

فشلت؟ قابلة للإصلاح؟ ما هو المطلوب؟ - أي مستقبل لسياسة الجوار الأوروبية في البحر الأبيض المتوسط؟

مايكل أ. كولر

زميل مشارك أول في المعهد الأوروبي للبحر الأبيض المتوسط، أستاذ في أوروبا والبحر الأبيض المتوسط، كلية أوروبا، بروج

يشمل مفهوم سياسة الجوار الأوروبية جيران الاتحاد الأوروبي في الجنوب - الشرقي - في جنوب القوقاز - وفي الجنوب، أي شركاء الاتحاد الأوروبي في منطقة البحر الأبيض المتوسط.

في 1 مايو (أيار) 2004، أكملت عشر دول أعضاء جديدة انضمامها إلى الاتحاد الأوروبي، مما أدى إلى توسيع الاتحاد من 15 إلى 25 عضواً، مع وجود دولتين أخريين - رومانيا وبلغاريا - كانت لا تزالان تنتظران على الهامش قبولهما في الاتحاد وتم ذلك بعد ثلاث سنوات فقط، في عام 2007. وقبل عامين من ذلك تقريباً، قام أول ممثل أعلى للاتحاد الأوروبي للسياسة الخارجية والأمنية خافيير سولانا وزميله في المفوضية، مفوض العلاقات الخارجية كريستيان باتن، في رسالتهم المشتركة «أوروبا الموسعة» بتاريخ 7 أغسطس 2002، برسم الخطوط العريضة لإطار سياسي جديد للعلاقات المستقبلية للاتحاد الموسع مع جيرانه المباشرين (توشي 2004). وقد تم تنقيح هذه السياسة بشكل أكبر في عامي 2003 و2004 على أساس الاقتراح المقدم في رسالتين من بلاغات المفوضية، لتصبح معروفة باسم «سياسة الجوار الأوروبية» (المفوضية 2003 و2004).

بينما ركزت في البداية على إقامة شراكة مع الدول الأوروبية خارج الاتحاد الأوروبي الموسع الواقعة شرق بولندا وجمهورية البلطيق، والتي ستشترك في الحدود مع الاتحاد بعد توسيعه عام 2004، سرعان ما تم توسيع مفهوم سياسة الجوار الأوروبية ليشمل أيضاً جيران الاتحاد الأوروبي في كل من الجنوب - الشرق - في جنوب القوقاز - في أعقاب الثورة الوردية عام 2003 في جورجيا وفي الجنوب، أي شركاء الاتحاد الأوروبي في البحر الأبيض المتوسط. وكانت هذه البلدان مرتبطة بالفعل بالاتحاد الأوروبي من خلال سلسلة من اتفاقيات الشراكة التي أبرمت في السنوات الخمس إلى العشر السابقة، وخاصة من خلال عملية برشلونة التي أصبحت منذ 28/27 نوفمبر (تشرين الثاني) 1995 إطاراً للشراكة الأورو-متوسطية.

إدراج بلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط في سياسة الجوار الأوروبية الناشئة لم يعكس مصالح الدول الأعضاء في جنوب الاتحاد الأوروبي فحسب، بل استجاب أيضاً لمبادرة رئيس المفوضية رومانو برودي لإنشاء «حلقة من أصدقاء [الاتحاد الأوروبي]»، وليس أقلها من الجنوب، والتي من شأنها أن تتقاسم كل شيء مع الاتحاد باستثناء مؤسساته (برودي 2002).

منذ البداية، قوبل النهج الجديد بأسئلة كبيرة في منطقة البحر الأبيض المتوسط، مثل: ما هي العلاقة بين السياسة الجديدة وبنيتها الإدارية من ناحية وهيكل عملية برشلونة – القائم على الشراكة – مع تركيزها الإقليمي القوي الذي شكله الاتحاد الأوروبي (15 عضواً) وجيرانه المتوسطيون (13) قبل تسع سنوات فقط؟ هل سيكون مناسباً، وهل كان هناك ما يكفي من القواسم المشتركة للتعامل مع الجوار الجنوبي والشرقي معاً تحت مظلة سياسة جوار أوروبية مشتركة واحدة؟ إذا كان لسياسة التوسعة أن تمهد الطريق للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، فما هو الهدف النهائي للتعاون في إطار سياسة الجوار الأوروبية؟ هل كان النهج السياسي الجديد شديد التركيز على أوروبا ومستلهاً أسلوب الاتحاد الأوروبي الذي أثبت نجاحه في الشراكة قبل الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، لدرجة أنه أصبح من غير الممكن تكييفه مع الحقائق ووجهات النظر المعقدة والمتباينة للبلدان المعنية؟ هل كان النطاق الجغرافي لسياسة الجوار الأوروبية الناشئة ملائماً وليس بسيطاً، وكان - بالنسبة للاتحاد الأوروبي - يعتمد بشكل ملائم على التقاليد بدلاً من الحقائق الجيوسياسية (تقييم 2017، لانون 2012)؟

لا يمكن إنكار أن إطلاق سياسة الجوار الأوروبية لم يكن في حد ذاته راجعاً إلى التوسع الهائل للاتحاد نحو الشرق فحسب، بل ومع انضمام مالطا وقبرص إلى الاتحاد الأوروبي، وبدء تركيا مفاوضات الانضمام في العام 2005، إلى درجة أقل أيضاً نحو الجنوب. وكان كذلك أيضاً رد فعل على عاملين جديدين غيراً قواعد اللعبة وميِّزا إلى حد كبير البيئة الأورو-متوسطية لعام 2004 عن البيئة التي انعقد فيها مؤتمر وزراء خارجية برشلونة عام 1995: (1) الجمود في عملية السلام في الشرق الأوسط منذ عودة الليكود للقوة في إسرائيل، وخاصة الانتفاضة الفلسطينية الثانية (2000-2005)، و(2) أحداث هجمات 11 سبتمبر (أيلول) الإرهابية في نيويورك وواشنطن، بما في ذلك حرب العراق، والتي أدخلت تركيزاً جديداً على جوانب الأمن في التعاون مع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مما ساهم في زيادة تجزئة المنطقة.

من الواضح، وخاصة فيما يتعلق بالبعد الجنوبي لسياسة الجوار الأوروبية، أن تراث سياسة توسيع الاتحاد الأوروبي أثبت أنه يمثل تحدياً منذ البداية. ولا يتعلق هذا فقط بمنهجية المقارنة المرجعية، والتي بموجبها تم تقييم الاتحاد الأوروبي على أساس سنوي بموجب التقدم في التنمية والإصلاح في البلدان الشريكة – كما لو كان من المفترض أن تتقدم على مسار التكامل في الاتحاد الأوروبي المتفق عليه بشكل متبادل – ولكن أيضاً إلى الثنائية الصارمة التي اتسمت بها سياسة الجوار الأوروبية الأولية والتي تخلت إلى حد كبير عن أي طموح كبير للتعاون الإقليمي أو دون الإقليمي ووضعت في مؤخرة الاهتمامات البعد الإقليمي المعقد المعترف به لبنية القرار المشترك لعملية برشلونة.

سعت الإصلاحات المتعاقبة لسياسة الجوار الأوروبية إلى معالجة العيوب التأسيسية وتعديل أولويات سياسة الجوار الأوروبية وأدواتها السياسية من أجل تجهيزها بشكل واقعي وبالتالي التعامل بشكل أفضل مع التحديات في المنطقة ومع مصالح الشركاء - في 2007/2008 الإلغاء التدريجي لبعض تدابير عناصر الانضمام المسبقة وإطلاق إطار جديد للتعاون الإقليمي مع الاتحاد من أجل المتوسط، وفي عام 2011 الاستجابة للربيع العربي، وفي عام 2015 الأخذ في الاعتبار الحاجة إلى توفير الاستقرار نظراً للآزمات في كل من الشرق والجنوب، والتشرد المتزايد والتفكك والتمييز بين الحقائق والمصالح والاحتياجات في كلتا المنطقتين الفرعيتين وظهور تدفقات هجرة ضخمة إلى أوروبا من منطقة البحر الأبيض المتوسط وعبرها. على وجه الخصوص، يعتبر إصلاح

إدراج بلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط في سياسة الجوار الأوروبية الناشئة لم يعكس مصالح الدول الأعضاء في جنوب الاتحاد الأوروبي فحسب، بل استجاب أيضاً لمبادرة رئيس المفوضية رومانو برودي لإنشاء "حلقة من أصدقاء [الاتحاد الأوروبي]"

إطلاق سياسة الجوار الأوروبية لم يكن ناجماً فقط عن التوسع الهائل للاتحاد في عام 2004 نحو الشرق وإلى درجة أقل إلى الجنوب أيضاً. لقد كان أيضاً رد فعل على عاملين جديدين غيراً قواعد اللعبة: الجمود في عملية السلام في الشرق الأوسط وأحداث هجمات 11 سبتمبر (أيلول) الإرهابية.

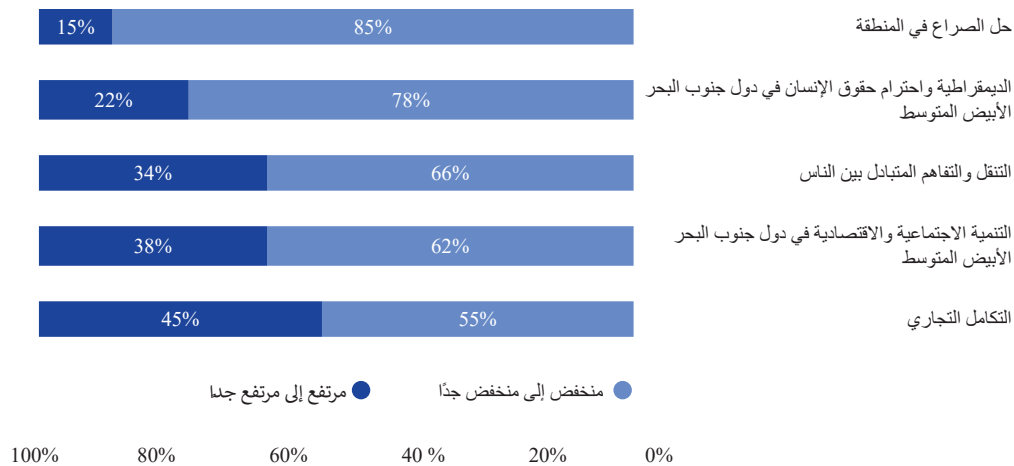
عام 2015 جديرًا بالملاحظة في هذا السياق، ليس فقط بسبب نطاقه وطموحه، بل أكثر من ذلك لأنه استند، للمرة الأولى على الإطلاق، إلى مشاوررة عامة استمرت أربعة أشهر مع أصحاب المصلحة في سياسة الجوار الأوروبية، بما في ذلك البلدان الشريكة والمنظمات الإقليمية (المفوضية الأوروبية، 2015).

على خلفية هذا السجل الطويل لإصلاح سياسة الجوار الأوروبية وتعديلها، فإن التقييم العام الذي قدمته مجموعة متنوعة وغير متجانسة من 445 خبيرًا تمت استشارتهم في مسح يورومسكو- المعهد الأوروبي للبحر الأبيض المتوسط للبعد الجنوبي لسياسة الجوار الأوروبية الذي يأتي من الغالبية العظمى من البلدان التي تشكل جزءًا من السياسة - بغض النظر عما إذا كانوا يشتركون في ساحل البحر الأبيض المتوسط أم لا - يقدم صورة واقعية إلى حد ما لفعالية السياسة بعد 20 عامًا من العملية:

- تأثير السياسة يعتبر منخفضًا إلى منخفض جدًا بشكل عام:

في أي من المجالات الرئيسية الخمسة (حل النزاعات؛ تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان؛ التنقل والتفاهم المتبادل بين الناس؛ التنمية الاجتماعية والاقتصادية؛ التكامل التجاري) لم يلاحظ أغلبية الخبراء المشاركين في المسح وجود توازن إيجابي في إجراءات سياسة الجوار الأوروبية.

الرسم البياني 1: س 1: لقد تم تصميم سياسة الجوار الأوروبية قبل 20 عامًا. وأصبحت الإطار الهيكلي للعلاقات الأورو-متوسطية. منذ ذلك الحين، إلى أي مدى تعتقد أنها أثرت بشكل فعال على المجالات التالية؟



المصدر: تم إعداده بواسطة المعهد الأوروبي للبحر الأبيض المتوسط بناءً على نتائج المسح الأورو-متوسطي يوروميد الرابع عشر

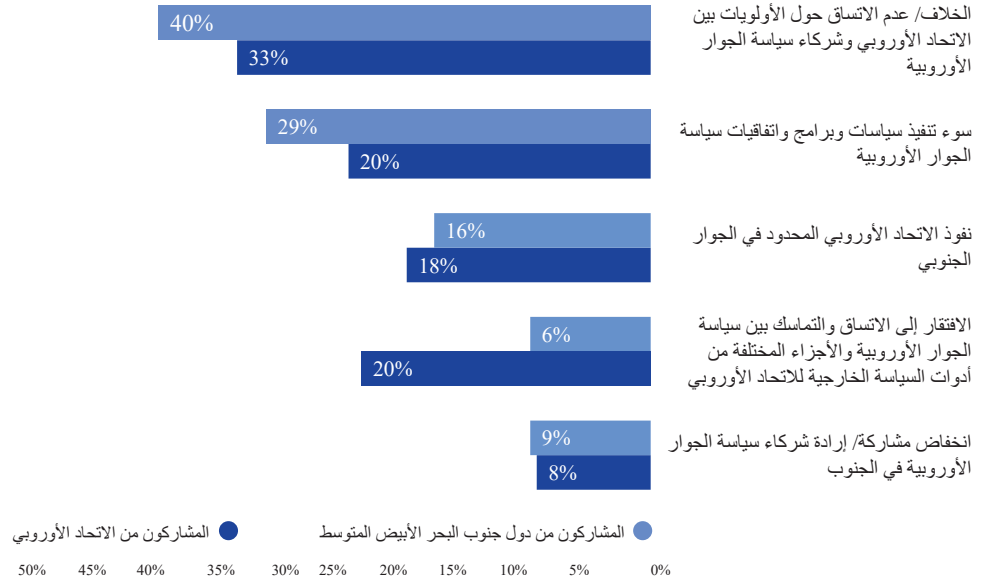
هناك سمتان ملفتتان للنظر في هذا الصدد: أولاً، في حين أن تقييمات المشاركين في المسح للفعالية المنخفضة المستوى لسياسة الجوار الأوروبية في حل النزاعات (85%) والتنقل والتفاهم المتبادل (66%) لا يمكن أن تكون مفاجئة، إلا أن درجات السياسة جاءت منخفضة أيضاً في المجالات التي بُذلت فيها بلا شك جهود كبيرة، مثل الديمقراطية وحقوق الإنسان (78%) - ليس فقط ولكن بشكل خاص بعد عام 2011 - وكل من التنمية الاجتماعية والاقتصادية (62%) أو التكامل التجاري (55%). ثانياً، لا يوجد اختلاف صارخ في وجهات نظر المشاركين في الاتحاد الأوروبي أو دول الجوار الجنوبي. ويميل المراقبون المقيمون في الاتحاد الأوروبي إلى أن يكونوا أكثر انتقاداً قليلاً لتأثير السياسات على حل النزاعات والديمقراطية/حقوق الإنسان، وأكثر إيجابية قليلاً فيما يتعلق بالتكامل التجاري من الخبراء من الجنوب، ولكن هذه فروق ضئيلة لا تغير الانطباع العام.

- يُنظر إلى الخلاف وعدم الاتساق بشأن الأولويات بين الاتحاد الأوروبي وشركاء سياسة الجوار الأوروبية على أنه المصدر الرئيسي لعدم فعالية سياسة الجوار الأوروبية:

ومرة أخرى، يبدو أن المشاركين من الجنوب (40%) والشمال (33%) يتفقون إلى حد كبير على هذه النتيجة. السبب الثاني الأكثر شيوعاً للنقص الملحوظ في فعالية سياسة الجوار الأوروبية هو تصور سوء تنفيذ سياسات وبرامج واتفاقيات سياسة الجوار الأوروبية (29% من المشاركين في الجنوب و20% في الشمال).

الرسم البياني 2: س- 1b بشكل عام أو فيما يتعلق بالمجالات المحددة المذكورة أعلاه لماذا تعتقد

أن تأثير سياسة الجوار الأوروبية كان محدوداً؟ تم اعداد الفئات من أسئلة مفتوحة



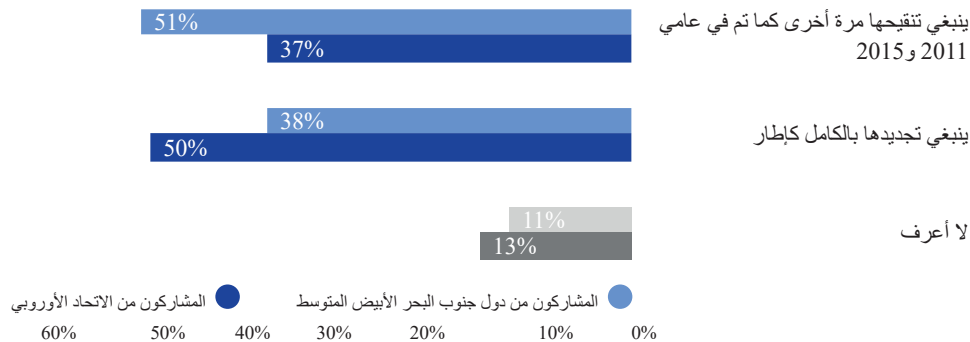
المصدر: تم إعداده بواسطة المعهد الأوروبي للبحر الأبيض المتوسط بناءً على نتائج المسح الأورو- متوسطي يوروميد الرابع عشر

إذا كنا لا نريد تفسير هذه الملاحظة حصرياً بافتراض الافتقار إلى القدرة المهنية من جانب الشركاء المنفذين، فمن المحتمل أن يُفهم سوء التنفيذ على أنه عمل السبب الأول والأبرز الذي تم تحديده: إذا لم يتفق شركاء سياسة الجوار الأوروبية بشكل كامل على الأولويات ولا يضمن اتساقها، فليس من المدهش أن يترك تنفيذ السياسات والبرامج والاتفاقات شيئاً مرغوباً فيه. وفي الواقع، فإن التعليقات الصريحة التي أوردها المشاركون نادراً ما تشير إلى أوجه القصور التقنية في تنفيذ البرنامج. علاوة على ذلك، لا يكاد يوجد أي اختلاف بين تعليقات الدول التي طبق فيها الاتحاد الأوروبي برامج دعم الميزانية المشروطة بالتقدم في الإصلاح (مثل تونس والمغرب والأردن ومصر) وتلك التي لم يطبقها فيها. وبدلاً من ذلك، يشير المشاركون مراراً وتكراراً إلى مشاكل مثل الاختلافات في أولويات السياسة والمصالح، أو النهج الذي يركز على أوروبا ويعتمد بشكل ضيق على المصالح في سياسة الجوار الأوروبية، أو حتى تصور الموقف الاستعماري الجديد، وعدم اتساق السياسات، والافتقار إلى التماسك بين سياسات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (لاحظه خبراء الاتحاد الأوروبي أكثر من خبراء الجنوب: 20.5% إلى 6.3%) (انظر الرسم البياني 2)، فضلاً عن عدم كفاية الالتزام والافتقار إلى الإرادة السياسية من جانب الاتحاد الأوروبي: باختصار، الانتقال إلى المصلحة المشتركة المقترن بنهج الاتحاد الأوروبي المفرط في فرضه وسوء تواصله، ودرجة من النفاق من جانب كافة الأطراف عند الإشارة إلى الأولويات المشتركة والقيم المشتركة.

- وبالتالي، يطالب الخبراء بصفقة جديدة:

كان الحكم ساحقاً: ذلك أن 88% من الخبراء الذين تمت استشارتهم يريدون رؤية تغيير جذري في النهج، مع توصية أعداد مماثلة منهم إما بمراجعة أخرى لسياسة الجوار الأوروبية، أو بشكل أكثر جذرية، تجديد كامل لسياسة الجوار الأوروبية (44% لكل منهم). في حين أن أغلبية الخبراء المقيمين في الاتحاد الأوروبي يرغبون في رؤية تجديد كامل (50%)، فإن محلي الجوار الجنوبي يفضلون بشكل أساسي رؤية مراجعة جديدة للسياس (51%).

الرسم البياني 3: س 2 - منذ إنشائها في عام 2004، تمت مراجعة سياسة الجوار الأوروبية عدة مرات، مراجعة عام 2011، ومراجعة عام 2015، والأجندة الجديدة للبحر الأبيض المتوسط لعام 2021. ينبغي لسياسة الجوار الأوروبية أن تقوم بما يلي:



المصدر: تم إعداده بواسطة المعهد الأوروبي للبحر الأبيض المتوسط بناءً على نتائج المسح الأورو-متوسطي يوروميد الرابع عشر

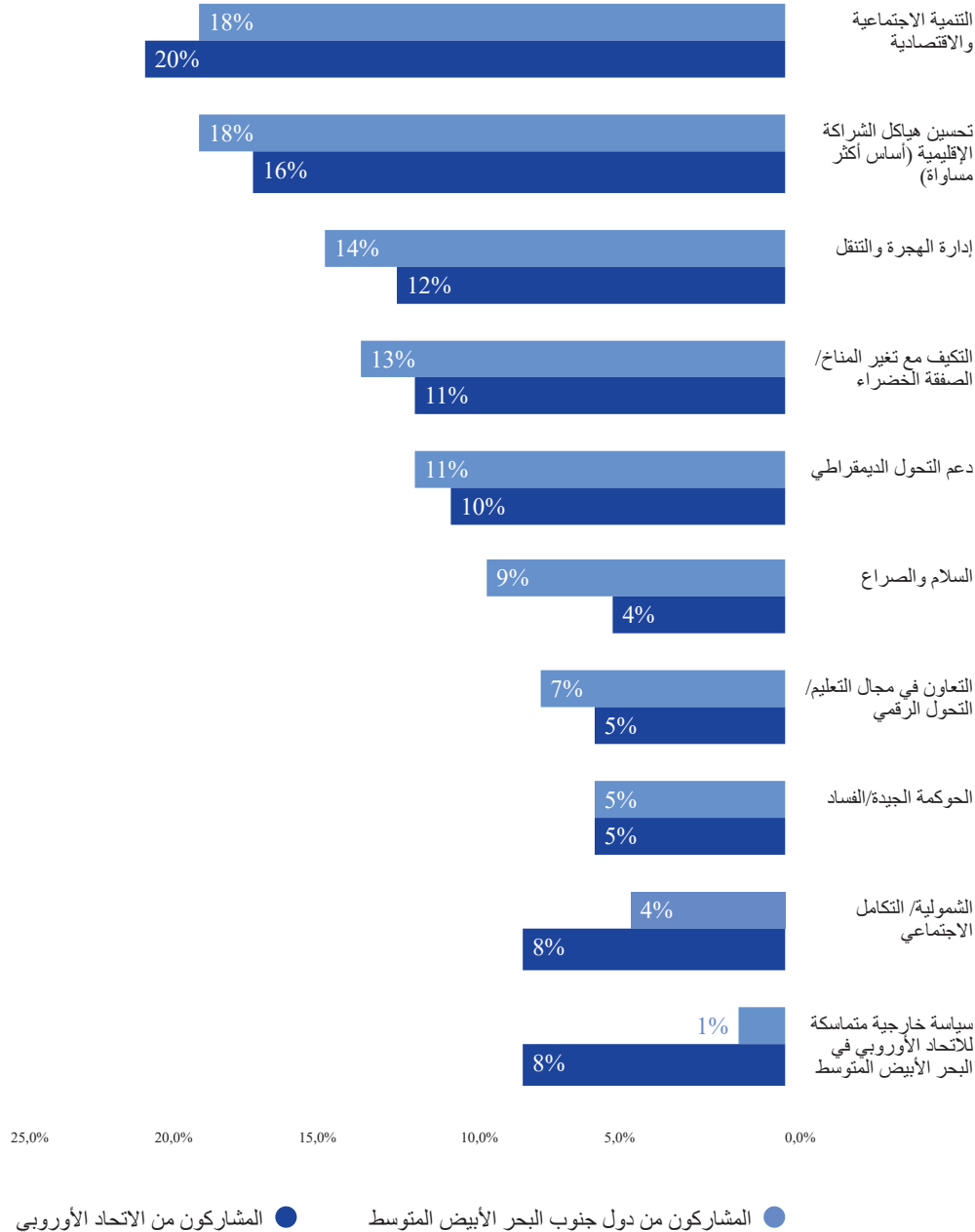
الحجج المقدمة لصالح إجراء إصلاح جذري للسياسة هي دائماً إشارات إلى حقائق جيوسياسية جديدة، والانقسام الواضح بين الشرق والجنوب منذ العدوان الروسي على أوكرانيا والذي من شأنه أن يجعل سياسة جوار أوروبية مشتركة تبدو خارجة عن المرحلة، والحاجة إلى إعطاء أولوية أعلى للجنوب، وتطوير أرضية مشتركة وتحديد المصالح المشتركة، بما في ذلك حل النزاعات والتحديات الجديدة مثل التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره.

- السياسات الأمنية الناعمة يجب أن تكون في قلب النهج الجديد:

في حين يُنظر إلى الأزمات والصراعات والحقائق الجيوسياسية الجديدة على أنها مجالات فشلت فيها سياسة الجوار الأوروبية الحالية بشكل خاص عن التوقعات، فإن المحللين المشاركين في المسح بأغلبيتهم العظمى (حوالي 70%)، مع القليل من التمييز بين الخبراء من الجنوب أو الشمال، حددوا خمس ركائز ينبغي أن تُبنى عليها الشراكة الجديدة المأمولة: 1) التنمية الاجتماعية والاقتصادية (19.4%)، 2) تحسين هياكل الشراكة الإقليمية (17.4%)، 3) إدارة الهجرة والتنقل (12.9%)، 4) التكيف مع تغير المناخ (11.8%)، و 5) دعم التحول الديمقراطي (10.7%).

ومن المثير للاهتمام أن السلام والاستقرار بنسبة 6.5%، والحوكمة ومكافحة الفساد بنسبة 5.6%، حصلتا على درجة منخفضة إلى حد ما في قائمة الأولويات. وقد يتساءل المرء عما إذا كان هذا يعتمد على تقييم منخفض للاحتياجات أو أنه يعبر بالأحرى عن انعدام الثقة في احتمال حدوث تحسينات جديّة وفي قدرة حتى سياسة الجوار الأوروبية بعد تجديدها على المساعدة في هذه المجالات. ومهما كان الأمر، يتوقع المراقبون الجنوبيون المزيد من المشاركة في السلام والنزاعات من هذه السياسة مقارنة بالشمال (8.7% مقابل 4.1%). ولكن، يبدو أن المحللين الشماليين أكثر اهتماماً بالشمول الاجتماعي (7.6% إلى 4.3%) وتعزيز تماسك السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي مقارنة بزملائهم الجنوبيين (8.1% إلى 0.5%).

الرسم البياني 4: س2a - ماذا ينبغي أن يكون النموذج الجديد أو محور التركيز الرئيسي لسياسة الجوار الأوروبية المنقحة أو المجددة؟ تم إعداد الفئات من أسئلة مفتوحة



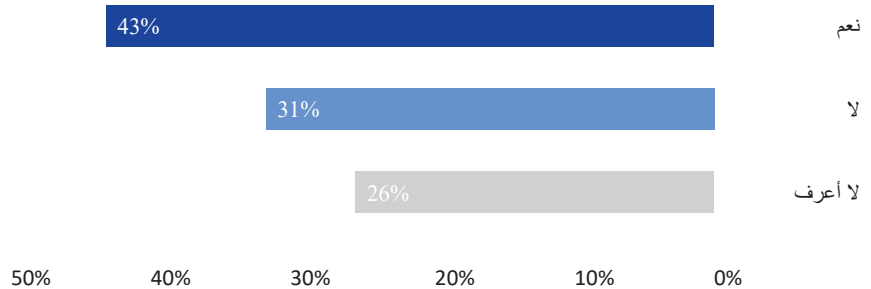
المصدر: تم إعداده بواسطة المعهد الأوروبي للبحر الأبيض المتوسط بناءً على نتائج المسح الأورو-متوسطي يوروميد الرابع عشر

- وضع إطار سياسي جديد للشراكة مع الجنوب، مع الاستلها من عناصر شراكة الاتحاد الأوروبي مع الشرق:

من الواضح أن المشاركين في المسح – بشكل لافت للنظر في الاتحاد الأوروبي أكثر من دول الجوار الجنوبي (51% مقابل 47%) – يؤيدون تقسيم جغرافية سياسة الجوار الأوروبية التقليدية التي توحد الشرق والجنوب تحت مظلة مشتركة واحدة (49% يؤيدون التقسيم، و35% يعارضونه، و16% لم يقرروا بعد). وهم يشيرون مرارا وتكرارا إلى التباين المتنامي بين المنطقتين الفرعيتين والطبيعة المتغيرة لقواعد اللعبة في الشرق، حيث أن نهج سياسة الجوار الأوروبية قد حجب على نحو متزايد منظور ملموس للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، وخاصة بالنسبة لأوكرانيا ومولدوفا، وبطريقة أكثر تكيفاً بالنسبة لجورجيا.

غير أن الانقسام المقترح ليس جذرياً: إذ ترى أغلبية نسبية من الخبراء من الشمال والجنوب على حد سواء أن سياسة الجوار الجنوبي يجب أن تستلهم بعض الشيء من الشراكة الشرقية: 43% يؤيدون، و31% يعارضون. 26% لم يقرروا بعد. ويبدو أن الأصوات المؤيدة تستند إلى وجهة نظر مفادها أنه في مجموعة متنوعة من المجالات، بدءاً من التكامل الاقتصادي والتجاري/اتفاقيات التجارة الحرة العميقة والشاملة، إلى إصلاح الحوكمة، والتنقل، ومنح إيراسموس الدراسية، أثبتت سياسة الجوار الأوروبية أنها أكثر فعالية في الشرق منها في الجنوب، وذلك لأسباب ليس أقلها إلى مستوى أعلى- متصور- من الالتزام السياسي من جانب الاتحاد الأوروبي، والإرادة في إقامة شراكة بين متساوين وتوفير المزيد من الموارد الوفيرة.

الرسم البياني 5: س 3: هل تعتقد أن سياسة الجوار الجنوبي يجب أن تستلهم بعض الشيء من الجوار الشرقي؟



المصدر: تم إعداده بواسطة المعهد الأوروبي للبحر الأبيض المتوسط بناءً على نتائج المسح الأوروبي- متوسطي يوروميد الرابع عشر

باختصار، يرى الخبراء في الشمال والجنوب أن سياسة الجوار الأوروبية، كما نعرفها، كانت قليلة الفعالية في الجنوب على مدى السنوات العشرين الماضية، لأنها استندت إلى افتراضات خاطئة وفسرت بشكل خاطئ. ويوصون باستبدالها بنهج جديد ومحدد لسياسة الاتحاد الأوروبي تجاه الجنوب والذي يجب أن يتعامل مع التحديات الاجتماعية والاقتصادية والمناخية والديمقراطية، مستمداً القوة من كفاءات الاتحاد الأوروبي وتجربته في الجوار الشرقي ولكن مع تميزه عنها. وتستند إلى شراكة حقيقية، وتقييمات واقعية، وفهم للتعقيدات التي يواجهها الجنوب، ومستوى أعلى بكثير من المشاركة وتخصيص متناسب للطاقة السياسية والموارد المالية.

يوصي المشاركون باستبدال سياسة الجوار الأوروبية بنهج جديد ومحدد لسياسة الاتحاد الأوروبي تجاه الجنوب والذي يجب أن يتعامل مع التحديات الاجتماعية والاقتصادية والمناخية والديمقراطية، مستمداً القوة من كفاءات الاتحاد الأوروبي وتجربته في الجوار الشرقي.

كيف يتم تقييم هذا؟

الرسالة الواردة في تصويبات وتعليقات مجتمع كبير ومتنوع من المشاركين المتخصصين من أكثر من 20 دولة - 445 شخصاً - هي رسالة لا لبس فيها، حيث تتقارب الانطباعات في كثير من النواحي حتى لو كشفت التعليقات المكتوبة عن تنوع كبير في وجهات النظر التي غالباً ما تتأثر بوجهات نظر وطنية ومواقف عامة في الغالب. وهذا أمر مهم، حيث يمكن الافتراض أن فهم ماهية سياسة الجوار الأوروبية ومن هي الجهات الفاعلة فيها يمكن أن يختلف كثيراً من مشارك إلى آخر - على سبيل المثال ما إذا كان مصطلح سياسة الجوار الأوروبية سيشير فقط إلى عمل مؤسسات الاتحاد الأوروبي في منطقة الجوار أو أيضاً إلى عمل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، أو إذا كانت المشاركة الإنسانية للاتحاد الأوروبي في غزة وسوريا أو مبادرات الهجرة أو السياسة التجارية في البحر الأبيض المتوسط تشكل جزءاً من سياسة الجوار الأوروبية أو سيتم اعتبارها سياسات متميزة للاتحاد الأوروبي والتي يتم تطبيقها فقط في نفس المنطقة الجغرافية. وعلى الرغم من ذلك، فإن مستوى التقارب في وجهات النظر وتوصيات الخبراء الذين تم استشارتهم مرتفع بشكل لافت للنظر.

لكن، لن يكون من الواضح بناء نهج سياسي جديد من شأنه أن يعد بفعالية أعلى ونتائج ملموسة أكثر على أساس هذه النتائج فقط. ولا بد من التفكير في عدد من المفارقات والأسئلة المفتوحة التي تنجم عن تحليل نتائج المسح، مثل ما يلي:

أي منطقة وأي شكل من أشكال الشراكة الإقليمية؟

بينما يوصي الخبراء بنهج جديد تجاه المنطقة، إلا أنهم في تعليقاتهم المكتوبة لا يشيرون تقريباً إلى الحاجة إلى التعاون الإقليمي، أو الشراكة، أو الصيغة التي يمكن أن يحدث فيها على أفضل وجه. لم يتم ذكر الاتحاد من أجل المتوسط أو مؤسسة أنا ليند، أو تناولهما، أو تقييمهما بأي طريقة جديرة بالملاحظة، أو على الأقل انتقادهما، أو التوصية بإصلاحهما أو ربما استبدالهما بهيئات جديدة تخلفهما. ولا يبدو أن عملهما وولاياتهما وإمكاناتهما تعتبر ذات أهمية كبيرة في سياق المسح. وينبغي لنا أن نتساءل: كيف يمكن تمكينهما من تقديم المزيد من الحوافز والملكية المشتركة للبعد الإقليمي للشراكة؟ أم أنهما بحاجة إلى استبدال؟

بينما يوصي الخبراء بنهج جديد تجاه المنطقة، إلا أنهم لا يشيرون تقريباً إلى الحاجة إلى التعاون الإقليمي، أو الشراكة، أو الصيغة التي يمكن أن يحدث فيها على أفضل وجه.

وعلى نحو مماثل، لم يتم تحديد جغرافية النهج السياسي الجديد المرغوب فيه بأي قدر واسع من التفصيل. ومع ذلك، فإن هذا العنصر يستحق المزيد من التفكير: إذا تغيرت

الحقائق الجيوسياسية في منطقة البحر الأبيض المتوسط، كما يعتقد معظم المشاركين، فهل ينبغي ألا يشكل أي نهج جديد للاتحاد الأوروبي في المنطقة شراكة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بما في ذلك دول الخليج والعراق، بدلاً من مجرد الاستمرار في شراكة الجغرافيا الحالية بين الاتحاد الأوروبي والجوار الجنوبي؟ هل لا تزال جغرافية سياسة الجوار الأوروبية هي الجغرافيا المناسبة لضمان فعالية السياسة والشراكة المتساوية؟

كيف يمكن فهم الجنوب بشكل أفضل وتفسير شراكة أكثر مصداقية بين متساوين؟

المشاركون لا يفكرون بالاتجاه المستمر لتجزئة حقائق ومصالح البلاد في الجنوب نفسه، مما يجعل الأمر أكثر تعقيداً من أي وقت مضى للتوصل إلى إطار سياسي مشترك للمنطقة

يرى الخبراء - وليس فقط من الجنوب - أن سياسة الجوار الأوروبية الحالية لا تزال شديدة التركيز على أوروبا وغير متوازنة، وعلى الرغم من إصلاحات عام 2015، التي سعت إلى التخلص التدريجي من الكثير من منهجية أسلوب ما قبل الانضمام السابقة من خلال تقديم نهج أكثر تمايزاً وبراماتية وواقعية قائم على المصلحة المتبادلة/المساءلة المتبادلة. ولكن، لا يقدم الخبراء سوى القليل من المعرفة حول ما قد يتطلبه الأمر بالنسبة للاتحاد الأوروبي للاستماع إلى الجنوب وفهمه بشكل أفضل وتكييف السياسة بشكل أفضل مع احتياجاته. ما هي الآليات والممارسات اللازمة للتغلب على هذه المشكلة؟

كما أنهم لا يفكرون بالاتجاه المستمر لتجزئة حقائق ومصالح البلاد في الجنوب نفسه، مما يجعل الأمر أكثر تعقيداً من أي وقت مضى للتوصل إلى إطار سياسي مشترك للمنطقة، بأي طريقة يتم تحديدها جغرافياً. هل وصل هذا التشرذم إلى نقطة لا معنى فيها للاستمرار في افتراض وجود «جوار جنوبي» مشترك بدلاً من مجرد جغرافيا البلدان الفردية ذات حقائق ومصالح واحتياجات متميزة للغاية؟ ويعبارة أخرى، ما الذي يبرر النهج الإقليمي اليوم، وإذا تم الحفاظ عليه، فكيف يمكن هيكلته وجعله أساساً لشراكة ذات مصداقية بين متساوين؟

في هذا السياق، ينبغي أيضاً تقديم المزيد من التوضيح لاهتمامات دول الجوار الجنوبي بسياسة الجوار الأوروبية. إذا أكدوا اهتمامهم، كما فعلوا في عملية المشاورة العامة لسياسة الجوار الأوروبية لعام 2015، فما هي اقتراحاتهم لجعل الشراكة في نفس الوقت أكثر وظيفية، وذات ملكية مشتركة، وأفضل توازناً؟

هذه ليست مجرد مسألة توازن وشراكة عادلة. إذا كانت هناك حاجة، كما أشار العديد من المشاركين، إلى مستويات أعلى وتركيز أوضح للالتزام السياسي والمالي من قبل الاتحاد الأوروبي لجعل السياسة أكثر فعالية، فلا بد من الإجابة على السؤال عما يجلبه الشركاء الجنوبيون أنفسهم إلى العملية لجعلها أكثر جاذبية وأهمية. وبالتالي تبرير هذا المستوى الأعلى من مشاركة الاتحاد الأوروبي؟ إن ما نحتاج إليه ليس عملية معتلة إلى حد ما، بل شراكة تكون بمثابة قناة للطلول في الجوار المشترك. في الشراكة، كما هو الحال في رقصة التانغو، يتطلب الأمر أكثر من شريك واحد فقط لتحقيق ذلك...

من ينبغي أن يكون الشركاء وكيفية مراعاة مصالحهم؟

يشير المشاركون بشكل عام إلى «جنوب البحر الأبيض المتوسط» بطريقة عامة إلى حد ما. وهذا يترك السؤال مفتوحاً إلى أي مدى ينبغي على الاتحاد الأوروبي أن يركز سياسته على التعاون الحكومي الدولي - فقط أو على الأقل بشكل رئيسي - على أساس المصالح المتبادلة وبطريقة المعاملات، وما إذا كان ينبغي لسياسة الاتحاد الأوروبي أن تسعى أيضاً إلى الحوار والتفاعل مع المجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى غير الحكومية، أو إلى أي مدى ينبغي لها أن تسعى إلى ذلك، كما تمت تجربته ليس فقط ولكن على وجه الخصوص بين عامي 2011 و2019. لهذا السؤال أهمية خاصة إذا أخذنا في الاعتبار الحجم الهائل وسرعة التغيير في المجتمعات في المنطقة، لأسباب ليس أقلها الديناميكيات الديموغرافية والنسبة الكبيرة للشباب في مجتمعات جنوب البحر الأبيض المتوسط، ولكن أيضاً لتأثير وسائل الإعلام الحديثة وتكنولوجيا الاتصالات وظهور خيارات الذكاء الاصطناعي. ولن يفشل كلا الاتجاهين في ترك بصماتهما العميقة على أنظمة الحوكمة والرأي العام على حد سواء في المنطقة. كيف يجب تفسير نهج الشراكة الذي يأخذ في الاعتبار عوامل واقع التغيير المجتمعي في المنطقة؟

حجم وسرعة التغيير في المجتمعات في المنطقة (الديناميكيات الديموغرافية، وتأثير وسائل الإعلام الحديثة) لهما أهمية رئيسية عند التفكير فيما إذا كان ينبغي لسياسة الاتحاد الأوروبي أن تسعى أيضاً إلى الحوار والتفاعل مع المجتمع المدني وغيره من الجهات الفاعلة غير الحكومية أو إلى أي مدى.

كيف يمكن للسياسة الجديدة أن تصبح ذات صلة بمنطقة تعاني من الأزمات والصراعات؟

منطقة البحر الأبيض المتوسط والشرق الأوسط، أو العديد من بلدانها، تشوبها الأزمات والصراعات. ولا يتحدث الكثير عن وجهة النظر القائلة بأن هذا قد يتغير في أي وقت قريب، بل على العكس من ذلك. ولكن، كما تمت مناقشته أعلاه، أعطى المشاركون نقاطاً منخفضة بشكل خاص لسياسة الجوار الأوروبية فيما يتعلق بحل النزاعات (85%). وفي الاتحاد الأوروبي ذاته تجري المناقشة على قدم وساق حول كيفية جعل أوروبا أكثر مرونة وقدرة على الصمود في مواجهة الأزمات، وكيفية تعزيز التسليح والدفاع الأوروبي، وفي نهاية المطاف ما إذا كان من الواجب إنشاء جيش أوروبي أو بناء هوية أمنية أوروبية أقوى. ولا يزال غالبية المشاركين في المسح يوصون بموضوعات الأمن الناعم والتنمية البشرية باعتبارها أولويات نهج السياسة الجديد للمنطقة. ورغم أنهم قد يكونون على حق، إلا أن السؤال الذي يجب مناقشته هو ما إذا كان من الممكن حقاً تصور سياسة جوار أوروبية مجددة للجنوب، أو أي شكل آخر من أشكال الشراكة السياسية الجديدة، من دون وجود كفاءة أقوى بكثير في إدارة الأزمات والتي ربما تتضمن حتى عناصر أمنية صلبة ذات مصداقية.

التوصل إلى حلول موثوقة في هذا الصدد أمر بسيط للغاية، ولكن يمكن الافتراض أن الحرب بين إسرائيل وحماس في أعقاب هجوم 7 أكتوبر (تشرين الأول) 2023 ضد إسرائيل ستزيد من إبراز السؤال.

سياسة الجوار الأوروبية في الجنوب تحتاج إلى زخم جديد، وفعالية، وتوازن أفضل. إذا كانت فعالية سياسة الجوار الأوروبية في الوقت الحاضر أقل من التوقعات، فإن إسقاطها تماماً لصالح الثنائية البراغمية ليس خياراً يستحق التوصية. لا يكاد يوجد أي بديل جدير بالثقة لشكل ما من أشكال الشراكة الأوروبية-المتوسطية أو الشراكة الأوروبية-الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. لا يمكنك أن تتجاهل الجغرافيا، وليس من الحكمة أن تتجاهل التاريخ. قد يؤدي نهج سياسة المعاملات اليومية القصيرة الأجل إلى نجاحات جزئية،

ينبغي أن يُنظر إلى التقييم الناقد لسياسة الجوار الأوروبية على أنه دعوة لشراكة جديدة ذات فعالية أكثر وأن تكون شاملة وإدماجية ومتباينة، وأن تحقق قدر الإمكان مصلحة كل شريك.

لكنه سيفشل في بناء شراكات قوية، ومعالجة المشاكل الهيكلية طويلة الأجل، وتمكين الشركاء في جنوب وشمال بحرنا الأبيض المتوسط المشترك من استغلال إمكانات جوارهم المشترك سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً، إن مجرد المعاملات التجارية لا يمكن أن تحل محل الشراكة على المدى الطويل.

ولذلك، فإن التقييم الناقد لسياسة الجوار الأوروبية في الجنوب، الذي عبر عنه 445 مشاركاً من داخل وخارج منطقة البحر الأبيض المتوسط، يجب ألا يفهم على أنه مبرر للتخلي عن هذه السياسة. وينبغي أن يُنظر إليه على أنها دعوة إلى شراكة جديدة ذات فعالية أكثر وأن تكون شاملة وإدماجية ومتباينة، وأن تحقق قدر الإمكان مصلحة كل شريك. وما قد يبدو للوهلة الأولى وكأنه تربيعة الدائرة، ربما ينجح رغم ذلك إذا تم التعامل معه بأمانة، وحوار، وإرادة للتفاهم، والشعور بالالتزام.

المراجع:

كوستاتيان هـ. (محرر) (2017). تقييم وجهات نظر سياسة الجوار الأوروبية من الأدبيات. مركز دراسات السياسة الأوروبية (CEPS)، بروكسل، رومان ولينفلاند الدولية، لندن، متاح على: https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/ENP_LiteratureReviewWithCovers.pdf

المفوضية الأوروبية (2003). الجوار الأوروبي الأوسع: إطار جديد للعلاقات مع جيراننا الشرقيين والجنوبيين. المفوضية (2003) 104 نهائي.

المفوضية الأوروبية (2004). رسالة من المفوضية إلى المجلس الأوروبي، ورقة استراتيجية سياسة الجوار. المفوضية (2004) 373 نهائي.

المفوضية الأوروبية (2015). مراجعة سياسة الجوار الأوروبية (ENP)، متاح على:

https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/review-european-neighbourhood-policy-enp_en

لانون، إي. (محرر) (2012). تحديات سياسة الجوار الأوروبية / Les défis de la politique européenne de voisinage. كلية الدراسات الأوروبية، المجلد 14، PIE بيتر لانج، بروكسل.

برودي، ر. (2002)، أوروبا والبحر الأبيض المتوسط: وقت العمل، متاح على:

<https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=255969&cardId=255969>

توسي، ن. (2004). سياسة الجوار الأوروبية – الاستجابة لتحديات ما بعد التوسعة التي يواجهها الاتحاد الأوروبي؟ معهد أفاري الدولي، متاح على:

<https://www.iai.it/sites/default/files/iai0424.pdf>