

## تحلیل عملکرد سیاست همسایگی اتحادیه اروپا

مطالعه موردی: اوکراین

ناصر حکمت نژاد<sup>۱</sup>  
محمدعلی رضانی<sup>۲</sup>

### چکیده

از جمله مسائل مهمی که به گسترش اتحادیه اروپا و سیاست خارجی و امنیتی مشترک آن مربوط می شود، سیاست اتحادیه در خصوص کشورها و مناطق مجاور آن است. سیاست یادشده، از آغاز شکل گیری اتحادیه در دهه ۱۹۵۰ تاکنون، تحولات مختلفی را پشت سر گذاشته است. جدیدترین ابزار سیاست خارجی اتحادیه، در قبال همسایگان خود، سیاست همسایگی اتحادیه اروپا است که در نتیجه گسترش اتحادیه در سال ۲۰۰۵، به اجرا درآمد. این سیاست را باید در واقع محل تقاطع سیاست خارجی، امنیتی، توسعه ای و تجاری اتحادیه اروپا دانست که هدف اصلی آن، صدور هنجارهای اروپایی به آن سوی مرزها و تشکیل حلقه ای از دوستان است. مقاله حاضر می کوشد تا با کالبدشکافی سیاست همسایگی اتحادیه اروپا به بررسی کارایی این سیاست در راستای دستیابی به اهداف مورد نظر پردازد. بدین منظور، به عنوان نمونه، اجرای این سیاست در قبال اوکراین مورد بررسی قرار گرفت؛ نتایج نشان داد که اگرچه اقداماتی در راستای دستیابی به اهداف این سیاست، توسط اوکراین صورت گرفته است؛ اما در کل، این سیاست به دلیل ناسازگاری منافع و اهداف اتحادیه در این کشور، شکست سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه، یکی فرض کردن فرایند سیاست گسترش اتحادیه با سیاست همسایگی و نبود چشم انداز الحاق اوکراین به اتحادیه اروپا، نبود انگیزه های کافی، نبود حمایت از جامعه مدنی در این کشور، حمایت مالی اندک از سیاست همسایگی، رخداد بحران اقتصادی در منطقه یورو و در نهایت، مداخله روسیه، نتوانسته آن چنان که باید موفقیت آمیز باشد.

**واژگان کلیدی:** سیاست همسایگی اتحادیه اروپا، اروپایی شدن، برنامه اقدام، اوکراین.

<sup>۱</sup> - دانشجوی دکتری رشته مطالعات اروپا، دانشگاه تهران (نویسنده مسؤل): hekmatnejad@ut.ac.ir

<sup>۲</sup> - دانش آموخته کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشگاه تهران: ramezani\_ma@ut.ac.ir

## مقدمه

از جمله مسائل مهمی که اتحادیه اروپا با آن روبرو است و همزمان به گسترش اتحادیه و سیاست خارجی و امنیتی مشترک، مربوط می شود، سیاست اتحادیه اروپا در خصوص کشورها و مناطق مجاور اتحادیه است. سیاست یادشده، از آغاز شکل گیری اتحادیه در دهه ۱۹۵۰ تا کنون، تحولات مختلفی را پشت سر گذاشته است که می توان از طرح های «کنفدراسیون اروپا»<sup>۱</sup> ارائه شده توسط میتران<sup>۲</sup> برای هم گرایی بیشتر با کشورهای اروپای مرکزی و شرقی در سال ۱۹۹۰، به عنوان جایگزینی به جای الحاق آنها در کوتاه مدت، طرح ناحیه اقتصادی اروپایی<sup>۳</sup>، ایده ناحیه سیاسی اروپایی<sup>۴</sup>، طرح شراکت اروپا - مدیترانه<sup>۵</sup> و ... نام برد (Kahraman, 2005, pp. 6-9).

سیاست موسوم به همسایگی اتحادیه اروپا<sup>۶</sup> (ENP) در واقع، جدیدترین ابزار سیاست خارجی اتحادیه، در قبال همسایگان آن است که در نتیجه گسترش و توسعه اتحادیه در سال ۲۰۰۴، به اجرا درآمد. این سیاست را باید، محل تقاطع سیاست خارجی، امنیتی، توسعه ای و تجاری اتحادیه اروپا دانست (Lippert, 2007, p. 2). با قطعی شدن گسترش اتحادیه اروپا و افزایش اعضا از ۱۵ کشور به ۲۵ کشور و افزوده شدن تعدادی از کشورهای شرق و مرکز اروپا به اتحادیه، از سال ۲۰۰۳، سیاست همسایگی اتحادیه اروپا مطرح شد (توسط رئیس وقت کمیسیون اروپا رومانو پرودی) و در سال ۲۰۰۴ و در آستانه گسترش اتحادیه به اجرا درآمد (Attina, 2004, p.16).

یکی از مهم ترین کشورهایی که بعد از گسترش اعضای اتحادیه و پیوستن ده عضو جدید به آن در سال ۲۰۰۴، با اتحادیه اروپا هم مرز شد و در چهارچوب سیاست همسایگی اتحادیه اروپا قرا گرفت، کشور اوکراین بود. از آن زمان اوکراین به عنوان بزرگترین همسایه اروپایی اتحادیه اروپا، از اهمیت راهبردی در سیاست خارجی اتحادیه برخوردار شد. از دلایل مهمی که پس از روند گسترش اتحادیه، سبب شد، اوکراین برای آن، از اهمیت بسیار بالایی برخوردار شود، موقعیت جغرافیایی سیاسی این کشور بود. اوکراین در واقع محل تقاطع اروپای مرکزی، اروپای شرقی و اوراسیا محسوب می شود. این کشور با ۴

<sup>1</sup> - European Confederation

<sup>2</sup> - Mitterrand

<sup>3</sup> - European Economic Area

<sup>4</sup> - European Political Area

<sup>5</sup> - Euro- Mediterranean Partnership

<sup>6</sup> - EU Neighborhood Policy

عضو اتحادیه شامل، لهستان، اسلوانی، مجارستان و رومانی هم‌مرز بوده که همگی این ۴ کشور عضو ناتو هستند. با توجه به اهمیت بسیار بالایی که اوکراین برای اتحادیه اروپا داشت، این کشور جزء اولین کشورهایی بود که در چهارچوب سیاست همسایگی اتحادیه اروپا تعریف شد. نحوه اجرای سیاست همسایگی اتحادیه، در قبال اوکراین و همچنین تحولات اخیر اوکراین این نکته را به ذهن متبادر می‌سازد که سیاست یادشده نتوانسته آن‌چنان که باید، در قبال اوکراین موفق عمل نماید.

با توجه به مطالب بالا، این مقاله به دنبال ارزیابی سیاست همسایگی اتحادیه اروپا در قبال اوکراین است و این سؤال اصلی را مطرح می‌نماید: چرا سیاست همسایگی اتحادیه اروپا در دست‌یابی به اهداف موردنظر در قبال اوکراین موفقیت‌آمیز نبوده است؟ فرضیه مدنظر عبارت است از: این سیاست به دلایلی چون ناسازگاری منافع و اهداف اتحادیه در اوکراین، شکست سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه، یکی فرض کردن فرایند سیاست گسترش اتحادیه با سیاست همسایگی در قبال اوکراین و نبود چشم‌انداز الحاق برای آن کشور در چهارچوب سیاست همسایگی، نبود انگیزه‌های کافی و قابل ملاحظه، نبود حمایت از جامعه مدنی در اوکراین، حمایت مالی اندک از برنامه‌های سیاست همسایگی در قبال آن کشور، وقوع بحران اقتصادی در منطقه یورو و در نهایت، مداخله روسیه، نتوانسته، آن‌چنان که باید موفق عمل نماید.

برای پاسخ‌گویی به سؤال اصلی و اثبات فرضیه، این مقاله به ۴ بخش تقسیم شده است. در بخش اول، به چهارچوب نظری بحث پرداخته می‌شود. در این قسمت نظریه اتحادیه اروپا به‌عنوان یک قدرت هنجاری و ارتباط آن با سیاست همسایگی تأکید می‌گردد. در واقع سیاست همسایگی ابزاری با هدف انتشار و انتقال هنجارهای اروپایی به کشورهای ثالث و همسایه اروپا طراحی شده است. در بخش دوم، انگیزه و اهداف سیاست همسایگی اتحادیه اروپا، اجزاء کلیدی آن، سازوکار اجرایی و مالی سیاست همسایگی و نحوه نظارت بر اجرای این سیاست، بررسی می‌شود؛ سپس در بخش بعدی، اجرای سیاست فوق در قبال اوکراین -به‌عنوان مهم‌ترین کشوری که در چهارچوب این سیاست قرار گرفته است- مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. مبنای تحلیل بالا، آخرین گزارش پیشرفت سیاست همسایگی در قبال اوکراین می‌باشد که در سال ۲۰۱۳ توسط کمیسیون اروپا منتشر شده است و در بخش پایانی نیز، به ارزیابی سیاست همسایگی اتحادیه اروپا در قبال اوکراین پرداخته می‌شود.

