دوران انتقالی، بریتانیا تلاش کرد تا این گروه را با هدف حمایت از طرح انتقالی کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، باز طراحی و احیا کند؛ تلاشی که چندان موفق نبود. در این راستا، سفر منصور هادی به بریتانیا در سال ۲۰۱۲ و دیدار او با نخست وزیر و مقامات ارشد بریتانیایی، نشان از حمایت دولت بریتانیا از روند مذاکرات انتقالی داشت.

همچنین، الستر برت^۱، معاون خاورمیانه ای وزارت خارجه بریتانیا، نقش مهمی در پویایی "گروه ۱۰" ایفا کرد و افزون بر حمایت از گفتگوهای ملی، دستورالعمل‌هایی تکمیلی نظیر: اصلاح ساختار نیروهای پلیس یمن به منظور مقابله با تروریسم و همچنین، راهکارهایی برای کمک به اقتصاد این کشور (از جمله کمک ۱۹۶ میلیون پوندی بریتانیا به یمن تنها در فاصله سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۵) را به پیش برد. افزون بر اینها، دولت بریتانیا نماینده ویژه ای را در امور مربوط به یمن تعیین کرد و همین نماینده بود که ادعای اخلاف گری عبدالله صالح و حوثی‌ها در روند انتقالی را مطرح کرده و خواستار تحریم علی عبدالله صالح شد. همچنین، همین نماینده بود که در رابطه با کنارگذاشتن انصارالله از گفتگوهای دوره انتقالی هشدار داد؛ هشداری که با توجه به مخالفت عربستان و برخی احزاب یمنی، چندان به آن توجه نشد (Brehony, 2020: 41).

به دنبال شروع جنگ یمن در سال ۲۰۱۵ و حمله نیروهای ائتلاف به رهبری عربستان سعودی، دولت بریتانیا نقش مهمی را در تهیه و تصویب قطعنامه ۲۲۱۶ شورای امنیت سازمان ملل ایفا کرد؛ قطعنامه ای که ضمن محکوم کردن حوثی‌ها، به تجاوز نیروهای ائتلاف به کشور یمن، مشروعیت داد (Johnson and Mordaunt, 2018). افزون بر این، دولت بریتانیا به رغم مخالفت‌های پارلمان، افکار عمومی و نهادهای جامعه مدنی و همچنین، به رغم حکم دادگاه این کشور در رابطه با ممنوعیت فروش سلاح به عربستان سعودی، کماکان به تجارت پر سود اسلحه با عربستان با این بهانه که همکاری‌های تسلیحاتی و نظامی‌اش با دولت‌های عربستان سعودی و

1. Alistair Burt

امارات، معطوف به ارسال سلاح‌های سبک، مهندسی تجهیزات هوایی و هدایت عملیات است تا از آسیب دیدن مردم عادی و غیر نظامیان جلوگیری شود؛ ادامه می‌دهد. علاوه بر این دولت بریتانیا در پاسخ به این همکاری و مشارکت در کشتار مردم یمن، به همکاری‌های ضد تروریستی‌اش با دولت یمن و همچنین، کمک‌های اقتصادی و حقوق بشری‌اش به این کشور اشاره می‌کند (UK arms sales to Saudi Arabia unlawful, 2019).

فرانسه؛ فرانسه، سیاست دوگانه‌ای در قبال یمن دارد؛ سیاستی که امکان ایفای نقش رهبری را از این کشور سلب می‌کند. از دید کارشناسان مرکز مطالعات استراتژیک صنعا، ارتباطات دیپلماتیک گسترده فرانسه با کنشگران منطقه‌ای موثر در جنگ یمن در کنار حسن شهرت این کشور، فرانسه را به کاندیدای مناسبی برای پیشبرد مذاکرات صلح در این کشور بدل می‌کند (al-Muslimi and al-Akhali, 2018). مبنای این دوگانگی اما تاکید بر نگرانی‌های حقوق بشری و ضرورت پایان درگیری‌های نظامی در یمن از یک سو و منافع تجاری فرانسه در رابطه با کشورهای حاشیه خلیج فارس (ائتلاف به رهبری سعودی) بویژه در رابطه با تجارت اسلحه از سوی دیگر است. در تلاش برای حل این تناقض، ماکرون خبر از برگزاری و سازماندهی کنفرانس بین‌المللی بشردوستانه مختص یمن در اواخر ژوئن ۲۰۱۸ داد؛ کنفرانسی که به دنبال سفر بن سلمان به فرانسه و گفتگوهای او با مقامات فرانسوی برگزار نشد (Bonney, 2020:72).

