

چشم انداز تغییرات در سیاست خارجی دولت جدید انگلستان



میراحمد رضا مشرف
پژوهشگر حوزه بین الملل

انتخابات سراسری انگلستان حدود سه هفته قبل برگزار شد و همان طور که پیش بینی می شد حزب کارگر توانست با کسب یک پیروزی آسان و چشمگیر در برابر رقیب سنتی، سکان هدایت دولت را در اختیار گیرد. این موفقیت حزب کارگر به قدری قاطع و با فاصله از رقبای محافظه‌کار به دست آمده که به نظر نمی رسد سلطه این حزب بر دولت و ارکان سیاسی آن به این زودی‌ها و حداقل در چند سال آینده با تزلزلی جدی مواجه شود. بر همین اساس انتظار می رود این جابه جایی قدرت در ساختمان شماره ۱۰ لندن، زمینه وقوع تغییراتی را در عرصه های مختلف سیاسی این کشور فراهم کند که بی تردید حوزه سیاست خارجی می تواند یکی از مهم ترین آنها باشد. در همین زمینه اندیشکده گروه سیاست خارجی بریتانیا اخیرا مقاله ای به قلم ایوبی اسپینال مدیر این اندیشکده منتشر کرده که در آن به تحولات و دگرگونی های احتمالی سیاست خارجی انگلستان در دوران حاکمیت دولت کارگری می پردازد. این تحلیل می تواند از آن جهت ارزشمند تلقی که گروه سیاست خارجی بریتانیا اندیشکده های مستقل و فارغ از تعلقات و وابستگی ها به یکی از دو حزب اصلی کارگر و محافظه کار است، بنابراین دیدگاه ها و نظراتش در چهارچوبی فراتر از نظرات احزاب و وابستگی به ساختارهای قدرت جای می گیرد. در عین حال اگرچه این تحلیل ظاهرآ بر تغییرات و تحولات در سیاست خارجی انگلستان تمرکز دارد، ماهیت بحث های آن به گونه ای است که نمای کلی از اوضاع کنونی سیاست بین الملل و چالش های پیش روی آن در آینده را نیز بازنمایان می دهد.

نگاهی به تاثیرات استقرار دولت کارگری بر سیاست خارجی بریتانیا

جهان شاهد استقبال بریتانیا از دولت جدید و اولین دولت کارگری در ۱۴ سال گذشته است اما نتیجه انتخابات برای سیاست خارجی بریتانیا چه معنایی دارد و چه تاثیری بر شرکا و متحدان ما بر جای خواهد گذاشت؟

۱- واقع گرایی مترقی هسته اصلی سیاست خارجی

پیش از انتخابات دیوید لامي که به ظن قوی وزیر امور خارجه آینده خواهد بود، در مجموعه ای از مقالات بلند پروازی های خود را برای سیاست خارجی بیان کرده اما در قلب آن سیاست ها، این جبهه طلبی جای دارد که یک «واقع گرایی مترقی» هدایت سیاست خارجی بریتانیا را برعهده خواهد داشت. این شعار بیمنای ای باور هدایت می شود که در جهان رقابت های ژئوپلیتیکی رو به رشد، بریتانیا باید رویکردی واقع بینانه در سیاست خارجی اتخاذ کند؛ براساس این درک و شناخت که دولت ها همیشه به شیوه های منفع طلبانه عمل می کنند و برای کسب موقعیت و قدرت در نظم جهانی درحال تغییر به رقابت با یکدیگر می پردازند. حداقل در نگارش «لامی» این امر مانع از گنجاندن ارزش ها در سیاست خارجی نخواهد شد، بلکه مستلزم آن است که بریتانیا واقعیت انگیزه کشورها را بشناسد و از آنها برای پیگیری اهداف مترقی استفاده کند. در عمل این به منزله کار با شرکای است که همیشه با بریتانیا موافق نیستند اما همکاری با آنها ممکن است به تضمین پیشرفت در جبهه طلبی های جهانی گسترده تر کمک کند. در واقع این به معنای بازی با منافع ملت ها برای ترغیب آنها به انجام برنامه های مترقی شان و به معنای پذیرش واقعیت تغییر نقش بریتانیا در صحنه جهانی است. آن هم در شرایطی که به دنبال استفاده حداکثری از وزن دیپلماتیک موجود خود مانده هستیم.

۲- اتصال مجدد بریتانیا با جهان

«اتصال دوباره بریتانیا» شعار دیگر سیاست خارجی حزب کارگر است که به عنوان جایگزینی برای برنامه «بریتانیایی جهانی» محافظه کاران طراحی شده است. هدف هر دو شعار روشن است؛ بازتعریف موقعیت بریتانیا در جهان اما تغییر در واژگان گویا به نظر می رسد. در جایی که بریتانیایی جهانی به دنبال ایجاد تصویری از یک بریتانیایی شجاع پس از برگزیت بود که مسیر خود را در جهان تعریف می کرد، «بریتانیایی دوباره متصل» از روند بازنگری مجدد انگلستان ادغام شده پیروی می کند و دوباره بر نقش «مشارکت ها» و «اتحادها» در توصیف نقش بریتانیا در جهان تاکید می کند. این شامل پیگیری مشارکت با طیف گسترده ای از کشورها، تقویت روابط با اروپا و توازن مجدد با کشورهای درحال توسعه به سمت تغییر وضعیتی برابر و متقابل است. همچنین این امر به معنای تعهد و تمرکز دوباره در حمایت از نهاد های بین المللی است، پشتوانه این باور هم این است که بریتانیا باید اعتبار خود را به عنوان شریک بین المللی صادق، سخاوتمند و قابل اعتماد - در حوزه هایی

اعم از توسعه، امنیت یا تجارت - بازسازی کرده و دولت جدید برای جلب اعتماد مجدد متحدان خود کوشش به خرج دهد.

۳- ورود دوباره به حوزه اروپایی

حزب کارگر جاه طلبی های خودش برای برگردن دوباره در جایگاه یک کشور پیش رو در اروپا را آشکار کرده است و تردیدی وجود ندارد که برقراری ارتباط مجدد با اروپا یکی از مهم ترین اولویت های حزب کارگر خواهد بود. با توجه به تهاجم کنونی روسیه به اوکراین، به نظر می رسد که مساله «امنیت» سنگ بنای اصلی این امر باشد. حزب کارگر قاطعانه متعهد به توسعه یک پیمان امنیتی گسترده میان بریتانیا و اتحادیه اروپاست؛ پیمانی که در راستای تقویت همزمان بریتانیا و اروپا، همه جوانب از دفاع و اقتصاد گرفته تا ساینبری و اقلیم را شامل شود. در این جهت گیری دوباره به سمت اروپا، تجارت نیز به مثابه عنصری مهم نگریسته می شود و در حالی که حزب کارگر هیچ برنامه ای برای پیوستن مجدد به بازار واحد اتحادیه اروپایی یا اتحادیه گمرکی ندارد نسبت به کاهش موانع تجاری، مشارکت در گفت وگوهای سازمان یافته منظم میان بریتانیا و اتحادیه اروپایی و همچنین از سرگیری مذاکرات اساسی در مورد توافق تجارت و همکاری ۲۰۲۱ (تی سی ای) در جهت یافتن زمینه های همکاری و هماهنگی بیشتر با اتحادیه اروپایی متعهد است.