### ۱. چهارچوب نظری: اتحادیه اروپا به عنوان یک قدرت هنجاری<sup>۱</sup>

نظریه اتحادیه اروپا به عنوان یک قدرت هنجاری، برای اولین بار توسط محققى به نام یان منرز<sup>۲</sup> ارائه شد. ایده اصلی این نظریه آن است که تقسیم بندی کلاسیک مکتب انگلیسی<sup>۳</sup> از دولت ها که آنها را تنها به دودسته قدرت های نظامی و غیرنظامی تقسیم می کند، نمی تواند در مورد تبیین تأثیرگذاری بین المللی اتحادیه اروپا کافی باشد (Mojsiejuk, 2009, p. 8). در توضیح آنکه، برخی از محققان معتقدند که پس از شکل گیری سیاست امنیتی و دفاعی اتحادیه اروپا، این اتحادیه خود را به عنوان یک قدرت غیرنظامی مطرح کرده است؛ چراکه بر استفاده از ابزار غیرنظامی برای دستیابی به اهداف خود تأکید می نماید. در نقطه مقابل تعداد دیگری از محققان دیدگاه قبلی را با ادعای اینکه، اتحادیه اروپا برای دستیابی به اهداف خود، طیفی از ابزار نظامی و غیر نظامی را به کار برده و در واقع خود را میان ۲ نوع ایده آل قدرت نظامی و غیر نظامی تعریف کرده، زیر سؤال می برند (Smith, 2005, pp. 16-17). در این میان یان منرز بر این باور است که اتحادیه اروپا در دهه ۹۰ میلادی یک نقش جدیدی را برای خود تعریف کرده که از آن تقسیم بندی کلاسیک مکتب انگلیسی، فراتر رفته است و به این ترتیب، ایده جدید اتحادیه اروپا، به عنوان یک قدرت هنجاری را مطرح می نماید.

هم سو با دیدگاه منرز، هنجار بین المللی، عبارت است از چیزهایی که در روابط بین الملل عادی، طبیعی و رایج محسوب می شوند؛ بنابراین قدرت هنجاری، به معنای توانایی یک بازیگر برای شکل دادن به ایده هایی است که در جامعه بین المللی طبیعی و رایج محسوب شوند. وی معتقد است که یک تفاوت اساسی اتحادیه اروپا با سایر امپراتوری های تاریخی و قدرت های جهانی کنونی، در اشاعه و تقویت هنجارهایشان است که به زمینه تاریخی منحصربه فردی که اتحادیه اروپا در آن، شکل گرفته برمی گردد. ناسیونالیسم اولیه اروپایی (جهت شکل دادن به یک اروپای متحد)، در نتیجه جنگ جهانی فاجعه آمیز دوم که اروپا را به قطعات مختلفی پراکنده ساخت، شکل گرفت. دیدگاه رابرت شومان در مورد وابسته ساختن کشورهای اروپایی به هم از راه اشتراکی ساختن تولید زغال سنگ و فولاد، بر مبنای خواسته حفظ و تقویت صلح و امنیت و جلوگیری از امکان شکل گیری یک جنگ خونین دیگر، شکل گرفت. منرز در این باره معتقد است که ارزش های بنیان گذار اتحادیه (صلح و امنیت و آزادی) از سویی و تمایل به نادیده گرفتن

<sup>1</sup> - EU as a Normative Power Theory

<sup>2</sup> - Ian Manners

<sup>3</sup> - English School Theory

پیمان و ستفالی از سوی دیگر، مبنای مرکزی تعهد جوامع اروپایی در حاکم ساختن هنجارها و اصول بین‌المللی در روابط اعضا اتحادیه با یکدیگر و همچنین در روابط با بازیگران خارجی می‌باشد. مطابق نظریه یادشده، اینکه چگونه اتحادیه می‌تواند ایده‌های سیاسی را تحت تأثیر قرار دهد، صرف‌نظر از اینکه ابزارهای نظامی یا غیرنظامی برای دستیابی به اهداف اتحادیه، مناسب هستند یا نه پرداخته می‌شود (Manners, 2002, p. 241).

منرز، پنج هنجار بنیادین را که اتحادیه اروپا، در ۵۰ سال اخیر مورد توجه قرار داده‌است، برمی‌شمرد که عبارت‌اند از: صلح، آزادی، دموکراسی، حکومت قانون و احترام به حقوق بشر. هنجار اول یعنی صلح، ایده اصلی بنیان نهادن اتحادیه اروپا پس از جنگ جهانی دوم است. سایر هنجارها نیز در ماده ۶ معاهده اتحادیه اروپایی (TEU) که اصول بنیادین اتحادیه را برشمرده، آمده‌اند. مطابق دیدگاه منرز، ۴ هنجار ثانوی نیز بر طبق معاهدات و رویه‌های اتحادیه، قابل شناسایی هستند که عبارت‌اند از: انسجام اجتماعی، عدم تبعیض، توسعه پایدار و حکومت خوب؛ که از ماهیتی مبهم برخوردارند (Manners, 2002, pp.242-243). با مشخص شدن قدرت هنجاری اتحادیه اروپا و شناسایی هنجارهای اولیه و ثانویه آن، این سؤال مطرح می‌شود که هنجارهای فوق چگونه باید منتشر شوند. در پاسخ به این سؤال، نظریه اتحادیه به‌عنوان قدرت هنجاری، عوامل چندی را برای اجرای صحیح و مطلوب روند انتشار معرفی می‌نماید. دو مورد از مهم‌ترین این عوامل، عبارت‌اند از:

**انتشار رویه‌ای:** به معنای نهادینه‌سازی روابط میان اتحادیه اروپا و طرف ثالث. در این زمینه، صرف‌نظر از سیاست گسترش اتحادیه اروپا که نمی‌تواند یک سازوکار مناسب برای همه کشورهای ثالث تلقی گردد، می‌توان از سازوکار موافقت‌نامه‌های همکاری بین منطقه‌ای که مهم‌ترین آن سیاست همسایگی اتحادیه اروپا می‌باشد، نام برد.

**انتقال:** به معنای انتشار هنجارهای موردنظر از راه جابه‌جایی کالاها و خدمات، دادن امتیازات اقتصادی، تجارت و حمایت‌ها مالی و فنی از طرف‌های ثالث. روند صدور هنجارها، در این شیوه به این صورت است که طرف‌های ثالث در قبال انجام اصلاحات لازم، برای حاکم ساختن هنجارهای یادشده، از امتیازات اقتصادی و مالی بالا بهره‌مند خواهند شد (manners, 2002, pp.244-245). این شیوه نیز در سازوکار سیاست همسایگی اتحادیه اروپا، به کاربرده شده است.

در کل باید بیان داشت که برطبق این نظریه، اتحادیه اروپا از راه اروپایی‌سازی (انتقال هنجارهای موردنظر اتحادیه) همسایگان خود به‌طور عام و اوکراین به‌طور خاص، خواهد توانست صلح، ثبات و امنیت

را برای خود فراهم آورده و قدرت مانور خود را در عرصه سیاست بین الملل، افزایش دهد. در این راستا، سیاست همسایگی اتحادیه اروپا، سازوکارهای مناسبی برای دستیابی به اهداف یادشده در رابطه با اوکراین، به عنوان مهم ترین همسایه اتحادیه اروپا، محسوب می شود.

## ۲. سیاست همسایگی اتحادیه اروپا

### انگیزه و اهداف

هدف کلی این سیاست رفع نگرانی و مقابله با چالش هایی است که در نتیجه گسترش اتحادیه و شکل گیری مرزهای جدید پیش روی آن قرار گرفته و در نهایت، ایجاد حلقه ای از کشورهای دوست از مراکش تا قفقاز است. این سیاست بر ترویج ثبات در داخل کشورهای همسایه و در روابط آنها با اتحادیه اروپا و توسعه اقتصادی و سیاسی این کشورها تأکید می کند.

منطق پیگیری ثبات در چهارچوب سیاست همسایگی به چالش های امنیتی ای برمی گردد که همسایگان اتحادیه اروپا، به ویژه در شرق، -آنجایی که اتحادیه اروپا بعد از گسترش دارای مرز زمینی با همسایگان جدید شرقی اش شد- با آنها روبرو هستند. تهدیدات و چالش های امنیتی نرمی چون مهاجرت های غیرقانونی، انواع قاچاق، جرم های سازمان یافته، تروریسم و ...، ضرورت مدیریت مرزهای خارجی را برای اروپا آشکار ساخت (Aliboni, 2005, p.1). با در نظر گرفتن این موضوع که بی ثباتی و چالش های یادشده نمی تواند، در آن سوی مرز اروپا محصور بمانند و به درون اروپا راه پیدا نکند، رهبران اروپایی مجبور به انتخاب شدند: یا ثبات و امنیت را باید به همسایگان نزدیکشان صادر کنند و یا پذیرای خطر واردات بی ثباتی، از کشورهای مذکور باشند. آنها راهبرد اول را برگزیدند؛ این گونه بود که بحث سیاست همسایگی مطرح شد (Ceremona, 2004, p.3).

