

اتحادیه اروپا به‌عنوان کنشگر صلح

پیشنهادهایی برای حل منازعه در کلمبیا و ونزوئلا

نویسندگان: کریستینا بیرکه دنیلز^۱، سوزان استولریتر^۲، کاتارینا وگنر^۳

فوریه ۲۰۲۱

بنیاد فریدریش ابرت^۴

- ✓ اتحادیه اروپا و آلمان منازعات در ونزوئلا و کلمبیا را دو موضوع جداگانه می‌دانند. با وجود این، تاریخ، اقتصاد و سیاست این دو کشور همواره در هم تنیده بوده است و این امر بر ثبات و امنیت منطقه تأثیر می‌گذارد.
- ✓ اتحادیه اروپا باید برای ایفای نقش خود به‌عنوان یک کنشگر صلح پیش‌قدم شود و با همکاری در کاهش تنش‌ها بین دو کشور به ثبات بیشتر در منطقه کمک کند. پس از انتخابات ایالات متحده [و به قدرت رسیدن جو بایدن]، زمینه سیاسی بین‌المللی به‌منظور تعدیل منازعه به شکل چندجانبه مساعد است.
- ✓ اتحادیه اروپا به منظور واکنش به وضعیت متزلزل امنیتی می‌تواند کمک‌های بشردوستانه و مراقبت‌های پزشکی را گسترش دهد و آنها را بر مبنایی بلندمدت مفهوم‌سازی کند. افزون بر این، ظرفیت اتحادیه اروپا برای میانجیگری دیپلماتیک هنوز به‌طور کامل به کار گرفته نشده است. معرفی نماینده ویژه اتحادیه اروپا در امور ونزوئلا و کلمبیا می‌تواند در این راستا راهگشا باشد.

¹ Kristina Birke Daniels

² Susanne Stollreiter

³ Katharina Wegner

⁴ Friedrich-Ebert-Stiftung

منازعات در ونزوئلا و کلمبیا

در ونزوئلا نیکلاس مادورو، رئیس‌جمهور اقتدارگرا، با وجود تحریم‌های اقتصادی بین‌المللی، همچنان با قاطعیت در قدرت است. طبق آمار رسمی، حزب حاکم در انتخابات پارلمانی دسامبر گذشته اکثریت را به دست آورد؛ هر چند میزان مشارکت رأی‌دهندگان تنها ۳۱ درصد بود. اتحادیه اروپا، چند کشور آمریکای لاتین و ایالات متحده آمریکا از به رسمیت شناختن این انتخابات سرباز زدند. طبق نظرسنجی‌ها، مردم ونزوئلا تا حد زیادی دولت فعلی و همچنین خوان گوایدو، رقیب مادورو را قبول ندارند. همزمان، وضعیت پرمخاطره انسانی همچنان رو به وخامت است. پایان مدل اقتصادی [متکی بر] سوخت‌های فسیلی، تورم افسارگسیخته و تحریم‌های بین‌المللی از سال ۲۰۱۹ منجر به کمبود مواد غذایی شده بود و ۸۰ درصد از جمعیت ونزوئلا را تحت تأثیر قرار داد. این وضعیت با همه‌گیری ویروس کرونا تشدید شده است. دولت ونزوئلا به عمد از خشونت و نقض حقوق بشر به‌عنوان ابزاری مؤثر برای تثبیت قدرت خود استفاده می‌کند. افزون بر این، مادورو از ضعف مخالفان که به شدت دچار تفرقه اند، سود می‌برد.

در کلمبیا، توافق صلح در سال ۲۰۱۶ بین دولت و فارک-اِپ (نیروهای مسلح انقلابی کلمبیا - ارتش مردمی)^۵، قدیمی‌ترین گروه چریکی آمریکای لاتین، به درگیری مسلحانه‌ای پایان داد که بیش از ۵۰ سال ادامه داشت. از آن زمان، به گفته دولت، ۱۳۱۹۴ چریک مبارز به طور کامل فعالیت‌های مسلحانه را کنار گذاشته و دوباره به جامعه ملحق شده‌اند. فارک-اِپ حزب نیروهای انقلابی بدیل برای همه (فارک)^۶ را تأسیس کرد که در روند سیاسی مشارکت دارد. با این حال، دولت ایوان دوکه^۷، رییس‌جمهور محافظه‌کار جناح راستی (حزب دموکراتیک میانه‌رو)^۸ که در سال ۲۰۱۸ انتخاب گردید، مانع اجرای مفاد اصلی توافقنامه صلح شده است. بر اساس گزارش سازمان‌های مردم‌نهاد ملی، ۱۰۸۴ تن از رهبران جامعه مدنی به اضافه ۲۵۰ جنگجوی سابق که به روند صلح متعهد بودند از زمان امضای توافقنامه به قتل رسیده‌اند. تعدادی از اعضای فارک، از جمله امضاکنندگان برجسته توافقنامه، حمایتشان را از روند صلح پس گرفته یا هرگز فعالانه از آن حمایت نکرده‌اند. دیگر گروه‌های چریکی مانند ارتش آزادیبخش ملی (ELN)^۹ و گروه‌های جرایم سازمان‌یافته در حال کسب قدرت هستند؛ زیرا دولت در مناطق [فعالیت

