

## عوامل بیرونی مؤثر بر نقش آفرینی اتحادیه اروپا در قبال مسأله فلسطین

علی صباغیان<sup>۱</sup>

سید مهدی پارسائی\*

۱۹۱



فصلنامه  
پژوهش‌های  
روابط بین‌الملل،  
دوره هشتم، شماره  
سوم، شماره پیاپی  
بیست و نهم  
پاییز ۱۳۹۷

### چکیده

این مقاله به دنبال فهم علل و عوامل بیرونی تاثیرگذار بر سیاست‌ها، رویکردها و نقش اتحادیه اروپایی در قبال مسأله فلسطین است. پرسش اصلی پژوهش این است که «سیر تحول سیاست‌ها، رویکردها و نقش اروپا در قبال مسأله فلسطین تابع کدام علل و عوامل بیرونی است؟» فرضیه اصلی مقاله «دگرگونی‌های ساختاری در نظام بین‌الملل و بالتبع تغییر قدرت اروپا در عرصه بین‌المللی، نگرش آمریکا و اسرائیل به بازیگری اروپا و تهدیدات برآمده از محیط امنیتی خاورمیانه برای اروپا و نیز پروژه عادی سازی روابط اعراب-اسرائیل و تغییر الگوهای دوستی و دشمنی در خاورمیانه»، را علل و عوامل بیرونی مؤثر بر تحول نقش اروپا در قبال فلسطین برمی‌شمرد. روش پژوهش در این مقاله، «توصیفی-تحلیلی» و برای گردآوری اطلاعات نیز عمدتاً از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد اروپا در یافتن یک نقش همپایه سیاسی به موازات نقش اقتصادی در مسأله فلسطین ناکام مانده است و این نقصان به نقش پررنگ آمریکا در بحران، مخالفت اسرائیل و نیز آمریکا با نقش‌یابی سیاسی اروپا، شکاف و عدم انسجام در میان دولت‌های عضو اتحادیه اروپا و نیز ضعف‌های اروپا در حوزه قدرت سخت و تبعات آن برای ایفای نقش یک میانجی‌گر بر می‌گردد.

**واژگان کلیدی:** اروپا، فلسطین، دگرگونی‌های ساختاری، تهدیدات امنیتی، خاورمیانه

۱. استادیار گروه مطالعات منطقه‌ای دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۲. دانشجوی دکتری مطالعات منطقه‌ای (مطالعات اروپا) دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

\* parsaei.seyyedmehdi@gmail.com

(نویسنده مسئول)

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۵/۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۳/۹

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره هشتم، شماره پیاپی بیست و نهم، صص ۲۲۲-۱۹۱

## مقدمه

در حالی که نقش اروپا در خصوص مسأله فلسطین از دهه ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ عمدتاً به صدور اعلامیه و پیگیری سیاست‌های هنجاری معطوف بود، در ادامه به علت فروپاشی نظام دو قطبی، تعمیق و تکوین فرایند همگرایی در قاره سبز و مذاکرات صلح مادرید و اسلو، اروپا به عنوان تأمین کننده مالی اصلی فرایند صلح و کمک به طرف فلسطینی نامور گردید. در وهله بعد و به واسطه افزایش اعتماد به نفس اتحادیه اروپائی، شکست نقش سیاسی و بین‌المللی آمریکا در تحقق صلح نهایی، به بن بست رسیدن مذاکرات صلح، آغاز انتفاضه و پویش‌های امنیتی خاورمیانه پس از ۱۱ سپتامبر، اروپا تلاش کرد به موازات نقش اقتصادی در فرایند صلح، جایگاه سیاسی و بین‌المللی همتراز به دست آورد. به نظر می‌رسد عضویت در «کمیته چهارجانبه» و درگیر شدن در تدوین «نقشه راه» نقطه عطفی برای اروپا در پیگیری این نقش بود. اما در ادامه سیاست‌های یکجانبه دولت بوش و عدم وجود اراده لازم بین‌المللی در کنار ممانعت اسرائیل نسبت به نقش سیاسی اروپا مانع از نقش‌یابی سیاسی و بین‌المللی برجسته اروپا در قبال مسأله فلسطین شد. اگرچه در دولت اوباما تلاش شد اروپا نیز به نوعی درگیر ابعاد سیاسی و بین‌المللی موضوع شود اما رویکرد اشتباه اروپائیان در قبال جنبش حماس از سال ۲۰۰۶، روی کار بودن دولت تندروی بنیامین نتانیاهو و چند دستگی اروپائیان علی‌الخصوص در رأی دهی به وضعیت بین‌المللی فلسطین مانع از تحقق آن شد. در ادامه با روی کار آمدن دونالد ترامپ، رئیس‌جمهور جدید آمریکا و انتقال سفارت آمریکا از تل‌آویو به بیت‌المقدس اشغالی، دگردیسی راهبردی سیاست برخی دول عربی از جمله عربستان در قبال منازعه فلسطین، افتراق در میان طرف‌های فلسطینی و شکاف و چند دستگی در میان اروپائیان به ویژه خروج انگلیس از اتحادیه، محدودیت‌های اروپا برای ایفای نقش سیاسی مؤثر دوچندان شده است.

از این‌رو، مقاله پیش رو در پی بررسی سیر تحول رویکرد اروپا اعم از جامعه اروپا و اتحادیه اروپائی در قبال مسأله فلسطین و یافتن پاسخ به این سؤال است که تحول

سیاست‌ها، رویکردها و نقش اروپا در قالب مسأله فلسطین تابع کدام علل و عوامل است؟ در پاسخ، از نظر نگارندگان تحول رویکرد اروپا در قبال مسأله فلسطین، تابعی از دگرگونی‌های ساختاری در نظام بین‌الملل، تغییر قدرت اروپا در عرصه بین‌المللی، نگرش آمریکا و اسرائیل به بازیگری اروپا، تهدیدات برآمده از محیط امنیتی خاورمیانه برای اروپا، سیاست عادی سازی روابط اعراب-اسرائیل و تغییر الگوهای دوستی و دشمنی در خاورمیانه، اختلافات داخلی میان دول عضو اتحادیه اروپا، علل و عوامل تحول سیاست‌ها، رویکردها و نقش اروپا در قبال فلسطین می‌باشد. این مقاله ابتدا به بررسی ادبیات پژوهش و تبیین چارچوب نظری آن، یعنی نواقعه‌گرایی پرداخته و سپس تأثیر ساختار بین‌المللی، نقش آمریکا، مخالفت اسرائیل و محیط امنیتی خاورمیانه بر نقش و جایگاه اروپا در قبال مسأله فلسطین را مورد پردازش قرار خواهد داد. در پایان نیز در قالب نتیجه‌گیری نتایج و یافته‌های پژوهش مطمح‌نظر قرار می‌گیرد. روش پژوهش در این مقاله، «توصیفی-تحلیلی» و گردآوری اطلاعات نیز عمدتاً از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است.

### ادبیات پژوهش

ادبیات پژوهش در حوزه سیاست خارجی اروپا در قبال فلسطین بسیار گسترده و متنوع است. موارد ذیل اصلی‌ترین خطوط تحلیلی ادبیات موجود را ترسیم می‌نماید: ۱- نگاه تاریخی به سیاست خارجی اروپا در قبال خاورمیانه و چگونگی تکوین آن در گذر زمان ۲- بررسی سیاست خارجی اروپا در پرتو سیاست‌های آمریکا در منطقه و رابطه آمریکا - اسرائیل ۳- ارزیابی سیاست‌های اروپا و تبیین علل و زمینه‌های کارآمدی و یا ناکامی آن در قبال فلسطین ۴- تحلیل نگاه مقامات و مردم اسرائیل و فلسطین در خصوص نقش اروپا در فلسطین ۵- تحلیل سیاست‌های اروپا در خصوص مسأله فلسطین بر اساس مؤلفه همگرایی و وحدت اروپا ۶- تبیین سیاست اروپا در قبال فلسطین در چارچوب سیاست خاورمیانه‌ای اروپا ۷- واکاوی سیاست اروپا بر اساس سیاست خارجی ارزش‌محور و هنجار محور اروپا و در نظر داشتن مسائل تاریخی یهود و نیز سیاست‌های امپریالیستی اروپا در خاورمیانه ۸- پردازش سیاست اروپا در قبال فلسطین

از دریچه نهادگرایی اروپایی و منطقه‌سازی در قالب مفاهیمی از قبیل نهادسازی، سیاست همسایگی.

در ادامه تعدادی از ادبیات پژوهش پیرامون موضوع مقاله آمده است. آلتونسیک در مقاله‌ای با عنوان «سیاست خارجی اتحادیه اروپایی در قبال منازعه اسرائیل-فلسطین: چه اندازه بازیگر است؟» (Altunsik, 2008) به بررسی تکوین نقش اتحادیه اروپایی در خلال چند دهه گذشته پرداخته است. به عقیده آلتونسیک تحولات در عرصه بین‌المللی، منازعه فلسطین و داخل اروپا به انحاء گوناگون موجب شده است شانس اتحادیه اروپایی برای ایفای یک نقش کلیدی اقتصادی، دیپلماتیک و نیز مدیریت بحران افزایش یابد. جوئل پیترز در مقاله‌ای تحت عنوان «اروپا و روند صلح اسرائیل-فلسطین: ضرورت اکنون» (Peters, 2010)، معتقد است گفتمان سیاست خارجی اتحادیه اروپایی دچار تغییراتی اساسی شده است به گونه‌ای که به مرور زمان نیازهای داخلی و نگرانی‌های استراتژیک‌اش در قبال مسأله فلسطین تغییر یافته است. او در نهایت به این نتیجه رسیده است که رویکرد اتحادیه اروپایی نسبت به مسأله فلسطین از یک حالت هنجاری مبتنی بر عدالت در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به یک رویکرد امنیتی شده مبتنی بر خطر، ترس و احتمال تاثیرگذاری منفی منازعه بر ثبات داخلی قاره سبز از اوایل سال ۲۰۰۰ یعنی دوره پس از شکست مذاکرات صلح، تغییر ماهیت یافته است. موسو در کتابی تحت عنوان «سیاست خارجی اتحادیه اروپایی در قبال روند صلح اسرائیل و فلسطین» (Musu, 2010)، به بررسی سیاست خارجی اتحادیه اروپا در سه مقطع مهم ۱۹۶۹ تا ۱۹۹۰ در قالب همکاری‌های سیاسی اروپایی، ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۹ و مقطع پس از سال ۲۰۰۰ پرداخته است. کتاب مذکور در پاسخ به این پرسش اصلی نگاشته شده که چرا اتحادیه اروپایی علی‌رغم صرف وقت، منابع و اقدامات زیاد از اتخاذ یک سیاست کارآمد و مستقل در قبال منازعه اسرائیل-فلسطین ناتوان مانده است؟. نویسنده سه فرضیه عمده را در پاسخ به پرسش اصلی کتاب مطرح کرده است. فرضیه اول این است که اتحادیه اروپایی از رسیدن به یک رویکرد متحد در میان اعضای خود ناکام مانده است. فرضیه دوم بر این مسأله متمرکز است که اتحادیه اروپایی از اهرم‌ها و ابزارهای لازم برای تاثیرگذاری بر روند صلح خاورمیانه بی بهره است و فرضیه سوم معتقد است

منافع استراتژیک ایالات متحده در منطقه خاورمیانه و روابط پویای اروپا-آمریکا، اروپا را به سمت ایفای یک نقش ثانویه در روند صلح خاورمیانه سوق داده است.

### چارچوب نظری

واقعیت غیرقابل انکار اینست که امروزه نمی‌توان تنها در چارچوب یک نظریه تمامی جوانب یک پژوهش علمی را لحاظ کرد، اما به نظر نگارنده نظریه نواقح گرایشی‌اگنت والتز می‌تواند جنبه‌های اساسی رویکردهای اروپا در قبال فلسطین را توضیح دهد. والتز بر آن است که نظریه سیاست بین‌الملل می‌تواند طیفی از پیامدهای محتمل کنش‌ها و تعاملات دولت‌ها را در درون یک نظام توصیف کند و نشان دهد که چگونه با تغییر در نظام طیف انتظارات نیز متحول می‌شوند. نظریه می‌تواند به ما بگوید نظام‌های دارای ساختارهای متفاوت چه فشارهایی را وارد می‌کنند و چه امکاناتی را به وجود می‌آورند، اما نمی‌تواند بگوید واحدهای نظام چگونه در برابر آن فشارها و امکانات واکنش نشان می‌دهند و این واکنش‌ها تا چه اندازه از کارایی برخوردارند. لذا تا جایی که پویایی‌های نظام آزادی واحدها را محدود می‌کنند، رفتار این واحدها و پیامدهای رفتار آن‌ها قابل پیش بینی است (Waltz: 1979: 71-2).

از نظر والتز در سیستم آشوب زده، دولت‌ها حداقل یکی از خط مشی‌های زیر را اتخاذ می‌کنند: انجام تلاش‌های داخلی به منظور افزایش توانایی‌های سیاسی، نظامی و اقتصادی و بسط استراتژی‌های مؤثر، و انجام تلاش‌های خارجی برای صف آرایی یا تجدید صف آرایی با سایر بازیگران (دوئرتی و فالتزگراف، ۱۳۸۴: ۱۹۷). لذا قاعده آنارشیک در نظام بین‌الملل، تولید قدرت و ثروت برای حفظ امنیت را به صورت یک ضرورت دیکته می‌کند. اما همین قاعده ثبات نظام را فقط در سایه توازن قدرت بازیگران می‌داند، توازن قدرت آن روی سکه ساختار آنارشیک محسوب می‌شود (پوراحمدی، ۱۳۸۷: ۵۶). شاید به همین علت والتز معتقد است که اگر فقط یک نظریه شاخص سیاست بین‌الملل داشته باشد، آن نظریه همان نظریه موازنه قدرت است (Waltz, 1979).

۱۹۵



عوامل بیرونی  
مؤثر بر  
نقش آفرینی  
اتحادیه اروپا در  
قبال مسأله  
فلسطین

1 Neo-Realism  
2 Kenneth Waltz

117). از این رو، منطق اصلی سیاست خارجی اتحادیه اروپائی در دوره پس از جنگ سرد ناشی از شرایط جدید خودیاری و بروز تحول پارادایمی جدید نظام بین‌الملل در فضای پس از فروپاشی شوروی و نظام دو قطبی بود. نظام سیال و ژله‌ای تک قطبی به رهبری آمریکا ایالات متحده، اتحادیه اروپائی را متقاعد کرد که برای کسب قدرت، امنیت، منافع ملی و در نهایت ارتقای جایگاه خود در سلسله مراتب قدرت نظام بین‌الملل به تعمیق همگرایی در درون و ائتلاف با آمریکا و موازنه سازی در بیرون روی آورد. سیاست حفظ امنیت اسرائیل به عنوان یک اصل اساسی در رویکرد اروپا در قبال امنیت خاورمیانه بر ضرورت بکارگیری چارچوب نوواقعگرائی در تحلیل سیاست خارجی اروپا تاکید دارد.

نگارنده منکر وجود ابعاد هنجاری در سیاست خارجی اتحادیه اروپائی در سطح جهانی نیست اما به نظر می‌رسد سیاست خارجی اتحادیه در خاورمیانه به طور عام و در مسأله فلسطین به طور خاص موارد تناقض و عدم انسجام بسیار زیادی در خود دارد که در چارچوب سیاست قدرت، سیاست حفظ امنیت اسرائیل و به شکل پیگیری رویکردهای یک بام و دو هوا و تبعیض آمیز به کرات مشاهده شده است. نقطه اوج آن در سال ۲۰۰۶ و در جریان پیروزی حماس طی یک انتخابات شفاف و سالم رخ داد که اتحادیه اقدام به بایکوت جنبش مزبور کرد. این تناقض یادآور گفته‌های مورگنتا است که اصول اخلاقی جهانشمول قابل کاربست به سیاست خارجی دولت‌ها نیست (Bader, 2013: 74). ضمن اینکه سابقه تاریخی و نفوذ سنتی اروپا در خاورمیانه نشانگر غلبه ابعاد سخت افزاری و ژئواستراتژیک در سیاست خاورمیانه‌ای آن در قبال منطقه است.

تعریف والتز از ساختار شامل مجموعه‌ای از شرایط محدود کننده است. او با اشاره به اینکه ساختار امری نامرئی است استدلال می‌کند که چنین ساختاری را می‌توان گزینش‌گر نامید زیرا علت غیر مستقیم رفتار کارگزار است. به عبارت دیگر، ساختار تعیین کننده رفتار کارگزار است (حاجی یوسفی، ۱۳۸۴: ۳۱). از همین رو، مجموعه شرایط محدود کننده نقش اتحادیه اروپا جهت ایفای نقش در مسأله فلسطین شامل دگرگونی‌های نظام

بین الملل، تهدیدات برآمده از منطقه خاورمیانه، نقش آمریکا و غیره می تواند در ایجاد فهم بهتر از سیاست خارجی اتحادیه اروپائی کمک نماید.

اهمیت جریان امن انتقال انرژی از خاورمیانه به اروپا، منافع سنتی تاریخی در منطقه، نزدیکی جغرافیایی و تأثیرپذیری اتحادیه اروپا از پویای امنیت و سیاسی در خاورمیانه از جمله عوامل مهمی است که اتحادیه اروپا پیگیری سیاست قدرت سخت افزاری در خاورمیانه را بر جنبه های هنجاری و نرم افزاری قدرت ترجیح می دهد، مسأله فلسطین نیز از این قاعده مستثنی نیست. از این رو چارچوب نظری نواقح گراییی به شکل بهتری می تواند سیاست خارجی اتحادیه اروپا در قبال مسأله فلسطین را تبیین نماید.

بازی اروپا در مسأله فلسطین گاهاً ذیل و گاهاً در برابر ایالات متحده قرار دارد که به بهترین شکل می توان آن را در چارچوب سواری رایگان و موازنه گراییی تبیین کرد. کما اینکه رویکردهای غیر منسجم و غیر هماهنگ اتحادیه اروپائی به واسطه منافع متضاد و متعارض دول عضو اتحادیه را نیز در چارچوب منافع ملی دول عضو، در چارچوب نواقح گراییی بهتر می توان توضیح داد. از طرف دیگر تمایل به ایفای بازی مستقل و افزایش اعتماد به نفس از سوی اروپا در دهه ۹۰ در قالب روند بارسلون، سیاست همسایگی و گسترش در قرن بیست و یکم بیانگر تأثیر قدرت در نگاه جدید اروپا به خود می باشد که نظریه نواقح گراییی می تواند ابعاد و جنبه های مهم آن را تجزیه و تحلیل نماید.

### تأثیر دگرگونی های نظام بین الملل بر نقش بین المللی اتحادیه اروپا در قبال فلسطین

مسأله فلسطین از اوایل دهه ۱۹۷۰ به عنوان یک موضوع محوری جهت سنجش همکاری و ایجاد هماهنگی در میان اعضای جامعه اروپا در حوزه سیاست خارجی مطمح نظر قرار گرفت. اروپا در فاصله دهه ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ بنا بر دلایل گوناگون ساختاری بین المللی از جمله رقابت آمریکا و شوروی در نظام دو قطبی و تهدید امنیتی از سوی شوروی علیه اروپا، یک رویکرد هنجاری مبتنی بر صلح عادلانه در پیش گرفت. مواضع اروپا در قالب بیانیه ونیز و دیگر مواضع و بیانیه ها، به گونه ای بوده است که اسرائیل و آمریکا چندان آنرا بر نتافته اند و از این رو اروپا با رویکرد لوی اشکول، نخست وزیر وقت اسرائیل (۱۹۶۹-۱۹۶۳) مبنی بر اتکای انحصاری اسرائیل به آمریکا و احتراز از سیاست روابط متوازن با آمریکا و اروپا با مشکلات زیادی در قبال میانجیگری در مسأله فلسطین روبرو بوده است.

لذا اروپا از دهه ۱۹۷۰ تا اوایل دهه ۱۹۹۰ چنین هدفی را در قالب سیاست صدور اعلامیه، گفتگوهای یورو-عربی، هنجارسازی و تلاش برای ایجاد سازوکارهای هماهنگ در درون قاره سبز دنبال کرد. نکته مهم در سیاست خارجی اروپائی‌ها در قبال مسأله فلسطین این است که از ابتدا رهبران اروپائی، ایفای نقش پررنگ و فعال اروپا در مسأله فلسطین را یک ضرورت قلمداد می‌کردند (Altunsik, 2008: 106-9).

آغاز دهه ۱۹۹۰ و به تبع پایان سیستم دوقطبی جنگ سرد، زمینه احیای روابط اروپا با همسایگان جنوبی و شرقی مدیترانه را فراهم نمود. گرچه جایگاه اتحادیه اروپائی در قبال مسأله فلسطین در کنفرانس اسلو نسبت به کنفرانس مادرید تفاوت قابل ملاحظه‌ای داشت اما اروپا همچنان از نقش خود راضی نبود و به دنبال یافتن یک نقش سیاسی و دیپلماتیک به موازات نقش اقتصادی بود و چندان از نقش حاشیه‌ای خود راضی نبود. از این رو از سال ۱۹۹۵، تحولات عمده‌ای در سیاست خاورمیانه‌ای اروپا پدیدار گشت که ایجاد فرایند بارسلون با هدف ایجاد یک فضای مثبت منطقه‌ای در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا در سال ۱۹۹۵ نقطه آغاز آن بود. این سازوکار چندجانبه به عنوان یک بدیل برای صلح و امنیت سازی در خاورمیانه و ایجاد فضای مساعد جهت اثرگذاری بر فرایند صلح سیاستگذاری شده بود. بدین‌گونه اروپائی‌ها در تلاش برای بهبود فضای رابطه میان اسرائیل با جهان عرب به شکلی مستقل از آمریکا بودند، در حالی که ایالات متحده در وادار کردن سوریه و لبنان برای توافق صلح با اسرائیل ناکام مانده بود، اروپا با گردهم آوردن کشورهای مزبور در قالب یک شبکه نظم و امنیت منطقه‌ای تحت عنوان مشارکت یورو-مدیترانه‌ای موفق عمل کرد. امری که آمریکائی‌ها تا حدود زیادی از گردهم آوردن دول مختلف عربی و اسرائیل در یک چارچوب چندجانبه منطقه‌ای عاجز مانده بودند. هرچند حوادث ۱۱ سپتامبر، بحران عراق و امنیتی شدن فضای خاورمیانه، نهایتاً ابتکارات اروپا را با خطرات جدی مواجه کرد (Del Sarto and Schumacherr, 2005: 17-18).

تحول عمده دیگر در سیاست استقلال طلبانه، اعتراضی و جاه طلبانه اروپا نسبت به آمریکا و اسرائیل در قبال مسأله فلسطین، انتصاب میگوئل آنخل موراتینوس<sup>۱</sup> به عنوان

1Euro-Arab Dialogue

2Barcelona Process

3Euro-Mediterranean Partnership

4Miguel Angel Moratinus



نماینده ویژه اتحادیه اروپایی در خاورمیانه بود. موراتینوس در کارنامه کاری خود سابقه سفارت اسپانیا در اسرائیل را داشت. دستورکار موراتینوس عبارت بود از: برقراری و حفظ تماس نزدیک با کلیه طرف‌ها در روند صلح، انتقال پیشنهادات اتحادیه به طرفین درگیر و مشارکت در امضاء موافقتنامه‌های روند صلح به منظور ارتقاء و تطابق آن‌ها با نرم‌های اساسی دموکراسی از جمله رعایت حقوق بشر و قواعد قانونی و در نهایت نظارت بر اقدامات هر یک از طرفین که احتمالاً سبب لطمه زدن به نتایج کلی مذاکرات گردد (آقاعلیخانی، ۱۳۸۹: ۸۳-۸۲). اروپا به واسطه انتظارات و منافع در معرض خطر خود در منطقه به دنبال کنار زدن شرایط تحمیل شده به خود از سوی اسرائیل و آمریکا در قبال مسأله فلسطین بود. به گونه ای که دیک اسپرینگ، وزیر خارجه وقت ایرلند به عنوان رئیس تروییکا در سال ۱۹۹۶ به نمایندگان شرکت کننده در کنفرانس اقتصادی خاورمیانه و شمال آفریقا در قاهره، اظهار داشت: اروپا بیش از این نمی‌تواند یک طرف بایستد، اروپا نسبت به منطقه دارای مسئولیت است تا روند صلح را مجدداً روی ریل بیندازد (Pardo and Peters, 2010: 12).

در حالیکه در فضای دهه ۱۹۹۰ فضای سیاست بین‌الملل چندجانبه‌گرایی را تجربه می‌نمود و روند صلح اعراب-اسرائیل در مجموع برای اروپایی‌ها امیدوارکننده بود، اما سه عامل در ابتدای قرن بیست و یکم روابط روبه گسترش یورو-مدیترانه را دچار مشکل کرد. یکجانبه‌گرایی و تمرکز بر تروریسم به ضرر دموکراسی به بهانه ۱۱ سپتامبر، به بن بست رسیدن صلح اعراب-اسرائیل و حمله آمریکا به عراق که موجب بی‌ثباتی بیشتر در مدیترانه شد. مسائل مذکور ابعاد منطقه‌ای و زیرمنطقه یورو-مدیترانه را دچار سستی کرد و همکاری‌های منطقه‌ای بین رژیم صهیونیستی و کشورهای عربی مدیترانه را به اغماز برد.

امنیت محور شدن گفتمان اروپا در قبال مسأله فلسطین در پاره‌ای از موارد زمینه نزدیک شدن رویکرد اروپا به آمریکا را فراهم آورد. اروپا که در سال‌های دهه ۱۹۹۰ به دنبال ایفای یک سیاسی مستقل از آمریکا بود در دوره اوج گیری انتفاضه و افزایش خشونت‌ها در سرزمین‌های اشغالی تا حدودی از این ایده فاصله گرفت. از این رو در

1EU's Special Envoy to the Middle East

2Dick Spring

3The Cairo Economic Conference for the Middle East and North Africa

سال‌های پس از انتفاضه، اروپا از طرح‌ها و مواضع آمریکا در قبال موضوع حمایت می‌کرد. لذا به دنبال کارشکنی و خشونت صهیونیست‌ها در جریان انتفاضه دوم، در اواخر سال ۲۰۰۰ اجلاسی با حضور روسای جمهور آمریکا، مقاماتی از مصر، اردن، حکمت خودگران فلسطینی، اسرائیل، اتحادیه اروپائی و سازمان ملل در شرم الشیخ برگزار شد و در پایان مقرر شد کمیسیونی به ریاست جرج میچل آمریکایی جهت بررسی ریشه‌های خشونت و نیز یافتن راه حل برای توقف آن برگزار گردد. خاویر سولانا<sup>۲</sup> نیز در کمیسیون مزبور عضو بود (Patokalio, 2004: 9-10). البته حمایت اروپا از آمریکا تا حدود زیادی نیز از تغییر در رویکرد اعلامی آمریکا در خصوص مسأله فلسطین از جمله اعلام حمایت جرج بوش<sup>۴</sup> از ایده دو دولت نشأت می‌گرفت.

سیاست اسرائیل در دوره نتانیا هو، آثار بحران عراق بر روابط فرآتلانتیک، اختلاف نظر طرفین در خصوص موضع‌گیری بوش راجع به یاسر عرفات<sup>۵</sup> و عدم فشار دولت آمریکا به اسرائیل در موضوع خروج نیروهای اسرائیلی از کرانه باختری و غزه چالش‌های عمده‌ای فراروی اروپا و آمریکا در قبال مسأله فلسطین گذاشت.

در ادامه حضور اروپا به همراه ایالات متحده، روسیه و سازمان ملل متحد در کمیته چهارجانبه به منزله ورود رسمی اتحادیه اروپا حداقل روی کاغذ به عنوان یک بازیگر هم‌سنگ در حل و فصل بحران فلسطین است. این کمیته مجری طرح نقشه راه است و در فضای ملتهب پس از انتفاضه دوم مردم فلسطین که از سپتامبر ۲۰۰۱ آغاز شده بود اندیشیده شد. در این چارچوب اروپا نقش یک بازیگر مکمل آمریکا را ایفا می‌کرد و آمریکا کماکان بازیگر اصلی فرایند صلح بود. با این وجود، ورود و قرار گرفتن اتحادیه اروپا در این کمیته نقطه عطفی در جایگاه بین‌المللی اتحادیه اروپا به عنوان یک بازیگر بین‌المللی است. کمیته چهارگانه از جایگاه بسیار مهمی در مذاکرات برخوردار است. این کمیته پس از انتفاضه و گزارش کمیسیون میچل در سال ۲۰۰۲ تشکیل شد و فلسفه تشکیل آن پایان دادن به خشونت‌ها و درگیری‌ها بین طرفین در سرزمین‌های اشغالی بود.

1 Sharm-El Sheikh

2 George Mitchell

3 Javier Solana

4 George Bush

5 Yasser Arafat

کارویژه آن اجرا کردن توصیه‌های کمیسیون میچل و طرح صلح و در نهایت آغاز فرایند صلح بود. نخستین مسئولیت اتحادیه در کمیته چهارگانه تهیه و تدوین پیش‌نویس نقشه راه بود. ورود اتحادیه به مذاکرات صلح از طریق کمیته چهارگانه تا حدود زیادی به دو عامل ارتقای جایگاه سیاسی و بین‌المللی اروپا در پرتو تحولات همگرایی این قاره و همینطور به بن بست رسیدن رویکردهای یکجانبه آمریکا و لزوم مشروعیت بخشی به فرایند صلح از راه ورود بازیگران جدید برمی‌گردد (Tocci, 2011:4-5).

۲۰۱

رویکرد اتحادیه اروپا صرفاً بر مسأله فلسطین متمرکز نیست بلکه اهمیت حل مسأله فلسطین در آثار مثبت آن بر کلیت نظام امنیت منطقه ای خاورمیانه و منافع حاصله از آن برای اتحادیه اروپا در حوزه مسائل امنیتی، اقتصادی و سیاسی است. اتحادیه حل و فصل منازعه فلسطین را یک امر ضروری و فوری قلمداد می‌کند و ادامه منازعه را تهدیدی علیه امنیت جهانی، منطقه ای و امنیت داخلی خود می‌داند، از همین رو خاویر سولانا در سال ۲۰۰۹ در سخنانی تسری منازعه را به دلیل اثر آن بر همسایگی و شهرهای داخلی برای اروپا خطرناک می‌داند و پیشنهاد می‌دهد شورای امنیت سازمان ملل راه حل دو دولت را رسماً اعلام و معیارهای مربوط به مرزها، آوارگان، بیت‌المقدس و ترتیبات امنیتی را تنظیم کند (Solana, 2009:4).

یکی از سرفصل‌های اصلی سیاست خارجی اتحادیه اروپا در ابتدای دهه دوم قرن بیست و یکم در قبال مسأله اعراب-اسرائیل، حمایت از ارتقاء جایگاه حقوقی-بین‌المللی فلسطین به عنوان یک دولت در عرصه سیاست جهانی بود. ایده دو-دولت که جزء اصول اصلی رویکرد اروپا در قبال بحران است از سال‌های پس از توافق اسلو در حالت تکوین و رشد تدریجی بود. فلسطینی‌ها در سال ۲۰۱۱ به دنبال ارتقاء جایگاه خود از یک ناظر<sup>۱</sup> به یک دولت عضو<sup>۲</sup> بودند که پس از ناکامی، در سال ۲۰۱۲ به وضعیتی حدفاصل این دو یعنی دولت ناظر غیر عضو<sup>۳</sup> بسنده کردند. در این مسیر مجدداً از اروپا صدای واحدی شنیده نشد و دول عضو اروپا به سه دسته تقسیم شدند. گروهی از کشورها شامل فرانسه، به قطعنامه رأی مثبت دادند. گروه دیگری از کشورها شامل آلمان، هلند، دانمارک، لهستان



عوامل بیرونی  
مؤثر بر  
نقش آفرینی  
اتحادیه اروپا در  
قبال مسأله  
فلسطین

1Observer  
2Full Membership  
3Non-Member State

رأى ممتنع دادند و جمهوری چک نیز به قطعنامه رأی منفی داد ( Bouris, Carnegie, 2014).

### تأثیر رویکرد آمریکا و اسرائیل بر نقش اتحادیه اروپایی در قبال فلسطین

اسرائیل و آمریکا هر کدام بنا به دلایلی علاقه چندانی به ایفای نقش پررنگ اتحادیه اروپا در خصوص مسأله فلسطین ندارند. از نظر اسرائیل، رویکرد اروپا یکطرفه، تبعیض آمیز و به نفع اعراب است. آمریکا نیز به عنوان ابرقدرت نظم نوین جهانی مایل به از دست رفتن نقش برجسته خود در هرگونه فرایند سیاسی و دیپلماتیک پیرامون مسأله فلسطین نیست. در این میان به طور سنتی اعراب به واسطه حضور تاریخی اروپائیان و سیاست طرفداری آشکار آمریکا از اسرائیل به دنبال حضور پررنگ اروپا در مسأله فلسطین بودند. رویکرد اسرائیل به اروپا همچون رویکرد آمریکا به اتحادیه در قبال مسأله فلسطین، یک نگاه اقتصادی و تقسیم کار است. اسرائیل، اروپا را به واسطه شراکت اقتصادی و تجاری جدی می‌گیرد اما تمایل چندانی به برقراری روابط ویژه سیاسی و نقش یابی سیاسی اتحادیه در فرایند صلح ندارد. اسرائیل به دلیل مواضع اروپا در خصوص تشکیل دولت مستقل فلسطینی، تشکیلات خودگردان و سازمان آزادیبخش فلسطین، قدس شرقی، شهرک سازی اسرائیل، فرمول زمین در برابر صلح و ... با نقش سیاسی اروپا در قبال فرایند صلح مخالف است. حال آنکه در سال‌های اولیه تشکیل اسرائیل، فرانسه و اسرائیل به دلیل وجود دشمن مشترک یعنی جمال عبدالناصر، روابط بسیار تنگاتنگ و حتی نزدیک تر از روابط آمریکا و اسرائیل با یکدیگر داشتند، به گونه‌ای که در سال‌های دهه ۵۰ و اوایل دهه ۶۰ میلادی، فرانسه مهم‌ترین منبع تأمین کننده تسلیحات اسرائیل بود. به طوری که اسرائیل در جنگ ۱۹۶۷ بیشتر با سلاح‌های فرانسوی پیروز شد تا آمریکایی. تنها پس از یک رشته جنگ بین اعراب و اسرائیل و درگیری‌های بین دو ابرقدرت آن زمان، آمریکا و اتحاد جماهیر شوروی بود که روابط آمریکا و اسرائیل بیش از پیش مستحکم و نزدیک شد (آزادی، ۱۳۸۳: ۲۲۱).