به طور کلی به دودسته عوامل خارجی و داخلی می توان به عنوان انگیزه اصلی تدوین این سیاست در اتحادیه اروپا اشاره کرد: از نظر خارجی بسیاری از کشورهای مجاور به مشکلات مربوط به ثبات سیاسی دچارند، تقریباً تمامی آنها صادرکننده نیروی کار و همچنین مهاجران غیرقانونی هستند، این کشورها به عنوان مجاری ترانزیت مهاجران غیرقانونی از سایر کشورها محسوب می شوند، تولید ناخالص داخلی آنها در مقایسه با اتحادیه اروپا بسیار پایین است، همسایگان جنوبی با فشار بالای جمعیتی مواجه اند و تعدادی از این کشورها به جز در مورد انرژی، در سایر موارد، واردکننده صرف هستند.

در کنار این عوامل خارجی دو عامل توجیه کننده، در داخل اتحادیه نیز برای تدوین این سیاست وجود داشته است: این سیاست امکان مناسبی برای گردآوری ابزارهای سیاست خارجی اتحادیه اروپا در خصوص کشورهای مجاور، زیر چتری واحد و جهت دهی متحد به آنها است؛ بنابراین سیاست ها و

طرح‌های مختلفی که در چهارچوب موافقت‌نامه‌های همکاری با کشورهای مدیترانه، اروپای شرقی و قفقاز جنوبی امضاء شده است، زیر نظر سیاستی واحد و یکپارچه، جمع‌آوری می‌شود. دوم اینکه، این سیاست می‌تواند وجهه اتحادیه اروپا را به عنوان یک قدرت منطقه‌ای، ارتقا دهد. اتحادیه اروپا هم‌اکنون از نظر اقتصادی و در چهارچوب ارائه کمک‌های اقتصادی، بازیگری مهم، محسوب می‌شود، اما این توانمندی به خوبی با قدرت و نفوذ سیاسی عجین نشده است. اتخاذ سیاست‌هایی همچون سیاست همسایگی می‌تواند به تحقق این امر کمک کند. البته این گونه سیاست‌ها در صورتی از نظر سیاسی تأثیرگذار خواهد بود که مقتضیات امنیتی اتحادیه اروپا را نیز مدنظر قرار دهد و با راهبرد امنیتی اروپا هماهنگ باشد.

به منظور 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 شاخص‌های اروپا)، به کار بردن اصول اقتصاد بازار و توسعه پایدار می‌باشد که باید توسط کشورهای همسایه اجرا گردد. در مقابل کشورهای همسایه، به جای تعهد به اصلاحات بالا از یک حق شراکت ممتاز با اتحادیه اروپا، برخوردار می‌شوند و می‌توانند در چهارچوب این سیاست از امتیازات مختلف همچون اولویت در مناسبات اقتصادی و تجاری بهره‌مند شوند. این سیاست به همسایگان اتحادیه به عنوان حلقه‌ای از دوستان می‌نگرد تا کشورهای ثالث (EU Neighborhood Info Centre, 2016).

نکته مهم در این زمینه این است که اتحادیه از طریق این سیاست به دنبال نوعی حضور راهبردی در خارج از مرزها و صدور ارزش‌هایش به سرتاسر اروپا و حتی فراتر از مرزهای آن می‌باشد که می‌توان آن را یک راهبرد «اروپایی ساختن کشورهای همسایه بدون الحاق به اتحادیه»<sup>۱</sup> دانست. در واقع، کشورهای شامل این سیاست، بدون آنکه به عضویت اتحادیه اروپا در آیند، از سویی، 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 مختلف همچون اولویت در مناسبات اقتصادی و تجاری بهره‌مند شوند.

محدوده اجرایی سیاست همسایگی اتحادیه اروپا، کشورهایی را در برمی‌گیرد که یا در همسایگی اتحادیه اروپا قرار دارند و یا در آینده -در ادامه فرایند گسترش- به عضویت اتحادیه در خواهند آمد. این سیاست در حال حاضر کشورهای الجزایر، ارمنستان، آذربایجان، بلاروس، مصر، گرجستان، اردن، لبنان، لیبی، مولداوی، مراکش، فلسطین، سوریه، تونس، رژیم صهیونیستی و در نهایت اوکراین را در برمی‌گیرد.

<sup>۱</sup>. Europeanization Without Accession

اگرچه روسیه نیز همسایه اروپاست، اما روابط اتحادیه با آن بیشتر از راه مشارکت راهبردی پیش برده می‌شود تا سیاست همسایگی. سیاست همسایگی اتحادیه اروپا از طریق بستن موافقت‌نامه‌های دوجانبه و در چهارچوب قراردادهای همکاری و مشارکت میان اتحادیه و کشورهای هدف اجرا می‌شود (EU Neighborhood Info Centre, 2016).

### ۲-۱.۲. جزای کلیدی سیاست همسایگی

اجزای کلیدی این سیاست عبارت‌اند از: منطق تمایز<sup>۱</sup>، منطق اقدام تدریجی<sup>۲</sup> و محک و آزمایش پیشرفت<sup>۳</sup>؛ اگرچه اتحادیه اروپا خواهان یک سیاست یکپارچه در قبال همسایگان است، ولی نمی‌تواند از ویژگی‌های خاص همسایگان و بالطبع نیاز هر یک از آنها به یک برنامه زمانی خاص و ابزارهای اجرایی مخصوص چشم‌پوشد. به عبارتی درحالی‌که اصول و اهداف اتحادیه در مورد همه کشورهای اعمال خواهد شد ولی رابطه اتحادیه با هر یک از کشورهای یک رابطه خاص و منحصر به فرد بوده و ابزارهایی که کشورها باید از آنها در راه دستیابی به اهداف استفاده کنند، متناسب با شرایط هر کشور، متفاوت خواهد بود. در ادامه منطق تمایز باید با اقدام تدریجی کشورها در جهت انجام اصلاحات مورد نظر اتحادیه قرین گردد و در نهایت یک محک سیاسی و اقتصادی برای ارزیابی پیشرفت‌های حاصله در زمینه موارد موفقیت‌آمیز در برنامه اقدام ضروری می‌باشد (Kelly, 2005, p.10).

### ۲-۳. سازوکار اجرایی سیاست همسایگی اتحادیه اروپا

این سیاست از راه بستن یک «برنامه اقدام»<sup>۴</sup> دوجانبه میان کشورهای مشارکت‌کننده<sup>۵</sup> در این سیاست با اتحادیه اروپا عملیاتی می‌شود. سند بالا حاوی اقداماتی است که کشورهای منعقدکننده باید برای نزدیکی به شاخص‌های سیاسی و اقتصادی اتحادیه، از جمله توسعه دموکراسی، احترام به حقوق بشر، حکومت قانون، حکمرانی خوب، به کار بردن اصول اقتصاد بازار و توسعه پایدار به اجرا در آورند. به‌طور کلی می‌توان محورهای زیر را در برنامه اقدام شناسایی نمود:

- تقویت حکومت قانون، دموکراسی و احترام به حقوق بشر
- اصلاحات در راستای ارتقای سیستم اقتصادی بازار محور

<sup>1</sup>. Differentiation

<sup>2</sup>. Gradualism

<sup>3</sup>. Benchmark

<sup>4</sup>. Action Plan

<sup>5</sup>. Partner Countries



- ارتقای همبستگی اجتماعی
- همکاری در اهداف کلیدی سیاست خارجی چون مبارزه با تروریسم و عدم اشاعه سلاح‌های  
کشتار جمعی
- تقویت ثبات و امنیت در کشورها.
- در نقطه مقابل اتحادیه از دست‌یابی کشورهای مشارکت‌کننده به شاخص‌های بالا حمایت می‌کند.  
حمایت‌های اتحادیه در این زمینه شامل:
- حمایت‌های مالی (از ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۳ مبلغ ۱۲ میلیارد یورو به این سیاست اختصاص یافته است)
- همگرایی اقتصادی: دسترسی کشورهای فوق به بازار اتحادیه اروپا (برای مثال در سال ۲۰۱۱  
تجارت بین اتحادیه و شرکای طرح یادشده بالغ بر ۲۳۰ میلیارد یورو بوده است).
- مسافرت آسان به اتحادیه اروپا (برای مثال در سال ۲۰۱۲، بالغ بر ۳۰۲ میلیون ویزای شنگن برای  
شهروندان و دانشجویان، از کشورهای شرکت‌کننده در سیاست همسایگی صادر شده است).
- حمایت‌های فنی و سیاسی.
- همچنین اتحادیه اروپا از انجمن‌های فعال در جامعه مدنی کشورهای مذکور که نقش مهمی در  
حاکم ساختن دموکراسی پایدار در کشور خودشان ایفا نمایند به اشکال مختلف حمایت می‌کند.
- در حال حاضر ۱۲ کشور از ۱۶ کشوری که در این طرح شرکت دارند موفق به انعقاد برنامه اقدام با  
اتحادیه شده‌اند (الجزایر، بلاروس، لیبی و سوریه هنوز موفق به انعقاد برنامه اقدام نشده‌اند). لازم به ذکر  
است که برنامه‌های فوق، با اولویت‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت ۳-۵ ساله تنظیم شده‌اند.
- اتحادیه اروپا در آخرین تجدیدنظر در سیاست همسایگی خود در سال ۲۰۱۰-۲۰۱۱، اصل «بیشتر در  
برابر بیشتر»<sup>۱</sup> را مطرح کرده است؛ به این معنا که اتحادیه گسترش روابط و افزایش امتیازات و حمایت‌های  
مالی خود را تنها به کشورهایی اختصاص خواهد داد که اصلاحات مردم‌سالارانه بیشتری را - شامل  
انتخابات آزاد و عادلانه، آزادی بیان و اجتماع، استقلال قوه قضاییه، مبارزه علیه فساد و کنترل مردم‌سالاری  
بر نیروهای نظامی - اعمال نمایند (European External Action Service (EEAS), 2016).

