

العنوان:	سياسة الجوار الأوروبية : نحو التأسيس للمتوسط كجماعة أمنية
المصدر:	المستقبل العربي
الناشر:	مركز دراسات الوحدة العربية
المؤلف الرئيسي:	حمزاوي، جويده
المجلد/العدد:	مج41, ع471
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2018
الشهر:	مايو
الصفحات:	124 - 138
رقم MD:	906391
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	الاتحاد أوروبي، العلاقات الدولية، الجغرافيا السياسية، البحر الأبيض المتوسط، المغرب العربي، الهجرة غير الشرعية
رابط:	<a href="http://search.mandumah.com/Record/906391">http://search.mandumah.com/Record/906391</a>

## سياسة الجوار الأوروبية: نحو التأسيس للمتوسط كجماعة أمنية

### جريدة حمزاوي(\*)

أستاذة مساعدة «أ»، قسم العلوم السياسية، جامعة سطيف - الجزائر.

#### مقدمة

أدى توسع الاتحاد الأوروبي في أيار/مايو 2004، وتشكيل حدود الاتحاد الأوروبي الخارجية الجديدة، إلى ظهور نهج جديد من العلاقات اصطلح عليه بـ«سياسة الجوار الأوروبي»، يهدف إلى تشجيع علاقات حسن الجوار من خلال تكثيف الحوار السياسي وتعميق الاندماج الاقتصادي، وفقاً لأهداف الاستراتيجية الأمنية الأوروبية.

بناء الأمن في الجوار؛ تشكيل حلقة من الأصدقاء؛ حماية الحدود الأوروبية... دفعت مع غيرها من العوامل بالاتحاد الأوروبي إلى التفكير جدياً في طرح سياسة جريئة جديدة كمحاولة منه لإحياء الشراكة مع الدول المتوسطة وإعطائها نقساً جديداً، لكن هذه المرة بإدراجها ضمن فضاء جيوسياسي أوسع لا يقتصر على الدول المُشاطئة للمتوسط فقط. ولتقوية العلاقات بينه وبين شركائه في الشرق والجنوب، اقترح الاتحاد الأوروبي سنة 2004 مشروع «السياسة الأوروبية للجوار» كخيار استراتيجي جديد، تبناه المجلس الأوروبي قبل عام من اقتراحه على الدول المعنية به.

تقترح هذه السياسة تنمية التعاون بين بلدان جنوب المتوسط الغربي في عدد كبير من المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويعتبر المجال الأمني المجال ذا الأولوية والأهم منها. وهي تقوم على مبادئ: حقوق الإنسان والديمقراطية، وحكم القانون، والأمن والاستقرار بين دول ضفتي المتوسط المجاورة لأوروبا، ضمن إطار مشترك وأكبر حجماً من التعاون المتبادل، يمثل شراكة حقيقية لرفع التحديات المشتركة.

تسعى هذه الدراسة للبحث والإجابة عن السؤال التالي: إلى أي مدى يمكن اعتبار السياسة الأوروبية للجوار تمثيلاً للإقليمية، وتجسيدا لرغبة أوروبية فعلية في بناء «جماعة أمنية» في حوض المتوسط من خلالها؟

## أولاً: مفهوم سياسة الجوار الأوروبية

تتطلب أجندة الأمن الداخلي للاتحاد الأوروبي ضمن حدوده الخاصة استقراراً في الجوار المتأخم له مباشرة من الجنوب والشرق، هذه المناطق التي تتضمن عدداً كبيراً من النزاعات الممتدة بحدّة، وخطر تحريك نزاعات أخرى مستترة، جعلت الاتحاد يفكر في مشروع «بناء سلام» في الجوار<sup>(2)</sup>، كمشروع طموح نتج منه نشر المفوضية الأوروبية وثيقة رسمية في آذار/مارس 2003<sup>(3)</sup> بعنوان «أوروبا الموسعة والجوار: إطار جديد للعلاقات مع الشرق والجنوب»<sup>(4)</sup>، وقد سُميت فيما بعد «سياسة

الجوار الأوروبية الجديدة»، وأطلقت من طرف رئيس اللجنة «رومانو برودي»<sup>(5)</sup> (Romano Prodi) في تشرين الثاني/نوفمبر 2004، بموافقة المجلس الأوروبي<sup>(6)</sup>.

**يمكن اعتبار إطلاق سياسة الجوار دليلاً واضحاً على الوعي الأوروبي بالشرح الجديد الحاصل بينه وبين تخومه الشرقية والجنوبية، الذي لم يتمكّن مسار برشلونة من منعه بعد مرور حوالى عقد على انطلاقه.**

تقوم سياسة الجوار على تعاون شامل مُستوحى من «فلسفة الجوار» ومُختصر في الصيغة الشهيرة لبرودي «كلّ شيء إلاّ المؤسّسات»<sup>(7)</sup>، التي تسمح للاتحاد الأوروبي بإقامة مخطّط جديد لعلاقاته التفضيليّة مع الدول السابقة، ورسم هرميّة

جديدة للمناطق الرئيسة الشريكة للاتحاد. هذا المشروع الأوروبي للتعاون مع بعض الدول التي سُميت «جيران» يستمدّ إلهامه من الآليات التي تمّ استخدامها مع البلدان المرشحة لعضوية الاتحاد

Natalia Mirimanova, «Civil Society Building Peace in the European Neighbourhood: Toward a (2) New Framework for joining Forces with the EU,» Policy Working Paper 10, Brighton, Microcon (2010), p. 1.

Moritz Schneider, «Europeanization beyond the EU: The Dynamics of Europeanization in the (3) Southern Mediterranean Partner States,» *L'Europe en formation*, no. 356 (été 2010), p. 130.

«Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Neighbours,» (4) COM, 2003,104 Final, 11 March 2003, <[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/we/doc/com03\\_104\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf)>.

(5) يقول رومانو برودي في صدد توسيع الاتحاد الأوروبي: «ما قمنا به كان نجاحاً في الأول من أيار/مايو 2004 في دبلن، احتفلنا بهذا التوسع، شعرنا أنه نصر تاريخي لأوروبا. الجميع شعر بهذا. من بعد، عادت الأفكار القومية القديمة وبدأت مشاكل الحدود بين الدول في الظهور. هذا منح حرية جديدة لدول شرق أوروبا. ثم في المرحلة الثانية، ظهرت الأحزاب الشعبوية».

Fulvio Attina, «European Neighbourhood Policy and Building of Security around Europe,» in: (6) Fulvio Attina and Rosa Rossi, *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania: The Jean Monnet Centre «Euro-Med», 2004, p. 16.

Lionel Urduy, «L'Europe et la méditerranée dix ans après Barcelone: Voisins dorénavant,» dans: (7) *L'Année du Maghreb 2004* (Paris: CNRS Editions, 2004), p. 60.

الأوروبي في مرحلة ما قبل الانضمام، بهدف تهيئتها للعضوية النهائية في الاتحاد»<sup>(8)</sup>، ولكنها ليست عملية تسبق الترشيح.

