

## Principles and functions of the European Neighborhood Policy; Lessons for Iran's Neighborhood Policy

**Ali Sabbaghian**, Assistant Professor, Department of Regional Studies, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

Received: 2022/01/15

Acceptance: 2022/04/12

### Abstract

Introduction, Countries do not have the right to choose their neighbors because geography has already made it necessary for them. The emergence of geographical, political, and conceptual boundaries between neighboring countries has provided a platform for extensive cross-border cooperation between neighbors. Countries develop frameworks known as “neighborhood policies” to manage their various political, security, economic, and cultural relations with their neighbors. European Neighborhood Policy is not about relations between a country and its neighbors, but about the relations of a political-economic union consisting of 27 countries that have tried to achieve common policies by uniting sovereignty and powers in different areas and organizing relations with their neighbors. The European Union, through the European Neighborhood Policy, as a common policy has tried to regulate the relations of the European Union with the countries with which it has an immediate geographical border.

Methodology, Different patterns of neighborhood policy can be identified in the world and due to their similarities and differences, it can be used in designing and promoting Iran's neighborhood policy. One of these patterns is Europe's neighborhood policy.

Accordingly, this article seeks to answer the question that what lessons can be learned from the principles, goals and functions of the European Neighborhood Policy for the design and implementation of Iran's neighborhood policy? In this context, the article first looks at the history of the formation and evolution of the European Neighborhood Policy, then will explain the foundations of the formation of this policy. In addition, the goals and drivers of the European Neighborhood Policy will be analyzed and the European Neighborhood Policy will be evaluated and critiqued. Finally, the lessons that the European Neighborhood Policy can offer to the designers, policy makers and implementers of Iran's neighborhood policy will be expressed in the framework of policy recommendations.

Result and discussion, The European Neighborhood Policy was established in 2004 with the aim of preventing the emergence of new dividing lines between the enlarged European Union and its neighbors, and in order to strengthen the prosperity, stability and security of Europe and its neighbors. The review of this article showed that the European Union has developed a European Neighborhood Policy in response to the challenges posed by geographical proximity and the existence of historical and cultural ties between the Union and its neighbors. The European Neighborhood Policy is an EU foreign policy instrument that seeks to establish relations with neighboring countries in south and east of the EU's borders through largely bilateral policies or regional and multilateral cooperation initiatives. The European Union, through the European Neighborhood Policy, as a common policy between the member states, has tried to regulate the relations of the European Union with the countries with which it has a direct geographical border, within the framework of the

principles and goals of the European Union and through the defined mechanisms. The European Union has used a variety of tools to advance its neighborhood policy, such as the European Neighborhood and Partnership Instrument and the European Neighborhood Instrument.

Conclusion, The findings of this paper show that the European Neighborhood Policy is a very complex policy that addresses the heterogeneous group of EU neighbors in the East and South. Despite the fact that neighborhood policy is presented in a broad and uniform framework, this heterogeneity of neighboring countries has led the EU to resort to the “principle of differentiation” in practice; That is, to implement practical neighborhood policy plans for each neighboring country based on the specific circumstances of that country. Also in this framework, the two principles of conditioning relations with neighbors in relation to positive Conditionalization and negative positive Conditionalization have been considered. Examining the European Neighborhood Policy as a powerful tool of the European Union to advance the Union’s relations with neighboring countries and secure its various benefits through it, has lessons that can be learned by policy makers in the field of formulating and implementing Iran’s neighborhood policy. Some of these lessons are listed in the Policy Recommendations section of the paper for Iran’s neighborhood policy makers

**Keyword:** Neighborhood, Neighborhood Policy, European Union, Iran

## مبانی و کارکردهای سیاست همسایگی اروپا؛ درس‌هایی برای سیاست همسایگی ایران

مقاله پژوهشی

علی صباغیان<sup>۱</sup>، استادیار گروه مطالعات منطقه‌ای دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه  
تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۴۰۱/۰۱/۲۳

دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۲۵

صص: ۳۴-۵۴

### چکیده

کشورها برای گزینش متحدین یا دوستان خود در گوشه‌وکنار جهان، حق انتخاب دارند؛ اما در مورد همسایگان خود از چنین حقی برخوردار نیستند؛ چراکه جغرافیا این امر را برای آن‌ها از قبل محتوم کرده است. ظهور مرزهای جغرافیایی و سیاسی و مفهومی بین کشورهای همسایه که به همسایگی آن‌ها رسمیت بخشیده، بستری برای همکاری‌های گسترده فرامرزی بین همسایگان فراهم کرده است. کشورها برای مدیریت روابط مختلف سیاسی، امنیتی، اقتصادی و فرهنگی خود با همسایگان، چهارچوب‌هایی تدوین می‌کنند که به «سیاست همسایگی» معروف است. الگوهای مختلفی از سیاست همسایگی را می‌توان در جهان شناسایی کرد و با توجه به شباهت‌ها و تفاوت‌های آن‌ها، از آن در طراحی و پیشبرد سیاست همسایگی ایران بهره جست. یکی از این الگوها، سیاست همسایگی اروپاست. البته این الگو از جهاتی با الگوهای متعارف سیاست همسایگی تفاوت‌هایی دارد. در سیاست همسایگی اروپا روابط بین یک کشور با همسایگان مطرح نیست، بلکه روابط یک اتحادیه سیاسی اقتصادی متشکل از ۲۷ کشوری که سعی کرده‌اند از طریق یکجاکردن

1. sabbaghian@ut.ac.ir

حاکمیت و اختیارات در حوزه‌های مختلف به سیاست‌های مشترکی رسیده و در پرتو آن، روابط با همسایگان خود را سازمان‌دهی کنند، مطرح است. اتحادیه اروپا از طریق سیاست همسایگی اروپا، به‌عنوان سیاست مشترکی بین کشورهای عضو، سعی کرده تا در چهارچوب مبانی و اهداف این اتحادیه، از طریق سازوکارهای تعیین‌شده، روابط این اتحادیه با کشورهای را که با آن مرز جغرافیاییِ بلافاصله دارد، تنظیم کند. از آنجاکه سیاست‌های همسایگی در جهان به‌طور کامل از یکدیگر متفاوت نیست و اشتراکاتی می‌توان بین آن‌ها پیدا کرد، مطالعه سیاست همسایگی اروپا برای طراحی و اجرای یک سیاست همسایگی کارآمد، برای ایران می‌تواند مفید باشد. براین اساس، این مقاله درصدد پاسخ‌گویی به این پرسش است که از مبانی و اهداف و کارکردهای سیاست همسایگی اروپا چه درس‌هایی را می‌توان برای طراحی و اجرای سیاست همسایگی ایران آموخت؟

**واژگان کلیدی:** همسایگی، سیاست همسایگی، اتحادیه اروپا، ایران.

## مقدمه

اتحادیه اروپا نمونه‌ای از همکاری منطقه‌ای است. در این چهارچوب، این اتحادیه همواره چشم‌به‌راه ایجاد روابط همکاری با کشورهای منطقه بوده است. سیاست‌گذاران اروپایی، به‌ویژه پس از پایان جنگ سرد، با کاهش تنش شدید بین دو ابرقدرت، در موقعیتی انعطاف‌پذیرتر و آزادتر برای آغاز روابط همکاری با کشورهای همسایه قرار گرفتند. فضای سیاسی جدید بعد از جنگ سرد، باعث تقویت همکاری‌های منطقه‌ای در اروپا شد. در این فضا، رهبران اروپایی در بیانیه جمع‌بندی اجلاس سران در سال ۱۹۹۲ لیسبون، با اذعان به آن، تأکید کردند «شورای اروپا معتقد است که تغییرات گسترده در صحنه بین‌المللی، به ایجاد جوی جدید کمک کرده است که فرصت‌های مساعد برای احیای گفت‌وگوی سازنده با هدف ارتقای توسعه مبتنی بر همبستگی، منافع متقابل و مسئولیت‌های مشترک را فراهم آورده است (Tinas & ÇITAK, 2016: 851).