<sup>۱</sup>. More- for -More

#### ۲-۴. سازوکار مالی سیاست همسایگی اروپا

اجرای درست و مؤثر اصلاحات مندرج در برنامه‌های اقدام، توسط کشورهای تحت پوشش سیاست همسایگی اروپا نیاز به کمک‌های مالی اتحادیه اروپا دارد. این موضوع، ضرورت یک سازوکار مالی مناسب را آشکار می‌نماید. در این راستا، «ابزار شراکت و همسایگی اروپایی»<sup>۱</sup> به‌عنوان سازوکار مالی سیاست همسایگی اتحادیه اروپا، قلمداد می‌شود. این سازوکار، از اول ژانویه سال ۲۰۰۷ اجرایی شده و وظیفه حمایت مالی از کشورهایی که تحت سیاست همسایگی اروپا قرار می‌گیرند را دارد. بودجه‌ای که به این رکن اختصاص یافته مبلغ ۱۲ میلیارد یورو برای سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۳ است. سازوکار یادشده در سال ۲۰۱۴ جای خود را به سازوکار مالی جدیدی با عنوان «ابزار همسایگی اروپایی»<sup>۲</sup> خواهد داد که حمایت‌های مالی بیشتر و متنوع‌تری را از کشورهای تحت پوشش سیاست همسایگی، به عمل خواهد آورد. مهم‌ترین ویژگی‌های این سازوکار جدید عبارت خواهد بود از:

- حمایت بیشتر مالی از کشورهایی که بیشتر در اجرای اصلاحات مندرج در برنامه اقدام موفق بوده‌اند (اصل بیشتر در برابر بیشتر).
  - ساده‌تر و کوتاه‌تر کردن روند دریافت کمک مالی
  - برقراری ارتباط نزدیک با سازوکارهای مالی داخلی اتحادیه اروپا، به‌منظور قادر ساختن کشورهای همسایه و شهروندان آنها برای مشارکت در برنامه‌های داخلی اروپا شامل برنامه‌های مربوط به جوانان، دانشجویان و جامعه مدنی.
- لازم به ذکر است که بودجه‌ای برابر ۱۸۰۲ میلیارد یورو برای سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۲۰ برای این طرح در نظر گرفته شده است (EU Neighborhood Info Centre, 2016).

#### ۲-۵. نظارت بر اجرای برنامه‌های اقدام

اجرای برنامه‌ها و پیشرفت‌های حاصله برای رسیدن به شاخص‌های موردنظر توسط کمیته‌هایی که به همین منظور به وجود آمده‌اند، مورد نظارت قرار می‌گیرد. همچنین سرویس روابط خارجی اروپایی<sup>۳</sup> و کمیسیون

<sup>۱</sup>. European Neighborhood and Partnership Instrument

<sup>۲</sup>. European Neighborhood Instrument

<sup>۳</sup>. the European External Action Service

اروپا<sup>۱</sup> سالی یک‌بار گزارش‌هایی در زمینه ارزیابی پیشرفت‌های حاصله در دست‌یابی به اهداف موردنظر (برنامه‌های اقدام)، منتشر می‌کنند (EU Neighborhood Info Centre, 2016).

### ۳. اوکراین و سیاست همسایگی اتحادیه اروپا

#### ۱-۳. اهمیت راهبردی اوکراین برای اتحادیه اروپا

اوکراین طی دهه ۹۰ قرن ۲۰ میلادی از اهمیت چندانی برای اتحادیه اروپا برخوردار نبود. در آن برهه از زمان، تمرکز اصلی اتحادیه بیشتر بر موضوعات داخلی از قبیل آماده شدن برای تشکیل بازار واحد و پول مشترک، بود؛ اما در دهه اول قرن ۲۱ و به‌طور اخص بعد از گسترش اعضای اتحادیه و پیوستن ده عضو جدید به آن در سال ۲۰۰۴، بحث برقراری روابط راهبردی با همسایگان جدید و از جمله اوکراین به‌عنوان بزرگ‌ترین و مهم‌ترین همسایه اروپایی اتحادیه اروپا، از اهمیت راهبردی‌ای در سیاست خارجی اتحادیه، برخوردار گردید.

یکی از دلایل مهمی که سبب شد، اوکراین بعد از فرایند گسترش اتحادیه از اهمیت بسیار بالایی برای اتحادیه برخوردار شود، موقعیت جغرافیایی سیاسی این کشور بود. اوکراین درجایی واقع شده که محل تقاطع اروپای مرکزی، اروپای شرقی و اوراسیا است. این کشور با ۴ عضو اتحادیه شامل، لهستان، اسلوانی، مجارستان و رومانی هم‌مرز بوده که همگی این ۴ کشور از اعضای ناتو محسوب می‌شوند؛ بنابراین بعد از گسترش اتحادیه، اوکراین از موقعیت جغرافیایی سیاسی و راهبردی برای اتحادیه برخوردار گردیده است. اگر بخواهیم به‌طور خاص‌تر به اهمیت راهبرد جغرافیایی اوکراین برای اتحادیه اشاره کنیم، باید علاوه بر سایر عوامل به ۴ عامل اصلی اشاره نماییم:

۱. اندازه جغرافیایی و مساحت اوکراین: ۲۳۳۰۰۰ مایل مربع
۲. جمعیت اوکراین: تقریباً ۵۰ میلیون نفر
۳. منابع طبیعی اوکراین: ۵٪ منابع معدنی جهان، منابع فراوان نفت و گاز طبیعی.
۴. توانایی نظامی اوکراین: این کشور در رتبه دوم بزرگ‌ترین ارتش متعارف قاره اروپا قرار دارد (Nikolaidis, 11).

در واقع عوامل فوق سبب شده که اوکراین از یک جایگاه کلیدی در میان کشورهای همسایه اتحادیه برخوردار گردد. لذا، اتحادیه اروپا از هر فرصتی جهت نزدیکی بیشتر با اوکراین استفاده خواهد کرد؛ اما نکته‌ای که در اینجا باید به آن توجه داشت این است که هرگونه نزدیکی اوکراین با اتحادیه اروپا بستگی به

<sup>1</sup>. European Commission

همکاری آن با روسیه دارد و اتحادیه اروپا نمی تواند در تدوین راهبرد خود جهت همکاری و نزدیکی بیشتر با اوکراین، منافع راهبردی روسیه در مورد اوکراین را نادیده انگارد. به طور قطع روابط با روسیه یکی از مهم ترین چالش های امنیتی اوکراین محسوب می شود؛ بنابراین یک رابطه دوستانه با روسیه حتی در صورت نزدیکی با اتحادیه اروپا، از اولویت های کلیدی سیاست خارجی اوکراین می باشد.

سیاست خارجی اوکراین همانند ژانوس<sup>۱</sup>، در دو جهت (روسیه و اتحادیه اروپا) سیر می کند. اوکراین در میان ۲ مرکز ثقل واقع شده است: روسیه و اتحادیه اروپا. اوکراین از سویی به حمایت های مالی غرب، برای انجام اصلاحات مورد نیاز پیوستن به اتحادیه و همچنین ارتقا و مدرن سازی نیروهای نظامی، به عنوان اهمی جهت حفظ حاکمیت خود در برابر فشارهای روسیه دارد (Nation, 2000, p.36)؛ از سوی دیگر از جانب مسکو، خواستار شناسایی کامل حاکمیت اوکراین و همچنین همکاری اقتصادی نزدیک بر پایه منافع مشترک است (Rahr, 1999, p.128).

بنابراین با توجه به مطالب بالا ۲ واقعیت اساسی در مورد اوکراین عبارتند از: روسیه و اتحادیه اروپا. هر یک از این دو اهداف چندی را در مورد اوکراین دنبال می کنند. برای اتحادیه اروپا منافع چون حفظ ثبات منطقه ای، ممانعت از هرگونه منازعات منطقه ای و ایجاد یک مانع در راه توسعه نفوذ روسیه در منطقه مهم تلقی می شوند. در نقطه مقابل، برای روسیه هم حفظ ثبات منطقه ای و امنیت از طریق فرمان برداری سیاسی اوکراین از روسیه، تمایل به برتری جویی بر اروپای مرکزی و شرقی (جایی که اوکراین در آن از یک جایگاه کلیدی برخوردار است)، حفظ بازارهای باثبات برای محصولات روسی در اوکراین و حفاظت از روابط فرهنگی مابین دو کشور، منافع کلیدی ای محسوب می شوند که به راحتی قابل چشم پوشی نیستند (Koval, 1999, p.139).