در اوایل دهه ۱۹۹۰ به واسطه تغییرات ناشی از فروپاشی شوروی و پایان نظم دو قطبی، تعمیق بیش از پیش روند همگرایی اروپایی تحت عنوان معاهده ماستریخت و تولد اتحادیه اروپایی و نیز تحولات منطقه‌ای در خاورمیانه، اروپا با خوش بینی و از زاویه

۲۰۲

پژوهش‌های  
روابط بین‌الملل

فصلنامه

پژوهش‌های

روابط بین‌الملل،

دوره هشتم، شماره

سوم، شماره پیاپی

بیست و نهم

پاییز ۱۳۹۷

جدیدی به نقش آفرینی در بحران فلسطین نظر افکند. خوش بینی اروپائی‌ها در جریان کنفرانس مادرید<sup>۱</sup> تا حدود بسیار زیادی زائل شد. در جریان کنفرانس مزبور، آمریکا نقش مسلط و اصلی را بازی کرد و به همراه شوروی سابق بانیان مشترک کنفرانس بودند. به گونه ای که اروپا در کنفرانس مادرید صرفاً نقش ناظر را ایفا کرد. عدم تمایل آمریکا و مخالفت اسرائیل باعث شد اتحادیه اروپا نقش خاصی در مراحل آماده‌سازی مقدمات کنفرانس مادرید و همچنین مذاکرات دوجانبه ایفا نکند. در نهایت تنها مسئولیت اعطا شده به اروپا ریاست «گروه کاری توسعه اقتصادی منطقه ای»<sup>۲</sup> بود. گروه مورد اشاره یکی از پنج کارگروه طراحی شده در کنفرانس مادرید بود. نکته جالب ممانعت اسرائیل از ورود اروپا با «کارگروه امنیت منطقه ای و کنترل تسلیحات»<sup>۳</sup> بود (Pardo and Peters, 2010: 29).

فضای سنگین علیه نقش آفرینی اتحادیه اروپا، تا زمان مذاکرات اسلو در سال ۱۹۹۳ ادامه داشت. اروپا در مذاکرات اسلو نیز نقش خاصی نداشت. گفتگوهای اسلو به میزبانی نروژ به عنوان دولت اروپائی غیرعضو در اتحادیه اروپا صورت گرفت. آمریکا و اسرائیل در این اثنا نیز با نقش سیاسی قابل توجه برای اروپا مخالف بودند و از اروپا در جهت تقسیم بار و تأمین هزینه فرایند اسلو در قالب یک نقش اقتصادی و مالی استقبال شد. نقطه امیدوارکننده برای اروپا محقق شدن بخش‌هایی از راه حل‌ها و اصول مدنظر سیاست خارجی اتحادیه در قبال بحران بود که از زمان اعلامیه ونیز به انحاء مختلف تکرار شده بود. در دوران پسا-اسلو اتحادیه اروپا تبدیل به بزرگ‌ترین تأمین‌کننده اقتصادی و مالی فرایند صلح و کمک به تشکیلات خودگردان فلسطینی تبدیل شد. پس از مذاکرات اسلو و به واسطه مشارکت سازمان آزادیبخش فلسطین و بهبود نسبی روابط اسرائیل با سازمان مزبور، روابط اروپا با اسرائیل به تدریج رو به بهبود گذاشت و فرایند تنش زدایی از سال ۱۹۹۳ عملاً آغاز شد، به گونه ای که شیمون پرز<sup>۴</sup> در کتاب خود تحت عنوان «خاورمیانه جدید»<sup>۵</sup> از تجربه اروپا در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم برای نیل به صلح در شرایط

1 Madrid Conference

2 Regional Economic Development Working-Group (REDWG)

3 Arms Control and Regional Security (ACRS)

4 Shimon Peres

5 The New Middle East

جدید خاورمیانه الهام گرفت. همچنین در نشست سران اروپا و اسرائیل در سال ۱۹۹۴، سران اروپائی از جایگاه ویژه اسرائیل در روابط با اروپا و تمجید از سطح توسعه اقتصادی اسرائیل سخن به میان آوردند (Middle East Forum, Meforum, 1994). در سال ۱۹۹۵ نیز موافقتنامه تجاری جدیدی بین دو طرف منعقد شد که در واقع به روز رسانی توافق همکاری سال ۱۹۷۵ بود. ماه عسل روابط اروپا-اسرائیل با روی کار آمدن بنیامین نتانياهو، نخست وزیر دست راستی تندرو در سال ۱۹۹۶ به اتمام رسید. بنیامین نتانياهو برخلاف شیمون پرز چندان اعتقادی به فرایند اسلو نداشت و با سیاست‌های خشونت طلبانه، توسعه طلبی و شهرک سازی به تدریج فرایند اسلو را به لبه پرتگاه برد. در این میان شهادت ۶۴ فلسطینی در جریان افتتاح تونل هاسمونیان<sup>۱</sup> در شهر قدیم بیت المقدس به شکل جدی فرایند به اصطلاح صلح را تحت الشعاع قرار داد (Peters, 2010, 516).

در اروپای مرکزی و شمالی به واسطه احساس تقصیر و گناه تاریخی نسبت به یهودیان نوعی گرایش به اسرائیل وجود دارد. این در حالی است که اروپای جنوبی به واسطه سیاست‌های امپریالیستی و استعماری قرون گذشته نسبت به اعراب، نوعی گرایش به سمت اعراب وجود دارد. آلمان و کشورهای نوردیک نماینده اصلی این طرز فکر هستند. گروه اول نوعی توجه و عذاب وجدان تاریخی نسبت به مردمان یهود احساس می‌کنند و دسته دوم منازعه را در ارتباط با اقدامات استعماری خود می‌دانند (Asseburg and Others, 2003, 28).

دستورالعمل ۲۰۱۳، سیاست اتحادیه اروپائی در قبال منازعه فلسطین در دوران اخیر را وارد فضای نوینی کرد. این دستورالعمل در ۱۸ جولای ۲۰۱۳ از سوی کمیسیون اروپائی صادر شد. بر اساس دستورالعمل ۲۰۱۳ هرگونه سرمایه گذاری و تعامل اقتصادی و نیز همکاری در سایر زمینه‌ها میان اروپا و اسرائیل از جمله مرادوات تحقیقاتی، بورسیه و تبادلات فرهنگی و رای مرزهای سبز ۱۹۶۷ شامل کرانه باختری، غزه و بلندی‌های جولان از ابتدای سال ۲۰۱۴ تا سال ۲۰۲۰ ممنوع است. این دستورالعمل در واقع به دنبال استفاده اروپا از اهرم تحریم اقتصادی جهت پیشبرد سیاست‌های خود در قبال فرایند صلح به خصوص زنده نگه داشتن رویکرد دو-دولت است. طبق این دستورالعمل اروپا حاکمیت

1 Benjamin Netanyahu

2 Hasmonean Tunnel

اسرائیل بر سرزمین‌های اشغال شده پس از ۱۹۶۷ را به رسمیت نمی‌شناسد (Gomel, 2016:5). نکته مهم در خصوص دستورالعمل مورد اشاره این است که صرفاً شامل روابط اتحادیه اروپائی با اسرائیل می‌شود و در حوزه روابط دو جانبه دول عضو با اسرائیل الزامی ایجاد نکرده است.

پاردو و پیترز در کتاب «اسرائیل و اروپا: همسایگان ناآرام»، یکی از فصول کتاب تحت عنوان «برداشت‌ها و سوء برداشت‌های اسرائیل از اتحادیه اروپا» را از طریق مصاحبه با سیاستمداران، سیاستگذاران، روزنامه نگاران و غیره اسرائیلی و همینطور تحلیل و رصد محتوای رسانه‌های جمعی اسرائیل بررسی کرده و به نتایج قابل توجهی دست یافته است. بر اساس تحقیق نامبردگان، در اسرائیل سه رویکرد متضاد در خصوص اروپا وجود دارد، به گونه ای که یک گروه با توجه به مزیت‌های اتحادیه از قبیل دسترسی و پیوستن به آن در آینده ای نزدیک، روابط با اروپا و ایفای نقش اتحادیه در فرایند صلح را در راستای منافع اسرائیل می‌دانند. دسته ای دیگر رابطه نزدیک با اروپا را امری ضروری قلمداد نمی‌کنند و دسته سوم بر این باور هستند که رفتارهای ضد اسرائیلی و دیدگاه‌های ژئواستراتژیک در خصوص امنیت اسرائیل عمیقاً در اتحادیه اروپا وجود دارد. نکته جالب اینکه از نظر اسرائیلی‌ها، مسلمانان اروپا عامل اصلی گرایش‌های یهودستیزی در اروپا هستند. بر اساس تحقیق مزبور، اروپا در ردیف قدرت چهارم برتر جهان قرار دارد و از نظر ۵۰ درصد مصاحبه شوندگان اسرائیلی، آمریکا دولتی است که می‌تواند به بهترین شکل ممکن، صلح و ثبات را در دنیا برقرار کند و این مقدار برای اروپا تنها ۳۳ درصد است (Pardo and Peters, 2010:69-74).

هنری کیسینجر در کتاب دیپلماسی آمریکا در قرن ۲۱ می‌گوید: "باید ایالات متحده درباره نقش دیگر کشورها به گونه ای معقول و هوشمندانه عمل کند. بسیاری از رهبران کشورهای اروپائی، به صورت داوطلبانه خدمات خود را ارائه می‌دهند و همواره دیگر کشورها از قبیل مصر و عربستان سعودی از سوی آمریکا برای ایفای نقش میانجی دعوت شده‌اند. البته واقعیت این است که به ندرت کشورهای اروپائی برای ایفای نقش میانجی بی طرف و منصف هستند. متحدان اروپائی آمریکا، در پی حفظ منافع خود در جهان عرب و اسلام هستند و این منافع از روابط آن‌ها با اسرائیل ارزش بسیار بیشتری دارد، به همین

۲۰۵



عوامل بیرونی  
مؤثر بر  
نقش آفرینی  
اتحادیه اروپا در  
قیبال مسأله  
فلسطین

دلیل در مورد مسأله خاورمیانه از ایالات متحده و اسرائیل فاصله می‌گیرد (کیسینجر، ۱۳۸۱: ۳۰۲).

سیاست اروپا در خصوص راه حل دو- دولت با اقدامات توسعه‌طلبانه میدانی دولت افراطی نتانیاهو و در سایه رویکرد دونالد ترامپ، رئیس جمهور جدید آمریکا مبنی بر انتقال سفارت آمریکا از تل آویو به بیت‌المقدس در ماه دسامبر ۲۰۱۷ و فاصله گرفتن او از سیاست دو- دولت، شدیداً در معرض نابودی قرار گرفته است. رویکرد اروپا ظرف دهه‌های گذشته مبنی بر تشکیل دولت فلسطینی در کرانه باختری، نوار غزه و بیت‌المقدس شرقی و نیز تعیین مرزهای ۱۹۶۷ به عنوان مرزهای اسرائیل و فلسطین در سایه مولفه‌های فوق عملاً در حال فروپاشی می‌باشد. مخصوصاً اینکه اروپا معمولاً در مواقع وخامت روند به اصطلاح صلح از آمریکا تقاضای استفاده از توان دیپلماتیک و قدرت میانجی‌گری می‌کرد اما در شرایط جدید، سیاست‌های کاخ سفید درست در نقطه مقابل راهکار نیل به صلح بر مبنای طرح دو- دولت است. از همین رو، در جریان نشست غیر رسمی وزاری خارجه اعضاء اتحادیه اروپا در تالین پایتخت استونی در ماه سپتامبر سال ۲۰۱۷، فدیریکا موگرینی،<sup>۱</sup> مسئول سیاست خارجی اتحادیه، بر لزوم بازبینی و بازنگری حضور اتحادیه اروپا در منازعه اسرائیل-فلسطین و هماهنگی بیشتر اقدامات و ابزارهای اروپا با هدف نیل به راه حل دو- دولت تاکید کرد ( Mogherini, 2017, Speech by the HR/VP at the Ad Hoc Liaison Committee for Palestine).

نفوذ گسترده لابی‌های اسرائیلی بر دولت ترامپ و نیز رویکرد سوداگرایانه رئیس جمهور جدید آمریکا در قبال مسائل سیاسی و استراتژیک باعث گردیده است آمریکا در دوره جدید نقش پیشین خود مبنی بر رهبری و مدیریت مذاکرات صلح و نیز یافتن یک راه حل نهایی را کنار بگذارد و این مسأله اتحادیه اروپایی را در وضعیتی بغرنج و دشوار قرار داده است. در این میان، فرصت طلبی دولت راستی اسرائیل و طرفداران رویکرد شهرک سازی در پرتو تحولاتی از جمله تحولات سوریه، اوج گیری راست افراطی در اروپا و نیز ظهور ترامپیسم در آمریکا نیز بی تأثیر نبوده است. حمایت‌های آمریکا از سیاست‌های شهرک‌سازی اسرائیل تنها به سیاست جدید ترامپ محدود نماند و

<sup>1</sup> Donald Trump

<sup>2</sup> Federica Mogherini



کنگره آمریکا نیز اقدام به وضع قوانین و قطعنامه‌هایی مبنی بر مجازات شرکت‌های اروپایی نمود که اقدام به عدم مراوده بازرگانی با شهرک‌های غیرقانونی اسرائیل کرده بودند ( Lara Friedman, 2016).

در این میان دو مسأله دیگر در داخل و محیط پیرامونی اروپا بر سیاست اروپا در قبال مسئله فلسطین تاثیرگذار بود. در داخل اروپا خروج بریتانیا یا به اصطلاح برگزیت او نزدیک شدن موضع لندن به واشنگتن و سربرآوردن دولت‌های راست‌گرا در برخی دول عضو از جمله اروپای شرقی، انسجام و یکپارچگی اتحادیه برای سیاستگذاری مشترک در قبال فلسطین را تا حدودی متاثر کرد. همچنین ظهور و افزایش وخامت بحران‌هایی در محیط پیرامون اروپا از جمله جنگ داخلی در لیبی و سوریه به همراه تبعات امنیتی و اجتماعی آن برای اروپا تمرکز و اولویت سیاست خارجی اروپا در قبال منطقه خاورمیانه از جمله مسأله فلسطین را تا حدود زیادی تغییر داده است. شکاف داخلی در اتحادیه در جریان رأی‌دهی به قطعنامه شورای حقوق بشر در خصوص وضعیت حقوق بشر اسرائیل در سال ۲۰۱۷ به وضوح آشکار شد. در جریان قطعنامه مذکور انگلیس، کرواسی، لاتویا و مجارستان به قطعنامه رأی منفی دادند (Lovatt, 2017: 3-4).

ترامپ امیدوار است عادی سازی روابط تعدادی از کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس با اسرائیل بتواند زمینه نیل به یک توافق صلح فراگیر در خصوص مسأله فلسطین را فراهم نماید. این نگرش در استراتژی جدید امنیت ملی آمریکا منعکس شده است (U.S National Security Strategy, Whitehouse, 2017). طرح اصلی دولت آمریکا برای صلح اعراب-اسرائیل و راه حل نهایی از سوی سه چهره اصلی در کاخ سفید یعنی جراد کوشنر، داماد و مشاور ارشد دونالد ترامپ، جیسون گرینبلات،<sup>۳</sup> از مشاورین مورد وثوق ترامپ و رئیس تیم حقوقی امپراطوری تجارت ترامپ و دیوید فریدمن؛<sup>۴</sup> سفیر ترامپ در اسرائیل و از مخالفین طرح دو-دولت تدوین گردیده و دنبال می‌شود و وزارت خارجه آمریکا نقش خاصی در این میان ندارد. بستر اصلی نیل به طرح مذکور، عادی سازی روابط اسرائیل با دول عربی و سازوکار پیش‌برنده آن کمک مالی، توسعه اقتصادی و

۲۰۷



عوامل بیرونی  
مؤثر بر  
نقش آفرینی  
اتحادیه اروپا در  
قبال مسأله  
فلسطین

1Brexite

2Jared Kushner

3Jason Greenblatt

4David Friedman

سرمایه‌گذاری فراوان در سرزمین‌های اشغالی کرانه باختری و غزه است. طراحی نهایی به گونه‌ای می‌باشد که به ایده «صلح اقتصادی» بنیامین نتانیاهاو، نخست وزیر اسرائیل نزدیک است و در این چارچوب به جای یک دولت خودمختار فلسطینی دارای حاکمیت، فلسطینی‌ها صرفاً از کمک‌های اقتصادی، سرمایه‌گذاری و مواهب مالی بهره‌مند می‌شوند. مخصوصاً اینکه دولت ترامپ، بلندی‌های جولان را جزء حاکمیت اسرائیل اعلام و بکار بردن لفظ «اشغالی» برای سرزمین‌های فلسطینی و بلندی‌های جولان را متوقف کرده است. تصور طراحان این است این طرح از طریق ایجاد ائتلاف منطقه‌ای و بین‌المللی متشکل از تعدادی از دول عربی و اسرائیل با آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران مشروعیت‌یابی کرده و با مشکلات کمتری محقق خواهد شد (Asseburg, 2019:1-2). ضمن اینکه از دریچه نگاه طراحان طرح به نظر می‌رسد عادی‌سازی روابط اسرائیل و تعدادی از دول عربی فضای کافی برای تفوق بر فلسطین را فراهم خواهد آورد. نکته کلیدی برای اروپا در این چارچوب این است که آمریکا همراه با برخی دول عربی خلیج فارس در چنین مرحله‌ای جایگزین اروپا به عنوان تأمین‌کننده مالی فرایند به اصطلاح صلح خاورمیانه می‌گردد و این تحول بیش از پیش نقش اروپا را تحدید خواهد کرد. در این میان افتراق میان بازیگران فلسطینی، حمایت آمریکا از اسرائیل و سکوت و همراهی دول عربی خلیج فارس باعث افزایش شهرک‌سازی اسرائیل در سرزمین‌های اشغالی و تغییر واقعیت‌های بیرونی برای راه حل دو-دولت شده است.

کوشش به عنوان طراح اصلی طرح به اصطلاح «معامله قرن»، اجلاس منامه را در تاریخ ۲۵ و ۲۶ ژوئن ۲۰۱۹ در پایتخت بحرین به عنوان مقدمه‌ای برای معامله قرن برگزار کرد. اگرچه هدف اعلامی دولت آمریکا از برگزاری این اجلاس افزایش سرمایه‌گذاری در کرانه باختری و غزه عنوان شده بود. در حالی که اسرائیل اصلی‌ترین مانع فراروی رونق و شکوفایی اقتصاد فلسطین است و اقدامات و کمک‌های اقتصادی به فلسطین هیچگونه تاثیری در سیاست‌های توسعه‌طلبانه اسرائیل در سرزمین‌های اشغالی ندارد، اقدام دولت ترامپ در قالب تشکیل اجلاس منامه و تأکید بر اقتصاد و کمک‌های مالی بین‌المللی برای ورود به حل و فصل نهایی مسأله فلسطین جای تأمل دارد. مخصوصاً اینکه عامل سیاسی مؤلفه اصلی در بحران اعراب-اسرائیل است و اقدامات ترامپ از جمله معرفی

بیت المقدس به عنوان پایتخت اسرائیل، انتقال سفارت آمریکا از تل آویو به بیت المقدس و بستن نمایندگی دیپلماتیک فلسطین در واشنگتن در مغایرت آشکار با اهداف اعلانی چنین تحرکات و اجلاس‌هایی قرار دارد. این اقدام هنگامی بیشتر متناقض جلوه می‌کند که از ماه آگوست ۲۰۱۸ دولت ترامپ به تدریج پروژه‌های کمک اقتصادی بیش از دویست میلیون دلار آمریکا در کرانه باختری و غزه را متوقف و نیز کمک‌های آمریکا به آژانس کمک و کار پناهندگان فلسطینی (آنروا) که به طور میانگین سالانه دویست میلیون دلار آمریکا بوده را قطع کرده است. این اقدامات محدودکننده به موازات اقدام اسرائیل در قطع درآمد حکومت خودگردان فلسطینی از محل مالیات از فوریه ۲۰۱۹ می‌باشد ( Elgindy, 2019). (Foreign Policy, 2019).

اسرائیل از چنین شکاف‌هایی نهایت استفاده را برای توسعه شهرک‌سازی و تهدید حداکثری راه‌حل دو-دولت برد. آخرین میخ بر استراتژی دو-دولت اروپا نیز با انتقال رسمی سفارت آمریکا از تل آویو به بیت المقدس در تاریخ ۱۴ می ۲۰۱۸ کوبیده شد، مخصوصاً هنگامی که نمایندگان برخی از اعضای اتحادیه اروپا (رومانی، چک، مجارستان، اتریش) نیز در مراسم رسمی مربوط به آن شرکت کرده بودند. از طرفی رویکرد اشتباه اروپا در قبال جنبش حماس نیز گزینه‌های فراروی اروپا همچون آشتی گروه‌های فلسطینی و استفاده از این کارت را محدود کرده است.

### تهدیدات برآمده از محیط امنیتی خاورمیانه و تأثیر آن بر رویکرد اتحادیه اروپا به مسأله فلسطین

منافع ژئوپولیتیک اروپا در خاورمیانه صرفاً در پیوندهای تاریخی و عدم تسری ناامنی منطقه به قاره سبز خلاصه نمی‌شود، بلکه به دولت‌های با ثبات، دارای حکمرانی مطلوب، همکاری‌های امنیتی منطقه ای، عدم اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی، مبارزه با تروریسم و افراط گرایی، نیاز به انرژی منطقه، روابط تجاری با کشورهای منطقه و جوامع مهاجر نیز مربوط می‌شود. برخی از صاحب‌نظران، منافع ژئوپولیتیک اروپا در خاورمیانه را گونه ای از یک امپراتوری پست مدرن خوش خوی ام لقب داده‌اند که بیش از آنکه صریح باشد ضمنی

است و بیش از آنکه مبتنی بر زور تحمیلی باشد بر اقناع بنا شده است و این فرایند از طریق قرار دادن دول منطقه در چارچوب حکمرانی مدنظر خود عملیاتی می‌شود (Youngs, 2015: 2-3).

پایان جنگ سرد، حذف نظام دو قطبی و در پی آن تمایل اروپا به استقلال بیشتر از آمریکا، گسترش اتحادیه اروپائی و پذیرش اعضای جدید در کنار وقوع جنگ دوم خلیج فارس و پیروزی آمریکا در آن، کنفرانس صلح مادرید (۱۹۹۱)، آغاز فرایند صلح خاورمیانه میان اعراب و رژیم صهیونیستی به رهبری آمریکا، منجر به توافقنامه اسلو (۱۹۹۳) میان رژیم صهیونیستی و فلسطین و پیمان وادی عربی (۱۹۹۴) میان رژیم صهیونیستی و اردن نیز شد، اتحادیه اروپا را به منظور بسط نفوذ و امنیت خود به تحرک جدید در مدیترانه واداشت (عبدالله خانی، ۱۳۹۰: ۲۳۵-۲۳۴).

اهمیت پیوندهای اقتصادی بین اروپا و خاورمیانه بیش از پیوندهای تجاری ایالات متحده با منطقه است. اتحادیه اروپا مهم‌ترین مقصد برای صادرات از شمال آفریقا و خلیج فارس است و موازنه تجاری در کل به سود اروپا است. هر چند اروپا به عرضه انرژی خاورمیانه وابستگی بسیار دارد و این وابستگی بیش از ایالات متحده است. بازار اولیه اسرائیل اروپا است نه ایالات متحده. این پیوندهای اقتصادی همراه با نزدیکی جغرافیایی و مهاجرت از کشورهای عرب، ترکیه و ایران به اروپا سبب می‌شود روابط کاملاً متفاوتی بین این دو منطقه باشد که با روابط بین ایالات متحده (دورتر و به لحاظ نظامی بی رقیب تر) و خاورمیانه مغایرت آشکار دارد. بازتاب این تفاوت، پافشاری سیاست‌های اروپایی در خاورمیانه بر مسائل امنیت موسوم به امنیت نرم و راهبردهای اجتماعی و اقتصادی برای غلبه بر این مسائل بیشتر است (هولیس، ۱۳۹۱: ۵۳۲-۵۳۱).

منافع اروپا در خاورمیانه بر تجارت، انرژی و ثبات مورد نیاز برای مهار تروریسم و مهاجرت دسته جمعی متمرکز است. در ثبات منطقه ای، منافع اروپا با آمریکا همپوشانی دارد که اگر اختلافات را از مجموع آن‌ها کم کنیم، به موضوعات اولویت دار و تاکتیکی تبدیل می‌شوند. آمریکا مایل است به عنوان یک قدرت جهانی که دارای منافع جهانی است به منطقه خاورمیانه در تعامل باشد و این در حالی است که اروپا با توان و قدرت محدودتری که دارد، از دیدگاه توسعه طلبانه کمتری نسبت به منافع و نیازهایش در این منطقه برخوردار است. در حالی که آمریکا منطقه را به دشمنان و هم پیمانان تقسیم می‌کند،

اروپا در صدد برقراری و حفظ رابطه با تمامی کشورهای منطقه است. آمریکا در دهه ۱۹۹۰ از اتخاذ رویکردی منصفانه نسبت به فرایند صلح دوری کرده بود. اما اروپا معتقد بود که تحقق صلحی باثبات و پایدار، مستلزم تشکیل دولتی فلسطینی به پایتختی قدس شرقی است. اروپا همچنین معتقد است که اگر بنا نبود که منافع تمامی کشورهای خط مقدم در قالب توافق نامه‌های حاصل از فرایند صلح یکپارچه و هماهنگ شود، آن گاه این کشورها توان مقاومت نداشتند و در نتیجه اروپا متحمل پیامدهای این فروپاشی می‌شد (هینبوش و احتشامی، ۱۳۹۰: ۱۳۰-۱۲۹).

۲۱۱

نخستین بار در جریان خشونت‌های اسرائیل پس از انتفاضه ۲۰۰۰ بود که اروپا به طرز ملموسی بین خشونت‌ها و آثار آن بر روی منافع امنیتی خود در منطقه ارتباط برقرار کرد. اتحادیه خشونت را مساعدکننده هراس، بی‌اعتمادی، انتقام‌گیری، قطعی کردن خاورمیانه و تروریسم قلمداد می‌کند. اتحادیه در سال ۲۰۰۱ با صدور بیانیه‌ای اعلام کرد: «فقدان چشم‌اندازهای سیاسی منجر به افزایش تقابل‌ها می‌رود و ملعبه‌ای در دست افراطی‌ها می‌شود و ائتلاف بین‌المللی ضد ترور که در واکنش به حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر به وجود آمده است را به خطر خواهد انداخت. ضرورت دارد گفتگوهای صلح خاورمیانه بدون پیش شرط و بر مبنای قطعنامه‌های ۲۴۲ و ۳۳۸ مجدداً آغاز شود» (EU, 2001, Union, press). از همین رو استراتژی امنیت اروپائی در اواسط سال ۲۰۰۳، حل و فصل منازعه اعراب-اسرائیل را مقدمه ثبات منطقه و یک اولویت استراتژیک برای اتحادیه اروپائی می‌داند.

در سال ۲۰۰۳ اروپا با انتشار «استراتژی امنیتی اتحادیه اروپا» از رویکرد جدید خود در قبال مسأله فلسطین رونمایی کرد. در این استراتژی، حل منازعه اعراب-اسرائیل، اولویت اصلی استراتژیک اروپا در خاورمیانه قلمداد شده که حل آن کلید حل سایر مسائل خاورمیانه است و بدون رفع آن، امیدی به امنیت و ثبات در منطقه نیست. این سند راهبردی نشانگر افزایش عزم و اعتبار اروپا در صحنه بین‌المللی بود (Quille, 2004, 3). همچنین کاترین اشتون در سال ۲۰۱۰ در جریان سخنرانی در اتحادیه عرب در قاهره اعلام کرد: «اتحادیه اروپا علاقه‌ای به مذاکره برای مذاکره ندارد. ما نتیجه و تعهد واقعی



عوامل بیرونی  
مؤثر بر  
نقش آفرینی  
اتحادیه اروپا در  
قبال مسأله  
فلسطین

1European Security Strategy  
2Catherine Ashton

می‌خواهیم نه تکرار مواضع قبلی. ما به فرایندهایی نیاز داریم که منجر به برونداد گردد. صبر اروپا محدود است و تعهد ما همیشگی نیست» (Ashton, Consilium, 2010). از طرفی، همه‌گیر شدن بحران‌های امنیتی در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا و شکنندگی بیش از پیش ثبات منطقه‌ای در پرتو ظهور گروه‌های تروریستی و تکفیری، جنگ داخلی در لیبی و سوریه و رشد حرکت‌های تروریستی در شمال آفریقا باعث شده است تمرکز و اولویت خاورمیانه‌ای سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا ولو به طور موقت از مسأله فلسطین برداشته شود و مواضع و رویکردهای اخیر اروپا در قبال فلسطین نیز در پرتو حساسیت اروپا نسبت به سیاست‌های یکجانبه‌گرایانه دولت ترامپ و آثار و پیامدهای احتمالی آن قابل درک است.

### سیاست عادی سازی روابط اعراب-اسرائیل و تغییر الگوهای دوستی و دشمنی در خاورمیانه

به طور سنتی نگاه دول عربی به نقش اروپا در قبال مسأله فلسطین یک نگاه مثبت بوده است. اعراب به واسطه رویکرد کاملاً تبعیض‌آمیز و یکطرفه ایالات متحده به نفع اسرائیل، همواره به دنبال ایفای نقش پررنگ اروپا برای موازنه‌دهی به آمریکا در خصوص مسأله فلسطین بوده‌اند. با این وجود، از دهه ۱۹۹۰ و به طور آشکارتری طی سالیان اخیر، کشورهای عربی به سمت عادی سازی روابط با اسرائیل پیش رفته‌اند. اثر مستقیم پیشبرد سیاست عادی سازی رابطه تعدادی از دول عرب با اسرائیل بر نقش اروپا در قبال مسأله فلسطین، محدود شدن بیش از پیش نقش اتحادیه اروپا در این خصوص و عدم نیاز اعراب به ایفای نقش این اتحادیه به عنوان یک بازیگر بین‌المللی ثالث است. مخصوصاً اینکه این تحول به موازات همراهی دول عربی با سیاست‌های اسرائیل‌گرایانه دونالد ترامپ در چارچوب به اصطلاح «معامله قرن» صورت می‌پذیرد. در چنین چارچوبی اسرائیل و آمریکا فشار به مراتب کمتری از ناحیه اعراب برای مداخله اروپا و نقش موازنه‌دهنده آن به کاخ سفید احساس می‌کند. این وضعیت باعث شده است عاملی جدید به عوامل بیرونی مؤثر بر نقش آفرینی اتحادیه اروپا در قبال مسأله فلسطین اضافه گردد. کما اینکه سیاست

عادی سازی روابط مصر در سال ۱۹۷۹ و اردن در سال ۱۹۹۴ نیز به شکلی دیگر منجر به محدود شدن نقش اروپا در مناقشه اعراب-اسرائیل شده بود. عادی سازی روابط دول عربی با اسرائیل در پرتو سیاست بی‌مبنای «ایران‌هراسی» تعدادی از دول عربی به رهبری عربستان سعودی در حال رخ دادن است و در این چارچوب تلاش شده است ایران به عنوان تهدید اصلی و واقعی علیه صلح، ثبات و امنیت منطقه‌ای به جای اسرائیل نشانده شود. این پروژه ساختگی در وهله بعد در پی آن است با تغییر در الگوهای دوستی و دشمنی در منطقه به سمت عادی‌سازی روابط جهان عرب با اسرائیل برود. تلاش برای امنیتی سازی پرونده هسته‌ای صلح‌آمیز ایران، تضعیف جایگاه سوریه به عنوان یکی از حامیان قدرتمند آرمان فلسطین، خروج دولت آمریکا از برجام و اعمال تحریم‌های ظالمانه و غیرقانونی بسیشتر علیه دولت و ملت ایران و جنجال‌آفرینی پیرامون برنامه دفاعی موشکی ایران، بخش‌های مختلف پروپاگاندا محور دول عربی، اسرائیل و آمریکا علیه ایران بوده است. در همین چارچوب بازدید مقامات اسرائیلی از پایتخت‌های دول عربی از جمله عمان، امارات باعث می‌شود نقش سیاسی اروپا به عنوان یک طرف مورد اعتماد اعراب بیش از پیش تضعیف گردد. تحول در سیاست‌ها و الگوهای سیاست خارجی برخی دول عربی منطقه به رهبری عربستان سعودی و با همراهی امارات و بحرین در قبال اسرائیل، نیز بیش از پیش موجب سردرگمی و پیچیدگی سیاست‌گذاری اروپا در قبال مسله فلسطین شده است. با توجه به چنین تغییری در سیاست خارجی عربستان با نقش آفرینی محمد بن سلمان است که ترامپ از معامله قرن سخن به میان آورده است. از همین رو چندان عجیب نبود در دسامبر سال ۲۰۱۷ عربستان، امارات، مصر و بحرین از برگزاری جلسه فوق‌العاده سران کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی در واکنش به تصمیم ترامپ مبنی بر انتقال سفارت آمریکا به قدس ممانعت کنند (Lovatt, 2017:5). این تحول باعث می‌گردد کاخ سفید احتمالاً در جایگاهی قرار بگیرد که طرفین بحران نیازی به مداخله و ایفای نقش اروپا احساس نکنند و آمریکا نیز به طور کامل و انحصاری بر هرگونه فرایند مذاکره پیرامون صلح استیلا یابد.

سیاست اشتباه اتحادیه اروپا در قبال حماس: محدودیت آفرینی برای نقش اروپا روی کار آمدن محمود عباس<sup>۱</sup> به عنوان جانشین یاسر عرفات فقید و خروج نیروهای اسرائیل از غزه در سال ۲۰۰۵ مسائل مهمی برای اتحادیه اروپا بود. اما پیروزی حماس<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۶ برای اروپائیان غیرمنتظره بود. در انتخابات سال ۲۰۰۶ حماس با اکثریت قاطع کرسی‌های پارلمان فلسطین را به خود اختصاص و در ماه مارس همان سال دولتی به نخست‌وزیری اسماعیل هنیه<sup>۳</sup> تشکیل داد. اروپا که پیش‌تر شاخه نظامی حماس و جهاد اسلامی<sup>۴</sup> را در ردیف گروه‌های تروریستی گنجانده بود، در ۲۹ نوامبر ۲۰۰۵ شاخه سیاسی حماس را نیز در لیست گروه‌های تروریستی قرار داد (Bader, 2013: 144).

در سایه کارشکنی غربی‌ها نسبت به پیروزی حماس در قالب یک انتخابات دموکراتیک و آزاد، فتح نیز از وحدت و پذیرش نتیجه انتخابات تا حدود زیادی طفره می‌رفت. امری که به اعتقاد دیوید رز<sup>۵</sup> تا حدود قابل توجهی به تحریک فتح توسط آمریکائی‌ها بر می‌گشت که نیروهای امنیتی فتح را وادار به چالش کشیدن حماس در غزه می‌کرد و حماس نیز با اخراج فتح از غزه به آن واکنش نشان داد. به دنبال آن محمود عباس دولت وحدت ملی را منحل و با اعلام وضعیت اضطراری، فیاض سلام<sup>۶</sup> را به عنوان نخست‌وزیر انتقالی منصوب کرد. کابینه ای که هرگز رأی اعتماد نیاورد و تسلط حماس بر بسیاری از مناطق در کرانه باختری تداوم یافت (Moller, 2009: 1-2).

باید گفت در داخل اروپا رویکرد هماهنگی در خصوص نحوه تعامل با حماس وجود نداشت. برای نمونه «کمیسیون اروپا<sup>۷</sup> و همین‌طور شورای وزیران<sup>۸</sup> معتقد بودند حماس را می‌بایست در یک فرایند بلند مدت متعهد ساخت. نروژ<sup>۹</sup> پیش از انتخابات با گروه حماس وارد گفتگو شد. گوردون براون<sup>۱۰</sup>؛ نخست‌وزیر سابق بریتانیا، از لزوم تسری فرایند تعهد طالبان<sup>۱۱</sup> به صلح در قبال جنبش حماس سخن به میان آورد. در اثنای تشکیل دولت

1Mahmoud Abbas

2Hamis Movement

3Ismail Haniyeh

4Islamic Jihad Movement

5David Rose

6Fayyad Salam

7European Commission

8Council of the European Union

9Gordon Brown

10The Taliban



وحدت ملی در فلسطین در سال ۲۰۰۷ برخی گروه‌ها در پارلمان اروپا و نیز پارلمان‌های انگلیس و ایتالیا خواستار خاتمه دادن به محاصره و انزوای حماس بودند. با این وجود، کشورهای هم‌چون آلمان و هلند و همین‌طور اعضای جدید اتحادیه که عمدتاً از اروپای شرقی و مرکزی بودند با تعدیل رویکردها در قبال حماس مخالفت داشتند (Clara and O'donnell, 2008:18-19).

رویکرد اشتباه و متناقض اروپا در قبال جنبش حماس منجر به محدودیت بیشتر اتحادیه در زمینه بحران فلسطین شد. به گونه‌ای که عملاً از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱ اروپا ابتکار عمل خاصی در قبال بحران نداشت. از این رو، اروپا در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ تلاش کرد از طریق عضویت فلسطین در سازمان ملل و نیز آژانس‌های تخصصی وابسته از جمله یونسکو و با تقویت جایگاه حقوقی و بین‌المللی فلسطین، بتواند هم از محدودیت مذکور رهایی یابد هم دولت‌سازی در سرزمین‌های اشغالی و در نهایت حل منازعه از طریق راه حل دو- دولت اسرائیلی و فلسطینی را میسر سازد. در این مسیر مجدداً از اروپا صدای واحدی شنیده نشد و دول عضو اروپا به سه دسته تقسیم شدند. گروهی از کشورها شامل فرانسه، به قطعنامه رأی مثبت دادند. گروه دیگری از کشورها شامل آلمان، هلند، دانمارک، لهستان رأی ممتنع دادند و جمهوری چک نیز به قطعنامه رأی منفی داد (Bouris, Carnegie, 2014).

### اختلافات داخلی میان دول عضو اتحادیه اروپائی

یکی از عمده‌ترین مشکلات اروپا جهت نقش‌آفرینی در بحران اعراب-اسرائیل به اختلاف نظر و منافع دول عضو و نیز تکثر و پیچیدگی نهادهای اتحادیه برمی‌گردد. به گونه‌ای که اتحادیه از اختلاف دیدگاه‌های اعضا دچار تفرقه و بی‌عملی می‌شود. این اختلاف‌نظر عمدتاً به دو عامل چگونگی روابط سیاسی دو جانبه‌اعضاء با طرفین منازعه و نیز مباحث تاریخی و ملاحظات ایدئولوژیک مربوطه برمی‌گردد. پیچیدگی‌های نهادی و سازمانی و بعضاً تداخل وظایف ارگان‌های اتحادیه اروپا نیز بر فقدان امکان وحدت رویه در رویکرد اروپا نسبت به مسأله فلسطین افزوده است. به گونه‌ای که اصلاحات پس از معاهده لیسبون نیز عملاً نتوانسته است کمک شایان توجهی به حل این مشکل نماید. همچنانکه

1Lisbon Treaty

لابی‌های صهیونیستی نیز بر نقش و سیاست‌های اروپا در قبال مسأله فلسطین تأثیرات خاصی برجای گذاشته است.

از سال ۱۹۴۸ روابط دول اروپائی با اسرائیل، بر مبنای ملاحظات تاریخی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی بوده است. این امر تا اوایل دهه ۱۹۷۰ زمینه‌ساز اختلاف مواضع جدی شده تا اینکه در سال ۱۹۷۳ و در پرتو سازوکار همکاری سیاسی اروپایی تلاش شد گونه‌ای از وحدت مواضع دول اروپائی عضو جامعه اقتصادی اروپا در زمینه سیاست خارجی ایجاد شود. یکی از اولین نمودهای این هماهنگی به موضع مشترک دول اروپائی ذیل بیانیه و نیز در خصوص بحران اعراب-اسرائیل برمی‌گردد که تا حدود زیادی از تجربه تحریم نفتی سال ۱۹۷۳ ناشی می‌شد. در حال حاضر دو نوع ناهماهنگی در اتحادیه اروپا در زمینه سیاست خارجی وجود دارد که لازمه عبور از آن رسیدن به دو نوع هماهنگی و انسجام است: هماهنگی عمودی بین اتحادیه اروپائی و دول عضو و نیز هماهنگی افقی میان سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا با سایر سازوکارهای سیاستگذاری خارجی در اتحادیه اروپائی (Terpan, 2010:2).

به طور کلی سه دسته بندی مشخص در خصوص رویکرد اروپا در قبال منازعه وجود دارد. گروهی به رهبری فرانسه، ایتالیا، اسپانیا و ایرلند خواهان یک نقش فعال و کارآمد برای اتحادیه در قبال منازعه هستند. گروه دیگری به رهبر بریتانیا بر این باور است که اتحادیه اروپا نمی‌بایست نقشی مغایر با نقش ایالات متحده را در منازعه بازی کنند. گروه سوم نیز به رهبری آلمان، بلژیک، هلند و دانمارک معتقدند اروپا می‌بایست به طور کامل از طرح‌های آمریکا در خصوص منازعه حمایت نمایند (Isma'i, 2011, 38).

اختلاف اعضاء در این خصوص بنا به دلایل تاریخی، فرهنگی و جغرافیایی وجود دارد. برای نمونه فرانسه به واسطه نفوذ تاریخی به کشورهای عربی گرایش بیشتری نشان می‌دهد و آلمان به دلیل مصائب یهودیان در دوره هیتلر رویکردی اسرائیلی را دنبال می‌کند. همچنین فرانسه مخصوصاً قبل از دوران روی کار آمدن نیکولاس سارکوزی، اراده جدی جهت ایفای یک نقش مستقل در برابر آمریکا و ابتکارات واشنگتن در منطقه داشت. در حالیکه انگلیس به واسطه بهره مندی از روابط ویژه با واشنگتن عمدتاً دنباله روی سیاست‌های آمریکا در منطقه خاورمیانه بود (Dror, 2014:PP, 10-11).

<sup>1</sup>European Political Cooperation (EPC)

آلمان به واسطه ماجرای هولوکاست شرایط را برای انتقاد از اسرائیل مساعد نمی‌بیند. از طرف دیگر آلمان پس از عدم همراهی با آمریکا در ماجرای لشکرکشی به عراق سعی کرده در ادامه موضعی مشابه آمریکا در خصوص بحران اعراب-اسرائیل اتخاذ نماید. لذا سیاست خارجی آلمان در خاورمیانه تابعی از رویکرد کلان آمریکا است. همچنانکه فرانسه و انگلیس به دلیل توافق سایکس-پیکو، تجزیه امپراتوری عثمانی و بر عهده گرفتن نقش سرپرستی تعدادی از دول عربی از جمله سوریه، لبنان، فلسطین و اردن و بالتبع پیوندهای تاریخی، به گونه‌ای دیگر به بحران اعراب-اسرائیل نگاه می‌کنند. در این میان انگلیس از یکسو به علت صدور اعلامیه بالفور و تبعات بعدی آن به راه حل اتحادیه اروپائی مبنی بر دو-دولت تاکید دارد و از سوی دیگر در پرتو توزیع قدرت جدید در ساختار نظام بین‌الملل و سیاست سواری رایگان، از رویکرد واشنگتن در قبال بحران حمایت می‌کند. ضمن اینکه در نهایت در سال‌های پس از عدم همراهی اروپا با آمریکا در لشکرکشی به عراق، دول اروپائی از جمله ایتالیا در دوران برلوسکنی، فرانسه در عصر سارکوزی و آلمان تحت زعامت مرکل برای دلجویی از کاخ سفید به سمت سیاست نزدیکی به رویکردهای خاورمیانه‌ای آمریکا حرکت کرده‌اند و بحران اعراب-اسرائیل نیز از این جهت‌گیری مستثنی نبوده است (Hollis, 2010:36-37).

همچنین از سوی دیگر وجود ۱۶ نهاد گوناگون در ساختار سازمانی اتحادیه اروپائی موجب تکثر و بالتبع افزایش دامنه اختلاف نظر میان نهادهای اروپائی در قبال فلسطین را فراهم آورده است. وجود پست‌های گوناگون شامل نماینده عالی سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا، نماینده ویژه در امور خاورمیانه، کمیسیونرهای مربوطه در زمینه روابط خارجی، پارلمان اروپا، شورای اروپا، سیاست خارجی اروپا در قبال منطقه خاورمیانه به طور عام و فلسطین به طور خاص را دچار تداخل و ابهامات بسیاری کرده است. امری که در وهله بعد موجب کاهش کارایی و تاثیرگذاری اتحادیه و سردرگمی طرف‌های منازعه در خصوص تصمیم‌گیران واقعی در بروکسل خواهد شد. برای نمونه در زمینه سیاست خارجی، همزمان نماینده عالی اتحادیه اروپائی، رئیس کمیسیون تجارت خارجی اروپا و کمیسیونر گسترش و سیاست همسایگی در این حوزه فعالیت دارند (Terpan, 2010:6).

## نتیجه‌گیری

اگرچه مبنا و اصول سیاست‌های اروپا در قبال مسأله فلسطین تغییرات قابل توجهی به خود ندیده است اما نقش و جایگاه این بازیگر در منازعه مزبور ظرف دهه‌های اخیر دستخوش تحول گردیده است. به گونه‌ای که اروپا کماکان دیدگاه‌های مشخص و معین خود در خصوص مسأله آوارگان، مرزها، بیت المقدس، امنیت، شهرک‌سازی و صلح نهایی را از دهه ۱۹۸۰ حفظ کرده است اما در مقابل تلاش کرده است از یک نقش فرعی و حاشیه‌ای به تدریج به یک نقش اصلی و مرکزی در معادلات مسأله فلسطین تبدیل شود. این تحول از یک سو به تحولات بین‌المللی و منطقه‌ای در دوران پس از فروپاشی نظام دو قطبی و الزامات جغرافیایی و امنیتی این قاره از ناحیه تبعات امنیتی بحران فلسطین برمی‌گردد و از سوی دیگر به تحول نقش و جایگاه بین‌المللی اروپا پس از تکوین و تعمیق فرایند همگرایی اروپایی گره خورده است. با این وجود، حضور پرنگ آمریکا در منطقه و روابط استراتژیک آن با رژیم صهیونیستی، عدم تمایل اسرائیل به ایفای نقش پررنگ اروپا و ضعف اروپا در حوزه قدرت نظامی و ملاحظات تاریخی، باعث شده است اروپا آنچنان که باید نتواند به موازات رویکردها و سیاست‌های فعالانه خود جهت حل و فصل بحران، مؤثر ظاهر شود. برخلاف آمریکا، عدم حل و فصل مسأله فلسطین در چارچوب منافع اتحادیه اروپایی نیست چرا که اروپا به واسطه همجواری جغرافیایی با منطقه خاورمیانه، وجود جوامع مسلمان در کشورهای اروپا و نیز تسری بحران‌های امنیتی و مسائلی از قبیل مهاجرت و غیره به اروپا، شدیداً از انسداد پوی‌های سیاسی، اجتماعی و امنیتی خاورمیانه و نیز بحران‌های منطقه‌ای در محیط پیرامونی متأثر می‌شود. احساس آسیب‌پذیری اروپا از لاینحل ماندن مسأله فلسطین، در پرتو افزایش شکاف بین فلسطینی‌ها، سیاست‌های افراطی کابینه دست راستی رادیکال بنیامین نتانیاهو و تحول آشکار سیاست آمریکا در دوره ترامپ تشدید شده است. همچنانکه ظهور گروه‌های شبه نظامی تروریستی همچون داعش، جبهه النصره و غیره، دگردیسی راهبردی در سیاست برخی کشورهای اسلامی از جمله عربستان و امارات در قبال رژیم صهیونیستی و مسأله فلسطین و نیز شکاف و چنددستگی در میان کشورهای عضو اتحادیه اروپایی به ویژه برخی کشورهای اروپای شرقی و اخیراً برگزیت، قدرت مانور اتحادیه اروپایی برای تأثیر گذاشتن بر مسأله فلسطین را تحدید کرده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد اروپا به واسطه مخالفت آمریکا و اسرائیل از نقش‌یابی

جدی اروپا در بحران و دارا نبودن اهرم‌های لازم برای میانجی‌گری از جمله قدرت نظامی نتوانسته است جایگاه سیاسی-بین‌المللی همپا و همتراز نقش اقتصادی خود در فرایند به اصطلاح صلح بیابد. این محدودیت در پرتو سیاست‌های یکجانبه‌گرایانه دولت ترامپ، رویکرد افراطی نتانیا‌هو در زمینه شهرک‌سازی و فاصله گرفتن دول عرب از خط مشی سستی خود مبنی بر نقش آفرینی اروپا به عنوان بازیگر بین‌المللی موازنه‌دهنده به آمریکا در مدیریت دیپلماتیک بحران فلسطین و آغاز پروژه عادی سازی روابط با اسرائیل، دوچندان شده است. همچنانکه فراگیر شدن بحران‌های امنیتی، جنگ داخلی، خلاء سیاسی در خاورمیانه و نیز ظهور گروه‌های افراطی در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا باعث شده است مسأله فلسطین به عنوان یک موضوع اولویت‌دار، ضروری و فوری برای اروپا تا حدودی کنار برود.

#### منابع

- آقاعلیخانی، مهدی (۱۳۸۹). «سیاست‌های اتحادیه اروپا در روند صلح خاورمیانه»، *فصلنامه تخصصی علوم سیاسی*، شماره دوازدهم، صص ۷۳-۱۱۱.
- آزادی، نبی (۱۳۸۳). *کتاب ۳ آمریکا (ویژه روابط آمریکا و رژیم صهیونیستی)*، آمریکا و اسرائیل: روابط استراتژیک، انتشارات موسسه ابرار معاصر تهران: چاپ اول.
- پوراحمدی، حسین (۱۳۸۷). «حضور و اهداف آمریکا در خاورمیانه و منافع جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی*، شماره ۱۵، پاییز، صص ۴۹-۸۷.
- حاجی یوسفی، امیر (۱۳۸۴). *سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در پرتو تحولات منطقه‌ای ۲۰۰۱-۱۹۹۱*، نشر دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، تهران: چاپ دوم.
- جیمز دوئرتی، رابرت فالتزگراف (۱۳۸۴). *نظریه‌های متعارض در روابط بین‌الملل*، ترجمه وحید بزرگی و علیرضا طیب، تهران: نشر قومس، چاپ چهارم.
- عبدالله خانی، علی (۱۳۹۰). *امنیت منطقه‌ای خاورمیانه (رویکردها و ضرورت‌ها)*، انتشارات دانشگاه عالی دفاع ملی، تهران: چاپ اول.

کیسینجر، هنری (۱۳۸۱). *دیپلماسی آمریکا در قرن ۲۱*، ترجمه ابوالقاسم راه چمنی، موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر، تهران: چاپ اول.

هینبوش، ریموند و احتشامی، انوشیروان (۱۳۹۰). *سیاست خارجی کشورهای خاورمیانه*، ترجمه رحمان قهرمان پور، تهران: نشر دانشگاه امام صادق (ع)، چاپ اول.

هولیس، رزماری (۱۳۹۱). *اروپا در خاورمیانه*، در لوئیس فاوست (ویراستار)، روابط بین‌المللی خاورمیانه، ترجمه زیر نظر احمد سلطانی نژاد، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.

- Altunışık, Meliha Benli. (2008). EU Foreign Policy and the Israeli–Palestinian Conflict: How much of an Actor?, **European Security**, 17:1, 105-121.
- Asseburg Mauriel, Dominique Moisi, Gerd Nomneman and Stefano Silvestri. (2003). The European Union and the Crisis in then Middle East, Chailot Papers, N.62, July, **Institute for Security Studies**.
- Asseburg, Muriel (2019). **The “Deal of the Century” for Israel-Palestine US Proposals Are Likely to Speed Demise of Two-State Settlement**, NO.20 APRIL 2019, Stiftung Wissenschaft und Politik(SWP), Available at: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C20\\_ass.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C20_ass.pdf)
- Bader, Adeeb M.A. (2013). **European Union Foreign Policy toward the Palestinian Islamic Resistance Movement(HAMAS): Inconsistencies and Paradoxes**, Phd Thesis, University of Exeter.
- Del Sarto, Raffaella A. and Tobias Schmacher (2005). From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?\* **European Foreign Affairs Review**10: 17-38, pp.21-24.
- Dimitris, Bouris. **Riding Shotgun: The EU’s Role in the Israeli-Palestinian Conflict**, September 17, 2014, Available at: <https://carnegie-mec.org/2014/09/17/riding-shotgun-eu-s-role-in-israeli-palestinian-conflict-pub-59158>
- Dror, Tal. (2014). Always the Bridesmaid? The EU role in the Middle East Peace Process, The Atkin Paper Series, **The International Center for the Study of Radicalisation and Political Violence**, Available at: [www.icsr.info](http://www.icsr.info)
- Elgindy, Khaled (2019). **Trump Has Misdiagnosed the Israeli-Palestinian Conflict**, 30 May 2019, Available at: <https://foreignpolicy.com/2019/05/30/trump-has-misdiagnosed-the-israeli-palestinian-conflict/>

- European Union, (2001).** Declaration of the European Union, second meeting of the Association Council EU-Israel. 1427101 (Press 433). 20 November.
- Friedman, Lara. **The Campaign to Legislate Support for Settlements: Taking the Battle to the States,** <http://peacenow.org/entry.php?id=16682#.WzYB6tUzbIU>, 28/01/2016
- Gomel, Giorgio. (2016). Europe and Israel: A Complex Relationship, **Istituto Affari Internazionali**, Working Paper, May 2016.
- Hollis, Rosemary. (2010). The basic stakes and strategy of the EU and Member States in EUROPEAN INVOLVEMENT IN THE ARAB-ISRAELI CONFLICT, Edited by Esra Bulut Aymat, Institute for Security Studies European Union, Chailot Paper Dec 2010.
- Ismail, Mohamad Hisham. (2011). The European Union's Position toward the Palestine Cause: 1993-2009, **Arab Center for Research and Policy Studies (Doha Institute)**, Available at: [https://www.dohainstitute.org/.../The\\_European\\_Unions\\_position\\_toward\\_the\\_Palestina](https://www.dohainstitute.org/.../The_European_Unions_position_toward_the_Palestina)
- Lovatt, Hugh. (2017). Occupation and Sovereignty: Renewing EU Policy in Israel-Palestine, Policy Brief, **European Council on Foreign Relations**, Rome, Available at: [http://www.ecfr.eu/publications/summary/occupation\\_and\\_sovereignty\\_renewing\\_eu\\_policy\\_in\\_israel\\_palestine](http://www.ecfr.eu/publications/summary/occupation_and_sovereignty_renewing_eu_policy_in_israel_palestine)
- Mariana, Clara, O'donnell, Hugh. (2008). **The EU, Israel and Hamas, Center for European Reform**, Available at: [https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/.../wp\\_820-1475.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/.../wp_820-1475.pdf)
- Middle east Forum: The New Middle East, Shimon Peres with Aryee Naor, **Middle East Quarterly**, September 1994, Vol 1: Number 3, <https://www.meforum.org/articles/other/new-middle-east>
- Mogherini, Federica.** "Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Ad Hoc Liaison Committee for Palestine", 19 September 2017, available at: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32365/speech-highrepresentativevice-president-federica-mogherini-ad-hoc-liaison-committee-palestine\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32365/speech-highrepresentativevice-president-federica-mogherini-ad-hoc-liaison-committee-palestine_en).
- Moller, Almut, (2009). After Gaza: A new approach to Hamas, FOKUS, AIES, **Austrian Institute for European and Security policy**, Available at: <https://www.aies.at/download/2009/AIES-Fokus-2009-02.pdf>
- Musu, Costanza. (2010). European Union Policy Towards The Arab-Israeli Peace Process, **Palgrave Studies in European Union Politics**.

- National Security Strategy of the United States of America**, December 2017, Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- Pasi, Patokallio.** (2004). "European Union Policy on the Israeli-Palestinian Conflict: From Payer to Player?". Available at: <https://programs.wcfia.harvard.edu/files/fellows/files/patokallio.pdf>
- Pardo, Sharon and Joel Peter. (2010). **Uneasy Neighbors: Israel and the European Union**(Lanham, Rowman, and Littlefield).
- Peters, Joel. (2010). Europe and the Israel–Palestinian peace process: the urgency of now, **European Security**, 19:3, 511-529, DOI: 10.1080/09662839.2010.534135
- Remarks made by High Representative Cathrine Ashton(2010) after meeting Prime Minister Fayyad**, Ramallah, 17 July 2017, Available at: [www.consilium.europa.eu/ued](http://www.consilium.europa.eu/ued).
- Quille, Gerrard (2004). The European Security Strategy: A Framework fo EU Security Interests? **International Peacekeeping**, Vol. 11, N.o 3, Autumn, pp.1-16 Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1353331042000249028>
- Solana, Javier.** (2009). "Europe Global Role: What Next Steps? Available at: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/43A64A12EDE8C383492575F20011BCE9-Full\\_Report.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/43A64A12EDE8C383492575F20011BCE9-Full_Report.pdf)
- Terpan, Fabien. (2010). EU-Israel Relations: in Search of Coherent and Consistent EU Foreign Policy, Garnet Conference – "The EU in International Affairs II" Brussels - 22-24 April 2010, Available at: <https://www.ies.be/files/Terpan-H3.pdf>
- Tocci, Nathalie (2011). The EU, the Middle East Quartet and (In)effective Multilateralism, **MERCURY, E-paper** No.9, June.
- Waltz, Kenneth (1979). **Theory of International Politics**, New York: Mc Graw-Hill Inc.
- Youngs, Richard (2015). The EU's geopolitical crossroads in the middle east, Policy Brief, March 2015, **Fride** Think Tank, Available at: [www.fride.org](http://www.fride.org)