آلمان؛ آلمان به دلیل دیپلماسی کمتر آشکارش در منطقه و روابط حسنه‌اش با حوثی‌ها (از سال ۲۰۰۰) یکی دیگر از بازیگران اروپایی معتبر به منظور حل این بحران است. گفته می‌شود یحیی العوثی عضو سابق پارلمان یمن از آلمان پناهندگی سیاسی دریافت کرده است و شماری از نخبگان ملی سیاسی از گروه‌های سیاسی مختلف در بیمارستانهای آلمان درمان شده‌اند و راه را برای مذاکرات پشت پرده با این کشور باز نموده‌اند. همچنین، به دنبال برگزاری انتخابات سال ۲۰۱۷ در آلمان و نیاز مرکل به تقویت ائتلاف

با سوسیال دموکراتها، سیاست این کشور در قبال بحران یمن بیشتر ماهیتی هنجاری یافت که مصداق بارز آن، ممنوعیت فروش سلاح‌های جدید آلمانی به عربستان سعودی و در نتیجه، قطع صادرات اسلحه آلمان به عربستان سعودی بود هرچند به دلیل وابستگی‌های میان صنایع دفاعی کشورهای اروپایی و اثرات مخرب این تصمیم بر صادرات سلاح فرانسه و بریتانیا به عربستان، این تصمیم دولت آلمان با مخالفت این دو کشور روبرو شد و آنها خواستار دریافت معافیت‌هایی در این ارتباط شدند (Bonnefoy, 2020: 73).

در این رابطه البته دو دیدگاه متفاوت در محافل رسمی و کارشناسی آلمان وجود دارد. بر این اساس، دسته‌ای استدلال می‌کنند که بازبینی در این سیاست در قبال کشورهای خاص، اثر بازدارنده داشته و به فعالیت‌های بی‌ثبات‌کننده آنها در منطقه خاتمه می‌دهد. در مقابل اما گروهی استدلال می‌کنند که ادامه این سیاست صادرات اسلحه سبب تقویت روابط دو جانبه آلمان با این کشورها و فراهم آمدن امکان تاثیرگذاری بر سیاست‌های آنها می‌شود (Roll, 2021) به دنبال آلمان سایر کشورهای اروپایی از جمله اسپانیا و سوئد نیز - با استناد به قوانین اروپایی که اجازه فروش سلاح توسط دولت‌های عضو به کشورهای نقض‌کننده قوانین بشر دوستانه بین‌المللی را نمیدهد - فروش سلاح به عربستان را ممنوع کردند. البته تنها مدت زمان کوتاهی بعد و به دنبال تهدید دولت عربستان سعودی مبنی بر کاهش حجم روابط تجاری اش با دولت اسپانیا، دولت اسپانیا از تصمیم خود مبنی بر عدم فروش سلاح به عربستان سعودی برگشت (Maletta, 2019).

نکته دیگر در مورد دخالت آلمان در تحولات یمن مربوط به ابتکارات موازی است که این کشور به دنبال کنار گذاشته شدن از "گروه ۱۰" و مذاکرات مربوط به دوره انتقالی دنبال کرده است؛ ابتکاراتی که از نگاه دیگر کشورهای اروپایی، جانبدارانه و به نفع حوثی‌ها است. از جمله این ابتکارات می‌توان به ایجاد فضا برای گفتگوی طرف‌های یمنی توسط "بنیاد برگهف" و همچنین،

ملاقات با افراد رده بالای یمنی در صنعا و همکاری با یک مجمع توسعه سیاسی که توسط یک عضو سابق پارلمان یمن راه اندازی شده اشاره کرد (Bonnefoy, 2020:74-75).