مطابق دیدگاه باکول، سیاست اتحادیه اروپا در قبال اوکراین ۳ دوره متفاوت را در برمی گیرد: دوره اول: دوره نادیده انگاشتن، دوم: دوره رنجش و سوم: دوره تقدیر و قدردانی (Bukkvoll, 1997, p.71). در این دوره آخر، اتحادیه اروپا زمینه را برای ارتقاء همکاری های دوجانبه از طریق برنامه اقدام سیاست همسایگی اتحادیه، فراهم نموده است. به عبارت دیگر این برای اتحادیه اروپا حیاتی خواهد بود که بتواند تبدیل به یک بازیگر راهبردی واقعی در همسایگی خود شود. تنها از این راه، اتحادیه می تواند ثبات در

<sup>۱</sup>. Janus

مناطق پیرامونی خود را توسعه دهد. در اینجا سؤال اصلی این می‌باشد که آیا ابزار سیاست همسایگی اتحادیه اروپا ابزار مناسبی برای دست‌یابی به اهداف مذکور در بالا بوده است (اروپای پهناور) یا نه. در مورد نقش امنیتی اوکراین در ایده اروپای پهناور، باید بیان داشت که ثبات اوکراین در راستای منافع اتحادیه خواهد بود. از چشم‌انداز ژئوپلیتیک، وجود کشوری بین اروپای مرکزی و روسیه با جمعیتی بالغ بر ۵۰ میلیون و سرزمینی حدود ۱۰٪ بزرگ‌تر از فرانسه، اهمیت فراوانی برای اروپا دارد. به‌نحوی که از دیدگاه بسیاری از کارشناسان اروپایی، اوکراین مردم‌سالار، می‌تواند نقش مناسبی در امنیت اروپا ایفا نماید. در ادامه به ارزیابی میزان موفقیت سیاست همسایگی اتحادیه اروپا در قبال اوکراین می‌پردازیم.

### ۳-۲. گزارش پیشرفت برنامه اقدام سیاست همسایگی اتحادیه اروپا در قبال اوکراین<sup>۱</sup>

در این بخش به بررسی گزارش پیشرفت سیاست همسایگی اتحادیه اروپا در دستیابی به اهداف اصلی خود، در مورد اوکراین که توسط کمیسیون اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۳ منتشر شده، پرداخته می‌شود. این بخش به‌طور مجزا به پیشرفت‌ها و پس‌رفت‌های حاصله در زمینه‌های سیاسی و حقوق بشری، اقتصادی، اجتماعی، تجاری، قضایی و امنیتی می‌پردازد.

#### ۳-۲-۱. اصلاحات سیاسی و حقوق بشری

در زمینه انجام اصلاحات در راستای ایجاد یک دموکراسی عمیق و پایدار، شرایط اوکراین بیانگر یک تصویر مبهم و دوپهلوی است. به‌طور خاص، در زمینه برگزاری انتخابات شفاف و مردم‌سالارانه، علی‌رغم وقوع تحولات مثبت در انتخابات پارلمانی ۲۸ اکتبر سال ۲۰۱۲، شامل امکان انتخاب گزینه‌های متمایز از احزاب متفاوت برای رأی‌دهندگان، کارکرد موفقیت‌آمیز سیستم مرکزی ثبت‌نام رأی‌دهندگان و ایجاد یک فضای رقابتی برای ستادهای انتخاباتی در بیشتر نواحی کشور، اقدامات منفی‌ای شامل استفاده نادرست از منابع دولتی در انتخابات، به نفع یک جریان خاص، تهدید برخی از کاندیداها و مسئولان برگزاری انتخابات، نبود شفافیت در منابع مالی احزاب، نبود توازن بین احزاب گوناگون در پخش برنامه‌های تبلیغی در رسانه‌های جمعی و عمومی و پوشش رسانه‌ای نامتوازن و تأخیر در شمارش آراء صورت‌پذیرفته که نمایانگر عقب‌نشینی در انجام اصلاحات لازم می‌باشد.

<sup>۱</sup> . مطالب این قسمت از بررسی آخرین گزارش پیشرفت سیاست همسایگی اروپا در مورد اوکراین که توسط کمیسیون اروپا در ۲۰۱۳ منتشر شده است اقتباس گردیده است:

در زمینه آزادی انجمن‌ها، قانون جدیدی در مورد سازمان‌های مردم‌نهاد و مدنی تصویب شد که از اول ژانویه سال ۲۰۱۳ اجرایی شده و گام رو به جلویی در راستای برطرف کردن محدودیت‌های موجود و برداشتن موانع اداری در زمینه ثبت ملی این سازمان‌ها تلقی می‌گردد. در زمینه آزادی اجتماعات، اقدامات مناسبی صورت نگرفته و هنوز کشور فاقد قانونی جدید در این زمینه بوده و آزادی رسانه‌ها، نیز بهبود نیافته است. در مورد برخورد فیزیکی با روزنامه‌نگاران، فراوان گزارش شده و عملکرد دستگاه قضایی در این زمینه ضعیف بوده است. فشار بر رسانه‌هایی که منتقد دولت می‌باشند، افزایش یافته و هیچ پیشرفتی در زمینه کاهش کنترل دولت بر رسانه‌ها، صورت نگرفته است.

اعتماد به سیستم قضایی، در نتیجه محاکماتی که با معیارها و استانداردهای بین‌المللی هماهنگ نیست، کاسته شده است؛ همچنین استقلال قوه قضاییه زیر سؤال رفته، به نحوی که قوه مجریه متهم به دخالت در این رکن است. هرچند برخی اقدامات مثبت در زمینه اصلاحات قضایی شامل (قانون جدید مجازات و ایجاد سازوکار ملی ممانعت از شکنجه) صورت گرفته که باید ادامه یابد. شاخص فساد، با وجود تصویب راهبرد ملی مقابله با فساد در اکتبر سال ۲۰۱۱، هم‌چنان درصد بالایی را نشان می‌دهد، به طوری که جایگاه اوکراین در این شاخص در سال ۲۰۱۲ از میان ۱۷۶ کشور در جهان ۱۴۴ بوده است. همچنین شرایط برای تجارت و سرمایه‌گذاری در اوکراین بدتر شده است.

در زمینه اصلاحات قانون اساسی، اقداماتی صورت گرفته است؛ اما نیاز به شفافیت و جامعیت بیشتر می‌باشد. در می سال ۲۰۱۲ رئیس‌جمهور فرمانی را صادر و به موجب آن اعضای مجلس قانون اساسی را تعیین کرد که قرار شد به‌عنوان یک مجمع کمکی به رئیس‌جمهور در این زمینه مشورت دهند. در این راستا، پیش‌نویس اصلاحات لازم بر قانون اساسی توسط مجلس فوق تهیه شده و برای رئیس‌جمهور ارسال می‌گردد تا رئیس‌جمهور آن را به پارلمان جهت تصویب تسلیم نماید؛ اما همان‌طور که بیان شده شفافیت و جامعیت این فرایند، باید افزایش یابد و علاوه بر افرادی که رئیس‌جمهور برمی‌گزیند افرادی از حزب مخالف و جامعه مدنی نیز باید در این مجلس، حضور یابند.

شرایط در زمینه آزادی مذاهب، در اوکراین به‌طور کلی رضایت‌بخش می‌باشد. در زمینه تساوی جنسیتی، شاهد یک سیر قهقراپی با شیب کم در اوکراین هستیم که در نتیجه نبود همکاری دولت با جامعه مدنی اتفاق افتاده است. در زمینه حقوق کودکان، پیشرفت‌های بسیار خوبی صورت گرفته است. پارلمان اوکراین کنوانسیون اروپایی حمایت از کودکان در برابر استثمار و سوءاستفاده جنسی را به تصویب رساند. همچنین قوانین مناسبی در زمینه حمایت از کودکان یتیم به تصویب رسید؛ اما با وجود اقدامات مناسب یادشده در

بالا، یکی سری از عوامل اجتماعی و فرهنگی به خشونت ضد کودکان منجر می‌شود که باید با اقدامات مناسب برطرف گردند.

در زمینه حمایت از افراد ناتوان برای کار، هنوز اقدام خاصی صورت نگرفته است. در مورد حقوق کارگران نیز پیشرفتی بعد از اصلاح قانون کار قبلی حاصل نشده است. گزارش‌های رسیده از سازمان بین‌المللی کار، نشانگر آن است که شرایط در این زمینه، مطابق با استانداردهای بین‌المللی پیش نمی‌رود. تصویب قانون مقابله با تبعیض در اوکراین، گام مثبتی در این زمینه تلقی می‌شود اما این قانون از شفافیت و تأثیرگذاری لازم برخوردار نیست. به‌عنوان مثال تبعیضات فراوانی در عرصه‌های مختلف درباره هم‌جنس‌بازان اعمال می‌شود؛ همچنین تبعیض‌هایی در برابر اقلیت‌های قومی صورت می‌گیرد.

سازمان‌های حقوق بشر و بین‌المللی گزارش‌هایی در زمینه نقض حقوق پناهندگان، شامل اخراج اجباری، حمایت نکردن از برخی ملیت‌های خاص در این زمینه، فساد فراوان در سیستم پناهندگی و ... ارائه داده‌اند. هرچند که تصویب قانون پناهندگان گام مثبتی تلقی می‌شود اما چالش‌های فراوانی در مسیر اجرای صحیح آن، وجود دارد. اوکراین یکی از متمرکزترین دولت‌های اروپا محسوب می‌شود که این امر بر اداره محلی مناطق تأثیر منفی دارد؛ به‌طوری که تمامی مقامات شهری از جمله شهرداران از حزب حاکم مرکزی و توسط دولت مرکزی انتخاب می‌شوند.

### ۲-۲-۳. اصلاحات اقتصادی و اجتماعی

اقتصاد اوکراین به نحو فزاینده‌ای متأثر از شرایط نامناسب جهانی در سال ۲۰۱۲ می‌باشد. برخلاف رشد بسیار خوب تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ که به ترتیب ۴/۲٪ و ۵/۲٪ بوده، این مقدار در سال ۲۰۱۲ از یک رشد نامحسوسی (۰/۲٪) برخوردار بود که این وضع در سال ۲۰۱۳ نیز وخیم‌تر خواهد شد. در زمینه تورم باید بیان داشت که قیمت پایین مواد غذایی در اوکراین به‌عنوان یکی از کالاهای حیاتی، مقدار تورم را تحت کنترل قرار داده است، به‌طوری که میانگین ۰/۲٪- در پایان سال به ثبت رسیده است در حالی که این مقدار برای سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ به ترتیب ۹/۱٪ و ۴/۶٪ بوده است. مقدار کسری حساب در اوکراین تقریباً بالا است و مقدار ۸/۳٪ تولید ناخالص داخلی را در بر می‌گیرد. مقدار ذخیره ارزی اوکراین نیز به ۲۵۰۳ میلیارد دلار (۱۸۰۶ میلیارد یورو) در پایان ۲۰۱۲ کاهش پیدا کرد. همچنین پیشرفت در زمینه اجرای اصلاحات ساختاری جهت ارتقای فضای رقابتی، در اقتصاد اوکراین بسیار آرام بوده و مقدار سرمایه‌گذاری خارجی نیز اندک می‌باشد.

بحران اقتصادی، تأثیری منفی بر وضعیت اشتغال و شرایط اجتماعی در اوکراین داشته است. مطابق آمار سازمان بین‌المللی کار، نرخ اشتغال در اوکراین ۶۶/۹٪ در سال ۲۰۱۲ بود (نرخ بیکاری به‌طور تقریبی ۳۴٪ که از این میان ۸/۸٪ مردان، ۶/۸٪ زنان و ۱۸/۶٪ جوانان).

### ۳-۲-۳. اصلاحات در زمینه موضوعات و قوانین مربوط به تجارت

اتحادیه اروپا دومین شریک بزرگ تجاری اوکراین محسوب می‌شود که چیزی حدود ۲۷٪ حجم تجارت اوکراین را در سال ۲۰۱۱ به خود اختصاص داده است. تجارت دوجانبه میان اتحادیه اروپا و اوکراین در ۲۰۱۲ به ۳۵۰۲ میلیارد دلار افزایش یافت. اقلام عمده صادراتی اتحادیه به اوکراین، شامل تولیدات ماشینی و صنایع شیمیایی است؛ واردات اتحادیه از اوکراین نیز به‌طور عمده دربرگیرنده فلزات، مواد خام، سوخت‌های معدنی، سنگ آهن و مواد غذایی و نوشیدنی می‌باشد. در رابطه با تحرک آزادانه کالاها در اوکراین، اقداماتی صورت گرفته و قوانینی نیز به تصویب رسیده است؛ اما هنوز این اقدامات با شاخص‌های اتحادیه فاصله بسیار دارد. در زمینه اقدامات بهداشتی و به‌ویژه بهداشت غذایی اوکراین در حال تهیه یک راهبرد سلامت غذایی و همچنین تنظیم یک سری قوانین در این رابطه است تا خود را با استانداردهای اتحادیه نزدیک سازد.

محیط تجاری و کسب‌وکار اوکراین در سال ۲۰۱۲ ناکارآمد بود. علت اصلی این ناکارآمدی به بی‌قانونی در این محیط و در نتیجه افزایش فساد، برمی‌گردد. در زمینه خدمات مالی، با وجود تصویب قوانین جدید جهت انطباق با استانداردهای اتحادیه، هنوز ضعف‌هایی به ویژه در اجرای قوانین به چشم می‌خورد. در زمینه سیستم مالیاتی اصلاحات خوبی بر قانون مالیات صورت گرفته که نتیجه آن، نرخ‌های جدید مالیاتی بوده است. در زمینه مبارزه با کلاهبرداری اوکراین گرفتن جرمه متناسب با نوع کلاهبرداری را با مجازات پیشین جزایی تعویض کرده است.

در زمینه حقوق مالکیت معنوی، شواهد نه تنها پیشرفتی را نشان نمی‌دهد بلکه در برخی موارد نیز وضع بدتر شده است. در این رابطه حق کپی‌رایت و حقوق مرتبطه آن نگرانی‌های بیشتری را به خود مبذول داشته است چراکه سازوکاری جامع و واحد برای حمایت از آن طراحی نشده است. در زمینه حمایت از مصرف‌کنندگان نیز اقدامات خوبی شروع شده که باید ادامه یابد.

### ۳-۲-۴. اصلاحات در زمینه همکاری‌های قضایی و امنیتی

همکاری در زمینه مهاجرت و پناهندگی به‌کندی پیش می‌رود. اگرچه راهبردی در زمینه سیاست مهاجرت به چشم می‌خورد اما اداره مهاجرت اوکراین نتوانسته این راهبرد را به‌خوبی به اجرا گذارد.



در زمینه مبارزه علیه جرم‌های سازمان‌دهی شده، اوکراین یک برنامه اقدام را در ماه ژانویه به تصویب رساند؛ اما هنوز پروتکلی راجع به مبارزه با قاچاق کالا و اسلحه گرم به امضا نرسیده است. در زمینه مبارزه با قاچاق انسان، فرایند طولانی‌مدت اصلاحات اداری، عملاً روند بازجویی‌های کیفری را فلج کرده است که نتیجه آن پیگرد قانونی تنها تعداد کمی از افراد که در این کار شرکت دارند بوده است. بر طبق بیانات وزیر کشور اوکراین مبارزه با قاچاق در اولویت‌های دولت جایی ندارد که مایه تأسف اتحادیه است. در زمینه مبارزه با پول‌شویی، اقدامات بسیار خوبی صورت گرفته و قوانین مناسبی به تصویب رسیده است. در زمینه قاچاق مواد مخدر، اوکراین در حال اجرای برنامه راهبردی ملی در این زمینه می‌باشد؛ لذا در این زمینه نیاز به همکاری و گفتگوهای بیشتر با اتحادیه و سایر دولت‌های هم‌مرز است. در زمینه همکاری‌های قضایی، نیز اقدامات مثبتی شامل تصویب و اجرای پروتکل دوم کنوانسیون اروپایی همکاری مشترک در موضوعات جزایی صورت گرفته است که باید ادامه یابد.

اوکراین در زمینه انجام اقدامات و اصلاحات لازم در راستای اجرای برنامه اقدام سیاست همسایگی اروپا، چندان موفق نبوده است. هرچند در برخی حوزه‌ها پیشرفت‌هایی حاصل آمده، اما این پیشرفت‌ها در مقایسه با خواسته‌ها و شاخص‌های اتحادیه اروپا، فاصله‌ای بسیار دارد. اگر به این نکته توجه شود که از سال ۲۰۰۵ سیاست همسایگی در اوکراین به اجرا گذارده شده و تا زمان حاضر حدود ۹ سال از آن می‌گذرد، شکست بالا پررنگ‌تر خواهد شد. سؤالی که ممکن است در اینجا مطرح می‌شود این است که «چرا سیاست همسایگی اتحادیه اروپا در قبال اوکراین نتوانسته در این بازه زمانی تقریباً ۹ ساله به اهداف خود دست یابد؟» در ادامه تلاش می‌شود که به این سؤال پاسخ داده شود.

#### ۴. ارزیابی عملکرد سیاست همسایگی در قبال اوکراین و نتیجه‌گیری

همان‌طور که در بالا به آن پرداخته شد هدف اصلی سیاست همسایگی اتحادیه اروپا ایجاد ثبات در مرزهای اتحادیه به‌طور کلی و در مرز با اوکراین به‌طور خاص و از راه «اروپایی ساختن کشورهای همسایه اتحادیه، بدون اینکه به عضویت آن در آیند» می‌باشد. به‌عبارت‌دیگر این سیاست، خواهان حرکت و انتقال اوکراین به سمت ارزش‌های اروپایی چون حکمرانی خوب<sup>۱</sup> (با شاخص‌هایی چون توسعه دموکراسی، احترام به حقوق بشر و حاکمیت قانون) و اقتصاد بازار آزاد به‌عنوان مقدمه‌ای برای ایجاد ثبات پایدار است؛

<sup>۱</sup>. Good Governance

اما بررسی گزارش پیشرفت اجرای سیاست همسایگی اتحادیه در قبال اوکراین، در قسمت قبل، نشان داد که اگرچه اقداماتی در دست یابی به هدف یادشده صورت گرفته است؛ اما در کل، این سیاست نتوانسته آنچنان که باید موفق و کارآمد عمل نماید.

از زمان آغاز به کار سیاست همسایگی ارزیابی‌های کمی و کیفی زیادی توسط سازمان‌های عضو اتحادیه و هم سازمان‌های بین‌المللی چون بانک جهانی<sup>۱</sup> و خانه آزادی<sup>۲</sup> صورت گرفته که بیانگر آن است که در بیشتر کشورهای مشمول سیاست و از جمله اوکراین، پیشرفت چندانی در زمینه شاخص‌های موردنظر اتحادیه، حاصل نشده است. یافته‌ها نشانگر آن است که در کشورهایی که پیشرفتی صورت گرفته بیشتر ناشی از عوامل داخلی بوده تا فشارها و نفوذ اتحادیه اروپا (Kleenmann, 2010, pp. 14-16).

عوامل مؤثر در زمینه عدم موفقیت سیاست همسایگی اتحادیه اروپا در قبال اوکراین را می‌توان

به صورت زیر برشمرد:

#### ۱. ناسازگاری منافع و اهداف اتحادیه در قبال اوکراین: اتحادیه اروپا از طریق سیاست همسایگی

در ابتدا یک پیام واحد را به کشورهای همسایه می‌فرستد؛ اما زمانی که نوبت به مذاکره بر سر نگاشتن برنامه‌های اقدام می‌رسد، اهداف متضاد و متناقضی مشاهده می‌کنیم. در واقع، این تناقض را باید میان برقراری ثبات و انتقال هنجارهای اتحادیه دانست که از آن با عنوان «معمای دموکراتیک سازی و ثبات»<sup>۳</sup> نام برده می‌شود (Borzel & Van Hullen, 2014, p.1034). این معما بدین معناست که اگرچه در بلندمدت، حاکم شدن هنجارهایی چون مردم‌سالاری، حکومت قانون، احترام به حقوق بشر و سیستم بازار آزاد، می‌تواند به یک ثبات پایدار در اوکراین منجر شود؛ اما لزوماً این امر در کوتاه‌مدت صادق نیست. همین مسئله باعث شده که عمده کمک‌های مالی اتحادیه به اهداف کوتاه‌مدتی چون مقابله با تروریسم، مهاجرت غیرقانونی، امنیت انرژی و ... معطوف شود و هزینه کمتری به حاکم ساختن ارزش‌ها و هنجارهای اروپایی اختصاص یابد. اگرچه در سیاست اعلامی اتحادیه در قبال همسایگان شاهد آن هستیم که اتحادیه بر اولویت حاکم ساختن ارزش‌ها و هنجارهایی چون مردم‌سالاری، حاکمیت قانون، احترام به حقوق بشر و در یک کلمه حکمرانی خوب تأکید می‌نماید؛ اما کاملاً برعکس در سیاست اعمالی خود، ثبات

<sup>1</sup>. world Bank

<sup>2</sup>. Freedom House

<sup>3</sup>. Democratization-Stabilization Dilemma

و تحکیم رژیم‌های اقتدارگرا را بر اهداف فوق ترجیح می‌دهد؛ چراکه بی‌ثباتی رژیم‌های فوق در عمل می‌تواند خطرات زیادی را متوجه اتحادیه سازد و بی‌ثباتی را به درون مرزهای اتحادیه انتقال دهد؛ بنابراین کمک‌های اتحادیه در قالب سیاست همسایگی به اوکراین به جای اینکه بر روی فرایندهای مردم‌سالاری عمیق شامل اصلاحات انتخاباتی، حمایت از جامعه مدنی، یک قوه قضاییه مستقل، حمایت از اقلیت‌ها و آزادی رسانه‌ها و مطبوعات تمرکز یابد، برعکس بر حکمرانی مؤثر تا حکمرانی مردم‌سالارانه اختصاص می‌یابد (Borzel & Van Hullen, 2014, p. 1044).

۲. شکست سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه: سیاست همسایگی اتحادیه اروپا زیرمجموعه-

ای از سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه محسوب می‌شود؛ بنابراین هرچه سیاست خارجی اتحادیه از انسجام و وحدت بیشتری برخوردار باشد، کارآمدی و تأثیرگذاری آن سیاست در قبال همسایگان نیز بیشتر خواهد شد. در این راستا، ما شاهد آن هستیم که اتحادیه از رفتاری واحد در عرصه سیاست خارجی پیروی نمی‌کند و هر یک از اعضای قدرتمند آن مطابق منافع ملی خود، اولویت‌های سیاست خارجی خویش را تنظیم می‌کنند. این امر در نهایت بر کارآمدی اتحادیه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین بازیگران سیاست بین‌الملل، تأثیر منفی خواهد داشت. نتیجه منفی نبود وحدت و یکپارچگی در سیاست خارجی به‌وضوح در رابطه با سیاست همسایگی نمایان است که به موجب آن رفتاری منسجم و هدفمند از سوی اتحادیه در رابطه با اوکراین مشاهده نمی‌شود. نتیجه این نبود یکپارچگی چیزی جز کاهش کارآمدی سیاست همسایگی در قبال اوکراین نیست (conceicao-heldt & mounier, 2014, p. 969).

۳. یکسان فرض کردن فرایند سیاست گسترش اتحادیه با سیاست همسایگی: اتحادیه اروپا می‌خواهد

همان رویه‌ای که در سیاست گسترش اتحادیه به کار برده شد و نتایج مثبتی در زمینه انتقال ارزش‌های اروپایی به ارمغان آورد را در مورد سیاست همسایگی به کار بندد؛ اما مشکل اینجاست که سیاست همسایگی یکی از مهم‌ترین انگیزه‌های سیاست گسترش اتحادیه، یعنی چشم‌انداز الحاق به اتحادیه را دارا نیست؛ بنابراین یکی از قوی‌ترین موتورهای محرک انجام اصلاحات برای اوکراین وجود ندارد. در واقع سیاست همسایگی را باید سایه کم‌رنگی از سیاست گسترش و الحاق اتحادیه دانست که در عمل با همان منطق گسترش، در قبال اوکراین و سایر کشورهای همسایه اتحادیه به اجرا درمی‌آید. این سیاست در حالی که ارزش‌های اروپایی را فراتر از مرزهای اتحادیه ارتقاء می‌دهد؛ اما متناسب با آن، چشم‌انداز پیوستن به اتحادیه را

ارائه نمی دهد (Lynch, 2006, p. 1)؛ بنابراین نمی توان انتظار داشت که این سیاست همانند سیاست گسترش اتحادیه در راستای انتقال ارزش ها و هنجارهای اتحادیه مؤثر و کارآمد بوده و ابزار مناسبی برای کاربست «قدرت انتقالی»<sup>۱</sup> اتحادیه اروپا به حساب آید.

۴. **نبود انگیزه های کافی و قابل ملاحظه:** بدین معنا که اتحادیه سیاست همسایگی را گران تر از قیمت واقعی به اوکراین می فروشد (Belfour, 2007, p. 18). این سیاست در عمل نتوانسته چیزهای مانند آزادی تحرک جویندگان کار و دسترسی کامل کالاها و خدمات اوکراینی به بازار واحد را که این کشور به آن به شدت نیاز دارد، ارائه نماید. در نبود چنین انگیزه هایی اوکراین، حاضر نخواهد بود، اصلاحات موردنظر اتحادیه را به نحو جامع و کاملی به اجرا گذارد و ترجیح می دهد برای تأمین منافع خود به سمت روسیه گرایش یابد.
۵. **عدم حمایت از جامعه مدنی در اوکراین:** اهمیت یک جامعه مدنی فعال و خوب سازمان دهی شده در برقراری ثبات و افزایش کارآمدی سیاسی ضروری است؛ به طوری که می توان آن را مهم ترین کارگزار در ایجاد تغییرات لازم در کشورهای همسایه اتحادیه و از جمله اوکراین دانست. این موضوعی است که در برنامه اقدام سیاست همسایگی در قبال اوکراین، به آن اشاره شده است؛ اما در عمل، انجمن های جامعه مدنی در اوکراین حمایت اندکی را از طریق اتحادیه در این زمینه دریافت کرده اند.
۶. **حمایت مالی اندک از سیاست همسایگی:** به طور مسلم حمایت های مالی اتحادیه می تواند انگیزه ای قوی، در اجرای اصلاحات باشد. در این راستا، هم مقدار کمک مالی کم بوده و هم همین کمک کم به طور اصولی به کارهای بلندمدت اختصاص نیافته و صرف موضوعات نه چندان اساسی و فوری شده است (Kleenmann, 2010, pp. 19-24).
۷. **بحران مالی و اقتصادی در اتحادیه اروپا:** بحران مالی و اقتصادی که از سال ۲۰۰۸ گریبان کشورهای منطقه یورو را گرفت، تأثیرات عمیق و منفی ای بر ظرفیت سیاست خارجی اتحادیه به طور کلی و نیز بر رابطه با همسایگان به طور خاص، برجای گذاشته است. اولین تأثیر بحران آن بود که سیاست خارجی اتحادیه نوعی بازگشت به دغدغه های اولیه را تجربه کرده است. رهبران سیاسی اتحادیه تمام تلاش خود را به مهار، کنترل و مدیریت بحران بالا و در یک کلام

<sup>۱</sup> - Transformative Power

ساماندهی اقتصاد داخلی، اختصاص داده و تمایل کمتری برای مدیریت رابطه با همسایگان، نشان می‌دهند. یکی دیگر از تأثیرات منفی‌ای که بحران، بر سیاست همسایگی داشت، کاهش حمایت مالی اعضاء از سیاست همسایگی بود. بدیهی است که در زمان بحران مالی و اقتصادی، اعضا بیشتر به حمایت مالی از اعضاء درگیر بحران، پردازند تا همسایگان. همچنین رکود اقتصادی و افزایش نرخ بیکاری در کشورهای عضو اتحادیه مانع از آن شد که اتحادیه (به دلیل ترس از سیل مهاجرت از اوکراین به اتحادیه) امکان تردد آزادانه برای شهروندان اتحادیه را - که به عنوان یکی از مهم‌ترین انگیزه‌های سیاست همسایگی مطرح است - فراهم آورد و در نهایت آنکه بحران ضربه سختی را به قدرت نرم اتحادیه، وارد آورد. قبل از بحران، اتحادیه به عنوان مدلی عالی از همگرایی، جذابیت فراوانی را در چشم همسایگان خود به دست آورده بود که این به نوبه خود موجب تلاش بیشتر همسایگان برای انجام اصلاحات می‌شد؛ اما رکود اقتصادی و بحران در اتحادیه و تشدید تدریجی آن (به ویژه آنکه تأثیرات مخرب بحران بیشتر دامن کشورهای ضعیف اتحادیه را گرفت)، جذابیت اتحادیه را در چشم همسایگان به طور نسبی کاهش داده است (Gnedina & Popescu, 2012, p. 6).

۸. **عامل خارجی؛ مداخله روسیه:** سرانجام، باید علاوه بر عوامل داخلی مؤثر در ناکامی سیاست همسایگی اتحادیه در قبال اوکراین، به عوامل خارجی نیز توجه نمود. مهم‌ترین چالش خارجی در این راستا، دخالت‌های روسیه است. اوکراین یکی از کشورهایی است که در گذشته زیر نفوذ شوروی (روسیه امروز) بوده و در راهبرد امنیت روسیه جزء یکی از کلیدی‌ترین مناطق، محسوب می‌شود؛ بنابراین هر تلاشی که از سوی غرب و به ویژه اتحادیه برای نزدیکی به اوکراین (در جامه سیاست همسایگی)، از سوی مقامات روس تهدیدی جدی برای امنیت آن کشور محسوب می‌شود و می‌تواند سرآغاز خروج اوکراین از مدار قدرت روسیه تفسیر گردد؛ بنابراین بدیهی است که روسیه از تمامی اهرم‌های خود برای فشار وارد کردن بر مقامات اوکراینی استفاده خواهد کرد تا جلوی نزدیکی بیش از پیش آن را به غرب بگیرد. از سوی دیگر دولت‌هایی که در اوکراین روی کار می‌آیند خود نیز ترجیح می‌دهند تا باهدف کسب امتیاز و منافع بیشتر، از تمامی طرف‌های ذی‌نفع در اوکراین (روسیه، اتحادیه اروپا و ایالات متحده)، یک سیاست خارجی چندمسیره را در راستای کار خود قرار دهند؛ سیاستی که بر طبق آن اتحادیه اروپا باید به رقابت با روسیه پردازد. در واقع این سیاست ریشه در تمایل و خواست نخبگان اوکراینی جهت

بهره‌برداری از منافع ناشی از وابستگی متقابل با روسیه و اتحادیه اروپا دارد. این امر نیز به نوبه خود توان اتحادیه را برای انتقال هنجارهای موردنظر خود به اوکراین تحت شعاع قرار می‌دهد. اگر اتحادیه اروپا می‌خواهد این طرح با موفقیت اجرا شود باید به برخی موضوعات دقت کند: اولویت قائل شدن به انتقال هنجارهای اتحادیه (دموکراسی‌سازی، حمایت از حقوق بشر) به عنوان مقدمه‌ای برای ثبات پایدار به جای توجه بیش از حد به برقراری ثبات در کوتاه‌مدت (مثلاً مقابله با تروریسم، مهاجرت غیرقانونی و تأمین امنیت انرژی یکپارچگی و هماهنگی بیشتر میان اعضا در سیاست خارجی، ایجاد انگیزه‌های مناسب و کافی (افزایش حمایت مالی، تأکید بر اصل اصلاحات، حمایت و همگرایی اقتصادی بیشتر)، نظارت دقیق در اجرای برنامه‌های اقدام و فعال ساختن مشارکت جامعه مدنی در اوکراین و سایر کشورهای اروپایی.

### References

- Aliboni, R. (2005). The geopolitical implications of the European neighborhood policy. *European Foreign Affairs Review*, 1(16).
- Attina, F. & Rossi, R. (2004). European neighborhood policy. Political, economic and social issues. Catania: Jean Monnet Center.
- Balfour, R. (2007.) Promoting Human Rights and Democracy in the EU's Neighborhood: Tools, Strategies and Dilemmas. In Balfour, R. & Missiroli, A. (Eds.). *Reassessing the European Neighborhood Policy*. EPC.
- Borzel, T. A., & van, H. V. (January 01, 2014). One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European neighborhood policy. *Journal of European Public Policy*, 21(7), 1033-1049.
- Bukkvoll, T. (1997). Ukraine and European security. London: royal institute of international affairs.
- Cremona, M. (2004). The European neighborhood policy: legal and institutional issues. *CDDRL Working Papers*, 25(2).
- Da, C.-H. E., & Meunier, S. (January 01, 2014). Speaking with a single voice: Internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance. *Journal of European Public Policy*, 21(7), 961-979.
- EU Neighborhood Info Centre (2016). Available from: <http://www.enpi-info.eu>.
- European Commission (2013). *Implementation of the European Neighborhood Policy in Ukraine Progress in 2012 and Recommendations for Action*. Brussels. Retrieved 2 May 2016 from: [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/country-reports/ukraine\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/country-reports/ukraine_en.pdf)
- European External Action Service (EEAS): European Union (2016). European Neighborhood Policy. Available from: <tp://eeas.europa.eu/enp>
- Gnedina, E. & Popescu, N. (2012). *The European Union neighborhood policy*. The black sea trust for regional cooperation: a project of the German Marshall fund.
- Kahraman, S. (2005). The European neighborhood policy: the European Union's new engagement towards wider Europe. *Perceptions*.

- Kelley, J. (2005, April). *New wines in old wineskins: policy adaptation in the European neighborhood policy. Paper presented EUSA 9th Biannual International Conference*, Austin.
- Kleenmann, k. (2010). *European Neighborhood Policy- a Reality Check*. Hertie School of Governance. Retrieved 2 May 2016 from: <http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/02/wp-16-eu-neighborhood-policy.pdf>
- Koval, I. (1999). Ukraine's Security Role in East-Central Europe. in D. Albright & S. Appatov (Ed), *Ukraine and European Security* (pp.135-150). London: Macmillan.
- Lippert, B. (July, 2007). The Discussion on EU Neighborhood Policy –Concepts, Reform Proposals and National Positions. *International Policy Analysis*. Retrieved 2 May 2016 from: <http://library.fes.de/pdf-files/id/04737.pdf>
- Lynch, D. (2006). *Strategic Framework for the EUs Eastern Policy: In a Search for New Approach* (Slovakia Report on the CEPS – Open Society Seminar EU support for civil society in the Easter Neighborhood). Bratislava: Slovak Foreign Policy Association.
- Manners, I. (January 01, 2002). Normative power Europe: A contradiction in terms?. *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258.
- Mojsiejuk, A. (2009). *The normative power of the EU in the framework of the European neighborhood policy: a case study on Ukraine*. Unpublished Bachelor Thesis in Political Science. University of Linkoping.
- Nation, C. (2000). *NATO's relations with Russia and Ukraine*. Brussels: NATO, Office of Information and Press.
- Nikolaidis, A. (?). *European neighborhood policy. Eu and Ukraine*. Unpublished MA Thesis in European Politics. Belgium, Leuven University.
- Rahr, A. (1999). Ukraine's security role in Europe: a western European analysis. in Albright, D. and Appatov, S. (Ed.). *Ukraine and European Security*. London: Macmillan,.
- Smith, K. E. (2005). Still 'Civilian Power EU'? European Foreign Policy Unit Working Paper, 1. (2005). Retrieved 2 May 2016 from: <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/workshoposlosecurity/smith.pdf>