باید توجه داشت این تحول برای اروپا در زمان حساسی اتفاق می افتد. خیزش راست افراطی در انتخابات پارلمانی اروپا و البته در انتخابات ملی برخی کشورهای قاره اروپا را دچار گسست سیاسی فراینده ای کرده است. این موضوع همراه با احتمال رو به رشد دوم ریاست جمهوری ترامپ در آمریکا - که ممکن است به دور شدن هرچه بیشتر ایالات متحده از امنیت قاره اروپا منجر شود - خلأ رهبری بزرگی در قاره ایجاد خواهد کرد. برکردن این خلأ برای بریتانیا از چهارچوبی خارج از اتحادیه اروپا تقریبا غیرممکن خواهد بود، حداقل با در نظر گرفتن این امر که سیاست تعداد فراینده ای از رهبران اروپایی به طور قابل ملاحظه ای با سیاست «استارمر» متفاوت است. با این حال یک بریتانیایی فعال و متمرکز بر اروپا بدون شک از سوی بسیاری از شرکای اروپایی مان که در این دوران چالش برانگیز و تقسیم شده مشتاق یافتن دوستان و حامیان از هر مکانی هستند، مورد استقبال قرار خواهد گرفت. جای تردیدی وجود ندارد که حزب کارگر به دنبال بهره گیری از اجلاس سران جامعه سیاسی اروپاست که طی دو هفته آینده در انگلستان برگزار می شود؛ فرصتی برای همپا ساختن بخشی از آن اطمینان مجدد که به شدت مورد نیاز است.

۴- امنیت ملی اولویت اصلی سیاست خارجی

در چنین محیط جهانی مناقشه برانگیزی شاید جای تعجب نباشد که حزب کارگر به طور جدی به دنبال حفظ تمرکز روی بحث امنیت ملی باشد اما این تمرکز به ویژه برای حزب کارگر که از همان ابتدا مشتاق اثبات تعهد خود به امنیت و دفاع بریتانیا بود، بسیار مهم به نظر می رسد. حزب کارگر که شهرت (به درست یا غلط) بر این است که حزبی ضعیف تر محافظه کاران در بعد دفاعی است، فرصتی برای اثبات دارد؛ به ویژه با توجه به جریان تبلیغات «حمله متمرکز بر دفاع» که توسط محافظه کاران در ایام مبارزات انتخاباتی راه اندازی شد. جای تردید وجود ندارد که بررسی و مرور برنامه امنیت ملی حزب کارگر و درکنار آن موضوع حساسی از چین، می تواند به عنوان فرصتی برای تقویت تعهد و چشم انداز مورد نظر حزب کارگر در حوزه امنیت ملی، آن هم در همان ابتدای کار تلقی شود. انتظار می رود که بررسی هر دو مورد در اولین سال دولت جدید انجام شود. در این راستا تمرکز عمده بر تقویت امنیت اروپا، حل چالش های جاری پیش روی ارتش بریتانیا و همچنین بهبود انعطاف پذیری زنجیره تامین به عنوان بخشی از دستور کار «سکیورونومیکس» (اصطلاحی مطرح شده توسط ریچل ریوز که بر ایجاد یک تعادل مجدد بین نیروهای بازار و کنترل دولت، البته با تکیه بر دادن قدرت بیشتر به دومی، تاکید دارد) حزب کارگر خواهد بود. این بررسی ها همچنین به طور اجتناب ناپذیری برخی سوالات دشوار در مورد جد اول زمانی تعهد حزب کارگر در رابطه با افزایش هزینه های دفاعی به سطح ۲٫۵ درصد تولید ناخالص ملی را پیش می کشد.

۵- کنار گذاشتن سیاست رواندا و باقی ماندن معضل مهاجرت

حزب کارگر انتقادات تند و تیزی از طرح رواندای محافظه کاران داشته و آن را ناسا کار آمد و گرافیکست می داند. در عوض حزب کارگر یک فرماندهی امنیت مرزی جدید را برنامه ریزی کرده که بازسان، افسران اطلاعاتی و افسران پلیس مرزی پرشماره را به کار می گیرد. حزب کارگر همچنین به ایجاد یک واحد بازگردانی، اجرای قانون جدید و استفاده از یک پیمان امنیتی جدید با اتحادیه اروپایی به منظور تقویت تحقیقات مشترک با هم تانیا اروپایی، متعهد شده است. در شرایطی که مقابله با مهاجرت غیر قانونی کار آسانی نیست، حزب کارگر برای انجام سریع این کار تحت

فشار قابل توجهی قرار خواهد گرفت. بریتانیایی ها مهاجرت غیرقانونی را به عنوان اولویت اصلی دینظر می گیرند و در حال حاضر به دلیل تاخیر در سیاست رواندای دولت قبلی، به شدت سرخورده شده اند. با توجه به اینکه گذرگاه های عبور قایق های کوچک در طول تابستان به طور قابل ملاحظه ای افزایش می یابد و اصلاحات داخلی بریتانیا تعدادی از کرسی ها در پارلمان را تضمین می کند، حزب کارگر از همان ابتدا به شدت تحت فشار قرار خواهد گرفت تا موضعی سخت در قبال مهاجرت غیرقانونی اتخاذ کند.

۶- بازنامایی در نقش یک رهبر اقلیمی

در سال ۲۰۲۱ زمانی که بریتانیا میزبان هر دو اجلاس سران جی ۷ و کاپ ۲۶ [کنفرانس تغییرات آب و هوایی سازمان ملل] بود، رهبری اقلیمی به عنوان سنگ بنای اصلی نقش بریتانیا در جهان تلقی می شد. اما به فاصله کمی، یعنی تا سال ۲۰۲۴ که حمله روسیه به اوکراین رخ داد، قیوض فراینده انرژی و بحران هزینه های جاری زندگی زمینه تغییر مسیر جاه طلبی ها برای رهبری اقلیمی توسط بریتانیا را هم در میان محافظه کاران و هم در حامیان حزب کارگر فراهم کرد. با این حال اگر چه ممکن است جاه طلبی های اقلیمی حزب کارگر فروکش کرده باشد، اما واضح است که رهبری اقلیمی همچنان یک اولویت کلیدی دولت جدید برای نقش آفرینی در جهان باقی خواهد ماند. این شامل تعهدات برای کرین زداپی در حوزه برق بریتانیا تا سال ۲۰۳۰، تهیه یک قانون مستقل انرژی جدید و سیاست مدنی یک شرکت سهامی عام انرژی - گریت بریتیش انرژی - می شود. با این حال برجسته ترین تعهد در سطح بین المللی، تعهد حزب کارگر برای رهبری یک «اتلاف انرژی پاک» خواهد بود که متحدان و شرکای پیش رو در اقدامات آب و هوایی را گرد هم می آورد. با چشم انداز قریب الوقوع ریاست جمهوری ترامپ در ایالات متحده که در برابر نشست آبی سران کاپ ۲۹ قرار داد و نگرانی های فراینده نسبت به عقب نشینی مجدد ایالات متحده از تعهدات اقلیمی خود، بریتانیایی تحت رهبری حزب کارگر بدون شک تلاش خواهد کرد تا شرایط رهبری بین المللی اقلیمی را که بسیار مورد نیاز است، فراهم کند.

۷- روابط چالش برانگیز اما پایدار با ایالات متحده

در حالی که نتایج انتخابات سراسری بریتانیا اینک مشخص شده است، انتخابات در آن سوی آتلانتیک هنوز در جریان است. از دیدگاه دولت جدید، پیروزی بایدن (با هر شخص دموکرات دیگری در صورت کناره گیری بایدن) سودمند خواهد بود. دموکرات ها و حزب کارگر خواهر خوانده های حزبی محسوب می شوند و دیوید لاما ارتباطات بسیار قوی با رئیس جمهور سابق، اوپاسا دارد. در عین حال شباهت های قابل توجهی میان مواضع دو حزب در امور جهانی به خصوص در «ایدئولوژیکی» (اصطلاحی که بایدن به عنوان خلاصه ای از دستور کار اقتصادی خود عنوان کرد و براساس آن شغل های مطلوب طبقه متوسط را در زمینه هایی ایجاد خواهد کرد که در دراز مدت به نفع کشور خواهد بود.) و «سکیورونومیکس» وجود دارد. با این همه احتمال پیروزی ترامپ در انتخابات آمریکا اگر نگویم بیشتر، به همان اندازه است. نه تنها تعدادی از وزرای کابینه جدید بریتانیا در گذشته اظهارات ناخوشایندی نسبت به ترامپ داشته اند، بلکه بدبینی ترامپ در مورد ناتو، رهبری اقلیمی و نهاد های چند جانبه قطعا برای دولت جدید چالش برانگیز خواهد بود. همچنین رویکرد به شدت جنگ طلبانه اش در برابر چین و تلاش برای انزوای اقتصادی این کشور هم با همین چالش مواجه است. دولت جدید بریتانیا به خوبی از این چالش ها آگاه است و در این مدت برای ایجاد روابط با رئیس جمهور ترامپ و هم تانیا ارشد جمهوری خواه تلاش زیادی به خرج داده است. اما در شرایطی که به نظر می رسد آنها در حال ایجاد روزنه هایی هستند، تفاوت های بنیادین در دیدگاه های جهانی دو طرف به این معنا خواهد بود که رابطه ترامپ - استارمر و ایالات متحد - بریتانیا بدون شک بر تنش خواهد بود. البته ایالات متحده و بریتانیا در طی سالیان متعددی زمان های بسیار دشواری را در روابط دو جانبه از سر گذرانده اند. جای تردیدی نیست که این روابط در حد ضرورت محیط کنونی جهان، تداوم خواهد یافت. با این حال به طور قطع نمی تواند در همه (با بیشتر) مواقع، یک رابطه راحت باشد.

۸- خروج هند و اقیانوس آرام از کانون تمرکز سیاست خارجی منطقه ای

در شرایطی که حزب کارگر در ماه های اخیر مشتاقانه اعلام کرده است که بر تعهد محافظه کاران به منطقه هند و اقیانوسیه پایبند خواهد ماند، با این حال پایبندی به این رویکرد در عمل بسیار دشوار خواهد بود. حزب کارگر این موضوع را روشن کرده که اروپا اولین و مهم ترین اولویت منطقه ای آن می باشد. در این شرایط با ادامه جنگ در قاره اروپا، منابع امنیتی موجود برای تقویت اتحادهای امنیتی با هند و اقیانوس آرام محدود خواهد شد. در تجارت نیز هر گونه صفت بندی بیشتر در مورد استانداردها با اروپا، خطر

انحراف از استانداردهای دیگر از جمله هند و اقیانوس آرام را به همراه خواهد داشت؛ موضعی که ممکن است دولتی را که سعی در مدیریت اولویت های چندگانه دارد، در معرض تصمیماتی دشوار قرار دهد.

در کنار همه اینها حزب کارگر تصریح کرده است در زمان جست و جوی شرکایی خارج از قاره اروپا، آفریقا در اولویت اصلی قرار خواهد گرفت. بر این اساس حزب کارگر در مانفست خود متعهد شده است که برای ایجاد فرصت هایی در جهت منافع بلند مدت متقابل، رویکردهای جدیدی در قبال این قاره در پیش گیرد. این موضوع بدون شک مستلزم تقویت دوباره رویکرد فعلی بریتانیا به توسعه بین المللی است؛ به ویژه با توجه به آنکه حزب کارگر به منظور اطمینان از دریافت کمک ها توسط کشورهای با بیشترین نیازمندی، قصد دارد یک بار دیگر بوجه کمک را جهت دهی کند. این موضوع همچنین شامل تمرکز بر افزایش تجارت دو جانبه و تبادل دانش است؛ تلاشی برای اطمینان از اینکه روابط بریتانیا با آفریقا بر مبنای احترام متقابل عمیق تر پایه ریزی شده است. این تمرکز بر اروپا و آفریقا به این معنا نیست که بریتانیا از اقیانوس هند و اقیانوس آرام یا هر یک از تعهدات عمده ای که در سال های اخیر در قبال منطقه داده است - به عنوان مثال آکوس، توافق «سی پی تی پی پی» و وضعیت شریک گفت وگوها با آسمان - خارج خواهد شد. اما در شرایطی که حزب کارگر به دنبال ایجاد یک مسیر جدید برای مشارکت بریتانیا در جهان است، بعید به نظر می رسد که هند و اقیانوس آرام بتوانند جایگاه خود را در راس دستور کار سیاست خارجی حفظ کنند.

۹- دگرگونی درون حزبی بر سر خاورمیانه

مدت هاست که موضوع اسرائیل و فلسطین برای حزب کارگر چالش برانگیز شده است. در شرایطی که دگرگونی های جاری در خاورمیانه بسیار کمتر از آنچه انتظار می رفت در بحث های انتخاباتی برجسته شدند، حال که حزب کارگر سکان دولت را به دست گرفته است باید با اختلافات شدید باقی مانده در درون حزب بر سر بهترین روش مواجهه با این بحران روبرو شود. بر این اساس در زمانی که حزب کارگر اپوزیسیون دولت به شمار می آمد، رویکرد حزب عمدتا همسویی با دولت و با رهیافت ایالات متحده بود؛ البته تنها در ماه های اخیر و پس از طولانی شدن دگرگونی و افزایش تفاوت غیرنظامیان، انتقادات بیشتری نسبت به اسرائیل مطرح شد. با این همه از زمانی که حزب کارگر دولت را در اختیار گرفته است بسیاری از اعضای حزب، شامل برخی نمایندگان مجلس جدید، مشتاق آن هستند که حزب رویکردی صریح تر در حمایت از فلسطین اتخاذ کند؛ آن هم مادامی که ملاحظات مربوط به بحران حقوق بشری در حال افزایش است. چنین تغییراتی ممکن است بریتانیا را از چرخه همکاری با برخی متحدان کلیدی خارج کند، به ویژه در مورد ایالات متحده که نشان دهنده یک انحراف اولیه بالقوه و تحریک آمیز سیاسی با دولت بعدی این کشور است. در نهایت اینکه حزب کارگر چه رویکردی را اتخاذ می کند چندان مهم نیست؛ مهم این است که حزب با چالش حفظ وحدت در این زمینه چگونه مواجه خواهد شد، به خصوص در زمانی که برخورداری از چنین اکثریت بزرگی در مجلس، اعمال انضباط حزبی را برایش دشوار می کند.

۱۰- پیوستگی ها با گذشته حفظ خواهد شد

گرایشی وجود دارد که در هنگام تجزیه و تحلیل تاثیرات جابه جایی دولت ها، صرفا بر وجه افتراق تاکید کنیم. اما حداقل در بریتانیا واقعیت این است که بسیاری از سیاست های خارجی از گذشته به نسبت دو حزبی بر خوردار هستند. در محیطی که بسیاری از سیاست ها توسط محیط بیرونی به بریتانیا تحمیل می شود و در حالی که درجات و روش های تمرکز بر سیاست ها متفاوت می باشد، اغلب نتیجه نهایی اینگونه رقم می خورد که احزاب در دیدگاه هایشان در قبال بسیاری از مسائل خود را در شرایط همگرایی می بینند. برای مثال در مورد چین، در وضعیتی که چهارچوب دقیق پاسخ بریتانیا از «محافظت، همسویی و تعهد» به «رقابت، چالش و همکاری» تغییر خواهد کرد، اصول محوری همچون سپردن «تعهد» در جایی که منطقی به نظر می رسد و «محافظت» در جایی که اینگونه نیست، هنوز پا بر جا مانده است. در حوزه دفاع نیز هر چند تمرکز بیشتر روی اروپا خواهد بود تا هند و اقیانوس آرام، اما این روندی است که پیش از این هم شاهد آن بوده ایم. و مورد دیگر اینکه حداقل در حال حاضر چیزی وجود ندارد که نشان دهنده یک تحرک اساسی به منظور ادغام دفتر وزارت خارجه و وزارت توسعه بین المللی یا سرعت بخشیدن به بازگشت بریتانیا به هزینه ۰٫۷ درصدی «جی ان ای» برای توسعه بین المللی باشد.

به این ترتیب در حالی که در متفاوت بودن رویکرد سیاست خارجی دولت جدید با رویکردهای پیشین شکی وجود نخواهد داشت، به ویژه در مواردی همچون اروپا و مشارکت های بین المللی، داستان این دولت جدید در حوزه ثبات سیاست ها به همان مقیاس داستان تغییرات در آن است. در یک محیط ژئوپلیتیکی متلاطم، این امر ممکن است از سوی بسیاری از شرکای ما مورد استقبال قرار گیرد.