

بررسی فرصت‌ها و چالش‌های حضور اتحادیه اروپا در منطقه آسیای مرکزی

زهرا اکبری^۱، حدیث باقری‌نیا^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸ / ۱۱ / ۲۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹ / ۰۴ / ۱۰

چکیده

پایان جنگ سرد سرآغاز شکل‌گیری عصر جدیدی برای حضور اتحادیه اروپا در منطقه آسیای مرکزی بود. راهبرد اصلی اتحادیه اروپا در این منطقه تأمین امنیت و ثبات با در نظر گرفتن ارزش‌های اروپایی، همچون حاکمیت، قانون و رعایت حقوق بشر است. پژوهش حاضر بر مبنای مدل سوات^۳ و همچنین با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی به بررسی فرصت‌ها و چالش‌های اتحادیه اروپا در منطقه آسیای مرکزی می‌پردازد. سؤال اصلی این پژوهش این است که حضور اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی، چه فرصت‌ها و چالش‌هایی را برای این اتحادیه ایجاد می‌نماید؟ با توجه به این پرسش فرضیه‌ی دویبخشی پژوهش عبارت است از الف) فرصت: نیاز آسیای مرکزی به سرمایه‌گذاری در سطوح مختلف و ظرفیت‌های بالای اتحادیه اروپا، منجر به حضور این اتحادیه در منطقه و دستیابی به اهداف سیاسی-اقتصادی‌اش می‌شود؛ ب) چالش: تأکید بیش‌ازحد اتحادیه اروپا بر اهداف لیبرال و ارتقاء دموکراسی و حقوق بشر در آسیای مرکزی باعث ناکامی اتحادیه در دستیابی به اهداف خود می‌گردد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که از یک طرف توجه بسیار زیاد اتحادیه اروپا بر رعایت ارزش‌های اروپایی و از طرف دیگر فقدان وحدت در رابطه با مسائل حقوق بشری در این اتحادیه منجر به ایجاد چالش‌هایی برای اتحادیه اروپا گردیده است. به طوری که با وجود فرصت‌های متعدد اتحادیه اروپا نتوانسته است نفوذ قابل توجهی در منطقه آسیای مرکزی داشته باشد.

واژگان کلیدی: اتحادیه اروپا، منطقه آسیای مرکزی، مدل سوات، فرصت‌ها، چالش‌ها

^۱. کارشناس ارشد روابط بین‌الملل، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران (نویسنده مسئول)

Akbari.za@mail.um.ac.ir

^۲. کارشناس ارشد علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران

^۳. SWOT model

مقدمه

اتحادیه اروپا دومین بازیگر قدرتمند فرا منطقه‌ای در آسیای مرکزی به شمار می‌آید. به دنبال فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱، جمهوری‌های آسیای مرکزی در کانون توجه کشورهای اروپایی قرار گرفتند. اروپاییان به این امر واقف بودند که هم‌جواری با جمهوری‌های نوپا، یک امتیاز ژئوپلیتیکی محسوب شده که به هیچ‌عنوان قابل چشم‌پوشی نیست. این واقعیت ژئوپلیتیکی می‌توانست هم به‌عنوان یک فرصت و هم به‌عنوان یک چالش برای اتحادیه اروپا مطرح گردد. مناسب‌ترین راه برای تعامل با جمهوری‌های آسیای مرکزی از سوی اتحادیه اروپا، حرکت در مسیری بود که در نهایت منجر به اصلاحات عمیق در حوزه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، زیست‌محیطی و امنیتی، کشورهای آسیای مرکزی گردد که در این صورت، آن‌ها را تبدیل به شرکای هم‌پیمان برای اتحادیه اروپا می‌کرد.

از مهم‌ترین دلایل حضور اتحادیه اروپا نیاز روزافزون قاره اروپا به انرژی، به‌ویژه گاز مصرفی است. در حقیقت امنیت انرژی اهمیتی حیاتی برای آینده اروپا دارد؛ چرا که قدرت اقتصادی که وزنه اصلی اروپا در سیاست بین‌المللی است، به تأمین مستمر انرژی وابسته است. در حال حاضر تأمین انرژی به تأمین سوخت‌های فسیلی نفت و گاز بازمی‌گردد. کشورهای نفت‌خیز اروپا مانند نروژ مدت‌هاست که از تأمین نیازهای اتحادیه ناتوان هستند (هینینگ شوردر، تول، ۱۳۸۸: ۳۲۶). آسیای مرکزی به‌عنوان یک منبع انرژی می‌تواند، جایگزینی ایدئال برای اتحادیه اروپا باشد تا وابستگی این اتحادیه را به منابع انرژی روسیه کاهش دهد (Zhengyuan, 2010: 43). با توجه به اینکه در حدود ۶۷ درصد از گاز طبیعی و ۳۰ درصد از نفت وارداتی به اروپا از روسیه تأمین می‌شود، وابستگی رو به رشد اتحادیه اروپا به انرژی روسیه و قراردادهای بلندمدت میان شرکت‌های روسی و برخی از دولت‌های اروپایی، سبب تقویت گمانه‌زنی‌ها در رابطه با استفاده ابزاری روسیه از انرژی جهت تأثیرگذاری بر سیاست خارجی و اقتصادی اتحادیه اروپا شده است (سلطانی، بهمنش، ۱۳۹۰: ۱۳۲-۱۳۱). به دنبال قطع مقطعی صادرات گاز روسیه به اوکراین در ژانویه ۲۰۰۶ به دلیل اختلاف بر سر قیمت، صادرات گاز به اتحادیه اروپا قطع شد؛ علاوه بر این، این بحران باعث افزایش ترس در زمینه انرژی در اتحادیه اروپا گردید (Cornell & Starr, 2019: 22-23). مشاجرات میان بلاروس و روسیه در ژانویه ۲۰۰۷ نیز برای کشورهای اروپایی به‌ویژه آلمان پیامدهای مشابهی را به همراه داشت. اتحادیه اروپا در گاز، نفت و همچنین در زغال‌سنگ، وابستگی شدیدی به روسیه داشته و همیشه تلاش کرده است تا رابطه خود را با روسیه بر اساس منافع متقابل و دوستی استوار سازد. بدیهی است که این وابستگی شدید برای اتحادیه اروپا خوشایند نیست و این اتحادیه در پی آن است که با متنوع منابع انرژی، خود را از این وابستگی فلج‌کننده نجات دهد (سازمند، شمس، ۱۳۹۴: ۲۷۸).

علاوه بر این، آسیای مرکزی دارای اهمیت ژئواستراتژیک برای اتحادیه اروپا است؛ زیرا از یک سو به‌عنوان پلی میان اروپا و آسیا است. موقعیت جغرافیایی آسیای مرکزی طی چند قرن متمادی نقشی استراتژیک در تجارت میان اروپا و آسیا ایفا نموده است. جاده معروف ابریشم از آسیای مرکزی عبور نموده و شرق و غرب را به هم متصل می‌سازد. نشانه‌های زیادی حاکی از آن است که این مسیر در حال احیاء بوده و اروپا را به دو بازار اقتصادی بالقوه

قدرتمند یعنی هند و چین متصل می‌سازد (گلر، استاهل، ۱۳۸۳: ۸۶). از سوی دیگر به‌عنوان منطقه‌ای حائل در برابر افغانستان قرار دارد. حادثه‌ی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ تأثیر اساسی بر تغییر نگرش اتحادیه‌ی اروپا به آسیای مرکزی داشت. با شروع عملیات در افغانستان، اهمیت ژئواستراتژیک آسیای مرکزی افزایش پیدا کرد. نبود ثبات و حضور گروه‌های افراطی در مناطق پیرامون آسیای مرکزی، موجب نگرانی اتحادیه شده بود. در جایی که خدمات اجتماعی زیر فشار شدید قرار دارند فقر و بیکاری و تفاوت‌های درآمدی زمینه را برای رادیکالیزاسیون سیاسی فراهم می‌سازد (Jones, 2010: 63). علاوه بر این، منطقه آسیای مرکزی شاید مهم‌ترین منطقه مستعد برای تغییرات ناگهانی یا خشونت است زیرا که شامل کثرت مذهب، قوم و احزاب سیاسی افراطی هست که همگی در این منطقه با هم برخورد می‌کنند (سحرخیز، ۱۳۸۳: ۵۰). علاوه بر این، خروج نیروهای ناتو در افغانستان نگرانی‌ها را در مورد ورود نیروهای تروریستی به‌ویژه داعش به این کشورها افزایش داده است زیرا حضور برخی از شهروندان آسیای مرکزی در میان نیروهای داعش برای اروپا خطرناک است (ثمودی پیلرود، ۱۳۹۶: ۱۱).

بر این اساس سؤال اصلی که در این پژوهش نگارندگان در پی پاسخ‌گویی به آن می‌باشند عبارت است از اینکه حضور اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی، چه فرصت‌ها و چالش‌هایی را برای این اتحادیه ایجاد می‌نماید؟ با توجه به پرسش مطروحه، این پژوهش دارای فرضیه‌ای دویبخشی است: الف) فرصت: نیاز آسیای مرکزی به سرمایه‌گذاری در سطوح مختلف و ظرفیت‌های بالای اتحادیه اروپا، منجر به حضور این اتحادیه در منطقه و دستیابی به اهداف سیاسی - اقتصادی‌اش می‌شود؛ ب) چالش: تأکید بیش‌ازحد اتحادیه اروپا بر اهداف لیبرال و ارتقاء دموکراسی و حقوق بشر در آسیای مرکزی باعث ناکامی اتحادیه در دستیابی به اهداف خود می‌گردد.

۱- پیشینه پژوهش

ادبیات نسبتاً گسترده‌ای در زمینه‌ی حضور اتحادیه اروپا در منطقه‌ی آسیای مرکزی توسط پژوهشگران ایرانی و غیر ایرانی به رشته‌ی تحریر درآمده است که ابعاد و وجوه مختلف این موضوع را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده‌اند. برای نمونه ثمودی پیلرود قدرت هنجاری اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی را بررسی نموده و معتقد است که بهبود وضعیت دموکراسی، ارتقای سطح حقوق بشر، حاکمیت قانون، آموزش، محیط‌زیست از مهم‌ترین برنامه‌های اجرا شده در آسیای مرکزی توسط اتحادیه اروپا است، هرچند به دلیل وجود برخی ضعف‌ها از جمله ضعف ساختاری، نگاه متفاوت نهادها و اعضای اتحادیه اروپا و حضور کنشگران قدرتمند دیگر در آسیای مرکزی این کنشگر نتوانسته است به اهداف موردنظر خود در این منطقه دست پیدا کند (ثمودی پیلرود، ۱۳۹۶). سازمان و شمس جایگاه آسیای مرکزی در راهبرد اتحادیه اروپا بر اساس ذخایر انرژی را بررسی نموده و معتقدند که با تنوع خطوط انتقال انرژی به وسیله اروپا، اهمیت و جایگاه کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز در سیاست خارجی اتحادیه اروپا نه تنها افزایش یافته بلکه سبب نگرانی روسیه نیز شده است؛ زیرا انرژی نقش مهمی در توسعه اقتصادی روسیه بازی می‌کند و این کشور به درآمد فروش آن به اروپا نیاز دارد (سازمند، شمس، ۱۳۹۴). صباغیان و سروستانی امنیت انرژی و روابط اتحادیه اروپا و کشورهای آسیای مرکزی را

بررسی نموده و معتقدند که اتحادیه اروپا با آگاهی از وابستگی نامتقارن به انرژی روسیه و پیامدها و تهدیدهای امنیتی ناشی از آن در سال‌های اخیر درصدد برآمده است به‌وسیله ارتباط با کشورهای آسیای مرکزی و متنوع سازی منابع انرژی خود، این تهدیدات را کاهش دهد (صباغیان؛ سرو ستانی، ۱۳۹۳). کونوپلکو^۱ اتحادیه اقتصادی اوراسیا را چالشی برای سیاست اتحادیه اروپا در قبال قزاقستان دانسته و نتیجه‌گیری نموده است که اتحادیه اروپا به‌عنوان شریک تجاری برتر و سرمایه‌گذار خارجی در قزاقستان در تلاش است تا با هدف گسترش منافع خود این روابط تجاری و سرمایه‌گذاری خارجی را به چهار کشور دیگر این منطقه تسری دهد. به‌طورکلی، چالش‌های بزرگی اتحادیه اروپا را جهت اجرای سیاست‌های خود در این منطقه تهدید می‌کند و یکی از این چالش‌ها اتحادیه اقتصادی اوراسیا است که به همت روسیه تأسیس شد. چالش دیگر این اتحادیه، ایجاد وابستگی بالای اقتصادی کشورهای منطقه به چین است. این در حالی است که اتحادیه اروپا مدت‌هاست تلاش می‌کند تا نفوذ روسیه را در این منطقه پس از سقوط اتحاد جماهیر شوروی کاهش دهد و قطعاً تمایل ندارد این منطقه را به‌طور کامل در اختیار چین قرار دهد (Konopelko, 2018).

بوسویوت^۲ نقش لتونی و رومانی در سیاست اتحادیه اروپا در قبال آسیای مرکزی را بررسی نموده و معتقد است که شواهدی مبنی بر تلاش‌های رومانی برای طرح و پیگیری منافع خود در منطقه آسیای مرکزی از طریق سطوح مختلف سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا وجود دارد. لتونی برای پیگیری منافع خود در این منطقه به شدت به سیاست‌های اتحادیه اروپا متکی است. اولویت منافع کشورهای لتونی و رومانی در آسیای مرکزی اقتصادی و امنیتی است. این دو عضو جدید اتحادیه اروپا از رویکردهای دیگر اعضا که شامل تجربه و تخصص، کمک‌های فنی، همچنین نقاط ضعف و قوت می‌شود در قبال کشورهای این منطقه در پیگیری منافع اقتصادی و امنیتی به نفع خود بهره برده‌اند (Bossuyt, 2017).

آنسه‌چی^۳ عمل‌گرایی در روابط اتحادیه اروپا و قزاقستان را بررسی نموده و معتقد است که منافع کارآمد قزاقستان و اتحادیه اروپا عمیقاً روابط این دو کشور را تحت تأثیر قرار داده است و این امر سبب شده روابط قزاقستان و اتحادیه اروپا در بخش‌های دیگر از جمله مسائل حقوق بشر با موفقیت همراه نشود. قزاقستان همواره در تلاش بوده تا تنش‌هایی که مشروعیت بین‌المللی‌اش را مورد انتقاد قرار داده و فشار اتحادیه اروپا جهت ایجاد آزادی‌های مدنی و سیاسی را کاهش دهد (Anceschi, 2014). حال تمایز این نوشتار با پژوهش‌های پیشین در این است که تاکنون پژوهشی که فرصت‌ها و چالش‌های حضور اتحادیه اروپا در منطقه‌ی آسیای مرکزی را با استفاده از مدل SOWT مورد بررسی قرار داده باشد؛ انجام نشده است.

1. Konopelko

2. Bossuyt

3. Anceschi

۲- چارچوب نظری

مدل سوات که در فارسی با نام تحلیل سوات^۱ هم شناخته می‌شود، یکی از ابزارهای برنامه‌ریزی استراتژیک است. در تجزیه و تحلیل سوات، عوامل خارجی و داخلی مورد بررسی قرار می‌گیرند تا فرصت‌ها، چالش‌ها، قوت‌ها و ضعف‌های سیستم در آینده شناسایی شده و برای رویارویی بهتر با آن‌ها استراتژی‌های مناسبی تدوین شوند. برای انجام این تجزیه و تحلیل از ماتریس سوات^۲ استفاده می‌شود. این ماتریس یکی از ابزارهای مهمی است که مدیران بدان وسیله اطلاعات مربوط به عوامل داخلی و خارجی را مقایسه می‌کنند و می‌توانند با استفاده از آن، انواع استراتژی‌های ممکن را ارائه کنند امروزه تکنیک تحلیلی سوات در طیف گسترده‌ای از پژوهش‌ها و فرآیندهای تصمیم‌سازی رشته‌های گوناگون به کار گرفته می‌شود. این طیف از یک سو کاربرد تکنیک را در برنامه‌ریزی بخش خصوصی و تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های دولتی در برمی‌گیرد و از سوی دیگر کاربرد در حوزه‌های تخصصی متنوعی نظیر اقتصاد، سیاست، بازرگانی، جامعه‌شناسی، پزشکی، برنامه‌ریزی دولتی، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، طراحی شهری و معماری را شامل می‌شود (پیرس، رابینسون، ۱۳۷۷: ۳۲۴).

آنالیز سوات تحلیلی سیستماتیک برای شناسایی این عوامل و تدوین استراتژی که بهترین تطابق بین آن‌ها را ایجاد می‌نماید، ارائه می‌دهد. از دیدگاه این مدل، یک استراتژی مناسب قوت‌ها و فرصت‌ها را به حداکثر و ضعف‌ها و چالش‌ها را به حداقل ممکن می‌رساند. با توجه به مدل شهری هاروارد^۳، سوات، راهکارهایی را برای یافتن اشکال استراتژی از دو جنبه زیر جست‌وجو می‌کند، از یک ارزیابی بیرونی (از چالش‌ها و فرصت‌های یک محیط خاص) و از یک ارزیابی درونی (از توانایی‌ها و ضعف‌های یک سازمان). سوات در پی تهیه لیستی از توانایی‌ها، قوت‌ها، ضعف‌ها و چالش‌هاست و سازمان‌ها با استفاده از این یافته‌ها به دنبال یافتن استراتژی مناسب با موفقیت‌هایشان هستند (پیرس، رابینسون، ۱۳۷۷: ۳۲۵).

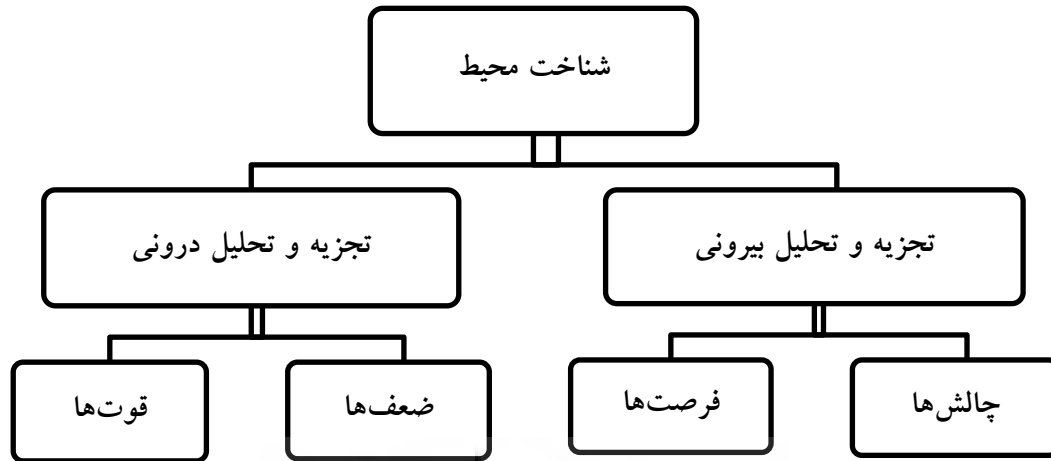
پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

1. SWOT analysis

2. SWOT matrix

3. Harvard

شکل ۱: چارچوب تحلیلی سوات



منبع: نگارندگان پژوهش

تجلی سوات برای اولین بار در سال ۱۹۵۰ توسط دو فارغ‌التحصیل مدرسه‌ی بازرگانی هاروارد به نام‌های جورج آلبرت اسمیت^۱ و رولند کریستنسن^۲ مطرح شد. در آن زمان این تحلیل ضمن کسب موفقیت‌های روزافزون به‌عنوان کسب ابزار مفید مدیریتی شناخته شد؛ اما شاید بیشترین موفقیت مشهود این تحلیل زمانی به دست آمد که جک ولچ^۳ از جنرال الکتریک^۴ در سال ۱۹۸۰ از آن برای بررسی استراتژی‌های شرکت جنرال الکتریک و همچنین افزایش بهره‌وری آن استفاده کرد. سوات سرواژه‌های عبارات قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و چالش‌ها است. از طریق ماتریس سوات، این امکان حاصل می‌شود که اولاً به تجزیه و تحلیل محیط‌های داخلی و خارجی پرداخته و ثانیاً تصمیمات استراتژیکی اتخاذ نمود که قوت‌های سیستم را با فرصت‌های محیطی متوازن سازد (Duarte, 2006: 234).

در ادامه نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و چالش‌ها بررسی می‌گردد:

فرصت: یک فرصت، موفقیت مطلوب عمده در محیط خارجی سیستم است؛

چالش: یک تهدید، موفقیت نامطلوبی در محیط خارجی سیستم است؛

نقاط قوت: عبارت است از شایستگی متمیزی که به‌وسیله‌ی آن، سیستم می‌تواند نسبت به رقبای برتر باشد؛

1. George Albert Smith

2. Roland Christensen

3. Jack Welch

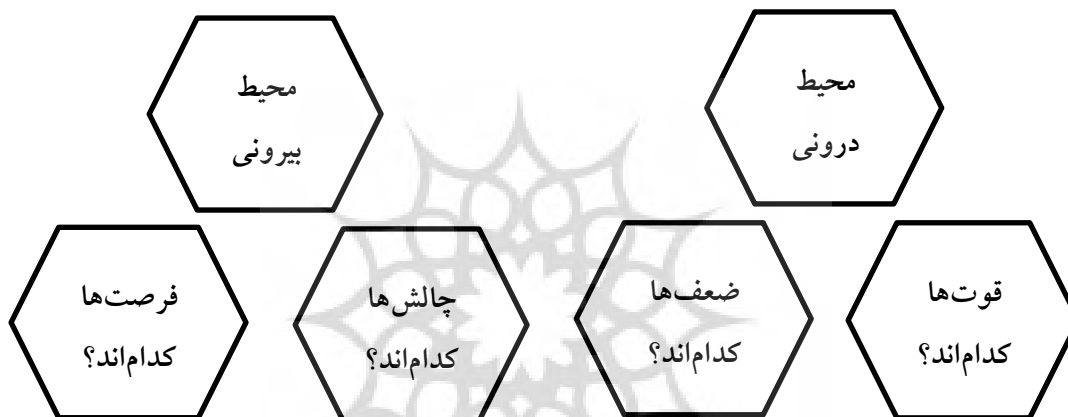
4. General Electric

نقاط ضعف: نوع محدودیت یا کمبود در منابع، مهارت‌ها و امکانات و توانایی‌هایی است که به‌طور محسوس مانع عملکرد اثربخش سیستم بشود.

۲-۱ قواعد حاکم بر ماتریس تحلیلی

- (SO): چگونه می‌توان با بهره‌گیری از نقاط قوت حداکثر بهره‌برداری را از فرصت‌ها انجام داد؛
(ST): چگونه با استفاده از نقاط قوت می‌توان اثر چالش‌ها را حذف کرد و یا کاهش داد؛
(WO): چگونه باید با بهره‌گیری از فرصت‌ها نقاط ضعف را تبدیل به نقطه‌ی قوت کرد یا از شدت نقاط ضعف کاست؛
(WT): چگونه باید با کاهش دادن نقاط ضعف، تأثیر چالش‌ها را کاهش داد یا حذف نمود.

شکل ۲: قواعد حاکم بر ماتریس تحلیلی سوات



منبع: نگارندگان پژوهش

۲-۲ راهبردهای مدل سوات

ماتریس سوات امکان تدوین چهار راهبرد یا استراتژی متفاوت را فراهم می‌آورد که البته این راهبردها گاهی با یکدیگر همپوشانی داشته و یا با هم به اجرا درمی‌آیند. در واقع برحسب وضعیت سیستم می‌توان چهار راهبرد متفاوت را تدوین کرد. در ادامه به تشریح این استراتژی‌ها می‌پردازیم.

الف) راهبردهای تهاجمی SO. در قالب این استراتژی‌ها که به آن استراتژی‌های حداکثر- حداکثر هم می‌گویند، سیستم با استفاده از نقاط قوت داخلی می‌کوشد از فرصت‌های خارجی بهره‌برداری کند. در این حالت، سیستم قوت‌ها و فرصت‌های خود را حداکثر می‌کند. معمولاً سیستم برای رسیدن به چنین موقعیتی از استراتژی‌های بازنگری، تنوع و تدافعی استفاده می‌کند تا به آنجا برسد که بتواند از استراتژی‌های تهاجمی استفاده کند. هنگامی که یک سازمان دارای

1. Strengths Opportunities

2. Strengths Threats

3. Weaknesses Opportunities

4. Weaknesses Threats

نقاط ضعف عمده است، می‌کوشد این نقاط ضعف را از بین ببرد یا آن‌ها را به نقاط قوت تبدیل کند. هنگامی که یک سازمان با چالش‌های عمده مواجه می‌شود، می‌کوشد خود را از دست آن‌ها برهاند و وضع را به گونه‌ای درآورد که بتواند بیشتر توجه خود را به بهره‌برداری از فرصت‌ها معطوف نماید؛

ب) راهبردهای تنوع ST. یک سیستم در اجرای این استراتژی‌ها، می‌کوشد با استفاده از نقاط قوت خود اثرات ناشی از چالش‌ها موجود در محیط خارج را کاهش دهد یا آن‌ها را از بین ببرد. در واقع این استراتژی‌ها که به آن راهبردهای حداکثر-حداقل هم می‌گویند درصدد است تا نقاط قوت خود را حداکثر کرده و چالش‌ها را به حداقل برساند. این بدان معنی نیست که یک شرکت قوی به ناگزیر در محیط خارجی با چالش‌هایی روبه‌رو خواهد شد؛

پ) راهبردهای بازنگری WO. هدف از این استراتژی این است که سیستم با بهره‌برداری از فرصت‌های موجود در محیط خارج بکوشد نقاط ضعف داخلی را بهبود بخشد. گاهی در خارج از سیستم فرصت‌های بسیار مناسبی وجود دارد، ولی سیستم به سبب داشتن ضعف‌های داخلی نمی‌تواند از این فرصت‌ها بهره‌برداری کند. این استراتژی‌ها که به آن استراتژی حداقل-حداکثر نیز می‌گویند، تلاش دارد با کاستن از ضعف‌ها، حداکثر استفاده را از فرصت‌های موجود ببرد؛

ت) راهبردهای تدافعی WT. سیستم‌هایی که این استراتژی‌ها را به اجرا درمی‌آورند، حالت تدافعی به خود می‌گیرند و هدف کم کردن نقاط ضعف داخلی و پرهیز از چالش‌ها ناشی از محیط خارجی است. سیستمی که دارای نقاط ضعف داخلی است و با تهدیدات بسیار زیادی در محیط خارج روبه‌رو می‌شود، در موضعی مخاطره‌آمیز قرار خواهد گرفت. به این استراتژی، استراتژی حداقل-حداقل نیز می‌گویند. به عبارت دیگر، راهبردهای WT به وضعیتی اشاره می‌کنند که سازمان‌ها و نظام حکمرانی ملی در منابع، قابلیت‌ها و شایستگی‌ها دارای ضعف و در محیط راهبردی خود با چالش‌های متعددی روبه‌رو است. اگر سازمان‌ها یا نظام حکمرانی در این وضعیت قرار گیرند کوشش می‌کنند که راهبردهایی را برای کاهش چالش‌های محیطی و افزایش توانمندی ملی برای پوشش دادن ضعف‌ها و رفع آن‌ها به کار گیرند. تدوین استراتژی‌های تهاجمی، تدافعی، تنوع و بازنگری کاملاً بر اساس خیرگی و خلاقیت است و لیست نمودن نقاط قوت و ضعف، چالش‌ها و فرصت‌ها در واقع کمک‌هایی هستند برای مرحله‌ی تدوین استراتژی. کاربرد دیگر مدل سوات مقایسه‌ی نظام‌یافته‌ای از فرصت‌ها و چالش‌های کلیدی خارجی با ضعف‌ها و قوت‌های داخلی است که به منظور تشخیص یکی از چهار الگوی میان موقعیت‌های و خارجی مؤسسه صورت می‌گیرد.

شکل ۳: راهبردهای مدل سوات

چالش‌ها ^۲	فرصت‌ها ^۱	عوامل بیرونی عوامل درونی
استراتژی تنوع ^۵ برای احتراز از چالش‌ها از نقاط قوت استفاده کنید	استراتژی تهاجمی ^۴ با بهره جستن از قوت‌ها درصدد بهره‌برداری از فرصت‌ها برآید	نقاط قوت ^۳
استراتژی تدافعی ^۸ نقاط ضعف را کاهش دهید و از چالش‌ها پرهیز کنید	استراتژی بازنگری ^۷ با بهره جستن از فرصت‌ها نقاط ضعف را از بین ببرید	نقاط ضعف ^۶

منبع: نگارندگان پژوهش

۲- فرصت‌ها و چالش‌های اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی

همان‌طور که گفته شد چارچوب نظری سوات دارای چهار شاخص فرصت‌ها و چالش‌ها در محیط بیرونی و نقاط قوت و ضعف در محیط درونی است. در ادامه پژوهش، حضور اتحادیه اروپا در منطقه آسیای مرکزی با استفاده از این شاخص‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲-۱ فرصت‌ها (نقاط قوت)

نیاز منطقه آسیای مرکزی به سرمایه‌گذاری در سطوح مختلف، فرصت‌های (محیط بیرونی) خوبی را در اختیار این اتحادیه برای برقراری رابطه با این کشورها قرار می‌دهد. استفاده از سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی به‌عنوان ابزاری برای تعقیب سیاست‌های اروپا در منطقه، یکی از مکانیسم‌های موردنظر اتحادیه اروپا در پیشبرد اهداف خود در منطقه آسیای مرکزی است (Jones, 2010: 63). به‌علاوه تقاضای کشورهای منطقه برای حضور در سازمان‌هایی مانند سازمان تجارت جهانی

1. Opportunities

2. Threats

3. Strengths

4. Strengths Opportunities

5. Strengths Threats

6. Weaknesses

7. Weaknesses Opportunities

8. Weaknesses Threats

همواره مشروط به اصلاحات سیاسی، اقتصادی، توسعه دموکراسی و حقوق بشر در این کشورها بوده است؛ لذا بهبود اقتصاد کشورهای این منطقه نیازمند پاسخ مثبت آن‌ها به این شروط و در نتیجه نفوذ بیشتر غرب از راه این سازمان‌ها است. در استراتژی همکاری اروپا با آسیای مرکزی در مقطع زمانی ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۳ حکمرانی خوب، حاکمیت قانون، پیگیری سیاست‌های حقوق بشر، دموکراسی، آموزش و پرورش از موضوعات مورد توجه اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی است. پیگیری چنین فعالیت‌هایی با مشارکت سازمان‌های مربوطه صورت می‌گیرد و حرکت در راستای این فعالیت‌ها به حدی مهم است که در صورت پیگیری این سیاست‌ها از جانب یک کشور، همکاری بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی با آن کشور به حالت تعلیق در خواهد آمد. سود جستن از سایر سازمان‌ها و پیمان‌های منطقه‌ای نظیر سازمان امنیت و همکاری اروپا به منظور پیشبرد اهداف درازمدت خود در کشورهای منطقه از جمله دیگر ابزارهای مؤثر و نسبتاً موفق اروپا در منطقه بوده است. توسعه نفوذ اتحادیه اروپا از طریق سرمایه‌گذاری راه‌کاری عمل‌گرایانه در منطقه است و حتی می‌تواند مسیری مناسب را برای نفوذ سیاسی در درازمدت فراهم آورد. علاوه بر این، مبارزه با مواد مخدر، افراط‌گرایی مذهبی، مهاجرت غیرقانونی، در کنار مبارزه با تروریسم در افغانستان نیز فرصتی دیگر برای توسعه نفوذ غرب در منطقه مبدل شده است (حسن خانی؛ بغیری، ۱۳۸۸: ۶۴-۶۲).

به عبارت دیگر، اتحادیه اروپا باید حضور خود را در آسیای مرکزی در جهت ارتقاء یک برنامه پیشرو برای نوسازی و توسعه اجتماعی و سیاسی افزایش دهد و به دنبال یافتن راه‌هایی برای کمک به کشورهای منطقه برای مدرنیزاسیون و توسعه باشد. رویکرد اتحادیه اروپا باید بر اساس جست‌وجوی فرصت‌های واقعی برای تغییر باشد. به‌طور خاص اتحادیه باید از ابتکارات دوجانبه و سه‌جانبه و همکاری منطقه‌ای که برای ایجاد روابط نزدیک‌تر با آسیای مرکزی و باز کردن روابط عموماً از طریق حمل‌ونقل، انرژی، تجارت و سرمایه‌گذاری، ارتباطات و همچنین از طریق تقویت سرمایه انسانی و ترویج مواجهه با ایده‌های جدید و دسترسی به اطلاعات. در عین حال اتحادیه باید قصد ایجاد یک چارچوب همکاری سیاسی و امنیتی در منطقه را داشته باشد تا به کسانی که تعهد واقعی برای اصلاحات را نشان می‌دهند، پاداش دهد (Melvin, 2008: 140). اتحادیه اروپا برای افزایش نفوذ خود در منطقه به دنبال سرمایه‌گذاری در حوزه‌های حقوق بشر، حاکمیت قانون، حکومت‌داری خوب و دموکراتیزه کردن؛ امنیت؛ انرژی؛ توسعه اقتصادی، تجاری و سرمایه‌گذاری و آموزش بوده است. این موارد از پتانسیل‌های موجود در منطقه برای نقش‌آفرینی اتحادیه اروپا به شمار می‌رود.

حقوق بشر، حکومت قانون، حکومت‌داری خوب و دموکراتیزه کردن: اتحادیه اروپا یک قدرت هنجاری

پیشرفته است که به دنبال ارتقاء ارزش‌های آن، به‌ویژه حقوق بشر و دموکراسی در سراسر جهان است. در سال ۲۰۰۷ اتحادیه اروپا رویکردهای متعددی را در رابطه با مسائل حقوق بشر، اصلاحات حاکمیت قانون و حاکمیت خوب و ارتقای دموکراتیزاسیون ایجاد کرد (Cenciarelli, 2017: 4). اتحادیه اروپا در ابتدا به دنبال بررسی منافع متقابل و گسترش همکاری با کشورهای آسیای مرکزی با استفاده از رویکرد چندجانبه در رابطه با سازمان ملل متحد و سازمان امنیت و همکاری اروپا بود. اتحادیه اروپا یکسری از نمایندگان را مسئول جمع‌آوری اطلاعات در رابطه با وضعیت حقوق بشر در کشورهای آسیای مرکزی کرد و در کنار آن شروع به مشورت با سازمان‌های غیردولتی در این زمینه

نمود. بعدها برخی از کشورهای عضو اتحادیه مسئولیت تأمین مالی قانون ابتکار عمل را بر عهده گرفتند و به ارائه روش‌های متعددی برای ترویج حمایت از حقوق بشر پرداختند (Triantaphyllou, 2009: 38). علاوه بر این اتحادیه اتحادیه اروپا بعد از انقلاب قرقیزستان و رویدادهای اندیجان^۱ ازبکستان در سال ۲۰۰۵، توجه بیشتر به وضعیت دموکراسی و وضعیت حقوق بشر در منطقه به‌ویژه در ازبکستان کرد. اتحادیه اروپا در اکتبر ۲۰۰۵ ازبکستان را به دلیل رد توافق با کمیسیون بین‌المللی تحقیق در مورد رویدادهای اندیجان تحریم کرد. این اتحادیه همچنین از نشانه‌های تغییرات دموکراتیک در قزاقستان پشتیبانی می‌کند. اگرچه اروپا در زمان‌های مختلف دولت قزاقستان را به دلیل دست‌کاری در انتخابات مورد انتقاد قرار می‌دهد. در سال ۲۰۰۷ ازبکستان رسماً با گفت‌وگوی حقوق بشر موافقت کرد و تا سال ۲۰۰۸ اتحادیه اروپا گفت‌وگوهای حقوق بشر رسمی و سازمان‌یافته را با تمام پنج کشور آسیای مرکزی آغاز کرد (Bossuyt, 2019: 6-7).

امنیت: از آنجاکه آسیای مرکزی از دیدگاه اروپا تبدیل به همسایه شده است، ثبات و امنیت آن برای اتحادیه اروپا مهم‌تر از قبل است. تحلیل‌گران به تعدادی از مشکلات اشاره می‌کنند که می‌تواند بی‌ثباتی را شامل شود: رادیکالیسم اسلامی به‌ویژه در فرغانه^۲ که مرزهای ازبکستان، قرقیزستان و تاجیکستان را در برمی‌گیرد، قاچاق مواد مخدر، درگیری‌های بالقوه ناشی از گسترش بیماری‌های عفونی، آلودگی‌های محیطی، حکومت فاسد و... . بعد از بمب‌گذاری‌هایی که در لندن و مادرید اتفاق افتاد به اتحادیه یادآوری کرد که مبارزه با تروریسم را باید در دستور کار خود قرار دهد. در نتیجه اتحادیه اروپا یک برنامه به نام مدیریت مرزی در آسیای مرکزی را در سال ۲۰۰۳ راه‌اندازی کرد که یکی از بزرگ‌ترین برنامه‌های کمک‌رسانی اتحادیه اروپا به آسیای مرکزی بود. این برنامه در ژانویه ۲۰۰۹ وارد فاز هفتم خود شد و با تمرکز بر اصلاحات نهادی شروع به ظرفیت‌سازی در سازمان‌ها با مسئولیت‌های مرزی، تسهیل تجارت و مبارزه با مواد مخدر کرد (Kassenova, 2019: 3). باگذشت سال‌ها کشورهای آسیای مرکزی هنوز هم با تغییرات سیاسی پیچیده و افزایش افراط‌گرایی اسلامی مواجه هستند. گزارش‌ها حاکی از افزایش شمار مبارزان آسیای مرکزی به‌ویژه ازبک‌ها در افغانستان است. تخمین زده شده حدود ۴۰۰۰ نفر از آسیای مرکزی برای پیوستن به دولت اسلامی عراق و شام داعش به سوریه سفر کرده‌اند که این مسئله ثابت می‌کند که مقابله با تفاسیر افراطی در اسلام یک چالش جدی بین‌المللی است (Gross, 2015: 2). برگشت احتمالی این افراد ممکن است یکی دیگر از خطرات امنیتی برای کشورهای مبدأ باشد. بعضی از کشورها مانند تاجیکستان و قرقیزستان با چالش تعداد زیادی از کارگرانی که از روسیه برگشتند روبه‌رو هستند. این افراد اگر نتوانند در کشور خود کار کنند مستعد رادیکالیزه شدن هستند. امنیت پایه‌ای برای توسعه اقتصادی است. نمایندگان اتحادیه اروپا و آسیای مرکزی در ماه مارس ۲۰۱۵ برای گفت‌وگو در مورد امنیت بالا در آسیای مرکزی ملاقات نمودند تا در مورد همکاری نزدیک‌تر در مورد مسائل امنیتی موافقت کنند. به‌ویژه مدیریت مرزهای اتحادیه اروپا و پروژه‌های مقابله با مواد مخدر ادامه خواهد یافت (Apokins, 2015: 11-12).

1. Andizhan

2. Fargona

انرژی: همان‌طور که قبلاً هم گفته شد، بحران گاز روسیه و اوکراین باعث بیداری اتحادیه اروپا که کاملاً به ذخایر نفت و گاز روسیه متکی بود، شد. بعضی از اعضای اتحادیه اروپا مانند اسلواکی و فنلاند کاملاً وابسته به گاز روسیه هستند و لهستان و مجارستان هم وابسته به گازی هستند که از روسیه به اوکراین منتقل می‌شود. تنوع عرضه انرژی به‌عنوان کلیدی برای تأمین امنیت بیشتر انرژی اتحادیه اروپا محسوب می‌شود و سنگ بنای سیاست انرژی آن است. اتحادیه اروپا برای بهبود وضعیت انرژی باید واردات از دیگر کشورها و مناطق را افزایش دهد، بنابراین منطقه دریای خزر تبدیل به منبع جایگزین جدی انرژی برای اتحادیه شد (Shao, 2008: 7-6). محققان بر این باور هستند که انرژی یک عامل بسیار مهم است که سیاست اتحادیه اروپا را در منطقه تعیین می‌کند. در اتحادیه اروپا ارزیابی‌های مختلفی در رابطه با ظرفیت کشورهای آسیای مرکزی برای عرضه نفت و گاز طبیعی به این منطقه صورت گرفته است. کشورهای آسیای مرکزی علاقه‌مند به داشتن یک بازار متنوع برای محصولات انرژی خود هستند و می‌خواهند سرمایه‌گذاری و همکاری با دیگران مختلف را جذب کنند. یکی از راه‌های ارتباط خط لوله ناباکو^۱ است. این خط لوله به طول ۳۳۰۰ کیلومتر که ترکیه و اتریش را از طریق بلغارستان، رومانی و مجارستان پیوند می‌دهد و همچنین باعث دسترسی اتحادیه اروپا به منابع خلیج فارس و حوزه‌ی خزر می‌شود؛ اما عدم اطمینان درباره‌ی ناباکو و فشار روسیه برای حفظ انحصار حمل‌ونقل انرژی سبب شد تا کشورها مسیرهای دیگر را مورد توجه قرار دهند (Kassenova, 2008: 131).

توسعه اقتصادی، تجارت و سرمایه‌گذاری: از آنجایی که اتحادیه اروپا معتقد است که کشورهای آسیای مرکزی از کشورهای ضعیف و پساکمونیست به کشورهای سکولار و دموکراتیک تبدیل می‌شوند، همواره از تنوع اقتصادی و ادغام اقتصادی منطقه حمایت می‌کند. اتحادیه اروپا رویکرد سه‌جانبه‌ای برای دستیابی به این اهداف دارد: اولاً اتحادیه اروپا همچنان از عضویت سازمان تجارت جهانی حمایت می‌کند. اجماع اعضای سازمان تجارت جهانی نه تنها به کشورهای منطقه اجازه دسترسی بیشتر به بازارها و سیستم مبنی بر قوانین تجارت می‌دهد بلکه همچنین باعث بهبود حکومت‌داری، افزایش رقابت بین شرکت‌ها و تسهیل تجارت می‌شود. ثانیاً اتحادیه اروپا از توسعه و گسترش زیرساخت‌های منطقه‌ای در زمینه حمل‌ونقل، انرژی و تجارت در چهارچوب طرح باکو و حمل‌ونقل اروپا، قفقاز و آسیا حمایت می‌کند. ثالثاً اتحادیه اروپا توسعه ساختار اقتصادی بازار را در آسیای مرکزی ترویج می‌کند (Shao, 2008: 11). برنامه‌هایی مانند سرمایه‌گذاری آسیای مرکزی برای ترویج توسعه اقتصادی پایدار کشورهای آسیای مرکزی با تشویق توسعه شرکت‌های کوچک و متوسط و ادغام بازارهای آسیای مرکزی به اقتصاد جهانی راه‌اندازی شده است (کوهکن؛ کریمی، ۱۳۹۸: ۱۳۵).

آموزش: اتحادیه اروپا با بر عهده گرفتن آموزش جوانان برای آینده آسیای مرکزی سرمایه‌گذاری می‌کند. ابتکار آموزش اروپا برای آسیای مرکزی در ماه می ۲۰۰۸ در جریان مذاکراتی در کنفرانسی در قاهره با توجه به کیفیت تحصیلات عالی مورد ایجاد شد. در تلاش‌های بین‌المللی گسترده برای اصلاح آموزش و پرورش در آسیای مرکزی،

¹. Nabucco

اتحادیه اروپا عمدتاً در آموزش عالی و آموزش و پرورش و آموزش حرفه‌ای تمرکز می‌کند، جایی که بیشترین تجربه و تخصص را دارد. اتحادیه اروپا پروژه‌های مختلفی را در زمینه آموزش و آموزش فنی و حرفه‌ای آغاز کرده، علاوه بر این این اتحادیه بر روی چهارچوب‌های مهارت‌های ملی و توسعه‌ی مهارت‌ها برای کاهش فقر تمرکز کرده است. اتحادیه اروپا همچنین ابراز علاقه کرده است که مؤسسات مطالعاتی اروپایی در منطقه را مجاز کند که اعطای بورس تحصیلی برای دانشجویان آسیای مرکزی برای تحصیل در دانشگاه‌های اروپایی را فراهم کند. کمیسیون در هر سال از پنج کشور آسیای مرکز بازدید کرد تا برنامه‌های آموزشی گروه را ارتقاء و به آن‌ها اطلاع دهد (Triantaphyllou, 2009: 39-40). همچنین پلت‌فرم آموزش آسیای مرکزی برای هماهنگ کردن پروژه‌های آموزشی در منطقه و ترویج اصلاحات آموزشی در این کشورها برای سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۱۴ ایجاد شد. هدف این پلت‌فرم، دستیابی به سازگاری بین‌المللی سیستم‌های آموزشی برای بهبود تحرک دانشجویان است (Apokins, 2015: 12-13).

علاوه بر فرصت‌های اتحادیه اروپا در منطقه، این اتحادیه دارای نقاط قوت (محیط درونی) مهمی نیز است. اتحادیه اروپا از آغاز شکل‌گیری با در هم آمیختن نگرش‌های فرهنگی مختلف به سوی اهداف و آرمان‌های مشترک رفته و یک جامعه باز و چندگانه ایجاد کرده است. در طول چند دهه اخیر این اتحادیه به‌عنوان یک قدرت مدنی و نرم در روابط بین‌الملل توصیف گردیده است. منابع و گفتمان رسمی اتحادیه نیز ادعاهای مشابهی را در مورد نقش این اتحادیه در سیاست جهانی مطرح می‌کند. شورای سران اروپا در سال ۱۹۸۸، بر نقش اتحادیه در حفظ صلح، حل و فصل منازعات منطقه‌ای، تقویت دموکراسی، حمایت از اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر، تقویت کارایی سازمان ملل و ارتقای شرایط اقتصادی و اجتماعی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته تأکید نمود (شیرغلامی، ۱۳۸۶: ۹۰۲). همین هویت اروپایی باعث شد تا با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، کمک‌های حمایتی گسترده‌ای با هدف ایجاد یک سیستم دولتی توانمند و تقویت ساختارهای قانون و نظم، اصلاح اقتصاد، توسعه‌ی دموکراسی و ایجاد یک دولت مبتنی بر حاکمیت قانون، انجام گیرد؛ به‌طوری‌که طبقه تحصیل‌کرده کشورهای آسیای مرکزی تا حد زیادی موافق رویکرد اتحادیه اروپا در منطقه هستند (Mori, 2016: 17).

دومین نقطه قوت اتحادیه اروپا اقتصاد رو به رشد این اتحادیه است؛ به‌طوری‌که به‌عنوان دومین اقتصاد بزرگ در جهان شناخته می‌شود. به همین دلیل کشورهای آسیای مرکزی بعد از کسب استقلال با پیروی از اهداف مدرنیزه کردن اقتصاد، توجه خود را نه تنها به سوی روسیه بلکه به سمت کشورهای غربی از جمله اتحادیه اروپا که از نظر تکنولوژی پیشرفته محسوب می‌گردند، جلب نموده‌اند. به‌عبارت‌دیگر، این کشورها در تهیه و تنظیم استراتژی توسعه و اجرای آن، تغییرات و تحولات جدی اخیر در روابط اقتصادی بین‌المللی از قبیل تلاش‌های اتحادیه اروپا در جهت حفظ و تحکیم مواضع خود را مورد توجه قرار می‌دهند (سریک کاسنف، ۱۳۷۶: ۶۱-۶۰).

۲-۲ چالش‌ها (نقاط ضعف)

باینکه اتحادیه اروپا فرصت‌ها و نقاط قوت فراوانی در منطقه آسیای مرکزی دارد اما با چالش‌هایی (محیط بیرونی) نیز در این منطقه مواجه است. اولین چالش اتحادیه اروپا این است که نخبگان حاکم در منطقه آسیای مرکزی مخالف تثبیت ارزش‌های اروپایی از جمله حقوق بشر و دموکراسی هستند. رهبران حاکم بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی نه تنها نحوه ساخت دموکراسی‌های قابل کنترل را که توسط ولادیمیر پوتین، رئیس‌جمهور روسیه تعریف شده است، بلکه همچنین نحوه ساخت دموکراسی‌های تقلیدی یا نمادی را یاد گرفته‌اند. به عبارت دیگر، دولت‌ها و نظام‌های اجتماعی در قالب دموکراسی‌های قانون اساسی شکل می‌گیرند (فراهم ساختن قانون اساسی، انتخابات، پارلمان، احزاب سیاسی، رسانه‌های جمعی و...) در حالی که در محتوا خیلی دور از اتحاد جماهیر شوروی نیستند (Zhovtis, 2008: 37).

طبق گزارش‌های تهیه‌شده توسط سازمان امنیت و همکاری اروپا در مورد نظارت بر انتخابات در منطقه آسیای مرکزی، کشورهای این منطقه دارای دموکراسی صوری می‌باشند. به عبارت دیگر در همه کشورهای آسیای مرکزی یک نخبه به‌طور کامل از طریق پیگیری منافع خود یا از طریق اجرای دموکراسی تزئینی قدرت را حفظ می‌کند (Kassenova, 2019: 1). نخبگان دیگر که با مدیریت انتخابات و نهادها ضعیف شده‌اند نمی‌توانند با حکومت رقابت کنند. در سرتاسر منطقه، نخبگان حاکم بارها و بارها تمایل خود را برای حفظ وضعیت موجود نشان داده‌اند. پافشاری نخبگان حاکم به حفظ وضعیت موجود و نیاز به حفظ ثبات با خواسته‌های غرب برای اصلاحات و یا استفاده از استانداردهای بین‌المللی در تضاد است. برای مثال پس از سرکوب ناآرامی‌های اندیجان در می ۲۰۰۵، تعدادی از کشورهای غربی خواستار تشکیل یک سازمان بین‌المللی مستقل شدند، سفارت کشور قرقیزستان بیانیه‌ای صادر کرد مبنی بر این که غربی‌ها می‌خواهند با استفاده از سازمان‌های بین‌المللی تحت‌الحمایه منطقه را بی‌ثبات کنند. نخبگان حاکم در آسیای مرکزی هر چیزی را که تهدیدی برای قدرتشان باشد، به‌عنوان یک چالش امنیتی در نظر می‌گیرند (Kimmage, 2008: 10-11).

دومین چالش اتحادیه اروپا حضور رقبای چندگانه (روسیه و چین) در منطقه آسیای مرکزی است. روسیه وارث نظام ابرقدرت شوروی در منطقه آسیای مرکزی است. بزرگ‌ترین معامله تجارت خارجی کشورهای این منطقه با روسیه بوده است. کل منطقه برای چندین قرن، بخش‌هایی از نظام اقتصادی متحد تحت نظر مسکو بوده است. به همین دلیل این مناطق برای روسیه از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است؛ زیرا روسیه به‌عنوان یک قدرت منطقه‌ای تنها وقتی می‌تواند خودنمایی کند که کماکان در این مناطق از تسلط بارزی برخوردار باشد. از طرفی پس از فروپاشی شوروی و گسترش ناتو و غرب به شرق، سیاست‌های روسیه نیز تغییر کرده است. این کشور در پی بازگشت به اقتدار و حوزه نفوذ سابق خود در منطقه است؛ زیرا با تسلط غرب از جمله اتحادیه اروپا بر این منطقه، تنها ابزار تسلط روسیه که همان انرژی است در اختیار رقبای روسیه قرار می‌گیرد و این موضوع از اقتدار روسیه می‌کاهد (رودینتسکی، ۱۳۸۴: ۲۴۰).

چین نیز از ایام کهن و تا جایی که اسناد تاریخی نشان می‌دهد، از عصر سلسله هان به آسیای مرکزی، از نظر اقتصادی و امنیتی، توجه خاص داشته است. چین از یک‌سو، به‌عنوان کشوری که دارای بالاترین نرخ رشد است، نیاز

روزافزونی به انرژی دارد و درصدد است تا این نیاز را از طریق قزاقستان و ترکمنستان تأمین کند. به این دلیل که آسیای مرکزی نزدیک‌ترین و کم‌هزینه‌ترین منطقه برای تأمین منابع انرژی موردنیاز چین هست. از سوی دیگر در حوزه ملاحظات امنیتی، چین در آسیای مرکزی به دلیل بنیادگرایی به‌خصوص بنیادگرایی اسلامی به خاطر ارتباط بی‌چون‌وچرای آن با ایالت سین‌کیانگ دچار مشکل شده است. همین منافع اقتصادی و امنیتی چین در آسیای مرکزی، باعث شده که جلوگیری از افزایش حضور اتحادیه اروپا در این منطقه، به یکی از هدف‌های اصلی این کشور تبدیل گردد (هیبر، ۱۳۷۷: ۱۰۶-۱۰۷).

علاوه بر چالش‌های موجود، اتحادیه اروپا نقاط ضعفی (محیط درونی) هم در رابطه با آسیای مرکزی دارد. مهم‌ترین نقطه ضعف اتحادیه اروپا فقدان وحدت در این اتحادیه در رابطه با مسائل حقوق بشری است. اتحادیه اروپا شامل بسیاری از بازیگرانی است؛ که توانایی اتحادیه را برای انجام یک بازی یکپارچه محدود می‌کنند و مانع از بینش بین‌المللی آن می‌شوند. این تفاوت‌های داخلی مانع از آن می‌شود که اتحادیه به‌صورت متحد در منطقه‌ی آسیای مرکزی عمل کند. همین امر باعث می‌شود که در عمل اهداف و منافع اروپا در منطقه در تضاد باشد. تمایل اروپا برای گوناگونی مسیرهای صادرات گاز و کاهش وابستگی آن به روسیه منجر به کاهش ناگهانی فشار حقوق بشر در منطقه شده است (Peyrouse, 2015).
(3) به عبارت دیگر، اگرچه اتحادیه اروپا به‌عنوان یک کنشگر مستقل به ایفای نقش در آسیای مرکزی می‌پردازد، اما دولت‌های عضو و نهادهای مختلف اتحادیه نیز اولویت‌های متفاوتی در این منطقه دارند. در درون اتحادیه، دو نگاه متفاوت وجود دارد: اولویت گروه نخست، توسعه و اولویت گروه دوم، حقوق بشر و دموکراسی است (صباغیان؛ سروستانی، ۱۳۹۳: ۱۵۷). یک مثال خوب در این رابطه تحریم‌های اتحادیه اروپا علیه ازبکستان است. زمانی که تحریم‌های ازبکستان تعلیق شد؛ این اقدام توسط آلمان و برخی از کشورهای دیگر مورد پشتیبانی قرار گرفت؛ اما دانمارک، ایرلند، هلند، سوئد و گروه‌های حقوق بشری مخالف این اقدام بودند و معتقد بودند که تعلیق، تضعیف بیشتر تحریم‌ها است. برخی از محققان معتقدند که قرار دادن این مسئله بی‌معنی است و ژستی است که تنها به نفع کشورهای منطقه است و آن‌ها را به روسیه و چین نزدیک می‌کند. دیگران اصرار دارند که استراتژی باید دارای اهداف، معیارهای روشن و اراده برای رفع نگرانی‌های حقوق بشر در سطح سیاسی باشد (Shao, 2008: 9).

اتحادیه اروپا مجبور بود انتخاب کند که چگونه در موارد نقض شدید حقوق بشر واکنش نشان دهد، چه‌کاری برای موارد دیگر نقض حقوق انجام دهد و چگونه به ارزیابی انتخابات تقلبی بپردازد. درنهایت دو معضل برای اتحادیه اروپا باقی ماند: الف) چگونگی توازن اهداف لیبرال و ارتقاء دموکراسی و حقوق بشر و منافع واقع‌بینانه برای دسترسی به ذخایر انرژی در منطقه؛ ب) چگونگی تعامل و عدم دادن منطقه بدون ایجاد روابط نزدیک با رژیم‌های اقتدارگرا (کوهکن؛ کریمی، ۱۳۹۸: ۱۴۳).

۳- بررسی نتایج ماتریس

راهبرد تهاجمی یا حداکثر- حداکثر

اتحادیه اروپا به‌عنوان یک سازمان بزرگ سیاسی، اقتصادی وظیفه دارد تا از موقعیت و نقاط قوت خود در آسیای مرکزی در راستای ثبات، ترمیم حقوق بشر و همچنین ایجاد روابط تجاری برای بهره‌گیری از انرژی در منطقه آسیای مرکزی استفاده کند. اتحادیه اروپا باید از فرصت‌های ابتکارات دوجانبه و سه‌جانبه و همکاری منطقه‌ای که برای ایجاد روابط نزدیک‌تر با آسیای مرکزی و باز کردن روابط عموماً از طریق حمل‌ونقل، انرژی، تجارت و سرمایه‌گذاری، ارتباطات و همچنین از طریق تقویت سرمایه انسانی و ترویج مواجهه با ایده‌های جدید و دسترسی به اطلاعات و همکاری سیاسی و امنیتی در منطقه استفاده نماید.

راهبرد تنوع یا حداکثر- حداقل

موقعیت ویژه اتحادیه اروپا به‌عنوان حافظ صلح، حل‌وفصل منازعات منطقه‌ای، حامی دموکراسی، حمایت از اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر، تقویت کارایی سازمان ملل و ارتقای شرایط اقتصادی و اجتماعی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و همچنین توانایی بالای اقتصادی می‌تواند مخالفت نخبگان حاکم با ارزش‌های اروپایی از جمله حقوق بشر و دموکراسی را کاهش داده و با حضور پررنگ در منطقه مانع از نفوذ بیش از رقبای خود (روسیه و چین) گردد.

راهبرد بازنگری یا حداقل- حداکثر

فرصت‌های اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی می‌تواند کمک فراوانی در بهبودی ضعف‌های داخلی این اتحادیه نماید. از آنجایی‌که اتحادیه اروپا معتقد است که کشورهای آسیای مرکزی از کشورهای ضعیف و پساکمونیست به کشورهای سکولار و دموکراتیک تبدیل می‌شوند، باید همواره از کمک اقتصادی به منطقه حمایت کند تا بتواند ضعف درونی خود در رابطه با مسائل حقوق بشری در منطقه را حل کند.

راهبرد تدافعی یا حداقل- حداقل

ضعف در ساختار اتحادیه اروپا را نمی‌توان انکار کرد. این ضعف‌ها به دلیل عدم توازن بین ارتقاء دموکراسی و حقوق بشر و منافع واقع‌بینانه برای دسترسی به ذخایر انرژی در منطقه معمول هست. فائق آمدن بر چالش‌ها و نقاط ضعف تنها زمانی میسر می‌شود که نقاط قوت اتحادیه تقویت شوند. لذا پیشنهاد می‌شود تا اتحادیه اروپا برنامه‌های مؤثری را در جهت بالا بردن قابلیت‌های داخلی طرح و اجرا نماید.

درنهایت توصیه می‌شود اتحادیه اروپا تمام توانش را در به‌کارگیری از راهبرد تهاجمی استفاده نماید و در گام بعدی می‌تواند راهبرد بازنگری و سپس راهبرد تنوع و در آخر راهبرد تدافعی را برگزیند.

نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که حضور اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی می‌تواند فرصت‌ها و چالش‌های متعددی را برای این اتحادیه به وجود آورد. نیاز منطقه آسیای مرکزی به سرمایه‌گذاری در سطوح مختلف، فرصت‌های خوبی را در اختیار این اتحادیه برای برقراری رابطه با کشورهای آسیای مرکزی قرار می‌دهد. استفاده از سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی به‌عنوان ابزاری برای تعقیب سیاست‌های اروپا در منطقه، یکی از مکانیسم‌های موردنظر اتحادیه اروپا در پیشبرد اهداف خود در منطقه آسیای مرکزی هست. همان‌طور که گفته شد اتحادیه اروپا برای افزایش نفوذ خود در منطقه به دنبال سرمایه‌گذاری در حوزه‌های حقوق بشر، حاکمیت قانون، حکومت‌داری خوب و دموکراتیزه کردن؛ امنیت؛ انرژی؛ توسعه اقتصادی، تجاری و سرمایه‌گذاری و آموزش بوده است. این موارد از پتانسیل‌های موجود در منطقه برای نقش‌آفرینی اتحادیه اروپا به شمار می‌رود؛ اما تأکید بیش‌ازحد اتحادیه اروپا بر رعایت حقوق بشر، حاکمیت قانون و دموکراتیزه کردن و دیگر ارزش‌های اروپایی منجر به ایجاد چالش‌هایی برای این اتحادیه گردیده است. نخبگان حاکم در منطقه آسیای مرکزی مخالف تثبیت ارزش‌های اروپایی از جمله حقوق بشر و دموکراسی هستند. رهبران حاکم بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی نحوه ساخت دموکراسی‌های تقلیدی یا نمادی را یاد گرفته‌اند. به‌عبارت‌دیگر، دولت‌ها و نظام‌های اجتماعی در قالب دموکراسی‌های قانون اساسی شکل می‌گیرند (فراهم ساختن قانون اساسی، انتخابات، پارلمان، احزاب سیاسی، رسانه‌های جمعی و...) درحالی‌که در محتوا خیلی دور از اتحاد جماهیر شوروی نیستند. همچنین نفوذ اقتصادی قابل‌توجه روسیه و چین بر دولت‌ها و اقتصاد آسیای مرکزی، رابطه گسترده‌تر این منطقه با اتحادیه اروپا را ملغی کرده است. علاوه بر این، به دلیل فقدان وحدت در اتحادیه اروپا در رابطه با مسائل حقوق بشری، این اتحادیه با چالش دیگری نیز مواجه شد؛ زیرا تمایل اروپا برای گوناگونی مسیرهای صادرات گاز و کاهش وابستگی آن به روسیه منجر به کاهش ناگهانی فشار حقوق بشر در منطقه شد. همین‌چهره چندوجهی اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی باعث شده است که باوجود فرصت‌های متعدد اتحادیه اروپا نتواند نفوذ قابل‌توجهی در منطقه آسیای مرکزی داشته باشد.

منابع

- ثمودی پیلهرود، علی‌رضا، (۱۳۹۶)، «قدرت هنجاری اتحادیه‌ی اروپا در آسیای مرکزی؛ ابزارها و چالش‌ها»، فصلنامه آسیای مرکزی و قفقاز، شماره ۹۷، بهار.
- حسن خانی، محمد، بغیری، علی، (۱۳۸۸)، «رقابت قدرت‌های بزرگ در آسیای مرکزی: بررسی تطبیقی نقش چین و اتحادیه اروپا در منطقه»، فصلنامه آسیای مرکزی و قفقاز، شماره ۶۷، پاییز.
- رابینسون، کنت ریچارد؛ پیرس، جان، (۱۳۷۷)، *برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک*، ترجمه: سهراب خلیلی شورینی، تهران: موسسه انتشارات یادواره کتاب.
- رودیتسکی، آرتم، (۱۳۸۴)، «روسیه و آسیای مرکزی: بُعد امنیتی»، ترجمه قاسم ملکی، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، سال چهاردهم، شماره ۵۱، پاییز.
- سازمند، بهاره؛ شمس، سعیده، (۱۳۹۴)، «جایگاه منابع انرژی دریای خزر در راهبرد آسیای مرکزی و قفقازی اتحادیه اروپا»، مطالعات اوراسیای مرکزی، دوره هشتم، شماره ۲، پائیز و زمستان.
- سحرخیز، علی‌اصغر، (۱۳۸۳)، «آسیای مرکزی و قدرت‌های بزرگ؛ تحول سپر شمالی»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، دوره سوم، شماره ۴۵، بهار.
- سربیک کاسنف، عمر، (۱۳۷۶)، «آسیای مرکزی در آستانه قرن بیست و یکم»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، دوره سوم، شماره ۱۹، پاییز.
- سلطانی، علی‌رضا، بهمنش، رضا، (۱۳۹۰)، «اتحادیه اروپا و چالش‌های امنیتی انرژی»، فصلنامه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، دوره چهارم، شماره ۱۷، شماره پیاپی ۱۶، زمستان.
- شیرغلامی، (۱۳۸۶)، «اتحادیه اروپایی و سیاست خارجی هنجاری»، فصلنامه سیاست خارجی، شماره ۴، زمستان.
- صباغیان، علی، سروستانی، عباس، (۱۳۹۳)، «امنیت انرژی و روابط اتحادیه‌ی اروپا و کشورهای آسیای مرکزی»، فصلنامه تحقیقات سیاسی بین‌الملل، شماره ۱۹، تابستان.
- کوهکن، علیرضا، کریمی، لیلا، (۱۳۹۸)، «راهبرد جدید اتحادیه اروپا در آسیای مرکزی و گذار از قدرت هنجاری به بازیگر عمل‌گرا»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، شماره ۱۰۷، پاییز.
- گلر، آرماندو، استاهل، آلبرت، (۱۳۸۳)، «بازی بزرگ جدید: به نفع چه کسی؟ منابع استراتژیک در آسیای مرکزی و افغانستان»، ترجمه سعید نقی‌زاده، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، دوره چهارم، شماره ۴۷، پاییز.
- هنینگ شوردر، هانس، تول، دنیس م، (۱۳۸۸)، «امنیت انرژی اروپا در سال ۲۰۲۰»، در کتاب: کتاب اروپا (۹) ویژه سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا، ترجمه: بهزاد احمدی لفورکی، تهران: ابرار معاصر.
- هیبر، زاسیکا، (۱۳۷۷)، «سیاست چین در آسیای مرکزی»، ترجمه لادن مختاری، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، دوره سوم، شماره ۲۳، زمستان.

- Aneschi, L. (2014). The tyranny of pragmatism: EU–Kazakhstani relations. *Europe-Asia Studies*, 66(1), 1-24.
- Apokins, I. (2015). Reviewing the EU Strategy for Central Asia: Results and Future Prospects. *L'Europe en Formation*, (1), 10-17. <https://www.cairn.info/revue-l-europe-enformation>.
- Bossuyt, F. (2017). Between national and European foreign policy: the role of Latvia and Romania in the EU's policy towards Central Asia. *Southeast European and Black Sea Studies*, 17(3), 441-460.-
- Bossuyt, F. (2019). The EU's and China's development assistance towards Central Asia: low versus contested impact. *Eurasian Geography and Economics*.
- Cenciarelli, A. (2017). Norms and interests in the Caspian region: bridging the division between ENP and EUCAS. Bruges Political Research Papers 58/2017.
- Cornell, S. E., & Starr, S. F. (2019). A Steady Hand: The EU 2019 Strategy and Policy Toward Central Asia. *Central Asia-Caucasus Institute*.
- Duarte, C., Ettkin, L. P., Helms, M. M., & Anderson, M. S. (2006). The challenge of Venezuela: a SWOT analysis. *Competitiveness Review: An International Business Journal*.
- Gross, E. (2015). *Recalibrating EU-Central Asia Relations*. EN. European Union Institute for Security Studies (EUISS). Available at: <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dcas/publications>
- Jones, P. (2010). Regulatory regionalism and education: The European Union in central Asia. *Globalisation, Societies and Education*, 8(1), 59-85.
- Kassenova, N. (2008). A View from the Region. In *Engaging Central Asia. The European Union's new strategy in the heart of Eurasia* (pp. 122-136). CEPS Centre for European Policy Studies.
- Kassenova, N. (2019). Central Asia and the EU connectivity strategy: rising to the good governance challenge. *PONARS Eurasia Policy Memo*, (617).
- Kimmage, D. (2007). № 139. Security Challenges in Central Asia. Implications for the EU's Engagement Strategy.
- Konopelko, A. (2018). Eurasian Economic Union: a challenge for EU policy towards Kazakhstan. *Asia Europe Journal*, 16(1), 1-17.
- Melvin, N. (2007). The European Union's Strategic Role in Central Asia. *CEPS Policy Briefs*, (1-12), 1-8.
- Mori, S. (2016). The New Great Game: An Opportunity for the EU's Common Foreign and Security Policy. *European Institute for Asian Studies, Briefing paper, June*. Available at: <http://www.eias.org/briefing-papers/the-new-greatgame>
- Samoudi Pilehrood, A. (2017). The European Union's Normative Power; Instruments and Challenges. *Central Asia and The Caucasus Journal*, 23(97), 1-32. <https://studies.aljazeera.net/en/reports/2015/12/20151269842242676>
- Shao, Y. (2008). *The EU's Central Asia policy and its implications for China* (No. 9/2008). Discussion Paper.
- Triantaphyllou, D. (2009). *The Policies of the European Union and Russia Towards Central Asia*. ICBS.
- Zhengyuan, X. (2010). In the shadow of great powers: a comparative study of various approaches to regionalism in Central Asia. *Connections*, 9(4), 37-52.

Zhovtis, E. (2007). Democratisation and Human Rights in Central Asia: Problems, Development Prospects and the Role of the International Community. *CEPS Policy Briefs*, (1-12), 1-11.

Examining the opportunities and threats of the European Union presence in the Central Asian region

Zahra Akbari¹, Hadis Bagherinia²

Received: ۲۰۲۰/۱۱/۰۲

Accepted: ۲۰۲۰/۰۶/۳۰

Abstract

The end of the Cold War marked the beginning of a new era for the European Union in Central Asia the EU's main strategy in this area is to ensure security and stability, taking into account European values, such as sovereignty, law and respect for human rights. The present study, based on the SOWT model and using descriptive-analytical methods, examines the opportunities and threats of the European Union in the Central Asian region. The main question of this research is what opportunities and threats does the EU's presence in Central Asia pose to this EU? According to this question, the two-part hypothesis of the research is: A) Opportunity: Central Asia's need for investment at various levels and high capacities of the European Union will lead to the presence of this union in the region and the achievement of its political and economic goals; B) Threat: The EU's overemphasis on liberal goals and the promotion of democracy and human rights in Central Asia will fail the EU to achieve its goals. The results of the study show that on the one hand, the EU's great attention to European values and on the other hand, the lack of unity on human rights issues in the EU have led to threats for the EU. Despite numerous opportunities, the European Union has failed to make a significant impact in the Central Asian region.

Keywords: European Union, Central Asia Region, SOWT Model, Opportunities, Threats.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

¹. M.A. of International Relation, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran. (corresponding author) Email: Akbari.za@ mail.um.ac.ir

². M.A. of political science, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran