

تأثیر تروریسم بر راهبرد اتحادیه اروپا در غرب آسیا

یاسر نورعلی‌وند*

مقدمه

نویسنده این نوشتار معتقد است تروریسم به ابرچالشی برای اتحادیه اروپایی تبدیل شده؛ ابرچالشی که متأثر از بحران‌های غرب آسیا و برآمدن افراط‌گرایی و تروریسم در این منطقه است و اتحادیه اروپا را به این نتیجه رسانیده که باید در راهبرد پیشین منطقه‌ای خود در قبال غرب آسیا و شمال آفریقا تجدیدنظر کرده و راهبردی مطابق با واقعیت‌ها و شرایط جدید این منطقه در دستورکار قرار دهد. بررسی این راهبرد جدید و پیامدهای آن برای منطقه، محورهای اصلی این یادداشت را تشکیل می‌دهد.

الف. تروریسم به مثابه ابرچالش اروپایی

تروریسم و گونه‌های مختلف کنش‌های تروریستی امروزه به امری معمول در کشورهای اروپایی تبدیل شده است. تعدد دفعات وقوع و حجم تلفات انسانی و غیرانسانی آن در سال‌های اخیر از یک سو، و تحول در روش‌های نوین اقدامات تروریستی پس از هر پاسخ و

راه‌کار ضد تروریستی اروپایی از سوی دیگر، سبب شده دولت‌های اروپایی همواره از کنترل و مقابله با پویایی‌های این تهدید باز بمانند و از سر استیصال در محافل عمومی و کارشناسی خود، از یادگیری زندگی در شرایط ترور سخن بگویند. برآوردها و تحلیل‌های کارشناسی مدعی هستند که حتی با اضمحلال گروه‌های تروریستی در غرب آسیا و شمال آفریقا، خطر تروریسم در اروپا نه تنها همچنان به قوت خود باقی می‌ماند، بلکه حتی احتمال افزایش آن بالاست؛ چون اولاً: بسیاری از تحلیل‌گران معتقدند سرزمین‌زدایی از داعش سبب بازگشت تروریست‌های متواری شده به اروپا و افزایش پدیده موسوم به «گرگ‌های تنها» در کشورهای اروپایی می‌شود و ثانیاً: در خود کشورهای اروپایی اتباع و شهروندانی زندگی می‌کنند که کاملاً با القائات افراط‌گرایانه همزادپنداری می‌کنند و تحت تأثیر آن قرار دارند. پس از پایان به اصطلاح «خلافت اسلامی داعش» تفکر تروریستی همچنان پابرجاست و فعالیت و یارگیری تروریست‌ها به‌ویژه در فضای مجازی می‌تواند ابعاد کاملاً جدیدی به خود گیرد.

تروریست‌ها تا کنون از تفنگ، چاقو، کامیون و اتومبیل ون برای انجام حملات تروریستی خود در اروپا بهره جسته‌اند، اما روش‌های تروریستی ایستا نیستند و می‌توانند متحول شده و ویژگی غافل‌گیرکننده خود را همچنان حفظ کنند. در همین زمینه، روزنامه آلمانی «دی ولت» از نگرانی کمیسیون اروپایی و گزارش ۱۶ صفحه‌ای این کمیسیون درباره حملات احتمالی شیمیایی و رادیواکتیو در اتحادیه اروپا توسط گروه‌های تروریستی خبر داده است. همچنین، به نقل از تلگراف «گیلس دی کرشوف» مسئول هماهنگی اتحادیه اروپا در مبارزه با تروریسم، از احتمال حمله سایبری گروه تروریستی داعش به نیروگاه‌های هسته‌ای و یا برج‌های مراقبت فرودگاه‌ها در اروپا طی ۵ سال آتی سخن گفته است. این نشان می‌دهد اروپا دست‌کم در چشم‌انداز میان‌مدت با مسئله تروریسم و ابعاد مختلف آن درگیر است.

مسئله تروریسم برای اتحادیه اروپا تنها ترور تعدادی از شهروندان و یا آسیب‌رساندن به اماکن عمومی خود نیست، بلکه مجموعه‌ای از سرمایه‌های اقتصادی، اجتماعی و حتی سبک‌های مدیریتی و الگوی حکمرانی و همگرایی در این اتحادیه و دولت‌های عضو آن را نشانه گرفته است. اتحادیه اروپا امروزه با چالش‌های متعددی نظیر بحران پناهجویی، تداوم رکود و رشد اقتصادی کند به‌ویژه در مناطق جنوبی خود، مسئله خروج کشورها از اتحادیه،

جدایی طلبی‌های قومی، رشد جریان‌های راست افراطی و چالش کارآمدی و مشروعیت روبروست که تروریسم یا منشاء آن‌هاست و یا تشدیدکننده آن‌ها. تروریست‌های جهادی در اروپا دو دسته‌اند؛ یا به‌طور مستقیم از خاورمیانه و شمال آفریقا وارد اروپا شده و دست به ترور می‌زنند و یا ساکن و زاده اروپا هستند و تحت تاثیر آموزه‌ها و القانات فکری و در حمایت از گروه‌های تروریستی دست به انجام عملیات می‌زنند. در کنار این ظرفیت بالقوه کنش‌گری در زمینه عملیات تروریستی، جولان گروه‌های تروریستی در غرب آسیا و شمال آفریقا و شکنندگی دولت‌های ملی سبب ایجاد بحران پیچیده پناهجویی و هجوم پناهجویان به اروپا شده است.

علاوه بر این، احزاب ملی‌گرای افراطی در اروپا در واکنش به این دو پدیده درهم‌تنیده یعنی تروریسم و پناهجویی رشد یافته‌اند؛ چون این احزاب توانسته‌اند از این دو تهدید همبسته، تغذیه ایدئولوژیک و گفتمانی کرده و با نقد ناکارآمدی اتحادیه اروپا و دولت‌های اروپایی در مقابله با این چالش‌ها، در میان افکار عمومی اروپا جایگاهی قابل اعتنا برای خود باز کرده و به سطوحی از قدرت در کشورهای متبوع خود برسند؛ تا جایی که در بزرگ‌ترین قدرت اقتصادی اتحادیه اروپا یعنی آلمان، حزب راست‌گرای ای.اف.دی توانسته است با کسب ۹۴ کرسی به سومین حزب پارلمان تبدیل شود و نه‌تنها مانع تشکیل دولتی قوی توسط آنگلا مرکل شده، بلکه حتی اساساً خود پروسه تشکیل دولت را هم به بن‌بست کشانده است. موفقیت‌های ملی‌گرایان در لهستان، چک، اتریش، مجارستان و حتی فرانسه نشان از گستره این تهدید در اروپا دارد. ریشه تمایلات جدایی‌طلبانه در دو سطح اتحادیه (نظیر برگزیت) و دولت‌های ملی (مانند جدایی اسکاتلند از بریتانیا و یا کاتالونیا از اسپانیا) نیز کاملاً با دو چالش تروریسم و پناهجویی و پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و امنیتی این تهدیدات مرتبط است.

علاوه بر این، تروریسم از یک سو، با ترویج بی‌ثباتی در اروپا و القاء حس عدم امنیت در حوزه‌های صنعت گردشگری و سرمایه‌گذاری و از سوی دیگر، با به چالش کشیدن اروپای بدون مرز -یا همان پیمان سنگن به‌عنوان بنیادی‌ترین و مهم‌ترین پیمان در بنای اروپای واحد- و افزایش کنترل‌های ملی بر مرزها که گردش آزاد سرمایه، کالا، انسان و خدمات را با مشکل مواجه ساخته، توانسته است بر روندهای نابسامان اقتصادی اتحادیه اروپا تأثیر منفی گذاشته و