از هنجار تا عمل: امکانات و محدودیت‌های نقش آفرینی اروپا در یمن

یکی از جنبه‌های مهم گذار به عملگرایی در سیاست جدید اروپایی در خاورمیانه، پایان بخشیدن به سیاست قطع تماس با گروه‌های شبه نظامی فعال در منطقه و درگیر کردن این گروه‌ها در فرآیندهای سیاسی فراگیر ملی بر مبنای الگوی مهار از طریق تعامل است. در این راستا، فهم اروپایی این است که این گروه‌ها که بواسطه ضعف‌های ساختاری و عملکردی دولت‌های منطقه قدرت گرفته‌اند اکنون به یک واقعیت در صحنه در سیاست این کشورها بدل شده و نادیده گرفتن آنها، تنها باعث شدت گرفتن رفتارهای رادیکال آنها می‌شود. بر این اساس، عملگرایی جدید اروپا در منطقه خاورمیانه بر مبنای دو ستون (۱) تقویت حکمرانی در این کشورها (بر مبنای ایده مقاوم‌سازی) و (۲) برقراری تماس با گروه‌های شبه نظامی (با هدف مهار این گروه‌ها از طریق ادغام آنها درون ساختارهای حاکمیتی) قرار دارد (Dacey, Geranmayeh and Lovatt, 2020).

بررسی مواضع رسمی و غیررسمی نشان می‌دهد که اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو این اتحادیه نظیر آلمان، فرانسه، سوئد و بریتانیا، احتمالاً راهکارهای چهارگانه ذیل را با هدف تقویت نقش اروپا در پایان دادن به بحران یمن در پیش خواهند گرفت:

- (۱) افزایش تعامل منطقه‌ای با حوثی‌ها
- (۲) تشویق مذاکرات حوثی - سعودی و مذاکرات درون یمنی
- (۳) مذاکره با ایران^۱
- (۴) افزایش کمک‌های بشر دوستانه به یمن (Alhamdani and lackner, 2020).

۱. فهم اروپایی این است که با توجه به منافع استراتژیک محدودتر ایران در یمن، سابقه مذاکراتی با این کشور و البته تاثیرپذیری حوثی‌ها از ایران (تاثیری که به باور طرف اروپایی، نباید در میزان آن اغراق کرد) اروپا باید به نقش ایران به عنوان عامل تسهیل کننده مذاکرات با حوثی‌ها توجه کند (Alhamdani and lackner, 2020).

در این راستا و در رابطه با امکان ایفای نقش میانجی از سوی اتحادیه اروپا در جنگ داخلی یمن، یافته‌های این پژوهش امکانات و محدودیت‌های ذیل را برای اتحادیه اروپا شناسایی کرده‌اند (منبع: نویسندگان)

امکانات	محدودیت‌ها
شهرت اتحادیه اروپا به عنوان یک بازیگر هنجاری و معتقد به دیپلماسی	یمن در هیچکدام از ترتیبات چندجانبه نهادی که اتحادیه عضو آن است حضور ندارد. یمن نه بخشی از همکاری اروپا-مدیترانه و نه بخشی از چارچوب روابط دوجانبه اتحادیه اروپا و شورای همکاری خلیج فارس است و بنابراین، امکان کنش اتحادیه و قراردادن یمن در چارچوب سیاست‌گذاری این اتحادیه محدود است.
کانال‌های گفتگوی ایجادشده با احزاب و نیروهای جامعه مدنی یمن (از همه طیف‌ها) در طول مذاکرات گفتگوی ملی	برگزیت، برجام و تحولات سوریه تمرکز اتحادیه را از یمن برداشته و پناهندگان یمنی حتی در برنامه‌های مرتبط با پناهندگان اتحادیه اروپا هم جایی ندارند.
نداشتن سابقه استعماری و عدم ارسال سلاح به کشورهای منطقه (مقصود، اتحادیه اروپا به عنوان یک سازمان است)	خداشه وارد شدن به بی طرفی اتحادیه بواسطه حمایت همه جانبه دولت‌های عضو از ائتلاف به رهبری عربستان سعودی
مورد اعتماد بودن سازمان‌های اروپایی نظیر: «کمیته مشترک نظارت بر آتش‌بس» در بین همه طرف‌ها در یمن	عدم حضور میدانی اتحادیه اروپا در یمن
اهمیت امکانات اقتصادی اتحادیه اروپا برای طرف‌های یمنی	کنشگری اتحادیه در فضای رقابت میان میانجیگران** که سبب تنش‌های میان خود میانجیگران (تنش میان نمایندگی اتحادیه اروپا در صنعا و نماینده ویژه سازمان ملل) شده است.
	ساختار چند لایه سیاست خارجی اتحادیه اروپا مانع از اقدام موثر توسط این نهاد است.