⁵ FARCEP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo)

⁶ Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)

⁷ Iván Duque

⁸ Partido Centro Democrático

⁹ Ejército de Liberación Nacional

آنها] حضور نهادینه دموکراتیک ندارد. اعمال به شدت خشونت‌آمیز به ویژه در مناطق فاقد ساختارهای دولتی یا دارای ساختارهای مملو از فساد، گسترده است.

پیوندهای نزدیک کلمبیا و ونزوئلا

آلمان و اروپا از وضعیت ناپایدار امنیتی^{۱۰} در منطقه آمریکای لاتین کاملاً اطلاع دارند. اما آنچه آنها کمتر از آن مطلع هستند ارتباط متقابل و تنگاتنگ منازعات مختلف در کشورهای کلمبیا و ونزوئلا به ویژه در امتداد منطقه وسیع مرزی مشترک میان این دو کشور است. کلمبیا و ونزوئلا تجربه‌ای مشترک و طولانی از استعمار دارند و پس از استقلال از اسپانیا در سال ۱۸۲۹ از هم جدا شدند. با وجود این، آنها تا به امروز ارتباط تنگاتنگی از نظر اجتماعی و فرهنگی داشته‌اند. مهاجرت بین دو کشور پدیده جدیدی نیست: پیش از این، درگیری‌های مسلحانه در کلمبیا و رونق [فروش] نفت ونزوئلا از دهه ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ سبب شد میلیون‌ها کلمبیایی به ونزوئلا مهاجرت کنند. از سوی دیگر، امروزه بین ۲ تا ۲٫۵ میلیون مهاجر و پناهنده ونزوئلایی در کلمبیا اقامت دارند که برخی دارای تابعیت دوگانه هستند. این مهاجران بخشی از دومین بحران بزرگ مهاجرت در جهان را شکل می‌دهند. با شروع همه‌گیری کووید-۱۹، بسیاری از ونزوئلایی‌ها با از دست دادن شغل و مسکن در کشورهای میزبان خود، تلاش کردند به کشور خود بازگردند. مهاجران نه در ونزوئلا و نه در کلمبیا به مقدار کافی تحت پوشش نظام رسمی تأمین اجتماعی نیستند و از اینرو با فوریت روزافزون، به کمک‌های بشردوستانه وابسته هستند.

در حالی که ونزوئلا در دوران ریاست جمهوری هوگو چاوز، سهم قابل توجهی در دستیابی به توافق صلح [بین دولت کلمبیا و فارک] داشته، امروز اختلافات ایدئولوژیکی سبب شده است این دو کشور آشتی‌ناپذیر به نظر برسند. اغلب اوقات یک منازعه مسلحانه بین‌المللی به شکل جنگ لفاظی در دستور کار [دو کشور] قرار می‌گیرد. دولت مادورو از بازماندگان گروه چریکی کلمبیایی ELN و ناراضیان سابق فارک حمایت می‌کند. این افراد از منطقه مرزی و ونزوئلا به‌عنوان منطقه عقب‌نشینی استفاده کرده یا به‌طور مستقیم با رژیم مادورو همکاری می‌کنند. کلمبیا در تعقیب این چریک‌ها، بارها [با عبور از مرز] حاکمیت ملی ونزوئلا را نقض کرده است. مناقشه ایدئولوژیکی میان «سوسیالیسم بولیواری» و دولت محافظه‌کار دست راستی کلمبیا در مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری کلمبیا در سال ۲۰۲۲ نیز ایفای نقش خواهد کرد. جو ناامنی و خشونت بر بسیاری از عرصه‌های زندگی در هر دو کشور حکمفرماست و به دو قطبی شدن و بی‌ثباتی منطقه منجر می‌شود.

بنیاد فریدریش ابرت اصطلاح امنیت را به شکلی فراگیر به کار می‌برد که شامل ابعاد سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آن می‌شود.^{۱۰}

تضاد شدید بین دو کشور پیامدهای ژئوپلیتیکی در خارج از قاره [آمریکای لاتین] نیز دارد. در حالی که کلمبیا به دنبال جلب حمایت گروه لیما، سازمان کشورهای آمریکایی (OAS)^{۱۱} و ایالات متحده است، پشت مادورو به کوبا، روسیه، چین و ایران گرم است.

وضعیت مرزی

آنچه در مجموع بر روابط بین دو کشور صادق است، در مرز مشترک طولانی ۲۲۱۹ کیلومتری آنها به صورت حادثه‌تری جریان دارد. در این منطقه مرزی که از پایتخت‌های دو کشور فاصله زیادی دارند، منطقه اقتصادی و زیستگاه مردمان بومی به شکلی خودسرانه از یکدیگر تفکیک شده اند. ضعف و غیبت دولت در دو سوی مرز، گسترش ساختارهای غیرقانونی و مجرمانه را تسهیل می‌کند.

بستن دوباره مرزها در واکنش به همه‌گیری کووید-۱۹ در مارس ۲۰۲۰ نه تنها منجر به گیر افتادن بسیاری از مهاجران در منطقه مرزی شده، بلکه فعالیت‌های مجرمانه، قاچاق مواد مخدر و انسان، مبادله قاچاق و اقتصاد زیرزمینی را نیز افزایش داده و آسیب‌های اجتماعی گسترده‌ای را در پی داشته است. ابتکارات محلی یک‌جانبه و دوجانبه سعی در مقابله با این تنش‌ها و منازعات دارند. با این همه، سازمان‌های جامعه مدنی فاقد امکانات مالی کافی برای این منظور هستند. [از اینرو] ورای مراقبت‌های اضطراری بشردوستانه برای پناهندگان، ارائه چشم‌اندازهای اجتماعی و اقتصادی بلندمدت به این سازمان‌ها نیز ضروری است.

اقدامات اتحادیه اروپا

سیاست آلمان و اروپا در طول دهه‌های گذشته تعهد به حل منازعه در این دو کشور منطقه رشته‌کوه آند بوده است. این سیاست از طریق حمایت فعال از روند صلح در کلمبیا و میانجیگری در مناقشه سیاسی در ونزوئلا توسط گروه تماس بین‌المللی اتحادیه اروپا و همچنین تأمین کمک‌های بشردوستانه در منطقه مرزی، دنبال شده است. با این حال، همانطور که در بالا عنوان شد، تاکنون توجه کافی به درهم‌تنیدگی پیچیده هر دو منازعه نشده است. برای آرام کردن این وضعیت [بغرنج] در مرز، راه‌حل‌های سیاسی نیز ضروری است.

در بندهای زیر توصیه‌های ملموسی در رابطه با نحوه کمک اتحادیه اروپا به بهبود وضعیت فعلی، ارتقای ثبات، امنیت و چشم‌انداز آینده برای جمعیت هر دو کشور ارائه شده است. اتحادیه اروپا، و صراحتاً آلمان، باید از جایگاه ویژه خود در آمریکای لاتین به‌عنوان میانجی‌های بی‌طرف برای ارائه راه‌حلی قابل اجرا، مستقل از منافع ژئوپلیتیکی ایالات متحده از یک سو و چین، روسیه، ایران و ترکیه از سوی دیگر بهره‌برد.

¹¹ Organization of American States

توصیه‌هایی برای اقدام اتحادیه اروپا

۱. در حال حاضر، هدف اصلی سیاست اروپا در قبال ونزوئلا نباید تغییر دولت باشد، بلکه باید تشویق گفت‌وگو بین دولت و مخالفان با هدف مذاکره درباره اصلاحات سیاسی باشد تا در میان‌مدت بازگشت به دموکراسی را تسهیل کند. به این منظور، دولت ونزوئلا باید مشوق‌های مثبت دریافت کند (به توصیه شماره ۷ مراجعه کنید).

۲. در شرایط کنونی، اروپا در مذاکرات خود با ونزوئلا باید بر پایان دادن به نقض حقوق بشر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و همچنین ارائه کمک‌های بشردوستانه به مردم در سراسر این کشور تمرکز کند.

۳. حمایت از روند صلح کلمبیا و اجرای یکپارچه توافق، هدفی میان‌مدت تا بلندمدت برای اتحادیه اروپا و آلمان در رابطه با کلمبیاست. روند صلح سال ۲۰۱۶ از سال ۲۰۱۷ در قانون اساسی کلمبیا گنجانده شده و از این رو، هدفی ملی به شمار می‌آید. اجرای الزام‌آور آن برای حداقل سه دوره قانونگذاری در قانون اساسی تصریح شده و سال‌ها طول می‌کشد تا [صلح] تحقق یابد. این بدان معناست که جامعه بین‌الملل با در نظر گرفتن منافع خود در موفقیت این روند، باید وظیفه‌ای خطیر بر عهده گیرد. با این همه، تمایل بین‌المللی به‌ویژه در سال اول همه‌گیری کووید-۱۹ به میزان قابل توجهی کاهش یافته است.

۴. سیاست خارجی اروپا و آلمان در رابطه با کلمبیا باید بر یک سیاست صلح پایدار و فراگیر متمرکز شود؛ سیاستی که از صلحی استوار، پایدار و کامل در کشور و ترویج بیشتر دموکراسی‌سازی حمایت کند. این امر مستلزم آن است که اتحادیه اروپا با صراحت بیشتری خشونت علیه فعالان صلح و چریک‌های خلع سلاح‌شده را محکوم کند و باید تمایلات اقتدارگرایانه مانند بازگشت به نظامی‌گری یا استفاده از سیاست‌های سرکوبگرانه در منطقه (برای مثال، در مبارزه با قاچاق مواد مخدر) را زیر سوال برد.

۵. اتحادیه اروپا با توجه به وضعیت اضطراری بشردوستانه در منطقه منازعه، به‌ویژه منطقه مرزی بین ونزوئلا و کلمبیا، ترجیحاً می‌تواند از کنشگران محلی ارائه‌دهنده کمک‌های بشردوستانه حمایت کند. در این زمینه، اکنون ابتکارات متعددی از جانب جامعه مدنی در هر دو سوی مرز در پیش گرفته شده است، از جمله از جانب کلیساهای دانشگاه و کسب‌وکارها (مانند اتاق بازرگانی کلمبیا و ونزوئلا و ...)، اما ابتکاراتی نیز که توسط مقامات محلی اجرا می‌شود. با وجود بسته شدن مرزها (از سال ۲۰۱۵ از سوی ونزوئلا و از سال ۲۰۲۰ از طرف کلمبیا به دلیل همه‌گیری کرونا) این ابتکارات برای عادی‌سازی وضعیت کارآمد است و به دنبال پایان دادن به بستن مرزها و در عین حال ارائه کمک‌های ملموس به افرادی می‌باشد که معیشت شان وابسته به عبور از مرز است. بر این اساس، ساختارهای دولتی محلی در مناطق مرزی، به‌ویژه با هدف فرعی غلبه مشترک بر همه‌گیری، باید تقویت شوند. در میان‌مدت،

تبدیل کمک‌های بشردوستانه به پروژه‌های توسعه پایدار به منظور امنیت اجتماعی و تقویت شبکه‌های امن اجتماعی در هر دو کشور مهم است.

۶. اتحادیه اروپا باید از تجدید روابط کنسولی و سپس روابط دیپلماتیک بین دو کشور حمایت کند و در راستای بازگشایی مرزها در سریع‌ترین زمان ممکن گام بردارد. تنها در این صورت است که آنها می‌توانند به طور مؤثر با ساختارهای غیرقانونی در مناطق مرزی مبارزه کنند و اقتصاد رسمی را برای از سرگیری ارتباطات مرزی مستحکم سنتی خود توانمند سازند. [در این راستا،] جایگزین‌های قانونی برای مقابله با فعالیت‌های غیرقانونی باید تقویت شوند. این امر می‌تواند اعتماد متقابل را در هر دو طرف افزایش دهد و به کاهش دشمنی با مهاجران و پناهندگان ونزوئلایی منجر شود.

۷. اتحادیه اروپا باید از فرصت‌های به‌وجودآمده از تغییر دولت در آمریکا برای حل منازعات دو کشور بهره ببرد. دورنمای لغو تدریجی تحریم‌های اقتصادی عمومی موجود و دسترسی به دارایی‌های ونزوئلا در خارج از کشور در ازای بهبود وضعیت بشردوستانه و حقوق بشر و همچنین اصلاحات سیاسی واقعی باید به دولت ونزوئلا ارائه شود.

۸. با توجه به بهبود آتی روابط بین ایالات متحده و کوبا در دوره ریاست جمهوری جو بایدن، باید از نفوذ نیرومند کوبا بر دولت و ارتش ونزوئلا استفاده شود؛ هم برای میانجیگری بین دولت و مخالفان در داخل و هم برای بهبود روابط ونزوئلا با کلمبیا.

۹. در حال حاضر، می‌توان مشاهده کرد که معماری صلح و امنیت منطقه‌ای در آمریکای لاتین سست است و کشورها برای اهداف خاص در اتحادیه‌های شکست‌خورده اما به‌شدت سیاسی و متأثر از ایدئولوژی به یکدیگر می‌پیوندند (برای مثال گروه لیما). بنابراین، اتحادیه اروپا باید برای تقویت یا بازسازی ساختارهای رسمی امنیت منطقه‌ای در سرتاسر آمریکای لاتین تلاش کند تا کشورهای منطقه آند بتوانند مسئولیت محلی وضعیت امنیتی در منطقه خود را برعهده گیرند.

۱۰. اختصاص یک نماینده ویژه اتحادیه اروپا برای ونزوئلا و کلمبیا به منظور تأکید بیشتر بر پایبندی جدی این اتحادیه به حل منازعه در منطقه و نشان دادن آگاهی از ارتباط متقابل منازعات در هر دو کشور، گام مهمی خواهد بود که می‌تواند در کوتاه‌مدت محقق شود. وظیفه این نماینده ویژه طرح و ارائه راهکارهای ملموس برای حل فرامرزی این منازعات درهم‌تنیده با مشارکت دیگر کشورها و شرکای آمریکای لاتین خواهد بود.

درباره نویسندگان

کریستینا بیرکه دنیلز نماینده مقیم بنیاد فریدریش ابرت در کلمبیاست^{۱۲} و پروژه امنیت منطقه‌ای این بنیاد را در آمریکای لاتین هدایت می‌کند.

کاتارینا وگنر نماینده مقیم بنیاد فریدریش ابرت در ونزوئلاست^{۱۳}.

سوزان استولریتر مأمور برنامه ونزوئلا در بخش آمریکای لاتین بنیاد فریدریش ابرت در برلین است و تا دسامبر ۲۰۲۰ نیز نماینده این بنیاد در کلمبیا بود.

اتحادیه اروپا به عنوان کنشگر صلح

پیشنهادهایی برای حل منازعه در کلمبیا و ونزوئلا

- ✓ اتحادیه اروپا و آلمان منازعات در ونزوئلا و کلمبیا را به طور عمده دو موضوع جداگانه می‌دانند. با وجود این، تاریخ، اقتصاد و سیاست این دو کشور همواره در هم تنیده بوده است. در حال حاضر، رهبران سیاسی فعلی این دو کشور به لحاظ ایدئولوژیک در تقابل شدید با یکدیگر قرار دارند. این امر بر ثبات و امنیت منطقه تأثیر می‌گذارد. اتحادیه اروپا باید برای ایفای نقش خود به عنوان یک کنشگر صلح پیش‌قدم شود و با همکاری برای کاهش تنش‌ها بین دو کشور به ثبات بیشتر در منطقه کمک کند.
- ✓ پیامدهای همه‌گیری کووید-۱۹ مشکلات سیاسی، اقتصادی و انسانی را داخل هر دو کشور و به‌ویژه در منطقه مرزی مشترکشان تشدید کرده است. از اینرو، اقدام هدفمند بیش از هر زمان دیگری ضروری شده و اکنون لحظه مناسبی برای حل منازعه است. نتایج انتخابات اخیر آمریکا، شرایط سیاسی بین‌المللی را به نفع تلاش‌های چندجانبه برای تخفیف منازعه تغییر داده است و اتحادیه اروپا باید از این فرصت نهایت استفاده را کند.
- ✓ اتحادیه اروپا در حال حاضر، گزینه‌های مشخصی برای واکنش به وضعیت امنیتی ناپایدار در دو کشور دارد: کمک‌های بشردوستانه و مراقبت‌های پزشکی برای نیازمندان باید به‌سرعت افزایش یابد، البته این اقدامات باید بر مبنای بلندمدت مفهوم‌سازی شود. اتحادیه اروپا باید به طور فعال مقامات محلی و جامعه

¹² <https://colombia.fes.de>

¹³ <https://venezuela.fes.de>

مدنی محلی را درگیر کمک‌های بشردوستانه کرده و آنها را تقویت کند. افزون بر این، گشایش فوری مرزهای دو کشور امکان از سرگیری سریع همکاری‌های اقتصادی در منطقه مرزی را فراهم می‌کند. همچنین ظرفیت اتحادیه اروپا برای میانجیگری دیپلماتیک هنوز به‌طور کامل به کار گرفته نشده است. معرفی نماینده ویژه اتحادیه اروپا در امور ونزوئلا و کلمبیا می‌تواند در این راستا راهگشا باشد.