گذار از وضعیت رکود به رشد پیوسته و مستمر اقتصادی را به‌ویژه در اعضای جنوبی این اتحادیه نظیر یونان، اسپانیا، پرتغال و ایتالیا کند و به تأخیر اندازد. با کنار هم قراردادن این مسائل، اغراق نیست اگر تروریسم را ابرچالش و عامل اصلی تقویت بحران‌های اروپایی و در صورت عدم مهار، تسریع‌کننده روند فروپاشی این اتحادیه بدانیم. تروریسم فضای اروپا را امنیتی کرده؛ ترس از پذیرش پناهجویان را در کشورهای اروپایی افزایش داده؛ احزاب افراطی و پوپولیست را در این کشورها تقویت کرده؛ کشورهای بیشتری را پس از بریتانیا به فکر جدایی از اتحادیه اروپا انداخته؛ اقتصاد اروپا را تضعیف کرده و در نتیجه برهم‌کنشی همه این عوامل، بحران ناکارآمدی و مشروعیت را به اتحادیه اروپا تحمیل کرده و سبب نیرومندشدن نیروهای واگرا و گریز از مرکز در این اتحادیه شده است.

این تحولات آشکارا به اعضای اتحادیه اروپا اثبات کرده که امنیت داخلی آن‌ها کاملاً با بیرون از مرزهای اتحادیه گره خورده و نمی‌توان به تأمین امنیت داخلی بدون ایجاد ثبات و امنیت در محیط پیرامونی پرداخت. از سوی دیگر، هر اندازه که به موازات تحول در اقدامات تروریستی، مقابله با تروریسم و سیاست‌های ضدتروریستی اتحادیه اروپا در سال‌های اخیر روند تکاملی خود را طی کرده، اهمیت مبارزه ریشه‌ای با عوامل و ریشه‌های تروریسم نیز جای خود را بیشتر در سیاست‌ها و راهبردهای این اتحادیه باز کرده است. چون اروپایی‌ها ریشه اصلی و نقطه صدور این بحران را بی‌ثباتی و شکنندگی در غرب آسیا و برآمدن افراط‌گرایی و تروریسم در چنین محیطی می‌دانند، در راستای امنیت‌سازی و ایجاد ثبات در این منطقه، در راهبردشان تجدیدنظر کرده‌اند.

ب. راهبرد منطقه‌ای جدید اتحادیه اروپا

تحت تأثیر فضای مطلوب اقتصادی-امنیتی سال‌های پایانی قرن بیستم و ابتدایی قرن بیست و یکم که ریشه‌گرفته از رشد روزافزون اقتصادی در نتیجه ایجاد بازار و پول واحد اروپایی و همچنین محیط باثبات امنیتی ناشی از چتر حمایتی ناتو و آمریکا بود، اتحادیه اروپا راهبرد سیاست خارجی و امنیتی پیشین خود را در فضایی ایده‌آلیستی و بر مبنای پیشبرد ایده «قدرت

نرم»^۱ و «قدرت هنجاری»^۲ اروپایی - که مبتنی بر گفت‌وگو قاره‌ای صلح‌آمیز و یکپارچه که قادر به توسعه الگوی همکاری قانون‌محور خود در تمام دنیاست - شکل داده بود. پیش‌برد این سیاست خارجی در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا که در چارچوب سیاست همسایگی اروپایی^۳ و مشارکت اروپا - مدیرانه‌ای^۴ نمود عینی یافت، غالباً متکی به بهره‌گیری از ابزارهای مدنی نظیر تجارت، کمک خارجی و دیپلماسی مبتنی بر منطق اقتصادی قرار داشت. ابزارهای سیاست خارجی اتحادیه در این زمینه از دیپلماسی اقتصادی (کمک و تحریم اقتصادی) تا انجام عملیات نظامی با هدف صلح‌بانی در نوسان بود. در چارچوب این سیاست، اتحادیه اروپا می‌کوشید با ارائه الگویی متفاوت به‌عنوان قدرتی نرم‌افزارانه در عرصه‌هایی نظیر مدیریت بحران، پیشگیری از مناقشات، صلح‌بانی و بازسازی اقتصادی سیاست هنجاری خود را به مرحله اجرا گذاشته و به گسترش و تعمیم معیارهای اروپایی در سطح منطقه و اثرگذاری بر سیاست‌های شرکا و طرف‌های اقتصادی و تجاری خود در منطقه بپردازد.