در این فضا، با توجه به اینکه مجاورت جغرافیایی، فرصت‌ها و چالش‌هایی را هم برای اتحادیه اروپا و هم برای همسایگان آن ایجاد می‌کرد، در بیانیه سال ۱۹۹۵ بارسلونا، اتحادیه اروپا و شرکای مدیریتانه‌ای دریافتند که نزدیکی جغرافیایی، ارزش

توسعه یک سیاست جامع همکاری نزدیک را افزایش داده است. در این بیانیه به طور مشخص تر تصریح شده است که مجاورت جغرافیایی و وجود پیوندهای تاریخی و فرهنگی بین همسایگان، اهمیت مجموعه‌ای از مسائل بین اتحادیه اروپا و همسایگان را افزایش می‌داد.

اتحادیه اروپا و همسایگان، منافع متقابلی در همکاری دوجانبه و منطقه‌ای داشتند تا اطمینان حاصل کنند که سیاست‌های مهاجرتی، رویه‌های گمرکی و کنترل‌های مرزی آن‌ها مانع یا عامل به تأخیر انداختن افراد یا کالاها برای عبور از مرزها برای مقاصد قانونی نمی‌شود. همچنین ایجاد زیرساخت‌های مشترک، مدیریت کارآمد مرزها و شکل‌گیری شبکه‌های حمل و نقل و انرژی و مخابرات به هم پیوسته برای گسترش تجارت و سرمایه‌گذاری متقابل بین همسایگان، از ضرورت بیشتری برخوردار می‌شدند. پیوندهای فرهنگی فرامرزی، به ویژه بین افراد با قرابت‌های قومی/فرهنگی یکسان، در زمینه نزدیکی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند.

به همین ترتیب، تهدیدات برای امنیت متقابل، چه از بُعد فرامرزی خطرات زیست‌محیطی، بیماری‌های واگیر، مهاجرت غیرقانونی، قاچاق، جنایات سازمان‌یافته یا شبکه‌های تروریستی، به رویکردهای مشترک نیاز دارند تا به طور جامع مورد توجه قرار گیرند (European Commission, 2003: 6). در پرتو این شرایط، پس از دور پنجم گسترش اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۴، که مرزهای خارجی آن به شدت تغییر کرد، ناگهان طیفی از افراد فقیرتر از نظر اقتصادی و کشورهای کمتر باثبات از نظر سیاسی، با اتحادیه اروپا هم‌مرز شدند. در پاسخ به این شرایط متغیر، نیاز به ایجاد یک سیاست منسجم در قبال کشورهای همسایه اتحادیه اروپا احساس شد (Wesselink & Boschma, 2012: 1).

با توجه به روندی که از زمان تبدیل جامعه اروپا به اتحادیه اروپا و براساس پیمان ماستریخت در سال ۱۹۹۳ تا زمان شکل‌گیری سیاست همسایگی اروپا به‌عنوان یک سیاست رسمی اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۴ ظهور کرد، این مقاله درصدد پاسخ‌گویی به این پرسش است که سیاست همسایگی اروپا بر کدام مبانی استوار است و چه اهدافی را دنبال می‌کند و از کارکردهای سیاست همسایگی اروپا چه درس‌هایی را می‌توان برای طراحی و اجرای سیاست همسایگی ایران آموخت؟

در این چهارچوب، مقاله ابتدا نگاهی دارد به تاریخچه شکل‌گیری و تحول سیاست

همسایگی اروپا، سپس مبانی شکل‌گیری این سیاست را تبیین خواهد کرد. در قسمت بعد، ضمن تبیین اهداف سیاست همسایگی اروپا، پیشران‌های آن تجزیه و تحلیل خواهد شد. همچنین در یک بخش نیز سیاست همسایگی اروپا مورد ارزیابی و نقادی قرار خواهد گرفت. در پایان نیز ضمن نتیجه‌گیری، درس‌هایی که سیاست همسایگی اروپا می‌تواند فراروی طراحان، سیاست‌گذاران و معجریان سیاست همسایگی ایران قرار دهد، در چهارچوب توصیه‌های سیاستی بیان خواهد شد.

## تاریخچه سیاست همسایگی

سیاست همسایگی اروپا در سال ۲۰۰۴ و با هدف جلوگیری از ظهور خط‌های جداکننده جدید بین اتحادیه اروپای گسترش‌یافته با همسایگانش و به منظور تقویت رفاه و ثبات و امنیت اروپا و همسایگانش ایجاد شد. قبل از تأسیس سیاست همسایگی اروپا، اتحادیه اروپا موافقت‌نامه‌های دوجانبه گسترده‌ای را در قالب «موافقت‌نامه‌های هم‌پوندی»<sup>۱</sup> با بسیاری از کشورهای همسایه جنوبی خود و موافقت‌نامه‌های مشارکت و همکاری<sup>۲</sup> با بسیاری از همسایگان شرقی خود منعقد کرده بود که بعداً در سیاست همسایگی اروپا گنجانده شد. سیاست همسایگی اروپا اگرچه از سال ۲۰۰۴ و به‌عنوان سیاست رسمی این اتحادیه مورد تصویب قرار گرفت، بسترهای آن از ابتدای دهه ۱۹۹۰، به‌ویژه از طریق فرایند بارسلون<sup>۳</sup> و ابتکار مدیترانه‌ای<sup>۴</sup> هموار شده بود. آغاز دهه ۱۹۹۰ و به‌تبع، پایان سیستم دوقطبی جنگ سرد، زمینه احیای روابط اروپا با همسایگان جنوب و شرق مدیترانه را فراهم نمود. اعلامیه بارسلون<sup>۵</sup> در روزهای ۲۸ و ۲۹ نوامبر سال ۱۹۹۵ سنگ‌بنای روابط اروپا با مدیترانه محسوب می‌شود. این اجلاس در بارسلون اسپانیا برگزار شد و ۱۵ عضو آن زمان اتحادیه اروپا به‌همراه ۱۰ کشور جنوب و شرق مدیترانه، شامل مغرب، الجزایر، تونس، مصر، رژیم صهیونیستی، فلسطین، اردن، لبنان، سوریه و ترکیه، آن را امضا کردند که به آن «مشارکت اروپا مدیترانه‌ای»<sup>۶</sup> و «ابتکار مدیترانه‌ای» نیز می‌گویند که امروزه شامل ۲۷ عضو اتحادیه اروپا و ۱۷ عضو

1. Association Agreements (AAs).
2. Partnership and Cooperation Agreements (PCAs).
3. Barcelona Process.
4. Mediterranean Initiative.
5. Barcelona Declaration.
6. Euro-Mediterranean Partnership (Euromed).

مدیترانه‌ای، یعنی آلبانی، لیبی، بوسنی، کرواسی، موناکو، موریتانی و مونتنگرو و اتحادیهٔ عرب به‌عنوان عضو ناظر است (www.eeas.europa.eu).