* Joint Ceasefire Monitoring Committee, ** Competitive Mediator market

نتیجه‌گیری: فرصت‌ها و چالش‌های پیش روی مناسبات ایران و اروپا در یمن
 همانطور که در این پژوهش نشان داده شد در بررسی رویکرد اروپا در قبال بحران یمن باید بین رویکرد اتحادیه اروپا به عنوان یک سازمان و کشورهای عضو این اتحادیه تمایز قائل شد. بجز بریتانیا و تا حدی فرانسه به عنوان اعضای دائم شورای امنیت، که به دلیل بهره‌مندی از توانایی نظامی فرامرزی،

داشتن منافع اقتصادی و پیوندهای تاریخی به سبب حضور استعماری در منطقه، در این بحران نقش پررنگی داشته‌اند؛ اتحادیه اروپا و دیگر اعضای آن، علاقه و منافع یا تهدیدات حیاتی نسبت به بحران نداشته‌اند. لذا وقتی درباره رویکرد اروپا در قبال بحران یمن صحبت می‌کنیم یک رویکرد یکپارچه و واحد وجود ندارد و کشورهای مختلف اروپایی و خود اتحادیه اروپا، اغلب دستورکارهای متفاوتی داشته و موضوعات متمایزی را بر سر میز مذاکره آورده‌اند. با این وجود، می‌توان کم توجهی و مداخله محدود اروپا در بحران یمن را مهمترین ویژگی رویکرد آن در قبال این بحران دانست. این بی‌علاقگی و نداشتن منافع یا تهدیدات حیاتی نسبت به بحران سبب شده تا سیاست‌ها و اقدامات اروپا (در قالب اتحادیه یا کشورهای منفرد) بیشتر موردی باشد و در فضای کسر اطلاعات و درک ناکافی از یمن و ساختارهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آن رخ دهد.

بحران یمن در زمانی رخ داد که اتحادیه اروپا از رهبری ضعیف به دلیل چالش‌های خارجی و داخلی در رنج بود. این بحران به دلایلی که ذکر شد هرگز در اولویت اتحادیه و کسانی که مدعی اقدام از سوی آن بودند قرار نگرفت؛ هرچند ادعا شده که در صدر دستورکار اتحادیه است و بیانیه‌های گاه و بیگاه در این راستا ناظر بر این ادعاست. از سال ۲۰۱۶ و با خروج بریتانیا از اتحادیه عملاً فضای مانور دیپلماتیک این اتحادیه در بحران یمن کمتر شد و این اتحادیه مجبور شد که بپذیرد بهترین چارچوب برای حل بحران، توسل به شورای امنیت سازمان ملل است که به معنای پذیرش نقش و رهبری آمریکا و بریتانیا در بحران و دنباله روی از آنهاست.

در رابطه با اقدامات اتحادیه اروپا باید در نظر داشت که بر اساس سیاست اعلامی این اتحادیه، تمرکز بر حقوق بشر و حقوق بشردوستانه و ارائه کمک‌های توسعه‌ای، اصل محوری اقدامات اروپایی در رابطه با بحران یمن بوده است؛ اما این تمرکز به اتخاذ موضع و طرح‌های یکپارچه در میان کشورهای اروپایی منجر نشده است. نمونه خوب این عدم یکپارچگی، مواضع متفاوت کشورهای اروپایی در قبال پیشنهاد سازمان ملل در سال‌های

۲۰۱۶ و ۲۰۱۷ به منظور تشکیل یک تیم تحقیقاتی مستقل در رابطه با بررسی جنایات جنگی در یمن است. در پاسخ به این پیشنهاد، فرانسه بر ضرورت مشورت با کشورهای عضو ائتلاف به رهبری سعودی اشاره کرد؛ در حالی که هلند بر انجام تحقیقات مستقل تاکید داشت (Bonnefoy, 2020: 74).

لذا شاهد هستیم محدودیت منابع (دیپلماتیک و مالی)، فقدان ابزارهای قدرت سخت، تفاوت نگاه با آمریکا در حل بحران، افتراق داخلی و بی میلی برای به چالش کشیدن روابط با کشورهای شورای همکاری، بی میلی به تغییر وضع موجود و نیاز بازیگران اروپایی به شرکای غیردموکراتیک سبب شده تا عملگرایی اروپا در بحران یمن بر هنجارگرایی آن غلبه کند و نقشی فرعی داشته باشد. در همین ارتباط بریتانیا و فرانسه به عنوان تامین کنندگان اصلی تسلیحاتی عربستان و امارات، علاوه بر حمایت‌های مختلف از ائتلاف، به صادرات تسلیحاتی خود ادامه داده و در عین حال ادعای رسیدن به صلح را نیز داشته‌اند. این دو از انتقاد آشکار از ائتلاف خودداری کرده و نسبت به اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت مبنی بر آتش‌بس فوری کند و بی‌میل بوده‌اند. در مقابل، شماری از اعضا که منافع اقتصادی چندانی در منطقه ندارند و پارلمان اروپا در انتقاد از جنگ و پیامدهای بشردوستانه پرتحرک و پرصدا بوده‌اند (Hiltermann, 2019).

بر این اساس، منازعه شکل گرفته در یمن و نحوه واکنش اروپایی‌ها به آن، مشخص‌ترین نمونه تغییر جهت اشاره شده در سیاست خارجی اتحادیه اروپا است. سیاست خارجی‌ای که راهنمای عمل آن، نه هنجارهای ادعایی اروپایی بلکه فهم مشترک از منفعت و تهدید متوجه اروپا است. بر این اساس و به‌رغم ادعاهای مطرح شده در "سند راهبرد استراتژیک اتحادیه اروپا در قبال یمن ۲۰۱۳-۲۰۰۷" مبنی بر حمایت این اتحادیه از روند دموکراسی‌سازی و تقویت جامعه مدنی در این کشور و همچنین، افزایش کمک‌ها به منظور مقابله با فقر فزاینده در یمن، بررسی سیاست اتحادیه در قبال این بحران و همچنین، رجوع به آمارهای موجود، نشان از کم‌رنگ بودن نقش هنجارها و ارزش‌های اروپایی

در سیاست اتحادیه اروپا در قبال یمن و غلبه عنصر عملگرایی در این سیاست می‌دهد (Durac, 2010: 657). اما مولفه‌های موید عملگرایی اتحادیه اروپا در قبال یمن کدامند؟ در پاسخ، یافته‌های این پژوهش بر سه مولفه کلیدی ذیل تأکید می‌کنند؛ مولفه‌هایی که بطور توأمان نشان از فقدان اراده و فقدان توانایی اتحادیه اروپا در اتخاذ رویکردی هنجاری و میانجی‌گرایانه با هدف حل این بحران می‌دهند:

نبود انسجام در سیاست اتحادیه اروپا در قبال یمن (فقدان توانایی)؛ تقابل سیاست اعلامی اتحادیه اروپا و سیاست اعمالی دولت‌های عضو و قرار نرفتن یمن در هیچ‌کدام از ترتیبات رابطه‌ای اتحادیه اروپا، طراحی سیاستی موثر در قبال منازعه یمن را دشوار کرده است.

سطح پایین حمایت‌های مالی اتحادیه اروپا^۱ از یمن (فقدان اراده) تمایل اتحادیه اروپا به تأمین ثبات دولت مستقر و حفظ وضع موجود (فقدان اراده).

در توجیه این استدلال، توجه به تأکیدات و ترجیحات مستتر در سیاست اتحادیه اروپا ضروری است:

تأکید سند راهبرد استراتژیک اتحادیه اروپا بر شرایط شکننده یمن^۲ به عنوان یک دولت، به جای اطلاق واژه دولت شکست‌خورده^۳ به این کشور با هدف حفظ امکان حمایت از دولت مستقر یمن

شناسایی دولت یمن به عنوان یک شریک سیاسی، تلاش در جهت تقویت قدرت هیئت حاکمه یمن و ترغیب دولت یمن به انجام اصلاحات (با هدف کنترل و نه مدیریت منازعه)

تمایل اتحادیه اروپا به حفظ وضع موجود و عدم انجام اصلاحات سیاسی دموکراتیک در یمن؛ در توجیه این استدلال باید توجه کرد که با توجه به غلبه گروه‌های اسلام‌گرا در میان طیف اپوزیسیون دولت، اروپا نگران

۱. مجموع کمک‌های مالی اتحادیه اروپا به یمن در فاصله سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۰ تنها ۶۰ میلیون یورو بوده است.

2. Fragile conditions of Yemen as a state

3. Fragile State

آزاد شدن این نیروها در نتیجه اصلاحات سیاسی و پیامدهای آن برای موازنه منطقه‌ای (تغییر جهت موازنه به سمت ایران) و به طریق اولی منافع استراتژیک دولت‌های عضو اتحادیه است (Durac, 2010: 661).

نظر به نقش و اهمیت ایران در حل بحران یمن، اروپا تلاش کرده تا از اهرم نفوذ ایران به منظور تاثیرگذاری بر حوثی‌ها استفاده کند. لذا در قالب گفتگوهای اروپا ۴ (E4) با تهران، چهار دور گفت‌وگوهای جمهوری اسلامی ایران با اتحادیه اروپا و نمایندگان چهار کشور اروپایی انگلستان، فرانسه، آلمان و ایتالیا در مونیخ، رم، بروکسل و تهران انجام شده است. همکاری در چارچوب توافق استکهلم برای کاهش تنش و امدادسانی به مردم جنگ زده یمن، پیشبرد گفتگوهای جامع با تمام طرفهای درگیری در راستای آتش بس و غیرنظامی کردن بندر حدیده، استفاده از ظرفیت دو طرف برای پایان دادن به جنگ در یک روند سیاسی به نحوی که منافع حوثی‌ها را نیز به عنوان یک بازیگر مهم و مشروع سیاسی دربرگیرد؛ از محورهای مهم این مذاکرات بوده است. لذا هرچند رویکرد اروپا در قبال بحران یمن متشدد، ثانویه و در موارد متعددی در تضاد با سیاستهای منطقه‌ای ایران است؛ اما فرصتهای متعددی برای ایران برای حل بحران یمن در همکاری با اروپا وجود دارد که میتوان به آنها اشاره کرد: بخشی از محدودیت ایفای نقش اروپا در بحران یمن به تکرار یک الگوی تقسیم کار مرسوم بین آن با آمریکا بازمی‌گردد. اکثر کشورهای اروپایی به دلیل در اختیار نداشتن منابع قدرت سخت، مدیریت منازعات در خاورمیانه را به آمریکا سپرده و در نقشی فرعی و در قالب کمکهای سیاسی، مالی و توسعه ای به حمایت از آمریکا و در گام بعدی به حمایت از بریتانیا و فرانسه پرداخته اند. امروز این الگو دچار مشکل شده و آمریکا به دلیل انتخاب راهبرد موازنه از دور در قبال منطقه و مشکلات مالی، خواستار ایفای نقش بیشتر سخت و نرم اروپاییها در منطقه است. این درحالی است که بین دو طرف بر سر نحوه مدیریت منازعات در منطقه اختلافهایی وجود دارد که در دوره زمامداری ترامپ تشدید شد. لذا اروپا در قالب استقلال راهبردی به دنبال بازاریابی نقش خود

در منطقه و در بحران یمن است و ایران می‌تواند از این فرصت برای شکل دهی به رویکرد اروپا در قبال منطقه و از جمله بحران یمن استفاده کند. هر چند اروپا جای پای محکمی در یمن نداشته و نقش آن در بحران یمن تحت تأثیر نقش پررنگ آمریکا، بریتانیا و کشورهای شورای همکاری است اما پتانسیل دیپلماتیک و ژئوپلیتیک لازم برای ایفای نقش را دارد. لذا نباید از نقش آن در پیشبرد دیپلماسی به دلیل ارتباط داشتن با تمام بازیگران چه در داخل یمن و چه با تمام بازیگران منطقه ای و فرامنطقه ای، نشان دادن بی طرفی برای حل بحران، و نیز توسعه اقتصادی آتی یمن غافل شد. در واقع، ابزار دیپلماتیک و قدرت اقتصادی می‌تواند به اروپا جایگاهی خاص در حل بحران یمن بدهد که باید از آن استفاده کرد. از جمله استفاده از برخی طرف های اروپایی برای اعمال فشار به ریاض و آمریکا برای پایان دادن به جنگ علیه یمن و جلوگیری از تداوم فاجعه جدی انسانی در این کشور و تأکید بر ضرورت خروج از بحران با راهکار سیاسی و گفت‌وگوهای جدی مابین طرف‌های یمنی برای توافق ملی و نه اجبار نظامی.

در بین کشورهای اروپایی، آلمان به دلیل تحریم تسلیحاتی عربستان و ارتباط با حوثی‌ها امکان بیشتری برای کار با ایران بر سر یمن دارد. گفته میشود دولت هادی نیز به شکل کلی از نقش آلمان در یمن حمایت میکند؛ لذا حضور پررنگ‌تر این کشور در بحران شاید بتواند زمینه یک گفتگوی گسترده تر بین تمام بازیگران در بحران یمن را فراهم سازد.

در این رابطه، موضوع باز تعریف سیاست های اتحادیه اروپا در قبال گروه های شبه نظامی منطقه (از جمله حوثی های یمن)، بر مبنای پایان بخشیدن به سیاست قطع تماس با این گروه ها و درگیر کردن آنها در فرایندهای سیاسی جامع ملی، و نحوه نقش آفرینی جمهوری اسلامی ایران در این میان و در رابطه با اروپا، میتواند موضوع پژوهش های آینده در این حوزه باشد.

منابع

- Ahmed A. Saif (2015), *Yemen in Crisis: What Role for The EU?* European Parliament's Committee on Foreign Affairs.
- Bianco, Cinzia (2020), *A GULF APART: How Europe Can Gain Influence with the Gulf Cooperation Council*, Brussels: ECFR.
- Council of the EU, *Council conclusions on Yemen*, 6179/19, 18 February 2019.
- Dudouet et Al (2020), From Policy to action: Assessing the European Union's Approach to Inclusive Mediation and Dialogue support in Georgia and Yemen, *Conflict resolution Research program*, Berlin: Berghof Foundation.
- Day, Stephen and Noel Brehony (2020), *Global, regional and Local Dynamics in the Yemen Crisis*, New York: Palgrave Macmillan.
- Durac, V. (2010). The European Union in Yemen: The Triumph of Pragmatism over Normativity? *European Foreign Affairs Review*, 15(5), 645-661.
- Fact Sheets on the European Union - Gulf Countries, Iran, Iraq and Yemen*, European parliament, 2020.
- Giusti, Serena (2020), the European Union Global Strategy and the EU's Maieutic Role, *Journal of Common Market Studies*: 1-17.
- Gurul, Julia (2020), The Role of the EU and China in the Security Architecture of the Middle East, *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*: 1-18.
- Joost, Hiltermann (2019), *Why the EU Should Care About Yemen*, International Crisis Group.
- Juncos, Anna (2017). Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn? *Journal of European Security*: 1-19.

Lackner, H. (2017). *Yemen in Crisis: Autocracy, Neo-Liberalism and the Disintegration of a State*. London: Saqi.

Laurent Bonnefoy (2020), *The European Union's Role in the Yemen Crisis*, in S. W. Day, N. Brehony (eds.), *Global, Regional, and Local Dynamics in the Yemen Crisis*, Palgrave Macmillan.

Maletta, G. (2019) *Legal Challenges to EU Member States' Arms Exports to Saudi Arabia: Current Status and Potential Implications*, Stockholm: International Peace Research Institute Backgrounders.

al-Muslimi, F., & al-Akhali, R. (2018, June 27). La France est la candidate parfait pour mettre fin a la guerre du Yé men. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/06/27/la-france-peut-jouer-un-role-de-cisif-pour-mettrefin-a-la-guerre-du-yemen_5321764_3232.html

Palik, Julia (2018), *The EU's Civil War. Mediation Practices in Yemen: The Case of Competitive Mediator Market*, GROTIUS.

Patryk, Pawlak (2015), *Yemen: in asecurity vacuum*, European Parliamentary Research Service.

Poiret, A. (2019), *Mon pays vend des armes*, Paris: Arènes.

UK arms sales to Saudi Arabia unlawful, court of appeal declares, the guardian, 2019. <https://www.theguardian.com/law/2019/jun/20/uk-arms-sales-to-saudi-arabia-for-use-in-yemen-declared-unlawful>

Snyder, J. and Vinjamuri, L. (2012), Principled pragmatism and the logic of consequences, *International theory*: 434-448.

<https://www.mei.edu/publications/stockholm-riyadh-breaking-yemen-peace-process-deadlock>

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/53984/EU-Yemen%20relations

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/25/yemen-council-adopts-conclusions/>

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/14/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-consultations-in-sweden-between-the-representatives-of-the-yemeni-parties-and-the-stockholm-agreement/>

<http://www.pressclub.be/press-releases/eeas-yemen-statement-by-the-high-representative-josep-borrell-on-the-ceasefire-announcement/>

<https://www.theguardian.com/law/2019/jun/20/uk-arms-sales-to-saudi-arabia-for-use-in-yemen-declared-unlawful>