با وجود این، بحران سال‌های اخیر در منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا و واقعیت‌های سیاسی ناشی از آن، ناکارآمدی ایده‌آلیسم اروپایی را نمایان ساخت و اروپایی‌ها را به تجدیدنظر در راهبردها و نگرش‌های خود در منطقه وادار کرد. از این‌رو، اتحادیه اروپا بر اساس ارزیابی استراتژیک از چالش‌ها و تغییرات ایجادشده در محیط سیاسی و امنیتی خود و لزوم مقابله و فائق آمدن بر پیامدهای منفی این چالش‌ها، از راهبرد جهانی جدید سیاست خارجی^۵ خود در ژوئن ۲۰۱۶ رونمایی کرد که بخش مهمی از این راهبرد به سیاست خاورمیانه‌ای این اتحادیه اختصاص یافته است. بحران‌های اخیر این منطقه و به‌ویژه دو مقوله تروریسم و پناهجویی نشان داده است که امنیت اروپا جدای از امنیت دیگر مناطق نیست. این باعث تغییر نگرش اتحادیه اروپایی از ایده‌آل‌گرایی به واقع‌بینی و عمل‌گرایی در راهبرد جدید سیاست خارجی و امنیتی این اتحادیه شده است. این تغییر نگرش مبتنی بر اصول و مبانی زیر است:

1. Soft Power
2. Normative Power
3. European Neighborhood Policy - ENP
4. Euro-Mediterranean partnership- EMP
5. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy

۱. **ترمیم‌پذیری دولت‌ها و جوامع**^۱: ترمیم‌پذیری به معنای توانایی دولت‌ها و جوامع برای اصلاح و همچنین، مقاومت و بهبودی در برابر بحران‌های داخلی و خارجی، جزو منافع کلیدی شهروندان و دولت‌های اروپایی برشمرده شده است و اتحادیه اروپا تقویت این امر را برای ایجاد ثبات امنیت پیرامون خود ضروری می‌داند. این مفهوم راه میانه‌ای بین نگرش بلندپروازانه ایجاد صلح و ثبات مبتنی بر ارزش‌های لیبرال و چالش ثبات و امنیت جاری در محیط امنیتی اتحادیه اروپاست. در سند راهبرد امنیتی جدید اتحادیه اروپا این مفهوم برای اتحادیه اروپا (ترمیم‌پذیری دموکراسی‌های اروپایی) و همچنین، کشورهای ثالث و به‌طور خاص دولت‌هایی که در خاورمیانه و شمال آفریقا واقع هستند، تجویز شده است. در چارچوب این اصل، اتحادیه اروپا باید به ایجاد دولت‌ها و جوامع ترمیم‌پذیرتر و انعطاف‌پذیرتر به‌عنوان پاسخی به نگرانی‌های رو به رشد در زمینه گسترش سقوط دولت‌های شکست خورده، فضاهاى فاقد حکمرانی، درگیری‌های مذهبی - فرقه‌ای و رشد گروه‌های تروریستی در غرب آسیا و شمال آفریقا کمک کند. دستورکار ترمیم‌پذیری باید توانایی دولت‌ها و جوامع را برای مقابله با چالش‌هایی نظیر کمبود منابع آبی در منطقه، فرایندهای منجر به تندروری، عدم فرصت شغلی برای جوانان آموزش‌دیده و روی آوردن آن‌ها به مهاجرت و یا هجوم ناگهانی پناهندگان در اثر بحرانی غیرقابل پیش‌بینی را بالا ببرد.

۲. **نظم‌های منطقه‌ای همکاری جویانه**^۲: در جهان محصور بین فشارهای جهانی و واپس‌گرایی‌های محلی، پویایی‌های منطقه‌ای پیش‌برنده خواهند بود. اشکال داوطلبانه حکمرانی منطقه‌ای برای دولت‌ها و مردم فرصت مدیریت بهتر نگرانی‌های امنیتی را فراهم می‌کند. این یکی از منطق‌های بنیادین صلح و توسعه اتحادیه اروپا در قرن ۲۱ است و بر این اساس، این اتحادیه از نظم‌های منطقه‌ای همکاری جویانه در سرتاسر جهان حمایت خواهد کرد. این نظم‌ها مبتنی بر سازوکارهای قانون‌محور محلی خواهد بود و اتحادیه اروپا هیچ‌اصراری برای صدور استانداردهای مدنظر خود نخواهد داشت. نظم‌های منطقه‌ای همکاری جویانه تنها به‌وسیله سازمان‌های منطقه‌ای ایجاد نمی‌شوند و شامل ترکیبی از روابط دوجانبه، زیرمنطقه‌ای، منطقه‌ای

1. Resilience of States and Societies

2. Cooperative Regional Orders

و بین منطقه‌ای هستند. اتحادیه اروپا اغلب به‌عنوان الگویی برای تلاش‌های همکاری منطقه‌ای در سراسر جهان دیده می‌شود. با وجود این، اصل نظم‌های منطقه‌ای همکاری جویانه فرض خود را بر این قرار داده است که سازمان‌های منطقه‌ای تنها سازوکار موجود برای حل مسائل منطقه‌ای نیستند و اتحادیه اروپا نیز تنها الگو و مدل مورد تقلید نیست. خاورمیانه و شمال آفریقا از این دست سازمان‌های منطقه‌ای بی‌بهره نیستند، اما این سازمان‌ها همیشه به همه پویایی‌های مربوطه پاسخ نمی‌دهند. پیگیری این اصل در قبال خاورمیانه و شمال آفریقا می‌تواند اثرات مختلفی از جمله فرصتی برای همکاری و گفتگوهای سیاسی قوی‌تر اروپایی-عربی در زمینه منافع مشترک؛ نوعی ابتکار عمل سیاسی برای بهبود همکاری‌های متقابل میان کشورهای غرب اروپا و بین آن‌ها و همسایگان آفریقایی آن‌ها؛ و در نهایت، تلاش برای راه‌اندازی گفتگوهای موازی با شورای همکاری خلیج فارس و ایران با هدف نه‌تنها تقویت روابط، بلکه جلوگیری از تشدید تنش بین تهران و ریاض را در بر داشته باشد.

۳. مشارکت متوازن: این اصل به‌طور ویژه در مورد خلیج فارس به‌کار برده شده است. در راهبرد جهانی سیاست خارجی اتحادیه اروپا در این مورد آمده است: «اتحادیه اروپا مشارکت متوازن را در خلیج فارس تعقیب می‌کند. اتحادیه اروپا با شورای همکاری خلیج فارس و همچنین، به‌صورت انفرادی با کشورهای خلیج فارس همکاری خواهد کرد. بر اساس توافق هسته‌ای با ایران، اتحادیه اروپا به‌تدریج در زمینه‌هایی مانند تجارت، تحقیقات، محیط زیست، انرژی، قاچاق انسان، مهاجرت و مبادلات اجتماعی با ایران مشارکت خواهد کرد. اتحادیه اروپا گفتگو با ایران و کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس در مورد مناقشات منطقه‌ای، حقوق بشر و مبارزه با تروریسم را تعمیق خواهد بخشید و با پیگیری جلوگیری از گسترش بحران‌های موجود، فضای همکاری و دیپلماسی را ترویج خواهد داد». این اصل بدین معنی است که سیاست کلان اتحادیه اروپا در تنش میان ایران و کشورهای محافظه‌کار عربی منطقه، ایجاد توازن قدرت و تلاش برای جلوگیری از گسترش دامنه تنش و وقوع جنگ منطقه‌ای دیگری، کنترل تنش و نهایتاً حل و فصل آن است. پیاده‌سازی این اصل راهبردی در عمل آسان نخواهد بود، اما تصویری روشن از درک اتحادیه اروپا نسبت به پویایی‌های منطقه‌ای می‌دهد.

۴. عمل‌گرایی اصولی^۱: اتحادیه اروپا بر اساس این اصل، عمل‌گرایی را بر انزوگرایی و مداخله‌گرایی در سیاست خارجی خود ترجیح می‌دهد. در همین رابطه، در راهبرد سیاست خارجی اتحادیه اروپا آمده است: «اتحادیه اروپا برای یافتن راه خروج از دو راهی انزوگرایی و مداخله‌گرایی‌های نسنجیده، با جهان ارتباط برقرار خواهد کرد و مسئولیت خود نسبت به دیگران و حساسیت به پیشامدهای غیرمترقبه را به منصفه ظهور خواهد رساند. عمل‌گرایی مبتنی بر اصول در سال‌های پیش‌رو اقدامات خارجی اتحادیه را هدایت خواهد کرد». تأکید بر اصل عمل‌گرایی اصولی نشان می‌دهد که اتحادیه اروپا باید با «محیطی به سرعت در حال تغییر» سازگار شود و واقع‌گرایی سیاسی را به سیاست خارجی خود وارد کرده و در عین حال، تا حد امکان به حفظ اصول خود نیز پایبند بماند. هرچند قید «اصولی» همچنان بر پایبندی به ارزش‌ها و هنجارهای اروپایی حکایت دارد، اما در مقام انتخاب میان تجزیه و تحلیل واقع‌گرایانه از وضعیت و عمل‌گرایی هرچند مغایر با ارزش‌ها، یا انتخاب عمل بر اساس ارزش‌های اتحادیه اروپا مانند آزادی، دموکراسی، حاکمیت قانون و احترام به حقوق بشر، دیگر همچون گذشته عمل بر اساس ارزش‌ها و هنجارها از اولویت، تقدم و برتری برخوردار نخواهد بود و تصمیمات به صورت مورد به مورد و با در نظر گرفتن مصلحت کلی اتحادیه اتخاذ خواهند شد. اصل عمل‌گرایی اصولی، این رویکرد را به راهبرد منطقه‌ای اتحادیه اروپا در مورد حمایت از حقوق بشر و جامعه مدنی تجویز می‌کند که این اتحادیه در این زمینه‌ها باید محتاط باشد و تعادل مناسب را بیابد. در چارچوب این اصل، برای اتحادیه اروپا بازگشت به نگرانی‌های قانونی شهروندان در خاورمیانه و شمال آفریقا مسئله ثابت و پایداری نیست. تحولات سال‌های اخیر منطقه، اتحادیه اروپا را به این درک رسانده است که علل شکل‌گیری قیام‌های مردمی سال ۲۰۱۱ هنوز هم وجود دارند و هرچند بسیاری از رژیم‌های منطقه همچنان سرکوب‌گر هستند، اما شکننده نیز هستند. اتحادیه اروپا ممکن است با خطر سرلوحه قراردادن بلندپروازی لیبرالیستی، قدرت تغییر این واقعیت‌ها را نداشته باشد و یکبار دیگر به دام دومینوی بی‌ثباتی و ناامنی منطقه‌ای گرفتار شود.