تغییر تصور از اروپا در میان نخبگان و رهبران سیاسی اروپا، لزوم اتخاذ یک سیاست خارجی مشترک نسبت به مدیترانه و نگاه امنیت‌محور، در کنار تأثیراتی که فقر و بی‌ثباتی سیاسی در مدیترانه بر کشورهای اروپا داشت، زمینه‌های داخلی این نگاه جدید در اروپا بود. پایان جنگ سرد و فارغ‌شدن اروپا از فشارهای نظام دوقطبی نیز باعث تعمیق و سرعت این پدیده شد (Sabbaghian, 2020:11). پس از این مباحث، یک سری اسناد، همچون نامهٔ مشترک خاویر سولانا (نمایندهٔ عالی وقت سیاست خارجی اتحادیهٔ اروپا) و کریس پتن (کمیسر روابط خارجی وقت اتحادیهٔ اروپا) در آگوست ۲۰۰۲ به شورا با نام «اروپای گسترده»<sup>۱</sup> و بیانیهٔ کمیسیون اروپا با نام «اروپای گسترده‌تر؛ چهارچوب جدیدی برای روابط با همسایگان شرقی و جنوبی ما»<sup>۲</sup> چهارچوب سیاست همسایگی اروپا شکل گرفت. این چهارچوب در نشست شورای امور عمومی و روابط خارجی<sup>۳</sup> در ژوئن ۲۰۰۳ تصویب شد و سند نهایی راهبرد سیاست همسایگی اروپا توسط کمیسیون تصویب شد (Miltner, 2011: 7-8).

## مبانی سیاست همسایگی اروپا

سیاست همسایگی اروپا بر مبنای گسترش حکمرانی اتحادیهٔ اروپا، به‌معنای سرایت هنجارها و ارزش‌های اتحادیه به کشورهای پیرامون برای تأمین منافع مختلف این اتحادیه شکل گرفته است. گسترش هنجارهای اتحادیهٔ اروپا به محیط پیرامونی، در واقع در دو شکل اروپایی‌سازی داخلی و اروپایی‌سازی خارجی نمود یافته است. اروپایی‌سازی داخلی در شکل عضویت کشورها در اتحادیهٔ اروپا و اروپایی‌سازی خارجی در شکل ادغام بدون عضویت، پیگیری شده است. مادهٔ ۴۹ معاهدهٔ اتحادیهٔ اروپا تصریح می‌کند که هر کشور اروپایی می‌تواند برای عضویت در اتحادیهٔ اروپا درخواست دهد. نامزدهای احتمالی باید معیارهای عضویت، همچون دموکراسی، حاکمیت قانون، حقوق بشر، احترام به اقلیت‌ها، اقتصاد بازار کارآمد و ظرفیت

1. Wider Europe.

2. 'Wider Europe – Neighbourhood: A new Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours

3. General Affairs and External Relations Council (GAERC)



مقابله با فشارهای رقابتی و توانایی برعهده گرفتن تعهدات عضویت (به معنای اعمال مؤثر قوانین و سیاست‌های اتحادیه اروپا) را داشته باشند. بدون شک، اروپایی سازی داخلی، از طریق گسترش اعضای این اتحادیه، موفق‌ترین ابزار سیاست خارجی اتحادیه بوده است.

باین حال، این سیاست همیشه عملی نبوده است؛ چراکه به عنوان مثال، الحاق برای شرکای مدیترانه‌ای غیراروپایی منتفی است. در واقع، هر تصمیمی در مورد گسترش بیشتر اتحادیه اروپا با بحث محدودیت‌های جغرافیایی نهایی اتحادیه پیوند خورده است و اینجاست که سیاست همسایگی اروپا موضوعیت یافته است. در این چهارچوب، هدف سیاست همسایگی ارائه چهارچوبی برای توسعه روابط کشورهای است که در میان مدت چشم انداز عضویت یا حضور در نهادهای اتحادیه برای آن‌ها مهیا نیست. بنابراین، اتحادیه اروپا سعی کرده است پاسخ به مسائل عملی ناشی از مجاورت و همسایگی را جدا از مسئله الحاق به اتحادیه دنبال کند (European Commission, 2003: 5).

آنچه اتحادیه اروپا را بر آن داشته است که توجه خود را به شکل‌گیری سیاست همسایگی معطوف کند، مجموعه‌ای از عوامل بین‌المللی و شرایط پیرامونی این اتحادیه بوده است. سیاست همسایگی اتحادیه اروپا تحت تأثیر چند عامل شکل گرفت:

نخست، فروپاشی فرایند صلح غرب آسیا که به یک انتفاضه جدید منجر شد و روابط اسرائیل و فلسطینی‌ها و اعراب را بدتر کرد. این تحولات همراه با حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ که ابتدا موجب شد دولت جورج دبلیو بوش اعلام جنگ علیه ترور را اعلام کند و بعداً در سال ۲۰۰۱ به افغانستان و در سال ۲۰۰۴ به عراق تهاجم نظامی کند که محیط ژئواستراتژیک در همسایگی اتحادیه اروپا را دگرگون کرد.

دوم، در نتیجه موج جدید گسترش اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۴، مرزهای خارجی این اتحادیه تغییر کرد و چالش‌های امنیتی جدیدی برای «خارج نزدیک» اروپا ظاهر شد.

سوم، نتایج شراکت اروپا مدیترانه‌ای که در سال ۱۹۹۵ شکل گرفته بود، ناراضی‌کننده بود. به ویژه اینکه سیاست مشترک خارجی و امنیتی متزلزل اتحادیه اروپا در آن زمان، همراه با دیدگاه‌ها و اولویت‌های منازعه‌آمیز کشورهای عضو اتحادیه اروپا، تأثیر منفی بر موضوعات مرتبط با امنیت منطقه‌ها داشت. به علاوه، کمک مشارکت اروپایی مدیترانه‌ای بر گفت‌وگوهای بین‌فرهنگی، مانع از افزایش

اسلام‌هراسی در اروپا نشد و تلاش‌ها برای ترغیب اصلاح سیاسی و اقتصادی کشورهای منطقه‌ی منافع‌ناپذیر را در پی نداشت (Sabbaghian, 2020:13) سیاست همسایگی اروپا، در واقع، استراتژی‌ای است که اتحادیه‌ی اروپا برای سهم‌کردن منافع‌های گسترش با کشورهای همسایه و برای اداره‌ی مشترک چالش‌های منتج از فضای بعد از گسترش شکل داده است. این سیاست مدلی شده برای رویکرد سیاست‌های موجود اتحادیه‌ی اروپا نسبت به کشورهای غیرعضو این اتحادیه. این سیاست از این جهت سیاست جدیدی تلقی می‌شود که هدفش ترکیب رویکردهای سنتی با ثبات‌سازی و ادغام اتحادیه نسبت به همسایگی است. از یک طرف، این سیاستی است برای ترویج ثبات و امنیت و شکوفایی و برای مرزهای اتحادیه توسط ابزارهای همکاری منطقه‌ای و از طرف دیگر، همکاری ارجح‌تری را برای همسایگان جدید و قدیم، در ازای تعهداتشان برای ارزش‌های مشترک پیشنهاد می‌دهد. با تلقی همسایگان به‌عنوان حلقه‌ای از دوستان، به‌جای کشورهای جهان سوم، سیاست همسایگی به‌دنبال افزایش حضور استراتژیک اتحادیه‌ی گسترده در اروپای گسترده و برای آن است. بنابراین، سیاست همسایگی به‌عنوان جدیدترین ابزار سیاسی خارجی، یک نمونه‌ی آزمایشی برای اجرای یک سیاست امنیتی و خارجی جامع و مؤثر نسبت به همسایگان در حال تغییر باقی می‌ماند و تأثیرهای مهمی بر بازیگران بین‌المللی اتحادیه خواهد داشت (Kahraman, 2005: 1).