كما وُضعت هذه السياسة تحت ضغط التغييرات والتحويلات العميقة داخل أوروبا وخارجها، فمع التوسع الكبير للاتحاد الأوروبي إلى عشر دول دفعة واحدة (أيار/مايو 2004)<sup>(9)</sup>، انجرّ عنه توسّع حدوده الخارجية حتى «أصبح لدينا اليوم جيران جُدد واقتربنا أكثر من القدماء»<sup>(10)</sup>، وأصبح القلق متصاعداً حول المناطق السياسية «الرمادية» (Grey Areas)<sup>(11)</sup>. ناهيك بتطورات خارجية أخرى عزّزت أهمية علاقات الجوار للاتحاد الأوروبي وتعقيدها في الوقت نفسه، على خلفية البيئة الأمنية الجديدة لما بعد أحداث 11 أيلول/سبتمبر 2001<sup>(12)</sup>. استجابةً لهذه التحديات والرهانات الجديدة، ولدعم الجهود المبذولة لتحقيق الأهداف المسطرة في الاستراتيجية الأوروبية للأمن، جاءت السياسة الأوروبية للجوار.

### يكمن الهدف الرئيسي لسياسة الجوار الأوروبية في: ضمان خلق بيئة مزدهرة مستقرة وآمنة في جوار الاتحاد الأوروبي الشرقي والجنوبي، وكذلك في جنوب القوقاز (أرمينيا، أذربيجان، جورجيا)، من دون إدماج هذه الدول المجاورة.

يهدف الاتحاد الأوروبي من هذه السياسة إلى تطوير علاقات تفضيلية مع البلدان المجاورة له في الشرق والجنوب حسب قاعدة التمايز الذاتي (Autodifférenciation): وتقاسم مكاسب توسيع (2004) مع الشركاء بما يحقّق استقرار جميع الشعوب المعنية وأمنها، وتأسيس فضاء للرخاء وحسن الجوار قائم على قيم الاتحاد ومعايير<sup>(13)</sup>. ويمكن اعتبار إطلاق سياسة الجوار دليل واضحاً على الوعي الأوروبي بالشرخ الجديد الحاصل بينه وبين تخومه الشرقية والجنوبية، الذي لم يتمكّن مسار برشلونة من منعه بعد مرور حوالى عقد على انطلاقه. لذا أكّدت المفوضية أنّ واحداً من المقاصد الأساسيّة لسياسة الجوار هو تحاشي تصدّعات جديدة بين الاتحاد الأوروبي الموسّع وجيرانه، ومنحهم إمكان المشاركة في عدة أنشطة للاتحاد في إطار تعاونٍ سياسيٍّ وأمنيٍّ واقتصاديٍّ وثقافيٍّ معزّز. وهو ما يؤكّد أنّ البعد المتوسطيّ حاضرٌ بقوة في سياسة الجوار.

(8) Marco Overhaus, Hans W. Maull, and Sebastian Harnish, "The New Neighbourhood Policy of the European Union: Perspective from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova," *Foreign Policy in Dialogue*, vol. 7, no. 19 (July 2006), p. 3.

(9) إستونيا، ليتونيا، جمهورية التشيك، سلوفاكيا، بولونيا، المجر، سلوفينيا، قبرص ومالطا.

(10) Commission des communautés Européenne, Commission des communauté Européenne, «Politique Européenne de voisinage: Document d'orientation», Bruxelles, Commission des communauté Européenne (2004), p. 2.

Overhaus, Maull, and Harnish, Ibid., pp. 3-4.

(11)

(12) المصدر نفسه، ص 3-4.

Commission des communauté Européenne, Ibid., p. 3.

(13)

**يُترجم الاهتمام المركزي للاتحاد الأوروبي بخلق «أطراف آمنة على حدوده المباشرة؛ تمارس التبادل معه؛ تتلقّى بعض المساعدات؛ وتؤمن الانسياب المرن للتجارة الحدودية»، وفي النهاية «حدود جيّدة لا تُصدر مشكلاتها ولا نزاعاتها».**

أما المنهج المقترح لتحقيق الأهداف المذكورة فهو التعاون بين الاتحاد الأوروبي وشركائه، الذي يأخذ منحى ثنائياً، تمهيداً لطريقة العلاقات الثنائية<sup>(14)</sup>، من أجل تحديد مجموعة من الأولويات التي يؤدي تحقيقها إلى تقريب هذه الدول من الاتحاد، وتدمج هذه الأولويات من طريق خطط عمل تنفيذية خاصة بكل دولة بعينها، يتم التوصل إليها تفاوضياً مع كل دولة منفردة. وإن كانت هذه المخططات تُبنى وفق قاعدة مشتركة، فإنها تأخذ في الحسبان الخصوصية الوطنية لكل بلد جار وتحدّد بتراتبية هرمية الأهداف التي يطمح إلى

تحقيقها. وتتناسب وتيرة الدّعم المالي طردياً مع وتيرة إنجاز الأهداف الاستراتيجية المحدّدة من كلّ بلد شريك. ويقوم التقدّم المحقق في كلّ بلد من طرف لجان الشراكة واللجان التقنية الفرعية<sup>(15)</sup>.

يكن الهدف الرئيسي لسياسة الجوار الأوروبية في: ضمان خلق بيئة مزدهرة مستقرة وآمنة في جوار الاتحاد الأوروبي الشرقي والجنوبي، وكذلك في جنوب القوقاز (أرمينيا، أذربيجان، جورجيا)، من دون إدماج هذه الدول المجاورة والمشكّلة «لحلقة من الأصدقاء كمنطقة حاجزة حول الاتحاد الأوروبي» بالضرورة<sup>(16)</sup>. وبهذه الطريقة يرقى تعاونها التجاري والاقتصادي والسياسي معه إلى حدّ «الاشتراف معه في كل شيء ما عدا المؤسسات»<sup>(17)</sup>. بمعنى أنّ السياسة تتضمّن تشكيلاً وتعميقاً طويل الأمد للعلاقات بالدول الجارة من دون أن يكون في ذلك توجهات لانضمام تلك الدول للاتحاد الأوروبي، وتشتمل هذه العلاقات بوجه خاص على: مشاركة موسعة في السوق الداخلي للاتحاد الأوروبي، التعاون في الوقاية من الأزمات، إدارة الأزمات والهجرة، وفي النهاية التمتع بالحريات الأربع (حريات حركة السلع، والأشخاص، والخدمات، ورؤوس الأموال)، في مقابل تنفيذ إصلاحات جيّدة سياسية اقتصادية ومؤسسية. فهي بذلك تقوم على «المشروطة»<sup>(18)</sup>.

Stefania Penebianco, «Volatile Regionalism in the Mediterranean Area», *L'Europe en formation*, no. 356 (été 2010), p. 162.

Urduy, «L'Europe et la méditerranée dix ans après Barcelone: Voisins dorénavant», p. 64. (15)

Giuseppe Provenzano, «The External Policies of the EU towards the Southern Neighbourhood: Time for Restarting or Sliding into Irrelevance», Working Paper Series, Rome/Italy, LUIS School of Government, 2016, p. 10. (16)

Andréas Herdina, «La Politique européenne de voisinage (PEV)-Un partenariat pour la réforme», dans: Laurent Beurdeley, dir., *L'Union européenne et ses espaces de proximité* (Bruxelles: Edition Bruylant, 2007), p. 39. (17)

Michele Comelli, «The Approach of the European Neighbourhood Policy (ENP): Distinctive Features and Differences with the Euro-Mediterranean Partnership», AFFARI Working Paper, Brussels, 17 November, 2005, p. 10. (18)

<<http://europa.eu.int/comm/world/pdf/com03-104-en.pdf>>

«سياسة الجوار الأوروبية»

لقد تمّ التشديد على «المشروطية» في السياسة الأوروبية للجوار وفقاً لقاعدة «نطلب منكم أن تكونوا مثلنا، معنا، ولكن ليس عندنا: تشبّهوا بنا من دون أن تنتموا إلينا»،<sup>(19)</sup> واعتماداً على أسلوب تحفيزي يدعو الأوروبيون من خلاله شركاءهم إلى الاقتراب من ممارساتهم في مواضيع محدّدة مقابل أن يمنحهم تعاوناً أكثر وبوسائل مالية أكبر<sup>(20)</sup>.

## ثانياً: الفضاء المتوسطي والتأسيس للمركب الأمني

لقد كان العالم النرويجي أيفير نومان (Iver B. Nauman) أول من استعمل مصطلح «بناء إقليم» (Region Building)، كنقطة مرجعية جيدة لاعتبار أنّ الإطار الإقليمي بدلاً من الدولة القومية يظهر كصيغة أكثر ملاءمة للتجمع الاجتماعي في فضاء أوروبا السياسي، وللتعامل مع المسائل المطروحة في استراتيجية الجوار الأوروبية<sup>(21)</sup>. وحسب اعتقاد كارل دويتش (Karl Deutch) فإنّ الدول بإمكانها أن تُطوّر اندماجاً متماسكاً فيما بينها إلى درجة الإحساس بالنزعة الجماعية، أي إحساس المواطن بـ«نحن» التي عبّر عنها «دويتش» بـ«We-feeling». وعليه ينمو إحساس مشترك بإمكان حل الخلافات بينها بوسائل سلمية، والتخلي عن استعمال الخيار العسكري أو العنف<sup>(22)</sup>، حيث تؤدي التفاعلات المكثفة إلى الاندماج الاجتماعي، الذي يُنتج بدوره المؤسسات المشتركة كنتيجة نهائية لبناء «الجماعة الأمنية»<sup>(23)</sup>.

بالتالي، استناداً إلى مفهوم «الجماعة الأمنية» الذي يُعبّر عن تكتل أو عدد من الدول التي تخلق مستوى معيناً من التعاون فيما بينها، ما يجعل اللجوء إلى العنف ضد بعضها البعض أمراً مستبعداً ويدفعها إلى خلق آليات تحميها من المخاطر

إنّ ما تمّ تقديمه على أنه مشروع مشترك هو في الحقيقة مبادرة «أحادية الجانب» تعكس رؤية ممرّكة أوروبية، ففي كل المجالات يحتفظ الاتحاد الأوروبي بالأنماط الكلاسيكية للقيادة، ولا يستطيع الجيران الاشتراك في عملية تأسيس هذه المعايير والتعليمات.

الداخلية والخارجية، وبالتالي يُساعد على أمن الجماعة وتوقّع التغييرات السلمية، من الصعب تصوّر «جماعة أمنية» في أوروبا الأوسع، لأنّ «جماعات الأمن» ليست عبارة عن إنشاءات تلقائية، بل هي نتاج لعلاقات دينامية وإيجابية بين: القوة، الأفكار، التفاعلات المكثفة، والتعلم الاجتماعي، وتنتج من أنشطة الفواعل (نخب سياسية، أفراد، مؤسسات عالمية وإقليمية)، التي تحتاج المصادر

Jean-Robert Henry, «La Méditerranée occidentale en quête d'un «destin commun» dans: (19) *L'Année du Maghreb 2004* (Paris: CNRS éditions, 2004), p. 15.

Urdu, «L'Europe et la méditerranée dix ans après Barcelone: Voisins dorénavant», p. 64. (20)

Fabrisio Tassinari, «Security and Integration in the EU Neighbourhood: The Case for Regionalism», *CEPS Working Document*, no. 226 (July 2005), p. 15. (21)

Fulvio Attina, «Partnership and Security: Some Theoretical and Empirical Reasons for Positive Development in the Euro-Mediterranean Area», *JM Working Paper*, no. 27 (July 2000), p. 6. (22)

(23) المصدر نفسه، ص 6.

الأيدولوجية والمادية إلى تطوير الأسباب السياسية، والرغبة القادرة على بناء هويات جماعية (أقاليم معرفية Cognitive Region)<sup>(24)</sup>، أي تقاسم القيم والهويات والمعايير، الذي يؤدي إلى إنشاء روابط الثقة والأمان. والملاحظ أنه في اتصال أوروبا الأوسع ليس هنالك اهتمام كافٍ وانتباه نحو الفواعل: ممثلين سياسيين ومؤسسات ومجتمع مدني<sup>(25)</sup>، ثم إنَّ إقليمية اتصال آذار/مارس 2003 على سبيل المثال تميّزت بحد أدنى، إن لم يكن بغياب كلي للمستوى المؤسسي، إذ لم تتوافر بنود للمؤسسات المسؤولة عن تطبيق سياسة الجوار<sup>(26)</sup>، بمعنى افتقارها إلى هيكليّة مؤسسية أو بالأحرى آلية قانونية، لأنَّ اتفاقيات الجوار تقوم على التعاون التقليدي بين الحكومات، وتُدار من جانب لجان مشتركة تتخذ القرارات بناءً على التفاهم، وبذلك فسياسة الجوار تعمل في إطار السيادة الوطنية، وليس في إطار سيادي «فوق قومي»<sup>(27)</sup>.

عملياً، إنَّ أيّ عملية تكامل إقليمية ترتكز على مُسلمة تطوير إحساس «الملكية المشتركة» نحو المبادرة بين الأطراف المُشكّلة للإقليم<sup>(28)</sup>، وفي الحقيقة فإنَّ «تطوير تعاون إقليمي فرعي»، وإحساس بـ«الملكية المشتركة» هي قضايا طُرحت مع تشديد خاص عليها في الوثيقة الاستراتيجية للسياسة الأوروبية للجوار<sup>(29)</sup>، بينما شدّد البرلمان على «اختلافات جغرافية وسياسية بين الجيران الشرقيين والجنوبيين». لذا فإنَّ التعاون الإقليمي لا يكاد يبدو محتملاً نظراً إلى هذه الاختلافات<sup>(30)</sup>، فكان تبني الطريقة الثنائية (خطط عمل فردية للدول) بدلاً من التعاون الإقليمي الأصل<sup>(31)</sup>. وهذا ما دفع أستاذ الاقتصاد الأوكراني فيتالي دنيزيوك (Vitaly Denysyuk) إلى تشبيه سياسة الجوار بـ«الإقليمية الطرفية» بين البلدان الستة عشر، والمناطق الطرفية الأقل دينامية من الاتحاد الأوروبي الموسع، أي «اتفاق طرفي» يُترجم الاهتمام المركزي للاتحاد الأوروبي بخلق «أطراف آمنة على حدوده المباشرة؛ تُمارس التبادل معه؛ تتلقّى بعض المساعدات؛ وتؤمن الانسياب المرن للتجارة الحدودية»، وفي النهاية «حدود جيّدة لا تُصدّر مشكلاتها ولا نزاعاتها»<sup>(32)</sup>. وهو ما لخصه ويليام والاس (William Wallace)

(24) Manuela Moschella, «European Union's Regional Approach Toward Its Neighbours: The European Neighbourhood Policy Vis-à-Vis Euro-Mediterranean Partnership,» in: Attina and Rossi, *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, p. 59.

(25) المصدر نفسه، ص 59.

(26) المصدر نفسه، ص 59.

(27) بشارة خضر، *أوروبا من أجل المتوسط: من مؤتمر برشلونة إلى قمة باريس 1995-2008*، ترجمة سليمان الرياشي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010)، ص 206.

(28) Moschella, «European Union's Regional Approach Toward Its Neighbours: The European Neighbourhood Policy Vis-à-Vis Euro-Mediterranean Partnership,» p. 61.

(29) المصدر نفسه، ص 61.

(30) Ekaterina Domorenok, «Regional Cooperation under The Neighbourhood Policy,» in: Attina and Rossi, *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, p. 89.

(31) Attina, «European Neighbourhood Policy and Building of Security around Europe,» p. 16.

(32) Vitaly Denysyuk, «Politique de Voisinage de L'Union Européenne: Qu'elles transformations sur le régime commercial régional en Europe,» *Revue du Marché Commun de L'Union Européenne*, no. 485 (février 2005), pp. 101-114.

بقوله: «إنَّ الخيار بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي كان أن يعرف إذا كان يُصدَّر أمنه واستقراره للجنوب، أم أنه يستورد عدم استقرارهم»، وتمثلت سياسة الجوار بالإجابة: «مراقبة الحدود دون إغلاقها»<sup>(33)</sup>.

من جهة أخرى، يرى أدلار (Adler)، أنَّ الحاجة إلى تطوير إحساس «نحن» لم يُستثنَ ولم يُؤكَّد بوضوح في سياسة الجوار، ولكنه ببساطة كان غائباً<sup>(34)</sup>؛ فقد أظهرت تجربة برشلونة مقدار صعوبة إزالة عدم الفهم الثقافي بين الأطراف المُشكَّلة للإقليم، وكم يتطلَّب ذلك جهوداً لجعل الشركاء يشعرون بأنهم متساوون<sup>(35)</sup>. وعلى المدى الطويل، فإنَّ قلة الإحساس بالهوية المشتركة والانتماء إلى الإقليم نفسه، وبالملكية المشتركة للمؤسسات، يمكن أن تُقنَع الجيران بسلبية علاقاتهم اللامتماثلة مع الاتحاد الأوروبي، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى تقويض أسس مبادرة الجوار بمرور الوقت<sup>(36)</sup>. بالتالي، يعتمد نجاح المبادرة على الدرجة التي تكون فيها مختلف الهويات/الجماعات تتصدَّى للتهديدات المشتركة والمشاكل المتعلقة بعدم الاستقرار الإقليمي والأمن على أساس تبني مبدأ مشترك<sup>(37)</sup>.

في الواقع إنَّ ما تمَّ تقديمه على أنه مشروع مشترك هو في الحقيقة مبادرة «أحادية الجانب» تعكس رؤية ممرزة أوروبياً، ففي كل المجالات - صياغة القواعد والإلزام باتباعها، التصرف بالقدرة التكتيكية والتنظيمية، إملء المعايير وتحديد الاتجاه الواجب اتباعه - يحتفظ الاتحاد الأوروبي بالأنماط الكلاسيكية للقيادة<sup>(38)</sup>، ولا يستطيع الجيران الاشتراك في عملية تأسيس هذه المعايير والتعليمات<sup>(39)</sup>.

عبّرت السياسة الأوروبيَّة للجوار بوضوح عن الهواجس الأمنيَّة الأوروبيَّة التي استحكمت بعد أحداث أيلول/سبتمبر 2001، أو أنَّها على غرار الشراكة الأورو-متوسّطية ليست إلا طريقةً في بناء «الأخر» «في الجنوب والشرق والتعامل معه كامتدادٍ لـ«الأنا» الأوروبيَّة»<sup>(40)</sup>، وكأنَّ دول الجنوب - التي تسمَّى «الشريكة» - محكوم عليها بتحمّل عواقب جوارها الجغرافيِّ مع أوروبا بتبني السياسات التي توضع وتقرَّر في بروكسل من دون أن تشارك في إعدادها.

William Wallace, «Looking after the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25,» Policy Paper, Groupement d'étude et de recherché: Notre Europe, no. 4 (juillet 2003), p. 4. (33)

Moschella, «European Union's Regional Approach Toward Its Neighbours: The European Neighbourhood Policy Vis-à-Vis Euro-Mediterranean Partnership,» p. 62. (34)

(35) المصدر نفسه، ص 62.

(36) المصدر نفسه، ص 62.

(37) المصدر نفسه، ص 62.

Denysyuk, «Politique de Voisinage de L'Union Européenne: Qu'elles transformations sur le régime commercial régional en Europe,» pp. 101-114. (38)

Chilosi Alberto, «The European Union and Its Neighbours: Everything but Institutions?,» MPR Paper, no. 529 (novembre 2007), p. 3. (39)

Thomas Lacroix, «Contrôle et instrumentalisation de la société civile maghrébine dans la coopération euro-méditerranéenne: Le Cas du Maroc et de la Tunisie,» dans: *L'Année du Maghreb 2004*, p.103. (40)



إنّ الاتجاه نحو «أمننة» (Securitization) علاقات الاتحاد الأوروبي بجيرانه، سيؤدي لا محالة مع مرور الوقت إلى تعرية الخطاب السياسي للأهداف المعلنة لسياسة الجوار من كل صدقية، وبخاصة في ما يتعلق بتدعيم الحوار السياسي بين أوروبا وجيرانها<sup>(41)</sup>، وهو ما قد يؤدي إلى نتائج عكسية مُضاعفةً فرص للاستقرار بدلاً من إتاحة الفرصة لبناء «جماعة جهوية للأمن والاستقرار». ثمّ إذا ما اعتُبر الاتحاد الأوروبي وجواره كـ«مركب أمني» (Security Complex)، كما هو معرّف من قبل باري بوزان، أي «مجموعة الدول التي ترتبط مخاوفها الأمنية الأساسية ارتباطاً وثيقاً فيما بينها، مما يجعل من غير الممكن النظر واقعياً إلى أمن دولة بمعزل عن الدول الأخرى»، فعلى الاتحاد الأوروبي - الذي يُقدّم نفسه على أنه «مسؤول»، بوصفه قوة إقليمية، عن الاستقرار في المحيط الداخلي والخارجي - ضمان استقرار الجوار الذي يمثل ضرورةً لأمنه الداخلي، وواجب نشر الأمن والاستقرار في هذه المنطقة<sup>(42)</sup>.

### ثالثاً: جنوب غرب المتوسط كموضوع لسياسة الجوار الأوروبية (دول المغرب العربي)

لقد مارست بعض دول البحر الأبيض المتوسط الأوروبية (فرنسا، إسبانيا، إيطاليا) الضغط للإقناع بضرورة اتخاذ قرار تضمين بلدان جنوب المتوسط<sup>(43)</sup> في السياسة الجديدة، حيث تخوّفت هذه الدول في الحقيقة من أنّ توسيعاً شريعياً كبيراً وحاسماً سيحرّك مركز ثقل الاتحاد الأوروبي شرقاً، وهكذا سيتم إهمال البلدان على الحافة الجنوبية للحوض المتوسطي، إضافة إلى أنّ هذه البلدان تُعد ضرورية بدرجة أكبر ضمن سياق ما بعد أحداث 11 أيلول/سبتمبر، الذي تميّز بفرضية تهديد الإرهاب الإسلامي القادم من بلدان جنوب المتوسط<sup>(44)</sup>.

لذلك ارتكز المحور السياسي - الأمني للسياسة الأوروبية للجوار على مناقشة التهديدات الأمنية، سواءً من ناحية التأثيرات البيئية لانتشار الأسلحة النووية، أو الهجرة غير الشرعية، أو التهريب والجريمة المنظمة والإرهاب، إضافة إلى التشديد على ضرورة انخراط الاتحاد الأوروبي بصورة أكبر في منع الأزمات وإدارتها، وتأدية دور فعّال في حل الصراع العربي - الإسرائيلي وأزمة الصحراء الغربية.

أعربت دولة المغرب عن حماسها الكبيرة للفكرة بمجرد الإعلان عن موضوع الجوار الجديد الموسّع للاتحاد الأوروبي، وإبدائها في آذار/مارس 2000 رغبتها في الاستفادة من «وضع متقدم»

(41) زهير بوعامة، «السياسة الأوروبية للجوار: دراسة في مكون ضبط الآثار السلبية للجوار على الأمن الأوروبي»، المفكر، العدد 5 (آذار/مارس 2010)، ص 248.

(42) Sven Biscop, «The European Security Strategy and The Neighborhood Policy: A New Starting Point For a Euro-Mediterranean Security Partnership?», in: Attina and Rossi, European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues, p. 27.

(43) الجزائر، مصر، إسرائيل، الأردن، المغرب، لبنان، ليبيا، السلطة الفلسطينية، سوريا وتونس.

(44) Comelli, «The Approach of the European Neighbourhood Policy (ENP): Distinctive Features and Differences with the Euro-Mediterranean Partnership.» p. 11.

تم منحها إياه في تشرين الأول/أكتوبر 2008. وكان موقف تونس من سياسة الجوار في وضع «الشريك المندمج»، وذلك من خلال تتبّع مسار العلاقات المتبادلة بينها وبين الاتحاد الأوروبي. بخلاف ليبيا التي لم تقبل ولم ترفض مفضّلة اعتماد سياسة «ننتظر ثم نرى» (Wait and see) في حين اتسم موقف الجزائر من هذه السياسة، على العكس من نظيرتها تونس والمغرب، بنوع من التردّد والترقب، ولم تلقّ السياسة الأوروبية للجوار الترحيب من جانبها في بداية الأمر، حيث تخوّفت من المشاركة في برنامج طموح وواسع، كبرنامج سياسة الجوار، لم

**في إطار التصدي للهجرة غير الشرعية بوصفها تهديداً جديداً للأمن الأوروبي، وفي مجال إدارتها على أراضي الحدود الخارجية للدول المجاورة، يتبنّى الاتحاد الأوروبي فكرة إقامة «حزام واطق» على أراضي دوله المجاورة.**

تشارك في إعداده، ووُضِعَ على مقياس الدول الأوروبية، وبما يتوافق ومصالحها، ولم يراعَ وجهة نظر الدول المتلقية<sup>(45)</sup>. إلا أنّ الجزائر غيرت موقفها من التحفظ إلى القبول بهذه السياسة سنة 2008.

ورغم أنّ المشروطة النابعة من التخوّف الأوروبي من توسّع مجال التهديدات الأمنية الجديدة أدت إلى عدم إسقاط السياسات الأوروبية على الوضع السياسي لدى بلدان الضفة الجنوبية من المتوسط؛ فهؤلاء التحقوا بسياسة الجوار الأوروبية من دون الاستجابة، ولو من بعد، لتقرير الالتزام بخطط العمل التي وقّعوها، حيث إنّ صيغة المشروطة الأوروبية التي تحملها هذه السياسة، خلقت جواً من انعدام الثقة والتخوف من الدول الجنوبية (بخاصة الجزائر)، وأصبحت كعائق أساسي بالنسبة إلى دول جنوب المتوسط الغربي للاندماج في هذه السياسة.

منذ إطلاق السياسة الأوروبية للجوار أصبحت مؤسسات الاتحاد الأوروبي تدفع دول المغرب العربي للقيام بدور «حارس حدود الاتحاد الأوروبي». إنّ تفعيل هذه الوساطة الأمنية الخارجية يبدو الحل الأنسب لتفادي ارتفاع حدة الانتقادات حول زيادة اللجوء إلى وسائل الضبط العنيف للعناصر المتسللة على حدود أوروبا، ما يُمكن هذه الأخيرة من تحميل دول الضفة الجنوبية للمتوسط أعباء الانزلاقات المحتملة في عملية الضبط والرقابة<sup>(46)</sup>.

وبما أنّ العلاقات بين ضفتي غرب المتوسط تتسم بعدم التوازن وعدم التكافؤ، حيث يتحصل الطرف القوي في العلاقة على المصلحة الأكبر، بينما الطرف الضعيف (دول جنوب غرب المتوسط) لم يتمكن حتى من إدراج انشغالاته وطموحاته في سياسة الجوار الأوروبي، ولم يتحصل إلا على ما يكفي لدرء المخاطر التي تشكل مصدراً أو معبراً له عن حدود أوروبا، ولا تتعدّى وظيفته في هذه السياسة الحزام الأمني لحدود أوروبا.

(45) Aomar Baghzouz, «The Mediterranean policy of Algeria,» in: Isabel Schäfer and Jean - Robert Henry, eds., *Mediterranean Policies from Above and Below* (Munich, Nomos, 2009), p. 283.

(46) بوعامة، «السياسة الأوروبية للجوار: دراسة في مكوّن ضبط الآثار السلبية للجوار على الأمن

## رابعاً: سياسة الجوار الأوروبية وقضية الهجرة غير الشرعية

لقد أصبحت الهجرة مؤخراً واحدة من مظاهر العلاقات الأوروبية بالعالم الخارجي، واعتبرت «إدارة الهجرة» كمسألة أمنية تحتاج إلى عمليات تعاون وتنسيق على أكثر المستويات ومع أكثر الفواعل<sup>(47)</sup>، نظراً إلى أنه يمكن التخفيف من تداعياتها فقط من خلال العمل المشترك. وقد تمّ «أمننة» الهجرة بوصفها رهاناً أمنياً خلال الثمانينيات عبر خطاب اجتماعي وسياسي، حيث أصبح يُنظر إلى المهاجرين كتهديد للهوية الوطنية المحددة ثقافياً، في حين أنها كانت في السابق تخضع لمعالجة اقتصادية، وكان ينظر إلى المهاجرين كـ«عمال مغتربين»<sup>(48)</sup>. وبحسب ديدي بيغو (Didier Bigot)، فإنّ قوة صيغة مضمون الكلام تُغيّر المدلول الاجتماعي لمفهوم الهجرة في مقولة: «الهجرة مُشكلة أمن كبرى بالنسبة إلى أوروبا»، فتحولها بفضل قوة المفردات إلى مسألة أمنية تُحلّ بوسائل خاصة، وعليه يصبح مفهوم الأمن ليس موضوعياً بقدر ما هو عبارة عن صورة لواقع مهدّد بحدّ ذاته<sup>(49)</sup>.

أشارت بعض التقارير إلى أنّ حجم الهجرة غير الشرعية إلى أوروبا قد تعدى الملايين، وبخاصة بعد الأحداث الجارية في منطقة الشرق الأوسط، في سورية وليبيا واليمن؛ حيث إنّ ثلاثة أرباع الهجرة السرية القادمة من جنوب المتوسط تمرّ عبر ليبيا في طريقها إلى أوروبا، بسبب الانفلات والفراغ الأمني في المنطقة من جهة، وقرب ليبيا من منافذ أوروبا الجنوبية من جهة أخرى<sup>(50)</sup>. ففي سنة 2014 قدّرت المفوضية الأوروبية للاجئين عدد المهاجرين غير الشرعيين بحوالي 207.000 مهاجر عبر معظمهم من خلال الساحل الليبي إلى أوروبا، وهو الرقم الذي فاق بنحو ثلاثة أضعاف الرقم الذي سجل سنة 2011. وفي نهاية 2015 استقبلت ألمانيا ما يقارب 800.000 مهاجر معظمهم من سورية والعراق وأفغانستان، وبلغ عددهم في بداية 2016 حوالي 100.000 مهاجر وصلوا إلى اليونان وإيطاليا<sup>(51)</sup>.

وفي إطار التصدي للهجرة غير الشرعية بوصفها تهديداً جديداً للأمن الأوروبي، وفي مجال إدارتها على أراضي الحدود الخارجية للدول المجاورة، يتبنّى الاتحاد الأوروبي فكرة إقامة «حزام واقٍ» على أراضي دوله المجاورة، يتمّ ترجمته فعلياً بأن تقوم هذه الدول المجاورة بأداء

(47) Michela Ceccorulli, «Migration as a Security Threat: International and External Dynamics in European Union», *GARNET Working Paper*, no. 65/09 (April 2009), p. 02.

(48) Dario Battistella, *Théories des relation internationales* (Paris: Presses de Sciences Politiques, 2003), p. 453.

انظر أيضاً: محمد مطاوع، «الاتحاد الأوروبي وقضايا الهجرة: الإشكاليات الكبرى والاستراتيجيات والمستجدات»، *المستقبل العربي*، العدد 431 (كانون الثاني/يناير 2015)، ص 23.

(49) Didier Bigot, «L'immigration à la Croisée des Chemins Sécuritaire», *Revue Européenne des migrations internationales*, vol. 14, no. 1 (1998), p. 33.

(50) امبارك إدريس طاهر الدغاري، «مخاطر الهجرة الغير شرعية من إفريقيا إلى أوروبا والسياسات المتخذة لمكافحتها»، *المجلة الليبية العالمية*، العدد 8 (تموز/يوليو 2016)، ص 6.

(51) المصدر نفسه، ص 6.

دور «مناطق العزل»، حيث يتم تصفية الوافدين إلى أوروبا بمنع دخول العناصر التي تعتبرها دول الاتحاد الأوروبي غير مرغوب فيها وغير قابلة للاستيعاب (وهو ما يتنافى مع مبدأ حرية تنقل الأشخاص)، فالتصدي لهذه الظاهرة بهذه الطريقة - من وجهة نظر الأوروبيين - لا يمكن أن ينجح بدرجة عالية إلا باللجوء إلى صيغة من «المعالجة الأمنية المحوّلة» إلى أطراف خارجية عبر «آلية الدّفع نحو الخارج»<sup>(52)</sup> لآثار الجوار السلبية في أمن الاتحاد الأوروبي. فمن مقاربة أوروبية، ترتكز هذه الآلية على فرضية أنّ الظروف الخارجية يتقلص التحكم فيها تدريجاً من الخارج إذا ما تمّ تبني استراتيجيات اندماجية بشكل مشترك<sup>(53)</sup>. إذاً، ترتبط سياسة الجوار الأوروبية بمصلحة الاتحاد الأوروبي الخاصة بتدعيم ازدهاره وأمنه من خلال تحويل الجيران إلى حلفاء، عبر طرح المشاكل على أنها جماعية وبالتالي تستدعي حلولاً جماعية<sup>(54)</sup>.

هكذا، شكّلت قضية الهجرة أهم جداول أعمال الحوار مع بلدان الضفة الجنوبية، إذ يعتبر الجيران (دول المغرب العربي بالخصوص) مصدراً رئيسياً للهجرة كونها تشكّل دول انطلاق وعبور في الوقت نفسه. ولمواجهة هذا التحدي المتنامي كثّف الاتحاد الأوروبي الحوار مع الشركاء، ولا سيّما الدول الجنوبية، والدعوة إلى تعزيز الهجرة القانونية والنقل وبخاصة لفئات معينة من الأشخاص مثل الطلاب وذوي المهارات، وقمع الهجرة غير الشرعية والاتجار بالبشر. من جهة أخرى، تعمل الدول الأوروبية - على نحو غير معلن - على تحويل دول المغرب العربي إلى مناطق لاحتجاز المهاجرين غير الشرعيين، أو ما يُعرف بـ«الدول المعسكر» (des pays-camps)، كما هو عليه حال المغرب<sup>(55)</sup>. وهو ما أدى إلى تفرغ وتجريد مفهوم الشراكة - بخاصة في المحتوى الأمني الإنساني - من معناه المقصود والمعمول على الوصول إليه.

## خامساً: سياسة الجوار الأوروبية المراجعة كاستجابة للجوار المتغيّر

هناك مجموعة من التطورات الحاصلة في الجوار الذي أصبح أقلّ استقراراً بسبب الأزمة في جورجيا عام 2008، والنزاع في أوكرانيا بسبب السياسة الخارجية الروسية في الشرق، والأحداث في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بدءاً من موجة «الربيع العربي» 2011، والحرب

(52) مصطلح الدفع نحو الخارج هنا يعكس حقيقتين مترابطتين، هما: الدفع بسياسة معينة إلى دول أخرى، وكذلك الدفع بسياسة داخلية نحو السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، بهدف تقليص تأثيرات البيئة الخارجية.

(53) Philippe C. Schmitter, «Neo-Neo Functionalism: Déjà Vu, all over again?», in: Sarah Wolff, «La Dimension Méditerranéenne de la Politique Justice et Affaires Intérieures», *Cultures et conflits*, no. 66 (été 2007), p. 1.

(54) Ruben Zaiotti, «La Propagation de la Sécurité: L'Europe et la Schengenisation de la Politique de Voisinage», *Cultures et conflits*, no. 66 (été 2007), p. 65.

(55) Jérôme Valluly, «Aux marches de l'Europe: Des pays-camps», in: Ali Bensaâd, dir., *Le Maghreb à l'épreuve des migrations subsaharienne* (Paris: Edition Karthala, 2009), p. 326.

الأهلية في سورية، وكذا النزاع والانفلات الأمني في ليبيا، ومصر التي شهدت تغييرات سياسية معقدة، إلى الأعمال العدائية في غزة 2014، وتصاعد تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) في العراق وسورية، وآخرها الهجمات الإرهابية في باريس في 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2015... هي كلها عوامل خلفت تداعياتها في مختلف أنحاء المنطقة، وأسهمت في زيادة التحديات التي يواجهها الاتحاد الأوروبي وجيرانه على السواء، الأمر الذي فاقم أيضاً حركات الهجرة غير الشرعية، وندفق اللاجئين والتهديدات الأمنية.

على خلفية هذه الأحداث تمّت مراجعة السياسة الأوروبية للجوار في عام 2011<sup>(56)</sup>، لتصميم استجابة لأحداث الربيع العربي الذي أدّت انتفاضاته الشعبية وما ترتّب عليها من نتائج إلى مزيد من عدم الاستقرار والاضطرابات السياسية، تهدف إلى ضمان تمكّن السياسة الأوروبية للجوار في المستقبل من أن تدعم بفاعلية أكبر إقامة منطقة من الاستقرار والأمن والازدهار المشترك مع الشركاء.

وبغرض تحديد إطار لتعريف الأمن تمّ التشديد على ثلاثة أسئلة رئيسية مُساعدة لتحليل البعد الأمني في السياسة الأوروبية للجوار المُراجعة بعد 2011، وهي: الأمن لمن؛ أمن ماذا؛ الأمن بأي وسائل؟ (Security for whom?, from what?, for what?).

يشير السؤال الأوّل «الأمن لمن؟» إلى الموضوعات التي يخاطبها الأمن في النسخة القديمة للسياسة الأوروبية للجوار 2003 «أوروبا أوسع»، حيث تُصرّح بأنّها: «قدرة الاتحاد على توفير الأمن والاستقرار والتنمية المستدامة لمواطنيه، التي لن يتم تمييزها عن اهتمامه في التعاون الوثيق مع جيرانه». لذا عرّف الأمن بوضوح كصلحة عامة مُتقاسمة لمواطني الاتحاد الأوروبي في المسؤولية المشتركة بالجوار. في حين أنه في سياسة الجوار المُراجعة تطلّق بند الأمن ضمناً بتبني مقارنة جديدة على أساس فكرة «العمل المعتاد لم يعد خياراً، إذ نريد جعل جوارنا مكاناً أكثر أماناً ونحمي مصالحنا». على اعتبار أنّ الاستقرار المستمر للجوار بعد 2011 يمكن أن يؤثّر مباشرة على المصالح الاقتصادية والجيوسياسية والأمنية للاتحاد الأوروبي<sup>(57)</sup>.

ففي كلتا نسختي السياسة الأوروبية للجوار سؤال «الأمن لمن؟» متجذر في قضية التهديد والاعتماد المتبادل، من منطلق أنّ العالم مقسم إلى فضاءات للأمن والسلام، وفي مثل هذا

(56) اقترح هذه المراجعة رئيس المفوضية الأوروبية جان كلود يونكر بناءً على طلب الدول الأعضاء في الاتحاد (أكثر من 250 مساهمة من الدول الأعضاء). لكنّ التطورات العميقة التي عرفتها المنطقة بعد أحداث 2011 فرضت القيام بمراجعة أخرى في 2015، في إثر الاستشارة العامة التي نظمت بمشاركة البلدان الشريكة والمنظمات الدوليّة والشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني والمؤسسات الجامعيّة، إذ تمّ يوم 18 تشرين الثاني /نوفمبر 2015 نشر بيان مشترك يرسم الخطوط العريضة لمراجعة سياسة الجوار الأوروبيّة. لمعلومات أكثر انظر: <[http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_ar.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_ar.pdf)>.

(57) Iole Fontana, «The Security Dimension of the European Neighbourhood Policy: the Case of Security Sector Reform in Tunisia.» EUMedEA Online Working Paper Series, no. 2, Catania/Italy, Jean Monnet Centre, 2016, p.7.

السياق يعينّ الاتحاد الأوروبي نفسه في قلب هذا الفضاء لتغذية استقراره بفكرة «الأنا»، والكفاح حتى لا يستورد اللااستقرار من «الآخرين»<sup>(58)</sup>. ثمّ في نسخة سياسة الجوار الأوروبية قبل 2011 الأمن لا يظهر كأداة لحماية القيم الرئيسية الأوروبية، ولكنه يبرز كقيمة ونهاية في حد ذاته، بخلق منطقة للاستقرار السياسي تكون الهدف الرئيسي لضمانه. فالموضوع المُناقش إذن هو علاقة «الأمن مقابل القيم المعيارية».

يشير السؤال الثاني إلى المخاطر التي يجب أن تُعالج، لذلك تسأل «أمن أي تهديدات؟». التهديدات المتبادلة/المشتركة/العابرة للحدود

كانت دائماً حجر الزاوية لسياسة الجوار، على أساس أنّ الاتحاد يتعرض لأخطار متعددة الأبعاد وتتجاوز الحدود، ما يدلّ على التفاعل بين الشؤون الأمنية الداخلية والخارجية، هذا التفاعل أصبح أقوى بعد 2011.

كما توضّح السياسة المراجعة في قضية الاتصال الواضح بين المشاكل الداخلية للجوار والتهديدات الأمنية لحدود الاتحاد الأوروبي<sup>(59)</sup>، فقد اعترّف بمشاكل كالأنظمة القمعية الطويلة المدى المُسقطّة، والنزاعات العسكرية المُطوّلة، والعنف في سورية... بأنها تحديات أمنية مباشرة للاتحاد الأوروبي، ما دامت باعثة لتهديدات أمنية عبر حدودية أخرى كالهجرة غير الشرعية والإرهاب والجريمة المنظمة، التي هي أعراض المشاكل الداخلية للجيران. علاوة على ذلك، بينما ذكرت النسخة الأصلية لسياسة الجوار والإرهاب، وأسلحة الدمار الشامل، والجريمة العالمية، والاحتلال، والتلوث، والهجرة غير الشرعية، كتهديدات مهمة على حد سواء، ففي النسخة المُراجعة تبدو الهجرة غير الشرعية القلق الأعظم، واعتُبر التنقل الآمن والقانوني، ومعالجة مسائل الهجرة غير الشرعية والاتجار بالبشر وتهريبهم من الأولويات، فقد عُرّفت الحركة النظامية وغير النظامية للأشخاص نحو أوروبا بصورة واضحة كمصدر لانعدام الأمن للاتحاد الأوروبي، وكأساس للمشاكل الأخرى كالتهريب. عموماً السياسة المراجعة بلّغت عبر منطلق «الأمن» حيث تمّ الاستعانة بخطاب / أطروحة التهديد لتكون وسائل رئيسية لتبرير أنّ الاتحاد الأوروبي يجب أن يعزّز ارتباطه بالجوار المتوسطي<sup>(60)</sup>.

السؤال الثالث يتعامل مع «الأمن بأي وسائل؟ أو طرق؟». كل الوثائق الرئيسية لسياسة الجوار بُنيت على أساس خطابات حول «العبء المشترك»، «المسؤولية المشتركة»، «المصلحة

لن تكون سياسة الجوار الأوروبية الجديدة مُجدية إلا إذا كانت حقاً حريصة على حقوق الإنسان. لقد فضلّ الاتحاد الأوروبي في الماضي الاستقرار القصير الأجل للدول الاستبدادية على حساب حقوق الشعوب وتطلعاتها المشروعة، ما قوّض صدقية الاتحاد الأوروبي.

(58) المصدر نفسه، ص 7.

(59) المصدر نفسه، ص 8.

(60) المصدر نفسه، ص 8.

المشتركة»؛ و«التعاون الوثيق»، إنَّ المنطق الأساسي الذي اعتمده هو أنَّ «الاعتماد المتبادل» هو السبب والحل للتهديدات الأمنية المشتركة عبر الحدودية، والعمل الوثيق مع الجيران فقط يُمكن الاتحاد الأوروبي من إدارة القضايا التي تظهر في حدودهم الخارجية<sup>(61)</sup>.

تتضمّن السياسة الجديدة مقارنة «المزيد مقابل المزيد» قدّم ما هو أكثر للحصول على ما هو أكثر<sup>(62)</sup> استناداً إلى «مشروطية إيجابية»<sup>(63)</sup>، وهذا يعني أنه إذا أدخل الشركاء مزيداً من الإصلاحات الديمقراطية فهم سيتلقون مزيداً من التقديمات المالية والتكاملية، كإشارة إلى أنّ معايير التخصيصات المالية يجب أن تعكس مبدأ تمايز وتفاضل متكافئ بين الجيران، قائم على أدائهم وليس على مصالح الاتحاد الأوروبي الجيوسياسية.

**إنَّ المقاربة الأوروبية التي تتناول ملف الهجرة من الزاوية الأمنية تتعارض مع مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان الأساسية؛ وبإقصاء الحرية المتعلقة بتنقل الأشخاص في علاقاته مع الضفة الجنوبية، فإن الحريات الأخرى تبقى مبتورة.**

لكن المقاربة المرتكزة على الحوافز «المزيد مقابل المزيد» أثبتت أن الحوافز لم تكن كافية لإيجاد التزام بالإصلاح في غياب إرادة سياسية حقيقية .

لن تكون سياسة الجوار الأوروبية الجديدة مُجدية إلا إذا كانت حقاً حريصة على حقوق الإنسان. لقد فضّل الاتحاد الأوروبي في الماضي الاستقرار القصير الأجل للدول الاستبدادية على حساب حقوق الشعوب وتطلعاتها المشروعة، ما قوَّض صدقية الاتحاد الأوروبي<sup>(64)</sup> ودوله، لذا العودة إلى الأسلوب السابق، أي التواطؤ الأوروبي الصامت مع أنظمة الحكم الاستبدادية، في مقابل تعاون هذه الأنظمة في ضبط سكان هذه البلدان والنزعة الدينية المثيرة لقلقه، سوف يُلطِّخ مفهوم الديمقراطية في دول جنوب المتوسط، وسيُعزِّض التقدم الديمقراطي للخطر في السنوات المقبلة. ويبقى التحدي مجسداً في مواءمة المبادئ المعلنة للاتحاد الأوروبي مع مصالحه القصيرة الأجل وأفعاله، وعليه دعم خيارات الشعوب التي تفضل حقوق الإنسان والديمقراطية.

(61) المصدر نفسه، ص 9.

(62) وذلك من خلال «آلية الجوار الأوروبي» 2014-2020 التي رُصدت لها ميزانية تقدّر بـ 18.2 مليار يورو- وقد حلّت محل «آلية الشراكة والجوار الأوروبي» 2007-2013 (ENPI)، هذه الأخيرة التي خلفت بدورها برنامج ميذا وغيرها من البرامج المختلفة (MEDA & TACIS)، كجزء من اصلاح اتفاقيات المساعدات التي كانت تمنحها المفوضية الأوروبية.

(63) Timo Behrm, «After the Revolution: The EU and the Arab Transition,» Policy Paper, no. 54, Helsinki, Institute of International Affairs (FIIA), Notre Europe (April 2012), p. 18.

(64) Stefan Lehne, «Time to Reset the European Neighborhood Policy,» Carnegie Europe, Brussels, Belgium, 2014, p. 10.

## خاتمة

يسعى الاتحاد الأوروبي عبر سياسة الجوار إلى ضبط الآثار السلبية للجوار في أمنه نتيجة التوسع الذي شهده، ومن ثم ضرورة توزيع المسؤوليات على طرفي خطوط الفصل (الاتحاد الأوروبي والدول المجاورة)، من طريق مأسسة الحدود، وذلك من خلال إعادة صياغتها وإدارتها بكيفية تُقحم الآخرين وتُشركهم وفقاً لمعايير تمييزية خاصة، وجعل «الجوار القريب» إليه مسيراً للتهديدات التي تواجه المنطقة. وحصيلة ذلك أن أصبحت دول المغرب العربي بصفة خاصة تؤدي دور حارس حدود الاتحاد الأوروبي. لكن الاشتراك في هذا العبء لن يتحقق من دون تحقيق «الملكية المشتركة»، والتدخل الحقيقي للشركاء المتوسطيين في تحديد أجندة الأمن القانوني والقضائي المشترك الخاص بالمتوسط.

إنّ المقاربة الأوروبية التي تتناول ملف الهجرة من الزاوية الأمنية تتعارض مع مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان الأساسية؛ وإقصاء الحرية المتعلقة بتنقل الأشخاص في علاقاته مع الضفة الجنوبية، فإن الحريات الأخرى (حرية تنقل السلع، حرية تنقل الخدمات، حرية تنقل رؤوس الأموال) تبقى مبتورة. ومع حرمان الشعوب من الحركية التي هي بحاجة إليها، يبقى الاندماج الإقليمي مجرد سراب. وهو ما يطرح التساؤل: كيف يمكن إقامة منطقة للتبادل الحر بفتح الحدود أمام السلع والخدمات والأفكار وإغلاقها أمام حركة تنقل الأشخاص؟

ما يسعنا قوله هو أنّ سياسة الجوار الأوروبية يمكن وصفها بـ«إمبريالية ناعمة»، أو «رسالة تمدينية»، وتظهر كجزء من رغبة الغرب في تصدير نموذجة المؤسسي والثقافي، الديمقراطية، حقوق الإنسان، قواعد القانون والسوق، بمعنى آخر «أوربة» البلدان الجارة من خلال جعلها تمتثل لمعايير الاتحاد الأوروبي وقواعده وقيمه، وهذا يعني تصدير التجربة الأوروبية، من طريق أدوات القوة الناعمة (كالحوافز المالية مثلاً «آلية الجوار الأوروبية»). فسياسة الجوار في جوهرها إذاً عبارة عن «خطاب أمني».

وتبقى المزايا التي تتميز بها السياسة الأوروبية المجدّدة للجوار محدودة ومرهونة بوجود عراقيل مهمة تقف في طريق إيجاد صيغة فعّالة للشراكة والتعاون تساعد على تحقيق الأمن والاستقرار والتنمية، لذا يقع على عاتق الاتحاد الأوروبي أن يأخذ دوراً أكثر نشاطاً وفاعلية في البحث عن حلول دائمة للنزاعات التي تُكبّل الجوار المباشر، وتسمّم الجو الإقليمي، وتُشكّل مستنبتاً لعدم استقرار مزمن، ويتعلق الأمر بالصراع الفلسطيني - الإسرائيلي، وقضية الصحراء الغربية، ونزاعات أخرى مقنّعة يمكن أن تعرقل سياسة الجوار، لا بل قد تؤدي إلى إخفاقها. وذلك بالاعتماد على دبلوماسية أوروبية نشطة قادرة على المساهمة في إفراغ منطقة الجوار من بؤر التوتر والنزاع، ووضع حدّ للاستقرار فيها □