### اهداف سیاست همسایگی اروپا

هدف سیاست همسایگی از زمان راه‌اندازی آن در سال ۲۰۰۴، تقویت ارتباطات سیاسی و اقتصادی بین اتحادیه‌ی اروپا و کشورهای هدف این سیاست بوده است. این امر شامل تقویت روابط قراردادی از طریق موافقت‌نامه‌های همکاری و برنامه‌های اقدام، با هدف حمایت از اصلاحات کشورهای مشمول سیاست همسایگی بوده است. دستیابی به اهداف برنامه‌ی اقدام توسط شرکای سیاست همسایگی اروپا، برای اتحادیه‌ی اروپا نیز مفید تلقی می‌شود. توسعه‌ی اقتصادی بهتر، تجارت با اتحادیه‌ی اروپا را افزایش می‌دهد و ایجاد شغل در کشورهای مبدأ، جریان مهاجران غیرقانونی را کاهش می‌دهد و رژیم‌های سیاسی با ثبات، امنیت را در منطقه تضمین می‌کنند (Kahanec, 2012: 38).

در دور پنجم گسترش اتحادیه اروپا، ۱۰ کشور در سال ۲۰۰۴ و در دور ششم گسترش نیز ۲ کشور در سال ۲۰۰۷ به اتحادیه اروپا پیوستند. این امر مرزهای اتحادیه اروپا را به شدت به سمت شرق و جنوب تغییر داد و مرزهای خارجی جدیدی را در مناطقی ایجاد کرد که ثبات و رفاه کمتری دارند. در آماده‌سازی برای این تغییر، کمیسیون اروپا در سال ۲۰۰۳ اطلاعیه‌ای با عنوان «همسایگی اروپای وسیع‌تر، چهارچوبی جدید برای روابط با همسایگان شرقی و جنوبی ما»<sup>۱</sup> تهیه کرد. در این ارتباط، آن‌ها پیشنهادی را برای متحد کردن طیف گسترده سیاست‌های اتحادیه اروپا در قبال کشورهای همسایه خود اعلام کردند.

هدف این سیاست واحد جدید، ایجاد حلقه‌ای از کشورهای دوست و باثبات و مرفه در اطراف اتحادیه اروپا به منظور تضمین ثبات در امتداد مرزهای خارجی اتحادیه اروپا بود. این هدف با اهداف گسترده‌تر استراتژی امنیت اروپا، که تلاش می‌کند با تقویت ثبات در همسایگی خود و در سراسر جهان، به اروپای امن دست یابد، هماهنگ است. سیاست جدید، چشم‌انداز الحاق را برای این کشورها ارائه نمی‌دهد. با این حال، این سیاست همکاری سیاسی نزدیک، یکپارچگی اقتصادی نزدیک و در نهایت، دسترسی به بازار یکپارچه را به عنوان پاداشی برای هم‌گرایی به سمت اتحادیه اروپا ترویج می‌کند. همچنین سیاست همسایگی علاوه بر مقررات اقتصادی و توسعه بر زمینه‌های امنیت مرزی، جلوگیری از مهاجرت غیرقانونی، بهبود حقوق بشر و تلاش‌های گسترده برای دموکراسی در کشورهای همسایه تأکید کرده است (Wesselink & Boschma, 2012: 6).

سیاست همسایگی تلاش می‌کند چهارچوب سیاستی گسترده و یکپارچه‌ای باشد و تقریباً همه موضوعاتی که کشورها می‌توانند در آن با اتحادیه اروپا همکاری کنند را در بر می‌گیرد. برخی دیگر از ابزارهای سیاست همسایگی با موضوعات خاص، مانند ابزار همکاری هسته‌ای و ایمنی، سروکار دارد. از نظر عملی نیز بررسی تاریخچه و ساختار و سیاست اجرا شده سیاست همسایگی اروپا، همکاری در تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی، مهاجرت نیروی کار، نوآوری، تحقیق و آموزش و توسعه و همکاری نهادی و فرهنگی را نشان می‌دهد. اگرچه تمرکز اصلی سیاست همسایگی بر اصلاحات تجاری و اقتصادی متمرکز است، سیاست‌های مهاجرت

1. The Wider Europe Neighbourhood, A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.

اصلاحات نهادی و همکاری در تحقیقات و آموزش عالی نیز بخش مهمی از سیاست همسایگی اروپا هستند. همه این عناصر به منظور کمک به هدف نهایی ایجاد حلقه‌ای از کشورهای باثبات و دوست و برخوردار از رفاه در سراسر مرزهای اتحادیه اروپاست (Wesselink & Boschma, 2012: 7).

در واقع، کمیسیون اروپا دو هدف کلی را برای توسعه روابط نزدیک‌تر و منسجم‌تر با همسایگان اتحادیه اروپا در میان مدت و بلندمدت تعیین می‌کند: همکاری با شرکا برای روابط عمیق‌تر اقتصادی و سیاسی و فرهنگی و تثبیت روابط ترجیحی در چهارچوبی متفاوت. کمیسیون همچنین مسئولیت‌هایی را به دو طرف می‌دهد تا رابطه دو سویه پرباری ایجاد کنند. اتحادیه اروپا صریحاً تأیید می‌کند که پیشرفت اصلاحات سیاسی و اقتصادی انجام‌شده توسط کشور شریک، برای پیشرفت روابط ضروری است. این امر اصل اساسی سیاستی به نام «مشروط‌سازی» را تشکیل می‌دهد.

اتحادیه اروپا مزایای یکپارچگی اقتصادی نزدیک‌تر و همکاری سیاسی عمیق‌تر را در ازای عملکرد کشور شریک و نشان‌دادن پیشرفت ملموس آن‌ها در توجه به ارزش‌های مشترک و اجرای مؤثر اصلاحات سیاسی و نهادی و حتی هم‌سویی قوانین و مقررات آن‌ها با قوانین و مقررات اتحادیه اروپا را ارائه می‌کند. در واقع، می‌توان گفت که اتحادیه اروپا در قالب سیاست همسایگی اروپا همه چیز را به جز عضویت در نهادها ارائه می‌دهد که این امر، تفاوت این سیاست را با سیاست گسترش نشان می‌دهد (Tinas & ÇITAK, 2016: 853-854).

طیف مشوق‌های سیاست همسایگی را که در ازای نزدیک‌شدن همسایگان به استانداردها و ارزش‌های اتحادیه اروپا ارائه می‌شود، می‌توان در سه مورد خلاصه کرد: پول و بازار و تحرک<sup>۱</sup>، اولین مورد کمک مالی است که برای اجرای اصلاحات تخصیص داده می‌شود. کمیسیون اروپا از طریق کمک‌های مالی حمایت می‌کند و بانک سرمایه‌گذاری اروپا<sup>۲</sup> و بانک اروپایی «بازسازی و توسعه»<sup>۳</sup> وام‌های خاصی را به شرکا ارائه می‌دهد. دوم، اتحادیه اروپا در بلندمدت، با حذف موانع تعرفه‌ای و گمرکی، دسترسی ممتازی به برخی از بخش‌های بازارهای خود ارائه می‌دهد که این امر نشان‌دهنده پتانسیل‌های اقتصادی بیشتر در بلندمدت است. امتیاز نهایی در این

1. Money, Markets, and Mobility.

2. the European Investment Bank (EIB).

3. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).

زمینه، امضای توافق نامه تجارت آزاد عمیق و جامع<sup>۱</sup> است که بازار داخلی اتحادیه اروپا را به روی شریک باز می کند. البته تحقق این امر نیازمند تلاش های فراوان از نظر هماهنگی قانونی و فنی با هنجارها و استانداردهای<sup>۲</sup> اتحادیه اروپاست. دسته سوم مشوقها به تحرک مردم مربوط می شود و به اتخاذ گام های افزایشی به سمت آزادسازی ویزا مربوط می شود. اگرچه هنوز هیچ یک از کشورهای هدف سیاست همسایگی اروپا به مرحله رژیم های بدون روادید نرسیده اند، چندین موافقت نامه دوجانبه برای تسهیل مراحل اعطای روادید با کشورهای همسایه اتحادیه اروپا امضا شده است؛ به طوری که به عنوان نمونه، در سال ۲۰۱۲ تعداد ۳ میلیون و ۲۰۰ هزار ویزای شینگن برای شهروندان کشورهای همسایه اتحادیه اروپا صادر شده است (Cadier, 2013).

جدول شماره ۲: اهداف سیاست همسایگی اروپا (Miltner, 2011: 12)

ثبات	امنیت
<ul style="list-style-type: none"> <li>• کمک های تقویت شده، متناسب با نیازها (همکاری منطقه ای)</li> <li>• منابع مالی جدید</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تشدید همکاری برای پیشگیری و مبارزه با تهدیدات امنیتی مشترک</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• مشارکت سیاسی گسترده تر اتحادیه اروپا در پیشگیری از درگیری و مدیریت بحران</li> </ul>	
<b>رفاه</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• گسترش بازار داخلی و ساختارهای نظارتی</li> <li>• روابط تجاری ترجیحی و باز شدن بازار</li> <li>• ابزارهای جدید برای ترویج و حمایت از سرمایه گذاری</li> <li>• پشتیبانی از ادغام در سیستم تجارت جهانی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• چشم انداز مهاجرت و جابه جایی قانونی افراد</li> <li>• تلاش بیشتر برای ارتقای حقوق بشر، همکاری فرهنگی بیشتر و افزایش درک متقابل</li> <li>• ادغام در شبکه های حمل و نقل، انرژی و مخابرات و منطقه تحقیقات اروپایی</li> </ul>

1. Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTA).
2. acquis communautaire.

اگر بخواهیم اهداف سیاست همسایگی اروپا را خلاصه کنیم، باید گفت که هدف سیاست همسایگی اروپا، ترویج تحرک بین اتحادیه اروپا و همسایگان آن از طریق بهبود دسترسی به بازارهای کار، امکانات سرمایه‌گذاری و تشدید تبادلات حرفه‌ای و آموزشی و فرهنگی است. میزان دستیابی به این اهداف در همه کشورهای مشمول سیاست یکسان نیست و کشور به کشور متفاوت است.

## پیش‌ان‌های سیاست همسایگی اروپا

سیاست همسایگی اروپا مجموعه‌ای از ابزارهای دوجانبه، چندجانبه و ابتکارهای منطقه‌ای است. اقدامات دوجانبه شامل برنامه‌های اقدام فردی است که براساس آن، هر کشور باید اصلاحات مربوط را اجرا کند، درحالی‌که اتحادیه اروپا حمایت فنی و سیاسی و مالی را ارائه می‌کند. در راستای برقراری ثبات و امنیت در مرزها، مهم‌ترین ابزار اتحادیه مجموعه‌ای از اصلاحات سیاسی و اقتصادی منطبق با ارزش‌های اروپایی، شامل توسعه دموکراسی، احترام به حقوق بشر، حکومت قانون، حکمرانی خوب (مطابق با شاخصه‌های اروپا)، به‌کاربردن اصول اقتصاد بازار و توسعه پایدار است که باید کشورهای همسایه اجرا کنند. کشورهای همسایه در عوض تعهد به اصلاحات فوق، از حق شراکت ممتاز با اتحادیه اروپا برخوردار می‌شوند و می‌توانند در چهارچوب این سیاست، از امتیازهای مختلفی همچون اولویت در مناسبات اقتصادی و تجاری بهره‌مند شوند. در واقع، این سیاست به همسایگان اتحادیه به‌عنوان حلقه‌ای از دوستان می‌نگرد تا کشورهای ثالث ([www.enpi-info.eu](http://www.enpi-info.eu)).

نکته مهم در این زمینه، این است که اتحادیه از طریق این سیاست به دنبال نوعی حضور راهبردی در ورای مرزها و صدور ارزش‌هایش به سراسر اروپا و حتی فراتر از مرزهایش است که می‌توان آن را یک راهبرد «اروپایی‌سازی کشورهای همسایه، بدون الحاق به اتحادیه»<sup>۱</sup> دانست. در واقع، کشورهای مشمول این سیاست، بدون آنکه به عضویت اتحادیه اروپا درآیند، از یک سو مجری اصلاحات موردنظر اتحادیه اروپا و از سوی دیگر، از روابط نزدیک با آن برخوردار می‌شوند و می‌توانند در چهارچوب این سیاست، از موافقت‌نامه و امتیازات مختلفی همچون اولویت در مناسبات اقتصادی و تجاری بهره‌مند شوند (Sabbaghian, 2020:14).

---

1. Europeanization Without Accession.

محدوده اجرایی سیاست همسایگی اتحادیه اروپا، کشورهایی را در بر می‌گیرد که یا در همسایگی اتحادیه اروپا قرار دارند یا در آینده و در ادامه فرایند گسترش، به عضویت اتحادیه در خواهند آمد. این سیاست در حال حاضر در شرق اروپا، کشورهای اوکراین، بلاروس، مولداوی، ارمنستان، آذربایجان و گرجستان و در جنوب نیز کشورهای مغرب، الجزایر، تونس، مصر، لیبی، لبنان، فلسطین، سوریه، اردن و رژیم صهیونیستی را در بر می‌گیرد. اگرچه روسیه نیز همسایه اروپاست، روابط اتحادیه با آن بیشتر از طریق مشارکت راهبردی پیش برده می‌شود تا سیاست همسایگی. سیاست همسایگی اتحادیه اروپا از طریق انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه و در چهارچوب قراردادهای همکاری و مشارکت میان اتحادیه اروپا و کشورهای هدف اجرا می‌شود (<http://www.enpi-info.eu>).

پایه سیاست همسایگی اروپا بر گسترش رژیم حکمرانی اتحادیه اروپا، شامل هنجارها و استانداردها و ارزش‌ها، به فراتر از مرزهای سیاسی اتحادیه است. این سیاست، گستره وسیعی از هدف‌ها، مانند حقوق بشر، دموکراتیک‌سازی، رفاه و حمایت از حکمرانی خوب را شامل می‌شود. در مقابل اجرای اصلاحات، کشورهای عضو از پاداش تعمیق هم‌گرایی اقتصادی و سیاسی با اتحادیه اروپا بهره‌مند می‌شوند. سیاست همسایگی اروپا ترکیبی از سیاست داخلی، خارجی و عملی گسترش است (Niknami, 2021:702).

از ابتکارات منطقه‌ای سیاست همسایگی، می‌توان به ابتکار مشارکت شرقی و اتحادیه مدیترانه‌ای اشاره کرد. ابتکار مشارکت شرقی که در سال ۲۰۰۹ راه‌اندازی شد که شامل کشورهای ارمنستان، جمهوری آذربایجان، بلاروس، گرجستان، مولداوی و اوکراین می‌شود. مشارکت شرقی به‌عنوان یک سیاست همکاری منطقه‌ای تقویت شده با در نظر گرفتن پیشرفت‌های حاصل از سیاست همسایگی و حفظ اصول آن راه‌اندازی شد. مشارکت شرقی ویژگی‌های منطقه‌ای را هدف قرار می‌دهد و زمینه‌های همکاری دوجانبه را گسترش می‌دهد. همچنین یکی دیگر از ابتکارات منطقه‌ای سیاست همسایگی اروپا «اتحادیه مدیترانه‌ای» است. اتحادیه برای مشارکت مدیترانه‌ای به‌عنوان ادامه روند بارسلونا در سال ۲۰۰۸ راه‌اندازی شد و کشورهای همسایه جنوبی اتحادیه اروپا شامل الجزایر، مصر، اسرائیل، اردن، لبنان، موریتانی، مراکش، تشکیلات خودگردان فلسطین، جمهوری عربی سوریه و تونس می‌شود. همچنین «سینرژی دریای سیاه» نیز در ۲۰۰۸

و برای تکمیل سیاست همسایگی و ارائه تمرکز منطقه‌ای بهتر بر منطقه دریای سیاه راه‌اندازی شد (Kahanec, 2012: 85).

سیاست همسایگی توسط ابزار اصلی تأمین مالی-ابزار همسایگی و مشارکت اروپا تأمین می‌شود. این ابزار از سال ۲۰۰۷ شروع به کار کرده است و منبع اصلی تأمین مالی شرکای سیاست همسایگی است. طی سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۳، اتحادیه اروپا مبلغ ۱۲ میلیارد یورو در چهارچوب این ابزار به اجرای برنامه‌های سیاست همسایگی به کشورهای هدف سیاست همسایگی اختصاص داده است. از سال ۲۰۱۴، ابزار همسایگی اروپا جایگزین ابزار قبلی شد.<sup>۲</sup> بودجه اختصاص یافته برای کمک به همسایگان در چهارچوب این ابزار، حدود ۱۵ میلیارد یورو بود که طی سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۲۰ هزینه شده است.

در چهارچوب این ابزارها، سه نوع سازوکار «حمایت فنی و مالی»، «وعده افزایش روابط» و «تسهیلات سرمایه‌گذاری»، محرک‌های اصلی برای پیشبرد سیاست همسایگی بوده‌اند (Wesselink & Boschma, 2012: 11). با وجود این و صرف نظر از جغرافیای بحث برانگیز و نهایی سیاست همسایگی اروپا، ۲۷ کشور عضو توافق کرده‌اند که پیشنهاد‌های خود را به کشورهای سیاست همسایگی اروپا در ۷ نقطه اقدام بهبود بخشند:

- افزایش تجارت، سرمایه‌گذاری و یکپارچگی اقتصادی؛

- تسهیل تحرک و مهاجرت؛

- ترویج مبادلات «مردم به مردم»؛

- ایجاد یک بُعد موضوعی برای سیاست همسایگی اروپا؛

- تقویت همکاری‌های سیاسی؛

- تقویت همکاری‌های منطقه‌ای؛

- تقویت همکاری‌های مالی (Lippert, 2007: 184).

سیاست همسایگی مجموعه‌ای از فرصت‌ها را نیز از طریق سیاست‌های بخشی به همسایگان اتحادیه اروپا ارائه می‌کند. این فرصت‌ها شامل طیف گسترده‌ای از مسائل، همچون اشتغال و سیاست اجتماعی، سیاست صنعتی و رقابتی، سیاست کشاورزی و توسعه روستایی، شیلات، تغییرات آب‌وهوایی و محیط‌زیست، امنیت

1. The European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI).

2. European Neighbourhood Instrument (ENI).



انرژی، حمل و نقل، سیاست یکپارچه دریایی، جامعه اطلاعاتی تحقیقات و نوآوری و نیز بهداشت، آموزش و فرهنگ و جوانان است. همچنین گسترش همکاری در زمینه سیاست‌های بخشی در بازسای سیاست همسایگی در قالب همکاری‌های دوجانبه یا ابتکارهای چندجانبه سیاست همسایگی، همچون ابتکار مشارکت شرقی<sup>۱</sup> و اتحادیه مدیترانه‌ای<sup>۲</sup> نیز مورد توجه قرار گرفته است. این همکاری‌ها، به‌ویژه در حوزه آموزش، از طریق برنامه‌هایی همچون «اراسموس موندوس»<sup>۳</sup>، «تمپوس»<sup>۴</sup> و «اقدامات ماری کوری»<sup>۵</sup> انجام می‌شود (European Commission, 2013: 12).

## نقد سیاست همسایگی اروپا

مهم‌ترین نقص سیاست همسایگی اروپا این است که به‌منظور اجرای اصلاحات مطابق با هنجارهای اتحادیه اروپا، انگیزه‌های قوی به همسایگان ارائه نمی‌دهد. سیاست همسایگی اروپا شباهت‌های زیادی با سیاست گسترش اتحادیه اروپا دارد؛ اما صرفاً یک نسخه تاریک از گسترش است. مهم‌ترین عنصر گسترش، هدف الحاق، در سیاست همسایگی غایب است. وجه مشترک اصلی گسترش ارزش‌های اتحادیه اروپا و هنجارها، از طریق شرطی شدن روابط کشورهای نامزد با اتحادیه اروپا با موفقیت آن‌ها در اتخاذ سیستم داخلی اتحادیه اروپا تعیین می‌شود. منطبق مشابه، اگرچه در شکل ضعیف‌تر است، در سیاست همسایگی اروپا نیز ذاتی است. در حالی که مشروط‌سازی برای کشورهای که امکان عضویتشان فراهم بوده، مؤثر بوده است، هیچ مدرکی دال بر مشروط‌سازی مؤثر در سایر روابط خارجی اتحادیه اروپا وجود ندارد. سیاست همسایگی اروپا «هویج» را ارائه نمی‌دهد که این مکانیسم را کار کند (Kasekamp & Mälksoo, 2006: 42). گنجاندن اصل مشروط‌سازی در سیاست‌های توسعه و گسترش جامعه اروپا/اتحادیه اروپا در پایان دهه ۱۹۸۰ و در طول دهه ۱۹۹۰ مورد توجه قرار گرفته است. این اصل بعداً در سیاست همسایگی اروپا نیز مبنای عمل بوده است. جامعه اروپا با نداشتن قدرت سخت‌نظامی تا سال ۱۹۹۲ یک سیاست خارجی عمدتاً مبتنی بر عناصر قدرت

1. The Eastern Partnership (EAP).
2. Union for the Mediterranean (UFM).
3. like Erasmus Mundus.
4. Tempus.
5. Marie Curie Actions.

غیرنظامی، مانند اقتصاد و امور مالی را در چهارچوب روابط اقتصادی خارجی خود توسعه داد. پس از سال ۱۹۹۲، گفتمان‌های سیاسی به‌وضوح نقش محوری ارزش‌ها و هنجارهای اروپایی دموکراسی، حقوق بشر و حاکمیت قانون را در روابط خارجی اتحادیه اروپا بیان می‌کنند که به‌عنوان نماینده یک «قدرت هنجاری» جدید برای اتحادیه اروپا شناسایی شده است.

با توجه به گذشته نواستعماری برخی از کشورهای عضو آن (مانند فرانسه و بریتانیا و بلژیک)، اولین اشاره به حقوق بشر، بسیار دیر در گفتمان اتحادیه اروپا ظاهر شد. تغییرات در صحنه بین‌المللی در پایان دهه ۱۹۸۰، تعریف مشروط‌سازی و شرایط الحاق را که به‌عنوان معیارهای کپنهاگ شناخته می‌شود، توجیه کرد. شورای کپنهاگ (۱۹۹۳) بیان می‌کند که کشورهای متقاضی الحاق باید معیارهای تعیین‌شده را بپذیرند. بعداً معیارهای دیگری در شورای مادرید در سال ۱۹۹۵ اضافه شد؛ یعنی ظرفیت اداری و قضایی برای اجرای مقررات اتحادیه اروپا و طیف وسیعی از معاهدات، دستورالعمل‌ها، مقررات و همچنین رویه قضایی تعریف‌شده توسط دیوان دادگستری اروپا. معرفی مفهوم نهادسازی یا ظرفیت دولتی در سیاست همکاری اروپا را می‌توان به‌عنوان یک تغییر پارادایم شناسایی کرد (Tulmets, 2007: 57).

در مجموع، اهداف و رویکردهای سیاست همسایگی اروپا با چند چالش مواجه است: نخست، چشم‌انداز اروپایی و نیازهای کنونی ۱۶ کشور، متنوع و ناهمگون است. این مشاهدات نیازمند ابزارهای انعطاف‌پذیر، اما اقدامات منسجم است. درحالی‌که برای برخی از کشورهای اروپای شرقی، عضویت در سیاست همسایگی اروپا ممکن است در مقطعی به وضعیت نامزد برای عضویت در اتحادیه اروپا منجر شود، کشورهای همسایه جنوبی به دلایل جغرافیایی مستثنا هستند.

دوم، چالش‌هایی در مورد اصل مالکیت مشترک وجود دارد. از دیدگاه روش‌شناختی، ابزار شرطی‌سازی مورد استفاده اتحادیه اروپا برای سیاست همسایگی اروپا، مشابه رویکردی است که در گسترش شرق اروپا به‌کار گرفته شد. تا حدی، این موضوع به‌دلیل سیاست پرسنلی در کمیسیون اروپاست، جایی که از مدیرانی که قبلاً توسعه شرق را آماده کرده بودند، خواسته شد تا چهارچوب سیاست همسایگی اروپا را توسعه دهند. با این حال، استراتژی مشروط‌سازی مورد انتقاد و بررسی جامعه

دانشگاهی قرار گرفته است. اتحادیه اروپا در اینجا باید تعادلی بین تعیین اولویت‌ها و مذاکره مشترک آن‌ها با دولت‌ها پیدا کند تا به درکی مشترک در مورد اهداف و استراتژی‌ها دست یابد.

سوم، سیاست همسایگی اروپا یک «مشکل بازاریابی» در برابر شهروندان دارد. براساس آمارهای منتشرشده از سوی نهاد آماری اتحادیه اروپا،<sup>۱</sup> تنها ۱۸ درصد از شهروندان اتحادیه اروپا تاکنون نام «سیاست همسایگی اروپا» را شنیده‌اند و ۴۵ درصد حتی فکر می‌کنند که ارتقای اصلاحات در کشورها می‌تواند صلح و ثبات اتحادیه اروپا را به خطر بیندازد. با وجود این، کمک به کشورها، کمک به صلح و رفاه و در نتیجه، حصول اطمینان از تماس نزدیک با کشورهای همسایه اتحادیه اروپا، به‌طور کلی، به‌عنوان یک هدف ارزشمند تلقی می‌شود. برای کشورهای همسایه به‌طور شگفت‌انگیزی چنین نظرسنجی‌هایی وجود ندارد. هم از دیدگاه تخصصی و هم از دیدگاه علمی، بسیار جالب است که بینیم چگونه شهروندان کشورهای سیاست همسایگی اروپا به سؤالات مشابهی پاسخ می‌دهند و احتمالاً به درک بهتر از سیاست همسایگی اروپا در این کشورها کمک می‌کنند (Avery & Nasshoven, 2008: 14). علاوه بر این، یکی از چالش‌های فراروی سیاست همسایگی، مربوط به بحث اروپایی‌سازی بدون الحاق است. ساختارها و ابزارهای سیاست همسایگی اروپا عمدتاً از تجربیات سیاست گسترش این اتحادیه وام گرفته شده است که در آن، اتحادیه اروپا خواستار طیف کاملی از روند اصلاحات است. با این حال، در سیاست همسایگی، در حالی که بر اجرای طیف گسترده اصلاحات در کشورهای همسایه تأکید می‌شود، اما در عمل، امتیازاتی همچون امتیازاتی که در بحث عضویت مطرح است، ارائه نمی‌دهد. بنابراین، اتحادیه اروپا به‌عنوان یک قدرت هنجاری، فاقد ابزار اصلی در روابط خود با کشورهای منطقه است.

به‌عبارت‌دیگر، زمانی که چشم‌انداز عضویت وجود داشته باشد، اتحادیه اروپا برای روند اصلاحات در کشور شریک منسجم و اصرار بیشتری داشته است. با این حال، وقتی چشم‌انداز عضویت وجود ندارد، هویت اتحادیه اروپا در سیاست جهانی به‌عنوان مروج حقوق بشر و دموکراسی، با ناسازگاری‌ها، تناقض‌ها، عدم قطعیت‌ها و گمانه‌زنی‌ها درباره انگیزه‌های واقعی آن در هم آمیخته و مخدوش

1. Eurobarometer.

شده است. این همان چیزی است که از آن به عنوان «ضعف ساختاری» در سیاست همسایگی اروپا یاد می‌شود (Tinas & ÇITAK, 2016: 854). همچنین سیاست همسایگی اروپا از منظر رویکرد هنجاری این اتحادیه در سیاست خارجی نیز مورد انتقاد واقع شده است.

تلقی لیبرال از اتحادیه اروپا، به عنوان یک قدرت هنجاری، و انتساب آن به اتحادیه اروپا، به عنوان یک سیاست خارجی هنجاری مورد انتقاد دیگران و به ویژه نواقح‌گرایان قرار گرفته است. یکی از انتقادهای مطرح علیه دیدگاه لیبرال اتحادیه اروپا در چهارچوب سیاست همسایگی اروپا، این است که ایده تأثیر هنجاری اتحادیه اروپا با قدرت‌های استعماری قبلی اروپایی متفاوت نیست. در این رابطه، این سؤال مطرح است که آیا تعاریف اروپامحور از ارزش‌هایی که اتحادیه اروپا از آن‌ها حمایت می‌کند، مانند دموکراسی و حقوق بشر، می‌تواند در جهانی با تنوع فرهنگی نیز به کار رود؟

اتحادیه اروپا تأکید کرده است که سیاست همسایگی اروپا مبتنی بر ایده «ارزش‌های مشترک» است. با این حال، این فرض متکی بر این تصور است که اتحادیه اروپا و همسایگانش تعهد یکسانی به ارزش‌های دموکراسی، حقوق بشر، حاکمیت قانون و احترام به آزادی‌های اساسی دارند. این باور بی‌چون و چرا در «اشتراک ارزش‌های مشترک» مشکلاتی را در اجرا ایجاد می‌کند. علاوه بر این، این انتقاد وجود دارد که ترویج ارزش‌های به اصطلاح «مشترک»، تصویری از اتحادیه اروپا به عنوان «امپریالیستی نرم» از طریق یک رابطه نامتقارن ارائه می‌دهد که از خوانش یک‌طرفه هنجارها و ارزش‌ها، بدون درگیر کردن گیرنده حمایت می‌کند.

یک سؤال مرتبط این است که از چه نوع ابزارهایی می‌توان برای دستیابی به اهداف مورد نظر استفاده کرد. در واقع، از نظر اقدامات قهری، اتحادیه اروپا فاقد ابزار نظامی است که استفاده از آن در ارتقای حقوق بشر و دموکراسی مورد بحث باشد. جدا از اقدامات نظامی، اتحادیه اروپا ابزارهای دیپلماتیک و اقتصادی اجباری مختلفی، مانند تعلیق همکاری، تعلیق بودجه، تحریم‌های اقتصادی هدفمند و تحریم‌های تجاری را در اختیار دارد که همیشه به اهداف غیرنظامی منجر نمی‌شود. همچنین می‌توان آن را به عنوان معضلی بین تعامل، از یک سو و استفاده از اقدامات قهری برای ارتقای دموکراسی، حاکمیت قانون، احترام به حقوق

بشر و آزادی‌های اساسی در کشورهای همسایه از سوی دیگر مشاهده کرد که در ادبیات به‌عنوان تعادل شکننده بین استفاده از مشروط‌سازی منفی و مشروط‌سازی مثبت تلقی می‌شود (Tinas & ÇITAK, 2016:850-851).

## نتیجه‌گیری

بررسی‌های این مقاله نشان داد که اتحادیه اروپا در مقابله با چالش‌های ناشی از مجاورت جغرافیایی و وجود پیوندهای تاریخی و فرهنگی بین این اتحادیه و همسایگان، سیاست همسایگی اروپا را تدوین کرده است. سیاست همسایگی اروپا یک ابزار سیاست خارجی اتحادیه اروپاست که از طریق سیاست‌های عمدتاً دوجانبه یا ابتکارهای همکاری منطقه‌ای و چندجانبه، در پی ایجاد روابط با کشورهای همسایه جنوب و شرق مرزهای اتحادیه اروپاست. اتحادیه اروپا از طریق سیاست همسایگی اروپا، به‌عنوان یک سیاست مشترک بین کشورهای عضو، سعی کرده تا در چهارچوب مبانی و اهداف این اتحادیه و از طریق سازوکارهای تعیین‌شده، روابط این اتحادیه با کشورهایی را که با آن مرز جغرافیایی بلافاصله دارد، تنظیم کند.

سیاست همسایگی اروپا در سال ۲۰۰۴ با هدف جلوگیری از ظهور خط‌های جداکننده جدید بین اتحادیه اروپای گسترش‌یافته با همسایگانش و به‌منظور تقویت رفاه و ثبات و امنیت اروپا و همسایگانش ایجاد شد. اتحادیه اروپا برای پیشبرد سیاست همسایگی خود از ابزارهای مختلفی، همچون ابزار همسایگی و مشارکت اروپا و ابزار همسایگی اروپا بهره‌برده است و در چهارچوب این ابزارها، سه نوع سازوکار حمایت فنی و مالی، وعده افزایش روابط و تسهیلات سرمایه‌گذاری را به‌عنوان محرک‌های اصلی پیشبرد سیاست همسایگی، موردتوجه قرار داده است. همچنین بررسی‌ها نشان داد که سیاست همسایگی اروپا یک سیاست بسیار پیچیده است که متوجه گروه‌های نامگونی از کشورهای همسایه اتحادیه اروپا در شرق و جنوب است. به‌رغم اینکه سیاست همسایگی در یک چهارچوب کلان و یکسان مطرح شده است، این نامگونی کشورهای همسایه موجب شده تا اتحادیه اروپا در مرحله عمل به «اصل تمایز» متوسل شود؛ یعنی برنامه‌های عملی سیاست همسایگی برای هر کشور همسایه را براساس شرایط خاص آن کشور اجرا کند. همچنین در این چهارچوب، دو اصل مشروط‌سازی روابط با همسایگان در قبال مشروط‌سازی مثبت و مشروط‌سازی

منفی نیز مورد توجه قرار گرفته است.

## توصیه‌های سیاست‌گذاری برای سیاست‌گذاران ایران

از بررسی سیاست همسایگی اروپا به‌عنوان ابزار قدرتمند اتحادیه اروپا برای پیشبرد روابط این اتحادیه با کشورهای همسایه و تأمین منافع مختلف آن از این طریق، می‌توان درس‌هایی برای سیاست‌گذاران عرصه تدوین و اجرای سیاست همسایگی ایران برگرفت:

۱. سیاست همسایگی یک ابزار برای تأمین امنیت کشور از طریق تضمین امنیت و ثبات در کشورهای همسایه در طول مرزهای خارجی کشور و دارای اهمیت زیادی است.
۲. سیاست همسایگی یک رویکرد جدید در روابط با همسایگان است و بدیلی برای ژئوپلتیک‌های سنتی است.
۳. سیاست همسایگی یک سیاست پیچیده است و در تقاطع چند سیاست، همچون سیاست خارجی، سیاست امنیتی، سیاست تجاری و سیاست توسعه قرار دارد و در تدوین آن باید عناصری از هر یک از این سیاست‌ها وجود داشته باشد.
۴. سیاست همسایگی یک بازی بردبرد است و ضمن اینکه منافی را برای همسایگان ایجاد می‌کند، منافی بزرگی برای کشور در پی دارد؛ به‌عنوان نمونه، با افزایش رشد و توسعه اقتصادی در کشورهای همسایه، بازار برای محصولات کشور فراهم می‌شود یا با ایجاد اشتغال در کشورهای همسایه، جلو مهاجرت فزاینده غیرقانونی به کشور گرفته می‌شود.
۵. برای پیشبرد سیاست همسایگی باید مسیرهای مختلف دوجانبه و ابتکارهای منطقه‌ای چندجانبه مورد توجه قرار گیرد.
۶. توجه به اصل تمایز در سیاست همسایگی اروپا، نشان می‌دهد که در تدوین و اجرای سیاست همسایگی باید تفاوت‌های کشورهای همسایه با هم مورد توجه قرار گیرد و به شرایط خاص هر یک از کشورهای همسایه توجه شود.
۷. درس آخری که می‌توان از سیاست همسایگی اروپا برای سیاست همسایگی ایران گرفت، از بُعد انتقادی آن است: سیاست‌گذاران سیاست همسایگی در تدوین و پیشبرد سیاست همسایگی ایران، باید ذهنیت‌های کلیشه‌ای به‌دست آمده از سیاست‌گذاری‌های قبلی را کنار بگذارند و با رویکرد جدید، با واقع‌بینی و طبق شرایط جدید به تدوین و اجرای این سیاست پردازند.

## References

1. Amin, S. & El Kenz, A. (2005), *Europe and the Arab world: Patterns and prospects for the new relationship*, London: Zed Books Ltd.
2. Wesselink, E. & Boschma, R. (2012), “Overview of the European Neighbourhood Policy: Its History, Structure, and Implemented Policy Measures”, Utrecht: Utrecht University.
3. Avery , G. & Nasshoven, Y. (2008), “European Neighbourhood Policy: Challenges and Prospects”, Brussels: the Trans European Policy Studies Association.
4. Cadier, D. (2013), “Is the European Neighbourhood Policy a substitute for enlargement?”, London: LSE IDEAS.
5. European Commission (2003), “Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”. Brussels: European Commission.
6. European Commission (2013), “European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership”, Brussels: European Commission.
7. Kahanec, M. (2012), “Skilled Labor Flows: Lessons from the European Union”, Budapest: Central European University.
8. Kahraman, S. (2005), “The European Neighbourhood Policy: The European Union’s New Engagement Towards Wider Europe”, Center Of Strategic Research. Available at: <http://sam.gov.tr/pdf/perceptions/Volume-X/winter-2005/Sevilay-Kahraman.pdf>
9. Kasekamp, A. & Mälksoo, L. (2006), “The Estonian Foreign Policy Yearbook”, Tallinn: Eesti Välispoliitika Instituut.
10. Lippert, B. (2007), The EU neighbourhood policy: Profile, potential, perspective. *Intereconomics*, 42 (4), 180-187. doi:10.1007/s10272-007-0220-0

11. Miltner, P. (2011), “The Union for the Mediterranean and the Eastern Partnership: A Comparative Analysis”, Poland: College of Europe Natolin Campus.
12. Niknami, R. (2020). The Impact of “European Neighborhood Policy” on EU-Republic of Moldova Integration. *Central Eurasia Studies*, 13(2), 681-708. doi: 10.22059/jcep.2020.308093.449944. [In Persian].
13. Sabbaghian, A. (2020). Normative Power and Europeanization of the Islamic countries of the southern and eastern Mediterranean through the European Neighborhood Policy. *Political Studies of Islamic World*, 8(4), 1-22. doi: 10.30479/psiw.2020.11311.2606. [In Persian].
14. Tinas, M. & ÇİTAK, Z. (2016), “The European Union as a Normative Power and the European Neighbourhood”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18 (3).
15. Tulmets, E. (2007), “Policy adaptation from the enlargement to the neighbourhood policy : a way to improve the EU’s external capabilities?”, *Politique Européenne* (22).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی