



جامعة قسنطينة 3  
كلية العلوم السياسية  
قسم العلاقات الدولية



# إشكالية السياسة العليا في تجربة التكامل الأوروبي

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في العلوم السياسية  
تخصص: العلاقات الدولية

إشراف:

أ.د. حسين بوقارة

إعداد الطالب:

طارق رداق

لجنة المناقشة:

رئيساً	جامعة قسنطينة 3	أستاذ التعليم العالي	أ.د. بوروبي عبد اللطيف
مشرفاً ومقرراً	جامعة الجزائر 3	أستاذ التعليم العالي	أ.د. بوقارة حسين
عضواً مناقشاً	جامعة عنابة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. ناجي عبد النور
عضواً مناقشاً	جامعة قسنطينة 3	أستاذ محاضر - أ-	د. حمدوش رياض
عضواً مناقشاً	جامعة قسنطينة 3	أستاذة محاضرة - أ-	د. فريمش مليكتة
عضواً مناقشاً	جامعة أم البواقي	أستاذ محاضر - أ-	د. ساحلي مبروك

السنة الجامعية 2017/2018

*"L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble, elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait..."*

*Déclaration Schuman 09 Mai 1950*

لن تُبنى أوروبا دفعة واحدة، ولا ضمن بناء شامل، بل من خلال إنجازات ملموسة، تخلق قبل كل شيء تضامناً فعلياً..."

إعلان شومان 09 ماي 1950



## إهداء

إلى روح ...

- الأستاذة ردا ففبفلف...من علمفني كفف أفون فلفمفذا،  
وانفقلف إلى فوار ربها قبل أن فشهد انفهاء هذا العمل...
- الأففاذ ففبب فوفهان...الذي علمنا كفف ففبب أن فكون  
الأففاذ...وانفقل إلى فوار ربه قبل أن فرانا أسافذة...

ط. ردا ف

## شكر وعرّفان

بعد حمد الله وشكر نعمه وتوفيقه...

أتقدم بأخلص عبارات الشكر والعرّفان، إلى الأستاذ الدكتور حسين بوقارة على توجيهه وصبره خلال مختلف مراحل إنجاز هذا العمل. وكذلك على كل جهوده التي بذلها في تكويننا منذ مرحلة الماجستير...

كما أتوجه بعبارات التقدير والعرّفان إلى كل من منعني من التوقف عن إنجاز هذا العمل... وشجعتني على إنجائه بعدما قررت التخلي عنه...

ط. رداّف

# مقدمة

عرفت العلاقات الدولية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، حركية مستمرة من التكامل الدولي، نتج عنها تأسيس شبكة واسعة من التكتلات والمنظمات الدولية. وقد انتقلت هذه الحركية من المستوى العالمي إلى المستوى الإقليمي، بتأثير مارسته الكثير من العوامل، خاصة تأثيرات القرب الجغرافي وما يتضمنه من تشابه ثقافي/فكري. وقد تأسست هذه التكتلات على قيم ومبادئ متنوعة، ولخدمة أهداف وأجندات مختلفة، تمتد من الأهداف الاقتصادية وصولاً إلى السياسية والأمنية. وتندرج عملية البناء الإقليمي الأوروبي في هذا السياق، حيث توجهت الدول الأوروبية مباشرة بعد الحرب العالمية، إلى تأسيس تكتلات إقليمية مختلفة، ابتداءً من تجمع بينيلوكس وصولاً إلى الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب. وعلى اختلاف هذه التجارب، فإنها تقاطعت في الأساس الاقتصادي للتكامل، والأجندة الأمنية المشتركة، من خلال العمل على إزالة الآثار الاقتصادية للحرب، باعتبارها مدخل للاختراق السوفياتي لأوروبا. وقد ترافق هذا الوضع مع حركية نظرية، انعكست من خلال محاولات التنظير، التي استهدفت توفير أطر نظرية لفهم الظاهرة، وكذلك استشراف مساراتها كأحد أوجه التفاعل في العلاقات/السياسات الدولية. ومن بين المساهمات النظرية في هذا المجال، تأتي النظرية الوظيفية *Functionalism* والوظيفية الجديدة *Neo-Functionalism*، كأهم الأمثلة على هذا التوجه. خاصةً الوظيفية الجديدة التي أخذت مساراً موازياً لمسار التكامل الأوروبي، وبذلك فقد استندت إلى تطور هذا الأخير، عند صياغتها لافتراضاتها حول التكامل الإقليمي، أو حتى عند إعادة تكيفها مع التحولات التي شهدتها عمليات التكامل، بسبب التحولات الكبرى التي عرفتها العلاقات الدولية. وعلى هذا الأساس كثيراً ما يتم الربط بين مسار التكامل الأوروبي، والوظيفية الجديدة باعتبارها أساساً نظرياً لدراسة التجربة الأوروبية، وحتى محاولة استشراف السيناريوهات المحتملة لتطورها.

انطلاقاً من ذلك فقد تم افتراض بدأ التكامل الإقليمي، من القطاعات الاقتصادية الموصوفة بالوظيفية، لتنتقل بتأثير من اعتبارات العقلانية إلى مجالات أكثر تعقيداً. حيث يُتطلب نجاح التكامل القطاعي، حل إشكاليات أخرى في قطاعات مرتبطة، وهو ما سيقود في النهاية إلى الوصول لمجالات تكامل جديدة. تتميز بكونها ذات حساسية أكبر بسبب ارتباطها بسيادة الدول، وتطلبها تنازلات سياسية تتعلق بمركز صناعة القرار، والذي ينتقل من الدولة إلى المؤسسات التكاملية/فوق الوطنية، ويُعرف الانتقال عبر قطاعات التكامل باسم الانتشار *Spillover*. وتعبير آخر الانطلاق من مستوى السياسة الدنيا *Low Politics*، وصولاً إلى مجالات السياسة العليا *High Politics*، والتي تضم مجالات السياسة الخارجية، السياسات الأمنية والدفاعية... إلخ.

يظهر هذا الوضع من خلال مسار تجربة التكامل الأوروبي منذ 1951، حيث تم الانطلاق من توحيد السياسات والإجراءات الاقتصادية في قطاع الفحم والحديد الصلب. ثم تطلب التكامل في هذا المجال إدخال تعديلات على المنظومات القانونية والإجرائية الوطنية، وفي مرحلة لاحقة اتخاذ قرارات تمس العمل في مجالات أخرى. وصولاً إلى تحرير التجارة بين الدول الأوروبية، برفع كل أشكال الرسوم والحواجز أمام المنتجات الأوروبية، وفق تدابير وإجراءات مشتركة، في إطار السوق الأوروبي الموحد. ولم يتوقف تطور التكامل عند هذا المستوى، بل امتد إلى مجالات السياسة الخارجية، وكذلك المجالات الأمنية والدفاعية، انطلاقاً من معاهدة ماسترخت سنة 1992. فرغم أن

التكامل الأوروبي قد اقترب من هذه المجالات في مناسبات سابقة، إلا أنها بقيت بدون إطار مؤسسي منظم قبل تأسيس الاتحاد الأوروبي.

### - إشكالية الدراسة:

تُعتبر معاهدة ماسترخت 1992 بمثابة الانطلاقة الفعلية، للتكامل الأوروبي في مجالات السياسة العليا، بسبب مساهمتها في توفير إطار مؤسسي وقانوني، يتم من خلاله صنع وتنفيذ السياسات الخارجية والأمنية والدفاعية الأوروبية. إضافةً إلى تأسيسها للاتحاد النقدي الأوروبي، الذي سيشكل إلى جانب المجالات السياسية والدفاعية، الوجه الثاني من "عملة" السياسة العليا في التكامل الأوروبي. كما أن هذه المرحلة شكلت نقطة انطلاق، للكثير من التعديلات، والتي حاولت تعميق التكامل في هذه المجالات، ابتداءً من معاهدة أمستردام 1997، التي بدأ معها استحداث الأجهزة المشتركة، للتكامل الأوروبي في مجالات السياسة العليا. كما تضمنت مجموعة من التسويات، التي تهدف إلى إدخال المرونة على عملية اتخاذ القرار، وتفادي الانسداد المؤسسي الذي يُمكن أن ينشأ عن الفيتو *Veto*، المرتبط بألية الإجماع كوسيلة لاتخاذ القرار.

شهد التكامل الأوروبي انطلاقةً من ذلك، وتيرة متسارعة وواثقة نحو التوحيد السياسي، تجسدت رمزياً على الأقل من خلال السعي إلى تحويل معاهدة الاتحاد الأوروبي إلى "دستور". والذي يتضمن محاولةً جديّة، لتجاوز حدود المنهج ما بين حكومي للتكامل، والذي تكون فيه كل محاولات تعميق وتوسيع التكامل، مرتبطة بالإرادة المنفردة للدول الأعضاء. غير أن محاولة اعتماد الدستور قد اصطدمت بترعة وطنية سيادية، رافضة لنقل أسلوب العمل المشترك إلى الأسلوب فوق الوطني، أو بتعبير آخر إضفاء الطابع الفدرالي على التكامل الأوروبي. حيث أُعتبر الفشل في التصديق على مشروع الدستور، بمثابة التراجع عن التكامل، ومقدمة لتفكك الاتحاد الأوروبي، أو على الأقل إضعاف المظاهر الفدرالية للعمل الأوروبي المشترك، والمتمثلة أساساً في المجالات السياسية والعسكرية.

تأسيساً على ما سبق فإن هذه الدراسة ستتمحور حول تساؤل رئيسي مفاده:

**هل يعني احتفاظ الاتحاد الأوروبي بالمنهج ما بين الحكومي في مجالات السياسة العليا، تخلياً**

**عن الطموحات الفدرالية، أم أنه ببساطة صيغة توفيقية بين متطلبات التكامل من جهة،**

**والتزعة الوطنية السيادية للدول الأعضاء؟**

لتبسيط هذه الإشكالية يُمكن طرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ما مدى التطابق بين تجربة التكامل الأوروبي والأطر المفاهيمية لنظرية التكامل في العلاقات الدولية؟
- هل يُمكن اقتباس أسلوب العمل في إطار الاتحاد النقدي الأوروبي، وتحسيده على بقية مجالات السياسة العليا؟
- إلى أي مدى يُمكن اعتبار السلوكيات الخارجية للاتحاد بمثابة سياسة خارجية للاتحاد تحل محل التوجهات الوطنية للدول الأعضاء؟
- هل توصل الاتحاد الأوروبي إلى تجسيد "الاستقلالية الاستراتيجية" عن حلف شمال الأطلسي؟

**- فرضيات الدراسة:**

- يشكّل المنهج التكاملي الأوروبي في مجالات السياسة العليا، هو توفيق بين الأهداف التكاملية والترعة الوطنية السيادية للدول الأعضاء وليس تراجعاً منها عن التكامل.
- إذا كان المنهج التكاملي الأوروبي قائم على التدرج فإن التكامل في السياسة العليا يتطلب مساراً أطول مما افترضته النظرية.
- تؤثر الخطوات المتخذة بعد إقرار معاهدة لشبونة، على استمرارية العمل على تعميق التكامل في مجالات السياسة الخارجية والدفاع.
- يُشكّل خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي أحد العوامل الدافعة نحو المزيد من التكامل في مجالات السياسة العليا وبالتالي تدعيم الأبعاد الفدرالية للتكامل.
- إذا كان النموذج الفدرالي لا يتضمن حتمية الذوبان في كيان سياسي جديد فإن الاتحاد الأوروبي سيشكل نموذجاً خاصاً للوحدات الفدرالية.

**- المقاربة النظرية والمنهجية:**

تتسم الظواهر في العلوم السياسية بالتركيب وتعدد الأبعاد، لذلك فإن المقاربة المنهجية المتبعة في أي بحث في هذا المجال، لا بد أن تتماشى مع هذا الوضع. لذلك فقد اعتمدت هذه الدراسة على مقاربات نظرية ومنهجية متعددة، جاءت على النحو التالي:

- **النظرية الوظيفية:** والتي تُعتبر إحدى أهم مكونات نظرية التكامل في العلاقات الدولية، وسنعمد بشكل خاص على الوظيفية الجديدة، والتي ترافق تطور بنائها النظري مع تطور مجموعة من التجارب التكاملية، على رأسها التكامل الأوروبي. حيث تعتمد هذه المقاربة لمبدأ انتشار التكامل من مجالات السياسة الدنيا إلى السياسة العليا، إضافةً إلى الافتراض بالنهايات الفدرالية المحتملة لعمليات التكامل الإقليمي. كما أن هذه المقاربة أنسب لدراسة التكامل الأوروبي، من خلال إعطائها أهمية أكبر للبعد الإقليمي، على اعتبار أنه الأكثر ملاءمة لانتشار التكامل. وكذلك كبديل للصيغة العالمية، والتي تظهر على أنها أقرب إلى الصيغ المثالية، المتأثرة بشكل خاص بالحريين العالميتين.
- **النظرية الدستورية:** تساعد في توضيح خصائص الوحدات الكونفدرالية والفدرالية في العلاقات الدولية، من خلال أسلوب توزيع العمل داخل تلك الوحدات. إضافةً إلى دورها في تحديد أهم النماذج النظرية المدرجة تحت النظام الفدرالي، وبالتالي إمكانية توضيح مجالات المقارنة بين أنظمة الفدرالية المختلفة، ومخرجات العملية التكاملية الأوروبية. كما تظهر فائدة هذه المقاربة، عند محاولة استشراف مستقبل النظام السياسي الأوروبي، بين العودة إلى النموذج التفكيكي الكونفدرالي، ونموذج البناء الفدرالي الأوروبي.

- **النظرية البنائية:** حيث سندررس إشكالية السياسة العليا باعتبارها امتداد للهوية الأوروبية، وبذلك يُمكن تفسير التوجهات الأوروبية، في مجالات السياسة العليا والأمن والدفاع... إلخ، ليس باعتبارها خيارات عقلانية. بل كنتيجة لتطور التكامل الأوروبي، وإعادة صياغة العلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي، بناءً على آثار التفاعلات الدولية خلال مرحلة ما بعد الحرب الباردة، وتحديدًا بعد أحداث 11 سبتمبر 2001، والتي ساهمت في إعادة صياغة العلاقات الأوروبية الأمريكية.
- أما من الناحية المنهجية، فقد استعانت الدراسة بمجموعة من المناهج، والتي عادةً ما تدخل ضمن تشكيلة الأطر المنهجية، التي يُلجأ إليها في الدراسات السياسية، وهي كما يلي:
- **المنهج التاريخي:** والذي تهدف الدراسة من خلاله إلى رصد أهم مراحل البناء الإقليمي الأوروبي، منذ تأسيس الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب. وبذلك إدراك أهم العوامل المتحركة في تطور التكامل الأوروبي، وفي النهاية إمكانية بناء مشاهد مستقبلية تتجاوز التخمين، من خلال الأخذ بالاعتبار لمحركات التكامل الأوروبي، وأنماط السلوك الثابتة للدول الأعضاء عند التعامل مع القضايا التكاملية.
- **المنهج المقارن:** والذي يتم اللجوء إليه عند دراسة أطر نظرية ومؤسسية مختلفة، حيث يساعد على دراسة مجالات السياسة العليا، بين الإطارين الوطني والأوروبي. أي أنه يوفر إمكانية التوصل إلى نتائج، تخص التكامل الأوروبي بدلالة الإطار الوطني لصنع وتنفيذ السياسات الخارجية والدفاعية... إلخ. كما تمت الاستعانة بهذا المنهج، عند محاولة دراسة تطور المنظومة الأمنية والدفاعية الأوروبية، ضمن حلف شمال الأطلسي وخارجه. وكذلك دراسة نماذج للتجارب التكاملية العربية، بدلالة تطور النموذج التكامل الأوروبي.
- **منهج دراسة الحالة:** وقد تمت الاستعانة به، من خلال تركيز الاهتمام على الحالة الأوروبية، كموضوع لدراسة ومحاولة إسقاط الأطر النظرية، على التجربة التكاملية الأوروبية. باعتبار أن هذه الأخيرة هي أحد النماذج المثالية لدراسة التكامل.
- **منهج تحليل المضمون:** والذي استعانت به الدراسة عند دراسة مضمون الوثائق الرسمية الأوروبية، بهدف رصد القواعد الإجرائية المتضمنة في هذه الوثائق، أو لفهم خلفيات وأهداف القرارات الأوروبية، والتي تم اتخاذها في إطار تعميق التكامل في مجالات السياسة العليا. خاصة الوثائق الصادرة عن المجلس الأوروبي، أو مجلس الاتحاد الأوروبي وكذلك المفوضية الأوروبية، أو تلك الصادرة عن المؤسسات السياسية الوطنية للدول الأعضاء.
- **تقنيات الدراسات المستقبلية:** وتمت الاستعانة بتقنية السيناريو، في محاولة لاستشراف مستقبل التكامل الأوروبي بشكل عام، وكذلك مستقبل التكامل في السياسة العليا. من خلال وضع مجموعة من السيناريوهات أو المشاهد المستقبلية المحتملة، لتطور السياسات الخارجية والدفاعية والأمنية، إضافة إلى مستقبل الاتحاد النقدي الأوروبي.

## - أهمية ومبررات اختيار موضوع الدراسة:

تُشكل عمليات التكامل إحدى أهم أوجه التفاعل في العلاقات الدولية، حيث تتضمن أنماط متعددة للتفاعل بين الوحدات، تمتد من التعاون إلى التنافس. كما تستهدف الوصول إلى نتائج ونهايات متعددة، ففي حين تكفي بعض التجارب بتنسيق العمل المشترك، تسعى تجارب أخرى إلى تجاوز الإطار الوطني لبعض السياسات، وبالتالي نقل مركز اتخاذ القرار إلى كيانات أعلى من الدولة القومية. وقد جرت العادة على الاكتفاء بما توصلت إليه الدراسات السابقة في هذا المجال، دون محاولة البحث بشكل نقدي في نتائج تلك الدراسات. وعلى هذا الأساس فقد تم تجاهل التطورات التي عرفتها نظرية التكامل، منذ نهاية الحرب الباردة، وبالتالي مازالت الكثير من الدراسات، تعتبر نظرية التكامل في العلاقات الدولية، غير منسجمة مع واقع التفاعلات على المستويين الدولي والإقليمي.

ومن جهة أخرى فإن دراسة التكامل الأوروبي، عادةً ما تتم وفق قوالب ثابتة وأحكام مسبقة، تتكرر في مناسبات مختلفة بنفس الأفكار. فقد توقع الكثير من الآراء والدراسات، تفكك الاتحاد الأوروبي بعد فشل التصديق على مشروع الدستور سنة 2005، ثم تكررت نفس التوقعات بعد ظهور نتائج الاستفتاء حول خروج بريطانيا من الاتحاد سنة 2016. وقد تجاهلت هذه الآراء دور الأزمات المؤسسية كمحفز لتعميق التكامل من جهة، ومن جهة أخرى تجاهل الإنجازات التكاملية الأوروبية، منذ تأسيس الاتحاد السياسي سنة 1992 على الأقل.

وتأتي هذه الدراسة في إطار محاولة تجاوز الأحكام المسبقة المحيطة بالتكامل الأوروبي، باعتباره إحدى أضعف الحلقات في العلاقات الدولية. إضافةً إلى الصور النمطية التقليدية عن الصور المحتملة أو الممكنة، والتي يُمكن أن يأخذها التكامل الأوروبي على المستوى المتوسط على الأقل. حيث تتضمن الحديث عن نموذج فدرالي مختلف، عن النماذج التقليدية السائدة منذ نهاية القرن الثامن عشر، خاصةً في الولايات المتحدة الأمريكية.

انطلاقاً مما سبق يُمكن تلخيص الدوافع المؤدية إلى اختيار الموضوع في:

- الإحاطة بتطور الأطر النظرية للتكامل، على ضوء التطورات التي عرفها التكامل الأوروبي منذ 1992.
- المساهمة في دراسة تجربة التكامل الأوروبي، وفهم المسارات الحالية للتكامل ومحاولة رصد التحولات المستقبلية المتوقعة.
- محاولة إسقاط النتائج المتوصل إليها من دراسة التكامل الأوروبي، على تجارب إقليمية/تحت إقليمية على مستوى العالم العربي، واقتراح تصور أكاديمي لكيفيات إعادة بعث هذه التجارب أو على الأقل إعطائها ديناميكية أكبر مقارنة بما هو قائم فعلاً.
- الرغبة الذاتية للباحث في توسيع نطاق بحوث سابقة في مجال الدراسات الأوروبية، من خلال الانتقال من التركيز على البعد الأمني والدفاعي للتكامل الأوروبي (مذكرة ماجستير)، إلى كل مجالات السياسة العليا لهذه التجربة التكاملية.

## - صعوبات الدراسة:

يُمكن تلخيص الصعوبات التي واجهت هذه الدراسة في:



- حركية وعدم ثبات موضوع الدراسة، حيث لا يُمكن الاطمئنان إلى ثبات الوقائع والمعلومات، بسبب تغير مواقف الدول في بعض الأحيان، أو حصول بعض الأحداث غير المتوقعة. لذلك فقد توقفت الدراسة في بعض الأحيان، من أجل انتظار نتائج المفاوضات الأوروبية في بعض القضايا المرتبطة بالسياسة العليا، خاصة فيما يتعلق بالشؤون الأمنية والدفاعية، ونذكر على سبيل المثال انتظار هذه الدراسة لبعض القرارات مثل إقرار التعاون المنظم في مجال الدفاع... إلخ.

- صعوبة الوصول إلى بعض الإحصائيات والمعلومات، خاصة في المجالات العسكرية، وعلى رأسها معلومات حول حجم القوات الأمريكية في أوروبا، إضافة إلى الإنفاق العسكري للدول الأعضاء. حيث تبقى المعلومات المتوفرة غير محدثة، أو مبعثرة بين دراسات ومقالات دون توثيق، وبالتالي لا يُمكن الاستناد إليها عند محاولة تحليل التوجهات الوطنية في مجال الدفاع.

### - الدراسات السابقة:

تدرج هذه الدراسة ضمن مجموعة من الدراسات الأكاديمية، والتي حاولت توضيح مجموعة من الجوانب المرتبطة بالتكامل الأوروبي. وفي هذا السياق يُمكن رصد مجموعة من البحوث الأكاديمية المُقدمة، على مستوى الجامعات الجزائرية خاصة في طور الدكتوراه، نذكر على سبيل المثال:

- أطروحة دكتوراه: "أمن القارة الأوروبية في السياسة الخارجية الأمريكية لما بعد الحرب الباردة - فترة الرئيس بيل كلينتون" للباحث زهير بوعمامة (جامعة الجزائر 2008). والتي تطرق من خلالها إلى الأمن الأوروبي، كأحد مواضيع السياسة الخارجية الأمريكية، وكذلك تحليل التصور الأمريكي للأمن في أوروبا، مع التركيز على السياسة الخارجية الأمريكية في عهد الرئيس بيل كلينتون.

- أطروحة دكتوراه: "تأثير السياسة الخارجية الأمريكية على عملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي بعد أحداث 11 سبتمبر 2001" للباحث رياض حمدوش (جامعة قسنطينة 2012). وقد ركزت هذه الدراسة على دور الولايات المتحدة كعامل خارجي في عملية اتخاذ القرار الأوروبي، حيث ركز الباحث على مجال السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة، وآفاق التكامل الأوروبي في هذا المجال، خاصة في سياق الأحداث المصاحبة لغزو العراق 2003، والمؤثرة على طبيعة العلاقات الأوروبية-الأوروبية.

- أطروحة دكتوراه: "آفاق استراتيجية الاتحاد الأوروبي للأمن والتنمية في منطقة الساحل الإفريقي"، للباحث سفيان منصور (جامعة باتنة 2017). حيث ركز الباحث في هذه الدراسة على، إحدى مخرجات السياستين الخارجية المشتركة، وكذلك السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، من خلال الاستراتيجية الأمنية الأوروبية في منطقة الساحل، والآليات الأوروبية لمواجهة التهديدات في المنطق.

### - هيكل الدراسة:

حاولت هذه الدراسة التأكد من الفرضيات المقترحة، وبالتالي الإجابة على التساؤلات المطروحة، من خلال أربعة فصول جاءت على النحو التالي:

- **الفصل الأول:** يُشكل هذا الفصل جزءاً من الإطار النظري للدراسة، حيث تضمن "المنطلقات النظرية للتكامل في العلاقات الدولية". وهو محاولة لتوضيح الإطار المفاهيمي للتكامل، وكذلك مختلف الأطر النظرية، التي اهتمت بتوضيح مسارات التكامل الوظيفي والدستوري، وانتهاءً بالتطرق لعملية التكامل، في ظل التأثيرات المختلفة لظاهرة العولمة.
- **الفصل الثاني:** تضمن هذا الفصل تضييق نطاق البحث حول التكامل، من خلال البحث في "تفسير السياسة العليا في التكامل الأوروبي". أي رصد مختلف التفسيرات النظرية الموضوعية، من أجل فهم وتحليل مفهوم السياسة العليا، من خلال التطرق إلى مختلف الأبعاد الوظيفية، السياسية والمؤسسية وكذلك الثقافية والهوياتية، المرتبطة بانتقال التكامل الأوروبي نحو مجالات السياسة العليا.
- **الفصل الثالث:** يتضمن هذا الفصل إسقاطاً لبعض الافتراضات النظرية، على السياسات الأوروبية، أو "مجالات السياسة العليا في التكامل الأوروبي"، خاصة المجالات الاقتصادية، السياسة الخارجية، وكذلك السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية.
- **الفصل الرابع:** وكفصل ختامي تحت عنوان "الاتحاد دروس مستفادة ومشاهد مستقبلية"، يتضمن محاولة دراسة نماذج من التكامل العربي، على ضوء التجربة التكاملية الأوروبية. حيث سيتم التركيز على نموذج إقليمي تمثله الجامعة العربية، ونموذج تحت إقليمي يُمثله اتحاد المغرب العربي. إضافةً إلى محاولة رصد السيناريوهات المستقبلية لتطور التكامل الأوروبي، بين التفكك والعودة إلى مستوى الدولة الوطنية، والتماسك من خلال مزيد من التعميق والتوسيع.

# الفصل الأول:

الإطار النظري لمسارات التكامل  
في العلاقات الدولية

ازدهر التكامل *Integration* كمدخل لدراسة/إدارة العلاقات الدولية، خلال مرحلة الحرب الباردة، حيث كان من الضروري الحصول على مختلف الوسائل، التي من شأنها مساعدة الدول على احتلال مكانة أفضل في العلاقات/البيئة الدولية. رغم أن نظرية التكامل قامت على أساس مثالي نوعاً ما، من خلال اعتبار التكامل، وسيلة لإقامة علاقات سلمية وتعاونية بين الدول، وهو على الأقل أساس الأفكار الوظيفية *Functionalism*، والوظيفية الجديدة *Neo-functionnalism*.

### المبحث الأول: ماهية التكامل:

يمكن إرجاع تاريخ ظاهرة/عملية التكامل، إلى المراحل الأولى للتطور الإنساني، وتحديدًا الفترة التي شهدت تشكيل الجماعة البشرية. فقد ساد التكامل كنمط للعلاقات بين أفراد هذه الجماعة، نظراً لفشلهم في مواجهة التحديات الخارجية (قوى الطبيعة، الصفة العدوانية للعلاقات الإنسانية... إلخ) بشكل منفرد. لذلك يمكن القول -بتحفظ- أن الأشكال الأولى للجماعات البشرية، كانت مظهرًا للتكامل في حالته البدائية.

غير أن التكامل وإن ساهم في تقليص درجة العدوانية، داخل المجموعة الواحدة (جماعة، دولة أو مجموعة دول)، إلا أنه من جهة أخرى نقل مستوى العدوانية من المستوى الفردي، إلى المستوى الجماعي أي بين التكتلات الإقليمية/الجماعية. وعليه فإن التكامل لا يعني زوال الصراع، بل يمكن أن يكون أحد الوسائل الأساسية في التنافس الدولي، أو مستوى من مستوياته. لكنه في نفس الوقت يبقى ضرورة تفرضها تحديات البيئة الخارجية للدول، المتميزة بقدر كبير من الاعتماد المتبادل *Interdependence*، حيث تظهر الحاجة لتكوين التكتلات الجماعية فيما بين الدول، على غرار الجماعات البشرية البدائية.

### المطلب الأول: تعريف التكامل:

يختلف تعريف التكامل باختلاف نظرة الباحثين وأهدافه والنتائج المترتبة عنه، إضافةً إلى الأطراف والطرق التي يتم وفقها. لذلك عادة ما يُمنح مفهوم التكامل مضامين متعدّدة، يصعب معها تعريف شامل، يحضى بإجماع دارسي العلاقات الدولية. وعليه يمكن تحديد مجموعة متنوعة من التعاريف، استناداً لتعدد المتغيرات التي يبني عليها كل اتجاه منظوره لظاهرة/عملية التكامل.

يلعب مفهوم الجماعة *Community* دوراً أساسياً، في الكثير من الدراسات المُجرّاة في مجال التكامل، حيث تكون -الجماعة- بأشكالها المختلفة، نتيجة أو هدفاً لعملية التكامل. والتي يُعرّفها إرنست هاس *E. Haas*، على أنها "العملية التي يقتنع من خلالها الفاعلين السياسيين *Political actors* في مواقع مختلفة، بتحويل الولاءات *Loyalities*، والتطلعات *Expectations*، والنشاطات السياسية *Political activities*، تجاه مركز جديد وأوسع"<sup>1</sup>. ويمكن أن يكون هذا "المركز الجديد الأوسع"، مؤسسة بين حكومية *Inter-governmental*، أو منظمة فوق وطنية *Supranational*،... إلخ.

<sup>1</sup> Reginald J. Harrison . *Europe in question* . (London . George Allen & Unwin Ltd . 1975) . p 21

أما النتيجة الأساسية لهذا التحول، هو إزالة أو -على الأقل- تقليص دور مختلف العوائق أمام التفاعلات الدولية، كالحُدود السياسية والأيدولوجية... إلخ. حيث يضيف هاس أنه "إذا فهمنا الوضع الحالي على أنه سلسلة من التفاعلات والتمازجات، بين عدد من البيئات الوطنية من خلال المشاركة في المنظمات الدولية، فإنه على التكامل أن يُحدّد العملية التي تتم من خلالها زيادة هذا التفاعل، بهدف المساعدة على تلاشي الحدود بين المنظمات والبيئات الوطنية"<sup>1</sup>.

يظهر من خلال رؤية إرنست هاس للتكامل، أن هذا الأخير هو نقل لمستوى التفاعل بين الوحدات، من المستوى الوطني لآخر أعلى نسبياً، وهو المستوى فوق الوطني، أو بين الحكومي على الأقل. لذلك فالمرکز الجديد الذي تضمنه تعريف هاس، يمكن أن يضم في مفهومه العديد من أشكال التكامل، سواء أتم ذلك في صورة وحدة فدرالية (حالة الولايات المتحدة الأمريكية كمثال)، أو في صورة علاقات تعاونية لا تمتد لأبعد من مجرد تعاون اقتصادي أو سياسي، محدود من حيث الأثر أو الامتداد الجغرافي.

تأخذ الجماعة كمتغير أساسي لتعريف التكامل، بعداً أكثر عمقاً نوعاً ما، من خلال التعريف الذي وضعه أميتاي إيتزيوني *A. Etzioni*. والذي يكون حسب التكامل عملية تكوين الجماعة السياسية *Political Community*، ككيان متكامل ومكتفي ذاتياً، بحيث لا يعتمد لبقائه على أي من القوى الخارجية، ويحتل مكانة أعلى مقارنة مع الوحدات الداخلة في تكوينه.

لكن تحديد طبيعة الجماعة السياسية، والتي يقوم عليها تعريف إيتزيوني، يجعلها تتوافق إلى حد كبير مع مفهوم الدولة. من خلال الاشتراك في العديد من العناصر الأساسية، التي تعرف من خلالها كل من المفهومين، والمتمثلة في:

أ. ممارسة السيطرة الفعلية على وسائل العنف (مع إمكانية تفويض جزء من هذا الاحتكار للوحدات المكونة للجماعة).

ب. امتلاك مركز اتخاذ القرار، قادر على توزيع الموارد عبر كامل الجماعة.

ج. أنها تمثل مركزاً أساسياً في تحديد الهوية السياسية، للأغلبية الواسعة من المواطنين الواعين سياسياً<sup>2</sup>.

أي أن التكامل -وفق تصور إيتزيوني- هو إقامة نظام سياسي جديد، له شرعية ممارسة التوزيع السلطوي للقيم والأدوار. أو إقامة دولة تُجسّد هوية سياسية معينة، وتُمارس العنف والإكراه "المشروع"، سواء أكان ذلك ضد فواعل/قوى داخلية أو خارجية.

كما يُعرّف كارل دويتش *K. Deutsch* التكامل، بالاعتماد على مجموعة إضافية من العوامل الإنسانية والاجتماعية، حيث يقترب التكامل من نمط للتفاعل الاجتماعي. والذي يكون من خلال تعريف دويتش "الحالة

<sup>1</sup> روبرت بالتغراف . جيمس دوفرتي . النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية . ت/ وليد عبد الحي . ط<sup>1</sup> . (الكويت . كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع . 1985) . ص 270.

<sup>2</sup> أنظر: *Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 19*

التي تمتلك فيها جماعة تعيش في منطقة معينة، شعوراً كافياً بالجماعية، وتمثالاً في مؤسساتها وسلوكاتها الاجتماعية، إلى درجة تتمكن فيها من التطور بشكل سلمي<sup>1</sup>.

يعكس التعريف السابق تصوراً ساد بين رواد الوظيفة، يُعتبر من خلاله التكامل وسيلة لإقامة علاقات سلمية، بين دول/وحدات النظام الدولي، التي يُفترض أنها تتخلى عن العنف/القوة، كوسيلة بديلة لإدارة سياساتها وعلاقاتها الخارجية. وينتج عن هذا التصور ما أطلق عليه كارل دويتش اسم مجتمعات الأمن *Security Communities*، والتي تُمثل نوعاً من الأطر السلمية للتفاعلات، وتسيير العلاقات بين مجموعة من الدول الأعضاء<sup>2</sup>.

وتبعاً لذلك يضم مفهوم التكامل أشكالاً متعددة، تمتد بين حدين هما "مجتمعات الأمن التعددية *Pluralistic* حيث لا يوجد اندماج بين أجهزة السلطة السياسية، أو أجهزة اتخاذ القرار السياسية في الدول التي تنتسب إليها... ومجتمعات الأمن المندمجة *Amalgamated*، التي تقوم على اندماج وحدتين سياسيتين مستقلتين أو أكثر، لتحل محلها وحدة سياسية أكبر، تخضع في إدارتها لسلطة سياسية مندمجة واحدة"<sup>3</sup>. غير أن أشكال التكامل على اختلافها -وفق التعريف السابق-، إضافة إلى القيم الأساسية التي تقوم عليها مجتمعات الوحدات المتكاملة، الاشتراك في الإحساس بضرورة تسيير العلاقات المتبادلة سلمياً.

وينطبق الأمر نسبياً على مبدأ التكامل الأوروبي، حيث تضمن إعلان شومان *Déclaration Schuman* سنة 1950<sup>4</sup>، المؤسس للجماعة الأوروبية للفحم والصلب (*European Coal and Steel Community (ECSC)*، مفهوماً جديداً في العلاقات بين القوى الأوروبية، وهو "التضامن في قطاع الإنتاج *La solidarité de production*".

ينشأ هذا الوضع حسب شومان، من خلال الاشتراك في عملية تكامل اقتصادي، تشمل كمرحلة أولى قطاعاً اقتصادياً مشتركاً، وهو الفحم والحديد الصلب في الحالة الأوروبية. وهو ما "سيجعل كل حرب بين ألمانيا وفرنسا ليس فقط أمراً لا يُمكن تصوره، بل ومستحيل من الناحية المادية أيضاً... من خلال الاشتراك في الإنتاج وإقامة سلطة عليا جديدة، تربط قراراتها فرنسا وألمانيا وكل الدول المنضمّة. هذه الوضعية من شأنها تجسيد القواعد

<sup>1</sup> روبرت بالتغراف . جيمس دوفرتي . مرجع سابق . ص 271.

<sup>2</sup> يُقصد بمفهوم مجتمع الأمن "المناطق التي يجمع أطرافها، سواء أكانوا دولاً مستقلة أو أعضاء في رابطة اندماجية، نموذج خاص من العلاقات التي تقوم على الحرص على تسوية المنازعات التي تنشب فيما بينها، ليس بواسطة القوة أو العنف وإنما بأسلوب الحلول النصفية أو الاتفاقات الوسط *Compromises*، وبأسلوب الإغراءات وتحاشي الانفعال الذي يقود إلى تصعيد مواقف الخلاف". أنظر: إسماعيل صيري مقلد . الاستراتيجية والسياسة الدولية . ط1 . (بيروت . مؤسسة الأبحاث العربية . 1979) . ص 223.

<sup>3</sup> نفس المرجع . ص 223.

<sup>4</sup> نسبة إلى روبرت شومان *R. Schuman* (1886 . 1963)، وهو سياسي فرنسي تولى العديد من المناصب السياسية الرسمية، أهمها وزارة المالية سنة 1946، وكذلك وزارة الخارجية خلال الفترة (1947 . 1953). كما يُعتبر أحد الآباء المؤسسين للعملية التكاملية الأوروبية، من خلال إعلان ومشروع شومان *Plan Schuman* سنة 1950، على اعتبار أن هذا المشروع هو انطلاق التكامل الأوروبي، ابتداءً من جماعة الفحم والحديد الصلب، وصولاً إلى الاتحاد الأوروبي 1992.

الأولى، لفدرالية أوروبية ضرورية للحفاظ على السلم"<sup>1</sup>. وبذلك تكون السلطة العليا آلية للتحكيم، للنظر في المنازعات المحتملة بين الدول الأعضاء ككل، بدل اللجوء إلى العنف والقوة العسكرية.

وفي سياق مشابه نسبياً يُنظر إلى العمل التكاملي على أنه "يتضمن بشكل عام إحساساً بالجماعية، بين أفراد الشعب في كيان سياسي واحد. وهذا ما يعني وجود روابط مشتركة بين الأفراد تجعلهم يشعرون بذاتية خاصة بهم"<sup>2</sup>. وهو ما يتفق إلى حد ما مع مفهوم الدولة الأمة *Nation-state*، والتي يرتبط أفرادها بروابط تاريخية، ثقافية، لغوية... إلخ. كما يُمكن أن يكون مرادفاً لإطار أوسع من الدولة الأمة، إذا ارتبطت بعوامل عرقية/إثنية ومساحة جغرافية أوسع، وينطبق ذلك من الناحية النظرية، على مثال الأمة العربية.

غير أن العديد من التجارب التكاملية العملية، أثبتت أن الاشتراك في العرق، أو الإحساس بالجماعية، لا يكفيان لإنجاح العمل التكاملي، بصرف النظر عن النمط الذي يتم وفقه هذا الأخير. حيث تتداخل العديد من العوامل الداخلية والخارجية لتحديد مصيره، إضافةً إلى قدرة مختلف العمليات التكاملية على الاستجابة لهذه الظروف/العوامل، وقد تفيد المقارنة بين جامعة الدول العربية والاتحاد الأوروبي مثلاً، لتوضيح ذلك.

يُضاف إلى متغير الجماعة السياسية، متغيراً آخر لا يقل أهمية في تعريف التكامل، يرتبط بالطبيعة المتناقضة لكل من الحاجات الإنساني/الاجتماعية من جهة، وقدرات ومجال تحرك الدول من جهة ثانية. لذلك فإن مفهوم الاعتماد المتبادل *Interdependence*، يلعب هو الآخر دوراً مهماً في تعريف التكامل. والذي يُعرّفه -وفقاً لذلك- ليون ليندبرغ *L. Lindberg* على أنه "العملية التي تجتهد الدول نفسها فيها، راغبة أو عاجزة عن إدارة شؤونها الخارجية والداخلية الرئيسية، باستقلالية عن بعضها البعض. وتسعى بدلاً من ذلك لاتخاذ قرارات مشتركة في هذه الشؤون، أو تفويض أمرها فيها لمؤسسة جديدة. (أو) العملية التي يقتنع من خلالها الفاعلون السياسيون *Political actors* بتحويل تطلعاتهم *Expectations* ونشاطاتهم السياسية *Political activities* نحو مركز جديد"<sup>3</sup>.

فالحاجات الإنسانية/الاجتماعية تتميز بطابعها العابر للحدود، لذلك فهي تتجاوز بكثير قدرات ومجالات اختصاص الدول، التي عادة ما تصطدم بعوائق متعددة (حدود، سيادة وطنية، قلة الموارد... إلخ). وهو ما يفترض زيادة لاعتماد المتبادل بين الدول، والتي تتوجه نحو توحيد نشاطاتها أو -على الأقل- تنسيقها، في سبيل تلبية الحاجات المتزايدة لمجتمعاتها.

وفي سياق مشابه يُعرف التكامل على أنه "حالة من التوافق والانسجام والاعتماد المتبادل، بين أجزاء وأطراف تشكل في مجموعها وحدة أو نظام، بحيث تكون خصائص الوحدة أو النظام ككل، غائبة في أي عنصر من العناصر وحدها. وتشير كلمة تكامل أو اندماج أحياناً، إلى عملية تحقيق التكامل لا النتيجة ذاتها بالضرورة،

<sup>1</sup> Bernard Brigouleix. *Voyage en eurocratie*. (Paris . édition Alain Moreau . 1986) . p 275

<sup>2</sup> روبرت بالتغراف . جيمس دوفوتي . مرجع سابق . ص 273.

<sup>3</sup> Kerry Howell : "Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies" . (Ashcroft International Business School . 2002) . p-p 1-27 . p 17.

<http://aei.pitt.edu/1720/01/Howell.pdf>

ويكون التكامل بين القيادات ومراكز الثقل والفعل في الأطراف المعنية<sup>1</sup>. أي أن التكامل هو العملية التي تتم بين وحدات مختلفة، بصرف النظر عن النتائج المترتبة عنها (التكتلات، أو المنظمات الدولية والإقليمية... إلخ).

يتوافق هذا التعريف مع تصور إرنست هاس *E. Haas*، الذي يجعل العملية التكاملية وفقاً لإرادة القوى السياسية الأساسية في المجتمع، وبذلك يُمكن ربطها بمتغير الإرادة السياسية، التي تعتبر ضرورية في هذه الحالة، لإنجاح العمليات التكاملية. كما يتضمن هذا التعريف مفهوم التعاضدية *Synergy*، حيث تختلف خصائص الوحدات المشكلة للتكامل، عن خصائصها وهي منفصلة عن بعضها. أي أن خصائصها وفعاليتها العملية، ستكون أكبر من خلال العمل التكاملي، أين تغيب جميع العوائق التي تحد من نشاطها.

في محاولة لإيجاد تعريف أكثر شمولية لمفهوم التكامل، يرى بعض الباحثين أن هذا الأخير هو "قيام مجموعة من المفردات بالتجمع في كيان واحد"<sup>2</sup>. وعلى بساطته يتضمن هذا التعريف مجموعة من الأبعاد/المتغيرات، التي قد تُساهم في توضيح مدلوله بشكل أكثر دقة، وتتمثل في:

- أ. طبيعة المفردات التي يجري التكامل فيما بينها.
- ب. نوع النشاط الذي يجري التكامل بشأنه، من بين أوجه نشاط هذه المفردات.
- ج. إمكانية تعدد صيغ التكامل، مع تعدد المفردات ونشاطاتها.
- د. صفة الديمومة وهو ما يُميز التكامل عن أية ترتيبات مؤقتة تنتهي في أجل محدد.
- هـ. عامل التراضي بين المفردات/الأطراف المعنية، وبالتالي فهو لا يشتمل الحالات التي تتم بالقوة.
- و. شعور المفردات/الأطراف بجدوى التكامل، لتحقيق غاياتها بشكل أفضل، من ذلك الذي توفره الأساس البديلة لتنظيم العلاقات فيما بينها<sup>3</sup>.

بشكل عام يُمكن وصف التكامل على أنه عملية تشكيل وحدة جديد، عن طريق توحيد مجموعة مختلفة ومستقلة من الوحدات، بغض النظر عن الطريقة التي يتم بها ذلك -بشرط ألا يتم ذلك عن طريق العنف-. حيث يجري نقل/تفويض حجم معين من الصلاحيات، من الوحدات الأعضاء إلى الكيان الجديد، اعتماداً على الاتفاق المسبق (اتفاقية، دستور... إلخ)، بما يُمكن من تحقيق الأهداف المتوخاة من التكامل. ويمكن الاعتماد على متغير الصلاحيات، لتحديد الشكل أو النمط الذي يُمكن أن تتم وفقه العملية التكاملية، والنتائج التي يُمكن أن تترتب عنها خاصة في المجالات المؤسساتية.

يواجه دارسوا نظرية التكامل في العلاقات الدولية، إشكالية ارتباط هذه الأخيرة (نظرية التكامل)، ببعض التجارب التكاملية التي شهدتها الساحة الدولية، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، على رأسها تجربة الاتحاد الأوروبي

<sup>1</sup> عبد الوهاب الكيالي وآخرون . الموسوعة السياسية . ج1 . ط3 . (بيروت . المؤسسة العربية للدراسات والنشر . 1995) . ص 779-780.

<sup>2</sup> محمد الأمين ولد جدو: "تنامي ظاهرة التكتلات الاقتصادية عاملاً وانعكاساتها على تجارب التكامل الإقليمي في العالم الثالث" . (مجلة دراسات . المركز العالمي لأبحاث ودراسات الكتاب الأخضر . عدد 23 . شتاء 2005) . <http://www.dirassat.com.ly/2005/23/pages/doc/b5.doc>

<sup>3</sup> نفس المرجع.



ابتداءً من سنة 1950<sup>1</sup>. وهو ما يطرح إشكالية إمكانية تعميم وملاءمة، النتائج والمفاهيم المتوصل إليها، لعدد آخر من التجارب التكاملية خارج القارة الأوروبية. إضافةً إلى ذلك فإن اختلاف التجارب التكاملية، من حيث طرقها ونتائجها، يجعل بعض الكتابات -غير المتخصصة منها على وجه خاص-، تدرج على استعمال العديد من المصطلحات أو المفاهيم، على أنها مترادفات تحمل نفس المعنى المتضمن في مفهوم التكامل، ومن بينها نجد مفهوم التعاون، الاتحاد، التحالف،...إلخ.

يُعتبر التعاون *Cooperation* من أكثر المفاهيم ارتباطاً بدراسة التكامل، حيث عادة ما يتم استعماله على أنه مرادف للتكامل، في حين أن معناه الحقيقي يجعله عملية فرعية للتكامل. ويمكن أن يرجع هذا الخلط بين المصطلحين، إلى المعنى العام والشائع الذي يحمله التعاون، الذي يُعرّف على أنه "القيام بأنشطة متشابهة في صورة جماعية، ويرجع هذا الطابع الجماعي إلى الطبيعة الخاصة بهذه الأنشطة، والتي بدونها لا يكون للجماعة أن تعمل كأفراد مستقلين"<sup>2</sup>.

أما المعنى الحقيقي الذي يُمكنه أن يُوضّح الفرق بين مصطلحي التكامل والتعاون، فهو المتضمن في التعريف الذي يكون من خلاله التعاون، "مسعى مشترك بين شريكين أو أكثر، أين تتقارب المصالح في مسألة محدّدة، وبذلك يُمكن أن يقتصر على ملف، أو مجال أو قطاع محدد بشكل خاص. وعلى العكس من التكامل، يكون التعاون تعاقدياً *Contractuelle*، وهو بذلك محدود ومؤقت"<sup>3</sup>. حيث يظهر الفرق في قوة العملية التكاملية، وكذلك النتائج التي يُمكن أن تترتب عنها على المستوى المؤسسي، أو السياسي...إلخ.

أي أن التعاون هو سلسلة من التفاعلات التعاقدية، المحدودة من حيث المجالات المستهدفة والمدى الزمني، حيث لا يشترط أن ينتج عن هذا النمط من العلاقات خلق فاعل جديد، تفوض لها الدول صلاحياتها. ويمكن أن يكون مجرد إجراءات مشتركة، مثل تلك التي تتخذها دول المتوسط لمكافحة الهجرة السرية، أو تجارة المخدرات...إلخ. غير أنه مع ذلك يُمكن أن يكون وسيلة من وسائل التكامل، خاصة إذا تضمن مجموعة من المجالات المترابطة، واعتماداً على خاصية مواكبة تطور الحاجات، حيث تزيد فعالية التعاون كلما زادت قدرة الوحدات، على تجاوز عوائق البعد التعاقدية. إلا أن كل من التعاون والتكامل، يشتركان في صفة أساسية، وهي كونهما خياراً طوعياً، ينتج عن التحديات الناتجة عن البيئة الخارجية.

ابتداءً من منتصف التسعينات، ظهر مصطلح الشراكة *Partnership\Partenariat*، نتيجة لإطلاق مسار برشلونة سنة 1995، كمفهوم موازي لمفهوم التكامل، أو حتى بديل له في بعض الحالات. غير أنها -أي الشراكة- من الناحية المفاهيمية "تتضمن تعاوناً دولياً، سياسياً كان أو في شكل مساعدات اقتصادية أو تقنية أو مالية، بين عدّة دول. وهي طريقة للحصول على منافع مشتركة، من خلال تنظيم وتسيير مؤسسات لضمان حق كل

<sup>1</sup> أنظر: Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 21

<sup>2</sup> محمد عاطف غيث . قاموس علم الاجتماع . (الإسكندرية . دار المعرفة الجامعية . 1999) . ص 92.

<sup>3</sup> "Naceur Bourenane : "Des fondements théoriques et stratégiques de la construction communautaire" [http://www.idrc.ca/fr/ev-68353-201-1Do\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/fr/ev-68353-201-1Do_TOPIC.html)

شريك<sup>1</sup>. غير أنه يمكن للبعد التعاقدى (اتفاقيات الشراكة)، أن تُعوّض البعد المؤسساتي المتضمن في التعريف، حيث تُشكّل الاتفاقيات المبرمة بين الدول، ضماناً كافياً لحقوق وواجبات جميع أطراف عملية الشراكة، ويظهر ذلك بشكل واضح في مسار الشراكة الأورومتوسطية. فرغم وجود أجهزة للشراكة بين ضفتي المتوسط، إلا أنها ليست مزودة بصلاحيات وبنيات سياسية وإدارية، أو تؤدي وظائف سياسية وتقنية، مثل أجهزة الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال.

ينبع جوهر الفرق بين مفهومي التكامل والشراكة، من خلال طبيعة العلاقات القائمة بين الأطراف، إضافة إلى النتائج المترتبة عن كل من العمليتين، وكذلك حجم التكاليف أو الأعباء الواجب تحمّلها. فإذا كان التكامل يتضمن إمكانية كبيرة، لنقل التفاعل بين أطرافه لمستوى أعلى، فإن الشراكة تُبقي على تلك التفاعلات في إطارها البيئي، أي أن الدول تحتفظ بصلاحياتها كاملة، بحيث لن يتعدى مستوى العلاقات البعد ما بين حكومي. كما أن التكامل يمكن أن يكون إطاراً جديداً، تذوب فيه مختلف الهويات الثقافية/الوطنية للوحدات الأعضاء، ما يؤدي إلى تكوين هوية ثقافية وسياسية جديدة، تطغى على القديمة. عكس الشراكة التي تنطلق من التعدد الثقافي والسياسي للشركاء، كأساس لتعميق التعاون فيما بينها<sup>2</sup>.

ويضيف البعض خاصية التكاليف المنخفضة للشراكة، حيث لا تُضطر الدول لتحمل أعباء إضافية، كتلك التي تتحملها خلال العمليات التكاملية، بسبب وجود أطراف أضعف نسبياً من الناحية الاقتصادية. فالدول تتحمل أعباء معينة بهدف الحصول على مكاسب، ففي حالة الشراكة الأورومتوسطية، يُقدّم الاتحاد الأوروبي المساعدات الاقتصادية، بهدف تقليص حجم الهجرة السرية، أو مخاطر التطرف والإرهاب. وهو ما يدفع للاعتقاد أن الشراكة يمكن أن تتحول إلى بديل للتكامل، بسبب انخفاض الأعباء/التكاليف، مقارنة مع الأرباح الممكنة.

إضافة إلى مفهومي التعاون والشراكة، يُستعمل مصطلح الاتحاد *Union* بشكل متكرر، سواء للتعبير عن نتائج التكامل، أو حتى للحدّث عن التكامل نفسه. غير أنه يعني "تمثّل القواعد والمبادئ المسيرة لسلوك الفواعل في حيز محدد، ويمكن أن يشمل حالة من اللاتكامل *Non-integration*"<sup>3</sup>. أي أن مجال تعريف الاتحاد أوسع من التكامل، بحيث يكون هذا الأخير أحد وسائل تحقيقه، غير أنه مع ذلك ليس الوسيلة الوحيدة. فمفهوم الاتحاد يضم في معناه العديد من أشكال التوحيد، حتى تلك التي لا تدخل في مفهوم التكامل، كالاتحادات التي تتم عن طريق الإكراه أو الضم بالقوة. مثل الاتحادات الاستعمارية في إفريقيا وآسيا. أما مفهوم التكامل فيرتبط فقط بالأشكال التي تقوم على أسس طوعية/اختيارية.

وبدرجة أقل يظهر التحالف *Alliance*، كمصطلح يُشبه إلى حد ما معنى التكامل، حيث يُعرّف عموماً على أنه "اتفاق للتعاون *Agreement to collaborate* عن طريق معاهدة رسمية *Formal treaty* سرية أو معلنة،

<sup>1</sup> عبد الوهاب الكيالي وآخرون . مرجع سابق . ص 556.

<sup>2</sup> أنظر: خالد عبد اللطيف: "مستقبل العلاقات بين دول شمال وجنوب المتوسط". مجلة السياسة الدولية . عدد 123 . جانفي 1996 . ص.ص 150-

153 . ص 150.

<sup>3</sup> Naceur Bourenane . Op . Cit

تتم بشكل مباشر بمسائل الأمن الوطني *National security issues*<sup>1</sup>. غير أن الأحلاف وإن ارتبطت تاريخياً بالحروب المباشرة بين الدول، إلا أنها تحولت إلى منظمات دائمة، لها صلاحيات كبيرة في مجالات التدخلات الإنسانية، وغيرها من المهمات غير القتالية. إضافةً إلى دورها الأمني/العسكري التقليدي، ولكنها تبقى مع ذلك مجالاً من مجالات التعاون، حيث يُمكن أن تكون بدورها مرحلة من مراحل التكامل، فالجبال العسكرية أحد مكونات ما يُعرف بالسياسة العليا، التي تضم مجالات متعددة كالدبلوماسية والسياسة الخارجية والمجالات/السياسات العسكرية...إلخ.

رغم الاختلافات بين المفاهيم السابقة وغيرها، لا يجب الفهم على أنها عمليات منفصلة أو متناقضة، بل تُعتبر إلى حد ما مجموعة مترابطة. فملاحظة بعض التجارب التكاملية -على رأسها التكامل الأوروبي-، تجعلنا نستنتج أن التكامل يُمكن أن ينطلق من مجرد علاقات تعاونية، بين دولتين أو عدد من الدول، ليصل إلى درجة الاندماج الكامل، في شكل اتحاد فدرالي. مع إمكانية بقاء كل من المفاهيم السابقة، كأتماط لإدارة العلاقات بين الدول، دون أن تتطور إلى تكامل أو اندماج، وينطبق ذلك بشكل أدق على مفهومي التعاون والتحالف.

### المطلب الثاني: أنماط/أشكال التكامل:

لا تتم عمليات التكامل في العلاقات الدولية بنفس الطريقة، بل تأخذ في كثير من الحالات أشكالاً متعددة، بتعدد واختلاف أطرافها وأهدافهم، وكذلك النتائج المترتبة عنها، إضافةً إلى المناهج التي تتم بها مختلف هذه العمليات. لذلك يمكن إيجاد العديد من أنماط/أشكال التكامل، التي عادةً ما يتم تصنيفها اعتماداً على متغيرات مختلفة.

من بين محاولات تصنيف العمليات التكاملية، جاءت دراسة جون غالتونغ *J. Galtung*، متضمنةً مجموعة من المحددات/المتغيرات التي يؤدي كل منها إلى نمط/شكل معين من التكاملات. بصرف النظر عن الطرق والمناهج، التي يتم وفقها العمل التكاملي. وهذه المحددات/المتغيرات هي:

\* القيم التي يتم على أساسها التكامل.

\* طبيعة وخصائص الأطراف المشاركة في العمل التكاملي.

\* اتجاه التفاعل بين الأطراف والعملية التكاملية.

واعتماداً على ذلك تُحدّد دراسة غالتونغ ثلاثة أشكال أساسية، يُمكن أن تتخذها العمليات التكاملية، وهي: أ. التكامل القيمي، ب. تكامل الأطراف، ج. التكامل التبادلي.

### أ. التكامل القيمي:

يقوم هذا النمط من التكامل، على متغير القيم *Values* التي يتأسس عليها (الأمن، التنمية...إلخ). وبالنظر إلى موقع/دور القيم في قيام وتطور التكامل، يمكن تحديد شكلين فرعيين لهذا الأخير، هما:

<sup>1</sup> Ole R. Holsti: "Alliance and coalition diplomacy" . In: James N. Rosenau . Kenneth W. Thompson . Gavin Boyd . World Politics : An introduction . (New York . The free press . 1976) . p-p 337-372 . p 338

\* التكامل التماثلي: وهو الذي تتطابق فيه إلى حد كبير، قيم/أهداف الأطراف المشاركة في العمل التكاملي. ويظهر هذا الشكل في التكتلات الإقليمية، التي عرفها العالم الثالث ابتداءً من منتصف الستينات، التي قامت على التحرر الاقتصادي، أو التنمية كقيمة جوهرية. كما ينطبق ذلك على المراحل الأولى من التكامل الأوروبي (الجماعة الأوروبية للفحم والصلب)، والتي قامت على الأمن كقيمة أساسية للعلاقات بين الدول الأطراف.

\* التكامل الهرمي: يعتمد التكامل الهرمي على متغير القيم أيضاً، لكنه يقوم على أساس ترتيب تلك القيم هرمياً، حيث يتم تسيير العملية التكاملية، والعلاقات بين الأطراف اعتماداً على القيمة الأعلى، ضمن سلم القيم المتدخلة في التكامل<sup>1</sup>. فهذا النمط من العمليات التكاملية يمكن أن يتأسس على مجموعة مختلفة من القيم، والتي تختلف باختلاف الدول الأعضاء. غير أن تسيير التكامل، أو حل المشاكل التي قد يواجهها عبر مختلف مراحل تطوره، أو تحديد توجهاته المستقبلية، يتم حسب قيمة أعلى متفق عليها من طرف جميع الأعضاء، كالأمن مثلاً. ويظهر ذلك من خلال منظمة حلف شمال الأطلسي NATO، فرغم الخلافات في تصورات الدول الأعضاء حول دور ومستقبل الحلف، خاصة فيما بين الأمريكيين والأوروبيين. إلا أن ظهور ما يُعرف بالمصادر الجديدة للخطر/التهديد، لعبت دوراً كبيراً في دفع الطرفين للتوصل للحلول الوسط، خاصة فيما يتعلق بالجدل الدائر حول وضع المادة 5 من اتفاقية 1949<sup>2</sup>.

#### ب. تكامل الأطراف:

يعتمد هذا النمط على متغير خصائص/طبيعة الوحدات، المؤسسة للعملية التكاملية، حيث يضم اعتماداً على ذلك شكلين من التكاملات هما: تكامل الأطراف المتماثلة، وتكامل الاعتماد المتبادل:

\* تكامل الأطراف المتماثلة: يتميز هذا الشكل التكاملات باعتماده على التشابهات العديدة، بين الدول/الوحدات الأعضاء. حيث تكاد تتطابق من حيث الخصائص الجغرافية، السياسية، الاقتصادية... إلخ. وهو ما يجعل فرص تعميق التكامل أكبر -نظرياً على الأقل-، وينطبق ذلك على إمكانيات الدول العربية، التي يصل التماثل بينها إلى حد التطابق التام. لكن ذلك يتطلب أيضاً إدراكاً بأهمية ذلك التشابه، وإرادة سياسية جماعية لوضعه حيز التطبيق العملي.

\* تكامل الاعتماد المتبادل: لا يعتمد تكامل الاعتماد المتبادل، على وجود تشابه/تماثل بين الوحدات، بقدر اعتماده على الحاجة المتبادلة بينها (الوحدات). فهو يقوم -كما يظهر من

<sup>1</sup> أنظر: روبرت بالترغاف . جيمس دوفري . مرجع سابق . ص 273.

<sup>2</sup> تتعلق المادة 5 من معاهدة إنشاء الحلف 1949 بمحددات عمل الحلف، الذي يقتصر نشاطه العسكري والسياسي على منطقة جغرافية محدد بإقليم الدول الأعضاء، وأن أي إجراء عسكري يتخذه الحلف لا يكون إلا رداً على تعرض دولة أو مجموعة من الدول الأعضاء لعمل عسكري عدائي، ضمن مجال عمل الحلف (أوروبا أو أمريكا الشمالية). أنظر معاهدة 1949 في: Henry Steele Commager . Documents of American history . (New York . Appleton-centbury . 1963) . p 556

التسمية- على وجود حالة من الاعتماد المتبادل *Interdependence* بين الأطراف المتكاملة، في مجالات متعددة<sup>1</sup>. وهي الحالة التي تُميّز النظام الدولي منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، وهو ما ساهم في بناء العديد من العمليات التكاملية، متفاوتة العمق. غير أنها مع ذلك تتميز بكونها أقوى من تلك التي يمكن أن تتأسس فقط استناداً على عامل التشابه، نظراً للدور الذي تلعبه المصالح، وعقلانية الدول في عملية التكامل.

### ج. التكامل التبادلي:

يقوم التكامل التبادلي على اتجاه التفاعل بين الأطراف من جهة، والعملية التكاملية من جهة ثانية. واعتماداً على ذلك يضم هذا الشكل، تكاملاً يقوم على الولاء، بينما يقوم آخر على التوزيع.

\* تكامل الولاء: يكون العمل التكاملي من هذا النوع هدفاً في حد ذاته، بالنسبة للدول/الوحدات الأعضاء. أي أن بقاء وتعميق التكامل يرتبط بإرادة الوحدات، اعتماداً على تصوراتها الخاصة، وبما يتوافق مع ظروفها/ومعطيها الداخلية.

\* تكامل التوزيع: يكون اتجاه التفاعل في هذا الشكل معاكساً للأول، حيث تكون قدرة التكامل على تلبية حاجات الوحدات الأعضاء، سبباً في بقائه أو تعميقه<sup>2</sup>. وذلك بالاعتماد على مدى كونه خياراً عقلانياً للوحدات، مقارنة مع البدائل الأخرى المتاحة للدول، من أجل تلبية حاجاتها.

إنّ الملاحظ في تصنيف غالتونغ، أن الأشكال السابقة للعمليات التكاملية، يمكن أن تجتمع في عمل تكاملي واحد، سواء أتمّ بطريقة مباشرة أو بشكل تدريجي. لكنه مع ذلك يوفر إمكانية جيّدة لتصنيف العمليات التكاملية، بالاعتماد على متغيرات واضحة.

أما بالاعتماد على متغيرات مختلفة، تسفر عملية التصنيف عن أشكال أخرى، يمكن أن تتخذها العمليات التكاملية. فقد تضمن أحد التعاريف سابقة الذكر، عناصر لا بد أن تُؤخذ بالاعتبار<sup>3</sup>، كطبيعة النشاط الذي يجري التكامل بشأنه، أو عامل الجغرافيا أو الامتداد الإقليمي. فبالاعتماد على هذا الأخير، تتخذ العملية التكاملية، شكلاً دولياً، وآخر أقل امتداداً، وهو التكامل الإقليمي.

### أ. التكامل الدولي:

يتم هذا الشكل من التكامل *International Integration* على رقعة جغرافية أوسع، فالتماثل من حيث الخصائص الجغرافية لا، يُعتبر شرطاً مسبقاً لعضوية العملية التكاملية. لذلك يتسع التكامل الدولي لعضوية عدد أكبر من الوحدات حسب مضمون التكامل، دون اشتراط الانتماء إلى منطقة جغرافية أو إقليم محدد، كما هو الحال بالنسبة للتكامل الأوروبي. وتمثل المنظمات الدولية *International*

<sup>1</sup> أنظر: روبرت بالغراف . جيمس دوفري . مرجع سابق . ص 273.

<sup>2</sup> أنظر: نفس المرجع . ص 273.

<sup>3</sup> أنظر: محمد الأمين ولد جدو . مرجع سابق.

*Organizations* المختلفة، كالأمم المتحدة أو أي من الوكالات التابعة لها، مثلاً جيّداً على هذا الشكل من التكامل.

أمّا من الناحية النظرية فإن التكامل الدولي/العالمي، يُمثّل صيغة نظرية "مثالية" إلى حد ما، لعمليات التكامل في العلاقات الدولية، المتضمّنة في أدبيات نظرية التكامل. فقد اعتمد رواد النظرية/المدرسة الوظيفية التقليدية *Functionalism* هذه الصيغة، كبديل لمختلف أنماط العلاقات بين وحدات النظام الدولي، بهدف الوصول إلى إقرار حالة من السلام الدائم والشامل فيما بينها. وتأثّر هذا الاتجاه بالنتائج الكارثية للحرب العالمية الأولى (1914-1918) من جهة، وتجربة إنشاء عصبة الأمم *League of Nations* سنة 1920، حيث شكّلت هذه الأخيرة مثلاً أعلى، لصيغة التكامل العالمي، الذي أُعتبر خطوة أولى لإقامة "الحكومة العالمية".

ب. التكامل الإقليمي:

تُعتبر الصيغة الإقليمية للتكامل *Regional Integration*، البديل العملي الأمثل والأكثر فعالية لصيغة التكامل الدولي/العالمي، بسبب عاملي المساحة الأقل اتساعاً، وكذلك العدد المحدود نسبياً للوحدات الأعضاء<sup>1</sup>. فهذا النمط من التكامل هو بمثابة الانعكاس المؤسسي للنظام الإقليمي، أي أن الانتماء لإقليم معين، بما يُمثله من عناصر تاريخية، ثقافية، سياسية... إلخ، تُعتبر عاملاً مساعداً على تأسيس التكامل. وعلى هذا الأساس يُعرّف التكامل الإقليمي، على أنه شكل خاص إقليمياً *Territorially*، أو جيوسياسياً *Geopolitically* للتكامل، على اعتبار أن هذا الأخير هو تعميق للاعتماد المتبادل، بين أجزاء منسجمة من النظام<sup>2</sup>.

رغم أن التكامل الإقليمي يرجع من حيث الأصول التاريخية، إلى مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، إلا أنه ارتبط بشكل وثيق بنهاية الحرب الباردة، وما رافقها من تأثيرات "العولمة". وكذلك نهاية الاستقطاب الأيديولوجي/السياسي بين المعسكرين، والذي حصر التكامل الإقليمي في دائرة سيطرة كل من الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة. فقد أدّى كل منهما إلى تغيرات عميقة على خريطة السياسة العالمية، بحيث زادت أهمية العديد من المناطق/الأقاليم في التنافس الدولي.

إضافةً إلى ذلك فقد تحول التكامل الإقليمي إلى نمط مختلف نسبياً، لا يقوم على الخيارات الأمنية/العسكرية، بل على الخيارات العقلانية/البراغماتية. وعليه فقد تحول التكامل الإقليمي -كانعكاس

<sup>1</sup> أنظر: Hungdah Su : "Politics of defferentiated integration : A comparative study of enhanced cooperation in EU and APEC". (USA . Institute of European and American studies . 2005)

<http://\aei.pitt.edu/3027/02/EUSAarticle.doc>

<sup>2</sup> أنظر: Chriser Pursiainen : "Theories of integration and the limites of EU-Russian relations". (Chicago . international stadies association . 2007) . p-p 1-31 . p 2

[http://archive.allacademic.com/one/isa/isa07/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished\\_manuscript&file\\_index=1&pop\\_up=true&no\\_click\\_key=true&attachment\\_style=attachment&PHPSESSID=c4d43c4e851948cb05bb8e1a30b4ee53](http://archive.allacademic.com/one/isa/isa07/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=1&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=c4d43c4e851948cb05bb8e1a30b4ee53)

للإقليمية *Regionalism*- إلى خيار وسط، بين الفكر الوطني/السيادي الذي تجاوزته الأحداث من جهة، وأخطار/إكراهات العولمة جهة ثانية<sup>1</sup>. إضافةً إلى المتغيرات السابقة، يُمكن الاعتماد في تصنيف أشكال/أنماط العمليات التكاملية، على متغير النشاط المستهدف بالتكامل. وعلى هذا الأساس تعرف البيئة الدولية شكلين للتكامل، هما: التكاملات/الاتحادات السياسية من جهة، والتكامل الاقتصادي من جهة مقابلة.

أ. التكاملات/الاتحادات السياسية:

لا يقتصر هذا الشكل من التكامل -كما يُمكن أن توحى إليه التسمية-، على العمليات التكاملية التي تمس فقط المجال السياسي، بل على الأصح تشمل كامل أوجه نشاط الدول المستقلة ذات السيادة. كما يتم هذا الشكل من العمليات التكاملية بشكل طوعي، حيث لا يدخل في تعريفه الاتحادات القسرية، ويتضمن بذلك مختلف المجالات، ابتداءً من السياسة العليا، نزولاً إلى القطاعات الوظيفية/الاجتماعية. بالنظر إلى صلاحيات الأجهزة والمؤسسات الناتجة عن هذا النوع من التكاملات، يمكن التفريق بين العديد من الأنماط الفرعية للتكامل، والتي ينطبق عليها وصف "التكامل/الاتحاد السياسي". حيث يمكن أن يتخذ التكامل شكلاً ما بين حكومي *Intergovernmental*، أو فوق وطني *Supranational*. فيقوم الأول على بقاء سيطرة الدولة على عملية صنع/اتخاذ القرار، في حين تلعب المؤسسات المشتركة دوراً مساعداً فقط في هذه العملية. بينما يتضمن المفهوم الثاني تكوين مؤسسات مشتركة، لها سلطة مستقلة لصنع/اتخاذ القرار، إضافةً إلى امتلاكها الصلاحية/القدرة، لفرض مجموعة من القرارات *Decisions*، والقواعد *Rules* على الدول الأعضاء<sup>2</sup>.

كما يُمكن أن تأخذ التكاملات السياسية شكل الفدرالية *Federation* أو الكونفدرالية *Confederation*. حيث يعني الأول قيام مجموعة من الوحدات/الدول، بالتنازل عن سيادتها وسلطاتها بقدر متفق عليه، سواء بواسطة معاهدة أو دستور. لتكوين جهاز مركزي يتولى جميع الشؤون المرتبطة بالسياسة العليا للفدرالية، بينما تبقى الشؤون الداخلية من اختصاص تلك الوحدات<sup>3</sup>.

أما الشكل الثاني -الكونفدرالية- فيُعرف على أنه شراكة *Association* بين الدول بموجب اتفاقية دولية، لها مجموعة من الأجهزة ما بين الدولاتية *Interétatique*. تهدف إلى تنظيم/تسيير الشؤون المشتركة، على أساس المساواة بين الدول، حيث تحتفظ هذه الأخيرة بسيادتها وسلطاتها، كما تملك الحق في الانسحاب

<sup>1</sup> أنظر: Philippe Huguin : "Analyse comparative des processus d'intégration économique régionale". (Paris : Ministère des affaires étrangères . 2001) . p-p 1-20 . p 8

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/analyse\\_comparative\\_des\\_processus\\_d\\_integration\\_economique\\_regionale.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/analyse_comparative_des_processus_d_integration_economique_regionale.pdf)

<sup>2</sup> أنظر: Thomas Christiansen : "European integration and regional cooperation" . In: John Baylis . Steve Smith (ed) . The globalization of world politics . 3<sup>rd</sup> ed . (New York . Oxford university press . 2004) . p-p 579-597 . p 580

<sup>3</sup> أنظر: سموي فوق العادة . معجم الدبلوماسية والشؤون الدولية . ط2 . (بيروت . مكتبة لبنان . 1979) . ص 169.



من الاتحاد. ويُنظر إلى هذا الشكل من التكامل على أنه مرحلة تمهيدية محتملة، قبل الوصول إلى مرحلة التوحيد النهائي، أو مرحلة الاتحاد الفدرالي<sup>1</sup>.

#### ب. التكامل الاقتصادي:

يُمثل هذا الشكل من التكاملات جزءاً من نشاط الدول، المرتبط بالعمليات الاقتصادية المختلفة، حيث لا تكون له علاقة مباشرة بالقطاعات الأخرى، باستثناء تلك التي من شأنها التأثير بشكل مباشر، على الأداء الاقتصادي للدول، كـ بعض الأحداث السياسية الداخلية مثلاً<sup>2</sup>. غير أن بعض التجمعات الاقتصادية الإقليمية يُمكن أن تتحول إلى تجمعات سياسية، حيث تُزيل الحدود الفاصلة بين المواضيع الاقتصادية والسياسية، خاصة مع تزايد التهديدات الأمنية، وتأثير التنافس الدولي على المناطق والأقاليم الأساسية في النظام الدولي.

يُعرّف التكامل الاقتصادي عموماً على أنه "دمج النشاطات الاقتصادية، أو مجموعة من القطاعات والفروع، بهدف ترشيد/عقلنة *Rationalisation* تسيير الموارد، وتعظيم *Maximisation* الأرباح/العائدات"<sup>3</sup>. ويمكن أن يقتصر التكامل الاقتصادي على مجموعة من النشاطات الفرعية فقط، كالمجالات النقدية، أو النشاط الصناعي، وذلك دون أن يشمل كامل القطاع الاقتصادي في الدول الأعضاء.

يختلف مفهوم التكامل الاقتصادي عن التكامل الإقليمي، رغم الصورة السائدة التي عادة ما تجعل من المفهومين انعكاس لظاهرة واحدة. ويمكن ملاحظة الفرق من خلال متغيرين أساسيين:

أولاً: لا تلعب العوامل الجغرافية دوراً جوهرياً، في العمليات التكاملية الاقتصادية، بقدر الدور الذي تلعبه المصالح/المنافع الاقتصادية. الناجمة عن -أو المؤدية إلى- دمج النشاطات الاقتصادية لمجموعة من الدول.

ثانياً: يمكن أن يتعارض كل من التكاملين الاقتصادي والإقليمي، إذا قام الأول على تعزيز العلاقات التكاملية مع وحدات/دول، بعيدة أو غير مترابطة جغرافياً (غير منتمية للنظام الإقليمي)،

<sup>1</sup> أنظر: Charle Debbasch . Yves Daudet . *Lexique de termes politiques* . 2<sup>eme</sup> éd . (Paris . Dalloz . 1978) . p 60

<sup>2</sup> يُمكن لبعض التكاملات الاقتصادية التأثير على الأوضاع الداخلية لبعض الدول الأعضاء، عن طريق فرض شروط مسبقة للعضوية، أو عن طريق فرض العقوبات الاقتصادية/التجارية، أو حتى تعليق عضوية الدولة في التكامل. وذلك بسبب بعض الأحداث السياسية، كالثورات العسكرية، أو الاضطرابات السياسية... إلخ، بهدف الضغط على أطراف البيئة الداخلية للدولة، لحل الأزمة أو إعادة الاستقرار. كما وصلت درجة تدخل بعض المنظمات الاقتصادية الإقليمية، إلى غاية التدخل العسكري، حيث شكّلت المجموعة الاقتصادية لغرب إفريقيا *Economic Community of West Africa States ECOWAS*، قوة عسكرية سنة 1990 عُرفت باسم الـ *ECOMOG*، للمراقبة وحفظ السلام في ليبيريا. غير أن الإجراءات العقابية التي تتخذها هذه التجمعات، ليست دائماً ناجعة، خاصة إذا تحالفت تلك الأطراف مع قوى خارجية تضمن استمرار المساعدات الاقتصادية، والدعم السياسي/الدبلوماسي.

<sup>3</sup> Naceur Bourennan . *Op . Cit*



وذلك على حساب دول قريبة جغرافياً<sup>1</sup>. وهو ما قد ينتج عن اعتبارات العامل الأول (المصالح الاقتصادية). غير أن التقارب الجغرافي -نظرياً على الأقل- يُوفر فرصاً أكبر لتحقيق التكامل الاقتصادي، فالقرب الجغرافي يمكن من التقليل من تكاليف توحيد العمليات الاقتصادية، وهو بذلك ينسجم مع الهدف والمبدأ العام للتكامل الاقتصادي.

لا يفترض التكامل الاقتصادي من حيث المبدأ، إحداهن أي من أشكال السلطة، التي تتجاوز الصلاحيات الاقتصادية للدول، حيث لا يُشكّل التنازل عن هذه الصلاحيات، شرطاً مسبقاً لإقامة التكامل أو الانضمام إليه. فالسلطة الاقتصادية والاندماج/التوحيد السياسي، يُشكلان هدفين بعيدي المدى، ولكنهما ليسا شرطين مسبقين للتكامل الاقتصادي<sup>2</sup>.

أخيراً من الضروري عند الحديث عن تصنيف أشكال/أنماط العمليات التكاملية، الأخذ بالاعتبار ملاحظتين أساسيتين:

أولاً: أن عملية التصنيف يمكن أن تقوم على عدد كبير من المتغيرات، ومنه يمكن للباحثين إيجاد عدد كبير من الأشكال، التي يمكن أن تتخذها التكاملات في العلاقات الدولية. ثانياً: إن الأشكال سابقة الذكر، يمكن أن تجتمع -على تعددها-، في عملية تكاملية واحدة، خاصة إذا تداخلت العديد من العوامل/المتغيرات في هذه العملية. سواء أكان ذلك عند قيام التكامل، أو بسبب دخول متغيرات جديدة خلال المراحل المختلفة، التي يمكن أن يشهدها التكامل في تطوره.

### المطلب الثالث: شروط التكامل:

يتطلب إنجاح العمل التكاملي توفر مجموعة من العوامل، التي يعتبرها دارسوا نظرية التكامل، بمثابة شروط مسبقة. وترتبط هذه العوامل/الشروط بخصائص البيئة الداخلية للدول الأعضاء، إضافةً إلى الأهداف المتوخاة من التكامل، وكذلك عوامل/مؤثرات البيئة الخارجية. غير أن ما يميز هذه الشروط هو غياب الإجماع حولها، حيث تختلف تصورات الباحثين حول عملية التكامل، لذلك فقد أهمل البعض شروطاً بذاتها، مقابل التركيز على مجموعة أخرى، نظراً لمدى أهميتها في العملية التكاملية. ويمكن بشكل عام تحديد الشروط الأساسية للتكامل فيما يلي:

#### أ. التجانس الاجتماعي:

يُقصد بالتجانس الاجتماعي كشرط/عامل مساعد على التكامل، التشابه في القيم الاجتماعية والثقافية السائدة، داخل مجتمعات الدول المعنية بالتكامل من جهة، وفيما بين هذه المجتمعات من جهة ثانية. حيث يمكن أن يصل هذا التجانس إلى المستوى العقائدي أو الأيديولوجي، باعتبارهما المصدرين الأساسيين للقيم الاجتماعية في مختلف المجتمعات.

<sup>1</sup> Ibid

<sup>2</sup> أنظر: عبد الحميد براهيمي . أبعاد الاندماج الاقتصادي العربي واحتمالات المستقبل . ط2 . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 1981) . ص

يلعب عامل التجانس الاجتماعي دوراً مهماً في العمليات التكاملية، خاصة في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، أي بعد تحول الاستقطاب من مستوى الأيديولوجيات (الاشتراكية، الرأسمالية)، إلى مستوى الانتماءات الثقافية/القيمية الوطنية<sup>1</sup>. وعلى هذا الأساس يُمكن ملاحظة تفكك التكاملات المرتكزة على أسس أيديولوجية (خاصة في أوروبا الشرقية والعالم الثالث)، في مقابل صعود التكاملات القائمة على عناصر الهوية المشتركة.

تنبع أهمية عامل التجانس الاجتماعي -بعناصره الثقافية/القيمية-، من إمكانية تحويله للعمل التكاملي إلى مطلب اجتماعي للبيئة الداخلية. إذا انسجم مع القيم السائدة في كل المجتمعات/الوحدات المتكاملة، أو ساهم في خلق قيم جديدة تقوم هذه المجتمعات باعتمادها، خاصة إذا تزامن ذلك مع تيارات/قوى اجتماعية تبني الخيار الوحدوي/التكاملي. فالاتحاد الأوروبي تحول تدريجياً نحو التركيز على ما يُعرف بالهوية الأوروبية المشتركة<sup>2</sup>، بعدما قام في بداية الأمر على أهداف/أسس أمنية واقتصادية، ويتجسد ذلك بشكل جلي من خلال معاهدة ماستريخت *Traité de Maastricht* سنة 1992، وما تبعها من تعديلات، وصولاً إلى معاهدة لشبونة سنة 2007.

إضافةً إلى ذلك، فإن انسجام العمل التكاملي مع حاجات أخرى للمجتمع، يجعل منه مطلباً اجتماعياً مُلِحاً، بحيث لن يعود بالإمكان طرح مسألة التراجع أو تفكيك التكامل. فإذا تضمن هذا الأخير -في مبدئه العام- تلبية حاجات اقتصادية (التنمية، الرفاهية... إلخ)، أو حتى سياسية وأمنية، فإن ذلك من شأنه أن يمنحه دعم القوى الاجتماعية، خاصة تلك المؤثرة في البيئة الداخلية للدول الأعضاء. وعليه يُمكن تقبل مختلف التضحيات والأعباء الإضافية، التي عادةً ما تتطلبها العمليات التكاملية، خاصة تلك التي تتم بين دول/وحدات غير متساوية من حيث القوة/القدرات الاقتصادية.

انطلاقاً من ذلك يُمكن إمكانيات ربط نجاح التكامل، بمدى اعتباره حاجة اجتماعية، في تصور مختلف الفاعلين الاجتماعيين الأساسيين، في مجتمعات الدول الأعضاء. ففي حالة العكس يُمكن حدوث سلسلة من الشكوك حول جدوى العملية التكاملية، ما يُمكن أن يؤدي إلى إعادة النظر فيها، وبالتالي تزايد إمكانيات الفشل أو التراجع عن التكامل *Spill-back*.

غير أن أطروحة مناقضة تُقلل من أهمية هذا العامل، مقارنة مع أهمية المنافع/المصالح الاقتصادية، التي يُمكن أن تنتج عن العمل التكاملي. فقد أظهرت بعض التجارب -حسب هذا الموقف-، أن الاختلاف في النماذج/الخصائص الاجتماعية للدول المتكاملة، يلعب دوراً ثانوياً بالنظر إلى عقلانية صانع القرار، والذي عادة ما يُفضل المكاسب المادية/الاقتصادية، أو حتى السياسية والأمنية للتكامل. فهذا الأخير

<sup>1</sup> أنظر: محمد سعدي . مستقبل العلاقات الدولية: من صراع الحضارات إلى أنسنة الحضارة وثقافة السلام . ط 1 . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 2006) . ص 265 . 266.

<sup>2</sup> أنظر: Olivier Fvry . *Tout savoir sur l'Europe* . (Paris . édition Ellipses . 2005) . p 99 . 100 .

يُمكن أن يُشجع الدول/المجتمعات، على تجاوز الاختلافات في القيم الاجتماعية والثقافية، وحتى الدينية السائدة فيما بينها<sup>1</sup>، كما يُمكن أن يكون وسيلةً تُساعد للدول على ذلك.  
ب. تشابه القيم لدى النخب الحاكمة/المسيطرة:

ركز بعض دارسي نظرية التكامل في العلاقات الدولية، على دور القوى/الفاعلين السياسيين في عملية التكامل. فقد تضمن مفهوم التكامل لدى إرنست هاس *E. Haas*، أو ليون ليندبرغ *L. Lindberg*، فرضية مفادها أن العملية تخضع بشكل أساسي، لإرادة الفاعلين السياسيين *Political actors*، أو النخب السياسية الفاعلة في البيئة الداخلية. ويُحدّد هاس ماهية تلك النخب، بالمشاركين في العملية السياسية، سواء أكانوا يُمارسون السلطة بشكل مباشر، أو يمارسون تأثيراً غير مباشر، على مختلف العمليات السياسية في البيئة الداخلية. ويدخل في هذا التعريف كل المشاركين في صنع القرارات العامة، صانعو السياسات *Policy makers*، أعضاء جماعات الضغط، قادة الأحزاب السياسية<sup>2</sup>. وعليه فإن تأثير النخب على صناعة القرار، أو مشاركتها الفعلية فيه، يجعل من عامل تشابه القيم لديها، وبالتالي مواقفها من عملية التكامل، أكثر من مجرد شرط نظري لإنجاحه.

يقود عامل التشابه في القيم لدى النخب الحاكمة/المسيطرة، إلى الحديث عن دور الإرادة السياسية في التكامل. على اعتبار أن تلك النخب هي من يُحدّد التوجهات العامة لسياسة الدول الخارجية، أو على الأقل تساهم في تشكيلها، بغض النظر عن الوسيلة التي تستعملها في ذلك.  
يلعب هذا العامل دوراً مزدوجاً إلى حد ما، كشرط أساسي لإنجاح العملية التكاملية، فمن جهة أولى يُمارس تأثيره على المستوى الرأسي/الداخلي. من خلال توجيه القرار السياسي نحو التكامل، بواسطة الضغط على السلطة السياسية القائمة، أو حتى بتبني التكامل كخيار ضمن البرنامج السياسي. وهو ما يبرز على سبيل المثال من خلال التيار الديغولي *Gaullisme*، والذي تبني التكامل الأوروبي، كخيار أساسي في السياسة الخارجية الفرنسية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: كينشي أوهايم: "نهاية الدولة القومية". في فرانك ج لينتشر . جون بولي (تحرير) . العولمة: الإنقاذ أم الطوفان . ت/فاضل جنكر . ط1 . بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 2004 . ص.ص 365-372 . ص 369.

<sup>2</sup> أنظر: *Richard Sinnott: "Integration theory, subsidiarity and the internationalization : the implication for legitimacy"* . <http://www.acsanet.org/conferences/ecsaworld2/sinnott.htm>

<sup>3</sup> الديغولية *Gaullisme* هي تيار سياسي/أيديولوجي فرنسي، تأسس بتأثير من أفكار الجنرال ديغول *C. De Gaulle* (1890 . 1970)، خاصة أثناء الحرب العالمية الثانية. يؤمن هذا التيار بضرورة احتلال فرنسا لمكانة مؤثرة في العلاقات الدولية، كقوة أساسية مستقلة عن النفوذ الأمريكي، والحفاظ على سيادتها واستقلال سياستها الخارجية. من جهة أخرى تبني الديغوليون فكرة البناء الأوروبي، بشكل مستقل عن القوتين المتصارعتين، وفقاً لما عُرف باسم "النهج الثالث"، غير أنهم عارضوا في نفس الوقت الذوبان الكلي، والتخلي عن الخصوصيات الوطنية/الثقافية. غير أن وفاة الجنرال ديغول أدت إلى تأسيس تيار الديغولية الجديدة *Neo-Gaullisme*، والذي تخلّى عن العديد من أفكار الجنرال ديغول، حيث تبني فكرة البناء الأوروبي فوق الوطني، وقبل ببعض الخطوات التي كانت مرفوضة بشكل مطلق من طرف الديغوليين، مثل إعطاء الاتحاد الأوروبي صلاحيات عسكرية فوق وطنية، والتخلي عن الخصوصيات/الهويات الوطنية، وتبني الهوية الأوروبية المشتركة. ويُعتبر الرئيس الفرنسي السابق جاك شيراك *J. Chirac*، من أبرز الأمثلة على التوجه الديغولي الجديد في ميدان البناء الأوروبي.

أما على المستوى الأفقي/الخارجي فيظهر تأثير هذا العامل، من خلال توجه النخب نحو خلق تيار تكاملي عبر وطني، يضم في عضويته عدد مؤثر من الدول المتكاملة. وبممارسة هذا التيار تأثيره ضمن نطاق المؤسسات التكاملية (البرلمانات المشتركة مثلاً)، أو على مستوى الدول الأعضاء. حيث يُمكن أن يؤدي عمله إلى إقناع المكونات/القوى الاجتماعية، بجدوى العملية التكاملية وضرورتها، بمعنى آخر تهيئة البيئة الداخلية للانضمام للتكامل، وإقناع الرأي العام في الدول الأعضاء، بقبول تحمل الأعباء الإضافية المحتملة<sup>1</sup>. ومن بين أهم الأمثلة على مثل هذه التيارات، نجد التيار المعروف على المستوى الأوروبي باسم "تيار اليسار الأوروبي"<sup>2</sup>.

من جهة أخرى يُمكن للنخب داخل الوحدات المتكاملة، أن تُمارس دوراً معيقاً للتكامل ككل، أو لبعض الإجراءات الرامية لتطويره. حيث يُمكن أن تخلق جواً من المعارضة الداخلية لمثل هذه الإجراءات، ما قد يؤدي إلى رفضها في النهاية، وهو ما قد يكون له آثار سلبية على تطور التكامل. وكمثال على ذلك موقف بعض التيارات السياسية/الاجتماعية السلبية، من الدستور الأوروبي سنة 2005، حيث تم رفضه في كل من فرنسا وهولندا، بسبب المخاوف من الآثار السلبية المحتملة للدستور على "المكاسب الاجتماعية للتكامل".

لذلك فإن نجاح/فشل العملية التكاملية، يعتمد بشكل كبير على عامل التوافق بين النخب الحاكمة، أو تلك المؤثرة على صناعة القرار. فتوفر هذا العنصر يُمكن أن يُسهّل اتخاذ القرارات المرتبطة بالتكامل، سواء أكان ذلك على المستوى الوطني (الدول الأعضاء)، أو على المستوى الجماعي (مؤسسات التكامل).

#### ج. المصالح المشتركة:

لا تنحصر المصالح المشتركة فقط في المفهوم الاقتصادي -رغم كونه المفهوم الشائع-، بل تتعدى ذلك لتشمل كل المنافع التي يُمكن تحصيلها من العملية التكاملية، سواء أكانت اقتصادية، سياسية، أمنية...إلخ. وهو المعنى الذي يلعب دوراً مهماً في تحريك السياسات الدولية، وقامت عليه العديد من الأطر النظرية، المفسرة للعلاقات الدولية، على رأسها النظرية/المدرسة الواقعية *Realism*، خاصة عند الحديث عن "الخيار العقلاني" لصانع القرار.

<sup>1</sup> أنظر: يوسف صايغ: "موجبات البحث في موضوع الوطن العربي ومشروعات التكامل البديلة". في مجموعة من الباحثين. الوطن العربي ومشروعات التكامل البديلة. (بيروت. مركز دراسات الوحدة العربية. 1995). ص.ص 43-66. ص 45.

<sup>2</sup> اليسار الأوروبي: هو تيار سياسي/فكري عبر وطني أوروبي، يضم مجموعة من الأحزاب والحركات الاشتراكية، ويتميز باستقلال تام عن أية من الجهات اليسارية الوطنية في أوروبا. ترجع الأصول التاريخية لهذا التيار إلى نهاية الحرب العالمية الثانية، حيث تأسست في لندن الحركة الاشتراكية من أجل الولايات المتحدة الأوروبية *Mouvement Socialiste des Etats-Unis de l'Europe* سنة 1947، والتي ضمت حركات اشتراكية من فرنسا، بلجيكا، بريطانيا، ثم التحقت بعضويتها فيما بعد حركات من ألمانيا الاتحادية. غير أن هذه الحركة تحولت بعد 1960 إلى ما يُعرف بحركة اليسار الأوروبي *Mouvement Gauche Européenne*، وأخيراً إلى حزب اليسار الأوروبي الذي تأسس سنة 2004، ويضم ممثلين عن العديد من دول الاتحاد الأوروبي، إضافة إلى بعض الدول الأخرى غير العضوة في الاتحاد.

يُساهم هذا العامل في إنجاح العمل التكاملي، من خلال اقتناع الأطراف بوجود مجموعة من المصالح المشتركة -وحتى غير المشتركة-، يُمكن أن يؤدي التكامل إلى تعظيمها. ويكون هذا الطرح صالحاً حتى في بعض الحالات، التي تميز التاريخ فيها بالتوتر أو الصراع الدامي. بإعلان شومان *Déclaration Schuman* سنة 1950 يقوم على نفس المبدأ، فالمصالح الناتجة عن توحيد الجهود الاقتصادية (في ميدان الفحم والصلب)، أُنمت فعلاً الصراع بين القوى الأساسية في أوروبا الغربية، كما أدت تلك المصالح إلى زيادة تماسك البناء الأوروبي، في وجه الأزمات التي مرَّ بها عبر مختلف مراحل تطوره. كما السياسي الإسرائيلي شمعون بيريز *Shimon Peres* طرحاً مشابهاً، في تصوراتهِ حول حل الصراع العربي الإسرائيلي<sup>1</sup>.

وعليه فإن عامل المصالح المشتركة بين الأطراف، لا يُشكّل فقط عاملاً مساعداً على إقامة العلاقات السلمية بين الدول، بل هو كذلك عامل مُحفِّز على توحيد الجهود للحفاظ على هذه المصالح وتعظيمها. وبالتالي يُمكن أن يُشكل -عامل المصالح المشتركة- باستمرار، منطلقاً لتعميق التكامل، حيث يلعب دوراً مهماً في توسيع القطاعات المعنية بالعملية، وتوحيد عملية صنع القرار المتعلق بها. تتخذ المصالح المشتركة -كشرط مُسبق- وضعين مُختلفين نسبياً في العمل التكاملي، حيث يُمكن أن تتطابق المصالح بشكل تام، ويظهر ذلك من خلال تبني أطراف العملية، لنفس التصورات حول مصالحها السياسية، الاقتصادية... إلخ. وهي حالة يُمكن وصفها إلى حد ما بالمثالية/النظرية، وذلك لندرة -انعدام- التوافق في جميع مصالح الدول. أما الوضع الثاني الذي يُمكن أن تتخذه المصالح في العمل التكاملي، فهو ما يُمكن وصفه بالتطابق النسبي. من خلال قيام أطراف التكامل بترتيب مصالحها حسب الأولوية، وبذلك يقوم التكامل على توافق في المصالح الجوهرية/الأساسية، والتي تُسرُّ العملية التكاملية وفقاً لها<sup>2</sup>. وهي الحالة الأكثر شيوعاً -نسبياً- في العمليات التكاملية، أو غيرها من أنماط التفاعل بين الدول/الفواعل، في البيئة/العلاقات الدولية.

<sup>1</sup> شمعون بيريز *S. Peres* هو سياسي إسرائيلي من حزب العمل، احتل العديد من المناصب الوزارية في الحكومات الإسرائيلية، ابتداءً من سنة 1969، كوزارة الهجرة، والإعلام، والدفاع، وكذلك الخارجية، إضافة منصب نائب الوزير الأول في عدة مناسبات، ورئاسة الوزراء سنة 1996، وأخيراً انتخب سنة 2007 رئيساً لإسرائيل. يقوم طرحه لتفسير/حل الصراع العربي الإسرائيلي، على ملاحظة العديد من التجارب، التي أدت فيها المصالح الاقتصادية، إلى إنهاء تاريخ طويل من الصراع الدامي، وأهم الأمثلة التي يُقدِّمها هو حالة العلاقات الفرنسية الألمانية. لذلك يقول بيريز أنه "عندما يفهم العرب وكذلك الإسرائيليون أن الكثير من الأشياء هي متداخلة فيما بينها، من أجل التفكير بأن كل أمة *Nation* لن تنجح بمفردها. وأنه فقط التعاون الإقليمي متعدد الأطراف *Une collaboration régionale multilatérale*، يندرج في إطار السلام تكون له الفرصة لضمان التنمية الاقتصادية. يُمكننا حقاً البدء بوضع سياسة اقتصادية شاملة *Politique économique globale*، موضع التنفيذ... إذا أراد الشرق الأوسط تجنب الركود *Stagnation*، يجب عليه هو كذلك التوجه نحو وضع نظام اقتصادي إقليمي، والذي سيمكِّننا من تجاوز وضعه اقتصاد الحرب *L'économie de guerre* إلى اقتصاد السلام *L'économie de paix*". أنظر: *Shimon . Boutros Boutros-Ghali . 60 ans de conflit Israélo-arabe: Entretiens croisés avec André Versaille . (Paris . édition Complexe . 2006) . p 383 . 384*

<sup>2</sup> أنظر: روبرت بالغراف . جيمس دوفرتي . مرجع سابق . ص 273.

يخضع عامل المصالح المشتركة، لمتغير آخر وهو دور النخب السياسية (الحاكمة والمسيطر)، فهذه الأخيرة هي من يتولى تعريف المصلحة الوطنية، وتحديد مدى تلاؤمها مع مصالح الدول الأخرى. بكلمة أخرى فإن توفر التيار السياسي المسيطر/المؤثر على العملية السياسية، والمتشعب بالتوجه التكاملية/الوحدوي، يُشكل عاملاً مساعداً على الإحساس بوجود المصالح المشتركة. وهو ما يسمح بالحفاظ على استمرارية التكامل، حتى مع تغير مضمون/تعريف الدول لمصالحها، حيث يبقى ولاء الدول قائماً للتكامل، حتى مع تغير توجهات سياستها الخارجية. وهو ما ينطبق إلى حد كبير على حالة الاتحاد الأوروبي، حيث تحول هذا الأخير إلى مصلحة مشتركة في حد ذاته، وهو ما ينفي الفرضية القائلة بإمكانية تفككه على المدى القصير، والتي استندت على فشل الدول الأوروبية، في التصديق على المعاهدة الدستورية، بسبب الرفض الشعبي لها في استفتاءي فرنسا وهولندا سنة 2005.

#### د. انخفاض تكاليف التكامل:

تذهب العديد من الاتجاهات في نظرية العلاقات الدولية، والسياسة الخارجية على وجه الخصوص، إلى إخضاع سلوك الفواعل/الدول لحسابات الربح والخسارة، على اعتبار أن هذه الفواعل تتميز بالعقلانية. أي أن اتخاذ القرار بشكل عام، يخضع لحساب الفرق بين التكاليف من جهة، والمكاسب المحتملة لهذا القرار من جهة ثانية، وهو المبدأ الذي يخضع له التكامل، باعتباره أحد توجهات السياسة الخارجية للدول.

يفترض دارسوا نظرية العلاقات الدولية -كجوزيف ناي *J. Ney*-، أن انخفاض تكاليف التكامل، أو قدرة الدول على تحملها، يُعتبر أحد الشروط المسبقة لإقامة/إنجاح أية عملية تكاملية<sup>1</sup>. أي أن الدخول في مثل هذه المسارات، يجب أن ينبع من اقتناع الأطراف -نظرياً على الأقل-، بقدرة التكامل على تلبية حاجاتها/أهدافها، بقدر أقل من التكاليف مقارنة مع قيامها بذلك، بشكل منفرد أو اعتماداً فقط على مواردها الخاصة.

كما يُمكن أن يدخل في هذا الاعتبار المكاسب، التي يُمكن أن تُحققها الدول من خلال الانخراط في عملية تكاملية. إضافةً إلى توزيع المكاسب مقارنة مع الأعباء التي تتحملها الدول، والتي يُمكن أن تتراجع عن خيار التكامل، بسبب شكها في جدوى الاستمرار فيه، والذي يُمكن أن ينتج عن الإحساس بعدم عدالة توزيع العائدات/المكاسب<sup>2</sup>.

غير أن عمليات التكامل يُمكن أن تتضمن نوعاً من التضامن بين أطرافها، أين تتحمل بعض الدول أعباء/تكاليف أكبر من دول أخرى في التكامل. ويكون ذلك بشكل خاص في العمليات، التي تقوم بين دول متباينة من حيث القوة الاقتصادية، حيث تتولى الدول الأقوى اقتصادياً، تمويل مختلف سياسات

<sup>1</sup> أنظر: *Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 108*

<sup>2</sup> أنظر: *Kenneth N. Waltz . Theory of international politics . (USA . Addison-weslay publishing 1979) . p 105*

التكامل، خاصة تلك التي تتطلب ميزانيات كبيرة. فالتكامل الأوروبي -منذ السوق الأوروبية المشتركة- تضمن نفس المبدأ، فقد تحمّلت دول مثل فرنسا، ألمانيا... إلخ، مخاطر انضمام اقتصادات ضعيفة للتكامل، مثل اليونان، إسبانيا... إلخ، والتي كانت تعاني من مشاكل اقتصادية كبيرة (ارتفاع نسب التضخم، البطالة... إلخ). إضافةً إلى الموقع التفضيلي للمملكة المتحدة في الميزانية الأوروبية، والتي تتحمل أعباء أقل في ميزانية السوق/الاتحاد الأوروبي منذ 1984<sup>1</sup>.

مع ذلك لا يُعتبر ذلك سائداً في كل العمليات التكاملية، حيث يخضع لاعتبارات المصلحة المشتركة من جهة، ودور النخب الحاكمة/المسيطرة، وتصوراتها حول عملية التكامل من جهة ثانية. أين تقتنع الدول بالاستمرار في التكامل، مع ارتفاع التكاليف، عندما تعتبر تلك النخب بأن ذلك يُعدّ مصلحة وطنية/عليا، وهو ما يؤدي إلى استمرار التكامل، وتعتبر الحالة الأوروبية، المثال الأبرز على ذلك. وهو ما يجعل في النهاية من حساب التكاليف مسألة نسبية/متغيرة، استناداً إلى تعريف صانع القرار ومختلف القوى المؤثرة، لمفهوم المصلحة الوطنية. خاصةً إذا حدث الإجماع بين قوى البيئة الداخلية، حول أولوية التكامل كاتجاه في السياسة الخارجية. وبذلك تتحول التكاليف الإضافية إلى تضحيات "مقبولة"، ما من شأنه تسهيل اتخاذ القرارات الحاسمة أثناء الأزمات، ومنه ضمان -بقدر كبير- استمرار التكامل.

#### ه. دور البيئة الخارجية:

يرتبط هذا العامل -بشكل خاص- بعمليات التكامل التي تتم على المستوى الإقليمي، ويستند إلى فرضية مفادها أن الدول بانضمامها إلى التكامل، تُصبح عضواً في نظام فرعي *Sub-System*، يؤثر ويتأثر بالنظام الدولي/الكلّي *International system*<sup>2</sup>. وعلى هذا الأساس يُمكن لمختلف القوى/الفواعل الخارجية، أن تلعب دوراً مساعداً/معيقاً للتكامل، اعتماداً على مدى انسجام/تعارض هذا الأخير، مع مصالح وتصورات تلك القوى.

<sup>1</sup> تعتمد مساهمة الدول الأعضاء في الميزانية الأوروبية المشتركة، على نسبة الناتج الوطني الخام *PNB* لكل دولة، في الناتج الوطني الخام الكلي للسوق الاتحاد الأوروبي، وذلك منذ مرحلة المجموعة الاقتصادية الأوروبية *CEE*. غير أن المجلس الأوروبي قرر سنة 1984 تثبيت مساهمة المملكة المتحدة بنسبة 13%، رغم أنها تُشكّل 18% من الناتج الوطني الخام للاتحاد (أي بتخفيض 5% من النسبة المتوقعة عليها)، وقد تحملت بقية الدول تغطية الفرق، حيث ساهمت فرنسا لوحدها بنسبة 30%، في إطار ما عُرف بالتصحيح البريطاني *La correction britannique*، أو الخفض البريطاني *Le rabais britannique*. ويعود ذلك لانخفاض مستوى المعيشة *Le niveau de vie*، مقارنة مع المستوى العام السائد في المجموعة الأوروبية (حيث قدر سنة 1973 بـ 30%)، وتقلص الفارق إلى 10% سنة 1984). غير أن توسيع الاتحاد الأوروبي، وتجاوز مستوى المعيشة في المملكة المتحدة، لمستوى المجموعة الأوروبية بـ 19%، جعل العديد من الأصوات تُطالب بإلغاء هذا الامتياز. وهو ما حدث خلال المجلس الأوروبي 15-16 ديسمبر 2005، والذي تقرر خلاله التخفيض التدريجي لهذا الامتياز خلال الفترة (2009 . 2012)، حيث تم حصره في بعض المجالات كالسياسة الزراعية الموسعة للاتحاد. أنظر: <http://www.erance-nicolas-jean-brehon.com>. *Nicolas-Jean Brehon: "La correction britannique"*. <http://www.europe.com/article.php?id=19>

<sup>2</sup> أنظر: Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 132



من بين أبرز الدراسات التي تطرقت لدور العوامل الخارجية في بناء التكامل، نجد الدراسة التي أجراها أميتاي إيتزيوني *A. Etzioni*، والتي قارن من خلالها بين تأثير العامل الخارجي في عدد من التجارب التكاملية. حيث أطلق على القوى الخارجية المؤثرة على التكامل، اسم النخبة الخارجية *External elite*، والتي تضم في معناه كل ما يُمكنه توجيه العملية التكاملية، وحمل بقية الفواعل على تأييده/دعمه<sup>1</sup>. أي كل الفواعل التي يُمكنها ممارسة تأثير فعلي على العمل التكاملي، بما في ذلك تلك التي تُمارس تأثيراً سلبياً/معيقاً.

تلعب تصورات ومصالح القوى/النخبة الخارجية دوراً مهماً، في تحديد مواقف هذه الأخيرة من العمل التكاملي. فمن الطبيعي أن تتخذ هذه النخب مواقف مؤيدة، إذا اعتبرت أن التكامل يخدم مصالحها السياسية، الاقتصادية، الاستراتيجية...إلخ. في حين تمارس دوراً معيقاً للتكامل، إذا اعتبرت أن هذا الأخير يضر بعلاقاتها مع بعض الدول، أو يهدد/يفقدها نفوذها على بعض المناطق المهمة في علاقاتها الاستراتيجية، خاصة تجاه قوى أخرى منافسة في النظام الدولي.

غير أن تلك المواقف ليست نهائية في كل الأحوال، بل تتغير وفق تغير تصورات النخب الحاكمة، لتوجهاتها في إطار السياسة الخارجية عموماً، ونظرتها لتأثير التكامل على مصالحها. فالنخب الخارجية - الدول المؤثرة-، عادةً ما تعيد تقييم تفاعلات البيئة الدولية بشكل دوري، ما يؤدي في الكثير من الأحيان إلى تغير مواقفها من الأحداث. فالولايات المتحدة الأمريكية أعطت دعمها الواسع للتكامل الأوروبي، باعتباره أحد وسائل منع الاختراق السوفييتي لأوروبا الغربية. حيث اعتبرت أنه أحد الوسائل الرئيسية للأمن الأوروبي، وبالتالي يُمكنها من تخفيض الإنفاق العسكري على الحلفاء الأوروبيين، خاصة مع اضطرارها لتحمل أعباء مالية/عسكرية جديدة، ضمن الصراع ضد الاتحاد السوفييتي.

لكنها في المقابل اتخذت مواقف سلبية، تجاه بعض الخطوات التي اتخذتها الدول/المجموعة الأوروبية، خاصة في ميدان الدفاع الأوروبي المستقل، أو في مجال تطوير القدرات النووية الأوروبية. إضافةً إلى ذلك فقد تحول التكامل الأوروبي، إلى أهم منافس اقتصادي للولايات المتحدة. لذلك فقد اتخذت هذه الأخيرة منذ مرحلة السبعينات، مواقف سلبية إلى حد بعيد تجاه المجموعة الأوروبية، بسبب المشاكل التي عانى منها الاقتصاد الأمريكي، حيث اعتبر الأمريكيون أن الطرف الأوروبي، يحاول حل مشاكله الداخلية، على حساب العلاقات الأوروأطلسية وحلف شمال الأطلسي<sup>2</sup>.

وحتى بعد زوال أخطار الصراع شرق-غرب، اتخذت الولايات المتحدة موقفاً سلبياً، تجاه العديد من الخطوات التي اتخذها الاتحاد الأوروبي. حيث يُعتقد أنها تحاول إعاقة تطوير العديد من السياسات، التي يُحاول الاتحاد الأوروبي أن يلعب من خلالها دوراً أكبر في العلاقات الدولية، أهمها مجالات الدفاع

<sup>1</sup> أنظر : *Ibid* . p 152

<sup>2</sup> أنظر : *Henry A. Kissinger . Les années orageuses . Trad: Marc Saporta et autres . (Paris . Édition Fayard . 1982) . p 865*



الأوروبي المستقل عن حلف شمال الأطلسي. وتُعتبر علاقات التحالف الوثيق بين الولايات المتحدة، ودول شرق ووسط أوروبا *PECO* إحدى الوسائل الرئيسية، التي يُمكنها "تمثيل" المصالح الأمريكية على المستوى الأوروبي، لذلك يُنظر إلى توسيع الاتحاد الأوروبي نحو الشرق، بأنه وسيلة يُمكن للولايات المتحدة التأثير من خلالها، التأثير على الاتحاد الأوروبي، حيث تُفضل هذه الدول علاقاتها الاستراتيجية مع كل من الولايات المتحدة وحلف الأطلسي، على علاقاتها\* /ارتباطاتها مع الاتحاد الأوروبي<sup>1</sup>. وعليه فإن قدرة العملية التكاملية، على إقناع القوى الخارجية المؤثرة، بانسجام المصالح بين الطرفين، يُشكل عاملاً مساعداً على نجاح التكامل. حيث يُمكن لهذه القوى تقديم الدعم، والمساعدة على استمرار هذا الأخير. إلا أنه يُمكن مع ذلك الاستغناء عن هذا الدعم، إذا تمكنت الدول الأعضاء، من امتلاك القدرات السياسية والاقتصادية الكافية لإنجاح التكامل، سواء أكانت تلك القدرات متوفرة لدى بعض دول التكامل (النواة الصلبة)، أو توفرت لدى كل الدول الأعضاء. وهو ما يُطلق عليه إيتزويو اسم "التذويت" *Internalisation*، أين تمنح النخب الداخلية دعمها للتكامل، وبالتالي تعويض الدعم الذي يُمكن أن تُوفره النخب الخارجية<sup>2</sup>.

يبقى العامل الخارجي ممثلاً في دور قوى البيئة الخارجية، وسيلة شائعة لتبرير الفشل الذي تُمنى به بعض العمليات التكاملية، وفقاً لما يُسمى "نظرية المؤامرة". حيث يُعزى هذا الفشل لدور قوى خارجية معارضة، في حين يتم في الكثير من الأحيان إغفال دور العوامل الداخلية، خاصة تلك المرتبطة بغياب الإرادة السياسية، سواء أكان دور العامل الخارجي أساسياً أم لا.

يضيف البعض شرطاً آخر لنجاح التكامل، وهو تاريخ العلاقات بين أطراف التكامل، حيث يُفترض أن تاريخ العلاقات السلمية/التعاونية، يُمثل شرطاً مسبقاً -أو على الأقل عاملاً مساعداً- لإقامة التكامل. في حين تواجه الدول ذات الماضي الصراعي، تملك فرصاً أقل لإنجاح التكامل فيما بينها. غير أن المقارنة بين الحالتين العربية والأوروبية، تجعل من العامل التاريخي عاملاً غير حاسم في التكامل.

فالتاريخ الدامي بين القوى الأوروبية، منذ مرحلة الحروب الدينية (1618 . 1648)، لم يمنعها من تشكيل أحد أنجح عمليات التكامل في العلاقات الدولية، وهي العملية التي تلت الحرب العالمية الثانية. وفي المقابل فإن الماضي/التاريخ العربي الموحد نسبياً، والذي يفترض -نظرياً- أن يُشكل أحد مقومات الأمة العربية، لم يُساهم في إقامة بناء جماعي/تكاملي، يُمكنه توحيد الأجزاء المتفرقة للعالم العربي.

غير أنه وبغض النظر عن مدى اعتباره شرطاً حاسماً، يُمكن أن يُشكل العامل التاريخي قيمة مضافة في أية عملية تكاملية. حيث يُساعد -نظرياً على الأقل-، على خلق بيئة البيئة الاجتماعية/الثقافية المؤيدة للتكامل، كما يسمح ببناء أجواء الثقة في العلاقات بين الدول المعنية. في حين أن عدم توفر هذا العامل، لا يُشكل بالضرورة

<sup>1</sup> أنظر: Lucien Poirier : "l'Europe éclatée" . in: Pierre Verluise . Une nouvelle Europe: Comprendre une révolution géopolitique . (Paris . Édition Karthala . 2006) . p-p 79-90 . p 81

<sup>2</sup> أنظر: روبرت بالغراف . جيمس دوفرتي . مرجع سابق . ص 279.

خطراً على نجاح التكامل، لأنه لا يعني بالضرورة فشل هذا الأخير، خاصةً إذا توفرت عوامل أخرى لتشجيع التكامل، على المستويين الرسمي والشعبي.

رغم الحجج المقدمة حول أهمية المتغيرات سابقة الذكر في التكامل، إلا أنها ليست قطعياً كشرط مطلقة. فالدراسات المختلفة المندرجة في إطار نظرية التكامل، لم تحقق بعد الإجماع على قائمة محددة من الشروط، يُمكن إثبات تأثيرها بشكل كامل على العمل التكاملي. كما لم تُحدد تلك الدراسات، الحد الأدنى من الشروط الواجب توفرها، من أجل قيام التكامل<sup>1</sup>. وعلى هذا الأساس لا بد من التحفظ على الأحكام المسبقة، المستندة على توفر/عدم توفر بعض العوامل أو الشروط، أثناء تقييم التكامل، أو استشراف مستقبله/تطوره.

### المبحث الثاني: النظرية الوظيفية:

يمكن إلى حد ما اعتبار النظرية/المدرسة الوظيفية *Functionalism*، الأساس/المرجعية النظرية لحركات التكامل والاندماج، حيث استعملت كإطار نظري لدراسة العديد من التجارب التكاملية التي عرفتها العلاقات الدولية. فقد أقام رواد هذه النظرية فرضياتهم، على رفض المنطلقات السياسية للتكامل، والتي تُمنح وفقها الأهمية المطلقة للإرادة السياسية، المصالح الوطنية... إلخ، وتهميش بقية المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية.

في المقابل ركز الوظيفيون اهتمامهم على دور المتغيرات الاقتصادية، كأساس لتفسير وإعادة تشكيل العلاقات الدولية. فقد تم على أساس هذه المتغيرات، تفسير ظاهرة الصراعات الدولية، وبذلك كانت هذه المتغيرات أساساً لإقامة علاقات سلمية بين الدول. فقد كانت الفرضية الأساسية للوظيفية هي أن "الطريقة المثلى لحل مشكلات السلم والأمن الدوليين، إنما تكون بتعميق أو اصر التعاون الدولي، في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية. وبعبارة أخرى فإن النظرية الوظيفية تنظر إلى الصراعات الدولية على أنها تتولد أساساً من ضعف التعاون الاقتصادي"<sup>2</sup>.

يعود اهتمام الوظيفيين بدور العوامل الاقتصادية في عملية التكامل، إلى الاعتقاد الراسخ لدى هذا الاتجاه، بعدم ديمومة تأثير العوامل السياسية. أي أن العمل التكاملي في حالة قيامه على أسس سياسية، سيكون مبنياً على أسس هشّة/غير دائمة، وبالتالي فهو معرض لخطر التفكك، بفعل خضوع تصورات الدول لمصالحها وتحالفاتها، أو سياستها الخارجية عموماً للتقييم المستمر. وعليه سيكون التكامل في حد ذاته عرضة للتقييم، وبالتالي التفكك في حالة عدم تناسبه مع التصورات الجديدة للدولة حول مصالحها الوطنية، خاصة إذا تزامن ذلك مع تغير النخب الحاكمة، أو المسيطرة على العملية السياسية.

غير أن المتغيرات/الأسس الاقتصادية، والمصالح المادية الناجمة عن النشاط الاقتصادي، هي عكس العوامل السياسية تتميز بالديمومة -نسبياً-، أو على الأقل وضوح مداها الزمني، لذلك يمكن أن تلعب دوراً أساسياً في بناء

<sup>1</sup> أنظر: Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 115

<sup>2</sup> إسماعيل صبري مقلد . مرجع سابق . ص 369.

وتطوير التكامل، من خلال زيادة حجم التفاعلات بين الدول. وعليه فإن هذه العوامل -وفق التصور الوظيفي- تمح التكامل أساساً صلبة ودائمة نسبياً، وهي بذلك تشكل الركيزة الأفضل للبناء التكاملي<sup>1</sup>. تتضمن النظرية/المدرسة الوظيفية اتجاهين مختلفين إلى حد ما، رغم اتفاقهما على بعض الأفكار العامة، حيث يمكن التفريق بين الاتجاه التقليدي، والمعروف بالوظيفية التقليدية (أو الأصلية)، والذي يركز على أهمية التكامل العالمي/الدولي *International integration*. مقابل الاتجاه المعروف بالوظيفية الجديدة *Neo functionalism*، والذي يعطي أهمية أكبر للتكامل الإقليمي *Regional integration*. ورغم الاختلافات السائدة بينهما، يتفق كل من الاتجاهين السابقين، في الأسس التالية.

1. التركيز على العوامل الاقتصادية، والاجتماعية، والتقنية، كركائز أساسية للتكامل.
2. منح أهمية كبيرة للمؤسسات في العمل التكاملي، وبالتالي التركيز على المنهج التكنوقراطي في التكامل.
3. اعتبار الدولة الشكل الأعلى للتنظيم السياسي *Paramount form of political organization*<sup>2</sup>.

### المطلب الأول: الوظيفية التقليدية:

تظهر الوظيفية التقليدية/الأصلية على أنها "محاولة للتوفيق بين مصالح الدول... أما الخاصية الثانية لهذه النظرية فتكمن في تغيير أهداف العمل الدولي، وهو ما يسمح للدول بالتعايش فيما بينها بانسجام، بدل تأسيس علاقاتها على الخوف الدائم"<sup>3</sup>.

يقوم البناء الفكري للوظيفية التقليدية، على تفسير خاص لواقع العلاقات الدولية، والتميز -حسب هذا الاتجاه- بالصراع الناجم عن ما أطلق عليه ميثرائي اسم "فوضى نظام الدولة القومية *Anarchy of Nation-State system*"<sup>4</sup>. وهو النظام المتسم بغياب أي من مظاهر الجماعة، أو التعاون فيما بين الدول، خاصة في المجالات الاقتصادية. وعلى هذا الأساس يكون الصراع في العلاقات الدولية، نتيجة أكثر من كونه حتمية، أو نتاج للطبيعة الأنانية للإنسان.

على هذا الأساس يُمكن إزالة الصراع من العلاقات الدولية، عن طريق إقامة نظام دولي تعاوني، يُزيل فيه التكامل الاقتصادي، أسباب تعارض مصالح الدول، وبالتالي إزالة السبب الجوهري للصراع فيما بينها. لذلك يُمكن اعتبار الوظيفية التقليدية، مقارنة لتحليل التزايدات الدولية، إلى جانب كونها نظرية للتكامل والاندماج الدوليين.

<sup>1</sup> أنظر: نفس المرجع . ص 370.

<sup>2</sup> أنظر: Sharif Ismail . *Unification in Yemen : dynamics of political integration 1978-2000* . (faculty of oriental studies . university of Oxford) . p 14. <http://users.ox.ac.uk/~metheses/Ismail%20Thesis.pdf>

<sup>3</sup> Jean-Jacques Roche . *Théories des relations internationales* . 5<sup>eme</sup> ed . (paris . Édition Montchrestien . 2004) . p 102

<sup>4</sup> أنظر : Boyka Stefanova : "*Exploring the creation capacity of European integration : A synthesis of lebral theory and geopolitics*" . (Annual meeting of American Political Science Association . september 2004) . p-p 1-28 . p 12 .

[http://www.allacadimic.com/one/apsa/apsa04/index.php?cmd=Download+document&key=unpublishe d\\_manuscript&file\\_index=](http://www.allacadimic.com/one/apsa/apsa04/index.php?cmd=Download+document&key=unpublishe d_manuscript&file_index=)

يُعتبر مفهوم الوظيفة *Function* من الركائز الأساسية للوظيفية التقليدية، فإلى جانب تفسيرها للتراعات الدولية، يُعتبر هذا المفهوم الأساس الذي يقوم عليه التصور الوظيفي للتكامل. فقد عرف هذا التصور الوظيفة على أنها "نشاطات اجتماعية حيوية *Vital social activities* لا يُمكن للمجتمع الحديث البقاء *Survive* بدونها...ويُمكن أن تكون هذه النشاطات ثقافية *Cultural*، أو تربوية *Educational*، اجتماعية *Social*، سياسية *Political*، أو قانونية *Legal*. مع ذلك يضع الوظيفيون تركيزهم الشديد على النشاطات العلمية *Scientific* أو التكنولوجية *Technological*، وكذلك الاقتصادية *Economic*...والطلب على هذه النشاطات يُسمى بالحاجات الوظيفية *Functional needs*<sup>1</sup>.

تتميز الحاجة إلى مثل هذه النشاطات -الحاجات الوظيفية-، بخاصية مناقضة لقدرات الدول أو مجال صلاحيتها. فهي عكس هذه الأخيرة لا تخضع لتأثير الحدود، أو أي من الحواجز التي تحد من مجال حركة/صلاحية الدول. فالقدرات الكبيرة للدولة (الاقتصادية، والبشرية، وحتى العسكرية...إلخ)، لا يعني بالضرورة القدرة على التعامل بشكل فعال مع تلك الحاجات. وعليه فإن الوظيفية تعتبر أن الاستغلال الأمثل لقدرات الدول، يكون عبر إزالة الحواجز التي تقف أمامها، كالسيادة، السلطة الوطنية، الحدود السياسية...إلخ.

اعتماداً على مفهوم الوظيفة، يقوم ما يعرف في النظرية الوظيفية باسم الجماعة *Community*، والتي تُعرّف على أنها "مجموعة الوظائف المؤداة من طرف الأعضاء"<sup>2</sup>. ويظهر من هذا المفهوم أن الجماعة، هي مجموعة من الروابط المعنوية/المعيارية. فهي عكس التجمعات الحديثة -الدولة القومية-، لا تقوم على التسويات السياسية، أو التحالفات بين الأفراد، بل تقوم على أساس الحاجة المتبادلة للعيش المشترك، بأداء الوظائف التي يتم بموجبها تلبية الحاجات المشتركة.

كما تتميز الجماعة بالمفهوم الوظيفي بمرونة مجالها، فعلى العكس من الدول مثلاً، يُمكن توسيع مجال الجماعة من المستوى الأدنى/المحلي، لتبلغ درجة الاتساع العالمي *World community*. عن طريق توسيع نطاق ولاء الأفراد، نحو المستوى العالمي للجماعة. غير أن هذا التحول لا يكون نتيجة للاتفاقيات الدولية، التي عادة ما تقوم عليها الاتحادات الفدرالية، بل عبر الارتباطات العضوية *Organic involvements*، والتي تتمثل في المؤسسات التكاملية القائمة على أسس وظيفية<sup>3</sup>.

ومنه فإن الجماعة كنتيجة للتكامل، لا يجب أن تبقى في مستواها المحلي أو الإقليمي، لأن ذلك لا يزيل الصراع من العلاقات الدولية، بل فقط ينقله من مستواه الداخلي، إلى مستوى ما بين الجماعات. فميتراي مثلاً يعتبر أن "هناك أمل قليل بالسلام، من مجرد التحول من تنافس القوى والأحلاف *Rivalry of powers and alliances* إلى تنافس قارات بأكملها *Rivalry of whole continents* منظمة بشكل محكم، وقادرة على توفير

<sup>1</sup> Jurg Martin Gabriel : "The integration of European security : A functional analysis" . p-p 1-27 . p 4  
[http://www.ipw.using.ch/org/ipw/web.nsf/sysWebResources/230\\_1994\\$FILE/230.pdf](http://www.ipw.using.ch/org/ipw/web.nsf/sysWebResources/230_1994$FILE/230.pdf)

<sup>2</sup> Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 36

<sup>3</sup> أنظر : Ibid . p 37

درجة عالية من الاكتفاء، إذا لم تكن كذلك فعلاً. فالاتحادات القارية *Continental unions* لها فرصة حقيقة أكبر، من الدول منفردة لممارسة العزلة *Autarky*<sup>1</sup>. لذلك فإن التكاملات الإقليمية، ليست سوى استمراراً للوضع القائم، مع تغيرات سطحية تمس فقط هيكل/شكل التفاعل، أي باستبدال مستوى النزاع الوطني بالمستوى الإقليمي.

يُساهم كل من مفهوم الوظيفة *Function*، والطابع/النطاق العالمي للتكامل الوظيفي، إلى حد كبير في تحديد مجالات العملية التكاملية وفق المنهج الوظيفي. فالوظيفة ترتبط بالحاجات الإنسانية *Human needs*، والتي لا يتطلب التعامل معها إحداث تغيرات عميقة على الدول، بل مجرد توحيد/تنسيق الجهود في مجالات محددة. حيث لا يتعارض توحيد/تنسيق الجهود في تلك المجالات، مع أي من اعتبارات السيادة وصلاحيات السلطة الوطنية...إلخ.

وعليه يكون مجال/موضوع التكامل، كل ما يرتبط بالأنشطة الاجتماعية/الاقتصادية، أو الحاجات الإنسانية المختلفة، كالتعليم، الصحة، العمل...إلخ. أي أن العمل التكاملي وهو ما لا يتطلب تغيرات قد تمس شكل/هيكل النظام السياسي، أو آليات صنع واتخاذ القرار، أو حتى شكل الدولة. لذلك يستبعد الوظيفيون التقليديون مجالات محددة من العمل التكاملي، مثل الأمن الوطني، أو أي من المجالات "الحساسة"، ويرجع ذلك أساساً إلى الطبيعة الصفرية لهذه المجالات، حيث يصعب التوصل إلى الحلول الوسط في حالة تعارض المصالح، المتعلقة بها. وعلى العكس في حالة المجالات الاقتصادية والاجتماعية، أين تكون الوسائل التكنوقراطية جد فعالة، في تسوية الخلافات، أو التوفيق بين المصالح المتعارضة.

تظهر الحكومات -نظرياً على الأقل-، أكثر قابلية للتخلي عن السيطرة التي تُمارسها على النشاطات الوظيفية، عكس مجالات الأمن والدفاع الوطنيين، أو حتى السياسة الخارجية. غير أن الوظيفيين التقليديين يربطون هذه الفرضية، بتغير آخر وهو السلام، أين يُمكن ملاحظة الخطوط الفاصلة بين مجالات نشاط الدول، السياسية، والاقتصادية، وحتى العسكرية والأمنية...إلخ. ففي حالة الحرب يرتبط كل نشاط في الدولة، بالجهود الأمني والعسكري<sup>2</sup>، بما في ذلك النشاطات الاقتصادية. وبالتالي تفقد الدول قابليتها للتخلي عن سيطرتها على هذه المجالات. وهو ما يتناسب مع الطبيعة المعيارية للوظيفية، الساعية لتحقيق علاقات سلمية، من خلال التركيز على السلام كشرط حيوي للتكامل.

ينتج عن استبعاد المواضيع/المجالات السياسية في التكامل، مفهوم خاص للسلطة أو التنظيم. فالوظيفية التقليدية تعتبر أن تبني الشكل القائم للسلطة الوطنية في التكامل، يعني بالضرورة استمرار نظام الدولة القومية، وبالتالي استمرار أسباب الصراع في العلاقات بين الدول. لذلك فإن طبيعة المجالات المستهدفة بالتكامل، لا يُفترض أن تسمح بتدخل السلطة الوطنية في تنظيم المؤسسات الوظيفية، والعملية التكاملية ككل. وهو ما يؤدي إلى منع

<sup>1</sup> Ibid . p 27

<sup>2</sup> Jurg Martin Gabriel . Op . Cit . p 5

التأثيرات السلبية الناجمة عن تطلع الدول، لاحتلال مواقع أفضل في قيادة التكامل، بغض نظرها عن مدى الأعباء التي تتحملها.

وفي نفس الوقت يرفض الموظفون التقليديون، منطق الفوضوية *Anarchism*<sup>1</sup>، أو النظام الفوضوي المفتقد لأي من أشكال السلطة أو التنظيم. وفي المقابل يقترحون إقامة سلطة، تختلف جذرياً عن السلطة السياسية الوطنية، القائمة على مستوى الدول القومية. حيث لا يُعتمد في ذلك متغير المساواة بين الدول، كما هو سائد على مستوى "مبادئ" المؤسسات الدولية القائمة (عصبة الأمم، أو الأمم المتحدة فيما بعد). بل على العدالة فيما بينها، عن طريق المعادلة بين الأعباء وحجم السلطة.

تقوم السلطة فوق الوطنية -من حيث المبدأ-، على أساس التفاوت بين صلاحيات المؤسسة التكاملية، وصلاحيات الدول الأعضاء من جهة مقابلة. لذلك لا تستطيع الدول لعب دور مؤثر، مقارنة مع الدور الذي تلعبه المؤسسة التكاملية، التي تتمتع القرارات الصادرة عنها بالأولوية، على إرادة الدول منفردة، وهو ما يُمكن أن يُعتبر أحد أسباب النزاع بين الأعضاء.

حل هذه الإشكالية يقترح الموظفون التقليديون، إحداث نوع من التوازن بين المسؤولية *Responsibility*، الملقاة على عاتق الدولة، وحجم السلطة *Authority* الذي يجب أن تمارسها داخل المؤسسة/العملية التكاملية. حيث يتم توزيع الأدوار داخل المؤسسة التكاملية، خلال العمليات المختلفة التي تتم في إطارها (اتخاذ القرار مثلاً)، اعتماداً على حجم مساهمة كل دولة في أعباء التكامل. ويعتمد نجاح هذا التوازن على عامل محدودية الوظيفة، التي تمارسها المؤسسة التكاملية، حيث يشبه ميثاق هذه الوضعية، بحالة الأحلاف العسكرية في زمن الحرب، أين تحصل الدول الأكبر على امتياز قيادة التحالف بسبب "التضحيات"، أو المساهمة التي تقدمها مقارنة الدول الأصغر. ووجه الشبه بين الحالتين، هو المجال الضيق الذي يتحرك فيه كل من التحالف والمؤسسة التكاملية<sup>2</sup>.

إن هذه المعادلة من شأنها أن تسمح بتفويض الصلاحيات/السلطات، أو نقلها من الدول إلى المؤسسات الوظيفية، وبالتالي إقامة سلطة فوق وطنية، لا تتضمن أية بوادر للنزاع/التنافس بين الدول، حول الصلاحيات أو النفوذ. وهو ما يعني في نفس الوقت تحويل السيادة الوطنية *Sovereignty*، من الدول الأعضاء إلى الهيئات الدولية *International bodies*، وتلعب الطبيعة الوظيفية لمجالات التكامل، دوراً مساعداً في هذا التحويل. وهو ما يسمح بإضفاء شكل من أشكال التنظيم/الضبط، على العلاقات بين أطراف التكامل من جهة، وكسر القيود التقليدية التي تفرضها الاعتبارات السياسية/الوطنية، على عملية التكامل من جهة ثانية.

<sup>1</sup> الفوضوية *Anarchism*: فلسفة سياسية تعتقد بعدم مشروعية سلطة الدولة، وبالتالي تدعو إلى مقاومتها وإزالتها. وتضم هذه الفلسفة اتجاهين أساسيين، يتميز الأول بترعة فردية، والذي يفصل بين القناعات الأخلاقية الفردية وسلطة الدولة، ويعتقد بسمو الأولى واستقلالها المطلق عن الثانية، وعليه يرفض فرض الدولة على الأفراد قيماً مغايرة لتلك التي يتبنونها. أما الاتجاه الثاني فيتميز بترعة جماعية، حيث وإن اتفق مع الاتجاه الثاني من حيث المبدأ، إلا أنه يقترح مقابل الزوال التام لسلطة الدولة، إقامة نوع من الجماعة، تكون مهمتها الأساسية حماية الممتلكات العامة. أنظر: *Robert Paul* . *Wolff* : "Anarchisme" . In : *Sylvie Mesure . Patrick Savidan (ed) . Dictionnaire des sciences humaines . (Paris . Presses universitaires de France . 2006) . p-p 24-26 . p 25*

<sup>2</sup> أنظر: *Reginald J . Harrison . Op . Cit . p 32*



غير أن نقل السيادة/الصلاحيات من الدول إلى المؤسسات الوظيفية، لا يتم عبر الطرق التقليدية المتعارف عليها، كالوسائل الدبلوماسية، أو الاتفاقيات الدولية (الوسائل القانونية/التعاقدية). بل يتم عبر إشباع أو تلبية الحاجات الوظيفية/الإنسانية *Functional/Human needs*، فخلق الآليات المشتركة الخاصة بمجالات محددة، يعني نقل صلاحيات الدولية في تلك المجالات، نحو المؤسسة التكاملية. لكن ذلك لا يتوقف على إرادة الدول الأعضاء في التكامل، بل على ظهور الحاجات الجديدة، والتي تنتج عن التكامل في حد ذاته، وهو ما يُعرف بمبدأ/عملية التعميم *Ramification*.

ويتكرر ذلك في مختلف المجالات التي يمسه العمل التكاملي. فالوظيفية التقليدية تعتبر أن التحويلات الجزئية للسيادة *Partial transfers of sovereignty*، يساهم في إبراز المعنى الحقيقي للسلطة. ويكون ذلك بربطها بأداء وظائف ونشاطات محددة، وتزويدها في المقابل بكل الوسائل اللازمة لذلك. حيث يحل هذا المفهوم الجديد، محل الأشكال المفاهيم/الأشكال التقليدية للسلطة السياسية<sup>1</sup>.

كغيرها من نظريات العلاقات الدولية، تعرّضت الوظيفية التقليدية للعديد من الانتقادات، جاء الكثير منها من طرف الوظيفيين الجدد أنفسهم. فقد نظر إليها النقاد على أنها نظرية ذات "أجندة معيارية *Normative agenda*"، تبحث في كيفية تقليص نفوذ الدول، والوقاية من الحروب المستقبلية، من خلال إقامة شبكة من المنظمات عبر الوطنية *Network of transnational organisations*، القائمة على أسس وظيفية *Functional basis*<sup>2</sup>. ويُمكن إرجاع هذه الخاصية -المعيارية-، إلى السياق التاريخي الذي جاءت في إطاره الوظيفية التقليدية، حيث تأثرت بالصدمة التي خلفتها الحرب العالمية الأولى، وكذلك ظروف ما بين الحربين (1919 . 1939).

من جهة ثانية يعتبر اتجاه آخر، أن الوظيفية التقليدية فشلت كنظرية، نظراً للعديد من الأسباب، أهمها أنها لا تتضمن أية نظرية سياسية. فهي لا تقدّم تفسيراً معقولاً للعديد من الظواهر، كما لا تُقدّم أية حلول للكثير من المشاكل<sup>3</sup>. وعليه فإنها حسب منتقديها لا تعدو أن تكون مقاربة فلسفية *Philosophical approach*، لا يقوم بناؤها الفكري على فرضيات أو حجج منهجية، بل على فرضيات لا يُمكن تأكيدها عملياً.

يُنظر إلى تحليل الوظيفية التقليدية، لظاهرة الصراع في العلاقات الدولية، على أنه تحليل اختزالي إلى حد كبير. فقد اختزل هذا التحليل أسباب لجوء الدول إلى العنف، في الأسباب الاقتصادية، المتمثلة في تفاوت مستويات الرفاهية والنمو، وغياب الجهود المشتركة للتعاون والتنمية، وهو ما يُشبه إلى حد كبير التفسير الماركسي لظاهرة الصراع. غير أن الظاهرة الصراعية في العلاقات الدولية، لا تقتصر من حيث الأسباب على العوامل الاقتصادية، فهي ظاهرة معقدة تتداخل فيها العديد من المتغيرات، السياسية منها (المصالح الوطنية، الأمن

<sup>1</sup> أنظر: Ibid . p 29

<sup>2</sup> أنظر: . "Introducing the mosaic of integration theory" Thomas Diez

<http://www.uni-uenster.de/politikwissenschaft/doppeldiplom/docs/integrationstheorien.pdf>

<sup>3</sup> أنظر: Andrés Malamud: "Spillover in European and south American integration. A comparative evaluation" . (Lisboa . centro de investigação e estudos de sociologia . 2005) . p-p 2-19 . p 3  
<http://www.cies.iscte.pt/documents/CIES-WP1.pdf>

الوطني...)، وكذلك الاجتماعية (مدى التماسك الاجتماعي، هيكل المجتمع... إلخ)، إضافةً إلى العوامل النفسية، التاريخية، والاقتصادية.

كما أن نهاية الحرب/الصراع، كمظهر أساسي من مظاهر العلاقات الدولية -والإنسانية بشكل عام-، يبدو أمراً بعيداً عن الواقعية. حيث أن تبسيط الظاهرة إلى مجرد خلاف اقتصادي، يُمكن تسويته بواسطة إجراءات تكنوقراطية، أو حتى بالحلول الوسط، يُناقض الطبيعة الحقيقية للحرب/الصراع، كظاهرة متعددة الأبعاد، وبالتالي ذات درجة عالية من التعقيد. فالحرب تبقى بأسبابها، ونتائجها، وسياقاتها التاريخية المختلفة، من الظواهر المتكررة عبر تاريخ العلاقات الدولية، منذ عهد الجماعات البشرية البدائية. كما لا تتوفر أية مؤشرات تفيد بإمكانية زوالها كنمط للتفاعل<sup>1</sup>، حتى مع وجود آليات بديلة كثيرة، لتسوية الخلافات بين الدول، كالمؤسسات الدولية، الدبلوماسية والقانون الدولي... إلخ.

من جهة ثانية فقد استبعدت الوظيفة التقليدية، الاعتبار/المتغيرات السياسية من عملية التكامل، باعتبارها أحد الأسباب المحتملة لفشل العمل التكاملي، رغم أن التفاعلات الدولية بشكل عام، تعتمد على هذه المتغيرات. فمسألة السلطة السياسية، أو النخب/الجماعات السياسية، أو حتى اعتبارات الهوية الوطنية، ليست مجرد أوام تتحكم في توجهات الدول<sup>2</sup>.

فقد اعتبرت الوظيفة التقليدية، السلطة السياسية مسألة ثانوية، يُمكن استثناء دورها في التكامل، بسبب الطبيعة الوظيفية/ال تكنوقراطية لهذا الأخير. ويكون ذلك عن طريق تعويضها بنمط آخر للتنظيم يقوم على المعادلة بين الأعباء، والدور الممنوح للدولة، كحالة الأحلاف العسكرية. وهو ما يؤدي وظيفة مزدوجة، حيث يسمح من جهة بحل مسألة توزيع الأدوار بين الدول، من أجل تسيير المؤسسات التكاملية. كما يحول الاختلافات فيما بين الدول، من عامل محتمل للفشل، إلى عامل يزيد من تماسك التكامل، بفضل الاعتماد المتبادل السائد فيما بين الدول الأعضاء.

غير أن الاختلاف الجوهرى، بين المؤسسات الوظيفية والأحلاف العسكرية، يكمن في مدى توفر الدافع لقبول الدول هيمنة دول أخرى. فإذا كان الوضع ضمن الأحلاف يعتمد على متغير التهديد/الخوف، والذي يلعب دوراً كبيراً في إقناع الدول الصغيرة -نسبياً-، بقبول تسيير الحلف وفق تصورات/إرادة الدول الكبرى. فإن غياب هذا العامل ضمن المؤسسات التكاملية الوظيفية، قد يفتح المجال أمام متغيرات أخرى (كاعتبارات المكانة *Prestige*)، قد تجعل الدول دائمة السعي لتحقيق المساواة مع الدول الأخرى، حتى مع تحملها أعباء أقل في العملية التكاملية.

تُعتبر النخب/الجماعات السياسية من بين المتغيرات، التي تعرضت للتهميش من طرف الوظيفة التقليدية، إضافةً إلى متغير السلطة السياسية. فالنخب السياسية تُعتبر من بين أهم مكونات النظام السياسي، حيث تلعب

<sup>1</sup> أنظر: إسماعيل صبري مقلد . مرجع سابق . ص 370.

<sup>2</sup> أنظر: Reginald j. Harrison . Op . Cit . p 27



دوراً مهماً في عملية التحويل *Conversion*<sup>1</sup>، التي تتم على مستوى النظام السياسي. مع ذلك فقد استُبعدت كمتغير في العمل التكاملي، بسبب ما يُطلق عليه الوظيفيون التقليديون اسم "الإرث *Inheritance*" الذي يتم تناقله بين النخب السياسية، عبر أجيال عديدة، وهو ما يُشكل عائقاً كبيراً أمام التكامل. وينطبق ذلك -حسب الوظيفية التقليدية- على حالة النخب السياسية المنبثقة عن حركات التحرير (حالة العالم الثالث)، أو تلك المنبثقة عن حركة المقاومة ضد النازية (حالة أوروبا).

فقد لعبت النخب السياسية في الحالتين السابقتين، دوراً محورياً في عملية البناء السياسي في الدول المعنية، وعليه فقد ساهمت في خلق مجموعة القيم الوطنية/السياسية، التي تم تناقله عبر أجيال من النخب، والتي تحولت مع الوقت إلى ثوابت لا يُمكن المساس بها. وعليه فإن النتيجة الحتمية التي افترض الوظيفيون التقليديون حدوثها، هو انعدام إمكانية التكامل بين الدول الاستعمارية ومستعمراتها السابقة، ويصدق ذلك حتى على حالة العلاقات الألمانية مع بقية الدول الأوروبية<sup>2</sup>.

غير أن الوقائع التاريخية أظهرت إمكانية حدوث العكس، أي لعب النخب السياسية دوراً إيجابياً، كعامل مساعد في العملية التكاملية. حيث اعتمد الرافضون لاستبعاد هذه النخب من التكامل، على المثالين الذين اعتمد عليهما التقليديون. ففي حالة الأوروبية، اتخذت المقاومة ضد النازية مواقف مغايرة، لتلك التي افترضها الوظيفيون التقليديون. حيث ذهبت إلى غاية الدعوة لإقامة فدرالية أوروبية تضم جميع الدول بما فيها ألمانيا<sup>3</sup>. كما أيدت تلك النخب بعد الحرب، إعادة إدماج ألمانيا في المنظومة الأوروبية الغربية، عن طريق ضمها إلى مختلف مؤسساتها، كحلف شمال الأطلسي *NATO*، واتحاد أوروبا الغربية *WEU*... إلخ.

ويمكن لحالة دول العالم الثالث بدورها أن تفند الفرضية التقليدية السابقة، حيث قامت عمليات تكاملية، قامت بين الدول الاستعمارية ومستعمراتها السابقة، مثل حالة رابطة الشعوب البريطانية الكومنولث *Commonwealth*<sup>4</sup>، التي تُمثل النفوذ البريطاني. أو اتحاد/منطقة الفرنك الفرنسي، والذي تحول فيما بعد إلى

<sup>1</sup> تُعتبر عملية التحويل *Conversion* من العمليات الحيوية في النظام السياسي، حيث يقوم من خلالها جهاز صناعة القرار، بتحويل المدخلات *Inputs*، القادمة من البيئتين الداخلية والخارجية للنظام السياسي إلى قرارات أو مخرجات *Outputs*. وتلعب الجماعات السياسية، دوراً أساسياً في هذه العملية، سواء عن طريق ممارسة الضغط على صانع القرار، أو إعلان التأييد له، وبذلك دفعه نحو اتخاذ قرارات تتماشى مع مصالحها. أنظر: عادل فتحي ثابت عبد الحافظ. النظرية السياسية المعاصرة. (الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة للنشر. 1997). ص 173.

<sup>2</sup> أنظر: *Reginald J. Harrison Op. Cit. p 37*

<sup>3</sup> أنظر: إسماعيل صبري مقلد: "وحدة أوروبا السياسية في الثمانينات". مجلة السياسة الدولية. عدد 34. أكتوبر 1973. ص 28.

<sup>4</sup> تأسست سنة 1949 بعد بداية استقلال المستعمرات البريطانية، تحولت تسميتها من رابطة الشعوب البريطانية، إلى رابطة الأمم *Commonwealth of Nations* سنة 1971. توسعت عضوية هذه المنظمة من 10 أعضاء سنة 1950 إلى 53 عضو سنة 2004 إضافة إلى المملكة المتحدة، التي تتولى تسيير الرابطة، حيث تنسق بين الأعضاء عن طريق الاجتماعات المنتظمة، بقصد البحث في القضايا الراهنة. كما يرتبط أعضاء الرابطة بنوع من الولاء التاريخي للتاج البريطاني، حيث تُعتبر ملكة بريطانيا رئيساً لعدد من تلك الدول مثل كندا أو أستراليا... إلخ، لذلك فإن الكومنولث هو أكثر من تجمع سياسي يضم مجموعة من الدول المستقلة. أنظر: أحمد زكي بدوي. معجم المصطلحات السياسية والدولية. ط<sup>1</sup>. (بيروت. دار الكتاب اللبناني. 1989). ص 30.

منظمة الفرانكوفونية <sup>1</sup>Francophonie، التي تُمثل النفوذ الفرنسي. حيث قامت هذه التجارب على روابط اقتصادية وثقافية متعددة، بين المستعمرات السابقة والقوى الاستعمارية.

قللت الوظيفة التقليدية عند تطرقها لمسألة توزيع السلطة/الأدوار، فيما بين الدول العضوة في التكامل، من أهمية الاختلافات الموجودة فيما بينها. سواء أعلق الأمر بالتفاوت في الحجم والقوة، أو درجة التنمية والرفاهية الاقتصادية، أو شكل النظام السياسي، آليات صنع/اتخاذ القرار... إلخ. فقد اعتبر التقليديون أن هذه الاختلافات من شأنها أن تشكل عاملاً مساعداً على تماسك التكامل، من خلال خلق التوازن بين السلطة والمسؤولية.

غير أن المؤسسات التكاملية وإن كانت محدودة الوظيفية، إلا أنها تتضمن عمليات متكررة لاتخاذ القرار *Decision Making*، تتأثر بشكل أو بآخر بشكل النظام السياسي، درجة القوة الاقتصادية، التماسك الاجتماعي... إلخ. وهو ما يعيد إلى السطح دور تلك التباينات في الخصائص، بحيث يكون لها تأثير -سليبي أو إيجابي- على صناعة القرار التكاملي. وبالتالي فإن التسويات الحاصلة بين الدول، على مستوى المؤسسات التكاملية، والتي يتم بموجبها التوفيق بين مصالح الدول الكبرى والصغرى، لا تفيد بالضرورة زوال تعارض المصالح فيما بينها. بل على الأصح تؤدي تلك التسويات، إلى تقليص من آثار ذلك التعارض، لذلك تبقى أسباب الصراع قائمة<sup>2</sup>.

انتقد الوظيفيون الجدد -بشكل خاص- أحد المفاهيم الأساسية للوظيفية التقليدية، وهو مفهوم الجماعة *Community*، وكذلك تصورها لبناء ما يسمى الجماعة العالمية *World Community*. حيث يتطلب ذلك حسب الوظيفيين التقليديين، توسيع ولاءات الأفراد من الأولى إلى الثانية، عن طريق المؤسسات التكاملية، وليس عبر أي من الوسائل القانونية أو السياسية الأخرى (المعاهدات الدولية مثلاً). أما الوظيفة الجديدة فتعتبر أن هذا المفهوم شديد العمومية والغموض، أو حتى غير واقعي إلى حد ما، حيث لا يمكن الفصل بين البعدين المعياري والتعاقدي/القانوني للجماعة. فهذه الأخيرة لا تنتج فقط عن الروابط المعيارية، بل كذلك عن تحول العلاقات/الروابط بين الأفراد، من شكل الجماعة التعاقدية *Gesellschaft*، إلى الجماعية ذات الروابط المعنوية <sup>3</sup>*Gemeinschaft*.

<sup>1</sup> تأسست المنظمة الدولية للفرانكوفونية *OIF* بشكلها الحالي سنة 1991 وتضم 53 عضواً. وتعتبر امتداداً للعديد من المنظمات القائمة على نفس المبدأ مثل منطقة لفرنك الفرنسي التي تأسست بعد نهاية الحرب العالمية الثانية. كما أنها استمدت مثالها من رابطة الكومنولث، لذلك يُنظر إلى منظمة الفرانكوفونية على أنها محاولة فرنسية لإبقاء نفوذها التاريخي والثقافي وحتى السياسي على مستعمراتها السابقة. أنظر: *Chrles Debbasch . Yves Daudet . Op . Cit . p 122*

<sup>2</sup> أنظر: *Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 33*

<sup>3</sup> يُنسب المصطلحان *Gesellschaft* و *Gemeinschaft* إلى عالم الاجتماع الألماني فردناند تويني *Ferdinand Tönnies* (1855 . 1936). حيث يعني الأول المجتمع *Society* القائم على الانتماء الطوعي للأفراد، والذين تقوم علاقاتهم على الحسابات العقلانية، كما تكون تلك العلاقات غير شخصية/غير مباشرة، ويتميز هذا النوع من المجتمعات بالاتساع النسبي، وينعكس هذا المفهوم عملياً في الدول الحديثة. أما الثاني فيعني الجماعة *Community* القائمة على روابط موضوعية (روابط الدم، الجوار، الصداقة... إلخ)، حيث تتميز الجماعة بقوة الروابط العاطفية بين الأفراد، كما أن هذه العلاقات تتميز بكونها شخصية ومباشرة، ولا يقوم الانتماء إلى هذا النوع من التجمعات على الاختيار، حيث يخضع لعوامل الاشتراك في الأصول، اللغة، الدين، والعادات والتقاليد. لذلك فإن هذه الجماعة هي ذات اتساع ضيق نسبياً مقارنةً بالمفهوم الأول. أنظر: *Philippe Braud Sociologie politique . (Alger . Édition Casbah . 2004) . p 75-76*

فالجماعة كما تصورتها الوظيفية التقليدية، ليست من المظاهر السائدة للتفاعل في المجتمعات المعاصرة، فقد حلت -حسب الوظيفيين الجدد- الدول الحديثة محلها. والتي لا يتشاطر أعضاؤها بالضرورة نفس القيم والولاءات، بل ينحصر التوافق فيها فقط حول حفظ الأمن والنظام، وكذلك تسوية النزاعات الداخلية.

لذلك فهي تتوافق -من حيث الشكل على الأقل- مع مفهوم الجماعة التعاقدية *Gesselshaft*. إضافةً إلى أن العلاقات القائمة داخل الجماعة، تختلف جوهرياً عن العلاقات الاجتماعية القائمة على مستوى الدول، حيث تنتفي في هذه الأخيرة إمكانية قيام الروابط المعيارية السائدة في الشكل الأول/التقليدي للجماعات. خاصة في المجتمعات الصناعية *Industrial societies*، التي تبنت أنماطاً مغايرة للعلاقات الاجتماعية، تتميز بالعمومية والغموض. وهي بذلك تختلف جذرياً عن تلك السائدة في المجتمعات قبل/غير الصناعية *Atimic societies*<sup>1</sup>. وعليه لا يمكن توسيع ولاءات الأفراد إلى المستوى العالمي، نظراً لانعدام إمكانية إقامة تلك الولاءات حتى على المستوى المحلي، وفق النمط المعياري الذي تضمنته الوظيفية التقليدية.

حتى الوسائل التي اقترحها التقليديون، لتحقيق الانسجام على المستويين الداخلي والخارجي للجماعة، كانت محل نقد. فعلى المستوى الداخلي يُفترض أن وجود العدو *Enemy* (أو الآخر)، يلعب دوراً أساسياً في تحقيق الانسجام الاجتماعي *Social Cohesion*. رغم ذلك فإن وجود هذا "العدو" لا يعني الصراع بين الجماعات، حيث يمكن إقرار العلاقات السلمية بينها، عن طريق ما يُطلق عليه الوظيفيون التقليديون اسم "الاتصالات الهادفة *Purposive Contactes*" التي تتم عبر الحدود الفاصلة بين الجماعات والشعوب. ومن شأن ذلك منع الصراع بينها، وخلق حالة من الانسجام، تُعتبر تمهيداً لإنشاء الجماعة العالمية<sup>2</sup>.

أما الطرح المناقض -الوظيفية الجديدة- فيعتبر أن توفر درجة ما من الانسجام الاجتماعي، سواء أكان داخل الجماعة الواحدة، أو فيما بين الجماعات، يتطلب الاشتراك في الهوية *Identity*، والتشابه في القيم *Values* والثقافات *Cultures*. فالاختلافات القيمية والثقافية، من شأنها أن تكون عاملاً معيقاً للتكامل، أو حتى في بناء الجماعة *Community building*<sup>3</sup>. حيث يمكن أن تكون تلك الاختلافات في حد ذاتها، أحد أسباب الصراع خاصة في الدول ذات التركيبة العرقية/الطائفية المعقدة، والتي فشلت في بناء هوية وطنية موحدة، تجمع في إطارها كل الاختلافات الإثنية والطائفية.

رفض الوظيفيون الجدد، الاعتماد المطلق للتقليديين على مفهوم الوظيفة *Function*، كأساس وحيد لبناء التكامل والمؤسسات التكاملية، فهذا الاعتماد يؤدي إلى تجاهل السياق الحقيقي الذي جاء فيه التكامل. فاعتبار أن بناء المؤسسات الدولية، كان فقط بسبب الحاجة إلى أداء وظائف محددة، هو اختزال لحقيقة هذه المؤسسات، والتي جسدت العديد من الاعتبارات السياسية، الاستراتيجية، الأمنية، إضافةً إلى دورها الاقتصادي والاجتماعي.

<sup>1</sup> أنظر: Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 37

<sup>2</sup> أنظر: Ibid . p 38

<sup>3</sup> أنظر: Ibid . p 38

فالفرضية الأساسية للوظيفية التقليدية، والقائلة بأن "الشكل -بنية وأهداف المنظمة- يتبع الوظيفة، تقدم نظرة مجزأة إلى تكوين المنظمات لأن هناك عوامل أخرى، موضوعية وسياسية تحدد شكل ودور المنظمة، وتطور هذا الدور"<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: الوظيفية الجديدة:

تحاول الوظيفية الجديدة *Neo-Functionalism* تقديم نفسها، على أنها نظرية أكثر واقعية/علمية من الوظيفية التقليدية. فقد اعتمدت في بنائها النظري على دراسة العديد من التجارب التكاملية الإقليمية، خاصة تلك التي شهدتها أوروبا الغربية، ابتداءً من مرحلة الخمسينات. ومن أهم هذه الدراسات نجد تلك التي أجراها إرنست هاس *E. Haas* حول الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب *European Coal and Steel Community (ECSC)*، ودراسة ليون ليندبرغ *L. Lindberg* حول المجموعة الاقتصادية الأوروبية *European Economic Community*، والدراسة المقارنة التي أجراها أميتاي إيتزيوني *A. Itzioni*، والتي شملت مجموعة من التجارب التكاملية الإقليمية وهي:

\* الجماعة الاقتصادية الأوروبية *European Economic Community*.

\* الجمهورية العربية المتحدة *United Arab Republic* (الوحدة المصرية السورية 1958 . 1961).

\* مجموعة الأنديز *Andean Community* (تأسست سنة 1969 وتضم كل من كولومبيا،

الإكوادور، البيرو، بوليفيا، الشيلي، ثم انضمت إليها فترولا سنة 1974).

\* الاتحاد الشمالي *Nordic Union* (تأسس سنة 1954 ويضم الدنمارك، السويد، النرويج، فنلندا،

أيسلندا)<sup>2</sup>.

رغم الانتقادات الكثيرة التي وجهها الموظفون الجدد، لأفكار/تصورات الوظيفية التقليدية، إلا أنهم مع ذلك لم يُحدثوا القطيعة المطلقة معها، حيث تستمد الوظيفة الجديدة بعض فرضياتها، من مسلمات التقليدية. فقد ركزت على دور المصالح المشتركة، وكذلك دور النخب كمحرك للعملية التكاملية، رغم الاختلاف بين الاتجاهين في تحديد ماهية/طبيعة تلك النخب. إضافةً إلى ذلك يشترك كل من التقليديين والجدد، في تبني خيار التدرج في التكامل، والاعتماد في ذلك على متغير الوظائف *Functions*<sup>3</sup>.

غير أن الاختلاف الرئيسي بين الاتجاهين (الجديد والتقليدي)، يظهر من خلال الهدف الخاص بكل منهما. فالوظيفية الجديدة تقدم نفسها على أنها ليست معيارية *Normative*، ترغب في إحداث تغيرات جذرية على طبيعة العلاقات الدولية. بل تعلن أن هدفها الأساسي، هو "تشريح" التجارب التكاملية القائمة، بهدف تحديد ماهيتها، والقواعد الأساسية التي تقوم عليها، وتسير وفقها. وذلك بغض النظر عن أية أحكام شخصية/قيمية يُمكن أن

<sup>1</sup> ناصيف يوسف حتى . النظرية في العلاقات الدولية . ط<sup>1</sup> . (بيروت . دار الكتاب العربي . 1985) . ص 278.

<sup>2</sup> رغم أن هذه الدراسات أجريت حول تجارب تكاملية محددة، إلا أنها مع ذلك وفرت -حسب الموظفين الجدد- وفرت "مقاربة بديلة"، لمقاربات

التكامل السابقة (خاصة الوظيفية التقليدية)، وهو ما أدى من وجهة نظر إرنست هاس *E. Haas* إلى خلق نظرية في التكامل الدولي *Theory of*

*international integration* . أنظر: *Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 75* .

<sup>3</sup> أنظر: *Jean-Jacques Roche . Op . Cit . p 104* .

تُطلق حولها. بتعبير آخر دون السعي إلى تقييم هذه التجارب، أو المفاضلة بين الطرق/المناهج التي تقوم وفقها<sup>1</sup>. وعليه يمكن القول ان الهدف المعلن للوظيفية الجديدة، هو محاولة تقديم إطار نظري/مفاهيمي لدراسة التكامل، باعتباره نمطاً سائداً للتفاعل، وليس نمطاً بديلاً للتفاعل في العلاقات الدولية.

انطلق الموظفون الجدد في دراسة التكامل، من توجيه النقد للتصور التقليدي، القائل بضرورة الفصل الكلي للمجالات الاقتصادية/الوظيفية عن الأبعاد السياسية في التكامل. فهذا الأخير -وفق الوظيفية التقليدية-، وإن كان يستهدف الوصول إلى المجالات السياسية، إلا أن منطلقاته لا بد وأن تكون وظيفية محضة. ولهذا فقد اعتمدت الوظيفية التقليدية على مفاهيم أساسية يقوم عليها التكامل، وهي الوظيفة *Function*، الحاجات الوظيفية *Functional Needs*... إلخ.

أما الوظيفية الجديدة فلا تعتبر أن هذا التصور، يشكل أساساً ثابتاً/صلباً لبناء العملية التكاملية، حيث يعتبر الموظفون الجدد أن "الحاجات الوظيفية وحدها ليست قادرة على شرح *Explain* التكامل"<sup>2</sup>. فهذا الأخير لا يتم بمعزل عن العمليات السياسية، الحاصلة على مستوى البيئة الداخلية للنظام السياسي/الدول، فهو بذلك يتأثر بمختلف تلك التفاعلات. وبالتالي فإن دراسة/بناء التكامل، تعتمد بشكل أساسي على فهم الأبعاد/المتغيرات السياسية، وأخذها بالاعتبار، وليس تهميشها، لأن ذلك هو ما يؤدي إلى فشل التكامل، وليس وجود العوامل السياسية في حد ذاتها.

وعليه فإن الموظفين الجدد، بالرغم من إقائهم على أهمية العوامل/الأسس الوظيفية للتكامل، إلا أنهم في الوقت ذاته لا يستبعدون أي دور للعوامل/الوسائل السياسية، في العملية التكاملية. وعلى هذا الأساس يُنظر إلى الوظيفية الجديدة، على أنها مقاربة ذات أبعاد/نهايات فدرالية، حيث يعتبر البعض أن "الهدف النهائي للوظيفية الجديدة، هو الوصول إلى إقامة الفدرالية"<sup>3</sup>، وهو الوصف الذي لا ينفيه الموظفون الجدد أنفسهم. وانعكس من خلال التجربة الأوروبية، حيث يُمكن ملاحظة نفس المبدأ ضمن إعلان شومان، الذي تضمن المبادئ الأساسية لمسار البناء الأوروبي.

منحت الوظيفية الجديدة -في سياق المتغيرات السياسية-، الجماعات/النخب بمختلف أنواعها، دوراً مهماً في بناء العملية التكاملية، اعتماداً على الدور الذي تلعبه، ضمن عملية صنع/اتخاذ القرار. فالجماعة *Community* كنتيجة للتكامل، لا تقوم عبر الآليات الميكانيكية التي تبناها الموظفون التقليديون، بل تتطلب دعم النخب والجماعات (السياسية، الاقتصادية... إلخ). لذلك اشترط الموظفون الجدد من أجل نجاح التكامل، توافق هذا الأخير من حيث القيم والأهداف، مع تلك التي تبناها الجماعات السياسية المختلفة، حيث يمكن أن تلعب دوراً

<sup>1</sup> أنظر: Reginald J. Harrison . *Ibid* . p 75

<sup>2</sup> Libset Hooghe . Gary Marks: "The Neofunctionalists were (almost) right: politization and European integration" . p-p 1-19 . p 2.

<http://www.unc.edu/~hooghe/downloads/neofunctionalists%20were%20almost%20right.may2006.pdf>

<sup>3</sup> A.J.R. Groom . Alexis Heraclides: "Integration and desintegration" . In: Morgot Light . A.J.R. Groom (ed) . *International Relations: A handbook of current theory* . (London . Frances pinter publishers . 1985) . p-p 174-193 . p 178.

سلبياً، يؤدي إلى فشل/تفكك التكامل *Spillback*، في حالة شعورها بتهديده لمصالحها/ وأهدافها، والقيم الأساسية التي تتبناها<sup>1</sup>.

يرجع تركيز الوظيفيين الجدد على دور الجماعات في التكامل، إلى طبيعتها العقلانية/البراغماتية. فهي بحكم ذلك تسعى إلى الانخراط في العمل التكاملي، بناءً على حساب الربح والخسارة. أي أنها تؤيد التكامل فقط إذا انسجم مع مصالحها/أهدافها، كما أنها تسعى في المقابل لوقف التكامل، إذا أحست بتعارضه مع الأهداف والقيم والتصورات، التي تتبناها هذه الجماعات، حول ما يجب أن يكون عليه العمل التكاملي. ومن الأمثلة على ذلك موقف كثير من النخب/الجماعات، من المعاهدة الدستورية الأوروبية سنة 2005، والتي رُفِضت بسبب المخاوف التي أصابت الكثير من النخب الأوروبية، خاصة في فرنسا وهولندا.

يرتبط دور الجماعات/النخب في العمل التكاملي، بمجموعة من المتغيرات السياسية الأخرى، كشكل وهيكل النظام السياسي، الثقافة السياسية السائدة، التنظيمات الإدارية والحكومية...إلخ. لذلك يرى الوظيفيون الجدد، أن الخصائص السياسية العامة للدول/المجتمعات المتكاملة، لا بد أن تؤخذ بالاعتبار عند دراسة العمليات التكاملية، أو عند وضع تصور عملي لبناء تكامل ناجح.

فدور الجماعات السياسية يتوقف مباشرة على شكل النظام السياسي، ومحددات التفاعل وآليات صنع/اتخاذ القرار فيه. فالأنظمة ذات الطبيعة التسلطية/الشمولية، لا تمنح دوراً للجماعات والنخب، التي لا تتبنى نفس القيم والثقافة السياسية السائدة لدى السلطة المركزية. وهي بذلك -النخب- لا تمارس أي دور في عملية التحويل/صنع القرار، لذلك ليس لها دور حقيقي في بناء العمل التكاملي، باعتباره أحد مخرجات التفاعل/صناعة القرار.

لهذا يفترض الوظيفيون الجدد، أن أي دور للجماعات/النخب في التكامل، يتطلب وجود "مجتمعات ديمقراطية وفق النمط الغربي". حيث تخضع عملية صنع/اتخاذ القرار، للتفاعلات السائدة بين القوى المتعددة، المشكلة لبيئة النظام السياسي، في الدول أو المجتمعات المعنية بالتكامل<sup>2</sup>. أي أن هذا الأخير يفترض أن يتم، فقط فيما بين المجتمعات/الدول التعددية.

تلعب الجماعات السياسية (جماعات الضغط والمصالح، الأحزاب، النقابات...إلخ)، دوراً أساسياً في التعبير عن الحاجات الأساسية لأفراد المجتمع، والتي يجب أن تؤخذ بالاعتبار من طرف المؤسسات/العملية التكاملية. حيث تترجم تلك الحاجات إلى مجموعة من القيم والأفكار، تحاول الجماعات السياسية المختلفة، إدماجها في المشروع التكاملي. ويتم ذلك عادة عن طريق الضغط على صانعي القرار، على مستوى الدول أو المؤسسات التكاملية المركزية. وهو ما يجسد جوهر التكامل كما يراه الوظيفيون الجدد، باعتباره نقل مركز الولاء والثقل السياسي، إلى مركز جديد أوسع وأكثر فعالية، من المركز السابق المتمثل في الدولة القومية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 78

<sup>2</sup> أنظر: ناصيف يوسف حتي . مرجع سابق . ص 280.

<sup>3</sup> أنظر: Reginald J. Harrison . Ibid . p 76



من هنا يبرز البعد الفدرالي في التكامل، وفق منهج الوظيفية الجديدة، حيث أن انتقال مركز الولاء من الدولة إلى مؤسسات التكامل، يخلق وضعاً سياسياً، يقوم على نفس العلاقات القائمة بين المؤسسات المركزية والمقاطعات، في الدول المركبة/الفدرالية. وللمؤسسات دور أساسي في إحداث تحولات عميقة على المجتمعات/الدول المتكاملة، من خلال التأثير على سلوك النخب السياسية. حيث يفترض نتيجة لذلك انتقال مجال نشاط الجماعات، إلى مستوى المؤسسات التكاملية المركزية، التي ينتقل إليها تدريجياً مركز صناعة/اتخاذ القرار. أي أن عمليات الضغط والتأثير التي تمارسها الجماعات، ترتبط بمركز القرار، بغض النظر إن كان ذلك يتم على المستوى الوطني أو فوق الوطني، وهو ما يوفر حسب الوظيفيين الجدد، العناصر الضرورية لعملية التكامل<sup>1</sup>.

رغم الطبيعة العقلانية/البراغماتية للجماعات بمختلف أشكالها، إلا أنها تحتاج إلى إعادة النظر في المفاهيم، التي تبنتها قبل بداية التكامل. فإبقاء هذه الجماعات لتصوراتها، وثقافتها السياسية، ومفاهيمها الفكرية والاجتماعية، سيؤدي حتماً إلى التناقض بين أيديولوجية هذه الجماعات، والمنظومة الفكرية/القيمية التي تنشأ عن التكامل. وتتطلب إزالة هذا التناقض، ما يطلق عليه الوظيفيون الجدد عملية/مسار التعليم *Learning process*، والتي تعني دفع الجماعات والأفراد، وأطراف التكامل بشكل عام، إلى إعادة تعريفها لمجموعة من المفاهيم، كالرفاهية *Welfare*، المصالح *Interests*، الجماعية أو الفردية... إلخ<sup>2</sup>.

تتميز هذه العملية بإمكانية حصولها عبر مجالات مختلفة، لذلك يُمكن من خلالها تكوين منظومة من القيم والمفاهيم، ذات المضامين الموحدة عبر الجماعات، أو حتى الأفراد في الدول المعنية بالعملية التكاملية. وبالتالي خلق ثقافة سياسية "تكاملية"، تتضمن تصورات وقيم ومفاهيم مختلفة، يُنظر بواسطتها إلى عملية التكامل، بشكل مختلف عن القيم والثقافة السياسية السائدة من قبل.

تزاوج الوظيفية الجديدة في تصورهما للتكامل، بين البعدين المؤسساتيين الوطني والتكامل/فوق الوطني. فمنح الأهمية الكبيرة للمؤسسات التكاملية، لا يعني بالضرورة زوال دور المؤسسات أو الأجهزة الحكومية الوطنية. فهذه الأخيرة تمارس تأثيراً كبيراً في قيادة وتوجيه السياسات التكاملية، حيث تبقى قدرتها على الاستجابة، وكذلك فعاليتها واستقلاليتها، أهم الخصائص المميزة لها. وبذلك فهي تؤدي مهمة مكتملة، لتلك المنوطة بالمؤسسات التكاملية المركزية، من خلال اندماجها/تأثيرها في الآلية العامة لصنع واتخاذ القرار.

واستناداً إلى ذلك يستبعد الوظيفيون الجدد -على رأسهم إرنست هاس- أية إمكانية للتعارض/التنازع بين البعدين المؤسساتيين للتكامل. وتزيد إمكانية/درجة الانسجام بينهما، عندما يصل التكامل إلى المراحل، التي يصعب فيها على الجماعات ومختلف الفاعلين، التراجع عنه. وتلعب عقلانية/براغماتية الجماعات والفاعلين السياسيين، دوراً أساسياً في ذلك<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid . p 79*

<sup>2</sup> أنظر: جيمس دوفري . روبرت بالغراف . مرجع سابق . ص 286.

<sup>3</sup> أنظر: *Reginald J. Harrison .Ibid . p 80*

يرفض الموظفون الجدد المدى العالمي للتكامل *Universal integration*، والذي يُنظر إليه أصحاب هذا الاتجاه، على أنه صيغة مثالية للتكامل، يصعب الوصول إلى تحقيقه، نظراً للمعطيات المادية المميزة للنظام الدولي. فالفرضية الأساسية التي استندت عليها الوظيفة الجديدة، هي أن "النظرية التي تم تطويرها في ظروف التكامل العالمي *The context of universal integration*، لا تعمل بشكل جيد حتى في الحدود الأضيق للإقليم، نظراً لكون ما هو تقني *Technical* لا ينفصل أو يُعزل عما هو سياسي *Political*، كما تفترض الوظيفة التقليدية"<sup>1</sup>. من خلال هذه الفرضية يمكن -بتحفظ-، اعتبار أن سبب فشل/عدم واقعية صيغة التكامل العالمي، لا يعود بالدرجة الأولى إلى العامل الجغرافي، بل إلى ما يتضمنه هذا العامل من تأثيرات سياسية، لا يمكن تجاهلها. فالجغرافي المحدد -إقليم/منطقة *Region*-، يمكن أن يخفف من حجم التعارض الذي يميز الدول، وذلك نظراً لاشتراكها في العديد من الخصائص: الجغرافية، البشرية، السياسية وكذلك الاقتصادية... إلخ. وهي الخصائص التي تكتسبها الوحدات، لا انطلاقاً من التقليد، بل من الانتماء في إقليم محدد، يكون بمثابة المحدد للعديد من الخصائص، أي أن مفهوم المنطقة أو الإقليم، يكتسب معنى ثقافي وهوياتي/سياسي، إلى جانب البعد الجغرافي والاقتصادي الذي يمثله.

إضافةً إلى ذلك فقد اعتمد الموظفون الجدد، على نفس الحجج، الذي تبني من خلالها الموظفون التقليديون، لمنهج التكامل العالمي. على اعتبار أن هذا الأخير يُمكنه منع انتشار الصراع، من المستوى الوطني/المحلي، على مستوى "الاتحادات القارية"، والذي سيؤدي في حالة حدوثه إلى نتائج كارثية. وعلى النقيض من ذلك، يعتبر الموظفون الجدد أن الأقاليم، تتميز بمحدودية المساحة، وتعدد القواسم المشتركة بين الوحدات/الدول. وعلى هذا الأساس، لن يكون التكامل الإقليمي، سبباً في زيادة الصراع، بل سيؤدي إلى حصر النزاعات في مداها المحلي. فالدول الأطراف ستعمل على تسوية النزاعات، أو على الأقل حصر هذه النزاعات، في أضيق الحدود الممكنة، بسبب المكاسب التي الناتجة عن تأسيس التكامل. لذلك يرفض الجدد الفرضية الوظيفية التقليدية، القائلة بإمكانية حدوث صراعات على مستوى عالمي، أطرافها اتحادات إقليمية، وتكون امتداداً لتلك التي كانت قائمة بين الدول.

كما أنه ورغم احتمالات التفاوت في القوة، التي يمكن أن تنتج بين المناطق، بفعل تأثير التفاوت في العمليات التكاملية، إلا أن الوظيفة الجديدة، تستبعد حدوث اختلالات في هيكل النظام الدولي. حيث يعتبر هذا الاتجاه أن تنامي قوة بعض الأنظمة الإقليمية، لن يشكل تعددية قطبية *Multipolarity*، بل سيزيد من إحساس الدول بالتشاركية/الجماعية. وذلك من خلال تأثيرات عمل المؤسسات/المنظمات الإقليمية، والتي من شأنها أن تؤسس لعلاقات سلمية بين الدول، تجعل من تلك المناطق، أشبه بما أطلق عليه جوزيف ناي *J. Nye* اسم "جزر السلام *Islands of peace*"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> James Daugherty: "The study of global system" . in: James N. Rosenau . Kenneth W. Thompson . Gavin Boyed (ed) . Op . Cit . p.p. 597-623 . p 612

<sup>2</sup> أنظر: *Ibid* . p 613



من المزايا الإضافية للتكامل الإقليمي، سهولة تسيير العلاقات/التفاعلات، الحاصلة بين عدد أقل نسبياً من الدول. فقد شهد عدد هذه الأخيرة، زيادة متسارعة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، مع تصاعد وتيرة تصفية الاستعمار *Decolonization*. لذلك تأسس عدد كبير من الدول، بخلفيات تاريخية وأيديولوجية مختلفة، يصعب معها التوفيق بين مصالحها وتصوراتها. إضافةً إلى تأثير ذلك الاختلاف على مواقفها، من مختلف القضايا الدولية، والتي يمكن أن تُطرح على مستوى التكامل.

رغم تركيزهم على المدة الإقليمية للتكامل، إلا أنهم مع ذلك لا يستبعدون بشكل نهائي، إمكانية توسعه نحو المستوى العالمي. فهذا الاتجاه يعتبر أنه بالإمكان بناء تكامل عالمي، بنفس الطريقة التي تم بواسطتها إنشاء التكامل الإقليمي، لكن مع استبدال الدول القومية، بالأقاليم الموحدة كوحدات أساسية للتكامل العالمي. حيث تذهب بعض الآراء إلى أنه "من الأسهل تنظيم منطقة ما *a region*، على محاولة تنظيم العالم ككل، ومع ذلك فإنه من الأسهل تنظيم عالم يحتوي على أقاليم أقل نسبياً، على آخر يحوي عدد أكبر من الفاعلين الوطنيين *National actors*"<sup>1</sup>. غير أن هذه الصيغة، تبقى مجرد افتراض نظري، لم تُمنح الأولوية من طرف رواد الوظيفة الجديدة. فقد بقي تركيزهم منصباً، على دراسة بناء التكامل على المستوى الإقليمي، حتى مع عدم استبعاد انتشاره نحو المدى العالمي.

تضمن البناء النظري للوظيفة الجديدة، إعادة النظر في الأشكال السائدة للتنظيم السياسي/الحكومي، من خلال مفهوم/عملية التسييس *Politization*. ويُقصد بها عموماً "العملية التي يمس من خلالها التكامل الإقليمي، دائرة أوسع من الفاعلين السياسيين *Widening circle of political actors*"<sup>2</sup>.

أي دعم التكامل الوظيفي، بالمزيد من الأبعاد/المتغيرات السياسية، من خلال زيادة حجم العمليات السياسية التي تتم في إطار التكامل، من طرف المؤسسات التكاملية. مع ذلك فإن عملية التسييس، ليست نتيجة مباشرة للقرار السياسي للدول الأعضاء، بل يكون نتيجة لتحول ولاء الأفراد/الجماعات، من المراكز التقليدية نحو مؤسسات التكامل. على اعتبار أن هذه الأخيرة، هي البديل الأكثر عقلانية، لتلبية حاجات/مصالح الأفراد والجماعات، وتطلعاتهم المختلفة، وهو جوهر العملية التكاملية<sup>3</sup>.

لا تخرج عملية التسييس، عن المبدأ العام للتكامل الوظيفي، والذي يُرجع السلوك التكاملي للدول/الجماعات، إلى عامل العقلانية. فالجماعات ذات المنشأ المحلي/الوطني، والتي تتبنى أهداف/آمال/تصورات خاصة، يمكنها تعديل توجهاتها، وتحويل ولائها وتطلعاتها، نحو آليات فوق وطنية *Supranational means*، عندما

<sup>1</sup> Ibid . p 612

<sup>2</sup> Libset Hooghe . Gary Marks . Op . Cit . p 3

<sup>3</sup> يحذر الوظيفيون الجدد من ارتباط العملية التكاملية، بدولة أو شخصية رمزية/كاريزماتية *Charismatic*، حيث لا يكون الولاء في هذه الحالة موجهاً نحو التكامل أو مؤسساته. وبالتالي قد ينتج عن ذلك عواقب خطيرة، خاصة في حالة زوال ذلك التأثير الرمزي، الذي تمارسه الدول أو الشخصيات السياسية، حيث يمكن أن يسحب الأفراد/الجماعات ولائهم للتكامل، وإعادة توجيهه نحو جهات أخرى، مثل دولهم الأصلية، خاصة إذا تزامن ذلك مع دعوات وطنية *Nationalist* معارضة للتكامل. أنظر: جيمس دوفري . روبرت بالغراف . مرجع سابق . ص 287.

تكون هذه الأخيرة، أكثر فعالية وفائدة<sup>1</sup>. فعملية تسييس التكامل، أو نقله نحو المجالات السياسية، تتوقف على مدى نجاحه في استقطاب ولاء الأفراد والجماعات، وقد حدد الموظفون الجدد مجموعة من المتغيرات المؤدية إلى هذه العملية -التسييس-، وهي:

أ. زوال المواقف المعارضة للتكامل، أو تلك التي تعارض تعميقه نحو مجالات جديد.

ب. توسيع دائرة المهتمين بالتكامل، وكذلك الناشطين في إطاره.

ج. إعادة النظر في الأهداف المشتركة، خاصة بعد توفر نوع من الإجماع، حول تحقيق التكامل لأهدافه الأساسية/الأصلية، حيث يتم تعويضها بأهداف ذات مستويات أعلى.

د. تحول آمال وتطلعات وولاء الأفراد/الجماعات، نحو المركز الإقليمي الجديد<sup>2</sup>.

رغم إجماع الموظفين الجدد، على استعمال مصطلح "المركز الجديد"، أو "المركز الإقليمي الجديد"، وهما مصطلحان أقل إثارة للجدل/المخاوف. إلا أنهم مع ذلك لا يكتفون ببقاء هذا المركز، في شكل المؤسسة/منظمة وظيفية. فقد اتجه الكثير منهم، كإرنست هاس، ليون ليندبرغ، وحتى جوزيف ناي... إلخ، إلى إبراز الغاية الفدرالية، للوظيفية الجديدة. فهذه الأخيرة لا تستبعد المتغيرات السياسية، حيث ترفض فصلها عن العملية التكاملية، وهو ما قد يؤدي إلى دمج المنهج/البعد الفدرالي، في المنهج الوظيفي للتكامل الإقليمي.

فالتركيز العام للوظيفية -والجديدة بشكل خاص-، منصبٌ على المتغيرات الوظيفية/التقنية، إلا أن ذلك لم يستبعد التوحيد السياسي *Political unification*، كمرحلة متقدمة للتكامل. فجوزيف ناي مثلاً يعتبر أن "التكامل الإقليمي *Regional integration*، رغم المخاوف التي يثيرها، لدى الموظفين مثل دافيد ميتراي، إلا أنه يمكن أن يقود إلى تكوين دول فدرالية أوسع *Larger federal Nation-States*"<sup>3</sup>.

ولا يتوقف تطور التكامل عند هذا الحد، بل يُمكن إعادة بعث المسار من جديد، وفق الصيغة سابقة الذكر. والتي تبني من خلالها الموظفون الجدد، إمكانية إحداث التكامل بين الأقاليم (الفدراليات الإقليمية)، بنفس الطريقة التي يحدث بها بين الدول القومية. رغم أن هذه الصيغة لم تكن عنصراً أساسياً، في البناء النظري للوظيفية الجديدة، بقدر ما كانت مجرد فرضية أو احتمال مطروح.

لا يجب مع ذلك أن يُفهم من هذا السياق، أن الاتحاد السياسي، أو الدولة الفدرالية الإقليمية، يتم التوصل إليها عن طريق القرار السياسي، بل تكون نتيجة لتوسيع التكامل الاقتصادي. حيث يكون ذلك استمراراً للحاجة، وليس مجرد خيار متاح، أمام أطراف العملية التكاملية. أي أن عملية التوحيد السياسي، ترتبط بآلية ميكانيكية يتم من خلالها، الانتقال آلياً من المجال الوظيفي إلى السياسي، انطلاقاً من توفر مجموعة من المتغيرات. وهي الفرضية التي كانت مصدراً لبعض الانتقادات، التي تعرضت لها الوظيفية الجديدة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: Libset Hooghe . Gary Marks . Ibid . p 3

<sup>2</sup> أنظر: Ibid . p 3-4

<sup>3</sup> James Daugherty . Op . Cit . p 614

<sup>4</sup> أنظر: Jean-Jacues Roche . Op . Cit . p 104

تقوم عملية التوحيد السياسي على التدرج، ويتم تحقيق ذلك عن طريق الانتشار *Spillover*، حيث يعمل التكامل -عبر المؤسسات التكاملية-، على حل المشاكل التي من شأنها، أن تؤثر سلباً في القطاع المستهدف. فرغم ضيق مجال عمل المؤسسات الفنية والبيروقراطية، واقتصار التكامل على مجال محدد، إلا أن هذه المؤسسات ترتبط وظيفياً بقطاعات أخرى. حيث تعمل على حل المشاكل العالقة في تلك القطاعات، والتي من شأنها إعاقة التكامل ككل، وهذا ما يُوسّع تدريجياً في نطاق عمل هذه المؤسسات وصلاحياتها. ويمكن أن يتداخل عمل هذه المؤسسات، في حالة وصولها إلى إقامة مجالات عمل مشتركة<sup>1</sup>.

يُمكن ملاحظة/فهم مثل هذه الحالات، من خلال دراسة تطور بعض التجارب التكاملية، فعلى سبيل المثال اقتصر التكامل الأوروبي في البداية، على مجال صناعة الفحم والحديد الصلب. غير أن هذه الخطوة تطلبت وضع سياسات مشتركة في قطاعات أخرى، مثل الصناعات التحويلية، وكذلك في مجالات النقل والتسويق، إضافةً إلى السياسات المالية/الضريبية. ونتج عن ذلك ظهور الحاجة، إلى تنظيم النشاط الاقتصادي الأوروبي ككل، وهو ما تحقق بواسطة اتفاقية روما 1957، والتي أنشأت الجماعة الاقتصادية الأوروبية *European Economic Community*، والتي كانت السوق المشتركة من أهدافها الأساسية<sup>2</sup>.

رغم إضافاتها لنظرية التكامل، إلا أن الوظيفية الجديدة تعرضت كسابقتها التقليدية، للعديد من الانتقادات. حيث تضمن بناؤها النظري/الفكري، العديد من الثغرات، حتى مع وصفها بأنها أكثر علمية/واقعية، من الوظيفية التقليدية. وقد نتجت هذه الثغرات، عن اعتماد الوظيفية الجديدة على نتائج دراستها، لبعض التجارب التكاملية الإقليمية، فقد أدى تطور هذه التجارب التكاملية، إلى نوع من التفاوت بينها وبين الأطر النظرية. وبتعبير آخر، فإن ميزة الوظيفية الجديدة، كانت أحد أهم نقاط ضعفها، ومصدراً للعديد من الانتقادات النظرية.

وعلى هذا الأساس واجهت الوظيفية الجديدة، مشكلة تواجهها مختلف نظريات العلاقات الدولية، وهي مشكلة التعميم. فقد واجه الوظيفيون الجدد، معضلة مطابقة نتائج دراساتهم، مع واقع العمليات التكاملية في مناطق أخرى، حيث بقيت النتائج المتوصل إليها، محصورة في نطاق دراسة الحالة. فالدراسات التي أجريت حول التكامل الأوروبي منذ 1950، لا يمكن أن توسيع دائرتها التفسيرية والبنائية، خارج حدود الحالة الأوروبية، حتى أن هذه التجربة أثبتت عدم صحة بعض الفرضيات، التي أقامها الوظيفيون الجدد على ضوء التجربة ذاتها.

من بين الأفكار التي تعرضت للنقد، تلك المتعلقة بدور الجماعات/النخب، في العملية التكاملية، فقد كانت عقلانية/براغماتية تلك الجماعات أو النخب، أساساً هشاً للتكامل. كما يتميز هذا التصور بالاختزالية، وعدم الثبات من جهة أخرى.

<sup>1</sup> أنظر: James Daugherty . Ibid . p 614

<sup>2</sup> أنشأت معاهدة روما المجموعة الاقتصادية الأوروبية *CEE*، والمنظمة الأوروبية للطاقة الذرية *CEEA*، وكانت الأهداف الأساسية لهذه المعاهدة، تتمحور حول تحقيق حملة من الخطط الاقتصادية، مثل بناء سوق أوروبية مشتركة، ودعم النشاط الاقتصادي المشترك. وغيرها من الأهداف التي تشكل مجتمعة "سياسة اقتصادية أوروبية موحدة". أنظر: Olivier Favry . *Tous savoir sur l'Europe: Glossaire de l'Union Européenne* . (paris . Édition ellipses . 2005) . p 164

تبنى الجماعات والنخب الخيار التكاملي، وفقاً للوظيفية الجديدة، اعتماداً على حساب العائدات/المكاسب المتوقعة منه. حيث تكون المؤسسات التكاملية، وسائل أكثر فائدة/عقلانية، مقارنة بالأجهزة والمؤسسات الوطنية السابقة للتكامل. غير أنه مع ذلك لا يُمكن حصر محددات سلوك الجماعات، في الاعتبارات البراغماتية، بل يقوم سلوكها، على دوافع أخرى مثل الغايات الوظيفية، وكذلك الخبرات الشخصية، وكذلك الخلفيات الإيديولوجية والثقافية... إلخ<sup>1</sup>. فرغم تقليل الوظيفيين عموماً، من أهمية عامل الهوية الوطنية مثلاً، إلا أن هذا العامل يلعب دوراً في توجيه سلوك الجماعات، أو حتى صانعي القرار.

كما أن اعتماد سلوك الجماعات، على مبدأ المنفعة الاقتصادية، يجعل من سلوكها التكاملي غير ثابت، فموافقها من العملية التكاملية، ستخضع للمراجعة والتغير، بتغير نتائج حسابات الخسائر/المكاسب. وعلى هذا الأساس تعتبر بعض الآراء، أن هذا التصور خلق ثغرتين أساسيتين، في البناء الفكري للوظيفية الجديدة. تتمثل الأولى في التساؤل، حول كيفية تأسيس أنماط ثابتة للسلوك *Stable patterns of behavior*، على أسس متغيرة وغير ثابتة. أما الثانية فهي كيف يؤدي ذلك إلى تحويل الولاء من المستوى الوطني، إلى المستوى فوق الوطني/التكاملي<sup>2</sup>. لذلك لن يكون التكامل خياراً عقلانياً، إذا توفرت للجماعات والنخب، وسائل أخرى أكثر نجاعة/عقلانية، لتحقيق أهدافها. وهو ما ينفي إطلاقية الدور الذي منحه الوظيفة الجديدة، للجماعات/النخب في بناء التكاملات الإقليمية، أين يُمكن لهذه النخب لعب دور معيق لانتشار التكامل.

يرتبط هذا الوضع بفرضية أخرى للوظيفية الجديدة، تشرح سلوك النخب والجماعات، حيث ساد الاعتقاد داخل هذا التيار، أن الجماعات المختلفة، ستخترط في العملية التكاملية، بمجرد انطلاقتها/ظهور آثارها الأولى. غير أن العامل البراغماتي/العقلاني، لم يُنتج الآثار المرجوة منه، في الحالات التي كانت محل دراسة من طرف الوظيفيين الجدد، والتي كانت مصدراً لهذه الفرضية. حيث لم يتحول ولاء الجماعات، نحو المؤسسات التكاملية، ولا نحو الجماعة *Community*. فالتكامل في أوروبا الغربية، اعتمد بشكل أساسي، منذ الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، على دور الحكومات/الدول، وليس على دور الجماعات، بما فيها الصناعية/الاقتصادية<sup>3</sup>.

فقد سعت الدول الأوروبية، إلى تطوير العملية التكاملية، دون ضغط/تأثير من الأحزاب السياسية، أو حتى جماعات الضغط والمصالح. حتى أن هذه الحكومات، كثيراً ما اصطدمت بتوجهات محافظة، رافضة لبعض الإجراءات، الساعية لنقل التكامل نحو مستويات أعلى. وقد نتج ذلك الرفض عن اعتبارات وطنية، سياسية، واجتماعية مختلفة، لا استناداً للاعتبارات مصلحية/عقلانية. ويظهر ذلك من خلال تجرّبي المنظمة/الجماعة الأوروبية للدفاع *Communauté Européenne de Défense* (1950 . 1954)، أو المعاهدة الدستورية الأوروبية بعد استفتاء 2005.

<sup>1</sup> أنظر: . Erik Oddvar Erikson . John Erik Fossum : "The European union and post national integration"

[http://www.arena.uio.no/publications/wp99\\_9.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp99_9.htm)

<sup>2</sup> أنظر: *Ibid*

<sup>3</sup> أنظر: *Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 91*

أدت التطورات المختلفة، التي عرفتتها التجربة التكاملية الأوروبية، إلى إبراز النقص في تصور الوظيفة الجديدة، لدور المؤسسات التكاملية. فقد أظهرت تجربة السياسة الزراعية المشتركة *Common Agricultural Policy*<sup>1</sup>، أن هذا التصور لا يأخذ بالاعتبار العديد من المتغيرات والخصائص، التي تميز قطاعات التكامل، حتى الوظيفية منها. فقد مُنحت المؤسسات التكاملية الأولوية، باعتبارها أقدر على تجاوز تلك الخصائص، في حين تحولت هذه الأخيرة، إلى عوائق تمنع تحقيق الدور الذي يُفترض أن تلعبه تلك المؤسسات<sup>2</sup>.

ويمتد تأثير ذلك إلى فرضيات أخرى، لها علاقة بالمؤسسات التكاملية. ومن بينها فرضية تحول الولاء المرتبطة نظرياً، بكفاءة المؤسسات التكاملية، في تحقيق الأهداف العامة للتكامل، بشكل أكثر فعالية مقارنة بالمؤسسات الوطنية. ورغم تركيزها الشديد على دور العوامل السياسية، ووصفها بالمقاربة الساعية لتشكيل كتلتا إقليمية، وفق النمط الفدرالي. إلا أن الوظيفة الجديدة، ضيقت حلقة أساسية، يُمكنها الربط بين البعدين، الفدرالي والوظيفي للتكامل. فقد افترضت أن الولاء سينتقل، من المستوى الوطني إلى المؤسسات التكاملية، بمجرد نجاح هذه الأخيرة في إقناع الجماعات بعقلانياتها، كوسيلة لتحقيق أهدافها/مصالحها. غير أن هشاشة هذه الفرضية، هددت بشكل مباشر، تصور الوظيفيين الجدد، لعملية تحول الولاء، الذي يتميز بقدر كبير من عدم الثبات، وكذلك الميكانيكية.

فتحول الولاء القائم على تحقيق الأهداف (منطق التكاليف والعائدات)، يعني أن الجماعات ستدخل في دائرة مفرغة، لن يصل فيها ولاؤها إلى جهة نهائية، بسبب الطبيعة النسبية/المتغيرة، لحسابات الربح والخسارة. كما أن تحول الولاء في هذه الحالة سيكون وليد الحاجة، وليس خياراً في حد ذاته. فتوسيع التكامل -حسب الوظيفية الجديدة-، يكون بسبب ضغط الحاجات، بغض النظر عن الإرادة السياسية، والتي تكون في هذه الحالة متغيراً تابعاً لا أكثر. وبالتالي يكون التكامل استمراراً لمنطق الاستهلاك، وليس انعكاساً لتشاركية القيم، أو "القيم المشتركة *Valeurs partagées*" التي يجب أن تتوفر في التكامل<sup>3</sup>. أي أنه لا يجب النظر إلى التكامل، على أنه ظاهرة/عملية خارجة عن إطار العمليات السياسية، التي تحدث على مستوى البيئة الداخلية للأنظمة السياسية. فهو بذلك نتاج عملية صنع/اتخاذ القرار، أي أنه نتاج مباشر لإرادة الفاعلين السياسيين، كالأحزاب، الجماعات السياسية... إلخ، سواء أكانت تلك الإرادة خاضعة لضرورة الحاجة أم لا.

توصف فرضية التحول الجماعي للولاء، من المؤسسات الوطنية إلى التكاملية، بالضعف واللاواقعية. حيث يعتقد منتقدو الوظيفة الجديدة، أنه لا توجد مؤشرات دالة، على إمكانية تحويل مجموعات بشرية كاملة، لولائها

<sup>1</sup> تستمد السياسة الزراعية المشتركة *Common Agricultural Policy* مبادئها العامة من اتفاقية روما 1957، تتمحور أهدافها العامة حول مجموعة من المحاور: ضمان استقرار الأسعار على مستوى الأسواق الأوروبية، وضمان حد أدنى من العائدات في بعض المجالات الزراعية، وكذلك تحسين ظروف الإنتاج الزراعي. ورغم تعرضها للانتقادات، حتى من طرف العاملين بالقطاع الزراعي في أوروبا، إلا أنها وضعت حيز التنفيذ منذ 1957، ومرت بمراحل وتعديلات مختلفة. أنظر: *Olivier Favry . Op . Cit . p 122*

<sup>2</sup> أنظر: *Reginald J. Harrison .Ibid . p 93*

<sup>3</sup> أنظر: *Jean-Jacues Roche . Op . Cit . p 105*

تجاه مؤسسات/جهات غير وطنية. فحتى وإن تم ذلك على المستوى الفردي، أو الجماعي المحدود، فإنه لا يمكن أن يتحول ذلك إلى نمط اجتماعي<sup>1</sup>. حيث تبقى العديد من الاعتبارات، ذات العلاقة بالوطنية/الهوية، أو حتى النظرة الشككية، التي من شأنها أن تمنع تحول الولاء، وفقاً لهذا النمط الجماعي/الشامل، حتى مع تحقيق المؤسسات التكاملية، لنتائج مهمة عملياً.

امتد التفكير الميكانيكي للوظيفية الجديدة، إلى فكرة سياسية أخرى، وهي علاقة التكامل الإقليمي، بتحقيق السلام في العلاقات الدولية. ففرضية إمكانية منع انتشار النزاعات بين الاتحادات/التكاملات، لم تثبت صحتها خارج إطار العملية الواحدة، أو حتى داخلها في بعض الأحيان. ويُمكن إرجاع ذلك إلى الميول التنافسية للدول، التي تسعى لاحتلال مواقع ريادية، في العمليات التكاملية التي تكون طرفاً فيها، حتى وإن لم يأخذ ذلك طابع الصدام المباشر، وينطبق ذلك إلى حد ما، على حالة الاتحاد الأوروبي<sup>2</sup>.

وفي الوقت ذاته، فقد جسدت إلى حد ما، العلاقات بين الاتحادات/التكتلات الإقليمية، أو بينها ودول الغير *Third states*، الفرضية الوظيفية التقليدية، القائلة بدور "الاتحادات القارية"، في نقل النزاع من مستواه الوطني إلى الإقليمي/الدولي.

فالعلاقات بين دول المجموعة الأوروبية، وتكتلات أوروبا الشرقية (مجموعة الكوميكون، حلف وارسو...)، تميزت بالتوتر الدائم، الناجم عن اعتبارات أيديولوجية. كما أن العلاقات الأوروبية الأمريكية، تتميز هي الأخرى بالتوتر، بسبب التعارض في المصالح الاقتصادية، وحتى في تصورات كل طرف، لحالة/ما يجب أن يكون عليه النظام الدولي، رغم التقارب الفكري/الإيديولوجي، الذي ميز الطرفين خلال مراحل سابقة.

كما أن العلاقات السلمية المفترضة، لا ترجع أساساً إلى تخلي الدول عن استعمال العنف، سواء داخل التكامل أو خارجه. بل لعجزها عن المخاطرة بذلك، سواء لعدم امتلاكها الوسائل الكافية، أو لعجزها عن السيطرة على نتائج استعمال العنف، أو حتى لعدم قدرتها على ضمان الحسم النهائي لصالحها. أو بسبب سيطرة قوة أساسية على العملية التكاملية، تمنع الأطراف الأضعف من استعمال القوة، سواء داخل العملية التكاملية أو خارجها<sup>3</sup>.

ويظهر ذلك بشكل واضح، في حالة العلاقات شرق غرب، حيث امتنع الطرفان، عن اللجوء إلى استخدام القوة في طرفي أوروبا. بسبب عدم امتلاك الأوروبيين للقوة الكافية لحسم الصراع، وامتناع الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي، عن اللجوء لاستعمال العنف. بسبب المخاوف من تطور النزاع، بما لا يدع مجالاً للطرفين للسيطرة عليه، خاصة إذا امتد إلى المستوى فوق التقليدي/النووي.

<sup>1</sup> أنظر: ناصيف يوسف حني . مرجع سابق . ص 280.

<sup>2</sup> ما زال التكامل الأوروبي يشهد مثل هذه الحالة، حيث تشكلت في داخله مجموعة من المحاور، تحاول ممارسة التأثير في كل مرة، يقوم فيها الاتحاد باتخاذ خطوات مهمة. خاصة في مجالات الأمن والدفاع والسياسة الخارجية المشتركة، أو حتى أثناء المناقشات حول توسيع الاتحاد، وتوزيع الأدوار بين أعضائه. ويظهر التنافس بشكل جلي بين المحور الفرنسي-الألماني، في مواجهة دول موالية للولايات المتحدة، بزعامة بريطانيا ودول أوروبا الشرقية.

<sup>3</sup> أنظر: جيمس دوفري . روييت بالتغراف . مرجع سابق . ص 301.

أما في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، فقد تراجعت نسبياً احتمالات اللجوء إلى استعمال العنف، على مستوى واسع. غير أن المواجهات/الصدامات بين الوحدات/الدول، اتخذت لها وسائل أخرى، غير الأسلحة/الحرب المباشرة، مثل المواجهات الاقتصادية، التي تميز التكتلات الإقليمية، وكذلك القوى الأساسية في النظام الدولي.

وعليه فرغم عدم انزلاق التوتر بين التكتلات الإقليمية، إلى مواجهات عسكرية مباشرة، إلا أنه لم يُقر السلام الكامل فيما بينها، بالطريقة التي افترضها الوظيفيون الجدد. فقد بقيت أسباب التوتر قائمة، وانعكست لشكل واضح من خلال العلاقات الاقتصادية، والتنافس التجاري فيما بينها، حيث لم يساهم ذلك في خلق "جزر السلام"، كما افترض جوزيف ناي.

وُصفت الوظيفة الجديدة، بالمقاربة ذات الهدف النهائي الفدرالي، حيث يقترَب هذا الهدف -كما يصوره هذا الاتجاه- من مفهوم الدولة المركبة. غير أن الوظيفة الجديدة، قد أغفلت المفهوم الحقيقي للسلطة، القائم على "البث السلطوي" للقيم/الأدوار، عن طريق الإكراه أو الإقناع. فالمؤسسات التكاملية، التي يُفترض أن تكون تجسيدا للبعد الفدرالي للتكامل، لم تتضمن أي بعد سلطوي، في عملية صنع/اتخاذ القرار. حيث تبقى قدراتها متوقفة على إرادة الدول الأعضاء، وهو ما انعكس من خلال تجربة التكامل الأوروبي<sup>1</sup>. لذلك يبقى البعد الفدرالي التقليدي غير ممكن التحقيق، نظراً لغياب حكومة/سلطة فوق وطنية فدرالية، تمارس صلاحيات تحديد الأهداف، وتقييم السياسات، وكذلك حل/تسوية النزاعات التي يمكن أن تنشأ بين الأطراف، وغيرها من وظائف السلطة السياسية المركزية، رغم وجود نماذج فدرالية بديلة.

رغم هذه الانتقادات، إلا أن الوظيفة الجديدة، بقيت الإطار النظري الأبرز لدراسة التكامل، خاصة التجربة التكاملية الأوروبية. حيث مازالت تستعمل في العديد من الدراسات، لتفسير هذه التجربة، ومحاولة تحديد/استشراف تطورها.

### المبحث الثالث: المدرسة الدستورية/التعاقدية:

تستمد هذه المدرسة تسميتها، من المنهج الذي تتبناه للعملية التكاملية، والذي يقوم على المبدأ التعاقدية/الدستوري، أو الفدرالي/الكونفدرالي. فهذا الاتجاه يمنح الأولوية، لعامل الإرادة السياسية، أين يكون التكامل نتاج القرار السياسي، لا للتعميم/الانتشار من السياسة الدنيا إلى العليا، والتي تضم مختلف الأبعاد/المجالات، التي يتضمنها المنهج الفدرالي. فقد عُرف هذا المنهج منذ ما قبل القرن الثامن عشر، لكن التجربة الوحدوية الأمريكية، كانت من أهم النماذج العملية لهذا المنهج، كما شكل هذا الأخير أحد المواضيع الأساسية، في الفكر السياسي الأوروبي الحديث. فقد كان النمط الفدرالي، كأحد أنماط التنظيم السياسي، وأحدًا من البدائل السياسية خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، القائمة على أساس المركزية، والإطلاقية السياسية.

<sup>1</sup> أنظر: Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 89



تطور هذا المنهج بشكل ملحوظ خلال القرن التاسع عشر، حيث زالت عنه الصفة الشخصية، التي ميزت الاتحادات الأوروبية سابقاً، والتي لم تعد تقوم على العلاقات الشخصية بين الملوك والأمراء. وحل محل ذلك عوامل العقلانية السياسية، إضافةً إلى الارتباطات التاريخية، الثقافية، الاجتماعية... إلخ، التي تميز المجتمعات. حيث تجتمع هذه العوامل، كدافع/محفز للتكامل، في تكتلات كونفدرالية، أو حتى الذهاب إلى أبعد من ذلك، بإقامة اتحادات فدرالية.

رغم الاشتراك في التركيز على المتغيرات السياسية، والتغيرات الواجب إدخالها، على مستوى التنظيم السياسي، في الدول الأعضاء في التكامل. إلا أن هذه المدرسة تضم اتجاهين مختلفين نسبياً، يُعرف الأول بالاتجاه الفدرالي *Federalism*، أما الثاني فهو الاتجاه الكونفدرالي *Confederalism*. ويختلف الاتجاهان من حيث أساس، مظاهر، ودرجة عمق التكامل، رغم عدم وجود تعارض بين الاتجاهين، أين يمكن أن يكون أحدهما، مرحلة انتقالية نحو الآخر. ويظهر ذلك من خلال بعض التجارب التاريخية، التي تحولت فيها الكونفدرالية إلى فدرالية، مثل حالة الولايات المتحدة الأمريكية 1787، وكذلك الوحدة الألمانية 1871... إلخ<sup>1</sup>.

### المطلب الأول: المنهج الفدرالي للتكامل:

تستمد الفدرالية جذورها اللغوية، من أصول لاتينية، حيث استعيرت بنفس المعنى، أي الوحدة أو الاتحاد *Union*<sup>2</sup>. اعتماداً على هذا المبدأ يُنظر إلى الفدرالية، على أنها نظام يتشكل عبر اتحاد طوعي للدول، على أساس تعاقدية *Contractuelle*، وينتج عن ذلك مجموعة سياسية، تحافظ على الحقوق الخاصة بالدول، التي تقرر الاتحاد. غير أنها في المقابل تفقد كل استقلالية لها، فيما يرتبط بالعلاقات الدولية/الخارجية. ويطلق على الدول/الأجزاء المشكلة للفدرالية، اسم المقاطعات أو الكانتونات *Cantons*<sup>3</sup>.

اعتماداً على التعريف السابق، يمكن تحديد العناصر الأساسية للفدرالية، في الأساس الإرادي/الطوعي، وكذلك التعاقدية. وهو ما يتفق مع المفهوم العام للتكامل، الذي يشترط توفر عامل الطوعية، ولا يعترف من الناحية المفاهيمية بحالات الضم القسري/الاتحادات الاستعمارية. كما أن هذا الشكل من العمليات التكاملية، يُنتج مجموعة من الآثار السياسية، وكذلك القانونية الناتجة عن التعاقد، تُعرف وفق الأدبيات الدستورية، باسم الدول المركبة المقابلة للدول الموحدة أو البسيطة.

<sup>1</sup> بعد إعلان الاستقلال في 4 جويلية 1776، وبداية حرب الاستقلال، تشكلت بتاريخ 15 نوفمبر 1777 كونفدرالية تضم 13 ولاية أمريكية، والتي تبنت الدستور الفدرالي في 17 سبتمبر 1787، لتتحول إلى الولايات المتحدة الأمريكية. أما ألمانيا فقد تبنت الكونفدرالية بعد نهاية الحروب النابوليونية سنة 1815، غير أنها دعمت التوجه الودودي باتحاد جمركي عرف باتحاد الزولفرين *Zollverein* سنة 1834، وبعد شن ما عُرف بحروب الوحدة ضد كل من فرنسا والنمسا، تبنت ألمانيا سنة 1971 النظام الفدرالي، تجسداً لما عرف في التاريخ الأوروبي بالوحدة الألمانية.

<sup>2</sup> اشتقت كلمة فدرالية *Fédération*، من الأصل اللاتيني *Fœderare*، وتعني التوحيد *Unification*، وكذلك كلمة *Fœdus* وتعني الوحدة، أو اتفاق الوحدة *Traité d'union*. أنظر: *Pierre Ansart . Dictionnaire de sociologie . (Paris . Éditions Le Robert/Seuil . 1999) . p 222*

<sup>3</sup> أنظر: *Guy Hermet et autres . Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques . 4<sup>eme</sup> éd . (Paris . Armand Colin . 2000) . p 106*



ويُمكن أن تتجاوز آثار الاتحاد الفدرالي، الأبعاد السياسية والقانونية، لتشمل الأبعاد الاجتماعية، حيث يُمكن أن ينشأ عن هذا الاتحاد، ما يُعرف باسم "المجتمع الفدرالي". والذي ينشأ عن التجمع الجغرافي، للدول العضوة في الاتحاد، وبعبارة أخرى تكوين أبعاد غير رسمية/غير تعاقدية، تجمع الجماعات المختلفة<sup>1</sup>. وفق علاقة تشبه التحول من الحالة الرسمية *Gesellschaft*، إلى حالة الجماعة المعنوية/غير التعاقدية *Gemeinschaft*.

رغم كون الولايات المتحدة الأمريكية، التجسيد العملي الأبرز للفدرالية، كمنهج للتكامل/التنظيم السياسي، إلا أنه مع ذلك لا يُمكن اعتبارها، المرجعية الوحيدة للفكر الفدرالي. حيث اعتمدت هذه التجربة في حد ذاتها، على الفكر السياسي الأوروبي، خاصةً نتاج فلاسفة القرن الثامن عشر<sup>2</sup>.

يُعتبر مونتيسكيو *C. de Montesquieu* (1689 . 1755)، من المفكرين السياسيين المساهمين، في تطور الفكر الفدرالي *Federalism*، من خلال أفكاره حول الجمهورية الاتحادية/الفدرالية. والتي اندرجت ضمن منظومة الأفكار، المناهضة للملكيات المطلقة، التي عرفتها أوروبا منذ ما قبل القرن الثامن عشر. ففي مؤلفه "روح القوانين *L'esprit des lois*"، عرّف مونتيسكيو الجمهورية الاتحادية *La république fédérative*، على أنها شكل للحكم *Forme de gouvernement*، وهي عبارة عن "عقد *Convention* ترضى بموجبه هيئات سياسية متعددة *Corps politiques*، بأن تتحول إلى مواطنة *Citoyens* في الدولة الأكبر المراد تشكيلها. فهي مجتمع المجتمعات *Société de société*...والذي يُمكن أن يتوسع، بواسطة شركاء جدد"<sup>3</sup>.

من خلال تعريف مونتيسكيو، يبرز عنصرًا الإرادة والتعاقد، في تشكيل الاتحادات الفدرالية، وهو ما يتوافق مع المفهوم العام للفدرالية، كمنهج للتكامل/التنظيم السياسي. وهما العنصران الغائبان، عن مختلف أنماط التنظيم السياسي، خلال القرن الثامن عشر، حيث ساد الضم القسري، الاتحادات المرتبطة بهدف البقاء. وعلى هذا الأساس يقيم مونتيسكيو الفرق، بين الجمهوريات الاتحادية (الفدراليات)، والأنظمة الملكية السائدة. فهو يعتبر أن هذه الأخيرة، تعتمد في بقائها على الحرب، بينما تعتمد الجمهوريات الاتحادية على السلام، حيث لا يُمكن الجمع بين خاصيتي الحرب والسلام، كقيمة أساسية/جوهر لفدرالية واحدة<sup>4</sup>.

أما من الناحية العملية/التاريخية، فتكتسب التجربة الفدرالية الأمريكية، دوراً مهماً في الفكر الفدرالي بشكل عام. فقد كانت هذه التجربة، موضوعاً لدراسات مختلفة، استهدفت التأسيس لإطار نظري، لفهم المنهج التكاملي الفدرالي يستند بشكل أكبر، على أسس واقعية/عملية. فأفكار مونتيسكيو -على أهميتها- لم ترتبط بالتجربة العملية،

<sup>1</sup> أنظر: محمد عاطف غيث . مرجع سابق . ص 186.

<sup>2</sup> رغم مساهمة مؤسسي الولايات المتحدة الأمريكية، في تطوير الفكر الفدرالي، إلا أن تلك المساهمة في حد ذاتها، كانت تُنسب إلى تأثير أفكار مونتيسكيو، حول الفدرالية. فقد استعان هؤلاء المؤسسون بهذه الأفكار، بهدف إقناع المعارضين بإيجابيات الفدرالية، كمنط للتنظيم السياسي للولايات المتحدة الأمريكية. أنظر: . *Carl Joachim Friedrich: "Fédéralisme" . In: Encyclopæa universalis . corpus 9 . (Encyclopæa universalis éditeur à Paris . France 1995) . p 329*

<sup>3</sup> *Charles de Montesquieu . Œuvres complètes . Vol II: L'esprit des lois . livre 9 . (Paris . Gallimard . 1985) . p 369*

<sup>4</sup> أنظر: *Ibid . p 371*

بل اندرجت ضمن الفكر السياسي، المعارض للأنظمة السياسية الاستبدادية *Despotism*، والتي كانت تشكل أهم مميزات الحياة السياسية الأوروبي في تلك المرحلة.

اعتبر الفكر الفدرالي الأمريكي، أن الفدرالية هي درجة متوسطة، بين الاتحادات الكونفدرالية من جهة، والدول الوطنية/الموحدة من جهة ثانية. وهو ما ذهب إليه الآباء المؤسسون للولايات المتحدة. فقد اعتبر جيمس ماديسون *J. Madison* (1751 . 1836)، أن الدستور الأمريكي، ورغم قيامه على أسس فدرالية، إلا أنه ليس فدرالياً، أو وطنياً بشكل كلي. بل هو على الأصح مزيج من كلا النوعين، حيث يحمل في بعض أجزائه، ملامح الدستور الفدرالي، بينما يحمل في أجزاء أخرى ملامح دستور الدولة الموحدة<sup>1</sup>.

نظراً لهذه الازدواجية، تضم الفدرالية مستويين للسلطة، يكون الأول في يد السلطة/المؤسسات الفدرالية، بينما يبقى الثاني في يد الدول/الولايات الأعضاء. ويتم توزيع الصلاحيات بين المستويين، اعتماداً على الترتيبات المتضمنة في الدستور، أو المعاهدة الدستورية. ومن النتائج المباشرة لذلك، ظهور ما يُطلق عليه اسم السيادة المزدوجة، وهو ما يناقض المفهوم التقليدي للسيادة، القائم على احتكارها من طرف الدول. والتي تمارسها وفقاً لإرادتها الخاصة، وتفرضها على بقية المكونات/الأجزاء.

أما المفهوم المستوحى من الفدرالية الأمريكية، فيعتبر أن تكوين الدولة الفدرالية، لا يعني بالضرورة، إلغاء شخصية الدول المكونة لها. وهو ما يُعبر عنه ألكسندر هاميلتون *A. Hamiltin* (1757 . 1804)، بالقول بأن "الدستور الفدرالي المقترح، لا يتضمن إلغاء حكومات الدول/الولايات *Abolition of the State governments*، بل جعلها أجزاء أساسية من السيادة الوطنية، بمنحها تمثيلاً في مجلس الشيوخ، وجزء مهم من السلطة السيادية *sovereign power*، وهو ما يتوافق مع فكرة الحكومة الفدرالية"<sup>2</sup>.

على ضوء التجربة الفدرالية الأمريكية، وضع أليكسيس توكفيل *A. de Tocqueville* (1805 . 1859)، إطاراً فكرياً لدراسة الفدرالية، ضمن دراسته الشاملة "حول الديمقراطية في أمريكا *De le démocratie en Amérique*". حيث تضمن هذا الإطار مفاهيم، مثل السيادة المزدوجة *La double souveraineté*، والسيادة الأصلية/الطبيعية *Souveraineté naturelle*، والسيادة غير الطبيعية/غير الأصلية *Souveraineté artificielle*، الحكومة الوطنية غير الكاملة *Gouvernement national incomplet*... إلخ<sup>3</sup>.

نتج مفهوم السيادة المزدوجة، عن توزيع الصلاحيات بين المؤسسات المركزية، والولايات/الدول المشكلة للفدرالية (الأمريكية). فالأولى تمارس صلاحياتها على المواطنين، ولكن بشكل غير مباشر، أي على مختلف الأجهزة والهيئات التابعة لها، بينما ترتبط الثانية بالمواطنين مباشرة. وتعبير توكفيل فإن المؤسسات الفدرالية، تمارس

<sup>1</sup> أنظر: James Madison: "The conformity of the plan to republican principles" . In: Alexander Hamiton . James Madison (ed) . The federalist papers . (The Pennsylvania State University . 2001) . p-p 169-173 . P 173. <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf>

<sup>2</sup> Alexander Hamilton: "The union as a safeguard against domestic faction and insurrection" . In: Ibid . p-p 37-41 . p 40

<sup>3</sup> أنظر: Thierry Chopin: "Fédération" . In: Sylvie Mesure . Patrick Savidan . Op . Cit . p-p 446-449 . P 448

صلاحياتها على الولايات، بنفس الطريقة التي تمارسها هذه الأخيرة على مواطنيها. غير أن الفرق الأساسي، يكمن في محدودية صلاحيات المؤسسات الفدرالية، مقارنة بالصلاحيات الممنوحة للولايات، في إدارة شؤونها الداخلية<sup>1</sup>. لذلك فإن توكفيل يجعل من النموذج الفدرالي الأمريكي، فريداً من نوعه مقارنة مع النماذج السابقة، خاصة تلك التي شهدتها أوروبا، منذ العصور الوسطى. ففي هذه التجارب، قام مبدأ توزيع السلطة، على احتكار الجماعة المؤسسة لكل السلطات، بحيث تفرض مشروعها على بقية الجماعات. وهو السبب -حسب توكفيل- في اندلاع الحروب الأهلية، بعد تأسيس الفدراليات، وينطبق ذات المبدأ على التجربة الفدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية، على الأقل من منظور الولايات الجنوبية، الداعية إلى إعادة إحياء الكونفدرالية.

غير أن تطور الفدرالية الأمريكية، أدى إلى إقامة شكل مغاير من الحكومات الفدرالية، أين تكون السلطة غير مباشرة. فهذه التجربة قامت على خليط من الأعراق، يستحيل معه احتكار جماعة عرقية معينة للسلطة، وفرض تصوراتها على الآخرين. لذلك فقد منح المشرعون الأمريكيون، للدول/الولايات حرية واسعة، في إدارة شؤونها الداخلية، وفق منظومة قانونية خاصة بها. غير أنها أُحضِعت في المقابل، لسلطة المؤسسات الفدرالية، المستندة لقانون عام، يحتكم إليه الجميع في حالة وجود نزاع ما، وهو الدستور أو العقد الدستوري. من هذا المنطلق يصف توكفيل السيادة الممنوحة للفدرالية، بأنها ذات طبيعة اصطناعية *Artificielle*، بينما تكون السيادة الخاصة بالدول/الولايات ذات خاصية أصلية/طبيعية *Naturelle*<sup>2</sup>.

من خلال دراسته سابقة الذكر، يعتبر توكفيل أن النموذج الأمريكي، ليس نموذجاً فدرالياً تقليدياً، ولا هو في نفس الوقت نظام وطني موحد/دولة موحدة. فهو يختلف عن النماذج السائدة، لكل من النظامين، لذلك يُطلق عليه توكفيل تسمية نظام الحكم الوطني غير الكامل/الناقص *Un gouvernement national incomplet*<sup>3</sup>. حيث يُمكن وصفه بالتعبير المعاصر، بالنظام الفدرالي ذو التزعة المركزية.

انطلاقاً من ذلك، يُمكن القول أن النظام الفدرالي، قد عرف حالة من التراكم، شكلت إطاراً فلسفياً/نظرياً، وعملياً في نفس الوقت، يُمكن الاستعانة به لدراسة العمليات التكاملية، خاصة تلك القائمة على أسس تعاقدية. حيث يستند هذا المنهج إلى مرجعية فكرية وتاريخية، أعمق إلى حد ما من المنهج الوظيفي، باتجاهيه التقليدي *Functionalism*، والجديد *Neo-Functionalism*.

تقف المدرسة الدستورية عموماً، على طرف نقيض من المدرسة الوظيفية، بشقيها التقليدي والجديد، خاصة فيما يرتبط بدور العوامل السياسية، ودور البعد الدستوري على وجه التحديد. لذلك فإن تحقيق العملية التكاملية لأي نجاح، لن يكون بسبب الانتشار/التعميم، أو أي من العوامل التي افترضها الوظيفيون. بل ينتج التكامل حسب

<sup>1</sup> أنظر: Alexis de Tocqueville . *De la démocratie en Amérique* . Vol I . 12<sup>eme</sup> éd . (Paris Édition Gallimard . 2004) . p 243

<sup>2</sup> أنظر: Thierry Chopin . *Ibid* . p 448

<sup>3</sup> أنظر: Alexis de Tocqueville . *Ibid* . p 243

هذا التوجه، عن نجاح أطرافه في خلق سلطة سياسية، ذات صلاحيات/سلطة تمنحها الفعالية<sup>1</sup>. وهو ما يتقاطع مع بعض الانتقادات التي تعرضت لها الوظيفة، التي أهملت متغير السلطة السياسية، أو منحت مكانة ثانوية على الأقل. يُنظر على هذا الأساس إلى المنهج الفدرالي، على أنه "طريقة لتوزيع السلطات السياسية *Powers of governments*، حيث تكون الحكومة المركزية والإقليمية، متعاونة ضمن مجال محدد، ولكنها في نفس الوقت مستقلة"<sup>2</sup>. لهذا يجب تحديد المعاني الصحيحة لمجموعة من المفاهيم، التي تظهر للوهلة الأولى، على أنها متطابقة، وهو ما يؤدي إلى تحليلات/نتائج خاطئة، عن المنهج الفدرالي للتكامل في العلاقات الدولية.

فالفكر الفدرالي *Federalism* يُشير إلى مصطلح معياري/فلسفي، يحمل معنى المبادئ الفلسفية، المؤيدة للنظام الفدرالي، وكذلك الأسس التي يجب أن تقوم عليها العمليات والعلاقات السياسية، في إطار هذا التنظيم الفدرالي. أما كلمة فدرالية *Federation*، فتشير إلى نمط معين من العلاقات المؤسساتية، السائدة ضمن شكل محدد من الكيانات السياسية، تدخل في إطار النوع الذي يُشير إليه المصطلح الأول. في حين أن النظام السياسي الفدرالي *Political federal system*، يعني شكلاً للتنظيم السياسي، يتم من خلاله الربط/التوفيق، بين المستويين المركزي والمحلي/الذاتي للسلطة السياسية، وهو الشكل السائد في الكيانات السياسية المركبة، مثل الاتحادات الفدرالية... إلخ<sup>3</sup>.

أي أن المنهج الفدرالي كأحد مناهج التكامل، يتجاوز من حيث النطاق الوصفي، الحالات الدستورية السائدة في بعض الدول المركبة، ليشمل العلاقات السائدة، أو توزيع الأدوار على مستوى المؤسسات الدولية. لذلك فإن افتراض الأسلوب الفدرالي للتكامل، لا يعني فقط توحيد مجموعة من الدول، في إطار دولة مركبة واحدة، بمعنى ومستوى محددين، ضمن تكتل دولي أو إقليمي، بغض النظر عن درجة ذوبان المستوى المحلي، في المستوى المركزي. بل يتضمن كذلك تحديداً لمجالات التكامل وتوزيع الصلاحيات، وكذلك آليات وأساليب اتخاذ القرار الخاص بمجالات التكامل.

يُمكن استناداً إلى قياس درجة اندماج/مركزية السلطة، تحديد نمطين من التكاملات الفدرالية، يُعرف الأول بالاتحادات الفدرالية ذات التزعة المركزية *Centriptal*، بينما يُعرف الثاني بكونه ذو نزعة لا مركزية *Centrifugal*<sup>4</sup>. فالأول تلعب فيه الأجهزة/السلطة المركزية، دوراً محورياً في توزيع الأدوار، القائم داخل الكيان الفدرالي. بينما يخف دورها في النموذج الثاني، أين تلعب الحكومات الفرعية في المقابل، دوراً أكبر في توزيع السلطة. وما يُميز هذا النوع من الكيانات اللامركزية، هو الضمانات الدستورية القوية، المؤسسة لاستقلالية

<sup>1</sup> أنظر: Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 43

<sup>2</sup> أنظر: Ibid . p 43

<sup>3</sup> Renald L. Watts: "Federalism, federal political systems, and federations" . (Annual Reviews of political science . 1998) . p-p 117-137 . p 120 . <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eps.pdf>

<sup>4</sup> تقترح بعض الدراسات تعويض مصطلح اللامركزية *Decentralization*، بمصطلح آخر وهو *Non-Centralization* أو غير المركزية، على اعتبار أن الأول يتضمن معنى الهرمية *Hierarchy*، أين تصدر السلطة من الأعلى/المركز، بينما يتضمن المصطلح الثاني، البنية الدستورية القائمة على

توزيع السلطة *Dispersion Of power*. أنظر: Ibid . p 124

الوحدات، في أداء الصلاحيات الموكلة إليها<sup>1</sup>. وتلعب المؤسسات السياسية الفدرالية، مثل المحكمة العليا... إلخ، دوراً أساسياً في ضمان تلك الاستقلالية.

إذا كان الشكل الأول -ذو التزعة المركزية-، سائداً على مستوى الدول المركبة/الفدرالية، مثل الولايات المتحدة، روسيا... إلخ. إلا أن التكتلات الإقليمية، القريبة من النموذج الفدرالي، تميل نحو تبني نزعة أقل مركزية، حيث يتم اتخاذ القرار، على أساس الإرادة الفردية للدول الأعضاء، التي تملك أهمية/ثقلاً أكبر، مقارنة مع المؤسسات التكاملية "المركزية"<sup>2</sup>.

في هذا الشكل من العمليات التكاملية، عادةً ما يمتد مسار العملية من الأعلى إلى الأسفل، أي أن الإنجازات التي يُمكن أن يُحققها التكامل، تكون نتيجة مباشرة للقرارات السياسية. حيث يتم فقط نقل مستوى السلطة، وآليات اتخاذ القرار، من المستوى الوطني إلى فوق الوطني. وفي هذه الحالة ينتفي التدرج كخاصية للتكامل، أين يضيق/ينتفي المدى الفاصل، بين بداية العملية التكاملية، والنتائج المترتبة عنها، لذلك يكون التكامل وفق الصيغة الدستورية، عملية سياسية محضة.

يقوم التكامل الفدرالي نظرياً -وعملياً-، على مبدئين أساسيين هما: مبدأ المشاركة *Participation*، ومبدأ الاستقلالية *Autonomy*. ويضيف إليهما البعض مبدأ ثالثاً، وهو مبدأ التراكية *Superposition*.

يتضمن مبدأ المشاركة *Participation*، إمكانية مساهمة الدول/الوحدات الأعضاء، في الآلية العامة لصناعة واتخاذ القرار، على المستوى المركزي أو الفدرالي. ويتم ذلك من خلال آليات دستورية محددة، مثل المشاركة في المؤسسات السياسية المختلفة، على رأسها المؤسسات التشريعية والقضائية، إضافة المشاركة في اختيار/انتخاب رئيس الدولة<sup>3</sup>. ويتم من خلال هذا المبدأ التعامل مع الاختلافات، التي تميز الدول الأعضاء في التكامل، أين تكتسب هذه الأخيرة، نفس الحق في الانتساب إلى المؤسسات، والمشاركة في صنع القرار، بصرف النظر عن خصائصها الجغرافية، البشرية/الديموغرافية، أو قوتها الاقتصادية. ويتجسد هذا الحق في عضوية الغرفة البرلمانية، والتي عادة ما تُعرف باسم "مجلس النواب"، والتي يتم فيها تمثيل الدول/الوحدات بشكل متساوي.

غير أن هذا الحق ليس مطلقاً، حيث يتم تحديد مجاله، عن طريق الخصائص البشرية، والجغرافية والاقتصادية... إلخ، والتي تميز كل من الوحدات الأعضاء في الكيان الفدرالي. فقد اتجهت المذاهب الدستورية، إلى إقامة نظام تمثيلي مزدوج، تحافظ الدول في المستوى الأول، على صفة المساواة فيما بينها. بينما يقوم المستوى الثاني، على مبدأ العدالة في التمثيل/المشاركة، أين تحصل كل وحدة عضو في الاتحاد، على تمثيل سياسي يتناسب

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid . p 124*

<sup>2</sup> يُمكن للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مثلاً، تعطيل أي من القرارات الجماعية، الذي تعتبره معارضةً لمصالحها الحيوية. ويتم ذلك إما عبر التأثير على الاستفتاءات الشعبية، أو اللجوء إلى آلية مكبح الأمان "*Frein de secours*"، والتي تلجأ فيها الدول لآلية اتخاذ القرار عن طريق الإجماع في المسائل ذات الأهمية الكبيرة.

<sup>3</sup> أنظر: *George Burdeau . Traité de science politique . tom II: L'État . 3<sup>eme</sup> éd . (Paris . librairie générale de droit et de jurisprudence . 1980) . p 503*

مع خصائصها، البشرية والجغرافية، أو حتى الاقتصادية. وهو النظام المعروف عبر مختلف الأنظمة السياسية الفدرالية، باسم النظام التمثيلي المزدوج *Bicameralism*<sup>1</sup>.

ينتج عن المبدأ السابق إشكالية، تتعلق بإدارة الخصوصيات الدول الأعضاء في الاتحاد، خاصة مع التعددية التي يتضمنها مفهوم الفدرالية. فالوحدات الأعضاء تتميز بخصائص متباينة في بعض الأحيان، ناتجة عن عوامل عرقية، ثقافية، تاريخية، إضافة إلى العوامل الاجتماعية والاقتصادية. وللتعامل مع هذه التباينات، حافظت الدول/الوحدات على درجة معينة من الاستقلالية *Autonomy*، تمارس من خلالها صلاحيات كاملة، فيما يرتبط بشكل مباشرة بخصوصيات الدول الأعضاء. لهذا تمتلك مؤسسات سياسية تشريعية، تنفيذية، وكذلك قضائية، كما يخضع مواطنوها لقوانينها الداخلية الخاصة.

فالفلسفة التي يستند إليها هذا المبدأ، هي أن ممارسة الحكومة المركزية/الفدرالية، للصلاحيات الأساسية كال دفاع، الشؤون الخارجية، والسياسة المالية العامة... إلخ، لا يعني فقدان الدول المتحدة لاستقلاليتها. حيث تحتفظ هذه الدول، بدرجة من الاستقلالية، تنعكس من خلال نظام قانوني، ومؤسسي خاص بها<sup>2</sup>.

لا تقتصر الاستقلالية على البعد المؤسسي والقانوني، بل تمتد لتشمل الخصائص العرقية والثقافية، أين تحتفظ الوحدات الأعضاء، بحقوقها في الحفاظ على انتمائها الثقافي/التاريخي. يُضاف إلى ذلك حقها في الحفاظ على موروثها الحضاري، والهوية الثقافية لمواطنيها، دون المساس بالمتطلبات الدستورية. لذلك فإن المنهج الفدرالي/الدستوري، يتقاطع مع الأهداف العامة للتكامل، وهو التوفيق بين حدود السلطة، وأهداف المجتمع أو الاعترافات الوطنية *Nationalism*.

ينتج عن هذا الوضع، إقامة نظام فرعي *Sub-system*، يتكون من مختلف العناصر التي يتكون منها النظام السياسي (بيئة داخلية/خارجية، فواعل، سلطة... إلخ). غير أن الصلاحيات التي تُمارسها المؤسسات، في هذا المستوى من السلطة، لا تعني الاستقلال الكامل، حيث تبقى الروابط الفدرالية، المحدد لمدى الاستقلال، الذي تتمتع به الدول الأعضاء. لذلك فإن اعتبار الاستقلالية، من المبادئ الأساسية للتكامل الفدرالي، لا يعني في المقابل بقاء الدول، خارج إطار السلطة الفدرالية. أي أن هذا المبدأ، وإن كان يعني عدم الذوبان التام، في الكيان الفدرالي الجديد، فإنه في نفس الوقت لا يعني الاستقلال التام، عن الكيان السياسي، المتمثل في الاتحاد الفدرالي.

إضافة إلى مفهومي المشاركة *Participation*، والاستقلالية *Autonomy*، يُضيف البعض مبدأ التراكمية *Superposition*. والذي يفترض وجود مستويين متراكبين للسلطة، يتمثل المستوى الأول/الأدنى، في الدول المتحدة/الأعضاء، أما المستوى الثاني/الأعلى فيتمثل في السلطة المركزية، أو مؤسسات الاتحاد الفدرالي.

<sup>1</sup> نظام للتمثيل البرلماني، يقوم على ازدواجية الغرف، مقابل النظام أحادي الغرف *Monocameralism*. ففي النظام الأول تتكون المؤسسة البرلمانية من غرفتين، تضمن الأولى تمثيل المواطنين، بينما يُراعى في الغرفة الثانية، الاختلافات الموجودة بين المقاطعات المكونة للاتحاد، كما يخضع لقيم خاصة بكل دولة. ويتنشر هذا النظام في مختلف الدول الفدرالية، مثل ألمانيا الاتحادية، الولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك روسيا الاتحادية. أنظر: *Guy*

*Hermet et autres . Op . Cit . p 32*

<sup>2</sup> أنظر: *Philippe Parini . Les institutions politiques . (Paris . Armand Collin . 1984) . p 18*



يتم وفقاً لهذا المبدأ توزيع الصلاحيات، بين الدولة الفدرالية *L'État fédérale* من جهة، والدول المتحدة *Les États fédérés*. ويكون ذلك عن طريق الدستور الفدرالي، أو المعاهدة المبرمة بين الدول، أو أي من الوسائل التعاقدية المتعارف عليها، ضمن الأنظمة/الفلسفة الفدرالية<sup>1</sup>.

تحتفظ الدول الفدرالية -من حيث المبدأ-، بالصلاحيات الأساسية المرتبطة بالسيادة، مثل الدفاع، السياسة الخارجية، المالية العامة/السياسة الضريبية... إلخ. بينما تمنح الدول المتحدة صلاحيات، ترتبط بالأمن الداخلي، الشؤون العامة المحلية. غير أن تحديد ذلك ضمن الوثيقة الدستورية، يختلف من نظام لآخر، فبعض الدساتير تحدد بشكل دقيق، مجال عمل/صلاحيات السلطة المركزية، وتُبقى المجال مفتوحاً أمام الوحدات الأعضاء، لأداء بقية الصلاحيات. بينما تمنح بعض الدساتير أحد الطرفين، صلاحيات لأداء أعمال خارجة عن الاختصاص المعهود، في حدود قيود دستورية معينة<sup>2</sup>.

رغم سمو موقع السلطة/الحكومة المركزية، في الآلية العامة لصناعة القرار، إلا أن الدول المتحدة، تملك الحق في تفسير القانون/الدستور لصالحها، فيما يتعلق بالصلاحيات الموكلة إليها. لذلك عادة ما تختص المحكمة العليا، في النظر في المنازعات، المرتبطة بتوزيع الاختصاصات/الصلاحيات، لإبطال قرارات صادرة عن الحكومة المركزية، خاصة تلك التي تمس الخصوصيات الثقافية/التاريخية للوحدات الأعضاء. كما أن بعض الدول المتحدة، قد تذهب إلى الحدود القصوى، في رفض القرارات الفدرالية المركزية، إذا رأت أنها تتناقض مع صلاحياتها القانونية، أو تمس بخصوصياتها الثقافية أو العرقية<sup>3</sup>.

توفر هذه المبادئ -نظرياً على الأقل-، وسائلاً لحل المشاكل المرتبطة بالمجتمع الإنساني، عبر كافة مستويات السلطة. وهو السبب في اعتبار الكثير من الدراسات، التكاملات أو الاتحادات الفدرالية، تجسيدا للدولة الديمقراطية *Democratic* والفعالة *Efficient*.

كما تعكس هذه المبادئ، الرفض الفدرالي للتكامل، وفق المنهج الوظيفي *Functionalism*، القائم على الاعتماد المتبادل *Interdependence*. فرغم اعتبار الفدراليين لهذا الأخير، سمة مميزة لمختلف المجتمعات الإنسانية، إلا أن الترتيبات الوظيفية للتكامل، تبقى تحت سيطرة الدول، أي أن عمل/دور المؤسسات التكاملية، يبقى متوقفاً

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid* . p 17

<sup>2</sup> تضمن دستور ألمانيا الاتحادية، التقسيم العام للصلاحيات بين الحكومة المركزية والولايات *Lander*، غير أنه في بعض المجالات أقر إمكانية تدخل الحكومة المركزية، في القيام ببعض الصلاحيات المخولة دستورياً للولايات، بهدف ضمان الأداء الجيد في تلك المجالات. فقد أقرت المادة "91 أ" إمكانية مساهمة الاتحاد في المجالات المنوطة بالولايات المتحدة، ذات الأهمية الكبيرة، إذا كانت مساهمة الاتحاد ضرورية لتحسين الظروف الحياتية. وتمس هذه المجالات: التعليم العالي، البنية الاقتصادية الإقليمية، المجالات الزراعية، وحماية المناطق الساحلية. على أن يكون هذا التدخل وفق قانون خاص يُشرعه المجلس الاتحادي، كما يجب على الحكومة الاتحادية، تحمل 50% على الأقل من التكاليف الإجمالية. أنظر: المادة 91 أ . القانون الأساسي

لجمهورية ألمانيا الاتحادية . ص 61. <http://www.pogar.org/publications/other/constitutions/germany-a.pdf>

<sup>3</sup> في 3 ماي 1954 أقرت المحكمة العليا الأمريكية، بمنع التفرقة العنصرية في المدارس الأمريكية، وهي القرارات التي رفضتها الولايات الجنوبية، والتي ذهبت إلى غاية استعمال القوة متمثلة في الحرس الوطني. وهو ما استدعى تدخل الحكومة الفدرالية، لتنفيذ القرارات الخاصة بمنع التفرقة العنصرية داخل المدارس الأمريكية.

على الإرادة المنفردة للدول. وذلك بسبب عدم -أو على الأقل بطيء- انتقال الصلاحيات/السلطة، من الدول إلى المؤسسات التكاملية. وهو السبب الأساسي لتبني الفدراليين، الخيار التكاملي المباشر، والذي يتطلب النقل المباشر للسلطة السياسية، من مستوى الدول/الوحدات المتحدة، إلى المستوى التكاملي الفدرالي، مباشرةً بعد دخول المعاهدة/الدستور حيز التنفيذ.

غير أن هذه العملية ليست محددة، من حيث النطاق الزمني لحدوثها، حيث افترض اتجاه من الفدراليين، أن النظام الفدرالي متضمن كمبدأ، ضمن "البنية الطبيعية للمجتمعات". فالفرضية الأساسية لهذا الاتجاه، هي أن "كل تجمع إنساني *Collectivity*، هو بالطبيعة جزء من تجمع أكبر، ويقود ذلك حتماً إلى مستوى المجتمع العالمي *World Society*"<sup>1</sup>. أي أن العلاقة الرابطة بين المجتمعات، بمختلف مستوياتها، هي علاقة تدرج واحتواء.

وعليه فإنه من المنطقي، أن تحل الفدرالية محل الدولة القومية، والتي يعتبرها هذا الاتجاه "حادثاً تاريخياً". فالروابط التي تميز أوروبا مثلاً، لا تتناسب مع الدولة القومية، كأساس للتنظيم الاجتماعي/السياسي. وعلى هذا الأساس لا بد أن تُعوض بنوع آخر من الوحدات، أكثر سهولة ومرونة، من حيث القابلية للتسيير<sup>2</sup>.

يواجه الاتجاه الداعي إلى الفدرالية العالمية، إشكالية المطابقة بين الإطار الفكري للفدرالية، مع متطلبات/خصائص نظام الدولة القومية. فالاتحاد/التكامل الفدرالي، يتطلب "سلطة مركزية لها صلاحيات اتخاذ القرارات الملزمة، في كل المجالات"<sup>3</sup>. غير أن إقامة هذا النوع من السلطة على المستوى العالمي، تبدو عملية مستحيلة عملياً، بسبب النزعة الوطنية للدول القومية، والتي تعارض أي مساس أو تنازل عن السيادة الوطنية. لهذا يقترح هذا الاتجاه، الاستناد إلى إرادة الأفراد/الشعوب، بدل الاعتماد غير المجدي على إرادة الدول/الحكومات.

تعزز هذا النقاش مع التطور، الذي شهدته التجربة التكاملية الأوروبية، التي أفرزت تياراً وحدوياً/فدرالياً، انقسم على نفسه إلى اتجاهين. يرى الأول ضرورة الاعتماد على التدرج، لبناء كيان فدرالي أوروبي، بينما يدعو الاتجاه الثاني، إلى إقامة هذه الفدرالية مباشرةً، لذلك يوصف هذا الاتجاه بالراديكالي/أو الثوري.

يعتقد الاتجاه الأول -المعروف بالتطوري *Evolutionary*-، أن التكامل الفدرالي، وإن اعتمد على متغيرات سياسية، إلا أنه لا يتم بشكل مباشر أو ثوري. بل من الضروري أن يقوم العمل التكاملي، على بناء اجتماعي تعددي *Pluriform*، حيث لا يقلل من أهمية المتغيرات غير السياسية، من خلال اعتبار هذه الأخيرة حيوية للتكامل الفدرالي. ويلتقي بذلك هذا الاتجاه، مع الوظيفية الجديدة، أي أن الوحدة السياسية الكاملة، لا تقوم فقط على الأبعاد السياسية، بل تحتاج كذلك إلى تعميق الانسجام بين الوحدات، في المجالات غير السياسية المختلفة<sup>4</sup>.

أما الاتجاه الثوري *Revolutionary*، فيعتبر أن التكامل الفدرالي، يقوم على إنشاء وحدة سياسية مركبة، دون الحاجة إلى مراحل تمهيدية. لذلك يدعو هذا الاتجاه، إلى اعتماد الوسائل الدستورية التقليدية، التي تؤسس

<sup>1</sup> Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 45

<sup>2</sup> أنظر : Ibid . p 45

<sup>3</sup> George Burdeau . Op . Cit . P 84

<sup>4</sup> أنظر : Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 49



لكيان فدرالي، ذو الصلاحيات اللازمة، أي أن الفدرالية الإقليمية/الدولية، لا تخرج عن السياق التقليدي لإنشاء الفدراليات.

لمواجهة إشكالية النزعة الوطنية، واستحالة تنازل الدول عن سيادتها، ومركزها المسيطر على العملية السياسية، يقترح رواد هذا الاتجاه، الاستناد إلى "قوة القاهرة"، من شأنها أن تجبر الحكومات على ذلك. والتي تتمثل في القوى الجماهيرية، أو الرأي العام ذو النزعة الوحدوية، أو ما يُعرف لدى هذا الاتجاه، بسم القوى الديمقراطية <sup>1</sup>*Democratic forces*.

غير أن هذا الاتجاه، لم يحصل على التأييد الكافي، بسبب وصفه بالخيالية وعدم الواقعية، حيث تراجع بعض رواده عن أفكارهم الراديكالية، خاصة بعد توليهم مناصب بيروقراطية، على مستوى التكامل الأوروبي. فقد تجلت أمامهم صعوبة/استحالة، تجاوز سيادة الدول، حتى وإن استند ذلك إلى إرادة القوى الجماهيرية/الديمقراطية<sup>2</sup>.

واجهت فرضيات الاتجاه الفدرالي، مجموعة من الانتقادات، والتي مست الاتجاهين المعتدل والراديكالي، على حد سواء. فقد أُعتبر هذا الأخير، أحد الأسباب المؤدية لإحداث الأزمات السياسية، ذات النتائج والتبعات الخطيرة، بسبب دعوة هذا الاتجاه، على إحداث تغييرات اجتماعية/سياسية، دون مراحل تمهيدية كافية، لإعداد البيئة الداخلية. وهو ما يعني حسب الانتقادات، تبني طرق راديكالية/ثورية للتغيير الاجتماعي/السياسي، ما يتولد عنه بالضرورة، حركات مضادة/رافضة لمثل هذا المنهج. وهو ما يتولد عنه أحد أهم عوامل اللااستقرار *Instability*، على الصعيدين الاجتماعي والسياسي، وقد يمتد ذلك إلى مختلف مجالات التفاعل، داخل البيئة السياسية للنظام/الكيان الفدرالي<sup>3</sup>.

استند الراديكاليون على عامل الرأي العام، أو القوى الديمقراطية/الجماهيرية، كمتغير أساسي لإجبار الحكومات، على تبني الخيار التكامل الفدرالي. ويتجسد هذا العامل من خلال الدور الذي يُمكن أن تُمارسه المؤسسة البرلمانية، ذات الطبيعة فوق الوطنية. غير أن التجربة أثبتت خطأ/ضعف هذه الفرضية، القائلة بقدرة المؤسسات على إجبار الحكومات، على التخلي عن سيادتها/صلاحياتها. من خلال استقراء تاريخ التجربة الأوروبية، والتي استند إليها رواد الاتجاه الراديكالي، خاصة الحالة المتمثلة في الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا *Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE)*، وإلى حد ما حالة البرلمان الأوروبي.

واجهت في الحالة الأولى الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا *(PACE)*، فشلاً ذريعاً في محاولاتها لبناء كيان سياسي أوروبي، على الطريقة أو المبادئ الفدرالية، من خلال ما عُرف بـ *Strasbourg*

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid . P 51*

<sup>2</sup> يُعتبر ألتيرو سبينيلي *Altiero Spinelli (1907 . 1986)*، أحد الأمثلة على التحول في آراء الفدراليين الراديكاليين، فقد تبني نفس الأفكار، قبل أن يعتنق أفكار الفدرالية التدريجية/الوظيفية، بعد انسحابه من الحركة الفدرالية الأوروبية سنة 1960، وتوليّه منصب المكلف بالسياسة الصناعية والبحوث، في المفوضية الأوروبية (1970 . 1976). حيث اندمج في السياسات الأوروبية، التي أفرزت العقد الأوروبي الموحد *L'Acte Unique Européen* سنة 1986.

<sup>3</sup> أنظر: *Reginald J. Harrison . Ibid . P 58*

*Resolution* سنة 1950<sup>1</sup>. أما الحالة الثانية فتعكس إلى حد كبير، الموقف الراديكالي من التكامل الوظيفي، فبالرغم من نضج التجربة التكاملية الأوروبية، إلا أن المؤسسة البرلمانية الأوروبية، لا تعكس الآمال التي علقها الفدراليون عليها. فدور المؤسسة البرلمانية للاتحاد الأوربي، ينحصر في بعض الصلاحيات المرتبطة بميزانية الاتحاد، دون صلاحيات تشريعية حقيقية، يُمكنها من خلالها المساعدة على بناء تكامل، وفق تصور رواد الاتجاه الفدرالي.

يقوم الفكر الفدرالي من الناحية النظرية، على منح الأولوية للبعد السياسي في التكامل، ويشمل ذلك حتى الاتجاه المعتدل *Evolutionary Federalism*. غير أن هذا الاعتماد على المتغيرات السياسية، يبدو صعب التجسيد، نظراً لحساسية مثل هذه المجالات، خاصة عند الحديث عن مفاهيم السلطة السياسية، أو السيادة الوطنية... إلخ. فبناء التكامل اعتماداً على هذا المنهج، يتطلب توفير استعداداً/إمكانية التنازل عن الصلاحيات، وتحويلها إلى المؤسسات التكاملية الفدرالية. وهو ما يتطلب بدوره وجود تيار يُساند مثل هذا التنازل، على مستوى النخب الحاكمة/المسيطر، أو على المستوى الشعبي/الجماهيري.

غير أن هذا الطرح يوصف بالمثالية، حيث يُعتقد أن "السلوكية السياسية تحددها عوامل، لا يعكس مجملها إرادة التحلي الآلي/الميكانيكي، عن امتلاك القرار، أو القبول بالمشاركة به"<sup>2</sup>. حتى وإن تم ذلك بواسطة إنشاء مؤسسات تكاملية، تخفف من مظاهر تبعية دول معينة لقوى أخرى.

وفي سياق مرتبط، فإن قبول الاتجاه المعتدل، بنوع من التكامل السياسي، المدعم بأبعاد وظيفية/غير سياسية، لا يحل مسألة التنازل عن السلطة والسيادة بشكل نهائي. فالدول من جهة أولى مازالت تتمتع بكل سلطاتها وسيادتها، ومن جهة ثانية، فإن الأبعاد الاقتصادية/الاجتماعية، المضافة للتكامل السياسي، لا تكفي للتأسيس للسلطة السياسية اللامركزية، حتى وإن كانت عاملاً مساعداً على تخفيف حدة المركزية<sup>3</sup>.

جرى الاعتقاد أن الفكر الفدرالي، يهدف إلى خلق حالة هائية/مستقرة، للتنظيم الإداري والسياسي، يُعرف عموماً بالدول المركبة. فالتكامل وفق المنهج الفدرالي، يُمكن أن يُفضي إلى تنظيم سياسي ذو نزعة لا مركزية، تزيد معها استقلالية الوحدات المتحدة. كما يُمكن أن يؤدي إلى خلق وحدة، ذات نزعة مركزية تشبه إلى حد كبير الدول الموحدة، حتى وإن تم ذلك من الناحية الشكلية، في إطار سياسي وإداري فدرالي.

يُمكن أن يكون ذلك راجعاً بشكل أو بآخر، إلى انعدام صيغة فدرالية موحدة/قياسية *Standard*، حيث لا توجد أية صيغة نظرية/دستورية موحدة، يُمكن أن تنطبق -ولو بشكل محدود- على تجارب متعددة. فتعدد التجارب من جهة، واقتصار الأدبيات الفدرالية على حالات محدودة من جهة أخرى، جعل النظرية/الأفكار

<sup>1</sup> في سنة 1950 تبنت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، لائحة تدعو إلى بناء كيان سياسي أوروبي قوي، ذو مؤسسات سياسية مركزية، مزودة بصلاحيات تشريعية وتنفيذية ملموسة، تقترب إلى حد كبير من الاتحاد الفدرالي، أو على الأقل تؤسس لتكتل إقليمي فوق وطني. أنظر: *Resolution relating to a protocol amending the Statute of the Council of Europe . Parliamentary Assembly of Concil of Europe . 23<sup>rd</sup> August 1950.*

<http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=\documents\adoptedtext\ta50\erec54.htm>

<sup>2</sup> ناصيف يوسف حني . مرجع سابق . ص 283.

<sup>3</sup> أنظر: *Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 60*

الفدرالية، عاجزة نوعاً ما عن بناء نظرية "عامة"، قادرة على توفير منهج لبناء، أو لتفسير العمليات التكاملية، أو استشراف مستقبلها في ظل التغيرات المستمرة، التي تعرفها العلاقات الدولية.

يُضاف إلى جملة الانتقادات السابقة، التضارب بين "المثاليات الدستورية"، والواقع العملي لعمليات التكامل من جهة مقابلة. حيث تسود حالة من التناقض، بخصوص الضمانات الدستورية، الخاصة باستقلالية الوحدات الأعضاء، فهذه الضمانات لا تمنع التنازع حول الصلاحيات، بين المؤسسات الحكومية الفدرالية، ونظيرتها على المستوى المحلي. فالسلطة المركزية تلجأ إلى تجاوز صلاحيات السلطة المحلية، في حالات مختلفة حسب تقييمها للمصالح الوطنية، خاصة في حالات الأزمات، أو استجابة لمتطلبات العلاقات الدولية<sup>1</sup>.

كما أن بعض النماذج الفدرالية، التي عرفها النظام الدولي خلال القرن العشرين، كان هامش استقلالية المقاطعات/الولايات فيها، ضيقاً إلى أبعد الحدود. فالاتحاد السوفييتي مثلاً، والفدراليات القائمة على سلطة الحزب الشيوعي، كانت تمنح الولايات أو الدول العضوة، صلاحيات محدودة جداً، حيث تولت الأجهزة المركزية مختلف الوظائف في الدولة.

بصرف النظر عن إيجابيات/سلبيات، الاتجاه الفدرالي كمنهج التكامل، فإن الملاحظة بينت أن الأنظمة/التكاملات الفدرالية، تعود في أغلبها إلى القرنين 18 والـ19. وعلى رأس هذه التجارب يُمكن ذكر تجربة الولايات المتحدة الأمريكية (1789)، كندا (1867)، ألمانيا (1871)...إلخ.

غير أن ما يرتبط بحركة التكامل الدولي/الإقليمي، خلال النصف الثاني من القرن الـ20، فلم يعرف نفس الغزارة، في قيام التجارب الفدرالية. وحتى تلك التي قامت بعد الحرب العالمية الأولى، فقد شهدت العديد من الأزمات، جعلتها تبذل جهوداً كبيرة للحفاظ على وجودها<sup>2</sup>. بل أن الكثير من الفدراليات، خاصة تلك التي عرفتها أوروبا الوسطى والشرقية، عرفت حالات تفكك، كانت بعضها بطرق عنيفة/دموية، أدت إلى نتائج عميقة على النظام الدولي<sup>3</sup>.

يُضاف إلى ذلك أن حالات التكامل، التي يُمكن أن تتم وفق المنهج الفدرالي، لا يُمكن أن تخرج عن الإطار الإقليمي، فالمقاربة الفدرالية العالمية توصف بالمثالية، أو الخيالية إلى حد ما. كما أن التكامل الفدرالي بين مجموعة من الدول، الكبرى منها على وجه الخصوص، لا يتم وفق المنهج التقليدي، حيث تتزع الدول الاحتفاظ بموقعها

<sup>1</sup> أنظر: John Kincaid: "Avantages et inconvénients du model fédéral pour l'action économique". Revue internationale des sciences sociales N° 167. 2001/1. p-p. 89-97 p 97.

[http://www.cairn.info/load\\_pdf.php?ID\\_ARTICLE=RISS\\_167\\_0089](http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=RISS_167_0089)

<sup>2</sup> أنظر: Renald L. Watts. Op. Cit. p 132

<sup>3</sup> خلال "الثورة الديمقراطية" التي عرفتها أوروبا الوسطى والشرقية، أُعيد رسم الخريطة الجيوسياسية لأوروبا، من خلال تفكك الاتحادات الفدرالية القائمة منذ نهاية الحرب العالمية الأولى، حيث تفكك الاتحاد السوفييتي (1917 . 1989) إلى عدد من الدول المستقلة، انخرطت في اتحاد كونفدرالي، يُعرف باسم كومونولث الدول المستقلة CEI. كما عرفت يوغسلافيا (1918 . 1992) نفس المصير، غير أن عملية تفكك الاتحاد اليوغسلافي، تزامن مع حرب أهلية هي الأعنف في أوروبا منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. أما تشيكوسلوفاكيا (1918 . 1992)، فقد عرفت عملية تفكك سلمية، استندت إلى استفتاء شعبي، كانت نتيجته النهائية انفصال كل من جمهوريتي التشيك وسلوفاكيا، إلى دولتين منفصلتين.

المسيطر. لذلك عادة ما تلجأ الدول إلى صيغة الفدرالية التعاونية *Federalisme Cooperatif*، والتي تنطبق بشكل واضح، على تجربة التكامل الأوروبي. ويقوم هذا النموذج على المزج، بين خصائص الوحدات الفدرالية، مع بعض الخصائص الكونفدرالية، حيث يتم إنشاء شبكة من المؤسسات السياسية، لكن دون صلاحيات فوق وطنية فعلية.

### المطلب الثاني: المنهج الكونفدرالي للتكامل:

تُعتبر الكونفدراليات/الاتحادات الكونفدرالية *Confederations*، امتداداً للتقاليد التعاقدية بين الدول، إضافة إلى كونها أحد أقدم أنماط التكامل في العلاقات الدولية. مقارنة مع المناهج التكاملية الأخرى، على رأسها التكامل الوظيفي.

تُعرّف الكونفدرالية *Confédération\Confederation*، على أنها "سلطة مشتركة *Commun* *government*، تتشكل من مجموعة من الوحدات القائمة *Several pre-existing polities* لأهداف محدودة، عادةً ما تكون محصورة في مجالات: السياسة الخارجية، الدفاع، وحديثاً المجالات الاقتصادية"<sup>1</sup>. غير أنه لا يجب أن يُفهم من مصطلح السلطة المشتركة، على أنه التأسيس لنوع من التنظيم السياسي، ذو الطبيعة فوق الحكومية، مثلما هو حال التكامل الفدرالي.

وعلى هذا الأساس، فقد اتجهت مختلف الدراسات، إلى التأسيس لنوع من الإجماع، حول طبيعة الكونفدرالية كتجمع للدول *Association d'États*، يقوم على مبدأ المساواة بين أعضائها. وتتمثل الخاصية الأساسية للكونفدرالية، في كون الوحدات المكونة لها، هي من الدول ذات السيادة، أي ذات الصفة الكاملة تجاه القانون الدولي<sup>2</sup>.

تخضع علاقات الوحدات/الدول الأعضاء، إلى نوعين من التنظيم القانوني، يُستمد الأول من مختلف النصوص/الوثائق المنشئة للكونفدرالية. غير أن هذا النوع من التنظيم يتميز بمحدودية نطاقه، حيث ينحصر في المجالات المنصوص عليها، في اتفاقية أو المعاهدة المنشئة، أي فقط في الشؤون التي تشكل نطاق اختصاص الاتحاد. أما النوع الثاني من التنظيم، فهو مستمد من قواعد القانون الدولي، على اعتبار أن الدول الأعضاء، من أشخاص هذا القانون، ولا تفقد هذه الصفة بمجرد اشتراكها في الاتحاد. ويمس هذا التنظيم مختلف أوجه العلاقات، التي تربط دول/أعضاء الكونفدرالية، خاصة تلك التي لا تدخل ضمن نطاق اختصاص الاتحاد الكونفدرالي.

شكلت الاتحادات الكونفدرالية -تاريخياً-، ميزة أساسية للنظام الدولي خلال القرنين الـ18 والـ19، حيث برزت كأحد أهم أشكال التنظيم السياسي، في كل من أوروبا وكذلك أمريكا. فالهدف الأساسي لقيام الاتحادات الكونفدرالية، كان التعامل مع الضرورات الأمنية، خاصة على مستوى الدول الصغرى لمواجهة هيمنة القوى الكبرى، أو للتخلص من سيطرتها المباشرة. بالنظر إلى ذلك، يُمكن تشبيه الاتحادات الكونفدرالية التي عرفتها

<sup>1</sup> Xiaokun Song: "confederalism: A review of recent literature" . In: Bruno Coppieters and others (ed) . *Federal practice: exploring alternatives for Georgia and Abkhazia* . (Brussels . Brussels University Press . 2001) . p-p 179-193 . p 184. [http://www.ciaonet.org/books/cob02/cob02\\_08.pdf](http://www.ciaonet.org/books/cob02/cob02_08.pdf)

<sup>2</sup> أنظر: Claud-Albert Colliard . Louis Dubouis . *Institutions internationales* . 10<sup>ème</sup> éd . (Paris . Édition Dalloz . 1995) . p 53

أوروبا وأمريكا، بالأحلاف العسكرية التي كانت ظاهرة ميزت العلاقات الدولية، خلال مرحلة توازن القوى. غير أن الفرق الأساسي بين الظاهرتين تمثل في الطبيعة الدائمة -نسبياً- للكونفدراليات، مقارنة مع الأحلاف العسكرية، ذات الطبيعة المتغيرة وغير الثابتة. حيث كانت تُقام لمواجهة أخطار قائمة فعلاً، دون الحاجة لإقامة مؤسسات دائمة، عكس الكونفدراليات التي تميزت بهيكل مؤسساتي.

استندت الكونفدراليات كمنهج للتكامل/التنظيم السياسي، إلى تراث فكري مستمد من الفكر السياسي الحديث، حيث اهتم فلاسفة القرنين الـ18 والـ19، بالكونفدرالية لأهداف متعددة. فقد اعتبرها جوزيف برودون بديلاً للدول القومية، بينما اعتبرها إمانويل كانط وسيلة لبناء السلام الدائم، في حين عارضها فلاسفة الثورة الأمريكية، باعتبارها شكلاً غير فعال للتنظيم السياسي.

يُعرّف برودون *J. Proudhon* (1809 . 1865)، الاتحاد الكونفدرالي على أنه فدرالية الفدراليات *La fédération des fédérations*، أي أن الكونفدرالية تحتل مرتبة لاحقة للفدرالية، عكس المسار التاريخي التقليدي. فالفكر البرودوني *Proudhonisme* كامتداد للفوضوية، يرفض الأشكال التقليدية للتنظيم السياسي، القائمة على الدولة القومية، ويقترح تعويض هذه الأخيرة بتجمعات مسيرة ذاتياً، قائمة على أساس طبيعة النشاط الاقتصادي الممارس، تُعرف بالجماعات الأساسية/القاعدية *Groupes de base*. وفي مرحلة ثانية يتم التأسيس لتجمعات "فدرالية"، على أساس عرقي وجغرافي، وفي نهاية هذا المسار يتم تكوين جمهوريات اتحادية/فدرالية. والتي تتجمع في تجمع كونفدرالي أكبر، تكون مهمته الأساسية تولى تسيير العلاقات، القائمة بين الوحدات الأعضاء<sup>1</sup>.

تهدف المراحل الأولى من التجمع/التكامل حسب برودون، إلى تسيير العلاقات الاقتصادية بين الأفراد، بينما تتولى الكونفدرالية تنظيم العلاقات، القائمة بين الكيانات السياسية الجديدة. وهو ما ينسجم مع المفهوم الحالي للكونفدرالية، والتي لا يكون لها أي رابط مباشر بأفراد/مواطني الدول الأعضاء، كما أنها تقوم لنفس الأسباب/الأهداف الاقتصادية.

أما إمانويل كانط *E. Kant* (1724 . 1804)، فيعتبر أن الكونفدرالية هي أحد العناصر الأساسية، لتحقيق السلام في العلاقات الدولية، وهو ما تضمنه كتابه "مشروع للسلام الدائم *Projet de la paix perpétuelle*". ويُعرّف الاتحاد الكونفدرالي على أنه اتحاد يضم دولاً حرة، تهدف من خلاله لتحقيق السلام فيما بينها، وإنهاء حالة الصراع بين الشعوب، وفق تصور يتلاقى مع أفكار فلاسفة العقد الاجتماعي حول حالة الطبيعة، خاصة أفكار توماس هوبز *T. Hobbes*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid . p 139*

<sup>2</sup> استند كانط إلى أفكار توماس هوبز *T. Hobbes* (1588 . 1679)، حول العقد الاجتماعي، حيث صوّر العلاقات الدولية كحالة الطبيعة التي يسودها الصراع، مثلما جاء في تصور توماس هوبز. فقد ذهب كانط إلى القول أن "شأن الشعوب حين تصير دولاً، كشأن الأفراد في حالة الفطرة، يعتدي بعضها على بعض بحكم الجوار. ولا بد لكل شعب ليضمن أمنه وسلامته، أن يطلب إلى الآخر أن يُشاركه، في نظام شبيه بالدستور المدني، الذي يرى فيه كل واحد ضماناً لحقوقه. هذا النظام بمثابة حلف شعوب، لكنه لن يكون دولةً واحدة". أنظر: إمانويل كانط . مشروع للسلام الدائم . ت/عثمان أمين . (القاهرة . المكتبة الأنجلومصرية . 1952) . ص 51.

لا يختلف تصور كانط للكونفدراليات عن التصور السائد حالياً، فقد اعتبرها تجمعاً للدول، وليس دولة موحدة أو فدرالية. فاعتبارها كذلك سيخلق حالة من التناقض، بين ضرورة التجمع لبناء السلام، ورغبة الشعوب/الدول في الاحتفاظ بسيادتها، وشخصيتها الوطنية المستقلة. كما أنها تتناقض مع جوهر الكونفدرالية، باعتبارها "عددًا من الدول المختلفة، التي لا تندمج في دولة واحدة بعينها"<sup>1</sup>.

غير أن هذا التصور مع ذلك، لا يبتعد عن المفهوم التقليدي للكونفدرالية، فهو لا يبتعد عن الهدف التقليدي، الذي تتجمع من أجله الدول، حيث اعتبرت آلية أمنية/دفاعية، فرضتها ظروف توازن القوى. أما كانط فقد اعتبرها "حلفاً للسلام"، مهمتها الأساسية ضمان حرية الدول، وليس زيادة حجم القوة العسكرية، كما هو معروف في الأحلاف التقليدية. كما أن حماية الدول وحريتها، لا يكون بواسطة القوة/العنف، بل بواسطة "جامعة للأمم"، تتوسع لتشمل جميع الشعوب/الدول<sup>2</sup>.

غير أن ذلك من جهة ثانية، لا يعني دعوة لإنشاء الحكومة العالمية، وفق النمط الطوباوي لفلاسفة القرن الـ19. فقد اعتبر كانط أن ذلك مستحيل عملياً، بسبب تدخل الطبيعة بواسطة الفوارق، التي تضعها بين الشعوب/الدول. وهي الفوارق التي من شأنها منع الحكومة الفدرالية العالمية، وتأتي على رأس هذه العوائق، الاختلافات اللغوية والدينية، والتي تتميز على أساسها الشعوب عن بعضها<sup>3</sup>.

من خلال الفرضيات السابقة، يُمكن القول أن الكونفدراليات كانت أحد البدائل المقترحة، لتنظيم العلاقات الدولية. ففي هذه الفترة لم تظهر بعد الفرضيات، القائلة بمحدودية قدرات الدول، مقارنةً مع الحاجات الإنسانية، نظراً لقوة تأثير النزعة الوطنية. لذلك لم تظهر بوادر تأسيس المنظمات/المؤسسات الكونفدرالية الدولية، حيث تمثل الوجه الأساسي للتعاون الدولي، في ظاهرة الأحلاف العسكرية غير الدائمة، المفتقرة لهيكل مؤسسي/قانوني دائم، مثل ذلك الذي يُميز الاتحادات الكونفدرالية الحالية.

غير أن تياراً آخر ينظر للكونفدرالية، على أنها وسيلة لإعداد الأرضية اللازمة لبناء كيان سياسي، أكثر تماسكاً وفعالية، فقد اعتبرت مرحلة وسيطة بين مستويين مختلفين. فالأول هو مستوى الدولة البسيطة/الموحدة، أما الثاني فهو مستوى الدولة الفدرالية/المركبة. وتمثل هذا التيار بشكل خاص، في فلاسفة الثورة الأمريكية، مثل ألكسندر هاميلتون (1757 . 1804)، وجيمس ماديسون (1751 . 1836). فقد قامت الكونفدرالية الأمريكية (1777 . 1789)، لنفس الأسباب التي قامت بسببها الكونفدراليات، التي ميّزت عصر التوازن الأوروبي، أي لمواجهة الضرورات الأمنية/الدفاعية، الناجمة عن المواجهة مع بريطانيا كقوة "استعمارية".

تميزت الكونفدرالية كمنهج/مرحلة للتوحيد السياسي، في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية، بسيطرة نزعة مركزية، ذات صفة فوق وطنية إلى حد ما. ففي المادة الثانية من وثيقة الكونفدرالية الأمريكية *The articles of*

<sup>1</sup> نفس المرجع . ص 52.

<sup>2</sup> أنظر: نفس المرجع . ص 58.

<sup>3</sup> أنظر: نفس المرجع . ص 56.



*confederation*، أفرت الدول/الولايات الأعضاء، بأنها تحتفظ بكامل سيادتها، ووحدها الترابية، وحريتها وكذلك استقلالها، إضافة إلى سلطاتها السياسية، وصلاحياتها القانونية/القضائية، غير المفوضة للكونغرس *Congress assembled*.

إضافة إلى ذلك فقد تضمنت الكونفدرالية الأمريكية، بعداً أمنياً/دفاعياً مشتركاً، حيث اعتبرت الوثيقة الكونفدرالية، في مادتها الثالثة أن الدول تقيم فيما بينها، علاقات قائمة على الصداقة، والسلام. وتتضمن في نفس الوقت، من أجل الدفاع المشترك، عن أمنها وحريتها ورفاهيتها، ضد كل قوة تحاول الاعتداء عليها، أو للتعامل مع حالات عدم الاستقرار<sup>1</sup>. وقد تضمنت بذلك بعداً أمنياً موسعاً، لا يتوقف عند تجميع دائم للقدرات العسكرية، بل يمتد هذا البعد إلى تنسيق المواقف السياسية، خاصةً تجاه قوى خارجية.

غير أن الوثيقة الكونفدرالية في نفس الوقت، تمنح الكونغرس دوراً أكبر، في إدارة علاقات الدول الأعضاء، سواء تلك القائمة فيما بينها، أو تلك التي يُمكن أن تربطها بدول خارج الاتحاد. فالمادة السادسة تقيد سلوكيات الدول الأعضاء، في مجالات العلاقات الخارجية، بموافقة الكونغرس. وفي نفس السياق، تُمنع الدول من إعلان الحرب، إلا في حالات الدفاع عن النفس، حيث يبقى هذا التصرف حقاً حصرياً للكونغرس. كما تمنع نفس المادة إصدار أي نوع من التشريعات، تتعارض مع التزامات الكونفدرالية، تجاه دول أخرى، خاصة في مجالات السياسة الضريبية، والتجارة والرسوم الجمركية<sup>2</sup>.

مع ذلك فقد اعتبر فلاسفة الثورة الأمريكية، أن المشاكل/العيوب التي تعرفها الكونفدرالية، ليست ناجمة أساساً عن التطبيق العملي، بل هي متضمنة في جوهرها كتنظيم سياسي<sup>3</sup>. وعليه فهي غير كافية، للحفاظ على الاتحاد القائم، بين الولايات الأمريكية، وبذلك نقل مستوى العمل السياسي إلى الشكل الفدرالي. لذلك فقد تضمن كتاب الفدرالي *The federalist papers*، مقالات عديدة، تدعو الولايات الأمريكية، للتخلي عن المنهج الكونفدرالي، وتشجع على تبني الفدرالية، ضد الاتجاه الكونفدرالي. وكانت النتيجة الأساسية لذلك، تبني والولايات الأمريكية للدستور الفدرالي سنة 1789، وتطورت إلى نظام فدرالي ذو نزعة مركزية.

تشابه الكونفدراليات الكلاسيكية إلى حد كبير، مع مثيلاتها الحديثة المعروفة حالياً، غير أن الجديد في هذه الأخيرة، هو أنها لا تتأسس فقط لأهداف أمنية/دفاعية، بل كذلك أصبحت تقوم على أسس/لأهداف اقتصادية. فبسبب حالة الاعتماد المتبادل الاقتصادي *Economic interdependence*، أصبحت الدول أكثر توجهاً، نحو تبني الترتيبات الكونفدرالية في تعاونها الاقتصادي. والميزة الأساسية لهذا النمط من الكونفدراليات، هي النزعة المركزية *Centripetal*، التي أصبحت تسيطر عليها<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: 1-8 . p1 . *The articles of confederation . The McGraw-Hill Companies .*

<http://www.glencoe.com/sec/socialstudies/btt/celebratingfreedom/pdfs/040.PDF>

<sup>2</sup> أنظر: 3 . *Ibid .*

<sup>3</sup> أنظر: *Alexander Hamilton: " The Insufficiency of the Present Confederation to Preserve the Union" . In: Alexander Hamiton . James Madison (ed) . Op . Cit . p.p 63-68 . p 65*

<sup>4</sup> أنظر: 190 . *Xiaokun Song . Op . Cit . p 190*



رغم هذه التزعة المركزية، التي أصبحت تميز الكونفدراليات الحديثة، إلا أنها حافظت -تقريباً- على خصائصها العامة، كأحد أشكال التنظيم/التكامل في العلاقات الدولية. فالمتغير الأساسي الذي يُميز الكونفدراليات، هو وضع السيادة الوطنية، ضمن متطلبات العملية التكاملية. فهذا المتغير عادةً ما يكون السبب الأساسي، لتبني الترتيبات التكاملية الكونفدرالية بدل الاستراتيجيات الأخرى، بتأثير من التزعة الوطنية للدول.

فهذا النمط من التنظيم/التكامل الدولي، لا يحتاج إلى مؤسسات تكاملية متراكبة *Superposées*، وتقسيم للصلاحيات بين الدول الأعضاء، وتلك المؤسسات من جهة ثانية. فالهيكل المؤسساتي الوحيد الذي تعرفه الكونفدرالية، ينحصر عموماً في هيئة تشاورية، تضم ممثلي الدول الأعضاء، تجتمع بشكل دوري أو كلما دعت الحاجة. كما لا تعرف الكونفدرالية آليات معقدة لاتخاذ القرار، حيث يتم ذلك عن طريق التصويت، وفقاً لقاعدة الإجماع، حيث تتساوى الدول الأعضاء من حيث الأصوات، بغض النظر عن الخصائص الجغرافية، الاقتصادية، أو الديموغرافية، كما هو الحال بالنسبة للتكامل الفدرالي.

لا ينشأ عن تشكيل الكونفدراليات، أي نوع من نقل الصلاحيات من الدول، إلى الكيان الكونفدرالي كمستوى أعلى للسلطة. فالدول الأعضاء يُمكنها أن تبني بشكل جماعي، مجموعة من الإجراءات/القرارات الخاصة بمجال محدد، غير أنها مع ذلك تخضع من حيث التنفيذ العملي، لهيمنة الدولة وسلطتها التقديرية<sup>1</sup>. ويترب عن ذلك انعدام الحاجة لموارد مالية مستقلة، حيث تتحمل الدول الأعباء المالية، المترتبة عن تنفيذ تلك القرارات، والتي عادة ما يتم تنفيذها على أنها سياسات وطنية.

لذلك فإن تقسيم الصلاحيات، الذي يتم في إطار التكامل الكونفدرالي، لا يأخذ أكثر من شكل تنسيق السياسات، والذي يقتصر على مجالات محددة دون غيرها. فالدول تتجه نحو إحداث نوع من التعاون، في مجالات السياسة الخارجية، الدفاع، أو حتى السياسات الاقتصادية. غير أن الكونفدرالية في المقابل، تكتسب مكانتها/صفاتها القانونية الدولية، إضافة إلى بعض الصلاحيات في مجالات إبرام المعاهدات، مع أنها محدودة مقارنة مع صلاحيات الدول الأعضاء<sup>2</sup>.

إضافة إلى متغير السيادة، يرتبط التكامل الكونفدرالي بمتغير سياسي لا يقل أهمية، وهو متغير الإرادة السياسية للدول الأعضاء، والتي لا تنتج فقد عن الحسابات العقلانية. بل على الأصح تنتج عن اقتناع الدول/صانع القرار، بضرورة التخلي النسبي/المحدود عن الصلاحيات، في مجالات محددة لصالح الكيان الكونفدرالي. فالحسابات العقلانية، وتوفر التجارب العملية المحفزة للتكامل، ليس لها التأثير الكافي إذا لم تقترن بوجود حالة من الاستعداد، على مستوى النخب الحاكمة، أو على مستوى الفاعلين غير الرسميين (أحزاب، جماعات مصالح...إلخ)، لتبني

<sup>1</sup> تُنفذ القرارات المتخذة في إطار الكونفدرالية، على أنها جزءاً من السياسة الداخلية العامة للدولة، كما يُمكن للدولة أن تمتنع عن تنفيذها أو تحفظ على ذلك. وبذلك يظهر تفوق البعد الوطني على البعد التكاملي/الكونفدرالي، وهو ما يقلص نوعاً ما المجال أمام تحقيق الصفة فوق الوطنية للتكامل. أنظر: *Elorenca Kassai: "L'Union Européenne: vers un model de fédération inédite" . (université de Pennsylvania . 2004) . p.p 1-58 . p 7. [http://lauder.wharton.upenn.edu/pdf/FlorencaKassai\\_Thesis.pdf](http://lauder.wharton.upenn.edu/pdf/FlorencaKassai_Thesis.pdf)*

<sup>2</sup> أنظر: *Claud-Albert Colliard . Luis debouis . Op . Cit . p 54*

الترتيبات التكاملية الكونفدرالية<sup>1</sup>. وتظهر التجربة العربية كأهم الأمثلة على ذلك، حيث أن عدم توفر الإرادة السياسية لدى النخب الحاكمة، يجعل من التكامل العربي دون فعالية أو نتائج ملموسة واقعياً.

من جهة أخرى لا تُحدث الكونفدرالية، أي أثر على التمثيل القانوني لمواطني الدول الأعضاء، حيث لا وجود لجنسية/هوية كونفدرالية، تجمع جميع مواطني الدول الأعضاء. إضافة إلى ذلك فإن ممثلي الدول، لا يخضعون لمتطلبات محددة تلزمهم الحياد، فهم لا يملكون صفة الموظف الدولي. بل على العكس من ذلك فهم ملزمون بتوجهات دولهم، عكس ما هو معروف في المؤسسات التكاملية الوظيفية.

تنتمي الكونفدرالية إلى ما يُعرف بالوحدات السياسية المركبة، فهي تُصنّف في نفس الإطار، الذي يضم كذلك الاتحادات الفدرالية. ورغم اعتبار المفهومين نطمين للتكامل، قائمين على أسس/متغيرات سياسية، إلا أن المنهجين يختلفان في مجموعة من الخصائص، يُمكن تلخيصها فيما يلي:

\* لا تُعتبر الوثيقة/المنشئة للكونفدرالية، وثيقة دستورية كما هو حال الفدرالية، كما لا يكون لها تأثير على هيكل النظام السياسي الداخلي، أو البنية المؤسساتية، أو توزيع الأدوار/الصلاحيات، داخل الدول الأعضاء.

\* يعتمد نجاح التكامل الكونفدرالي، على دعم الدول الأعضاء، وتوفر الإرادة السياسية لديها، وزيادتها في زيادة حجم التنسيق والتعاون فيما بينها، وبالتالي منح دور أكبر للاتحاد الكونفدرالي. غير أن بعض الاتجاهات النظرية، تربط هذا التطور بعامل عقلانية الدول، المتمثل في السعي نحو تحسين استغلال الإمكانيات المشتركة، الأمر الذي قد يدفعها للتخلي عن دورها التحكيمي، الذي تُمارسه عن طريق حق الفيتو<sup>2</sup>. وهو الملاحظ في العديد من التجارب التكاملية الكونفدرالية، التي تخلت عن الإجماع، واعتمدت الأغلبية البسيطة كآلية لاتخاذ القرار<sup>3</sup>.

\* لا يتضمن الهدف الأساسي للتكامل الكونفدرالي، إنشاء دول جديدة، بل تدعيم قدرات الدول القائمة، في مجالات محددة للعمل. لذلك لا يكون لها تأثير على السيادة الوطنية، أو مكانة الدول وصفتها تجاه القانون والمجتمع الدوليين.

\* يكون اتخاذ القرار على مستوى التكامل، نتاجاً مباشراً للتفاعل بين الدول، حيث توفر الكونفدرالية إطاراً مؤسسياً بين حكومي، للتفاوض أو المساومات بين الدول. لذلك تُعتبر القرارات الكونفدرالية، الحد الأدنى من الاتفاق، الذي استطاعت الدول الأعضاء تحقيقه<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: ناصيف يوسف حتي . مرجع سابق . ص 283.

<sup>2</sup> أنظر: Jean-Jacques Roche . Op . Cit . p 107

<sup>3</sup> خلال انعقاد الدورة العادية الساعة عشر لجامعة الدول العربية بالجزائر بتاريخ 22-23 مارس 2004، تم تبني نظام جديد للتصويت واتخاذ القرار، يدمج بين آليتي الأغلبية البسيطة والإجماع/الأكثرية. حيث تم الاحتفاظ بألية الإجماع أو أكثرية الثلثين في مجالات الأمن والسلام، مقاطعة دولة عربية أو أجنبية، تعليق أو قبول عضوية الدول، القرارات الخاصة بالاندماج الاقتصادي. بينما تُتخذ القرارات في بقية المجالات على أساس الأغلبية البسيطة.

<sup>4</sup> أنظر: Jean-Jacques Roche . Ibid . p 107

رغم الاختلافات التي تُميز كل من الفدرالية والكونفدرالية، كمنهجين دستوريين/تعاقديين للتكامل، إلا أنهما يرتبطان بشكل أو بآخر، من خلال الصيرورات أو التحولات، التي يُمكن أن تطرأ عليهما. فقد عُرفت الكونفدراليات -منذ القرن 18-، على أنها مرحلة وسيطة بين الدول الموحدة والمركبة، حيث يُمكن سرد الكثير من الأمثلة، الدالة على إمكانية تحول الكونفدرالية، سواء إلى اتحادات فدرالية، أو حتى إلى دول موحدة.

غير أن هذا التحول/الانتقال، من حالة الكونفدرالية إلى الفدرالية، لا يخضع لمنطق الحتمية، بل هو على الأصح استجابة لمجموعة من الضغوط الناتجة عن البيئة الداخلية (مثل النزعة الوطنية في الدول المفككة)، أو تلك الناتجة عن ضغوط البيئة الخارجية (الأمن والدفاع)<sup>1</sup>. كما أن الكونفدرالية التي يُمكن أن تنشأ عن تفكك وحدة سياسية أخرى، سواء أكانت إمبراطورية استعمارية (اتحاد الفرنك الفرنسي، رابطة الكومنولث)، أو حتى دولة فدرالية (مجموعة الدول المستقلة)، أو دولة موحدة تعاني من مشاكل عرقية/انفصالية<sup>2</sup>.

كغيرها من مناهج التكامل، تعرض منهج التكامل الكونفدرالي، لمجموعة من الانتقادات، خاصة من المعارضين لإبقاء التكامل في مستواه ما بين الحكومي. حيث كانت النزعة الوطنية، وهشاشة البناء الكونفدرالي، أو حتى هيكل صنع/اتخاذ القرار في مجالات التكامل، من أهم عناصر النقد الذي وُجه إلى هذا المنهج.

يفتقر التكامل الفدرالي -حسب المنتقدين-، لأي ضمانات بشأن البقاء، أين تملك الدول حق الانفصال عن الكونفدرالية دون أي تبعات سياسية/قانونية. ويعود ذلك لانعدام نظام للعقوبات، من شأنه أن يمنع انفصال الدول الأعضاء. ويرتبط ذلك بخاوية المشاشة، تجاه الخلافات/التراعات بين الدول، حيث تبقى الإرادة السياسية/المفاوضات، الوسيلة الوحيدة لحل هذه الخلافات، وهو ما يبقى الانفصال خياراً جاد وُارد أمام الدول الأعضاء، خاصة مع غياب أية هيئة تحكيم، مثل المحكمة العليا/الفدرالية في المنهج أو النظام الفدرالي<sup>3</sup>.

إن بقاء التكامل متوقفاً على الإرادة السياسية للدول، ورغبتها في تفويض صلاحياتها لفاعل آخر، قد يُبطئ من وتيرة العمل التكاملي، إضافة إلى صعوبة تخلي الدول، عن موقعها المسيطر في تسيير شؤونها الداخلية والخارجية. وعادةً ما تكون النتيجة المترتبة عن ذلك، تجميد عمل التكامل الكونفدرالي، أو بقاءه حبيس الحسابات العقلانية والمساومات، التي تُمارسها الدول الأعضاء في علاقاتها المتبادلة، أو حتى تفكك الاتحاد بشكل نهائي.

إضافة إلى ذلك، فإن مرور تنفيذ القرارات الكونفدرالية، على الدول كآلية تنفيذية وحيدة، يجردها من صفتها الإلزامية. حيث يعتمد تنفيذ القرارات الكونفدرالية، على الإرادة/النية الحسنة للدول الأعضاء فقط. وبذلك يبقى التكامل الكونفدرالي، بدون موارد مالية مستقلة، أو آليات تنفيذية وفعالة، تضع القرارات/السياسات الجماعية موضع التنفيذ.

<sup>1</sup> أنظر: Claud-Albert Colliard . Luis debouis . Op . Cit . p 54

<sup>2</sup> يقترح بعض الباحثين تبني النموذج الكونفدرالي، في حالة الدول التي تعرف حالة من التراعات العرقية أو الانفصالية، وينطبق ذلك على حالة دول الاتحاد السوفياتي السابق، مثل جورجيا من أجل الحفاظ على وحدة أقاليمها، خاصة تلك التي تطالب بالاستقلال، مثل إقليمي أبخازيا وأوسيتيا الجنوبية. أنظر: Xiaokun Song . Op . Cit . p 191

<sup>3</sup> أنظر: Ibid . p 191

انطلاقاً من ذلك فإن هشاشة التكامل الكونفدرالي، هو ما يُفسر اعتبار الكونفدراليات، أحد أشكال التنظيم السياسي غير المستقر. حيث يُمكن أن تتطور إلى أشكال أخرى، اعتماداً على مدى توفر نزعة مركزية، تُسيطر على الكونفدرالية، يُمكن معها التحول إلى تكامل أقوى وأكثر تماسكاً. كما يُمكن أن يتفكك إلى مجموعة من الدول الموحدة/المنفصلة، في حالة تفوق التزعة الاستقلالية لدى الدول الأعضاء<sup>1</sup>. وينطبق ذلك إلى حد كبير على حالة التكامل في العالم العربي، سواء على مستوى الجامعة العربية، أو حتى حالة اتحاد المغرب العربي، حيث لا يُمارس الأول أي تأثير مهم/ بينما جُمّد عمل الثاني رسمياً منذ 1995، بسبب الخلافات بين الجزائر والمغرب.

### المبحث الثالث: العولمة وعملية التكامل في العلاقات الدولية:

بدأ الحديث منذ مرحلة التسعينات -على الأقل-، في أوساط الباحثين في مختلف المجالات، عن ظاهرة جديدة/متجددة، عُرفت بالعولمة *Globalization\mondialisation*. حيث شكلت موضوعاً للجدل المستمر، والذي دار بشكل أساسي، حول مفهومها/ماهيتها، مظاهرها، وكذلك الأحكام المكونة حولها. وفي نفس الوقت وجدت الكثير من الدراسات، في العولمة سبباً في الكثير من التحولات التي شهدتها العالم، في مختلف المجالات السياسية، الاقتصادية، وحتى الاجتماعية والثقافية...إلخ.

استمراراً لهذا الموقف، شهدت مختلف المجالات المعرفية، عملية واسعة لإعادة صياغة/تعريف، مجموعة كبيرة من المفاهيم الأساسية، التي يستند عمليات البحث العلمي في تلك المجالات. ففي العلوم السياسية، بدأ الحديث عن مفهوم جديد للدولة، ووظائفها السياسية، والاقتصادية والاجتماعية، كما مس النقاش محددات العلاقات الدولية بوجه عام، والاستقطابات العالمية/الإقليمية، وكذلك العلاقات بين المناطق والتكتلات الدولية والإقليمية.

### المطلب الأول: تعريف العولمة:

نالت العولمة نصيباً وافياً، من النقاش الأكاديمي/الفكري، والذي مس معناها/مضمونها، وكذلك نتائجها الآنية والمستقبلية...إلخ، حيث سعى الكثير من الباحثين، إلى إيجاد بدائل ممكنة، لعولمة "أكثر عدلاً". غير أن الملاحظ في هذا النقاش، أن كل اتجاه حاول النظر إلى العولمة من زاوية محددة، ما أدى إلى تعدد التعاريف لظاهرة واحدة، مع غياب إجماع حول مفهوم موحد، أو على الأقل تركيب يضم مجموعة من المتغيرات المتعددة.

اعتماداً على زاوية النظر الاقتصادية، تعتبر العولمة ظاهرة مركبة، تضم العديد من العمليات الاقتصادية، التي تتم على المستوى الكلي/العالمي. وهذه العمليات هي: تبادل السلع والخدمات، عمليات الاستثمار الخارجي المباشر، إضافة إلى تحرير حركة/تنقل رؤوس الأموال والتمويل<sup>2</sup>. فهذه العمليات وإن كان ظهورها لا يرتبط بالعولمة، غير أن هذه الأخيرة أزلت إلى حد كبير، الحدود التقليدية المحددة لنطاقها، ومنحتها في مقابل ذلك نطاقاً عالمياً.

<sup>1</sup> أنظر: George Burdeau . Op . Cit . p 514

<sup>2</sup> أنظر: Charles-Albert Michalet . Qu'est-ce que la mondialisation? . (Paris . Édition La Dicouvert . 2004) .

تتخذ العولمة انطلاقةً من هذا المفهوم، ثلاثة أشكال/مستويات أساسية، أدناها مستوى ما بين الدول، وصولاً إلى مستواها العالمي. ففي الإطار الأول *La configuration inter-nationale*، تتم عمليات التبادل الحر، لكل أشكال الموارد والخدمات، على أساس التخصص والميزات الفردية، التي تميز قطاعات إنتاجية معينة في دول محددة. أما في المظهر/المستوى متعدد الجنسية *La configuration multi-nationale*، وتتم في هذا الإطار مختلف العمليات الإنتاجية، القائمة على أساس تداخل عوامل الإنتاج، والتي لا ترتبط بدولة/جنسية معينة، أين تتجرد من طابعها الوطني. أما المظهر/المستوى الأعلى، فهو ذو طبيعة عالمية *La configuration globale*، فيرتبط بالبعد النقدي/المالي للعمليات الاقتصادية العالمية، أو بالنتائج المرتبطة بعملية الاستثمار، وحركة رؤوس الأموال...إلخ. وفي كل هذه المستويات، تُمارس المؤسسات المالية دوراً أساسياً، في إعادة تشكيل الأنظمة الاقتصادية العالمية<sup>1</sup>. ويكون ذلك من خلال توجيه السياسات الاقتصادية الوطنية، أو عن طريق القدرات التمويلية، والتي عادة ما تكون مشروطة بإجراء "إصلاحات" اقتصادية، قد تكون جذرية في كثير من الأحيان.

غير أن هذا الاتساع، الذي مس نطاق العمليات الاقتصادية، وتحررها من كافة القيود التقليدية، والتي عرفت في الكثير من دول العالم، باسم الاقتصاد الموجه، قد تمت ترجمته على أنه مرحلة في تطور الاقتصاد العالمي. لذلك تعتبر العولمة "مسار تاريخي *Processus historique*، للتوسع التدريجي للنظام الرأسمالي *System capitaliste*، في فضاء جغرافي عالمي"<sup>2</sup>. وهو ما يتماشى مع السياق التاريخي لتطور العلاقات الدولية، وكذلك الاقتصاد السياسي للعلاقات الدولية، في مرحلة ما بعد الحرب الباردة.

مع ذلك لا يجب أن يُنظر للعولمة، بنفس الطريقة التي تُصورها بعض الاتجاهات، على أنها انتصار إيديولوجي للبرالية الغربية، أو نهايةً للتاريخ...إلخ. بل على العكس يُلخص مختلف الأبعاد الاقتصادية، التي صاحبت العولمة منذ نهاية الحرب الباردة على الأقل. فقد ساد الاقتصاد الحر من القيود السياسية، كما تراجعت مختلف الأنظمة الاقتصادية، التي سادت منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، خاصة في أوروبا الشرقية، والكثير من دول العالم الثالث.

تكون العولمة من خلال هذا الاتجاه، ظاهرةً اقتصادية تضم العديد من الأنشطة، التي أصبحت تتم على مستوى عالمي، أكثر من أي وقت سابق. غير أنها مع ذلك ليست مجرد تجميع لعمليات اقتصادية، بل هي تكثيف الاعتماد المتبادل الذي يربط فيما بينها، حيث يتوقف وجود إحداها على وجود البقية.

مع التسليم بكون المظاهر الاقتصادية للعولمة، هي الأكثر وضوحاً مقارنة ببقية المظاهر، إلا أنها مع ذلك مرتبطة بأبعاد/مظاهر سياسية/اجتماعية. حيث تعتبر بعض الاتجاهات، أنه لا انفصال بين المتغيرات السياسية والاقتصادية في تعريف العولمة، حتى أنها تنسب النتائج السياسية للعولمة، لسياسات التحرير الاقتصادي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: Ibid . p 21

<sup>2</sup> Anne Batistoni-Lumiere . Pierre Dallenne:"Les espaces asiatiques dans la mondialisation" . In: Pierre Dallenne . Alain Nonjon (éd) . L'espace mondial: fractures ou interdependances? . (Paris . édition Ellipses . 2005) . p-p 824-887 . p 824

<sup>3</sup> أنظر: Pierre Senclens:"La mondialisation" . In: Sylvie Mesure . Patrick Savidan . Op . Cit . p-p 777-780 . p 778

يتلخص المفهوم السياسي للعولمة، في إعادة تعريف الأنماط التقليدية للتنظيم السياسي، وكذلك إعادة تحديد مفهوم العمليات السياسية، إضافة إلى النطاق/المجال الذي تتم فيه، والنتائج المترتبة عنها. فعادةً ما تتضمن التعاريف السياسية للعولمة، مصطلحات مثل الدولة القومية، السيادة الوطنية... إلخ، ففي حين أُعتبرت العوالمة بمثابة تخلي الدول، عن دورها التقليدي، اعتبر البعض الآخر الدولة ضرورية، كآلية تنفيذية من أجل تكريس العوالمة.

يعتبر بول كينيدي *P. Kennedy* أن العوالمة سياسياً، هي إعادة للنظر في دور الدولة القومية، فهذه الأخيرة "أصبحت صغيرة جداً على الأشياء الكبيرة، وهي السيطرة على التدفقات الاقتصادية الكبرى، وحركة الهجرة، إضافة إلى السيطرة على الأوبئة، والمخاطر على النظام البيئي. كما أن هذه الدولة أصبحت كبيرة جداً، على الأشياء الصغيرة، مثل تطوير العمل، تسيير المدن، وحتى التضامن الاجتماعي"<sup>1</sup>.

فالنوع الأول من الظواهر، أصبح ذو طبيعة عالمية، تعجز معه الوسائل المحدودة للدولة، والتي يخضع تأثيرها لعامل الحدود السياسية. لذلك انتقلت هذه المجالات، من نطاق الاختصاص التقليدي للدول، لتدخل ضمن نطاق اختصاص جهات أخرى، على رأسها المنظمات الدولية والإقليمية. وينطبق ذلك على "الأشياء الصغيرة"، والتي أصبحت من اختصاص الشركات متعددة الجنسيات، وكذلك المؤسسات غير الحكومية، حيث يقتصر دور الدولة في زمن العوالمة، على الواجبات الأمنية، على رأسها مكافحة الإرهاب، والسياسات الدفاعية التقليدية.

تسير العوالمة نحو اتجاه أكثر تطرفاً، فهي حسب بعض التعاريف، ليست إعادة ترتيب وظائف الدولة، بل هي في الحقيقة نهاية للدولة القومية، كأساس للتنظيم السياسي بشكل عام. فالتفاعلات/النشاطات الإنسانية المختلفة، على رأسها العمليات الاقتصادية، ستنتقل من مستوى الدول، إلى مستوى المدن العالمية/الكوكبية، وهي المدن التي يتركز فيها حجم كبير، من العمليات الاقتصادية/المالية<sup>2</sup>. أي أن النتيجة الأساسية ستكون نهاية المفاهيم، المؤثرات وكذلك القيود المرتبطة بالدولة القومية، التي تحاول من خلالها إبقاء سيطرتها، على مختلف التفاعلات الداخلية والخارجية.

يتميز هذا الاتجاه بنوع من الرؤية الخيالية، فرغم كون العوالمة ارتبطت عملياً بتخطي الحدود السياسية والسيادة الوطنية للدول، وكذلك تأثيرها على النشاطات الإنسانية. إلا أن إنهاء وجود الدولة بشكل نهائي، لا يصلح كأساس لتعريف العوالمة، حيث تُمارس الفوضى البنوية في النظام الدولي، وغياب سلطة سياسية عالمية، قادرة على ضبط العلاقات الدولية، ضغوطاً تفرض بقاء دور سياسي/اقتصادي محدد للدولة القومية. فالافتراض بأن العوالمة تتجه نحو إنهاء وجود الدولة، أو تقليص دورها إلى الحدود الدنيا، من شأنه خلق حالة من الفوضى متزايدة الكثافة *Dérégulation de plus en plus massive*، تمس المجالات الاقتصادية على الأقل<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Fweley Diangitukwa . *Géopolitique, intégration régionale et mondialisation* . (Paris . Édition L'Harmattan . 2006) . p 90

<sup>2</sup> أنظر: ساكي ساسين: "العوالمة والمدن العالمية". في: فرانك ج. لشر . جون بولي (تحرير) . مرجع سابق . ص.ص 111-111 . ص 111.

<sup>3</sup> أنظر: Alain Tourain . *Un nouveau paradigme pour comprendre le monde d'aujourd'hui* . (Paris . Librairie Artème Fayard . 2005) . p 90

عكس الاتجاه السابق، يعتبر البعض أن التنظيم السياسي، القائم على أساس الدولة القومية، يُعبّر عن مظهر سياسي للعولمة، منذ الإمبراطوريات الاستعمارية السابقة. حيث "تشكل حقيقة كون العالم كله، باستثناء المناطق المتجمدة القطبية، مع قليل من المستعمرات والأقاليم التابعة، منظماً وفقاً لنمط واحد من الوحدات السياسية، نمط الدولة القومية، دليلاً على العولمة. لم يسبق للعالم من قبل قط، أن كان مؤلفاً من نمط واحد من الوحدة السياسية"<sup>1</sup>.

فبصرف النظر عن الفروق الدستورية، أو الهيكل المؤسساتي/الأنظمة السياسية، فإن الدول القائمة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية على الأقل، تتشابه إلى حد كبير من حيث الأهداف والمبادئ، وكذلك الوظائف التي تُمارسها. وتكرّس هذا التشابه أكثر فأكثر منذ نهاية الحرب الباردة، وبالتالي انتهاء الخلافات الأيديولوجية، التي دارت حول تعريف الدولة، وتحديد وظائفها.

لا تبدو العلاقة بين الدولة والعولمة، كما يُصورها البعض علاقة صفرية، حيث تبقى الدولة القومية، ضرورية من أجل التجسيد العملي للعولمة. فإذا كانت هذه الأخيرة تعني، إحداث تحولات عميقة في المجالات السياسية، الاقتصادية، وحتى الثقافية والاجتماعية... إلخ، فإن هذه التحولات يجب أن تتخذ، شكل القرارات السياسية. فالإجراءات المختلفة المدرجة في إطار تحرير الاقتصاد، لا يتم اتخاذها بشكل آلي، بل تكون موضوعاً لقرارات سياسية، يتم اتخاذها على مستوى المؤسسات الوطنية، أو المنظمات/المؤسسات الدولية/الإقليمية. فالعولمة بحاجة إلى القدرات التنظيمية، الاقتصادية، والتكنولوجية/الاتصالية، وحتى العسكرية التي تمتلكها الدول<sup>2</sup>، وهو ما يتنافى مع فرضية زوال الدولة كمظهر للتنظيم السياسي للعالم.

أما على مستوى أعلى نسبياً من الدول، تعني العولمة حالة من تزايد الربط *Linkage*، بين تفاعلات البيئتين الداخلية والخارجية للدول/المجتمعات، أو بالأحرى زوال الحدود الفاصلة بينهما، والممانعة لعلاقات التأثير المتبادل. لذلك تعني وفق هذا التصور "تكثيف العلاقات الاجتماعية العالمية، والتي تشبك مواقع بما يؤدي إلى جعل الأحداث المحلية، مشكلة تحت تأثير أحداث واقعة، على بعد أميال عديدة وبالعكس"<sup>3</sup>. فظواهر مثل البطالة، التلوث، أو حتى الاضطرابات السياسية، التي تحدث في دولة معينة، أصبحت ذات تأثير يتجاوز نطاقها المحلي إلى النطاق العالمي.

قامت مختلف التعارف لظاهرة العولمة، والمواقف المكونة حولها، على التركيز على بعد/متغير واحد، سواء أكان اقتصادياً، سياسياً... إلخ. غير أن فهم العولمة، يتطلب تجميع مختلف المتغيرات في مفهوم واحد، فحتى ولو كانت العولمة ظاهرة واحدة، إلا أنها مع ذلك ذات مظاهر مختلفة. "ففي الاقتصاد تشير إلى التدويل الاقتصادي، وانتشار علاقات السوق الرأسمالية، والاقتصاد الكوكبي... أما في العلاقات الدولية، فيكون التركيز على الكثافة المتزايدة، للعلاقات فيما بين الدول، وتطور السياسة الكوكبية. وفي السوسيولوجيا يكون الاهتمام منصباً على

<sup>1</sup> فرانك ج. لتشر . جون بولي (تحرير) . نفس المرجع . ص 346.

<sup>2</sup> أنظر : Fweley Diangitukwa . Op . Cit . p 95

<sup>3</sup> بان ندرفين بيترسه: "العولمة والتهجين" . في فرانك ج. لتشر . جون بولي (تحرير) . مرجع سابق . ص.ص 185-196 . ص 189.



الكثافات الاجتماعية المتزايدة، وصولاً إلى بروز مجتمع عالمي. أما في الدراسات الثقافية، فنجد أن التركيز متجه نحو الاتصالات الكوكبية، والتنميط الثقافي الشامل للعالم<sup>1</sup>.

فالعولمة من حيث الجوهر، ليست بعداً واحداً، بل هي خليط من أبعاد مختلفة، سياسية، اقتصادية، اجتماعية... إلخ. تعني إحداث تغيرات جذرية على العالم، والعلاقات الدولية، وحتى الحياة اليومية للأفراد، بحيث يُعاد النظر في التقاليد المترسخة، منذ فترات زمنية طويلة نسبياً، لتُكرس مكانها تقاليد جديدة، يُسير وفقها النظام العالمي.

ظهرت العولمة كموضوع للنقاش، منذ نهاية الحرب الباردة، غير أنها مع ذلك ليست بالظاهرة الجديدة. فبالنظر إلى المظاهر المصاحبة لها، يُمكن القول أنها كانت مصاحبة لكل التغيرات، التي شهدتها العالم منذ فترات بعيدة نسبياً. فإعادة النظر في مفهوم الدولة، وكذلك تزايد كثافة المواصلات، والتبادلات التجارية والاقتصادية، وحتى التحولات الثقافية والإيديولوجية... إلخ، هي كلها عمليات/ظواهر متكررة عبر التاريخ، مع ما يتناسب مع خصائص المراحل التاريخية.

تربط الدراسات التاريخية، ظاهرة العولمة بمرحلة الكشوفات الجغرافية، والتي زادت من خطوط المواصلات، كما أوجدت خطوط تجارية وأسواق جديدة، كما ربطت علاقات اجتماعية/ثقافية جديدة من جهة ثالثة. وازدادت وتيرة هذه العملية، مع تسارع حركة التطور التكنولوجي، التي وصلت ذروتها خلال القرن الـ18، حيث أحدثت ثورة في مجال المواصلات، ومختلف العمليات/التفاعلات، من حيث الكثافة التي تتم بها، وكذلك من حيث الوقت والتكاليف<sup>2</sup>.

لقد أدت هذه الحركة إلى فقدان الدول، جزءاً من سيطرتها على العملية الاقتصادية، حيث زادت مساهمة الأفراد في الحركة التجارية، مما أدى إلى ظهور مذاهب فلسفية جديدة، نادت بضرورة تقليص الدور الرقابي للدولة (النظرية الكلاسيكية بزعامة أدام سميث). وهو ما أحدث آثاراً بالغة على طبيعة الدولة، ووظائفها الاقتصادية والسياسية، وكذلك الاجتماعية، فقد كانت النشاطات الاقتصادية، قد تجاوزت سلفاً القيود التقليدية، منذ نهاية القرن الـ19 على الأقل<sup>3</sup>. أي أن العولمة هي ظاهرة قديمة بمظاهر متجددة، أو على الأقل هي مسار مستمر في الفكر الليبرالي منذ توسيع حدوده السياسية، إلى خارج القارة الأوروبية منذ انطلاق حركة الاستعمار الحديث.

مع ذلك ترتبط العولمة من حيث السياق التاريخي، بالتغيرات التي عرفها النظام الدولي، بعد نهاية الحرب الباردة. "فمناطق العالم التي استبعدت سابقاً من الرأسمالية، والاتصالات والتفاعلات الثقافية العالمية، أصبحت اليوم

<sup>1</sup> أنظر: نفس المرجع . ص 185.

<sup>2</sup> أنظر: Fweley Diangitukwa . Op . Cit . p 85

<sup>3</sup> في سنة 1919 اعتبر الاقتصادي البريطاني جون كيتير *J. Keynes* (1883 . 1946)، أن "أي رجل إنجليزي وهو يتناول الشاي في لندن، يُمكنه أن يطلب عبر الهاتف سلعة من العالم كله، ويعتمد على تسليم سريع ومتزلي. ويُمكنه المخاطرة بأمواله في موارد طبيعية، أو استثمار جديد في أي جزء من العالم، ويجد وسائل النقل المريحة، والأسواق الجيدة في أي بلد. وكل ذلك بدون أن يقدم جواز سفره، ومع ذلك يعتبر الحالة طبيعية ومؤمنة ودائمة".

أنظر: *Ibid* . p 87

في هذه الشبكة، أكثر من أي وقت سابق... وبهذا المعنى فإن الأثر الأساسي، لنهاية الحرب الباردة، هو تحطيم الحواجز *Barriers*، التي قلصت المظاهر المدرجة اليوم، ضمن نطاق العولمة<sup>1</sup>.

انطلاقاً من ذلك فإن العولمة، تشكل في آن واحد بدايةً لنظام دولي "جديد" نسبياً، وصفةً أساسيةً لهذا النظام. المتميز بزيادة الاندماج الاقتصادي، وتوسع نطاق انتشاره، وكذلك زوال المؤثرات التقليدية، المتحكمة في مختلف التفاعلات الاجتماعية، الاقتصادية، وكذلك السياسية والثقافية. ولكنها مع ذلك لا تشكل قطيعةً، مع مسار التطور الإنساني، فهي على الأصح زيادة في درجة العالمية، التي تميزت بها ظواهر قائمة فعلاً.

وبصرف النظر عن ماهيتها أو مظاهرها، أو حتى المواقف المكونة حولها، تعتمد العولمة على مجموعة من الآليات، التي تساهم في تكريسها أكثر فأكثر منذ ظهورها، والتي يُمكن تصنيفها في ثلاثة مجموعات أساسية.

أ. الآليات الاقتصادية:

تشكل العولمة من مجموعة مؤثرة، من الظاهر الاقتصادية المترابطة، ذات الانعكاسات السياسية والاجتماعية المباشرة. حيث تُمارس الآليات الاقتصادية، دوراً حيوياً في تكريس العولمة، وتأتي الشركات متعددة الجنسيات، والمؤسسات المالية الدولية، كأهم هذه الآليات/المحركات.

احتلت الشركات متعددة الجنسيات، مكانة أساسية في الاقتصاد الدولي، منذ فترات طويلة نسبياً، لكنها ارتبطت أكثر فأكثر بالعولمة، منذ تخلصها من الروابط الوثيقة التي ربطتها سابقاً بالدول. كما ساهمت طبيعة نشاط هذه الشركات، في ربطها بمسار العولمة منذ نهاية الحرب الباردة، حيث خرجت من دائرة التخصص في النشاط الاقتصادي. فإذا كانت سياسات التحرير الاقتصادي، إحدى السمات الأساسية للعولمة، فإنها في نفس الوقت، إحدى سياسات الشركات متعددة الجنسيات. فهذه الأخيرة، دائمة البحث عن "المناخات المشجعة على الاستثمار"، وتعظيم الربح وزيادة انتشارها.

بسبب الميزات الاقتصادية المتوفرة، بعد الانفتاح الكبير الذي تعرفه المناطق الكبرى، حولت الشركات نشاطها الأساسي، من تبادل السلع/الخدمات، إلى الإنتاج المباشر للسلع من طرف الفروع، بشكل قد يُنافس الشركة الأم، وبذلك ظهرت أنماط جديدة من الشركات تُعرف بالعالمية/الكوكبية *Globale*<sup>2</sup>. حيث زاد تأثير هذه الشركات على الهيكل الاقتصادي الوطني/العالمي، ودور الدول في مجال الرقابة على العملية الاقتصادية، إضافة إلى تأثيرها على العادات الاجتماعية.

أما المؤسسات المالية الدولية، فهي نتاج محاولات تنظيم الاقتصاد الدولي، والتي بدأت بشكل جدي منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. فقد تم ابتداءً من هذا التاريخ، تأسيس العديد من المؤسسات المالية، مثل

<sup>1</sup> Ian Clarck: "Globalization and the post cold war order". In: Johan Baylis . Steve Smith . Op . Cit . p-p 727-768 . p 735

<sup>2</sup> يُعرّف هذا النوع من الشركات على أنها تلك التي يُمكن لفروعها تحقيق حجم أعمال يُقدر بـ 20% في كل من مناطق المثلث الاقتصادي *La triade économique* (أمريكا، أوروبا، آسيا). وفي المقابل تحقق 50% من حجم النشاط في منطقة المقر. أنظر: Jean-Louis Mucchielli . *La mondialisation: chocs et mesure* . (Paris . Édition Hachette . 2008) . p 78

البنك الدولي للإنشاء والتعمير (1944)، صندوق النقد الدولي (1945)، إضافة إلى الاتفاقية العامة للتجارة والتعريف الجمركية (1947)، والتي تحولت ابتداءً من 1995 إلى المنظمة العالمية للتجارة. تُعتبر المؤسسات المالية الدولية، من المحركات الأساسية للعولمة، يتكامل دورها مع الآليات الأخرى، خاصة الشركات متعددة الجنسيات. فدورها الأساسي يتمثل في توفير الأرضية المناسبة، للنشاط الاقتصادي على المستوى العالمي، حيث يتركز هذا الدور في تحرير الاقتصاد، وإقرار الظروف الاقتصادية البرالية. وعلى هذا الأساس ازدادت درجة الترابط ضمن الاقتصاد العالمي، من خلال توحيد الشروط التي يتم بواسطتها النشاط الاقتصادي، عبر مختلف مناطق العالم.

تتدخل هذه المؤسسات كآلية للعولمة، عن طريق المساعدات المشروطة، من أجل إحداث تغييرات هيكلية، على الأنظمة الاقتصادية الموجهة. فقد قادت حركة التحول الاقتصادي، نحو شروط اقتصادية جديدة، مثل التحلي عن السياسة، وتقليص الأعباء المالية التي تتحملها الدول (النفقات العمومية)، وكل ما من شأنه تشجيع النشاط الاقتصادي/التجاري. كما أن هذه المؤسسات رغم عدم ترابطها العضوي، إلا أنها تعمل بشكل جماعي/منسق، لتحقيق الأهداف العامة، المتمثلة في تكريس الاقتصاد الحر، وبالتالي تكريس العولمة في شقها الاقتصادي على الأقل<sup>1</sup>.

#### ب. الآليات السياسية:

تضم الآليات السياسية بشكل عام، الدول القومية والامتدادات الناجمة عنها، أي المؤسسات الدولية بين الحكومية، أو حتى فوق الوطنية. فعكس الاعتقاد السائد لدى بعض الاتجاهات، فإن الآليات السياسية للعولمة، لم تفقد دورها نهائياً، بل تحول دورها من طبيعته الرقابية/التحكيمية، إلى دور ذو طبيعة تنفيذية. تحولت الدول القومية إلى آلية لاتخاذ القرارات الخاصة بالعولمة، في مجالها/مظاهرها المختلفة. فقد لعبت منذ ظهورها دوراً رقابياً، يمنع مرور التأثيرات السلبية، على تصورهما لسلمتها السياسية، وسيادتها الوطنية. غير أنها مع تسارع مسار العولمة، أصبحت مصدراً للقرارات السياسية، المكرسة لفكر العولمة، مثل تحرير الاقتصاد، إزالة الحواجز أمام التفاعلات السياسية والاجتماعية، وكذلك الثقافية العابرة للحدود. مستعينة في ذلك، بامتلاكها لمختلف الوسائل المساعدة، بقدر أكبر نسبياً مقارنة مع بقية الآليات<sup>2</sup>.

مع أهمية الوسائل التي تملكها الدول القومية، كآلية تنفيذية للعولمة، إلا أنها في كثير من الأحيان، لا تستطيع أداء الدور المناط بها بشكل منفرد، نظراً لمحدودية مجالها الجغرافي. وعلى هذا الأساس امتد نشاط الدولة، خارج حدودها السياسية، من خلال إقامة شبكة من المنظمات الدولية/الإقليمية. يُمكنها مساهمة الانتشار الذي تعرفه الظواهر المختلفة، وتوسيع مجال تأثيرها من جهة ثانية.

<sup>1</sup> أنظر: حى البيجاوي . العولمة أية عولمة . ط<sup>1</sup> . (الدار البيضاء . إفريقيا الشرق للنشر والتوزيع . 1999) . ص 56.

<sup>2</sup> أنظر: Fweley Diangitukwa . Op . Cit . p 119

انطلاقاً من ذلك تساهم المؤسسات الدولية/الإقليمية، في توحيد الأسس، القيم، المعايير التي تقوم عليها العمليات/التفاعلات السياسية والاجتماعية. فقد تضمن الخطاب السياسي الحالي، معايير/مفاهيم موحدة تقريباً، مثل الديمقراطية، حقوق الإنسان... إلخ، أو ما يُعرف عموماً بالرشادة العالمية. والتي تعني توحيد أسس النشاط السياسي على المستوى العالمي، حتى ولو لم يكن ذلك مستنداً لسلطة سياسية موحدة<sup>1</sup>.

### ج. الآليات الإعلامية/الاتصالية:

ظهر الدور الذي تُمارسه الآليات الاتصالية، من خلال التغطية المباشرة لمجموعة من الأحداث، وقعت في مناطق مختلفة من العالم، مثل الألعاب الأولمبية في كوريا الجنوبية 1988، أحداث ربيع بكين 1989، والأحداث التي عرفتها أوروبا الشرقية، من خلال الثورات ضد الأنظمة الشيوعية الموروثة عن المرحلة السوفياتية. فقد أصبح من السهل متابعة الأحداث، لحظة وقوعها وبشكل مباشر، وبالتالي زوال التقييد أو التعقيم الذي مارسه، الكثير من الأنظمة السياسية، لفترات زمنية طويلة.

استفادت العولمة إلى حد كبير، من الثورة التكنولوجية/الرقمية، التي عرفتها مجالات الإعلام والاتصال، حيث "لم يكن للعولمة أن تتكسر وتتجذر قلباً وقالباً، وعلى قاعدة عالمية لولا توفر، أدوات ووسائل تكنولوجيا الإعلام والاتصال... فبفضل هذه الأخيرة وبواسطتها أيضاً، عمليات إنتاج وتوزيع وتنقل السلع والخدمات على نطاق شمولي، ودخلت أسواقاً كانت في غياب هذه الوسائل، مُكلفة البلوغ وصعبة الاندماج"<sup>2</sup>.

زالت بواسطة هذه الوسائل، الحدود الفاصلة بين الهويات الثقافية، والتفاعلات الاجتماعية غير الرسمية، حيث قلت معها القدرة الرقابية التي تُمارسها أجهزة الدول. فقد أصبح من الممكن إجراء تفاعلات بين أفراد/جماعات، من هويات وجنسيات مختلفة، دون الحاجة للاتصال المادي المباشر. وفي هذا الوضع تلعب وسائل الاتصال "العولمية"، على رأسها شبكة الأنترنت، دور الوسيط الفعال دون الحاجة لإعدادات مسبقة. كما سهلت هذه الوسائل إجراء مختلف العمليات التجارية، والتعاملات المالية، بالطريقة التي وصفها كيتز سنة 1919، ولكن بكثافة أكبر. حيث أصبح بالإمكان إجراء عمليات البيع/الشراء، الاستثمار، تحويل الأموال، وكذلك تعاملات الأسواق المالية العالمية، عن طريق شبكة الأنترنت، دون الحاجة للمعاملات الورقية التقليدية، أو في بعض الأحيان عن طريق عملات إلكترونية.

انطلاقاً من كل ما سبق، يُمكن القول أن العولمة، هي ظاهرة ذات أبعاد متعددة، ولكنها متداخلة في الوقت ذاته. حيث كان أثرها الأساسي هو إعادة تعريف العديد من المفاهيم الاقتصادية، السياسية، وحتى الثقافية/القيمية. وما يهمنا بشكل مباشر في هذه الظاهرة، هو علاقتها/آثارها المباشرة على التفاعلات السياسية الدولية، على رأسها

<sup>1</sup> أنظر: Marie-Claude Smout: "La coopération internationale: de la coexistence à la gouvernance mondiale". In: Marie-Claude Smout (éd). Les nouvelles relations internationales. (Paris. Presses de la fondation nationale des sciences politiques. 1998). p-p 135-182. p 150

<sup>2</sup> يحيى الجياوي. مرجع سابق. ص 118.

عمليات التكامل/الاندماج في العلاقات الدولية، وكذلك العلاقات ما بين إقليمية، التي يُمكن أن تنشأ بين الأقاليم والتكتلات الإقليمية.

### المطلب الثاني: العولمة وتأثيراتها على مسارات التكامل الإقليمي:

عرف العالم بعد نهاية الحرب الباردة وانهايار المعسكر الشرقي، حالةً من الارتباك أعلن معها الرئيس الأمريكي السابق جورج بوش الأب *G. Bush* (1989 . 1993)، قيام ما أُطلق عليه اسم النظام الدولي الجديد. وهو نظام قائم على أحادية تُمارسها الولايات المتحدة، وقد تم تبني هذه التسمية من طرف الكثير من الدراسات الأكاديمية، أو حتى الخطابات السياسية. غير أن زوال حالة الغموض/الارتباك، جعل الكثير من الباحثين يعيدون النظر في موقفهم من حالة النظام الدولي. فقد أُعتبر هذا الأخير مرحلة في مسار إعادة تشكيل العلاقات الدولية، وبالتالي لم يصل بعد إلى الاستقرار ضمن هيكل نهائي، ولهذا عادةً ما يتم وصفه بتعابير أخرى، منها على سبيل المثال تسمية النظام الدولي لما بعد الحرب الباردة *Post-cold war system*.

ارتبط هذا النظام بشكل وثيق بظاهرة العولمة، سواءً أكان هذا الارتباط مجرد صدفة زمنية، أو لوجود علاقة سببية بينهما. فالمؤكد أن النظام الدولي الراهن، يختلف بشكل جذري عن الأنظمة السابقة، على رأسها ذلك السائد خلال الحرب الباردة (1945 . 1990). فهو يتميز بمجموعة من الخصائص، تنسجم عند تجميعها مع مفهوم العولمة، والتي على أساسها أُعيد النظر في القواعد والأسس، التي يتم وفقها التفاعل في العلاقات الدولية الراهنة. أثر هذا الوضع بشكل خاص على هيكل النظام الدولي، حيث زال التوزيع القائم للقوة/الأدوار، والذي ساد من خلال نظام الثنائية القطبية. فقد برزت الولايات المتحدة كقطب وحيد في العلاقات الدولية، بعد اختلال ميزان القوى لصالحها، على حساب القوى المنافسة. خاصة بعد دخول اليابان في حالة من الركود الاقتصادي، والنتائج الناجمة عن التحول الاقتصادي/السياسي في روسيا، إضافةً إلى انشغال المجموعة الأوروبية، بحركة البناء المؤسساتي الداخلي، والمشاكل والصعوبات التي واجهتها في هذا المجال.

ومع عودة مجموعة من القوى على رأسها روسيا، الاتحاد الأوروبي، الصين بدرجة متزايدة، إلى ساحة التنافس على القوة والمكانة الدولية، ازداد الجدل حول ماهية/بنية النظام الراهن. أي مدى اعتبار التوزيع القائم للقوة منذ نهاية الحرب الباردة، أحادية قطبية *Unipolarity*، أو ثنائية قطبية *Bipolarity*، أو تعددية قطبية *multipolarity*، أو أي نظام قد ينتج عن مزج خصائص الأنظمة السابقة<sup>1</sup>.

يُمكن أن يرجع ذلك أساساً إلى التحول الكبير الذي عرفه مفهوم القوة، والتي انتقلت من حالتها التقليدية/الصلبة *Hard Power*، إلى ما يُعرف لدى بعض الباحثين باسم القوة الناعمة *Soft Power*<sup>2</sup>. فقد

<sup>1</sup> أنظر: Ian Clark . Op. Cit . P 732

<sup>2</sup> يُنسب هذا المصطلح إلى جوزيف ناي *Joseph. S Ney Jr*، ويعني بشكل عام القدرة على التأثير دون اللجوء إلى استخدام القوة التقليدية/الصلبة (العسكرية والاقتصادية)، بل عن طريق تأثير النموذج السياسي والثقافي، وحتى نمط حياة الأفراد. غير مفهومي القوة الصلبة والناعمة، ليسا متناقضين كما يُعتقد، حيث تُساهم القوة الاقتصادية والعسكرية للدولة (القوة الصلبة)، في زيادة تأثيرها الناعم، لكن دون الاستخدام المباشر لتلك القدرات. أنظر: جوزيف ناي . مفارقة القوة الأمريكية . ت/ توفيق الجبرمي . (الرياض . مكتبة العبيكان 2003) . ص 39.

اعتمدت الولايات المتحدة خلال المراحل الأخيرة للحرب الباردة، على القوة الصلبة كوسيلة أساسية في سياستها الخارجية، من خلال برامج سباق التسلح، والتدخل العسكري المباشر، العقوبات الاقتصادية... إلخ. حيث امتلكت حجماً من القدرات، يفوق بكثير تلك التي امتلكتها بقية القوى، خاصة في جانبها العسكري/الصلب.

أدى الاعتماد على القوة الصلبة إلى نتائج مغايرة للأهداف الأمريكية، من خلال حجم المقاومة التي أبدتها الدول والأطراف المستهدفة. وفي المقابل سعت قوى أخرى إلى ممارسة التأثير "المهادئ"، والذي لا يستند إلى إجراءات عقابية أو تدخلية. بقدر ما يستند على المساعدات الاقتصادية، والتأثير الثقافي/الفكري، إضافةً إلى برامج دعم التحول الديمقراطي... إلخ. وغالباً ما يتم ذلك دون تهديد سيادة الدول، بل غالباً من خلال التنسيق معها، وتُعتبر سياسات الاتحاد الأوروبي من أبرز الأمثلة على ذلك.

أدت العولمة من جهة ثانية إلى توسيع نطاق انتشار/تأثير الظواهر المختلفة، حيث أصبحت الدول أكثر عجزاً في مواجهتها، بسبب عدم قدرتها على التدفقات المتضمنة فيها. لذلك فقد نشأت شبكة من الفاعلين الدوليين، تضم منظمات دولية حكومية *IGO*، والمنظمات غير الحكومية *NGO*، إضافةً إلى الشركات متعددة الجنسيات... إلخ. وتغطي هذه الشبكة مجالات متعددة، مثل حقوق الإنسان، حفظ السلام، إدارة الأزمات، إضافةً إلى تنظيم الاقتصاد العالمي<sup>1</sup>.

إن الانفتاح الذي ميّز عصر العولمة، وزوال الحواجز الأيديولوجية بين الأنظمة الإقليمية، لم يوقف حركة التجمع الإقليمي *Regionalism*. فالفوضى التي ميزت مرحلة نهاية الحرب الباردة، وزوال الاتحادات الفدرالية والكونفدرالية، الموروثة عن مرحلة الثنائية القطبية، أوحى بطبيعة تفكيكية قد تُميز العلاقات الدولية. غير أن الدول على العكس من ذلك، توجهت نحو إعادة التكتل الإقليمي، وفق أهداف وأوضاع مختلفة.

يُنظر إلى التزعة الإقليمية التي ميزت مرحلة ما بعد الحرب الباردة، على أنها رفض/بديل للعولمة، في حين أُعتبرت من جهة أخرى، على أنها استمرار ومظهر لها. فحركة التكامل الإقليمي هي في نظر الاتجاه الأول، محاولة لمقاومة التزعة العالمية، أو فرض قيم وقواعد غير نابعة من البيئة الإقليمية. غير أن الاتجاه الثاني فيعتبر أن بناء المؤسسات/التكاملات الإقليمية، هو محاولة للتعامل مع الظواهر المعولمة. فالأنظمة الإقليمية قد حصلت على هامش من الاستقلالية رغم أنها في الوقت ذاته، فقدت نهائياً قدرتها على الانعزال<sup>2</sup>.

يُفسّر هذا التوجه من جهة ثالثة على أنه نتاج لزوال الاستقطاب الأيديولوجي (الشيوعي/الرأسمالي)، كميزة أساسية للعلاقات الدولية خلال مرحلة الحرب الباردة، والعلاقات شرق غرب. مقابل عودة تأثير الانتماءات العرقية/الإثنية، الثقافية، وكذلك الدينية، أو ما يُعرف بالاستقطاب الحضاري، وهو ما عبّر عنه صامويل هنتنغتون *S. Huntington*، من خلال اعتبار الثقافة والهويات الحضارية، أساساً "للتماسك والتفسيخ"، والصراع في عالم ما بعد الحرب الباردة.

<sup>1</sup> أنظر: Ian Clark . Op . Cit . P 733

<sup>2</sup> أنظر: Ibid . P 734

يبقى التكامل في شقه الإقليمي على الأقل، النمط الأساسي في إدارة العلاقات الدولية، بالرغم من حركة التفكك التي شهدتها التجمعات الفدرالية والكونفدرالية، خاصةً تلك التي كانت قائمة في أوروبا الوسطى والشرقية. فقد أثرت العولمة إلى حد كبير، على عمليات التكامل الإقليمي، وصلت من خلالها إلى نتائج لم يكن بالإمكان تحقيقها، بسبب ضغوطات الحرب الباردة وما ميّزها من حواجز أيديولوجية، ويصدق ذلك بشكل واضح على التكامل الأوروبي.

يتميز النظام الدولي الراهن بنوع من التوحيد القيمي/الفكري، من خلال تبني مختلف الفواعل مفاهيم متشابهة إلى حد كبير، تصب على اختلافها في معاني متشابهة، مثل الرشادة والحكم الرشيد، حماية حقوق الإنسان، الديمقراطية...إلخ. كما وفرت مثل هذه المفاهيم مبرراً حتى للسياسات التدخلية، التي تُمارسها بعض الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية، بالرغم من اعتبارها في نفس الوقت، أحد العناصر الأساسية للاستقرار والأمن<sup>1</sup>. وفي هذا السياق تأكدت إلى حد ما الفرضية القائلة، بأن بقاء الدولة القومية وإن لم يكن موضع جدل/شك، إلا أن دورها قد تغير بشكل جذري. فهي بمفهومها الجديد فقدت خاصيتها كففاعل مسيطر، لذلك اندمجت ضمن شبكة من الفواعل، مثل المنظمات الدولية بمختلف أشكالها. فبسبب التحولات التي عرفها النظام الدولي، فقدت السيادة الوطنية صفتها المطلقة، وعدم قابليتها للتفويض للتحويل إلى سيادة نسبية *Relative*، وتعاونية *Coopérative*. وبالتالي فقدت الدول الكثير من صلاحياتها وأدوارها، لصالح فاعلين من غير الدول، في مقدمتهم المنظمات الدولية، فوق الوطنية<sup>2</sup>.

رغم ثبوت فرضية عدم قدرة الدول على البقاء، بمعزل عن التفاعلات الدولية وحتمية تعاونها مع دول/فواعل أخرى، إلا أن حتمية التكامل وفق التصور، الذي تضمنته الأطر النظرية مازال محل جدل. ففي حين أُعتبر التكامل مجرد استمرار للعلاقات بين حكومية، بالتماشي مع الطبيعة البراغماتية لصانع القرار، اعتبره تيارٌ آخر نمطاً أكثر تجذراً، يتجاوز من حيث النتائج مجرد علاقات بين حكومية/رسمية.

ينحصر التكامل حسب الاتجاه الأول، في كونه مستوى لإدارة التفاعلات الدولية، عكس ما تضمنته نظرية التكامل، باتجاهاتها المختلفة -الوظيفية والدستورية على الأقل-. أي أن العملية لا تستهدف إنشاء هيكل أعلى، وأكثر فعالية من الدول القومية، يصل في حده المثالي/اليوتوبي، إلى بناء كيان سياسي جديد يحل محل الدول. وفي مقابل ذلك أبقى عمليات التكامل، التي شهدتها النظام الدولي على الوضع السابق للنظرية، حيث أخذت أغلب الأحيان شكل التعاون ما بين حكومي *Intergouvernementalisme* ذو طبيعة براغماتية. وعليه فقد أُعتبر التكامل صيغة توفيقية بين التزعة السيادية/الوطنية للدول، والضغوطات الناجمة عن العولمة، أو البيئة الخارجية من جهة ثانية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid* . P 734

<sup>2</sup> أنظر: *Fweley Diangitukwa . Op . Cit . P 104*

<sup>3</sup> أنظر: *Bertrand Badie : "De la souveraineté à la capacité de l'État" . In : Marie-Claude Smouts . Op . Cit . P-P 37-85 . P 52*



شهد التكامل انطلاقةً من ذلك تغييراً عميقاً، من حيث الخصائص والأهداف التي عادةً ما يقوم على أساسها. فالدول أصبحت أقل استعداداً للدخول في ترتيبات تكاملية، تتحمل فيها أعباءً أكبر لما كان عليه الوضع قبل التكامل. وفي مقابل ذلك زاد توجهها نحو أنماط بديلة، ذات تكاليف أقل مع وعدها بتحقيق عائدات أكبر، على الأقل على المدى القصير للعمل المشترك. وعلى هذا الأساس بدأت أشكال أخرى للتعاون، تأخذ حيزاً أكبر مثل الشراكة *Partnership*، ومن أهم الأمثلة على ذلك حالة الشراكة الأوروبية المتوسطة، وسياسة الحوار كبديل للعضوية الكاملة في الاتحاد الأوروبي.

يعتبر اتجاه آخر التكامل في شقه الإقليمي من جهة مقابلة، أنه يتجاوز كونه مجرد تجميع *Juxtaposition* للدول ذات السيادة. بل هو انعكاس لتحول عميق في العلاقات الدولية، يتمثل في زيادة درجة الاعتماد المتبادل، بين الدول القومية على وجه الخصوص. وعليه فإن التكامل وإن تكرر بشكل عميق خلال مرحلة الحرب الباردة، إلا أنه اكتسب في الوقت الراهن قوة دعم ذاتية *Self-sustaining*، تمنع العودة إلى الحرب أو السياسات الانعزالية <sup>1</sup>*Autarchy*. فالعبرة لا تكون بحجم التكاملات التي تم تأسيسها، بقدر ما تكون بالتحويلات التي تعرفها حالات التكامل القائمة فعلاً. ففي حالة الاتحاد الأوروبي مثلاً، ورغم الصعوبات التي عرفها منذ فشل مشروع المجموعة الأوروبية للدفاع *La communauté Européenne de Défense* 1954، إلا أنه دائم المحاولة لتعميق وتوسيع التكامل بين أعضائه.

فالإجراءات التي تم تبنيها في مجال السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة *PSDC*، المستقلة نسبياً عن حلف شمال الأطلسي، أو حتى الإجراءات المشتركة في مختلف المجالات، وكذلك توسيع مجال حرية تنقل الأفراد، من خلال توسيع اتفاقية شنغن <sup>2</sup>*Schengn*. وصولاً إلى غاية وضع دستور أوروبي، أو المعاهدة الدستورية الأوروبية سنة 2005، والتي تم تعويضها باتفاقية لشبونة سنة 2007. حيث يهدف الاتحاد الأوروبي من حيث المبدأ على الأقل، إلى تجاوز المستوى بين حكومي للتكامل، وتعميق الخصائص الفدرالية للبناء الأوروبي، حتى وإن لم ينتج عن ذلك كيان فدرالي كامل، وفق المفهوم التقليدي للفدراليات.

فإذا كانت النزعة الوطنية/السيادية، هي إحدى العوامل والمتغيرات السياسية، التي شكلت سابقاً عائقاً أمام التكامل، على المستويين الدولي/العالمي أو الإقليمي. فإن تخفيف العولمة من قوة هذه النزعة، قد يلعب دوراً مساعداً على تعميق التكامل، وليس استبداله بترتيبات بديلة قد لا تخرج عن الإطار ما بين الحكومي، أو التعاون السطحي، والذي لا يتطلب تغييرات جذرية، على البنية السياسية والمؤسسية للدول، أو نقلاً للسيادة والصلاحيات نحو الأجهزة الناشئة في هذا الإطار.

<sup>1</sup> أنظر: Ian Clark . Op . Cit . P 731

<sup>2</sup> تأسست هذه الاتفاقية لفضاء شنغن *Espace Schengen*، تم توقيعها سنة 1985 بين دول البينيلوكس وألمانيا، وفرنسا، حيث دخلت حيز التنفيذ سنة 1990، تاريخ توسيعها لتضم إيطاليا. تتضمن هذه الاتفاقية الحرية الكاملة لتنقل الأشخاص والسع، بين حدود الدول الأعضاء، مع اتخاذ الإجراءات اللازمة ضد الأعمال غير المشروعة والإجرامية، مثل الإرهاب، الجريمة المنظمة...إلخ. وقد توسعت هذه الاتفاقية منذ 1991 لتضم سنة 2007 أغلب دول الاتحاد الأوروبي، حيث يُغطي فضاء شنغن 22 دولة من أصل 28، إضافةً إلى 4 دول من خارج الاتحاد الأوروبي.

# الفصل الثاني:

تفسير السياسة العليا في

التكامل الأوروبي

لا ترتبط السياسة العليا *High politics* بشكل خاص بنظرية التكامل، بل تعبر عن اصطلاح مرتبط بالنظرية السياسية ككل، ونظرية العلاقات الدولية بشكل خاص. حيث تتضمن بشكل تقليدي المجالات الحيوية للدول، مثل الأمن الوطني *National security*، السياسة الخارجية *Foreign policy*،... إلخ. فهذه المجالات تُعتبر بشكل عام ذات طبيعة صفرية *Zero sum*، بسبب صعوبة التوفيق بين تصورات الدول حولها، إضافةً إلى صعوبة نقل الصلاحيات فيها بشكل كامل، من الدولة إلى هيئات أو أجهزة غير وطنية.

مع ذلك فإن مجالات السياسة العليا ليست محددة بشكل لا يقبل الجدل، فالنظرية التقليدية تعرضت للانتقاد، بسبب الطبيعة المتغيرة التي تميز سياسات الدول. فالمجالات غير السياسية أو الأمنية، والتي صُنفت تقليدياً ضمن السياسة الدنيا *Low politics*، اكتسبت نفس خصائص السياسة العليا بسبب ارتباطها بقضايا معينة، وينطبق ذلك على بعض القضايا الاقتصادية، أو حتى بعض الأحداث الرياضية، خاصةً عند ارتباطها بالمسائل الأمنية.

### المبحث الأول: التفسير الوظيفي للسياسة العليا في التكامل الأوروبي:

ارتبطت أفكار المدرسة الوظيفية *Functionalism* بعملية التكامل بشكل وثيق، حيث كثيراً ما وفرت إطاراً نظرياً للدراسات الأكاديمية، خاصةً تلك التي أُجريت حول التجربة التكاملية الأوروبية. وذلك من خلال توفير إطار مفاهيمي/تفسيري، لدراسة سلوك الفواعل/الأطراف، وكذلك إطار بنائي من أجل بناء الكيان التكاملي. حيث تدور أفكار الوظيفيين -خاصةً الوظيفيين الجدد- حول بناء الجماعة السياسية *Polity\Political community*، عبر نقل التكامل من المجالات الوظيفية/السياسة الدنيا *Low politics*، إلى مجالات أكثر تعقيداً وحساسية تعرف باسم السياسة العليا *High politics*<sup>1</sup>.

تأثرت الوظيفية التقليدية بأوضاع أوروبا خلال الحرب العالمية الثانية، لذلك فقد تميزت تصوراتها بترعة مثالية نحو السلام، من خلال التركيز على استبعاد السلوك النزاعي، أي المتغيرات السياسية المرتبطة بالمصلحة الوطنية، وكذلك السيادة... إلخ. فالوظيفية التقليدية مثلت اتجاهاً لا سياسياً *Apolitical\Apolitical*، قدمت التكامل ذو النطاق العالمي في المجالات الوظيفية/التقنية، كأساس بديل للعلاقات بين الدول. على اعتبار أن هذه المجالات لا تتضمن تعارضاً في المصالح السياسية، كما أن النطاق العالمي للتكامل، من شأنه أن يقضي على أسباب التنافس حول المصالح، كأهم سبب لقيام التراع بين الدول.

لذلك فقد ساد الاعتقاد بعدم كفاية الاتجاه التقليدي للوظيفية، لتفسير التوجه نحو السياسة العليا في التكامل الأوروبي، فالاعتقاد بإمكانية تجريد العملية التكاملية، حتى في ابعادها الوظيفية غير السياسية، من الأبعاد السياسية هو افتراض يفتقر إلى الواقعية. إضافةً إلى ذلك لم تهتم الوظيفية التقليدية بالتكامل الأوروبي، بقدر اهتمامها بالسلام العالمي عن طريق التعاون، لذلك "فقد كانت مساهمة ميثرائي في النقاش حول التكامل الأوروبي، سطحية/تماسية

<sup>1</sup> يمكن أن تتخذ السياسة الدنيا والعليا، تسميات توحى بدرجة معينة من الأهمية أو الأولوية، حيث يُطلق على مجالات السياسة الدنيا وصف المجالات منخفضة الأولوية *Low priority areas*، أما السياسة العليا فتوصف بأنها "المجالات ذات الأولوية المرتفعة" *High priority areas*. أنظر: Dimitris N. Chrysochoou . *Theorizing European integration* . 2<sup>nd</sup> ed . (New York . Routledge 2009) . p 31

*Tangential* أكثر منها مساهمة مباشرة. فأفكاره كانت تمهيداً لأفكار المدرسة الوظيفية الجديدة الأكثر تأثيراً<sup>1</sup>. وهو ما يعني استبعاد الوظيفية التقليدية، والتركيز في المقابل على أفكار الوظيفية الجديدة، من أجل التوصل إلى تفسير السياسية العليا في التكامل الأوروبي.

انطلاقاً من ذلك فقد قدمت الوظيفية الجديدة نفسها، على أنها الأقدر على تفسير التكامل الأوروبي، وكذلك الأقدر على تقديم برنامج عمل من أجل بناء/تعميق التكامل. وذلك من خلال إعادة الاعتبار للمتغيرات والأبعاد، التي استبعدها الوظيفيون التقليديون، مثل البعد الإقليمي وكذلك المضمون السياسي لعملية التكامل. لهذا يُنظر إلى الوظيفية الجديدة على أنها "كمنتج مميز للعلم السلوكي الأمريكي *American behavioural science*، كانت المنهجية الوظيفية الجديدة *Neofunctionalist methodology* تجريبية *Empiricist* أكثر منها وصفية *Prescriptive*، فلم تهتم بالمواعظ الأخلاقية، أو عدم الرضا الذي ميّز أعمال ميثراني، بل اهتمت أكثر بالتخطيط لعمليات التكامل الإقليمي"<sup>2</sup>.

### المطلب الأول: مفهوم السياسة العليا في التكامل الأوروبي:

ارتبط مفهوم السياسة العليا *La haute politique/High politics*، في أدبيات التكامل في العلاقات الدولية، بتصورات الوظيفية الجديدة بشكل خاص. فقد استعمل هذا المصطلح للتعبير عن مجموعة من المجالات، التي عادة ما تصنف على أنها سيادية، أو ذات درجة عالية من الحساسية، خاصة المجالات الأمنية والعسكرية/الدفاعية. فهي "تغطي مجالات ذات علاقة مباشرة، بالوحدة السياسية والاقتصادية للدولة *Political and economic integrity of state*، واستعمالها للقوة"<sup>3</sup>. فهي بالتالي مجالات ترتبط بشكل مبدئي بسياسات/أهداف الدول، للحفاظ على أمنها/وحدتها من خلال:

\* استعمال وسيلة القوة العسكرية *The instrument of armed force*، من أجل الحفاظ على الأمن

الخارجي *External security*، والاستقرار/النظام الداخلي *Internal order*.

\* استخدام القوة المالية/الاقتصادية من أجل تحقيق الرفاهية<sup>4</sup>.

لهذا فقد اعتبرها الواقعيون-التقليديون-، أساس التفاعلات في العلاقات/السياسة الدولية، باعتبارها تشكل في مفهومها العام المصالح الحيوية للدولة. في مقابل المجالات الأقل حساسية التي تُعرف باسم السياسة الدنيا، حيث ساد الاعتقاد بإمكانية الفصل بين المجالين.

نلاحظ عند محاولة تحديد مفهوم السياسة العليا، نوعاً من الاتفاق/الإجماع بين مختلف الآراء في حقل العلاقات الدولية، خاصة فيما يتعلق بتحديد مضمون كل من السياستين: الدنيا والعليا. غير أنه في المقابل يمكن ملاحظة

<sup>1</sup> Michael O'Neill . *The politics Of European integration : A reader* . (New York . Routledge 1996) . p 30

<sup>2</sup> *Ibid* . p 32

<sup>3</sup> Eric Holm: "High politics and European integration : From EMU to CFSP" . (London . Hellenic Observatory: London School of Economics 2000) . p 1

[http://eprints.lse.ac.uk/3325/1/High\\_Politics\\_and\\_European\\_Integration.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/3325/1/High_Politics_and_European_Integration.pdf)

<sup>4</sup> أنظر: *Ibid* . p 1

الاختلاف، عند مناقشة العلاقة السائدة بين المفهومين بشكل عام، والعلاقة بينهما في إطار عملية التكامل الإقليمي بشكل خاص.

تُعتبر الدولة مفهوماً مرجعياً عند محاولة تحديد مفهوم السياسة العليا، بالرغم من الإجماع حول تعددية العلاقات الدولية، سواءً من حيث المواضيع أو من حيث الفواعل. وعلى هذا الأساس تكون السياسة العليا ذات ارتباط وثيق بالدولة، على اعتبار أنها قضايا *Issues* تتعلق بجوهر الدولة القومية، كالهوية الوطنية *National identity*، الأمن الوطني *National security*... إلخ. في حين نجد أن قضايا السياسة الدنيا، تغطي مجالات لا تشكل تهديداً لبقاء الدولة، مثل التكامل الاقتصادي *Economic integration*، وبرامج السوق المشتركة، وكذلك التنظيم الاجتماعي والبيئي<sup>1</sup>.

أي أن مفهوم السياسة العليا يشكل أساس وجود/بقاء الدولة، وليس فقط مصالحها الحيوية، حيث يحرص هذا التصور جوهر الدولة في هويتها وأمنها الوطنيين. رغم أن مسألة الهوية أصبحت لا تشكل عاملاً حيوياً لبقاء الدول، بسبب ما يصاحب العولمة من انفتاح ثقافي/هوياتي، إلا أن المسائل الأمنية مازالت متغيراً أساسياً، في معادلة بقاء/أمن الدول، خاصةً مع التغيير المستمر في مفهوم التهديد/المخاطر، وكذلك توسع مفهوم الأمن الوطني. وفقاً لمنظور "جوهر الدولة" تتشكل السياسة العليا، من مجموعة من المجالات المرتبطة بالأمن والهوية، وبذلك تكون أساساً لتعريف المصالح الحيوية، وهذه المجالات هي:

\* السياسات العسكرية والدفاعية *policies of military*.

\* الشؤون الدبلوماسية *Diplomatic matters*.

\* الشؤون الأمنية *Security matters*.

\* العلاقات الخارجية (إبرام المعاهدات، الاعتراف بالدول الأخرى... إلخ) *International diplomacy*<sup>2</sup>.

أي أن السياسة العليا تقتصر على المجالات الأمنية والعسكرية، أو ما يرتبط بها بشكل مباشر أو غير مباشر، مثل الدبلوماسية والعلاقات الخارجية للدولة، وما يرتبط بها من مصالح. وعليه تكون باقي السياسات ضمن مجال السياسة الدنيا، ما يوحي بنوع من الانفصال بين هذه الأخيرة والسياسة العليا. وقد شكل هذا الموضوع أساس الجدل، بين مختلف المقاربات في نظرية العلاقات الدولية، بين الاتجاه الذي يفصل بشكل كلي بين السياستين، والاتجاه القائل بالارتباط الوثيق بينهما.

يندرج تصور ستانلي هوفمان *S. Hoffmann*، ضمن الاتجاه القائل بالفصل بين السياسة العليا والدنيا، اعتماداً على تأثيرها في استقلالية الدول الأعضاء في التكامل. حيث لا يؤثر توسع/ضييق إطار العملية التكاملية، في المجالات الوظيفية على استقلالية الدول في إدارة شؤونها، عكس المجالات المرتبطة بالسياسة العليا، التي يُمكن أن تؤثر على

<sup>1</sup> أنظر: *Simon Hix . The political system of European Union . 2<sup>nd</sup> ed . (New York . palgrave Macmillan 2005) . p 364*

<sup>2</sup> أنظر: *Brian Wettlaufer: "Sub-State international actors: Ontario's foreign policy" (Toronto . Canadian political association annual conference . York University 2006) . p 2*  
<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/Wettlaufer.pdf>

هامش حركة الدول، حيث يرتبط القرار التكاملي في هذه الحالة، بإدارة الشؤون الأمنية والدفاعية، وكذلك سياستها الخارجية وعلاقتها الدولية.

وعليه يمكن تحديد مجالات السياسة العليا، في المجالات الدفاعية/العسكرية، وكذلك السياسة الخارجية، وهي المجالات التي تحتفظ فيها الدول بكامل الصلاحيات، وبالتالي الاحتفاظ بقدر أكبر -نسبياً- من الاستقلالية، في إدارتها لهذه المجالات. بينما تضم السياسة الدنيا مجموعتين من المجالات، استناداً إلى طبيعة الإجراءات التكاملية، هما: التكامل السلبي *Negative integration*، والتكامل الإيجابي *Positive integration*<sup>1</sup>.

#### أ. التكامل السلبي *Negative integration*:

\* الانسجام الاقتصادي والتعاون.

\* إزالة العوائق القانونية وكل ما يعرقل التبادل الاقتصادي.

#### ب. التكامل الإيجابي *Positive integration*:

\* تخطيط/تنظيم إقليمي موحد.

\* السياسات المالية والنقدية.

\* سياسات الاستثمار.

\* تطوير شبكات النقل<sup>2</sup>.

يستند هذا الموقف إلى تصور تقليدي، يفصل بين السياسة العليا والدنيا، انطلاقاً من مدى اقترابها من المسائل الأمنية، ذات الميزة الصفرية *Zero sum*، أين يضيّق هامش التفاوض أو الحلول الوسط. في المقابل توفر السياسة الدنيا مجالاً أكبر للتعاون، الذي يصل إلى حد التفويض/التنازل شبه الكامل عن صلاحيات الدول، لصالح المؤسسات فوق الوطنية. دون تعريف "جوهر الدولة" للتهديد، وبذلك يتم التوفيق بين مصالح الدول، عن طريق المفاوضات وكذلك الحلول الوسط.

غير أن هذا الرأي يتعارض مع واقع العلاقات الاقتصادية الدولية، فعلى الرغم من أن المجالات الاقتصادية والتجارية، تظهر على أنها أقل حساسية، ولا تشكل تهديداً للمصالح الحيوية للدول، إلا أن الكثير من القضايا أثبتت أن هذه المجالات، لا تقل حساسية عن بقية مجالات السياسة العليا. فقد اعتبر مجال التجارة الخارجية تقليدياً، على أنه أحد مسائل السياسة الدنيا، وعليه فهو قابل للإدارة عن طريق الآليات التفاوضية والمؤسسات المشتركة. غير أنه في المقابل أصبح يشترك من حيث الخصائص، مع بقية مجالات السياسة العليا في التكامل الإقليمي، بسبب ارتباطه بالمصالح الحيوية للدول الأعضاء<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> يُعرف التكامل السلبي على أنه إزالة العقبات أمام اندماج السوق، وتقييد السلطة التقديرية للحكومات الوطنية، وكذلك حماية الحريات بموجب القانون الأوروبي. أما التكامل الإيجابي فهو المبادرة بوضع وتجسيد السياسات التكاملية فوق الحكومية. أنظر: *Giandomenico Majone . Dilemmas of European integration . (New York Oxford university press . 2005) . p143*

<sup>2</sup> أنظر: *Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 61*

<sup>3</sup> أنظر: *Hazel Smith . European Union foreign policy: What it is and what it does? . (London . Pluto press 2002) . p139*

فقد يصل التعارض في المصالح التجارية/الاقتصادية، إلى حد اندلاع الحروب التجارية بين القوى الاقتصادية، مثل حالة الحروب التجارية بين الاتحاد الأوروبي مع الولايات المتحدة الأمريكية. فمسائل السياسة الدنيا قد تتحول إلى سياسة عليا، لارتباطها بالمصالح الحيوية للدول، وبالتالي إمكانية تحولها إلى قضية أساسية في السياسة الخارجية، وبالتالي احتلالها لمساحة في النشاط الدبلوماسي. ولعل هذا الافتراض هو ما يؤسس لنفي الفصل بين السياستين العليا والدنيا، ورفض للمسلمة التقليدية/الواقعية، القائلة بسمو مسائل السياسة العليا، وهامشية دور السياسة الدنيا، في تفاعلات العلاقات/السياسة الدولية.

أما ليون ليندبرغ *L. Lindberg* وستيوارت شينغولد *S. Scheingold*، فقد اعتمدا تصنيفاً يشبه إلى حد ما تصور ستانلي هوفمان. حيث تكون السياسة العليا وفقاً لذلك، مجموعة من النشاطات الحكومية ذات العلاقة الوثيقة بالأمن الوطني والسيادة، أما السياسة الدنيا فهي مرتبطة بالتحولات التقنية، الاقتصادية وكذلك الاجتماعية. وعلى هذا الأساس فإن السياسة العليا تتضمن:

\* الأمن العسكري *Military security*.

\* التأثير الدبلوماسي *Diplomatic influence*.

\* المشاركة السياسية *Political participation*.

\* الأمن والنظام العام *Public safety and order*.

\* المساعدة الاقتصادية والعسكرية *Economic and military aid*.

\* نظام قانوني/معياري *Legal-normative system*<sup>1</sup>.

أما السياسة الدنيا فتتضمن حسب هذا التصور:

\* العلاقات التجارية *Comercial relations*.

\* التنمية الاقتصادية *Economic development*.

\* تنظيم التجارة والعمل والزراعة *Regulation of business and labour and agriculture*.

\* مراقبة النظام الاقتصادي: السياسة النقدية والضريبية *Contril of economic system: Monetary*

*and fiscal policy*.

\* الثقافة والترفيه *Culture and recreation*.

\* التعليم والبحث العلمي *Education and research*<sup>2</sup>.

حافظ تصنيف ليندبرغ-شينغولد على نفس المبدأ، وهو أن السياسة العليا تتضمن المصالح الحيوية للدولة، مثل الأمن والدفاع، وكذلك العمل الدبلوماسي والسياسة الخارجية. غير أن هذا التصور في المقابل يوسع من نطاق السياسة العليا، لتشمل مسائل داخلية مثل المشاركة السياسية، وكذلك النظام القانوني الداخلي. وهذا لا ينفي وجود

<sup>1</sup> أنظر: *Reginald J. Harrison . Op . Cit . p 198*

<sup>2</sup> أنظر: *Ibid . p 199*



نوع من الاختلاف بين هذا التصورين (هوفمان وليندبرغ)، والذي يكمن في مدى الانفصال/الارتباط، بين مجالات السياسة العليا والدنيا. ففي حين يرى ستانلي هوفمان الانفصال الكلي بين المجالين، يعتقد ليندبرغ بإمكانية وجود منطقة وسيطة *Intermediate zone* بينهما، تضم عناصر من السياستين الدنيا والعليا، يُمكن ضمنها ملاحظة أثر انتشار التكامل، وتضم هذه المنطقة:

\* السياسة النقدية والمالية *Monetary and fiscal policy*.

\* تنظيم التجارة والعمل والزراعة *The regulation of business, labour and agriculture*.

\* النظام القانوني والقيمي *Legal-normative system*<sup>1</sup>.

يتطابق تصور ليندبرغ-شينغولد إلى حد كبير مع الحالة الأوروبية، منذ تجربة المجموعة الأوروبية للفحم والصلب، التي ركزت جهودها على التكامل القطاعي (الفحم والحديد الصلب)، ثم تحولت نحو القطاع الزراعية والسوق المشتركة. مع ذلك ورغم تراكم السياسات التكاملية، سواء في مجالات السياسة الدنيا أو في المجالات الوسيطة، إلا أن السياسة التكاملية في مجالات السياسة العليا، لم يتم تبنيتها إلا بعد معاهدة ماسترخت 1992، والتي من خلالها بدأ الحديث عن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وكذلك السياسة الدفاعية الأوروبية... إلخ.

إضافةً إلى ذلك ورغم الصلاحيات الواسعة للمؤسسات التكاملية، في مختلف المجالات الوظيفية المختلفة مثل السياسات النقدية وكذلك الزراعية... إلخ، إلا أن الدول الأوروبية مازالت تحتفظ بصلاحياتها في المجالات السياسية والأمنية/الدفاعية. رغم تبني نظام الأغلبية الموصوفة *Majorité qualifiée* وتوسيع العمل بها، في عملية اتخاذ القرار الأوروبي، منذ العقد الأوروبي الموحد *L'acte unique européen* (1987)، والتعديلات التي أقرتها معاهدة لشبونة *Traité de Lisbonne* (2007).

لا يرجع التمسك الأوروبي بالطابع بين الحكومي، في المجالات السياسية العليا، إلى صفة الاستقلالية التي ارتكز عليها تصور ستانلي هوفمان فحسب، بل يُمكن أن يستند إلى الفيتو الوطني. الذي يمكن أن يعترض نقل الصلاحيات نحو المؤسسات التكاملية، وكذلك الاعتبارات البراغماتية لدى النخب السياسية. فعدم وجود الحماس لنقل صلاحيات الدول نحو مؤسسات فوق وطنية، يجد مبرراته ضمن خصائص النظام الديمقراطي، الذي تهدف فيه النخب للبقاء في السلطة. وبذلك الامتناع عن الانخراط في سياسات تكاملية تفقدها الشعبية، وبالتالي التأثير على فرص البقاء في السلطة، خاصةً خلال العمليات الانتخابية<sup>2</sup>.

إن الاستناد الكلي على الأطر النظرية التقليدية، من أجل تكوين صورة شاملة لمفهوم السياسة العليا، وإسقاطها على حالة التكامل الأوروبي، قد يخلق تصوراً لا يتطابق مع واقع التجربة الأوروبية، منذ مرحلة ما بعد الحرب الباردة على الأقل. فزيادة درجة الاعتماد المتبادل، وكذلك تزايد التهديدات/المخاطر الأمنية، والتحويلات المتسارعة في مفهوم الأمن، وبذلك تعدد معايير تصنيف المصالح الحيوية للدول... إلخ. كلها عوامل يُمكن أن تتدخل في تحديد

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid* . p 199

<sup>2</sup> أنظر: *Simon Hix . Op . Cit . p 365*

مفهوم السياسة العليا ومجالاتها، سواءً أتعلق الأمر بدراسة الدولة، أو بدراسة نتائج/مستقبل عمليات التكامل الإقليمي.

استناداً إلى المنظور الواقعي-التقليدي، تم الفصل بين مجالات السياسة العليا والدنيا، إضافةً إلى ترتيبها اعتماداً على هرمية صارمة، تحتل فيها المسائل الأمنية والعسكرية المرتبة الأعلى. لذلك فإن العلاقات الدولية هي حصيله تفاعل السياسات العليا، في حين تلعب مجالات السياسة الدنيا (القضايا الاقتصادية والاجتماعية)، دوراً هامشياً في هذه التفاعلات. وعلى النقيض من ذلك يقدم الليبراليون تصوراً مختلفاً، يعيد الاعتبار لما يُصنف تقليدياً ضمن السياسة الدنيا، ذات المكانة الهامشية في التفاعلات الدولية. حيث يرفضون التسليم هيمنة المجالات التقليدية للسياسة العليا، على تفاعلات العلاقات الدولية، فبالنظر إلى حجم هذه التفاعلات فإن المجالات الاقتصادية وكذلك الاجتماعية، أصبحت تحتل حيزاً أوسع ضمن العلاقات الدولية، كما أنها أصبحت تمثل أهمية حيوية بالنسبة للدول<sup>1</sup>.

تتميز التصورات التقليدية إضافةً إلى ذلك، باعتمادها على نزعة قائمة على مركزية الدولة في التحليل *State-centric view*. من خلال التركيز على السياسات/الاختصاصات الحصرية للدولة، مثل الأمن والدفاع الوطنيين، السياسة الخارجية والشؤون الدبلوماسية... إلخ. غير أن حالات التكامل الإقليمي توفر أساساً لرفض هذا التصور، حيث أنه "يصعب النظر إلى السياسات بين الدول *Politics among nations* في الاتحاد الأوروبي، وغيره من المنظمات الإقليمية *Regional organizations*، دون الاعتراف بأهمية الفاعلين غير الدول *Non-state actors*"<sup>2</sup>. اعتماداً على ذلك يُمكن أن تتدخل الكثير من الفواعل، ذات العلاقة بالمجالات الاقتصادية في تعريف السياسة العليا، على الأقل في مجال دراسات التكامل الأوروبي. وعلى هذا الأساس تكون السياسة العليا، بمثابة "المكونات الهوبزية" لاستمرار الدول، سواءً أتعلق الأمر بأمنها الوطني، أو هويتها الثقافية، أو مصالحها الاقتصادية والتجارية. وبذلك فإن السياسة العليا ستتضمن المجالات التالية:

\* الأمن الوطني والخارجي *National and international security*.

\* أعمال حفظ النظام (الشرطة) *Policing*.

\* مجال القانون الجنائي *Criminal law*.

\* سياسات الهجرة *Immigration policy*<sup>3</sup>.

إضافةً إلى المجالات المرتبطة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وكذلك السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة. تتضمن السياسة العليا في مجال التكامل الأوروبي، سياسات تكاملية في المجالات القانونية، وكذلك سياسات الهجرة وحركة الأشخاص. ففي المجالات القانونية تظهر السياسة الأوروبية للعدالة والشؤون الداخلية *Justice and Home*

<sup>1</sup> أنظر: Peter Sutch . Juanita Elias . *International relations: The basics* . (New York .Routledge 2007) . p 73

<sup>2</sup> *Ibid* . p 73

<sup>3</sup> أنظر: Cecilie Brein: "Does the dividing line between High and Low politics mark the limits of European integration: The case of Justice and Home Affairs" . p 2

<http://www.polecon.no/blog2/wp-content/uploads/2009/04/high-low-politics.pdf>

*Affairs*، التي تم إقرارها كأحد مجالات التعاون ضمن التكامل الأوروبي<sup>1</sup>، منذ معاهدة ماستريخت، إضافةً إلى فضاء شنغن منذ 1985. فهذه المجالات أصبحت أقرب إلى الطبيعة الأمنية، سواءً على المستوى الوطني (الأمن الوطني)، أو على المستوى التكاملي/الأوروبي (الأمن الأوروبي).

يُمكن الاعتماد على أمننة *Securitization* الكثير من المجالات التكاملية التقنية، من أجل التخفيف من المخاوف لدى النخب الحاكمة، من التأثير الانتخابي لنقل الصلاحيات، في مجالات السياسة العليا من الدول إلى الاتحاد الأوروبي. فتحول مجالات السياسة العليا التقليدية، إلى مصدر للأخطار/التهديدات قد يؤثر على خيارات الناخبين الأوروبيين، سواءً خلال الانتخابات الوطنية أو الأوروبية. أي أن "تنامي الطلب الشعبي في أوروبا (الناخبين الأوروبيين)، من أجل محاربة الجريمة العابرة للحدود *Cross-border crime*، والتحكم في الهجرة، منح الحكومات فرصة لتبني سياسات مشتركة، في المجالات التقليدية للسياسة العليا"<sup>2</sup>.

عند الحديث عن السياسة العليا في التكامل الأوروبي، فإن المرجعية ستكون بدون شك معاهدة ماستريخت 1992، والتي تضمنت إنشاء السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، الممهدة للسياسة الأوروبية للدفاع. فقد عرف هذا المجال التكاملي العديد من التغيرات، عبر التعديلات التي عرفتها معاهدة الاتحاد الأوروبي، خاصةً فيما يتعلق بمضمون هذه السياسة، وكذلك آليات اتخاذ القرار فيها. فرغم بقاء السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وكذلك السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية، أو حتى السياسة الأوروبية للعدالة والشؤون الداخلية، ضمن مجالات التكامل ما بين الحكومي. إلا أن الكثير من التغيرات أُدخلت على آلية اتخاذ القرار الخاص بها، خاصةً فيما يتعلق بإلغاء إمكانية ممارسة الدول لسياسة الكرسى الفارغ *La chaise vide*<sup>3</sup>، أو فيما يتعلق باتخاذ القرار وفق قاعدة الإجماع *L'unanimité* أو الأغلبية الموصوفة *La majorité qualifiée*<sup>4</sup>.

تضمنت معاهدة الاتحاد الأوروبي منذ ماستريخت 1992، والتعديلات المتعددة التي أُدخلت عليها إلى غاية لشبونة 2007، تحديداً لمضمون السياسة العليا، بحيث يُمكن إدراجها تحت عنوان أساسي، يتمثل في السياسة الخارجية

<sup>1</sup> أو جدت معاهدة ماستريخت 1992 ضمن الباب السادس *Titre VI* التعاون في مجال العدالة الشؤون الداخلية *Justice et Affaires Intérieures*، غير أن هذا المجال للتكامل الأوروبي تعرض لإعادة الصياغة، حيث تحول في معاهدة أمستردام 1997 إلى التعاون الأمني/الشرطي والقضائي الجنائي *Coopération Policière et Judiciaire en Matière Pénale*.

<sup>2</sup> *Simon Hix . Op . Cit . p 373*

<sup>3</sup> سياسة الكرسى الفارغ *La chaise vide*، هو الأسلوب الذي اعتمده الجنرال ديغول من أجل إفساح عملية اتخاذ القرارات الأوروبية، التي تهدد المصالح الفرنسية، أو تتعارض مع التصورات الفرنسية للتكامل الأوروبي، خاصةً فيما يتعلق بقبول عضوية بريطانيا في المجموعة الأوروبية. ومن أجل تفادي تعطيل القرارات التي يجب أن تُتخذ وفق مبدأ الإجماع، فقد أقرت الفقرة 01 من المادة 31 من معاهدة الاتحاد الأوروبي، أن غياب الدولة لا يترتب عنه فيتو على القرار، مع الامتناع عن القيام بأي سلوك يتعارض أو يعرقل تجسيد القرار الأوروبي. وحصرت نفس المادة إمكانية تشكيل الغياب لفيتو على القرارات الأوروبية، في حالة واحدة وهي أن تمثل الدول المتغيبية 1/3 من الدول الأعضاء، ما يمثل 1/3 من إجمالي عدد سكان الاتحاد الأوروبي.

<sup>4</sup> تنص الفقرة 02 من المادة 31 على أن قرارات المجلس الأوروبي *Le conseil Européen*، فيما يتعلق بالسياسة الخارجية وأمنية المشتركة، تكون وفق قاعدة الإجماع *L'unanimité*، غير أن المجلس يتخذ قراراته استناداً إلى قاعدة الأغلبية الموصوفة، في حالات تتعلق اعتماد قرار يتعلق بالمصالح والأهداف الاستراتيجية للاتحاد، أو في حالة اتخاذ قرار من اقتراح الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية، بناءً على طلب من المجلس، أو عند اتخاذ قرار يجسد موقف أو عمل مشترك للاتحاد، وكذلك عند تعيين ممثل خاص للاتحاد الأوروبي. أما في حالة اعتبار دولة عضو في الاتحاد أن اتخاذ القرار وفق الأغلبية الموصوفة يتعارض مع مصالحها، فإنها لا تشارك في عملية التصويت والتفاوض مع الممثل الأعلى من أجل التوصل إلى اتفاق مشترك.

والأمنية المشتركة، والتي شهد مضمونها تغيرات كثيرة منذ 1992. ففي إطار معاهدة ماسترخت انحصرت مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة في:

\* تأكيد الهوية الأوروبية على المستوى الدولي.

\* وضع سياسة خارجية مشتركة.

\* الأمن الأوروبي.

\* إمكانية وضع سياسة دفاعية يُمكن أن تؤدي إلى دفاع مشترك<sup>1</sup>.

أما معاهدة أمستردام 1997 فقد تضمنت أهدافاً أكثر تحديداً، تحت عنوان التدابير المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة *Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune*، حيث تتضمن المادة JI تحقيق الأهداف التالية:

\* حماية القيم المشتركة والمصالح الأساسية واستقلالية وسلامة الاتحاد، بما يتماشى مع ميثاق الأمم المتحدة.

\* تدعيم الأمن الأوروبي في مختلف صورته.

\* الحفاظ على السلام ودعم الأمن العالمي (بما يتماشى مع المواثيق الدولية).

\* دعم التعاون الدولي.

\* تنمية الديمقراطية ودولة القانون واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية<sup>2</sup>.

عرفت المجالات المتضمنة تحت عنوان "السياسة الخارجية والأمنية المشتركة"، آخر تعديلاتها مع معاهدة لشبونة 2007، حيث أضافت المعاهدة تدابير خاصة بالنشاط الخارجي للاتحاد الأوروبي. ورغم أن المعاهدة قد أدرجت النشاط الخارجي للاتحاد الأوروبي ضمن إطار قانوني منفصل، إلا أنها تعيد الارتباط بين المجالين من خلال توحيد الأهداف ومجالات العمل<sup>3</sup>. فقد تبني الاتحاد ضمن التعديلات التي تضمنتها معاهدة لشبونة، تجسيد مجموعة من الأهداف/المهام، في إطار العمل الخارجي للاتحاد، وهي:

\* حماية القيم والمصالح الأساسية للاتحاد وأمنه واستقلالته وسلامته.

\* دعم الديمقراطية ودولة القانون وحقوق الإنسان ومبادئ القانون الدولي.

\* حماية السلام والوقاية من التزاعلات ودعم الأمن الدولي، بما يتماشى مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة.

\* دعم التنمية المستدامة على المستوى الاقتصادي العالمي، بما في ذلك الإلغاء التدريجي للحواجز أمام التجارة العالمية.

<sup>1</sup> أنظر: Art J1 . Prg 02 . *Traité de Maastricht 1992 . Journal Officiel des Communautés Européennes . C191*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=FR>

<sup>2</sup> أنظر: Art J1 . Prg 01 . *Traité d'Amsterdam 1997 . Journal Officiel des Communautés Européennes C191*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=FR>

<sup>3</sup> تنص المادة 23 من معاهدة لشبونة على أن نشاطات الاتحاد الأوروبي على الساحة الدولية، تقوم على نفس المبادئ والأهداف، المنصوص عليها ضمن التدابير الخاصة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة. مع الاحتفاظ بالمادة 24 والمرتبطة بهذه السياسة، التي تنص على أن "اختصاص الاتحاد في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، يُغطي كل ميادين السياسة الخارجية، وكذلك مختلف المسائل المرتبطة بأمن الاتحاد...".

\* المساهمة في وضع معايير/إجراءات عالمية، من أجل حماية البيئة والتسيير المستدام للموارد الطبيعية العالمية، من أجل ضمان التنمية المستدامة.

\* مساعدة الشعوب والمناطق التي تعرضت للكوارث الطبيعية، او الكوارث ذات المصادر الإنسانية.  
\* إقامة نظام عالمي دولي على أساس التعاون متعدد الأطراف، والحكم العالمي الراشد<sup>1</sup>.

فالمجالات الأساسية التي يتضمنها نطاق السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، مازالت قائمة على المجالات الأمنية والدفاعية، وفقاً لمعاهدة الاتحاد الأوروبي منذ 1992. غير أن هذه السياسة شهدت توسعاً في نطاقها، من خلال ربطها بالنشاطات إضافية ذات طبيعة غير أمنية، وجعلها تشبه إلى حد كبير مع المجالات التي تتضمنها السياسة الخارجية للدول، خاصةً في المجالات ذات العلاقة بالاقتصاد السياسي الدولي.

تُحيل مجالات العمل/النشاط الخارجي للاتحاد الأوروبي، والسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، إلى الآراء الراضية للمنطق التقليدي، الذي يفصل بشكل صارم بين السياستين العليا والدنيا. ويُمكن استناداً على معاهدة لشبونة، ملاحظة تبني الاتحاد الأوروبي لفكرة التداخل بين السياستين، ويظهر ذلك من خلال مجالات العمل الخارجية للاتحاد، وكذلك السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة، والتي تتضمن مجالات أمنية/دفاعية، وأخرى ذات طبيعة سياسية/دبلوماسية. إضافةً إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والتي تصنف تقليدياً ضمن نطاق السياسة الدنيا، مثل حماية البيئة والتنمية المستدامة، وكذلك إزالة الحواجز أمام حركة التجارة العالمية...إلخ.

يُمكن القول استناداً إلى هذا التداخل بين السياسات التكاملية، أن الفصل بين السياسة العليا والسياسة الدنيا، لم يكن متضمناً في المنهج الأوروبي للتكامل، والمعروف باسم منهج مونييه *La méthode Monnet*. فمنذ تأسيس المجموعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، كانت أبعاد السياسة العليا (السياسة الخارجية والأمنية)، حاضرة بشكل واضح في التكامل الأوروبي. فرغم انطلاق المسار التكاملي من الفحم والحديد الصلب، باعتباره مجالاً وظيفياً يندرج ضمن السياسة الدنيا، إلا أن الهدف من التكامل في هذا القطاع، كان -حسب إعلان شومان- إقامة الفدرالية الأوروبية، وبناء الأمن الأوروبي من خلال إيجاد إطار سلمي للعلاقات الأوروبية، وخاصةً العلاقات الألمانية الفرنسية. غير أن أبعاد السياسة العليا انتقلت من الطابع الطوباوي، الذي ميّز إعلان شومان ليأخذ شكل السياسة الرسمية، والتي تركزت بالأساس في السياسات الأمنية/الدفاعية. ويندرج ضمن هذا السياق المجموعة الأوروبية للدفاع *CEC* سنة 1952، والتي شكلت رغم رفضها من طرف البرلمان الفرنسي 1954، أولى الخطوات نحو نقل التكامل إلى المجالات غير الوظيفية، ذات الحساسية العالية.

وعليه فإن الاهتمام الأوروبي بمجالات السياسة العليا، لم يبدأ بمعاهدة ماسترخت التي أقرت السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. فقد درجت دراسات التكامل الأوروبي، على الافتراض بأن التكامل في أوروبا، اعتمد على منهجية الفصل بين السياستين العليا والدنيا. غير أن هذا الافتراض يتميز بعدم الدقة، وعدم التطابق مع واقع التجربة

<sup>1</sup> أنظر: Art 21 . Prg 02 . *Traité de Lisbonne* 2007.

[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF)

التكاملية الأوروبية، التي يُمكن القول أنها اعتمدت على أجندة تكاملية، بدناميكيات متعددة. فالمكانة التي احتلتها السياسة الدنيا في التكامل، لم تمنح توسيع الأجندة التكاملية نحو السياسة العليا، حيث شكلت مرحلة ما بعد ماسترخت مناسبا لمثل هذا التوسيع، سواء على المستوى الداخلي (البيئة الأوروبية)، أو على المستوى الخارجي<sup>1</sup>.

بناءً على المعنى الذي اتخذته السياسة العليا، في أدبيات التكامل/العلاقات الدولية، ولأغراض هذه الدراسة، يُمكن تحديد المجالات المستهدفة بمعنى السياسة العليا، ضمن مسار التكامل الأوروبي، في مجموعة من السياسات المشتركة/التكاملية، التي تستند إلى معاهدة ماسترخت كمرجعية سياسية وقانونية. وهذه السياسات هي:

\* السياسة النقدية/المالية الأوروبية (الاتحاد النقدي الأوروبي).

\* السياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

\* السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه العناوين الأساسية، تتضمن مجموعة من الآليات والسياسية الجزئية، المساعدة على تجسيد التكامل في السياسة العليا، مثل التعاون الشرطي، وكذلك سياسة الشراكة والجوار الأوروبيين... إلخ.

### المطلب الثاني: تفسير الوظيفية الجديدة للسياسة العليا:

ترتبط السياسة العليا - كما سبقت إليه الإشارة-، بالمجالات ذات الحساسية العالية، بحيث تمتنع الدول عن التنازل -أو على الأقل تتردد في التنازل- عن صلاحياتها واستقلاليتها. لهذا فإن الوظيفية الجديدة تربط انتقال التكامل نحو السياسة العليا، بمفهوم الجماعة السياسية *Political community*، وكذلك بمفهوم التكامل السياسي *Political integration*. لهذا فإن السياق التقليدي الذي يربط السياسة العليا بالدولة، يدفع إلى التساؤل حول ما إذا كانت استعمالات الوظيفية الجديدة، للمفاهيم السابقة (الجماعة السياسية، التكامل السياسي)، يعني بالضرورة التوجه نحو كيان سياسي جديد، أكثر اندماجاً من التكتلات الإقليمية التقليدية، يحل محل الدول المشاركة في العملية التكاملية. يربط إرنست هاس *E. Haas* مفهوم التكامل بمفهوم الجماعة السياسية، وينطبق ذلك على مختلف أشكاله، بما في ذلك التكامل الاقتصادي/الوظيفي. والذي يتجاوز المفهوم التقليدي، المنحصر في تشابك العلاقات والروابط الاقتصادية بين الدول، حيث لا يُمكن فصل التكامل في شقه الاقتصادي، عن الدوافع والنتائج السياسية<sup>2</sup>. ومن أبرز هذه النتائج، البنية المؤسساتية التي تتولى إدارة العملية التكاملية، بحيث يتم تحويل الحجم المناسب من الصلاحيات

<sup>1</sup> شكلت المتغيرات الخارجية المرتبطة بالنظام الدولي، عوامل جد مؤثرة في تطور مسار التكامل الأوروبي، حيث كانت ظروف الحرب الباردة، سبباً في بقاء/تعدد المساعي الرامية لتعميق التكامل الأوروبي، خاصة في المجالات التي يُمكن أن تؤدي إلى فك الارتباط، بين الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها الأوروبيين. أما مرحلة ما بعد الحرب الباردة، فقد شكلت حافزاً لمنح التكامل ديناميكية أكبر، بدأت مع تحويل المجموعة الاقتصادية الأوروبية، إلى الاتحاد الأوروبي، بما يتضمنه من أبعاد سياسية/هوياتية أو حتى أمنية. أنظر: *Dario Battistella . Théories des relations internationales . 3<sup>e</sup> éd . (Paris . Presses De Sciences Po 2009) . p 397.*

<sup>2</sup> رفض إرنست هاس اعتبار التكامل الاقتصادي، على أنه مجرد وجود مهم للروابط الاقتصادية بين مجموعة من الدول *Economic Links between group of countries*، حيث يعتبر هاس أن هذا الشكل من العلاقات، موجود ضمن مختلف صور العلاقات بين الدول، ولا يقتصر على عمليات التكامل. أنظر: *Ernest B. Haas . The uniting of Europe : The social and economic forces 1950-1957 . (Indiana . The university of Notre Dame Press 2004) . p 11*



إليها، وهو ما يطلق عليه هاس اسم الجماعة السياسية. وهي "وضع تُظهر خلاله جماعات وأفراد محددين *Specific groups and individuals*، ولاءً أكبر *More loyalty* تجاه مؤسساتها السياسية المركزية *Central political institutions*، أكثر من أية سلطة سياسية أخرى، في فترة ومنية وحيّز جغرافي محددين"<sup>1</sup>.

أي أن الجماعة السياسية تتجاوز الطابع الكونفدرالي للعلاقات بين الدول، حيث يتم تحويل الصلاحيات نحو مؤسسات الجماعة، بدل الاكتفاء بالمساومات بين الحكومية، في الاجتماعات بين رؤساء الدول. وهذا ما يعطيه إرنست هاس معنى التكامل السياسي *Political integration*، وهو انتقال الولاء/الصلاحيات من مستوى الدول، إلى مستوى الجماعة السياسية. بتعبير آخر "العملية التي يقتنع من خلالها الفاعلون السياسيون *Political actors*، في مواقع وطنية مختلفة، بتحويل ولاءاتهم *Loyalties*، وتوقعاتهم/آمالهم *Expectations*، ونشاطاتهم السياسية *Political activities*، نحو مركز جديد *New center*، والذي هو مؤسسات تملك *Possess* أو تطالب *Demand* بالاختصاص على الدول الوطنية الموجودة *Pre-existing National States*. والنتيجة المترتبة عن عملية التكامل السياسية، هي جماعة سياسية جديدة *New political community*"<sup>2</sup>.

تقترب تصورات إرنست هاس حول مفهوم الولاء، من نظرية النظم السياسية المقارنة، التي تضمنت معاني مشابهة. فعلى سبيل المثال تعتبر نظرية النظم أن الجهاز السياسي المسؤول عن عملية التحويل، يستقبل نوعين من المدخلات *Inputs*، يأخذ الأول شكل الدعم (مادي وغير مادي)، أما الثاني فيأخذ شكل المطالب (مادية وغير مادية)، يتم تحويلها إلى قرارات وسياسات رسمية. مع امتلاك القدرة على استعمال الإكراه المشروع، من أجل السيطرة على البيئة الداخلية للنظام السياسي، أو ما يُعرف لدى إيستون *D. Easton* باسم البث السلطوي للقيم. أي أن الاختلاف الرئيسي، بين أفكار كل من هاس ورواد نظرية النظم، يكمن في إمكانيات استخدام وسائل الإكراه المادي، لفرض الالتزام بقرارات المؤسسات السياسية. حيث يعتقد هؤلاء بوجود هذه الإمكانية، عكس إرنست هاس الذي يتحدث عن دور التعود/طول المدة، في تشكيل الالتزام الذي يُظهره الأفراد والجماعات، تجاه المؤسسات السياسية المشكّلة للجماعة. أي أن الولاء قابل للقياس من خلال انتظام الامتثال الشعبي *Regularity of popular compliance*، للقرارات الحكومية الأساسية *Fundamental government decisions*"<sup>3</sup>.

اعتمدت تصورات إرنست هاس، لكل من الجماعة السياسية والتكامل السياسي، على مفهوم/متغير الولاء *Loyalty*. فقد تضمن التصور السابق مبدأ تحول/انتقال الولاء، من الدول إلى المؤسسات السياسية الجديدة، حيث كان هذا المبدأ محل انتقاد من طرف الكثيرين. نظرية التكامل/العلاقات الدولية. ويقترب المعنى الذي يعطيه إرنست هاس لمفهوم الولاء *Loyalty*، من معنى الإحساس المتولد لدى الأفراد/الجماعات، بنوع من السلطة ذات الطابع الإلزامي، التي لا تعتمد على الآليات التقليدية (الإقناع والإكراه)، بل تعتمد على الرموز *Symbols* وكذلك التعود (تكوين العادات).

<sup>1</sup> Ibid . p 5

<sup>2</sup> Ibid . p 16

<sup>3</sup> أنظر: Ibid . p 5



لذلك يكون الولاء أقرب إلى معنى الطاعة *Obedience*، حيث يُمكن الحديث عن ولاء الجماعات والأفراد، تجاه مجموعة من الرموز *Symbols* والمؤسسات *Institutions*، إذا أظهرت التزامها/طاعتها للقرارات الملزمة *Injunctions* الصادرة عن هذه المؤسسات وما تمثله من سلطة. كما يرتبط هذا الولاء كذلك بفعالية هذه المؤسسات، التي تكون وسيلة لتحقيق تطلعات الأفراد والجماعات<sup>1</sup>.

أما ليون ليندبرغ *L. Lindberg* ورغم تبنيه لأفكار مشابهة لأفكار هاس، حول مفهوم التكامل السياسي، إلا أنه يتخذ موقفاً أكثر تحديداً. فتعريف الجماعة السياسية الذي اعتمده هاس، لا يُظهر الدوافع الكامنة وراء هذا الخيار، أي الدوافع التي يقتنع من خلالها الفاعلون السياسيون، بنقل ولائهم نحو المركز الجديد، الذي تجسده المؤسسات التكاملية. لهذا فإن التكامل السياسي في تصور ليندبرغ، هو نتاج محدودة قدرات الدول، على إدارة شؤونها الداخلية والخارجية.

انطلاقاً من ذلك يُعرّف ليندبرغ التكامل السياسي، على أنه "العملية التي تتخلى خلالها الدول، عن الرغبة *Desire* والقدرة *Ability* على إدارة السياسة الخارجية، والسياسات الداخلية الأساسية *Foreign and key domestic policies*، بشكل مستقل عن بعضها البعض، والسعي بدلاً من ذلك لاتخاذ قرارات مشتركة *Joint decisions*، أو تفويض اتخاذ القرار لأجهزة مركزية جديدة *New central organs*"<sup>2</sup>. فالتكامل السياسي هو مسار ناتج عن عجز الدول، عن إدارة القضايا الأساسية في سياساتها الداخلية والخارجية، استناداً إلى الأحادية التي تُميز الدول المستقلة "ذات السيادة"، في مواجهة القضايا العابرة لنطاق اختصاص المؤسسات/الأجهزة الوطنية.

مع ذلك لا يتضمن التكامل السياسي -وفق تصور ليندبرغ- تحولاً في ولاءات الأفراد والجماعات، من المستوى الوطني إلى المؤسسات السياسية الجديدة، والتي تُشكل الميدان الجديد للنشاط السياسي، غير أنها في نفس الوقت لا تُشكل كياناً بديلاً للدول العضوة في العملية التكاملية.

يُحدد ليندبرغ مجموعة من الشروط، التي يتطلبها التكامل السياسي، ويُمكن تلخيصها في:

- \* إقامة/تطوير مؤسسات وسياسات مركزية *Central institutions and policies*.
- \* أن تكون المهام الموكلة لهذه المؤسسات، مُهمّة ومحددة بشكل كافي، من أجل تنشيط العمليات السوسيو اقتصادية، غير الموجودة على مستوى المنظمات الدولية التقليدية.
- \* أن تكون هذه المهام/الوظائف ذات طبيعة توسعية *Inherently expansive*.
- \* استمرار اعتقاد الدول بانسجام مصالحها مع المشروع التكاملي<sup>3</sup>.

فالتكامل السياسي *Political integration* لا يكون نتاج القرار السياسي، بل يكون وفقاً لهذا التصور نتيجة للطبيعة التوسعية لقطاعات التكامل الأصلية. بحيث يكون القرار السياسي وسيلة/ضرورة لمواكبة، هذه الخاصية

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid . p 5*

<sup>2</sup> *Leon N. Lindberg . The political dynamics of European economic integration . (Stanford . Stanford University Press 1963) . p 6*

<sup>3</sup> أنظر: *Ibid . p-p 7-8*

التوسعية. كما أن القرار السياسي، وإن عبّر عن إرادة الدول وإدراكها لمصالحها الوطنية، إلا أنه يكون بشكل أدق نتاجاً مباشراً للعمليات السوسيو اقتصادية *Socio-economic processes*. والتي تترتب عن نشاط الأفراد والجماعات (جماعات الضغط والمصالح... إلخ)، والتي تجتهد في التكامل وسيلة أكثر عقلانية، لخدمة مصالحها المادية. وهو ما يسمح بانتقال التكامل إلى مستويات مختلفة، لكن بدرجة آتية أقل من تلك التي تضمنتها أفكار هاس، والتي قد تصل إلى في حالتها المثالية، إلى درجة الدولة المركبة/الفدرالية، أو حتى الدولة الموحدة<sup>1</sup>.

تتضمن الطبيعة التوسعية للمجالات المتضمنة في التكامل، آتية تضمن الانتقال من المجالات الأصلية، إلى مجالات تكاملية جديدة يعتمد عليها نجاح التكامل في تحقيق أهدافه. حيث تكون هذه الآتية عبارة عن حركية مستمرة، تُعرف في أدبيات الوظيفة الجديدة باسم الانتشار *Spillover*. والذي يُعرف على أنه "حالة *A situation* يخلق فيها عمل معين، مرتبط بهدف محدد *Specific goal*، وضِعاً لا يُمكن فيه ضمان الهدف الأصلي، إلا من خلال اتخاذ المزيد من الإجراءات، وهو ما يخلق بدوره وضِعاً إضافياً، والحاجة إلى المزيد من العمل *Need for more action*"<sup>2</sup>. ينطوي المبدأ العام لآتية الانتشار، على سلسلة من الإجراءات من أجل تحقيق الأهداف الأصلية للعملية التكاملية، حيث يُمكن أن تنتقل هذه الأخيرة إلى قطاعات مجاورة. فاستمرارية حركية الانتشار *Spillover*، يُمكنها -وفق الوظيفة الجديدة- أن تكوّن شبكة من القطاعات المتصلة والمتراصة. ويتضح هذا الوضع من خلال عملية البناء الأوروبي، حيث انتقل التكامل من قطاع إنتاجي محدد، وهو الفحم والحديد الصلب، إلى تكامل اقتصادي متعدد الأبعاد/القطاعات، وصولاً إلى السوق الموحدة وانتهاءً إلى الاتحاد السياسي الأوروبي، والذي يمتد إلى مجالات السياسة العليا.

يفترض الموظفون الجدد أن عملية الانتشار آتية مستمرة، وهو المبدأ المتضمن في تصور ليندبرغ لشروط التكامل، وكذلك في تعريفه المقترح لعملية الانتشار. حيث تتجاوز هذه العملية الإرادة السياسية الدول، وكذلك الفاعلين السياسيين الداخليين (الرسميين وغير الرسميين). لكن هذا الافتراض واجه اختباراً حقيقياً مع السياسات الفرنسية، التي عارضت تعميق التكامل وتوسيع العضوية، من خلال ما عُرف بسياسة الكرسي الفارغ، التي انتهجها الجنرال ديغول.

غير أن التغييرات السياسية التي عرفتها فرنسا، ورحيل الجنرال ديغول عن السلطة بعد أحداث 1968، رفعت ديناميكية التكامل الأوروبي، ابتداءً من 1973 بأول توسيع للعضوية في المجموعة الأوروبية، ثم توسيع حق الانتخاب في الانتخابات البرلمانية الأوروبية 1979، وصولاً إلى اعتماد العقد الأوروبي الموحد *L'Acte Unique Européen* سنة 1985. هذه الحركية المستمرة جعلت الموظفين الجدد/التأخرين *Latter day Neofunctionalism*، يقولون بعودة الانتشار إلى مسار البناء الأوروبي، كأسلوب حياة/عمل التكامل *The modus vivendi of European*

<sup>1</sup> رغم أن مفهوم الجماعة السياسية لا يفترض بناء دولة فدرالية/مركبة، رغم أن هذا يُمكن أن يكون احتمالاً وارداً، إلا أن هذه الجماعة يُمكن أن تتخذ شكل الدولة الموحدة *Unitary State*، أو ترتيب فدرالي أو كونفدرالي. غير أن هاس لا يعتبر النموذج الكونفدرالي، القائم على احتفاظ الدول بسلطة الفيتو *Power of Veto*، قريب من تصوره لمفهوم الجماعة السياسية. أنظر: Ernest B. Haas . Op . Cit . p 8.

Leon N. Lindberg . Op . Cit . p 10<sup>2</sup>

*integration*<sup>1</sup>، والذي تجسد بشكل أساسي من خلال التعميق المستمر لمجالات العمل الأوروبي المشترك، وكذلك الاستمرار في توسيع العضوية.

غير أن عودة الأهمية لآلية الانتشار، في تفسير تطور التكامل الأوروبي، لا ينفصل عن السياق العام للمراجعة التي تعرضت لها الوظيفة الجديدة. فالنسخة المعدلة من النظرية -الوظيفية الجديدة- *Neo-Neofunctionalism*، لا تتضمن الافتراض بأن عملية الانتشار، ذات طبيعة آلية وتلقائية وكذلك مستمرة. لذلك فإن مخرجات العملية التكاملية، يُمكن أن تتخذ أشكالاً مختلفة، إلى جانب الشكل التقليدي/النظري، المتضمن في التصورات السابقة. وتستند هذه التصورات حول الصور المختلفة للانتشار، إلى التحولات المختلفة التي عرفتتها التجربة التكاملية الأوروبية، منذ بداية عمليات توسيع السوق الأوروبية المشتركة.

تربط الوظيفة الجديدة بشكل عام، بين مفهوم الانتشار من جهة، وتعميق التكامل نحو السياسة العليا من جهة ثانية، وصولاً إلى بناء الكيان الفدرالي. فالفرضية الأساسية لهذا الاتجاه مفادها أن "إقامة تكامل اقتصادي مكثفي ذاتياً، يُمكن أن يؤدي إلى بنية سياسية فدرالية"<sup>2</sup>. وهو المبدأ المتضمن في تصورات الآباء المؤسسين للتكامل الأوروبي، وبوجه خاص في إعلان شومان *Déclaration Schuman 1950*. فوضع النشاط التكاملي في قطاع ما، تحت إدارة مؤسسة تكاملية/سلطة عليا، يُمكن أن تُشكل -حسب إعلان شومان- أساساً صلبة لإقامة الفدرالية الأوروبية.

يسود نوع من الاتفاق بين الدراسات الأوروبية، على أن الانتشار *Spillover*، كمحرك للتكامل الأوروبي، يتخذ في صورته العملية شكلاً مغايراً للصورة النظرية/المجردة، التي رسمتها الوظيفة الجديدة. فصور الانتشار تتعدد حسب القطاعات/المجالات التكاملية، فهذه الآلية لا تتضمن فقط الأنشطة التكاملية، بل تتعداها إلى غاية المدى الذي يشغله التكامل جغرافياً. لذلك تُحدّد صور الانتشار في:

أ. الانتشار الوظيفي *Functional Spillover*: يتوافق هذا الشكل مع الصيغة النظرية التي اقترحها ليون

ليندبرغ *L. Lindberg*، حيث تبقى الحاجة قائمة إلى المزيد من الإجراءات التكاملية. ويعتمد الانتشار الوظيفي على متغيري الترابط بين القطاعات الاقتصادية، وكذلك عقلانية أطراف التكامل. فالترابط بين القطاعات الاقتصادية، يفرض الحاجة إلى المزيد من التكامل، حيث لا يُمكن تحقيق أهداف قطاع معين، بمعزل عن القطاعات الأخرى. فالتكامل في إنتاج الفحم والحديد في الحالة الأوروبية، أدى إلى تعاون الدول في مجالات تحرير التجارة الداخلية بين الدول الأعضاء، وكذلك في المجالات الاجتماعية المرتبطة بالإنتاج. فقد كان إنجاح التكامل في مجال الفحم والحديد الصلب، يتطلب حل مشاكل مختلفة مثل اختلاف المستوى الاقتصادي للدول الأعضاء، وكذلك كفاءات إزالة الحواجز الجمركية... إلخ<sup>3</sup>.

ويُضاف إلى ذلك عامل آخر لا يقل أهمية، وهو عقلانية أطراف التكامل، التي تجد المكاسب الأكبر في إطار التكامل. وهو ما يدفع هذه الأطراف (دول، أفراد، جماعات المصالح...)، إلى تشجيع المزيد من

<sup>1</sup> أنظر: Michael O'Neill . Op . Cit . p 118

<sup>2</sup> Giandomenico Majone . Op . Cit . p 42

<sup>3</sup> أنظر: حسن ناعمة . الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً . ط<sup>1</sup> . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية 2004) . ص 144.

الاندماج، بتوسيع نطاق التكامل نحو مجالات أخرى جديدة<sup>1</sup>. حيث يتحول الفضاء التكاملي إلى الإطار الأفضل لخدمة المصالح/زيادة المكاسب، مقارنة مع الإطار الوطني. وهو ما يعني توسيع مجال الانتشار نحو المجال المؤسساتي/السياسي.

ب. الانتشار السياسي *Political Spillover*: يحدث هذا الانتشار السياسي، عند انطلاق عملية التكامل السياسي، وبالتالي تشكيل الجماعة السياسية. أي مع تحول مركز نشاط الفاعلين السياسيين، من مستوى المؤسسات السياسية الوطنية، إلى المستوى التكاملي/فوق الوطني. ويتطلب هذا الوضع تعزيز البناء المؤسساتي التكاملي، حيث تُطلق المؤسسات فوق الوطنية -أو ما بين الحكومية-، مساراً للدعم الذاتي *Self-reinforcing process*، من أجل استكمال البناء المؤسساتي *Institution-building*، ما يمنحها مجالاً أكبر من حرية المبادرة<sup>2</sup>.

ويعني هذا بالضرورة، إحداث تعديلات على آليات اتخاذ القرار، من خلال زيادة مجالات تدخل/صلاحيات المؤسسات التكاملية، وزيادة القوة الإلزامية لتلك القرارات. ويظهر هذا من خلال التغيرات المتلاحقة، على البنية المؤسساتية الأوروبية، خاصةً المفوضية الأوروبية *European Commission*، والمجلس الأوروبي *European Council*. وكذلك توسيع مجال الأغلبية الموصوفة في عملية اتخاذ القرار الأوروبي.

يتطلب الانتشار السياسي انطلاقاً من ذلك، تحويل البناء المؤسساتي الأوروبي من الطابع ما بين الحكومي، إلى بناء مؤسساتي فوق وطني. وهذا ما يتطلب تجسيد مجموعة من المعايير:

- \* وجود قدر من الاستقلالية تجاه الدول المؤسسة لها.
- \* تمتع قرارات المؤسسات التكاملية بقدر كبير من الإلزامية، تجاه الدول الأعضاء وكل الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين.
- \* تمتع الإجراءات/التدابير المتخذة ضمن هذه المؤسسات بالأولوية، مقارنة بما يتم اتخاذه على مستوى المؤسسات الوطنية.
- \* توفر نطاق صلاحيات يُميز المؤسسات التكاملية فوق الوطنية، عن بقية المنظمات/المؤسسات الدولية الأخرى<sup>3</sup>.

ج. الانتشار الجغرافي *Geographic Spillover*: يُقصد به عملية توسيع المجال الجغرافي للتكامل الأوروبي، من خلال توسيع عضوية التكامل/الاتحاد. وتعتمد هذه العملية بشكل أساسي على متغير العقلانية التي تُميز النخب الوطنية، والتي تعمل على زيادة مكاسبها، أو على الأقل تقليص خسائرها.

<sup>1</sup> أنظر: Frank Schimmelfennig . Berthold Rittberger: "Theories off European integration" . In: Jeremy Richardson (ed) . European Union: power and policy making . 3<sup>e</sup> ed . (New York . Routledge 2006) . p-p 71-93 . p 85

<sup>2</sup> أنظر: Giandomenico Majone . Op. Cit . p 42

<sup>3</sup> أنظر: Ibid . p 43

فحسب تصور إرنست هاس *E. Haas*، فإن النتائج التي تحقّقها العملية التكاملية، تدفع إلى زيادة الرغبة لدى الدول غير العضوة، للانضمام إلى التكامل والحصول على العضوية الكاملة. كما يُمكن أن تدفع الدول الراضة/المتردة، نحو مراجعة مواقفها من توسيع التكامل، سواء نحو قطاعات جديدة، أو مناطق جغرافية جديدة. وعلى هذا الأساس فسّر الموظفون الجدد -إرنست هاس تحديداً-، التغير في الموقف البريطاني من التكامل الأوروبي، أي من الرفض المطلق للعملية التكاملية، إلى السعي لنيل العضوية.

يعتقد إرنست هاس أن الإنجازات التي تم تحقيقها في مجالات التكامل الوظيفي، تُشكّل في نفس الوقت تهديداً لمصالح الدول غير العضوة، وكذلك عائقاً أمام انضمامها مستقبلاً. ويلتقي هذا العامل مع الضغوط التي يُمارسها الفاعلون السياسيون، على مستوى البيئة الداخلية/الوطنية، مدفوعين بالرغبة في تعظيم المكاسب الاقتصادية بشكل خاص. ووفقاً لنفس التصور يزيد هذا الوضع من ديناميكية توسيع التكامل،

والتي أطلق عليها إرنست هاس اسم الانتشار الجغرافي *The Geographic Spillover*<sup>1</sup>.

عرف التكامل الأوروبي تطوراً واضحاً من حيث المجال الجغرافي، من خلال عمليات التوسيع المختلفة، التي تميّزت بالحركية منذ زوال القيود الفرنسية، على انضمام بريطانيا بشكل خاص. فقد شهدت العملية التكاملية، عمليات توسيع مستمرة منذ 1973 وصولاً إلى 2013، أين انتقل عدد الأعضاء من 06 إلى 28 دولة، تُغطي مساحة إجمالية تقدر بـ 4.38 كم<sup>2</sup>، وإجمالي عدد سكان يتجاوز الـ 500 مليون نسمة.

يتضمن هذا التصور لمفهوم الانتشار *Spillover*، خاصيتين أساسيتين:

\* إن الانتشار هو عملية ذات خاصية آلية، أي أنها منفصلة عن الإرادة السياسية لأطراف التكامل، حيث تكون هذه الأخيرة متغيراً تابعاً.

\* تتميز عملية الانتشار وفق الوظيفية الجديدة بأحادية الاتجاه، حيث تصل بالتكامل إلى نتيجة محددة سلفاً، وهي تعميق التكامل والوصول إلى كيان فوق وطني.

يؤدي الاعتماد على هذا التصور، لتفسير انتقال التكامل نحو مجالات السياسة العليا، إلى نتائج غير موثوق بمصداقيتها. لذلك فإن التعديلات التي أُدخلت على الفرضيات التقليدية للوظيفية الجديد، تُصوّر الانتشار على أنه عملية لا يُمكن أن تتجاوز إرادة الدول الأطراف في التكامل، كما أنها من جهة أخرى ليست عملية آلية محدّدة النتائج. إضافةً إلى ذلك فإن مخرجات الانتشار ستكون أكثر تنوعاً، حيث تتضمن احتمال جمود التكامل، أو حتى تفككه *Spillback*.

يعتبر فيليب شميتير *Philippe Schmitter*، في محاولة لتحديث تصورات الوظيفية الجديدة حول عملية الانتشار،

أن هذه الأخيرة قد تفضي إلى نتائج متعددة هي:

أ. توسيع التكامل نحو مجالات/قطاعات جديدة، مع الإبقاء على نفس الصلاحيات للمؤسسات التكاملية،

أو ما يطلق عليه شميتير اسم *Spill-around*. حيث لا يتجاوز نمط تسيير التكامل البعد ما بين الحكومي،

<sup>1</sup> أنظر: Ernest B. Haas . Op . Cit . p 314

أين تحتفظ الدول الأعضاء باستقلاليتها الكاملة، وكذلك موقعها المسيطر مقارنةً مع المؤسسات التكاملية ما بين الحكومية<sup>1</sup>.

وتنطبق هذه الوضعية على حالة المجلس الأوروبي *European Council*، المشكل من رؤساء الأجهزة التنفيذية الأوروبية. فقد تطور دور هذه المؤسسة من لقاءات غير منتظمة، إلى اجتماعات دورية منتظمة (نصف سنوية)، بجدول أعمال محدد مسبقاً. رغم ذلك لا تُمارس هذه المؤسسة أي شكل من أشكال اتخاذ القرار، باستثناء تحديد التوجهات العامة لعمل الاتحاد، وهو المبدأ المتضمن في مختلف الوثائق الأوروبية، حتى معاهدة لشبونة 2007<sup>2</sup>.

ب. تعزيز سلطة/صلاحيات المؤسسات فوق الوطنية، من طرف الدول الأعضاء في التكامل، دون إحداث تغييرات/توسيع مجال صلاحية هذه المؤسسات. وبذلك تزيد فعاليتها لكن مع بقائها تحت سيطرة الحكومات الوطنية، وهو ما يعرفه بثميتير باسم *Build-Up*<sup>3</sup>.

ج. محاولة الفاعلين السياسيين الوطنيين *National Actors*، الحفاظ على التعاون الإقليمي بين الدول الأعضاء، لكن دون إحداث تغييرات/تعديلات، في البنية المؤسساتية القائمة. أي أن استمرار العملية التكاملية قد يسير في اتجاه آخر غير تعميق التكامل، حيث قد يقتنع الفاعلون السياسيون بعقلانية التكامل، دون الرغبة في تعميقه أو توسيع نطاقه. حيث يتطور هذا الأخير خارج إطار المؤسسات التكاملية، ويُطلق على هذه الحالة اسم *Muddle-About*<sup>4</sup>.

تنطبق هذه الحالة على البرلمان الأوروبي *European Parliament*، حيث يُمارس مهامه بالاشتراك مع المجلس الوزاري الأوروبي، وفقاً للآلية المعروفة باسم القرار المشترك *Co-decision*. فقد منحت الفقرة الأولى من المادة 14 من معاهدة الاتحاد البرلمان الأوروبي، صلاحيات تشريعية في مجالات الميزانية، وكذلك الرقابة السياسية، إضافةً إلى انتخاب رئيس المفوضية الأوروبية.

رغم ذلك فإن دور البرلمان الأوروبي، لا يُمارس نفس التأثير الذي تُمارسه البرلمانات الوطنية، على عملية صنع/اتخاذ القرار. حيث يفتقد البرلمان الأوروبي- إلى حق المبادرة التشريعية *L'initiative législative*، كما يفتقد إلى القدرة على السيطرة على أعمال المفوضية، رغم أنه من ينتخب رئيسها. إضافةً إلى ذلك فإن صلاحيات البرلمان الأوروبي المنصوص عليها في ميثاق الاتحاد، تبقى خاضعة لسيطرة الحكومات الوطنية، خاصةً فيما يتعلق بالعلاقات مع المفوضية الأوروبية. فرغم أن المؤسسة البرلمانية الأوروبية، تُنتخب منذ 1979 عبر الاقتراع العام المباشر، إلا أنها مع ذلك لا تعكس صورة الممارسة الديمقراطية، التي تتجسد

<sup>1</sup> أنظر: . Arne Niemann . Philippe Schmitter: "Neofunctionalism" . In: Antje Winner . Thomas Diez (ed) . *European integration theory* . 2<sup>nd</sup> ed . (New York . Oxford University Press 2009) . p-p 46-66 . p 55

<sup>2</sup> تضمنت الفقرة 01 من المادة 15 من معاهدة الاتحاد الأوروبي "يوفر المجلس الأوروبي الدفع الضروري لتطور الاتحاد، ويحدد التوجهات والأولويات السياسية العامة، ولا يُمارس أية وظيفة تشريعية".

<sup>3</sup> أنظر: . Arne Niemann . Philippe Schmitter . *Ibid* . p 55

<sup>4</sup> أنظر: . *Ibid* . p 55

خلال انتخاب البرلمان الوطنية. حيث تتميز العمليات الانتخابية على المستوى الأوروبي، بدرجة عالية من اللامبالاة تعكسها نسب المشاركة المنخفضة للمواطنين الأوروبيين، والاستقرار النسبي لتركيب البرلمان الأوروبي<sup>1</sup>.

د. تراجع الدول الأعضاء في التكامل عن التزاماتها المشتركة/المنفردة، التي قررت تنفيذها عند بداية التكامل، أو ما يُعرف بالتراجع عن التكامل *Spillback*<sup>2</sup>. وتظهر هذه الحالة خلال الأزمات التي قد تواجه التكامل، أين تمتنع الدول الأعضاء -أو بعضها على الأقل-، عن الالتزام بإجراءات تكاملية، من شأنها تقليص الآثار السلبية للأزمة. ويرجع ذلك إلى أن تلك الإجراءات، قد تتطلب توضيحات غير متناسبة بين الدول، التي يترتب على بعضها أعباء أكبر مقارنة بدول أخرى. وقد ينتج عنها كذلك عدم اقتناع الفاعلين الداخليين، بجدوى/عقلانية السياسات التكاملية في مجال محدد.

تجسدت هذه الوضعية من خلال حالة الشك، وفقدان الثقة التي أصبحت تميز العلاقة، بين العملية التكاملية والمواطنين الأوروبيين. حيث ينعكس فقدان الثقة تجاه التكامل الأوروبي، من خلال الرفض المتكرر الذي يُبديه المواطنون الأوروبيون، تجاه محاولات تعميق التكامل الأوروبي. خاصةً أثناء التصديق على الدستور الأوروبي سنة 2005، أو حتى معاهدة لشبونة 2007.

كما يظهر من خلال الدعوات المتكررة، في الدول الأعضاء من أجل الانسحاب من عضوية الاتحاد، أو من المشاركة من بعض السياسات التكاملية، مثل حالة بريطانيا وكذلك اليونان. رغم وجود الاعتقاد بأن مثل هذه الدعوات لا تتضمن نية حقيقية للانسحاب من عضوية الاتحاد الأوروبي، بقدر ما تُعتبر وسيلة لدى تلك الدول، لتحسين وضعها ومكاسبها داخل الاتحاد<sup>3</sup>.

انطلاقاً من ذلك فإن تبني التفسير التقليدي، القائم على مفهوم الانتشار ذو الاتجاه الواحد، لن يُفضي إلى نتائج مقبولة، حيث لا يُمكن تفسير المسارات المتعددة، التي قد تأخذها العملية التكاملية. لذلك يُمكن ملاحظة المسارات المتعرجة التي قد تأخذها السياسات التكاملية، في مجالات السياسة العليا، خاصةً السياسة الأمنية والدفاعية

<sup>1</sup> أنظر: Olivier Rozenberg: "L'influence du parlement européenne et l'indifférence de ses électeurs: Une corrélation fallacieuse?". *Politique européenne*. N° 28. Vol 2. 2009. p-p 7-36. p 11

<sup>2</sup> أنظر: Arne Niemann . *Philippe Schmitter* . *Op . Cit* . p 55

<sup>3</sup> ينطلق هذا الاعتقاد من الخسائر الكبيرة التي قد تواجه الدول الأعضاء، في حالة تنفيذها لتهديداتها بالانسحاب من الاتحاد الأوروبي، حيث ستكون الخسائر المحتملة للدول أكبر من خسائر الاتحاد الأوروبي. لهذا فقد تم اعتبار التهديدات اليونانية بالانسحاب من منطقة اليورو، على أنها محاولة لعكس الضغط على الدول الأوروبية الأخرى، التي تضغط عليها باستمرار من أجل تبني إجراءات تقشف جديدة في مواجهة خطر الإفلاس، حيث تحاول اليونان وقف هذه الضغوط بسبب التوتر الداخلي الناتج عن سياسات الإنقاذ التي فرضتها دول المجموعة، كشرط للحصول على مساعدات مالية جديد. وينطبق نفس المبدأ على الحالة البريطانية، مع اختلاف الأسباب، حيث لا تعاني بريطانيا من حالة الأزمة الخانقة التي تعانيتها اليونان، بل ترغب في إيجاد موقع أفضل لها في التكامل الأوروبي، دون الاندماج الكلي في بعض السياسات الأوروبية. وهو ما يعكسه تصريح رئيس الوزراء البريطاني، الذي اعتبر أن بريطانيا لا ترغب في الانسحاب من الاتحاد الأوروبي، بل ترغب في إعادة النظر في علاقتها معه، وهو ما يوحي أن السلوك البريطاني يدخل في باب المساومة، أكثر منه رغبة حقيقية في الانسحاب. أنظر: أحمد مجدي السكري: "العضوية القلقة: احتمالات انسحاب بريطانيا من الاتحاد الأوروبي". مجلة السياسة الدولية عدد 192. أبريل 2013. ص.ص 130-133. ص 131.



المشتركة، وكذلك السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وينطبق هذا الوضع حتى على السياسات المالية/الاقتصادية الأوروبية. فالتكامل الأوروبي في المجالات غير الوظيفية، خاصةً الدفاعية والأمنية، عرف منذ محاولة إقرار الجماعة الأوروبية للدفاع، أشكالاً مختلفة للانتشار سابقة الذكر، بما في ذلك التراجع عن الالتزامات التكاملية *Spillback*. يُمكن القول على هذا الأساس، أن مسار الانتقال نحو السياسة العليا، قد يعرف اتجاهات مختلفة قد تصل إلى وقف العملية التكاملية في مثل هذه القطاعات. ويكون هذا وراء عدم ثبات العمل التكاملي، في مثل هذه القطاعات أو بقائها في أحسن الأحوال، ضمن نطاق التفاعل ما بين الحكومي. إضافةً إلى سيطرة الاعتماد المتبادل فيما بين الدول الأطراف، عند محاولة إقرار سياسات جديدة تهدف إلى تطوير هذه المجالات. ورغم سيطرة النمط التكاملي ما بين الحكومي، كأسلوب لإدارة التكامل في مجالات السياسة العليا، إلا أن التراجع النهائي عن التكامل في هذه المجالات، يبقى غير مطروح كخيار أمام الدول الأساسية على الأقل.

عضوية الاتحاد الأوروبي، ترتبط بالترام الدول الراغبة في العضوية، بالوفاء بمعايير الانضمام المعروفة بمعايير كوبنهاغن *Copenhagen Criteria*، التي تم وضعها خلال القمة الأوروبية بكونهاغن 1993، وتعديلها خلال قمة مدريد 1995. وتتضمن هذه المعايير شروط قبول الترشح لعضوية الاتحاد الأوروبي، ومنها القبول بالمكتسبات الأوروبية *Acquis Communautaires*<sup>1</sup>. أي قبول مختلف القوانين والسياسات التكاملية الأوروبية، بما في ذلك المتعلقة بالسياسة العليا، حيث يكون موضوع التفاوض منحصراً في كيفية تطبيق تلك السياسات، وكذلك لمراقبة درجة تقدم الدول في الوفاء بالتزاماتها، وليس من أجل الحصول على الإعفاء من تنفيذ تلك الالتزامات.

وتتضمن قائمة المكاسب التكاملية مجموعة من السياسات المشتركة، منها:

\* الاتحاد الاقتصادي والنقدي *Economic and monetary union*.

\* العلاقات الخارجية *External relations*.

\* السياسة الخارجية والأمنية/الدفاعية المشتركة *Common foreign and security policy*.

\* التعاون في مجالات العدالة والشؤون الداخلية *Cooperation in the fields of justice and home*

*affairs*<sup>2</sup>.

لذلك فإن السياسات الأوروبية المرتبطة بالسياسة العليا، يُمكن أن تتطور بأسلوب مختلف عن ذلك المتضمن في فرضيات الوظيفية الجديدة. حيث يُمكن أن يتم بسرعات متفاوتة فيما بين الدول، أو فيما بين السياسات التكاملية ذاتها، لذلك يُمكننا ملاحظة التقدم الكبير لبعض السياسات الأوروبية، مقابل بطء وتردد سياسات أخرى. غير أن المواثيق/المعايير الأوروبية المعتمدة، تجعل من التراجع عن هذه السياسات أمراً مستبعداً، نظراً لارتباطه بصانع القرار الأوروبي، فالانسحاب من التكامل خيار مستبعد -مع أنه غير مستحيل-، نظراً للخسائر المرتبطة بهذا الخيار، حتى بالنسبة لدولة مثل بريطانيا أو حتى إيطاليا، وهي الدول التي شهدت دعوات متعددة من أجل الانسحاب من الاتحاد

<sup>1</sup> أنظر: . Alistair Jones . *A glossary of the European Union* . (Edinburgh . Edinburgh University Press 2008)

الأوروبي، والاكتفاء بعقد شراكة دون العضوية الكاملة (وهو ما ينعكس من خلال المفاوضات حول البريكسيت). غير أن هذه الدعوات لا تبدوا جدية في المضي قدماً نحو تنفيذ هذا التهديد، نظراً للمكاسب التي توفرها العضوية الكاملة للدول الأعضاء، حتى في حالات الأزمة الاقتصادية الخانقة التي تعرفها بعض الدول الأوروبية.

### المبحث الثاني: السياسة العليا في المنهج التكاملي الدستوري:

ارتبط المنهج الدستوري/التعاقدي، بإنشاء الوحدات السياسية المركبة أو الدول الفدرالية، حيث شهد القرنان الـ18 والـ19، ذروة عمليات التوحيد الفدرالي ابتداءً من الولايات المتحدة الأمريكية، وصولاً إلى الفدراليات الأوروبية في فترة تاريخية لاحقة. لذلك فقد ارتبط هذا المنهج في بعض الدهنيات الأوروبية، بالذوبان الكلي للدول الأوروبية المستقلة، في كيان أكبر يشكله اتحاد فدرالي يضم تلك الدول. على صورة الولايات المتحدة الأوروبية *United States of Europe*، التي اقترحها ونستون تشرشل *W. Churchill* سنة 1946<sup>1</sup>.

يظهر من خلال استقراء بعض المواقف، أن هذه الصورة التقليدية/النمطية، التي تربط بين المنهج الدستوري/الفدرالي، وذوبان الدول الوطنية وسيادتها، هي أحد أسباب حركة الرفض لزيادة تعميق التكامل الأوروبي. فاستناداً إلى هذه الصورة ظهرت الحركات السياسية والاجتماعية، التي قادت حملة الرفض، ضد الدستور الأوروبي 2005، أو على الأقل ضد إطلاق الصفة الدستورية على المعاهدة الأوروبية.

انطلاقاً من ذلك فإن التفسير الدستوري/الفدرالي، لعملية الانتقال من التكامل في السياسات الدنيا إلى السياسية العليا، لا بد أن يأخذ بالاعتبار التحولات التي عرفها هذا المنهج. انتقالاً من صيغته القديمة المتضمنة للدولة المركبة/الفدرالية، كنتيجة حتمية للتكامل، إلى الصيغة الحديثة التي لا تفترض الوصول حتماً إلى نفس النهاية.

يُعتبر الفكر الدستوري بشكل عام (الفدرالية، الكونفدرالية)، من أقدم المحاولات النظرية/الفكرية، من أجل تفسير وبناء التكامل الإقليمي على الأسس التعاقدية. وتقوم هذه الأفكار على فرضيات أساسية:

\* أولوية العوامل/المتغيرات السياسية، كمحرك للعملية التكاملية (الإرادة السياسية... إلخ)، حيث لا يعتمد تطور التكامل على الآلية المتضمنة في مبدأ الانتشار *Spillover*، بل يتوقف التكامل أساساً على القرار السياسي للدول.

\* الصيغة التعاقدية/الدستورية للعملية التكاملية، حيث تقوم هذه الأخيرة على مجموعة من المواثيق المؤسسة، التي عادة ما تأخذ شكل الدستور، أو المعاهدة الدولية متعددة الأطراف، والتي تعكس إرادة الدول.

\* فورية النتائج والآثار المترتبة على الصيغة الفدرالية للتكامل، والتي تصبح -نظرياً- بمثابة الواقع المادي، بمجرد دخول الوثيقة الدستورية/المعاهدة حيز التنفيذ.

<sup>1</sup> يُنظر للدعوة التي وجهها وينستون تشرشل *W. Churchill* بأقامة الولايات المتحدة الأمريكية، بأنها تتناقض مع المواقف البريطانية عموماً، وحتى مواقف تشرشل نفسه من إقامة بناء تكاملي أوروبي، وهو ما انعكس لاحقاً في موقف بريطانيا الراض من الانضمام للتكامل سواء الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، أو السوق الأوروبية المشتركة. أنظر: *Bernard Brigouleix . Op . Cit . p 12*.

## المطلب الأول: الجدل حول الطابع الفدرالي للتكامل الأوروبي:

رغم قدم المسألة الفدرالية الأوروبية، إلا أنها مع طففت إلى السطح من جديد، مع طرح مشروع الدستور الأوروبي للاستفتاء الشعبي، خلال عملية المصادقة عليه سنة 2005. فقد شهدت الساحة الأوروبية جدلاً واسعاً، في الأوساط الفكرية والسياسية، حول جدوى/ضرورة تزويد التكامل الأوروبي، بدستور أو حتى معاهدة دستورية. عرفت الكثير من التجارب الفدرالية في بناء الدول المركبة، حركة رفض ذات نزعة وطنية *Nationalist*، تعارض الاندماج الكلي للوحدات في الكيان الفدرالي الجديد. ويُمكن استمرار وجود الأفكار المعارضة للفدرالية، حتى في بعض أقدم الفدراليات مثل الولايات المتحدة الأمريكية. غير أن الموقف في الحالة الأوروبية، لا يقتصر فقط على معارضة النزعة الفدرالية، بل يمتد إلى رفض أي توجه تكاملي ذو نزعة فوق وطنية<sup>1</sup>.

يُمكن إرجاع رفض الدول للمنهج الفدرالي في التكامل، إلى بعض المبررات التقليدية المرتبطة بما يُعرف باسم "معضلة كاهون *Calhoun Dilemma*"<sup>2</sup>، المرتكزة إلى طبيعة خصائص السيادة الوطنية. فهذه الأخيرة غير قابلة للتجزئة، وبالتالي لا يُمكن أن تكون في نفس الوقت، ممارسة من طرف السلطة الفدرالية، والوحدات/الدول الاتحادية *Les États fédérées*. وهو نفس المبدأ الذي تبناه بول روتير *P. Reuter*، الذي يعتبر أنه "في قلب الفدرالية يكمن التناقض، حيث أن صفة الدولة تنتمي في نفس الوقت للمجتمع المركب *La société composée*، وكذلك إلى الوحدات الأعضاء *Les unités membres*"<sup>3</sup>. وعليه فإذا كانت السيادة وحدة لا يُمكن أن تتجزأ، فإن البناء التكاملي في هذه الحالة، إما أن يُقَي على السيادة الكاملة للدول، وهو ما يتوافق مع النموذج الكونفدرالي، أو ينقل السيادة من الدول الأعضاء إلى السلطة الجديدة، وهو ما يتوافق مع النموذج الفدرالي. وفي كل الأحوال فإن السيادة ستبقى محافظة على معناها الأصلي، باعتبارها غير قابلة للتجزئة، سواء على المستوى الكونفدرالي أو الفدرالي.

رغم ارتباط الأفكار المعارضة للفدرالية الأوروبية، بعملية إقرار الدستور الأوروبي *La Constitution Européenne*، إلا أن هذه المعارضة تظهر مع كل محاولة، لدعم الطابع فوق الوطني على التكامل الأوروبي. حيث أثار المشروع الدفاعي الأوروبي، المعروف باسم الجماعة الأوروبية للدفاع *La Communauté Européenne du défense (CDE)*، حركة رفض واسعة انتهت بتصويت الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1954، لاعتبارات ذات نزعة سيادية/وطنية. لذلك يُمكن القول أن نفس الاعتبارات، تتكرر عبر تاريخ البناء الأوروبي، منذ تأسيس النواة الأولى للتكامل سنة 1950.

<sup>1</sup> أنظر: Hervé Beaudin . *Au-delà du Non* . (Paris . édition Ellipses 2005) . p 164

<sup>2</sup> جون كاهون *John C. Calhoun* (1782 . 1850)، مفكر وسياسي أمريكي تولى العديد من المناصب الوزارية والسياسية، منها وزارة الدفاع (1817 . 1825)، وكذلك منصب نائب الرئيس الأمريكي (1825 . 1834). عُرِف كاهون بتأييده الكبير للنموذج الكونفدرالي، وزيادة صلاحيات الولايات الأمريكية في مواجهة السلطة المركزية، كما عُرِف بدفاعه عن "حقوق الولايات *Les droits des États*". اقترح سنة 1828 نظاماً قانونياً يتيح للولايات الأمريكية، برفض أي تشريع فدرالي والامتناع عن تطبيقه، إذا تعارض ذلك مع مصالح الولايات الاتحادية. وأعتبر ذلك بمثابة أحد الأسس التي قامت عليها الحرب الأهلية بين الشمال والجنوب، أو حرب الانفصال *La guerre de Sécession* (1861 . 1864). أنظر: Michel Mourr . *Dictionnaire encyclopédique d'histoire* . (Paris . édition Bords 2004) . p 851

<sup>3</sup> Olivier Beaud . *Theorie de la fédération* . (Paris . Presses Universitaires de France 2007) . p 43

تتعرز النزعة الراضة للتوجه الفدرالي، بالتنازلات التي يتطلبها هذا التوجه، حيث يفترض المنهج الفدرالي إدخال تغييرات جذرية، على النظام الدستوري الوطني. فقبول الدول بالانخراط في مثل هذه المسارات التكاملية، يفترض التزامها بمخرجات هذا المسار، ومنها تكييف القوانين والمعايير السياسية الداخلية، مع تلك السائدة على المستوى الأوروبي، وفق معايير كوبنهاغن. ويُمكن أن تتعلق هذه التعديلات بمجالات ذات علاقة بالسيادة الوطنية، يُضاف إليها التنازلات التي قدمتها الدول الأوروبية، خلال المراحل السابقة للتكامل منذ معاهدة ماسترخت 1992<sup>1</sup>. إضافة إلى ما سبق تأتي فكرة العجز الديمقراطي *Le déficit Démocratique*<sup>2</sup>، حيث يُعتقد أن الدستور/المنهج الفدرالي الأوروبي، سيزيد من تكريس هذا الوضع. فالدستور الأوروبي بصيغته المقترحة سنة 2005، كان سيؤدي إلى إحداث شلل في الحياة السياسية الديمقراطية الأوروبية. من خلال المراكز السياسية الجديدة للسلطة، تتحكم في تسيير الشأن الأوروبي العام، في مختلف المناطق المتضمنة في المجال الأوروبي، غير أنها في المقابل غير خاضعة لجوهر الفكرة الديمقراطية، المستمدة من الرقابة الشعبية لأعمال السلطة. وهو ما جعل الاتحاد الأوروبي لدى الاتجاه الراض للفدرالية، يأخذ تسمية اللفيثان الجديد *Le Nouveau Léviathan*<sup>3</sup>. حيث يُشبه أصحاب فرضية العجز الديمقراطي الاتحاد الأوروبي، بالحاكم المسيطر على العملية السياسية والمجتمعات الأوروبية، وغير الخاضع للرقابة الشعبية، وهو الوضع الذي يُكرسه الدستور من خلال زيادة صلاحيات الأجهزة الأوروبية، دون إخضاعها لمبدأ المسؤولية أمام الشعوب الأوروبية، ممثلة في البرلمان الأوروبي أو البرلمانات الوطنية.

لا يرتبط هذا الرفض فقد بآثار التوجه الفدرالي على الصعيد الداخلي، أي على مستوى البيئة السياسية للدول الأعضاء، لكن كذلك بآثار هذا التوجه على موقع/دور أوروبا، كفاعل في العلاقات الدولية. خاصة على مستوى العلاقات الأوروبية الأمريكية، أو بشكل أوسع -نسبياً- العلاقات الأوروبية الأطلسية، فقد تضمن الدستور الأوروبي تعزيزاً للتعاون في مجالات الأمن والدفاع وكذلك السياسة الخارجية. وهو ما يعني منح الأجهزة الأوروبية المسؤولية عن بلورة وتسيير هذه المجالات، صلاحيات أكبر يُنقل من خلالها مركز صنع القرار، من الأجهزة المحلية/الوطنية إلى المؤسسات التكاملية.

يتطلب تعميق التكامل الأوروبي نظاماً لاتخاذ القرار، يتعد عن نظام الإجماع *L'unanimité*، ويقترّب من الأغلبية الموصوفة *La Majorité qualifiée*. وهو ما يفتح نقطة الانتقاد المبدئية، حيث يؤدي إلى نتيجتين سلبيتين وفق تصور الاتجاه الراض لتعزيز التكامل الأوروبي، باستعمال المنهج الدستوري الفدرالي، وهما:

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid* . p 15

<sup>2</sup> يرتبط مصطلح العجز الديمقراطي *Le Déficit Démocratique* بمسار التكامل الأوروبي، ويعني غياب الشرعية الديمقراطية *La légitimité Démocratique*، في عملية اتخاذ القرار الأوروبي، من خلال تواضع صلاحيات الرقابة الممنوحة للبرلمان الأوروبي، حيث يستند أصحاب هذه الفكرة على عدم وجود رقابة برلمانية وطنية على أعمال المؤسسات الأوروبية، وعدم كفاية الرقابة البرلمانية الأوروبية، ويرجع هذا الوضع إلى عدم تزامن نقل الصلاحيات التنفيذية، نحو الأجهزة التكاملية الأوروبية (1825 . 1834)، مع انتقال صلاحيات رقابية للبرلمان الأوروبية، على أعمال تلك الأجهزة. أنظر: *Christophe Degryse . Dictionnaire de l'Union Européenne . 3<sup>e</sup> éd . (Bruxelles . édition De Boeck Université 2011) . p 252*

<sup>3</sup> أنظر: *Hervé Beaud . Ibid* . p 18

\* تهميش الوحدات/الدول ذات القوة البشرية الضعيفة، والتي ستكون مجردة من أية أهمية في عملية اتخاذ القرار السياسي<sup>1</sup>. في حين أن احترام السيادة الوطنية للدول الأوروبية، يتطلب توفر مبدأ حق الامتناع عن المشاركة *Opting-Out*، كتوفيق بين حاجة بعض الدول إلى أخذ مصالحها بالاعتبار، وبين حاجة التكامل إلى عدم قيام الدول بعرقلة السياسات التكاملية. غير أن اعتماد هذا الحق قد يؤدي في المقابل، إلى إبقاء الدول في عزلة عن تطور التكامل، ما يدفع بعضها إلى التهديد بالتخلي عن العضوية.

\* زيادة إمكانية الاختراق الأمريكي لعملية اتخاذ القرار الأوروبي، في المجالات المشكّلة للسياسة العليا، حيث يكون اتخاذ القرار في هذه المجالات، متأثراً بالعلاقات/المصالح التي تجمع بعض الحلفاء الأوروبيين بالولايات المتحدة، خاصة بريطانيا ودول وسط وشرق أوروبا *PECO*.

اعتماداً على ذلك فإن التوجه الفدرالي في التكامل الأوروبي، يعني زيادة الهيمنة الأمريكية على الشؤون الأوروبية. على اعتبار العلاقات التاريخية/الاستراتيجية، التي تربط الولايات المتحدة الأمريكية ببريطانيا، أو دول وسط شرق أوروبا. ويظهر هذا الارتباط من خلال صفقات الأسلحة، والعلاقات التجارية مع الجانب الأمريكي، على حساب العلاقات الاقتصادية الاستراتيجية/الاقتصادية الأوروبية، بالرغم من حصولها على مساعدات مالية من ميزانية الاتحاد الأوروبي، وهو ما انعكس من خلال حالة بولونيا سنة 2002<sup>2</sup>.

لا يقتصر الموقف المعارض للتكامل الفدرالي الأوروبي، على الجانب الفكري/النظري بل تمتد إلى المواقف السياسية، سواء من خلال مواقف الشخصيات العامة، أو على مستوى الأحزاب السياسية الأوروبية. حيث تتضمن الكثير من المواقف السياسية، رفضاً لأساليب التكامل الفدرالي باعتبارها غير واقعية، أو غير ملائمة لخصائص التكامل الأوروبي. ومن أهم الأمثلة على هذه المواقف، رئيس الحكومة الفرنسية السابق إدوارد بالاديور *E. Balladur*، الذي يقر باستحالة التكامل الفدرالي على اعتبار أن "أوروبا موسعة تضم عدداً كبيراً من الدول، لا يُمكنها أن تكون فدرالية، فوحدها صيغ التنظيم المرنة *Les formules souples d'organisation* تكون ممكنة"<sup>3</sup>.

كما أن التزعة المعارضة للمنهج الفدرالي، تحولت جزء من الأيديولوجيا/البرامج السياسية، للكثير من الأحزاب الأساسية في أوروبا. ويتضمن ذلك حتى الأحزاب التي تأسست على برامج سياسة ذات العنصر الواحد، والمنحصر

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid* . p 64

<sup>2</sup> خلال قمة كوبنهاغن بتاريخ 12-13/12/2002، تم الإعلان عن انضمام بولونيا إلى الاتحاد الأوروبي، وبعد هذا الحدث أعلنت بولونيا بتاريخ 17/12/2002، عن صفقة لشراء 48 طائرات أمريكية مقاتلة من نوع *F16* بقيمة 3.5 مليار دولار، وهو ما أثار الكثير من ردود الفعل في أوروبا، نظراً لقيمة المساعدات الاقتصادية التي استفادت منها، قبل وأثناء مفاوضات الانضمام للاتحاد الأوروبي. إضافة إلى استفادتها من برنامج مساعدات في المجال الزراعي، ما دفع للاعتقاد بأن المساعدات التي استفادت منها بولونيا، هي على نحو أدق مساعدات استفاد منها الاقتصاد الأمريكي. غير أن بعض المحللين أرجعوا سبب تفضيل بولونيا لصفقة المقاتلات الأمريكية، إلى التسهيلات المالية التي قدمتها الولايات المتحدة، من أجل ضمان القروض الخاصة بهذه الصفقة، وأن ذلك لا يعني تفضيل بولونيا للجانب الأمريكي على الشركاء الأوروبيين. للتفصيل في هذا الموضوع أنظر: بيتر إيفانز: "عامل التمويل في مبيعات الأسلحة ودور اعتمادات وضمانات التصدير الرسمية". في: إيان أنطوني (تحرير). التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي: الكتاب السنوي 2003. ت/سمير كرم وآخرون. (بيروت. مركز دراسات الوحدة العربية 2003). ص.ص 835-867. ص 839.

<sup>3</sup> *Gilles Audriani: "Le fédéralisme et la reforme des institutions européennes". Annuaire Français de Relations Internationales. Vol 2. 2001. (Bruxelles. édition Bruylant 2001). p-p 165-186. p 169*

<http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/andreani2001.pdf>

في معارضة التزعة الفدرالية، أو حتى معارضة التكامل الأوروبي، بغض النظر عن المنهج المعتمد في العملية التكاملية أو مخرجاتها الميدانية. غير أن ذلك لم يعد مقتصرًا على الساحة السياسية الوطنية، بل امتد إلى الساحة الأوروبية من خلال نقل بعض تلك الأحزاب، لنشاطاتها المعارضة للتكامل إلى البرلمان الأوروبي. حيث اعتمدت بعض التيارات السياسية الأوروبية، ذات التزعة الوطنية/السيادية، المعارضة للاتحاد الأوروبي أو المشككة في جدوى بقائه، على أسلوب التحالفات السياسية داخل البرلمان الأوروبي.

تتجسد المعارضة السياسية للتكامل الأوروبي، والتزعة الفدرالية الأوروبية بشكل خاص، من خلال نشاط الأحزاب السياسية المحافظة، مثل حزب المحافظين في بريطانيا، وحزب وكذلك حزب الحق والعدالة في بولونيا... إلخ. وهي أحزاب تمارس دوراً مؤثراً في العملية السياسية الوطنية، حيث تعتبر من الأحزاب الأساسية على المستوى الوطني. فبعد التغييرات التي عرفتها زعامة الحزب سنة 2005، أعاد حزب المحافظين في بريطانيا *Conservative Party*، الاعتبار لتصوراته التقليدية حول الاتحاد الأوروبي. والتي تشكك في جدوى تعميق وتوسيع التكامل، والرافضة للمنهج الفدرالي الأوروبي، لذلك فقد تضمن برنامجه السياسي، مجموعة من العناصر ذات التزعة التشكيكية *Euroscptic*، منها:

\* إعادة التفاوض بشأن بعض السياسات التكاملية.

\* إعادة الاعتبار للمراكز الوطنية لاتخاذ القرار.

\* تقييد عمليات نقل الصلاحيات من المستوى الوطني إلى المستوى الأوروبي، وإعادة الاعتبار للبرلمان الوطني في مقابل المؤسسات الأوروبية<sup>1</sup>.

أما على المستوى الأوروبي فقد دعا رئيس الوزراء البريطاني دافيد كاميرون *D. Cameron*، النواب المحافظين في البرلمان الأوروبي، إلى الانسحاب من مجموعة الحزب الشعبي الأوروبي *(The European People's Party (EPP)*، ذات التزعة الأوروبية، وتأسيس كتلة معارضة لتعميق التكامل الأوروبي، عُرفت باسم مجموعة المحافظين الإصلاحيين الأوروبيين *Les Conservateurs et réformistes européens*<sup>2</sup>. وهي الكتلة التي تدعم إبقاء الصلاحيات الأساسية لاتخاذ القرار، على مستوى المؤسسات السياسية الوطنية، وعدم الانتقال الكلي لمركز الثقل السياسي من الدول الأعضاء إلى التكامل.

كما أسفرت الانتخابات الأوروبية سنة 2009، عن تشكيل ثلاث مجموعات أوروبية، مشككة في جدوى الأسلوب الحالي لإدارة التكامل الأوروبي، وتتبنى التزعة المحافظة/الوطنية. رغم أن المجموعات البرلمانية ذات التزعة الأوروبية، تبقى أكبر الكتل البرلمانية على مستوى البرلمان الأوروبي، تأتي مجموعة الحزب الشعبي الأوروبي *(EPP)*، على رأس تلك المجموعات بعدد مقاعد بلغ 274، من مجموع المقاعد في البرلمان الأوروبي البالغ 766 مقعد (أنظر الجدول رقم 01).

<sup>1</sup> أنظر: *Pauline Schnapper: "Le Royaume-Uni dans l'Union Européenne: le début de la fin ?" . p 7*

[http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20120207\\_ru-ds-ue.pdf](http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20120207_ru-ds-ue.pdf)

<sup>2</sup> أنظر: *Ibid . p 7*



المجموعة البرلمانية	عدد المقاعد	(%)
حزب الشعب الأوروبي <i>EPP</i>	274	40
التحالف الاشتراكي الديمقراطي <i>S&amp;D</i>	194	25.3
التحالف الليبرالي الديمقراطي الأوروبي <i>ALDE/ADLE</i>	85	11.09
مجموعة الخضر <i>Greens/EFA</i>	58	7.5
مجموعة المحافظين والإصلاحيين الأوروبيين <i>ECR</i>	57	7.4
مجموعة اليسار الأوروبي الموحد <i>GUE-NGL</i>	35	4.5
المجموعة الأوروبية للحريات والديمقراطية <i>EFD</i>	31	4.04
غير المنتمين إلى أي مجموعة	32	4.1
المجموع	766	100

جدول رقم 01: حجم الأحزاب المعارضة لتوسيع التكامل داخل البرلمان الأوروبي (2009-2014)<sup>1</sup>.

وعليه فقد تحول الانسحاب من عملية التكامل، أو رفض المنهج التكاملي الفدرالي/فوق الوطني، أو حتى إعادة النظر في المنهج التكاملي القائم، برنامجاً سياسياً يحضى بتأييد فئات من المجتمع الأوروبي. وعلى الرغم من أن هذه الفئات تمثل الأقلية في أوروبا، إلا أن وجودها مؤشر يدفع للاعتقاد، أن تعميق التكامل بما يتجاوز السيادة الوطنية، هو أسلوب تكاملي لم يحصل على التأييد الأوروبي المطلق. وقد يكون سبباً في الاعتقاد بوجود حالة من العجز الديمقراطي الأوروبي، والذي يُعبر عن وجود فجوة واسعة بين الخيارات السياسية للنخب الحاكمة، والخيارات السائدة لدى الشعوب الأوروبية.

تبرز في مقابل أفكار الاتجاه السابق، أفكاراً تبدو أكثر تأييداً للمشروع الأوروبي، يُمكن تصنيفها في مجموعتين أساسيتين. تتضمن الأولى نوعاً من الأمل/الرغبة في تعميق التكامل الأوروبي، من أجل زيادة فعالية المؤسسات التكاملية، في تلبية الحاجات المتزايدة للأوروبيين. وبالتالي إعطاء الاتحاد/التكامل الأوروبي، عناصر إضافية للقوة لزيادة فعاليته، كفاعل أساسي في العلاقات الدولية. أما المجموعة الثانية فتتضمن تصورات نظرية، تتجاوز المواقف المؤيدة للفدرالية الأوروبية، على اعتبار أن هذه الأخيرة ليست هدفاً بقدر ما هي واقع مادي. تتأكد من خلال آليات العمل المعتمدة على مستوى المؤسسات التكاملية، خاصةً فيما يتعلق بالعلاقات القائمة، بين المستويين الأوروبي والوطني في اتخاذ القرار.

يُعتبر تعميق التكامل الأوروبي وتقوية أبعاده الفدرالية، كضرورة خلقتها التحديات التي تواجه الاتحاد الأوروبي، خاصةً في سياق الأحداث التي أظهرت عدم الانسجام، في تصورات ومواقف الدول الأعضاء. حيث

<sup>1</sup> المصدر: . *MEPs by Member State and political group*

<http://www.votewatch.eu/en/european-party-groups.html>



يسود الاعتقاد لدى الاتجاه المؤيد للمنهج الفدرالي، أن "الوحدة الأوروبية كانت واحدة من أكثر المشاريع الواعدة، لكن الاتحاد الأوروبي اليوم منقسم سياسياً وضعيفاً اقتصادياً، ففي المناسبات/الأحداث الكبرى فشل الاتحاد، في الحديث بصوت واحد"<sup>1</sup>. ويشترك في هذا التصور العديد من السياسيين/البيروقراطيين، الذين تولوا وظائف سامية سواء على المستوى الوطني، أو المستوى الأوروبي للسلطة. يُمكن أن نذكر من هؤلاء السياسيين الأوروبيين، رئيس الوزراء البلجيكي السابق غي فيرهوفشتاد (*G. Verhofstadt* 1999-2008)، ووزير الخارجية الألماني السابق يوشكا فيشر *J. Fischer*.

يتطلب تدعيم الاتحاد/التكامل الأوروبي، للخروج من حالة العجز التي تميزه، إحداث القطيعة مع الأنماط التقليدية لإدارة عملية البناء الأوروبي. فمنهج التكامل التدريجي-الوظيفي-، لم يعد قادراً على التعامل مع التحديات التي يواجهها التكامل الأوروبي. حيث يعتبر يوشكا فيشر *J. Fischer* -وزير الخارجية الألماني السابق-، أن "هذا التكامل التدريجي المبتكر لنموذج يُبشر بنتيجة نهائية، تم إنشاؤه خلال سنوات الخمسينات، من أجل تكامل اقتصادي بين مجموعة من الدول. ومع ثبوت فعاليته فإنه يبقى محدود الفعالية من أجل تكامل سياسي *L'intégration politique* ودمقرطة أوروبا *La démocratisation de l'Europe*"<sup>2</sup>.

تظهر عند الحديث عن ديمقراطية أوروبا *La démocratisation de l'Europe*، مشكلة العجز/الفشل الديمقراطي، التي يستند إليها المعارضون للترعة الفدرالية. ويظهر هذا الفشل من خلال العديد من المظاهر، أهمها المظهر المؤسساتي للاتحاد، وعلاقته بالمؤسسات الوطنية، وكذلك من خلال مشكلة المشاركة الشعبية في الانتخابات الأوروبية، أو حتى مواقف المواطنين الأوروبيين من المبادرات، الهادفة إلى تعميق التكامل الأوروبي. وفي المقابل فإن الاستناد إلى أساليب عمل مؤسسات الاتحاد، وعلاقتها بالمؤسسات الوطنية للدول الأعضاء، للحديث عن عجز ديمقراطي أوروبي، فإنه سيكون من طبيعة مزدوجة *Double Déficit*. فهو ناتج بالضرورة عن المستوى الأدنى (المستوى الوطني)، وصولاً إلى المستوى التكاملي، حيث يكون نتيجة طبيعية لأسلوب نقل/تفويض السلطة، من المؤسسات الوطنية إلى المؤسسات التكاملية<sup>3</sup>. حيث أن حجم الصلاحيات التي تم نقلها، ليست كافية من أجل ممارسة سياسية ديمقراطية، فعدم قيام البرلمان الأوروبي بالأعمال الرقابية، التي تمارسها السلطات التشريعية على السلطة التنفيذية، يرجع أساساً إلى عدم تزويده بالصلاحيات الكافية، وليس لعدم قدرته على ممارستها. شكّل رفض الدستور الأوروبي-أو المعاهدة الدستورية الأوروبية- 2005، خلال الاستفتاء الذي تم تنظيمه في كل من فرنسا وهولندا، دليلاً لدى مناهضي الفدرالية الأوروبية، على الرفض الشعبي الأوروبي لهذا المنهج التكاملي.

<sup>1</sup> Guy Verhofstadt . *The United States of Europe* . (London . Federal Trust for education and research 2008) . p 16

<sup>2</sup> Joachim Schild: "Les deux voies de la constitutionnalisation de l'Union Européenne: Joschka Fischer contre Jean Monnet" . In: Martin Koopman . Stephan Martens (dir) . *L'Europe prochaine: regard franco-allemands sur l'avenir de l'Union Européenne* . (édition L'Harmattan . Paris 2007) . p-p 73-87 . p 74

<sup>3</sup> أنظر: Jean-Paul Fitoussi . Éloi Laurent: "L'empire de la règle: l'intégration européenne en mal de démocratie" . In: Thierry de Montbrial . Philippe Moreau Defarges (dir) . *Ramses 2004: Les grandes tendances du monde* . (Paris . Institut Français des Relations Internationales 2003) . p-p 93-110 . p 107

غير أن هذا الاعتقاد تعرّض للنقد استناداً إلى حجتين أساسيتين، تقوم الأولى على الدلائل الإحصائية، بينما تقوم الثانية على المبادئ القانونية والدستورية.

توضح دراسات الرأي العام بعد الاستفتاء على الدستور الأوروبي، الأسباب التي دفعت المواطنين الفرنسيين والهولنديين، إلى تبني خيار الرفض خلال الاستفتاء. فرغم حضور الدوافع المستندة إلى الشك في جدوى التكامل، أو الرغبة في الاحتفاظ بقدر أكبر من الاستقلالية/السيادة الوطنية. إلا أن قائمة الدوافع تضمنت كذلك حضوراً واضحاً للدوافع الاقتصادية والاجتماعية الداخلية، والخوف من التأثيرات السلبية، الناتجة عن الدستور الأوروبي على فرص العمل. أما المصوتون لصالح الدستور فقد تأسس موقفهم، على تصوراتهم حول مستقبل التكامل الأوروبي، حيث سادت الرغبة في مزيد من إجراءات تعميق التكامل (أنظر الجدول رقم 02).

نتائج التصويت (%)

هولندا <sup>1</sup>			فرنسا <sup>2</sup>			دوافع التصويت
لا	نعم	النتيجة العامة	لا	نعم	النتيجة العامة	
23	44	31	17	52	32	اعتماداً على موقف عام من التكامل الأوروبي
21	15	18	20	16	18	اعتماداً على موقف عام من الدستور الأوروبي
28	11	21	47	11	32	اعتماداً على الحالة الاقتصادية والاجتماعية الداخلية
12	12	12	6	11	7	اعتماداً على حملة المؤيدين للدستور الأوروبي
6	6	6	4	6	4	اعتماداً على حملة المعارضين للدستور الأوروبي
8	8	8	4	3	5	أسباب أخرى
2	4	4	2	1	2	بدون إجابة
100	100	100	100	100	100	المجموع

جدول رقم 02: دوافع الفرنسيين والهولنديين خلال الاستفتاء على مشروع الدستور الأوروبي 2005.

يُمكن من الجدول السابق ملاحظة الدوافع الأساسية، المؤثرة في موقف المواطنين في كل من فرنسا وهولندا، من الدستور الأوروبي. فالمصوتون لصالح الدستور خلال الاستفتاء، تأثر موقفهم بشكل أساسي، من تصوراتهم العامة حول التكامل الأوروبي بشكل عام (52% في فرنسا و44% في هولندا). أما المصوتون ضد الدستور فقد تأثر موقفهم، بتصوراتهم حول الحالة الاقتصادية والاجتماعية الداخلية (47% في فرنسا و28% في هولندا).

وعليه فإن هذه المواقف يُمكن أن تؤثر على مصداقية الحجج، التي يعتمد عليها المعارضون للمنهج الفدرالي الأوروبي، حيث تسقط فرضية رفض الدستور انطلاقاً من رفض المنهج التكاملي. وإذا كانت المواقف الراضية للدستور في هولندا، قد أرجعت السبب الرئيسي للرفض الشعبي، إلى نقص المعلومات الكافية حول الوثيقة الدستورية

<sup>1</sup> أنظر: European Commission . The European constitution: post-referendum survey in The Netherlands . (Flash Eurobarometer N° 172 . June 2005) . p 18 . [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl172\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf)

<sup>2</sup> أنظر: Commission Européenne . La constitution européenne: Sondage post-référendum en France . (Flash Eurobaromètre N° 17 . Juin 2005) . p 19 . [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl171\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_fr.pdf)

(32%)، وكذلك لاعتبارات مرتبطة بالسيادة الوطنية (19%)<sup>1</sup>. فإن المواقف الفرنسية كانت أكثر اقتراباً من العوامل الاقتصادية والاجتماعية، مقارنة مع العوامل ذات الطبيعة السياسية. حيث تشير الدراسة المنجزة حول أسباب الرفض الفرنسي للدستور، إلى أن الأسباب الرئيسية التي كانت وراء رفض الفرنسيين، تتمحور حول:

- \* الخوف من التأثير السلبي للدستور على فرص العمل في فرنسا (31%).
- \* الخوف من التأثير السلبي للدستور على الوضع الاقتصادي في فرنسا بشكل عام (26%).
- \* معارضة الدستور الأوروبي لاعتبارات السيادة الوطنية (5%).
- \* معارضة الدستور الأوروبي باعتباره "مشروع غير ديمقراطي" (3%).
- \* معارضة الدستور الأوروبي بسبب معارضة التوجه الفدرالي (2%)<sup>2</sup>.

تضمنت قائمة العوامل المؤدية إلى رفض الفرنسيين والهولنديين للدستور الأوروبي، العديد من العوامل/الدوافع ذات الطبيعة المتعددة والمتنوعة. غير أن حضور العوامل الاقتصادية والاجتماعية، كان واضحاً لدى المواطنين الأوروبيين، وحتى الحركات الاجتماعية والسياسية المعارضة للتوجه الفدرالي الأوروبي. بينما كانت الرغبة في استمرار وتعميق التكامل، في العامل الأساسي في تكوين موقف المواطنين الأوروبيين، المؤيدين للدستور الأوروبي. ولهذا لا يُمكن اعتبار رفض الدستور الأوروبي، على أنه مؤشر على رفض تعميق البناء الأوروبي. ويمكن تأكيد هذا من خلال اعتبار 66% من الفرنسيين، الذين صوتوا ضد الدستور الأوروبي، أن هذا الأخير ضروري *Indispensable* لاستمرار البناء الأوروبي<sup>3</sup>.

لا تُعتبر الفدرالية كمنهج تكاملي هدفاً في حد ذاته، بل هو في تصور اتجاه آخر واقع قائم فعلاً، تُكرّسه المنظومة القانونية الأوروبية، سواءً على المستوى التكاملي أو الوطني. انطلاقاً من عملية إضفاء الطابع الدستوري على التكامل *La constitutionnalisation*، والتي تعني "خلق *La création* وإدامة *La pérennisation* قواعد قانونية مُلزمة، لممارسة السلطة العامة *La puissance publique*، ضمن جماعة معينة"<sup>4</sup>. وضمن هذا المعنى فإن الاتحاد الأوروبي، مزود بنظام قانوني/تنظيمي يتضمن:

- \* توزيع الصلاحيات.
- \* قواعد إسناد وممارسة هذه الصلاحيات على المستوى الأوروبي.
- \* توضيح البناء المؤسساتي للاتحاد.
- \* التوزيع الأفقي للصلاحيات (فيما بين الأجهزة).
- \* توضيح آليات صنع/اتخاذ القرار الأوروبي.

<sup>1</sup> أنظر: *European Commission . The European constitution: post-referendum survey in The Netherlands . Ibid . p 15*

<sup>2</sup> أنظر: *Commission Européenne . La constitution européenne: Sondage post-référendum en France . Ibid . p 17*

<sup>3</sup> أنظر: *Ibid . p 31*

<sup>4</sup> *Joachim Schild . Op . Cit . p 78*

\* توضيح التدابير المالية، وتحديد القيم الأساسية للاتحاد<sup>1</sup>.

تُحدد معاهدة الاتحاد الأوروبي منذ 1992، صلاحيات مؤسسات هذا الأخير، وكذلك صلاحيات الدول الأعضاء، والمجالات التي يتم فيها اعتماد نظام الأغلبية الموصوفة في اتخاذ القرار، كما تُحدد المعاهدات ماهية مؤسسات الاتحاد وآليات عملها... إلخ. كما أن العلاقة بين الدستور الأوروبي -المعاهدة الدستورية-، ودساتير الدول الأعضاء هي نفس علاقة الدساتير الفدرالية والقوانين المحلية. وهذا ما يجعل من المعاهدة الأوروبية مرحلة أساسية، في مسار تطور الدستور الأوروبي وليس تأسيساً له.

لا يُمثل المنهج الفدرالي نموذجاً بديلاً، للمنهج التكاملي الأوروبي المعروف بمنهج *La methode Monnet*. بل هو -حسب الفدراليين الأوروبيين- حتمية أو ضرورة، من أجل استمرار المكاسب الناتجة عن التكامل الأوروبي. فهذا الأخير يُمثل صورة "الدراجة الهوائية"، التي لا بد لها من مواصلة التقدم أو التعرض للسقوط، وهو ما سيكون له في تصور الفدراليين الأوروبيين نتائج كارثية، على الدول والشعوب الأوروبية، يُمكن تلخيصها في:

\* زوال حرية حركة الأشخاص في الفضاء الأوروبي.

\* زوال حرية حركة البضائع والخدمات بين دول الاتحاد الأوروبي.

\* زوال المزايا الاقتصادية المشتركة بين دول الاتحاد.

\* زوال المكاسب التكاملية المحققة عبر مسار تكامل ممتد لأكثر من 50 سنة<sup>2</sup>.

وهي النتائج التي لا يتخيل الأوروبيون حدوثها، بصرف النظر عن مواقفهم من التكامل الأوروبي، وهو ما يُعزز الرأي القائل أن رفض الدستور الأوروبي، لا يتضمن بالضرورة رفضاً لاستمرار مسار التكامل. وأن هذا الرفض راجع بالأساس إلى نشاط الحركات الاجتماعية/السياسية، المعارضة للمنهج التكاملي الفدرالي، والذي التقى مع تأثيرات الأزمة الاقتصادية لمنطقة اليورو، التي كان لها أثر سلبي على صورة التكامل الأوروبي. حيث يُنظر إلى السياسات الاقتصادية لمجموعة اليورو، والإجراءات المعتمدة ضمنها، كأهم الأسباب وراء هذه الأزمة.

تُنسب أسباب الأزمة الاقتصادية والمالية، التي ضربت الاقتصاد الأوروبي ابتداءً من سنة 2008، وهي الأزمة التي تعاني منها منطقة اليورو بشكل خاص، إلى التوجه المستمر نحو تقليص رقابة المؤسسات الوطنية، على التفاعلات الاقتصادية. وهو ما ترفضه الأفكار الداعية إلى تكامل أعمق، والتي تذهب إلى أن الاحتفاظ بالطابع الكونفدرالي، يشكل السبب الرئيسي وراء هذه الأزمة والتي هددت وجود الاتحاد النقدي ككل.

فالسياسات المالية الأوروبية، لا تتجاوز الاعتبارات الوطنية، أي أنها في النهاية محصلة لعمليات تفاوض وحلول وسط. فمنطقة التكامل المالي الأوروبي -منطقة اليورو-، "تقوم على أساس مهتر يدور حول كونفدرالية دول *Confederation of States*، ملتزمة بالاتحاد النقدي وكذلك بسيادتها المالية *Fiscal sovereignty*، وهو ما لا يُمكن أن ينجح في زمن الأزمة... فعبر التاريخ لم تحقق الكونفدرالية أية نتائج فعلية، ذلك أن مسألة السيادة *Sovereignty*

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid . p 78*

<sup>2</sup> أنظر: *Guy Verhofstadt . Op . Cit . p 50*

وبالتالي السلطة *Power* والشرعية *Legitimacy* مازالت دون حل<sup>1</sup>. أي أن بقاء التكامل الأوروبي عموماً، والتكامل الاقتصادي بشكل خاص بعيداً عن النمط الفدرالي، هو ما يشكل عاملاً للأزمة وليس العكس.

يعتبر اتجاه آخر أن البعد الفدرالي في التكامل الأوروبي، يتجاوز الجدل القائم بين المؤيدين والمعارضين، فهذا البعد في النهاية موجود كأمر واقع. ذلك أن "الصيغة الفدرالية *La forme fédérale*، هي في قلب البناء الأوروبي، أكثر قوة مما يريده إدراك/وعي بناؤوا أوروبا"<sup>2</sup>. ويستند هذا الموقف إلى مجموعة من العناصر، التي يعتبرها ضرورية في أية عملية بناء فدرالي. وهي:

أولاً: وثيقة منشئة *Pacte fondateur*: وتمثل في مختلف الوثائق المؤسسة للتكامل الأوروبي، والتعديلات التي عرفت منذ معاهدة روما 1957، وانتهاءً بآخر التعديلات على معاهدة الاتحاد الأوروبي، المتضمنة في معاهدة لشبونة 2007.

ثانياً: تراتبية القانون *Une hiérarchisation du droit*: يُعتبر متغيراً أساسياً من أجل ضمان فعالية العنصر الأول، لذلك لا بد من توفر مؤسسة قضائية عليا (محكمة عليا). ويظهر ذلك في الحالة التكاملية الأوروبية، حيث لم تعد أولوية القانون الأوروبي على القانون الوطني، مجرد معطى مسلم به من طرف المؤسسات القضائية العادية، بل حتى من طرف المؤسسات القضائية، التي عُرفت دائماً بكونها رمز/مركز للسيادة القضائية الوطنية<sup>3</sup>. وهو ما تجسد في الكثير من السوابق القضائية، التي فصلت فيها تلك المؤسسات (المحكمة العليا، مجلس الدولة)، ثم تم نقضها أمام مؤسسات قضائية أوروبية<sup>4</sup>.

ثالثاً: المواطنة المزدوجة *La double citoyenneté*: يستطيع المواطن في الدول الفدرالية، التعبير عن نفسه عبر مستويين، الأول هو المستوى الفدرالي، أما الثاني فهو المستوى المحلي. وهو ما يُمكن ملاحظته من خلال المواطنة المزدوجة، التي تجمع بين مواطنة مرتبطة بالدولة، وكذلك مواطنة مرتبطة بالتكامل الأوروبي. وهو ما تضمنته معاهدة الاتحاد الأوروبي ابتداءً من ماسترخت 1992. ويتجسد ذلك كذلك في ازدواجية إطار الممارسة والتمثيل السياسيين، من خلال الانتخابات البرلمانية الوطنية، والانتخابات

<sup>1</sup> Joschka Fischer: "Europe's shaky foundation".

<http://www.project-syndicate.org/commentary/europe-s-shaky-foundations>

<sup>2</sup> Philippe Moreau Defarges: "La fédération européenne est fait...ou presque". *Annuaire Français des Relations Internationales*. Op. Cit. p-p 187-197. p 188.

<http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/moreaud2001.pdf>

<sup>3</sup> أنظر: Ibid. p 188

<sup>4</sup> من أشهر هذه السوابق القضائية، التراع القضائي الذي نشب بين أحد المواطنين الإيطاليين المدعو فلامينيو كوستا *Flaminio Costa*، المساهم في شركة خاصة تعرّضت للتأميم من طرف الحكومة الإيطالية سنة 1962، مع مجموعة أخرى من الشركات الخاصة العاملة في قطاع إنتاج وتسويق الكهرباء، حيث نتج عن ذلك تأسيس شركة عامة في إنتاج الطاقة الكهربائية تعرف اختصاراً باسم *ENEL*. واحتجاجاً على هذا القرار لجأ كوستا إلى محكمة العدل الأوروبية *CJCE*، التي قضت بأن قرار الحكومة الإيطالية بتأميم الشركة يتعارض مع معاهدة روما 1957، التي صدّقت عليها إيطاليا. حيث اعتبر قرار المحكمة الأوروبية، أنه لا يُمكن للدول أن تقوم بإقرار إجراءات أحادية لاحقة، تعارض مع نظام قانوني مقبول من طرفها، وسابق من حيث الزمن لتلك الإجراءات. وهو ما يعني أولوية النظام القانوني الأوروبي، على الأنظمة القانونية الوطنية للدول الأعضاء، وهو نفس المبدأ المتضمن في معايير كونهنغن، التي تُلزم الدول بمطابقة قوانينها الوطنية، مع القوانين الأوروبية. أنظر: *Alec Stone Sweet. The Judicial Construction of Europe*. (New York. Oxford University Press 2004). 83

البرلمانية الأوروبية (انتخاب البرلمان الأوروبي)، منذ 1979<sup>1</sup>. إضافةً إلى المبدأ السابق أو سمو القانون الأوروبي، الذي يجعل هذا الأخير درجة من درجات التقاضي، حيث يُمكن للمواطنين الأوروبيين اللجوء إلى القضاء الأوروبي، كجهة نقض في مواجهة المؤسسات القضائية الوطنية.

رابعاً: تبني المعايير التكاملية *L'adoption de la norme communautaire*: منذ دخول معاهدة ماسترخت حيز التنفيذ 1993، تم اعتماد أغلب المعايير التكاملية *Les normes communautaires*، بالتوافق بين مجلس الوزراء الأوروبي من جهة، والبرلمان الأوروبي من جهة ثانية. واللذان يُمثّلان شرعية مزدوجة، تخص الأولى الدول الأعضاء بينما ترتبط الثانية بالشعوب الأوروبية<sup>2</sup>.

خامساً: التكامل كإطار للمسؤوليات الفدرالية *L'UE cadre des responsabilités d'un État fédéral*: تتولى الفدراليات التقليدية عادةً، القيام بأداء مجموعة من الوظائف/المسؤوليات الأصلية، تتمحور حول:

- \* التنظيم العام للحياة الاقتصادية والسياسات النقدية.
- \* السياسة الخارجية والشؤون الأمنية والدفاعية.
- \* مجالات الشرطة والعدالة الفدرالية.

وتمثل هذه المجالات الركائز الثلاث للتكامل الأوروبي *Les trois piliers de l'intégration européenne*<sup>3</sup>، والتي تتضمن الاتحاد الاقتصادي، السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، التعاون الشرطي والقضائي.

يبقى الجدل قائماً بين الاتجاهين منذ تأسيس التكامل الأوروبي، بحيث تحول إلى ممارسة يومية سواءً في إطار المؤسسات الأوروبية، أو فيما بين النخب السياسية الأوروبية. غير أن هذا الجدل عادةً ما يأخذ منحنيات حادة، عندما يتزامن مع كل محاولة أوروبية لتعميق التكامل، أو دفعه نحو مجالات جديدة. ويظهر ذلك من خلال النقاش حول محاولة إضفاء بعد عسكري على التكامل الأوروبي، من خلال الجماعة الأوروبية للدفاع (1950-1954)، أو حتى عند صياغة معاهدة ماسترخت (1992)، وكذلك الدستور الأوروبي (2005)... إلخ. كما أن استمرار الجدل لن يحسم الخيار الأوروبي، حيث تبقى الدول/الشعوب الأوروبية مترددة الخيارين، ما بين الحكومي من جهة، والخيار فوق الوطني/الفدرالي من جهة ثانية.

### المطلب الثاني: السياسة العليا ضمن النموذج الفدرالي الأوروبي:

تتنمي الأفكار الفدرالية الأوروبية إلى مرجعيات مختلفة، منها ما يرتبط بتاريخ البناء الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية، وترتبط أفكار أخرى بتجارب تبداً أكثر تشابهاً مع خصائص وظروف التكامل الأوروبي. يستند التوجه الفدرالي الأوروبي ذو المرجعية الفدرالية الأمريكية، على متغيرين أساسيين يشكلان وجه الشبه بين الحالتين الأمريكية والأوروبية، هما:

<sup>1</sup> أنظر: Philippe Moreau Defarges . Op . Cit . p 189

<sup>2</sup> أنظر: Ibid . p 189

<sup>3</sup> أنظر: Ibid . p 189

\* الامتداد الجغرافي: أي المساحة التي يغطيها البناء الفدرالي/التكامل في كل من الحالتين، الأمريكية والأوروبية.

\* التدرج في البناء الفدرالي: أي التدرج في مسار التنازل عن الصلاحيات، لصالح الهيكل/الكيان الفدرالي الجديد<sup>1</sup>.

فالاتحاد الأوروبي يتربع -حتى آخر توسيع له سنة 2013- على مساحة تتجاوز 4.3 مليون كم<sup>2</sup>، بقدره بشرية تُقدَّر بـ 502 مليون نسمة. كما أن عملية نقل السيادة/الصلاحيات، من المستوى الوطني إلى المستوى التكاملي، لم تتم وفق المنهج الكلاسيكي، بل وفقاً لمسار تدريجي بطيء. أي وفق نفس الطريقة التي انتقل من خلالها الاتحاد الفدرالي الأمريكي، من تحالف عسكري من أجل الاستقلال عن الإمبراطورية البريطانية، إلى كونفدرالية دول مستقلة، إلى اتحاد فدرالي لم يستقر بشكل نهائي إلا بعد الحرب الأهلية (1861-1865).

يظهر على النقيض من هذا الرأي اتجاه آخر، يرى أنه لا يُمكن تبني النموذج الأمريكي، كمرجعية للبناء الفدرالي الأوروبي. فالخصائص التي ميّزت الحالة الأمريكية -تاريخياً على الأقل-، غير موجودة في الحالة الأوروبية التي تتميز بمميزات مختلفة. لذلك يجب الفصل بين الحالتين، لاختلاف الخصائص السياسية، التاريخية، وكذلك الثقافية والاجتماعية... إلخ. وكذلك لاختلاف أسس العملية التكاملية، والأهداف المتوخاة من البناء الفدرالي، في الحالة الأمريكية (نهاية القرن الـ18)، والحالة الأوروبية ابتداءً من منتصف القرن الـ20.

فالظروف التاريخية/الفكرية، التي صاحبت بناء الاتحاد الفدرالي، تميزت بحساسية أقل تجاه مسألة السيادة الوطنية. أما أوضاع مرحلة ما بعد الحرب الباردة فقد تميزت عكس ذلك، بزيادة حساسية الدول/الجماعات تجاه مسألة السيادة، خاصةً بعد تراجع حدة التهديدات التقليدية، خلال الفترة ما بين 1945-1991. لذلك فقد أُعيد تشكيل الخريطة العالمية، من خلال إعادة النظر في التكتلات الإقليمية والاتحادات الفدرالية، الموروثة عن مرحلة الحرب الباردة، خاصةً في منطقة وسط وشرق أوروبا. أما التكتلات الجديدة فقد أصبحت تمتنع عن الذهاب، لأبعد من مستوى التكامل ما بين الحكومي، أو فوق الوطني كأقصى تقدير، أي دون الذوبان الكامل للأعضاء في هذه الأطر الجماعية الجديدة، والاحتفاظ بعناصر الدولة كاملة السيادة.

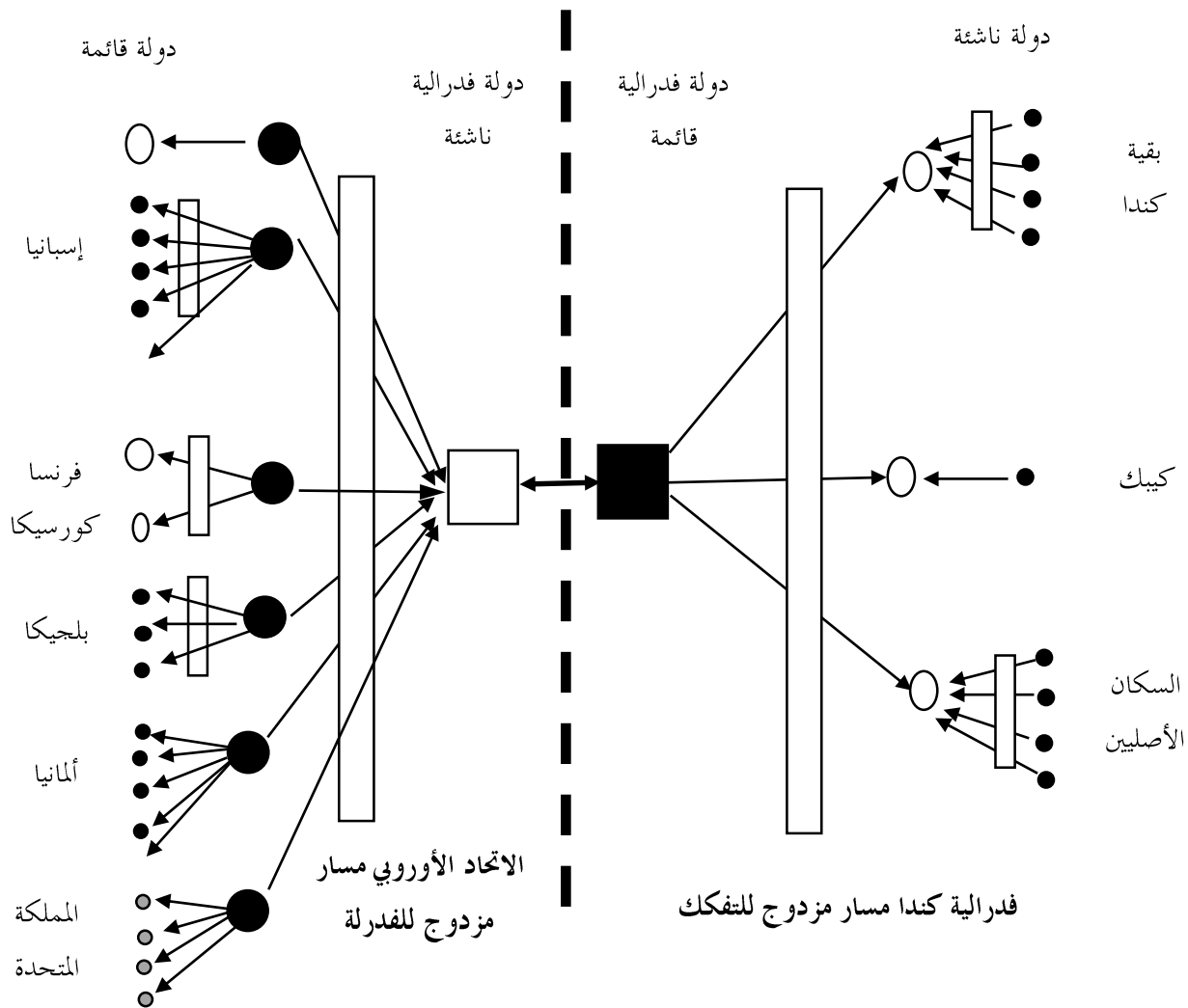
يستند هذا الاتجاه إلى عناصر إستراتيجية ترتبط ببناء النظرية الفدرالية، عند الحديث عن عدم ملائمة النموذج الأمريكي كمرجعية للفدرالية الأوروبية. حيث يُمكن -حسب هذا الاتجاه- ملاحظة الهوة، التي تفصل النموذج الفدرالي التقليدي، المستند إلى التجربة الفدرالية الأمريكية، والتكامل الأوروبي كنموذج تطبيقي مفترض، وذلك من خلال:

\* عدم الإشارة إلى الدول عند الحديث عن مستويات الحكم، في التكامل الفدرالي الأوروبي، حيث يكون الاهتمام منصباً على مستويين للحكم/السلطة *Deux niveaux de gouvernement*، وليس مستويين للدولة.

<sup>1</sup> أنظر: Guy Verhofstadt . Op . Cit . p 43



\* لا يتطرق المنظرون الأمريكيون في تصوراتهم للتكامل، إلى إشكالية السيادة الوطنية، عكس المنظرين الأوروبيين والذين ينظرون إلى التكامل، ليس باعتباره بناءً لدولة ذات سيادة، بل تكامل بين دول<sup>1</sup>. لذلك فإن تبني التصورات الفدرالية الأمريكية، عند محاولة تفسير/استشراف البعد الفدرالي للتكامل الأوروبي، قد يؤدي إلى حالة من عدم التطابق بينهما، والوصول بالضرورة إلى نتائج خاطئة. وعلى هذا الأساس يُعتبر هذا الاتجاه أكثر ميلاً لدراسة الحالة الأوروبية، استناداً إلى نماذج أقرب للحالة الأوروبية، ومنها النموذج الفدرالي الكندي. حيث يُمثل كل منهما وضعاً سياسياً مركباً *Ordre politique multinational et complexe*، فكل حالة تتضمن مستويات مختلفة للحكم<sup>2</sup>. رغم أن المسار الكندي يسير إلى حد ما، عكس الاتجاه المفترض للنموذج الأوروبي، ففي حين يتخذ هذا الأخير مساراً بنائياً، يسير الاتحاد الكندي نحو اتجاه تفكيكي (أنظر الشكل رقم 01).



الشكل رقم 01: الفدرالية الأوروبية من منظور النموذج الفدرالي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: Olivier Beaud . Op . Cit . p 39

<sup>2</sup> أنظر: Bruno Théret: "Le fédéralisme Canadien: Un modèle pour l'Union Européenne ?" . In: Gérard Boismenu . Isabel Petit (Dir) . L'Europe qui se fait: regards croisés sur un parcours inachevé . (Canada . Les presses de l'Université de Montréal 2008) . p-p 23-37 . p 26

<sup>3</sup> المصدر: Ibid . p 25

يمتد الاختلاف بين الفدراليين إلى أكثر من النموذج الأفضل للبناء الأوروبي، حيث يُعتقد أن التكامل الفدرالي الأوروبي، لا بد وأن يتم اعتماداً على المنهج الكلاسيكي، من خلال اعتماد الدستور/المعاهدة الدستورية. أما الاتجاه الثاني فيرى أن البناء الفدرالي، لا بد وأن يبدأ من المستوى الشعبي، من خلال تكريس الفكر الفدرالي كثقافة سياسية، تتولى النخب السياسية تجسيدها بشكل ميداني<sup>1</sup>.

رغم ذلك فإن الاتجاه الفدرالي الأكثر قبولا في الأوساط الأوروبية، لا يقوم على المنهجية الكلاسيكية المباشرة، بل يعتمد على منهجية تدرجية متعددة المقاربات. حيث تتضمن هذه المقاربة عناصر من الأفكار الفدرالية، إضافة إلى عناصر أخرى من الأفكار ما بين الحكومية، أو حتى الكونفدرالية، كتصور عملي لمستقبل التكامل الأوروبي. لذلك كان من الضروري تدعيم هذا النهج بعناصر من مقاربات أخرى في إطار ما يُعرف بعملية التهجين *Hybridation*<sup>2</sup>، ومن أهم نتائج هذه العملية ظهور مقاربة الفدرالية التعاونية *Fédéralisme Coopératif*، والتي تُعرف كذلك باسم الفدرالية بين الحكومية *Fédéralisme Intergouvernemental*.

قد يكون المنهج الفدرالي التعاوني/ما بين الحكومي، الأصلاح لدراسة مسار انتقال التكامل الأوروبي نحو السياسة العليا، من النموذج الفدرالي التقليدي. ففي إطار عملية التكامل الأوروبي، يُمكن ملاحظة "التعايش" بين بعدين أساسيين، هما البعد ما بين حكومي والبعد فوق وطني. من خلال دراسة آليات العمل واتخاذ القرار، ضمن مجالات التكامل الأوروبي، حيث يُمكن ملاحظة البعد فوق الوطني في المجال الأول *1<sup>er</sup> Pilier*، بينما نجد التكامل في المجالين الثاني والثالث، قائم على الأساس ما بين الحكومي.

**الركيزة الأولى *1<sup>er</sup> Pilier*:** تتضمن السياسة الزراعية المشتركة - النقل - المنافسة الاقتصادية - السياسات

النقدية والعملة الموحدة - المواطنة - الهجرة - التعليم والثقافة... إلخ. يتم اتخاذ القرار في هذه المجالات، من خلال صلاحيات فوق وطنية كاملة للمؤسسات التكاملية، مع احتفاظ الدول بحق الامتناع *Opting-Out*<sup>3</sup>.

**الركيزة الثانية *2<sup>e</sup> Pilier*:** تتضمن السياسة الخارجية المشتركة - السياسة الأمنية الدفاعية المشتركة - السياسة

الأوروبية للجوار. يتم اتخاذ القرار في هذه المجالات، الاحتفاظ الكامل للدول بسيادتها الوطنية في هذه المجالات مع اعتماد الحلول الوسط بين الدول أو الأغلبية

<sup>1</sup> أنظر: René Schwok . *Théories de l'intégration européenne* . (Paris . édition Montchrestien 2005) . p 31

<sup>2</sup> يُقصد بالتهجين استعمال مقاربات نظرية من أجل دعم المقاربة/النظرية الفدرالية، بهدف ملأ الفراغات التي خلفتها الفدرالية التقليدية، لفهم أحسن للأسباب التي تجعل الدول تقبل بنقل تكاملها نحو مستويات أعلى، من نقل السلطة والصلاحيات أو السيادة لمستوى فوق وطني. أنظر: Sabine Saurugger . *Op . Cit* . p 148

<sup>3</sup> هي وضع يُمكن أن تحصل عليه الدول من خلال التفاوض، مع بقية الأعضاء ضمن مؤسسات الاتحاد الأوروبي، في حالة تعارض سياسات تكاملية محددة مع مصالحها الوطنية الحيوية، أو في حالة التزامات دولية سابقة. فقد اعتمدت الدول الأوروبية هذه الصيغة، من أجل تجنب لجوء بعض الدول الأعضاء لممارسة الفيتو، في مواجهة بعض السياسات المشتركة، التي تُشكّل تهديدا لمصالحها الحيوية. من الأمثلة على حالة الامتناع نجد عدم اشتراك الدنمارك وإيرلندا في بعض الإجراءات الخاصة بحرية التنقل/فضاء شغن، وكذلك امتناع بريطانيا عن المشاركة في الجانب المالي من الاتحاد الاقتصادي أو منطقة اليورو. أنظر: Alistair Jones . *Op . Cit* . p 102

الموصوفة في بعض الحالات، حددتها معاهدة الاتحاد الأوروبي في الاقتراحات التي تقدمها المفوضية الأوروبية، أو الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

**الركيزة الثالثة 3<sup>e</sup> Pilier:** التعاون الشرطي والقضائي في الشؤون الجنائية (العدالة والشؤون الداخلية سابقاً)،

الاحتفاظ الكامل للدول بسيادتها الوطنية في هذه المجالات، وقدرتها على استعمال الفيتو، مع اعتماد الحلول الوسط والتسويات عند اتخاذ القرار.

يحاول المنهج الفدرالي التعاوني/ما بين الحكومي، إيجاد وضعية توفيقية مقبولة تدمج التزعة التكاملية، مع التزعة الوطنية التفكيكية. وذلك من خلال بناء مؤسسي بصلاحيات واضحة، أوسع من مجرد بناء تكاملي كونفدرالي، وفي نفس الوقت يحافظ على شخصية وطنية مستقلة، وهو ما يجب على تحفظات المعارضين للتوجه الفدرالي. حيث يُخفف هذا المنهج التكاملي، من تبعية الوحدات الأعضاء للسلطة المركزية، من خلال إعادة صياغة مبادئ الفدرالية، مثل مبدئي الاستقلالية والمشاركة *Participation*.

أولاً: مبدأ الاستقلالية *Autonomy/Autonomie*: تحتفظ الدول الاعضاء في التكامل بموجب هذا المبدأ،

بصفتها كدول مستقلة، حيث يعترف لها القانون الفدرالي لها بهذه الصفة ويضمن بقاءها. لذلك فهي تحتل وضعاً مختلفاً عن الجماعات المحلية *Les Collectivités Locales* في النظام اللامركزي<sup>1</sup>. فهذا المبدأ في النظام الفدرالي التقليدي، تعني احتفاظ الوحدات الأعضاء باستقلاليتها، في ممارسة صلاحياتها المحددة في الدستور الفدرالي. وكذلك استقلالية السلطة المركزية في ممارسة صلاحياتها، واحترام تلك الاستقلالية من طرف الوحدات الأعضاء، أي أنها مبدأ ذو اتجاهين.

أي أن العلاقات بين بين المستويين المشكلين للفدرالية، تفصل بينهما حدود دستورية صارمة، لا يمكن تجاوزها في الكثير من الأحيان. أما الفدرالية ما بين الحكومية أو التعاونية، فتضفي على مبدأ الاستقلالية صفة تعاونية، من خلال اعتماد آلية المفاوضات داخل الكيان الفدرالي. ويكون الهدف منها هو التوصل إلى حلول وسط لا تكون متضمنة في قوانين، بل في شكل اتفاقيات توفق بين مصالح الدول الأعضاء، والتخفيف من نفوذ الأجهزة الفدرالية من جهة ثانية. مع عدم التناقض بين المصالح الجماعية التي يُمثلها الكيان الفدرالي، والمصالح الفردية التي تُمثلها الدول الأعضاء<sup>2</sup>.

فرغم تحديد الوثيقة المؤسسة/المنظمة للتكامل، تحدد صلاحيات كل من الوحدات الأعضاء والأجهزة الفدرالية. إلا أن التوصل إلى آليات تنفيذية في بعض المجالات، خاصة الأمنية والعسكرية/الدفاعية، ومختلف مجالات السياسة العليا، يتطلب اعتماد المنهجية التفاوضية/ما بين حكومية.

ثانياً: مبدأ المشاركة *Participation*: تكون المشاركة في المنهج الفدرالي التقليدي، من خلال ازدواجية

السلطة التي يُحدّد الدستور إطارها العام. ويتجسد هذا المبدأ من خلال ازدواجية التمثيل البرلماني، بما

<sup>1</sup> Olivier Beaud . Op . Cit . p 184

<sup>2</sup> أنظر: Mouric Croizat . Jean-Louis Quermonne . L'Europe et le fédéralisme . 1<sup>er</sup> éd . (Paris . édition Montchrestien 1996) . p 85

يراعي الخصوصيات الجغرافية والديمقراطية، وكذلك المصالح الاقتصادية للوحدات الأعضاء، من خلال اعتماد نظام البرلمان ذو الغرفتين.

أما الفدرالية التعاونية/ما بين الحكومية، فتكون المشاركة عبر آليات العمل المشترك، من خلال المفوضية واللجان المشتركة. إضافةً إلى القرار المشترك في التكامل الأوروبي *Co-decision*، بين البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي. ويمتد هذا المبدأ إلى آلية الرقابة البعدية للبرلمانات الوطنية، والتي يُشترط موافقتها من أجل إقرار بعض السياسات المشتركة. حيث تُمارس وظيفية رقابية تشبه إلى حد بعيد، الوظيفة التي تُمارسها الغرفة الثانية في البرلمانات الفدرالية<sup>1</sup>. مع مراعاة الاختلاف القائم بين الحالة الفدرالية الأوروبية، والدول الفدرالية القائمة والكاملة الاندماج.

ينطلق المنهج الفدرالي التعاوني/ما بين الحكومي، من هدف أساسي يتمثل في إقرار التعاون *Cooperation*، كأساس للعلاقات بين مختلف المستويات داخل الكيان التكاملي. حيث يأخذ التعاون بعداً رأسياً *Vertical*، أي الأجهزة المركزية/التكاملية والدول الأعضاء، كما يتخذ كذلك بعداً أفقياً *Horizontal*، أي فيما بين الدول الأعضاء في التكامل. ونظراً لاحتفاظ الوحدات الأعضاء بصفة الدولة، فإن هذا التعاون سيكون بين دولي *Inter-étatique*، وليس داخلياً *Intera-étatique*.

إضافةً إلى ذلك فإن توزيع الصلاحيات، فيما بين المستوى المركزي *Gouvernement Fédéral* ومستوى الوحدات/الدول الأعضاء *Les États Fédérés*، سيكون استناداً إلى الدستور أو المعاهدة الدستورية/المنشئة. غير أن هذا التوزيع يكون أكثر مرونة، من خلال إحداث حالة من التوازن بين التزعة الوطنية والفدرالية، حيث يُقابل منح سلطات/صلاحيات أكبر للأجهزة الفدرالية، في اقتراح السياسات المشتركة، منح الدول الأعضاء صلاحية الامتناع عن المشاركة *Opting-Out\Clause d'exemption* في تلك السياسات. والتي تزيل الآثار المترتبة عن تفاهم لوكسمبورغ *Les compromis de Luxembourg* سنة 1965<sup>2</sup>، كبديل للفيتو أو سياسة الكرسي الفارغ.

وبهذا لا يكون تبني أي مشروع أو سياسة مشتركة، ضمن مفهوم السياسة العليا (خاصةً في المجالات الأمنية والدفاعية)، بقرار أحادي/فوقى صادر عن السلطة الفدرالية المركزية، بل نتاج التفاوض المستمر بين الدول الأعضاء من جهة، وبين هذه الأخيرة والمؤسسات التكاملية من جهة ثانية.

تكون مجالات السياسة العليا في الدول الفدرالية التقليدية (الأمن والدفاع، السياسة الخارجية... إلخ)، من صلاحيات الحصرية للسلطة/الحكومة الفدرالية. أما في إطار النموذج الفدرالي ما بين الحكومي، فالدول مازالت تحتفظ بصلاحياتها في هذه المجالات، كما يبقى حجم الصلاحيات التي تتنازل عنه الدول فيها، خاضعاً للتفاوض

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid . p 86*

<sup>2</sup> تفاهمات لوكسمبورغ *Les compromis de Luxembourg* اتفاق توصل إليه الأوروبيون في 1965/01/29 من أجل تفادي تعطيل القرارات الأوروبية، خاصةً من طرف فرنسا التي اعتمدت أسلوب الكرسي الفارغ، كرد فعل على توجه المجموعة الأوروبية نحو تطبيق نظام الأغلبية، بدل الإجماع كآلية لاتخاذ القرار. لذلك فقد تضمنت تفاهمات لوكسمبورغ استمرار المفاوضات إلى آجال معقولة/مفتوحة حسب أهمية القرار، إلى غاية التوصل إلى صيغ مقبولة من طرف جميع الدول، حيث أُنتمد هذا الأسلوب بالموازاة مع الآليات العادية لاتخاذ القرار، ضمن المجموعة الأوروبية. أنظر: *Christoph*

والحلل الوسط، مع منح الدول غير الراغبة في المشاركة حق الامتناع *Oting-Out*. في مقابل تمتع الدول بهذا الوضع، فقد تم منح المستوى التكاملي أهمية بالغة ضمن عملية اتخاذ القرار، وذلك منذ معاهدة روما 1957، والتي تنص على تبني نظام الأغلبية الموصوفة *La majorité qualifiée*، في اتخاذ القرار على مستوى المجلس الأوروبي، عند التصويت على قرار مقترح من طرف المفوضية الأوروبية.

كما يُنظر إلى البعد الدستوري في التكامل الأوروبي، على أنه محاولة للقطيعة مع الأساليب التكاملية، التي ميّزت انطلاق مسار البناء الأوروبي، الموروثة عن أفكار الآباء المؤسسين، خاصة جون مونييه *Méthode de Monnet*. حيث لا تهدف بالضرورة إلى إقرار بناء فدرالي، وفق الصورة التقليدية للفدرالية المستلهمة، من خلال دراسة التجربة الفدرالية الأمريكية. أي أن محاولة دسترة التكامل *La constitutionnalisation*، هي على الأصح محاولة لوضع تصور جديد للتكامل الأوروبي *Nouvelle Architecture*<sup>1</sup>.

غير أن هذا الافتراض لا يعني إلغاء العناصر الفدرالية، في التصور الجديد للتكامل الأوروبي، اين تلتقي الأفكار الوظيفية *Functionalism*، مع الفدرالية التعاونية/ما بين الحكومية. فما يُمكن أن نطلق عليه اسم التعميم *Ramification* أو الانتشار *Spillover* في التصورات الوظيفية، يلتقي في التصورات الفدرالية مع عملية الفدرلة *Federalisation*. والتي تعرّف على أنها "مسار طويل ومعقد وتدرجي/بطيء ومستمر، يسمح بتجاوز صفة المنظمة الدولية والاتحاد الكونفدرالي، حتى مع عدم اكتمال خصائص الوحدة الفدرالية"<sup>2</sup>.

وتتم هذه العملية من خلال مستويين/عنصرين أساسيين:

\* المستوى الأول: البنى الحكومية *Les structures gouvernementales*: أي بناء بطيء وتدرجي لنظام حكومي أوروبي مستقل *Ordre de gouvernement européenne autonome*، وليس عبر الإرادة الفوقية، تُتضمن في دستور أو وثيقة مفروضة من طرف الكيان الفدرالي. بل يكون هذا البناء عبر التعميق التدرجي *L'approfondissement progressif*، اعتماداً على المنظومة القانونية المتضمنة في المعاهدات الأوروبية، والقوانين المتفرعة عنها<sup>3</sup>.

\* المستوى الثاني: التصور ما بين حكومي للسياسات المشتركة *La conception intergouvernementale*: يقوم هذا التصور على تبني السياسات المشتركة، ليس وفق المنظور الفدرالي التقليدي، القائم على التوزيع الصارم للصلاحيات، بل اعتماداً على آلية التوصل إلى الحلول المشتركة. والتي تعالج القضايا المشتركة بما يخدم مصالح جميع الأطراف، من خلال عملية المفاوضات التي تتم داخل المؤسسات التكاملية (خاصةً داخل المجلس الأوروبي). حيث لا تقوم السياسات الأوروبية المشتركة على إلغاء البعد الوطني، وبذلك ربط علاقات وثيقة بين بين المستوى الأوروبي، والمستوى الوطني للسياسات

<sup>1</sup> أنظر: Laurence Burgorgue-Larsen: "Pourquoi une constitution européenne ?". In: Bertrand Mathieu et al (dir). *Constitution et construction européenne*. (Paris . Dalloz 2006). p-p 37-57. p 40

<sup>2</sup> Mouric Croizat . Jean-Louis Quermonne . Op . Cit . p 92

<sup>3</sup> أنظر: Ibid . p 93

الأوروبية<sup>1</sup>. وهو ما يعني إضفاء الطابع ما بين الحكومي على السياسات المشتركة، واحتفاظ الدول بسلطة كبيرة خلال عملية صنع وتنفيذ تلك السياسات.

يُمكن ملاحظة هذا الوضع بوضوح، من خلال أساليب العمل المشترك في مختلف مجالات التكامل الأوروبي، حيث يمتزج الأسلوب فوق الوطني (المجالات الاقتصادية والاجتماعية... إلخ). إضافةً إلى الأسلوب ما بين الحكومي في المجالات ذات الحساسية المرتفعة، والتي تربط بشكل أو بآخر بالسيادة الوطنية. وعليه يُمكن تحديد العناصر الأساسية للفدرالية التعاونية/ما بين الحكومية، كمنهج لشرح بعد السياسة العليا في التكامل الأوروبي، من خلال:

أولاً: يتولد التعاون عن آلية تجمع بعدي التكامل (الجماعي *Communautaire* والوطني *National*)، من أجل البحث عن الحلول المشتركة، وإعادة تحديد/صياغة الأهداف التكاملية. وذلك بصرف النظر عن الترتيبات الدستورية والقانونية، التي تحدد توزيع الصلاحيات بين المؤسسات التكاملية، والدول الأعضاء في التكامل من جهة أخرى<sup>2</sup>. فعلى الرغم من التباين بين المستويين التكاملية والوطني، إلا أن تطور التكامل لا يكون إلا من خلال الاعتماد المتبادل بين المستويين.

ثانياً: تكون الحلول المشتركة متضمنة في اتفاقيات *Accords*، وقرارات مشتركة *Décisions Conjointes*، تعبر عن الإجماع/التوافق حول إيجاد تنظيم، لمجموعة متجانسة *Ensemble cohérente* ومتوافقة *Compatible*، مع وجود عناصر للاختلاف، والتي يُجسِّدها حق الدول في الامتناع عن المشاركة في السياسات المشتركة *Opting-Out*<sup>3</sup>. فقد قلَّص هذا الوضع من احتمالات التراجع عن التكامل، من خلال تولي بعض الدول قيادة تعميق العملية التكاملية، عبر التعاون في مجالات لا تحضى بالإجماع بين الدول الأعضاء، ما يعني عدم اضطراب الدول الأخرى إلى استعمال الفيتو، في حالة التعارض مع مصالحها الوطنية الحيوية.

ثالثاً: تصبح مخرجات التعاون (اتفاقيات، قرارات/سياسات مشتركة... إلخ)، قابلة للتنفيذ *Exécutives* في شكل قوانين *Lois*، أو أي تنظيم أُتخذ في إطار القواعد والإجراءات "الدستورية"، المتعلقة بمستويات الإدارة/السلطة التكاملية والوطنية<sup>4</sup>. حيث تصبح هذه القوانين والآليات التنظيمية، أقوى وأسمى من القوانين الوطنية، وبذلك تكون الدول في بعض المجالات، مجبرة على إحداث تعديلات على منظومتها القانونية.

رابعاً: يتم التكامل في مجالات السياسة العليا، ومختلف المجالات التكاملية بشكل عام، عن طريق إنشاء صلاحيات مشتركة *Conjointes* ومختلطة *Mixtes*، بين بعدي التكامل الأوروبي. ويكون ذلك عبر نقل/تفويض الصلاحيات، لصالح الآليات ما بين الحكومية، حيث يمتد ذلك عبر مختلف مجالات

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid* . p 93

<sup>2</sup> أنظر: *Ibid* . p 84

<sup>3</sup> أنظر: *Ibid* . p 84

<sup>4</sup> أنظر: *Ibid* . p 84

التكامل<sup>1</sup>. ويظهر ذلك على سبيل المثال من خلال توزيع الصلاحيات، المتضمنة في معاهدة الاتحاد الأوروبي. حيث تُقسّم معاهدة لشبونة الصلاحيات إلى صلاحيات خاصة بالدول، وأخرى خاصة بالمؤسسات التكاملية، إضافةً إلى الصلاحيات المشتركة. مع إمكانية حلول الاتحاد محل الدول في القيام ببعض المهام الخاصة بالدول، في حالة تنازل الدول عن صلاحياتها أو تفويضها للاتحاد. يظهر من خلال العناصر السابقة، التقاطع بين الأفكار الوظيفية الجديدة *Neofunctionalism*، والفدرالية التعاونية/ ما بين الحكومية *fédéralisme Coopératif/Intergouvernemental*. وذلك من خلال:

\* فكرة التدرج في الانتقال من السياسات الدنيا إلى السياسة العليا، مع عدم تحدي سيادة الدولة وصلاحياتها، خاصةً في تلك المجالات.

\* الاعتماد في نقل التكامل إلى السياسة العليا، على ميكانيزمات التعاون ما بين حكومي (المفاوضات، المساومات، الحلول الوسط...إلخ).

\* مراعاة الحساسية الناتجة عن التطرق للأبعاد الوطنية/السيادية في التكامل.

يظهر انطلاقةً مما سبق الاختلاف الكبير بين النظرية الفدرالية، المستمدة أساساً من التجارب التقليدية للبناء الفدرالي، والتي ترجع إلى منتصف القرن الـ18، في أمريكا أو حتى في أوروبا. حيث لا يتضمن البناء/النموذج الفدرالي الأوروبي، نقل الصلاحيات وفق نفس الطريقة التي تم بها إنشاء الفدرالية الأمريكية. وهو ما يعني إعادة النظر في الكثير من الأحكام المسبقة، التي تُميز التصورات حول إمكانية البناء الأوروبي وفق النموذج الفدرالي. حيث يُمكن القول أن هذه الأفكار المسبقة، الممتزجة بنوع من التزعة الشوفينية لدى بعض النخب الأوروبية، هي ما عطلَّ محاولة تعميق السياسات التكاملية في مجالات السياسة العليا، المتضمنة في الدستور الأوروبي الذي تعرّض للرفض سنة 2005، مثل إقرار مبدأ الدفاع المشترك بما في ذلك استخدام الوسائل العسكرية، في حالة تعرض دول عضو لاعتداء مسلح يمس سيادتها أو سلامة أراضيها، والذي تم تعويضه لاحقاً بمبدأ التضامن *Clause de Solidarité*.

في مقابل ذلك فإن الفدرالية التعاونية/ما بين الحكومية، تتيح للدول الأعضاء الاحتفاظ بكامل سلطاتها، في مختلف المجالات التكاملية. وأن أي تنازل أو تفويض لتلك الصلاحيات، لا يكون إلا بالقدر الذي يسمح للدول بتحقيق نتائج أكبر، من مجرد تكتل دولي/إقليمي ذو طابع كوفنندري. أي أن الهدف ليس إعادة النظر في وضع الدول وسيادتها الوطنية، بل البحث عن آليات مناسبة لزيادة فعاليتها في التعامل مع الحاجات، التي تتجاوز النطاق المحدود لقدراتها ومجال صلاحياتها.

وبالتالي فإن الصيغة التعاونية/ما بين الحكومية للفدرالية الأوروبية، لا تتضمن نفس العلاقة الصفرية *Zero*، بين المستويين التكامل/الفدرالي والمستوى الوطني، المتضمنة في النظرية الفدرالية التقليدية. بل تتضمن علاقة اعتماد متبادل، أو على الأقل علاقة تعاون بين المستوى الفدرالي والوطني، لذلك فإن نتيجة تكامل أوروبي فدرالي، لن تكون بالضرورة تأسيس الولايات المتحدة الأوروبية.

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid* . p 85



### المبحث الثالث: السياسة العليا كامتداد للتفاعلات الإقليمية:

تركز فرضيات الوظيفة-الجديدة- وكذلك الفدرالية، على دراسة التكامل باعتباره أحد التوجهات، التي يُمكن أن تتضمنها السياسة الخارجية للدول. وبذلك ينصب الاهتمام على تأثير الفاعلين الرسميين، وكذلك الإطار المؤسساتي، والتنظيم القانوني لعملية التكامل الإقليمي. غير أن هذه الأخيرة لا تتوقف عند المتغيرات/الأبعاد السابقة، بل تتضمن علاقات متشابكة بين فاعلين متعددين، تتأثر بالانتماء إلى حيز جغرافي محدد. حيث يتجاوز مفهوم الإقليم *Region*، الصورة التقليدية التي يكون وفقها مجرد حيز جغرافي، متميز من حيث الخصائص وبحدود واضحة نسبياً. أما على المستوى النظري فإن التوجه الإقليمي يُعبّر عن تصور بديل، ظهر في مواجهة التصور العالمي، يتضمن فرضية أساسية مفادها، أن تنظيم أحسن للعلاقات الدولية، يجب أن يكون قائماً على المستوى الإقليمي. وذلك في مقابل الفرضية التقليدية، القائمة على المدى العالمي لتنظيم ودراسة العلاقات الدولية<sup>1</sup>.

#### المطلب الأول: الإقليمية كمستوى تحليل وسيط/بديل:

تنسب الدراسات إلى نهاية الحرب الباردة، الكثير من التحولات على مستوى هيكل النظام الدولي، والذي تميّز بقدر كبير من المركزية. حيث تأتي ضمن هذه التغيرات انتقال التفاعل من المستوى الكلي/العالمي، إلى المستوى الفرعي/الإقليمي، ويُرجع البعض هذه الانتقال إلى:

\* ضعف الهرمية التي ميّزت السياسة العالمية/النظام الدولي، من خلال التحولات التي عرفها هيكل النظام الدولي، قبيل/بعد نهاية الحرب الباردة. أي الانتقال من الثنائية إلى الأحادية القطبية المرنة، والتي تتميز بحالة من عدم الوضوح، وعدم الاستقرار في توزيع الأدوار.

\* انتقال الاستقطاب من المستوى العالمي إلى الاستقطاب الإقليمي، على مستوى الأنظمة الفرعية/الإقليمية. فالتفاعلات التي يعرفها النظام الدولي/الكلي، تشكل في أغلبها على مستوى الأنظمة الإقليمية، عكس ما كان عليه الوضع خلال الحرب الباردة.

\* عدم قدرة القوة/القوى المهيمنة على النظام الدولي، على السيطرة على كافة التفاعلات الحاصلة على المستوى الإقليمي. خاصة مع القضايا الجديدة التي أخذت كثافة أكبر، مقارنة مع القضايا التقليدية التي تتم على المستوى الكلي.

\* تشكيل نوع من "السيادة الإقليمية"، بفعل عدم الاستقرار في توزيع القوة، بين المستويين الدولي/العالمي والإقليمي. حيث لا تملك القوى المسيطرة على النظام الدولي، القدرة على السيطرة على القوى الإقليمية، وبالتالي الأنظمة الإقليمية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: علي الدين هلال . جميل مطر . النظام الإقليمي العربي: دراسات في العلاقات السياسية العربية . ط<sup>5</sup> . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية 1986) . ص 23.

<sup>2</sup> أنظر: ناصيف حتى: "الإقليمية الجديدة في فترة ما بعد الحرب الباردة" . في: جميل مطر . علي الدين هلال (تحرير) . الأمم المتحدة وضرورات الإصلاح بعد نصف قرن . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية 1996) . ص-ص 249-286 . ص 250.

توحي كلمة إقليم *Region* من الناحية اللغوية، بمعنى مكاني كمنطقة جغرافية متجانسة، رغم أن المفهوم يشمل أبعاداً أخرى، متضمنة في شكل/حجم العلاقات بين الوحدات المنتمية للإقليم. لذلك يُعرّف الإقليم على أنه "منطقة متجانسة من سطح الأرض، مع خصائص تجعله مختلف عن بقية الفضاءات المحيطة به، إضافةً إلى ذلك فإن المنطقة الجغرافية *Geographic Area*، يتميز عموماً كإقليم عندما تكون هناك أنماط معينة، من العلاقات المنتظمة *Regular relations* والتفاعلات *Interaction*، فيما بين دول هذه المنطقة"<sup>1</sup>. يتجاوز الإقليم بهذا المعنى البعد المكاني/الجغرافي، رغم أن هذا الأخير يُشكّل عنصراً أساسياً في تعريفه، فطبيعة العلاقات بين الدول المنتمية للحيز الجغرافي، مرتبطة بشكل وثيق بالخصائص العامة لهذا الحيز.

أما باري بوزان *B. Buzan* فينظر إلى الإقليم من المنظور الأمني، أين يتحول المتغير الجغرافي إلى متغير ثانوي، في مواجهة العوامل ذات الطبيعة الأمنية. حيث يُعرّف الإقليم على أنه "نظام فرعي متميز وذو أهمية *Distinct and significant subsystem*، من العلاقات الأمنية *Security relations*، القائمة بين مجموعة من الدول المقتنعة بكونها، مجتمعة في حيز جغرافي متقارب *Locked into geographical proximity*"<sup>2</sup>. فالبعد الجغرافي في الإقليم ليس سوى الوعاء الذي يضم نمطاً معيناً من العلاقات، بين الدول/الفاعلين المنتمين لهذا الإقليم، حيث تتأسس هذه العلاقات بتأثير من هذا البعد، أي الإحساس بالانتماء إلى فضاء جغرافي متميز.

أما كارل دويتش *K. Deutsch* فيُعرّف الإقليم بنفس المضمون، مع تعويض "العلاقات الأمنية" المتضمنة في تصور بوزان، بالاعتماد المتبادل كأساس/نمط للعلاقات القائمة فيما بين أعضاء النظام الإقليمي، وبذلك يكون المفهوم أوسع نسبياً. انطلاقاً من ذلك يكون الإقليم "مجموعة من الدول في وضعية اعتماد متبادل وثيق *Situations de fort interdépendance*، في عدد كبير من المجالات، حيث تسمح كثافة وطبيعة التفاعلات السياسية والسوسيو اقتصادية، بالتمييز بين هذه المجموعة ومجموعات أخرى مشابهة بها... فالأقاليم ليست وقائع جغرافية *Des facts géographiques*، ولكنها تكوينات سياسية *Des créations politiques*"<sup>3</sup>. أي أن الأقاليم لا تُعرّف انطلاقاً من خصائصها الجغرافية، بل انطلاقاً من نمط العلاقات السائد ضمنها، وهذا العامل هو ما يجعل الأقاليم متميزة عن غيرها من الفضاءات الجغرافية، وليس الخصائص الجغرافية.

يحتل المتغير الجغرافي في التعاريف السابقة، مكانة هامشية مقارنةً مع متغير العلاقات التي تربط بين أعضاء النظام الإقليمي. سواءً أكانت علاقات أمنية -حسب تصور بوزان-، أو علاقات اعتماد متبادل متعددة الأبعاد/المجالات -حسب تصور دويتش-. لذلك فإن مفهوم الإقليم ذو دلالة أعمق من مجرد التقارب الجغرافي بين الدول، بل على الأصح حالة من الاعتماد المتبادل المركب، تجمع بين الوحدات الأعضاء.

فالدول الأوروبية رغم انتمائها إلى نفس الحيز الجغرافي، إلا أنها لم تشكل وحدة منسجمة/متجانسة، خلال مرحلة الحرب الباردة، حيث تميزت بالانقسام بين القيم الغربية والإيديولوجيا الشيوعية. ويُمكن ملاحظة استمرار

<sup>1</sup> *Michelle Pace . The politics of regional identity . (London . Routledge 2006) . p 1*

<sup>2</sup> *Ibid . p 4*

<sup>3</sup> *Marie-Claude Smouts et al . Dictionnaire des relations internationales . 2<sup>e</sup> éd . (Paris . édition Dalloz 2006) . p 294*

عدم الانسجام، بين تصورات مجموعة دول وسط وشرق أوروبا *PECO*، مع تصورات الدول الأوروبية المؤسّسة للتكامل الأوروبي. ففي حيث تُفصّل الأخيرة دعم التكامل/الاتحاد الأوروبي، كقوة سياسية مستقلة عن النفوذ الأمريكي، تفضل الأولى -دول الـ *PECO*- علاقات أقوى مع الولايات المتحدة الأمريكية، لذلك توصف دول وسط وشرق أوروبا، على أنها ضمانات داخلية للمصالح الأمريكية في أوروبا.

أما النظام الإقليمي *Regional system*، فيتخذ كمفهوم نظري دلالتين أساسيتين، يكون وفق الأول حيزاً/إطاراً جغرافياً للتفاعلات الدولية، ويكون في دلالاته الثانية مستوى/أداة لتحليل تلك التفاعلات. انطلاقاً من ذلك يُعرّف النظام الإقليمي في معناه البسيط، على أنه "مجموعة من العلاقات والتفاعلات، بين دول تقع في إقليم جغرافي واحد، وتخضع لقواعد وقوانين منتظمة"<sup>1</sup>.

كما تُصنّف تعاريف أخرى عناصر مختلفة، مثل الانتظام في العلاقات وكذلك وجود حالة من الاعتماد المتبادل بين العناصر/الأجزاء المشكلة للنظام الإقليمي. وعلى هذا الأساس يعرف هذا الأخير على أنه "نمط منتظم من التفاعلات بين وحدات سياسية مستقلة، داخل إقليم جغرافي معين، أي أنه إطار تفاعلي مميز بين مجموعة من الدول، يُفترض أنه يتسم بنمطية وكثافة التفاعلات، بما يجعل التغيير في جزء منه يؤثر على بقية الأجزاء"<sup>2</sup>. فارتفاع كثافة التفاعلات عنصر أساسي في تعريف النظام الإقليمي، وهو ما يجعل الدول منتمية إلى نظام إقليمي معين، على أن تتم تلك التفاعلات في حيز جغرافي محدد.

يكون النظام الإقليمي وفقاً للدلالة الثانية، وسيلةً نظرية لتحليل التفاعلات الدولية، في مستوى أقل تعقيداً من مستوى النظام الدولي، وأعلى من مستوى تحليل السياسة الخارجية الوطنية. حيث يتم تقليص عدد الفاعلين ليشمل فقط الوحدات (فاعلين رسميين، غير رسميين)، التي تنتمي إلى نفس الخصائص المستمدة من الانتماء إلى حيز جغرافي، ذو حدود جغرافية وسياسية واضحة.

إضافةً إلى ذلك فإنه يُقدّم فرصاً أحسن لتحليل التفاعلات الدولية، مع التوصل إلى نتائج أقل عمومية، تُراعي خصوصيات الأقاليم موضوع الدراسة. لذلك فإن مستوى النظام الإقليمي في تحليل العلاقات الدولية، يسمح بتوسيع مجال البحث خارج نطاق الدول القومية، دون التوغل في التشعبات الناتجة عن محاولة تحليل النظام الدولي الكلي<sup>3</sup>. أي أن تحليل تطور التكامل الأوروبي، أو انتقال السياسات الأوروبية نحو مستوى السياسة العليا، لا بد وأن يكون من خلال اعتبارها كأحد مخرجات التفاعلات الإقليمية.

تحاول الجهود المختلفة في مجال الدراسات الإقليمية، تجاوز إشكالية تعريف النظام الإقليمي، إلى محاولة تحديد المعايير التي يقوم عليها النظام الإقليمي. فقد حاولت هذه الدراسات إيجاد المعايير المشتركة، التي تسمح بإطلاق

<sup>1</sup> أحمد عارف الكفارنة: "الآثار السياسية في النظام الإقليمي العربي في ضوء احتلال العراق". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد 25. العدد 2. سنة 2009. ص-ص 619-643. ص 622.

<sup>2</sup> محمد السعيد إدريس. النظم الإقليمية: دراسة في أصول العلاقات الدولية الإقليمية. (القاهرة. مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية 2001). ص 19.

<sup>3</sup> أنظر: نفس المرجع. ص 20.

وصف نظام إقليمي على حيز جغرافي محدد، في محاولة لإيجاد تعريف شامل، ينطبق على مختلف الأنظمة الإقليمية/الفرعية، المكوّنة للنظام الدولي الكلي. غير أن هذه المحاولة لم تصل بدورها إلى تحقيق الإجماع، حول مجموعة متفق عليها من المعايير، لتوضيح مفهوم النظام الإقليمي بشكل عام ومجرد. ففي حين ركّز البعض على الجانب السلوكي، نجد دراسات أخرى ركزت على الاشتراك في الخصائص العامة بين الوحدات. أي التجانس الجغرافي في مقابل التجانس القيمي/الثقافي، وحجم ودرجة الاعتماد المتبادل بين الوحدات الأعضاء في النظام.

في محاولات تركيبية بين الاتجاهات المختلفة، يُمكن تحديد المعايير الأساسية، التي يُمكن أن تساهم في وضع تعريف مقبول -نسبياً- للأنظمة الإقليمية، وهذه الأقاليم هي:

\* وجود عدد معين من الدول تتفاعل فيما بينها<sup>1</sup>.

\* وجود شبكة معقدة من التفاعلات: السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الخاصة بالنظام وفق قواعد

خاصة منفصلة إلى حد ما عن القواعد المسيرة لتفاعلات النظام الدولي، أو القوى الأساسية فيه.

\* وجود حيز جغرافي محدد.

\* وجود درجة من التقارب والتجانس الجغرافي بين وحدات النظام الإقليمي.

\* وجود درجة معينة/حد أدنى من التجانس الاجتماعي والاقتصادي والثقافي بين وحدات النظام<sup>2</sup>.

تفترض دراسة تفاعلات النظام الإقليمي، الاهتمام بعملية أساسية لا تقل أهمية، ويتعلق الأمر بعملية الأقلمة *Regionalisation*، والتي تعني "توجه الدول المنتمة لنفس المنطقة الجغرافية، إلى التقارب من الزاوية الاقتصادية والسياسية"<sup>3</sup>. أي أن الأقلمة كسلوك/محصلة نهائية ليست مجرد تقارب جغرافي فقط، بل هي استغلال الوحدات الأعضاء في نظام إقليمي معين، لهذا التقارب لتحقيق قدر معين من التعاون/الاندماج السياسي والاقتصادي. بكلمة أخرى تعتبر عملية الأقلمة، أحد مظاهر التوجه الإقليمي في السياسة الخارجية للدول، بحيث يشكل الاندماج الإقليمي أحد خيارات الدول، في تصوراتها لدورها ومصالحها ضمن تفاعلات العلاقات الدولية.

لا يتوقف مسار الأقلمة/التكامل الإقليمي على الأبعاد الاقتصادية، والفرص التي يخلقها الاعتماد المتبادل والتشابه الاقتصاديين. حيث فشلت الكثير من المحاولات، رغم توفر الشروط الاقتصادية والجغرافية، أو حتى اللغوية والثقافية وكذلك التاريخية، ويُمكن اعتبار الحالة العربية كأحسن الأمثلة على ذلك. لذلك فإن محاولات التقارب/التكامل الاقتصادي، والتي حققت نتائج متقدمة ميدانياً، لا تكفي لإعطاء تماسك قوي لمشروع الأقلمة، وهذا ما تؤكدته الأزمة الاقتصادية التي عرفتها منطقة اليورو. فهذه الأخيرة دفعت الكثير من الدول الأوروبية، إلى

<sup>1</sup> تشترط بعض الدراسات توفر ثلاث دول كحد أدنى من أجل تشكيل النظام الإقليمي، في حين يكون الحد الأدنى في تصورات أخرى دولتين فقط، أما اتجاه ثالث فيفترض أن الدول المركبة تشكل بذاتها نظاماً إقليمياً، على اعتبار أنها تتكون من مجموعة من الدول. مع ذلك يُمكن القول أن وجود دولتين على الأقل يمثل الحد الأدنى، على اعتبار وجود دولة واحدة لا يسمح بوجود الدرجة الكافية، من كثافة التفاعلات والاعتماد المتبادل، المتضمن في مختلف التعاريف الموضوعية لتوضيح مفهوم النظام الإقليمي. أنظر: نفس المرجع . ص 25.

<sup>2</sup> أنظر: نفس المرجع . ص 25.

<sup>3</sup> *Aymierie Chopard . Géopolitique: constantes et changements dans l'histoire . 3<sup>e</sup> éd . (Paris . édition Ellipsess 2007) . p 899*

التفكير في خيار معاكس لأهداف التكامل الأوروبي الأساسية، فقد أعلنت اليونان ودول أخرى، أنها بصدد دراسة خيار الانسحاب من منطقة اليورو، أو حتى من عضوية الاتحاد الأوروبي. رغم أن هذه الدعوات تم تفسيرها على أنها محاولات للتخفيف من الضغوط، التي يُمارسها الاتحاد الأوروبي، على بعض الدول الأعضاء في المجالات الاقتصادية والمالية بشكل خاص.

فاختلاف المعطيات الجيوسياسية بين دول النظام الإقليمي، قد تؤثر على مشروع الأقامة، أين تختلف استجابة الدول لعملية البناء الإقليمي، بناءً على اختلاف تلك المعطيات. ومن الأمثلة التي يعتمد عليها أصحاب هذا التصور، حالة التوجه الأوروبي نحو التكامل، في مجالات أكثر حساسية من التكامل الوظيفي، مثل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة *CFSP*، وكذلك السياسة الدفاعية الأوروبية *CSDP*<sup>1</sup>.

يُضاف إلى المفاهيم السابقة مفهومين أساسيين، يُمكن الاستعانة بهما في تفسير التوجه التكاملي الأوروبي عموماً، والسياسة العليا في هذا التكامل بشكل خاص. فقد اعتمدت مختلف الدراسات على مفهومي النظام الإقليمي، وكذلك الإقليمية *Regionalism*. فالنظام الإقليمي كأداة لتحليل التكامل الأوروبي، يُمكن من تجاوز محاولة توضيح معنى هذا المفهوم، إلى الاهتمام بأنماط التفاعل بين الوحدات الأعضاء، وكذلك الهيكل العام لهذا التفاعل. فالبحث في درجة تماسك/هيكل النظام الإقليمي -الأوروبي-، يساعد في وضع بعض الفرضيات المساعدة على دراسة السياسة العليا في مسار التكامل. وذلك على اعتبار أن هذه الأخيرة، هي حصيلة تفاعلات تأخذ بالاعتبار النتائج المختلفة، المترتبة عن الانتماء إلى نظام إقليمي دون غيره.

يُقصد بمفهوم التماسك "درجة التشابه *Similarity* في خصائص الكيانات السياسية أعضاء النظام الإقليمي، ودرجة التفاعل فيما بينها. أي أن التماسك يعني قياس مدى التجانس *Homogeneity*، ودرجة التفاعل بين وحدات النظام"<sup>2</sup>، ويمس هذا التماسك/التشابه مختلف الخصائص والمجالات الاجتماعية، والاقتصادية، وكذلك السياسية. ففي المجال الاجتماعي يُفترض توفر درجة معينة من التجانس العرقي، اللغوي، الثقافي، بينما يعني التماسك الاقتصادي، توفر آلية لتوزيع وتكامل الموارد الاقتصادية بين وحدات النظام، ووجود درجة عالية من الاعتماد المتبادل بينها. أما من الناحية السياسية، فيعني التماسك درجة معينة من التجانس في هيكل النظام السياسي للدول الأعضاء، وكذلك التشابه في الثقافة السياسية السائدة، إضافة إلى عدم التعارض بين التوجهات العامة للسياسة الخارجية، للدول الأعضاء في النظام الإقليمي<sup>3</sup>.

لا يتخذ التماسك/التشابه في خصائص النظام الإقليمي، درجة ثابتة وبالتالي آثاراً ثابتة/متشابهة، حيث يتدرج التماسك من الدرجة العالية إلى المنخفضة، وبالتالي فتدرج حالة التماسك تنعكس في منحرجات هذا التماسك. حيث

<sup>1</sup> يختلف انتماء الدول الأوروبية المنخرطة في التدابير الأمنية والدفاعية للاتحاد الأوروبي، بين الانتماء الأطلسي (حلف شمال الأطلسي *NATO*)، وكذلك القاري (الترتيبات الأمنية الأوروبية). لذلك تنظر كل دولة لهذه التدابير بشكل يتماشى مع المتطلبات/المصالح الأمنية التي تفرضها تلك الانتماءات، حيث

تختلف طبيعة المخاطر/التحديات الأمنية، وبالتالي التصورات والآليات المستخدمة لمواجهة تلك التحديات. أنظر: *Ibid*. p 902.

<sup>2</sup> محمد السعيد إدريس . مرجع سابق . ص 61.

<sup>3</sup> أنظر: نفس المرجع . ص 61.

يزيد التوجه التعاوني لدى الدول، في حالة وجود درجة عالية من التماسك، في حين تنخفض فرص التعاون مع انخفاض درجاته، بحيث قد يصل الوضع إلى غاية استعمال العنف (أنظر الجدول رقم 03).

درجة التماسك

مرتفع	منخفض	
—	—	تماسك اجتماعي
- انعدام الإحساس بارتفاع تكاليف السلوك التراعي. - الاستمرار في اللجوء إلى استعمال العنف بسبب عدم الإحساس بتكاليفه	- زيادة الشعور بالتكاليف المرتفعة للحرب وانعدام التعاون. - الامتناع عن اللجوء إلى العنف وزيادة درجة التعاون	تماسك اقتصادي
- زيادة التوجه نحو الاستقطاب الداخلي. - زيادة دور النخب الخارجية وبالتالي زيادة الاختراق الخارجي	- زيادة درجة وعمق التكامل - تقارب التصورات حول مستقبل النظام الإقليمي	تماسك سياسي
- عدم القدرة على ضبط التفاعلات الداخلية. - زيادة إمكانية اللجوء إلى العنف لإدارة العلاقات بدل الوسائل المؤسساتية.	- القدرة على ضبط التفاعلات الداخلية وإخضاعها لقواعد مشتركة. - منع الأطراف من اللجوء إلى العنف	تماسك تنظيمي

درجة التماسك

جدول رقم 03: آثار درجة التماسك على تفاعلات النظام الإقليمي<sup>1</sup>.

لا يمكن الحسم في مدى تأثير انخفاض/ارتفاع درجة التماسك الاجتماعي، حيث تشهد الأنظمة الإقليمية درجة (تنخفض/ترتفع)، من الاختلاف العرقي/اللغوي/الثقافي أو حتى الديني. لكن ذلك عادةً ما يتم تعويضه بأشكال أخرى من التماسك. فالنظام الإقليمي/الاتحاد الأوروبي يعرف حالة شديدة من الاختلاف الاجتماعي/اللغوي، حيث تكون الحدود اللغوية ملازمة للحدود السياسية بين الدول. ولا تقتصر تلك الاختلافات على المستوى بين الوطني، بل يمتد إلى داخل الدول الأعضاء، ويضاف إلى الاختلافات اللغوية درجة من عدم التجانس العرقي، حيث تنتشر/تتداخل الأقليات العرقية داخل المجتمعات الأوروبية.

غير أن هذه الدول تمكنت من إيجاد نوع من التعايش، من خلال تبني نظام للتنشئة الاجتماعية والتعليم، بحيث تمكنت من تكوين جيل متعدد اللغات. إضافةً إلى ذلك فقد تم تعويض الاختلافات الدينية، والتي لم تكن سبباً في النزاع (ربما يكون النزاع في يوغسلافيا السابقة الاستثناء الوحيد)، داخل المجموعة الأوروبية بشكل عام، عبر إقامة شبكة من الروابط الاقتصادية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: نفس المرجع . ص 62.

<sup>2</sup> أنظر: Werner J. Feld: "Western Europe". In: James N. Rosenau . Kenneth W. Thompson . Gavin Boyd (ed) . Op . Cit . p-p 415-443 . p 419

يظهر من جهة ثانية متغير هيكل النظام، ويعني "الفواعل أو المستويات التي يتكون فيها النظام، فوفقاً لعدد الفواعل التي يضمها النظام، وقدرات كل منها وتباين أدوارها، تختلف هياكل النظم الإقليمية"<sup>1</sup>. وبناءً على المتغيرات المتضمنة في التعريف السابق، تضمنت دراسة لويس كانتوري *L. Cantori* وستيفن شبيغل *S. Spiegel*، المعنونة بـ: "السياسات الدولية للأقاليم *International Politics of Regions*"، تقسيماً للنظام الإقليمي إلى:

\* منطقة/دول المركز *The core countries*.

\* منطقة/دول الأطراف *The peripheral countries*.

أولاً: المنطقة/الدول المركزية *The core countries*: يُمثل المركز الرئيسي الذي يضم القوى المهيمنة/الأساسية، والتي تلعب الدور الأكبر في تحديد توجهات النظام الإقليمي، والسيطرة على التفاعلات القائمة ضمنه. ويعرّف على أنه "القطاع الرئيسي في النظام الإقليمي، ويضم فواعله الرئيسية التي تحدد عادةً توجهات النظام وسياساته، وتتحكم في تفاعلاته. ويتكون هذا القطاع من دولة أو مجموعة من الدول، تمتلك مقاليد النفوذ والتأثير داخل النظام"<sup>2</sup>.

ينشأ هذا القطاع بتدخل مجموعة من العوامل:

\* ارتفاع درجة التشابه بين دول المنطقة المركزية *The core countries*، ولا يقتصر التشابه على

المجالات اللغوية والعرقية وكذلك الدينية. حيث تحولت هذه الاختلافات إلى معطى هامشي، في الكثير من الحالات، فالتشابه قد يمتد إلى الخصائص السياسية، ويتعلق الأمر بالبنية المؤسساتية والقيم التي تحكم العمليات السياسية المختلفة<sup>3</sup>.

\* توزيع الأدوار والقوة بين الوحدات الأعضاء في النظام، حيث يُمكن أن يتخذ هذا القطاع من النظام الإقليمي هيكلاً مختلفاً. إضافةً إلى التأثير على درجة التماسك، وكذلك التفاعلات المختلفة التي تتم بين أعضائه، أو مع أطراف/قوى خارجية.

\* استجابة الوحدات الأعضاء للقضايا المختلفة، والتفاعلات الحاصلة بين الأعضاء حولها<sup>4</sup>. ويُمكن أن تدور هذه القضايا، حول المسائل الأمنية بمفهومها العام، إضافةً إلى المسائل الاقتصادية، التي تؤثر بشكل مباشر، على دور الوحدات على المستوى الإقليمي أو الكلي/الدولي.

ثانياً: المنطقة/الدول الطرفية *The peripheral countries*: ساد الاتفاق بين الباحثين في مجال الدراسات

الإقليمية، حول تعريف المنطقة المركزية، في حين يغيب الاتفاق حول تحديد مفهوم المنطقة الطرفية. ففي محاولة لتعريف المنطقة الطرفية، تم اعتماد معايير متعددة تتعلق بدرجة الانسجام، أو حجم القوة، وكذلك معيار الدور.

<sup>1</sup> محمد السعيد إدريس . مرجع سابق . ص 57.

<sup>2</sup> نفس المرجع . ص 58.

<sup>3</sup> نظر: Werner J. Feld . Op . Cit . p 417

<sup>4</sup> أنظر: محمد السعيد إدريس . نفس المرجع . ص 58.



يُمكن بالاعتماد على معيار التجانس تعريف المنطقة الطرفية، على أنها جزء من النظام الإقليمي، تتميز بانخفاض مستوى الانسجام. سواءً على مستوى الأنظمة/المؤسسات السياسية، أو مستوى التطور الاقتصادي، إضافةً على الاختلافات الثقافية واللغوية أو حتى العرقية والدينية. حيث تعجز دول هذه المنطقة عن إيجاد بدائل لهذا الوضع، عكس دول المركز التي تمكنت من تعويض عدم الانسجام الاجتماعي، بأشكال أخرى للانسجام السياسي/الاقتصادي... إلخ<sup>1</sup>.

أما بالاعتماد على معيار حجم القوة، فتكون المنطقة الطرفية مجموعة الدول المنتمة للنظام، والعاجزة عن امتلاك الحجم الكافي من القوة، للعب أدوار معينة ضمن التفاعلات الإقليمية. لذلك عادة ما تُرتب هذه الدول، في مراتب متأخرة، خلف الدول المساومة *Bargainers*، أو الموازنة *Balancers*<sup>2</sup>. فهذه المنطقة لا تؤثر في تفاعلات النظام الإقليمي، بل تكون موضوعاً للمساومات القائمة بين القوى الأساسية، المسيطرة على النظام الإقليمي.

يُمكن أن تُعرّف المنطقة الطرفية كذلك باعتبارها منطقة عازلة/حاجزة *Buffer Zone*<sup>3</sup>، حيث تلعب دول هذه المنطقة بشكل جماعي، دور الدولة الحاجزة *Buffer States*. وذلك من خلال عزل المنطقة المركزية عن المؤثرات القادمة من الأنظمة الإقليمية المجاورة، وبالتالي تزداد كثافة علاقاتها مع دول لا تنتمي إلى نفس النظام الإقليمي<sup>4</sup>. ففي حالة الاتحاد الأوروبي فيبرز مثال الدول حديثة العضوية، والتي تميل إلى الارتباط بعلاقات مع دول من خارج النظام الإقليمي الأوروبي. وتأتي العلاقات مع الولايات المتحدة الأمريكية على رأس الأمثلة، في مجالات متعددة اقتصادية وسياسية، أو حتى أمنية وعسكرية، أقوى من العلاقات القائمة بينها وبقية الدول الأعضاء في الاتحاد/النظام الإقليمي الأوروبي.

يُقدّم النظام الإقليمي/الاتحاد الأوروبي مثلاً على هذه الهيكلة، حيث توحى العلاقات وتوزيع الأدوار بين الدول الأعضاء، إلى وجود طرف مركزي/منطقة مركزية في النظام، تتكون من فرنسا، ألمانيا، بريطانيا، وبدرجة أقل إيطاليا. وهي الدول التي تقود حركة التكامل الأوروبي، من خلال دورها في عملية صنع السياسات التكاملية الأوروبية. وفي المقابل تتجمع دول أوروبية أخرى، ضمن مجموعة طرفية تتميز بقوة اقتصادية أقل، وكذلك بكونها أقل تمسكاً بالقيم التكاملية الأوروبية.

وتعتبر دول وسط وشرق أوروبا من أحسن الأمثلة، حيث يقل تأثيرها الاقتصادي، وكذلك دورها في صنع السياسات التكاملية، خاصةً في مجالات السياسة العليا. إضافةً إلى ذلك تتميز هذه الدول بتفضيلها للارتباطات مع وحدات من خارج الاتحاد الأوروبي، حيث يُمكن أن تتوسع قائمة دول المركز والأطراف، بتوسيع مجال النظام

<sup>1</sup> أنظر: Werner J. Feld . Op . Cit . p 420

<sup>2</sup> أنظر: محمد السعيد إدريس . مرجع سابق . ص 60.

<sup>3</sup> تُعرّف المناطق الحاجزة *Buffer Zones* على أنها مجموعة من الدول الحاجزة *Buffer States*، تتولى منع أو على الأقل تقليص المؤثرات السلبية، وكذلك التهديدات الأمنية القادمة من خارج النظام الإقليمي. أنظر: Jean-Sylvestre Mongrenier . Dictionnaire géopolitique de la défense européenne . (Paris . édition Unicomm 2005) . p 130

<sup>4</sup> أنظر: محمد السعيد إدريس . نفس المرجع . ص 60.

الإقليمي خارج حدود الاتحاد الأوروبي. انطلاقاً من ذلك يبرز التأثير الروسي وكذلك التركي -بدرجة أقل-، في تفاعلات النظام الإقليمي الأوروبي الأوسع من حيث النطاق من الاتحاد الأوروبي. فروسيا تحاول التأثير على النظام/الاتحاد الأوروبي، من خلال قدراتها على التأثير الأمني والاقتصادي، خاصةً عبر المناطق المهشمة في أوروبا الشرقية ومنطقة البلطيق.

بصرف النظر عن هيكلية النظام الإقليمي، تتخذ سلوكيات أعضائه أنماطاً تعاونية/تكاملية مختلفة، رغم أن التعاون ليس الشكل الوحيد للتفاعل بين أعضاء النظام. مع ذلك يُمكن تحديد نوع من الاختلاف في درجة السلوك التعاوني/التكاملي، والذي يمتد من التعاون القطاعي ما بين حكومي، إلى الاندماج الكلي في وحدة سياسية فوق وطنية، أو حتى كيان/اتحاد فدرالي.

فالتفاعلات الإقليمية التعاونية، زادت كثافتها إلى حد ما مع انتشار المنظمات وعمليات التكامل الإقليمية، بسبب عملية إعادة تشكيل التجمعات الإقليمية بعد الحرب الباردة. إضافةً إلى تراجع الأفكار القائلة بجمعية الصراع في العلاقات الدولية، وقيام العلاقات الإقليمية على أساس سياسات القوة. فعلى المستوى النظري أصبح التعاون/التكامل، أحد الأنماط الأساسية للعلاقات الإقليمية، وهو الافتراض المتضمن في نظرية التكامل بمختلف فروعها.

وبالتالي فإن وحدات النظام تتوجه نحو تعميق التعاون فيما بينها، من خلال الاعتماد المتبادل السائد بينها، ومن خلال جعل التعاون/التكامل، ضمن ثوابت السياسة الخارجية للدول. ويظهر ذلك بشكل واضح من خلال المثال الأوروبي، أين أدخلت الدول الأعضاء التوجه التكاملي الإقليمي، ضمن منظومتها الدستورية، وكذلك ضمن التوجهات الثابتة لسياستها الخارجية. مع ذلك فإن التعاون الإقليمي، لا يأخذ صورة أو درجة واحدة في جميع الحالات، حيث يُمكن ملاحظة الاختلافات، بين التوجه التكاملي الأوروبي، وتجارب/أنظمة إقليمية أخرى. والتي يكون فيها التعاون/التكامل مجرد خطاب سياسي، لا يتجاوز الاتفاقيات الثنائية، دون أن يكون جزءاً من السياسة العامة/الخارجية للدول، ويظهر المثال العربي وكذلك المغاربي كأحسن الأمثلة على ذلك.

على هذا الأساس فإن زيادة وتيرة التعاون الإقليمي، وارتفاع تردد التفاعلات فيما بين أعضاء النظام الإقليمي، مقارنةً مع العلاقات مع القوى الخارجية، تعتبر من العناصر الأساسية للإقليمية. لذلك عادةً ما يُطلق على هذا الوضع تسميات مثل الأقلمة، والتي توصف بأنها عملية أكثر تعقيداً، لتشكيل الأقاليم *More complex process of forming regions*. سواءً ارتبط ذلك بتخطيط مسبق من طرف الوحدات الأعضاء، أو كانت عملية عفوية غير مرتبطة بالاتفاق المسبق بين الأعضاء. رغم أن الحالة الأخيرة -الأقلمة العفوية- لم تحصل على الاتفاق بين الباحثين، حول مدى تطابقها مع المعنى الممنوح لعملية الأقلمة<sup>1</sup>. فالترعة الإقليمية لا تكون فقط ضمن التوجهات العامة للسياسة الخارجية للدول، بل يُمكن أن تنتج عن توجهات عفوية، لكنها في النهاية تؤدي إلى نفس النتيجة، وهي بناء إقليمي بدرجات تماسك مختلفة.

<sup>1</sup> Björn Hatten: "Security regionalism in theory and practice". In: Hans Günter Brauch (ed). *Globalization and environmental challenges*. (Berlin . Springer 2008). p-p 403-412 . p 403

توصف الإقليمية في سياق مشابه على أنها مسار إيجابي، يُشير إلى "توجه الدول المنتمية إلى نفس المنطقة الجغرافية، إلى التقارب من الناحية الاقتصادية أو/والسياسية"<sup>1</sup>. وهذا ما يعني أن الأقلمة *Regionalisation*، ليست مجرد تقارب جغرافي يجمع بين الدول، بل على الأصح استغلال الفرص التي يتحها هذا التقارب الجغرافي. ليس فقط في المجالات الاقتصادية، بل كذلك في المجالات السياسية والأمنية بشكل خاص. فزيادة وتيرة الأقلمة من شأنها التأثير على توجهات الدول، فيما يخص سياستها الخارجية تجاه المحيط الإقليمي. بحيث تزيد من درجة التعاون الإقليمي، كبديل للعلاقات مع دول من خارج النظام الإقليمي، ويظهر ذلك من زوايا مختلفة سياسياً وأمنياً، وليس فقط من النواحي الاقتصادية.

فمن الناحية الاقتصادية مثلاً مثلت الولايات المتحدة، شريكاً اقتصادياً أساسياً لأوروبا الغربية، خلال الحرب الباردة وأثناء تأسيس التكامل الأوروبي. غير أن هذه الوضعية تغيرت ابتداءً من تحول التكامل من آلية أمنية لمواجهة التوسع السوفييتي، إلى قوة اقتصادية تحاول الحصول على المزيد من الاستقلالية عن الولايات المتحدة. حيث تحولت هذه الأخيرة إلى المرتبة الثالثة، بعد كل من الصين وروسيا، مع تسجيل عجز في الميزان التجاري الأمريكي مع الاتحاد الأوروبي. لذلك فإن الفائض التجاري في المبادلات الأوروبية الأمريكية، هي في صالح الاتحاد الأوروبي منذ سنة 2000 على الأقل، وأخذ وتيرة متصاعدة ليصل إلى 530 مليار يورو سنة 2010 (أنظر الجدول رقم 04).

الوحدة: 1 مليار يورو

الميزان التجاري			الواردات			الصادرات			
2010	2005	2000	2010	2005	2000	2010	2005	2000	
-153	-127	-143	1502	1180	993	1349	1053	850	الاتحاد الأوروبي (27)
42	39	26	57	45	37	98	84	63	النرويج
15	4	-2	133	102	90	147	105	87	سويسرا
-4	37	40	295	253	260	291	290	300	كندا
141	82	26	721	530	244	862	612	270	الصين
58	64	108	522	415	411	581	478	519	اليابان
-530	-666	-517	1483	1392	1362	963	727	845	الولايات المتحدة

الجدول رقم 04: نصيب الولايات المتحدة من المبادلات التجارية للاتحاد الأوروبي خلال الفترة 2000-2005-2010.<sup>2</sup>

فتفاهم العجز التجاري في المبادلات التجارية الأوروبية الأمريكية، جعل من العلاقات التجارية بين الطرفين، تأخذ طابع الحروب التجارية، رغم انتماء كل من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، إلى عضوية منظمة التجارة

<sup>1</sup> Aymierie Chopard . Op . Cit . p 899

<sup>2</sup> المصدر: Annik Johansson et al . Europe in figures: Eurostat yearbook 2012 . (Luxembourg . Publications Office of the European Union 2012) . p 426.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-12-001/EN/KS-CD-12-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-12-001/EN/KS-CD-12-001-EN.PDF)

العالمية (*World Trade Organisation (WTO)*). حيث تظهر "العدوانية" التجارية بين الطرفين، من خلال سلسلة الأفعال وردود الأفعال، المتضمنة في السياسات الحمائية *Protectionism*، التي تُمارسها الولايات المتحدة (حرب الفولاذ)، أو المواقع التفضيلية التي يمنحها الاتحاد الأوروبي، لبعض شركائه على حساب دول أخرى، تعتبر حليفاً تجارياً للولايات المتحدة (حرب الموز).

لا يرجع هذا الوضع إلى عوامل المنافسة التجارية/الاقتصادية فحسب، بل كذلك إلى المنظومة القيمية الأمريكية، التي تختلف بشكل جوهري عن المنظومة القيمية الأوروبية. حيث ترفض الولايات المتحدة القيم التي تقوم عليها عملية إدارة الاتحاد الأوروبي، نظراً لعدم انسجامها مع الأجندة السياسية الأمريكية، لمرحلة ما بعد الحرب الباردة، وانتقال الأولوية من هزيمة/احتواء الاتحاد السوفياتي، إلى حماية المصالح الحيوية ومكافحة الإرهاب<sup>1</sup>.

أما على الصعيد السياسي/الاستراتيجي، فقد مثل التوقيع على معاهدة لشبونة 2007، أحد أكبر المخاوف الأمريكية في علاقتها مع الاتحاد الأوروبي. فقد عكست المخاوف من تضرر المصالح الأمنية والسياسية الأمريكية، مقابل توجه الأوروبيين نحو تعويض التحالف مع الولايات المتحدة، بتحالف عبر أوروبي يؤدي إلى تقليص النفوذ الأمريكي في أوروبا، والذي تُمارسه عبر حلف شمال الأطلسي. وهو ما يُكرّس وجهة النظر الفرنسية، ذات التزعة الاستقلالية في تصورها للعلاقات الأمنية الأورو-أطلسية، رغم تراجع حدة مواقف فرنسا من الولايات المتحدة<sup>2</sup>.

لذلك فإن التوجه الأوروبي المتزايد، نحو تأسيس/تدعيم الهوية السياسية/الأمنية/الاقتصادية، بشكل شبه مستقل عن النفوذ/التأثير الأمريكي، هو أحد مخرجات تسارع وتيرة الألفية، التي تعرفها أوروبا منذ إعادة تعريف مضمون العلاقات الأوروبية الأطلسية، إثر نهاية الحرب الباردة. وعليه فإن السياسات المشتركة التي بدأ الاتحاد الأوروبي في تجسيدها، خاصة في مجالات السياسة العليا، ترتبط بالسعي إلى زيادة قوة الروابط، بين أعضاء النظام الإقليمي الأوروبي. لذلك فهي ليست مرتبطة بالأشكال المختلفة، التي تتخذها عملية الانتشار *Spillover*، أو حتى التغيرات السياسية التي تفرضها عملية بناء الكيان الفدرالي. وهو ما يُبعد السياسة العليا عن الآلية التي تتضمنها الأفكار الوظيفية، أو الطابع الفوري المتضمن في الأفكار الفدرالية/الفدرالية التعاونية.

### المطلب الثاني: الإقليمية/الإقليمية الجديدة والسياسة العليا الأوروبية:

تُعرّف الإقليمية وفق منظور مزدوج، فهي في نفس الوقت نظرية *Theory*، وممارسة *Practice* لتنسيق النشاطات/السياسات، بين دول تنتمي إلى إقليم جغرافي محدد. على أن تلك النشاطات تشمل مجالات متعددة ومختلفة، سياسية وأمنية، وكذلك اقتصادية واجتماعية...إلخ. غير أن هذا لا يعني أن هذه التعددية في المجالات المشمولة بالتعاون، تكون قاعدةً حتمية في عمليات التعاون الإقليمي، حيث يُمكن الانطلاق من عدد محدود من النشاطات، لذلك فإنه يُمكن أن تكون لهذه العملية مخرجات متعددة:

<sup>1</sup> أنظر: Pierre Dallenne: "L'expression commerciale de la puissance: mercantilisme régional ou mondialisation conquérante ?". In: Pierre Dallenne . Alain Nonjon (dir) . Op . Cit . p-p 543-573 . p 555

<sup>2</sup> أنظر: حسين طلال مقلد: "المعوقات التي تواجه العلاقات بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية . المجلد 27 . العدد 3 سنة 2011 . ص-ص 237-274 . ص 259.

أولاً: المخرجات المؤسساتية/الهيكيلة: أي تشكيل المعايير *Norms*، والقواعد *Rules*، وكذلك البنيات الرسمية *Formal structure*، التي يتم من خلالها تنسيق السياسات/نشاطات المنطقة الإقليمية.

ثانياً: المخرجات الهويةية/العاطفية *Affective Level*: تتضمن التأثير على الهويات *Political identities*، والولاءات السياسية *Political loyalties*، ونقلها من المستوى الوطني إلى المستوى الإقليمي<sup>1</sup>. ويكون ذلك من خلال تعزيز الشعور بالانتماء الثقافي/الحضاري/الهوياتي، في حالات المناطق المتجانسة ثقافياً، مثل المنطقة العربية أو جنوب شرق آسيا. ويكون كذلك عن طريق خلق هذا الإحساس بالانتماء إلى ثقافة/هوية مشتركة، يتم إنشاؤها عبر مختلف مراحل التكامل الإقليمي. ويظهر ذلك بشكل أساسي من خلال التجربة الأوروبية، وهو ما تضمنته معاهدة الاتحاد الأوروبي منذ 1992، تحت عنوان "الهوية الأوروبية *European Identity*".

غير أن تحول الهويات/الولاءات السياسية، من المستوى المحلي إلى المستوى الإقليمي، لا يكون بالضرورة نتيجةً للانتشار من المجالات الوظيفية، بل يُمكن أن يحدث بشكل مباشر. فبصرف النظر عن نتائج مسار التكامل الإقليمي العربي، فقد انطلق مباشرةً من المجالات ذات العلاقة بالسياسة العليا. فقد تضمنت التجربة العربية بعداً ثقافياً وهوياتياً، كما تضمنت كذلك البعد الدفاعي/العسكري، تجسد في معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي سنة 1950. كما نجد نفس المبدأ في مسار التكامل في جنوب شرق آسيا *ASEAN*، والذي تأسس لأهداف أمنية في مواجهة الشيوعية، قبل أن يتحول التكامل إلى السياسات الاقتصادية المشتركة، أهمها منطقة التجارة الحرة سنة 1991. وفي الجهة المقابلة تظهر الحالة العكسية، التي تتجسد في حالة التكامل/الاتحاد الأوروبي، الذي اتبع مساراً تكاملياً عكسياً، حيث تأسس على قواعد اقتصادية. فقد تم رفض كل محاولات تحويله إلى اتحاد سياسي، قبل العقد الأوروبي الموحد ومعاهدة ماسترخت، قبل أن يبدأ التكامل في التوسع ليشمل المجالات السياسية والدفاعية... إلخ. قد تعني الإقليمية كذلك نوعاً من الترابط الثقافي/الهوياتي، بعيداً عن بقية مجالات التعاون الاقتصادي والسياسي، المتضمنة في تحديد مضمون المفاهيم المرتبطة بالنظام الإقليمي، أو بالترعة الإقليمية. لذلك تُعرّف وفق هذا السياق على أنها "استغلال الروابط المشتركة *Common bonds*، الإثنية واللغوية والثقافية... إلخ، والمرتبطة بشكل وثيق بالقرب الجغرافي *Geographical proximity*. حيث تزداد الهوية المشتركة من قوة هذا التوجه، كلما كان الإقليم في مواجهة مع تدخلات خارجية"<sup>2</sup>.

تلتقي الإقليمية بهذا المعنى مع فرضيات البنائية الاجتماعية *Social Constructivism*، التي تركز على دور الهوية في العلاقات بين الفاعلين، في مختلف تفاعلات العلاقات الدولية. رغم إصرار رواد نظرية النظم، على أن الأنظمة الإقليمية هي تشكيلات سياسية بالأساس. فحسب جوزيف ناي تكون هذه الأنظمة، نتاج التحولات في القوة *Power*، وقيم ومصالح الزعماء السياسيين *Norms and interests of political leaders*، وليس نتاج الجغرافيا

<sup>1</sup> أنظر: Andrew Heywood . *Global politics* . (New York . Palgrave Macmillan 2009) . p 482

<sup>2</sup> Peter Katzenstein. "Regionalism in comparative perspective" . *Cooperation and conflict* . June 1996 . Vol 31 . N° 2 . (London . Sage publication 1996) . p-p 123-159 . p 129.

<http://cac.sagepub.com/content/31/2/123.full.pdf>

*Geography*، أو الثقافة <sup>1</sup>*Culture*. وهو ما ينفي الدور التأسيسي للهوية والثقافة، في عملية البناء الإقليمي أو في التفاعلات الحاصلة على مستوى الأنظمة الإقليمية.

لذلك يُمكن فهم الحركية الحاصلة على المستوى الإقليمي، من خلال فهم تأثير الروابط الإقليمية المختلفة: السياسية، الاقتصادية، وكذلك الثقافية/الهوياتية. وهي محفزات تدفع وحدات النظام الإقليمي، نحو تعميق التعاون فيما بينها، من خلال زيادة إدراك حالة الاعتماد المتبادل القائمة فيما بينها. وبذلك يكون التعاون/التكامل الإقليمي، ضمن ثوابت السياسة الخارجية للدول، ويظهر ذلك بشكل واضح من خلال المثال الأوروبي، أين أدخلت الدول الأعضاء في التكامل الأوروبي، التوجه التكاملي ضمن منظومتها الدستورية. مع ذلك فإن التعاون الإقليمي لا يأخذ صورة أو درجة واحدة في جميع الحالات، حيث يُمكن ملاحظة الفرق بين الحالة الأوروبية، والعديد من التجارب التكاملية الإقليمية.

تتضمن الإقليمية -نظرياً على الأقل- بعدين أساسيين، يُمكن الاعتماد عليهما عند محاولة تفسير السياسة العليا، في التكامل الإقليمي الأوروبي. حيث يُمكن الحديث عن مستويين لتشكيل الإقليمية، يرتبط البعد الأول بمستوى تفاعل تحت وطني، أو بعد اللامركزية *Decentralization*، أما الثاني فيرتبط بمستوى تفاعل عبر وطني، أو بعد المركزية *Centralization*.

\* البعد الأول: اللامركزية *Decentralization*: تكون الإقليمية في هذه الحالة على مستوى تحت وطني *Sub-National*، حيث يتم ضمن هذه الدول المركبة/الفدرالية، مثل الولايات المتحدة الأمريكية... إلخ. وفي هذا المستوى يكون التفاعل بين الوحدات بقدر من الاستقلالية، لكن دون الحصول على الاستقلالية الكاملة، في تسيير علاقاتها مع بقية الوحدات، والتي تخضع للدستور الفدرالي. ففي هذا المستوى يتم نقل الصلاحيات في الاتجاه المعاكس، أي من المستوى المركزي إلى الوحدات الأعضاء، التي تكتسب بذلك حجماً أكبر من الصلاحيات<sup>2</sup>. ويتوافق هذا النمط من التفاعل مع النموذج الفدرالي الكندي، المتوافق نظرياً مع ما يُعرف باسم الفدرالية التعاونية/ما بين الحكومية.

\* البعد الثاني: المركزية *Centralization*: تكون الإقليمية وفقاً لهذا البعد على المستوى عبر الوطني *Transnational regionalism*. حيث تنشأ عبر التفاعلات القائمة بين وحدات مستقلة، يُمكن أن تؤدي إلى عملية بناء إقليمي فوق وطني، أو حتى كيان فدرالي. فالمبدأ العام للإقليمية في هذا البعد، يكون في نقل/تحويل الصلاحيات، من المستوى الوطني/المحلي، إلى المستوى المركزي/فوق الوطني<sup>3</sup>، أي إعطاء تلك التفاعلات طابعاً مركزياً. وهو المنهج الذي عادةً ما صاحب تحول الاتحادات الكونفدرالية إلى كيانات/دول فدرالية.

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid* . p 133

<sup>2</sup> أنظر: *Andrew Heywood . Op . Cit . p 481*

<sup>3</sup> أنظر: *Ibid* . p 481



يرتبط البعدان السابقان بعلاقة ديناميكية، حيث يُمكن أن ينشأ أحد البعدين عن الآخر، فتشكيل اتحاد/كيان فوق وطني سيكون -تقليدياً- عبر تحويل الصلاحيات، نحو المؤسسات المركزية الفدرالية، وهو ما يتضمنه التوجه نحو المركزية *Centralization*. وفي المقابل تتم إعادة النظر في توزيع الصلاحيات، ليأخذ المسار اتجاهاً عكسياً، من خلال تحويل صلاحيات أكبر نحو الوحدات الأعضاء. لذلك يُمكن أن يتم التوجه نحو المركزية/اللامركزية، في نفس العملية التكاملية، غير ان النتائج لا تكون متماثلة في كل النتائج.

تظهر السياسة العليا بدرجات مختلفة، ضمن التوجهات التكاملية الإقليمية، في صور متعددة وبدرجات تماسك مختلفة. حيث يُمكن تحديد هذه المجالات في: المجالات الأمنية، وكذلك تسوية النزاعات/إدارة الأزمات. إضافةً إلى توحيد السياسات الخارجية للدول الأعضاء، أو على الأقل إضفاء درجة أكبر من تنسيق/انسجام المواقف المشتركة، تجاه القضايا المختلفة. كما أن التعاون يُمكن أن يتضمن كذلك المجالات الوظيفية/التقنية التقليدية، والتي تُشكّل عادةً الأرضية للتعاون في المجالات الأخرى.

أولاً: السياسات الأمنية/الأمن الجماعي: يشير مصطلح الأمن الجماعي *Collective Security*، إلى "ميكانيزمات قانونية *Legally established mechanisms*، موجهة للوقاية، وقمع أي اعتداء من طرف أية دولة أخرى. ويتم بواسطة تهديدات ذات مصداقية/جدية *Credible threats*، ضد المعتدين المحتملين أو الحاليين *Potential\Actuel aggressors*، وكذلك وعود ذات مصداقية *Reliable promise* للضحايا المحتملين أو الحاليين *Potential\Actuel victims*، بتدابير جماعية فعّالة من أجل حفظ وفي حالة الضرورة دعم السلام"<sup>1</sup>.

يفترض مفهوم الأمن الجماعي بشكل عام أن "أمن الدولة وسلامة أراضيها، لا تعتمد فقط على مجهودها العسكري، بل كذلك على المساعي الحسنة *Les bons offices*، أو الوساطة *Médiation*، أو على الضمان الجماعي *La garantie collective*"<sup>2</sup>. حيث تُعتبر الوسائل المذكورة (الوساطة، المساعي الحسنة... إلخ)، آليات لمنع انتشار العنف/السلوك التراجعي، بين الدول الأعضاء في منظومة الأمن الجماعي. في المقابل تتجه الدول نحو الاستعمال الجماعي للعنف/القوة العسكرية، في حالة فشل الوسائل ذات الطابع السلمي/الدبلوماسي، في الحفاظ على أمن الدول الأعضاء، أو سلامة ووحدة أراضيها، وعادةً ما يُعتمد مبدأ الأمن الجماعي، في إطار المنظمات الدولية/الإقليمية.

تتميز التدابير المتضمنة في ميكانيزم الأمن الجماعي بخاصية التنوع، حيث تتضمن إجراءات مختلفة، سياسية، دبلوماسية، اقتصادية، وكذلك عسكرية. حيث لا يتم اللجوء إلى العمل/رد الفعل العسكري المباشر، فالأمن الجماعي هو آلية تبدأ بمحاولات التسوية، مروراً بالعقوبات الاقتصادية والدبلوماسية، انتهاءً إلى العمل العسكري في حالة فشل الإجراءات الأخرى غير العسكرية.

<sup>1</sup> p 44 *Martin Griffiths et al . International relations: The key concepts . 2<sup>nd</sup> ed . (London . Routledge 2008) .*

<sup>2</sup> *Mourrice Vaissier (dir) . Dictionnaire des relations internationales ou 20<sup>e</sup> sciecle . 2<sup>e</sup> éd . (Paris . Armand Coline 2007) . p 239*



تطور هذا المفهوم إلى شكل آخر، عبّر عنه كارل دويت باسم المجتمع الأمني، والذي يتضمن مبدأ الوقاية وبناء العلاقات بين الدول على أساس سلمي. حيث تمتنع الوحدات عن تبني أية سلوكيات تعرض الأمن الدول (الأمن المشترك، أو الأمن الوطني للدولة)، لأي شكل من أشكال التهديد. أما من الناحية العملية فإن أعضاء النظام الإقليمي، تتخذ مختلف الإجراءات وتوفر الآليات الضرورية، من أجل منع الاعتداء الخارجي، وكذلك لجوء الأعضاء إلى العنف كوسيلة لإدارة العلاقات فيما بينها.

يظهر هذا التوجه من خلال الكثير من النماذج، منها معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، المبرمة بين دول الجامعة العربية سنة 1950. حيث تتضمن مبدأ سلمية العلاقات بين أطراف المعاهدة، أو بين الدول العربية والدول غير الأعضاء في الجامعة العربية<sup>1</sup>. إضافةً إلى تضمينها مبدأ الدفاع المشترك، ضد التهديدات الخارجية المباشرة، وكل اعتداء ضد دولة أو مجموعة من الدول الأعضاء<sup>2</sup>.

رغم ذلك فإن مبدأ الأمن الجماعي، لم يتجاوز في العلاقات العربية درجة التضامن، الذي أفرزه الصراع العربي الإسرائيلي. ويُمكن في المقابل ملاحظة عدم التزام الدول المتعاقدة، ببنود المعاهدة في الكثير من المناسبات، التي تطور فيها الخلاف إلى نزاع مسلح. وبذلك لم تنجح المعاهدة في رفع مستوى/حجم التعاون العربي، وتحوّلت إلى مجرد وثيقة تاريخية، حيث لم تُبادر الدول العربية إلى تفعيلها. ويتجسد ذلك في العديد من المناسبات، خاصةً في إطار الصراع العربي الإسرائيلي، أو النزاع العراقي الإيراني (1980-1988)، أو في بعض النزاعات العربية مثل الغزو العراقي للكويت 1990.

يُمكن في نفس الوقت الحديث عن حالات أخرى بنتائج عكسية، تضمنت ترتيبات أمنية إقليمية تميزت بدرجة عالية من الفعالية، في تجسيد الأهداف الأمنية التي قامت على أساسها. ونجد من بين هذه الترتيبات الإقليمية، مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا *Conference on Security and Cooperation in Europe*، والذي تحوّل إلى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE). فقد انتهى المؤتمر إلى وثيقة أساسية، تُعرف بوثيقة مبادئ هلسنكي، والتي تضمنت نقاط الاتفاق الأساسية، حول نظام للأمن في أوروبا.

تتضمن وثيقة هلسنكي أهم مبادئ نظام الأمن الأوروبي خلال الحرب الباردة، وهو إقامة نظام للعلاقات الأوروبية، يختلف عن النظام القائم على توازن الرعب بين المعسكرين. حيث يقوم هذا النظام على إقامة علاقات، تتجاوز الاختلافات السياسية وكذلك العقائدية، القائمة بين الدول المشاركة. وبصرف النظر عن الاختلافات في طبيعة الأنظمة السياسية والاقتصادية، وكذلك حجم الدول أو حجم نفوذها في

<sup>1</sup> تنص المعاهدة الأولى من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية، على "تؤكد الدول المتعاقدة حرصاً منها على دوام الأمن والسلام واستقرارها، عزمها على فض جميع منازعاتها الدولية بالطرق السلمية، سواء في علاقاتها المتبادلة أو مع الدول الأخرى".

<sup>2</sup> تنص الفقرة الأولى من المادة الثانية من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي على "تعتبر الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح، يقع على أية دولة أو أكثر منها أو على قواتها، اعتداءً عليها جميعاً. لذلك فإنها عملاً بحق الدفاع الشرعي -الفردى والجماعي- عن كيانها، تلتزم بأن تبادر إلى معونة الدولة أو الدول المعتدى عليها، وبأن تتخذ على الفور منفردة أو مجتمعاً جميع التدابير، وتستخدم ما لديها من وسائل، بما في ذلك القوة المسلحة لرد الاعتداء، ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابهما".

النظام الإقليمي الأوروبي<sup>1</sup>. ورغم أن وثيقة هلسنكي وما تلاها من إجراءات، لم تنهي الحرب الباردة في أوروبا، إلا أنها على الأقل قلصت من إمكانيات اللجوء إلى العنف في العلاقات الأوروبية، كما أنها أهدت الجدل داخل المجموعة الأوروبية الأطلسية، حول تقارب بعض الدول الأوروبية الغربية مع الاتحاد السوفياتي، وهو التوجه الذي قادته كل من فرنسا وألمانيا-الغربية-.

تتضمن الترتيبات الأمنية الأوروبية منذ مرحلة الحرب الباردة، مفهوماً أمنياً يشمل الأبعاد الوقائية، إضافة إلى بعد الدفاع المشترك، في مواجهة تهديدات غير تقليدية. وهو التصور الأوروبي لعمل حلف شمال الأطلسي *NATO*، وكذلك اتحاد أوروبا الغربية *WEU* (أثناء الحرب الباردة). وانتهاءً بالسياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، التي بدأ الاتحاد الأوروبي في بلورتها منذ معاهدة ماسترخت، والتي تقوم على مفهوم أوسع للأمن، يتجاوز الأبعاد/التهديدات التقليدية.

ثانياً: تسوية التفاعلات بالطرق الدبلوماسية: يُعتبر هذا المجال امتداداً للتدابير الأمنية الإقليمية، حيث يدخل في إطار تصور للأمن الجماعي/المشترك. حيث تقتنع الوحدات الأعضاء في نظام إقليمي معين، بضرورة تسوية الخلافات/التفاعلات فيما بينها، باللجوء إلى مختلف الوسائل السلمية/الدبلوماسية<sup>2</sup>. ففي هذا الإطار تكون الوسائل الدبلوماسية، بديلاً للعنف كآلية لإدارة العلاقات بين أعضاء النظام الإقليمي. ويرتبط ذلك -نظرياً- بتوفر درجة معينة من التماسك، الاقتصادي والسياسي وكذلك التنظيمي، بين وحدات النظام الإقليمي.

يتوافق هذا المبدأ إلى حد ما، مع ما يُطلق عليه كارل دويتش اسم مجتمعات الأمن *Security Communities*، سواءً المندمجة *Amalgamated* أو المفككة/التعددية *Pluralistic*. ففي كل من الحالتين تتخلى الدول بشكل نهائي عن العنف، ويظهر هذا في حالة العلاقات الأوروبية، بعد نهاية الحرب العالمية الثانية. فقد تخلت هذه الدول عن سياسات القوة، التي ميزت علاقاتها البينية منذ عصر توازن القوى، وتعزز هذا التوجه مع مسارات التكامل المختلفة. ابتداءً من المجموعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، وكذلك المجموعة الاقتصادية الأوروبية، وصولاً إلى الاتحاد الأوروبي. حيث حلّ ما أطلق عليه روبرت شومان *R. Schumann*، اسم التضامن في مجالات الإنتاج محل سياسات القوة.

تبنى الدول بشكل عام هذا التوجه، بفضل توفر درجة مرتفعة من التماسك، خاصةً في المجالين السياسي والاقتصادي. فمن الناحية السياسية تزيد الدول من مستوى التعاون، لتصل إلى مستوى عميق من التكامل، يُمكن أن يصل إلى التوحيد السياسي. مع هذا يبقى المجال مفتوحاً أمام تضارب التصورات، حول ما يجب أن يكون عليه الوضع، داخل النظام الإقليمي. أما التماسك الاقتصادي فيزيد من شعور الدول بارتفاع التكاليف الاقتصادية للسلوك التزاعي، وهو ما يفرض على الدول الامتناع عن اللجوء

<sup>1</sup> أنظر: 3 p . *Acte final . Helsinki 1975 . conférence sur la sécurité et la coopération en europe*

<http://www.osce.org/fr/mc/39502?download=true>

<sup>2</sup> أنظر: محمد السعيد إدريس . مرجع سابق . ص 100.

إلى حل الخلافات عن طريق العنف، ومنع انتشار النزاعات والأزمات، بين أعضاء النظام الإقليمي (أنظر الجدول رقم 05).

2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	
21	21	18	20	18	22	24	21	23	24	بعثات للأمم المتحدة
32	29	26	21	26	25	30	26	22	18	بعثات قادتها منظمات إقليمية
06	07	08	07	07	07	07	08	07	04	بعثات قادتها تحالفات خاصة
58	57	52	48	51	54	61	55	52	46	العدد الإجمالي

الجدول رقم 05: عمليات حفظ السلام التي أجرتها الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والأحلاف الخاصة 1996-2005.<sup>1</sup>

يُشير الجدول إلى أهمية الدور الذي تلعبه المنظمات الإقليمية، في تعزيز السلام كأساس للتفاعلات الإقليمية. فانطلاقاً من سنة 1998 كان عدد عمليات حفظ السلام، التي قادتها المنظمات الإقليمية أعلى من العمليات التي قادتها الأمم المتحدة. وفي هذا السياق يُمكن ملاحظة الدور الأوروبي، من خلال مساهمته في هذه العمليات ضمن أطر متعددة. فقد شارك الأوروبيون خلال سنة 2008، في 12 عملية حفظ سلام في إطار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، توزعت بين العمليات العسكرية، أو مهمات الشرطة الأوروبية. مقابل ذلك شاركت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا *OSCE*، في 9 عمليات حفظ سلام، تركزت حول عمليات إعادة تأهيل مناطق ما بعد النزاع وبناء السلام. أما حلف شمال الأطلسي *NATO*، فقد شارك في 3 عمليات لحفظ السلام.<sup>2</sup>

يُمكن تفسير تراجع مساهمة حلف شمال الأطلسي في عمليات حفظ السلام، بكون العمليات التي أُجريت سنة 2008 لم تكن أساساً ذات طبيعة قتالية، عكس العمليات التي شارك بها خلال حرب يوغسلافيا السابقة، أو النزاع في كوسوفو. إضافة إلى طبيعة الإجراءات التي تحكم تدخل الحلف في مناطق النزاع، لذلك عادة ما يتولى الاتحاد الأوروبي تعويض حلف شمال الأطلسي، أو استعمال القدرات العسكرية للحلف، من طرف دول الاتحاد في حالة عدم مشاركة الحلف، في عمليات حفظ السلام، بناءً على اتفاق برلين 1996، واتفاق برلين الموسع الذي دخل حيز التنفيذ سنة 2003.<sup>3</sup>

ثالثاً: السياسة الخارجية المشتركة/الموحدة: تشكل السياسة الخارجية المشتركة *Common foreign policy*، مؤشراً واضحاً على ارتفاع درجة تماسك/التعاون، بين أعضاء النظام الإقليمي، كما تعكس تصوراً

<sup>1</sup> المصدر: ريناتا دوان . شارون ويهارت: "بعثات السلام متعددة الأطراف في عام 2005". في: إيان أنطوني (تحرير) . التسليح ونزع السلاح والأمن الدولي: الكتاب السنوي 2006 . ت/سمير كرم وآخرون . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية 2006) . ص ص 271-318 . ص 274.

<sup>2</sup> أنظر: كريستين سودر: "عمليات حفظ السلام متعددة الأطراف في سنة 2008". في: جوي فوكس وآخرون (تحرير) . التسليح ونزع السلاح والأمن الدولي: الكتاب السنوي 2009 . ت/ عمر الأيوبي وآخرون . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية 2009) . ص ص 187-234 . ص 214.

<sup>3</sup> أنظر: ريناتا دوان . وزدسلو لاتشوفسكي: "الأبعاد العسكرية والأمنية للاتحاد الأوروبي". في: إيان أنطوني (تحرير) . التسليح ونزع السلاح والأمن الدولي: الكتاب السنوي 2003 . مرجع سابق . ص ص 355-386 . ص 375.

مشتركاً، حول ما يجب أن تكون عليه البيئة الإقليمية. وهو ما يتوافق مع المعنى العام لمفهوم السياسة الخارجية. حيث يتمثل هذا البعد في نقل السياسة الخارجية، من مستواها الوطني إلى المستوى الإقليمي، أي نقل اختصاص تحديد التوجهات العامة، وصناعة وتنفيذ السياسة الخارجية، نحو المؤسسات الإقليمية. وبذلك يُمكن أن يأخذ هذا التعاون في مجال السياسة الخارجية المشتركة، مظهرين أساسيين يتميز الأول بصفة نظرية/افتراضية، بينما يأخذ الثاني صفةً عملية.

يفترض التعاون في مجال السياسة الخارجية من الناحية النظرية، النقل الكامل لاختصاص صنع/تنفيذ السياسة الخارجية، نحو المستوى الإقليمي بين الحكومي/فوق الوطني. غير أن المتغيرات المرتبطة بالسيادة الوطنية، والحساسية التي تتميز بها مجالات السياسة الخارجية، تتدخل لمنع تجسيد هذا التصور للتعاون. فالدول تميل للاحتفاظ بقدر أكبر من الاستقلالية، وكذلك السيطرة في سياستها الخارجية، حيث تكون الاتحادات الفدرالية-التقليدية- الاستثناء الذي يؤكد القاعدة.

أما من الناحية العملية فيُعبّر هذا الشكل، عن الصورة الممكنة للتعاون في مجال السياسة الخارجية المشتركة، فالدول تسعى عادةً لتوحيد تصوراتها حول الأوضاع في البيئة الدولية. مع ذلك فهي تحتفظ بكامل الصلاحيات، في تحديد توجهات السياسة الخارجية، بما يتوافق مع تلك التصورات وبالتنسيق مع بقية الدول. وعادة ما يكون ذلك عن طريق آلية عمل مشتركة، دون أن يكون لها بالضرورة صفة مؤسسية، أو على الأقل دون أن تأخذ صفة المؤسسة فوق الوطنية<sup>1</sup>.

تقوم فكرة السياسة الخارجية المشتركة بشكل عام، على تطوير البناء المؤسساتي في النظام الإقليمي، بحيث يتجاوز دور المؤسسات المشتركة، مجرد تنسيق المواقف إلى توحيد السلوكات تجاه البيئة الخارجية، وهو ما يتطلب توفر مجموعة من المتغيرات/الشروط. فعلى المستوى الوطني/الداخلي، يتطلب التعاون توفر درجة من الاقتناع لدى مختلف الفاعلين السياسيين، بضرورة وعقلانية خيار التعاون في مجال السياسة الخارجية. إضافةً إلى إحداث تغييرات هيكلية داخلية، سواءً على المنظومة القانونية/الدستورية، أو على البنية المؤسساتية الوطنية، بما في ذلك صلاحيات أجهزة/آليات اتخاذ القرار.

أما على المستوى الخارجي فيتطلب التعاون في مجال السياسة الخارجية، توفر درجة معينة من القدرة على مقاومة الاتجاهات/القوى الخارجية، المعارضة للتوجه التعاوني الإقليمي، خاصةً إذا كان متضمناً لتهديد واضح/ضمني، لمصالح وأهداف القوى الخارجية، ويتعارض مع تصوراتها للوضع الإقليمي والعالمي<sup>2</sup>. يقدم الوضع الأوروبي أحد أوضح الأمثلة، من خلال التوجه نحو صياغة السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة، التي بدأت مع تشكل الاتحاد الأوروبي. فقد اصطدمت السياسة الخارجية الأوروبية، رغم عدم وصولها إلى الصورة النهائية/التقليدية، التي تتخذها السياسة الخارجية بشكل عام، بالتصورات الأمريكية

<sup>1</sup> أنظر: محمد السعيد إدريس . مرجع سابق . ص 102.

<sup>2</sup> أنظر: نفس المرجع . ص 102.

التي تلقى دعماً من طرف بعض الدول الأوروبية، خاصةً وأن هذا المجال ارتبط منذ بدايته، بالأبعاد الأمنية للتكامل الأوروبي.

فقد أظهرت الكثير من القضايا الدولية، التعارض بين المواقف الأوروبية والأمريكية، خاصة في قضايا الشرق الأوسط، من خلال الرفض الأوروبي لغزو العراق سنة 2003، والتي جسدها الموقف الفرنسي في مجلس الأمن، وضمن المؤسسات التكاملية الأوروبية. وحتى التوافق الأوروبي-الأمريكي في بعض القضايا الدولية، سرعان ما يتحول بدوره إلى تعارض واضح، عندما يتعلق الأمر بالنقاش حول الوسائل، خاصة في معالجة الملف الإيراني.

رابعاً: التعاون الوظيفي/التقني: يتضمن المجالات غير السياسية للتعاون، حيث يمس القطاعات الاقتصادية وكذلك الاجتماعية والثقافية... إلخ، والميزة الأساسية لهذه القطاعات التكاملية، أنها تُسبّر باللجوء إلى الإجراءات التكنوقراطية. كما تتميز بانخفاض درجة حساسيتها، حيث لا ترتبط بشكل مباشر بالسيادة والترعة الوطنية للدول الأعضاء، مقارنةً بالمجالات الأخرى (السياسات الأمنية، السياسة الخارجية). وبذلك لا تجد الدول معارضة شديدة، من طرف الفاعلين الداخليين لعملية نقل الصلاحيات، نحو المستوى الإقليمي والذي عادة ما يكون فوق وطني.

يمنح التعاون الوظيفي/التقني فرصة أكبر لتعميق التعاون الإقليمي، وهي الفرصة ذاتها التي قامت عليها تصورات الوظيفة الجديدة بشكل خاص. حيث يكون التعاون في هذه الحالة سلسلة من متواصلة، من الوظائف الهادفة لتلبية الحاجات الاجتماعية، تتضمن بدورها آلية ضمنية لخلق الحاجات، وهو ما يُعرف باسم الانتشار *Spillover*.

مع ذلك لا توجد ضمانات حقيقة لأن يؤدي التعاون الوظيفي، إلى تعاون في مجالات أخرى أكثر حساسية، مثل الأمن والدفاع والسياسة الخارجية. فمواقف الدول تتغير وفقاً لتصوراتها حول مصالحها، وبالتالي قد تتراجع الدول عن التعاون مع بقية أعضاء النظام الإقليمي، نتيجةً لإعادة تقييم عائدات/تكاليف هذا التعاون. ويزيد هذا الاحتمال مع توفر عوامل مساعدة، أهمها انخفاض درجة التماسك، خاصة التماسك التنظيمي الذي تجسده المؤسسات التكاملية. والتي قد تؤسس لسلطة فوق وطنية، والتي تعمل على ضمان تجسيد واحترام مختلف الاتفاقيات، وكذلك السياسات والمشاريع المدرجة ضمن مسار التعاون الإقليمي<sup>1</sup>.

مع ذلك يُمكن اعتبار التعاون الوظيفي، مؤشراً على إمكانية تحقيق التكامل من جهة، وكذلك وسيلة لقياس فعالية/أداء النظام الإقليمي. فأهمية هذه المجالات تكمن في الاعتماد المتزايد عليها، لخلق/زيادة كثافة المصالح المشتركة، وهو ما يسمح بوضع أسس قوية لتعميق التكامل<sup>2</sup>. أو ما يُعرف في أدبيات

<sup>1</sup> أنظر: Marie-Claude Smouts et al . Op . Cit . p 79

<sup>2</sup> أنظر: محمد السعيد إدريس . مرجع سابق . ص 103 .

التكامل باسم السياسة العليا *High Politics*، رغم أن ذلك لا يعتمد بالضرورة، على آلية الانتشار المتضمنة في فرضيات الوظيفة الجديدة.

رغم أن الإقليمية كزاوية للنظر إلى العلاقات الدولية، قد عرفت شهرتها خلال الحرب الباردة، إلا أن دخول هذه الأخيرة إلى مراحلها الأخيرة، قد أكسب الإقليمية زحماً أكبر زاد مع تراجع الحواجز التقليدية، أمام التفاعلات الإقليمية، خاصة تلك الناتجة عن السياسات الحمائية الوطنية. لذلك يُنظر إلى الإقليمية على أنها مسار، يتضمن العديد من موجات الأقلمة *Vagues de régionalisation*، بدأت مع فصل المصالح السياسية والاقتصادية الإقليمية، عن أبعادها العالمية من خلال الاتحادات الجمركية، التي ميزت نهاية القرن الـ18. وصولاً إلى الموجات الأخيرة التي زادت ضمنها وتيرة الأقلمة، مع زيادة وتيرة إزالة الحواجز الإقليمية، نتيجة لارتفاع درجة الاعتماد المتبادل على المستوى الإقليمي، وتوجه الأنظمة الإقليمية نحو زيادة الارتباطات الاقتصادية فيما بينها<sup>1</sup>.

ترتبط الإقليمية -والإقليمية الجديدة بشكل خاص-، بالتوجه نحو تعميق التكتلات الاقتصادية القائمة فعلاً، أو حتى السعي نحو تشكيل تكتلات جديدة، وزيادة قدراتها على مواجهة التحديات الجديدة. فقد ارتبطت العولمة بانتهاك دور الحدود كحواجز تقليدية، مع ذلك فقد عززت -أي العولمة- التزعة الإقليمية، حيث تُشكل منظمة التجارة العالمية، أحد مظاهر التعايش بين العولمة والتزعة الإقليمية للدول من جهة أخرى. فالتجمعات الإقليمية هي أحد الاستثناءات لمبادئ تحرير التجارة، من خلال مبدأ الدولة الأكثر رعاية *(The Most Favoured Nation (MFN))*.

فالدول ملزمة بمبادئ حرية المبادلات في جميع علاقاتها التجارية، المشمولة باتفاقيات التجارة الحرة في إطار منظمة التجارة العالمية. غير أن الدول الأعضاء في تكتل اقتصادي إقليمي، أو اتفاقية إقليمية للتجارة الحرة، يُمكنها أن تمنح بموجب هذه الترتيبات الإقليمية، مكانة تفضيلية مقارنة ببعض الدول الأخرى غير الأعضاء<sup>2</sup>. فالهدف من هذا الاستثناء هو تعزيز التبادل التجاري الإقليمي، كوسيلة لتعزيز التبادل التجاري على المستوى العالمي. وعليه يُمكن اعتبار العولمة كمحفز لتعميق التكامل الإقليمي/الأقلمة، وآلية دفاعية لمواجهة التحديات "المُعولمة" من جهة، ووسيلة لتعزيز الموقع التنافسي للدول/الأنظمة الإقليمية، في إطار التفاعلات الاقتصادية العالمية.

نتيجة لمسار التغيرات التي عرفت العلاقات الدولية، ابتداءً من مرحلة الثمانينات ثم نهاية الحرب الباردة في مرحلة لاحقة. أخذت التزعة الإقليمية *Regionalism*، أشكالاً أكثر تلاؤماً مع هذه التغيرات، عُرفت بشكل عام باسم الإقليمية الجديدة *New Regionalism*. والتي يُنظر إليها على أنها نزعة اقتصادية، وبذلك لا يكون التكامل الإقليمي، استغلال الروابط الثقافية والهوياتية، وكذلك الاشتراك في التصورات السياسية، بين وحدات النظام الإقليمي. بل على الأصح يكون مرادفاً لتعزيز المصالح الاقتصادية/التجارية، واستغلال الاعتماد المتبادل المتزايد بين

<sup>1</sup> أنظر: Yanne Echinard . Laetitia Guilhot: "Le nouveau regionalisme: de quoi parlons-nous?" . *Annuaire Français des Relations Internationales* . Vol: VII . 2007 . (Bruxelles . édition Bruylant 2007) . p-p 775-792 . p 780 . [http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/54\\_Echinard\\_et\\_Guilhot.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/54_Echinard_et_Guilhot.pdf)

<sup>2</sup> أنظر: Peter Hilpold: "Regulating international compitition issue by regional trade agreements: A stepping stone towards plurilateral trade agreement?" . In: Christoph Herrmann and al (ed) . *European Yearbook of international economic law* . (Berline . Springer 2013) . p-p 71-86 . p 81

الفاعلين/الأعضاء في النظام الإقليمي. أي أن الإقليمية الجديدة تقوم على عدم كفاية الروابط الثقافية، والاستناد مقابل ذلك على الروابط المادية كأساس لعملية الأقلمة.

تعني الإقليمية الجديدة، كتصور اقتصادي/تجاري للعلاقات الإقليمية، "وسيلةً لتأمين مداخل أكثر تنافسية للأسواق العالمية *A way of securing greater competitive access to global markets*، كمقابل لتأمين السلطة/السيادة الإقليمية *Regional autarchy*"<sup>1</sup>. غير أن الميزة التجارية/الاقتصادية للإقليمية الجديدة، لا تعني زوال تأثير بقية الروابط الثقافية، وكذلك تقارب التصورات والمصالح السياسية، ودورها في بناء وتطور التكتلات الإقليمية. حيث يُمكن أن تكون العلاقات التجارية، أساساً لتدعيم الانتماء الإقليمي بكل أبعاده، الثقافية والهوياتية، وكذلك السياسية، بالإضافة إلى المصالح الاقتصادية/التجارية.

يُفضي الطابع الاقتصادي/التجاري للإقليمية الجديدة، إلى نتائج مختلفة عن تلك المترتبة عن الإقليمية التقليدية، خاصةً فيما يرتبط بتعددية الفواعل، وكذلك تعددية صور التفاعلات داخل النظام الإقليمي الواحد. ففي إطار التصورات الجديدة للإقليمية، لا يقتصر الاهتمام على الفاعلين الدوليين/الرسميين *State Actors*، بل يتعداه إلى فاعلين من طبيعة متعددة. فبالإضافة إلى الفاعلين الرسميين، نجد فاعلين غير رسميين/غير دولتيين *Non-State Actors*، مثل الشركات متعددة الجنسيات، والمنظمات الدولية غير الحكومية، إضافة إلى المنظمات الإقليمية والدولية<sup>2</sup>.

ترجع هذه التعددية في الفاعلين إلى نفس الخاصية، فانطلاقاً من مرحلة الثمانيات أصبحت العلاقات الإقليمية، تتم وفقاً لتفاعلات السوق الجديدة. ففي هذا الإطار لا يقتصر التفاعل على دور الدول، بل أن دور الفاعلين غير الرسميين، أصبح أكثر تأثيراً من الدول، سواءً على المستوى الإقليمي أو حتى العالمي. حيث زادت الوتيرة المتسارعة لتحرير التجارة العالمية، من تأثير فاعلين مثل الشركات متعددة الجنسيات، وكذلك المنظمات الدولية غير الحكومية. إضافةً إلى تعددية الفاعلين داخل النظام الإقليمي، تتعدد كذلك صور التفاعلات الإقليمية، ويُمكن أن يتم ذلك حتى داخل النظام الإقليمي الواحد. فالتفاعلات الإقليمية يُمكن أن تتقاطع عبر العديد من المجالات، وكذلك التجمعات تحت الإقليمية، بحيث لا يقتصر انتماء الدول على تجمع واحد داخل النظام.

فعلى سبيل المثال تتنوع انتماءات الدول العربية، بين التجمع الإقليمي الرئيس (جامعة الدول العربية)، وتجمعات تحت إقليمية/فرعية أخرى، مثل مجلس التعاون الخليجي *GCC*، أو اتحاد المغرب العربي...إلخ. وينطبق ذلك على القوى الأساسية في النظام الدولي، مثل الولايات المتحدة التي لها عضوية في الكثير من التجمعات الإقليمية. كما يُمكن كذلك ملاحظة وجود العديد من التجمعات الإقليمية، ذات العضوية المختلفة أو المتداخلة، رغم التشابه الوظيفي فيما بينها. وهي الحالة بالنسبة لحلف شمال الأطلسي، والأجهزة الأمنية للاتحاد الأوروبي<sup>3</sup>، وبدرجة أقل يُمكن إضافة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

<sup>1</sup> Shaun Breslin et al: "Regions in comparative perspective". In: Shaun Breslin et al (ed). *New regionalism in the global political economy*. (London . Routledge 2002). p-p 1-19 . p 7

<sup>2</sup> أنظر: *Ibid* . p 17

<sup>3</sup> أنظر: *Ibid* . p 17



يُمكن ملاحظة هذا الوضع ضمن الأسلوب التكاملي الأوروبي، فرغم توسع مجال عمل المؤسسات فوق الوطنية بشكل متزايد، إلا أن ذلك يكون اختيارياً بالنسبة للدول. لذلك توجد العديد من السياسات التكاملية الأوروبية، التي تقتصر فقط على مجموعة من الدول الأعضاء، مثل فضاء شنغن وكذلك منطقة اليورو *Euro Zone*. أو حتى السياسة الدفاعية والأمنية المشتركة، حيث تتم إدارة هذه السياسات عبر أجهزة خاصة، تُمارس مهامها ضمن نطاق جزئي ضمن الإقليم الأوروبي، ولا تكون قراراتها مُلزمة إلا للدول المنتمية لهذه السياسات. تظهر الإقليمية الجديدة في موقع أحسن، لتفسير تطور التكامل الأوروبي، على الأقل في مرحلة ما بعد الحرب الباردة. ويُمكن أن يظهر هذا التلاؤم من خلال إجراء المقارنة البسيطة، بين الإقليمية التقليدية مقابل الإقليمية الجديدة، والتي تظهر من خلالها مجموعة من الخصائص، التي تشكل في نفس الوقت أهم خصائص التجربة التكاملية الأوروبية (أنظر الجدول رقم 05).

الإقليمية الجديدة	الإقليمية التقليدية
الأقاليم:	الأقاليم:
- تشكلت في سياق متعدد الأقطاب ومعلوم.	- انتظمت <i>structurées</i> في ظروف الحرب الباردة.
- بدأت وتعمقت من طرف الدول الأعضاء.	- تعتمد في بقائها على قوة خارجية.
- منفتحة اقتصادياً	- ذات نزعة حمائية.
- متعددة الوظائف	- ذات استراتيجية قطاعية.
- تساهم في تحويل سيادة الدول	- لا تطرح أي تحديات للسيادة الوطنية

الجدول رقم 06: أهم الاختلافات بين الإقليمية التقليدية والجديدة<sup>1</sup>.

تعزّز المقارنة بين النسختين التقليدية والجديدة للإقليمية، مجموعة من الخصائص المتلائمة مع خصوصيات التكامل الأوروبي، وتبرز من بين تلك الخصوصيات، إمكانية تحويل السيادة من الدول إلى المؤسسات التكاملية. فقد حاولت الدول الأوروبية، منذ إنشاء الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، تحدي النزعة الوطنية/السيادة لدى الدول الأعضاء، وذلك من خلال العديد من المشاريع التكاملية. غير أن هذه المحاولات لم تنجح في تقليص أثر السيادة، كعائق في وجه تعميق التكامل، حيث تم رفض مشروع المجموعة الأوروبية للدفاع، إضافةً إلى سياسات ديبغول داخل المجموعة الأوروبية.

فالإقليمية الجديدة تشكل أحد العوامل، التي يمكن الاستناد إليها عند محاولة تفسير ظاهرة "تآكل السيادة *The erosion of sovereignty*". فالتحديات التي شكّلت دافعاً نحو المزيد من التكامل لم تكن ذات طبيعة اقتصادية فقط، بل كذلك من طبيعة سياسية وأمنية، تمثلت أساساً بمعضلة البلقان/يوغسلافيا السابقة. فعلى الرغم من توفر مجموعة من الآليات الأمنية في أوروبا، إلا أن الاتحاد الأوروبي، زاد من وتيرة التكامل في السياسة العليا، وهو ما اعتبره البعض

<sup>1</sup> المصدر: Sabine Saurugger . Op . Cit . p 382

بمثابة أحد أبرز معالم الصراع، من أجل تحرير الإقليمية الأوروبية، من القيود التي تفرضها التزعة الوطنية لدى بعض النخب السياسية الأوروبية<sup>1</sup>.

إضافةً إلى ذلك، قد تكون خاصية الاستقلالية التي تُميز الإقليمية الجديدة، أحد العوامل المؤدية إلى تراجع عنصر السيادة، كعائق أمام تعميق التكامل في مجالات السياسة العليا. فاعتبار أن الأقاليم/التكتلات الإقليمية، قائمة على هيمنة العامل الاقتصادي من جهة، وكذلك اعتبارها عملية داخلية، ناتجة عن خيارات الدول الأعضاء. هي عوامل تزيد من تجاوز الدول/الفاعلين الإقليميين للسيادة الوطنية، من خلال الطبيعة العابرة للحدود للنشاطات الاقتصادية، ومختلف مجالات التكامل الأخرى. يُضاف إلى ذلك توفر الإرادة المشتركة للوحدات الأعضاء، من أجل تعميق التكامل، وهو ما يُشبه إلى حد كبير فرضيات الوظيفة الجديدة، القائمة على مفهوم الانتشار *Spillover*. يُمكن القول أنه وفقاً للإقليمية الجديدة، فإن الاتحاد الأوروبي يُشير إلى عمليات الأقالمة الأكثر عمقاً *Deeper regionalisation*، التي تؤدي إلى تكامل إقليمي أعمق. أي أنه يتجاوز نموذج التكتل الإقليمي بين الحكومي/الكونفدرالي، إلى نظام متماسك ذو مخرجات أعمق من مجرد تكامل وظيفي. لذلك عادةً ما نجد في عمليات التكامل العميقة *Deeper regional integration*، ميلاً نحو زيادة التعاون في مجالات السياسة العليا. وهذه التزعة عادةً ما تؤدي تدريجياً، إلى تكوين "فضاء سياسي *Political Space*، يتضمن:

\* إجراءات بناء الثقة.

\* القوانين/القواعد المشتركة.

\* السياسات والإجراءات المشتركة.

\* التعاون والحوار السياسيين.

\* كما تتضمن عادةً نظاماً للأمن الإقليمي، يضم الوحدات الأعضاء، إضافةً إلى الدول الراغبة في

الانضمام، أو حتى دول الجوار<sup>2</sup>.

تتم عملية الأقالمة أو تعميق الإحساس بالانتماء لدى أعضاء النظام الإقليمي، عبر مستوى العلاقات الداخلية بين الأعضاء، أما المستوى الثاني فيرتبط بالعلاقات بين تلك الوحدات، والتكتلات/الأنظمة الإقليمية الأخرى. حيث تتضمن هذه العملية مجموعة من الإجراءات أو السياسات التكاملية، تتنوع بين السياسات الوظيفية، وصولاً إلى السياسات الأمنية وكذلك الخارجية، وهو ما يعكسه الاتحاد الأوروبي، كنموذج لعملية الأقالمة. ويقوم هذا النموذج على تدعيم الروابط البينية/الداخلية، متعددة الأبعاد *Multidimensional intra-regional*. حيث تتجاوز عملية البناء الإقليمي أحادية البعد، الميزة للتكامل الوظيفي الذي يُسيطر عليه البعد الاقتصادي. إضافةً إلى اعتماد النموذج الأوروبي على إقامة علاقات ذات طابع مؤسسي، فيما بين الأقاليم *Institutional inter-regional relations*، أو

<sup>1</sup> أنظر: Amitav Acharya: "Regionalism and the emerging world order: sovereignty, autonomy, identity". In: Shaun Breslin et al (ed) . Op . Cit . p-p 20-32 . p 25

<sup>2</sup> أنظر: Mario Telo: "Between trade regionalization and various paths toward deeper cooperation" In: Mario Telo (ed) . European Union and new regionalism . 2<sup>e</sup> ed . (Hampshire . Ashgat publishing ltd 2007) . p-p 127-152 . p 146

ما يُعرف باسم "ما بين الإقليمية *Interregionalism*"<sup>1</sup>. حيث لا يُشير ذلك إلى نوع من العلاقات الثنائية بين الدول، بل إلى علاقات تربط بين التكتلات الإقليمية، فيما يوحي بوجود شكل غير دولاتي للسياسة الخارجية. يُشير مصطلح ما بين الإقليمية إلى ظاهرة جديدة في العلاقات الدولية، يُنظر إليها وفق المنظور الشامل، على أنّها الروابط القائمة بين المناطق بشكل عام. أما من منظور أضيق فترتبط ما بين الإقليمية، بتطور التكامل الأوروبي من خلال انتقال هذا الأخير، إلى ربط علاقات متعددة الأبعاد مع تكتلات أخرى. لذلك تأخذ ما بين الإقليمية معنى الحوار الذي يُمكن أن يتأسس بين المجموعات الإقليمية *Group-to-group dialogue*<sup>2</sup>. ومن خلال هذا الارتباط بين مفهوم/ظاهرة ما بين الإقليمية والتكامل الأوروبي، على الأقل وفق المنظور الضيق، يُمكن ملاحظة خصائص التصور الأوروبي، للعلاقات ما بين الإقليمية. فهذه الأخيرة لا تقوم بين الدول، بقدر ما تقوم بين التكتلات الإقليمية في حد ذاتها، لذلك عادةً ما تتميز بالطابع المؤسسي.

يُمكن تفسير هذا التوجه في العلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي، بتطور العلاقات الأوروبية الأمريكية، أي الانتقال من الدعم المتبادل إلى التنافس. فانطلاق مسار التكامل الأوروبي تزامن مع الدعم الأمريكي الكبير، على أمل أن تكون أوروبا، إحدى جهات احتواء التهديد السوفييتي. غير أن تطور التكامل الأوروبي، أدى إلى تشكيل المصالح الأوروبية المستقلة، والمتعارضة في الكثير من الأحيان مع المصالح الأمريكية. وفي ضوء العلاقات الاقتصادية/التجارية المتوترة، بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة منذ مرحلة الثمانينات، والتي تجسدت من خلال الكثير من الحروب التجارية. بدأ الاتحاد الأوروبي في التقارب مع شركاء جدد، مثل التقارب مع المنطقة المتوسطية، أو السياسة الأوروبية للحوار، وكذلك التقارب/التعاون مع المنطقة الآسيوية.

استناداً إلى ذلك فإن فكرة ما بين الإقليمية، هي الأساس الجديد لإدارة الاتحاد الأوروبي لعلاقاته الخارجية، حيث نقل هذه العلاقات من طابعها ما بين الدولاتي، إلى علاقات بين كتل إقليمية، من خلال التأسيس للاتحاد من أجل المتوسط. وتظهر بالموازاة مع ذلك السياسة الأوروبية للحوار، التي تبناها الاتحاد الأوروبي كبديل للعضوية الكاملة، خاصة مع وصول حدوده، إلى نقاط التماس مع مناطق التزاغات، وكذلك مناطق نفوذ قوى أخرى مثل روسيا، أو الولايات المتحدة الأمريكية.

أما في الحالة الآسيوية فيظهر التقارب الذي باشره الاتحاد الأوروبي، مع التكتلات الإقليمية الآسيوية، على أنه "مصدر جديد للثروة *Nouvel Eldorado*". حيث بدأ مسار الحوار الآسيوي-الأوروبي *Asia-Europe Meeting (ASEM)* سنة 1996، بمشاركة 25 دولة (15 عضو في الاتحاد الأوروبي إضافة إلى 10 دول آسيوية)، ليصل عدد الدول الأعضاء في هذا المنتدى إلى 51 دولة. فرغم الطابع الاقتصادي الذي انطلق منه الحوار الأوروبي الآسيوي، إلا أنه توسع ليتحول إلى منتدى متعدد الأبعاد، ليشمل حتى الأبعاد الأمنية ذات الطابع غير العسكري *Non-Military security*. لذلك يظهر هذا المنتدى ما بين الإقليمي، على أنه منافس للهيمنة السياسية/الأمنية، التي تُمارسها الولايات

<sup>1</sup> أنظر: Bjorn Hettne: "Interregionalism and world order: the diverging EU and US models" In: Mario Telo . Ibid . p-p 1074-123 . p 107

<sup>2</sup> أنظر: Ibid . p 107

المتحدة الأمريكية في المنطقة<sup>1</sup>. وعليه يُمكن القول أن تجسيد نظام دولي متعدد الأقطاب، لن يتكسر من خلال القوى/الدول العظمي، بل من خلال التكتلات الإقليمية وما بين الإقليمية، التي يُمكنها أن تمتلك صور متعددة للقوة المادية وغير المادية.

استناداً إلى ما سبق يُمكن القول، أن التكامل وفق المنظور الإقليمي *Regionalism*، لا يتوقف عند تحقيق أهداف اقتصادية محضة، رغم أن الكثير من العمليات التكاملية قامت على أسس اقتصادية. لكن هذه العمليات تتجاوز الصيغة "الميركنتلية"، لتُعبّر عن مشروع سياسي يهدف أساساً، إلى وضع حد للعنف في العلاقات بين الوحدات الأعضاء. إضافةً إلى زيادة تأثيرها في العلاقات الدولية بشكل عام، وتقوية الروابط الثقافية وتأكيد الهوية الإقليمية، القائمة على التاريخ والقيم المشتركة المستمدة من الانتماء الإقليمي. مع ذلك فإن هذا "المشروع السياسي"، لا يتحقق بمعزل عن الأهداف/المصالح الاقتصادية، التي تُميّز عمليات التكامل الإقليمي بشكل عام<sup>2</sup>.

لا يخرج الاتحاد الأوروبي كعملية تكامل -أو مشروع سياسي/تكاملي- إقليمي، عن حدود هذا الافتراض، وهو ما تعكسه عملية تعميق/توسيع التكامل *L'approfondissement de l'intégration*، التي ميّزت العملية التكاملية الأوروبية منذ مرحلة الثمانينات. فبعد الإنجازات الاقتصادية، التي حققها التكامل الاقتصادي منذ الخمسينات، بدأ التركيز على التعاون السياسي، والذي أخذ طابعاً مؤسسياً مع معاهدة أمستردام 1997، التي تضمنت ما يُعرف باسم التعاون المُعزّز *La coopération renforcée*. إضافةً إلى إعطاء أهمية للقيم الأوروبية المشتركة، التي تحولت إلى عنصر أساسي في البناء المؤسسي الأوروبي، وهو ما تضمنته معاهدة الاتحاد الأوروبي<sup>3</sup>.

### المبحث الرابع: التفسير البنائي للسياسة العليا في التكامل الأوروبي:

عرفت مرحلة الثمانينات من القرن الـ20، اتساعاً ملحوظاً للفجوة الفاصلة بين تطور التفاعلات الدولية، والاتجاهات النظرية التي تتولى دراسة/تفسير هذه التفاعلات، والتنبؤ بمسارها المستقبلية. فقد تأسس علم العلاقات الدولية على اتجاهات نظرية، يستند كل منها على مجموعة من الفرضيات/المسلمات، بصرف النظر عن مدى تلاؤمها مع حقيقة التفاعلات الدولية. فقد كان لكل نظرية تصورها الثابت -نسبياً-، لأسباب ودوافع سلوكيات الدول/الفواعل، ونتائج تلك السلوكيات ومستقبل العلاقات فيما بينها. فالنظريات المختلفة في حقل العلاقات الدولية، لا تدرس هذه الأخيرة وما تتضمنه من تفاعلات، خارج إطار تلك الفرضيات/المسلمات، وهو ما خلق حالة من الجمود النظري، وكذلك الانفصام بين النظرية والظاهرة موضوع الدراسة. ومن نتائج هذا الجمود والانفصام، عجز

<sup>1</sup> أنظر: Timo Kivimäko: "ASEM, multilateralism and the security agenda". In: Bart Gaens (ed) . Europe- Asia interregional relations: a decade of ASEM . (Hampshire . Ashgate Publishing ltd 2008) . p-p 49-68 . p 52

<sup>2</sup> أنظر: Regis Bénichi . Histoire de la mondialisation . 3<sup>e</sup> éd . (Paris . édition Vuibert 2008) . p 253

<sup>3</sup> حددت المادة الثانية من معاهدة الاتحاد الأوروبي، مجموعة من القيم التي يسعى الاتحاد لتكريسها، وتمثل في: احترام الكرامة الإنسانية، الحرية، الديمقراطية، المساواة، دولة القانون، احترام حقوق الإنسان، التعددية، عدم التمييز، التسامح، العدالة، التضامن، المساواة بين الجنسين، أما المادة 49 من نفس المعاهدة، فتتص على أن الدول التي تتقدم إلى عضوية الاتحاد الأوروبي، لا بد لها من احترام هذه القيم المنصوص عليها في المادة الثانية.

تلك النظريات عن التنبؤ بالكثير من الأحداث الكبرى، التي مارست أثراً عميقاً في تطور علم العلاقات الدولية. ويأتي على راس تلك الأحداث تفكك الاتحاد السوفياتي، وهي الفرضية التي لم تكن متضمنة في أي من الدراسات الدولية، حتى تلك المتخصصة في مجال البحوث حول السياسة السوفياتية.

تُقدّم البنائية الاجتماعية *Social Constructivism* نفسها، البديل للأطر النظرية التقليدية، المستندة إلى تصورات مُسبقة عن أسس العلاقات الدولية. حيث يستند البنائيون إلى ثنائية الفاعل *Agent* والبنية *Structure*، وكذلك دور الهوية والقيم الثقافية، كمحددات لسلوك الفاعل في العلاقات الدولية. فالبنائية تتشارك مع بعض نظريات مرحلة ما بعد الحرب الباردة، التركيز على المحددات الهوية/الثقافية، في تفسير العلاقات ما بين الدول. والتي أصبحت قائمة على الهوية والانتماء الحضاري، إلى جانب التصورات السابقة، القائمة على المصالح المادية، القوة...إلخ.

ففي مؤلفه صدام الحضارات وإعادة بناء النظام العالمي *The clash of civilization and the remaking world order*. يعتبر صامويل هنتنغتون *Samuel P. Huntington*، أن الشعوب/الدول خرجت بعد الحرب الباردة، من دائرة الاستقطاب الإيديولوجي، إلى إعادة اكتشاف الانتماءات الهوية/الثقافية<sup>1</sup>. فقد "تغيرت الطريقة تُعرّف من خلالها الشعوب، هويتها ورموز تلك الهويات، فقد أصبحت السياسة العالمية *La politique globale*، تعتمد أكثر فأكثر على العوامل/العناصر الثقافية"<sup>2</sup>.

ويمكن أن نضيف إلى تصورات هنتنغتون تصورات أخرى، مثل تصورات فرانسيس فوكوياما *Francis Fukuyama*، صاحب أطروحة نهاية التاريخ والإنسان الأخير *The end of history and the last man*. إلا أن الخلاف مع ذلك بين هذه الأفكار، والبنائية الاجتماعية ذو طبيعة جوهرية، حيث يعتبر كل منهما أن القيم الثقافية والحضارية، أو حتى الأيديولوجيا هي مؤثرات موجودة مسبقاً، وبشكل مستقل عن الفواعل في البيئة الدولية. رغم أن هذه العوامل هي محددات للسلوك، وبالتالي فإن الدور الذي تُمارسه هذه المحددات، لا تتجاوز البعد التفسيري/السياسي.

لذلك فإن البنائية الاجتماعية لن تعتمد على العوامل المادية فقط، في تفسيرها للعلاقات الدولية، مثل الواقعية وكذلك الليبرالية، بل ستضيف إليها عناصر أخرى غير مادية، مثل الأفكار/الهوية/الثقافة...إلخ. كما أنها لن تعتمد على هذه المتغيرات باعتبارها محددة بشكل مسبق، وبشكل مستقل على الفاعلين. حيث يكون الافتراض الأساسي، أن تلك العناصر سيتم تشكيلها، أثناء عملية التفاعل وليس قبلها، وبشكل تفاعلي وليس بشكل ذاتي.

<sup>1</sup> يذكر صامويل هنتنغتون في كتابه حول صراع الحضارات، مجموعة من الأحداث تلت الحرب الباردة، والتي توحى بأن الشعوب أعادت اكتشاف هويتها، وذلك عن طريق إعادة الاعتبار لرموز تلك الهويات. حيث كان المظهر الرئيسي لإعادة إحياء الرموز، هي مظاهر حمل الأعلام في مناسبات مختلفة، مثل تعويض العلم الروسي لتمثال لينين، في أحد الاجتماعات بين خبراء روس وأمريكيين. وكذلك رفع متظاهرين في سرايفو لأعلام المملكة السعودية وتركيا بدل أعلام حلف شمال الأطلسي، أو حمل مهاجرين غير شرعيين لاتينيين، للعلم المكسيكي في مظاهرة للمهاجرين في الولايات المتحدة، احتجاجاً على تشريعات تمنعهم من الحصول على الإقامة القانونية. أنظر: *Samuel P. Huntington . Le choc des civilisations . (Paris . édition Odile Jacob 1997) . p 15*

## المطلب الأول: البنائية الاجتماعية في حقل العلاقات الدولية:

جاءت البنائية الاجتماعية أولاً في إطار العلوم الاجتماعية (فلسفة العلوم، علم الاجتماع... إلخ)، بهدف إدخال تعديلات على أسلوب/منهج العمل، المعتمد في هذه المجالات المعرفية، في تفسيرها لمختلف الظواهر الاجتماعية. غير أنها انتقلت إلى مجالات معرفية أخرى مثل علم العلاقات الدولية، ويُنسب انتقال المنهج البنائي إلى هذا الحقل، إلى نيكولاس أونوف *Nicolas G. Onuf*، في كتابه "عالم من صنعنا *World of our making*"<sup>1</sup>. وبانتقالها إلى حقل العلاقات الدولية، فقد سعت هذه النظرية إلى تقديم بدائل، لسد ثغرات في الاتجاهات المهيمنة، على رأسها الاتجاه الواقعي (الواقعية البنوية بشكل خاص).

لم يرفض البنائيون الاجتماعيون مع ذلك، تصورات التقليديين بشكل مطلق، بل اعتقدوا بعدم كفايتها من أجل فهم أحسن للظواهر/التفاعلات الدولية. لذلك فقد احتفظت البنائية ببعض الفرضيات، حول حالة النظام الدولي (الفوضى كبنية للنظام)، وكذلك أسس التفاعلات بين الفواعل، ودوافع سلوك هذه الأخيرة.

لا يكتفي المنهج البنائي بالبحث في الأسباب الكامنة وراء سلوك الفواعل، بل يتعدى ذلك إلى الاهتمام، بالكيفيات التي يتم من خلالها التفاعل، وكذلك النتائج المترتبة عن ذلك التفاعل. فالبينة الدولية حسب الاتجاهات النظرية الأخرى، هي مسرح تفاعلات ذات خصائص محددة سلفاً، وما على الفاعلين إلا التفاعل في إطارها. وبالتالي فإن سلوك هؤلاء الفاعلين، غالباً ما يكون محدد بشكل مسبق، حيث تكون متوافقة مع مضامين النظريات المحددة. فالافتراض المسبق بأن النظام الدولي هو ذو خاصية فوضوية، أو نظام قائم على الاعتماد على النفس *Self help*، يعني بالضرورة تضائل إمكانيات بناء تعاون دائم، في مقابل زيادة احتمالات العنف في العلاقات المتبادلة. فسلوك الفاعلين في العلاقات الدولية، محكوم بمحددات مثل: المصلحة، القوة، العقلانية... إلخ، تُمارس تأثيراً مسبقاً على الفاعل. حتى قبل انخراطه في تفاعلات البيئة الدولية.

وفقاً للمنهجية البنائية، فإن الاعتماد على التيار المهيمن في دراسة العلاقات الدولية، سيفضي إلى روابط سببية لا توضح حقيقة الظواهر موضوع البحث. لذلك فقد وجه البنائيون الاجتماعيون -على رأسهم ألكسندر وندت-، نقداً واسعاً لهذا الاتجاه المهيمن، حيث تركز الانتقاد على أفكار الواقعيين الجدد. وقد شمل النقد بشكل خاص تصورات كينيث والتز *K. Waltz*، حول البنية الدولية وتأثيرها على سلوك الفاعلين/الدول، فالمعاني التي يمنحها الواقعيون الجدد لهذه المفاهيم، لا تسمح بفهم صحيح لدوافع السلوك الدولي.

فالبنية حسب كينيث والتز تُعرّف استناداً إلى ثلاث عناصر مادية، وهي المبادئ المنظمة للبنية، وكذلك خصائص وحدات هذه البنية، إضافة إلى توزيع القدرات بين تلك الوحدات. ورغم وجود هذه العناصر في تعريف البنية، على مستوى السياسة الداخلية وكذلك الخارجية على حد سواء، إلا أن آثارها تختلف في المستوى الدولي، عنها في المستوى الداخلي.

<sup>1</sup> أنظر: Michael Barnett: "Social constructivism". In: John Baylis . Steve Smith (ed) . Op . Cit . p-p 251-270 . p 256

أولاً: المبادئ المنظمة *Ordering principles*: تستمد البنى السياسية الداخلية مبادئ تنظيمها، من النصوص الدستورية القائمة، وكذلك من نشاط الأجهزة الحكومية، التي قد تستند إلى استعمال مقنن للعنف. غير أن بنية السياسة الدولية تفتقر إلى العناصر/المبادئ التنظيمية، السائدة على المستوى الداخلي، إلا أنها مع ذلك لا تقوم على حالة الفوضى الكاملة، التي افترضها الواقعيون التقليديون. بل على الأصح هي حسب كينيث والتز، معتمدة على عنصر التعايش، حيث يعتبر أن "أية دولة لن تكون لها النية في المشاركة، في تشكيل بنية تتعرض بواسطتها، هي أو غيرها من الدول للإكراه"<sup>1</sup>.

ثانياً: خصائص الوحدات ووظائفها *The character of unites*: لا يوجد أي اختلاف يُذكر في إطار البنية السياسية الوطنية، حول مفهوم الفاعلين وطبيعتهم، وبالتالي الوظائف التي يؤديها كل فاعل. حيث يسود نزاع من الإجماع بين الباحثين، أن التفاعلات الداخلية تتم بين فاعلين متعددين/متنوعين من حيث الخصائص، وبالتالي فهم يُمارسون مهام مختلفة ومتنوعة، سياسية، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية... إلخ. أما في حقل العلاقات الدولية، فقد كان موضوع تحديد الفاعلين وطبيعتهم، محل جدل طويل بين مختلف الاتجاهات النظرية. حيث يعترف الواقعيون التقليديون، فقط بالدولة كفاعل وحيد وموحد، في حين تُضيف تيارات أخرى، فاعلين من طبيعة غير دولانية *Non-state Actors*. لا يعتبر كينيث والتز الدولة *State* على أنها الفاعل الوحيد، بل هي الفاعل الرئيسي في البنية السياسية الدولية، والتي تتميز بدرجة عالية من التنوع من حيث الحجم والخصائص. ورغم ما يظهر بينها من اختلافات، فإنها مع ذلك متشابهة من حيث النوع، فالاختلافات التي قد تكون بينها، لا تنفي عنها صفة الدول، كما لا يؤدي إلى الاختلاف في الوظائف/الأدوار التي تُمارسها. حيث يعتبر والتز أن "الدول تختلف بشكل واسع من حيث الحجم، الثروة، القوة والشكل، وكذلك اختلافات في هذه الخصائص وأخرى غيرها فيما بين هذه الدول كوحدات. مع ذلك تتشابه من حيث الوظائف/المهام *Tasks* التي تؤديها، فالاختلاف يكمن في القدرة وليس في الوظيفة في حد ذاتها"<sup>2</sup>.

تُمارس الدول -نسبياً- نفس الوظائف بغايات وأهداف متشابهة، بغض النظر عن الاختلافات السائدة بينها. فكلها تسعى للحفاظ على وحدتها الترابية، وكذلك ضمان مستوى معين من الرفاهية الاقتصادية والتنمية، وغيرها من الوظائف/الأهداف، المدرجة ضمن السياسة العامة بقطاعها المختلفة. ولا يكون الاختلاف إلا في قدراتها على تجسيد هذه الأهداف، أو الأسلوب المتبع في سبيل ذلك.

ثالثاً: توزيع القدرات *The distribution of capabilities*: إن مدى التشابه/الاختلاف بين الوحدات المتفاعلة ضمن النظام/البنية، يتحدد عبر قدرة/عدم قدرة تلك الوحدات على أداء الوظائف الأساسية. لذلك فإن الاختلاف الفعلي بين تلك الوحدات، لا يقوم على الشكل والنظام السياسي والاقتصادي وكذلك الاجتماعي، بل على ما تتمتع به من قدرات. فعادةً ما يكون لهذا الوضع نتائج متعددة، حيث "تتغير

<sup>1</sup> Kenneth N. Waltz . Op . Cit . p 91  
<sup>2</sup> Ibid . p 96



بنية النظام، مع التغيرات في توزيع القدرات بين وحدات هذا النظام، كما أن التغيرات في البنية تؤدي إلى تغير التوقعات حول سلوك الوحدات، وحول النتائج التي تنتج عن تلك التفاعلات<sup>1</sup>. فتوزيع القدرات يُحدد هيكل النظام، من خلال تحديد الوحدات الأساسية المسيطرة على مصادر القوة، وبالتالي فإن ذلك سيؤدي إلى تحديد أتماط السلوك المتبع من طرف الوحدات المشكلة للنظام. سواءً أكانت قوى محافظة تسعى للحفاظ على التوزيع القائم للأدوار، أو وحدات أخرى تغييرية/ثورية، تسعى إلى إعادة النظر في توزيع الأدوار القائم. ففي كل مرة تحدث فيها تغيرات على عدد تلك القوى، وحجم القدرات التي تمتلكها، تكون مخرجات العملية التفاعلية مختلفة. ويُمكن ملاحظة ذلك من خلال الفرق بين البنيات المختلفة، التي قد يتخذها النظام الدولي (أحادي، ثنائي، متعدد الأقطاب).

يبقى التساؤل حول الكيفية التي تحدد من خلالها، عناصر البيئة سلوك الفاعلين المختلفين، وبتعبير مختلف مدى ممارسة البنية بمفهومها السابق، تأثيراً فعلياً في سلوك الفواعل. فهذه العناصر موجودة بشكل مستقل عن الفواعل، وكذلك فهي موجودة قبل انخراط تلك الفواعل في العملية التفاعلية. وهو ما يُشكل الأساس الذي انطلق منه البديل البنائي، والذي لم يلغي هذه العناصر المادية، بل أضاف عناصر أخرى ذات طبيعة غير مادية، حيث تكون البنية *Structure*، عبارى عن خليط من العناصر التفاعلة. فالبنائية الاجتماعية تعتبر أن "بنية أي نظام اجتماعي *The structure of any social system*، يتضمن ثلاث عناصر: ظروف مادية *Material conditions*، مصالح *Interests*، وأفكار *Ideas*"<sup>2</sup>.

تعتبر الأفكار كعناصر غير مادية، من الإضافات التي أدخلتها البنائية الاجتماعية، على دراسة سلوك الفاعل *Agent* في العلاقات الدولية. غير أن الأمر لا يتعلق فقط بالاعتماد على الأفكار، بل يجعلها عنصراً أساسياً في التحليل، وليس باعتباره مجرد متغير مساوق للمتغيرات الأخرى، وهو أساس الخلاف بين المثاليين والماديين<sup>3</sup>. لذلك فإن التسليم بأن البنية *Structure* وفق المفهوم البنائي، كقاعدة مركبة لتفسير العلاقات الدولية (ظروف مادية، مصالح، أفكار)، على أنها ذات طبيعة سببية فقط. سينجر عنها نفس المشكلة النظرية التي طرحتها الاتجاهات المسيطرة، وهي عدم القدرة على التنبؤ بتطور التفاعلات الدولية. لذلك فإن البنية لا بد وأن تكون ذات خاصية سببية، يُمكن من خلالها تفسير سلوك الفاعلين من جهة، وخاصية أخرى لا تقل أهمية وهي الخاصية التشكيلية، أي أنها لا تُفسر سلوك الفاعل فقط، بل تُساهم في تشكيله، ليس بشكل مسبق بل أثناء التفاعلات الحاصلة بين مكونات/فواعل البنية.

<sup>1</sup> Ibid . p 97

<sup>2</sup> Alexander Wendt . *Social theory of international politics* . (New York . Cambridge University Press 1999) . p 139

<sup>3</sup> دار الجدل بين المثاليين والماديين حول المحركات الحقيقية لسلوك الفواعل/الدول. ففي حين يعتبر الماديون أن سلوك الدول ناتج عن الطبيعة الإنسانية (الواقعية الجديدة)، أو حتى علاقات الإنتاج على المستوى الدولي (الماركسية الجديدة)، وهي عوامل ذات طبيعة مادية، وبذلك فإن الأفكار تحتل مكانة هامشية. في مقابل ذلك يشير المثاليون (لا يُقصد بها المثالية في العلاقات الدولية)، إلى أن العناصر المادية لا يخلقها واقع اجتماعي، إلا من خلال الأفكار، حيث تُساهم هذه الأخيرة، في إعطاء المعاني الحقيقية لتلك العناصر المادية. أنظر: *Dario Battistella . Op . Cit . p 325*.

يحاول البنائيون تفادي الوقوع في نفس خطأ التقليديين، من خلال تفادي افتراض عدم المساواة، بين العناصر المادية وغير المادية المشكلة لبنية النظام. وعلى العكس من ذلك يفترض البنائيون، أن العناصر الثلاثة متساوية من حيث المكانة، ولا يُمكن تهميش أي منها، حيث تُشكّل قاعدة أقوى لتفسير العلاقات الدولية. فوفقاً للمنظور البنائي فإنه بدون أفكار لن تكون هناك مصالح مادية، والتي بدورها لن يكون هناك ظروف/أوضاع مادية ذات معني *Meaningful material conditions*، وبدون هذه الأخيرة لن يكون هناك واقع على الإطلاق<sup>1</sup>. أي أن العلاقة بين تلك العناصر هي علاقة تفاعلية، وليست علاقة تأثير تُمارسها بنية تحتية، على بنية فوقية تضم أفكار وهويات الفاعلين، فهويات الفاعلين وأنماط سلوكهم، تكون نتاجاً للعناصر الثلاث المكونة للبيئة.

غير أن الاعتقاد بأن البنية، تساهم في تشكيل هوية وسلوك الفاعل، من خلال المساهمة في تشكيل المصالح لا يعني بالضرورة، أن يتم ذلك بنفس الطريقة التي افترضها التقليديون، أو حتى أن يتم ذلك بشكل فردي أو آلي. حيث يتم تشكيل الهوية من خلال عملية تفاعلية مستمرة ودائمة، بين فاعلين متعددين ضمن بيئة محددة. وهو ما يُنتج نوعاً من الفهم المشترك والتفاعلي للهوية، وبالتالي يُساعد على إدراك مصالحه، وبذلك تحديد خياراته في العلاقات مع فاعلين آخرين.

يفترض التقليديون بشكل عام، أن المصلحة هي ما يُؤلّد/يجرّك سلوك الدول/الفاعلين، لذلك يُفترض أن يكون هؤلاء من طبيعة عقلانية، أي أن الفاعل سيكون اقتصادياً بالدرجة الأولى، يتصرف ضمن ثنائية الكلفة والفائدة. أما الطرح البنائي فيعتبر الفاعل لا يجب عليه فقط تنفيذ حسابات الربح والخسارة، بل قبل ذلك يجب عليه إدراك مصالحه الأساسية، وهذا الإدراك لا يتوفر آلياً بخيارات عقلانية، بل يتوقف على عامل الهوية *Identity*.

يعرّف ألكسندر وندت *A. Wendt* الهوية، على أنها تصور للفاعل أو لماهيته، فهي "خاصية للفاعلين القصديين *Property of intentional actors*، تُولّد دوافيعاً وميولاً سلوكية *Motivational and behavioral dispositions*. وهذا يعني أن الهوية في الأساس هي خاصية ذاتية أو أحادية *Subjective or unit-level quality* متجذرة في فهم الفاعل لذاته"<sup>2</sup>. وقد يكون هذا التصور هو السائد، في مختلف محاولات تحديد مفهوم الهوية، لذلك فإن إبقاءها بهذا المعنى سيؤدي إلى نفس نتائج التصورات التقليدية. أي عدم القدرة على إيجاد تفسير مقبول، لحركات أو دوافع السلوك لدى مختلف الفاعلين في التفاعلات الدولية.

تحاول البنائية نتيجة لذلك النظر إلى الهوية، باعتبارها مُحدداً لسلوك الفواعل، بطريقة تختلف عن نظرة الواقعيين للمصلحة أو توزيع القدرات كمحددات. وعلى هذا الأساس لا تعتبر البنائية الهوية على أنها معطى مسبق للتفاعل، بل تكون -كتصور الفاعل لذاته- نتاجاً لعملية تفاعلية مركبة، يتأثر فيها الفاعل بعناصر البيئة وكذلك بتصورات/سلوكات الفاعلين الآخرين.

فرغم أن صورة الفاعل كما يُكوّنها هو عن ذاته، هي من طبيعة ذاتية بالأساس، إلا أنها عادةً ما تعتمد على مواقف الآخرين. أي ما إذا كانت بقية الفواعل ستنظر إليه وفق نفس الطريقة، وبهذا تكون الهوية ذات خاصية عبر

<sup>1</sup> أنظر: Alexander Wendt . Op . Cit . p 139

<sup>2</sup> Ibid . p 224

ذاتية *Intersubjective*، ونظامية/نسقية *Systemic*<sup>1</sup>. لذلك فالهوية هي نتاج معرفة مشتركة، يتم تكوينها يتم تكوينها بشكل مشترك/تفاعلي. وليست صورة مسبقة يمتلكها الفاعل عن ذاته، بمعزل عن الآخر أو خارج طار التفاعل، حيث نجد هذا التصور للهوية في نظرية صراع الحضارات، أين تحدد الانتماءات المسبقة أنماط السلوك تجاه الآخر، حتى قبل انطلاق التفاعلات بين الفاعلين.

تأخذ الهوية بهذا المعنى صوراً مختلفة، ترتبط بالتفاعلات التي قد تنشأ بين الفاعل، والبنية/البيئة التي ينشط في إطارها، حيث تُمارس كل هوية دوراً محددًا، في تحديد سلوك الفواعل. ويُحدّد ألكسندر وندت الصور المختلفة للهوية في أربع صور أساسية:

أولاً: الهوية الشخصية *Personal\Corporate Identity*: يُمكن تحديدها بالنسبة للأفراد (شخصية *Personal*)، أو الدول (تعاضدية *Corporate*)، حيث ترتبط هذه الهوية بالخصائص الفردية، التي تُميّز الشخص/الفاعل عن البقية، مثل الحجم، الشكل...إلخ. غير أنها ترتبط كذلك بإدراك الفاعل لخصوصيته، انطلاقاً من تلك العناصر المميزة. وهو ما يخلق وعياً بالذات أو "الأنا"، وبهذا المعنى لا يُمكن لأي فاعل (دول/أفراد)، الحصول على أكثر من هوية شخصية<sup>2</sup>.

ثانياً: هوية النوع *Type Identity*: تعبر هوية النوع عن الانتماء إلى صنف اجتماعي معين، حيث تعكس الاشتراك في خصائص محددة، مثل المظهر *Appearance*، أنماط السلوك *Behavioral traits*، التوجهات *Attitudes*، القيم *Values*...إلخ. أما في حالة الدول فترتبط هوية النوع بطبيعة/نوع النظام السياسي *Regime types*، أو شكل الدولة *Forme of State*...إلخ. وهذه الخصائص يُمكن أن تكون نتاجاً للتفاعل الخارجي، وما يُحدثه من تغيرات على مستوى شكل الدول، أو طبيعة نظامها السياسي. مثل حالة التحول من الدولة ذات النظام الشمولي إلى الديمقراطية، دون إهمال الدور الذي تلعبه المتغيرات الداخلية في هذه العملية<sup>3</sup>. فرغم الدور الذي تُمارسه القوى الخارجية، إلا أن الكثير من الحالات توضح أن الدول، بإمكانها التحول نحو نظام ديمقراطي/شمولي، أو التحول إلى دولة مركبة/موحدة، انطلاقاً من مؤثرات وظروف داخلية.

ثالثاً: هوية الدور *Role Identity*: تعكس هذه الصورة الدور الذي يُمارسه الفاعل، ضمن تفاعلاته مع بقية الفواعل داخل البيئة، فلا يُمكن إيجاد هوية الدور بمعزل عن هذه التفاعلات. حيث تتداخل تصورات الفاعل لذاته مع تصورات الآخرين لذواتهم، وكذلك تصوراتهم لغيرهم من الفاعلين، وهو ما يُفضي إلى تحديد الدور الذي يلعبه كل فاعل. فهذا العامل يُحدد هوية الفاعل ضمن تفاعلات البيئة، فبإمكانه أن يلعب دور العدو *Enemy* أو الصديق *Friend*<sup>4</sup>. فالاتحاد السوفياتي والذي اكتسب صفة العدو

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid* . p 224

<sup>2</sup> أنظر: *Ibid* . p 225

<sup>3</sup> أنظر: *Ibid* . p 226

<sup>4</sup> أنظر: *Ibid* . p 228

بالنسبة للعالم الغربي/الحر منذ الثورة البلشفية 1917، لعب خلال الحرب العالمية الثانية دور الصديق. بنفس الطريقة التي لعبت بها الولايات المتحدة، لدور الصديق الأمني/الحامي، مع دول المجموعة الأوروبية خلال الحرب الباردة، وفي نفس الوقت -تقريباً- اعتبرها الأوروبيون، المنافس/الخصم الاقتصادي الأساسي. إضافةً إلى ذلك يظهر التدخل الفرنسي في المستعمرات الإفريقية السابقة، متوافقاً مع مجموعة من الهويات المتخلفة:

\* الدولة المدافعة عن حقوق الإنسان.

\* الدولة المدافعة عن حق التدخل الإنساني.

\* الدولة ذات التزعة الإمبريالية.

\* الدولة الحليفة لسلطة/دولة فاشلة.

فالدول يُمكنها أن تعكس/تمتلك هويات متعددة، لكن المتغير الأساسي الذي يُحدد الهوية، التي يعكسها سلوك معين، هو الإجراءات المتضمنة في ذلك السلوك<sup>1</sup>. فتدخل فرنسا في المناطق الإفريقية المتخلفة، قد يكون بدافع الدولة الأم/المستعمر السابق، وهو ما يعكس بالضرورة الدولة ذات التزعة الإمبريالية. أما التدخل من أجل وقف المجازر أو التصفية العرقية، فيعكس هوية الدولة المدافعة عن حقوق الإنسان، أو المدافعة عن حق التدخل الإنساني<sup>2</sup>.

رابعاً: الهوية الجماعية *Collective Identity*: يُمكن أن تجمع الهوية الجماعية كل من الشكلين السابقين (هوية النوع، هوية الدور)، حيث يشترك الفاعلون في أدوار معينة، انطلاقاً من الاشتراك في الخصائص أو هوية النوع. ولا يُقصد بالاشتراك في الدور معنى التشابه، بل القيام بدور معين بشكل جماعي، بصرف النظر عن الدوافع الكامنة وراء هذا السلوك الجماعي. حيث يعتبر ألكسندر وندت أن "الدول قد تنخرط في البداية في سياسات ذات بعد اجتماعي *Pro-Social policies* لأسباب أنانية...ولكن إذا تم الحفاظ/دعم هذه السياسات عبر الزمن، فإنها [أي الدول] ستتخلى عن هويتها الأنانية لتشكيل أخرى جماعية"<sup>3</sup>.

فهذا الافتراض يجعل من خلق الهوية الجماعية أمراً ممكناً، حتى مع التسليم بأن العلاقات/السياسة الدولية، قائمة على منطق الفوضى *Anarchy*. فوجود إمكانية لخلق الهوية الجماعية، يوحى بإمكانية

<sup>1</sup> أنظر: . Thierry Braspenning: "Constructivisme et reflexivisme en théorie des relations internationales" . *Annuaire Français des Relations Internationales* . Vol III . Année 2002 . (Bruxelles . édition Bruylant 2002) . p-p 314-329 . p 324. <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/braspenning2002.pdf>

<sup>2</sup> يصعب الكثير من أحيان الفصل بشكل تام، بين الهويات المختلفة التي تتميز بدرجة عالية من التداخل، فالتدخل الذي تُمارسه فرنسا وفق المثال السابق من أجل حل النزاعات، ومنها بشكل خاص النزاعات العرقية في إفريقيا، يُصنف تقليدياً على أنه من أعمال الدول المدافعة عن حقوق الإنسان، أو الدول التي تُمارس التدخل لخدمة أغراض إنسانية. غير أن التدخلات الفرنسية لهذه الأغراض، لا يكون بشكل دائم خارج مجال نفوذها التاريخي، حيث تلتزم الدول الأوروبية بشكل عام بالتدخل، في مستعمراتها السابقة دون غيرها، ففرنسا لم تتدخل في أي من النزاعات خارج مجالها التاريخي (النزاع في كل سيراليون وليبيريا مثلاً). وبذلك يكون التدخل لأغراض إنسانية كهوية متقاطعة مع التدخل بدافع من التزعة الإمبريالية.

<sup>3</sup> Alexander Wendt . Op . Cit . p 342

بناء تعاون متين ودائم، حتى في حالة "الراكبين المجانين" الناتجة عن أنانية الفاعلين. فسياسات التكامل الأوروبي، لم تنشأ عن هوية أوروبية مشتركة، بل على أساس أهداف مادية فردية، ترتبط بالمصالح الاقتصادية والأمنية للدول الأعضاء. رغم ذلك فإن الكثير من السياسات الأوروبية المشتركة، يتم تطويرها منذ معاهدة ماسترخت، تُشكّل انعكاساً لهوية أوروبية جماعية.

لا تفترض البنائية الاجتماعية أن العلاقات الدولية، تتميز بسمة محددة مسبقاً في شكل مسلمة، فلا تعتقد بالمسلمات المثالية (مثالية ما بين الحريين)، القائلة بالانسجام الكلي في مصالح الفواعل، ولا المسلمات الواقعية الكلاسيكية، القائلة بتعارض مصالح الفواعل (الدول). فالعلاقات الدولية تكون متوافقة مع الصورة، التي يُكوّنها الفاعل عن محيطه وبقية الفاعلين، انطلاقاً من الصورة التي يكوّنها عن ذاته/هويته. في مقابل ذلك تتضمن البنائية مبدأً أساسياً، مفاده أن "الأشخاص يتصرفون تجاه الأشياء، بما في ذلك الفاعلين الآخرين، على أساس المعاني التي تُمثلها لهم تلك الأشياء. فالدول تتصرف تجاه الأعداء بشكل يختلف، عن تصرفاتها تجاه الأصدقاء، فالأعداء يُشكلون تهديداً عكس الأصدقاء"<sup>1</sup>.

رغم الاختلافات القائمة بين البنائية والاتجاهات العقلانية الأخرى، إلا أنها عملياً يُمكن أن توفر الأساس الضروري، لشرح فرضيات التقليديين الأساسية. فقد افترض الواقعيون/التقليديون أن المصالح هي المحرك الأساسي لسلوك الدول، لكن البنائية تدّعي أنها توفر تفسيراً لكيفية تشكيل المصالح. حيث يعتبر البنائيون أن المصالح لا يُمكن أن تكون محددة بشكل مسبق، بل على الأصح فإنها تتشكل بناءً على هوية الفاعل، التي توفر صورةً عن الذات وعن الآخرين. فالهوية تشير إلى من/ما هو عليه الفاعلون *Who or What actors are*، أما المصالح فتُعبّر عما يريدُه الفاعلون *What actors want*. أي أن الهوية تُمثل الانتماء إلى مجموعة/صنف محدد، أما المصالح فهي تُمثل أحد دوافع السلوك، لذلك تفترض البنائية أن الفاعل لا يُمكنه إدراك مصالحه (ماذا يريد)، حتى يدرك قبل ذلك هويته (من يكون)<sup>2</sup>. وهو ما يُمكن أن يُقدّم تفسيراً أوضح لسلوك الفواعل، بشكل يتجاوز الثغرات التي تُميز الفرضيات التقليدية، القائمة على عنصر المصالح والفوضى.

تبقى الهوية محددًا للمصلحة في التصور البنائي، حتى في الحالة التي تكون فيها الهوية انعكاساً لمصلحة ما، أو تتشكل بتأثير منها كما يفترض الواقعيون. فالبنائية لا ترفض هذا الاحتمال، بل تعتبره بمثابة التأكيد للقاعدة وليس نفيًا لها، فالمصلحة المادية يُمكنها أن تكون مُحددًا للهوية. ويؤكد ألكسندر وندت هذه الفكرة، لكن ليس باعتبارها استثناءً، بل باعتبارها استمراراً للسياق العام للبنائية الاجتماعية. فالمصالح التي تُشكّل الهوية ستكون انعكاساً لهويات أعمق *Deeper identities*<sup>3</sup>. فالفواعل "لا تملك محفظة للمصالح *Portfilo of intrests*، تحملها معها بشكل مستقل عن السياق الاجتماعي، وعضواً عن ذلك فهي تُحدّد مصالحها، أثناء عملية تحديد الأوضاع/الحالات *The process*

<sup>1</sup> Alexander Wendt: "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics" . *International organization* . Vol 46 . N° 2 . Spring 1992 . p-p 391-425 . p 379.

<http://ic.ucsc.edu/~rlipsch/Pol272/Wendt.Anarch.pdf>

<sup>2</sup> أنظر: Alexander Wendt . *Social theory of international politics* . Op . Cit . p 231

<sup>3</sup> أنظر: *Ibid* . p 231

*of defining situations*<sup>1</sup>. وبذلك تكون المصالح متغيرة وفقاً لتغير المواقف، والذي ينتج عن تعويض الهويات بأخرى، خاصة عند الحديث عن هويات الدور. حيث تُرافق لعب الفاعل لدور معين مصالح محدّدة، فهوية الدولة المدافعة عن حق التدخل الإنساني، في المثال الفرنسي السابق، سيُنتج مصالح مختلفة عن تلك التي تنتجها هوية الدولة الإمبريالية، أو الدولة الداعمة لسلطة فاشلة.

تُمارس البنية تأثيراً كبيراً على تشكيل هويات الفاعلين، لكن ذلك يتم وفق طريقة تختلف عن الفرضيات التقليدية. فقد تنبّهت البنائية الاجتماعية إلى الثغرة النظرية، التي ميّزت البناء النظري للواقعية الجديدة، التي افترضت أن المصلحة هي ما يُشكّل سلوك الفاعل، دون توضيح الكيفية التي يتم بها ذلك. لهذه يقترح البنائيون عنصراً مساعداً، لشرح العلاقة بين البنية والهوية وبالتالي السلوك، وهو ما يتمثل في عنصر المعرفة *Knowledge*.

لا يُقصد بالمعرفة في هذا المجال معناها الشائع/التقليدي، باعتبارها مجموعة من الحقائق المثبتة عن طريق منهج علمي (تجريدي/تجريبي). في المقابل اعتمدت البنائية مفهوماً للمعرفة، تكون بموجبه هذه الأخيرة مجموعة من الرموز *Symboles*، القواعد *Rules*، المفاهيم *Concepts*، والمعاني *Meaning*، التي تُساعد الفاعلين على فهم بيئتهم وإعادة تشكيلها<sup>2</sup>. فالمعرفة بهذا المعنى هي آلية لتكوين صور حول البيئة، بحيث تكون وسيلة لإدراك التفاعلات القائمة ضمن هذه البيئة، وأسس/دوافع تلك التفاعلات... إلخ.

انطلاقاً من المبدأ القائم على التكوين الجماعي للأشياء، فإن هذه المعرفة سيتم تشكيلها على أساس جماعي، يتجاوز ذاتية الفرد أو الفاعل. حيث تُشكّل نوعاً من الثقافة الدافعة نحو اختيار السلوك، من خلال تكوين القناعات لدى الفاعلين، الذين تتحول سلوكياتهم إلى أنماط مستقرة نسبياً. وينتج ذلك الاستقرار عن الصور التي تشكلت لدى الفاعلين، عن الآخر عبر المعرفة الجمعية، وما تتضمنه من رموز ومفاهيم ومعاني... إلخ. ورغم الاستقرار النسبي لأنماط سلوك الفاعلين، إلا أنها ليست ثابتة بشكل مطلق، نظراً لارتباط هذه الأنماط السلوكية، بالصور المتضمّنة في الثقافة/المعرفة المشتركة. أي أن أنماط السلوك تكون عُرضة للتغيير، بتغير الصور التي يشكلها الفاعلون، عن ذواتهم وعن الآخرين، أو بتعبير آخر بتغير المعرفة التي يكونها الفاعلون حول بيئتهم، والتفاعلات القائمة ضمنها.

لذلك يُنظر إلى الكثير من الأحداث/القضايا في العلاقات الدولية، على أنها انعكاس لذاكرة جماعية، تتضمن صوراً عن الذات والآخرين. والتي رغم الإقرار بعدم ثباتها المطلق، إلا أنها مع ذلك تتميز بدرجة من الاستقرار والاستمرارية، التي تُعززها ومضات من التاريخ الجماعي/المشترك.

فالصراع العربي الإسرائيلي على سبيل المثال، يُعتبر لدى شريحة واسعة من الشعوب -وحتى الدول-، صراعاً دينياً بين اليهود والمسلمين. ويُمكن أن نجد هذا الاعتقاد حتى لدى الأفراد غير الملتزمين دينياً، أو الذين لا ينتمون إلى تيارات فكرية/سياسية دينية، أو في الدول ذات التوجه العلماني. وحتى مع أن الحقيقة تُشير إلى أن شريحة واسعة، من هؤلاء الذين يحملون هذا الاعتقاد -بغض النظر عن درجة الانتماء/الانتماء الديني-، لم تكن قد عاصرت أباً من الأحداث التاريخية، الراسخة في الذاكرة/الثقافة الجماعية، سواءً من المجتمعات العربية أو من الجانب الإسرائيلي.

<sup>1</sup> Alexander Wendt: "Anarchy is what states make of it". Op. Cit. p 398

<sup>2</sup> أنظر: Michael Barnett. Op. Cit. p 259



من أبرز الأمثلة على هذا الوضع في الحالة الأوروبية، نجد إشكالية توسيع عضوية الاتحاد الأوروبي، نحو دول منطقة البلقان/يوغسلافيا السابقة. خاصة ضم كل من صربيا وكرواتيا، وكذلك كوسوفو والبوسنة والهرسك، حيث تُسيطر المشكلة التاريخية بين الصرب وغيرهم من شعوب المنطقة. فالعلاقات بين الصرب والمسلمين (كوسوفو والبوسنة)، محكومة إلى حد كبير بالتاريخ الدامي بين الطرفين، منذ الوجود العثماني في المنطقة. أما العلاقات الصربية الكرواتية، فقد تأثرت بشكل خاص بممارسات النظام الموالي للنازية، والذي تأسس في كرواتيا خلال الحرب العالمية الثانية. إضافةً إلى ذلك نجد الاعتراض اليوناني، على انضمام مقدونيا إلى الاتحاد الأوروبي، لأسباب تاريخية/ثقافية، تعكسها التسمية الرسمية لجمهورية مقدونيا *The name issue*<sup>1</sup>.

إن تركيز البنائية على الهوية والمعرفة، كمحركات/دوافع لسلوك الفواعل، لا يعني نزع الصفة التفسيرية لمبدأ العقلانية، بل هو بمثابة تغيير لمضمونه. حيث لم تعد عقلانية الفاعل قائمة على إجراء الفرق، بين التكاليف والعائدات المترتبة عن سلوك معين، بل أصبحت مرتبطة بمبدأ الملاءمة *Appropriateness*. أي ملاءمة السلوك مع الهوية، فهذه الأخيرة توفر قواعد لاختيار السلوكات، المتلائمة مع تصور الفاعل للأوضاع والتفاعلات القائمة ضمن البيئة. دون أن تكون تلك القواعد مرتبطة بالتوقعات، حول نتائج السلوكات (المكاسب/الخسائر)، كما هو عليه الحال في المعنى التقليدي السائد للعقلانية.

لذلك يرتبط سلوك الفاعل وفقاً لمبدأ الملاءمة، بوجود نوع من الاتفاق المشترك/الجماعي، حول مجموعة من المعايير المحددة، يُمكن من خلالها إطلاق الأحكام المعيارية. أي تسمح باعتبار الأشياء صحيحة *True*، معقولة *Reasonable*، طبيعية *Natural*، عادلة *Right*، وكذلك خيرة *Good*<sup>2</sup>. وسيكون لدى الفاعل انطلاقةً من هذه المعايير، القدرة على تقييم الخيارات المتاحة، وبالتالي أساس قابل للاختبار لاختيار السلوكات الملائمة، أو على الأقل الضرورية منها.

ينقل هذا التصور عقلانية سلوك الفاعل، من التناسب مع حسابات التكاليف/العائدات، إلى التناسب مع متطلبات الثقافة، القيم، وكذلك التقاليد الاجتماعية، أو بتعبير آخر التناسب مع متطلبات الهوية. لذلك فالعقلانية

<sup>1</sup> رفضت اليونان انضمام جمهورية مقدونيا لكل من الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي، وأعلنت أن هذا الموقف سيبقى إلى غاية حل مشكلة التسمية *The name issue* بين الدولتين. حيث ترفض اليونان اختيار تسمية مقدونيا *Macedonia* كنسمة رسمية، لأن هذا الاسم ينتمي إلى الثقافة اليونانية منذ 200 سنة قبل الميلاد، غير أن الشعب المقدوني ذو العرقية السلافية لا ينتمي إلى نفس الأصول اليونانية. إضافة إلى ذلك يعتبر البعض أن الرفض اليوناني لتسمية مقدونيا، لا يعود فقط للأسباب الثقافية/الحضارية، بل كذلك نابع من التخوف من مطالب إقليمية مقدونية محتملة، حيث تم سنة 1913 تقسيم الأراضي المقدونية بين مجموعة من دول البلقان، واعتراف اليونان بهذا الاسم يعني التعرض لمخاطر مطالبة مقدونيا بمناطق، تقع اليوم ضمن المجال الإقليمي اليوناني. أما المقدونيون فيعتبرون أن المبررات التاريخية والثقافية اليونانية، للاعتراض على التسمية الرسمية لجمهورية مقدونيا، تدخل ضمن المغالطات التاريخية، حيث لم تُعتبر مقدونيا يوماً جزءاً من الحضارة اليونانية القديمة، لأن المقدونيون أُعتبروا كأحباب بالنسبة لليونانيين. أنظر: *Apostolov Mico: "Macédoine et Grèce: Est-ce que l'Union Européenne est sans réponse dans le dispute autour du nom"*. Paper N° 6536. (Munich Personal Repe Archive . May 2006). p 4

<sup>2</sup> أنظر: *James G. March . Johan Olsen: "The logic of appropriateness"*. W.p 04\09 (Center for European studies . University of Oslo . 2004). p 4. [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04\\_9.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04_9.pdf)



حسب البنائية قد توفر تفسيراً ما، لسلوكات غير مقبولة وفق حسابات العقلانية التقليدية، حيث يُمكن طرح الأسئلة حول قيام بعض دول منطقة اليورو، بدعم اقتصاد دول أخرى عانت من حالة الأزمة، مثل اليونان أو إسبانيا... إلخ<sup>1</sup>. أو قيام بعض دول الاتحاد الأوروبي بتحمل نفقات إضافية، بسبب إعفاء بريطانيا من دفع جزء من مساهمتها في ميزانية الاتحاد. فاستناداً إلى التصور التقليدي للعقلانية، فإن هذه السلوكات تبدو غير عقلانية، غير أنها تبدو متلائمة مع مبادئ الهوية والتضامن الأوروبيين.

وعليه فإن الطبيعة المتغيرة للمعرفة *Knowledge*، وكذلك العقلانية أو الملاءمة *Appropriateness*، وتعدد صور الهوية التي قد يتخذها الفاعل، إضافةً إلى الطبيعة عبر الذاتية *Intersubjective* لهذه المفاهيم، قد تُعيد صياغة الدور الذي تلعبه المصالح *Interests*، في دراسة العلاقات الدولية. فالمصلحة انطلاقاً من ذلك ستكون متغيرة وغير ثابتة، كما أنها ستُعرّف انطلاقاً من الوضعيات المتغيرة، التي قد يتخذها الفاعل خلال التفاعلات المختلفة ضمن البنية. وبالتالي يُمكن أن تكون لمصالح الفاعل مضامين متغيرة، أو حتى متناقضة في الكثير من الحالات، مع ذلك تحتفظ بصفتها التفسيرية. حيث يُمكن الاعتماد على المصلحة وفق هذا المفهوم، لتفسير تغير الموقف البريطاني من التكامل الأوروبي، من الرفض إلى السعي للعضوية الكاملة، ثم طرح خيار الاستفتاء الذي تم تنظيمه سنة 2016، من أجل الانسحاب من عضوية الاتحاد. وينطبق نفس المبدأ على تغير صورة الولايات المتحدة لدى الأوروبيين، من الحليف الأساسي لأوروبا، إلى المنافس التجاري الأول حتى خلال الحرب الباردة.

وعلى هذا الأساس فإن البنائية الاجتماعية، تحاول تقديم تفسير مختلف لتطور التكامل الأوروبي، حيث يعتمد هذا التفسير على متغيرات/أسس غير مفترضة بشكل مسبق. بل يتم وضعها وتعديلها/تطويرها، ضمن التفاعلات المختلفة بين أعضاء العملية التكاملية من جهة، وعملية التكامل وبنية الفاعلين والتفاعلات المميزة للعلاقات الدولية. وبذلك سيأخذ تطور التكامل مسارات مختلفة، غير محددة بشكل معروف سلفاً مثلما افترض الموظفون الجدد، عند حديثهم عن أثر عملية الانتشار *Spillover*. وهو ما يتطابق إلى حد ما مع التطور، الذي تعرفه بعض السياسات الأوروبية، مقابل التردد الذي مازال يُميز التكامل في قطاعات أخرى، مثل مسألة السياسة الأوروبية للدفاع، كأساس لدفاع وروبي مشترك.

### المطلب الثاني: السياسة العليا الأوروبية كنتاج للأوربة:

انطلق مسار التكامل الأوروبي بشكل فعلي سنة 1951، من التركيز على الاشتراك في المصالح الاقتصادية، كبديل لسياسات القوة السائدة حتى نهاية الحرب العالمية الثانية. وتجسد هذا التحول نحو التعاون، من خلال الجماعة

<sup>1</sup> تُعتبر ألمانيا من أكثر الدول سعياً لإيجاد مخرج لأزمة منطقة اليورو، غير أنها في نفس الوقت تُعتبر من أكثر الدول تصلباً، في تنفيذ سياسات التقشف المصاحبة لحزم المساعدات المالية، خاصة مع اليونان وقبرص. ويُفسّر البعض هذا التصلب الألماني بما يتشابه مع التحليل البنائي، حيث تغيرت الصورة السائدة لألمانيا في أذهان المواطنين والقادة الألمان، من الدولة المتأثرة بنتائج الحرب العالمية الثانية، إلى دولة أوروبية محورية في البناء الأوروبي. ويرجع ذلك إلى التغيرات الاجتماعية التي عرفها المجتمع الألماني، حيث ينتمي القادة الحاليين إلى جيل لم يشهد الحرب العالمية الثانية، أو الفترة التي تلتها مباشرة، وهو ما يُمكن اعتباره بما يتوافق مع الفرضيات البنائية، تغيراً في الهوية الألمانية من الدولة المنهزمة التابعة، إلى الدولة المحورية المسيطرة. أنظر: أحمد ذياب: "اقتصادات الأزمة في أوروبا: الأزمة المالية في اليونان وإيرلندا". مجلة السياسة الدولية. عدد 184. أبريل 2011. صص 110-113. ص

الأوروبية للفحم والحديد الصلب *ECSC*، التي تأسست على المبادئ المتضمنة في إعلان شومان 1950. فقد تضمن هذا الأخير فرضية تحول العلاقات الفرنسية الألمانية، من الحرب كخيار مفضل إلى إمكانية بناء السلام/التعاون، عن طريق خلق التضامن في مجالات الإنتاج.

يُمكن اعتبار هذا التصور المتضمن في إعلان شومان، استخداماً مبكراً للفرضيات البنائية، حتى وإن كان هذا الاستخدام غير مقصود من الناحية النظرية. مع ذلك فقد تضمنت هذه الفرضية كسراً للحتمية الواقعية، القائمة على التعارض المبدئي في مصالح الدول الأوروبية، وهو ما ينجر عنه بناء سياسات القوة، كسمة غالبية للعلاقات الأوروبية. وهو الاعتقاد الذي دعمه تاريخ العلاقات بين القوى الأوروبية بشكل عام، وتاريخ العلاقات الفرنسية الألمانية بشكل خاص، والذي تميز بحلقات متواصلة من الصراع.

وعليه فإن إعلان شومان يتضمن إمكانية تغيير نمط العلاقات الأوروبية، ليس بسبب الضغوط التي قد تُمارسها نُخب/قوى خارجية، أو حسابات التكاليف والعائدات. بل يستند هذا التغيير على المعرفة/الثقافة المشتركة، الناتجة عن الانتماء إلى البناء الأوروبي الجديد، باعتباره بنية *Structure* تؤثر وتحدد سلوك الفاعلين الأوروبيين. فقد مثلت عملية التكامل في بدايتها، آلية أمنية لمواجهة التهديدات السوفياتية خلال الحرب الباردة، بالتنسيق مع بقية الآليات الأمنية الأوروبية. في حين أن هذه العملية التكاملية أُعتبرت في كثير من الحالات، تكتلاً إقليمياً ذو طابع اقتصادي، يقوم على مصالح اقتصادية وتجارية أوروبية. في مواجهة بقية المنافسين الاقتصاديين، على رأسهم الولايات المتحدة الأمريكية.

تركز البنائية على العكس من ذلك، على الجوانب الرمزية للتكامل الأوروبي *The symbolic aspects*، لذلك فإنها تهدف إلى دراسة مجالات مُهملة *Neglected areas* في عملية التكامل. مثل تشكيل الجماعة *Polity formation*، عبر القواعد *Rules*، والقيم *Norms*، وتحول الهويات *The transformation of identities*، وكذلك من خلال الدور الذي تلعبه الأفكار *The role of ideas*<sup>1</sup>. وهي المتغيرات التي كانت مُهملة، في المقاربات الأخرى التي اهتمت بالعوامل المادية، أو اعتمدت على الآثار الآلية/الحتمية للعوامل المتضمنة في التكامل.

لا يتم التفاعل انطلاقاً من ذلك، مع هذه العناصر على أنها محددة سلفاً، أو تكتسب تلك المعاني بشكل مستقل، عن البيئة وكذلك عن التفاعلات الحاصلة ضمنها. بل تخضع لنفس المبدأ المتضمن في النظرية البنائية ككل، باعتبارها مفاهيم/عمليات ذات طابع عبر ذاتي *Intersubjective*. وبالتالي فإن الهوية والقواعد والقيم، وغيرها من الأبعاد الرمزية للتكامل الأوروبي، لا يُنظر إليها على أنها متغيرات ذات وجود مستقل، بل ترتبط بتطور العملية التكاملية الأوروبية. كما تكتسب معانيها الخاصة من خلال العمليات التفاعلية، الحاصلة ضمن هذه العملية، وتراكم الخبرات المستمدة من مختلف مراحل البناء الأوروبي، منذ إعلان شومان 1950.

إضافةً إلى ذلك فإن تفسير التكامل الإقليمي عموماً، والتكامل الأوروبي بشكل خاص، المتضمن في مقاربات

<sup>1</sup> أنظر: Niilo Kauppi: "Elements for structural constructivism: theory of politics and European integration" . W.P N°104 . (Center for European Studies . Harvard University 2003) . p 17  
<http://aei.pitt.edu/9048/1/Kauppi104.pdf>

أخرى، والتي تعتبر أنه -أي التكامل- عملية مستمرة لتلبية الحاجات. وهي العملية المرتبطة بمفهوم الانتشار *Spillover*، والذي يعني في صورته البسيطة توليد مستمر للحاجات، وبالتالي محاولات مستمرة لإشباعها، وهي الفرضية الأساسية للوظيفية الجديدة *Neofunctionalism*. مع ذلك فإن هذه الأخيرة تلتقي مع البنائية، في عدم الاعتماد على مركزية الدولة *Stato-Centrism*، في تحليل التكامل الإقليمي/الأوروبي. فكل منهما يُركز على دول الفاعلين من غير الدول *Non-state actors*، مثل النخب والجماعات، وكذلك أعضاء الأجهزة والمؤسسات التكاملية.

انطلاقاً من ذلك فإن المحرك الدافع لتطور التكامل، وفقاً لتصورات البنائية الاجتماعية، يتمثل في مفهوم الهوية *Identity*. والتي تكون بدورها نتاجاً لعمليتين أساسيتين، هما التعلم الاجتماعي *Social learning*، وكذلك التنشئة الاجتماعية *Socialization*. فالسياسة العليا في التكامل الأوروبي، رغم ارتباطها بمصالح الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، إلا أنها كذلك نتاج تكوين الهوية الأوروبية. أو بتعبير آخر فإن هذه السياسة ترتبط بعملية الأوربية *Europeanization*، التي منّت تصورات الدول الأعضاء في الاتحاد، وكذلك مختلف الفاعلين الأوروبيين. حول مفاهيم الأمن وكذلك السياسة الخارجية، والعلاقات مع المحيط الإقليمي، إضافةً على الكيفيات التي يتم وفقها التعاون، في مجالات الأمن الداخلي...إلخ.

يُعرّف التعلم الاجتماعي *Social learning*، على أنه "عملية *Process* يكتسب عبره الفاعلون، من خلال التفاعل مع سياقات مؤسسية أوسع *Border institutional contexts*، مصالح وتفضيلات *New interests and preferences*، في غياب حوافز مادية واضحة *Obvious material incentives*"<sup>1</sup>. وهو ما يوضح الفرضيات البنائية الراضية لأفكار الواقعيين الجدد، حيث تكون المصالح والتصورات حول السلوكيات المفضلة، من مخرجات التفاعلات بين مختلف الفاعلين من جهة، وتفاعلاتهم مع بيئتهم من جهة ثانية.

لذلك يُمكن القول أن تطور التكامل الأوروبي، يكون وفقاً لعملية مستمرة من وضع التصورات، حول المصالح وكذلك أنماط السلوك، من خلال التفاعلات المختلفة، التي شهدتها الساحة الأوروبية، إضافةً مدخلات البيئة الخارجية. ويظهر ذلك من خلال تغير الموقف البريطاني من التكامل، وكذلك تغير موقف الدول الأعضاء، من التعاون في المجالات الأمنية والسياسية، إضافةً إلى ظهور رأي عام مؤيد لتطوير التكامل. وعليه فإن مواقف الفاعلين (الرسميين وغير الرسميين) من التكامل، وكذلك تصوراتهم لتأثيره على مصالحهم، تكون متغيرة وفقاً للتفاعلات التي يتضمنها مسار التكامل. وهذا ما يجعل من مخرجات التعلم الاجتماعي *Social learning*، ذات طبيعة مختلفة عن تصورات العقلانيين<sup>2</sup>.

لا تكون نتائج عملية التعلم الاجتماعي، مباشرةً أو ذات وجه واحد، حيث لا تتم وفق قوالب ثابتة، بل ترتبط بالتفاعلات الحاصلة على مستوى البنية/البيئة. وبذلك فن هذه العملية ترتبط أساساً بمؤثرات/متغيرات متعددة،

<sup>1</sup> Jeffery T. Checkel: "Social construction and european integration". In: Thomas Christiansen et al (ed) . *Social construction of Europe*. (London . Sage publications 2001) . p-p 50-64 . p 53

<sup>2</sup> يُعرّف العقلانيون التعلم الاجتماعي *Social learning*، على أنه اكتساب المعلومات/المعطيات الجديدة، وبالتالي تعديل استراتيجياتهم المتبعة لتحقيق مصالحهم المحددة مسبقاً، بهدف تعظيم الفائدة/المكاسب. أنظر: René Schwok . Op . Cit . p 177

منها ما يرتبط بطبيعة الفاعلين، أو الوضعيات التي يتم في إطارها التفاعل. فاحتمالات حدوث التحولات في المصالح والتفضيلات، المتضمنة في مفهوم التعلم الاجتماعي تزيد في حالات محددة، ترتبط بالدول والفاعلين غير الدوليين على حد سواء.

فالاشتراك في الخصائص والانتماءات، بين الفاعلين (أو الخلفيات المهنية بالنسبة للأفراد)، وكذلك في حالات الأزمة أو في حالة توفر المؤشرات، الدالة على فشل السياسات المشتركة. إضافة إلى الوضعيات التي تشهد كثافة في التفاعلات، وغياب الضغوط السياسية المباشرة<sup>1</sup>، فالعناصر السابقة قد تُمارس دوراً مُحدداً، للمصالح الفردية وكذلك الجماعية. وبالتالي فهي تُمثل محفزاً للتغيير نحو المصالح الجديدة، أو على الأقل نقل المصالح من المستوى السابق، إلى مستوى آخر ناتج عن التفاعلات الحاصلة على مستوى البيئة، حيث يتبنى الفاعلون المصالح الناتجة عن العملية التكاملية.

يتضمن التفسير للسياسة العليا الأوروبية، إضافة إلى عملية التعلم الاجتماعي، عملية أخرى وهي التنشئة الاجتماعية *Socialization*. والتي تُعرّف على أنها "العملية التي يقوم خلالها الفاعلون، بتذويت القيم/المعايير *Interlize the norms*، والتي تؤثر في الكيفية التي ينظر من خلالها الفاعلون، إلى ذواتهم وما يعتبرونه مصالحهم"<sup>2</sup>. فالنتيجة المباشرة لهذه العملية، هي توفير المعايير التي يُشكّل على أساسها الفاعل، صورته الخاصة عن ذاته وعن الآخرين، وكذلك تصوراتها الخاصة لمصالحه من جهة ثانية. وعليه فإن التنشئة الاجتماعية بهذا المعنى، عملية تنتهي إلى خلق الهوية كما عرفها ألكسندر وندت، باعتبارها المُحدّد لتصورات الفاعل لذاته والآخر، وكذلك إدراكه لمصالحه ذات الطبيعة المتغيرة.

يتضمن مفهوم تذييت/تذويت<sup>3</sup> القيم *Internalization of norms*، تبني الفاعلين في مستويات أدنى القيم الصادرة عن المجموعة، حيث ينطبق ذلك على الأفراد وكذلك الدول. ففي الحالة الأخيرة فإن البناء التكاملي، يُمكن أن يكون مصدراً للقيم/المعايير، حيث "يتكون الاتحاد الأوروبي من نظام من المبادئ *Principles*، والقواعد *Rules*، والإجراءات *Procedures*، التي قد تُمارس آثار التنشئة الاجتماعية *Socializing effects*، على الفاعلين المعرضين لآثار هذه المعايير"<sup>4</sup>. أي أن التكامل/الاتحاد الأوروبي، سيكون مصدراً للمعايير والمؤثرات، التي تؤدي إلى تحفيز التنشئة الاجتماعية، وبالتالي خلق الهوية الجماعية الأوروبية، من خلال تذييت عناصرها من طرف الفاعلين الأوروبيين، أفراداً وجماعات، وكذلك الدول. وهو ما يعني بعلاقة متعدية، إدخال تعديلات على هويات الفاعلين، والتي اكتسبها خلال مرحلة ما قبل التكامل، أو حتى خلال مراحل الأولى.

<sup>1</sup> أنظر: Jeffrey T. Checkel . Op . Cit . p 54

<sup>2</sup> Thomas Risse . Antje Winner: "The social construction of social constructivism" . In: Thomas Christiansen et al (ed) . Op . Cit . p-p 199-236 . p 202

<sup>3</sup> يُقصد بمفهوم التذييت *Internalisation* مجموعة من العمليات *Processus*، والميكانيزمات *Michanismes*، التي يتم من خلالها إدماج عناصر العالم الخارجي *Les elements du monde exterieur* ضمن البيانات والوظائف النفسية للفرد، في شكل التصورات التي تُساهم في إعادة التنظيم *Reorganisation* العاطفي *Affective* والمعرفي *Cognitive*. بمعنى عام العمليات التي نُكوّن بها القيم والمعايير الاجتماعية. أنظر: Jacqueline Russ (dir) . Dictionnaire de la philosophie . 3<sup>e</sup> éd . (Paris . Armand Colin 2007) . p 191

<sup>4</sup> Thomas Risse . Antje winner . Ibid . p 202

وبذلك فإن العمليات المدرجة ضمن التعلم الاجتماعي، وكذلك عملية التنشئة الاجتماعية، تؤدي حسب الطرح البنائي إلى تكوين هوية جماعية أوروبية *Collective identity*. في مواجهة الطرح الذي ينفي إمكانية تشكيلها، نظراً لعدم توفر العناصر المؤسسة لمثل هذه الهويات على المستوى الأوروبي، التي يقتصر وجودها على المستوى الوطني، وبالتالي نفي أي أثر لعملية التعلم على المستوى التكاملي/الجماعي<sup>1</sup>.

غير أن افتراض البنائين بإمكانية بناء هوية جماعية أوروبية، لا يعني وجود تعارض بين المستويين الأوروبي والوطني للهوية، وهو ما تضمنته أفكار وندت *A. Wendt*، الذي يفترض وجود صور متعددة لهوية الفاعلين. فالعلاقة بين هذه الصور ليست بالضرورة صفرية، أي أن الانتماء إلى هوية معينة لا يعني التخلي عن بقية الانتماءات. انطلاقاً من ذلك فإن العلاقة بين الهوية الأوروبية، والهويات الوطنية وتحت الوطنية، لا تأخذ نمطاً واحداً، بل تتنوع بين الاحتواء والتقاطع وكذلك الذوبان/التمازج.

فالهويات المختلفة سواءً في مستواها تحت الوطني، أو الوطني، أو حتى في مستواها الجماعي الأوروبي، وعلى ما يوجد بينها من اختلاف في العناصر والأسس، إلا أنها في النهاية متعايشة أو حتى مترابطة فيما بينها. فالعلاقة بين مستويات الهوية قد تأخذ شكل الاحتواء في حلقات متعددة، حيث يُمكن أن ينتمي الفاعل إلى هوية مركزية، تحيط بها حلقات متعددة من الهوية. من خلال الانتماء إلى هوية تحت وطنية، وكذلك الهوية الوطنية، وحتى إلى هويات أخرى إقليمية أو عالمية، دون الاضطرار إلى الاختيار فيما بينها، أو الشعور بأي نوع من التعارض.

أما حالة التقاطع فتتمثل في إمكانية انتماء أعضاء من مجموعة ما للهوية الأوروبية، دون أن يعني هذا اشتراك كل الأعضاء في هذا الانتماء. وينطبق ذلك على أفراد المجتمع في دول أوروبية محددة، أو ضمن جماعات سياسية أوروبية (أحزاب، نقابات، جماعات ضغط... إلخ). أما الحالة الثالثة فلا يُمكن معها رسم حدود فاصلة، بين مستويات الهوية المختلفة، حيث تذوب/تتمزج تلك الهويات مع بعضها، وبالتالي لا يُمكن للفاعلين تحديد انتماءاتهم، أو حتى محاولة الاختيار بينها<sup>2</sup>.

يظهر الجانب التفسيري للهوية الأوروبية، بشكل عام عند دراسة إحدى أهم العمليات، الحاصلة على مستوى التكامل/الاتحاد الأوروبي، وهي عملية أو سياسة توسيع الاتحاد الأوروبي *Enlargement Policy*. خاصة خلال المراحل الأخيرة من عمليات التوسيع، والتي شملت دول وسط وشرق أوروبا *PECO*. فالهوية قد تشكل مُحددًا رئيسياً، لما إذا كان الاتحاد سيتوسع ليضم دولاً جديدة، أو متى سيتم ذلك *"If and When"*. رغم أن الهوية تبدو منفصلة عن العملية، حيث تجري المفاوضات بين الاتحاد والدول المرشحة، حول مواضيع تقنية ليس لها رابط واضح مع الهوية الأوروبية أو الهويات الوطنية. أو على الأقل فإن المجالات المرتبطة بالهوية الأوروبية، تعتبر جزءاً من المجالات

<sup>1</sup> يعتبر البعض أن الهوية الجماعية الأوروبية، لا يُمكن أن تتأسس لغياب "الشعب الأوروبي"، حيث لا توجد عناصر مشتركة يُمكنها بناء هوية أوروبية: لا تاريخ مشترك، ولا أعراف وتقاليد و"أساطير" مشتركة. في المقابل فإن عناصر تكوين الهوية، موجودة فقط على المستوى الوطني: العناصر العرقية والثقافية، والتاريخية... إلخ. أنظر: *Thomas Riss: "Social constructivism and european integration". In: Antje Winner* . Op . Cit . p-p 144-160 . p 152

<sup>2</sup> أنظر: *Sabine Saurugger . Op . Cit . p 188*

التي يتم التفاوض حولها، إلى جانب المواضيع الاقتصادية والسياسية الأخرى<sup>1</sup>. وهو الطرح الذي يعتمد الاتحاد الأوروبي، كركد على الافتراضات القائلة بأن عوامل الدين والهوية الثقافية، هي ما يعيق انضمام تركيا للاتحاد. حيث يظهر هذا الموقف/الافتراض من خلال رفض بعض الدول الأساسية (فرنسا)، لعضوية تركيا في الاتحاد الأوروبي، باعتبارها دولة ذات "انتماءات إسلامية".

غير أن المفاوضات ذات الطبيعة التقنية، وفق التوصيف الأوروبي، لا يُمكنها نفي الدور الذي تُمارسه القيم والمعايير الأوروبية، كمحدد لعملية التوسيع/الانضمام. فانطلاق المفاوضات بين الاتحاد والدول المرشحة، لا يكون إلا بعد تأكد المؤسسات الأوروبية، من التزام تلك الدول بمعايير كوبنهاغن *Copenhagen criteria*. لذلك فإن بداية المفاوضات، مرتبطة باستعداد الدول لتذويت القيم الأوروبية، ضمن منظومتها القيمية الوطنية، وكذلك القانونية الداخلية، عليه فإن عضوية الاتحاد الأوروبي، متوقفة على تبني الهوية الجماعية الأوروبية.

وينتج عن هذا عملية أخرى تُعرّف في الأدبيات التكاملية الأوروبية، باسم عملية الأوربة *Europeanization*. والتي تعني "عمليات تشكيل *Construction*، ونشر *Diffusion*، ومأسسة *Institutionalisation*، مجموعة رسمية وغير رسمية، من القواعد *Rules*، والإجراءات *Procedures*، ونماذج السياسات *Policy paradigms*... وكذلك المعتقدات والمعايير المشتركة *Shared beliefs and norms*، التي تم وضعها وتقويتها من خلال السياسة العامة الأوروبية، ثم أُدرجت ضمن منطق الخطاب، الهويات، والسياسات العامة المحلية"<sup>2</sup>.

تظهر ضمن تعريف عملية الأوربة، مجموعة من العناصر المتكررة، مثل القواعد والإجراءات، وكذلك المعايير... إلخ، وبذلك تبدو هذه العملية مرتبطة بالمسار العام لتشكيل الهوية الأوروبية. رغم ذلك فإن هناك من يعتبرها جزءاً من مسار التكامل السياسي، الذي يحاول كسب دعم الأعضاء، عن طريق تبني خطاب المصالح الاقتصادية<sup>3</sup>. فالتجربة التكاملية الأوروبية توضح بشكل قاطع، أن الانخراط في مسعى للتكامل السياسي منذ البداية، سيؤدي إلى تعريض هذا المسار ككل إلى الخطر، ومن الأمثلة على ذلك، الفشل الذي مُنيت به محاولات تسييس التكامل الأوروبي، من خلال الجماعة الأوروبية للدفاع.

لذلك فقد كانت مختلف الخطوات التكاملية، ذات طبيعة اقتصادية محضة، لكنها مع ذلك لم تلغي الهدف النهائي للتكامل، وهو بناء كيان/اتحاد سياسي أوروبي موحد. فعملية الأوربة لن تقتصر على تشكيل قيم، معايير، قواعد... إلخ ذات هوية أوروبية، بل ستمس مختلف قطاعات السياسة العامة للدول. والتي سيتم صنعها وتنفيذها وفقاً لأساليب وأهداف وكذلك معايير أوروبية، حتى وإن تم ذلك على المستوى الوطني. وينطبق ذلك على السياسات الوظيفية/الدنيا، وأيضاً بدرجات وشروط معينة على السياسة العليا، مثل السياسة الخارجية وكذلك السياسات الأمنية والدفاعية... إلخ.

<sup>1</sup> أنظر: Thomas Risse . Op . Cit . p 157

<sup>2</sup> Claudio M. Radaelli: "The europeanization of public policy" . In: Kevin Featherston et al (ed) . The politics of europeanization . (New York . Oxford University Press 2003) . p-p 27-56 . p 30

<sup>3</sup> أنظر: Henri Oberdorff (dir) . L'européanisation des politiques publiques . (Gronoble . Presses Universitaires de Grenoble 2008) . p-p 5-30 . p 5



تدخل الفرضيات البنائية عند دراسة السياسات الأوروبية، المصنفة بشكل عام ضمن السياسات العليا، مثل السياسات الأمنية والدفاعية، وكذلك السياسة الخارجية المشتركة... إلخ. وذلك من خلال الاعتماد على تعريف خاص للهوية، وكذلك المصالح والفوضى *Anarchy* كصفة مميزة للبيئة الدولية. فقد احتفظت الدول الأوروبية لفترة طويلة، بتوجهاتها الخاصة في السياسة الخارجية الوطنية، كما شكّل حلف شمال الأطلسي، الإطار الأكثر فعالية للأمن والدفاع في أوروبا، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية.

أي أن الاعتماد على المضامين التقليدية، لمفاهيم القوة، المصلحة والعقلانية، الفوضى... إلخ، يعني أن الاتحاد الأوروبي يجب أن يُقَي على الأطر التقليدية، التي تُصاغ ضمنها السياسات السابقة. فالقدرات العسكرية واللوجيستية التي يمتلكها حلف الأطلسي، تجعله الآلية الأكثر فعالية، لتجسيد الأهداف/السياسات الأمنية والدفاعية الأوروبية. ونفس القدر من الفعالية يُمكن أن تتصف بها السياسة الخارجية، إذا بقيت في إطارها المؤسساتي الوطني، حيث يضمن هذا تقليص التعارض بين الفاعلين، وكذلك اختزال حجم الفجوة القرارية الناتجة عن الحوار الداخلي، أثناء صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية.

وعليه فإن الانتقال من الآليات الأمنية الأوروبية الأطلسية، إلى تكوين آليات أوروبية مستقلة عن الحلف، قد يُشير إلى تغير التصور الأوروبي للتهديدات/المخاطر، وبالتالي التغير في تعريف الأوروبيين للأمن، إلى مفهوم مختلف عن ذلك المعتمد في إطار الحلف. فهذا التحول ليس وليد مرحلة ما بعد الحرب الباردة بالضرورة، بل نتاج لتطور تصورات الدول الأوروبية، لما تعتبره تهديداً والآليات الضرورية لمواجهته.

فعلى سبيل المثال شكلت الشيوعية، وكذلك التزعة العسكرية الألمانية، التهديد الرئيس للأمن الأوروبي بشكل عام. غير أن تطور العملية التكاملية الأوروبية، حوّل ألمانيا من مصدر للتهديد إلى محرك أساسي للتعاون، كما بدأت الدول الأوروبية تدريجياً، في مسار للعلاقات مع دول المعسكر الشيوعي على رأسها الاتحاد السوفياتي. واندرج هذا التقارب الأوروبي مع الدول الشيوعية، ضمن مساعي دعم الأمن الأوروبي، ضمن مسار مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا. أي أن الدول الأوروبية أعادت تعريف الأعداء والأصدقاء، بناءً على التفاعلات التي ميزت مرحلة الحرب الباردة ذاتها، على المستويين الدولي والإقليمي، وعلى هذا الأساس فقد أُعيد النظر في فرضيات 1949<sup>1</sup>، عن طريق صياغة لمفهوم جديد للأمن الأوروبي.

ينطبق هذا التصور -بدرجة أقل-، على السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة، رغم عدم وصولها إلى الصورة التقليدية للسياسة الخارجية، إلا أنها مع ذلك أصبحت جزءاً من السياسة العامة الأوروبية. فقد بدأ الاتحاد الأوروبي انطلاقاً من معاهدة ماسترخت، في محالات مستمرة لتوحيد/التوفيق بين التوجهات العامة، للسياسة الخارجية للدول

<sup>1</sup> تمثل فرضيات الأمن الأوروبي مجموعة من المبادئ، التي قامت عليها استراتيجية الأمن والدفاع في أوروبا، ابتداءً من سنة 1949، والتي تم على أساسها تأسيس حلف شمال الأطلسي *NATO*. ويُمكن اختصار هذه الفرضيات في: أولاً: "ضرورة قيام التحالف العسكري لمواجهة الخطر السوفياتي". ثانياً: "عدم إمكانية قيام هذه المواجهة دون مشاركة أمريكية". ثالثاً: "عدم قدرة أوروبا على الدفاع عن ذاتها منفردة". رابعاً: "الولايات المتحدة هي الدولة الوحيدة القادرة على تأمين الدفاع النووي لحماية أوروبا". أنظر: محمد حسون: "الاستراتيجية التوسعية لحلف شمال الأطلسي وأثرها على الأمن القومي العربي". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد 26. العدد 2. 2010. صص-331-376. ص 338.



الأعضاء. وذلك من خلال خلق بنية مؤسساتية، يأتي على رأسها الممثل الأعلى للسياسة الخارجية المشتركة، والذي يحاكي منصب وزير الخارجية في الدولة. فالاتحاد الأوروبي يعكس منذ الثمانينات، تصورات مختلفة تستند إلى مصالح مختلفة، عن تلك المتضمنة في المنظومة الأوروبية. وهذا ما تُجسِّدُه المواقف الأوروبية من القضايا الإقليمية/الدولية، التي يحاول من خلالها الاتحاد الأوروبي، الظهور كفاعل مستقل عن النفوذ الأمريكي، رغم أن السياسة الخارجية للاتحاد، عادةً ما تأخذ صورة رد الفعل، أكثر من كونها مُبادرة بأفعال<sup>1</sup>.

إضافةً إلى ذلك تنعكس التصورات الأوروبية، المختلفة عن التصورات/المصالح الأمريكية، من خلال السياسة الأوروبية للحوار (*European Neighbourhood Policy (ENP)*) التي تم إقرارها ابتداءً من سنة 2004. حيث تعكس هذه السياسة تصوراً أوروبياً مختلفاً، للعلاقات مع الجوار الإقليمي، تختلف عن الاستراتيجية الأمريكية القائمة على التدخل، الضغط، وكذلك المشروطة في تقديم المساعدات. في حين أن السياسة الأوروبية للحوار تعتمد الدعم الاقتصادي/المالي، كبديل للضغط أو التدخل والمشروطة الأمريكية. حتى وإن كانت بعض التصورات، ترى في هذه السياسة الأوروبية، آليةً أمنية ناعمة تعكس التعريف الأوروبي للتهديدات الأمنية الجديدة، مثل الهجرة غير الشرعية، وكذلك التطرف الديني والإرهاب، أو عدم الاستقرار السياسي.

استناداً إلى ما سبق فإن توجه الاتحاد الأوروبي، نحو تطوير التكامل في السياسة العليا، وإن كان مستنداً إلى تطور تصوره الخاص للمصالح الأوروبية "المشتركة". إلا أن ذلك ارتبط بشكل وثيق بتطور الهوية/القيم الأوروبية، والتي ستكون المرجعية الجديدة لبناء السياسات العامة/العليا الأوروبية، أو بعبارة أخرى أوروبية السياسة العامة/العليا الأوروبية. لذلك فإن صنع السياسة العليا سيكون على المستوى الأوروبي، أي ضمن المؤسسات التكاملية الأوروبية، خاصةً المجلس الأوروبي، وكذلك المفوضية الأوروبية. في حين أن تنفيذ هذه السياسات، سيكون استناداً على المؤسسات/الآليات الوطنية، خاصةً فيما يتعلق بالسياسة الأمنية والدفاعية المشتركة. رغم أن عملية الأوربة لا تكون من أعلى إلى أسفل فقط، بل يُمكن كذلك أن تتم بتأثير من الدول الأعضاء، على مؤسسات الاتحاد، التي قد تفرض تصوراتها الخاصة، أثناء صنع السياسات العامة الأوروبية<sup>2</sup>.

غير أن تشكيل الهوية الأوروبية الجماعية/المشتركة، كأساس لبناء السياسات العليا الأوروبية، لا يجب أن يعنى بالضرورة، أن هذه العملية تتم دفعة واحدة، كما أن المصالح المستندة إلى الهوية، لن تكون بالضرورة ثابتة/مستمرة. فالبنائية تعتبر أن مصالح الدول متغيرة وليست ثابتة، وذلك بتأثير من الحركة التي تُميز بنية التفاعل، وبذلك فإن مصالح الدول ستكون ذات مخرجات متعددة/مختلفة.

فقد تسعى بعض الدول إلى الحصول على عضوية الاتحاد، وكذلك الانخراط في السياسات الأوروبية المشتركة، خاصة المندرجة ضمن التكامل ما بين الحكومي. غير أن نفس المصالح قد تدفع الدول ذات العضوية الكاملة، إلى الامتناع عن الانخراط في تلك السياسات الأوروبية، بما في ذلك السياسات ذات الطبيعة غير الأمنية/غير السياسية،

<sup>1</sup> أنظر: حسين طلال مقلد: "محددات السياسة الخارجية والأمنية الأوروبية المشتركة". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد 25. العدد

1. 2009. ص-ص 619-676. ص 642.

<sup>2</sup> أنظر: Claudio M. Radaelli. Op. Cit. p 34.

مثل الاتحاد النقدي وكذلك فضاء شنغن... إلخ<sup>1</sup>. ففي حين تتحدث دول أخرى، عن الانسحاب النهائي من الاتحاد الأوروبي، استناداً إلى عدم الانسجام بين المصالح الوطنية، والسياسات الأوروبية المشتركة. رغم أن انضمام مثل تلك الدول إلى التكامل، كان على أساس الفرص/المكاسب الاقتصادية التي توفرها العضوية في الاتحاد. ويُشبه الوضع الأخير بما يفترضه الوظيفيون، من خلال طرح فرضية التراجع عن التكامل *Spillback*. كبديل للانتشار في حالة عدم التطابق، بين السياسات التكاملية ومصالح الدول الأعضاء، رغم الاختلاف بين البنائين والوظيفيين الجدد، في تحديد الأسس التي تُعرّف وفقها هذه المصالح.

<sup>1</sup> عند مراجعة قوائم الدول الأعضاء في السياسات الأوروبية المختلفة، يُمكننا ملاحظة أن الدول التي مارست حق الامتناع *Opting Out*، هي الدول ذات العضوية القديمة في الاتحاد الأوروبي (بريطانيا، الدنمارك... إلخ). في حين نلاحظ أن أغلبية الدول حديثة العضوية، تنظم مباشرة بعد حصولها على العضوية إلى السياسات الأوروبية المختلفة، خاصة منطقة اليورو وفضاء شنغن، أو حتى المشاركة في العمليات المختلفة المندرجة ضمن السياسة الدفاعية والأمنية الأوروبية. حيث لا يفصل بين الانضمام إلى الاتحاد والمشاركة في السياسات المشتركة المختلفة، سوى فترات انتقالية متفق عليها، بهدف تحقيق درجة معينة من الالتزام بشروط المشاركة.

# الفصل الثالث:

مجالات السياسة العليا في

التكامل الأوروبي

تم تقسيم السياسات العامة سواءً على مستوى الدول، أو على مستوى التكتلات الإقليمية إلى مستويين، يرتبط الأول بالسياسات ذات الطابع التقني، والتي تعرف بشكل عام باسم السياسة الدنيا *Low Politics*، في مقابل السياسات العليا *High politics*. فإذا كانت الأولى يُمكن تسييرها باللجوء إلى الآليات التكنوقراطية، فإن الثانية لطالما ارتبطت الاختصاصات السيادية للدول، ومن أهم الأمثلة على ذلك نجد السياسات الأمنية والدفاعية، وكذلك السياسة الخارجية... إلخ.

غير أن الخطوط التقليدية الفاصلة بين السياستين الدنيا والعليا، تحولت إلى مصدر للنقاش على اعتبار أن المجالات التقنية، والتي لا تُمثل حساسية سياسية في حد ذاتها، تحولت إلى مجالات تكامل لا يقل صعوبة عن السياسات الدفاعية، وينطبق ذلك بشكل خاص على السياسات الاقتصادية، خاصة في حالات الأزمة المالية العالمية. وبالتالي فإن التعامل مع السياسات المالية والنقدية لمنطقة اليورو مثلاً، باعتبارها مجالاً خالياً من الحساسيات السياسية سيفضي في النهاية إلى نتائج مفتقدة للمصداقية.

وعليه فإنه سيتم التركيز في هذا الفصل على ثلاثة مجالات رئيسية، تعكس السياسة العليا في مسار التكامل الأوروبي: السياسة المالية والنقدية الأوروبية (المبحث الأول)، والسياسة الخارجية المشتركة (المبحث الثاني)، وأخيراً السياسة الدفاعية الأوروبية أو أوربة الدفاع (المبحث الثالث).

### المبحث الأول: التكامل الأوروبي: من الفحم والحديد الصلب إلى الاتحاد البنكي:

قام التكامل الأوروبي منذ 1952 على الأقل، على الفرضية الأساسية لإعلان شومان *Déclaration Schuman*، القائلة بأن التعاون في قطاع معين (الحديد والصلب)، سيؤدي إلى تضامن في الإنتاج كمقدمة لإقرار السلام، وكذلك وضع الأسس الحقيقية للتوحيد الاقتصادي في أوروبا. ورغم أن هذا التعاون كان قطاعياً بالأساس إلا أنه سينتهي -حسب إعلان شومان- إلى مخرجات سياسية، فتوحيد قواعد النشاط/التعاون الاقتصادي، سيكون مقدمة نحو بناء السلام في العلاقات الأوروبية من جهة، وكذلك بناء الفدرالية الأوروبية في مراحل لاحقة، أو على الأقل الوصول إلى مرحلة التوحيد السياسي.

ترجمت بعض المقاربات المندرجة ضمن نظرية التكامل هذه الرؤية، من خلال تحويلها إلى خطوات عملية، من أجل نقل التكامل الاقتصادي الإقليمي، إلى مرحلة التوحيد السياسي، سواءً اتخذت تسمية فوق الوطني أو حتى الفدرالي. لذلك استمرت فرضيات شومان ضمن تصورات الوظيفة الجديدة، وكذلك الأسلوب/المنهج التكاملية الأوروبي، المعروف باسم "منهج مونييه *La méthode Monnet*"<sup>1</sup>. فقد افترض الموظفون الجدد لوقت طويل، أن

<sup>1</sup> نسبة إلى جون مونييه *Jean Monnet* (1888 . 1979) رجل دولة فرنسي، احتل العديد من المناصب الحكومية خلال وبعد الحرب العالمية الثانية، يُنسب إليه الفضل في صياغة إعلان شومان إلى جانب روبرت شومان. ثم تولى رئاسة السلطة العليا في الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب خلال الفترة ما بين 1952 إلى 1954، وقد قدم استقالته من هذه الهيئة بعد فشل مشروع الجماعة الأوروبية للدفاع. رغم ذلك فقد استمرت تصورات حول كيفية إدارة التكامل الأوروبي، أساساً لتطور هذا الأخير إلى غاية تشكيل الاتحاد الأوروبي كأهم مرحلة، وبذلك يُعتبر مونييه من الآباء المؤسسين للبناء الأوروبي منذ 1950.

المجالات الاقتصادية تندرج ضمن القطاعات التكاملية، المُمهدة لمرحلة التوحيد السياسي، من خلال الاستناد إلى آلية الانتشار *Spillover*، بأوجهه المختلفة (الوظيفي، الجغرافي... إلخ).

غير أن تطور العلاقات الاقتصادية الدولية، جعلت من هذه المجالات الاقتصادية للتفاعل، جزء من السياسة العليا في العمليات التكاملية الإقليمية. وبذلك يُمكن مناقشة هذه المجالات -ولأغراض هذه الدراسة-، إلى جانب السياسات التكاملية الأوروبية في مجالات الأمن والدفاع وكذلك السياسة الخارجية.

### المطلب الأول: تطور التكامل الأوروبي منذ 1952:

لا تعود فكرة البناء الأوروبي بشكل حصري، إلى مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية 1945، بل يمكن اعتبارها أقدم من هذا التاريخ، حيث وُجدت ضمن العديد من الأفكار/المشاريع السياسية، التي ميزت التاريخ السياسي الأوروبي، منذ مرحلة العصور الوسطى على الأقل. فقد ارتبطت عملية البناء الأوروبي بشكل وثيق، بالمحاولات الطوباوية لإقرار السلام بين القوى الأساسية في أوروبا، وتوجيه الاهتمام نحو مواجهة العدو/الخطر الخارجي، والذي تمثل أساساً في الدول غير المسيحية، على رأسها الإمبراطورية العثمانية، وقد استمرت هذه الأفكار إلى غاية نهاية الحرب العالمية الثانية<sup>1</sup>. فقد بدأت هذه الدعوات الطوباوية -انطلاقاً من هذه المرحلة-، تتحول إلى خطوات عملية/سياسات وطنية، انتهت ببناء الاتحاد الأوروبي كما هو عليه اليوم. غير أن الملاحظ أن الكثير من تلك التصورات، والتي اعتبرت أفكاراً طوباوية منعزلة، تتطابق إلى حد كبير مع واقع التجربة الأوروبية.

عرف التكامل الأوروبي منذ انطلاقه الرسمي سنة 1952، عبر الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، مراحل تطور متعددة انتهت بزيادة مستوى التكامل، في المجالات الاقتصادية والمالية/الوظيفية. ويظهر ذلك مثلاً من خلال فرض السيطرة على أعمال البنوك، وكذلك أوبة التعاملات النقدية والمالية، بإنشاء الاتحاد البنكي الأوروبي *Union Bancaire Européenne* سنة 2014. واستناداً إلى ذلك يُمكن ملاحظة الانتقال من مستوى التكامل القطاعي، الذي انطلق مع قطاع الفحم والحديد الصلب، إلى المستوى الاقتصادي الكلي، بما في ذلك ما يمس التوازنات المالية/النقدية لدول الاتحاد. حيث لم تعد الاقتصادات الوطنية، منعزلة عن الحوكمة الاقتصادية الأوروبية، فقد أدت الأزمة المالية في منطقة اليورو *Euro Zone*، إلى زيادة درجة الاندماج الاقتصادي الأوروبي. وذلك كرد على الافتراضات القائلة، بأن السبب الرئيسي وراء هذه الأزمة في الفشل في إدارة الاقتصاد، وكذلك تجريد الدول الأوروبية من صلاحيتها في هذا المجال، أي كرفض لاعتبار الأزمة الاقتصادية من مخارج التكامل الأوروبي.

يُمكن انطلاقاً من ذلك الحديث عن مسار التكامل الأوروبي، عبر مرحلتين أساسيتين، تغطي الأولى الفترة الممتدة منذ تأسيس الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب 1952، إلى غاية تأسيس الاتحاد الأوروبي. وهي المرحلة

<sup>1</sup> نجد من بين الأمثلة على هذه الحالة، تصورات الأديب والمفكر الفرنسي فيكتور فيكتور هيجو *V. Hugo* (1802 . 1885)، والذي تضمن خطابه الافتتاحي للمؤتمر العالمي للسلام سنة 1849، تصوراً لما سيكون عليه الوضع الأوروبي. حيث ذهب إلى أنه "سيأتي اليوم الذي تظهر فيه الحرب على أنها سخيفة، وكذلك مستحيلة بين باريس ولندن، بين بطسبرغ وبرلين... سيأتي اليوم أين ستقوم فرنسا وروسيا وإيطاليا وإنجلترا وألمانيا، وكل دول القارة، دون فقدان خصائصها المستقلة، أو فردانيتها المحيطة، بالذوبان معاً ضمن وحدة أعلى... سيأتي اليوم الذي لن تكون فيه ساحات معارك أخرى، فقط أسواق تفتح أمام التجارة وعقول تُفتح أمام الأفكار". أنظر: *Victor Hugo: "Discours d'ouverture du Congrès de la Paix, le 21 août 1849"*. <https://caravane.sgdfr/down/fichier-victor-hugo-discours-du-congres-de-la-paix-pdf>

التي يُمكن وصفها بنها مرحلة سيطرة الطابع ما بين الحكومي *Intergovernmentalism*، كأسلوب عمل المؤسسات والسياسات الأوروبية المشتركة. أما المرحلة الثانية فتبدأ مع معاهدة ماسترخت 1992، وهي المرحلة المتميزة بازواجية أسلوب العمل، حيث تعمل المؤسسات الأوروبية، اعتماداً على الأسلوب ما بين حكومي، إضافة إلى الأسلوب فوق الوطني. فرسم وتنفيذ السياسات الأوروبية المشتركة، لا يكون بنفس الأسلوب في كل المجالات، حيث يُعتمد الأسلوب فوق الوطني في المجالات الاقتصادية/الوظيفية، بينما يبقى الأسلوب ما بين حكومي، مُعتمداً في المجالات السياسية والأمنية.

غير أن هذه الثنائية في أسلوب إدارة التكامل، لا تعني بالمطلق، وجود حدود فاصلة مستقرة، بين مجالات التكامل ما بين الحكومي، والمجالات الخاضعة للأسلوب فوق الوطني. فمؤسسات الاتحاد الأوروبي الأساسية (خاصة المفوضية الأوروبية)، تسعى إلى توسيع مجالات تطبيق الأسلوب فوق الوطني، عبر التعديلات المختلفة التي عرفتها معاهدة الاتحاد. وذلك من خلال زيادة صلاحيات أجهزة الاتحاد من جهة، وكذلك محاولة تقليص مجال العمل بقاعدة الإجماع، مقابل توسيع مجال الأغلبية الموصوفة، في اتخاذ القرار ورسم السياسات الأوروبية المشتركة<sup>1</sup>.

بدأت هذه المرحلة من عملية البناء الأوروبي ضمن وضع دولي وإقليمي، يتميز بدرجة عالية من التوتر، والتهديد باللجوء إلى العنف، سواء ضمن النظام الإقليمي الأوروبي أو خارجه. حيث تأثرت أوروبا الغربية بشكل مباشر، بالأحداث التي عرفتها العلاقات الدولية ضمن الإطار العام شرق غرب. وعلى هذا الأساس فقد تميزت العلاقات الأوروبية، بارتفاع درجة الاستقطاب، التي أدت إلى تشكيل الكثير من التكتلات/المنظمات الأوروبية، سواء ذات الطابع العسكري/الدفاعي، أو ذات الطابع الاقتصادي أو حتى السياسي.

وقد تزايدت في هذا السياق الأصوات الأوروبية، المناهية بتشكيل كيان أوروبي موحد يضمن السلام، ويظهر في هذا الصدد خطاب وينستون تشرشل *W. Churchill* (1874 . 1965)، الذي ألقاه في مدينة زوريخ سنة 1946 والذي دعا فيه إلى تشكيل الولايات المتحدة الأوروبية *Les États-Unis d'Europe*. ويلتقي هذا الطرح مع رفض بعض التيارات الأوروبية، للكيانات الدفاعية والاقتصادية القائمة فعلاً في أوروبا، مثل حلف شمال الأطلسي، وكذلك منظمة التعاون الاقتصادي *OECE*<sup>2</sup>. ورغم الإجماع السائد حول فكرة بناء أوروبي، يجمع في إطاره مختلف الدول الأوروبية، إلا أن الخلاف سرعان ما ساد بين تلك الدول، حول الأسلوب الأمثل لبناء/إدارة التكامل، ففي حين اقترح البعض المنهج ما بين حكومي، اقترحت تيارات أخرى المنهج فوق الوطني أو الفدرالي.

جاءت الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب لتحسم هذا الجدل، بشكل مؤقت على الأقل، حيث تأسست الجماعة على نقل الصلاحيات الوطنية إلى الكيان المشترك، ممثلاً في الأجهزة السياسية والإدارية على رأسها

<sup>1</sup> نصت الفقرة 2 من المادة 238 من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي، على أنه خلال فترة انتقالية، تمتد من دخول معاهدة لشبونة حيز التنفيذ إلى غاية 31 أكتوبر 2014، سيتم احتساب الأغلبية الموصوفة باعتبارها تمثل 72% من أعضاء المجلس، على أن تمثل الدول المعنية 65% من مواطني الاتحاد الأوروبي. أما الفقرة 3 من نفس المادة، فتنص على أنه وابتداءً من تاريخ 1 نوفمبر 2014، سيتم تحديد الأغلبية الموصوفة باعتبارها 55% من أعضاء المجلس، على أن تضم 15 دولة على الأقل، تمثل 65% من مواطني الاتحاد الأوروبي.

<sup>2</sup> أنظر: *Alexander Barthon de Montbas . Aurélien Lechevallier . L'Europe en question(s) . (Paris . Edition Ellipses 2008) . P 16*

السلطة العليا. لكن دون أن يؤدي ذلك إلى نقل الصلاحيات الوطنية ككل، بل فقط ما يتعلق منها بتنظيم العمل المشترك في مجال الفحم والحديد الصلب. وبذلك احتفظت الدول الأعضاء بشكل عام، باستقلاليتها في مختلف المجالات الاقتصادية الأخرى (النقدية، الضريبية، الصناعية... إلخ)، غير المرتبطة بشكل مباشر بالقطاع الذي يتم فيه التكامل. مع ذلك فقد تضمنت الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، بعداً مؤسسياً يُمكن وصفه بفوق الوطني، من خلال تزويد السلطة العليا *La Haute Autorité* High Authority، بصلاحيات واسعة لتنظيم التكامل القطاعي. وبذلك اعتبر هذا الكيان أول منظمة ذات بعد فدرالي، من خلال قيامها على مبدأ تحويل السيادة من الدول الأعضاء إلى الأجهزة التكاملية، حتى وإن بقي هذا التحويل منحصراً في أدنى حدوده<sup>1</sup>.

يتضمن البناء المؤسساتي للجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، مجموعة من الأجهزة والمؤسسات، التي تعكس في نفس الوقت طابعاً بين حكومي، وكذلك الطابع فوق الوطني للتكامل. وهذه الأجهزة هي:

أ. السلطة العليا *La Haute Autorité*: تشكل السلطة العليا جهازاً تنفيذياً، ضمن الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، حيث أسندت إليها معاهدة باريس 1951، مهمة تجسيد أهداف التكامل. ويتكون هذا الجهاز من تسعة أعضاء يحملون صفة الموظف الدولي، أي يُمارسون مهامهم باستقلال كامل، عن الدول الأعضاء التي يحملون جنسيتها. فقد منحت المعاهدة الصفة فوق الوطنية للسلطة العليا، وهي الصفة التي تشكل أساساً للعلاقة، بين الجماعة والدول الأعضاء. كما تضمن صفة الموظف الدولي لأعضاء هذه الهيئة، الحصانة في مواجهة الضغوط والمؤثرات، التي يُمكن أن تمارسها عليهم دولهم أثناء أدائهم لوظائفهم<sup>2</sup>.

ألحقت معاهدة باريس بالسلطة العليا هيئة استشارية *Comité Consultatif*، يتراوح عدد أعضائها ما بين 30 إلى 50 عضواً، تتشكل من المنتجين وكذلك المستهلكين، إضافة العمال... إلخ، وكل من لهم علاقة بقطاع الفحم والحديد الصلب. تجتمع هذه الهيئة الاستشارية بدعوة من رئيسها، أو بأغلبية الأعضاء لدراسة مسألة محددة، مع ذلك فهي لا تملك صلاحيات تنفيذية.

ب. الجمعية المشتركة *L'Assemblée Commune*: تعكس هذه الهيئة البعد البرلماني، ضمن البناء المؤسساتي للجماعة الأوروبية، حيث تمارس الجمعية المشتركة، مهاماً رقابية أسندت إليها بموجب المعاهدة. كما يتم تعيين أعضائها من برلمانات الدول الأعضاء، حيث يتم توزيع المقاعد بين الدول بموجب المادة 21 من معاهدة باريس، استناداً إلى عدد السكان لكل دولة عضو. ويُمكن أن يكون الهدف من اعتماد هذا المعيار، هو ضمان التمثيل الديمقراطي لمواطني الدول الأعضاء، ضمن مؤسسات الجماعة. تمارس الجمعية بموجب معاهدة باريس، وظائف رقابية على أعمال السلطة العليا، تتضمن دراسة التقرير العام الذي تقدمه هذه الأخيرة. كما يُمكن أن تدرس الجمعية ملتمس الرقابة *Motion de*

<sup>1</sup> Ibid . P 19

<sup>2</sup> تنص الفقرة 6 من المادة 9 من معاهدة باريس على أن "تلتزم كل دولة عضو باحترام الطابع فوق الوطني، وألا تبحث عن التأثير على أعضاء السلطة العليا أثناء ممارستهم لمهامهم".



*Censure* على أعمالها، بحيث يؤدي تبنيه من طرف الجمعية إلى استقالة أعضاء السلطة العليا<sup>1</sup>، وهو ما يتشابه مع بعض خصائص وأعمال البرلمانات الوطنية، رغم عدم وصولها إلى نفس المستوى، من التأثير السياسي.

ج. المجلس الوزاري الخاص *Le Conseil Spécial des Ministres*: يعمل المجلس الوزاري الخاص *Le Conseil*، على إضفاء حالة من الانسجام في عمل السلطة العليا من جهة، والأجهزة الحكومية الوطنية المعنية بالسياسة الاقتصادية من جهة أخرى. لذلك فهو دائم التنسيق مع السلطة العليا من خلال تبادل المعلومات والاستشارات، حيث يُمكن للمجلس أن يطلب بموجب معاهدة باريس، دراسة المقترحات المختلفة بهدف وضعها حيز التنفيذ، بما يتماشى مع الأهداف الأساسية للجماعة. يتكون المجلس الوزاري من ممثل عن كل دولة، ويخضع لرئاسة دورية وفقاً لمبدأ التداول، حيث تترأس الدولة المجلس لمدة 3 أشهر.

د. محكمة العدل *La Cour de justice*: تمثل محكمة العدل ضماناً الشرعية، حيث تعمل على ضمان احترام القانون، خلال تفسير وتطبيق أحكام معاهدة باريس. وبموجب هذه الأخيرة تتكون المحكمة من 7 قضاة يُعينون من طرف الدول الأعضاء، ويُمارسون مهامهم لمدة 6 سنوات، كما يتم تجديد أعضاء المحكمة خلال نصف العهدة. ولا تمارس المحكمة اختصاصات عادية، بل تعتبر أعلى جهة تقاضي في الجماعة الأوروبية، أي أنها تُمثل جهة استئناف تسهر على عدم خرق القانون، سواء من طرف مؤسسات الجماعة، أو الجهات القضائية الوطنية. كما تختص المحكمة بالنظر في الدعاوى المرفوعة، ضد القرارات التي تتخذها الأجهزة الحكومية الوطنية، والتي تخالف معاهدة باريس 1951<sup>2</sup>. جاءت الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، من أجل تجسيد جملة من الأهداف السياسية/الأمنية، إضافة إلى الأهداف الاقتصادية المعلنة، والتي يمكن تلخيصها في:

- \* إقامة تجمع مشترك لإنتاج الفحم والحديد الصلب، بين الدول الأوروبية بشكل عام، وبين فرنسا وألمانيا في المقام الأول. حيث لا يكون الهدف تفكيك القطاع الخاص، بل وضعه تحت سيطرة فوق وطنية.
- \* تحديث ومراقبة الإنتاج بهدف منع إغراق السوق، وكذلك إقامة اتحاد جمركي مخصص للمنتجات الخاصة بهذا القطاع، عن طريق إلغاء الرسوم/الضرائب ضمن فضاء الجماعة.
- \* منع العودة نحو الحرب في أوروبا، من خلال الخطوة الرمزية، بربط السلام بالقطاع الذي شكل أساساً للصناعات العسكرية في أوروبا. إضافة إلى ربط الغريمين التقليديين في أوروبا بمشروع واحد يهدف إلى بناء السلام<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: Art 24 . *Traité de Paris 1951*.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=FR>

<sup>2</sup> أنظر: Art 33 . *Traité de Paris 1951*

<sup>3</sup> أنظر: Thomas Snégaroff: "Étapes et dynamiques géographiques de la construction européenne". In: Pierre Dallenne . Alain Nonjon (ed) . Op . Cit . P-P 52 – 98 . P 64

يُضاف إلى الأهداف السابقة هدف آخر غير معلن، مرتبط بصناعة الفحم والحديد الصلب في فرنسا بشكل خاص. حيث يُعتقد أن الجماعة الأوروبية شكلت وسيلةً، من أجل التأثير على المنافسة بين المنتجين في كل ألمانيا وفرنسا، والتي قد تؤدي إلى خسائر كبيرة للمنتجين الفرنسيين. لذلك فقد تدخلت الاعتبارات السياسية الوطنية الفرنسية، كأحد العوامل غير المباشرة لإطلاق مسار التكامل الأوروبي في هذا القطاع<sup>1</sup>.

تميز قطاع الفحم والحديد الصلب في أوروبا بنوع من الرمزية، باعتباره أساس الصناعات العسكرية الأوروبية، إلى غاية الحرب العالمية الثانية. لذلك فقد اكتسب أهمية بالغة كأداة لبناء السلام والأمن في أوروبا، وكذلك وسيلة لدعم التكامل الاقتصادي الأوروبي. حيث كان الافتراض السائد سنة 1950 أن "قطاع الفحم والصلب يشكل في الوقت نفسه، واحداً من أهم القطاعات الاقتصادية، لأنه كان يعد حينئذٍ عصب الصناعة الأوروبية عموماً، وليس صناعة السلاح فقط. وبالتالي فإن وضع هذا القطاع تحت سيطرة سلطة وإدارة هيئة أوروبية مشتركة، تتمتع بصلاحيات فوق وطنية، سيساعد على اختراق حاجز السيادة المحرّم. وبالتالي تزويد تجربة التكامل الأوروبية، بقاطرة قوية قادرة على جر عربات التكامل الأخرى، التي يمكن أن تنظم إليها في مرحلة أو مراحل لاحقة"<sup>2</sup>.

ويتضح مما سبق أن الهدف من التكامل في هذا القطاع، يتضمن إلى جانب تجسيد الأهداف الاقتصادية (توحيد السياسات الاقتصادية في مجالي الإنتاج والتسويق)، سعياً لممارسة الرقابة غير المعلنة، على المنظومة الصناعية العسكرية الألمانية. وكذلك وضع عناصر القوة الاقتصادية/الكامنة لألمانيا، تحت سيطرة جماعية أو حتى فوق وطنية، وبالتالي تجنب تكرار تسويات ما بعد الحرب العالمية الأولى، والتي لم تغلق الباب نهائياً أمام تجدد الحرب في أوروبا. وهو ما يعني التوصل إلى صيغة توفيقية، بين الرغبة الألمانية في الاندماج في المجتمع الدولي/الأوروبي، والرغبة الأوروبية في مشاركة ألمانية، في منظومة أوروبية للدفاع ضد مخاطر الشيوعية. لكن دون أن يؤدي ذلك إلى المخاطرة بانفلات القوة الألمانية من السيطرة، وتحويلها إلى مصدر جديد للتهديد، يضاف إلى التهديدات السوفياتية القائمة فعلاً. فقد كانت فرنسا أكثر الدول الأوروبية تحوفاً من إعادة ألمانيا لقوتها العسكرية، حتى وإن تم ذلك ضمن تدابير أمنية/دفاعية مشتركة، موجهة لمواجهة نفس العدو وهو الاتحاد السوفياتي.

عرف التكامل الأوروبي حالة من الزخم، بعد تأسيس الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، حيث شكل هذا الحدث إشارة إلى انطلاق مسار توحيد، قد يأخذ في مرحلة من تطوره طابعاً فدرالياً. وعلى هذا الأساس فقد انتقلت دول الجماعة، مباشرةً إلى المجالات الدفاعية والسياسية، والتي عادة ما يُطلق عليها اسم السياسة العليا *High Politics*. وذلك من خلال السعي لتشكيل الجماعة الأوروبية للدفاع *La Communauté Européenne de Défense CED* خلال الفترة ما بين 1950 و1954، وكذلك الجماعة السياسية الأوروبية *La Communauté Politique Européenne* سنة 1952.

<sup>1</sup> يُنظر إلى الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب على أنها وسيلة فرنسية للمراقبة والتأثير على وتيرة الإنتاج الألماني، التي عرفت وتيرة نمو متصاعد بشكل يهدد المنتجين الفرنسيين، خاصة في منطقة موزيل *Moselle* الفرنسية. وهي نفس المدينة التي تولى روبرت شومان عضوية أو رئاسة مجلس المقاطعة فيها. أنظر: *Ibid . P 64*

<sup>2</sup> حسن نافعة . مرجع سابق . ص 134

غير أن هذه الطموحات تلقت صدمة أولى، من خلال فشل عملية التصديق على اتفاقية الجماعة الأوروبية للدفاع، بسبب رفض الجمعية الوطنية الفرنسية للمشروع، رغم أن فرنسا لعبت دوراً محورياً في هذا المشروع<sup>1</sup>. ولهذا فقد تم بشكل آلي إجهاض مشروع الجماعة السياسية الأوروبية<sup>2</sup>، والذي جاء بناؤه السياسي والمؤسسي، ضمن المشروع العام للجماعة الأوروبية للدفاع. وهو ما يُمكن إسقاطه على حالة الدستور الأوروبي، والذي فشلت فرنسا في التصديق عليه بتأثير من حملة معارضة، ظهر بشكل واضح في نتائج الاستفتاء الشعبي.

أخرجت الدول الأعضاء نتيجةً لذلك، الطموحات الفدرالية للبناء الأوروبي من المنهج التكاملي، المتضمن في أسلوب مونييه، وكذلك إعلان شومان. لذلك فإن فشل الخطوات التكاملية "المستعجلة"، شكل تصحيحاً لمسار/منهج التكامل. وعلى هذا الأساس يُمكن ملاحظة تجاوز الدول الأوروبية، للطموحات الفدرالية، وبقائها ضمن المجال الوظيفي للتكامل، إلى غاية توقيع معاهدة روما 1957. وبذلك فإن الخطوة الثانية في مسار التكامل الأوروبي، كانت نتاج الأزمة المترتبة عن فشل المجموعة الأوروبية للدفاع، والتي وإن تضمنت تأجيل المشروع السياسي/العسكري الأوروبي المشترك. إلا أنها نقلت التكامل من مستوى التكامل القطاعي (الفحم والحديد الصلب)، إلى مستوى التكامل الاقتصادي الكلي (السوق المشتركة)، من خلال تحويل مقترحات لجنة سباك<sup>3</sup>، إلى خطوات عملية انتهت بإنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية، وكذلك الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية.

حاولت الجماعة الاقتصادية الأوروبية/المجموعة الأوروبية، البقاء بعيدة عن المسائل السياسية والعسكرية، وتبني نموذج تكاملي يتجاوز الأسلوب القطاعي، إلى التكامل الاقتصادي الشامل من خلال مشروع السوق الأوروبي الموحد. لذلك فقد قام التكامل الأوروبي ابتداءً من معاهدة روما 1957، على الحريات الأربع الضرورية لتجسيد أهداف التكامل، وهي: حرية تنقل الأشخاص، حرية تنقل رؤوس الأموال، حرية تنقل السلع، حرية تنقل الخدمات. كما تضمنت هذه المرحلة حالة أقل من التدخل والمركزية، مقارنة بالجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، وفي مقابل ذلك تم تأسيس بناء مؤسسي يتمتع بحرية أكبر، في مجالات رسم السياسات الأوروبية المشتركة، من أجل تجسيد أهداف معاهدة روما. لذلك فقد توجهت الدول الأعضاء إلى منح المؤسسات الأوروبية، المزيد من حرية المبادرة وكذلك الصلاحيات، لكن دون المساس بالصلاحيات السيادية للدول الأعضاء *Les compétences*

<sup>1</sup> أنظر: حسن نافعة . مرجع سابق ص 135

<sup>2</sup> الجماعة السياسية الأوروبية *La Communauté Politique Européenne* هي مشروع سياسي أوروبي، متضمن في اتفاقية باريس 1952 المنشئة للجماعة الأوروبية للدفاع. ويتضمن هذا المشروع إنشاء كيان مؤسسي يضم برلمان أوروبي بغرفتين (مجلس للنواب ومجلس للشيوخ)، يُمارس وظيفة التشريع اعتماداً على الأغلبية البسيطة. إضافة إلى مجلس تنفيذي يُعين عن طريق مجلس الشيوخ، وكذلك مجلس وزراء من أجل خلق الانسجام بين السياسات الأوروبية والوطنية. كما تضمن المشروع إنشاء محكمة أوروبية وكذلك مجلس اقتصادي واجتماعي أوروبي ذو وظيفة استشارية. غير أن فشل الدول الأوروبية في اعتماد المعاهدة بسبب رفض الجمعية الوطنية الفرنسية، أسقط مشروع الجماعة السياسية، والتي يمكن القول أنها عادت بأشكال ومستويات مختلفة عبر مسار التكامل الأوروبي. أنظر: *Christophe Degryse . Op . Cit . P211*

<sup>3</sup> بدأ على إثر الاجتماع الأوروبي في ميسينا سنة 1955، التفكير في مستقبل البناء الأوروبي القائم منذ 1952، لذلك فقد تقرر تشكيل لجنة تضم ممثلين عن الدول الأعضاء، تحت رئاسة وزير الخارجية البلجيكي هنري سباك *H. Spaak*. حيث انتهت أعمال هذه اللجنة بالتقرير الذي عُرف باسم تقرير سباك، والذي تضمن المقترحات الضرورية، من أجل إنشاء السوق الأوروبية المشتركة، أو الجماعة الاقتصادية الأوروبية. أنظر: *Alistair Jones*

*régalienn* des États. وعليه فقد احتفظت الدول بصلاحياتها، في مجال رسم بعض السياسات التكاملية، إضافة إلى منح المؤسسات المشتركة بشكل تدريجي، صلاحيات أكبر في تحديد بعض السياسات الأخرى<sup>1</sup>.

قامت الجماعة الأوروبية بموجب معاهدة روما، على بنية مؤسساتية مشابهة إلى حد كبير للبناء المؤسساتي، الذي تميزت به الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب. وقد تضمن بناء هذا الكيان الجديد:

أ. الجمعية البرلمانية *L'Assemblée*: تمثل الجمعية البرلمانية (أو البرلمان الأوروبي منذ 1962) البعد الشعبي/الديمقراطي للجماعة الأوروبية، بمعنى أنها لا تتكون من موظفين بيروقراطيين، يتم اختيارهم على أساس الخبرة أو الكفاءة. بل تتكون بموجب معاهدة روما من "ممثلي الشعوب الأوروبية *Représentants des peuples*"، والذين يتم اختيارهم من طرف البرلمانات الوطنية، وفقاً لإجراءات خاصة تحددها كل دولة<sup>2</sup>، من أجل شغل 142 مقعد موزعة بين الدول الأعضاء على النحو التالي:

الدولة	بلجيكا	ألمانيا	فرنسا	إيطاليا	لوكسمبورغ	هولندا
عدد المقاعد	14	36	36	36	06	14

جدول (7): توزيع المقاعد داخل الجمعية البرلمانية للجماعة الأوروبية<sup>3</sup>.

يُمارس البرلمان الأوروبي وظيفة رقابية، تشبه إلى حد بعيد البرلمانات الوطنية، وهي في جوهرها نفس الصلاحيات التي مارستها الهيئة البرلمانية للجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب. ويظهر ذلك من خلال إجراء ملتزم الرقابة، والذي قد يؤدي إلى إجبار أعضاء المفوضية، على الاستقالة في حالة تبنيه بأغلبية الثلثين، وكذلك مناقشة التقرير السنوي الذي ترفعه المفوضية الأوروبية في جلسات عامة. مع ذلك لم تمنح معاهدة روما صلاحيات تشريعية، كتلك التي تملكها البرلمانات الوطنية، أو على الأقل صلاحيات اتخاذ القرار الممنوحة للمجلس.

عرفت صلاحيات البرلمان الأوروبي تطوراً متواصلًا، سواءً عن طريق التوافق مع المؤسسات الأخرى، أو التعديلات المختلفة التي عرفتها معاهدة روما. حيث تم الاتفاق على ضرورة استشارة البرلمان قبل اتخاذ القرارات في بعض المجالات التكاملية، إضافة إلى صلاحيات إضافية فيما يخص إقرار الميزانية

<sup>1</sup> أنظر: Olivier Costa . Nathalie Brack . *Le fonctionnement de l'Union européenne* . 2<sup>e</sup> ed . (Bruxelles . l'Université de Bruxelles 2014) . P40

<sup>2</sup> نصت المادة 138 من معاهدة روما 1957 على أن يتم اختيار أعضاء الجمعية البرلمانية الأوروبية، من طرف البرلمانات الوطنية وفق كفاءات تُترك للدول الحرة في تحديدها. غير أن الفقرة 3 من نفس المادة تضمنت ما يُشبه التوصية، بأن تقدم الجمعية مقترحات تنتهي إلى اعتماد نظام الاقتراع العام المباشر، لاختيار أعضائها وفقاً لإجراءات موحدة بين كل الدول الأعضاء. لذلك فقد تم طرح فكرة الانتخابات البرلمانية الأوروبية خلال قمة باريس 1974، أين تم تقديم مقترح يتضمن تعيين الأعضاء، عن طريق انتخابات عامة ومباشرة، وفق نظام التمثيل النسبي في كل الدول الأعضاء. وقد تم تبني القرار سنة 1976، ليدخل حيز التنفيذ بعد التصديق من طرف كل الدول الأعضاء، ويتم تنظيم أول انتخابات برلمانية أوروبية سنة 1979. أنظر: Christophe Degryse . *Op . Cit . P 633*

<sup>3</sup> Art 138 prg 2 . *Traité de Rome 1957* .

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=FR>

الأوروبية، حصل عليها البرلمان الأوروبي بموجب تعديلات سنة 1970 وكذلك 1975. كما تم منح البرلمان الأوروبي موقع المشارك في اتخاذ القرار، بموجب العقد الأوروبي الموحد سنة 1986، وهو ما سيشكل الأساس لما يعرف لاحقاً، باسم اتخاذ القرار المشترك *Co-décision*<sup>1</sup>.

ب. المجلس *Le Conseil*: يُمارس المجلس وظائف تنفيذية وتشريعية، حيث يتولى تنسيق السياسات الاقتصادية الأوروبية، وبذلك فهو مزود بصلاحيات/سلطة اتخاذ القرار *Pouvoir de décision*<sup>2</sup>. حيث ذلك بناءً على مبدأ الإجماع، وفي حالات أخرى يتم اللجوء إلى الأغلبية الموصوفة، ويتم توزيع الأصوات داخل المجلس بين الدول الأعضاء كما يلي:

الدولة	بلجيكا	ألمانيا	فرنسا	إيطاليا	لوكسمبورغ	هولندا
عدد الأصوات	02	04	04	04	01	02

جدول (8): توزيع الأصوات بين الدول الأعضاء داخل المجلس<sup>3</sup>.

ج. المفوضية الأوروبية *La Commission*: تُمارس المفوضية الأوروبية -حسب معاهدة روما- وظائف تنفيذية، لذلك فهي تشبه إلى حد ما الحكومة/الجهاز التنفيذي. حيث يقع على عاتقها:

- \* السهر على تنفيذ أحكام المعاهدة المنشئة للجماعة، وكذلك التدابير المتخذة من طرف المؤسسات الأوروبية لتنفيذها.
- \* تقديم التوصيات *Recommandations* والآراء *Avis*، حول مجالات التعاون المتضمنة في معاهدة روما.
- \* المشاركة في أعمال البرلمان الأوروبي وكذلك المجلس، وفق الكيفيات التي حدتها معاهدة روما.
- \* ممارسة الصلاحيات التنفيذية التي يسندها لها المجلس، من أجل تنفيذ القواعد والتدابير التي يتولى تشريعها<sup>4</sup>.

تتكون المفوضية الأوروبية من 09 أعضاء يتم اختيارهم على أساس الكفاءة والخبرة، وبذلك تكون هذه الهيئة ذات طبيعة تكنوقراطية، عكس الطبيعة الشعبية للبرلمان الأوروبي، أو الطبيعة السياسية للمجلس. وبذلك يُمنح أعضاء المفوضية الاستقلالية الكاملة في مواجهة الدول الأعضاء، خاصة تلك التي يحملون جنسيتها كمواطنين. وبهذا فإن عضو المفوضية يكتسب صفة الموظف الدولي، بموجب أحكام معاهدة روما، والتي نصت على أن يتمتع أعضاء المفوضية، عن طلب أو قبول أية تعليمات من أية حكومة أو منظمة، إضافة إلى امتناع الدول الأعضاء عن محاولة التأثير، على أعضاء المفوضية،

<sup>1</sup> أنظر: Jean Paul Jacqué . *Droit institutionnel de l'Union européenne* . 4<sup>e</sup> ed . (Paris. Édition Dalloz . 2006) . P 236

<sup>2</sup> Art 145 . *Traité de Rome 1957*

<sup>3</sup> Art 148 prg 2 . *Traité de Rome 1957*

<sup>4</sup> Art 156 . *Traité de Rome 1957*

أثناء ممارستهم لمهامهم. كما يُمنع عليهم قبول أية تعيينات أخرى، حتى وإن كانت على مستوى الدول التي ينتمون إليها، وإلا سيعتبر ذلك استقالة بحكم الأمر الواقع، الذي تقره المحكمة الأوروبية بعد إخطارها من المجلس<sup>1</sup>.

أما من الناحية المؤسساتية فتحتل المفوضية الأوروبية مكانة أساسية، ضمن المنظومة الأوروبية لصنع القرار، التي أقرتها معاهدة روما والمعاهدات التالية لها. فالمقترحات التي تقدمها المفوضية كمشاريع لقرارات يتم التداول حولها في المجلس، لا يُمكن تعديلها بموجب المادة 149 من معاهدة روما، إلا عن طريق الإجماع، رغم أن إقرارها قد يتطلب إلا الأغلبية أو الأغلبية الموصوفة.

د. محكمة العدل الأوروبية *La Cour de justice*: لم تتغير مكانة محكمة العدل الأوروبية في معاهدة روما، مقارنة مع المكانة التي احتلتها ضمن النظام المؤسساتي، للجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب. حيث تُمارس نفس الدور الضامن لاحترام القوانين، أثناء تفسير وتطبيق أحكام معاهدة روما. لهذا تشكل المحكمة الأوروبية جهة تقاضي يُمكن اللجوء إليها، سواءً من طرف المفوضية الأوروبية أو الدول الأعضاء على حد سواء<sup>2</sup>.

إضافة إلى ذلك فقد جعلت معاهدة روما، من محكمة العدل الأوروبية جهة عليا للتقاضي، وكذلك الرقابة القضائية كضامن لاحترام مبدأ الشرعية. وهو ما يُمكن اعتباره تأكيداً لمبدأ سمو القانون الأوروبي، في مواجهة القوانين الوطنية للدول الأعضاء، حيث تكون قرارات المحكمة الأوروبية، واجبة التنفيذ من طرف الدول الأعضاء. أما البعد الرقابي فيظهر من خلال صلاحيات الرقابة على شرعية أعمال المجلس والمفوضية الأوروبية *La légalité des actes*. فهي مخولة للنظر في:

\* الطعون بعد الاختصاص *Les recours pour incompétence*.

\* خرق قواعد جوهرية *Violation des formes substantielles*.

\* خرق أحكام المعاهدة *Violation de traité*.

\* عدم احترام أي قاعدة قانونية مرتبطة بتنفيذ أحكام معاهدة روما<sup>3</sup>.

تأسست على ضوء معاهدة روما 1957، كل من الجماعة الاقتصادية الأوروبية *La Communauté Économique Européenne*، والجماعة الأوروبية للطاقة النووية *La Communauté Européenne de l'Énergie Atomique*. وقد تميز كل كيان ببناء مؤسساتي منفصل، يُضاف إليه الهيكل المؤسساتي القائم والخاص بالجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب. فبصرف النظر عن مجال تدخل وصلاحيات كل المؤسسات القائمة، إلا أنها تمارس

<sup>1</sup> أنظر: Art 157 prg 02 . *Traité de Rome 1957*

<sup>2</sup> إذا قدرت المفوضية الأوروبية بموجب المادة 169، أو أي من الدول الأعضاء بموجب المادة 170 من معاهدة روما، أن دولاً أخرى تمتنع عن الوفاء بالتزاماتها بموجب القوانين الأوروبية، فيمكنها اللجوء إلى المحكمة الأوروبية، بعد اللجوء إلى إجراءات تحذيرية. بحيث تكون أحكام المحكمة واجبة التنفيذ وملزمة لكل الدول المعنية.

<sup>3</sup> Art 173 . *Traité de Rome 1957*

وظائف شبه متطابقة بل متداخلة في كثير من الحالات. وهو ما استدعى التدخل من أجل معالجة تعدد المؤسسات الأوروبية التي تعمل في مجال مشترك، من خلال معاهدة الدمج *Traité de Fusion*، التي دجمت الأجهزة الخاصة بالجماعات الأوروبية *Les Communautés Européennes*، والتي تم التوقيع عليها في 8 أبريل 1965، لتدخل حيز التنفيذ سنة 1967. وبذلك أصبح هناك برلمان واحد ومجلس ومفوضية مشتركين بين مختلف الكيانات الأوروبية، حتى مع اختلاف الوضع القانوني لكل جماعة عن الأخرى.

لم تتضمن الخطوات التكاملية ابتداءً من معاهدة روما 1957، نفس المساعي "المستعجلة" نحو السياسات الأمنية/الدفاعية. فقد اقتنعت الدول الأعضاء بفعالية المظلة الدفاعية، التي وفرها حلف شمال الأطلسي، وكذلك القوة النووية الأمريكية من جهة ثانية. لهذا توجهت المجموعة الأوروبية نحو مسارات متنوعة، لتوسيع *L'élargissement* وتعميق *L'approfondissement* التكامل، حيث بدأت مساعي زيادة عدد الدول الأعضاء، وكذلك زيادة المجالات التكاملية. غير أن اقتراب موعد تبني نظام الأغلبية الموصوفة، أدى إلى بداية عهد الأزمات السياسية على المستوى المؤسساتي الأوروبي، حيث كانت سياسة الكرسي الفارغ من أبرز الأمثلة على ذلك.

لم ينتج عن هذه الأزمة وكغيرها من الأزمات، تفكك المجموعة الأوروبية بل على العكس، ساهمت في وضع آليات بديلة لاتخاذ القرار، وُضع مبدؤها العام ضمن اتفاقيات/تفاهمات لوكسمبورغ *Les compromis de Luxembourg*. والتي تضمنت مبدأ الحوار المستمر بين الدول الأعضاء، وهو المبدأ الذي يبقى سارياً مع تطور التكامل الأوروبي، حيث يُمكن للدول الامتناع عن المشاركة في السياسات المشتركة، أو تطلب تأجيل استخدام الأغلبية الموصوفة، كآلية لاتخاذ القرار الأوروبي.

تأثر مسار التكامل الأوروبي في هذه المرحلة، بالتحويلات التي عرفتها توجهات السياسة الخارجية الفرنسية، خلال مرحلة الديغولية ابتداءً من 1958. فقد طرأت تغيرات عميقة، على تصورات فرنسا لما يجب أن يكون عليه البناء الأوروبي، والعلاقة بين فرنسا والمجموعة الأوروبية من جهة، وعلاقتها بكل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي من جهة ثانية. فقد اعتبر الجنرال ديغول أن التكامل الأوروبي، استند إلى إدراك خاطئ للعلاقات الدولية، والذي تشكل بتأثير من السياسة الأمريكية، ضمن العلاقات شرق-غرب.

يعتبر ديغول بناءً على ذلك أن الولايات المتحدة "ربما تكون قد بالغت في تضخيم الخطر السوفياتي، بل ساهمت في صناعته أصلاً، لخلق أجواء أكثر ملاءمة لتحويل أوروبا الغربية إلى منطقة نفوذ أمريكية... (و) بأن النهج الذي سلكته العملية التكاملية، صُمم ليوائم الاستراتيجية الأمريكية وبتناغم معها، ويربطها عضواً بحلف شمال الأطلسي، الذي تقوده الولايات المتحدة الأمريكية منفردة"<sup>1</sup>. وقد نتج هذا الموقف بشكل خاص، من المواقف الأمريكية تجاه بعض الأزمات/الأحداث الدولية، التي كانت بعض الدول الأوروبية طرفاً فيها، مثل حرب السويس سنة 1965، التي شاركت فيها فرنسا وبريطانيا. والتي امتنعت فيها الولايات المتحدة، عن تقديم دعم مباشر لهما، وكذلك عدم قيامها بأي رد فعل تجاه التدخل السوفياتي، أو على الأقل تهديده للدولتين بالتدخل عسكرياً.

<sup>1</sup> حسن نافعة . مرجع سابق ص 147.



يتضمن الموقف الديغولي من المنهج التكاملي الأوروبي حالة من التناقض، ينعكس في تناقض الأهداف المتضمنة في الخطاب السياسي الفرنسي. فمن جهة توحى التصورات الفرنسية/الديغولية، برغبة في تحول أوروبا الغربية إلى فاعل مستقل في العلاقات الدولية، مع الامتناع عن دعم المزيد من الاندماج، بين الدول الأوروبية حتى في المجالات غير السياسية. أي أن تقوية أوروبا تكون عن طريق زيادة قوة الدول الأعضاء، دون تحويل أي من عناصر القوة الوطنية إلى المجموعة الأوروبية، بمعنى عدم تكرار تجربة الجماعة الأوروبية للدفاع. لهذا يعتبر الجنرال ديغول أنه على الدول الأوروبية، العمل على تحقيق الاستقلالية الدفاعية والاستراتيجية، عن حلف شمال الأطلسي، وعن "الحماية" النووية الأمريكية. وذلك من خلال اعتماد مشروع القوة النووية الوطنية كبديل، والتي تحولت إلى أساس للجدل بين فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، التي حاولت إقناع ديغول بحلول بديلة، أهمها مشروع القوة النووية متعددة الأطراف، والتي تشارك فيها الدول الأوروبية، دون حصولها على القيادة المباشرة والكاملة<sup>1</sup>.

تميزت تصورات فرنسا -الجنرال ديغول- حول التكامل الأوروبي، والسياسة الخارجية الفرنسية بشكل عام، بترعة وطنية رافضة الذوبان الكلي للدول الوطنية في الكيان التكاملي. إضافة إلى ذلك فقد كان الدور الذي يجب أن تلعبه فرنسا، كلاعب أوروبي إقليمي أساسي وفق التصورات الفرنسية، يرتبط بثلاثة عناصر أساسية:

1. امتلاك قوة نووية وطنية مستقلة عن حلف شمال الأطلسي، أو عن السيطرة والرقابة الأمريكيين.
2. علاقات خاصة مع ألمانيا.
3. استغلال الموقف الجيوسياسي لفرنسا، والذي سيؤدي إلى خضوع المؤسسات الأوروبية للتصورات/المصالح الفرنسية<sup>2</sup>.

تأثرت عملية التكامل الأوروبي بالعلاقات الأوروبية الأمريكية بشكل عام، والعلاقات الفرنسية الأمريكية بشكل خاص. لذلك فقد تأثر الدور الفرنسي داخل الجماعة الأوروبية، بموقف فرنسا من الدور الذي تمارسه الولايات المتحدة في أوروبا، وعملية التكامل الأوروبي على وجه التحديد. وقد انعكس ذلك بشكل مباشر على أولى محاولات توسيع عضوية المجموعة الأوروبية، والتي اصطدمت بالرفض الفرنسي لطلب الانضمام البريطاني. فهذا الرفض لم يكن مبرراً بالدوافع الوطنية، أو الرغبة الفرنسية في السيطرة على العلاقات الأوروبية، بل كان نتاجاً للخطاب الفرنسي المتضمن تشكيل "أوروبا مستقلة". فقد رفض الجنرال ديغول فكرة التكامل/التوحيد الأوروبي، المدعم من طرف قوة خارجية ممثلة في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يُفترض أن تكون بريطانيا مثلاً لها داخل البناء الأوروبي. واستمر الرفض الفرنسي إلى غاية رحيل ديغول عن السلطة سنة 1968، وبذلك حصلت بريطانيا على عضوية المجموعة الأوروبية، في أول توسيع لها سنة 1972.

<sup>1</sup> يقوم المبدأ الأساسي للقوة النووية متعددة الأطراف على صيغة توفيقية، بين الطموحات النووية الوطنية (خاصة في فرنسا وبريطانيا)، وضرورات التماسك الاستراتيجي للتحالف الأطلسي. فرداً على المطالب البريطانية والفرنسية، اقترحت الولايات المتحدة تشكيل قوة نووية في إطار حلف شمال الأطلسي، مع إشراك الحلفاء الأوروبيين في التخطيط للسياسات النووية للحلف، مع بقاء هذه القوة تحت الرقابة العسكرية والسياسية لحلف شمال الأطلسي. أنظر: إسماعيل صبري مقلد. الاستراتيجية والسياسة الدولية. مرجع سابق. ص 464.

<sup>2</sup> Bino Olivi . Alessandro Giacone . L'Europe difficile: histoire politique de la construction européenne . 3<sup>e</sup> ed . (Paris . édition Gallimard 2007) . P62

أثارت المرحلة الديغولية في تطور التكامل الأوروبي، جدلاً بين من اعتبرها مرحلة جمود، أعاقت توسيع وتعميق التكامل، ومن اعتبرها مرحلة ضرورية، لمعالجة الثغرات التي تضمنها البناء الأوروبي. فتصلب المواقف الفرنسية أثار النقاش حول الكثير من القضايا، ما شكل عاملاً إيجابياً في تطور مسار التكامل<sup>1</sup>. غير أن ذلك لا ينفي أن رحيل الجنرال ديغول عن السلطة في فرنسا، بعد أحداث ماي 1968، أزال نسبياً حالة الجمود التي عرفتتها المجموعة الأوروبية. ويظهر ذلك من خلال توسيع عضوية المجموعة إلى 9 أعضاء، بعد انضمام إيرلندا والمملكة المتحدة والدنمارك، ثم انضمام اليونان في مرحلة لاحقة سنة 1981. كما أصبح للمجموعة الأوروبية ميزانية خاصة، بدل المساهمات المالية المقدمة من الدول الأعضاء، لتمويل السياسات الأوروبية.

إضافة إلى ذلك فقد تم تشكيل المجلس الأوروبي *Le Conseil européen*، والذي يضم رؤساء الجهاز التنفيذي في الدول الأعضاء. رغم أن هذه المؤسسة لم تستقر ضمن البناء المؤسساتي للجماعة إلا سنة 1986، حيث أخذ لمدة طويلة شكل اجتماع قمة دوري ومنتظم. ويكمن أهم إنجاز للتكامل الأوروبي في هذه المرحلة، هو تجسيد الخطوات المرجحة، من أجل إتمام مشروع السوق الموحد، حيث تمكنت الدول الأعضاء من إزالة الحواجز الجمركية بشكل كامل، أمام التبادلات التجارية البينية.

شكل الاقتصاد جوهر التكامل الأوروبي، ورغم ذلك فقد رافقت مسار التكامل الاقتصادي، العديد من الأبعاد والمواقف السياسية، حتى مع الامتناع عن المحازفة، بالانتقال نحو المجالات السياسية قبل ماستريخت 1992. وذلك نتيجة لإدارة التكامل الأوروبي، وما تضمنته من إدارة للعديد من الأزمات، سواءً على مستوى العلاقات البينية الأوروبية، أو على مستوى العلاقات مع الولايات المتحدة الأمريكية. فتشكيل المجلس الأوروبي قد يؤثر على أن التكامل الأوروبي، لا يسير وفق تصورات التكنوقراط، بل يتطلب تدخل البعد السياسي، من خلال مشاركة رؤساء الأجهزة التنفيذية، لأن القرار الأوروبي قد لا يرتبط فقط بالقضايا التقنية والقطاعية. وهو ما دفع إلى التفكير في إضفاء البعد السياسي على التكامل الأوروبي، لأول مرة منذ فشل الجماعة الأوروبية للدفاع، ومعها الجماعة السياسية الأوروبية. حتى مع وجود المخاوف من تكرار الرفض لمثل هذا التوجه، خاصةً وأن ظروف الحرب الباردة مازالت قائمة، وبالتالي مازالت تسيطر على توجهات الراي العام الأوروبي.

انطلقت المرحلة الثانية من مسار التكامل الأوروبي، مع بدأ الحديث عن تشكيل اتحاد أوروبي *Union Européenne*، وهي التسمية التي استعملت لأول مرة خلال قمة باريس 1972. من خلال اعتبارها هدفاً أساسياً للتكامل خلال مرحلة الثمانينات، تضمنت إعادة ترتيب أسلوب عمل المجموعة الأوروبية، إضافة إلى إرساء روابط سياسية أقوى بين الدول الأعضاء. مع ذلك لم يمتد الحديث عن "اتحاد أوروبي" لأي معاني فدرالية، وبقي منحصراً في الحدود القائمة لتفويض/تحويل السيادة، والمتفق عليها بين الدول الأعضاء<sup>2</sup>. لهذا تميزت مرحلة السبعينات من

<sup>1</sup> نجد من القضايا التي نتجت عن المواقف الديغولية قضية العجز/الفشل الديمقراطي، وكذلك تعدد الأطر المؤسساتية الأوروبية، وهو ما أدى إلى إنشاء معاهدة 1965 لدمج مؤسسات الجماعات الأوروبية الثلاث. وكذلك النقاش حول التوازن بين أدوار المؤسسات الأوروبية، في صنع القرار الأوروبي، الخاص بالسياسات أو القطاعات التكاملية المختلفة. أنظر: حسن نافة. مرجع سابق. ص 152.

<sup>2</sup> أنظر: Bino Olivi . Alessandro Giaccone . Op . Cit . P 142

القرن الـ20، بغياب أية إجراءات فعلية نحو بناء الاتحاد السياسي الأوروبي، حيث يُمكن ملاحظة انخفاض ديناميكية التكامل الأوروبي بشكل عام.

بدأت حركة التكامل الأوروبي، في المجالات السياسية مع مرحلة الثمانينات، من خلال الكثير من المقترحات والمشاريع التي عرفتها الساحة الأوروبية. والتي تضمنت -على اختلافها وتعددتها- محاولات لتحقيق نجاحات جديدة في مجالات التكامل الاقتصادي، وكذلك دعم التوجه نحو التعاون السياسي. ومن بين الأمثلة على ذلك مشروع سبينيلي *Projet Spinelli* سنة 1984<sup>1</sup>، والذي تضمن نوعاً من التوفيق، بين توجهين لطالما اعتبرا متناقضين، يخص الأول التكامل الاقتصادي/الوظيفي، بينما يرتبط الثاني بالمجالات السياسية. إضافة ذلك نجد المقترح الألماني الفرنسي المتضمن تعديل معاهدة روما، بهدف تسريع وتيرة عمل السوق الأوروبي الموحد، وكذلك نقل التعاون السياسي إلى قلب التكامل الأوروبي<sup>2</sup>. وانتهى هذه الاقتراح إلى إقرار العقد الأوروبي الموحد *L'Acte Unique Européen* 1986، الذي دخل حيز التنفيذ سنة 1987.

أعدت هذه المرحلة من التكامل، الاعتبار لإحدى أهم فرضيات الوظيفة الجديدة، فقد كانت محاولة تجسيد السوق الأوروبي الموحد، سبباً في إقرار مجموعة من القوانين الضرورية لهذا الغرض، وفي نفس الوقت استدعت إجراءات تكاملية جديدة. حيث تم عقد لقاءات قمة بين حكومية *Conférences Intergouvernementales (CIG)*، التي انتهت بميلاد الاتحاد الأوروبي، ككيان سياسي مزود بصلاحيات خاصة، حتى في بعض المجالات السيادية الأكثر حساسية (السياسة الخارجية والأمنية، المجالات النقدية والضريبية... إلخ). كما جسد الاتحاد الأوروبي التوجهات النقدية، التي بدأت خلال عهد المجموعة الأوروبية، حيث تضمنت معاهدة ماسترخت إنشاء اتحاد نقدي أوروبي، وتبني العملة الأوروبية الموحدة *Euro* ضمن نطاق منطقة العملة الموحدة/منطقة اليورو *Euro zone*<sup>3</sup>. أقرت معاهدة ماسترخت تعديلات جوهرية على معاهدة روما 1957، من خلال إقرار التعاون في المجالات السياسية، مثل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، كأساس لسياسة أوروبية للدفاع. إضافة إلى التنسيق في مجالات الهجرة، وكذلك العدالة والشؤون الداخلية، التي يُمكن اعتبارها امتداداً للسياسات الاقتصادية الأوروبية. رغم أن هذه المجالات بقيت ذات طابع ما بين حكومي، حيث لم يشملها نظام الأغلبية الموصوفة، كأساس لاتخاذ القرار في المجالات المذكورة، أو بقي -في أحسن الأحوال- رهين قيود إجرائية، مرتبطة في النهاية بتقدير الدول لمصالحها.

<sup>1</sup> هو مشروع لتعديل معاهدة روما أو على الأصح مشروع لمعاهدة إنشاء اتحاد أوروبي، تم اقتراحه من طرف لجنة برلمانية أوروبية برئاسة ألتيرو سبينيلي *A. Spinelli*، المعروف بتوجهاته الفدرالية والمؤيد لتعميق التكامل ونقله نحو الأبعاد السياسية. وقد تضمن هذا المشروع الذي أقره البرلمان الأوروبي في فيفري 1984 بأغلبية واضحة، إنشاء اتحاد فدرالي أوروبي، وبذلك فقد أقر تعديلات واسعة على البنية المؤسساتية الأوروبية، من أهمها زيادة صلاحيات البرلمان الأوروبي في مجالات التشريع (التشريع المشترك مع المجلس) وإقرار الميزانية، إضافة إلى زيادة دور المفوضية والمجلس. وبسبب وضع مشروع المعاهدة خارج إطار المجلس الأوروبي فإنه لم يدرج ضمن أعماله، كما لم يُطرح للتصديق من طرف حكومات/شعوب الدول الأعضاء. ورغم فشل المشروع إلا أن المجموعة تبنت مشروعاً أقل طموحاً من خلال وثيقة العقد الأوروبي الموحد، كما يُمكن إيجاد الكثير من آثار مشروع سبينيلي في معاهدات الاتحاد الأوروبي خاصة لمعاهدة لشبونة 2007. أنظر: *Christophe Degryse . Op . Cit . P 1051*

<sup>2</sup> *Ibid . P 44*

<sup>3</sup> *Alexander Barthon de Montbas . Aurélien Lechevallier . Op . Cit . P 27*

غير أن المعاهدة حافظت على نفس البناء المؤسساتي، الذي استقر عليه التكامل الأوروبي، منذ عهد الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب. لذلك فإن إنشاء الاتحاد الأوروبي، لم يتضمن تغييراً جذرياً على البناء المؤسساتي للتكامل، مع أن الدول الأعضاء أكدت على ترسيم اجتماعات القمة الأوروبية. فقد اتخذت هذه الأخيرة طابعاً مؤسساتياً مع العقد الأوروبي الموحد، كما ستعرف تغييرات أكبر، مع التعديلات التي أقرتها معاهدة الاتحاد الأوروبي. يتكون الهيكل المؤسساتي للاتحاد الأوروبي من المجلس الأوروبي، مجلس الاتحاد الأوروبي، المفوضية الأوروبية، إضافة إلى المؤسسة القضائية والتي تضم كل من محكمة العدل الأوروبية، ومحكمة الحسابات الأوروبية.

أ. المجلس الأوروبي *Le Conseil Européen*: يتكون من رؤساء الدول والحكومات، أي رؤساء الأجهزة التنفيذية للدول الأعضاء، يعقد اجتماعاته بشكل دوري مرتين سنوياً. وقد كانت رئاسة هذا المجلس تخضع لمبدأ التداول بين الدول الأعضاء، واستمر ذلك إلى غاية دخول معاهدة لشبونة حيز التنفيذ<sup>1</sup>. ويكون على الرئيس تقديم تقرير للبرلمان الأوروبي، حول أعمال اجتماعات المجلس الأوروبي، إضافة إلى العرض السنوي أمام المجلس حول نشاطات الاتحاد الأوروبي.

لم تمنح معاهدة ماسترخت دوراً أكبر، للمجلس الأوروبي في المنظومة المؤسساتية للاتحاد، لكنه يمارس من الناحية العملية صلاحيات "تحكيمية". فهو يشكل آلية للنظر والفصل في القضايا الخلافية، التي يُمكن أن تظهر بين أعضاء مجلس الاتحاد، حيث تظهر مسألة الميزانية الأوروبية، من برز الأمثلة على الدور الذي يُمارسه المجلس الأوروبي<sup>2</sup>. وقد اكتسب هذه الصفة، انطلاقاً من تشكله من رؤساء الأجهزة التنفيذية، وبالتالي فهو يضم المسؤولين عن أعلى جهة اتخاذ القرار في الدول الأعضاء. ورغم عدم منح المجلس الأوروبي صلاحيات تشريعية أو تنفيذية واضحة، مع ذلك فقد تُرك المجال أمامه، مفتوحاً من أجل التدخل في تسيير التكامل.

ب. مجلس الاتحاد الأوروبي *Le Conseil de l'Union Européenne*: يضم مجلس الاتحاد الأوروبي ممثلين عن حكومات الدول الأعضاء، في صفة وزراء القطاعات المعنية بالتكامل<sup>3</sup>. ويعتبر مجلس الاتحاد أحد أهم مراكز اتخاذ القرار، اعتماداً على نظامي الإجماع وكذلك الأغلبية (البسيطة والموصوفة)، كما

<sup>1</sup> خضع المجلس الأوروبي منذ ترسيمه كمؤسسة رسمية للمجموعة الأوروبية، للرئاسة الدورية بين الدول الأعضاء استناداً إلى الترتيب الأبجدي، حيث يقوم رئيس الدول -أو حكومتها- بمجموعة من الأنشطة السياسية وكذلك التنظيمية المسندة لرئيس المجلس الأوروبي. لكن مع دخول معاهدة لشبونة حيز التنفيذ سنة 2009، تم استحداث منصب الرئيس للمجلس الأوروبي، الذي يُمارس مهامه خلال عهدة تمتد لسنتين ونصف، قابلة للتجديد مرة واحدة، ويُمكن للمجلس إنهاء مهامه في حالة وقوع مانع أو ارتكابه لخطأ جسيم. وبموجب المادة 15 من معاهدة لشبونة يقوم الرئيس برئاسة وإدارة اجتماعات المجلس الأوروبي، بضمن تحضير واستمرارية أعمال المجلس بالتنسيق مع رئيس المفوضية ورئيس مجلس الشؤون العامة، لعمل على تسهيل وزيادة الانسجام بين الدول الأعضاء، يقدم أمام البرلمان تقرير بعد انتهاء أعمال المجلس الأوروبي، إضافة إلى التمثيل الخارجي للاتحاد الأوروبي.

<sup>2</sup> أنظر مثلاً: Alexander Barthon de Montbas . Aurélien Lechevallier . Op . Cit . P 34

<sup>3</sup> اقتصرت عضوية مجلس الاتحاد الأوروبي في البداية على وزراء خارجية الدول الأعضاء، لكن العضوية توسعت بتوسيع مجالات التكامل الأوروبي، لتشمل قطاعات مثل الاقتصاد والشؤون المالية، العمل، الزراعة... الخ. كما زادت وتيرة اجتماعات المجلس لتصل إلى 70 اجتماع سنوياً، وتتحول اجتماعات وزراء الخارجية إلى اجتماعات شهرية. أنظر: حسن نافعة . مرجع سابق ص 195.

يتخذ القرار بالشراكة مع البرلمان الأوروبي. وتنعقد اجتماعات المجلس في تشكيلات *Formations* مختلفة، باختلاف القطاعات المعنية، من بينها المسائل العامة والعلاقات الخارجية، لهذا عادة ما يتم الفصل -عن طريق الخطأ- بين مجلس الاتحاد من جهة ومجلس الشؤون العامة *Conseil des Affaires Générales*، وكذلك مجلس الشؤون الخارجية *Conseil des affaires étrangères*، باعتبارها مؤسسات منفصلة، في حين أنها على الأصح تشكيلات مختلفة لنفس المؤسسة.

بقيت رئاسة مجلس الاتحاد الأوروبي دورية بين الدول الأعضاء، وهو ما يفتح المجال أمامها للتأثير على جدول أعمال المجلس، من خلال فرض ترتيب معين للأولويات. ومن خلال دراسة سلوك الدول أثناء رئاستها للمجلس، تم التفريق بين نوعين من الأجنداث، التي يُمكن أن تتخذها الدول حسب الفترة. فالدول التي تتولى رئاسة المجلس خلال السداسي الأول، ينصب اهتمامها على المسائل التكاملية المختلفة، وعلى رأسها المسائل المرتبطة بقطاع الزراعة. أما الدول التي تتولي الرئاسة في السداسي الثاني من السنة، فينصب اهتمامها على المسائل المرتبطة بالميزانية الأوروبية، على رأسها مشروع الميزانية في حد ذاته<sup>1</sup>.

لا تحتل الدول مكانة متساوية ضمن عملية اتخاذ القرار، حيث توسع نطاق استخدام أغلبية الموصوفة، خاصة في المجالات التي لا ترتبط بشكل مباشر بسيادة الدول. وعلى هذا الأساس فقد تم توزيع الأصوات بين الدول، استناداً إلى القوة البشرية التي تتميز بها كل دولة، حيث يؤثر التعداد السكاني لكل منها في النسب المختلفة التي يتطلبها اتخاذ/تجميد قرار معين، على مستوى مؤسسات الاتحاد بشكل عام، ومجلس الاتحاد بشكل خاص. وقد استقر توزيع الأصوات بين الدول الأعضاء كما يلي:

الدولة	عدد الأصوات
ألمانيا، المملكة المتحدة، فرنسا، إيطاليا	29 (لكل دولة)
إسبانيا، بولندا	27 (لكل دولة)
رومانيا	14
هولندا	13
بلجيكا، ج.التشيك، اليونان، المجر، البرتغال	12 (لكل دولة)
النمسا، السويد، بلغاريا	10 (لكل دولة)
الدنمارك، إيرلندا، ليتوانيا، سلوفاكيا، فنلندا، كرواتيا	07 (لكل دولة)
قبرص، إستونيا، ليتوانيا، لوكسمبورغ، سلوفينيا	04 (لكل دولة)
مالطا	03
مجموع الأصوات	352

جدول (9): توزيع الأصوات بين الدول الأعضاء داخل مجلس الاتحاد الأوروبي (28 دولة)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: Alistair Jones . Op . Cit p 31

<sup>2</sup> Olivier Costa . Nathalie Brack . Op Cit . P 155

تكون الوظيفة التشريعية الفعلية انطلاقةً من ذلك، أهم وظيفة يُمارسها مجلس الاتحاد ضمن العمليات السياسية الحاصلة ضمن التكامل الأوروبي. حيث يتولى تحويل التوجهات العامة التي يتولى المجلس الأوروبي وضعها، إلى قرارات عملية تجسد تلك التوجهات. غير أن ذلك عادة ما يكون بالاشتراك مع البرلمان الأوروبي (آلية القرار المشترك)، أو تحت رئاسته المباشرة.

ج. المفوضية الأوروبية La Commission Européenne: تُمارس المفوضية الأوروبية الوظيفة التنفيذية، وهي بذلك تُقارن بالدور الذي تُمارسه الحكومات الوطنية، في النظام السياسي الداخلي/الوطني. ويظهر ذلك من خلال الصلاحيات التي أُسندت إليها، منذ تأسيس الجماعات الأوروبية المختلفة، وصولاً إلى مرحلة الاتحاد الأوروبي. حيث أخذت طابعاً تكنوقراطياً عكس المؤسسات الأخرى، ذات الطبيعة السياسية، خاصة المجلس الأوروبي أو مجلس الاتحاد.

يتم تعيين المفوضية بالتعاون بين المجلس والبرلمان الأوروبيين، يتولى الأول ترشيح رئيس المفوضية، والذي يتولى بدوره ترشيح بقية الأعضاء. بينما يكون من صلاحيات البرلمان الأوروبي، قبول/رفض المرشح من جهة، وكذلك التأكد من سلامة اختيار أعضاء المفوضية، عن طريق القيام بجلسات استماع، قد تنتهي بالتوصية بسحب ترشيح أحد الأعضاء. غير أن هذه التوصية لا تُعتبر إلزامية، حيث يُمكن لرئيس المفوضية -أو الدول-، إبقاء قائمة المرشحين دون تغيير. وتُمارس المفوضية بعد اعتمادها من طرف البرلمان، وظائفها لعهدتها تمتد 5 سنوات، بالتزامن مع عهدة هذا الأخير، ما يوحي بأن تشكيلتها، تتناسب مع نتائج الانتخابات الأوروبية. لذلك فقد تُجدد الجدل بعد الانتخابات الأوروبية لسنة 2014، حول علاقة منصب رئيس المفوضية الأوروبية، بمخرجات العملية الانتخابية<sup>1</sup>. ورغم خضوع ترشيح رئيس المفوضية، لإرادة الدول الأعضاء من خلال المجلس الأوروبي، إلا أنها -المفوضية- حافظت على وضعها المستقل عن الدول/المجلس الأوروبي، والذي حصلت عليه بموجب معاهدات التكامل الأوروبي منذ 1951. حيث أكدت معاهدة لشبونة على استقلالية المفوضية وأعضائها تجاه الدول الأعضاء، بما فيها تلك التي يحملون جنسياتها. وعليه فإن المفوضية الأوروبية المتمتعة بقدر كبير من الاستقلالية، تبقى مسؤولة أمام البرلمان الأوروبي، والذي يُمكنه دفع أعضائها إلى الاستقالة بموجب ملتمس الرقابة *La Motion de Censure*، وهو ما نصت عليه الفقرة 8 من

<sup>1</sup> بعد انتخابات 2014 عاد الجدل داخل الاتحاد الأوروبي، بين أنصار الاتجاه القائل بحرية المجلس الأوروبي، في اختيار المرشح لمنصب رئيس المفوضية، وهو الطرح الذي تؤيده الدول، استناداً إلى الفقرة 07 من المادة 17 من معاهدة لشبونة. في مقابل ذلك يظهر الطرح القائل، بضرورة احترام نتائج الانتخابات الأوروبية، وبذلك يجب اختيار المرشح من الكتلة البرلمانية الأكبر داخل البرلمان الأوروبي، استناداً إلى نفس الفقرة المذكورة، والتي تنص على أن يقترح المجلس المرشح لرئاسة المفوضية، أحياناً بالاعتبار لنتائج الانتخابات الأوروبية، غير أن هذه المادة لا تتضمن المعنى الإلزامي. وقد يعود تمسك المجلس بالإرادة المنفردة في ترشيح رئيس المفوضية، إلى التخوف من إمكانية بناء تحالفات ذات توجهات تشكيكية *Euroseptic*، أو حتى معادية للتكامل الأوروبي *Anti-Europe*، ما قد يعيق عمل المفوضية كمحرك، للمزيد من توسيع/تعميق التكامل. مع ذلك فقد تم خلال اجتماع المجلس الأوروبي في 27/26 جوان 2014، ترشيح رئيس وزراء لوكسمبورغ السابق جون كلود يونكر *J.C Juncker*، والذي ينتمي لحزب الشعب الأوروبي، صاحب أكبر كتلة برلمانية داخل البرلمان الأوروبي.



المادة 17 من معاهدة لشبونة، رغم أن هذا الإجراء لم يمارس من طرف البرلمان، إلى المدى الذي وصلت معه المفوضية إلى تقديم استقالتها. في حين أن الضغط السياسي الذي قد يُمارسه نواب البرلمان الأوروبي، هو ما قد يدفع المفوضية الأوروبية إلى تقديم استقالتها. وهو ما حدث مع المفوضية التي تولى جاك سانتر *J. Santer* رئاستها خلال الفترة ما بين 1995 إلى 1999<sup>1</sup>.

تتنوع وظائف/أدوار المفوضية الأوروبية، بين تلك المرتبطة بالتشريع من جهة، والوظائف ذات الطابع التنفيذي، إضافة إلى وظائفها في مجال العلاقات الخارجية. وجاء هذا التنوع في أدوار المفوضية ووظائفها، نتيجة لطبيعتها التكنوقراطية، ولاحتكاكها الدائم بالشؤون الأوروبية المختلفة. وبالتالي فهي تملك الصورة الأكثر وضوحاً عن التكامل، ما يجعلها الأكثر فعالية في مجال المبادرة باقتراح القوانين أو تنفيذها، أو حتى الرقابة على التزام الدول بها، وكذلك التزامها بتنفيذ السياسات المشتركة. فمن الناحية التشريعية لا تشارك المفوضية في إصدار القوانين/القرارات، كما هو الشأن بالنسبة لمجلس الاتحاد والبرلمان الأوروبيين، لكنها في المقابل تملك قوة الاقتراح، بموجب الفقرة 02 من المادة 17 من معاهدة الاتحاد الأوروبي. أما في المجالات التنفيذية فتقوم المفوضية بتنفيذ قرارات المؤسسات الأوروبية، إضافة إلى تنفيذ الميزانية ومختلف البرامج الأوروبية، باستثناء ما يتعلق بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

أما في مجال العلاقات الخارجية، فهي وإن كانت لا تملك دوراً أصلياً، فيما يتعلق بالسياسة الخارجية المشتركة، إلا أنها تختص بكل ما يرتبط بالعلاقات التجارية للاتحاد الأوروبي، سواءً مع الدول غير الأعضاء، أو المنظمات/المؤسسات الدولية. حيث أسندت معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* مهمة تمثيل الاتحاد الأوروبي في المفاوضات، التي تهدف إلى إبرام اتفاقات، مع الدول أو المؤسسات الدولية، والتي تمت باقتراح من المفوضية في حد ذاتها<sup>2</sup>.

رغم المقارنة الدائمة بين المفوضية والحكومة داخل النظام السياسي الوطني، إلا أن ذلك لا يجب أن يؤدي إلى المطابقة، بين الاتحاد الأوروبي والكيانات الفدرالية التقليدية. لذلك فقد اعتبرت المفوضية الأوروبية، بمثابة البذرة لحكومة فوق وطنية *Gouvernement Supranational*، في نظام يكتسب أكثر فأكثر للترعة البرلمانية، غير أنها في نظر آخريين تبقى جهازاً تنفيذياً ذا طبيعة إدارية/تكنوقراطية

<sup>1</sup> وضع البرلمان الأوروبي سنة 1998 قيوداً على تنفيذ المفوضية الأوروبية للميزانية، بسبب انتشار أخبار عن سوء التسيير في بعض القطاعات، ورغم رفض البرلمان الأوروبي تبني ملتزم الرقابة، رغم ذلك فقد طلب رئيس المفوضية جان سانتر *J. Santer*، تشكيل لجنة من الخبراء من أجل التحقيق في عمل المفوضية الأوروبية. إلا أن تقرير لجنة من الخبراء أفضى إلى وجود حالات سوء التسيير، أدى إلى فقدان أعضاء المفوضية للتحكم، في الأجهزة الإدارية الموضوعة تحت سلطتهم. ورغم أن تقرير اللجنة لا يدين جميع الأعضاء، إلا أن الأزمة انتهت سنة 1999 بتقدم المفوضية الأوروبية استقالتها الجماعية. أنظر: *Christian Lequesne . Philippe Rivaud : "Les comités d'experts indépendants : L'expertise au service d'une démocratie supranationale ?" . Revue française de science politique . Vol 51 2001/6 . P.P 867-880 . p 867*

<sup>2</sup> Art 207 . prg 03 . *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*



بالأساس<sup>1</sup>، أين يمكن ملاحظة الكثير من الاختلافات الجوهرية، بين الحكومات الوطنية والمفوضية الأوروبية.

فهذه الأخيرة ورغم خضوعها للرقابة البرلمانية، إلا أنها مع ذلك لا تسير أعمالها وفق نفس الأسلوب المتبع من طرف الحكومة، حيث لم تنص معاهدات الاتحاد الأوروبي، على السلطة السياسية لرئيس المفوضية، بحيث تنحصر سلطاته في المجالات الإدارية/التنظيمية. لكن المفوضية تبقى خاضعة لمبدأ الأغلبية في اتخاذ القرار، وليس وفق إرادة رئيسها المنفردة، مثلما هو عليه الحال بالنسبة للحكومة. إضافة إلى ذلك فإن المفوضية ورغم خضوع أعضائها، لجلسات الاستماع من طرف البرلمان الأوروبي، إلا أنها غير مطالبة بالحصول على الثقة، ويبقى هذا الإجراء وسيلة لضمان أهلية المرشحين لعضوية المفوضية، دون أن يترتب عليها أثر إلزامي بالضرورة.

انطلاقاً من ذلك يبدو أن المقارنة بين الجهاز الحكومي الوطني، مع المكانة التي تحتلها المفوضية الأوروبية ضمن الكيان الأوروبي، يصب في مصلحة الرأي القائل، باعتبارها جهازاً تنفيذياً لا يمكن وصفه بالحكومة. فالطبيعة التكنوقراطية/غير السياسية للمفوضية، وكذلك علاقاتها بمختلف الأجهزة الأخرى، خاصة البرلمان الأوروبي، تؤثر على قدرتها على احتلال مكانة الحكومة ضمن البناء المؤسساتي الأوروبي.

د. البرلمان الأوروبي *Le parlement européen*: عرف البرلمان الأوروبي تطوراً ملحوظاً منذ 1957، من

خلال الانتقال من التمثيل غير المباشر للشعوب الأوروبية، إلى برلمان يمثلها بشكل مباشر، بنفس مبدأ عمل البرلمانات الوطنية، منذ بداية العمل بالاقتراع العام والمباشر سنة 1979. كما انتقلت هذه المؤسسة من جمعية/هيئة استشارية، إلى برلمان أوروبي بصلاحيات تشريعية ورقابية. حيث تتضمن صلاحياته تعيين رئيس المفوضية الأوروبية، وكذلك الرقابة على أعمال المؤسسات الأوروبية الأخرى (المفوضية، مجلس الاتحاد... إلخ). إضافة إلى الصلاحيات التشريعية المشتركة، التي تمارسها مع مجلس الاتحاد الأوروبي، والمندرجة ضمن آلية القرار المشترك. غير أن أهم صلاحيات البرلمان الأوروبي، تلك التي يُمارسها في مجال إقرار الميزانية الأوروبية، وكذلك الرقابة على تسييرها.

عرفت عضوية البرلمان الأوروبي تطوراً ملحوظاً، منذ بدأ عملية توسيع العضوية سنة 1973، والتي حددت بعرقلة عمله، بسبب الزيادة المستمرة في عدد المقاعد البرلمانية. لذلك استهدفت مختلف التعديلات، التي عرفتها معاهدة الجماعة الأوروبية/الاتحاد الأوروبي، إيجاد صيغة مناسبة لتوزيع المقاعد بين ممثلي الدول الأعضاء<sup>2</sup>. وعليه فقد استقر عدد المقاعد في البرلمان الأوروبي، بموجب الفقرة 02 من المادة 14 من معاهدة لشبونة، عند 751 مقعد تشمل رئيس البرلمان. كما حددت المعاهدة الحد الأدنى والأقصى لعدد المقاعد الذي يُمكن أن تحصل عليه الدول، والتي تحصل على 06 مقاعد كحد

<sup>1</sup> Olivier Costa . Nathalie Brack . Op Cit . P 119

<sup>2</sup> حسن نافعة . مرجع سابق . ص 215.

أدني، على ألا يجب أن يتجاوز أقصى حد 96 مقعد. وعلى هذا الأساس، فقد تم إدخال تعديلات على توزيع المقاعد السائد، قبل دخول معاهدة لشبونة حيز التنفيذ، من خلال تخفيض حصة بعض الدول من 99 إلى 96 مقعد<sup>1</sup>.

يُمارس البرلمان الأوروبي المهام الرقابية التقليدية على أعمال المفوضية، والتي يُمارسها منذ معاهدة روما 1957، حيث يُمكن أن تنتهي أعمال البرلمان في هذا المجال، إلى إجبار المفوضية على الاستقالة. رغم أنه لم يتم اللجوء إلى هذا الإجراء من قبل، من طرف البرلمان خلال ممارسته لصلاحياته الرقابية، حتى في حالات التي شهدت مزاعم سوء تسيير، أو خرق لمعايير السلوك من طرف أعضاء المفوضية. ويمكن تفسير ذلك بالمبدأ الذي يتم على أساسه اختيار رئيس المفوضية، والذي عادةً ما يتم اختياره من الكتلة الأكبر، داخل البرلمان الأوروبي. وبالتالي فإن ذلك يُمكن أن يؤثر، على عملية التصويت الخاصة بتبني ملتمس الرقابة، والذي يحتاج إلى تأييد أغلبية الثلثين.

تشمل الوظيفة الرقابية كذلك، مُساءلة المجلس الأوروبي، ومجلس الاتحاد الأوروبي، إضافة إلى المفوضية والتي تخضع للقدر الأكبر من الرقابة، حتى أثناء ممارستها الصلاحيات المفوضة لها من المجلس. غير أن أهم ما يتمتع به البرلمان الأوروبي من صلاحيات، تلك التي تضي عليه بعداً تشريعياً، قريباً من البرلمان الوطنية، أي آلية القرار المشترك مع مجلس الاتحاد. أما في مجال الميزانية فقد تطورت صلاحيات البرلمان، لتتحول إلى منح القدرة الكاملة على إقرار أو تعديل، أو حتى رفض مشروع الميزانية الأوروبية المقدم للمناقشة. يُضاف إلى ذلك القدرة على اقتراح القوانين *Résolution* *d'initiative*، حتى مع تولى المفوضية صياغة تلك المقترحات في شكل قانوني، ثم تمريرها عبر المسار الاعتيادي لاتخاذ القرار<sup>2</sup>. وقد يُشكل ذلك مقدمة لاكتساب البرلمان الأوروبي، لصلاحيات تشريعية فعلية، تشبه تلك التي تتمتع بها البرلمانات الوطنية.

رغم التطور الكبير الذي عرفته صلاحيات البرلمان الأوروبي، وبالتالي الدور الذي يُمارسه في تسيير/تطور التكامل الأوروبي. غير أنه يبقى بعيد عن ممارسة الصلاحيات، التي تجعل منه برلماناً بشكل كامل، كما هو حال البرلمانات الوطنية، بالنسبة للحياة السياسية الداخلية. لذلك عادة ما يُنسب إليه الفشل، في مواجهة ما يُسمى في الساحة السياسية الأوروبية باسم العجز الديمقراطي، كوصف تتبناه بعض التيارات السياسية، لأسلوب تسيير الاتحاد الأوروبي. فعدم تمتع البرلمان الأوروبي بالمبادرة التشريعية، وكذلك عدم تمتعه بالحق الكامل في اقتراح/تعيين رئيس المفوضية... إلخ، تشكل منطلقاً للدعوة لإصلاح البرلمان الأوروبي. وذلك من خلال تزويده بالصلاحيات الكافية، من أجل إضفاء قدر أكبر من الديمقراطية، على عملية تسيير الاتحاد.

<sup>1</sup> أنظر: Olivier Costa . Nathalie Brack . Op Cit . P 160

<sup>2</sup> Ibid . P181

يُمكن أن تنعكس هذه الأفكار على المستوى الشعبي، مع إمكانية تأثيرها على مواقف المواطنين من البرلمان الأوروبي، وبالتالي التشكيك في جدوى هذه المؤسسة. ويرتبط ذلك بشكل وثيق بنسب المشاركة في الانتخابات التشريعية الأوروبية (42.61%) سنة 2014، بسبب تدني الإحساس بوجود دور تمثيلي حقيقي للبرلمان الأوروبي. وهو ما فتح/يفتح المجال أمام تصاعد التيارات اليمينية المتطرفة والشعبوية على المستوى الأوروبي. ويظهر الدور الذي مارسه حزب الاستقلال البريطاني، في الحملة الداعية إلى خروج بريطانيا من عضوية الاتحاد الأوروبي، والتي انتهت باستفتاء جوان 2016، والذي أيد من خلاله المواطنون البريطانيون هذا الخيار.

هـ. المؤسسة القضائية الأوروبية: تمثل المؤسسة القضائية الأوروبية البعد/الوظيفة الرقابية، ضمن البناء المؤسساتي الأوروبي، وآلية لضمان مدى احترام التشريعات والقوانين الأوروبية. وتتكون هذه المؤسسة من شق قضائي، ثمثله محكمة العدل الأوروبية، وشق رقابي/داري، ثمثله محكمة أو مجلس المحاسبة *La Cour des comptes européenne*. رغم أن هذه الأخيرة لا تمارس وظيفة قضائية، بل يشمل نشاطها الميزانية، والشؤون المالية للاتحاد الأوروبي، عكس محكمة العدل.

تشكل محكمة العدل الأوروبية، إحدى نقاط الاختلاف الجوهرية، بين الاتحاد الأوروبي وغيره من التكتلات/الكيانات الإقليمية، والتي عادةً ما يُقارن بها. لذلك فإن هذه المؤسسة تُمارس دوراً محورياً في تسيير عملية التكامل الأوروبي، فهي بشكل عام تعمل على "توضيح طبيعة ونطاق القوانين، والقواعد الأوروبية واجبة التطبيق، وأيضاً حل الخلافات والمنازعات القانونية، التي يُمكن أن تثور عند تطبيق هذه القواعد والقوانين"<sup>1</sup>. فمحكمة العدل الأوروبية، تملك الكلمة الأخيرة في تفسير أحكام القوانين الأوروبية، حتى في مواجهة المؤسسات الأوروبية، أو حتى الدول الأعضاء، حيث تكون جهة الفصل الأخيرة في النقاش، الذي يُمكن أن ينشأ حول تفسير أحكام المعاهدات الأوروبية. يختلف دور محكمة العدل الأوروبية، عن أجهزة التحكيم في الكثير من الكيانات الإقليمية والدولية الأخرى، على غرار المنظمة العالمية للتجارة *World Trade Organisation*. فرغم أن قراراتها تكون ملزمة للدول الأعضاء، إلا أنها عادة تكون مقتصرة على مجال محدد، مثل قواعد تحرير التبادل التجاري، في حالة منظمة التجارة العالمية. أما المحكمة الأوروبية فعلى العكس من ذلك، تمثل جهة قضائية يتم اللجوء إليها، في كل ما يتعلق بمضمون معاهدة التكامل/الاتحاد الأوروبي.

فمحكمة العدل الأوروبية هي محكمة، ذات درجة أعلى من المؤسسات القضائية الوطنية، يُمكن اللجوء إليها من طرف المؤسسات الأوروبية، أو من طرف الدول الأعضاء، أو من طرف مواطني الاتحاد الأوروبي. وقد تنظر المحكمة في قضايا يرفعها أطراف لا يتمتعون بمواطنة/عضوية الاتحاد الأوروبي. ومن أبرز الأمثلة على الحالة الأخيرة قرار المحكمة الأوروبية سنة 2016، بإلغاء قرار أوروبي،

<sup>1</sup> حسن نافعة . مرجع سابق . ص 215.

يتضمن اتفاق التبادل التجاري، للمنتوجات الزراعية بين الاتحاد الأوروبي والمغرب، بناءً على طعن رفعته جبهة البوليساريو سنة 2012<sup>1</sup>.

اتخذت محكمة العدل الأوروبية صوراً مختلفة، حيث تم إنشاؤها لحماية الدول ومواطنيها، من أي تعسف قد تمارسه المؤسسات والأجهزة الأوروبية، وبذلك يُمكن وصفها بـ"المحكمة الإدارية". إضافة إلى ذلك فهي باختصاصها بالنظر في الخلافات بين الدول الأعضاء، حول السياسات الأوروبية المشتركة، فإنها تلعب دور محكمة عدل دولية *Cour Internationale*. كما أنها تُمارس دور المحكمة الدستورية، من خلال ممارستها لاختصاصها، في تفسير أحكام المعاهدات الأوروبية، بشكل يُنهى الجدل بين الدول الأعضاء، أو بينها والمؤسسات الأوروبية. وبذلك فإن المحكمة قد تكون قد ساهمت في تجسيد النظام القانوني شبه الفدرالي *Quasi Fédéral*، والذي يشكل الأساس القانوني لإنشاء/تطور التكامل الأوروبي<sup>2</sup>.

تسمح هذه الأدوار لمحكمة العدل الدولية، بممارسة تأثير كبير في تكريس القيم/المكتسبات التكاملية الأوروبية، وهو التأثير الذي يظهر من خلال صلاحيتها، في مجال تفسير معاهدة الاتحاد الأوروبي. فقد جسدت المحكمة الأوروبية، مبدأ الأثر المباشر للقوانين الأوروبية، وكذلك سمو هذه الأخيرة على القوانين الوطنية للدول الأعضاء. ويظهر ذلك بشكل خاص في المجال الاقتصادي، من خلال ضمان احترام الدول الأعضاء لأحكام معاهدة الاتحاد، وعلى رأسها الالتزامات الخاصة بحرية النشاط الاقتصادي/التجاري، في إطار السوق الأوروبي الموحد. وهو ما أكدته قرارات محكمة العدل الأوروبية، في الكثير من السوابق القضائية، التي رافقت إنشاء السوق الموحد.

تضم المؤسسة القضائية الأوروبية إلى جانب محكمة العدل الأوروبية، محكمة الحسابات الأوروبية *La Cour des Comptes européenne*، والتي تتولى الرقابة على الجوانب المالية، للتكامل الأوروبي منذ إنشائها سنة 1975، وتحولها إلى مؤسسة قضائية أوروبية ابتداءً من معاهدة ماسترخت. وتمارس هذه المحكمة الرقابة الفعلية على الميزانية الأوروبية، حيث يُعتبر دورها مساعداً لعملية الرقابة، التي تُمارسها مؤسسات أخرى، مثل البرلمان، المجلس... إلخ. وهو ما كان له أثر مباشر، على تطور الدور الذي يلعبه البرلمان الأوروبي، من خلال زيادة فعاليته في الرقابة على أعمال المفوضية، في المجالات المرتبطة بتسيير الميزانية الأوروبية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> بعد صدور قرار مجلس الاتحاد الأوروبي (2012/497/UE) بتاريخ 8 مارس 2012، المتضمن إقرار اتفاق تحرير المبادلات بين المغرب والاتحاد الأوروبي، في المجالات الزراعية والصيد البحري، تقدمت جبهة البوليساريو بطعن أمام المحكمة الأوروبية، بتاريخ 12 نوفمبر 2012، مطالبة بإلغاء هذا القرار وبإعارة متعدية الاتفاق مع المغرب. وهو الطلب الذي أبدته المحكمة الأوروبية في مرحلة الأولى، ثم تأييد هذا القرار بعد الطعن الذي تقدم به كل من المجلس والمفوضية الأوروبية سنة 2015. أنظر قرار المحكمة الأوروبية الصادر في 10 ديسمبر 2015 على الرابط التالي:

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2016.068.01.0026.01.FRA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.068.01.0026.01.FRA)

<sup>2</sup> أنظر: Olivier Costa . Nathalie Brack . Op Cit . P 181

<sup>3</sup> Ibid . P 198

يُمكن اعتبار المؤسسة القضائية الأوروبية بشكل عام، إحدى الحجج التي يُستند عليها، عند الحديث عن مشكلة العجز الديمقراطي، فهي وسيلة لضمان الرقابة، على أعمال المؤسسات الأوروبية. حيث يتم اللجوء إليها عند مخالفة الالتزامات، المترتبة على الدول بموجب معاهدة الاتحاد، وبذلك فهي تُمارس المهام الرقابية/القضائية، التي تُمارسها المؤسسات القضائية الوطنية. مع التأكيد على سمو أحكام القضاء الأوروبي، مقارنة مع المحاكم الوطنية على اختلاف درجاتها. ولا يرتبط دور المؤسسة القضائية، بالعلاقات بين الدول الأعضاء فحسب، بل كذلك بمصالح وحقوق مواطني الاتحاد الأوروبي، حيث يمكن اللجوء إليها كجهة قضائية أعلى، بهدف الحماية من تعسف محتمل للمؤسسات الأوروبية. أو حتى من الضرر الذي يُمكن أن يقع على المواطنين، نتيجة قيام الدول بتفسير معاهدة الاتحاد الأوروبي، انطلاقاً من تصوراتها الأحادية لمصالحها.

رغم التشابه النسبي بين البناء المؤسساتي لكل من الاتحاد الأوروبي، والجماعات الأوروبية السابقة منذ 1951، حيث حافظت معاهدة ماسترخت على نفس البناء تقريباً. إلا أن الاختلاف الجوهرى يظهر في الصلاحيات، التي أُسندت للمؤسسات الأوروبية، وبالتالي ممارستها لتأثير أكبر، في تطور الاتحاد الأوروبي منذ 1992. فزيادة صلاحيات/دور البرلمان الأوروبي، والمكانة التي تحتلها المفوضية الأوروبية، في الآلية العامة لعمل الاتحاد، وكذلك التطور المستمر لنظام اتخاذ القرار الأوروبي، من خلال توسيع المستمر لمجال استخدام الأغلبية كبديل للإجماع. تُشكل مؤشرات على التوجه الفدرالي الأوروبي، الذي تميز فيه الكفة لصالح البعد فوق الوطني، مع مراعاة خصوصية المنهج الأوروبي الذي يبقى بعيداً عن المنهج الفدرالي التقليدي.

حاولت الدول الأعضاء تعديل معاهدة الاتحاد الأوروبي، بهدف استيعاب المعطيات الجديدة التي يُمكن أن تؤثر على تطور التكامل الأوروبي، خاصة فيما يتعلق بآليات اتخاذ القرار، وكذلك توسيع العضوية وما تفرضه من تعديلات هيكلية/مؤسسية. لذلك فقد شملت التعديلات توسيعاً مستمراً لنظام الأغلبية في اتخاذ القرار، وكذلك دور البرلمان الأوروبي في هذا المجال. إضافة إلى استحداث أجهزة جديدة، على رأسها الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمن المشتركة... إلخ، وهي التعديلات التي تضمنتها كل من معاهدي أمستردام 1997 ونيس 2001.

وبسبب رغبة الاتحاد الأوروبي، في وضع إطار قانوني/مؤسسي دائم، قادر على الاستجابة والتأقلم، مع مختلف التطورات السياسية الداخلية والخارجية، حاولت الدول الأعضاء تزويد الاتحاد بوثيقة تأسيسية دائمة. وقد تمثلت في مشروع الدستور الأوروبي سنة 2004، ثم معاهدة لشبونة 2007، وقد مثلت هذه الأخيرة، المخرج من الأزمة الناتجة عن فشل الاتحاد في تبني وثيقة الدستور، بعد الرفض الفرنسي والهولندي في استفتاء 2005.

جاء التوجه الدستوري الأوروبي في إطار النقاش المستمر، حول مدى توفر الطابع الديمقراطي على مستوى الاتحاد الأوروبي<sup>1</sup>. فرغم تعزيز دور المؤسسات الأوروبية على رأسها البرلمان، وكذلك تعزيز الرقابة على أعمال

<sup>1</sup> بعد الصعوبات التي واجهت التصديق على معاهدة نيس 2001، تم طرح إشكالية الرفض المتصاعد، لأعمال الاتحاد الأوروبي من طرف المواطنين الأوروبيين. وهو ما فرض أجنحة إصلاحات، بهدف تبسيط المعاهدات الأوروبية ووسائل تنفيذها، تقوية الطابع الديمقراطي للاتحاد، تحسين فعالية ميكانيزم اتخاذ القرار، وتوزيع الصلاحيات بين الاتحاد والدول الأعضاء بشكل أكثر وضوحاً. أنظر: *Christophe Degryse . Op . Cit . P 996*

الاتحاد ككل، إلا أن الإشكالية الدائمة المعروفة بالعجز الديمقراطي، شكلت دافعاً من أجل استمرار تطوير الاتحاد. حيث أعتبر الدستور الأوروبي، على أنه محاولة لإضفاء شرعية أكبر، على عمل المؤسسات التكاملية الأوروبية. فقد تميز السياق العام الذي جاء في إطاره الدستور بحالة من التناقض، بين مسار تحويل الصلاحيات من جهة، وما تتمتع به المؤسسات الأوروبية من شرعية. فالدول الأعضاء تتمتع بشرعية سياسية كاملة، تؤسس للتعامل/التنافس السياسي، بين مختلف اللاعبين الداخليين، وتمنح في نفس الوقت شرعية ممارسة السلطة. غير أن تطور التكامل الأوروبي منذ 1951، تضمن تحويلًا تدريجيًا للصلاحيات الوطنية، نحو المؤسسات التكاملية، والتي تفتقر إلى نفس درجة الشرعية، السائدة على المستوى الوطني.

لذلك فإن "غياب الشرعية" يُبقى نشاطات الاتحاد ككل، بما فيها النشاطات السياسية والاقتصادية، بعيدة عن الرقابة الشعبية. وهو ما يؤدي إلى إضعاف السياسات الأوروبية، بسبب الرفض الشعبي في الكثير من الحالات<sup>1</sup>. وينطبق ذلك مثلاً على حالة الاتحاد النقدي الأوروبي، والتي تميزت بحالة من الفتور وعدم الحماس لدى قطاع من الأوروبيين، لتبني عملة موحدة والتخلي عن العملة الموحدة. إضافة إلى رفض سياسات الإنقاذ المتبعة في منطقة اليورو، المتضمنة المزيد من التقشف، من أجل تقليص العجز في ميزانيات الدول المعنية. لهذا يُمكن اعتبار مشروع الدستور الأوروبي، محاولة للخروج من أزمة الشرعية، من خلال إعادة النظر في توزيع الصلاحيات، بين مؤسسات الاتحاد والدول الأعضاء. وبذلك رسم الحدود الفاصلة بين مجالات عمل، كل من المؤسسات الأوروبية والوطنية، إضافة إلى إغلاق المجال أمام تداخل الصلاحيات، وتوضيح مجالات التعاون بين الطرفين<sup>2</sup>.

اعتمد الاتحاد الأوروبي بسبب فشله في إقرار الدستور، نسخة جديدة لمعاهدة الاتحاد الأوروبي، والتي عُرفت باسم المعاهدة الدستورية، أو بصفة رسمية معاهدة لشبونة 2007. فقد تم تقديم هذه الأخيرة على أنها ذات سياق منفصل، عن مسار صياغة/وضع الدستور الأوروبي، مع أنها جاءت كبديل عنه. ففي قراءة مقارنة للوثيقتين يُمكن ملاحظة التطابق شبه الكلي بينهما، وهو ما يدفع إلى الاعتقاد أن معاهدة لشبونة، لم تكن إلا صيغة أكثر قبولاً لوثيقة الدستور الأوروبي. حيث كانت عملية إقرارها ثم التصديق عليها أقل صعوبة، حيث لم تواجه نفس العوائق التي واجهها مشروع الدستور سنة 2005، باستثناء الجدل الذي رافق العملية في إيرلندا.

أدخلت معاهدة لشبونة تعديلات هيكلية، على البناء المؤسساتي للاتحاد الأوروبي، سواء فيما يتعلق بالمجلس الأوروبي، أو المفوضية الأوروبية، إضافة إلى تعميق صلاحيات البرلمان الأوروبي. فقد تم تدعيم الطابع المؤسساتي

<sup>1</sup> أنظر: Dominique Rousseau: "Le non français et néerlandais a la constitution européenne et après ?". In :

Gérard Boismenu . Isabelle Petit (Dir) . Op . Cit . P.P 79-89 . P81

<sup>2</sup> تضمنت المادة 12 من مشروع الدستور الأوروبي توضيح ما أطلق عليه اسم الصلاحيات الحصرية *Les compétences exclusives*، والتي تُمارس حصراً من طرف الاتحاد. أما المادة 13 فقد تضمنت الصلاحيات المشتركة *Les compétences partagées*، والتي يشترك الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في ممارستها، في حين تبقى الصلاحيات الأخرى غير المتضمنة في المادتين السابقتين من صلاحيات الدول الأعضاء. مع ذلك فقد أبقى مشروع الدستور مجالاً مفتوحاً، أمام التعاون في حالة تطلب الأمر ذلك، مع امتلاك الاتحاد صلاحية تحديد التوجهات العامة لهذه السياسات، كما هو عليه الحال بالنسبة للسياسة الخارجية الأوروبية، وذلك وفقاً للفقرة 04 من المادة 11 من المشروع. كما يُمكن للاتحاد دعم وإكمال نشاط الدول خلال ممارستها لصلاحياتها الحصرية، المنصوص عليها في المادة 13 دون أن يؤدي ذلك إلى الحلول محلها.

للمجلس الأوروبي من خلال تعيين رئيس له، يعمل على ضمان استمرارية عمله، وبالتالي التخلي عن طابع القمة الدورية، رغم استمرار العمل بالاجتماعات نصف السنوية، لكن وفق آليات عمل مختلفة<sup>1</sup>. كما تضمنت معاهدة لشبونة، تحديداً لتركيبة المفوضية الأوروبية، والتي كانت تضم أعضاء بعدد دول الاتحاد (28 دولة)، كوضع انتقالي يمتد من تاريخ دخول المعاهدة حيز التنفيذ إلى غاية 31 أكتوبر 2014. فقد نصت الفقرة 05 من المادة 17 من معاهدة لشبونة، على تحديد أعضاء المفوضية -بما في ذلك الرئيس والممثل الأعلى للاتحاد- بثلثي (2/3) عدد الدول الأعضاء، وقد دخل هذا الترتيب حيز التنفيذ ابتداءً من 01 نوفمبر 2014.

عكست معاهدة لشبونة بعض التصورات غير المتحمسة لتعميق التكامل، وذلك من خلال إقرار إمكانية تعطيل القرارات، المتخذة استناداً إلى الأغلبية الموصوفة، عن طريق لأقلية المعطلة *La minorité de blocage*، والمتكونة من 4 دول على الأقل. إضافة إلى ذلك فقد تضمنت المعاهدة، إمكانية انسحاب الدول الأعضاء من التكامل، وفق ترتيبات معينة تتضمن مفاوضات تنتهي باتفاقية ثنائية، وهي الإمكانية التي لم تتضمنها المعاهدات السابقة<sup>2</sup>. وهو ما يدفع إلى الاستنتاج، أن معاهدة لشبونة كانت صيغة توفيقية، بين التصورات المؤيدة لاستمرار تعميق التكامل الأوروبي، في مواجهة التوجهات المؤيدة لزيادة قوة الدولة داخل البناء الأوروبي.

تطور التكامل الأوروبي من تكتل إقليمي/اقتصادي، إلى بناء يقترّب من الاندماج الفدرالي، رغم استمرار تأثير التزعة الوطنية/السيادية لدى الدول الأعضاء. فكثيراً ما تسببت هذه التزعة، في حدوث أزمات سياسية حادة، منذ سياسة الكرسي الفارغ التي انتهجها الجنرال ديغول، في محاولة لعرقلة انضمام بريطانيا للمجموعة الأوروبية. غير أن هذه الأزمات وبقدر ما أحدثت من تأثيرات سلبية، إلا أنها مع ذلك كانت محفزاً لاستمرار التكامل الأوروبي، حيث نتج عنها الكثير من الإجراءات/السياسات، التي كان لها الأثر العميق في استمرار مسار التوحيد الأوروبي. فقد أدت أزمة الكرسي الفارغ على سبيل المثال، إلى التوصل إلى حلول وسط تضمنت تجنب الانسداد السياسي، على مستوى آلية اتخاذ القرار الأوروبي. إضافة إلى ذلك فقد حفزت زمة منطقة اليورو، اتخاذ الكثير من الإجراءات الداعمة للاتحاد النقدي الأوروبي، رغم أن هذه الأزمة كانت أحد منطلقات الاتجاه التشككي، في جدوى وإمكانيات استمرار التكامل.

### المطلب الثاني: الاتحاد النقدي الأوروبي:

اقتصر التكامل الأوروبي، خلال مرحلة الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب 1951، وكذلك الجماعة الاقتصادية الأوروبية 1957، على تسهيل التبادل التجاري بين الدول الأعضاء، إضافة إلى توحيد قواعد النشاط الاقتصادي (الإنتاج، التسويق... إلخ). لذلك لم تتضمن البرامج التكاملية في هذه المرحلة، أية إشارة إلى اعتماد سياسة نقدية أوروبية، قد تؤدي إلى قيام نظام/اتحاد نقدي أوروبي، خارج النظام النقدي العالمي المعتمد، منذ الفترة اللاحقة لنهاية الحرب العالمية الثانية، المعروف باسم نظام بروتون وودز *Bretton Woods*. لهذا فإن الحاجة إلى إقامة الاتحاد النقدي، هي نتاج لتطور التكامل الأوروبي، في القطاعات الاقتصادية الأخرى، وبذلك تعكس مثلاً عن آلية الانتشار

<sup>1</sup> أنظر: Alexander Barthon de Montbas . Aurélien Lechevallier . P 63

<sup>2</sup> Ibid . P 66



*Spillover*<sup>1</sup>. فتحرير التجارة بين دول المجموعة الأوروبية، وكذلك إنشاء السوق الموحد، وصولاً إلى الاندماج الاقتصادي الكامل، تطلب منذ البداية إجراءات مشتركة، على مستوى السياسات المالية الوطنية. وهو ما سيُفرض في النهاية إلى وضع هذه السياسات، تحت إشراف إطار فوق وطني، حيث يُمكن اعتبار منطقة اليورو كأحسن الأمثلة على هذا الوضع.

غير أن توجه التكامل الأوروبي نحو المجالات النقدية/المالية، لم ينتج فقط عن آلية الانتشار، بل يرجع كذلك لعوامل خارجية، ترتبط بشكل مباشر/غير مباشر بالعلاقات الاقتصادية الأوروبية الأمريكية، وتطور العلاقات الاقتصادية الدولية بشكل عام. فقد تحولت الولايات المتحدة الأمريكية، من مصدر الدعم الأساسي لإعادة بناء أوروبا، والدفاع عنها في مرحلة ما بعد الحرب العالمية، إلى أحد أهم المنافسين الاقتصاديين للقوى الاقتصادية الأوروبية الصاعدة. فقد ساد الاعتقاد لدى بعض النخب الأوروبية بضعف بنية الاقتصاد الأوروبي، وهو ما تضمنه تقرير لجنة ويرنر *Werner Plan\Werner report*، والذي تضمن خطة لإنشاء الاتحاد الاقتصادي والنقدي الأوروبي *Economic and Monetary Union*.

تضمن تقرير ويرنر وصفاً لوضع التكامل الأوروبي، وتقييم مستوى الأداء الاقتصادي للمجموعة الأوروبية، على المستويين الوطني والأوروبي/التكاملي. حيث يصف التقرير الوضع الاقتصادي الأوروبي، بالضعف المزدوج الذي تجلّى من خلال، ضعف الاستقلالية الاقتصادية للدول الأوروبية، دون أن يتم تعويضها بالمزيد من الاندماج الاقتصادي، على المستوى الجماعي/التكاملي<sup>2</sup>. ولا يقتصر ضعف الأداء الاقتصادي على المستوى الداخلي، بل انتقل إلى المستوى الخارجي، حيث يعتبر التقرير أنه "في العلاقات الخارجية، خاصة في مجال العلاقات المالية الدولية، لم تنجح الجماعة بشكل كافي، في تأكيد شخصيتها عبر تبني مواقف مشتركة، في حالات الخلافات السياسية، أو في حالات اختلاف التصورات"<sup>3</sup>.

اقترحت خطة ويرنر استناداً إلى هذا التشخيص مجموعة من الإجراءات، تهدف إلى إنشاء اتحاد اقتصادي ونقدي أوروبي، تُفرض في النهاية إلى إنشاء منطقة عملة موحدة. فهذا الاتحاد يتضمن "إمكانية تحويل كلي وغير قابل للمراجعة للعملات، وإزالة هوامش التذبذب *Les marges de fluctuation* في أسعار الصرف، وتحرير حركة رؤوس الأموال. ويُمكن أن يُرافق ذلك الحفاظ على الرموز النقدية الوطنية، أو إنشاء عملة أوروبية موحدة *Une Monnaie Communautaire Unique*. فمن الناحية التقنية يبدو الاختيار بين الخيارين بلا أهمية، غير أن اعتبارات الوضع النفسي والسياسي، تدفع في صالح تبني العملة الواحدة، التي ستؤكد لا رجعية المشروع (الأوروبي)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> لم تتضمن معاهدة روما النص بشكل صريح على توحيد السياسات النقدية الأوروبية، إلا أنها مع ذلك دعت إلى التنسيق فيما بين الدول الأعضاء، خلال وضع/تسيير السياسات النقدية الوطنية. فقد نصت الفقرة 01 المادة 107 من معاهدة روما على أن "كل دولة عضو تعتبر سياساتها في مجال معدلات الصرف *Taux de change* كمسألة ذات اهتمام مشترك *Problème d'intérêt commun*".

<sup>2</sup> أنظر: *Pierre Werner . Report au conseil et à la commission concernant la réalisation pae étapes de l'Union économique et monétaire dans la communauté . (Luxembourg . Octobre 1970) . P 9*

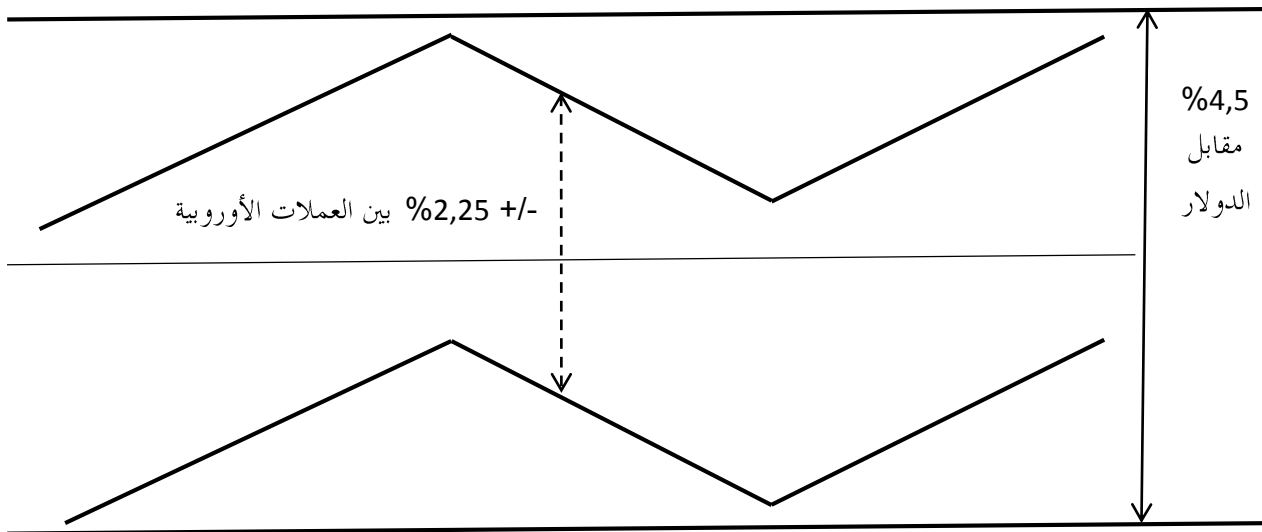
[http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documentation/chapter5/19701008fr072realunionecomon.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter5/19701008fr072realunionecomon.pdf)

<sup>3</sup> *Ibid . P 9*

<sup>4</sup> *Ibid . P 10*

يُظهر هذا التصور نظرة مستقبلية/ثورية للتكامل الأوروبي، فرغم أن فكرة العملة الأوروبية الموحدة، لم تكن فكرة منتشرة ومقبولة، في الأوساط الاقتصادية/السياسية الأوروبية، إلا أن هذه الأخيرة انتهت بقبول إنشاء العملة الأوروبية، التي حلت محل العملات الوطنية. كما يظهر التقارب بين تصورات ويرنر من جهة، والأفكار الوحدية الفدرالية من جهة ثانية، خاصة تصورات يوشكا فيشر *J. Fischer*، حول الأزمة الاقتصادية التي عرفتها أوروبا بشكل عام، ومنطقة اليورو بشكل خاص. حيث يتفق التصوران على عدم تمتع الأجهزة/المؤسسات الأوروبية، بالسلطة الكاملة لفرض السلوكيات الضرورية على الدول الأعضاء، لتجنب السياسات المالية المتسببة في الأزمة.

نتج ضعف الأداء الاقتصادي للمجموعة الأوروبية، على مستوى العلاقات الاقتصادية والمالية الدولية، عن عدم وجود نظام نقدي أوروبي، يُنظم العلاقات المالية الأوروبية من جهة، والتعاملات المالية الخارجية من جهة ثانية. فمع بداية انهيار نظام بروتن وودز، شهد سعر صرف تلك العملات مراجعة متواصلة، أدت إلى اختلال توازن المبادلات التجارية بين دول المجموعة. بسبب الميزة النسبية التي تتمتع بها، واردات الدول ذات العملة المنخفضة، وهو ما يؤدي إلى انخفاض تكاليف الإنتاج المحلي. لذلك فقد كان من الضروري، تثبيت نسب التذبذب في أسعار الصرف، سواءً فيما بين العملات الأوروبية (+/- 2.25%)، أو مقابل الدولار الأمريكي (4.5%)، وهو ما يجسده نظام الثعبان النقدي الأوروبي *European Snake Monetary System*، أو ما أُطلق عليه اسم الثعبان في النفق <sup>1</sup>*Snake in the Tunnel*.



الشكل رقم (2): نظام الثعبان النقدي الأوروبي (الثعبان في النفق)<sup>2</sup>.

وضع هذا النظام حدوداً لتذبذب العملات الأوروبية لا يتجاوز 2.25%، وبالتالي فقد وفر حلاً مؤقتاً للمشاكل الناتجة عن ضعف نظام بروتن وودز، والإجراءات الاقتصادية الأمريكية، التي أنهت التعامل وفق قاعدة الذهب واتجهت نحو تعويم الدولار. غير أن هذا النظام في المقابل افتقد لآليات تنظيمية، تجبر الدول على الالتزام بكيفيات

<sup>1</sup> Thomas Snegaroff . Op . Cit . P 85

<sup>2</sup> المصدر: Ibid . p 85

تحديد قيمة العملة الوطنية، وتضمن من جهة أخرى عدم لجوء الدول، إلى الإجراءات النقدية أحادية الجانب. لذلك فقد تضاءل تأثير هذا النظام تدريجياً، قبل التخلي نهائياً بعد ذلك. فـعكس ما دعا إليه تقرير/مخطط ويرنر، لم يتضمن نظام الثعبان النقدي نقلاً للسلطة أو الصلاحيات، بالقدر الضروري الذي يتطلبه نجاح النظام، حيث بقيت السلطة المطلقة في يد الدول الأعضاء. وبالتالي فإن التوصل إلى إجراءات نقدية/اقتصادية مشتركة، يتطلب التوصل إلى تصور مشترك بين الدول الأعضاء، وهو ما لم يتميز دائماً بالسهولة المتوقعة/المرجوة.

إضافةً إلى ذلك فقد أدت الإجراءات الأمريكية الأحادية الجانب، التي أنهت بشكل نهائي القواعد الأساسية لنظام بروتن وودز. ومن أهم هذه الإجراءات فك الارتباط، بين قيمة الدولار واحتياطات الذهب، وتعويم العملة الأمريكية بإخضاعها لمنطق العرض والطلب في الأسواق المالية. وهو ما أفقد نظام الثعبان النقدي الأساس الثابت، الذي تُحدد وفقه قيمة العملات الأوروبية، بإخضاع العملة للعرض والطلب لا يوفر ضماناً، لبقاء سعر صرف العملات الأوروبية، مقابل الدولار في الحدود القصوى التي حددها النظام. لذلك فقد كان من الضروري، إيجاد أساس بديل للدولار الأمريكي وقاعدة الذهب، تتحدد بموجبه قيمة العملات الأوروبية، وكذلك آليات بديلة للحفاظ على استقرار قيمة العملات في الحدود المقبولة.

وعلى هذا الأساس بدأ المساعي الألمانية الفرنسية سنة 1979، لإقامة نظام بديل يتميز بالاستمرارية والفعالية، وهو ما أدى إلى إنشاء النظام النقدي الأوروبي *European Monetary System* في نفس السنة. والذي رغم تعويضه لنظام الثعبان النقدي، إلا أنه لم يُشكل قطيعة نهائية معه باعتماد نفس المبدأ/الهدف، وهو الحفاظ على معدلات تذبذب مستقرة في حدود 2.25%، مع الاعتماد على آلية أكثر فعالية لتحقيق ذلك. كما تم تعويض الدولار الأمريكي بوحدة جديدة، تُعرف باسم وحدة التحويل الأوروبية (*European Currency Unit (ECU)*).

لا يُعتبر الإيكو *ECU* عملة أوروبية مثلما هو الحال مع اليورو، لكنه بشكل أدق سلة مُشكّلة من عملات الدول الأعضاء، بحيث لم يُترك تحديد قيمة كل عملة، استناداً إلى السلطة التقديرية للدول الأعضاء، بل استناداً إلى المؤشرات العامة، الخاصة بمساهمة كل دولة، في الناتج الداخلي الخام للمجموعة الأوروبية، أو مساهمتها في إجمالي التجارة الخارجية للمجموعة. وبذلك يُشكل الإيكو مؤشراً، على حركية قيمة العملات الأوروبية، سواءً مقابل بقية العملات الأوروبية، أو في مقابل العملات الأجنبية الأخرى. وذلك من خلال القيام بدور العملة المحورية، وهو الدور الذي مارسه الدولار الأمريكي، في نظام بروتن وودز حتى 1972، أو الثعبان النقدي الأوروبي حتى 1979<sup>1</sup>. حافظ النظام النقدي الجديد على نفس هوامش التذبذب، التي تضمنها نظام الثعبان النقدي، مع ذلك لم تتمتع العملات الأوروبية بمكانة متساوية، حيث تدخل عامل القوة الاقتصادية للدول، في تحديد نسبة عملتها ضمن سلة/وحدة الإيكو. فقيمة العملة الوطنية لم تعد متوقفة، على احتياطات الدول من الذهب أو الدولار، بل استناداً إلى الأداء الاقتصادي الوطني، على المستوى الأوروبي أو العالمي. فعلى سبيل المثال انعكست القوة الاقتصادية الألمانية على قيمة المارك الألماني ضمن سلة الإيكو، والذي بقي في مستوى الـ30% إلى غاية 1995 (أنظر الجدول رقم 10).

<sup>1</sup> أنظر: Christophe Degryse . Op . Cit . P 302

وزن العملة داخل السلة النقدية (%)				العملة Currency
1995	1994 - 1989	1989 - 1984	1984 - 1979	
32,7	30,1	32	33	المارك - ألمانيا
20,8	19	19	19,8	الفرنك - فرنسا
11,2	13	15	13,3	الجنيه الإسترليني - بريطانيا
10,2	9,4	10,1	10,5	الغيلدر - هولندا
8,4	7,6	8,2	9,3	الفرنك - بلجيكا
7,2	10,15	10,2	9,5	الليرة - إيطاليا
4,2	5,3	--	--	البيسيتا - إسبانيا
2,7	2,45	2,7	3,1	الكورونا - الدنمارك
1,1	1,1	1,2	1,1	الجنيه - إيرلندا
0,7	0,8	--	--	الإسكودو - البرتغال
0,5	0,8	1,3	--	الدرخمة - اليونان
0,3	0,3	0,3	0,4	الفرنك - لوكسمبورغ
100	100	100	100	المجموع

جدول رقم (10): وزن العملات الأوروبية في سلة الإيكو<sup>1</sup>.

أقر النظام النقدي الأوروبي هوامش تذبذب ثابتة ضمن الإيكو، غير أنها مع ذلك ستكون خاضعة لتأثيرات متغيري العرض والطلب، وبالتالي فإن هذا النظام غير محصن أمام التقلبات المالية، التي قد ترفع/تخفض قيمة العملات الأوروبية. ولإعادة التوازن إلى النظام النقدي الأوروبي، فقد قام هذا الأخير على آلية للتأثير على العرض والطلب، بهدف التأثير على قيمة العملات الأوروبية. ويتم ذلك عن طريق تدخل البنوك المركزية، من خلال قيامها بعمليات بيع/ شراء للعملات، في حال تجاوزها لهامش التذبذب المحدد (+/- 2.25%). حيث أن زيادة الطلب على العملة منخفضة القيمة، نتيجة لقيام البنوك المركزية بعمليات الشراء، سيرفع من قيمتها مقابل تخفيض قيمة العملة المرتفعة، من خلال القيام بعملية عكسية<sup>2</sup>. وبذلك لم تعد قيمة العملات الأوروبية، خاضعة للقرار المنفرد للدول الأعضاء، بل خاضعة لتصور مشترك لحالة الاقتصاد الأوروبي. فحتى وإن اتخذت الدول قرارات منفردة، تبقى قيمة العملة مرتبطة بالعرض والطلب، وهو ما يعني إمكانية تصحيح الاختلالات، التي قد تنتج عن قرار دولة ما برفع/خفض قيمة عملتها الوطنية.

<sup>1</sup> المصدر: . (New York . Miroslav N. Jovanovic . European economic integration : Limits and prospects . Routledge 2004) . P 58

<sup>2</sup> أنظر: Christophe Degryse . Op . Cit . P 945

أضفى النظام النقدي الأوروبي قدراً أكبر من الاستقرار، على الوضع الاقتصادي/النقدي الأوروبي، إلا أنه رغم ذلك قد تضمن نقاط ضعف أخرى، أوجدت الحاجة إلى ميكانيزمات جديدة لتنظيم العلاقات المالية الأوروبية. فقد عرف هذا النظام مرحلة ازدهار، امتدت إلى غاية مرحلة التسعينات، ليشهد بعد ذلك العديد من الأزمات، دفعت إلى الاعتقاد بأنه مجرد تحالف هش *Une coalition fragile*. فالإجراءات المشتركة للحفاظ على هامش التذبذب المحدد، فتحت المجال أمام القيام بعمليات مضاربة في الأسواق المالية، من طرف المتعاملين في السواق المالية. وفي المقابل بقيت الإجراءات المتخذة من أجل مواجهة هذا الوضع مجرد ردود أفعال، ولم تكن حلاً حقيقياً لمشكلة هشاشة النظام النقدي الأوروبي<sup>1</sup>. وبذلك تحولت آلية إعادة التوازن إلى النظام النقدي، إلى أحد عوامل عدم استقراره، وهو ما حفز المساعي لإيجاد آلية أكثر فعالية، لتنظيم الأسواق/العلاقات المالية الأوروبية، وهو ما أفضى إلى طرح مشروع الاتحاد النقدي الأوروبي (*L'Union Monétaire Européenne (UME)*).

لا يرتبط مسار بناء الاتحاد النقدي الأوروبي، بالثغرات التي ميّزت الأنظمة النقدية السابقة فحسب، بل يرتبط كذلك وبشكل أساسي، بالعلاقات بين أعضاء المجموعة الأوروبية، وتصور كل دولة لدورها ضمن النظام الاقتصادي الأوروبي. فقد استندت فكرة الاتحاد النقدي إلى عامل سياسي، يرتبط بوضع الدول في التكامل الأوروبي، ورغبتها في لعب دور أكبر في وضع السياسات المشتركة. لهذا يُقدّم الاتحاد النقدي الأوروبي، على أنه ضمانة للدول الصغرى، لزيادة دورها/سيادتها، بسبب الدور الذي سيُسند إليها خلال عملية صنع القرار، أو خلال صنع السياسات الاقتصادية/النقدية المشتركة<sup>2</sup>. فإقامة الاتحاد النقدي على أساس العملة الموحدة، وليس فقط على أساس سلة العملات الوطنية، يجعل الأداء الاقتصادي للدول الأعضاء يرتبط بشكل وثيق، بالأداء الاقتصادي للمجموعة ككل، وليس قياساً بالوضع الاقتصادي للدول الأقوى فقط، مثلما كان عليه الوضع في النظام السابق. فقد ارتبطت نتائج عمل هذا الأخير بالأوضاع الاقتصادية في ألمانيا، وبدرجة أقل بالوضع الاقتصادي الفرنسي، خاصة مع امتناع بريطانيا عن المشاركة في النظام.

إن هذه الحاجة إلى إقامة الاتحاد النقدي الأوروبي، لا تعني إحداث قطيعة مع الصور السابقة للتكامل النقدي/الاقتصادي الأوروبي، فهو يشكل استمراراً لمنطق التكامل الأوروبي. حيث تكون الخطوات الجديدة استجابةً للحاجات المتولدة، عن تطور التكامل في قطاعات أخرى، لذلك يُمكن القول أن الاتحاد النقدي هو مرحلة إضافية، في مسار التكامل في مجالات الفحم والحديد الصلب. إضافة إلى ذلك يُمكن ملاحظة التطابق بين الأفكار الواردة في مشروع ديلور *Le Plan Delors*، والتصورات السابقة التي تأسس بموجبها النظام النقدي الأوروبي، خاصة تقرير/مشروع ويرنر *Rapport\Plan Werner*.

فقد تكررت فكرة إقامة العملة الموحدة، أو على الأقل العملة المشتركة، المتداولة بالتوازي مع العملات الوطنية، وكذلك اعتماد آليات مختلفة، للحفاظ على توازن الأسواق المالية، وأسعار صرف العملة/العملات

<sup>1</sup> أنظر: Norbert Olszak . *Histoire des unions monétaires : Que sais-je ?* (Paris . Presses Universitaires de France 1996) . P120

Miroslav N. Jovanovic . *Op . Cit . P 63*<sup>2</sup>

الأوروبية. غير أن الاختلاف الذي يُميز الاتحاد النقدي، عن غيره من صور الأنظمة النقدية السابقة، هو الاستناد إلى إطار قانوني/مؤسسي أقوى، يُمكن أن يؤدي إلى تحقيق الأهداف المتوخاة منه -أي الاتحاد النقدي-. وقد تجسد ذلك بشكل رسمي مع معاهدة ماسترخت، التي تضمنت العديد من الترتيبات الخاصة بالاتحاد النقدي والاقتصادي الأوروبي، وكذلك الشروط المطلوبة للمشاركة.

تشكل مسار إنشاء الاتحاد النقدي الأوروبي من مجموعة من المراحل، وذلك عكس مسارات تشكيل الأنظمة المالية والنقدية السابقة. حيث تم الانتقال من المراحل المتضمنة لإعدادات تمهيدية، إلى المرحلة النهائية التي تم فيها تبني العملة الموحدة، وإنهاء التعامل بالعملات الوطنية في منطقة اليورو. وقد امتدت المراحل التمهيدية من 1990 إلى غاية سنة 1999، وهي السنة التي شهدت انطلاق المرحلة النهائية، حيث يُمكن تقسيم هذا المسار وما تضمنته من إجراءات، إلى ثلاث مراحل أساسية.

أ. المرحلة الأولى (ابتداءً من 01 جويلية 1990): تضمنت هذه المرحلة استكمال الإجراءات الخاصة بالسوق الموحد، خاصة تعزيز حرية تنقل رؤوس الأموال، وزيادة التنسيق بين السياسات الاقتصادية والنقدية للدول الأعضاء. بما يُشكل بنية تحتية للمراحل اللاحقة، حيث تمت إزالة كل الحدود أمام حركية السلع والخدمات ورؤوس الأموال... إلخ. فرغم أن المعاهدات المختلفة منذ إنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية، قد نصت على إزالة هذه العوائق، إلا أن تفسير المعاهدات قد تسبب في الكثير من المناسبات، في عرقلة حرية تنقل السلع ورؤوس الأموال بين دول المجموعة. وقد امتدت هذه المرحلة إلى غاية نهاية سنة 1993، من أجل تجسيد الأهداف السابقة، وضمان تهيئة الأرضية أمام نجاح الإجراءات المستقبلية<sup>1</sup>.

ب. المرحلة الثانية (ابتداءً من 01 جانفي 1994): تم في هذه المرحلة تبني إجراءات، لزيادة التنسيق فيما بين السياسات النقدية للدول الأعضاء، إضافة إلى إنشاء/دعم بعض الآليات المؤسسية، التي من شأنها أن تشكل آليات عمل الاتحاد النقدي مستقبلاً، أو على الأقل تسيير/إنجاح المراحل التمهيدية. ومن بين أهم الأمثلة على ذلك إنشاء المعهد النقدي الأوروبي *L'Institut Monétaire Européen* (IME) سنة 1994<sup>2</sup>. رغم احتفاظ الدول الأعضاء في الاتحاد النقدي/الأوروبي، بكامل صلاحياتها وأجهزتها في مجال السياسات النقدية والاقتصادية، حيث لم تتضمن هذه المرحلة كهدف، وضع أي سياسات ملزمة للدول الأعضاء.

<sup>1</sup> أنظر: . (Paris . Edition La Découverte 2005) . 4<sup>e</sup> ed . *Jean-Pierre Patat . Histoire de l'Europe monétaire* . P 61

<sup>2</sup> تم خلال اجتماع حول الاتحاد النقدي الأوروبي، انعقد في فرانكفورت بتاريخ 11 جانفي 1994، تأسيس المعهد النقدي الأوروبي *IME*، والذي يتكون من البنوك المركزية، للدول الأعضاء/الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد النقدي. وقد أسندت له مجموعة من المهام، تتمحور حول زيادة التعاون والتنسيق بين البنوك المركزية، وكذلك السياسات المالية والنقدية للدول الأعضاء، وكذلك تقديم المشورة في مجال السياسات المالية والنقدية، إضافة إلى مهمة الحفاظ على استقرار سلة العملات المعروفة بالإيكو... إلخ. وقد تطورت هذه المؤسسة لتأخذ اسم ومهام البنك المركزي الأوروبي *La Banque Centrale Européenne* ابتداءً من جوان 1998. أنظر: *Christophe Degryse . Op . Cit . P 503*

ج. المرحلة الثالثة (ابتداءً من 01 جانفي 1999)<sup>1</sup>: عرفت هذه المرحلة وضع الإجراءات النهائية لإقامة الاتحاد النقدي الأوروبي. حيث تم تثبيت أسعار صرف العملات الوطنية، وتوحيد السياسات المالية والنقدية ضمن سياسة أوروبية موحدة، إضافة إلى ذلك فقد تم إطلاق اليورو كعملة مشتركة، إلى جانب العملات الوطنية. وتقوم هذه المرحلة على سياسة نقدية أوروبية، تُحدّد توجهاتها ومختلف الإجراءات المتضمنة فيها، من طرف النظام الأوروبي للبنوك المركزية *Système Européen des Banques Centrales (SEBC)*، والذي يعمل باستقلالية عن السلطات المالية للدول الأعضاء<sup>2</sup>. كما تم وضع رزنامة طرح اليورو للتعامل العادي/اليومي (بعدها كان مقتصرًا على مجالات التجارة الخارجية)، وكذلك مسار تعويضه للعملات الوطنية، أي الانتقال من صفة العملة المشتركة *La Monnaie Commune* إلى العملة الموحدة/الوحيدة *La Monnaie Unique*، التي تحل محل العملات الوطنية في مختلف المجالات.

بعد استكمال الإجراءات في المراحل السابقة، دخلت السياسة النقدية الأوروبية حيز التنفيذ، بمشاركة مجموعتين من الدول. تتميز الأولى بنجاحها في الوفاء بكامل التزاماتها، وبالتالي يُمكن أن تُشارك في مختلف آليات عمل الاتحاد النقدي، واتخاذ القرار في الشؤون المالية/الاقتصادية لمنطقة اليورو. أما المجموعة الثانية فتضم الدول، التي عجزت عن الوفاء بمعايير الانضمام إلى منطقة اليورو، حيث بقيت اليونان خارج الاتحاد النقدي إلى غاية 2001، بسبب عدم قدرتها على التحكم في عجز الميزانية.

شكلت معاهدة ماسترخت الأساس القانوني للاتحاد النقدي، عكس المشاريع السابقة لتنظيم التكامل في المجالات المالية والنقدية، التي لم تستند إلى الوثائق المؤسسة للتكامل. فقد تضمنت معاهدة ماسترخت، معايير/شروط الانضمام إلى الاتحاد النقدي، ووضع الدول غير الأعضاء في منطقة اليورو، إضافةً إلى آليات اتخاذ القرار الخاص، بالسياسات النقدية في هذه المنطقة. فمع أن مشاركة الدول في الاتحاد النقدي تبقى اختيارية، إلا أنها تبقى مقتصرة على الدول التي أثبتت التزامها بمعايير ماسترخت والمتمثلة في:

- \* إبقاء العجز في الميزانية في حدود 3% من الناتج الداخلي الخام *BIP*.
- \* إبقاء الدين العام في حدود 60% من الناتج الداخلي الخام<sup>3</sup>.
- \* الحفاظ على معدل تضخم في حدود 1.5%، قياساً على أحسن ثلاث دول في المجموعة.
- \* الحفاظ على هوامش التذبذب الضيقة، المحددة في النظام النقدي الأوروبي والمحددة بـ 2.25%.

<sup>1</sup> كان يُفترض أن تنطلق هذه المرحلة الأخيرة ابتداءً من 01 جانفي 1997، وذلك في حالة وجود حد أدنى مقبول، من الدول التي استجابت لمتطلبات وشروط العضوية في الاتحاد النقدي الأوروبي، والمحددة في معاهدة ماسترخت (نسبة العجز في الميزانية، نسبة الدين العام... إلخ). أما في حالة عدم توفر العدد الكافي من الدول، فإنه يتم تأجيل انطلاق هذه المرحلة، إلى تاريخ لاحق حُدّد بـ 01 جانفي 1999، على أن يبدأ العمل بمشاركة الدول، التي توصلت إلى تحقيق الشروط المطلوبة. أنظر: *Art 190J . Prg 4 . Traité de Maastricht 1992*. وهو ما تم فعلاً حيث تأخر إطلاق العملة المشتركة للتداول، إلى جانب العملات الوطنية إلى سنة 1999.

<sup>2</sup> أنظر: *Jean-Pierre Patat . Op . Cit . P 63*

<sup>3</sup> أنظر: *Art 1 . Protocol sur la procédure concernant les déficits excessifs . Traité de Maastricht 1992*



\* تحديد معدلات الفائدة في حدود 2% (معدل 3 دول حققت أحسن النتائج في مجال استقرار الأسعار)<sup>1</sup>.  
أما مهمة تسيير واتخاذ القرار الخاص بشؤون الاتحاد النقدي، فقد تم إسنادها لمجلس الاتحاد الأوروبي، حيث تضمنت معاهدة عمل الاتحاد *TFUE*، الصلاحيات التي يملكها المجلس في مجال اتخاذ القرار، الخاص بمنطقة اليورو، وتسيير الاتحاد النقدي. فقد نصت المعاهدة على أنه من أجل ضمان السير الحسن للاتحاد النقدي، يتخذ المجلس بالتوافق مع الترتيبات ذات الصلة، المنصوص عليها في معاهدة الاتحاد الأوروبي، إجراءات خاصة بالدول التي تعتمد اليورو كعملة، بهدف:

\* دعم التنسيق ومراقبة الالتزام المالي *La discipline Budgétaire* للدول الأعضاء.

\* وضع التوجهات الخاصة بالسياسات الاقتصادية، والسهر على انسجامها مع تلك المتخذة ضمن الاتحاد الأوروبي، وضمان بقائها تحت المراقبة<sup>2</sup>.

رغم أن المجلس هو مؤسسة خاصة بالاتحاد الأوروبي ككل، ويضم في عضويته كل الدول الأعضاء، إلا أنه عند اتخاذ القرار الخاص بمنطقة اليورو، لا تكون المشاركة في التصويت، متاحة للدول غير الأعضاء في المنطقة. وبذلك يتحول مجلس الاتحاد إلى مجلس وزراء منطقة اليورو، حيث نصت معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي، على أن أعضاء المجلس الممثلين للدول التي تبني اليورو كعملة، يُمكنهم وحدهم المشاركة في التصويت، على الإجراءات التي نصت عليها الفقرة 01، على أن يتم التصويت استناداً إلى الأغلبية الموصوفة *La majorité qualifiée*<sup>3</sup>.

يعمل مجلس الاتحاد الأوروبي إضافة إلى دوره السابق، على المشاركة في الجهود الهادفة إلى ضمان مكانة أساسية، للعملة الأوروبية في النظام النقدي الدولي. حيث يتبنى المجلس مواقف مشتركة *Positions Communes*، على مستوى المؤسسات المالية الدولية، أو على مستوى المنتديات الاقتصادية، على أن يتم ذلك بعد استشارة البنك المركزي الأوروبي<sup>4</sup>. ويخضع تبني المواقف الأوروبية المشتركة، لنفس الترتيبات التي يتم وفقها اتخاذ القرار الخاص بمنطقة اليورو، حيث يتم ذلك استناداً إلى الأغلبية الموصوفة، مع اقتصار المشاركة على الدول الأعضاء في المنطقة/الاتحاد النقدي.

كما يُشكّل المجلس آلية لتحديد العضوية، والرقابة في منطقة اليورو، حيث يُقرر منح الدول التي لم تحقق شروط العضوية (معايير ماسترخت)، صفة الدولة ذات العضوية المقيدة *État membre faisant l'objet d'une dérogation*. وبذلك يُمارس دوراً رقابياً على مدى تقدم الدول الأعضاء/الراغبة في العضوية، في مجال الشروط والمعايير المحددة للانضمام إلى الاتحاد النقدي. حيث يتلقى المجلس من المفوضية والبنك المركزي الأوروبي، تقارير يتم إعدادها بشكل دوري (كل سنتين على الأقل)، أو بطلب من الدول المعنية. وتتضمن هذه التقارير الوضع الاقتصادي للدول، ومدى التقدم الذي حققته استجابةً لمعايير العضوية، خاصة فيما يتعلق بنسب العجز في الميزانية، الدين العام

<sup>1</sup> أنظر: *Protocol sur les critères de convergence visés à l'art 109J du traité instituant la Communauté européenne. Traité de Maastricht 1992.*

<sup>2</sup> *Art 136 . prg 01 . Traité de fonctionnement de l'Union européenne*

<sup>3</sup> *Art 136 . prg 02 . Traité de fonctionnement de l'Union européenne*

<sup>4</sup> *Art 138 . prg 01 . Traité de fonctionnement de l'Union européenne*

وكذلك نسب التضخم... إلخ<sup>1</sup>. رغم أن طبيعة الصلاحيات الممنوحة له، لم تمنع الدول من تقديم تقارير غير واقعية، عن مؤشراتهما الاقتصادية والمالية، وتظهر الحالة اليونانية كأهم الأمثلة.

لم يتضمن الإطار القانوني للاتحاد الأوروبي (معايير الاتحاد أو معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي)، أية إشارة إلى بناء مؤسساتي مستقل خاص فقط بالاتحاد النقدي. حيث اقتضت مهمة تسيير منطقة اليورو على مجلس الاتحاد الأوروبي، بالتنسيق مع المفوضية والبنك المركزي الأوروبي، واللذين يقتصر دورهما على اقتراح الإجراءات الضرورية في مجال إدارة الاتحاد النقدي. وهو ما يستند إليه أنصار التوجه الفدرالي في تفسير الأزمة المالية، التي عرفها الاتحاد الأوروبي بشكل عام، ومنطقة اليورو/الاتحاد النقدي بشكل خاص. فمنح المجلس صلاحيات اتخاذ القرار حصراً، يؤدي إلى المزيد من التردد في السياسات النقدية/المالية، نظراً لطبيعة بين الحكومية التي يتميز بها المجلس.

ينتج عن هذا الوضع توسيع هامش تدخل المصالح الوطنية، عند وضع السياسات النقدية في منطقة اليورو، وهو ما قد يطيل المناقشات/المساومات، عند معالجة القضايا المستعجلة أو في حالات الأزمة. وهو ما تجسّد خلال الأزمة المالية منذ 2008، حيث لم تكن القرارات المتخذة بالفعالية اللازمة، بسبب بطئ آليات اتخاذ القرار وتضارب المصالح الوطنية عند مناقشة الإجراءات الضرورية لمعالجة الأزمة<sup>2</sup>. وهو ما أدى إلى إثارة الجدل حول وحدة البناء الأوروبي، من خلال اعتبار الشروط الألمانية الفرنسية لمنح المساعدات، على أنها محاولة للهيمنة على الاتحاد الأوروبي. إضافة إلى الدور الذي يُمارسه مجلس الاتحاد والدول الأعضاء، في العمل على ضمان مكانة أساسية لليورو، في التعاملات الاقتصادية الدولية. تدخلت الأزمة الاقتصادية العالمية، والأزمة الاقتصادية في منطقة اليورو بشكل خاص، كأحد أهم المؤثرات على مستقبل اليورو كعملة موحدة، ومستقبل مكانتها ضمن العلاقات الاقتصادية الدولية. فقد شكلت هذه الأزمة محفزاً على النقاش حول مستقبل العملة الموحدة، ومن خلالها مستقبل الاتحاد النقدي الأوروبي بشكل عام. فقد ساد الاعتقاد أن الوضع المتأزم الذي عرفته منطقة اليورو، ليس إلا مقدمة للتخلي عن اليورو، وبالعلاقة متعددة مراجعة السياسات النقدية الأوروبية.

وقد استند هذا الاعتقاد على مخرجات الأزمة اليونانية، وكذلك ردود الفعل البريطانية لأساليب الاستجابة الأوروبية لهذه الأزمة. فنتيجة للضغوط الأوروبية على الحكومة اليونانية، للقبول بالمزيد من إجراءات التقشف، كشرط مسبق للحصول على حُزم المساعدات المالية المقررة، هددت اليونان بالانسحاب من منطقة اليورو. كما هددت بريطانيا بإجراء استفتاء، من أجل الخروج من عضوية الاتحاد الأوروبي ككل، على اعتبار أن السياسات الاقتصادية لهذا الأخير، هي أهم عوامل الأزمة في منطقة اليورو، وأوروبا بشكل عام (وهو ما تمّ في جوان 2016).

<sup>1</sup> أنظر: Art 140 . prg 01 . traité de fonctionnement de l'Union européenne

<sup>2</sup> كان انفجار الأزمة المالية في اليونان بشكل يُهدد استقرار منطقة اليورو في نوفمبر 2009، غير أن خطة الإنقاذ لم يتم وضعها حين التنفيذ إلا في ماي 2010، في حين جاءت خطة الإنقاذ الثانية بعد 17 شهراً من الخطة الأولى أي في أكتوبر 2011. وهو ما أدى إلى تقادم الأزمة من خلال انخفاض تقييم الجدارة الائتمانية من طرف وكالات التقييم العالمية، وهو ما زاد في تكاليف/مخاطر الاقتراض، وعليه تقليص آثار خطط الإنقاذ الأوروبية، الموجهة للدول المتعثرة وعلى رأسها اليونان (إضافة إلى إسبانيا والبرتغال). أنظر: نزيهة الأفندي: "أزمة كاشفة: منطقة اليورو في مواجهة الوحدة الأوروبية". مجلة السياسة الدولية . العدد 187 . المجلد 47 يناير 2012 . ص-ص 116-119 . ص 117.

يظهر في مقابل هذا التصور رأي معاكس، يعتبر أن الأزمة الاقتصادية التي عرفتها منطقة اليورو، ما هي إلا امتداد للأزمة الاقتصادية العالمية، والتي بدأت أساساً في الولايات المتحدة الأمريكية منذ 2008. وبذلك لم تكن ناتجة عن السياسات النقدية الأوروبية، رغم أنها أبرزت بعض العيوب في الإجراءات الرقابية، التي يتوجب على مؤسسات الاتحاد القيام بها، من أجل التأكد من وفاء الدول بشروط ومعايير الاتحاد النقدي. إلا أنها مع ذلك وإن كانت تحتاج إلى إجراءات علاجية صارمة، فإنها لا تعني بالضرورة حتمية التخلي عن اليورو كعملة موحدة، أو تفكيك الاتحاد النقدي والرجوع إلى العملات الوطنية الأصلية.

ينظر المؤيدون للمشروع الأوروبي بشكل عام، والمشروع الفدرالي الأوروبي بشكل خاص، إلى الأزمة الاقتصادية التي عرفتها منطقة اليورو، على أنها نتاج للموقع المسيطر الذي تحتفظ به الدول، في إدارة الاتحاد النقدي. فحتى الآلية الوحيدة ذات الطابع الفدرالي، والمتمثلة في البنك المركزي الأوروبي، لا تؤدي نفس الدور الذي يُفترض أن تؤديه المؤسسات المالية الفدرالية. حيث عادة ما تتم المقارنة بين المؤسسة البنكية الأوروبية، وبنك الاحتياط الفدرالي الأمريكي، على أساس التشابه في الموقع ضمن المنظومة المالية/الاقتصادية. ويظهر البنك المركزي الأوروبي من خلال هذه المقارنة، في صورة المؤسسة العاجزة عن تحقيق نتائج ملموسة، في مجال إدارة/معالجة الأزمة المالية والآثار المترتبة عنها، سواءً في منطقة اليورو أو على مستوى الاتحاد الأوروبي ككل.

تنبع هذه النظرة من اختلاف الأهداف التي تسعى كل مؤسسة إلى تحقيقها، ضمن المنظومة المؤسساتية في كل من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية. فالبنك المركزي الأوروبي يهدف إلى الحفاظ على المؤشرات الاقتصادية الأوروبية، ضمن الحدود المتضمنة في معاهدة ماسترخت، والتي تشكل معايير العضوية في الاتحاد النقدي الأوروبي. في حين يعمل بنك الاحتياط الفدرالي الأمريكي، على تجسيد مختلف الإجراءات الهادفة إلى خلق الوظائف وتخفيض معدلات البطالة<sup>1</sup>. لذلك يُمكن القول أن البنك المركزي الأوروبي، يكتفي بممارسة دور سلمي ضمن المنظومة المؤسساتية المالية الأوروبية. في حين يلعب بنك الاحتياط الفدرالي دوراً إيجابياً، من خلال المبادرة بمختلف الإجراءات المؤدية إلى رفع وتيرة التشغيل، وخفض معدلات البطالة، عن طريق تحفيز الاستثمار والنمو الاقتصادي. يُمكن كذلك ملاحظة الاختلاف بين المؤسستين الأوروبية والأمريكية، في مدى خضوعهما لأشكال الرقابة الديمقراطية/البرلمانية، في كل من الاتحاد الأوروبي (البرلمان الأوروبي)، والولايات المتحدة الأمريكية (الكونغرس). فالبنك المركزي الأوروبي، لم يخضع لأي شكل من أشكال الرقابة المباشرة، التي عادةً ما تُمارسها المؤسسات السياسية/البرلمانية، على نشاط البنوك المركزية. فقد تمتع بالاستقلالية الكاملة في مواجهة الإجراءات الرقابية التي تفرضها الدول الأعضاء، أو المؤسسات الرقابية للاتحاد الأوروبي. يخضع على العكس من ذلك بنك الاحتياط الفدرالي، بشكل مباشر للرقابة الديمقراطية، التي قد يُمارسها الكونغرس الأمريكي، والذي يُبدي اهتماماً كبيراً بتطور معدلات التشغيل والنمو الاقتصادي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: Jean-Yves Letessier et al . L'Europe économique et son avenir . (Paris . Edition Armand Colin 2008) . P 95

<sup>2</sup> أنظر: Ibid . P 95

انطلاقاً من هذا الأساس، فقد بدأ الحديث عن إجراءات جديدة، مكملة للسياسة النقدية الأوروبية، حيث كانت الأزمة التي تعرضت لها منطقة اليورو، أحد أهم الحوافز لاتخاذ مثل هذه الخطوات. خاصة وأن هذه الأزمة أُعتبرت لدى الاتجاه المشكك في المشروع الأوروبي، على أنها نتيجة لأسلوب الإدارة القائم في التكامل الأوروبي بشكل عام. لذلك فقد قرر قادة منطقة اليورو على هامش اجتماع المجلس الأوروبي في جوان 2012، تبني مجموعة من الإجراءات العملية والآليات، التي تشكل في مجملها الاتحاد البنكي الأوروبي *Union Bancaire Européenne (UBE)*. وذلك بهدف زيادة التحكم في نشاط البنوك في منطقة اليورو، من خلال زيادة صلاحيات الأجهزة المركزية، على رأسها البنك المركزي الأوروبي، إضافةً إلى آليات العمل المكلفة بإجراء الرقابة على نشاط البنوك، وكذلك تسوية الأزمات البنكية.

يقوم الاتحاد البنكي على أربعة ميكانيزمات عمل، تؤدي في نفس الوقت مهمات المراقبة، والوقاية من الأزمات المالية/البنكية. إضافةً إلى ذلك تعمل هذه الآليات على إزالة آثار الأزمات، وكذلك إعادة بناء الثقة في المؤسسات البنكية/المالية في منطقة اليورو. وتضم هذه الآليات:

\* مجموعة موحدة من القواعد *Un corpus unique des règles*.

\* ميكانيزم موحّد للمراقبة *Mécanisme unique de surveillance*.

\* ميكانيزم موحّد لتسوية الأزمات *Mécanisme de résolution unique*.

\* أنظمة ضمان الودائع البنكية *Système de garantie des dépôts*<sup>1</sup>.

حاولت دول منطقة اليورو تبني أسلوب إدارة، مختلف إلى حد كبير عن الأسلوب السابق في إدارة الاتحاد النقدي، التي تعتمد أساساً على القرارات الصادرة عن المجلس، وبذلك فقد عكست صورة ما بين حكومي. أما الآليات التي تم إنشاؤها في إطار الاتحاد البنكي، فتخضع أساساً لسلطة البنك المركزي الأوروبي، الذي يحتفظ بالاستقلالية في مواجهة الدول الأعضاء في الاتحاد النقدي. غير أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة كما كان عليه الوضع قبل تشكيل الاتحاد البنكي، حيث تم إقرار درجة من الرقابة الديمقراطية، التي يُمارسها البرلمان الأوروبي، على بعض أعمال البنك المركزي الأوروبي. وهو ما تضمنه الاتفاق بين المؤسسات *L'Accord Interinstitutionnel*، بين كل من البرلمان والبنك المركزي الأوروبيين، بتاريخ 06 نوفمبر 2013، والمتضمن للإجراءات العملية للمساءلة الديمقراطية، ومتابعة البنك المركزي للمهام الموكلة إليه، في إطار آلية المراقبة/الإشراف الموحد.

أقرت الاتفاقية تقديم البنك المركزي الأوروبي، لتقرير سنوي إلى البرلمان الأوروبي، يُناقش في جلسات علنية، تتضمن عرضاً لمختلف نشاطات البنك، والآليات المختلفة المدرجة ضمن صلاحياته الرقابية، وكذلك العلاقات مع السلطات الوطنية، المكلفة بمهمات تدخل ضمن المراقبة والوقاية من الأزمات البنكية/المالية... إلخ<sup>2</sup>. كما يلتزم البنك

<sup>1</sup> Meixing Dai .Samuel Sarfati : "L'Union Bancaire Européenne permet-elle de sauver l'Euro ?" . Bulletin de l'observatoire des politique économique en Europe . N° 27 . Hiver 2012 . p-p 8-17 . P 9

[http://www.opee.unistra.fr/IMG/pdf/3\\_N27-2.pdf](http://www.opee.unistra.fr/IMG/pdf/3_N27-2.pdf)

<sup>2</sup> Art 1 . Accord interinstitutionnel entre la Parlement Européen et la Banque Centrale Européenne . (2013/694/UE) . . 6/11/2013. Journal Officielle de l'UE . L320 . 30/11/2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:320:FULL&from=FR>

المركزي الأوروبي، بالإجابة خطياً أو شفهيًا، عن الأسئلة الموجهة إليه من طرف نواب البرلمان الأوروبي، في أجل أقصاه 05 أسابيع، من تاريخ تحويل الأسئلة إلى البنك المركزي<sup>1</sup>. وهو ما يُشبه إلى حد ما الإجراءات المتبع في مختلف البرلمانات الوطنية، التي تُمارس حق مساءلة المؤسسات الرسمية، حول قضايا مختلفة تكون محل اهتمام/تحقيق، من طرف المؤسسة البرلمانية. حتى وإن لم يصل هذا الإجراء إلى المستوى/الأسلوب، الذي تتم وفقه جلسات الاستماع، التي يعقدها الكونغرس الأمريكي، لبحث أنشطة بنك الاحتياط الفدرالي الأمريكي.

يقوم البنك المركزي الأوروبي في نفس السياق، بتزويد اللجان البرلمانية المختصة على مستوى البرلمان الأوروبي، بكل المعلومات الضرورية المطلوبة. وتتضمن هذه المعلومات كل تفاصيل المداولات، والمناقشات خلال عملية اتخاذ القرارات، بما في ذلك الاعتراضات التي يبديها بعض الأعضاء، وأسباب تلك الاعتراضات، خلال المشاورات الداخلية ضمن مجلس إدارة البنك<sup>2</sup>.

لم تتضمن هذه الاتفاقية مع ذلك أية إشارة إلى طبيعة المسؤولية، التي يُمكن أن يتحملها البنك المركزي أمام البرلمان، أثناء تأديته للمهام الموكلة إليه ضمن الاتحاد البنكي الأوروبي. حيث لم يتم التطرق إلى تبعات الرقابة، أو ما إذا كانت يُمكن أن تفضي إلى تحقيق برلماني. وبذلك فإن العلاقة بين المؤسستين، أخذت شكل التنسيق المشترك، وتوفير المعلومات الضرورية لصالح البرلمان، عند الحاجة/الطلب. فالمسؤولية السياسية التي قد يتحملها البنك المركزي الأوروبي، نتيجة لأية عملية رقابية قد يُمارسها البرلمان الأوروبي، يجب أن تكون نتاجاً لنص دستوري مُلزم، تتضمنه معاهدة الاتحاد الأوروبي، أو حتى معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي، وليس نتاجاً لاتفاق يظهر فيه تساوي المركز القانوني، لكل من البرلمان والبنك المركزي الأوروبيين.

يُمكن رغم ذلك اعتبار هذه العلاقة، المتضمنة في الاتفاقية بين المؤسستين، انطلاقةً لمسار إنشاء سلطات رقابية، يُمارسها البرلمان الأوروبي على مختلف المؤسسات، التي تعمل ضمن الاتحاد البنكي على رأسها البنك المركزي. أي الاقتراب التدريجي من النموذج الفدرالي الأمريكي، أين يُزود البرلمان الأوروبي بسلطة رقابية، تشبه السلطة التي يُمارسها الكونغرس على بنك الاحتياط الفدرالي. ويُمكن الاستناد في هذه الفرضية إلى التطور الذي عرفته صلاحيات/دور البرلمان الأوروبي، ضمن المسار العام لتطور التكامل الأوروبي منذ 1951. حيث انتقل من هيئة/جمعية برلمانية، يُعين أعضاؤها من طرف الدول الأعضاء، إلى برلمان يُعين أعضاؤه عن طريق الاقتراع العام والمباشر. كما تطورت صلاحياته من إبداء الرأي، إلى اشتراط الموافقة البرلمانية على تصرفات المؤسسات التنفيذية الأوروبية، وكذلك الرقابة المالية على سياسات الاتحاد الأوروبي بشكل عام.

إضافةً إلى التغييرات التي مست العلاقات الوظيفية، بين البرلمان والبنك المركزي الأوروبي، عرف دور هذا الأخير تغييراً واضحاً نتيجة لزيادة صلاحياته، في إطار الاتحاد البنكي الأوروبي. ويرجع ذلك إلى الارتباط الوثيق بينه وبين إدارة منطقة اليورو منذ إنشائها، وهو ما يجعل من هذه المؤسسة البنكية التكاملية، الأداة الأكثر كفاءة/فعالية لإدارة الاتحاد البنكي. وذلك استناداً إلى الصلاحيات الإضافية الممنوحة له، بموجب التشريعات الأوروبية، المشكلة

<sup>1</sup> Art 3 . Accord Interinstitutionnel entre le Parlement Européen et La Banque Central Européenne 2013

<sup>2</sup> Art 4 . Accord interinstitutionnel entre le Parlement européenne et La Banque Centrale Européenne 2013

للإطار القانوني للاتحاد البنكي الأوروبي<sup>1</sup>. فإدارة منطقة اليورو لا يجب أن يبقى شأنًا سياسيًا خالصًا، بل يتطلب فتح المجال أكثر فأكثر لتدخل البعد التكنوقراطي، خاصة وأن البعد السياسي القائم هو محل اهتمام، بالتسبب في حدوث الأزمة المالية، أو على الأقل العجز عن تفاديها، وكذلك التعامل معها.

وانطلاقاً من الرغبة/القناعة الأوروبية لزيادة دور البنك المركزي الأوروبي، ضمن المنظومة المؤسساتية للاتحاد النقدي والبنكي الأوروبيين، فقد أُسندت للبنك مهمات خاصة *Des Missions Spécifiques*. "تتعلق بالسياسات في مجال الرقابة الاحترازية *Surveillance Prudentielle*، للمؤسسات الائتمانية *Les Établissements de Crédit*، من أجل المساهمة في أمن *La sécurité* وصلابة *La solidité* هذه المؤسسات، واستقرار النظام المالي على مستوى الاتحاد، وعلى مستوى كل دولة عضو. مع الأخذ بالاعتبار وحدة وتماسك السوق الداخلي، عبر احترام واجب المساواة في المعاملة، المقرر لصالح المؤسسات الائتمانية، من أجل تفادي التعسف<sup>2</sup>. فالمساواة بين المؤسسات الائتمانية العضوة في الاتحاد البنكي، يعني إخضاعها لنفس معايير/إجراءات الرقابة، وكذلك لنفس إجراءات الإنفاذ المالي، بغض النظر عن وزن الدول وتأثيرها داخل الاتحاد البنكي الأوروبي، أو لدورها خلال عملية صنع القرار الأوروبي، خاصة في المجالات البنكية/المالية.

يُمارس البنك المركزي الأوروبي، بموجب التشريعات الخاصة بالاتحاد البنكي، صلاحيات اعتماد المؤسسات البنكية/الائتمانية أو سحب اعتمادها، خاصة تلك التي تُمارس نشاطها، داخل منطقة اليورو/الاتحاد البنكي<sup>3</sup>. ويُمارس البنك المركزي إضافةً على ذلك، صلاحيات المراقبة، وكذلك التأكد من التزام البنوك والمؤسسات الائتمانية، بالمعايير الخاصة بالنشاط المالي/البنكي. وكذلك التأكد من قدرة هذه المؤسسات، على تفادي الانحرافات/الأخطاء في نشاطها، وبالتالي الوقاية من الأزمات البنكية، في منطقة اليورو والاتحاد البنكي الأوروبي<sup>4</sup>.

ويبدو أن الهدف الأساسي من هذه الصلاحيات، هو تفادي تكرار سيناريو الأزمة المالية، الناتجة عن إفلاس المؤسسات البنكية والائتمانية، بسبب فقاعة العقارات في الولايات المتحدة الأمريكية، والتي انتشرت إلى دول الاتحاد الأوروبي ابتداءً من 2008. وكذلك مراقبة طريقة عمل كبار الموظفين في المؤسسات البنكية، خاصةً وأن أزمة 2008 ارتبطت بغياب الشفافية حول نظام التعويضات والمكافآت، التي يستفيد منها المسؤولون والمدراء التنفيذيون.

<sup>1</sup> أنظر: Fabrice Andreone et al : "Chronique de l'administration européenne". Revue française d'administration publique. N° 148. 2013. Vol 4. P-P 1097-1124. P1098

<sup>2</sup> Art 01 . prg 01 . Règlement (UE) N° 1024/2013 du Conseil Confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques . du 15 Octobre 2013 . Journal officielle de l'UE L287 . 29/10/2013.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:FR:PDF>

<sup>3</sup> يقتصر نشاط البنك المركزي الأوروبي في المجالات الرقابية على أعمال المؤسسات الائتمانية، على المجال القانوني/الجغرافي الذي تمثله الدول الأعضاء في الاتحاد البنكي والنقدي، وعليه فهو لا يمتد ليشمل المؤسسات الائتمانية التي تعمل خارج نطاق الاتحاد (في بريطانيا مثلاً). غير أنه يتم تكليف المؤسسات الرقابية الوطنية (البنك المركزي الوطني)، للدول غير العضوة في الاتحاد، من أجل إجراء نفس الإجراءات الرقابية، على المؤسسات الائتمانية التي لا تنتمي لدولة عضو في الاتحاد البنكي، لكنها في نفس الوقت توفر خدمات ائتمانية، داخل إحدى/مجموعة الدول الأعضاء. وذلك استناداً إلى نفس النص

القانوني. أنظر: Art 4 . prg 2 . Règlement (UE) N° 1024/2013

Art 04 . prg 01 . Règlement (UE) N° 1024/2013<sup>4</sup>



كما مُنح البنك المركزي صلاحيات أخرى، في مجال إجراءات التحقيقات حول النشاطات البنكية، وبموجب هذه الصلاحيات يطلب البنك المركزي الأوروبي، من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، تزويده بكل المعلومات الضرورية، بما فيها تلك التي يتلقاها بشكل دوري، وذلك من أجل أداء مهمات الرقابة المنصوص عليها في التشريعات الأوروبية، لا سيما القانون *Règlement (UE) N° 1024/2013*، أو لأغراض الدراسات الإحصائية المرتبطة بها<sup>1</sup>. وتشمل صلاحيات التحقيق كذلك عمليات التفتيش *L'inspection sur place*، التي قد يُجريها البنك المركزي الأوروبي، على المؤسسات الائتمانية والتي قد تتم دون إعلامها بشكل مسبق<sup>2</sup>.

تعكس الصلاحيات والسلطات الممنوحة للبنك المركزي الأوروبي، قناعة لدى دول منطقة اليورو/الاتحاد البنكي، من أجل تحويل البنك المركزي إلى أداة أكثر فعالية، في إدارة الاتحاد البنكي. بالخروج من حالة عدم المبادرة التي تميز بها، خلال فترات طويلة من الأزمة المالية، التي عرفتها منطقة اليورو منذ 2010 على الأقل. حيث يُمكن ملاحظة القدرة على المبادرة التي تم تزويدها بها، بموجب القانون 1024/2013، خاصةً في مجال الرقابة والتفتيش، على نشاطات المؤسسات الائتمانية، من أجل تفادي تكرار النشاطات والعمليات البنكية التي أدت إلى تفجير الأزمة المالية، خاصة العمليات المخالفة للتشريعات الأوروبية.

وعليه فإن نشاط البنك المركزي الأوروبي، يستند في أداء الدور الموكل إليه ضمن الاتحاد البنكي، وكذلك إدارة النشاطات البنكية والائتمانية في منطقة اليورو، إلى مجموعة موحدة من القواعد *Un Corpus Unique de Règles*. والتي تشكل إطاراً موحداً من قواعد العمل وتحديد الصلاحيات، استناداً إلى التنظيمات والقوانين الأوروبية سارية المفعول، أو المتوقع وضعها لإدارة الاتحاد البنكي، أو في إطار التعامل مع الأزمة المالية في منطقة اليورو. كما تتضمن مجموعة القواعد الموحدة، لتحديد/إعادة توزيع المسؤوليات، ضمن نشاط البنوك والمؤسسات الائتمانية، خاصةً في مواجهة المشاكل الاقتصادية، أو حالات الأزمات المالية والبنكية. حيث يتوجب على كل من المساهمين *Les actionnaires*، والدائنين *Les créanciers*، تحمل جزء من الأعباء المترتبة، عن عملية إنقاذ البنوك والمؤسسات الائتمانية، من أجل تخفيف الأعباء عن الدول، التي تعاني أصلاً من ارتفاع معدلات العجز والدين العام<sup>3</sup>.

لا يعتمد مبدأ عمل الاتحاد البنكي الأوروبي على المعالجة البعدية للأزمات المالية فقط، بل كذلك تُشكّل عمليات الوقاية والإنذار المبكر، أهم وسائل معالجة الأزمات المالية. ويُمكن أن يكون هذا المبدأ من أهم دروس أزمة منطقة اليورو، والتي نتجت بالأساس عن انعدام آليات الرقابة المالية، حيث اقتصرت فقط على الأجهزة الوطنية، والتي لم تمنع تقديم بعض الدول-اليونان بشكل خاص-، لتقارير كاذبة حول وضعها المالي والاقتصادي. وذلك نتيجة لرغبة تلك الدول تجاوز مرحلة من الانتظار، من أجل الحصول على عضوية الاتحاد النقدي، وتم ذلك بمساعدة بعض المؤسسات البنكية الكبرى، التي تواطأت في تأكيد تلك التقارير. وهو ما يؤكد الآثار الإيجابية للأزمات، في تطور التكامل الأوروبي، حيث ساهمت أزمة منطقة اليورو، في تدعيم البعد فوق الوطني للاتحاد النقدي.

<sup>1</sup> أنظر: *Art 10 . prg 01 . Reglement (UE) N° 1024/2013*

<sup>2</sup> أنظر: *Art 12 . prg 01 . Règlement (UE) No 1024/2013*

<sup>3</sup> أنظر: *Maixing Dai . Sammuuel Sarfati . Op . Cit . p 9*



تم تزويد الاتحاد البنكي الأوروبي، استناداً إلى قواعد العمل الموحدة، بآلية مشتركة للمراقبة *Mécanisme de Surveillance Unique*، والتي حلت محل نظام المراقبة المشكّل من سلطات التنظيم *Les autorités de régulation*، الخاصة بالدول الأعضاء في الاتحاد النقدي. فقد انتقلت سلطات هذه الأخيرة، في مجال المراقبة إلى نظام أوروبي، يخضع لإدارة البنك المركزي الأوروبي وفق نمط فدرالي، أي نقل الصلاحيات من المستوى الوطني، إلى المستوى فوق الوطني المتمثل في البنك المركزي<sup>1</sup>. فتحويل الصلاحيات الرقابية إلى هذا الأخير، باعتباره المشرف على الآلية الموحدة للمراقبة، يهدف أساساً إلى إضفاء الفعالية على الاتحاد البنكي في مواجهة الأزمات المالية/البنكية.

يُمارس البنك المركزي بموجب القانون 1024/2013، عمليات المراقبة من خلال مجلس المراقبة *Conseil de surveillance*، باعتباره جهازاً داخلياً. ويتكون هذا المجلس من عضوية ممثلين عن البنك المركزي (4 أعضاء)، وممثلين عن السلطات الوطنية المختصة (البنوك المركزية)، للدول الأعضاء في الاتحاد البنكي<sup>2</sup>. في حين يكون منصب رئيس المجلس ونائب الرئيس، من نصيب عضوين من المجلس الإداري *Directoire*، للبنك المركزي الأوروبي. بموجب نفس القانون. ويُمارس هذا المجلس بالأساس، مهمات مساعدة البنك المركزي في عمليات المراقبة، من خلال:

- \* القيام بالمهمات/الأعمال التحضيرية لعمليات المراقبة، الموكلة إلى البنك المركزي الأوروبي.
- \* اقتراح مشاريع القرارات على هيئة محافظي البنك المركزي الأوروبي، لاعتمادها من طرف هذا الأخير.
- \* إحالة مشاريع القرارات على السلطات المختصة في الدول الأعضاء في نفس الوقت<sup>3</sup>.

لا يقتصر عمل الاتحاد البنكي على الوقاية من أزمات البنكية/المالية، بل يتضمن نشاطه إضافة إلى ذلك عنصر تسوية هذه الأزمات، لمنع تفاقمها إلى الحد الذي يصعب معه إيجاد حلول ملائمة لها، وبالحد الأدنى من التكاليف. وعليه فقد تم تزويد الاتحاد البنكي الأوروبي، بآلية موحدة لتسوية الأزمات البنكية *Mécanisme de Résolution (MRU) Unique*، والتي عكست "حاجة الاتحاد البنكي إلى إطار قانوني، يُحدد وبشكل لا لبس فيه، قواعد وإجراءات إدارة وتسوية الأزمات البنكية *La gestion et la résolution des crises bancaires*. وبالتالي فإن آلية لتسوية الأزمات البنكية تتميز بالفعالية، تُعتبر عنصراً أساسياً للاتحاد البنكي الأوروبي"<sup>4</sup>.

ويُمكن النظر إلى هذه الآلية على أنها رد فعل من طرف دول منطقة اليورو، على بطئ التعامل مع الأزمة المالية، وعدم فعالية إجراءات الإنقاذ المالي، والتي استهلكت ميزانيات كبيرة دون تحقيق نتائج ملموسة، على اقتصادات دول المنطقة التي تعاني من الأزمة. فقد تميز السياق العام الذي رافق هذه الأخيرة، بضعف نسب نمو الاقتصادات الوطنية، إضافة إلى عدم وجود تصور موحد لمواجهة الأزمة المالية. حيث لم تتضمن إجراءات الإنقاذ المالي خطة شاملة وموحدة، مقابل الاقتصاد على زيادة إجراءات التقشف، وبالتالي زيادة الاحتقان السياسي الداخلي، وعدم الاستقرار في الدول التي تعاني من الأزمة.

<sup>1</sup> أنظر: Fabrice Andreone et al . Op . Cit . P 1098

<sup>2</sup> أنظر: Art 26 . prg 01 . Règlement (UE) N° 1024/2013

<sup>3</sup> أنظر: Art 26 . prg 08 . Règlement (UE) N° 1024/2013

<sup>4</sup> أنظر: Maixing Dai . Sammel Sarfati . Op . Cit . p10

تُشكل آلية تسوية الأزمات البنكية، وسيلة من أجل خفض تكاليف إنقاذ البنوك/المؤسسات الائتمانية، في منطقة اليورو/الاتحاد البنكي الأوروبي. ويقوم مبدأ عمل هذه الآلية على عدم اللجوء إلى الدول لتمويل عمليات الإنقاذ المالي، من أجل تفادى أزمة الديون السيادية، وبالتالي إيجاد وسائل مناسبة للخروج من الأزمة، مثل عمليات إعادة الهيكلة، وكذلك إعادة الرأسملة *La recapitalisation*، وذلك قبل اللجوء إلى طلب المساعدة الخارجية من الدول الأعضاء<sup>1</sup>. وبذلك تكون المؤسسات الائتمانية/البنكية ذاتها، بمثابة خط الدفاع الأول في مواجهة الأزمة المالية، وهو ما يُعني الدول من تحمل الكثير من الأعباء المالية، بحيث يجعلها هذا الوضع الملاذ الأخير، عوضاً عن كونها المصدر الوحيد لتعويض الدائنين، وكذلك المساهمين في المؤسسات البنكية والائتمانية في الاتحاد.

يقوم التصور الأوروبي على اعتبار أن صلافة الاتحاد البنكي الأوروبي، وقدرته على مواجهة الأزمات المالية، لا يكون عبر التأثير على معدلات التضخم والعجز والدين العام فحسب، بل كذلك عن طريق زيادة الثقة في المنظومة البنكية الأوروبية. لذلك فقد تم إقرار نظام لتأمين/ضمان الودائع، حيث يُفترض أن تؤدي إجراءات استعادة الثقة، في المؤسسات البنكية والائتمانية الأوروبية، إلى تفادي حصول ما يُعرف بالذعر البنكي *La panique bancaire*. على اعتبار أن هذا الأخير عادةً ما يتسبب في تفادى الأزمة، بسبب عدم الثقة في قدرة البنوك على توفير السيولة المالية، وبالتالي التوجه جماعياً من طرف المودعين من أجل سحب ودائعهم، خوفاً من إفلاس البنوك وخسارة المدخرات<sup>2</sup>. وهو ما انعكس بشكل واضح في الحالة اليونانية، التي لم تجد البنوك فيها أية آلية، للتعامل مع حالات الذعر البنكي الجماعي، إلا القيام بتسقيف عمليات السحب، التي يُمكن للمودعين القيام بها بشكل يومي.

إن وجود آلية لضمان/تأمين الودائع لدى البنوك الأوروبية، يعني الحفاظ على أكبر قدر ممكن من السيولة النقدية، وبالتالي تفادي عجز البنوك عن توفير الخدمات البنكية. فخلال الأزمات تتضاعف مشكلة السيولة من خلال السعي الجماعي لسحب الأموال المودعة، حتى لدى البنوك التي لا تعاني من أزمة تمويل/سيولة. كما أن العلاجات العشوائية (تسقيف السحب مثلاً)، عادة ما تؤدي إلى فقدان الثقة في البنوك، ما يُدخل هذه الأخيرة في حلقة مفرغة تزيد معها مخاطر الإفلاس، وهي الحالة التي رافقت أزمة منطقة اليورو. وتستند عملية ضمان الودائع في الاتحاد البنكي، على الأمر التوجيهي *Directive de l'UE 2014/49*، الصادر عن البرلمان الأوروبي، والذي تضمن تحديداً لأنظمة ضمان الودائع.

تُمارس أنظمة ضمان الودائع عملها على المستوى الوطني، عكس آليتي المراقبة وتسوية الأزمات البنكية، لذلك فهي لا تعكس البعد الفدرالي، في تنظيم/إدارة الاتحاد البنكي الأوروبي. فالتشريع الأوروبي في مجال ضمان الودائع البنكية، يمنح الدول صلاحيات إقامة أنظمة ضمان خاصة، وهو ما لا يتعارض مع إمكانيات إقامة أنظمة أخرى عابرة للحدود<sup>3</sup>. فقد جاءت هذه الأخيرة للتعامل مع حالة البنوك التي تُمارس نشاطاتها، من خلال شبكة من الفروع

<sup>1</sup> Ibid . P 10

<sup>2</sup> أنظر : Ibid . p11

<sup>3</sup> Art 04 . prg 01 . Directive 2010/49/UE du parlement européen relative aux systèmes de garantie des dépôts . 16/04/2014. Journal officiel de l'UE No L173 . 12/06/2014

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:173:FULL&from=FR>

المنتشرة في عدد من الدول الأعضاء في الاتحاد البنكي، ما يتطلب آلية مناسبة تتجاوز الحدود الوطنية، لتتلاءم مع هذا الانتشار الجغرافي للأنشطة البنكية.

لا تؤدي أنظمة ضمان الودائع دور الضامن فحسب، بل تمارس كذلك وظائف المراقبة، والوقاية من الأزمات البنكية، تتقاطع إلى حد ما مع عمل آلية المراقبة الموحدة (MSU). ففي حالة عدم التزام المؤسسات البنكية/الائتمانية، يكون من صلاحيات أنظمة الضمان، تقديم تقارير إلى الأجهزة والسلطات الوطنية المختصة، من أجل اتخاذ الإجراءات الضرورية، والتي قد تصل إلى غاية تعرض المؤسسات المخالفة إلى العقوبات<sup>1</sup>. أما في مجال الوقاية فتعمل أنظمة الضمان على إجراء اختبارات المقاومة *Les tests de résistance*، من أجل التأكد من قدرة المؤسسات البنكية، على مواجهة مخاطر الأزمات المالية والبنكية. إضافةً إلى توفير كل المعلومات الضرورية وفي الوقت المناسب، حول الصعوبات المالية التي قد تواجه البنوك، من أجل اتخاذ الإجراءات الضرورية، التي تُمكن من التعرض للأزمة<sup>2</sup>.

يندرج عاملاً الرقابة والوقاية ضمن الهدف العام للاتحاد البنكي، والمتمثل في العمل على كسر الحلقة المفرغة، التي عادةً ما تزيد فيها الأزمات البنكية، من حدة الديون السيادية، والدين العام للدول الأعضاء. لذلك فإن إجبار البنوك بقواعد النشاط البنكي، وكذلك استشراف الأزمات تفاعلياً لوقوعها، سيكون أقل كلفةً سواءً بالنسبة للدول، أو حتى بالنسبة للمؤسسات الائتمانية/البنكية. علماً أن تكاليف الانحرافات التي قد تنشأ عن نشاط هذه المؤسسات، لن تتوقف عند التكاليف المالية لإنقاذ البنوك وكذلك الدول. بل ستشمل كذلك النقاش حول أهمية وجدوى، وجود التكامل الأوروبي من الأساس، أي أن أزمة منطقة اليورو لم تكن أزمة مالية فحسب، بل هي أزمة وجود بالنسبة للاتحاد، خاصة مع استغلال التيار المؤيد لخروج بريطانيا من الاتحاد لهذه الأزمة خلال حملة الاستفتاء.

يظهر انطلاقاً من ذلك الاهتمام البالغ، الذي تم منحه في إطار الاتحاد البنكي الأوروبي لعامل الوقاية، باعتباره المهمة الأساسية لمؤسسات الاتحاد. ويتعزز هذا الاعتقاد من اختبارات القدرة على مواجهة المخاطر، التي يجريها البنك المركزي بشكل دوري. ففي الاختبار الذي تم إجراؤه في نوفمبر 2013، تم تقييم 130 مؤسسة بنكية/ائتمانية، وإحصاء 25 مؤسسة لا تلي شروط الوقاية من الأزمات البنكية، ومعالجتها في حال وقوعها. لذلك فقد تم إهمالها مدة أسبوعين (15 يوماً)، ابتداءً من تاريخ صدور تقرير البنك المركزي (2014/10/26)، من أجل تقديم خطة عمل، لمعالجة الاختلالات في وضع البنوك المعنية. إضافةً إلى ذلك يتعين عليها تجسيد تلك الخطط، في ظرف أقصاه من 06 إلى 09 أشهر، حسب وضعية كل بنك، تبدأ من نفس تاريخ إصدار التقرير الخاص، بعملية تقييم القدرة على مواجهة المخاطر<sup>3</sup>.

وعليه فإن التزام البنوك بتصحيح اختلالاتها، وتوسيع حجم رأس المال الخاص بها، بهدف الوقاية ومواجهة المخاطر المختلفة، قد يساهم -نظرياً على الأقل- في استعادة التعافي الاقتصادي في منطقة اليورو، ويمنع في نفس الوقت

<sup>1</sup> أنظر: Art 4 . prg 4 . Directive 2014/94/UE

<sup>2</sup> أنظر: Art 04 . prg 10 . Directive 2014/94/UE

<sup>3</sup> European Central Bank . Aggregate report on the comprehensive assessment . Frankfurt . 26 October 2014 . P 127

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/aggregatereportonthecomprehensiveassessment201410.en.pdf>

تكرار الأزمات المالية في المنطقة. وبالتالي الحفاظ على استمرار وتماسك الاتحاد النقدي الأوروبي، وتجنب فكرة التخلي عن العملة الموحدة/اليورو، والعودة إلى العملات الوطنية السابقة. رغم أن مثل هذه الدعوات لم تصدر عن قاعدة شعبية، في بعض الدول التي تعاني من الأزمة، بل صدرت عن المفاوضين اليونانيين، خلال المحادثات حول تقييم الالتزام اليوناني بشروط الإنقاذ المالي. وهو ما يُمكن اعتباره محاولة منفردة، لمساومة الدول الأساسية في منطقة اليورو، من أجل تخفيف الضغوط على الحكومة اليونانية، لذلك ورغم استمرار التشدد الألماني الفرنسي في مواجهة المطالب الحكومة اليونانية، لم تتخذ هذه الأخيرة أية إجراءات عملية لتنفيذ تهديداتها، عكس ما وقع في الحالة البريطانية (التهديد بتنظيم استفتاء للخروج من الاتحاد الأوروبي).

ساهمت الإجراءات المتخذة من طرف دول مجموعة اليورو، سواءً في إطار الاتحاد النقدي، أو في إطار الاتحاد البنكي، من التخفيف من حالة الاختناق، التي عانت منها المنطقة خلال الأزمة. غير أن تحسن الحالة المالية للدول الأعضاء بما فيها اليونان، والتي لم تعد مهددة بخطر الإفلاس والعجز عن تسديد الديون، لم يكن سبباً كافياً للتفاوض بمستقبل الاتحادين النقدي والبنكي. فالإجراءات المتخذة من أجل معالجة الأزمة، خاصةً تدخل البنك المركزي الأوروبي، لشراء سندات الدول العاجزة، أدى إلى تحسن المؤشرات الاقتصادية والمالية (البطالة، التضخم، الدين العام... إلخ)، وبداية حالة من الاستقرار دفعت بعض التصورات إلى إبداء التشاؤم. ويرجع ذلك إلى ما حدث ما يوصف بأنه "حالة تراخي" لدى صانعي القرار في المنطقة، حالت دون اتخاذ المزيد من الإجراءات التي من شأنها دعم وتقوية الاستقرار المالي والاقتصادي، خاصة فيما يتعلق بتدعيم البعد المؤسساتي للاتحاد النقدي<sup>1</sup>.

رغم الافتراض بعدم كفاية الاتحاد البنكي الأوروبي، في مواجهة مخاطر تجدد الأزمات المالية، إلا أنه مع ذلك يبقى موضع ثقة صانعي القرار في منطقة اليورو. فقد أدى الإعلان عن إنشائه، وكذلك الإجراءات المتخذة في هذا الصدد، إلى تحسن نسبي في الأوضاع الاقتصادية، للدول التي عانت من أزمة خانقة، وفي الاتحاد الأوروبي بشكل عام. فقد شهدت المرحلة التالية لإنشاء الاتحاد البنكي، تخلياً عن الدعم المالي الذي كانت تقدمه منطقة اليورو، لدول مثل إسبانيا، البرتغال، إيرلندا... إلخ، وكذلك تسجيل انخفاض في معدلات العجز، والدين العام في المنطقة ككل.

وعلى هذا الأساسي فقد بدأ الحديث عن انتقال البنوك، التي تعمل في إطار الاتحاد البنكي الأوروبي، من معالجة آثار الأزمة إلى استئناف تمويل الاستثمار، وهو ما يعني استئناف حالة النمو وزيادة معدلات التشغيل. وبالنظر إلى ميكانيزمات العمل التي تم إنشاؤها، في إطار الاتحاد البنكي الأوروبي، فإن استئناف البنوك لنشاطها في مجالات التمويل، سيكون خاضعاً لرقابة مجموعة من أجهزة الرقابة والوقاية المذكورة سابقاً، في محاولة لمنع تحول النشاط البنكي، إلى مقدمات لأزمات مالية جديدة. أي أنه لن يتم الاعتماد على مبدأ حسن النية، والذي أدى إلى تقديم تقارير كاذبة، تسببت في هشاشة الوضع الاقتصادي في منطقة اليورو.

انطلقت نظرية التكامل في العلاقات الدولية، خاصة النظرية الوظيفية على وجه التحديد، من فرضية مفادها أن انطلاق العملية التكاملية، لا بد أن يكون من المجالات الوظيفية، ومنها المجالات الاقتصادية باعتبارها إحدى عناصر

<sup>1</sup> أنظر: Maixing Dai . Sammuel Sarfati . Op . Cit . p14

السياسة الدنيا. وبذلك ستكون هذه المجالات بمثابة القاطرة الأمامية للتكامل، والتي ستجر معها بقية القاطرات/المجالات التكاملية المحتملة. فالقطاعات الاقتصادية تتميز بكونها أقل إثارة للجدل السياسي، كونها مجالات لا تتميز بحساسية كبيرة، لعدم اقترابها من التزعة السيادية والوطنية للدول. وفي مقابل ذلك تتميز الدول بعدم قدرتها، على تجسيد كل أهداف التكامل فيها بشكل منفرد، دون التوسع نحو مجالات وظيفية مجاورة، وصولاً إلى مجالات السياسة العليا، وفق ما يُعرف بأثر/خاصة الانتشار *Spillover Effect*.

تجسدت هذه الفرضية بشكل واضح، خلال المراحل الأولى للتكامل الأوروبي، خاصةً مع اقتصار العضوية على الدول المؤيدة/المتحمسة للمشروع الأوروبي. غير أن تطور العملية التكاملية، وما رافقها من توسيع العضوية، أثبت أنه حتى في المسائل الاقتصادية، التي لا تحتاج في العادة لأكثر من مستوى الخبراء، أصبحت محل نقاش/جدل مستمر داخل الاتحاد الأوروبي. فقد طفت على السطح الرمزية السياسية، مع بداية الحديث عن الاتحاد النقدي، القائم على التخلي عن العملات الوطنية مقابل عملة أوروبية موحدة. فقد تميزت السياسات الاقتصادية الأوروبية، بالكثير من الجدل الناتج في كثير من الأحيان، عن تعارض المصالح الاقتصادية/الوطنية، والتي لم يكن من الممكن التوصل معها إلى حلول وسط، باستثناء حق الامتناع عن المشاركة *Opting-Out*. فهذا الأخير لا يُشكل نقطة التقاء بين التيارات المتعارضة داخل الاتحاد الأوروبي، بقدر ما يُرسخ عدم القدرة على الاتفاق/الحلول الوسط بين القوى الأساسية.

غير أنه في المقابل تُشكل المجالات الاقتصادية في التكامل، أحد عناصر القوة التي يستند إليها الاتحاد الأوروبي، كلاعب أساسي في العلاقات الدولية. فعدم الاستناد الكلي على القوة العسكرية، لا يعني عدم الرغبة الأوروبية في تسويق تصورات خاصة حول النظام الدولي، في مواجهة التصورات الأمريكية والروسية بدرجة أقل. وتشكل الأبعاد الاقتصادية حجر الزاوية في المشروع الأوروبي، خاصة فيما يتعلق بالتأثير/إعادة النظر في هيكل النظام الاقتصادي العالمي، وهو ما تعكسه مسارات التقارب بين الإقليمي *Interregionalism*، خاصة مع منطقة جنوب شرق آسيا، في إطار المنتدى الأوروبي الآسيوي. وبدرجة ما مع الاتحاد الإفريقي، رغم أن العلاقات مع إفريقيا عادة ما تُصنف ضمن العلاقات التاريخية/الاستعمارية، أكثر من كونها تحالف اقتصادي بين إقليمي، وهو ما يظهر مع تأثير العلاقات الثنائية بين وفرنسا والدول الأفريقية، على مسار التعاون الآفرو-أوروبي.

لهذا فإن تشكيل بناء فدرالي أوروبي، لا يجب أن يقوم على الافتراض بأن الأبعاد الوظيفية/الاقتصادية، ما هي إلا مجالات ثانوية/تقنية، لا ترقى لأن تُحدث عائقاً أمام تطور التكامل. حيث أثبتت التجربة الأوروبية، أن أقل الإجراءات الاقتصادية، قد تُشكل مصدراً جدياً للجدل بين الدول الأساسية في الاتحاد، خاصةً عندما يتعلق الأمر بموقع الدول الأقل قوة، في اتخاذ القرار الاقتصادي الأوروبي. حيث عادةً ما يُفتح الباب واسعاً أمام المساومات، قبل التوصل إلى الحلول الوسط، أو على الأقل إلى قرارات تسمح بمواصلة العمل التكاملي، وهو ما مارسه بريطانيا باستمرار منذ انضمامها إلى التكامل<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أطلقت رئيسة الوزراء البريطانية السابقة مارغريت تاتشر *M. Thatcher* (1979 . 1990)، خلال مشاركتها في القمة الأوروبية في نوفمبر 1979، بإطلاق شعار "أعيدوا إلينا أموالنا *I want my money back*"، على اعتبار أن بريطانيا ورغم مشاركتها في الميزانية الأوروبية، لا تستفيد من مزايا في نفس مستوى مساهمتها. وقد تحولت هذه المطالب إلى أزمة أوروبية، انتهت سنة 1984 بإقرار التصحيح البريطاني.

## المبحث الثاني: السياسة الخارجية الأوروبية أو أوروبة السياسة الخارجية الوطنية:

تُعرف السياسة الخارجية *Foreign policy* بشكل تقليدي، على أنها "سلوكية الدولة تجاه محيطها الخارجي، وقد تكون هذه السلوكية التي تأخذ أشكالاً مختلفة، موجهة نحو دولة أخرى، أو نحو وحدات في المحيط الخارجي من غير الدول، كالمنظمات الدولية، وحركات التحرير، أو نحو قضية معينة"<sup>1</sup>. يتضمن هذا التصور فكرة أساسية مفادها، أن السياسة الخارجية هي أفعال/ردود أفعال الدولة، تجاه مكونات محيطها الخارجي، سواءً أكانت تلك المكونات دولاً، أو فواعل أخرى من غير الدول *Non-state Actors*.

فقد اعتبرت الدول بشكل تقليدي، الفاعل الوحيد في العلاقات الدولية الذي يمكن وصف سلوكياته في التفاعلات الدولية المختلفة، بوصف السياسة الخارجية، على اعتبار أن هذه الأخيرة، هي أحد فروع السياسة العامة. وهو ما يُثير النقاش/الغموض عند قيام كيان أو فاعل من غير الدول، بإطلاق تسمية السياسة الخارجية، على سلوكاته أو تصرفاته الدولية.

### المطلب الأول: من مشروع التعاون السياسي إلى السياسة الخارجية المشتركة:

عكس ما تذهب إليه بعض التصورات حول التكامل الأوروبي، فإن هذا الأخير لم يكن منفصلاً عن الأجندة السياسية للآباء المؤسسين، وينعكس ذلك في إعلان شومان الذي تبني الفدرالية كهدف نهائي للتكامل. وهو ما يجد جذوره في البنية المؤسسية، للجماعة الأوروبية للفحم والحديد والصلب، من خلال إنشاء السلطة العليا. وهي الجهاز ذو الطبيعة فوق الوطنية، لذلك فقد كانت تجسيدا للإرادة السياسية، للدول الأعضاء في نقل الصلاحيات، من المستوى الوطني إلى المستوى فوق الوطني، أو على الأقل اعتماد الطابع بين الحكومي لعمل الأجهزة. وقد ارتبطت التوجهات الأوروبية نحو التعاون السياسي، بتأثيرات الحرب العالمية الثانية، خاصة كل من ألمانيا وفرنسا. حيث تمثل الهدف الأساسي لهذه التوجهات، في عدم تكرار الظروف التي أدت إلى الحرب في أوروبا، من خلال الاعتقاد أن إقامة اتحاد فدرالي، سيكون الحل الأكثر فعالية من أجل منع تكرار تجربة الحرب.

وردت الإشارة إلى السياسة الخارجية، كأحد مجالات التعامل الأوروبي، ضمن المسار الأوروبي لإقامة الجماعة الأوروبية للدفاع *CED (1950 . 1954)*. فبالموازاة مع هذا المشروع انطلق مسار آخر، انتهى إلى اتفاقية الجماعة السياسية الأوروبية في 10 مارس 1953. حيث تشير هذه الاتفاقية إلى الطابع فوق الوطني *Supra-national character* للجماعة السياسية الأوروبية<sup>2</sup>. وبالتالي فإن القرار المتخذ في إطار هذه الجماعة، سيكون بمثابة القانون الداخلي، أي أن الدول ستخضع المسائل الدفاعية والأمنية، وكذلك المسائل المرتبطة بالسياسة الخارجية، لكيان سياسي فوق وطني، وهو ما قد يتماشى بشكل ما مع الطموح الفدرالي المتضمن في إعلان شومان.

أسندت اتفاقية إنشاء الجماعة-السياسية- الأوروبية، إلى هذه الأخيرة مجموعة من الصلاحيات/المهام، في مجالات متعددة: أمنية وكذلك سياسة... الخ. فإلى جانب حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وكذلك التعاون مع

<sup>1</sup> ناصيف يوسف حني . النظرية في العلاقات الدولية . مرجع سابق . ص 157.

<sup>2</sup> Art 01 . The European Defence Community Treaty . Paris 27 May 1952 . In : Christopher Hill . Karen E. Smith (ed) . European foreign policy : Key documents . (London . Rotledge . 2000) . P-P 16-32 . P 17



بقية دول العالم الحر "Free Nations"، من أجل ضمان أمن الدول الأعضاء. فقد نصت المادة 02 من الاتفاقية، على أن من بين مهام الجماعة الأوروبية، ضمان تنسيق السياسة الخارجية للدول الأعضاء، في المسائل التي يمكن أن يكون لها ارتباط/تأثير، في وجود *Existanse*، أمن *Securty*، وازدهار *Prosperity*، المجموعة الأوروبية.

تنفذ المجموعة الأوروبية أهدافها، في مجال تنسيق/توحيد السياسة الخارجية للدول الأعضاء، عن طريق آلية تنفيذية، تتمثل في المجلس التنفيذي الأوروبي *The European Executive Council*. فقد نصت المادة 69 من اتفاقية ستراسبورغ 1953 (المنشئة للجماعة السياسية الأوروبية)، على تفويضه المجلس التنفيذي بواسطة قرار من مجلس الوزراء، من أجل التصرف كممثل مشترك للدول الأعضاء، حيث يتولى رئيس هذا المجلس، تمثيل الجماعة الأوروبية في علاقاتها الدولية<sup>1</sup>. لذلك فإن دور المجلس التنفيذي، يشبه إلى حد كبير الدور الممنوح بموجب معاهدة لشبونة، لكل من الممثل الأعلى للاتحاد، وكذلك رئيس المجلس الأوروبي.

لم يضمن مشروع الجماعة السياسية الأوروبية، النص بشكل صريح على توجهات عامة محددة، في السياسة الخارجية للدول الأعضاء، كما لم يتضمن الإشارة الصريحة، إلى سياسة خارجية أوروبية مشتركة، كما هو عليه الحال بالنسبة لمعاهدة ماسترخت. مع ذلك فإن الدول الأعضاء تمتنع عن كل ما يُمكن أن يتعارض مع التزاماتها تجاه الجماعة الأوروبية، ويتم التأكيد من ذلك عن طريق الوظيفة الرقابية، التي يمارسها المجلس التنفيذي الأوروبي، على بعض أعمال السياسة الخارجية للدول الأعضاء. حيث نصت المادة 73 من اتفاقية ستراسبورغ، على ضرورة تحقيق الانسجام بين السياسة الخارجية للدول الأعضاء، مع المصالح العامة للجماعة الأوروبية، من خلال التزام الدول بإعلام المجلس التنفيذي، بكل مشاريع الاتفاقيات التي تنوي إبرامها، وكذا مسارات التفاوض حولها. حيث تُعرض في حالة التعارض مع مصالح الجماعة، على مختلف إجراءات الوساطة/المصالحة *Conciliation*، أو في حالة فشل هذه الأخيرة يتم اللجوء إلى التحكيم<sup>2</sup>.

ارتبط مسار التعاون في المجال السياسي، بالتعاون في المجال الأمني والعسكري، حيث كان من الضروري مواجهة التحديات الأمنية، المدرجة ضمن تفاعلات الحرب الباردة. فقط تطلّب ذلك إعادة تسليح ألمانيا، وإعادة بناء جيشها الوطني، وإدماجه ضمن منظومة دفاع أوروبي مشترك، ضد التهديدات السوفياتية بشكل خاص. غير أن هذا التوجه كان يتطلب ضمانة من أجل منع تحول ألمانيا إلى قوة عسكرية، تعيد تكرار سيناريو الحرب العالمية الثانية، وقد تمثلت هذه الضمانة في الجماعة-السياسية-الأوروبية. وذلك من خلال تنسيق السياسة الخارجية للدول الأعضاء، وبذلك توحيد التصورات حول الدور، الذي تمارسه الجماعة الأوروبية للدفاع، ضمن منظومة العلاقات الأوروبية. غير أن هذا الارتباط، كان سبباً في توقف مسار إنشاء الجماعة السياسية الأوروبية، بعد رفض البرلمان الفرنسي سنة 1954 التصديق على اتفاقية باريس حول المؤسسة للجماعة الأوروبية للدفاع.

<sup>1</sup> أنظر: Art 69 . Draft Treaty embodying the Statute of European Community (European Political Community Treaty) . strasbourg 10 March 1953 . In : Christopher Hill . Karen E. Smith . Ibid . P-P 33-44 . P 36

<sup>2</sup> أنظر: Art 73 . Draft Treaty embodying the Statute of European Community (European Political Community Treaty) . Ibid . P 37



أدى انهيار مشروع الجماعة الأوروبية للدفاع، وبالتالي الجماعة السياسية الأوروبية، إلى توقف مسارات الانتشار نحو المجالات السياسية، خاصة فيما يرتبط بالسياسة الخارجية. وبالمقابل فقد تركّز نشاط الدول الأوروبية، على تعزيز التكامل في المجالات الاقتصادية والمالية، حيث كان النظام النقدي الأوروبي من أبرز نتائج التكامل في هذه المجالات. غير أن التعاون في المجالات السياسية، سيعود من جديد مع بداية الستينات، بتأثير من النتائج المحققة في المجالات الاقتصادية، خاصة مع بداية المساعي لإقامة السوق الأوروبية المشتركة *European Single Market*. وكذلك بتأثير من بعض الدول الأعضاء، التي أرادت السيطرة على مسارات تطور المجموعة الأوروبية، وتأتي فرنسا الديغولية على رأس تلك الدول.

تعتبر مخرجات لجنة فوشيه *Comission Fouchet*<sup>1</sup>، من أبرز محاولات "تأسيس" التكامل الأوروبي، منذ فشل مشروع الجماعة الأوروبية للدفاع، وكذلك الجماعة السياسية الأوروبية سنة 1954. فقد أفضت أعمال اللجنة إلى تقديم مشروع حمل نفس الاسم *Plan Fouchet*، والذي تضمن محاولة لإقامة اتحاد أوروبي *Union des Peuples Européens*، يخرج عند الدائرة الضيقة للتكامل الاقتصادي. ويظهر ذلك من خلال النسخة الأولى من مشروع المعاهدة، المتضمنة في مشروع فوشيه، التي نصت على أن الهدف العام للاتحاد، هو تقريب *Rapprocher*، وتنسيق *Coordonner*، وتوحيد *Unifier* سياسات الدول الأعضاء. ويندرج ضمن هذا الهدف العمل على تبني سياسة خارجية مشتركة، وكذلك تبني سياسة دفاع مشترك. وذلك بالإضافة إلى توحيد السياسة الأوروبية، في المجالات التعليمية الثقافية، وكذلك تسوية الخلافات بين الدول الأعضاء سلمياً... الخ<sup>2</sup>.

لقد تضمنت الصيغة الأولى للمشروع/مخطط فوشيه، تعديلات مؤسساتية على بنية المجموعة الأوروبية، من خلال اقتراح استحداث مؤسسة المجلس الأوروبي، المتكون من رؤساء الدول والحكومات الأعضاء. والذي تُعقد اجتماعاته بشكل دوري، وفق جدول أعمال محدد<sup>3</sup>. يُضاف إلى ذلك المؤسسات القائمة فعلاً، في إطار الهيكل المؤسساتي للمجموعة الأوروبية، مثل الهيئة البرلمانية الأوروبية، وكللك المفوضية الأوروبية. وبذلك يتم تحويل اجتماعات القمة الأوروبية، من منتدى لرؤساء الدول والحكومات، إلى مؤسسة سياسية قائمة بذاتها، تعمل وفق أسلوب محدد في اتخاذ القرار، بما يُمكنه من ممارسة دور مؤثر في توجيه مسارات تطور التكامل. وينسجم ذلك إلى حد كبير مع التصور الديغولي، لما يجب أن يكون عليه التكامل الأوروبي، خاصة في المسائل المرتبطة بالحفاظ على الطابع ما بين الحكومي للمجموعة الأوروبية، وكذلك الرغبة في منع الانتقال من قاعدة الإجماع إلى الأغلبية الموصوفة، في اتخاذ القرار على مستوى المؤسسات الأوروبية.

وتجسدت هذه الرغبة من خلال الإصرار الفرنسي، على الاحتفاظ بقاعدة الإجماع أساس لاتخاذ القرار، وهو

<sup>1</sup> نسبة رئيسها السياسي الفرنسي الديغولي كريستيان فوشيه *C. Fouchet* (1911 . 1974)، وهي لجنة تم تكليفها بإعداد تصور لمستقبل التعاون السياسي الأوروبي. حيث انتهت أعمالها سنة 1961. للتفصيل أنظر: *David Phinnemore . Lee McGowan . A Dictionary of European Union . 2<sup>nd</sup> ed . (London . Europa Publications 2004) . P 222*

<sup>2</sup> أنظر: *Art 02 . Draft Treaty for Establishment of a European Political Union . 02 November 1961 . In : Christopher Hill . Karen E. Smith (ed) . Op . Cit . P-P 47-52 . P 48*

<sup>3</sup> أنظر: *Art 05 . Draft for the Establishment of the European Political Union . Ibid . 49*

ما سيجعل من الصوت المعارض بمثابة الفيتو *Veto*. وبذلك يُمكن لفرنسا التأثير/عرقله مساعي تحويل التكامل الأوروبي، إلى الطابع السياسي فوق الوطني، أو التأثير على مساعي انضمام بريطاني إلى المجموعة الأوروبية، وكذلك التأثير على سير العلاقات الأوروبية الأمريكية.

تعرضت النسخة الأولى من مشروع فوشيه، للمراجعة والتعديل بضغط من فرنسا/الجنرال ديغول، بشكل يعكس الموقف الديغولي، من التكامل الأوروبي بشكل عام. حيث حاولت فرنسا فرض تعديلات، تخص الهيكل المؤسساتي المقترح، وكذلك تصورها للعلاقات بين الاتحاد السياسي، وكذلك حلف شمال الأطلسي. لذلك فقد تم رفض التعديلات الفرنسية، من طرف أعضاء المجموعة الأوروبية، وبذلك فشل مشروع فوشيه في إقامة الاتحاد السياسي، بما في ذلك كل ما يرتبط بإقامة/تبني السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة. وسيؤدي فشل أعضاء المجموعة الأوروبية، في إقرار مشروع فوشيه 1962، إلى توقف محاولات نقل التكامل، إلى المجالات الأمنية/العسكرية، وكذلك في مجال السياسة الخارجية المشتركة. واستمر ذلك إلى غاية سنة 1970، من خلال تقديم تصور جديد للتكامل الأوروبي، والمتضمن في تقرير دافينون *Rapport Davignon*<sup>1</sup>.

شكل تقرير دافينون استمراراً لأسلوب اللجان ما بين حكومية، التي تُكَلَّف بالبحث في الإجراءات الأنسب لتطوير التكامل، وتأسيس كيان أوروبي أكثر تأثيراً في العلاقات الدولية. حيث عادةً ما يستند عمل هذه اللجان إلى الأخذ بالاعتبار، لمختلف الأسباب المؤدية إلى فشل المشاريع السابقة لتطوير التكامل. وعليه فقد قدمت لجنة دافينون تقريراً، اعتمده مجلس وزراء الخارجية لدول المجموعة، بتاريخ 27 أكتوبر 1970. حيث كان الهدف الأساسي لهذا التقرير، إيجاد السبيل الأمثل من أجل تحقيق تقدم، في مجال التوحيد السياسي، وهو الهدف الذي تم اعتماده خلال القمة الأوروبية، المنعقدة في لاهاي بتاريخ 1-2 ديسمبر 1969.

لم يتميز تقرير دافينون بالطموح الكافي، الاقتراح تبني سياسي خارجية أوروبية مشتركة، مثلما أن عليه الوضع مع المشاريع السابقة. فقد اكتفى دافينون باقتراح إقامة التشاور في مجال السياسة الخارجية، حيث نص مشروع الاتفاق المتضمن في التقرير المعتمد من طرف وزراء الخارجية، على أن "تتشاور الحكومات في كل المسائل المهمة في مجال السياسة الخارجية، كما يُمكن للدول الأعضاء اقتراح أي مسألة للنقاش في إطار التشاور السياسية"<sup>2</sup>. فقد أقرت صياغة التقرير مبدأ التشاور، في "المسائل المهمة" للسياسة الخارجية للدول الأعضاء، ولم يتضمن لإشارة إلى توحيد السياسة الخارجية، أو على الأقل التنسيق فيما بينها حول التوجهات العامة.

ويرجع ذلك إلى هيمنة النزعة الوطنية، على النخب السياسية الأوروبية، المؤثرة على اتخاذ القرار الوطني، وكذلك للمخاوف التي تثيرها التوجهات الاستقلالية، على الأمن الأوروبي في مواجهة تحديات الحرب الباردة. فرغم تبني الدول الأعضاء للعديد من المشاريع، في مجال التكامل السياسي/الأمني، إلا أن هذه المشاريع عادةً ما يتم إسقاطها على مستوى البرلمان الوطنية، أو بضغط من الرأي العام المحلي. وينطبق ذلك بشكل واضح على حالة الجماعة

<sup>1</sup> حول لجنة/تقرير دافينون أنظر: David Phinnemore . Lee McGowan . Op . Cit . P-P 107-108.

<sup>2</sup> The Davignon\Luxembourg Report . In : Christopher Hill . Karen E. Smithe (ed) . Op . Cit . P-P 75-80 . P 78

الأوروبية للدفاع التي أسقطتها الجمعية الوطنية الفرنسية، رغم الدور الفرنسي البارز في وضع هذا المشروع. رغم عدم اقتراح تقرير لجنة دافينون، لإجراءات واضحة/طموحة في مجال السياسة الخارجية، إلا أنه مع ذلك أبقى المجال مفتوحاً أمام المزيد من المقترحات، والمشاريع لزيادة التعاون السياسي، خاصة في مجالات السياسة الخارجية. فقد تضمن التقرير توصيةً لوزراء الخارجية الأوروبيين، بالاستمرار في البحث عن السبل الأفضل، لتحقيق التقدم المطلوب في المجالات السياسية. ويندرج ضمن هذا الإطار تحسين التعاون/التنسيق، في مجالات السياسة الخارجية، والبحث عن مجالات أخرى للتعاون السياسي. إضافة إلى اقتراح التعديلات الضرورية على البنية المؤسساتية للمجموعة الأوروبية، من أجل النجاح في تجسيد المشاريع المقترحة<sup>1</sup>.

لم يواجه تقرير لجنة دافينون نفس المصير المشاريع السابقة، حيث لم يتضمن إجراءات عملية، بقدر ما تضمن توصيات لا تتعارض مع التزعة الوطنية/السيادية. إضافة إلى ذلك لم يشكل هذا التصور، أي تهديد لعملية توسيع المجموعة الأوروبية، فعلى المستوى الأوروبي انتهى الانسداد المؤسساتي، الناتج عن سياسة الكرسي الفارغ، من خلال اتفاقية لوكسمبورغ *Les compromis de Luxembourg*. إضافة لذلك فقد جاء تقرير دافينون، في إطار التغيرات السياسية التي عرفتها فرنسا بعد أحداث ماي 1968، والتي أسفرت عن رحيل الجنرال ديغول عن السلطة، وبالتالي تراجع المعارضة الفرنسية، لانضمام بريطانيا إلى عضوية المجموعة الأوروبية.

إضافة إلى ذلك لم يتضمن تصور دافينون، لمستقبل التوحيد السياسي الأوروبي، الفصل بين الأطر القائمة للتكامل، أي المجموعة الاقتصادية الأوروبية، ومشاريع التكامل في المجالات السياسية. وبالتالي فإن التعاون الأوروبي في مجالات السياسة الخارجية، سيكون ضمن البنية المؤسساتية، وكذلك الإطار القانوني لتوزيع الصلاحيات المعتمد داخل المؤسسة الأوروبية، ليس في إطار قانوني/مؤسسي موازي للمجموعة الأوروبية. لذلك فإن مناقشة المواضيع المرتبطة بالتكامل السياسي، عادةً ما كانت تتم في إطار مجلس الوزراء، وبذلك يكون الاتحاد السياسي<sup>2</sup>، استمراراً للمسار الأصلي للتكامل الأوروبي، وليس في مسارات منفصلة<sup>3</sup>. وعليه يُمكن اعتبار هذه المرحلة بمثابة انطلاق فعلي، لإنشاء إطار تكاملي مشترك، لمناقشة قضايا السياسة الخارجية للدول الأعضاء، وتنسيق توجهاتها العامة. وهو ما سيؤدي فيما بعد -منذ معاهدة ماسرخت-، إلى اعتماد السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة، كسياسة تكاملية في إطار الاتحاد الأوروبي.

رغم أهمية تقرير لجنة دافينون في إقرار التعاون السياسي الأوروبي، إلا أنه مع ذلك بقي خطوة صغيرة في مسار طويل، حيث بقيت المجموعة الأوروبية في شكل العملاق الاقتصادي، مع دور سياسي غير مؤثر في العلاقات الدولية. لذلك لم تحدث تغييرات ذات أهمية، إلى غاية صدور العقد الأوروبي الموحد *L'Acte Unique Européen* سنة 1986،

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid . P 79*

<sup>2</sup> لا يعني مصطلح الاتحاد السياسي *Union Politique*، كيان سياسي مختلف جذرياً عن الكيان الأصلي (المجموعة الأوروبية)، بل هو اصطلاح يُستعمل للتعبير عن مختلف مسارات التعاون في المجالات السياسية. ويُستعمل هذا المصطلح بهذا المعنى، حتى وإن لم ينتج عنه مخرجات ذات طابع فوق وطني، أو مؤسسات سياسية وقواعد قانونية، أعلى درجة من نظيرتها على المستوى الوطني. أنظر: *Bino Olivi . Alessandro Giacone .*

*Op . Cit . P70*

*Ibid . P 111*<sup>3</sup>

الذي تم بموجبه تعديل معاهدة روما 1957. فقد تضمن العقد الموحد تجسيداً مؤسسياً وقانونياً، لبعض ما جاء في تقرير لجنة دافينون، حيث أقر مجموعة من التدابير حول التعاون في مجال السياسة الخارجية. لذلك فقد كانت هذه الوثيقة بمثابة الخطوة القانونية الأولى، من أجل تأسيس التعاون في مجال السياسة الخارجية المشتركة. وذلك من خلال إدراج النشاطات المدرجة في هذا الإطار، هيكل مؤسسي أوروبي، مزوّد بألية لاتخاذ القرار، كما يتجاوز اللقاءات على هامش القمة الأوروبية، أو الاجتماعات الخاصة مثل التي تضمنها تقرير دافينون.

أقر العقد الأوروبي الموحد التعاون السياسي، كأحد مجالات التكامل الأوروبي، على أن يتم ذلك داخل الإطار المؤسسي/التكاملي للمجموعة الأوروبية. رغم أن هذا التعاون السياسي تركّز في مبدأ التنسيق والتشاور، بهدف الوصول إلى تبني السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة، حيث تعامل العقد الأوروبي الموحد مع هذه الأخيرة، كهدف وليس كمجال تكاملي قائم بذاته كما هو عليه الحال مع معاهدة ماسترخت مثلاً. فقد تضمن الفصل الثالث من العقد الأوروبي، التدابير حول التعاون الأوروبي، في مجال السياسة الخارجية *Dispositions sur La Coopération européenne en matière de Politique étrangère*. وتتضمن هذه التدابير كليات العمل الأوروبي المشترك، إضافة إلى الآليات التنظيمية لإدارة التعاون في هذا المجال.

يقوم العمل الأوروبي في مجال التعاون السياسي بشكل عام، وفي مجال السياسة الخارجية على وجه التحديد، على حتمية التشاور وتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء. ويكون ذلك بشكل خاص في القضايا التي تشكل مصلحة مشتركة، حيث "تلتزم الأطراف المتعاقدة بتبادل المعلومات *s'informer mutuellement*، والتشاور *se consulter* حول مسائل السياسة الخارجية التي تشكل مصلحة مشتركة. وذلك من أجل ضمان ممارسة نفوذ مشترك بشكل أكثر فعالية، عن طريق التعاون وتقريب المواقف، وكذلك تجسيد المواقف المشتركة"<sup>1</sup>. ويمكن ملاحظة اقتصار التشاور وتبادل المعلومات، فقط في القضايا التي تشكل مصلحة عامة. وهو ما يؤكد اعتبار السياسة الخارجية المشتركة، على أنها هدف وليست مجالاً تكاملياً قائماً بذاته، كبقية المجالات التكاملية الاقتصادية، وكذلك الاجتماعية... الخ.

رغم ذلك يظهر العقد الأوروبي الموحد، على أنه مقدمة لأوربة السياسة الخارجية للدول الأعضاء، كمرحلة تمهيدية لتأسيس السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة. وذلك من خلال التشاور وتبادل المعلومات، بين الدول الأعضاء حول مسائل السياسة الخارجية، كإحدى مراحل صنع السياسة الخارجية الوطنية، فقد نصت الوثيقة الأوروبية على أن تتم عملية التنسيق بين الدول، قبل اتخاذ هذه الأخيرة لمواقفها في سياستها الخارجية بشكل نهائي<sup>2</sup>. وعليه فإن صنع السياسة الخارجية الوطنية، وإن كان يتم على مستوى المؤسسات السياسية الداخلية، إلا أنه يعتمد على التشاور/التنسيق على المستوى الأوروبي. وبذلك فقد بدأت شكل تدريجي عملية أوربة السياسة الخارجية الوطنية *The Europeanization of Foreign Policy*، يجعلها مستندةً على قيم، ومعايير، وقواعد محددة بشكل جماعي، على المستوى التكاملي الأوروبي.

<sup>1</sup> Art 30 . Prg 2 . Alé A . L' Acte Unique Européen 1986 . Journal Officiel des Communautés européenne . L169 . 29/06/1987.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=FR>

<sup>2</sup> Art 30 . Prg 2 . Alé B . L' Acte Unique Européen 1986

إضافة إلى ضمان التشاور فيما بينها، تعمل دول المجموعة الأوروبية على ضمان الانسجام وعدم التعارض، في التوجهات العامة لسياستها الخارجية الوطنية. فقد نص العقد الأوروبي الموحد، على أنه "أثناء اتخاذها لمواقفها ضمن سياستها الخارجية الوطنية، يتوجب على الأطراف المتعاقدة، الأخذ بالاعتبار لمواقف بقية الشركاء، إضافة إلى الاهتمام بوضع/تنفيذ مواقف مشتركة. ومن أجل توفير القدرة على التحرك في مجال السياسة الخارجية، يتوجب على الدول الأعضاء، التطوير والتحديد التدريجي للمبادئ والأهداف المشتركة للسياسة الخارجية"<sup>1</sup>. ورغم أن التشاور وعدم التعارض المنصوص عليهما في الوثيقة، لم يصحبا أي من القواعد والإجراءات الملزمة للدول، حيث يبقى الأمر مستنداً فقط على التزامها الذاتي، وهو أحد أوجه الانتقاد التي تعرض لها دور العقد الأوروبي، في تطور السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة.

أدرج العقد الأوروبي التعاون السياسي، ومن خلاله التعاون في مجال السياسة الخارجية، ضمن جدول أعمال مجلس وزراء الخارجية للمجموعة الأوروبية *Le Conseil des Communautés européennes*. والذي يجتمع بشكل دوري بمعدل 4 مرات سنويا، يتم خلالها مناقشة مختلف قضايا التعاون السياسي، بما في ذلك المسائل الخاصة بالسياسة الخارجية<sup>2</sup>. وبذلك تتحول مسائل السياسة الخارجية إلى مواضيع حاضرة، بشكل مستمر في أعمال مجلس الوزراء الأوروبي، وهو ما يمكنه أن يوسع من دائرة التعاون، التي تم تحديدها ضمن العقد الأوروبي الموحد، والمقتصرة على الحالات التي تشكل مصلحة مشتركة عامة. غير أن نظام عمل مجلس المجموعة الأوروبية (مجلس الوزراء)، عبر اجتماعات دورية منتظمة، يوحي بتوسيع نطاق هذا التعاون، ليشمل كل ما يتعلق بالسياسات الخارجية للدول الأعضاء في المجموعة الأوروبية.

لا يقتصر الإطار المؤسسي للتعاون السياسي الأوروبي، على نشاط مجلس المجموعة الأوروبية فقط، بل يشمل كذلك المفوضية الأوروبية كآلية تنفيذية. حيث يعتبرها العقد الأوروبي الموحد على أنها شريك كامل في أعمال التعاون السياسي. كما يشمل كذلك الهيكل المؤسسي للسياسة الخارجية الأوروبية، البرلمان الأوروبي رغم عدم تحوله إلى مؤسسة برلمانية كاملة الصلاحيات. فالدول المتعاقدة تلتزم بإشراكه، بشكل وثيق في مختلف مسارات التعاون السياسي الأوروبي. ولهذا الغرض تلتزم الرئاسة (التعاون السياسي)<sup>3</sup>، بإبلاغ البرلمان الأوروبي بشكل منتظم، بكل قضايا السياسة الخارجية، التي تمت دراستها ضمن نشاطات التعاون السياسي، كما تعمل الرئاسة على الأخذ بالاعتبار لآراء البرلمان. في مختلف أعمالها<sup>4</sup>.

ففي هذه المرحلة من مسار تطور التكامل الأوروبي، لم تتجاوز صلاحيات البرلمان الأوروبي، مناقشة القضايا المرتبطة بالميزانية، إضافة إلى إبداء الرأي في القضايا التي تطرح للمناقشة. حيث لم تشمل صلاحيات البرلمان الأوروبي

<sup>1</sup> Art 30 . Prg 2 . Alé C . L'Acte Unique Européen 1986

<sup>2</sup> Art 30 . Prg 3 . Alé A

<sup>3</sup> تنص الفقرة 10 من المادة 30 من العقد الأوروبي الموحد، على أن رئاسة التعاون السياسي *La présidence de la coopération politique* تُمارس من طرف الدولة التي تتولى الرئاسة الدورية لمجلس الوزراء الأوروبي. بحيث أُسندت إليها نفس المهام المُسندة حالياً للممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي، خاصة بعد تعديل معاهدة ماسترخت، وتقوم الرئاسة بتمثيل المجموعة الأوروبية خارجياً.

<sup>4</sup> Art 30 . Prg 04 . L'Acte Unique Européen 1986

المجالات السيادية، التي بقيت ضمن الاختصاصات الحصرية للمؤسسات البرلمانية الوطنية. وهو ما يمكن اعتباره انطلاقاً لمسار تحويل البرلمان الأوروبي، من مؤسسة بصلاحيات استشارية، إلى مؤسسة برلمانية تمارس كامل الصلاحيات الرقابية والتشريعية، حتى في المجالات المرتبطة بالتعاون السياسي، بما فيها قضايا السياسة الخارجية. حاولت الدول الأعضاء في المجموعة الأوروبية، تفادي أخطاء المبادرات السابقة، التي تميزت بالتسرع وعدم مراعاة الظروف المحيطة بالتكامل الأوروبي، خاصة فيما يتعلق بالتحديات الأمنية للحرب الباردة. لذلك فقد تميزت التصورات المتضمنة في العقد الأوروبي الموحد بالحذر، مع إبقائها المجال مفتوحاً أمام المزيد من التقدم، فالتدابير الخاصة بالتعاون في مجال السياسة الخارجية، ليست نهائية وغير قابلة للمراجعة. فقد نصت الوثيقة على أنه "بعد خمس سنوات من دخول العقد الأوروبي الموحد حيز التنفيذ، فإن الدول المتعاقدة تدرس مدى وجود الحاجة، إلى إجراء مراجعة للفصل الثالث"<sup>1</sup>.

لقد شكلت مراجعة الفصل الثالث، والعقد الأوروبي الموحد بشكل عام، خطوة ضرورية من أجل تحقيق المزيد من التقدم، في مسار تطور التعاون السياسي الأوروبي بشكل خاص. فرغم أهمية هذه الوثيقة في تطور التكامل الأوروبي، إلا أن أثرها الإيجابي لم يكن محل إجماع، حيث يُنظر إليه على أنه تأكيد لحدود التعاون السياسي، التي كانت واضحة أساساً منذ مراحل سابقة، في مسارات تطور التكامل الأوروبي. فالعقد الأوروبي الموحد لم يُنشئ الهياكل الضرورية، لإضفاء حركية أكبر على التعاون في المجالات السياسية، والتي يمكن أن تؤدي إلى تنسيق فعال في مجال السياسة الخارجية<sup>2</sup>. فرغم النص على اختصاص المجلس بدراسة قضايا السياسة الخارجية، إلا أن مخرجات هذا النشاط ليست على درجة عالية من الوضوح، فالمواقف المشتركة التي قد تفرزها أعمال مجلس المجموعة الأوروبية لا تكون بالضرورة قرارات ملزمة، كما أنها لا تتخذ شكلاً يقترب من السياسة الخارجية المشتركة. إضافة إلى ذلك فإنه في إطار التعاون السياسي بشكل عام، لا يُمكن الاستناد إلى الهيكل المؤسساتي للمجموعة الأوروبية، في حين لا تتمتع مؤسساتها بصلاحيات واسعة/واضحة في المجالات السياسية. فالتكامل الأوروبي حتى مرحلة العقد الموحد، مازال يخضع لأسلوب ما بين حكومي، خارج المجالات الاقتصادية/الوظيفية، وبذلك تكون المؤسسات الأوروبية، آليات في يد الدول الأعضاء التي تمارس الإدارة الفعلية للتكامل.

لقد نص العقد الأوروبي الموحد على مبدأ أساسي، سيكون فيما بعد أحد المظاهر الأساسية، لعملية أوربة السياسة الخارجية للدول الأعضاء، وهو مبدأ أسبقية التشاور قبل تبني الدول لمواقفها، حول مختلف القضايا في سياستها الخارجية. غير أن هذه الوثيقة الأوروبية، لم تتضمن إجراءات عملية وقواعد ملزمة، تدفع الدول إلى التنسيق قبل اتخاذ المواقف بشكل نهائي<sup>3</sup>. وبذلك يكون النص على التنسيق القبلي فيما بين الدول الأعضاء، وبدرجة أكبر التوصل إلى السياسة الخارجية المشتركة، أقرب إلى التوصية أكثر من كونه نصاً مستنداً إلى قوة إلزامية، أو حتى

<sup>1</sup> Art 30 . Prg 12 . L'Acte Unique Européen 1986

<sup>2</sup> أنظر: Bino Olivi . Alessandro Iacon . Op . Cit . P 223

<sup>3</sup> Marie-Thérèse Bitsch . Histoire de la construction européenne: de 1945 à nos jours . 2<sup>e</sup> éd (Bruxelles) . 3 éditions Complex . 1999) . P 453



إجراءات عملية. ويُمكن إرجاع "عدم كفاية" هذه الإجراءات، في مسار إقامة السياسة الخارجية الأوروبية، إلى الحذر الذي تميزت بصياغة العقد الأوروبي الموحد، والذي تجنّب التسرع باقتراح إجراءات مُلزمة دون المرور بتحقيق حالة من الاستعداد الداخلي، لقبول تلك الإجراءات سواء على المستوى الرسمي (الدول/الحكومة)، أو على المستوى غير الرسمي.

بعد دخول العقد الأوروبي الموحد حيز التنفيذ، تشكّل إجماع في الأوساط الرسمية الأوروبية، حول عدم كفاية هذه الوثيقة، من أجل إقامة التعاون السياسي الأوروبي. وبذلك لم تطرح الحاجة فقط إلى مراجعة الفصل الثالث، بل شملت كل العقد الأوروبي الموحد، ومن ورائه معاهدة وما 1957 ككل. مع ذلك لم ترتبط مراجعة المعاهدة/العقد الأوروبي، الموحد فقط بعدم قدرتها على توفر الإطار القانوني المؤسساتي للتعاون السياسي فحسب، بل كذلك لتغير البيئة الدولية للتكامل الأوروبي بشكل عام. فتوحيد ألمانيا وانتهاء الحرب الباردة يعني بالضرورة، زيادة تحرُّر أوروبا من التهديدات التقليدية، وبالتالي البحث عن دور أكبر في العلاقات الدولية من جهة، وكذلك الاستمرار تعميق في تعميق التكامل نحو مجالات السياسة العليا بشكل عام.

بدأت مع انتهاء الحرب الباردة مرحلة جديدة في التكامل الأوروبي، تمثلت في انطلاق مسار إقامة الاتحاد النقدي الأوروبي، المتضمن في مشروع جاك ديبلور *J. Delors*، وهو ما تطلب إطاراً مؤسساتياً/قانونياً أكثر فاعلية من معاهدة روما، أو العقد الأوروبي الموحد. غير أن هذا المسار التقى مع بيئة دولية مشجّعة، لانطلاق مسارات تكامل جديدة ارتبطت بشكل مباشر، بالأمن والسلام في أوروبا وكذلك الرغبة في إنشاء كيان سياسي، يمارس دوراً أكبر في البيئة الدولية، التي عرفت منافسة أكبر بعد انهيار الاتحاد السوفياتي، وتعدد مجالات الاستقطاب الدولي<sup>1</sup>. وعليه فإن الحاجة إلى مراجعة الإطار المؤسساتي/القانوني للتكامل الأوروبي، تجاوزت مجرد إجراءات تعديل على الفصل الثالث من العقد الأوروبي الموحد، إلى إيجاد إطار جديد تمثل في معاهدة ماسترخت 1992. والتي كانت نتاج العديد من محطات المفاوضات، التي تضمنت العديد من التنازلات، سواء بتأثير من المواقف البريطانية بشكل خاص، أو المواقف الأوروبية ذات الحساسية العالية، من التوجهات الفدرالية، التي تضمنتها معاهدة ماسترخت<sup>2</sup>.

لقد تضمنت معاهدة ماسترخت 1992 المؤسسة للاتحاد الأوروبي، فصلاً عن التعاون السياسي الأوروبي، بتسمية مختلفة عن تلك التي وردت في العقد الأوروبي الموحد، فقد تضمن الفصل الخامس الأحكام المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة. وبالتالي فقد تم ربط مجال السياسة الخارجية بالمجال الأمني، وبذلك يمكن ملاحظة التداخل بين المجالين، سواء في الأهداف أو أسلوب اتخاذ القرار. فقد حددت المعاهدة، الأهداف الأساسية للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، في:

<sup>1</sup> أنظر: *Bino Olivi . Alessandro Giacon . Op . Cit 241*

<sup>2</sup> نجد من الأمثلة على هذا الوضع المعارضة التي واجهت استخدام تعبير "الفدرالية"، عند الحديث عن مستقبل الاتحاد الأوروبي، حيث تضمنت النسخة الأولى لمعاهدة ماسترخت، أن المعاهدة تهدف إلى إقامة اتحاد ذو طابع فدرالي *Une Union Européenne à vocation fédérale*، غير أن اعتراضات بعض الدول مثل بريطانيا والدنمارك واليونان، دفعت إلى تغيير الصياغة إلى "إقامة روابط أكثر متانة بين الشعوب الأوروبية". أنظر: *Maurice Croisat . Jean-Luis Quermonne . Op . Cit . P 8*



1. حماية القيم المشتركة والمصالح الأساسية واستقلال الاتحاد.
2. تعزيز أمن الاتحاد والدول الأعضاء في جميع صورته وأشكاله.
3. حفظ السلام وتعزيز الأمن الدولي، بالتوافق مع ميثاق الأمم المتحدة، ومبادئ وثيقة هلسنكي، وأهداف ميثاق باريس.
4. دعم التعاون الدولي.
5. دعم الديمقراطية، دولة القانون، وكذلك احترام حقوق الإنسان، والحريات الأساسية<sup>1</sup>.

وتظهر من خلال هذه الأهداف، أهمية القيم الأوروبية المشتركة *Les valeurs communes*، مثل الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، والحريات الأساسية... الخ. وبذلك تكون السياسة الخارجية وسيلة ليس فقط، لحماية/تعزيز تلك القيم، بل كذلك نشرها خارج الاتحاد، سواء على مستوى الدول الراغبة في الانضمام، أو حتى الدول غير الأوروبية، التي تم إدراجها ضمن النشاطات الخارجية للاتحاد.

أكدت معاهدة ماستريخت على مبدأ عدم التعارض، بين السياسة الخارجية الأوروبية، والمواقف/السياسات الوطنية للدول الأعضاء، وهو المبدأ المتضمن في العقد الأوروبي الموحد. فقد أكدت المعاهدة على التزام الدول، بدعم السياسة الخارجية للاتحاد، في جو من الولاء والتضامن المشترك. حيث تمتنع الدول عن تبني كل سلوك/سياسة، تتعارض مع مصالح الاتحاد، أو تؤدي إلى عرقلة فعاليته كقوة متماسكة في العلاقات الدولية. غير أن الإضافة التي أدخلتها على هذا المبدأ، هو نقل مسؤولية ضمان عدم التعارض، بين توجهات الاتحاد والدول، إلى مجلس الاتحاد الأوروبي<sup>2</sup>.

لا يملك مجلس الاتحاد الأوروبي أية صلاحيات يمكنه من خلالها، إلزام الدول بتبني مواقف/توجهات معينة في سياستها الخارجية، أو حتى دعم التوجهات الأساسية للاتحاد في سياسته الخارجية. غير أن الدور الذي يُمكن أن يمارسه المجلس، ينتج عنه كونه آلية لتحقيق التوافق بين مواقف الدول، والعمل على الخروج بمواقف مشتركة، من خلال إزالة التعارض بين تصورات الدول، وكذلك أورة السياسة الخارجية الوطنية. وعليه فإن المواقف المشتركة الصادرة عن المجلس، حول مختلف مسائل السياسة الخارجية، قد تُمثل الحد الأدنى من الاتفاق بين الدول الأوروبية، التي قد تحتفظ بمنظور مختلف عن بقية الدول الأعضاء.

حافظت معاهدة ماستريخت على الأساس بين الحكومي، كأسلوب لاتخاذ القرار في السياسة الخارجية المشتركة، وهو الأساس المنصوص عليه في العقد الأوروبي الموحد. حيث تكون القرارات المتخذة (مواقف/أعمال مشتركة)، نتيجة أساسية لعملية التشاور بين الدول الأعضاء. مع ذلك فقد أصبحت عملية صنع السياسة الخارجية المشتركة، مرتبطة بشكل مباشر بالمجلس الأوروبي *Le Conseil Européen*. فقد حددت المعاهدة المراحل المختلفة التي تمر عبرها، عملية تبني المواقف والأعمال المشتركة، فهذه العملية وإن كانت تتم في إطار مجلس الاتحاد الأوروبي، إلا أنها حسب نفس المادة، تكون استناداً إلى التوجيهات العامة *Les Orientations Générales*، الصادرة عن المجلس

<sup>1</sup> Art J1 . Prg 2 . *Traité de Maastricht 1992*

<sup>2</sup> Art J1 . Prg 4 . *Traité de Maastricht 1992*

الأوروبي<sup>1</sup>. لذلك يمكن القول أن مخرجات عملية صنع السياسة الخارجية الأوروبية، تكون تعبير مباشر عن حالة الإجماع بين الدول الأعضاء، حيث لا تخرج عن التوافق الذي يصنعه رؤساء الدول والحكومات، ضمن أعمال المجلس الأوروبي.

إضافة إلى دور المجلس الأوروبي في مجال صنع السياسة الخارجية الأوروبية، أكدت معاهدة ماستريخت ما جاء في العقد الأوروبي الموحد، حول دور رئاسة مجلس الاتحاد الأوروبي، في كل ما يتعلق بالسياسة الخارجية المشتركة، حيث تبقى من مهام الرئاسة ممارسة التمثيل الخارجي للاتحاد، وكذلك السهر على ضمان استمرار التشاور وتبادل المعلومات بين الدول، إضافة إلى وضع المواقف والإجراءات المشتركة *Positions/Actions Communs* حيز التنفيذ. وقد أقرت المعاهدة كذلك إنشاء ترويكا أوروبية *Troika*، تضم كل من الدولة الممارسة للمهام الرئاسة الدولية، وكذلك الدولة السابقة لها في الرئاسة والدولة التالية لها<sup>2</sup>.

وقد يوحي إنشاء الترويكا الأوروبية في بعض المسائل التي تتطلب ذلك، إلى رغبة في الحفاظ على استمرارية الأجندة الأوروبية، في بعض مجالات السياسة الخارجية المشتركة، وتفادي حدوث تغيرات جذرية مع تغير الدول، التي تتولى مهام رئاسة مجلس الاتحاد الأوروبي. رغم أن الترويكا ألغيت مع معاهدة أمستردام، لتعوض بالدولة التي تمارس الرئاسة، إضافة إلى تلك التالية لها في التداول على المنصب.

أدخل العقد الأوروبي الموحد- كما سبقت الإشارة إليه- البرلمان الأوروبي، ضمن تفاعلات التعاون السياسي، وبالتالي صنع السياسة الخارجية المشتركة. غير أن دور المؤسسة البرلمانية الأوروبية، اقتصر على تلقي المعلومات حول المسائل المختلفة، التي تمت معالجتها ضمن عملية تبني المواقف/الإجراءات المشتركة للمجموعة الأوروبية، في مجال التعاون السياسي بشكل عام. إضافة إلى التوصية بأخذ آراء/تصورات البرلمان الأوروبي بالاعتبار، خلال عملية اتخاذ القرارات ضمن المجلس، في كل ما يرتبط بالسياسة الخارجية المشتركة. ورغم إبقاء معاهدة ماستريخت، على دور البرلمان ضمن الحدود الدنيا، إلا أنها مع ذلك وسعت من هوامش تدخله في هذا المجال. حيث نصت على أن تقوم الرئاسة باستشارة البرلمان الأوروبي، حول الأبعاد والخيارات الأساسية للسياسة الخارجية، وتسهر كذلك على أخذ تصوراتها بالاعتبار، كما منحت المعاهدة للمؤسسة البرلمانية الأوروبية، إمكانية توجيه الأسئلة *Adresser des questions* أو تقديم توصيات *formuler des Recommandations* للمجلس، إضافة إلى إمكانية تأطير نقاش سنوي حول حالة التقدم المحقق، في إطار تجسيد السياسة الخارجية المشتركة<sup>3</sup>.

فقد تغير دور البرلمان الأوروبي-نسبيا- من تلقي المعلومات، إلى الاستشارة من طرف رئاسة المجلس، إضافة إلى ما يُشبه الوظيفة الرقابية، من خلال القدرة على توجيه الأسئلة، وتقديم التوصيات/التوجهات حول مسائل السياسة الخارجية. وهو ما يشكل خطوة إضافية في مسار توسيع صلاحيات البرلمان الأوروبي، خارج مجال الميزانية الأوروبية، وكذلك زيادة تأثيره على التعاون السياسي بشكل عام، بما في ذلك السياسة الخارجية المشتركة، خاصة مع تنامي

Art J3 . *Traité de Maastricht* 1992 <sup>1</sup>

Art J5 . *Prg 02 . Traité de Maastricht* <sup>2</sup>

Art J7 . *Traité de Maastricht* 1992 <sup>3</sup>

الخطاب التشكيكي حول الفشل/العجز الديمقراطي، الذي بدأ بشكل ملموس مع بدأ العمل وفق أحكام معاهدة ماسترخت، والتي دخلت حيز التنفيذ ابتداءً من سنة 1993.

يملك البرلمان الأوروبي إضافة إلى الصلاحيات المباشرة، صلاحيات أخرى تمنحه القدرة على التأثير غير المباشر في عملية صنع/تنفيذ السياسة الخارجية الأوروبية. ويستمد هذه الإمكانية من خلال صلاحياته، في مجال اعتماد الميزانية الأوروبية. فقد نصت الفقرة 2 من المادة III، على تقسيم النفقات الخاصة بالسياسة الخارجية المشتركة، إلى مجموعتين أساسيتين:

- أ. اتفاقيات الإدارية *Les dépenses administratives*: وهي النفقات الخاصة بالمؤسسات الأوروبية، في إطار الأحكام الخاصة بالسياسة الخارجية المشتركة. وتدخل هذه النفقات ضمن الميزانية الأوروبية.
- ب. نفقات عملية/تنفيذية *Les dépenses opérationnelles*: والخاصة بتحسيد السياسة الخارجية، والتي يمكن أن تُدرج بموجب قرار من المجلس بالاجماع، ضمن الميزانية العامة للاتحاد الأوروبي، وبالتالي تخضع لمختلف إجراءات إقرار الميزانية أو تقع على عاتق الدول الأعضاء، حيث يتم توزيع الأعباء المالية وفق كفاءات متفق عليها بين الدول الأعضاء<sup>1</sup>.

فعند إدراج مختلف النفقات الخاصة بالسياسة الخارجية، ضمن ميزانية الاتحاد الأوروبي، فإنها ستمر عبر المناقشة البرلمانية، التي تتطلبها عملية إقرار الميزانية الأوروبية. وبالتالي يُمكن للبرلمان التأثير على توجهات السياسة المشتركة، من خلال التأثير على الاعتمادات المالية، التي يتطلبها تحسيد الاتحاد لموافقة/إجراءاته المشتركة. وفي حالة استغلال البرلمان الأوروبي لهذه الورقة، فإنه يقترب من الممارسات البرلمانية في بعض الدول، والتي يُمكنها ممارسة دوراً جد مؤثر، من خلال صلاحيات إقرار الاعتمادات المالية، الضرورية لتنفيذ السياسة الخارجية للدولة (الولايات المتحد مثلاً). حيث يكون ذلك إحدى الوسائل التي يعمل من خلالها البرلمان، على فرض تصوراتها حول ما يجب أن تكون عليه، التوجهات الأساسية الخارجية الوطنية.

لا يقتصر تحسيد السياسة الخارجية الأوروبية، على المؤسسات التكاملية فقط، بل يمتد ذلك إلى الدول الأعضاء، التي عرف دورها تغيراً ملموساً، مقارنةً مع ما جاء في العقد الأوروبي الموحد. فقد منحت الفقرة 7 من المادة 30 منه، دوراً للدول في التعبير عن مواقف الاتحاد، في إطار المنظمات والمؤتمرات الدولية، سواء بشكل جماعي أو فردي. وقد استمر هذا الدور الممنوح للدول في التعبير عن مواقف الاتحاد، في إطار المنظمات والمؤتمرات الدولية، إضافةً إلى محاولة تضمين مواقف/تصورات الاتحاد، ضمن مخرجات تلك المنظمات/المؤتمرات من جهة ثانية. كما أضفت المعاهدة دوراً جديداً، تمارسه الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن للأمم المتحدة، حيث تسهر تلك الدول على الدفاع عن مواقف ومصالح الاتحاد، وذلك دون المساس بالتزاماتها في إطار ميثاق الأمم المتحدة<sup>2</sup>.

غير أنه ورغم احتلال كل من فرنسا وبريطانيا لمقعد دائم في مجلس الأمن، إلا أن الالتزام البريطاني بالدفاع عن مواقف ومصالح الاتحاد الأوروبي، لا يرقى إلى الدرجة/الأهداف المتضمنة في معاهدة ماسترخت، ورغبة الاتحاد

<sup>1</sup> أنظر: Art J 11 . Prg 02 . Traité de Maastricht 1992

<sup>2</sup> Art J5 . Prg 04 . Traité de Maastricht 1992

في لعب دور أكبر في العلاقات الدولية. حيث تميل بريطانيا إلى الدفاع عن مصالح/مواقف وطنية، إضافة إلى المواقف المنسجمة مع التحالف الثابت مع الولايات المتحدة. ويظهر هذا بشكل واضح خلال النقاش، الذي دار داخل مجلس الأمن سنة 2003، من أجل اتخاذ قرار بشأن استخدام القوة ضد العراق.

لا يتوقف دور الدول عند تمثيل مواقف الاتحاد، والدفاع عنها في إطار المنظمات والمؤتمرات الدولية، بل يمتد ذلك إلى الهيئات الدبلوماسية الوطنية. حيث تنص معاهدة ماسترخت على أن كل الهيئات الدبلوماسية والقنصلية *Les missions diplomatiques et consulaires* الوطنية، أو الهيئات الدبلوماسية للمفوضية الأوروبية، المعتمدة لدى الدول غير العضوة في الاتحاد، تعمل على احترام وتحسيد المواقف/الإجراءات المشتركة، التي تم تبنيها من طرف مجلس الاتحاد الأوروبي، في إطار السياسة الخارجية المشتركة<sup>1</sup>. وبذلك فإن الاتحاد الأوروبي لا يؤسس فقط للسياسة الخارجية، بل كذلك إلى نشاط دبلوماسي أوروبي، سواءً باستخدام الآليات الدبلوماسية الخاصة به، أو تلك الخاصة بالدول الأعضاء. كما يمكنه كذلك من جهة أخرى، أن تُمارس تلك الهيئات المهام التقليدية، المرتبطة بمتابعة المسائل الخاصة بمواطني الاتحاد بغض النظر عن جنسياتهم<sup>2</sup>.

رغم ما تضمنته معاهدة ماسترخت من إضافات، في مجال التعاون السياسي بشكل عام، والسياسة الخارجية المشتركة على وجه التحديد. إلا أنها مع ذلك استوجبت إدخال المزيد من التعديلات، بهدف توضيح مجالات تحرك الدول والمؤسسات الأوروبية، إضافةً إلى استحداث أجهزة ومؤسسات جديدة، تضمن قدرًا أكبر من الفعالية على عمل السياسة الخارجية المشتركة. وبالتالي تحسيد الهدف الأساسي وهو احتلال مكانة مؤثرة في العلاقات الدولية خاصة في مرحلة بعد الحرب الباردة.

فقد تزامن دخول معاهدة ماسترخت حيز التنفيذ سنة 1993، مع سلسلة من الأحداث السياسية، وكذلك الاقتصادية التي حفزت عملية مراجعة معاهدة الاتحاد الأوروبي. حيث كانت النتيجة الأساسية هي انطلاق مسار أوروبي، انتهى في 2 أكتوبر 1997 بالتوقيع على معاهدة أمستردام، التي دخلت حيز التنفيذ بعد استيفاء إجراءات التصديق بتاريخ 1 ماي 1999. والتي تضمنت تعديل/استحداث عدد من التدابير، المدرجة في إطار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، إضافة إلى استحداث آليات العمل الجديدة، من أجل إضفاء قدر كبير من الفاعلية والحركية، على دور الاتحاد الأوروبي على الساحة السياسية الدولية.

أدخلت معاهدة أمستردام، إضافةً إلى كل من المواقف المشتركة *Les positions communes*، والإجراءات المشتركة *Les actions communes*، ما يُعرف بالاستراتيجية المشتركة *Les stratégie communes*، كآلية لتنفيذ

<sup>1</sup> أنظر: Art J6 . *Traité de Maastricht 1992*

<sup>2</sup> إلى جانب المهام المنصوص عليها في معاهدة ماسترخت، المدرجة في إطار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، تُمارس البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدول الأعضاء، وظائف تُكرس في نفس الوقت العمل الدبلوماسي الأوروبي، وكذلك تحسيد مفهوم المواطنة الأوروبية. فقد نصت المادة C8 المعدلة بموجب معاهدة ماسترخت، على أن لكل مواطن للاتحاد الأوروبي، متواجد على إقليم دولة غير عضو في الاتحاد، أن يستفيد من الخدمات/المزايا التي تُقدمها البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدول الأعضاء، حتى وإن لم يحمل جنسيتها، في حالة عدم وجود هيئة دبلوماسية أو قنصلية تابعة للدولة التي يحمل جنسيتها. وبذلك فإن العمل الدبلوماسي الأوروبي، يُجسد مفهوم المواطنة الأوروبية، من خلال اعتبار كل شخص ينتمي للاتحاد، يتمتع بحق الحماية الدبلوماسية، من طرف أي من الدول الأعضاء الممثلة في الدولة المعنية.

السياسة الخارجية بتحويلها إلى خطوات عملية. إضافةً إلى دوره في تحديد التوجهات العامة، منحت المعاهدة للمجلس الأوروبي صلاحيات جديدة، تتعلق بإقرار استراتيجيات مشتركة للاتحاد، يتم تنفيذها في المجالات التي تكون فيها للدول الأعضاء، مصالح مشتركة مهمة<sup>1</sup>. فالاستراتيجيات المشتركة تعكس تصورات الاتحاد الأوروبي حول قضايا محددة، وبذلك فهي تشكل قاعدة مختلف المواقف/الإجراءات المشتركة. وهو ما يجعل السياسة الخارجية تتخلى تدريجياً، عن الطابع الدفاعي الذي تميزت به مواقفها، كمجرد ردود أفعال ظرفية اتجاه قضايا/فاعلين خارجيين. تم بموجب التعديلات التي أُدخلت على معاهدة الاتحاد الأوروبي، إنشاء منصب جديد يتولى متابعة وتسييد السياسة الخارجية، وهو منصب الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، والذي يشغل في نفس الوقت منصب الأمين العام لمجلس الاتحاد الأوروبي. ويتولى الممثل الأعلى بموجب معاهدة أمستردام مهمة مساعدة رئاسة المجلس، في المسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية، من خلال المساهمة في اتخاذ وتنفيذ قرارات السياسة الخارجية الأوروبية (المواقف والإجراءات المشتركة). كما يمكن للممثل الأعلى في الحالات التي تتطلب ذلك وبتفويض من المجلس، أن يتصرف باسم هذا الأخير، ويقود الحوار مع أطراف أخرى (دول غير أعضاء، منظمات الدولية... الخ)<sup>2</sup>. ويُمكن النظر إلى استحداث هذا المنصب، باعتباره تمهيداً لاستحداث منصب وزير الخارجية للاتحاد الأوروبي، وهي الفكرة التي تضمنتها مشروع الدستور الأوروبي 2005.

لم تُدخل معاهدة أمستردام تعديلات جذرية على آلية اتخاذ القرار، من خلال الإبقاء على قاعدة الإجماع خلال عملية التصويت داخل المجلس. غير أن المعاهدة أكدت من ناحية ثانية، أن امتناع الدول على المشاركة في التصويت، لا يشكل عائقاً أو فيتو *veto* أمام اتخاذ القرار. ويُمكن اعتبار ذلك بمثابة الحل الوسط، الذي ينسجم في نفس الوقت، مع تصورات الدول المعارضة لتوسيع/تعميق التكامل، إلى مجالات تعتبر تقليدياً اختصاصات سيادية، والدول ذات التوجهات الأوروبية من جهة ثانية. فهذا الإجراء يسمح للدول بالامتناع عن المشاركة في التصويت، دون أن يكون ذلك مانعاً أمام اتخاذ القرار، والذي لا يكون ملزماً للدولة الممتنعة. ويعتبر ذلك تقنياً لفكرة حق الامتناع *Opting-Out* المتضمنة في بعض الأنظمة الفدرالية<sup>3</sup>. وبذلك تتجنب الدول الأعضاء معضلة الكرسي الفارغ، وهو يُفترض أن يؤدي إلى إضفاء مرونة أكبر، على نظام اتخاذ القرار في السياسة الخارجية.

لا تتوقف التعديلات التي أدخلتها معاهدة أمستردام، على آلية اتخاذ القرار في السياسة الخارجية المشتركة، عند إمكانية الامتناع عن المشاركة في التصويت، بل تمتد إلى إمكانية اللجوء إلى الأغلبية الموصوفة، خارج إطار المسائل الإجرائية كما هو عليه الحال في معاهدة ماسترخت، فقد أقرت تعديلات أمستردام إمكانية اللجوء إلى الأغلبية الموصوفة في الحالات التالية:

<sup>1</sup> Art J3 . Prg 02 . *Traité d'Amsterdam 1997*

<sup>2</sup> Art J 16 . *Traité d'Amsterdam 1997*

<sup>3</sup> تنص معاهدة أمستردام على أن كل دولة تنوي الامتناع عن المشاركة في التصويت، يجب أن تُضمّن ذلك في إعلان رسمي، وفي هذه الحالة لا تكون ملزمة بتنفيذ القرار المتخذ، والذي لا يكون إلا للدول المشاركة في التصويت. مع ذلك يتوجب على كل دولة امتنع عن المشاركة في التصويت، أن تمتنع بالمناسبة عن كل إجراء/قرار يتعارض مع قرار الاتحاد ويشكل عائقاً أمام تنفيذه، كما يتوجب على الدول الأخرى، احترام مواقف الدولة/الدول الممتنعة عن التصويت. أنظر: *Art J13 . Prg 01 . Alé 02 . Traité d'Amsterdam 1997*.

\* عند تبني إجراءات مشتركة ومواقف مشتركة، أو أي قرار آخر، استناداً إلى استراتيجية مشتركة يُقرها المجلس الأوروبي.

\* عند اتخاذ كل قرار لتنفيذ إجراءات ومواقف مشتركة<sup>1</sup>.

غير أن اللجوء إلى الأغلبية الموصوفة كآلية لاتخاذ القرار، يتطلب موافقه كل الدول الأعضاء، حيث يمكن لآلية مواقف معارضه، منع التصويت وفقاً لهذا الأسلوب، واللجوء بدل ذلك إلى الإجماع، وهو ما يعرف بـ "مكبج الأمان" *Clause de frein de secours*<sup>2</sup>. حيث اعتمدت معاهدة أمستردام هذه الآلية، من أجل منح ثقة أكبر لبعض الدول، بقدرتها على عرقلة التصويت بالأغلبية الموصوفة، إذا لم يكن الامتناع عن المشاركة، من أجل حماية مصالح وطنية حيوية. إضافة إلى ذلك فإن هذه الآلية تعني بالضرورة، إحالة المسألة موضوع الاعتراض إلى المجلس الأوروبي، حيث يُحوّل هذا الأخير باتخاذ القرار، وبالتالي يلعب دوراً إضافياً، غير الصلاحيات التقليدية، الممنوحة له بموجب معاهدة الاتحاد الأوروبي.

أما فيما يتعلق بالنفقات المالية للسياسة الخارجية المشتركة، فقد اعتبرت معاهدة أمستردام كل النفقات الإدارية وكذلك التنفيذية، جزءاً من الميزانية الأوروبية. وفي حالة عدم إدراجها ضمن الميزانية، فإنه يتم توزيعها بين الدول الأعضاء، استناداً إلى معيار الناتج الوطني الخام<sup>3</sup>. وبذلك تكون المعاهدة قد عدلت جزئياً، الأحكام الواردة في معاهدة ماسترخت، حول الأعباء المالية المترتبة عن السياسة الخارجية المشتركة. وعليه فإن الأدرج الكلي الآلي لهذه النفقات، ضمن الميزانية العامة للاتحاد الأوروبي، يمكن النظر إليه باعتباره تأكيداً لدور البرلمان الأوروبي، في مجال السياسة الخارجية بالنظر إلى الدور الممنوح له بموجب معاهدة الاتحاد، في المجالات المرتبطة بإقرار الميزانية الأوروبية.

دخل الاتحاد الأوروبي في مسارات جديدة لتوسيع العضوية، تزامنت مع إقرار معاهدة أمستردام سنة 1997، ودخولها حيز التنفيذ. ففي مارس 1998 انطلقت المفاوضات مع دول وسط وشرق أوروبا، التي ستنتهي سنة 2003، بتوقيع اتفاقية الانضمام إلى الاتحاد. وبذلك فقد ظهرت مسألة إجراء المزيد من التعديلات على معاهدة الاتحاد الأوروبي، بهدف تكييف المؤسسات الأوروبية، مع التغيرات التي فرضتها عملية التوسيع. وهو ما تضمنته معاهدة نيس *Traité de Nice*، التي تم توقيع عليها من طرف الدول الأعضاء بتاريخ 26 فيفري 2001، التدخل حيز التنفيذ بعد انتهاء إجراءات التصديق، بتاريخ 01 فيفري 2003. حيث كانت الأحكام المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وكذلك تلك المتعلقة بالتعاون المعزز ضمن التعديلات التي أدخلت على معاهدة الاتحاد الأوروبي.

أضفت هذه مجالاً جديداً لاستعمال الأغلبية الموصوفة، في اتخاذ القرار في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. فإضافة إلى المجالات السابقة المنصوص عليها في معاهدة أمستردام، يتم اللجوء إلى الأغلبية الموصوفة عند

<sup>1</sup> Art J13 . Prg 02 . *Traité d'Amsterdam 1997*

<sup>2</sup> أضفت معاهدة أمستردام آلية مكبج الأمان لوقف اللجوء إلى التصويت، على أساس الأغلبية الموصوفة، ويُمكن وفقاً لذلك لأي دولة استناداً إلى أسباب سياسية يتوجب عرضها على الدول الأعضاء، أن تطلب عدم اللجوء إلى الأغلبية الموصوفة لاتخاذ القرار، على أن يتم ذلك قبل إجراء التصويت. ويُمكن للمجلس على هذا الأساس اتخاذ القرار عن طريق الأغلبية، بإحالة المسألة موضوع الاعتراض إلى المجلس الأوروبي، ويكون عليه اتخاذ القرار عبر التصويت بالإجماع. أنظر: *Art J 13 . Prg 02 . Traité d'Amsterdam 1997*

<sup>3</sup> *Art J 18 . Traité d'Amsterdam 1997*



تعيين ممثل خاصة *Représentant Spécial*، من طرف المجلس مع الإبقاء على هذه الآلية، ضمن قضايا السياسة الخارجية، التي لا تتضمن إجراءات عسكرية، أو التي لها علاقة بالمجالات الدفاعية<sup>1</sup>. ويُمكن إرجاع اللجوء إلى هذا الأسلوب، في تعيين المجلس للممثل الخاص، إلى رغبة الاتحاد في لعب دور أكبر في مختلف القضايا الدولية. حيث ينتج عن اللجوء إلى قاعدة الإجماع في اتخاذ القرار، بطئ الإجراءات إضافةً إلى مخاطر التعرض إلى الفيتو، من بعض الدول الاعترافات سياسية وطنية.

لا يقتصر اللجوء إلى الأغلبية الموصوفة في اتخاذ القرار، على المسائل المنصوص عليها في المادة 23 من معاهدة نيس، بل يمكن أن يتم اللجوء إلى نفس آلية اتخاذ القرار، في مجال المعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد الأوروبي. فبعد أن كانت عملية إطلاق المفاوضات، أو إبرام المعاهدات مع أطراف خارجية (دول ومنظمات دولية)، تخضع لتفويض من المجلس على أساس الإجماع، أصبحت العملية تخضع للمبدأ الذي يخضع له اتخاذ القرار بشكل عام. فرغم بقاء الإجماع كقاعدة عامة لاتخاذ القرار، الخاص بالمفاوضات والمعاهدات الدولية، إلا أن معاهدة نيس فتحت المجال أمام استخدام الأغلبية الموصوفة. وذلك في حالة كون المفاوضات أو المعاهدات الدولية، هي في حد ذاتها تجسيد لإجراء مشترك *Action Commune*، أو موقف مشترك *Position Commune*<sup>2</sup>. وبذلك فإن معاهدة نيس قد أقرت بمبدأ عام في اتخاذ القرار الخاص بالسياسة الخارجية المشتركة، وهو أن كل قرار نابع عن استراتيجية مشتركة، أو يتم اتخاذه من أجل تجسيد/تنفيذ مواقف أو إجراءات مشتركة، فإنه يتم اللجوء إلى الأغلبية الموصوفة، مع مراعاة القيود الإجرائية المنصوص عليها في معاهدة الاتحاد الأوروبي.

وسَّعت التعديلات التي عرفتها معاهدة الاتحاد، من مجالات السياسة الخارجية المشتركة، حيث تم إدراج أحكام خاصة بإدارة الأزمات. واستناداً إلى ذلك منحت معاهدة نيس لجنة السياسة والأمن *La Comité Politique et de Sécurité*، صلاحيات الرقابة السياسية *Le contrôle politique*، وكذلك الإدارة الاستراتيجية *La direction stratégique*، لعمليات إدارة الأزمات. وبذلك يمكن أن تُفوض اللجنة من طرف المجلس، باتخاذ الخطوات العملية المناسبة المرتبطة بهذا المجال<sup>3</sup>.

وبذلك يحاول الاتحاد الأوروبي، إيجاد آلية أوروبية لإدارة الأزمات، تتجاوز الآليات السياسية القائمة، على رأسها مجلس الاتحاد الأوروبي. فقد واجه الاتحاد أزمات في منطقة البلقان، كانت النتيجة الأساسية المتكررة منذ الأزمة اليوغوسلافية 1992، هي غياب آليات أوروبية فعالة لإدارة الأزمات، التي قد تهدد الأمن في أوروبا. تم إنشاء اللجنة السياسية كآلية مساعدة، على إدارة مجال السياسة الخارجية الأوروبية، بموجب العقد الأوروبي الموحد، بهدف إعطاء دفع إضافي للتعاون السياسي. كما منحتها معاهدة ماسترخت، دور مساعدة المجلس على اتخاذ القرار في قضية محددة، بطلب منه أو بمبادرة خاصة منها. غير أن إبقاء القرارات الخاصة بإدارة الأزمات، كاختصاص حصري غير قابل للتفويض من طرف المجلس، يعتبر من بين أهم أسباب فشل الاتحاد الأوروبي في لعب الدور محوري،

1 . Art 23 . Prg 02 . Traité de Nice 2000 . Journal Officiel des Communautés européennes . C 325/1 . 24/12/2002 . <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002M/TXT&rid=1>

2 Art 24 . Prg 03 . Traité de Nice 2000

3 Art 25 . Traité de Nice 2000



في إدارة/تسوية الأزمات الأوروبية، وهي العملية التي عادة ما تتم -بشكل كلي- وفق التصور الأمريكي/الأطلسي، وهو يتجسد من خلال أزمة كوسوفو (1997 . 1999). وبالتالي فإن تفويض صلاحيات للجنة السياسة والأمن، في مجالات اتخاذ القرار الخاص بإدارة الأزمات، قد يمنح السياسة الخارجية الأوروبية، قدرة أكبر على إدارة الأزمات.

تأتي التدابير الخاصة بالتعاون المعزز *La coopération renforcée* في مجال السياسة الخارجية، والذي تم إدراجه خلال معاهدة أمستردام ضمن الفصل السادس(أ). فقد جاءت هذه الآلية من حيث المبدأ، من أجل تفادي عرقلة تعميق/توسيع التكامل الأوروبي، نحو مجالات قد ترفض بعض الدول الأعضاء الانخراط فيها، أو حتى تمارس دوراً معرقلاً خلال عملية اتخاذ القرار. كما أن اقتصر التعاون المعزز على عدد محدد من الدول الأعضاء، لا يعني خروج التعاون من الإطار المؤسسي الأوروبي، حيث نصت المادة K15 من معاهدة أمستردام، على أن الدول التي تقرر إقامة التعاون فيما بينها، يمكنها اللجوء إلى المؤسسات *Les institutions*، الإجراءات والميكانيزمات *Procédures et Mécanismes*، المحددة بواسطة معاهدة الاتحاد الأوروبي.

لم تنص معاهدة أمستردام على إمكانية لانخراط في التعاون المعزز، في المجالات المرتبطة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، على اعتبار أن آلية الامتناع البتاء، يُمكن أن تؤدي إلى تحقيق الغرض من التعاون المعزز في هذا المجال. وهو يُمكن أن تستند إليه الدول غير المتحمسة لإقامة التعاون المعزز، في مجالات السياسة الخارجية المشتركة، حيث لا يؤدي الامتناع عن التصويت، إلى وقف تبني إجراءات ومواقف مشتركة. وعكس ذلك فقد تضمنت معاهدة نيس، إمكانية إقامة تعاون معزز في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، مع مراعاة احترام:

\* مبادئ، أهداف، التوجهات العامة للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة وانسجامها، وكذلك القرارات

المتخذة في هذا المجال.

\* صلاحيات المجموعة الأوروبية.

\* الانسجام بين مختلف سياسات الاتحاد ونشاطه الخارجي<sup>1</sup>.

يقترص مضمون التعاون المعزز على تنفيذ إجراءات/مواقف مشتركة، ولا يمكن أن يمتد إلى المسائل العسكرية، أو الشؤون الدفاعية<sup>2</sup>. وهو ما يدفع إلى التساؤل عند جدوى إقامة هذا التعاون، مع وجود إجراءات أكثر مرونة لاتخاذ القرار، من الناحية الإجرائية على الأقل. إضافة إلى أن اقتصر إجراءات التعاون المعزز في مجال السياسة الخارجية، على تنفيذ المواقف والإجراءات المشتركة، يجعل منه آلية مجردة من جوهرها، كحل وسط بين التزعة المؤيدة لتعميق التكامل، في مواجهة التيار المتمسك بالسيادة الوطنية.

يتطلب إقرار التعاون المعزز في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، الخضوع للرقابة من أجل التأكد من انسجامه، مع أهداف وسياسات الاتحاد الأوروبي، كما يتطلب في مرحلة أخيرة موافقه المجلس. حيث توجه الدول المعنية طلباً للمجلس عن طريق المفوضية الأوروبية، التي تقدم رأياً حول مدى انسجام، هذا التعاون مع سياسات الاتحاد، ويتخذ المجلس قراراً بهذا الشأن، عن طريق الأغلبية الموصوفة، استناداً إلى الأحكام الواردة في الفقرة 02 من

<sup>1</sup> Art 27 A . Prg 01 . Traité de Nice 2000

<sup>2</sup> Art 27 B . Traité de Nice 2000

المادة 23<sup>1</sup>. ويتم اتخاذ القرار في مجال التعاون المعزز بالأغلبية الموصوفة، بسبب ارتباط هذا النمط من التعاون، بالمسائل التي عادةً ما يُتخذ القرار فيها باللجوء فيها إلى هذه الآلية.

خففت معاهدة نيس من حدة الشروط، الواجب توفرها من أجل إطلاق تعاون معزز، أو المنصوص عليها في الفصل السادس من معاهدة أمستردام، والمتضمن للأحكام حول التعاون المعزز *Les Disposition sur la Coopération Renforcée*، فقد نصت معاهدة أمستردام على أن اللجوء إلى التعاون المعزز، لا يكون إلا كملاذ أخير، بعد فشل مختلف الإجراءات الاعتيادية في تحقيق أهداف التكامل. كما اشترطت ضرورة توفر نصاب قانوني محدد، حيث يجب أن يضم التعاون أغلبية الدول الأعضاء في الاتحاد (50%+1)<sup>2</sup>. وهي الشروط التي يُمكن أن تلعب دوراً معيقاً، أمام التعاون المعزز بشكل عام، وفي مجال السياسة الخارجية بشكل خاص.

حافظت معاهدة نيس فقد بشكل عام، على مختلف الشروط المتضمنة في معاهدة أمستردام، والتي لا تُشكل عائقاً أمام إطلاق التعاون المعزز، في حين أنها عدلت شروطاً أخرى. فإضافة إلى اشتراط احترام الصلاحيات الحصرية للاتحاد، وكذلك حقوق وواجبات الدول الأعضاء، وعدم المساس بمختلف التدابير والإجراءات المتخذة في مجالات أخرى، وكذلك المكاسب التكاملية المختلفة. فقد عدلت المعاهدة النصاب القانوني الواجب توفره، من أجل إطلاق التعاون المعزز، حيث تم تثبيت عدد الدول عند 8 دول أعضاء على الأقل<sup>3</sup> بدل الأغلبية<sup>4</sup>. كما أضفت المعاهد مرونة أكبر، على التعاون المعزز باعتباره الملاذ الأخير، في حالة فشل الإجراءات الاعتيادية المنصوص عليها، لكن ضمن أجل محدد/ معقول *Un délai raisonnable*<sup>5</sup>.

رغم أن التعاون المعزز يتم ضمن المؤسسات، وباللجوء إلى الميكانيزمات والإجراءات المعتمدة ضمن الاتحاد، إلا أن الأعباء المالية المترتبة عن إقامة هذا التعاون، لا تندرج ضمن الميزانية الأوروبية. حيث تقع على عاتق الدول المشاركة فقط، ويُستثنى من ذلك، الحالات التي يتخذ فيها المجلس القرار بالإجماع، أو بعد استشارة إلزامية للبرلمان على اتخاذ إجراءات مالية مختلفة<sup>6</sup>. غير أن معاهدة نيس في المقابل، تركت المجال أمام الدول المشاركة، من أجل إيجاد آلية توافقية لتوزيع الأعباء المترتبة عن التعاون المعزز. وهو ما يفتح المجال أمام الدول للمشاركة، دون التخوف المسبق من تحمل أعباء مالية، تفوق قدراتها الاقتصادية/المالية. حيث يمكن الوصول إلى توزيع للأعباء المالية، يُرضي كل الدول المشاركة، سواءً استند ذلك إلى الناتج الداخلي العام، أو على أساس التضامن بين الدول الأعضاء... الخ.

<sup>1</sup> Art 27 C . *Traité de Nice 2000*

<sup>2</sup> Art K 15 . *Prg 01 . Traité d'Amsterdam 1997*

<sup>3</sup> لم تُحدِث معاهدة نيس من الناحية الحسابية، أية تغييرات فورية عند تحديد نصاب الدول بـ 8 كحد أدنى، حيث كان العدد الكلي لأعضاء الاتحاد عند التصديق على المعاهدة 15 دولة، وبذلك فقد حافظت على نفس النصاب المحدد في معاهدة أمستردام (50% + 1). لكن اشتراط هذا الحد الأدنى بدل الأغلبية كان خطوة استباقية، من طرف الاتحاد لعملية توسيع العضوية. فبعد سنة واحدة من دخول معاهدة نيس حيز التنفيذ، بدأت عمليات توسيع الاتحاد، حيث انضم إلى هذا الأخير 10 أعضاء سنة 2004. أي أن بقاء الصياغة كما هي متضمنة في معاهدة أمستردام، يعني أن الحد الأدنى المطلوب سيتغير بتغير عدد الدول، ولهذا فقد تم تثبيته عند 8 دول على الأقل، بغض النظر عن عدد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

<sup>4</sup> Art 43 . *Traité de Nice 2000*

<sup>5</sup> Art 43 A . *Traité de Nice 2000*

<sup>6</sup> Art 44 A . *Traité de Nice 2000*

رغم التحسينات التي أدخلتها معاهدة نيس، على البناء المؤسساتي للاتحاد الأوروبي بشكل عام، إلا أنها لم تُشكل نهايةً للخلافات المستمرة/المتجددة بين الدول الأعضاء. خاصةً فيما يتعلق بدور الدول الصغرى، في اتخاذ القرار داخل المجلس، وكذلك تركيبة المفوضية الأوروبية، بما يخدم مصالحها الوطنية. لذلك فقد بدأ مسار التفكير في إطار قانوني مؤسسي جديد للاتحاد، حتى قبل دخول معاهدة نيس حيز التنفيذ في فيفري 2003. وذلك من خلال إنشاء آلية أوروبية للتفكير مستقبلاً أوروبا *La convention sur l'avenir de l'Europe*، برئاسة الرئيس الفرنسي الأسبق فاليري جيسكار دسيتان *Valéry Giscard d'Estaing*، وعضوية ممثلين عن الدول الأعضاء (والمرشحة)، وكذلك ممثلين عن البرلمان والمفوضية الأوروبية. وقد تمخضت أعمال هذه الآلية عن مشروع معاهدة جديدة، تتضمن الدستور الأوروبي، أو معاهدة روما-2، والذي أقرته دول الاتحاد في قمة روما 2004، قبل أن يتم رفضه خلال الاستفتاء الشعبي مع كل من فرنسا وهولندا سنة 2005.

أدى رفض مشروع الدستور الأوروبي، إلا دخول الاتحاد/التكامل الأوروبي في حالة من الشك، من خلال اعتبار تصويت الفرنسيين والهولنديين ضد مشروع الدستور، على أنه أحد مظاهر فقدان الثقة في المشروع الأوروبي ككل. وهو ما تطلب جهوداً أكبر استعادة الثقة الشعبية في التكامل، وكذلك استئناف حركية توسيع/تعميق التكامل الأوروبي، وقد صاحب ذلك في بعض الأحيان، توجيه رسائل قوية للدول التي فشلت في التصديق على مشروع الدستور الأوروبي<sup>1</sup>. حيث كانت النتيجة الأساسية توفر إجماع لدى الدول الأعضاء، بضرورة إطلاق إصلاحات مؤسساتية، لمعالجة المشاكل الناتجة يمكن توسيع عضوية الاتحاد الأوروبي. وكذلك بطئ المؤسسات الأوروبية في مواكبة التغيرات التي عرفها التكامل، سواء من حيث العضوية، أو المجالات الجديدة للعمل المشترك، والتحديات التي تواجهها أوروبا. وهو ما تضمنته معاهدة لشبونة *Traité de Lisbonne 2007*، التي دخلت حيز التنفيذ بشكل نهائي في ديسمبر 2009، والتي شكّلت بديلاً لمشروع الدستور الأوروبي.

حافظت معاهدة لشبونة على جوهر مشروع دستور الأوروبي، فيما يتعلق بالتكامل في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. وهو ما يُمكن الاستناد إليه أجل الافتراض أن تصويت الفرنسيين والهولنديين، ضد مشروع الدستور في استفتاء 2005، كان بمثابة التصويت العقابي. كرد فعل على السياسات الحكومية الوطنية، أو على أقصى تقدير كتعبير عن المخاوف الشعبية، من فقدان المكاسب الاجتماعية، خاصةً في مجالات العمل، وكذلك الحماية الاجتماعية... الخ. فرغم تعديل دول الاتحاد بعض مواقفها، وبعض التدابير الواردة في مشروع الدستور، والتي وُصفت على أنها ذات طابع فدرالي، والتي واجهت معارضة من طرف الجماعات ذات التزعة الوطنية، إلا أن التعديلات لم تشمل بشكل جذري الأحكام المرتبطة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

تظهر هذه الاستمرارية في الإجراءات التي يتم بموجبها، تعيين "الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية

<sup>1</sup> اجتمعت خلال شهر جانفي 2007 الدول الـ18 الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي تمكنت من التصديق على مشروع الدستور الأوروبي، وقد نتج عن الاجتماع الإعلان عن رغبة تلك الدول في تبني معاهدة أوروبية جديدة، تحافظ على جوهر المعاهدة الدستورية. غير أن الحديث الأساسي هو عدم التوجيه الدعوة لفرنسا، وبالتالي فقد وجدت هذه الأخيرة نفسها، خارج مركز التكامل الأوروبي لأول مرة منذ تأسيسه. أنظر: *Alexandre*

المشتركة"، والذي يعين من طرف المجلس بموافقة رئيس المفوضية الأوروبية. وعبر التصويت باستخدام الأغلبية الموصوفة، كما يمكن لمجلس الوزراء اللجوء إلى نفس الإجراءات، من أجل إنهاء مهامه<sup>1</sup>. وهو نفس الأسلوب المنصوص عليه، في مشروع الدستور الأوروبي، من أجل تعيين إنهاء مهام وزير خارجية الاتحاد الأوروبي، رغم تعديل التسمية إلى الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي للسياسة الخارجية والأمنية.

لا يتوقف التطابق بين الوثيقتين في الجانب الإجرائي، بل يمتد إلى موقع وصلاحيات الممثل الأعلى، في مجال رسم وتنفيذ السياسة الخارجية المشتركة. فقد أسندت معاهدة لشبونة نفس المهام، المنصوص عليها في مشروع الدستور الأوروبي، والتي أسندها لوزير الخارجية لاتحاد. حيث يقود الممثل الأعلى للاتحاد للسياسة الخارجية، ويساهم في بلورتها عبر المقترحات التي يقدمها، كما يساهم في تنفيذها باعتباره وكيلاً/ممثلاً لمجلس الاتحاد. ولا يتوقف دور الممثل الأعلى عند حدود التعاون في مجال السياسة الخارجية، بل يمتد كذلك إلى التعاون في مجال السياسة الأمنية الدفاعية الأوروبية<sup>2</sup>.

يتولى الممثل الأعلى رئاسة مجلس وزراء خارجية الاتحاد<sup>3</sup>، وهو أحد التغيرات التي أدخلت على دور هذا المنصب مقارنة بالنسخ السابقة من معاهدة الاتحاد. حيث نصّت هذه الأخيرة قبل تعديلها في لشبونة 2007، على تولي الممثل الأعلى لمنصب الأمين العام لمجلس وزراء الخارجية. بالإضافة إلى ذلك يعتبر الممثل الأعلى جزءاً من تشكيلة المفوضية الأوروبية، حيث أسندت له معاهدة لشبونة منصب نائب الرئيس، مكلف بالعلاقات الخارجية للاتحاد<sup>4</sup>. وهو ما يفسر ضرورة موافقة رئيس المفوضية، كشرط مسبق، قبل التصويت على تعيين الممثل الأعلى، من طرف أعضاء مجلس الاتحاد الأوروبي.

يظهر انطلاقاً مما سبق محافظة معاهدة لشبونة، على الدور الذي أسنده مشروع الدستور الأوروبي، لوزير خارجية الاتحاد الأوروبي. وبذلك تكون قد أنشأت بشكل ضمني منصب وزير الخارجية. رغم أنها في نفس الوقت اعتمدت مشاريع خاصة لهذا المنصب، حيث لا يُمارس الممثل الأعلى للاتحاد، المهام التقليدية المسندة لوزير الخارجية على المستوى الوطني. ويُمكن تفسير ذلك بالرغبة في تخفيف مظاهر "الفدرلة" *La fédéralisation*، التي تضمنها مشروع الدستور، من أجل تفادي عرقلة عملية التصديق على المعاهدة، التي تتطلب المرور عبر استفتاء شعبي في بعض الدول، وبالتالي منع تكرار سيناريو التصويت ضد مشروع الدستور فرنسا وهولندا.

ينسحب نفس المبدأ على آلية اتخاذ القرار، في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، من خلال الاحتفاظ بحرفية الصياغة الواردة في مشروع الدستور الأوروبي. حيث يتم اللجوء إلى الأغلبية الموصوفة، في نفس المجالات التقليدية، التي أقرتها النسخة السابقة من معاهدة الاتحاد الأوروبي. وكذلك يتم استخدام نفس الآلية عند اتخاذ القرار، على أساس المقترحات التي يتقدم بها الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي، سواء كانت هذه المقترحات بطلب من المجلس

Art 18 . Prg 01 . Traité de lisbonne 2007<sup>1</sup>

Art 18 . Prg 02 . Traité de Lisbonne 2007<sup>2</sup>

Art 18 . Prg 03 . Traité de Lisbonne 2007<sup>3</sup>

Art 18 . Prg 04 . Traité de Lisbonne 2007<sup>4</sup>

الأوروبي أو المبادرة شخصية منه<sup>1</sup>. كما احتفظ المجلس الأوروبي بالصلاحية الممنوحة له، بموجب الفقرة 03 من المادة 201 من مشروع الدستور، ويمكنه بذلك اتخاذ قرار بالإجماع، يسمح بموجبه للمجلس بالتصويت باستخدام الأغلبية الموصوفة.

تتميز المقاربة الأوروبية المتضمنة في معاهدة لشبونة، بطابع شمولي مقارنة مع النسخ السابقة لمعاهدة الاتحاد الأوروبي. ويظهر ذلك من خلال دمج النشاط الخارجي للاتحاد، ضمن التدابير والأحكام المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة. وبذلك فقد تم توسيع مفهوم السياسة الخارجية الأوروبية، إلى كل ما يرتبط بالدور الخارجي للاتحاد الأوروبي، كفاعل في العلاقات الدولية. إضافةً إلى أن ذلك يعني تزويد الاتحاد بوسائل مفيدة، من أجل تجسيد السياسة الخارجية المشتركة، ومنها البرامج الموجهة للمساعدات الخارجية في مجال التنمية... إلخ. وينسحب ذلك على مختلف المجالات القيمية، السياسية، وكذلك لاقتصادية، حيث تنص معاهدة لشبونة على وضع الاتحاد سياسات مشتركة، وإجراءات تهدف لضمان درجة عالية من التعاون، في مختلف مجالات العلاقات الدولية<sup>2</sup>.

إضافة إلى ذلك فقد وزعت المعاهدة، الصلاحيات المرتبطة بالسياسة الخارجية، استناداً إلى هذه المقاربة الجديدة بين الممثل الأعلى للسياسة الخارجية، والمفوضية الأوروبية. وبذلك يختص الممثل الأعلى بكل المجالات المدرجة تقليدياً ضمن السياسة الخارجية المشتركة، في حين تختص المفوضية ببقية المجالات المدرجة ضمن النشاط الخارجي. ورغم توزيع الصلاحيات بين الطرفين، إلا أن معاهدة لشبونة فتحت المجال أمام كل من الممثل الأعلى للاتحاد والمفوضية، من أجل تقديم مقترحات مشتركة للمجلس<sup>3</sup>.

زودت معاهدة لشبونة السياسة الخارجية الأوروبية، بألية مساعدة لدعم نشاطات الممثل الأعلى للاتحاد، تتمثل في الجهاز الأوروبي للنشاط الخارجي *Le Service Européen pour L'Action Extérieure*. والذي يتولى التنسيق بين مختلف الأجهزة الإدارية، التابعة للمجلس وكذلك المفوضية، إضافة إلى الأجهزة والهيئات الدبلوماسية للدول الأعضاء<sup>4</sup>. وبذلك فقد تدعم نشاط السياسة الخارجية المشتركة، بجهاز جديد يُضاف إلى لجنة السياسة والأمن، التي حافظت على دورها الممنوح لها بموجب معاهدة الاتحاد الأوروبي، سواء الدور الاستشاري، أو المهام الموكلة لها في مجال إدارة الأزمات.

شكّل التعاون السياسي الأوروبي، النواة الأولى للسياسة الخارجية الأوروبية المشتركة، والذي بدأ في شكل مشاور سياسي غير ملزم، حول القضايا/المواقف الدولية. لذلك فقد افتقد للطابع المؤسسي/القانوني، الذي ميز بقية مجالات التكامل الاقتصادية أو الوظيفية، حيث اقتصر على لقاءات غير منتظمة، لوزراء الخارجية استناداً إلى مشاريع تقارير تقدمها شخصيات سياسة أوروبية (تقرير دافينون مثلاً). ويرجع ذلك إلى أن الوضع الدولي أفرز مؤسسات دولية/إقليمية، تتعامل بشكل حصري مع مجالات السياسة الخارجية، باعتبارها أحد المواضيع المرتبطة بالأمن الإقليمي، فضلاً عن كونها من الاختصاصات الحصرية للدول الأعضاء.

Art 31 . Prg 02 . *Traité de Lisbonne 2007*<sup>1</sup>

Art 21 . Prg 02 . *Traité de Lisbonne 2007*<sup>2</sup>

Art 22 . Prg 02 . *Traité de Lisbonne 2007*<sup>3</sup>

Art 27 . Prg 03 . *Traité de Lisbonne 2007*<sup>4</sup>

فسياسة التقارب مع الاتحاد السوفياتي، التي قادتها كل من ألمانيا بدرجة أقل فرنسا، ضمن سياسة الانفتاح على الشرق *Ostpolitik*. ورغم أنها تندرج ضمن توجهات السياسة الخارجية الوطنية، -الألمانية والفرنسية-، إلا أنها مع ذلك أحدثت أثرا في منظومة العلاقات الأوروبية/الأطلسية. حيث تُعتبر ألمانيا إحدى دول حلف الشمال الأطلسي القليلة، التي قبلت مبدأ الحوار والتقارب مع الاتحاد السوفياتي، باعتباره أحد مصادر التهديد الأساسية لأمن أوروبا الغربية. ويظهر تأثيرها الأساسي في انطلاق مسارات تخفيف أخطار الحرب، بين المعسكرين الشرقي والغربي على الأراضي الأوروبي، من خلال مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا 1973.

انتقلت الدول الأوروبية من حدود التعاون السياسي إلى التفكير في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، من خلال العقد الأوروبي الموحد *Acte Unique Européen*، الذي يُعتبر بدايةً لمسار مأسسة السياسة الخارجية المشتركة. وبذلك تحول التشاور السياسي المستند إلى قواعد غير ملزمة، إلى مجال تكاملي مستقل بقواعد عمل ملزمة، متضمنة في معاهدة الاتحاد الأوروبي. غير أن هذا التحول والذي لم يصل إلى محطة نهائية ثابتة، يجب أن يوضع في إطاره الأوروبي الخاص، بهدف تفادي الوصول إلى إطلاق أحكام عامة، لا تُراعي خصوصية السياسة الخارجية الأوروبية من جهة، وكذلك الطبيعة الخاصة للاتحاد الأوروبي كفاعل في العلاقات الدولية.

إن الانطلاق من المطابقة بين السياسة الخارجية المشتركة، وتلك المندرجة ضمن أدبيات العلوم السياسية، باعتبارها اختصاصا حصريا للدولة القومية/الوطنية، يفضي إلى نتائج معينة تتعلق بطبيعة الاتحاد الأوروبي. والذي مازال إلى غاية اليوم "كيانا سياسيا غير معرف/محدد". لذلك فإن طبيعة السياسة الخارجية المشتركة، ترتبط بدور الاتحاد الأوروبي كفاعل أساسي في العلاقات الدولية، على الأقل منذ نهاية الحرب الباردة. وليس بمصير/مخرجات التوحيد السياسي الأوروبي، منذ إعلان شومان المتضمن للمصير/النهاية الفدرالية لمسار التكامل الإقليمي الأوروبي.

### المطلب الثاني: الاتحاد الأوروبي: أية سياسة خارجية؟:

يتكرر خلال النسخ المختلفة لمعاهدة الاتحاد الأوروبي، ولو بشكل ضمني التركيز على الهدف، من التعاون في مجال السياسة الخارجية المشتركة. والذي يتمحور حول احتلال مكان أساسية، ضمن مجموع اللاعبين في العلاقات الدولية، خلال مرحلة إعادة تشكيل النظام الدولي، وهي العملية المستمرة منذ نهاية الحرب الباردة. فرغم أن هذا الهدف، لم يرد في أي من الوثائق السياسية للاتحاد الأوروبي، منذ معاهدة ماسترخت 1992، إلا أنه تكرر من خلال الأهداف المعلنة. والتي يُفترض أن يؤدي العمل على تجسيدها، إلى ممارسة دور أساسي في التفاعلات الدولية، خاصة في مجال توسيع نطاق تطبيق القيم الأساسية للاتحاد (تعزيز الديمقراطية، دولة القانون... الخ). وكذلك إقامة شبكة من علاقات التعاون/الشراكة مع بقية أطراف العلاقات الدولية، وكذلك زيادة اندماج الدول في النظام الاقتصادي العالمي... الخ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> استناداً إلى معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي، يشمل النشاط الخارجي للاتحاد الأوروبي *L'Action Extérieure de l'Union* الأنشطة المرتبطة بالسياسة التجارية المشتركة، العلاقات مع الدول غير الأعضاء والمساعدات الخارجية، التعاون الاقتصادي والتقني مع الدول غير الأعضاء، المساعدات الإنسانية، توقيع العقوبات وإبرام الاتفاقيات الخارجية، العلاقات مع المنظمات الدولية وتسيير البعثات الأوروبية، التضامن بين الدول الأعضاء (خاصة في حالة التعرض لاعتداء).



انطلاقاً من التطور الواضح الذي عرفه الإطار المؤسسي والقانوني، للتكامل في مجال السياسة الخارجية المشتركة. يمكن التساؤل حول المستوى الذي وصلت إليه السياسة الخارجية الأوروبية، في تحقيق الأهداف المعلنة والضمنية للاتحاد الأوروبي. وكذلك إمكانية الحديث عن سياسة خارجية أوروبية، مقارنةً مع الحدود التي ميّزت التعاون السياسي الأوروبي، قبل مرحلة العقد الأوروبي الموحد، أو على الأقل قبل معاهدة ماستريخت 1992.

فقد مارست المجموعة الأوروبية دوراً خارجياً مهماً، كان أحد مخرجات التكامل الأوروبي، حيث تحولت المجموعة من آلية لمنع الاختراق السوفياتي/الشيوعي لأوروبا الغربية، إلى فاعل أساسي في العلاقات الاقتصادية الدولية. "فقد ظل الدور الخارجي للجماعة الأوروبية قاصراً إلى حد كبير، وعلى مدى سنوات طويلة، على إدارة العلاقات التجارية مع العالم. ثم بدأ نطاق هذا الدور يتسع تدريجياً، ويمتد ليشمل إلى جانب إدارة العلاقات التجارية للجماعة، جوانب أخرى من العلاقة مع العالم الخارجي، إلى أن بدأت تظهر للاتحاد الأوروبي، ملامح سياسة خارجية تحاول جاهدة، أن تغطي معظم جوانب العلاقات الدولية"<sup>1</sup>. وهو ما يوحي أن الدور الذي مارسته المجموعة الأوروبية، لا يخرج عن إطار السياسات الاقتصادية المشتركة، وكذلك إدارة العلاقات الاقتصادية الخارجية.

يظهر رغم ذلك نوع من التداخل، بين المواقف الخارجية للمجموعة، وانتشار التكامل الاقتصادي من جهة ثانية، خاصة عند بداية العمل على إنشاء السوق الموحد، وكذلك إقامة الاتحاد الجمركي الأوروبي سنة 1968. فرغم عدم حساسية المجالات الاقتصادية/التجارية نظرياً على الأقل، بسبب افتراض إمكانية التوصل إلى الحلول الوسط، والتوفيق بين مصالح الدول في هذه المجالات. إلا أن العلاقات السياسية الخارجية للمجموعة، تأثرت بشكل كبير بتطور التكامل الاقتصادي الأوروبي، خاصة العلاقات الأوروأطلسية بشكل عام، والعلاقات مع الولايات المتحدة بشكل خاص. فقد كان على المجموعة الأوروبية إقناع الولايات المتحدة، بعدم إمكانية الربط بين تحسن الوضع الاقتصادي، وأعباء الدفاع عن أوروبا الغربية، في إطار حلف الشمال الأطلسي. وهو الموقف الذي تبنته الإدارة الأمريكية، كرد فعل على رفض الأوروبيين أخذ المصالح الأمريكية بالاعتبار، عند إنشاء الاتحاد الجمركي الأوروبي، وكذلك السياسات الحمائية التي تبنتها المجموعة الأوروبية. وهو ما دفع بالجانب الأمريكي إلى اعتماد فرضية مفادها، أن عدم تحمل المجموعة الأوروبية، لأعباء إضافية في فاتورة الأمن والدفاع الأطلسي، هو السبب الأساسي وراء فشل الحلف تحقيق التوازن الاستراتيجي، مع قوات حلف وارسو في أوروبا<sup>2</sup>.

لذلك يظهر الارتباط بين المصالح الاقتصادية الأوروبية، وبدأ تبلور المواقف الخارجية للمجموعة الأوروبية، حتى وإن كانت تلك المواقف لم تأخذ شكل/تسمية "السياسة الخارجية المشتركة"، على الأقل كما هي عليه منذ

<sup>1</sup> حسن نافعة . مرجع سابق . ص 399.

<sup>2</sup> تبني اجتماع حلف شمال الأطلسي في لشبونة هدفاً أساسياً، تمثل في تحقيق التوازن الاستراتيجي مع قوات الاتحاد السوفياتي وحلف وارسو، المتمركزة في وسط أوروبا على الحدود مع أوروبا الغربية. وهو الهدف الذي فشلت دول الحلف في تجسيده خلال المدة الزمنية المحددة، وهو ما دفع إلى الاعتقاد بأن "عدم تحقيق الأهداف المذكورة في مؤتمر لشبونة 1952، يُبين أن أحد المشاكل الأساسية لحلف شمال الأطلسي، يتعلق بالتمويل وبالتالي تقاسم الأعباء بين الولايات المتحدة والدول الأوروبية. فالأولى عرفت منذ الستينات مشاكل حادة بشكل متزايد في ميزان المدفوعات، أما الثانية فقد استطاعت اللحاق بالولايات المتحدة (اقتصادياً)، لكنها تنفر من زيادة مساهمتها". Philippe Moreau Defarges . *Problèmes stratégiques contemporains* . 2<sup>e</sup> éd . (Paris . éditions Hachette . 1994) . P 146



معاهدة ماستريخت 1992. كما اقتضت عملية التوجهات المواقف الخارجية للمجموعة الأوروبية، على المواقف المرتبطة بإدارة المصالح الاقتصادية، خاصة مع الصعوبات التي واجهتها مسارات تحرير التجارة العالمية. ورغم تبني المواقف في إطار السياسة الخارجية، تختلف عن السياق التاريخي العام، الذي ميز مرحلة الحرب الباردة، مثل سياسات التقارب مع الاتحاد السوفياتي، ودول المعسكر الشرقي بشكل عام. إلا أن هذا التوجه لا يعبر عن اتجاه عام لدى المجموعة الأوروبية، بقدر ما هو توجه وطني جمع إطار السياسة الخارجية الوطنية، خاصة في كل من ألمانيا وفرنسا. جاءت السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة، في مرحلة تاريخية تميزت بمسارات متشابكة، لإعادة تشكيل الخريطة السياسية الدولية بشكل عام، وكذلك إعادة البناء السياسي في منطقة أوروبا الوسطى والشرقية بشكل خاص. فقد كان على المجموعة الأوروبية مواجهة أزمات ما بعد الحرب الباردة، خاصة أزمة الغزو العراقي للكويت سنة 1990، التي كانت سبباً في حرب الخليج التي تلاها مباشرة، الإعلان عن "النظام العالمي الجديد". إضافة إلى ذلك فقد تزامن انطلاق تحويل المجموعة الأوروبية إلى اتحاد سياسي، مع التغييرات التي عرفتها دول المنظومة الاشتراكية السابقة، فرغم أن بعض الدول عرفت انتقالاً سلمياً، من النظام الاشتراكي الموجه إلى الليبرالية (بلغاريا، المجر، تشيكوسلوفاكيا... الخ)، إلا أن حالات أخرى عرفت تحولاً مأساوياً، من خلال الدخول في حالة من الضعف/عدم الاستقرار (رومانيا وبدرجة أقل بولندا)، وصلت إلى درجت الحرب الأهلية/العرقية، مثل الحالة اليوغسلافية.

لم يظهر الارتباك الأوروبي خلال أزمة الغزو العراقي للكويت (حرب الخليج الثانية 1990-1991)، بنفس الدرجة التي ظهرت بها المواقف الأوروبية خلال الأزمة اليوغسلافية. فقد تميزت المواقف الأوروبية في الحالة الأولى، بالانسجام والوضوح بين مختلف أعضاء المجموعة الأوروبية، من خلال التوجه نحو المشاركة في عملية، تحرير الكويت، سواء بالمشاركة المباشرة في العمليات العسكرية، أو عن طريق الدعم الاقتصادي والسياسي. وفي مقابل ذلك فقد وقفت المجموعة الأوروبية، عاجزة عن تبني موقف مشترك واضح، فيما يخص تفاقم التوتر خلال الأزمة في يوغسلافيا السابقة، خاصة مع توجه الجمهوريات المكونة لها نحو الانفصال. فرغم المحاولات المبكرة من أجل منع تحول التوتر في البلقان إلى حرب أهلية، يكون لها آثار سلبية على مسارات إقامة نظام أوروبي جديد للأمن. إلا أن المساعي الأوروبية لم تنجح في احتواء الأزمة اليوغسلافية، بل يُمكن أن تكون عدم الفعالية الأوروبية، من بين الأسباب التي سرعت وتيرة الانزلاق نحو الحرب الأهلية.

يظهر الارتباك الأوروبي بشكل خاص، في مسألة الاعتراف بالجمهوريات اليوغسلافية الانفصالية، وهو الإجراء الذي جعلته المجموعة الأوروبية، مشروطاً بتوفير تلك الجمهوريات للضمانات الكافية، لاحترام المبادئ الأساسية للقانون الدولي. وهو الشرط الذي تم إفراغه من محتواه بعد اعتراف ألمانيا بشكل منفرد بكل من كرواتيا وسلوفينيا في ديسمبر 1991، حيث أجبر ذلك المجموعة الأوروبية، على الاعتراف باستقلال الجمهوريات اليوغسلافية، دون الحصول على ضمانات تحقيق الشروط السابقة، التي كان يجب الالتزام بها سابقاً من طرف تلك الجمهوريات، من أجل الحصول على اعتراف المجموعة بها كدول مستقلة ضمن النظام الأوروبي<sup>1</sup>. رغم الموقف الذي

<sup>1</sup> أنظر: Franck Petiteville . La politique internationale de l'Union européenne . (Paris . Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques . 2006) . P15

تمت قراءته على ضوء العلاقات التاريخية بين ألمانيا، وبعض دول البلقان/أوروبا الوسطى (خاصة كرواتيا)، والذي أعطى ألمانيا في سياق مختلف، قدرات أكبر على المناورة على مستوى البناء السياسي لأوروبا. حيث تم تفسير الموقف الألماني-الأوروبي، على أنه نتاج مساومة/تنازل مشترك، بهدف إزالة عناصر التحفظ على مشروع معاهدة ماسترخت<sup>1</sup>.

شكلت الأزمات السياسية في منطقة أوروبا الوسطى/البلقان، دافعاً أساسياً لتطور السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة. ويظهر ذلك من ذلك من خلال، إدراك الدول الأساسية في الاتحاد الأوروبي، لهامشية دور هذا الأخير في إعادة الأمن والاستقرار المنطقة البلقان. فالتسوية التي تمت بين ألمانيا والمجموعة الأوروبية، أوضحت أنه لم يتم تشكيل موقف أوروبي موحد، بل كانت أقرب إلى "التضحية" بمنطقة البلقان، مقابل إقرار معاهدة الاتحاد الأوروبي. فحتى الاعتراف الأوروبي بالجمهوريات اليوغسلافية المستقلة (كرواتيا وسلوفينيا، وكذلك البوسنة والهرسك)، كان يتطلب إجراءات قبلية ضرورية، من أجل تفادي الانزلاق إلى الحرب الأهلية. وهي الإجراءات/الضمانات التي تنازلت عنها المجموعة الأوروبية، مقابل ضمان الدعم الألماني لإنجاح عملية إقرار معاهدة ماسترخت والتصديق عليها<sup>2</sup>. وهو ما أفرغ الاعتراف "الجماعي"، باستقلال الجمهوريات اليوغسلافية من محتواه، حيث التقى هذا الموقف الأوروبي الجماعي، مع فشل/عجز جماعي في مواجهة الصراع العرقي، الذي هدد الأمن والاستقرار في أوروبا بشكل عام، كما هدد القيم الأساسية التي تأسس عليها التكامل/الاتحاد الأوروبي.

أحدث الأسلوب الأوروبي في مواجهة أزمات أوروبا الوسطى والشرقية، على رأسها الصراع في يوغسلافيا السابقة، حالة من التشكيك في قدرة الاتحاد الأوروبي، على تشكيل السياسة الخارجية مشتركة، وساد هذا الشك حتى لدى النخب ذات التزعة الأوروبية. فغياب دور أوروبي في إدارة الأزمة/الصراع، مقابل حضور الدور الأمريكي القوي، والذي فرض تسوية وفق المصالح والتصورات الأمريكية، أدى إلى اقتراح صيغ بديلة للسياسة الخارجية المشتركة، التي تضمنتها معاهدة ماسترخت 1992. فهذه الأخيرة لم تكن صيغة متناسبة مع الإطار التاريخي، الذي لم تكن فيه الدول الأعضاء مستعدة، للذهاب بعيداً في نقلاً صلاحيتها نحو مؤسسات الاتحاد في مجال السياسة الخارجية، كما أنها لم تملك ما يكفي من القدرات، من أجل تجسيد سياسة خارجية مشتركة ميدانياً. فقد اعتبر جاك ديلور أن "الحديث عن سياسة خارجية مشتركة هو بلا شك صيغة مغرية *Une formule séduisante*، لكنها طموحة جداً لدولنا العجوز *Nos vieilles Nations*، وقدرتها على العمل معاً"<sup>3</sup>.

لذلك فقد اقترح ديلور صيغة الحد الأدنى، كبديل للصيغة المقترحة للسياسة الخارجية الأوروبية، حيث تكتفي

<sup>1</sup> إضافةً إلى التفسيرات الأخرى للموقف الألماني، تم طرح فكرة المساومة كأساس لإدارة العلاقات الأوروبية، خلال مرحلة ما بعد الحرب الباردة. وبموجب ذلك تقبل ألمانيا بالتخلي عن المارك الألماني، وإقامة الاتحاد النقدي، مقابل قبول المجموعة الأوروبية غير المشروط، باستقلال كل من كرواتيا وسلوفينيا، وهو ما تحقق في جانفي 1991. أنظر: *Jérôme Koechlin . L'Europe a-t-elle une adresse ? . (Paris . Georg éditeur : 1991 .* 2003) . P 137

<sup>2</sup> أنظر: *Ibid . P 140*

<sup>3</sup> *Louyot Alain et al : "Pas de démocratie sans vertue" . interview de Jacques Délors . L'express . Septembre 1994 .* [https://www.lexpress.fr/informations/pas-de-democratie-sans-vertu\\_599576.html](https://www.lexpress.fr/informations/pas-de-democratie-sans-vertu_599576.html)

فيها الدول الأعضاء بمواقف مشتركة، في حالة تعرض مصالحها للتهديد. ففي كل مرة يكون ذلك ضرورياً، يتخذ المجلس الأوروبي قراراً يتضمن إجراءات مشتركة *Actions Communes*، وهو ما يتطلب إيجاد آلية اتخاذ قرار أكثر بساطة، وفي نفس الوقت أكثر فاعلية<sup>1</sup>. وهو ما يفرض كذلك في النهاية، توقيف مسار التعاون في مجال السياسة الخارجية، وفق نفس القيم والأهداف التي تضمنتها معاهدة ماسترخت. حيث تعود الدول الأوروبية إلى مستوى التعاون، المتضمنة في العقد الأوروبي الموحد 1986، وبذلك لا يكون الاتحاد الأوروبي مختلفاً عن بقية المنظمات الإقليمية، والتي لا تملك الطموح لوضع سياسة خارجية، والمكتفية بتنسيق مواقفها في حال تعرض مصالحها للتهديد. وقد تحول البديل الذي اقترحه جاك ديلور، من مجرد تصور نقدي لأحد البيروقراطيين الأوروبيين، إلى أمر واقع تكرر بفعل طغيان التزعة السيادية الوطنية لدى الدول الأعضاء، والتي انعكست بشكل واضح في معاهدة ماسترخت. ليس فقط في المسائل المرتبطة بالسياسة الخارجية، بل كذلك في المسائل المرتبطة بالتكامل/الاتحاد الاقتصادي والنقدي، وبدرجة أكبر في المجالات ذات الطبيعة الأمنية والدفاعية.

إن ما تميز به الدور الأوروبي خلال الصراع في يوغسلافيا، من غياب الفعالية وعدم القدرة على فرض تصور أوروبي للحل، وهيمنة الأسلوب/التصور الأمريكي، على عملية تسوية النزاع. كلها عوامل فرضت إعادة النظر في أسلوب/آليات عمل السياسة الخارجية المشتركة، وهو ما تجسد من خلال التعديلات التي تضمنتها معاهدة أمستردام، على الأحكام الخاصة بالسياسة الخارجية.

واجهت السياسة الخارجية الأوروبية تحدياً جديداً، وضع التعديلات التي جاءت بها معاهدة أمستردام موضع اختبار، وتمثل هذا التحدي في نزاع "جديد" في منطقة البلقان. وهو النزاع من أجل استقلال كوسوفو (1998-2003)، والذي طغى على السطح بعد فترة قصيرة من انتهاء النزاع في يوغسلافيا السابقة سنة 1995. وبالتالي فقد أثار نوعاً من العقدة الأخلاقية، في الخيال الجماعي الأوروبي، نظراً لما تضمنه النزاع من عمليات تطهير عرقي، تتنافى مع القيم التي يدعي الاتحاد الأوروبي الدفاع عنها. فرغم أن الوضع في كوسوفو لم يكن منفصلاً عن حالة الصراع في يوغسلافيا السابقة، من حيث توفر العناصر العرقية/الدينية، وكذلك الجيوسياسية للنزاع. إلا أن مسارات النزاع في البوسنة والهرسك، أبعدت الاهتمام الأوروبي عن حالة كوسوفو، التي لم تصل مستويات العنف إلى المستوى الذي عرفته ابتداءً من سنة 1997، أو تلك التي عرفها النزاع في البوسنة والهرسك قبل ذلك.

تميز موقف الاتحاد الأوروبي منذ الوضع في كوسوفو، بنوع من الارتباك وعدم الوضوح، فقد جاء هذا الموقف ضمن سياق لإعلان الأوروبي في أبريل 1996، عن الاعتراف بيوغسلافيا الفدرالية (المكونة من صربيا والجبل الأسود). فقد تضمن هذا الإعلان أن إقامة "علاقات جيدة" مع جمهورية يوغسلافيا الفدرالية، يعتمد على استعدادها لاحترام حقوق الإنسان والأقليات. وكذلك التزامها بحق عودة اللاجئين والمرحّلين قسرياً، إضافة إلى توفير ضمانات كافية لإعادة الحكم الذاتي كوسوفو، في إطار جمهورية يوغسلافيا الفدرالية<sup>2</sup>. ويظهر الارتباك الأوروبي من خلال

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid*

<sup>2</sup> Christina Churrucua Muguruza: "The European Union and humanitarian intervention in Kosovo: A test for common foreign policy" In: Florian Bieber . Zidas Daskalovski (ed) . Understanding the war in Kosovo . (London . Frank Cass Publisher . 2003) . P-P 233-251 . P 238

المقاربة تبناها الاتحاد حول كوسوفو، والتي لا تتحدث عن الاستقلال النهائي عن صربيا، وهو المطلب الأساسي للحركة السياسية في كوسوفو. كما أن الإعلان الأوروبي لا يتضمن كذلك مشروطة فعلية، للاعتراف بجمهورية يوغسلافيا الفدرالية سنة 1996، حيث يمكن اعتبار الاعتراف أمراً واقعاً، بغض النظر عن توفر الضمانات الكافية، الحماية حقوق الإنسان/الأقليات، وكذلك وضع كوسوفو في إطار يوغسلافيا الجديدة.

إضافة إلى ذلك فإن اعتراف الاتحاد الأوروبي يوغسلافيا الفدرالية، جاء في إطار مخرجات اتفاقية دايتون للسلام 1995، والتي وضعت حدا للحرب في البوسنة والهرسك، لكنها في نفس الوقت لم تضمن حلاً نهائياً لحالة عدم الاستقرار في البلقان، خاصة في كوسوفو التي بدأت مستويات العنف فيها، تأخذ وتيرة متصاعدة<sup>1</sup>. وبذلك فإن الموقف الأوروبي من الأوضاع في منطقة البلقان، لم يتميز بشمولية كافية من أجل منع العودة إلى الحرب الأهلية. حيث تكررت أحداث البوسنة والهرسك في كوسوفو، حتى مع وجود بعض الاختلافات الطفيفة، ومع تأثير الحرب الأهلية في يوغسلافيا على منظومة القيم الأوروبية، وصورة الاتحاد الأوروبي كلاعب في مجال الأمن والاستقرار في أوروبا. إلا أن الدول الأعضاء لم تتخذ أي مواقف، من شأنها منع الأطراف من تكرار الحرب، التي تكررت فيها صور التطهير العرقي والترحيل القسري منذ 1997.

حاول الاتحاد الأوروبي منع تكرار مأساة البوسنة والهرسك، خاصة مع تبني خطاب نشر القيم الأوروبية (الديمقراطية احترام حقوق الإنسان/الأقليات... الخ)، عن طريق سياسة خارجية مشتركة. خاصة وأن معاهدة أمستردام، قد أضفت -نظريا على الأقل- نوعاً من المرونة، على عملية اتخاذ القرار في مجال السياسة الخارجية، خاصة على أساس الاستراتيجيات المشتركة، التي يتم إقرارها من طرف المجلس الأوروبي. إضافة إلى منصب الممثل الأعلى للاتحاد، الذي بدأ يمارس تدريجياً دور وزير خارجية الاتحاد الأوروبي، حتى مع عدم اعتماد التسمية بشكل رسمي. غير أن محاولات الاتحاد الأوروبي، لصياغة موقف موحد حول الصراع في البلقان بشكل عام، والتزاع في الكوسوفو بشكل خاص، كانت في هذه المرحلة بعيدة عن النجاح في أرض الواقع.

يظهر ذلك من خلال تضارب التصورات حول مستقبل كوسوفو، سواء في إطار يوغسلافيا الفدرالية/صربيا، أو ضمن الإطار الأوروبي من ناحية أخرى. فرغم الإجماع الأوروبي شبه التام، على تأييد عمليات حلف شمال الأطلسي، ضد أهداف صربية (في كوسوفو أو داخل صربيا)، إلا أن التضارب في التصورات ظهر بشكل واضح سنة 2008، عند مناقشة الوضع النهائي الإقليمي. حيث تكوّن اتجاهان أساسيان يميلان لتصورين مختلفين، للوضع الذي سينتهي إليه إقليم كوسوفو، يضم الأول الدول الأوروبية الأعضاء في مجموعة الاتصال *Groupe de Contacte*، والتي تضم كل من ألمانيا، فرنسا، إيطاليا، المملكة المتحدة، إضافة إلى روسيا والولايات المتحدة الأمريكية. فقد تبنت هذه الدول موقفاً مؤيداً للاستقلال كوسوفو، وإقامة دولة أوروبية جديدة خارج إطار يوغسلافيا الفدرالية، وبذلك فقد كانت هذه الدول أكثر استعداداً للاعتراف الرسمي بهذه الدولة الجديدة.

وفي مقابل هذا الاتجاه تظهر مجموعة أخرى من الدول، وهي إسبانيا، سلوفاكيا، رومانيا، اليونان، قبرص،

<sup>1</sup> Stefan Wolff: "The limits of non-military international intervention: A case study of the Kosovo conflict" . In: Ibid . P-P 77-97 . P 80

وهي الدول التي عارضت الاستقلال الكلي للإقليم عن يوغسلافيا الفدرالية. أو على الأقل فقد رفضت فكرة الاعتراف الرسمي للاتحاد الأوروبي، بدولة كوسوفو في حالة إعلانها الاستقلال من جانب واحد. ويرجع ذلك إلى المخاوف من انتشار النزعة الانفصالية، لدى الجماعات/الأقليات العرقية في هذه الدول، وبالتالي التخوف من تكرار سيناريوهات التفكك. وبذلك فقد كانت النتيجة التوجه نحو صيغة توفيقية، يتم بموجبها القبول باستقلال كوسوفو عن صربيا، مقابل امتناع الاتحاد الأوروبي عند إعلان الاعتراف الرسمي بدولة كوسوفو الجديدة<sup>1</sup>.

لم يكن التصور الأوروبي لإدارة الصراعات في منطقة البلقان، في مستوى الخطاب الذي تبناه الاتحاد حول الأمن والاستقرار الأوروبيين. فقد اقتصر الهدف العام للاتحاد الأوروبي، على منع انتشار النزاع في يوغسلافيا إلى منطقة البلقان، أو حتى إلى باقي أوروبا الوسطى، مما يؤثر سلباً على مسارات تعميق/توسيع التكامل الأوروبي. وعليه فقد كانت مساعي الاتحاد منحصرة في تقليص الخسائر، من خلال إبقاء النزاع داخل حدود يوغسلافيا السابقة، بدل العمل على منع/وقف هذا النزاع من الأساس<sup>2</sup>. لذلك فقد تطلب وقف النزاع في كوسوفو (وقبله في يوغسلافيا السابقة)، تدخل حلف شمال الأطلسي استناداً إلى تصورات/أجندة أمريكية. وهو ما أدى إلى تراجع ثقة الرأي العام الأوروبي، في التعاون في مجال السياسة الخارجية المشتركة. وعودة الجدل حول إشكالية العجز/الفشل الديمقراطي *Le déficit démocratique*، رغم وجود بعض الآراء التي تقلل من أهمية هذا الحدث، على تأييد الأوروبيين للسياسة الخارجية المشتركة<sup>3</sup>.

لا تتوقف الآثار السلبية لاستراتيجية الاتحاد الأوروبي في منطقة البلقان، على معدلات تأييد الرأي العام للسياسة الخارجية المشتركة، بل تتجاوز ذلك إلى مصداقية الاتحاد، على الساحتين الإقليمية/الدولية. فقد تضمنت الوثائق الأساسية للاتحاد الأوروبي (خاصة معاهدة الاتحاد)، هدف تكريس مكانته في التفاعلات الإقليمية والدولية كفاعل دولي. مع ذلك فقد وضعت أحداث كوسوفو مصداقية الاتحاد الأوروبي موضع الشك، حيث برز التساؤل حول مدى إمكانية الاتحاد، لعب دور في حل/تسوية النزاعات الدولية، سواء في الشرق الأوسط أو إفريقيا، أو حتى القوقاز. في حين أنه في نفس الوقت يعجز عن التعامل، مع المشاكل/المخاطر في منطقة البلقان، والواقعة على أطراف الاتحاد الأوروبي<sup>4</sup>. وبذلك فإن تعزيز مصداقية الاتحاد على الساحة الدولية، من خلال تعزيز قدراته على تجسيد تصورات، سواءً بإدخال المزيد من التعديلات على نظام اتخاذ القرار، أو تزويد المؤسسات الأوروبية بالمزيد من

<sup>1</sup> Maxime Lefebvre . *La politique étrangère européenne . Que sais-je ?* . (Paris . Presses Universitaires de France . 2011) . P 57

<sup>2</sup> Jacques Rupnik : "Les Balkans et la pax europea: Entre protectorat et integration" . In: Jacques Rupnik (dir) . *Les banlieues de l'Europe: Les politiques de voisinage de l'Union européenne* . (Paris . Presses de Science Po . 2007) . P-P 127-149 . P 128

<sup>3</sup> رغم تراجع تأييد الرأي العام الأوروبي للسياسة الخارجية الأوروبية، خلال تدخل حلف شمال الأطلسي في كوسوفو سنة 1999، إلا أن هناك من يعتبر هذا التراجع، على أنه مجرد رد فعل ظرفي، ولا يُعبر عن موقف أوروبي دائم، من التعاون في المجالات السياسية بشكل عام، وهو ما تعكسه عمليات دراسة مواقف الرأي العام الأوروبي، التي أُجريت قبل أو بعد الأزمة في كوسوفو، والتي تعكس تأييداً كبيراً للتعاون في مجالات السياسة الخارجية المشتركة، باستثناء بريطانيا. ومن الأمثلة على ذلك توجهات الرأي العام الأوروبي حول التكامل سنة 2004. حول الموضوع أنظر: Franck

Petiteville . Op . Cit . P 189

Jacques Rupnik . Ibid . P130 <sup>4</sup>

الصلاحيات، في مجالات السياسة الخارجية المشتركة. وهو ما حاول الاتحاد وتجسيده من خلال مشروع الدستور الأوروبي، أو من خلال معاهدة لشبونة التي حافظت على الكثير من المبادئ، التي تضمنها مشروع الدستور. وعليه رغم فشل الاتحاد الأوروبي في فرض تصورات، لتسوية النزاعات في منطقة البلقان، وعدم قدرته على دفع أطراف النزاع على استئناف مسارات التسوية السياسية. إلا أن المقاربة/الاستراتيجية الأوروبية، حول منطقة البلقان تبدو ذات نتائج واعدة، وأكثر فعالية مقارنة مع الأسلوب الدفاعي في إدارة التفاعلات في المنطقة. حيث لم تعد هذه المقاربة قائمة على أساس على التدخل البعدي *Aposteriori*، الذي عادة ما يلي حالات انفجار الأزمات/النزاعات المسلحة. بل تقوم على استبدال العنف كآلية لإدارة العلاقات، بالاندماج ضمن مسارات للتعاون الإقليمي/الشراكة، قد تنتهي بالحصول على العضوية الكاملة في الاتحاد الأوروبي<sup>1</sup>.

ويمكن ملاحظة ذلك من خلال سياسات الدعم الاقتصادي، ضمن آليات دعم الاستقرار في منطقة البلقان وجنوب شرق أوروبا، المعروف باسم "ميثاق الاستقرار *Le Pacte de Stabilité* سنة 1999، والذي انتهى بترشيح دول البلقان لعضوية الاتحاد الأوروبي<sup>2</sup>. وبذلك يمكن القول أن الاتحاد الأوروبي، قد انتقل في إدارة العلاقات مع/بين دول البلقان، من استراتيجية التدخل الإنساني إلى أوربة المنطقة، بنقل القيم السياسية الأوروبية وتشجيع النخب السياسية/مجتمعات المنطقة، على تبنيها كأساس للعلاقات فيما بينها.

لم تقصر حالات النزاع التي كان على الاتحاد الأوروبي مواجهتها، على منطقة البلقان فقط بل امتدت إلى شرق المتوسط. حيث أثارت عملية توسيع عضوية الاتحاد نحو الشرق سنة 2004، تساؤلات حول إمكانية تسوية نزاع أوروبي يعود إلى مرحلة الحرب الباردة، أو حتى إلى ما قبل ذلك بمدى أطول. فقد خلق النزاع قبرصي حالة من الانقسام بين الشرط الشمالي الخاضع لمجال النفوذ التركي، والشرط الجنوبي الخاضع للنفوذ اليوناني. ويقوم هذا التقسيم بالأساس على أسس عرقية، حيث يتكون الشرط الشمالي من أغلبية تركية (القبارصة الأتراك)، في حين يتكون الشرط الجنوبي من أغلبية يونانية (القبارصة اليونانيين). وقد تجسد "المأزق" الأوروبي في مواجهة المسألة القبرصية، من خلال وضع قبرص ضمن الاتحاد الأوروبي، وفشل الجهود المختلفة لتوحيد شرطي الجزيرة، قبل ضمها بشكل نهائي إلى عضوية لاتحاد.

لم تحاول المجموعة/الدول الأوروبية التدخل، من أجل إيجاد تسوية للنزاع في قبرص، وبقيت كل محاولات الوساطة منذ 1974 منحصرة في الأمم المتحدة، وبدرجة أقل بريطانيا كمستعمر سابق للجزيرة، أو الولايات المتحدة الأمريكية المعنية بتسوية الخلاف بين عضوين في الحلف الأطلسي (تركيا واليونان). فخلال مرحلة الحرب الباردة، لم تشكل قبرص أية أهمية استراتيجية أو اقتصادية للمجموعة، والتي انصب اهتمامها على أوروبا الغربية، سواء على الصعيد الاقتصادي (إنشاء السوق الأوروبية المشتركة)، أو على الصعيد الأمني والذي تركز على مواجهة تحديات

<sup>1</sup> Fraser Cameron . *An introduction to european foreign policy* . (New York . Routledge . 2007) . P 130

<sup>2</sup> منح الاتحاد الأوروبي خلال سنة 2011 رسمياً، صفة الدولة المرشحة لـ5 دول من منطقة البلقان هي: كرواتيا، مقدونيا، الجبل الأسود، ألبانيا، صربيا (وقد انضمت كرواتيا للاتحاد سنة 2013). في حين بقيت البوسنة والهرسك وكذلك كوسوفو مرشحين محتملين *Candidats potentiels*. أنظر:

Christophe Degryse . *Op . Cit* . P 328



الحرب الباردة. ويندرج عدم الاهتمام الأوروبي بإيجاد تسوية للتزاع في قبرص، ضمن إهمال المجموعة الأوروبية لمناطق شرق أوروبا، وكذلك شرق المتوسط، بسبب وقوعها ضمن إطار الصراع/التنافس شرق-غرب. وعليه فقد اقتضت العلاقات الأوروبية القبرصية، على مجال الشراكة الاقتصادية من خلال اتفاقية الشراكة بين الطرفين سنة 1972، والتي بقيت سارية المفعول على كل إقليم الجزيرة، حتى بعد تقسيمها سنة 1972، إثر الغزو التركي شمال قبرص<sup>1</sup>. واستمرت العلاقات الأوروبية القبرصية، ضمن الحدود الضيقة للشراكة الاقتصادية، إلى غاية نهاية الحرب الباردة، مع تقديم قبرص طلباً رسمياً للانضمام لعضوية التكامل الأوروبي سنة 1990. وهو الطلب الذي أثير في حينه فرصة لتوحيد الجزيرة، رغم أنه لم يكن تعبيراً عن إرادة مشتركة للانضمام إلى المجموعة الأوروبية. حيث قدمت الحكومة القبرصية (الشرط الجنوبي) الطلب، دون موافقة القبارصة الأتراك، وهو ما أكدت الأحداث عكسه، من خلال استمرار انقسام الجزيرة، رغم حصولها على عضوية الاتحاد الأوروبي، والتي لا يمتد تأثيرها إلا على الشرط الجنوبي للجزيرة.

لا يندرج الموقف الأوروبي من المسألة القبرصية، ضمن السياسة الخارجية المشتركة فحسب، بل يمكن ملاحظة التداخل بين هذه الأخيرة، والسياسة الأوروبية لتوسيع العضوية من جهة أخرى. فالتصور الأوروبي لتسوية التزاع، مستمد أساساً من إعلان شومان كمرجعية فكرية، والذي تجسد من خلال تجربة المجموعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، التي أحلت السلام بدل الصراع في العلاقات الألمانية الفرنسية. لذلك فإن إنفاذ الصراع في قبرص، يعتمد على الأثر الذي يُمكن أن ينتج عن ضمها إلى عضوية الاتحاد، وكذلك إمكانية استخدام العضوية، كورقة ضغط على أطراف التزاع، من أجل تغيير مواقفها ودفعها نحو الانخراط في عملية السلام، بهدف إعادة توحيد الجزيرة. فقد سعت المفوضية الأوروبية إلى تغيير مواقف اليونان تجاه تركيا، خاصة أثناء محاولات إقرار الاتحاد الجمركي مع هذه الأخيرة. حيث عارضت اليونان إقامة هذا الاتحاد، ولم يتم رفع الفيتو اليوناني إلا بعد قبول ترشح قبرص لعضوية الاتحاد الأوروبي، وحصولها على صفة الدولة المرشحة سنة 1995، وهو ما اعتبر تسوية غير مباشرة، تقبل بموجبها اليونان بإقامة اتحاد جمركي بين تركيا والاتحاد الأوروبي، مقابل قبول هذا الأخير بمنح الشرط الجنوبي من قبرص، صفة الدولة المرشحة، وبالتالي عدم ربط العضوية بالتسوية النهائية للتزاع<sup>2</sup>. وهو ما قد يزيد من حالة الشك في حقيقة الخطاب الأوروبي، حول القيم/المعايير كهدف/كأساس للسياسة الخارجية المشتركة.

وفي نفس السياق فقد تعرضت تركيا بدورها، إلى ضغط من مصدرين مختلفين، أحدهما العضوية الأوروبية، أما الآخر فمن الدول الأعضاء في الاتحاد في مقدمتها قبرص. إضافة إلى دول أخرى قد تكون، استخدمت المسألة القبرصية من أجل الضغط على تركيا، على رأسها اليونان وفرنسا. ويظهر الضغط الأوروبي الذي مارسته المفوضية الأوروبية أكثر وضوحاً، من خلال الشروط الإضافية التي فرضتها على تركيا، من أجل مواصلة المفاوضات حول

<sup>1</sup> Gilles Bertrand : "L'adhésion de Chypre à l'Union européenne : Un déblocage du conflit par le bas" . *Politique européenne* . N°3 . Vol 12 . 2001 . P-P 118-136 . P 121

<sup>2</sup> منحت المفوضية الأوروبية في 30 جوان 1990 رأياً إيجابياً، حول طلب ترشح قبرص لنيل العضوية، وقد تم على هذا الأساس قبول طلبها من طرف مجلس الاتحاد الأوروبي سنة 1993. إلا أن فتح المفاوضات لم يكن إلا سنة 1995، وذلك بعد رفع اليونان اعتراضها على إقامة التعاون الجمركي مع تركيا. ومع ذلك فإن تحديد موعد المفاوضات لم يتحدد إلا خلال المجلس الأوروبي بلوكسمبورغ في ديسمبر 1997. أنظر: *Ibid* . P 122



العضوية. فقد كان على تركيا الاعتراف بكل دول الاتحاد الأوروبي، وهو ما يعني بالضرورة الاعتراف بقبرص، إضافة إلى تطبيع العلاقات معها، من خلال فتح المطارات والموانئ التركية، أمام حركة الملاحة الجوية والبحرية القبرصية. وهي إجراءات لم تفرضها المفاوضات على أي من الدول المرشحة للعضوية، منذ أول توسيع للعضوية<sup>1</sup>. ويمكن أن تؤدي هذه الإجراءات في حالة نجاحها، إلى إحلال السلام عن طريق التكامل، رغم أنها في النهاية أدت نتائج عكسية. فقد تكونت لدى المفاوضات الأوروبية، قناعة شبه كاملة منذ 2006 حول النتائج الإيجابية، التي حققتها تركيا في مجال الإصلاحات الاقتصادية والسياسية والقانونية، وكذلك في مجال احترام حقوق الإنسان والأقليات. غير أن هذه النتائج المحققة، لم تكن كافية حسب المفاوضات الأوروبية، لتسريع وتيرة المفاوضات مع تركيا، حيث اعتبر الاتحاد أن تسوية المسألة القبرصية، تشكل عاملاً أساسياً في تسهيل انضمامها إلى عضوية الاتحاد<sup>2</sup>. وقد كررت المفاوضات الأوروبية إلحاحها، على الجانب التركي في مختلف تقاريرها، حول توسيع الاتحاد من أجل تطبيع العلاقات مع قبرص، حيث تضمن آخر تقرير عن حالة توسيع عضوية الاتحاد، أنه على تركيا الوفاء بالالتزامات التالية:

- \* إزالة كل العراقل التركية أمام قبرص، من أجل استغلال الموارد النفطية/الطاقوية، المتوفرة على المياه الإقليمية "القبرصية".
- \* توفير دعم إضافي للمفاوضات بين شطري الجزيرة، من أجل التوصل إلى تسوية عادلة، وشاملة ودائمة للمسألة القبرصية في إطار مساعي الأمم المتحدة.
- \* توسيع مجال اتفاق الشراكة بشكل كامل وغير تمييزي، وإلغاء العوائق أمام حرية حركة تنقل الأشخاص والبضائع، بين تركيا وقبرص.
- \* تطبيع العلاقات الثنائية مع قبرص<sup>3</sup>.

وتتضمن هذه الالتزامات التي أضفتها المفاوضات الأوروبية، إلى معاييرها الأساسية المؤهلة لعضوية الاتحاد، اعتراف تركيا بالأمر الواقع الذي تكرر منذ 1974، أي الاعتراف بقبرص الجنوبية من طرف واحد. وهو تنازل ترفض تركيا القيام به، حتى وإن أدى ذلك إلى تعطيل/وقف مسار التفاوض، حول عضوية الاتحاد الأوروبي، وهو ما يؤكد تقرير المفاوضات الأوروبية حول عملية توسيع الاتحاد. وبذلك فإن المسألة القبرصية، تشكل الورقة التي يمكن

<sup>1</sup> Mario Zucconi: "La Turquie et l'UE à la croisée des chemins". In: Jacques Rupnik (dir) . Op . Cit . P-P 175-196 . P 178

<sup>2</sup> اعترفت المفاوضات الأوروبية في تقرير مقدم للبرلمان الأوروبي في نوفمبر 2006، بدعم تركيا لمخطط الأمم المتحدة لإنهاء الانقسام في قبرص، مع ذلك فإن التقرير لم يُسجل أي تقدم في تطبيع العلاقات التركية القبرصية. كما اعتبر أن تركيا لم توفى بالتزاماتها في مجال توسيع مجال اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي ليشمل قبرص، وبذلك فقد أبقّت القيود أمام حرية التجارة والتنقل. وهو ما سيؤثر سلباً على مسار المفاوضات مع الاتحاد. أنظر: *La Commission européenne . Stratégie d'élargissement et principaux défis . 2006-2007 . COM(2006) 649 Final . Bruxelles 18/11/2006 . P 60 .*

<sup>3</sup> *La Commission européenne . Stratégie d'élargissement et principaux défis 2014-2015 . COM (2014) 700 Final . Bruxelles 08/10/2014 .*  
[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2014/20141008-strategy-paper\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_fr.pdf)

أن تستعملها الدول الأوروبية، والتي لا ترغب في ضم تركيا إلى عضوية الاتحاد الأوروبي. والتي وجدت في المسألة القبرصية، بديلاً مناسباً للخطاب الديني/الثقافي، الذي لطالما استخدمته فرنسا.

وفي نفس السياق فقد مارس الاتحاد الأوروبي، نفس الضغوط على القبارصة الأتراك باستعمال ورقة العضوية في الاتحاد الأوروبي، خاصة بعد فشل مخطط الأمم المتحدة لإعادة توحيد الجزيرة. فقد أعلن الاتحاد الأوروبي أنه لن يقبل بضم الجزيرة منقسمة إلى نظرين شطرين تركي ويوناني، وأن العضوية تمنح فقط للطرف المعترف به دولياً، في حالة رفض القبارصة الأتراك توحيد الجزيرة، من أجل الانضمام إلى الاتحاد. وهو ما أضفى المزيد من الغموض، على موقف الاتحاد الأوروبي، من المسألة القبرصية، ما أدى إلى تحقيقه لنتائج هزيلة، فالإتحاد لم يقدم تصورات مستقلة لحل/تسوية النزاع، بل اندرجت كل المساعي الأوروبية في إطار دعم مساعي الأمم المتحدة، من خلال الضغط على مختلف الأطراف للقبول بمخطط الأمين العام للأمم المتحدة، والمعروف بمخطط *Annan Plan*<sup>1</sup>.

غير أن الموقف الأوروبي المستند إلى العضوية، كورقة ضغط على أطراف النزاع، اصطدم في أبريل 2004 بنتائج الاستفتاء الذي أجري حول مخطط *Annan*. فقط توجهت الضغوط الأوروبية في مجملها، نحو القبارصة الأتراك (وكذلك تركيا)، في حين جاءت نتائج الاستفتاء في اتجاه معاكس، حيث رفض مخطط *Annan*، من طرف القبارصة اليونانيين وليس الأتراك (انظر الجدول رقم 11). رغم ذلك فقد تم ضم الشطر الجنوبي الراض للمخطط، إلى عضوية الاتحاد الأوروبي، ابتداءً من 1 ماي 2004 وهو ما تناقض مع التهديدات الأوروبية السابقة للاستفتاء.

التصويت بـ لا	التصويت بنعم	
75.83%	24.17%	القبارصة اليونانيون
35.09%	64.90%	القبارصة الأتراك

جدول (11) نتائج الاستفتاء حول مخطط *Annan* لتسوية النزاع في قبرص (24 أبريل 2004)<sup>2</sup>

إن ما يزيد في عدم وضوح الموقف الأوروبي، هو استخدام ورقة العضوية، أثناء المفاوضات مع الدول المرشحة، بهدف دفعها إلى أحداث تغييرات/إصلاحات سياسية داخلية، أو التعامل مع بعض الملفات الداخلية، بما يتوافق مع القيم الأوروبية. وقد أدت الضغوط التي مارستها المفوضية الأوروبية، إلى إرغام إستونيا على تسوية مشكلة الأقليات، وعلى رأسها الأقلية الناطقة بالروسية، كشرط مسبق لإطلاق مفاوضات الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي سنة 1997<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> هو مشروع تقدم به الأمين العام للأمم المتحدة كوفي *Annan* في نسخة النهائية في مارس 2004، ويتضمن توحيد الجزيرة على أساس جديد، أي اعتماداً على الخصوصية الوطنية للمجموعتين اليونانية والتركية، بإقامة اتحاد فدرالي. كما تضمن المخطط التركيز على حرية التنقل والإقامة لكل من المجموعتين، وتقاسم السلطة فيما بينهما على أساس التناسب مع حجم كل منهما. وهو ما يسمح بضم الجزيرة "موحدة" إلى الاتحاد الأوروبي. للاطلاع على النسخة النهائية لمخطط *Annan* أنظر: *The comprehensive settlement of the cyprus problem (Annan Plan)*.

[http://www.hri.org/docs/annan/Annan\\_Plan\\_April2004.pdf](http://www.hri.org/docs/annan/Annan_Plan_April2004.pdf)

<sup>2</sup> المصدر: Carinne Deloy : "Échec du référendum sur la réunification de l'île". Fondation Robert Schuman 2004 . <https://www.robert-schuman.eu/fr/oe/0289-echec-du-referendum-sur-la-reunification-de-l-ile>

<sup>3</sup> أنظر: Engin Karatas : "The politics of accession". In : James Ker-Lindsay and al (ed). *An island in Europe* : *The EU and the transformation of Cyprus*. (London . I.B Tauri and Co Ltd . 2011) . P-P 13-41 . P14

ورغم أن المفوضية الأوروبية مارست نفس الضغوط في محاولة تحقيق نفس الأهداف في قبرص، إلا أن هذه الضغوط انتهت بمخرجات مختلفة، حيث تم قبول الأمر الواقع الذي فرضه القبارصة اليونانيون، برفضهم مخطط عنان خلال استفتاء 2004. وعكس حالة إستونيا لم يتمسك الاتحاد الأوروبي بشروطه المسبقة (إعادة توحيد الجزيرة)، من أجل إتمام مسار ضم قبرص إلى عضويته، بل تم اللجوء إلى معاهدة أثينا المبرمة في 16 أبريل 2003، والتي تم بموجبها منح الشطر الجنوبي لقبرص عضوية الاتحاد الأوروبي.

فقد اقر البروتوكول رقم 10 من معاهدة أثينا، أن آثار ومزايا انضمام قبرص إلى الاتحاد الأوروبي، لن تشمل المناطق التي لا تخضع للسيطرة الفعلية للحكومة القبرصية<sup>1</sup>. وبذلك فقد تم استثناء منطقة شمال قبرص، بموجب هذه المعاهدة من التشريعات الأوروبية، وكذلك السياسات المشتركة، خاصة في المجالات المالية والاقتصادية، وحرية التنقل والتبادل التجاري. كما أن توسيع نطاق آثار العضوية لتشمل مناطق شمال قبرص، لا يكون إلا بقرار من مجلس الاتحاد الأوروبي عن طريق الإجماع، وعلى أساس اقتراح تقدمه المفوضية الأوروبية<sup>2</sup>.

وعليه فإنه من حيث المبدأ على الأقل، فقد تم ربط استفادة مناطق شمال قبرص، من مزايا العضوية في الاتحاد الأوروبي بموافقة الدول الأعضاء، وفي هذه الحالة سيكون الأمر مرتبطاً، بموافقة كل من اليونان وقبرص في حد ذاتها، أي أن قرار توسيع تطبيق المزايا/ الآثار التكميلية في كل الجزيرة، سيكون مرهوناً بموافقة القبارصة اليونانيين، الذين رفضوا إعادة توحيد الجزيرة على أساس مخطط عنان، والذي يدعمه الاتحاد الأوروبي.

لقد أدت الضغوط غير المتوازنة، التي مارسها الاتحاد الأوروبي على أطراف النزاع في قبرص، إلى تحوله من شريك في المساعي الحميدة لتسوية النزاع القبرص، إلى طرف غير مباشر فيه. حيث عكست هذه الضغوط بشكل عام، افتراضاً مسبقاً يُعتبر من خلاله الأتراك/القبارصة الأتراك، العائق الأساسي أمام إعادة توحيد الجزيرة. وهو ما أدى في النهاية إلى نتائج عكسية، أفرغت الضغوط الأوروبية من محتواها، وأفقدتها القدرة على إحداث تغييرات ملموسة على مواقف أطراف النزاع. ويظهر ذلك من خلال المواقف التي اتخذتها تركيا والقبارصة الأتراك، من مسألة الانضمام إلى عضوية الاتحاد الأوروبي.

فقد سمح التغيير في مواقف تركيا، بتحررها من الضغوط/المساومات الأوروبية، التي عادةً ما تستعمل هذه الورقة، من أجل محاولة فرض خيارات تتعارض مع المبادئ المتحكمة في السياسة الخارجية التركية. فبعد قبول تركيا إجراء العديد من الإصلاحات السياسية والقانونية، خاصة في مجال إخضاع المؤسسة العسكرية للرقابة المدنية. اشترطت المفوضية الأوروبية شروطاً إضافية، على رأسها ضرورة اعتراف تركيا بكل دول الاتحاد الأوروبي، وهو ما يعني فرض الأمر الواقع، من خلال اعتراف تركيا آلياً بجمهورية قبرص، دون الحصول على المقابل على اعتراف أوروبي بجمهورية شمال قبرص التركية، والمعلنة من جانب واحد منذ 1983.

<sup>1</sup> أنظر: Art 01 Prg 01 . Protocol N° 10 sur Chypre . Traité d'Athènes 2003 . Journal Officiel de l'UE . L 236 . 24 Septembre 2003

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2003:236:FULL&from=FR>

<sup>2</sup> أنظر: Art 01 Prg 02 . Protocol N° 10 sur Chypre . Traité d'Athènes 2003 .

وفي النهاية يظهر تغير الأجندة السياسية التركية، كانعكاس للتغيرات التي عرفتتها مواقف الرأي العام التركي، التي انتقلت من التأييد الكامل لعضوية الاتحاد، إلى تزايد نسب التشكيك في جدوى الاستمرار، في مساعي الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. وبذلك فقد انتقلت تركيا من مجموعة الدول الأكثر تأييداً، إلى قائمة الدول الأقل تأييداً للمشروع الأوروبي، بسبب صعود تيار تشكيكي/معارض للتكامل، في أوساط المجتمع التركي. وينعكس ذلك من خلال نسب التأييد لمساعي عضوية الاتحاد، والتي تراوحت خلال الفترة 2002 إلى 2004، ما بين 70% و77%، في حين انخفضت سنة 2007 إلى 41%. وتزامن ذلك مع ارتفاع نسبة المعارضين إلى 25% (بعدها كانت 9%)<sup>1</sup>. وفي المقابل تتماشى الأجندة السياسية الجديدة للحكومة التركية، مع ترتيب المصادقية/الثقة لدى الرأي العام الداخلي. حيث احتلت المؤسسات الأوروبية المرتبة السادسة، من حيث الثقة التي يمنحها الأتراك للمؤسسات السياسية، في حين كانت المراتب الخمس الأولى من نصيب مؤسسات وطنية<sup>2</sup>.

لهذا يمكن ملاحظة تراجع الاهتمام الرسمي التركي، بمسألة العضوية في الاتحاد الأوروبي، والذي يظهر من خلال تراجع المساحة التي تأخذها هذه المسألة، ضمن الخطاب الرسمي للحكومة التركية من جهة، وكذلك مع توجهات سياستها الخارجية من جهة ثانية. والتي أصبحت أكثر ميلاً لممارسة دور الهيمنة الإقليمية، منها إلى محاولة نيل مكانة ضمن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وهو ما يؤكد الدور التركي المتصاعد، في قضايا الشرق الأوسط على الأقل منذ 2011، خاصة في كل من مصر وسوريا، وبدرجة ما العراق.

تبقى المسألة القبرصية رهينة عجز الاتحاد الأوروبي، عن تقديم مشروع متكامل لإعادة توسيع الجزيرة، وبذلك يبقى مصيرها مرهوناً بالمصالح/التصورات الوطنية، خاصة لدى قبرص واليونان. إضافة إلى عجز الاتحاد عن تغيير مواقف السياسة الخارجية التركية، حول النزاع في الجزيرة وتصورها لإعادة توحيدها، وتوضيح العلاقات بين المجموعتين العرقيتين التركية واليونانية. حيث لا يمكن الحديث عن وجود تصور أوروبي موحد، أو مخطط أوروبي واضح لتسوية النزاع، لهذا لا يتوقع تحقيق نجاحات على المدى القريب أو المتوسط، فيما يتعلق بتسوية شاملة للنزاع. لا يختلف وضع السياسة الخارجية تجاه النزاع القبرصي، عن المواقف/التصورات الأوروبية حول الشرق الأوسط وقضاياها الأساسية، فهذه المنطقة تنتمي تاريخياً لجال النفوذ الاستعماري الأوروبي. حيث فرضت أوروبا سيطرتها الاستعمارية على الدول العربية في صور متعددة، تنوعت من الحماية إلى الانتداب والوصاية. غير أن هذا النفوذ تراجع بسبب المد التحرري، الذي عرفته المنطقة بعد الحرب العالمية الثانية. إضافةً إلى تأثيرات الحرب الباردة، من خلال استحوذ كل من الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة، على المناطق التي لطالما اعتبرت مجال نفوذ قوى استعمارية أوروبية. من خلال الثورات التي دعمها الاتحاد السوفياتي، أو التحالفات الأمريكية مع المنطقة، سواء في إطار سياسة الاحتواء أو سد الفراغ.

<sup>1</sup> Bruno Cautrès . Nicolas Monceau . *La Turquie en Europe : L'opinion des européens et des turcs* . (Paris 1 . Presses des la Fondation Nationale des Sciences Politiques . 2011) . P112

<sup>2</sup> في استطلاع للآراء أجري سنة 2009 حول مدى ثقة الأتراك في الاتحاد الأوروبي، كانت النتيجة احتلال المؤسسات الأوروبية للمرتبة السادسة، بعد المؤسسة العسكرية التركية بـ77%، والعدالة والنظام القضائي التركي بـ65% والحكومة بـ51% والبرلمان التركي بـ51%، ثم الحكومات المحلية بـ42%، وأخيراً تأتي المؤسسات الأوروبية بنسبة تأييد بلغت 33%. أنظر حول هذا الموضوع: *Ibid* . P140

وعكس مناطق النفوذ التاريخي في إفريقيا، بقيت دول الاتحاد الأوروبي الأساسية، ذات الارتباط التاريخي بالشرق الأوسط (فرنسا، بريطانيا)، غير قادرة على إيجاد موقع مؤثر في التفاعلات التي تعرفها المنطقة. لهذا فإن الاتحاد الأوروبي يوفر -نظرياً على الأقل-، الإطار الأفضل الذي يمكن من خلال التأثير، في التفاعلات القائمة في منطقة الشرق الأوسط. غير أن هذا الافتراض لا بد أن يتم تفحصه، في إطار نسبي وبدرجات متفاوتة، استناداً إلى العناصر المتدخلة في تركيب المواقف الدولية/الإقليمية في المنطقة.

ويمكن دراسة المواقف السياسية الخارجية الأوروبية المشتركة، حول منطقة الشرق الأوسط من خلال مجموعة من القضايا، وهي القضية الفلسطينية، حرب الخليج أو غزو العراق 2003، وكذلك الملف النووي الإيراني، وهي القضايا التي تُشكل المحور الذي تدور حوله، مختلف المواقف/التدخلات الأوروبية في المنطقة سواء على مستوى السياسة الوطنية، أو السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة. على أن دراسة المواقف الأوروبية حول القضايا الأساسية على الشرق الأوسط، لا يجب أن يتم بمعزل عن تنافس المشروعين الأوروبي والأمريكي في المنطقة<sup>1</sup>. خاصة مع محاولة الاتحاد الأوروبي، فرض نوع من الهيمنة الناعمة على محيطه الإقليمي، اعتماداً على سياسة الحوار أو الشراكة الاقتصادية، باعتبارهما أهم وسائل التأثير الأوروبي، على العلاقات مع دول المنطقة.

اعتبرت القضية الفلسطينية -تقليدياً- من النتائج المباشرة، للاستعمار الأوروبي بمنطقة الشرق الأوسط، حيث ساهمت السياسة البريطانية في فلسطين، في انفجار الأزمة التي انتهت إلى سلسلة الحروب العربية الإسرائيلية (1948-1973). وقد أثرت الحروب المتواصلة في الشرق الأوسط، على تطور المواقف الأوروبية من القضية الفلسطينية، حيث انتقلت من "انفراد فرنسا الديغولية بمحاولة القيام بدور القوة الثالثة، مع عدم وجود دور أوروبي جماعي خلال الستينات، إلى بداية المبادرات الأوروبية المستقلة بدايةً حذرة، بقيادة فرنسا مع بداية السبعينات. ثم إلى ظهورها وتبلورها على فترات متباعدة طوال السبعينات (1973، 1977، 1980)، وهو التبلور الذي أظهر تصاعداً في نغمة التأييد الأوروبي، -ولكن التأييد الغامض والحذر- للقضية الفلسطينية"<sup>2</sup>.

ويرجع الانفراد الفرنسي في بداية الاحتكاك الأوروبي، بقضايا الشرق الأوسط خلال مرحلة الحرب الباردة، إلى التربة الاستقلالية التي تميزت بها السياسة الديغولية، تجاه التحالف الغربي محاولتها ممارسة دور مستقل عن السيطرة الأمريكية. كما أن بداية تشكل المواقف والمبادرات الأوروبية الجماعية، يندرج ضمن المساعي الأوروبية لإخراج التكامل من الحيز الاقتصادي، وإطلاق التعاون السياسي الأوروبي خلال مرحلة السبعينات. إضافة إلى تأثير توسيع العرب نطاق الحرب ضد إسرائيل، من خلال دعم العمل العسكري سنة 1973، بالضغط الاقتصادي من خلال الحضر النفطي، في محاولة لتجريدها من حلفائها خاصة في أوروبا الغربية، وهو ما أدى إلى إطلاق الحوار العربي الأوروبي *Euro-Arab Dialogue* ابتداءً من سنة 1974.

<sup>1</sup> للتفصيل حول التنافس الأوروبي الأمريكي، وتأثيره على المنطقة العربية، أنظر: ناظم عبد الواحد الجاسور . تأثير الخلافات الأمريكية الأوروبية على قضايا الأمة العربية: حقبة ما بعد الحرب الباردة. (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية 2007).

<sup>2</sup> نادية محمود مصطفى: "أبعاد الدور السياسي لأوروبا وحدوده: إشكالية التغيير والاستمرارية". مجلة شؤون عربية . عدد 121 ربيع 2005 . ص.ص 47-73 . ص 50.

لم يأخذ التدخل الأوروبي في الصراع العربي الإسرائيلي بعداً جماعياً، إلا مع بداية مرحلة السبعينات من خلال وثيقة شومان 1971 *Document schuman*. والتي اختزلت الصراع في مشكلة اللاجئين، وبذلك تم اختصار الخطوات الضرورية للتسوية، في انسحاب إسرائيل من الأراضي المحتلة سنة 1967، وحق عودة اللاجئين الفلسطينيين. ورغم كون هذه الوثيقة لم تحصل على تأييد العرب والإسرائيليين، أو حتى بعض الدول الأعضاء (هولندا وألمانيا)، إلا أنها كانت أولى المحاولات الأوروبية، لوضع تصور جماعي حول الصراع مع الشرق الأوسط، حيث اندرج هذا المسعى ضمن مسار التعاون السياسي الأوروبي والذي سعت من خلاله المجموعة الأوروبية إلى توحيد مواقفها من القضايا السياسية الدولية، بشكل مستقل عن الولايات المتحدة من جهة، ويتجاوز الحدود الوطنية للسياسة الخارجية من جهة ثانية. حيث تطور الموقف الأوروبي ليصبح أكثر إدراكاً لأبعاد الصراع والمطالب العربية، وهو ما مهد لانطلاق فعلي للحوار العربي الأوروبي<sup>1</sup>.

رغم التحولات الكبيرة التي عرفتها المواقف الأوروبية المشتركة، من قضايا منطقة الشرق الأوسط، والتي انتقلت تدريجياً من الانحياز الكلي لإسرائيل، إلى درجة واضحة من الاعتدال الذي ظهر بوضوح، مع إعلان البندقية 1980. إلا أن التأثير الحقيقي في المنطقة، بقي حكراً على الولايات المتحدة الأمريكية، التي استغلت نفوذها في المنطقة والذي توسع بعد نهاية الحرب الباردة، وحرب الخليج (1990-1991) بشكل خاص. بينما توجهت الدول الأوروبية إلى تعميق البناء الداخلي، خاصة مع انطلاق مسار الاتحاد السياسي، وبداية الحديث عن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، والتي أخذت طابعاً مؤسسياً مع معاهدة ماستريخت. لذلك لم يظهر أي تأثير لأوروبا في تطور مسار السلام في الشرق الأوسط، خلال مرحلة مؤتمر مدريد للسلام 1991 وما بعدها. حيث بقي الدور الأوروبي إلى حد كبير منحصراً في تمويل الترتيبات المنبثقة عن مبادرات السلام، والتي عادةً ما تصدر عن الولايات المتحدة. فهذه الأخيرة وإن سمحت للاتحاد الأوروبي، بتوسيع نطاق تحركه في المجال الأوروبي، خاصة في حفظ السلام والأمن، خارج نطاق حلف شمال الأطلسي، إلا أنها مع ذلك لا تسمح بتوسيع نطاق الدور الأوروبي في الشرق الأوسط. لا تقتصر حدود الدور الأوروبي عند الانفراد الأمريكي بالمنطقة، بل ستتحدد كذلك بمواقف أطراف النزاع، حيث لا يرغب الإسرائيليون في وسطاء لا يتبنون نفس التصورات الإسرائيلية حول الصراع. كما لم يبحث العرب عن بدائل لدور الولايات المتحدة، حتى من باب الضغط على الوسيط الأمريكي، الذي لا يخفي انحيازه للمواقف الإسرائيلية<sup>2</sup>. لهذا لا يمارس الاتحاد الأوروبي دوراً يتجاوز إدارة الأزمات من خلال موفد خاص لمنطقة الشرق الأوسط، أو العضوية في اللجنة الرباعية حول المنطقة. إضافة إلى كونه أحد أهم مصادر تمويل السلطة الوطنية الفلسطينية، والتي تُستعمل من حين لآخر من أجل الضغط على الطرف الفلسطيني، مثلما حدث بعد فوز حركة حماس، في الانتخابات التشريعية الفلسطينية سنة 2006. والتي يمكن اعتبارها أحد صور عدم وضوح التصورات الأوروبية، حيث مارس الاتحاد ضغوطاً كبيرة على حكومة حماس، في حين لم تمارس نفس الضغوط على إسرائيل.

<sup>1</sup> أنظر: حسن نافعة . مرجع سابق . ص 532.

<sup>2</sup> ناظم عبد الواحد الجاسور . مرجع سابق . ص 232.



تبرز إضافة إلى العوامل السابقة المعيقة لدور أوروبي أكبر مع شرق الأوسط، إشكالية عدم امتلاك الاتحاد الأوروبي لمشروع واضح ومستقل، حول تسوية الصراع في المنطقة، باستثناء بعض المبادرات الفردية، والتي لا تحصل على الدعم الكافي من أطراف النزاع. لذلك فقد توجه الاتحاد، نحو تكرار مسار بناء السلام عن طريق التعاون الاقتصادي، الذي تجسد من خلال مسار الشراكة الأورومتوسطية، الذي انطلق رسمياً بعد إعلان برشلونة 1995، واضعاً الحد للخلاف حول النطاق الذي يجب أن تأخذه هذه الشراكة بين التصورين الفرنسي والإسباني.

فقد اقترحت فرنسا صيغة ضيقة للشراكة، تقتصر أساساً على دول غرب المتوسط، وهي الصيغة التي عرفت لاحقاً باسم (5+5)، التي تجمع دول الضفة الجنوبية (دول المغرب العربي)، ودول الضفة الشمالية للبحر المتوسط. وفي المقابل ذلك اقترحت إسبانيا صيغة أوسع، تشمل إقامة منتدى متوسطي، تشارك فيه الدول المطلة على البحر المتوسط. ففي حين كانت فرنسا مدفوعة بمخاوف من تأثيرات سلبية، للصراع العربي الإسرائيلي على عملية الشراكة، اعتبرت إسبانيا أن الصراعات في منطقة المتوسط، لا تقتصر على الشرق الأوسط، وبذلك على أوروبا لعب دور في إحلال التعاون/السلام، بدل الصراع في المنطقة المتوسطية، وليس التهرب من تحمل مسؤولياتها في تسوية الصراعات<sup>1</sup>. وهو التصور الذي تم تبنيه من طرف الاتحاد الأوروبي منذ 1995، حيث تم توسيع نطاق الشراكة لتشمل كل دول المتوسط، بما في ذلك المملكة الأردنية. في حين أستنيت ليبيا من هذا المسار، بسبب توتر العلاقات بينها وبين دول الاتحاد الأوروبي، على خلفية قضية لوكاربي.

غير أن الشراكة الأورومتوسطية والتي سيطر عليها البعد الاقتصادي، كآلية تحقيق الأمن والسلام في منطقة المتوسط، لم تتوصل إلى ممارسة تأثير يفوق التأثير الأمريكي في منطقة الشرق الأوسط. وبذلك لم يخرج الدور الأوروبي في المنطقة، عند حدود الدور المندرج ضمن النفوذ الأمريكي، والذي تحول تدريجياً إلى ترتيبات إقليمية، عُرفت باسم مشروع الشرق الأوسط الكبير. فالإتحاد الأوروبي رغم تقديمه كمشروع إقليمي، يسعى لأوربة التفاعلات لمنطقة المتوسط، إلا أن هذا المشروع لم يعتمد إلا على "القوة الناعمة"، وكذلك الإجراءات المالية والاقتصادية. كما أنه لم يتضمن ممارسة ضغوط مادية على أطراف النزاع، بهدف إحراز تقدم ملموس في مسارات السلام في الشرق الأوسط، خاصة على الجانب الإسرائيلي. فكل الضغوط تمت ممارستها على الجانب الفلسطيني، المعتمد بشكل شبه كلي على المساعدات المالية الخارجية، في حين تمتعت إسرائيل بالحصانة من الضغوط الأوروبية، ولم تتأثر بمواقف الإتحاد الأوروبي، بفضل الدعم السياسي والاقتصادي الأمريكي، خاصة الفيتو الذي تمارسه الولايات المتحدة ضد كل مشروع لإدانة إسرائيل في مجلس الأمن الدولي.

استمر الإتحاد الأوروبي في لعب دور جد ثانوي، في القضايا المرتبطة بالصراع العربي الإسرائيلي، حيث لا تتجاوز السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة المواقف المشتركة، والدعوات الموجهة إلى أطراف النزاع. غير أن هذه المواقف لم تتم ترجمتها إلى إجراءات فعلية، تحدث أثراً ما في تفاعلات المنطقة، يرقى إلى المقارنة مع تأثير/نفوذ الولايات المتحدة الأمريكية، أو على الأقل مع الدور الروسي. ولم يتوقف العجز الأوروبي في التأثير في منطقة الشرق

<sup>1</sup> أنظر: حسن نافة . مرجع سابق . ص 492.



الأوسط، عند القضية الفلسطينية والصراع العربي الإسرائيلي، بل امتد إلى قضية أخرى اعتبرت أحد مظاهر الانقسام في البناء الأوروبي، وهي الغزو الأمريكي للعراق ابتداء من 20 مارس 2003.

شاركت الدول الأوروبية الأساسية في حرب الخليج، من أجل إخراج القوات العراقية من الكويت (1990-1991)، دون أن تكون تلك المشاركة تعبيراً عن موقف أوروبي موحد. فقد امتنعت ألمانيا عن المشاركة الفعلية في العمليات العسكرية، واكتفت بتقديم الدعم اللوجستيكي بسبب القيود الدستورية. بينما أصرت فرنسا على مواصلة الجهود الدبلوماسية، بما في ذلك تشديد وإطالة العقوبات الدولية. وفي مقابل ذلك كانت بريطانيا أكثر الدول الأوروبية تحمساً، لاستخدام القوة ضد العراق، حتى دون انتظار نتائج المساعي الدبلوماسية<sup>1</sup>. لذلك فقد تنوعت الأجناس الأوروبية، حيث استند الموقف البريطاني على العلاقات المتميزة مع الولايات المتحدة، في حين كانت فرنسا راغبة في إيجاد موقع جيد لها، خلال عملية تسوية النزاع والترتيبات الإقليمية في المنطقة بعد هزيمة العراق.

غير أن المجموعة الأوروبية -بما في ذلك بريطانيا- لم تشارك كتطرف أساسي، في تسويات ما بعد حرب الخليج والتي حددت بدرجة كبيرة، صورة النظام الدولي لما بعد الحرب البارد.، وهو ما جعل المشاركة الأوروبية في حرب الخليج، وإن كانت لا تعبر عن تصور جماعي، سبباً حساساً على الصعيدين السياسي والاقتصادي.

فقد سيطرت الولايات المتحدة الأمريكية عسكرياً في المنطقة، كما احتكرت الفرص الاقتصادية، على حساب المواقع التي احتلتها سابقاً كل من فرنسا وألمانيا. لذلك ينظر إلى الترتيبات ما بعد حرب الخليج، على أنها لا تخص فقط احتواء العراق، بل تهدف كذلك إلى احتواء، محاولات التمدد السياسي والاقتصادي الأوروبي. والتي أخذت زخماً أكبر مع مسار بناء الاتحاد الأوروبي<sup>2</sup>. وهو ما سيدفع أوروبا إلى محاولة التعامل مع حرب غزو العراق 2003، بآليات وأساليب مغايرة لتلك التي اعتمدها سابقاً، رغم أنها افتقرت إلى الفعالية وكذلك التماسك.

تضمنت تسويات ما بعد حرب الخليج 1991، عملية نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية، والتي شكلت في حد ذاتها مقدمة للغزو الأمريكي للعراق سنة 2003. وهو المسار الذي دعمه الاتحاد الأوروبي، سواء في إطار السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة، أو من خلال مواقف الدول الأعضاء محل مجلس الأمن منذ 1991. غير أن الخلاف مع الولايات المتحدة الأمريكية حول العراق، بدأ بشكل جدي بسبب القراءة المختلفة لقرار مجلس الأمن رقم 1441، والذي تضمنه تهديداً بالعواقب الوخيمة *The serious consequences*، التي يفترض أن يواجهها العراق في حالة عدم تعاونه مع لجنة التفتيش الأممية، رغم أن القرار لم يتضمن تحديداً دقيقاً لهذه "العواقب الوخيمة"<sup>3</sup>. فبعد التهديد الفرنسي باستخدام الفيتو ضد أي مشروع قرار أمريكي، يسمح بتوجيه عمل عسكري ضد العراق، ظهر تفسير أمريكي للقرار 1441، يعتبر أن العواقب الوخيمة تعني كل الإجراءات الممكنة، بما فيها استخدام القوة العسكرية.

<sup>1</sup> ناظم عبد الواحد الجاسور . مرجع سابق . ص 149.

<sup>2</sup> نفس المرجع . ص 153.

<sup>3</sup> نصت الفقرة 13 من قرار مجلس امن رقم 1441 الصادر بتاريخ 08 نوفمبر 2002 على "تذكير العراق بالعواقب الوخيمة التي يُمكن أن يواجهها، في حالة عدم تعاونه مع لجنة التفتيش، ونزع أسلحة الدمار الشامل أمموفيك". أنظر: . Security Council Resolution 1441 (2002) .

<http://www.un.org/Depts/unmovic/documents/1441.pdf> . S/RES/1441(2002) .

لطالما شكلت الاستجابة الأوروبية، لأزمات منطقة الخليج منذ 1990، محوراً للخلافات الأمريكية الأوروبية، باستثناء بريطانيا والتي عادة ما تتبنى نفس التصورات الأمريكية. والملاحظ أن مواقف الاتحاد الأوروبي كانت عادةً ما تنتهي، إلى التوافق مع المواقف الأمريكية، بعد ضغوط أو مساومات متبادلة، تؤدي إلى التوصل إلى الحلول الوسط. غير أن الأزمة العراقية سنة 2003 أفرزت خلافات أكثر حدة، بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، بمناسبة المحاولة الأمريكية لاستصدار قرار من مجلس الأمن، يسمح بالقيام بعملية عسكرية واسعة. تهدف وفق السيناريو الأمريكي، إلى نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية، وكذلك إسقاط نظام الرئيس صدام حسين، واستبداله بنظام "أكثر ديمقراطية". ولم يقتصر الخلاف بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، بل امتد ليشمل الدول الأعضاء في هذا الأخير، حيث ظهر التصدع في الموقف الأوروبي، انطلاقاً من المجلس الأوروبي الطارئ المنعقد بتاريخ 17 فيفري 2003، حيث تضمن البيان الختامي، تلخيصاً لموقف الاتحاد الأوروبي في الأفكار الأساسية التالية:

\* دعم مجلس الأمن الدولي باعتباره الجهة ذات المسؤولية المباشرة، في نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية.  
\* مُشاطرة الاتحاد الأوروبي للمجموعة الدولية، في هدف نزع أسلحة العراق بشكل كامل وفعال، على أن يتم ذلك استناداً إلى قرارات مجلس الأمن، واعتماداً على الوسائل السلمية، بما يتوافق والإرادة الشعبية الأوروبية.

\* اعتبار أن الحرب ليست حتمية *La guerre n'est pas inévitable*، لذلك يجب أن يبقى استخدام القوة الملاذ الأخير، واعتبار أنه يمكن للعراق وضع حد للأزمة باحترامه لالتزاماته الدولية.  
\* دعم عمل لجنة التفتيش الأمية، وضرورة تزويدها بالمزيد من الوقت والوسائل، من أجل تحقيق أهداف نزع الأسلحة العراقية.

\* ربط حل الأزمة العراقية بإيجاد تسوية شاملة للصراع، في منطقة الشرق الأوسط ككل، والصراع "الفلسطيني الإسرائيلي" استناداً إلى مقترحات اللجنة الرباعية<sup>1</sup>.

ويظهر من خلال البيان الختامي للمجلس الأوروبي، عدم رغبة الاتحاد في اللجوء إلى الوسائل العسكرية بشكل عام، وكذلك عدم اللجوء إلى استخدام القوة بشكل آلي. وذلك من خلال التركيز على اعتبار مجلس الأمن، الجهة المسؤولة عن إدارة عملية نزع أسلحة الدمار الشامل، وليس بناءً على تفسيرات منفردة للولايات المتحدة الأمريكية. إضافةً إلى وضع الأزمة العراقية في إطار أكثر شمولية، من خلال الاعتبار أن تسوية الأزمة العراقية، لا ينفصل عن تسوية شاملة للصراع في الشرق الأوسط.

مع ذلك فإن الإعلان الصادر عن المجلس الأوروبي، لا يعبر عم إجماع فعلي لدول الاتحاد الأوروبي حول الأزمة العراقية. فقد انقسمت -دول الاتحاد- إلى مجموعتين متفتحتين على ضرورة تجريد العراق من أسلحة الدمار الشامل، لكنهما اختلفتا إلى درجة التزاع حول الوسيلة، الواجب استخدامها لتحقيق هذا الهدف. فقد ضمت

<sup>1</sup> . Le Conseil européen . Conclusion du Conseil européen extraordinaire . Bruxelles 17/02/2003 .  
<http://www.consilium.europa.eu/media/20891/extraordinary-european-council-brussels-17-february-2003-fr.pdf>

المجموعة الأولى دولاً لا تتمتع بالعضوية الكاملة في الاتحاد الأوروبي، إضافةً إلى أخرى مرشحة لنيل العضوية، أو انتهت من مفاوضات للانضمام إلى الاتحاد. وقد أعلنت هذه الدول تأييدها للموقف الأمريكي من العراق، وبذلك فقد تناقضت مواقف هذه الدول، مع مضمون الإعلان الختامي للمجلس الأوروبي الطارئ بتاريخ 17 فيفري 2003.

وصل الاختلاف إلى درجة المشاركة في غزو العراق، سواءً بشكل مباشر عن طريق إرسال قوات عسكرية قتالية (بريطانيا) أو الاشتراك في تقديم الدعم للقوات الأمريكية<sup>1</sup>. رغم أن المشاركة الأوروبية لم تكن ذات أهمية عسكرية، ولكنها شكلت دعماً سياسياً للحرب، حيث لم تشارك الدول الأوروبية باستثناء بريطانيا، في العمليات العسكرية بشكل حيوي. ويعتبر البعض أن هذا الموقف ناتج بالأساس، عن التزعة الأطلسية لبعض دول الاتحاد الأوروبي، على رأسها بريطانيا وكذلك إسبانيا وإيطاليا. في حين بررت إسبانيا موقفها، بدعم الاستقرار والسلام في الشرق الأوسط، حيث اعتبر الوزير الأول الإسباني في جوزيه ماريّا أزنانر *José Maria Aznar*، أن المعارضة التي تقودها كل من ألمانيا وفرنسا، من شأنها أن تزيد من هامش المناورة الذي يتمتع به صدام حسين<sup>2</sup>.

أما المجموعة الثانية فتضم الدول المعارضة لاستخدام القوة، كوسيلة لترع أسلحة الدمار الشامل العراقية، وتأتي على رأس هذه المجموعة كل من ألمانيا وفرنسا. حيث قام موقف هذه الدول على قراءة مختلفة لنص القرار 1441، وكذلك تبني بديل مختلف لتحقيق الهدف، دون اللجوء إلى استخدام القوة العسكرية. فقد رفض الفرنسيون اعتبار القرار، بمثابة التفويض الآلي لاستخدام القوة ضد العراق، على اعتبار أن هذه التصور ما هو إلا محاولة أمريكية لشرعنة الحرب، بعد إعلان كل من روسيا وفرنسا في مارس 2003، نيتهما استخدام الفيتو ضد أي مشروع أمريكي في مجلس الأمن، يتضمن تفويضاً مباشراً باستخدام القوة العسكرية ضد العراق.

وكبديل للخيار العسكري قدمت فرنسا تصوراً، لكيفية نزع الأسلحة العراقية عن طريق تقديم المزيد من الدعم والصلاحيات، للجان التفتيش التابعة للأمم المتحدة. ويعتمد الفرنسيون في تسويق هذا التصور، على النتائج التي حققتها عمل المفتشين الأميين منذ 1991، حيث اعتبر وزير الخارجية الفرنسي السابق دومينيك دوفيلبان *D. de Villepin* أنه "ما بين 1991 إلى 1998 أدت عمليات التفتيش وظيفتها، وسمحت بتدمير أسلحة الدمار الشامل، أكثر مما فعلت العمليات العسكرية الحرب الخليج"<sup>3</sup>.

ويتفق هذا البديل مع الموقف المشكك، في الفرضية الأمريكية القائلة بامتلاك العراق لأسلحة الدمار الشامل، وكذلك إمكانية اعتباره مصدراً لتهديد أمن دول الجوار بالمنطقة. إضافة إلى عدم وجود دليل على علاقة بين تنظيم القاعدة والعراق، وهي الفرضية البديلة التي اعتمدها الولايات المتحدة، بعد فشلها في تحقيق الإجماع حول أسلحة الدمار الشامل. وقد استندت مجموعة الدول الأوروبية المعارضة لاستخدام القوة لهذا الأساس، من أجل محاولة إقناع أعضاء مجلس الأمن، بضرورة تمديد التفويض الممنوح للجنة التفتيش الأهمية، وعدم استخدام القوة ضد العراق بشكل

<sup>1</sup> Romain Yakemtchouk . *La politique étrangère de l'Union européenne* . (Paris . édition l'Harmattan . 2005) . P 402

<sup>2</sup> Michel Gueldry . *Les États-Unis et l'Europe face à la guerre d'Irak* . (Paris . édition l'Harmattan . 2005) . P 240

<sup>3</sup> *Ibid* . P 260

آلي، وهو ما يُفترض أن يُقيّد الولايات المتحدة بالعودة لمجلس الأمن، ومواجهة مخاطر التعرض لفيتو فرنسي روسي. غير أن مواقف دول الاتحاد سارت نحو التقارب، خلال مرحلة ما بعد الغزو، حيث اندمجت في جهود "إعادة إعمار" العراق سواء بشكل جماعي أو فردي. فقد بلغت المساهمة الأوروبية خلال مؤتمر في مدريد 2003 حوالي 750 مليون يورو إلى غاية سنة 2004، تتضمن 200 مليون يورو كغلاف مالي اعتمده المفوضية الأوروبية، إضافة إلى أكثر من 50 مليون يورو، في شكل مساهمات فردية من الدول الأعضاء<sup>1</sup>. وهو ما يكرس إلى حد بعيد الدور التقليدي الذي لطالما لعبه الاتحاد الأوروبي، كأحد أهم مصادر تمويل المشاريع، الترتيبات السياسية في منطقة الشرق الأوسط. وهو ما يوحي بنوع من التناقض في الموقف الأوروبي، ففي حين رفضت الدول ذات الاقتصادات الكبرى في الاتحاد، على رأسها ألمانيا وفرنسا استخدام القوة ضد العراق. إلا أنها مع ذلك لم تمتنع عن الاندماج، في ترتيبات ما بعد الحرب، كأهم المشاركين في تحمل الفاتورة الاقتصادية للغزو الأمريكي. حيث يمكن اعتبار موقف الاتحاد الأوروبي، أحد أشكال الموافقة الضمنية على غزو العراق، أو على الأقل أحد أشكال الاعتراف بالأمر الواقع، الذي كرسته السياسة الأمريكية في المنطقة.

يمكن القول من خلال قراءة المواقف الأوروبية، من مختلف قضايا الشرق الأوسط، سواء ما تعلق منها بالصراع العربي الإسرائيلي، أو المسألة العراقية منذ 2003. أن أحد مصادر عدم الفعالية الأوروبية، تكمن في نوعية العلاقة بين الاتحاد الأوروبي ودول منطقة الشرق الأوسط من جهة، وكذلك العلاقات الأوروبية الأمريكية من جهة ثانية. فقد استمر الاتحاد الأوروبي منذ نهاية الحرب الباردة، في ممارسة دور ثانوي في مختلف تفاعلات الشرق الأوسط. لذلك لم تجد مواقف الاتحاد الأوروبي من قضايا الشرق الأوسط، صدى لها لدى دول المنطقة بشكل عام، والتي انقسمت بين مجموعة مؤيدة للترتيبات الأمريكية، وأخرى معارضة لها، لكنها في نفس الوقت عاجزة عن فرض تصورات بديلة. وبذلك فلا وجود شركاء حقيقيين، يمكنهم استغلال المواقف الأوروبية، لإحداث حالة من توازن النفوذ، مع الولايات المتحدة/إسرائيل، وتحقيق قدر من المصالح المشتركة. فزيادة الدور الأوروبي في الشرق الأوسط، قد يعنى زيادة فرص الدول العربية، في تقليص الضغوط الأمريكية، خاصة فيما يتعلق بالقضية الفلسطينية.

إضافة إلى ذلك تبرز طبيعة العلاقات الأوروبية الأمريكية، كأحد عوامل نقص فاعلية السياسة الخارجية المشتركة، خاصة في المجالات التي تتضمن مصالح حيوية أمريكية. حيث لا تتجاوز العلاقات بين الطرفين، نمط العلاقات الثنائية بين الدول الأوروبية - بشكل منفرد - والولايات المتحدة، خارج المجال الاقتصادي/التجاري. فالإتحاد الأوروبي عادةً ما يتصرف في هذا المجال كتلة موحدة، وذلك عكس نمط العلاقات التي تربطه بدول أخرى، مثل روسيا، الصين، وكذلك دول المنطقة المتوسطة<sup>2</sup>.

فقد قام الإتحاد الأوروبي منذ 1999، بوضع مجموعة من الاستراتيجيات المشتركة، تجاه الدول (روسيا 1999، أوكرانيا 1999... الخ)، أو المنظمات الدولية/المناطق الإقليمية (منطقة المتوسط 2000). في حين لم يتم بالمقابل وضع أية استراتيجية مشتركة، خاصة الولايات المتحدة خارج إطار العلاقات التجارية، رغم أهمية التحديات المتضمنة في

<sup>1</sup> Romain Yakemtchouk . Op . Cit . P 404

<sup>2</sup> Jerome Kochlin . Op . Cit . P 239

العلاقات السياسية الأوروبية والأمريكية. لهذا فإن الخلافات بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، يمكن تصنيفها على أنها أوربة *Europeanization* للخلافات الأمريكية مع بعض دول الاتحاد، حول بعض قضايا السياسة الخارجية بشكل عام. بما فيها القضايا المدرجة ضمن تفاعلات الشرق الأوسط، والتي عادة ما تندرج ضمن خيارات السياسة الخارجية الوطنية لتلك الدول، خاصة فرنسا التي بقيت لفترة طويلة متأثرة بميراث الديغولية.

استناداً إلى ما سبق فقد تأسس الاعتقاد بأن سياسة خارجية أوروبية، قادرة على تجسيد دور الاتحاد الأوروبي في العلاقات الدولية، يجب أن تكون منسجمة مع المطالب الأمريكية، وليست منافسة لها أو متعارضة معها. ولا يرجع ذلك إلى المقاومة الأمريكية لمثل هذا التوجه فحسب، بل كذلك لوجود تيار أوروبي معارض لأي توجه سياسي/أممي، يتعارض مع الوفاق الأطلسي *L'entente transatlantique*<sup>1</sup>. وهو التيار الذي تُمثله بريطانيا ودول أوروبا الوسطى والشرقية، على رأسها بولندا، حيث آيدت هذه الدول المواقف الأمريكية في الكثير من القضايا، على رأسها العلاقات مع حلف الشمال الأطلسي، وكذلك غزو العراق 2003... الخ.

تمتد مواقف السياسة الخارجية الأوروبية -إضافةً إلى المواضيع السابقة-، لتشمل مسائل الانتشار النووي، والتي تم إدراجها ضمن عناصر المقاربة الأوروبية للأمن، كأحد مصادر تهديد الأمن الأوروبي. خاصة في حالة انتقال التكنولوجيا النووية، من الملكية الحصرية للدول إلى الفواعل غير دولانية/غير نظامية (الجماعات الإرهابية بشكل خاص). لذلك فقد كان الملف النووي الإيراني، من بين أهم قضايا السياسة الخارجية الأوروبية، والذي لم يشهد خلافات حادة بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، أثناء إدارة المفاوضات مع الطرف الإيراني. والتي انتهت في جويلية 2015 إلى إبرام الاتفاق النووي مع إيران، المتضمن في مقابل رفع العقوبات تدريجياً، منح الغرب القدرة على مراقبة النشاطات النووية الإيرانية، بما في ذلك تلك التي يُعتقد أنها مُرتبطة بالمجالات العسكرية.

تميزت المواقف الأوروبية في الملف النووي الإيراني -رغم ذلك- بدرجة أقل من الحساسية، مقارنةً مع المواقف الأمريكية. وقد يراجع ذلك بالأساس، إلى تاريخ العلاقات بين إيران ودول الاتحاد، وكذلك إلى هامش المناورة الذي يملكه هذا الأخير، في مواجهة جماعات الضغط الإسرائيلية. عكس الولايات المتحدة الأمريكية، التي يأتي الأمن الإسرائيلي، في مقدمة محددات سياستها الخارجية بشكل عام، وتجاه الأنشطة النووية الإيرانية بشكل خاص.

يذهب البعض إلى أن العلاقات الأوروبية الإيرانية، تنحصر في تأثيرات الملف النووي الإيراني، وأن الموقف الأوروبي منحاز بشكل كلي إلى وجهة النظر الأمريكية، حيث تلعب المفوضية الأوروبية في هذا الملف، دور "ساعي البريد" بين الإيرانيين والولايات المتحدة الأمريكية<sup>2</sup>. وبذلك لا تملك أوروبا أي تصور مستقل، للعلاقات مع إيران بشكل عام، وخارج إطار التفاعلات حول الملف النووي بشكل أكثر تحديداً.

فقد توجه الاتحاد الأوروبي بعد مرحلة الحرب الباردة، إلى بناء علاقات جديدة مع إيران، لم تركز بالأساس إلى الملف النووي. حيث قرر الاتحاد الأوروبي خلال المجلس الأوروبي في إنديرة *Conseil Européen d'Édimbourg*، إطلاق حوار أوروبي إيراني، ويستند هذا القرار إلى ادراك الجانب الأوروبي، لأهمية إيران في منطقة الشرق الأوسط.

<sup>1</sup> Ibid . P 239

<sup>2</sup> أنظر: مهدي شحادة: "أوروبا في الشرق الأوسط: مقاربات حجولة". مجلة شؤون الأوسط . العدد 132 ربيع 2009 . ص.ص 53-67 . ص 65.

وهو ما يتطلب -حسب التصور الأوروبي- إطلاق حوار نقدي *Dialogue Critique*، يُشكّل وسيلة للتعامل مع الانشغالات الأوروبية، تجاه السلوكات الإيرانية في مجالات مختلفة، مثل حقوق الإنسان، والحريات الدينية، وكذلك القضايا المرتبطة بالإرهاب/دعم الإرهاب. وعلى أساس الاستجابة الإيرانية لهذه الانشغالات، تتحدد نوعية العلاقات التي يُفترض، أن تنشأ بين إيران والاتحاد الأوروبي<sup>1</sup>. ولا يظهر من خلال الإعلان الأوروبي، أي إشارة أوروبية لربط علاقات الاتحاد مع إيران بالملف النووي، رغم استئناف هذه الأخيرة لأنشطتها النووية، بتأثير من الحرب مع العراق (1980-1988).

ينبع الموقف الأوروبي من تصور لا تضمن يقيناً، بوجود برنامج نووي إيراني عسكري، كما هو عليه الحال بالنسبة للموقف الأمريكي. وبالتالي فهو يعكس قناعة مشتركة بين دول الاتحاد، بوجود حالة من عدم الشفافية والغموض، والعديد من العوامل التي تدفع إلى عدم الثقة، في المشروع النووي الإيراني. فحتى مع الافتراض الأوروبي بأن هذا البرنامج، قد لا يتضمن توجهها إلى امتلاك أسلحة نووية، إلا أنه وفي نفس الوقت تجاوز إلى حد كبير، الحجم الضروري لخدمة الأغراض المدنية/السلمية، المتضمنة في الخطاب الرسمي الإيراني<sup>2</sup>. لذلك فقد انصبت الجهود الأوروبية، ليس على وقف الأنشطة الإيرانية، بل على محاولة إضفاء قدر أكبر من الشفافية عليها، من خلال فتح منشآت النووية أمام الرقابة الدولية، التي تُمارسها الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ولتحقيق هذا الهدف اعتمد الاتحاد الأوروبي، خطاباً يمزج بين الوعد بالمزايا والتهديد بالعقوبات، أو استراتيجية "العصا والجزرة".

توجب على الاتحاد الأوروبي مواجهة تحديين متعارضين، تمثل الأول في معالجة المخاوف الإيرانية من الإجراءات الدولية، والتي ترى فيها إيران مصدراً لتهديد الأمن القومي. أما التحدي الثاني الذي واجهه الاتحاد، فقد تمثل في إقناع إيران بالمزيد من التعاون، مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وإضفاء المزيد من الشفافية على برنامجها النووي. وفي المقابل حاول الاتحاد الأوروبي تقديم ضمانات، بعدم نقل إدارة الملف النووي إلى مجلس الأمن الدولي، وبالتالي تجنب المزيد من العقوبات، أو حتى رفعها بشكل نهائي في حال التأكد، من استجابة إيران لمطالب الوكالة. بدأت سنة 2003 المساعي الأوروبية لتسوية المسألة النووية الإيرانية، بشكل مقبول من جميع الأطراف، من خلال آلية الترويكا *Troika*. وتمحورت هذه المساعي حول هدف أساسي، وهو تجنب الإدارة السيئة للملف النووي الإيراني، وبالتالي تكرار تجربة الملف النووي لكوريا الشمالية<sup>3</sup>. لتجنب دفع إيران للتخلي عن تعاونها الحذر مع

<sup>1</sup> Conseil Européen . Conclusion de la présidence du conseil européen d'Edimbourg .11-12/11/1992. [http://www.consilium.europa.eu/media/20490/1992\\_d\\_cembre - edimbourg\\_fr .pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/20490/1992_d_cembre - edimbourg_fr .pdf)

<sup>2</sup> أحمد إبراهيم محمود . البرنامج النووي الإيراني: آفاق الأزمة بين التسوية الصعبة ومخاطر التصعيد . (القاهرة . مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية . 2005) . ص 22.

<sup>3</sup> قامت الاستراتيجية الأوروبية أساساً على اعتماد أسلوب لإدارة الأزمة النووية مع إيران، مختلف عن الأسلوب الأمريكي في إدارة الملف النووي لكوريا الشمالية. حيث تميّز هذا الأخير بطابع صفري *Zero Sum*، وهو ما جعلها ترفض كل البدائل المطروحة، وتقرر في المقابل المضي في تطوير برنامج نووي عسكري، بعد إعلانها الانسحاب من معاهدة حظر الأسلحة النووية. لذلك فقد كان الهدف الأوروبي، متمثلاً في تقليص مخاطر دفع إيران إلى نقطة اللاعودة، كرد فعل على الضغوط الأمريكية/الدولية، من خلال توفير بدائل ملائمة لتسوية الملف النووي الإيراني. أنظر: وسام الدين الحكلة . التحدي النووي الإيراني: حقيقة أم وهم . ط1 . (دمشق . دار سوريا الجديدة للطباعة والنشر . 2013) . ص 34.



المجموعة الدولية، والسعي إلى تطوير برنامج نووي عسكري، ولا يكون ذلك عن الضغوط، والتهديدات المستمرة بالعقوبات، بل عن طريق اقتناع جميع الأطراف بتقديم تنازلات متبادلة.

انطلاقاً من ذلك توجب على إيران تعليق أنشطة تخصيب اليورانيوم، وتوقيع البروتوكول الإضافي لمعاهدة منع انتشار الأسلحة النووية، وبالتالي المزيد من الشفافية، والقدرة على مراقبة المنشآت النووية الإيرانية. ويقوم الاتحاد الأوروبي، في مقابل ذلك بتزويد إيران بالتكنولوجيا النووية، ذات الاستخدامات المدنية، إضافة إلى المزيد من المزايا الاقتصادية/التجارية، وكذلك التعهد بإبقاء إدارة الملف النووي، ضمن إطار الوكالة الدولية للطاقة الذرية<sup>1</sup>.

رغم قبول مختلف الأطراف (إيران/الغرب) لهذه الأرضية، إلا أنها سرعان ما اصطدمت بأزمة ثقة، عطلت التوصل إلى اتفاق نهائي، بين إيران والاتحاد الأوروبي/الغرب. واستمرت المفاوضات إلى غاية نوفمبر 2004، أين تم التوصل إلى "اتفاق المحطة الأخيرة"، من خلال توقيع اتفاق باريس، الذي هدف إلى منع تحويل محلف إيران النووي إلى مجلس الأمن، في انتظار التوصل إلى اتفاق نهائي، وقد نص الاتفاق على:

\* اعتراف الاتحاد الأوروبي بحقوق إيران في المجال النووي، في إطار الشروط والالتزامات المتضمنة في معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية.

\* تأكيد إيران أنها لا/ن تسعى لامتلاك أسلحة نووية، وتلتزم بالتعاون الكامل مع الوكالة الدولية للطاقة النووية. وبذلك تلتزم إيران "طوعاً" بتطبيق البروتوكول الإضافي، في انتظار التصويت عليه بشكل نهائي من طرف المؤسسات الإيرانية.

\* قبول إيران في إطار مساعي تعزيز الثقة، بتوسيع تعليق أنشطتها في مجال تخصيب اليورانيوم بشكل طوعي. على أن يبلغ هذا القرار للوكالة الدولية للطاقة النووية، التي تقوم بالتحقق من تنفيذه ومراقبة استمرار الالتزام به، كما يستمر تنفيذه خلال كامل فترة المفاوضات، للتوصل إلى غاية اتفاق نهائي.

\* تعترف الترويكا/الاتحاد الأوروبي، بالطابع الطوعي للقرار الإيراني، بتوسيع تعليق الأنشطة المرتبطة بتخصيب اليورانيوم، وأن هذا القرار لا يُعبّر عن التزام قانوني لإيران.

\* بمجرد التأكد من تعليق إيران لأنشطتها في مجال تخصيب اليورانيوم، تستأنف المفاوضات مع الاتحاد الأوروبي، من أجل التوصل حول اتفاق حول التجارة والتعاون، كما تدعم ترويكا الاتحاد الأوروبي بشكل فعال، استئناف المفاوضات الخاصة بانضمام إيران، لعضوية منظمة التجارة العالمية<sup>2</sup>.

يظهر من خلال ما سبق، التركيز على الطابع الطوعي، للإجراءات التي قبلت إيران القيام بها، والتأكيد على عدم تضمن هذا الاتفاق لأي بنود ملزمة، خارج التزاماتها في إطار معاهدة منع الأسلحة النووية. ويمكن أن يكون هذا التأكيد على الطابع الطوعي للخطوات الإيرانية، وسيلة لإقناع البيئة الداخلية بعدم تعارض الاتفاق مع الأمن

<sup>1</sup> أحمد إبراهيم محمود . مرجع سابق . ص 209.

<sup>2</sup> أنظر: Agence Internationale de l'Énergie Atomique . Communication concernant l'accord de Paris 15/11/2004 . INCIRC/637 . 2005 .

[https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2004/infcirc637\\_fr.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2004/infcirc637_fr.pdf)



الوطني. كما يمكن أن يكون مبرراً كافياً لإيران، من أجل التراجع عن الاتفاق، في حالة عدم وفاء الاتحاد الأوروبي، بالضمانات/التعهدات المقدمة من أجل التوصل إلى هذا الاتفاق.

وقد تأكدت هذه الفرضية بعد فترة قصيرة، حيث اتهمت إيران الاتحاد الأوروبي، بعدم تنفيذ لالتزاماته المنصوص عليها في اتفاق باريس، خاصة تزويدها بالتكنولوجيا النووية، الموجهة للاستخدامات السلمية/ المدنية. وهو ما أدى سنة 2006 إلى اتخاذ الوكالة الدولية للطاقة النووية، قراراً بنقل الملف النووي الإيراني إلى مجلس الأمن، وبالتالي إمكانية اتخاذ قرار دولي تحت البند السابع. ونتيجةً لذلك فقد أصدر المجلس ابتداءً من سنة 2006، مجموعة من القرارات التي تدرجت من المطالبة بوقف الأنشطة النووية، إلى فرض العقوبات وتشديدها.

لقد فشل اتفاق باريس إقناع إيران، بتعليق أنشطة تخصيب اليورانيوم بشكل دائم، على الأقل إلى غاية انتهاء المفاوضات الهادفة إلى التوصل لاتفاق نهائي، إضافة إلى إضفاء قدر أكبر من الشفافية على برنامجها النووي. لكنه مع ذلك وفر أرضية مستقرة نسبياً، لاستمرار المفاوضات بين إيران والمجموعة الدولية/الاتحاد الأوروبي، حيث شكلت بنود هذا الاتفاق، العناصر الأساسية لمختلف الاتفاقات بين الطرفين، وصولاً إلى آخر الاتفاقات (جويلية 2015). مع ملاحظة إضافة المزيد من التفاصيل/الضمانات باعتباره اتفاقاً نهائياً لتسوية الخلافات بين إيران والغرب، حول الملف النووي. ورغم قرار إحالة الملف إلى مجلس الأمن، وتأييد الاتحاد الأوروبي لهذا القرار، وكذلك لمختلف مشاريع القرارات على مستوى مجلس الأمن، إلا أن الاتحاد مع ذلك استمر في أسلوب تقديم الحوافز/الإغراءات الاقتصادية والتقنية لإيران، بهدف إقناعها بتعليق عمليات تخصيب اليورانيوم.

بدأت سياسة الاتحاد الأوروبي، تميل نحو تبني العقوبات على إيران، ابتداءً من سنة 2006، مع إحالة الملف إلى مجلس الأمن، بعد فشل المبادرات الأوروبية في تغيير المواقف الإيرانية<sup>1</sup>. حيث بدأت سلسلة قرارات المجلس، بالقرار رقم 1737 سنة 2006، بالموازاة من ذلك فقد تبني المجلس الأوروبي مجموعة من المواقف المشتركة، تنفيذاً لقرارات مجلس الأمن، ضمن السياسة الخارجية المشتركة، وكذلك السياسات الخارجية الوطنية للدول الأعضاء. وتم تحويل هذه المواقف المشتركة إلى إجراءات عملية، من خلال قرار مجلس الاتحاد الأوروبي الصادر بتاريخ 26 جويلية 2010. وقد تم منع تزويد إيران بموجب هذا القرار، بكل أشكال التكنولوجيا التي يمكن استخدامها في الأنشطة النووية، وكذلك أنظمة التحكم في التكنولوجيا الصاروخية. إضافةً إلى المعدات العسكرية وشبه العسكرية (المركبات، الأسلحة والذخائر... إلخ)، خاصة تلك التي يمكن استخدامها في عمليات القمع. كما تم منع تزويد إيران بالتكنولوجيا ذات الاستعمال المزدوج، والتي يمكن استعمالها في نفس الوقت، ضمن الأنشطة النووية المدنية والعسكرية<sup>2</sup>.

أما في المجالات المالية، فقد تم منع التعامل مع المؤسسات البنكية الإيرانية، أو الفروع التي لها نشاط داخل إيران، إضافة إلى منع التحويلات المالية منها/إليها. ويتوجب على المؤسسات المالية الأوروبية، التأكد من عدم وجود

<sup>1</sup> أنظر: عطاء محمد زهرة . البرنامج النووي الإيراني . ط<sup>1</sup> . (بيروت . مركز الزيتونة للدراسات 2015) . ص 57.

<sup>2</sup> أنظر: Conseil de l'Union européen . Décision 2010\413\PESC . concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC . Journal Officiel de l'UE L195 27/07/2010.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:195:0039:0073:FR:PDF>

أي ثغرات أو تهاون في تنفيذ هذه العقوبات. وكذلك إجراء عمليات الرقابة الضرورية، بما في ذلك تكوين بنك للمعلومات، وأرشفة يضم مختلف العمليات المالية مع إيران<sup>1</sup>. رغم أن القرار قد أبقى على بعض الاستثناءات خاصة تلك المرتبطة بالحالات الإنسانية، مع الإبقاء على تسقيف عمليات التحويل. ويضاف إلى هذه العقوبات الإجراءات القائمة فعلاً، والتي تقيد/تمنع الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة، من طرف الدول الأعضاء أو الشركات الاقتصادية الأوروبية، أو حتى مواطني دول الاتحاد الأوروبي.

كما تضمن القرار الأوروبي، تقييد حرية دخول/تنقل المسؤولين الإيرانيين، المرتبطين بمجالات العقوبات عبر الاتحاد الأوروبي، من خلال تشديد إجراءات منح تأثيرات الدخول، والتي قد تصل إلى درجة منع المسؤولين لإيرانيين منذ دخول الاتحاد<sup>2</sup>. كما أقرّ هذا الأخير تجميد الحسابات البنكية، لأشخاص طبيعيين واعتباريين، على علاقة بالبرنامج النووي الإيراني، مثل الأشخاص والهيئات المساهمة في تطوير هذا البرنامج، أو برامج تطوير القدرات الصاروخية باليستية، وكذلك أعضاء/قيادات الهيئات التابعة للحرس الثوري، الشركة الإيرانية للنقل البحري<sup>3</sup>.

تزامنت هذه العقوبات، مع ارتفاع أسعار البترول في الأسواق العالمية، لذلك لم تؤثر بالقدر الكافي لإرغام إيران، على الاستجابة لمطالب المجموعة الدولية. فرغم التطبيق الصارم لنظام العقوبات المفروض، من طرف مجلس الأمن والاتحاد الأوروبي، إلا أن تنوع الشركاء التجاريين لإيران، خفف نسبياً من آثار العقوبات الأوروبية. لذلك فقد كان على الاتحاد الأوروبي تشديد العقوبات عليها، من خلال حرمانها من أهم مصادر الدخل الوطني، أي حرمانها من العائدات النفطية. هو ما تجسد من خلال قرار مجلس الاتحاد الأوروبي 2012/35/PESC، الصادر بتاريخ 23 جانفي 2012، والذي وسع في العقوبات المتضمنة في القرارات السابقة.

حافظ هذا القرار على حزمة العقوبات السابقة، ليضيف أخرى في مجال النفط الإيرانية، تتمثل في:

- \* منع شراء/نقل البترول الخام، أو أي من المنتجات النفطية الإيرانية.
- \* منع كل عمليات الاستثمار، وكذلك عمليات التمويل المباشر وغير المباشر، والتأمين وإعادة التأمين، التي لها علاقة بشراء ونقل البترول الخام، وكل المنتجات النفطية الإيرانية.
- \* منع بيع أو نقل التكنولوجيا، التي تدخل في الصناعة البتروكيمياوية الإيرانية، أو لصالح الشركات الإيرانية العاملة في هذا القطاع داخل أو خارج إيران، كما يمنع توفير كل أشكال المساعدة التقنية.
- \* منع التبادل التجاري مع إيران، في كل ما يتعلق بالمعادن النفسية، عن طريق المؤسسات/الشركات الإيرانية، أو عبر المؤسسات البنكية الإيرانية، على رأسها البنك المركزي.
- \* منع التعامل مع البنك المركزي الإيراني، أو تقديم الدعم التقني له، أو تزويده بالوسائل والتكنولوجيا<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid*

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> للاطلاع على أسماء وتفصيل الأشخاص والهيئات المستهدفة بقرار تجميد الأموال أنظر: *Annexe II . Décision 2010\413\PEsc*

<sup>4</sup> أنظر: *Conseil de l'Union européenne . Décision 2012\35\PEsc . modifiant la décision 2010\413\PEsc .*

*concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran . Journal Officiel de l'UE L19 . 24/01/2012 .*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:019:0022:0030:fr:PDF>

أستهدف هذا القرار تضيق الخناق على إيران، وتقليص هامش المناورة المتاحة أمامها، والتي تتيحها عائداتها النفطية، التي تساعد على الاستمرار في تطوير برنامجها النووي، خاصة مع ارتفاع أسعار البترول في تلك المرحلة. كما كان الهدف هو حرمان إيران من مصادر التمويل البديلة، من خلال منع التعامل التجاري في المعادن النفيسة. فرغم أن العقوبات في المجالات النفطية لم تكن فورية من حيث التنفيذ، إلا أنها أثرت بشكل أوضح على الاقتصاد الإيراني، وهو ما دفع إيران إلى استئناف المفاوضات مع المجموعة الدولية سنة 2013، والتي صاحبها موجة من الانفتاح غير المسبوق، بين إيران والاتحاد الأوروبي.

أثرت العقوبات الأوروبية الإضافية على الموقف التفاوضي الإيراني، حيث أن دول الاتحاد الأوروبي، هي من أكبر المستهلكين للنفط الإيراني. وهو ما كان له تأثير على قدرة إيران، على ضمان التمويل الكافي لتطوير برنامجها النووي. وعلى هذا الأساس فقد توجهت الدول الغربية وإيران ابتداء من 2013، نحو القبول بمبدأ التفاوض من أجل تسوية الخلافات حول البرنامج النووي، وذلك يتأثر من مجموعة من العوامل المتداخلة (اقتصادية، استراتيجية... الخ)<sup>1</sup>. دخلت إيران والاتحاد الأوروبي للمفاوضات بنفس الأجندة التفاوضية، والتي أفرزت في مراحل سابقة اتفاق باريس 2004، مع إضافة المزيد من التفاصيل على المحاور الأساسية للاتفاق. حيث أقرت إيران على مطالبها بالاعتراف بحقها في امتلاك التكنولوجيا النووية، ورفع العقوبات المفروضة عليها منذ 2006، خاصة العقوبات الاقتصادية والنفطية. وفي المقابل دخلت الدول الغربية إلى المفاوضات، بهدف الحصول على موافقة إيرانية، على حرية تفتيش المواقع النووية، وكذلك الحفاظ على تخصيب اليورانيوم ضمن مستوى محدد، لا يسمح بإنتاج أسلحة نووية. في مقابل تخفيف تدريجي للعقوبات الدولية، بما يتوافق مع النتائج المحققة. وقد تمخضت هذه المفاوضات في نوفمبر 2013، عن اتفاق مبدئي (اتفاق جنيف 2013)، والذي يؤسس لمرحلة انتقالية نحو اتفاق نهائي. والذي تضمن نفس المبادئ الأساسية لاتفاق باريس 2004، مع تفصيل أكثر فيما يخص نسب تخصيب اليورانيوم، وكذلك ضمانات الشفافية وعمليات التفتيش<sup>2</sup>.

يكمن الاختلاف الجوهرى بين اتفاقي جنيف 2013، وباريس 2004، هو عدم ترك الغرب أي من البنود للعمل الطوعي لإيران. فقد تضمن الاتفاق تصديق البرلمان الإيراني، على البروتوكول الإضافي لمعاهدة حظر الأسلحة النووية، وبالتالي تتحول إجراءات الشفافية إلى التزام قانوني، ليس مجرد تعبير عن النوايا الحسنة. إضافة إلى ذلك فقد ابتعد الطرفان عن الطابع الصفري للمفاوضات، والذي تضمن تنازلاً كلياً من أحد الطرفين، خاصة مع تحول امتلاك إيران للتكنولوجيا النووية من مجرد طموح إلى أمر واقع. وبذلك فإن الحد الأقصى للمطالب الغربية، لم يعد وقف

<sup>1</sup> تمثلت الدوافع الإيرانية في الرغبة في تفادي أي عمل عسكري، وكذلك رفع العقوبات المفروضة عليها، من طرف الاتحاد الأوروبي، والأمم المتحدة منذ 2006. كما تأثر الموقف الإيراني بالتحول على مستوى هرم السلطة، والذي أضفى نوعاً من الانفتاح على الرؤية الإيرانية تجاه الغرب. بعد صعود التيار الإصلاحى للسلطة بعد انتخابات 2013. أما الدول الغربية فقد اقتنعت بعدم جدوى أي عمل عسكري ضد إيران، حتى وإن كان ذلك ضمن الحدود الضيقة. وكذلك تراجع حدة الخطاب الأمريكي تجاه إيران، وطغيان مبدأ المصالح الاقتصادية على هذه الدول، خاصة بالنسبة لدول الاتحاد الأوروبي. للتفصيل حول موضوع العوامل المؤدية إلى التوجه الإيراني-الغربي نحو المفاوضات. أنظر: عطا محمد زهرة . مرجع سابق . ص.ص 42-49.

<sup>2</sup> أنظر تفاصيل الاتفاق: . Joint Plan of Action . Geneva 24 November 2013 .

<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2013/infcirc855.pdf>

الأنشطة النووية الإيرانية، بل ضمان عدم تحولها إلى أنشطة ذات طابع عسكري، وهو ما ينعكس في اتفاق جنيف. حيث انتقل الغرب من حث إيران على وقف تخصيب اليورانيوم، إلى مطالبتها بإبقاء عملية التخصيب ضمن الحدود الدنيا (5%). غير أن الإشكاليات المرتبطة بتنفيذ الاتفاق، كانت أكثر تعقيداً من المفاوضات نفسها، حيث تمثلت المشكلة الأساسية في تفسير كل طرف، لالتزاماته وتلك المترتبة على الطرف الثاني.

أسس اتفاق جنيف لمرحلة انتقالية (6 أشهر)، من أجل التوصل إلى حل دائم/نهائي، من خلال توفير بيئة تسمح بالتوصل إلى تسوية مقبولة من جميع الأطراف. فقد تضمنت وثيقة جنيف 2013 العناصر الأساسية، والتي يمكن أن تؤدي إلى اتفاق شامل نهائي<sup>1</sup>. لذلك فقد توجهت كل من إيران والمجموعة الغربية، نحو جولة جديدة من المفاوضات في مارس 2014، من أجل التوصل إلى تسوية نهائية للملف النووي الإيراني. غير أن العديد من العوامل حالت دون الوصول إلى هذا الهدف، حيث عجزت أطراف المفاوضات عن ردم الهوة فيما بينها، وكذلك هيمنة حالة من انعدام الثقة، والتشكيك في النوايا من الجانبين، خاصة بين إيران والولايات المتحدة<sup>2</sup>. لم يكن ممكناً في ظل هذه الوضعية، التوصل إلى اتفاق نهائي وفق خارطة الطريق، المحددة في اتفاق جنيف 2013، ما استلزم الاكتفاء بالحد الأدنى الذي تجسد من خلال اتفاق لوزان في أبريل 2015. وقد ظهرت أهمية هذا الأخير، ليس من خلال الالتزامات المترتبة على الطرفين فحسب، بل كذلك من خلال الفترة الزمنية التي تسري فيه أحكام هذا الاتفاق. فعكس الاتفاقيات المرحلية السابقة (باريس 2004، جنيف 2013)، والتي تسري أحكامها لمدة 06 أشهر/فترة التفاوض. فإن المدى الزمني للالتزامات المترتبة على إيران تمتد بين 10 إلى 15 سنة، وحيث تلتزم بموجب هذا الاتفاق بمجموعة من الخطوات، في مجالات تخصيب اليورانيوم *The Enrichment*، وكذلك التفتيش والشفافية *Inspections and Transparency*، إضافة المجالات المرتبطة بالعقوبات *Sanctions*<sup>3</sup>.

لم يتضمن اتفاق لوزان الرفع الفوري والكلي للعقوبات، بهدف عدم السماح لإيران باستقلال أي ثغرة، من أجل التملص من التزاماتها. لذلك سيكون التدرج في رفع العقوبات، وكذلك آلية عودة العقوبات دون المرور عبر المسار التقليدي لاستصدار القرار، ضماناً كافية لوفاء إيران بالتزاماتها، من أجل تفادي استمرار الآثار السلبية للعقوبات على اقتصادها. وهي مساومة مقبولة بالنسبة للمفاوضين الإيرانيين، بما أنها لا تتضمن التخلي عن البرنامج النووي، أو حتى التوقيف النهائي/المرحلي لأنشطة تخصيب اليورانيوم. ورغم أن هذا الاتفاق وضع إيران، في موقف أشبه بسيف داموكليس *L'épée de Damoclès*، من خلال استمرار خطر العودة الآلية للعقوبات. إلا أن ذلك لم يمنع استئناف المفاوضات في فيينا، والتي عرفت العديد الصعوبات، التي فرضت تمديد العمل باتفاق لوزان، قبل التوصل إلى اتفاق نهائي (اتفاق فيينا) في جويلية 2015. والذي تضمن مجموعة من العناصر الأساسية، والتي من شأنها

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid*

<sup>2</sup> عطا محمد زهرة . مرجع سابق . ص 70.

<sup>3</sup> للتفصيل في مجالات بنود اتفاق لوزان 2015، أنظر: *Parameters for a joint Comprehensive plan of action regarding*

*The Islamic Republic of Iran's Nuclear Program . Lausanne 2 April 2015.*

<https://www.armscontrol.org/files/Parameters-for-a-Joint-Comprehensive-Plan-of-Action-regarding-the-Islamic-Republic-of-Irans-Nuclear-Program-2015-04-02.pdf>

ضمان التزام إيراني طويل الأمد، بإبقاء برنامجها النووي ضمن الإطار السلمي، حيث يُمكن اعتبار هذا الاتفاق، بمثابة تبادل للضمانات مجالات مرتبطة بتخصيب اليورانيوم، خاصةً فيما يتعلق بأجهزة الطرد المركزي، ومسائل الشفافية وإجراءات الثقة، والأهم بالنسبة لإيران المسائل المرتبطة بالعقوبات<sup>1</sup>.

شارك الاتحاد الأوروبي منذ بداية مسار التسوية مع إيران، سواءً بشكل منفرد من خلال الترويكا الأوروبية، أو ضمن مجموعة 5+1، والتي تضم كل من فرنسا، بريطانيا، ألمانيا، إضافة إلى الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي. ويظهر الأثر الكبير الذي مارس الاتحاد خلال المفاوضات منذ 2003، حيث تولت الترويكا الأوروبية إدارة المفاوضات، والتي تُوجت بالتوصل إلى العديد من الاتفاقيات، ابتداءً من اتفاق باريس 2004 ووصولاً إلى اتفاق فيينا 2015.

وبغض النظر عن مصير الاتفاقيات المبرمة قبل 2015، إلا أنه يُمكن تقييم الإدارة الأوروبية للملف النووي الإيراني، بشكل إيجابي مقارنة مع الأداء الأوروبي في قضايا أخرى، مثل الشرق الأوسط والبلقان... الخ. ففي الحالة الإيرانية لم تنجح العقوبات الدولية، منذ إحالة الملف النووي إلى مجلس الأمن، في إحداث أي تغيير في مواقف الحكومة الإيرانية، والتي تمسكت بمواصلتها النووية وفقاً لتصوراتها الخاصة. غير أن التغيير الحقيقي في المواقف الإيرانية، بدأ مع دخول العقوبات الأوروبية حيز التنفيذ. خاصةً وأنها شملت مجالات ذات تأثير واضح، على عمل البرنامج النووي الإيراني، ومن أهم الأمثلة على ذلك العقوبات في مجالات التمويل، وكذلك العقوبات النفطية منذ 2012، والتي زادت من حدة الصعوبات التي واجهها الاقتصاد الإيراني.

وقد استمر الاتحاد الأوروبي، في دعم الاتفاق النووي مع إيران، رغم تغير موقف الولايات المتحدة منه سنة 2017، حيث طرحت إدارة دونالد ترامب *D. Trump*، فكرة إلغاء الاتفاق بعد حملة تشكيك، في مدى احترام إيران لالتزاماتها بموجب الاتفاق. وعكس هذا الموقف فقد عبّر الاتحاد الأوروبي، عن تمسكه بمواصلته العمل باتفاق فيينا، وبالتالي رفض فكرة نقضه، أو حتى إعادة التفاوض حوله، وهو ما تعكسه المواقف الأوروبية الإيجابية تجاه إيران. كما أكد مجلس الاتحاد الأوروبي، أن الموقف الأمريكي نابع أساساً، من عوامل سياسية داخلية، لكنه سيؤدي إلى إضعاف الجهود الخاصة بمنع الانتشار النووي<sup>2</sup>.

لطالما ارتبطت السياسة الخارجية، بالدولة القومية دون غيرها من الفواعل، باعتبارها أحد مجالات السياسة العامة، فحتى أكثر التكتلات الإقليمية اندماجاً، لم تطرح قبل الاتحاد الأوروبي فكرة السياسة الخارجية المشتركة. فقد انتقلت الدول الأوروبية عبر مسار طويل من التطور، من مفهوم غير واضح للتعاون السياسي، يفتقر لأي طابع مؤسسي، إلى تجزئة هذا التعاون تدريجياً إلى سياسات تكاملية، مُدعمة بطابع قانوني ومؤسسي محدد.

لا يجب الخلط بين حالة السياسة الخارجية الممارسة في إطار الدول، وتلك الممارسة في نطاق التكامل/الاتحاد الأوروبي. فهذا الأخير لم يصل بعد، إلى الصيغة فوق الوطنية لسياسة خارجية مشتركة، حيث يمكن القول أن الإنجاز

<sup>1</sup> للتفصيل حول بنود اتفاق فيينا أنظر: *Joint Comprehensive Plan of Action . Vienna 14 July 2015* . <https://www.state.gov/documents/organization/245317.pdf>

<sup>2</sup> أنظر: *Conseil de l'Union européenne . Résultats de la session du Conseil : Affaires étrangère . Luxembourg* . 16/10/2017 . P 3 <https://www.consilium.europa.eu/media/22070/st13032fr17-vf.pdf>

الأوروبي في هذا المجال، هو التوصل إلى أروبة للسياسة الخارجية للدول الأعضاء. ويظهر ذلك من خلال قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي، وكذلك المواقف والاستراتيجيات المشتركة، التي يتم رسمها في إطار المجلس الأوروبي. مع ملاحظة احتفاظ الدول غير الراغبة في المشاركة في هذا المجال، بحقها الكامل في صياغة سياستها الخارجية الوطنية، في إطار القيم/التوجهات والمحددات الوطنية. مع التزامها بعدم القيام بأية مساعي لوقف التعاون في هذا المجال، وهو ما تم طرحه سابقاً باسم حق الامتناع *Opting-Out*.

لا ترتبط الصعوبات التي يواجهها الاتحاد الأوروبي، في مجال السياسة الخارجية المشتركة بحساسية هذا المجال بالنسبة للسيادة/الترعة الوطنية. وعدم استعداد الدول الأعضاء، لنقل صلاحيات أوسع في هذا المجال، إلى المستوى التكاملي فحسب. بل كذلك لعدم قدرتها، على تحديد التوجهات العامة لسياسة خارجية مشتركة، بشكل يحضى بالإجماع فيما بينها، رغم التطور الملحوظ في البنية المؤسسية للاتحاد في هذا المجال. حيث يظهر تأثير النفوذ الأمريكي، وكذلك الضغوط الروسية من جهة، والشكوك الأوروبية حول مدى ملائمة السياسة الخارجية المشتركة، كآلية لخدمة المصالح الوطنية لهذه الدول. ولا يرتبط ذلك بالضرورة بحسابات الربح والخسارة، بل كذلك استناداً إلى اعتبارات الهوية الوطنية، وتصورات الدول للدور الذي تعتقد أنه عليها القيام به، على المستوى الإقليمي/الدولي. وعليه فإن نتائج أكبر في مجال السياسة الخارجية المشتركة، وبالتالي دور أكبر للاتحاد الأوروبي في التفاعلات الدولية. يتطلب إصلاحات مؤسسية أكبر، تعطي المؤسسات الأوروبية صلاحيات أوسع، في مجال رسم وتنفيذ السياسة الخارجية المشتركة. أو على الأقل إصلاحات جديدة على نظام اتخاذ القرار، على المستوى التكاملي في هذا المجال، ومختلف المجالات المرتبطة بالسياسة العليا/ذات الطابع الفدرالي.

### المبحث الثالث: السياسية الأوروبية للأمن والدفاع:

شكل موضوع الأمن في العلاقات الدولية، موضوعاً أساسياً للخلاف بين مختلف الاتجاهات النظرية، في حقل العلاقات الدولية، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية على الأقل. لذلك فقد اعتبره باري بوزان *B. Buzan*، وكغيره من المفاهيم الأساسية لهذا الحقل، مفهوماً متنازعاً/مختلف حول *Essentially contested concept*<sup>1</sup>. فقد تنازعت هذه الاتجاهات النظرية من أجل تعريفه/تفسيره، خاصة مناقشة دور الاعتماد على النفس *Self help*، مقابل التعاون كآلية لتكريس الأمن. حيث تأثر هذا الحوار بالتغيرات المتلاحقة، التي عرفتها البيئة الدولية سواء خلال مرحلة الحرب الباردة، وخاصة بعد انهيار الاتحاد السوفياتي وتداعيات العولمة.

يرتبط تحقيق الأمن استناداً إلى الأفكار الواقعية بالدولة، سواء أكانت الفاعل الوحيد، أم الفاعل الأساسي في تفاعلات البيئة الدولية، المتقدمة للسلطة المركزية القادرة على وقف الفوضى. لهذا فقد أخذت التهديدات الأمنية طابعاً عسكرياً بشكل أساسي، رغم التسليم بوجود تهديدات أخرى غير عسكرية، لكنها في النهاية موجهة نحو الدول، التي تختار الاعتماد على النفس من أجل مواجهتها. فحسب كتابات كينيث والتز *K. Waltz* مثلاً، فإن

<sup>1</sup> Barry Buzan . *Peopple states and fear : an agenda for international security studies in post-cold war era* . 2<sup>nd</sup> ed . (United Kingdom . ECPR Press . 2009) . P29



الدول في نظام قائم على الاعتماد على النفس *Self-help system*، تعتبر أن المكاسب النسبية أهم من المطلقة<sup>1</sup>. حيث تميل إلى الاكتفاء بالعمل المنفرد، حتى وإن أنتج ذلك مكاسب أقل، من تلك التي يمكن أن تتحقق عبر العمل/التنسيق المشترك، بسبب الافتراضات الواقعية بعدم الثقة وتعارض المصالح. لهذا فإن السياسة الأمنية الوطنية/الأحادية، ستكون سبباً في زيادة الشعور المتبادل باللامن *Insecurity*، وهو ما يعنى بتعبير آخر حدوث المعضلة الأمنية *Security Dilemma*. والتي تنبع عن الخوف من نتائج التوجهات السياسية الأمنية لدولة ما، إذا تضمنت هذه السياسات إجراءات ذات صيغة عسكرية، حتى وإن كانت هذه الإجراءات دفاعية بحتة<sup>2</sup>.

وعليه فإن هذه المعضلة تكون نتيجة، لأهم خصائص نظام التفاعلات بين الدول، أي انعدام الثقة المتبادل فيما بينها، بخصوص الإجراءات المتخذة في إطار السياسة الأمنية الوطنية، حتى مع الادعاء بالطابع الدفاعي لهذه الإجراءات. إضافة إلى توجه الدول نحو الاعتماد على النفس، في مواجهة التهديدات الأمنية، والمنظور الأحادي في بناء السياسة الأمنية، حيث يكون غياب التنسيق السمة الأبرز، في بناء هذه السياسات. ومنه فإن معالجة المعضلة الأمنية، تتطلب التخلي عن الأحادية *Unilateralism*، التي تعالج من خلالها المسائل الأمنية، وفقاً للمنظور الواقعي.

فهذه الظاهرة سواء أكانت حالة مزمنة في النظام الدولي، أم حالة ظرفية ناتجة عن عدم فعالية/غياب توازن القوى في النظام، ستؤدي في النهاية إلى إدخال الدول في حلقة مفرغة. حيث تزيد حدة المشاكل الأمنية، لتصل في النهاية إلى التورط باستخدام القوة العسكرية، وبالتالي فإن السياسة الأمنية القائمة على الاعتماد على الذات، تؤدي إلى إنتاج التهديدات الأمنية. وهو ما يتطلب توجه الدول نحو الحل الأمني المشترك، حتى في حالة التسليم بوجود حالة من عدم الثقة كمنط للعلاقات فيما بينها.

وتظهر إمكانية التعاون حتى في حالة الفوضى، مع ما أطلق عليه باري بوزان اسم الفوضى الناضجة *Mature Anarchy*. والتي يعرفها على أنها "حالة تطورت كمجتمع *Developed as a society*، لدرجة يُمكن من خلالها الاستفادة من مزايا الانقسام *Benefits of fragmentation*، دون دفع تكاليف الصراع المسلح وعدم الاستقرار *Without the costes of armed struggle and instability*"<sup>3</sup>. فهذا التصور لا يتضمن نفيًا لحالة الفوضى كسمة للنظام الدولي، لكنه في المقابل لا ينفي إمكانية التعاون بين الدول، وبالتالي يشكك في حتمية المعضلة الأمنية كخيار وحيد. حيث يُمكن إنهاء حالة الصفرية *Zero-Sum*، بين المصالح والأهداف الوطنية، وبالتالي إمكانية إيجاد حالة من عدم التعارض، بين التوجهات العامة للدول، سواء على مستوى سياستها الخارجية، أو الأمنية والدفاعية.

يتولد فيما بين الدول استناداً إلى هذا التصور، إحساس بالترابط الوثيق، بين أهداف سياساتها الأمنية، بحيث لا يمكن الفصل بين الانشغالات الأمنية لتلك الدول، وهو ما يطلق عليه باري بوزان اسم مركب الأمن *Security*

<sup>1</sup> Kenneth N. Waltz . Op . Cit . P 195

<sup>2</sup> تُعرف المعضلة الأمنية على أنها "مفهوم بنيوي *Structural Notion*، تؤدي فيه المحاولات المنفردة للدول من أجل تلبية حاجاتها الأمنية، بغض النظر نواياها، إلى حدوث حالة اللامن. حيث تعتبر الدولة إجراءاتها على أنها إجراءات دفاعية، بينما تنظر إلى إجراءات الدول الأخرى في هذا المجال، على أنها تهديد محتمل *Potentially Threatening*". أنظر: *Jhon Baylis : "International and global security in post-cold war era"* . In : Jhon Baylis . Steve (ed) . Op . Cit . P-P 297-324 . P303

<sup>3</sup> Burry Buzan . Op . cit . p 149



*complex*، والذي يُعرفه على أنه: "مجموعة الوحدات *Set of Units*، تترابط فيها العمليات الأساسية للأمننة أو تفكيك الأمننة *Major process of securitisation or desecuritisation*، أو كلاهما معا. حيث لا يمكن تحليل أو حل مشاكلها الأمنية بشكل عقلائي، بمعزل عن بعضها البعض"<sup>1</sup>. ويتضمن هذا المفهوم حديثاً عن عملية الأمننة *Securitisation*، والتي تعني إضفاء الطابع الأمني على القضايا، التي هي بالأساس غير الأمنية، مثل قضايا البيئة، التنمية، الهجرة... الخ. وهو ما يعني إضافة مواضيع/فواعل جديدة للتفاعلات الأمنية، حيث تتدخل العديد من العوامل، في توجيه إدراك الدول للتهديدات الأمنية، وبالتالي تعيد صياغة تصوراتها/أجندتها الأمنية.

يفترض التعريف المقدم لمركب الأمن، وجود حالة في القرب الجغرافي، وهو ما يعني وجود المزيد من عوامل التقارب على مستويات أخرى، اقتصادياً، اجتماعياً، ثقافياً... الخ. غير أن دور الجغرافيا لا يتوقف عند هذا الحد، بل يمتد إلى التأثير على الأمن ضمن مجال إقليمي محدد، من خلال الارتباط بين هذا الأخير، ووتيرة التهديدات الأمنية من جهة ثانية. فالمبدأ الأساسي لمركب الأمن الإقليمي *Regional Security Complex*، يقوم على الافتراض القائل بأن "التناخم *Adjacency* هو عامل دعم للأمن، فالعديد من التهديدات تنتقل بشكل أسهل، عبر مسافات قصيرة، منه عبر مسافات أطول. فالقرب الجغرافي *Geographical Proximity*، يُمارس تأثيراً أكبر يظهر بشكل أوضح في المجالات العسكرية، السياسة، المجتمعية، وكذلك البيئة"<sup>2</sup>.

فالتبيعة الخاصة للتهديدات على المستوى الإقليمي، سواء أكانت من حيث القدرة على الانتشار، الكثافة، أو حتى التأثير على الأمن الوطني/الجماعي، تفترض إقامة التعاون الأمني على المستوى الإقليمي، ويتجسد هذا الوضع أكثر مع توفر أرضية مشتركة لمواجهة هذه التهديدات. وهو ما يتماشى مع مختلف الترتيبات/السياسات الأمنية المشتركة، والتي عادة ما تتجسد ضمن الإطار الإقليمي، حيث يكون لها مع توافر العوامل الضرورية، فعالية أكبر مقارنة مع الترتيبات الأمنية، التي تتم على مستوى أوسع/عالمي. والتي تنحصر نشاطاتها في إطار المؤتمرات الدولية، لمواجهة التحديات العابرة للحدود (الإرهاب، الهجرة، البيئة، والتغيرات المناخية... الخ). وكذلك اعتبار هذه الأخيرة آليات لتسويق السياسات الاقتصادية، للقوى الأساسية في النظام الدولي، تحت تسميات متنوعة (التعاون، التحالف، التنسيق العالمي لمواجهة التحديات... الخ). في حين أنها لا تفرز نتائج عملية على الصعيد العالمي، وبالتالي لا تُساهم عملياً في مواجهة التحديات والتهديدات الأمنية.

استناداً إلى ذلك يظهر المركب الأمني، في صيغته الإقليمية على أنه الصيغة الأكثر "واقعية"، مقارنة بالصيغة السابقة/النظرية ذات البعد العالمي، حيث تظهر العلاقة الوثيقة، بين الأمن والحيز الجغرافي الأضيق نسبياً. وبذلك يُعرّف مركب الأمن الإقليمي على أنه "أنماط دائمة للصدقة والعداء، تأخذ شكل اعتماد متبادل أمني تحت عالمي *Subglobal* ومنسجم جغرافياً"<sup>3</sup>.

ويكون تأثير القرب الجغرافي -حسب باري بوزان-، مجسداً بوضوح في التفاعلات الدولية، التي يُمكن أن

<sup>1</sup> Barry Buzan . Ole Weaver . *Regions and powers : The structure of international security* . (United Kingdom . Cambridge University Press . 2003) . P44

<sup>2</sup> Ibid . P 45

<sup>3</sup> Ibid . P 45

تنشأ بين حدّي الصداقة *Amity* والعداء *Enmity*<sup>1</sup>. المؤدية إلى قيام الاعتماد المتبادل الأمني على المستوى الإقليمي، من خلال ما يتضمنه هذا المستوى من عوامل تاريخية، وكذلك ثقافية/هوياته. وهي عوامل يمكن أن تكون محفزاً للتهديدات الأمنية، أو أساساً للتعاون الأمني الإقليمي. وهو ما يتجسد في النموذج الأوروبي، خلال فترات طويلة من تاريخ أوروبا، الذي شهد أنماطاً متنوعة/متدرجة من العداء والصداقة، والتي انتهت بعد الحرب الباردة، إلى اعتماد متبادل/تعاون أمني وثيق.

استناداً إلى تعريف مركب الأمن، في بعده العالمي وكذلك الإقليمي، فقد عرّف باري بوزان العديد في الأنظمة الإقليمية، باعتبارها مركبات إقليمية للأمن، من منطلقات الصداقة والعداء، إضافةً إلى تأثيرات عامل القرب الجغرافي. وينطبق ذلك على العديد من الحالات، ومنها الحالة الأوروبية، والتي أخذت طابعاً مؤسسياً واضحاً، عبر مختلف مراحل مسار البناء الأوروبي، وصولاً إلى الاتحاد السياسي/الأوروبي.

استناداً إلى ذلك ستهتم هذه الدراسة، بالانتقال الأساسي للتصورات/السياسات الأمنية الأوروبية، خلال الحرب الباردة كمرحلة أولى، أي السياسات الأمنية والدفاعية الأوروبية، ضمن آلية التحالف الغربي الموسع، والذي تجسّد من خلال آليات متعددة على رأسها حلف شمال الأطلسي. والاهتمام كمرحلة ثانية بالترعة الاستقلالية الأوروبية، في مجالات الأمن والدفاع وما يرافقه من تحديات، وصولاً إلى مناقشة دور الاتحاد الأوروبي، كفاعل أساسي/ثانوي، على مستوى التفاعلات الاستراتيجية الدولية.

### المطلب الأول: الأمن الأوروبي في إطار حلف شمال الأطلسي:

بدأ مسار تشكيل حلف شمال الأطلسي، بتأثير من نتائج الحرب العالمية الثانية، ضمن الترتيبات الأمنية لمرحلة ما بعد الحرب. فقد تمثل الهدف الأساسي في أوروبا الغربية، في منع تكرار الانزلاقات نحو مواجهة عسكرية جديدة، وبالتالي تكرار تجربة الحرب العالميتين. ويكون ذلك عبر إتاحة نظام جماعي للأمن والدفاع المشترك، قام على اعتبار ألمانيا كمصدر أساسي للتهديد، وهو ما تضمنه ميثاق بروكسل *Pacte de Bruxelles*، سنة 1948<sup>2</sup>.

لم يكن بإمكان الولايات المتحدة، الدخول في أية أحلاف عسكرية، أو ترتيبات أمنية في أوقات السلام، بموجب سياسة العزلة. إلا أنها مع ذلك شاركت في إدارة المسائل العسكرية للاتحاد أوروبا الغربية، من خلال عضويتها في اللجنة العسكرية الدائمة للاتحاد، بصفتها عضواً مراقباً، وهو ما أوحى باستعداد أمريكي لدعم الدفاع عن أوروبا

<sup>1</sup> يُعرف باري بوزان الصداقة *Amity*، على أنها العلاقات الممتدة من الصداقة الحقيقية، إلى توقعات الحماية والدعم، أما العداء فهو العلاقات المؤسسية على الشك والخوف. وتفصل فيما بينها علاقات متنوعة من اللامبالاة، الحياد... إلخ. وتظهر علاقات الصداقة والخصومة *Enmity*، في الكثير من المسائل مثل الخلافات الحدودية، والمصالح الكامنة في العلاقات ذات الطبيعة الإثنية... إلخ. أنظر: *Barry Buzan . People, states and fear . Op . Cit . P 160*

<sup>2</sup> نصت معاهدة بروكسل 1948، على أن الترتيبات الأمنية الجماعية، هي موجهة أساساً نحو مواجهة التهديدات الألمانية، دون الإشارة المباشرة/غير المباشرة للاتحاد السوفياتي، حيث تضمنت دباجة المعاهدة أن الدول المتعاقدة "تتخذ الإجراءات الضرورية، في حالة اللجوء مجدداً إلى سياسة عدوانية من طرف ألمانيا". وقد نصت المادة 07 من المعاهدة على مبدأ الدفاع المشترك، حيث أنه بناءً "على طلب الدول المتعاقدة يتم التشاور حول كل وضع يشكل تهديداً للسلام"، وهو ما يُبقي المجال مفتوحاً أمام توسيع قائمة مصادر التهديد، التي يتوجب على الدول مواجهتها، بموجب أحكام المعاهدة. أنظر: *Treaty fo Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence (The Brussels Treaty) . Brussels 17 March 1948. In : Christopher Hill . Karen E. Smith (ed) . Op . Cit . P-P 3-6.*

الغربية<sup>1</sup>. رغم أن حضورها في اتحاد أوروبا الغربية، تطلب إحداث تعديلات جوهرية على أسس السياسة الخارجية، وتحريرها من القيود الدستورية المفروضة، على إقامة أحلاف عسكرية في أوقات السلام. وقد أدى هذا التغيير في نهاية المطاف، إلى تأسيس حلف شمال الأطلسي، بموجب معاهدة واشنطن في أبريل 1949.

تمحورت أهداف حلف شمال الأطلسي المتضمنة في معاهدة واشنطن، حول مجموعة في المبادئ العامة، مثل تسوية الخلافات التي يمكن أن يكون أعضاء الحلف طرفاً فيها. إضافة إلى خدمة مبادئ الأمن والسلام العالميين، والامتناع عن اللجوء إلى القوة، في إدارة العلاقات الدولية للدول الأعضاء في الحلف، بما يتماشى مع المبادئ العامة لميثاق الأمم المتحدة<sup>2</sup>. غير أن معاهدة واشنطن لا تُشير إلى الأهداف الدفاعية للحلف، لهذا لا يختلف حلف شمال الأطلسي، عن مختلف التكتلات الإقليمية ذات الطابع غير العسكري، وذلك في محاولة لتفادي إرسال إشارات، قد تزيد من حدة التوتر القائم فعلاً، بين الاتحاد السوفياتي من جهة، وأوروبا الغربية والولايات المتحدة من جهة ثانية. يقوم حلف شمال الأطلسي في المقابل على مبدأ الدفاع المشترك، حيث يُعتبر أي اعتداء على أي من الدول الأعضاء، يُمكن أن يحدث في أوروبا أو أمريكا الشمالية، بمثابة اعتداء على كل الدول الأعضاء في الحلف. وبذلك تُمارس هذه الدول فردياً/جماعياً، حق الدفاع المشترك بكل ما يتطلبه من وسائل ضرورية، بما في ذلك استخدام القوة العسكرية<sup>3</sup>. فرغم أن المادة 05 من المعاهدة واشنطن لم تُحدّد أي مصدر محتمل للتهديد، عكس ما كان عليه الوضع في ميثاق بروكسل 1948، فلم تتم الإشارة لا إلى ألمانيا، أو حتى الاتحاد السوفياتي، رغم ظهور هذا الأخير كأهم مصادر تهديد الأمن الأوروبي.

وعلى هذا الأساس تقوم بعض الافتراضات، على اعتبار أن أمن أوروبا الغربية "اعتمد خلال الربع الأخير من القرن (الـ20) على الضمان الأمريكي *American guarantee*، والذي ظهر ما بين 1947 و1949، من خلال مبدأ ترومان *Truman doctrine*، وتطور إلى معاهدة حلف شمال الأطلس *North Atlantic Treaty*<sup>4</sup>. فقد أخذت هذه الضمانات أشكالاً مختلفة/متدرجة، ابتداءً من القوة العسكرية التقليدية، وصولاً إلى القدرات العسكرية النووية، والتي كانت تمنح الحلفاء الأطلسيين، القدرة على صد القوات التقليدية السوفياتية. ثم تحولت إلى وسيلة لتحقيق توازن استراتيجي مع الاتحاد السوفياتي، بعد امتلاك هذا الأخير للقدرات النووية، ابتداءً من سنة 1949.

قامت المنظومة الأمنية الأوروبية في إطارها الأطلسي، على محاولات إيجاد وتسويات مقبولة لمسألتين أساسيتين، شكلتا محوراً للسياسات الأمنية الأوروبية. تمثلت المسألة الأولى على إيجاد حل نهائي، ومقبول للمسألة الألمانية، وإنهاء الاحتلال المستمر منذ 1945، أما المسألة الثانية فقد كانت إيجاد دفاع فعال وذو مصداقية ضد التهديدات السوفياتية.

Jean-Claude Allain: "L'institutionnalisation de la coopération militaire européenne 1945-1949". In: <sup>1</sup> Anne-Clair de Gayffier-Bonneville (ed) . *Securité et coopération militaire en Europe 1919-1945* . (Paris . Édition l'Harmattan . 2004) . P-P 269-276 . P 274

Art 01 . *The North Atlantic Treaty* . Washington DC . 04 April 1949 . In : Christopher Hill . Karen E. <sup>2</sup> Smith (ed) . *Ibid* . P-P 6-12 . P7

Art 05 . Prg 01 . *The North Atlantic Treaty 1949* . *Ibid* . P7 <sup>3</sup>

Laurence Martin : "The Nixon doctrine and Europe" . In : John C. Garnett (ed) . *The defence of western* <sup>4</sup> *Europe* . 2<sup>nd</sup> ed . (New York . Macmillan Press . 1976) . P-P 1-15 . P 1

تُعتبر المسألة الألمانية استناداً إلى ذلك، من القضايا المحورية خلال الحرب الباردة، أو على الأقل خلال مراحلها الأولى، لكونها خلفيةً للكثير من التفاعلات، في إطار العلاقات شرق غرب. كما أنها كانت أساساً لتعارض التصورات الأمريكية السوفياتية، حول دور محتمل لألمانيا -موحدة أو مقسمة-، في منظومة الأمن والدفاع في أوروبا، سواءً ضد الاعتداءات السوفياتية (من منظور أمريكي)، أو ضد اعتداءات غربية (من منظور سوفياتي). مع ذلك فقد جسّدت مخاوف مشتركة، من إمكانية عودة التزعة العسكرية الألمانية، وما يزيد في حدة هذه المخاوف، هو إمكانية انضمامها إلى أحد المعسكرين، وبالتالي تحولها إلى تهديد بالنسبة للمعسكر الآخر.

يُمكن وصف التصورات المتعارضة، لكل من المعسكرين حول وضع ألمانيا بعد الحرب، بأنها لعبة ذات نتائج صفرية *Zero Sum Game*، بسبب استحالة الاتفاق على وضع نهائي، يتضمن مكاسب مشتركة لطرفي الصراع. فقد ساد الاعتقاد لدى الولايات المتحدة أنه "إذا تمكنت روسيا السوفياتية من أن تعيد توحيد الرايخ الألماني وتسليحه، وإدخاله ضمن دائرة نفوذها في أوروبا، فإن ذلك سيؤدي إلى استحالة خلق قوة فعالة، ومناوئة للتهديد السوفياتي لأمن القارة الأوروبية. الأمر الذي يؤدي بهذه القارة في النهاية إلى الخضوع للسيطرة السوفياتية"<sup>1</sup>. فتوحيد ألمانيا تحت السيطرة السوفياتية، وتحويلها إلى جزء المنظومة الدفاعية الشرقية، يعني تماس مباشر بين الاتحاد السوفياتي وأوروبا الغربية. وهو ما يعني عرقلة المساعي الأوروبية والأمريكية، لإقامة ودعم نظام أورو أطلسي للأمن والدفاع، وكذلك زيادة المخاوف من نشوب مواجهة عسكرية جديدة، بنتائج فادحة على الساحة الأوروبية، والتي لم تتخلص من آثار الحرب العالمية الثانية.

لم يقتصر هذا التخوف على الجانب الأمريكي، فقد كان للسوفيات نفس المخاوف استناداً إلى نفس الأساس، حيث خشي الاتحاد السوفياتي أن "تقوم الولايات المتحدة بتوحيد ألمانيا، وتسليحها وإدخالها على دائرة نفوذها، وهذا الاحتمال كان يشكل خطراً لا يستهان به على النفوذ المطلق للاتحاد السوفياتي على منطقة شرق أوروبا"<sup>2</sup>. فتوحيد ألمانيا وإعادة تمها إلى الساحة الأوروبية، كقوة عسكرية مؤثرة على العلاقات شرق غرب، قد يُعيد إلى الواجهة المطالب الألمانية، باستعادة مناطق جغرافية فقدتها سنة 1945.

انطلاقاً من طابعها الصفري، فقد ساهم كل من الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة في إطالة أمد المسألة الألمانية، بكل ما قد ينتج عنها من تهديد للأمن في أوروبا الغربية. فكل التسويات المقترحة من الطرفين، لم تكن قابلة للتجسيد عملياً، بسبب فقدان الثقة المتبادل في نوايا كل طرف، والمخاوف المتبادلة من تأثير أي من التصورات المطروحة، على توازن القوى القائم على الساحة الأوروبية بشكل خاص. وعلى هذا الأساس فقد استبق الجانبان الأمريكي والسوفياتي، أية محاولات تسوية المسألة الألمانية، عن طريق تحويل كل طرف، لمنطقة نفوذه إلى دولة مستقلة. حيث تم تأسيس جمهورية ألمانيا الفيدرالية *Brundesrepublik Deutschland* في ماي 1949، ذات التوجه الغربي والتي ستكون في وقت لاحق، عضواً في حلف شمال الأطلسي. وفي مقابل ذلك أسس الاتحاد السوفياتي، في

<sup>1</sup> إسماعيل صبري مقلد . مرجع سابق . ص 544.

<sup>2</sup> نفس المرجع . ص 544.

منطقة نفوذه خلال أكتوبر 1949، جمهورية ألمانيا الديمقراطية *Deutsche Demokratische Republic*. والتي ستبقى إلى غاية 1990 تحت سيطرة الحزب الشيوعي (حزب الوحدة الاشتراكي الألماني)، وعضواً في ميثاق/حلف وارسو. تحولت المسألة الألمانية إلى معضلة في العلاقات الأوروبية، وكذلك العلاقات شرق-غرب بشكل عام، بتكريس الأمر الواقع الناتج عن الحرب العالمية، لكن بإضافة أبعاد أمنية جديدة. فبعد الفشل في إيجاد حل مقبول من الطرفين، قرر كل من الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة، ضم جزء من ألمانيا إلى المنظومة السياسية والدفاعية الخاصة به. حيث تم ضم ألمانيا الفدرالية إلى حلف شمال الأطلسي (بموجب اتفاقيات باريس 1955)، وكذلك ضم ألمانيا الديمقراطية إلى حلف وارسو سنة 1956. ليتحول تقسيم ألمانيا إلى رمز لتقسيم أوروبا خلال الحرب الباردة، بحيث لم تطرح بعد هذا التاريخ فكرة إعادة توحيدها، بعد تشكل يقين مفاده استحالة ذلك المسعى، في ظل حالة الاستقطاب السائدة خلال نظام الثنائية القطبية.

بقيت المسألة/المعضلة الألمانية طوال الحرب الباردة، أحد أهم مواضيع الأمن الأوروبي، وذلك بارتباطها بالأبعاد العسكرية في العلاقات بين المعسكرين. فقد تمسك كل طرف بتصوراته حول مستقبل ألمانيا، وهو ما تزامن مع الاستعداد المستمر، لمواجهة التهديدات الناجمة عن سلوك الطرف الآخر، أي تكريس حالة المعضلة الأمنية *Security Dilemma*، كخاصية للعلاقات شرق-غرب. وعلى هذا الأساس فقد تحول أمن أوروبا الغربية، إلى أحد عناصر العقيدة الاستراتيجية الأمريكية، واستراتيجية الأمن والدفاع الأطلسية بشكل عام، كنتيجة لتوزيع القوة السائدة بعد 1945، والذي لا يسمح لأوروبا الغربية بمواجهة التهديدات السوفياتية بشكل منفرد.

كما أن طبيعة وحجم القوات العسكرية السوفياتية، المنتشرة في منطقة شرق ووسط أوروبا، دفعت إلى الاعتقاد بأن الاستراتيجية الدفاعية الأفضل، لا بد أن تتضمن أبعاداً غير تقليدية. أي أن مواجهة أي اعتداء سوفياتي محتمل، تتطلب اللجوء إلى استخدام القدرات النووية الأمريكية، وهو المبدأ الذي تأسس عليه حلف الشمال الأطلسي. وبالتالي فقد توجب على الولايات المتحدة، وحلف شمال الأطلسي -عملياً-، ترجمة العقيدة الاستراتيجية العسكرية الأمريكية إلى إجراءات عملية، يمكن من خلالها مواجهة التهديدات السوفياتية المحتملة. خاصة مع طرح فرضية تكرار السيناريو الكوري في أوروبا، من خلال استغلال السوفيات للوضع القائم في ألمانيا<sup>1</sup>.

تجسّدت المبادئ الأساسية للتحالف الأطلسي، من خلال العقيدة الاستراتيجية للدفاع عن منطقة شمال الأطلسي *The Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Area*، لسنة 1949. والتي خضعت للعديد من المراجعات. فقد تم اختصار التهديدات على أمن أوروبا الغربية، في عمل عسكري صادر عن الاتحاد السوفياتي، رغم عدم ورود أي ذكر لهذا الأخير، في وثائق حلف شمال الأطلسي المتضمنة للعقيدة الأطلسية للدفاع. ويُفهم ذلك من خلال طبيعة الإجراءات العسكرية الأطلسية، التي تضمنت الاستعداد للاستخدام الفعلي للأسلحة

<sup>1</sup> تكوّن لدى الولايات المتحدة ودول أوروبا الغربية، اعتقاد بسعي السوفيات إلى تركيز الاهتمام الأطلسي على النزاع في كوريا، من أجل الاستعداد بشكل أحسن لعمل عسكري في أوروبا، من خلال استخدام الوضع المتأزم في ألمانيا. وقد اقتنع الأوروبيون بفرضية حدوث نزاع مسلح بين شطري ألمانيا وفق النموذج الكوري، (اعتداء ألمانيا الشرقية على جارها الغربية)، رغم وجود الاختلافات الجوهرية بين الحالتين، والتي لا تسمح بحدوث مثل هذه الافتراضات. أنظر: Stanislas Jeannesson . *La guerre froide* . (Paris . édition La découverte 2002) . P 45

النووية، إضافة إلى القوات التقليدية، وهو ما كرس تقسيماً للعمل بين أطراف حلف شمال الأطلسي. ووفقاً لهذا التقسيم يقع على عاتق الولايات المتحدة استخدام قواتها النووية، في حين توفر الدول الأوروبية القدرات التقليدية<sup>1</sup>. يظهر من خلال ما سبق تولي الولايات المتحدة مهام "القصف الاستراتيجي"، وهو ما يتماشى مع الاستراتيجية العسكرية الأمريكية، التي تجسدت في وقت لاحق، تحت تسمية استراتيجية الانتقام الشامل *Massive Retaliation*. فالولايات المتحدة كانت خلال هذه الفترة، الدولة الوحيدة داخل الحلف التي امتلكت فعلاً أسلحة نووية، إضافة إلى قدراتها الكبيرة في مجال النقل الاستراتيجي (القاذفات الاستراتيجية بعيدة المدى)، وهو ما تفتقر إليه بقية الدول الأعضاء. ويبقى على دول أوروبا الغربية في الحلف، توفير القوات التقليدية الضرورية، لتجسيد العقيدة الدفاعية الأطلسية. ويرجع ذلك إلى إمكانية توفير تلك القوات، في الآجال الضرورية وعدم إمكانية الاعتماد، على القوات القادمة من الضفة الأخرى للأطلسي (كندا، والولايات المتحدة)، إلا من أجل دعم القوات الأوروبية، التي تتولى قواتها التقليدية، مهمة صد الهجوم المعادي في موخته الأولى.

تأثرت العقيدة الاستراتيجية الأطلسية، بالتغيرات التي طرأت على العقيدة الاستراتيجية الأمريكية، والتي واجهت العديد من التحديات، مما أدى في النهاية إلى فقدانها للمصداقية. فقد تزامن تطور القدرات العسكرية السوفياتية، مع العديد من الأحداث التي عرفت تدخلات سوفياتية، دون رد فعل من حلف شمال الأطلسي، ويظهر ذلك ن خلال الكثير من الحالات (أزمة السويس 1956 مثلاً). وهو ما أحدث حالة الشك الأوروبي/الفرنسي، حول مدى الالتزام الأمريكي باستخدام القنبلة النووية ضد الاتحاد السوفياتي، وهو ما تطلب إعادة النظر في أسس العقيدة الاستراتيجية للحلف.

إضافةً إلى ذلك فقد تشكلت قناعة أطلسية، مفادها عدم قيام الاتحاد السوفياتي بشكل متعمد *Deliberately*، بأي عمل عسكري ضد دول منطقة الأطلسي. وتستند هذه القناعة إلى تغير وسائل تنفيذ السياسات السوفياتية، رغم استمرار تبني السوفيات، لهدف بسيط السيطرة الشيوعية على العالم. وذلك نظراً للتغيرات السياسية التي عرفها النظام الدولي، إضافة إلى القوة العسكرية الأطلسية، والتي شكلت ردعاً فعالاً لأي محاولة سوفياتية لإعادة ترتيب الأوضاع في أوروبا، وعلى هذا الأساس فقد تبني الاتحاد السوفياتي، أنماط سلوك أكثر حذراً في أوروبا<sup>2</sup>.

أي أنه قد كان على حلف شمال الأطلسي، إعادة النظر في عقيدته الاستراتيجية، خاصةً مع عدم وجود مؤشرات عن استعداد الولايات المتحدة، لوضع استراتيجية الانتقام الشامل حيز التنفيذ. فالحرب النووية الشاملة لم تكن من الأساس خياراً واقعياً، بقدر ما كانت وسيلةً نفسية استهدفت تجنب الحرب، وكذلك طمأنة الحلفاء الأوروبيين، بوجود الأليات الكافية لردع السوفيات. لهذا فقد توجه الحلف نحو التأقلم مع التغيرات التي عرفتها العقيدة الاستراتيجية الأمريكية، رغم أن هذه التغيرات لم تتضمن التخلي، عن الاعتماد على الأسلحة النووية، بقدر ما كانت إعادة النظر في موقعها، في الاستراتيجية الدفاعية الأطلسية. وهو ما تجسد مع استراتيجية الاستجابة المرنة

<sup>1</sup> The Military Committee . The strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Area . M.C.3 . 19/10/1949 . P 6 . <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a491019a.pdf>

<sup>2</sup> أنظر : The Military Committee . The Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Area . M.C 14/3 . 22/09/1967. P4 . <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf>



*Flexible Respons*، والتي تجعل من الأسلحة النووية خياراً استثنائياً، في حين يتم الاعتماد في المقام الأول على الأسلحة التقليدية. والهدف من ذلك هو إنهاء أي مواجهة عسكرية محتملة في نطاقها الضيق، وعدم المخاطرة بالانزلاق نحو مواجهة عسكرية غير محدودة، من حيث النطاق والتكاليف/الخسائر<sup>1</sup>.

ينطلق حلف شمال الأطلسي في استراتيجية الجديدة، من الإقرار بتغير سياقات الأمن في أوروبا الغربية، من خلال تغير أنماط السلوك السوفيياتي، والذي لم يعد يشكل خطراً عسكرياً بالدرجة الأولى. فرغم أن الحلف قد أقر بأن الاتحاد السوفيياتي، سيواصل نشاطه غير المعلن لإثارة الأزمات داخل المنطقة الأطلسية، خاصة تلك التي تعاني من حالات عدم الاستقرار (اليونان مثلاً). إلا أن تقدير الحلف يشير إلى تضائل احتمالات قيام الاتحاد السوفيياتي، بأي عدوان عسكري بشكل متعمد، سواء أكان ذلك في مستويات محدودة، أو حتى بإعلان حرب نووية شاملة. لهذا فقد تحول العمل العسكري السوفيياتي، من خطر محتمل في السياسة السوفيياتية تجاه أوروبا الغربية، إلى مجرد نتيجة غير واردة لخطأ في التقدير، أو حتى لخطأ تقني في إطار ما عرف باسم الحرف عن طريق الخطأ *Accidental War*<sup>2</sup>.

يستند الدفاع عن منطقة الأطلسي انطلاقاً من ذلك، إلى طبيعة الاعتداء السوفيياتي والوسائل المستعملة، لهذا لن يتم اللجوء آلياً، إلى استخدام الأسلحة النووية، مثلما كان عليه الوضع مع استراتيجية الانتقام الشامل. فالتصعيد النووي سيكون أحد الخيارات المتاحة، وليس بالضرورة الخيار الوحيد أمام الحلف، فحتى في حالة اللجوء إلى الخيار النووي، فإن ذلك قد يتم عبر مراحل متعددة، قبل الوصول إلى مستوى الحرب النووية الشاملة. وذلك من أجل منح الاتحاد السوفيياتي فرصة للتراجع، من أجل الحفاظ على فرص إنهاء الصراع، بقدر أقل من الخسائر. ويتم ذلك وفق الاستراتيجية الأطلسية، عبر مجموعة من الخيارات الدفاعية، والتي يمكن اللجوء إلى المفاضلة فيما بينها في حالة فشل الردع الأطلسي، مع استمرار اعتبار أن هذا العمل يبقى احتمالات غير وارد.

وعليه فقد طُرح أمام دول الحلف، اللجوء إلى مبدأ الدفاع المباشر *Direct Defence*، والذي يتضمن الرد على أي عدوان عسكري سوفيياتي، باللجوء إلى نفس طبيعة الأسلحة المستخدمة (تقليدية أو نووية). ويكون الهدف من هذا المبدأ إقناع الطرف المعتدي، بلا عقلانية العمل العسكري، والذي سيكون ذو تكلفة مرتفعة، مقارنة مع الأهداف المراد تحقيقها<sup>3</sup>. أي أن الرد على الاعتداء السوفيياتي، لن يكون إلا وفقاً لطبيعة/محتوى هذا الاعتداء، وهو ما يعكس التغيرات التي عرفتها استراتيجية الاستجابة المرنة. حيث ورغم استبعاد اللجوء الآلي للأسلحة النووية، إلا أن هذا المبدأ كذلك لا يعني بالضرورة، الاعتماد المطلق على الأسلحة التقليدية، مثلما تضمنته المقترحات الأمريكية الأصلية، والتي اقتصر نسختها الأولى على استخدام الأسلحة التقليدية.

<sup>1</sup> اعتبر الرئيس الأمريكي جون كينيدي *J. Kennedy* أنه يتوجب أن تقوم الاستراتيجية الدفاعية لكل من الولايات المتحدة وحلف شمال الأطلسي، على مبدأ الحرب المحدودة، باستخدام قدرات عسكرية محدودة. وأنه لا يتم اللجوء إلى استخدام الأسلحة النووية، إلا في حالة عدم القدرة على تحقيق الأهداف الدفاعية باستخدام القدرات التقليدية. ويأتي هذا التدرج من أجل تفادي المخاطر، الناتجة عن تحول الحرب المحدودة إلى حرب عالمية، وهي المخاطر المتضمنة في استراتيجية الانتقام الشامل. أنظر: إسماعيل صبري مقلد . مرجع سابق . ص 189.

<sup>2</sup> أنظر: *The Military Committee . The Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Area* . M.C 14/3 . Op . Cit . P 8-9.

*Ibid* . P 10<sup>3</sup>



تضمنت العقيدة الاستراتيجية الأطلسية، إضافةً إلى خيار الدفاع المباشر، إمكانية اللجوء إلى التصعيد المتعمد *Deliberate Escalation*. حيث يتضمن هذا الخيار، زيادة حجم وكثافة العمل العسكري التقليدي، من أجل الإبقاء على تكاليف العمل العسكري، ضد دول الحلف في حدودها القصوى. وكذلك زيادة مصداقية التهديدات الأطلسية، باللجوء إلى الخيار النووي. ويكون ذلك من خلال استخدام متعدد المستويات للأسلحة النووية، ابتداءً من الاستعمال الاستعراضى *Demonstrative use of nuclear weapons*، وصولاً إلى توجيه ضربات نووية محدودة، وانتهاءً إلى الاستخدام الكلي للأسلحة النووية<sup>1</sup>. فحتى في حالة اللجوء إلى استخدام الأسلحة النووية، فإن ذلك سيكون وفق وتيرة متدرجة، بهدف إبقاء المواجهة النووية ضمن أضيق الحدود الممكنة، في حالة كان اللجوء إلى الخيار النووي، حتمياً بالنسبة لحلف شمال الأطلسي.

شكلت استراتيجية لاستجابة المرنة، إحدى أهم عوامل الخلاف داخل المنظومة الأطلسية، بين الجانب الأمريكي المتوجه نحو زيادة الاعتماد، على القوات التقليدية في الاستراتيجية الأطلسية. في مواجهة دول أوروبا الغربية المتخوفة، من تحولها إلى مسرح لمواجهة عسكرية، بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي، نتيجة لفشل القدرات التقليدية في تحقيق الردع بنفس كفاءة "المظلة النووية". لهذا فقدت العلاقات الأوروأطلسية، لأول مرة منذ تأسيس الحلف، سعيًا نحو تشكيل قوات نووية وطنية مستقلة، ويظهر هذا التوجه بشكل خاص لدى بريطانيا وبدرجة أكبر فرنسا، بتأثير من الأفكار الديغولية.

وعليه فقد كان على الولايات المتحدة، وضع استراتيجية جديدة تأخذ بالاعتبار المطالب الأوروبية، بتوفير ضمانات أمنية ذات مصداقية، وتعالج إشكالية التوجهات الاستقلالية، لبعض دول أوروبا الغربية في المجال النووي. ويبدو أن تحقيق ذلك لن يكون، إلا من خلال إعادة الاعتبار إلى الخيار النووي، باعتباره الخيار الأساسي لمواجهة أي عمل عسكري سوفياتي محتمل ضد دول الحلف. مع ضمان استعادة مصداقية التهديدات النووية الأطلسية، بتفادي أسلوب استراتيجية الانتقام الشامل، والتي شكلت أهم عوائق فقدان هذه المصداقية. وظهرت هذه إمكانية من خلال توجه الولايات المتحدة، نحو تبني استراتيجية جديدة عرفت باسم استراتيجية التدمير المؤكد *Assured Destruction Strategy*، والتي تضمنت مبدأ إعادة الاعتبار للقدرات العسكرية النووية. أي بتعبير آخر إعادة إدماج هذه القدرات، ضمن الاستراتيجية الدفاعية الأطلسية، حيث تتفاعل مع مجموعة من الإشكاليات.

\* ضمان عدم الحاجة إلى استخدام الأسلحة النووية من الأساس.

\* ضمان بقاء الاحتكار الأمريكي للأسلحة النووية ضمن المنطقة الأطلسية.

\* ضمان حالة من الانفراج في العلاقات شرق غرب، من خلال التخلي عن خيار الحرب النووية.

تركزت الجهود الأمريكية، على محاولة إقناع حلفائها الأوروبيين، بأن تحولات التي عرفتها الاستراتيجيات الدفاعية الأمريكية/الأطلسية، لا تعني تخليها عن تقسيم العمل، الذي تأسس بموجبه حلف شمال الأطلسي. لذلك فقد اعتبر روبرت ماكنمارا *R. McNamara*، أن جوهر الاستراتيجية الأمريكية، هو "الاحتفاظ بقدرة موثوقة،

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid . P 11*

لإلحاق قدر غير مقبول من الأضرار، ضد واحد أو مجموعة من المعتدين في أي وقت، ضمن اشتباك استراتيجي نووي، حتى بعد امتصاص آثار الضربة الأولى المفاجئة، وهو ما يمكن تعريفه بالقدرة على التدمير المؤكد *Assured Destruction Capability*<sup>1</sup>. فجوهر هذه الاستراتيجية هو إقناع الاتحاد السوفياتي/الصين، بفداحة الخسائر الناتجة عن الرد الأمريكي، على أي اعتداء ضدها أو ضد أي من دول أوروبا الغربية. وهو ما يؤدي في النهاية إلى عدم مبادرة أي من الطرفين بعمل عسكري ضد الطرف الآخر، وبذلك لن تكون هناك حاجة من الأساس لاستخدام الأسلحة النووية، لعدم استعداد أي من الطرفين، لتحمل النتائج الفادحة للضربة الثانية.

يؤدي هذا الوضع وفق التصور الأمريكي، إلى خيارين أساسيين لكل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي، يتمثل الأول في الدخول في حلقة مفرغة من سباق التسلح. بينما يعمل الطرفان من خلال الخيار الثاني، على توفير الظروف الضرورية لإزالة التهديد بالحرب النووية، كآلية لإدارة العلاقات بين المعسكرين. فهذا الخيار شكل الحل الأمثل لدى الجانب الأمريكي، بسبب فشل أسلوب "تكديس الأسلحة"، في كسر التوازن الاستراتيجي بين الجانبين. لهذا فقد فضلت الولايات المتحدة، خيار التوصل إلى اتفاق بمخاطر ضئيلة مع الاتحاد السوفياتي، يؤدي إلى تجنب مخاطر سباق التسلح.

اعتبر روبرت ماكنمارا، أن القدر المتوفر لدى المعسكرين من الأسلحة النووية، يتجاوز أصلاً متطلبات القدرة على التدمير المؤكد، أو القدر المطلوب لتوجيه الضربة الثانية. ويرجع ذلك إلى سعي الطرفين، إلى التعامل مع أسوأ السيناريوهات المحتملة، من خلال التأكيد، المستمر للأسلحة النووية. لهذا فإن الحل الأمثل لهذا الوضع، سيوفر عاملاً مهماً لتقليص مخاطر المواجهة النووية بين المعسكرين، عن طريق التوصل إلى اتفاق، يتضمن الحد من الأسلحة النووية في مرحلة أولى، تم تخفيض للقوات الاستراتيجية في مرحلة ثانية<sup>2</sup>.

انعكس هذا التصور في مراحل لاحقة، من خلال مسار نزع السلاح، نتيجةً للانفراج الذي شهدته العلاقات بين المعسكرين، من خلال اتفاقيات سالت (*Strategic Arms Limitation Talks (SALT)*)، والتي انطلقت المفاوضات الخاصة بها سنة 1969. ثم اتفاقيات ستارت (*Strategic Arms Reduction Treaties (START)*)، والتي انطلقت المفاوضات حولها سنة 1982. وهو ما يعني في النهاية عدم وجود الحاجة، إلى التوجه نحو بناء القدرات النووية الأوروبية المستقلة. بسبب امتناع الطرفين الأمريكي والسوفياتي، عن التورط في مواجهة نووية، وكذلك نتيجة لحالة الردع المتبادل القائمة بينهما. كما أن التراكم النووي لدى الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي، سيجعل من القوات النووية الوطنية عديمة الفائدة، في حالة فشل الردع في منع المواجهة بين حلف شمال الأطلسي وحلف وارسو. وذلك لعدم توفر ترسانة نووية وطنية أوروبية، قادرة من حيث الكمية أو النوعية، على تحمل تبعات اندلاع حرب نووية شاملة مع الاتحاد السوفياتي، بدون المشاركة الفعلية للقوات النووية الأمريكية.

أحدثت التحولات في التكنولوجيا العسكرية السوفياتية، أثراً بالغاً على حالة التوازن بين المعسكرين شكل

<sup>1</sup> Robert S. McNamara: "San Francisco Speech". In: Philip Bobbitt and al (ed). *U.S Nuclear Strategy: A reader*. (London . Macmillan Press LTD . 1989). P-P 267-282 . P 286

<sup>2</sup> Ibid . P 275

عام. ما جعل الولايات المتحدة تعمل على تغيير استراتيجيتها العسكرية، وبعلاقة متعددة الاستراتيجية الدفاعية لحلف شمال الأطلسي، وقد تجسد ذلك من خلال مبادرة الدفاع الاستراتيجي (1983) *Strategic Defense Initiative SDI*. فقد توصلت الولايات المتحدة إلى قناة مفادها، أنه خلال 20 سنة قام الاتحاد السوفياتي بتجميع قوة عسكرية هائلة، تجاوزت بكثير القدر المطلوب، من جل متطلبات الدفاع الشرعي *Legitimate defensive capability*. ولم يتوقف تكديس/تطوير القوة العسكرية السوفياتية عند هذا الحد، بل تجاوزه إلى اكتساب القدرة الصاروخية، التي تسمح نظرياً بتوجيه ضربة مباشرة للأراضي الأمريكية<sup>1</sup>.

فقد أظهر الاتحاد السوفياتي منذ بداية عصر غزو الفضاء، قدرات كبيرة في مجال تطوير القدرات الصاروخية العبارة للقارات، وبذلك فقد تجاوز القدرة الأمريكية على الردع. حيث تحولت الأراضي الأمريكية من قاعدة خلفية، لدعم استراتيجية الدفاع عن أوروبا الغربية، إلى هدف محتمل للصواريخ الباليستية السوفياتية. لهذا فقد اعتبرت الولايات المتحدة، أنه من الضروري تعديل الاستراتيجية الدفاعية الأمريكية/الأطلسية، حتى تتأقلم مع هذا الواقع الاستراتيجي الجديد.

توجهت الولايات المتحدة انطلافاً من ذلك، نحو نشر منظومة دفاع صاروخية، من أجل مواجهة الترسانة الصاروخية للاتحاد السوفياتي من جهة<sup>2</sup>، وكذلك كحافز له من أجل إبداء جدية أكبر، في المفاوضات القائمة/المحتملة حول نزع السلاح. وهو ما أطلق عليه رونالد ريفان *R. Reagan* خطة صفر-صفر *zero-zero plan*، المتضمنة تفكيراً متبادلاً للمنظومات الصاروخية في أوروبا. وبذلك يكون قبول الاتحاد السوفياتي مبدأ التفاوض، من أجل الحد/تقليص الأسلحة الاستراتيجية، نتيجة مباشرة لمبادرة الدفاع الاستراتيجي<sup>3</sup>.

لهذا يمكن القول أنه ورغم التغيير الجذري في الاستراتيجية العسكرية الأمريكية، إلا أنه تم الاحتفاظ بنفس الأساس الفكري. وهو أن الحجم المتوفر من الأسلحة الاستراتيجية، مع وجود تهديدات ذات مصداقية باستخدامها، سيلغي الحاجة إلى اللجوء إليها من الأساس، وفي نفس الوقت سوف حافزاً أكبر، لاستمرار مسارات نزع السلاح. لم تساهم هذه الاستراتيجية في طمأننة دول المجموعة الأوروبية، بسبب تكرار "تهميش" الأسلحة النووية، ومنح مجال أكبر للقدرات الصاروخية، والتي لا تمنح حلف شمال الأطلسي قدرة ردع أكبر. وذلك بسبب التفوق السوفياتي الواضح في مجالات التكنولوجيا الصاروخية، وكذلك في مجال القدرات العسكرية التقليدية، والتي لم يكن بإمكان الحلف التفوق عليها، إلا من خلال اللجوء المحتمل للأسلحة النووية. أما من الناحية السياسية، فقد كان هذا التحول

<sup>1</sup> أنظر: *Ronald Reagan . Adress to the Nation on defence and national security . Wachington DC . 23 March 1983*

<sup>2</sup> قام الاتحاد السوفياتي نهاية 1983 بنشر 351 صاروخ *S-S 20* صواريخ متعددة الرؤوس، منها 234 صاروخ موجهة نحو أهداف في أوروبا الغربية.

<sup>3</sup> ويُعتقد أن الهدف السوفياتي من توجيه هذه الصواريخ ضد أهداف أوروبية، يتمثل في التأثير على تماسك العلاقات بين الولايات المتحدة وحلفائها الأوروبيين في حلف شمال الأطلسي. وكذلك كوسيلة ضغط على الجانب الأمريكي، بعد إطلاق هذا الأخير لمبادرة الدفاع الاستراتيجي. وقد تم نشر صواريخ بيرشينغ 2 (*Pershing II*). رغم أن دول أوروبا الغربية لم تكن متأكدة، من قدرة رد الفعل الأمريكي على مواجهة الصواريخ السوفياتية بشكل فعال، أو ما إذا كان النشر المتبادل للصواريخ، هو ما يُهدد الأمن الأوروبي، في إطار ما عُرف بمسألة الصواريخ الأوروبية *Euro-Missiles*.

أنظر: *Philippe Moreau Defarges . Op . Cit . P 85*

*Ronald Reagan . Op . Cit*<sup>3</sup>

مصدراً للمخاوف الأوروبية، من انفصال أمن منطقة أوروبا الغربية، عن أمن الولايات المتحدة الأمريكية. فهذا التحول يُمثل لدى دول الحلف، نزعة أحادية للسياسة الخارجية/الدفاعية الأمريكية. وبذلك تكون مبادرة الدفاع الاستراتيجي، مؤشراً على فك الارتباط، أو على الأقل التعامل باللامبالاة مع قضايا الأمن الأوروبي<sup>1</sup>. لهذا فقد تم التخلي عنها نهائياً، مع وصول الديمقراطيين إلى السلطة في الولايات المتحدة، رغم إعادة إحيائها في شكل جديد مع إدارة جورج بوش الابن، من خلال ما عرف باسم الدرع الصاروخي.

شهدت العلاقات الدولية سلسلة من الأحداث، انتهت بتفكك الاتحاد السوفياتي، والإعلان عن قيام نظام عالمي جديد، لا تكون فيه روسيا مصدراً لتهديد الأمن الأوروبي. ومع التوصل إلى المزيد من الترتيبات حول الأسلحة الاستراتيجية الموروثة عن الاتحاد السوفياتي، مع مجموعة الدولة المستقلة عنه، فقد كان على حلف شمال الأطلسي إعادة النظر في مفهومه للأمن/عقيدته الاستراتيجية. وفي نفس السياق فقد بدأت أوروبا الغربية، في إعادة تشكيل كيائها المؤسساتي، والانتقال من مرحلة السوق المشتركة إلى الاتحاد السياسي. وهو ما يعني توسيع نطاق التكامل الأوروبي إلى مجالات السياسة العليا *High Politics*، والتي تشمل التوجه نحو وضع سياسية أوروبية للأمن والدفاع، وفق ما نصت عليه ما معاهدة الاتحاد الأوروبي 1992. وبدأ انطلاقاً من ذلك مسار البحث عن مفهوم أوروبي للأمن، يتضمن تحديد التهديدات/التحديات الأمنية، التي يتوجب على الاتحاد الأوروبي التعامل معها.

### المطلب الثاني: أوروبا للدفاع: نحو اتحاد أوروبي للدفاع:

ارتبطت التوجهات الأوروبية، نحو تأسيس سياسة مستقلة للأمن والدفاع، بتوقيع معاهدة ماسترخت 1992، والتي نصت على وضع سياسة أوروبية للدفاع، يمكن أن تُقضي في نهاية المطاف إلى دفاع أوروبي مشترك. مع ذلك فإن المساعي الأوروبية، نحو نوع من "الاستقلالية" الأمنية/الدفاعية، أو بتعبير آخر أوربة السياسات الأمنية الوطنية *The europeanization of national security policies*، قد بدأت مع المراحل الأولى للبناء الأوروبي. رغم أن هذا التوجه قد ارتبط بشكل مباشر/غير مباشر، بمحاولة إيجاد تسوية للمسألة الألمانية، وإعادة إدماجها ضمن المنظومة الأمنية الغربية، مع ضمان القدرة على مراقبة نزعتها العسكرية.

غير أنه مع نهاية الحرب الباردة، ظهر إلى السطح الاختلاف في التصورات الأوروبية الأمريكية، حول تعريف التهديدات وكيفيات التعامل معها، في إطار السياسة الأمنية الوطنية/المشتركة. فقد توسعت دائرة التهديدات الأمنية، من خلال أمانة العديد من الظواهر الاجتماعية/الاقتصادية، مثل الفقر، البطالة، وكذلك المشاشة/الفسل، الذي تعاني منه بعض دول العالم الثالث. إضافة إلى التهديدات التقليدية ذات الطبيعة العسكرية، مثل انتشار الإرهاب، وكذلك أسلحة الدمار الشامل، والتراعات الإقليمية... الخ. وانطلاقاً من توسيع نطاق التهديدات، فإن مواجهة هذه الأخيرة سيعتمد على الوسائل الدبلوماسية، وكذلك محاولة ممارسة قدر معين في التأثير. باللجوء إلى الآليات القانونية بدل استخدام القوة، وكذلك الإغراء *La séduction* بدل الإكراه المادي *La Coercition Physique*، وهو ما تتعارض إلى حد كبير، مع التصورات الأحادية الأمريكية<sup>2</sup>. وبالتالي توجب إيجاد إطار للأمن والدفاع في أوروبا، يمنح الاتحاد

<sup>1</sup> Philippe Moreau Defarges . Ibid . P 90

<sup>2</sup> Irnerio Seminatore . L'Europe entre utopie et realpolitik . (Paris . l'Harmattan . 2009) . P 121

الأوروبي مجالاً أكبر للحركة، خاصة مع خضوع حلف شمال الأطلسي للتصور الأمريكي، مثلما كان واضحاً بشكل خاص خلال الأحداث التي عرفتها منظمة البلقان.

شكلت الحرب الأهلية في يوغسلافيا السابقة، وما لحقها في أوضاع غير مستقرة، خلفية مؤثرة على التوجه الدفاعي للاتحاد الأوروبي، الذي لم يتمكن من ممارسة أي دور خلال هذه الأحداث. فقد شاركت دول أوروبية عضوة في الاتحاد، في العمليات العسكرية الأطلسية ضد الصرب، في البوسنة سنة 1995، ثم في نزاع كوسوفو سنة 1999. غير أن هذه المشاركة كانت في إطار حلف شمال الأطلسي، وليس في إطار الاتحاد الأوروبي، والذي لم يضع حيز التنفيذ الجدي، أي من برامج في مجال الأمن والدفاع المشتركين.

وانطلاقاً من ذلك فقد توجب على الاتحاد الأوروبي، تحويل خطاب أوروبا للدفاع *L'Europe de la défense* إلى سياسة أوروبية مشتركة، تتضمن تجسيد أهداف واضحة من خلال إجراءات عملية، وتعكس قبل ذلك تصور أوروبي مشترك للأمن. فقد بدأ تجسيد هذا التصور عملياً، من خلال إعادة الاعتبار لاتحاد وأوروبا الغربية *WEU*، انطلاقاً من إعلان ماسترخت *Maastricht declaration 1991*<sup>1</sup>، وإعلان بيترسبرغ *Petersberg Declaration* سنة 1992. والذي عكس الرغبة الأوروبية في تحمل مسؤوليات أكبر، في مجالات الأمن الأوروبي بدل حلف شمال الأطلسي، أو على الأقل بالتعاون معه. حيث نص إعلان بيترسبرغ على قيام اتحاد أوروبا الغربية، اعتبره "المكون العسكري" للاتحاد الأوروبي :-

\* المهتمات الإنسانية الخاصة بإجلاء رعايا الدول الأعضاء.

\* مهمات حفظ السلام.

\* المهتمات القتالية لإدارة الأزمات، بما في ذلك عمليات إعادة إحلال السلام<sup>2</sup>.

تؤشر هذه المهتمات التي يُفترض أن يؤديها اتحاد أوروبا الغربية، ضمن السياسة الأوروبية الأمنية والدفاعية المشتركة *PESD*، على تأثير التصورات الأوروبية حول الأمن والدفاع، بالأوضاع السياسية في منطقة الجوار الأوروبي، في مرحلة ما بعد نهاية الحرب الباردة. خاصة حالات عدم الاستقرار في شرق ووسط أوروبا، وكذلك الحرب الأهلية في يوغسلافيا السابقة، أي أن التهديدات التي تصدرت الأجندة الأمنية الأوروبية، تمثلت بشكل خاص في النزاعات العرقية والحروب الأهلية، سواء في القارة الأوروبية أو حتى خارجها (إفريقيا بشكل خاص). وهو ما يفسر اقتصار السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية في هذه المرحلة، على المهتمات المذكورة سابقاً (مهمات بيترسبرغ). كما يُمكن إرجاع هذا الوضع كذلك إلى الرغبة الأوروبية، في عدم الاصطدام مع التزعة السيادية للدول،

<sup>1</sup> على هامش المجلس الأوروبي المنعقد بمدينة ماسترخت (هولندا)، سنة 1991، عقدت دول اتحاد أوروبا الغربية اجتماعاً انتهى بإعلان ماسترخت. والذي عبرت من خلاله دول الاتحاد عن قناعتها، بضرورة بناء هوية أمنية ودفاعية أوروبية *European desurity and defence identity*، تتحمل من خلالها الدول الأعضاء مسؤوليات أكبر، في مجالات الأمن في أوروبا. إضافة إلى اعتبار الاتحاد المكون الدفاعي/العسكري للاتحاد الأوروبي، وبذلك يُساهم في تشكيل سياسة أوروبية للدفاع المشترك، ويعمل على تجسيدها عملياً. أنظر: *Declaration on the role of The Western Europe Union and its relations with the European Union and with the Atlantic Alliance . Maastricht 10/12/1991 . <http://www.weu.int/documents/911210en.pdf>*

<sup>2</sup> *Western European Union Council of Ministers . Petersberg Declaration . Bonne 19/06/1992 . <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>*

من خلال اختراق المجالات الأمنية والدفاعية/العسكرية، والتي ما زالت مجال اختصاص حصري للدول الأعضاء. لهذا فإن الأعمال الأمنية والعسكرية التقليدية، ستبقى خاضعة للتصورات الوطنية، في حين تكون العمليات الخارجية لإدارة الأزمات، من اختصاص الاتحاد الأوروبي.

يشكل هذا التوجه نقطة تقاطع بين التصورات الأوروبية، وحلف شمال الأطلسي من جهة أخرى، رغم اختلاف الأهداف بين الطرفين بشكل جذري. حيث ركز حلف شمال الأطلسي، على إقناع أعضائه الأوروبيين باستمرارية جدواه، كآلية دفاعية لا يمكن الاستغناء عنها في نظام الأمن الأوروبي. إضافة إلى استمرار السعي الأطلسي الدائم، لدفع الحلفاء الأوروبيين إلى تحمل أعباء أكبر في مجال الدفاع، دون أن يكون ذلك مؤشراً، على فك الارتباط بين أوروبا والحلف، أي أن أية محاولة لإنشاء آلية أمنية/دفاعية أوروبية، لا بد أن تكون داخل الحلف وليس خارجه. فانهاء الحرب الباردة فتح المجال -وفق تصورات الحلف-، أمام مخاطر جديدة ناتجة عن عدم الاستقرار والتزعات، وهو ما يؤكد استمرار الحاجة إلى حلف شمال الأطلسي، الذي يعكس توجهها نحو البناء التدريجي لهوية أوروبية للأمن والدفاع *European Security Defense Identity*<sup>1</sup>. وبذلك يُمكن القول أن حلف شمال الأطلسي، حاولت استباق أية إجراءات عملية، لتجسيد السياسة الأوروبية للأمن والدفاع، بتقديم بديل لأية آلية دفاعية أوروبية، قد تعكس تخلي أوروبا عن الجانب الأطلسي.

إن مطالبة حلف شمال الأطلسي لأعضائه الأوروبيين، بزيادة مساهمتهم في جهود الدفاع عن أوروبا الغربية، شكلت أساساً للعلاقات الأوروأطلسية، خلال مرحلة الحرب الباردة. وعادةً ما تضمنت هذه المطالب زيادة في حجم الإنفاق العسكري لتلك الدول، خاصة مع تحسن حالة الاقتصادات الأوروبية. غير أن تشجيع الحلف لأعضائه بزيادة مساهمتهم الدفاعية بعد الحرب الباردة، لم تقتصر على رفع الإنفاق العسكري فحسب، بل ترافقت مع فتح المجال أمام الاتحاد الأوروبي، من أجل استعمال وسائل وقدرات الحلف، من أجل إدارة العمليات العسكرية التي يقودها في إطار مهمات بيترسبرغ<sup>2</sup>. أي أن تطوير الهوية الأوروبية للأمن والدفاع، سيتم داخل إطار الحلف، وذلك من خلال السماح لأوروبا باللجوء إلى هياكل وأجهزة الحلف، وكذلك قدراته العسكرية والتي يبقى الجزء الأكبر فيها قوات أمريكية.

وقد يكون هذا الوضع وسيلةً في يد الاتحاد الأوروبي، من أجل تجاوز معضلة نقص القدرات، وبالتالي رفع كفاءة الاتحاد وقدرته للقيام بمهمات السياسة الدفاعية المشتركة. فاعتماد أوروبا الغربية على حلف الأطلسي، كآلية دفاعية وحيدة، أدى إلى تهميش الآليات الدفاعية الأخرى، كاتحاد أوروبا الغربية بشكل خاص. وإحداث فجوة في القدرات العسكرية الأوروبية، مقارنة مع القدرات الأمريكية، وهو ما يمنع من إجراء العمليات العسكرية الأوروبية، بدرجة كافية من الكفاءة، ويتزامن ذلك مع استمرار دول الاتحاد، في الحفاظ على مستوى متدني لإنفاقها العسكري. تدعم هذا التوجه من خلال مجلس حلف شمال الأطلسي، المنعقد بتاريخ 1996/06/03، والذي تضمن تصوراً

<sup>1</sup> أنظر: Christopher Hill . Karen E. : *The North Atlantic Council Declaration . Brussels 10-11/01/1994 . in : Smith (ed) . Op . Cit . P-P 217-221 . P 218*

*Ibid . P 219*<sup>2</sup>



لإجراءات عسكرية، سيتم تفصيلها في اتفاق برلين الموسع. فقد تم الإعلان عند إدماج أكبر لأوروبا، في القوات المشتركة متعددة الجنسيات، بما يسمح بتشكيل قوات أوروبية فعالة ومنسجمة عسكرياً، والقادرة على العمل تحت قيادة/رقابة اتحاد أوروبا الغربية<sup>1</sup>. وبهذا تم إقرار مبدأ القيادة الأوروبية، للقوات الأطلسية في إطار مهمات بيترسبرغ، وهو ما يعني تجاوز الأعراف الأطلسية، التي تمنح القيادة العسكرية لقوات الحلف، إلى الولايات المتحدة الأمريكية. لذلك فقد كان من الضروري، إدخال العديد من التعديلات، على الهياكل من المؤسسات الأطلسية، وكذلك إعادة النظر في توزيع المهام داخله، بما يمكن من تجسيد الهوية الأوروبية للأمن والدفاع.

كانت المبادرات المرتبطة بتشكيل الهوية الأوروبية للأمن، من طبيعة أطلسية بشكل، خاص في حين كان لا بد وأن تكون صادرة عن الاتحاد الأوروبي. لهذا فقد بقيت الأبعاد الدفاعية والأمنية للاتحاد، في حالة جمود شبه تام، رغم التعديلات التي تضمنتها معاهدة أمستردام، وتمهيداً الطريق أمام مسار تجسيد السياسة الأوروبية للأمن والدفاع *PESD*. وفي محاولة لإضفاء نوع من الحركة، على الأبعاد الدفاعية للتكامل الأوروبي، فقد تم التوجه نحو العلاقات الثنائية، بين القوى الأساسية عسكرياً في الاتحاد الأوروبي. وعلى هذا الأساس انعقدت القمة الفرنسية البريطانية، في سان مالو *St Malo* سنة 1998، والتي كان الدفاع الأوروبي، أحد أهم نقاط جدول أعمالها.

عكست هذه الخطوة جديلاً، حول مستقبل السياسة الدفاعية الأوروبية، بين التصورات الفرنسية التي ترى الدفاع الأوروبي، مستقلاً عن حلف شمال الأطلسي. في مواجهة التصورات البريطانية ذات النزعة الأطلسية، لهذا فقد كانت قمة سان مالو، فرصة لإيجاد منطقة توافق بين التصورين. ورغم عدم التوصل إلى ذلك بشكل كلي، إلا أن القمة أقرت المبدأ الأساسي، الذي يجب أن يتجسد من خلال الهوية الأمنية والدفاعية الأوروبية، وتكريس الاتحاد الأوروبي كفاعل أساسي في العلاقات الدولية. وذلك من خلال:

\* امتلاك الاتحاد الأوروبي لقدرات العمل باستقلالية مستندة إلى قوات عسكرية ذات مصداقية مزودة بكل الوسائل المساعدة على ضمان الاستجابة السريعة للأزمات الدولية، بما لا يتعارض مع مبدأ الدفاع المشترك في إطار حلف الأطلسي.

\* امتلاك القدرة على اتخاذ القرارات، الخاصة بالقيام بعمليات عسكرية، في الحالات التي لا يتخذ فيها حلف الأطلسي قراراً بالتدخل. وهو ما يتطلب توفير الأجهزة المساعدة، خاصة في مجالات تحليل الأوضاع، وكذلك المصادر الاستخباراتية، وأجهزة التخطيط الاستراتيجي. إضافة إلى ضمان القدرة على تجسيد هذه القرارات، من خلال اتحاد أوروبا الغربية، مع إمكانية استخدام الوسائل الأطلسية، لخدمة الأبعاد الدفاعية للاتحاد الأوروبي.

\* التأكيد على الحاجة إلى قوات مسلحة أوروبية، قادرة على الاستجابة السريعة للأخطار/التهديدات الجديدة، مستندة على قاعدة صناعية وتكنولوجية دفاعية تنافسية وقوية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> North Atlantic Council . Communiqué Ministerial Meeting . Berlin 03/06/1996 . In : Christopher Hill . Karen E. Smith (ed) . Ibid . P-P 232-237 . P 233

<sup>2</sup> Franco-British Declaration on European Defence . St Malo 04/12/1998. In : Christopher Hill . Karen E. Smith (ed) . Ibid . P-P 243-244 . P 243



انصب الاهتمام الأوروبي خلال هذه المرحلة، توفير القدرات العسكرية الضرورية، من أجل تحمل الأعباء الدفاعية، خاصة الأبعاد المرتبطة بإدارة الأزمات. إلا أن الترتيبات العسكرية لم تكن إضافةً نوعيةً، في مسار تطور الهوية الأمنية الأوروبية، فقد ركزت مختلف اللقاءات على تدعيم البعد العسكري للاتحاد الأوروبي، سواءً في إطار اتحاد أوروبا الغربية، أو الاتحاد الأوروبي، أو بدرجة أقل حلف الشمال الأطلسي. لهذا فإن أهمية قمة سان مالو، تكمن في تركيزها على البعد السياسي/المؤسسي، المرتبط بعملية صنع القرار السياسي الأوروبي، الخاص بوضع السياسة الأمنية والدفاعية حيز التنفيذ. فقد عرف البناء المؤسسي للشؤون الأمنية والدفاعية، تطوراً واضحاً من خلال معاهدة أمستردام 1997، والتي كان هدفها إزالة الجمود، الذي ميز السياسة الدفاعية الأوروبية.

وبالتالي فقد أصبح البعد العسكري، تابعاً للبعد السياسي أو المؤسسي، على اعتبار أن اللجوء إلى استخدام القوة العسكرية، سواءً في مهمات بيطرسبرغ، أو حتى المجالات الدفاعية التقليدية، لا يكون إلا بقرار سياسي أوروبي. ويتزامن ذلك مع بداية مسار التغيير، في أسلوب اتخاذ القرار الأوروبي، من خلال توسيع مجالات استخدام الأغلبية الموصوفة، على حساب قاعدة الإجماع.

ساهم التركيز على البعد السياسي/المؤسسي للسياسة الدفاعية الأوروبية، في توضيح العلاقة إلى حد ما مع حلف شمال الأطلسي، حيث أعلنت أوروبا عن حاجتها العسكرية بشكل محدد. أي انتقال خطاب استخدام وسائل الحلف إلى خطوات عملية، من خلال محاولة دعم القرار السياسي، بأجهزة دبلوماسية واستخباراتية. وكذلك دعم العمل العسكري الأوروبي بالآليات الأطلسية، سواء تلك التابعة للدول الأوروبية، الأعضاء/غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، أو في اتحاد أوروبا الغربية، أو حتى الآليات غير الأوروبية أو الأمريكية بشكل خاص. وهو ما فتح المجال أمام وضع الصيغة التنفيذية، لاستخدام الاتحاد الأوروبي للوسائل العسكرية واللوجستية للحلف. والذي سيأخذ طابعاً عملياً، مع مجلس حلف شمال الأطلسي، المنعقد بواشنطن في أبريل 1999. وكذلك المجلس الأوروبي بملسنكي، المنعقد في ديسمبر 1999.

ظهر الاهتمام الأطلسي بالهوية الأمنية الأوروبية، خلال مجلس الحلف (واشنطن في أبريل 1999)، من خلال التأكيد على الموقف الأطلسي، من التوجهات الدفاعية والأمنية الأوروبية، والتي يجب دعمها وتطويرها ضمن إطار الحلف. وهو المبدأ تم إدراجه ضمن المفهوم الاستراتيجي الأطلسي، الذي تم إقراره على هامش قمة واشنطن، والذي اعتبر أن تعزيز البعد الدفاعي للاتحاد الأوروبي، سيكون له آثار على الحلف ككل.

لهذا فإن مشاركة الحلفاء الأوروبيين في هذا المسعى، لا بد وأن تتوافق مع الترتيبات الموضوعية من طرف الحلف، وكذلك اتحاد أوروبا الغربية. ويشمل ذلك التأسيس التدريجي للسياسة الدفاعية الأوروبية المشتركة، وفق ما نصت عليه معاهدة أمستردام، وبذلك ستكون هذه السياسة، متوافقة مع مبدأ الدفاع المشترك، الذي نصت عليه معاهدة واشنطن 1949<sup>1</sup>. حيث يظهر من مخرجات مجلس واشنطن، تحول خطاب الحلف من التركيز على اتحاد

<sup>1</sup> Conseil de l'Atlantique Nord . Le Concept Stratégique de l'Alliance . Washington . 1999 . dans : Bureau de l'Information et de la Presse . Votre guide complet du Washington 23-24 Avril 1999 . P-P 51-65 . P54 . <https://www.nato.int/docu/rdr-gde/rdr-gde-f.pdf>

أوروبا الغربية، إلى التركيز على الاتحاد الأوروبي، كإطار مؤسسي للأمن والدفاع الأوروبيين. دون أن يعني ذلك خروج الأمن الأوروبي من حلف شمال الأطلسي، كإطار وحيد لإدارة وتحسيد الأبعاد الدفاعية في البناء الأوروبي. إضافةً إلى ذلك فقد أكد الحلف، على تزويد الاتحاد الأوروبي، بالوسائل والقدرات العسكرية الضرورية، لإدارة الأزمات، أو العمليات الدفاعية التقليدية. ولا يُعبّر ذلك عن آلية أطلسية، لمنع أي توجهات انفصالية أوروبية فحسب، بل كذلك وسيلة لدعم التحالف الأطلسي. وفي هذا السياق اعتبر المفهوم الاستراتيجي للحلف أنه "من أجل الأمن في أوروبا، يتوجب على هذه الأخيرة، زيادة حجم قدراتها العسكرية، وهو ما سيعزز بيئة الأمن للحلف"<sup>1</sup>. لهذا يُمكن اعتبار وضع الحلف لقدراته ووسائله العسكرية، تحت تصرف الاتحاد الأوروبي، مجرد إجراء انتقالي يسمح بزيادة دور أوروبا، في منظومة الأمن/الدفاع الأوروأطلسية، في انتظار مبادراتها بزيادة حجم قوتها العسكرية، وبعلاقة متعددة بزيادة حجم اتفاقها العسكري. حيث لطالما كان نقص القدرات، مبرراً للدول الأوروبية الأعضاء، للاعتماد الكلي على القدرات العسكرية الأطلسية، والتي تتكون في معظمها في قدرات أمريكية.

يأتي المجلس الأوروبي المنعقد في هلنسيكي بتاريخ 10 ديسمبر 1999، كأحد أهم مراحل مسار تجسيد السياسة الأوروبية المشتركة للأمن والدفاع. حيث جسّد فصل الاتحاد في مسألة التوافق الكلي، بين الإطارين الأوروبي والأطلسي للأمن والدفاع، وهو ما عبر عنه إعلان مجلس هلنسيكي، وكذل:ك التقرير الذي تم إعداده من طرف رئاسة المجلس. حيث جاء في الوثيقتين أنه "يتوجب على الاتحاد الأوروبي من أجل دعم السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، امتلاك القدرة المستقلة على القرار *Capacité autonome de décider*، وإطلاق وقيادة عمليات عسكرية، استجابةً لأزمات دولية، أين لا يقرر الحلف التدخل"<sup>2</sup>. أي أن الاتحاد الأوروبي لا بد أن يكتسب الاستقلالية، في قيادة عملياته العسكرية، لأزمات دولية بفعالية أكبر، وتفادي تكرار تجربة الإدارة العشوائية لأزمات البلقان. يتطلب تجسيد "استقلالية" عسكرية أوروبية، استقلاليةً في القدرات والوسائل العسكرية، الضرورية لتنفيذ الأنشطة المدرجة في إطار السياسة الدفاعية الأوروبية. فرغم تأكيد الحلف على وضع قدراته، تحت تصرف الاتحاد الأوروبي، إلا أن هذا الأخير استمر على تأكيد مبدأ تشكيل القوة الأوروبية المستقلة، بالشكل الذي يعطيه قدرة أكبر، على إجراء عملياته العسكرية بكل كفاءة. وفي هذا الصدد فقد حدد مجلس هلنسيكي هدفاً علنياً يجب تحقيقه في حدود سنة 2003، وهو ضمان امتلاك الاتحاد الأوروبي، للقدرة على نشر قوات عسكرية مكونة من 15 فرقة عسكرية (ما بين 50 ألف إلى 60 ألف جندي). على أن يتم ذلك في مدة زمنية لا تتجاوز 60 يوم، وأن تكون هذه القوات مكتفية ذاتياً، وقادرة على القيام بمهامها مدة سنة على الأقل.

كما يتوجب على الدول الأعضاء، أن تمتلك القدرة على توفير الدعم والوسائل، وكذلك إمكانية استبدال أو تعويض القوات المنتشرة بأخرى جديدة تحل محلها<sup>3</sup>. بتعبير آخر تقليص الحاجة إلى استخدام وسائل وقدرات

Ibid . P 54<sup>1</sup>

Conclusion de la Présidence . Conseil Européen d'Helsinki . 10-11 Decembre 1999. <sup>2</sup>  
<http://www.consilium.europa.eu/media/21045/helsinki-conseil-europeen-conclusions-de-la-presidence.pdf>

<sup>3</sup> أنظر : Ibid

الحلف، من أجل تفادي تأثير الدول غير الأعضاء، في قدرة الاتحاد الأوروبي على توجيه عملياته العسكرية باستقلالية عن الحلف أو الدول الأخرى غير الأعضاء.

استحدث الاتحاد الأوروبي، لتجسيد الأهداف السياسية والعملياتية لهلسنكي، مجموعة من الآليات السياسية وكذلك العسكرية. تتولى مهمات التخطيط وقيادة العمليات الأوروبية، خاصة في مجال إدارة الأزمات، وحفظ السلام. لذلك فقد حدد مجلس هلسنكي كهدف تشكيل:

\* اللجنة السياسية للأمن (La Comité Politique et de Sécurité (COPS): تقرر تشكيل لجنة دائمة باسم اللجنة السياسية للأمن، والتي يُفترض أن تمارس دوراً سياسياً، وكذلك عملياتياً/استراتيجياً. وهو ما تجسد من خلال قرار مجلس الاتحاد الأوروبي بتاريخ 2001/01/22. والذي حدّد المهمة الأساسية لهذه اللجنة، باعتبارها إحدى آليات تنفيذ السياسة الخارجية المشتركة، من خلال التعامل مع المهام المحددة في المادة 25 من معاهدة الاتحاد الأوروبي<sup>1</sup>. وبالإضافة إلى المهام المرتبطة بتجسيد السياسة الخارجية، تتولى اللجنة مجموعة من الأنشطة المدرجة في المجال الدفاعي/العسكري، خاصة ما يؤدي منها إلى تجسيد أهداف مجلس هلسنكي ويمكن تلخيصها في:

- احتضان الحوار الخاص بالسياسة الأوروبية للأمن والدفاع *PESD* مع مختلف الأطراف.
- الإدارة السياسية لتطوير القدرات العسكرية، مع الأخذ بالاعتبار طبيعة الأزمات التي يتولى الاتحاد الأوروبي إدارتها، وهو ما يتطلب تنسيق نشاطات هذه اللجنة مع كل هيئة الأركان الأوروبية وكذلك اللجنة العسكرية.
- تحديد الآليات المناسبة وكذلك الأساليب الممكنة/المناسبة، لاستجابة الاتحاد الأوروبي للأزمات، وإدارتها العسكرية والمدنية<sup>2</sup>.

\* اللجنة العسكرية للاتحاد الأوروبي (Comité militaire de l'UE (CMUE): تم إنشاء هذه الهيئة بموجب قرار من المجلس الأوروبي، بهدف تزويد السياسة الأوروبية للأمن والدفاع، بألية عمل تقنوقراطية تساعد اللجنة السياسية للأمن، على أداء مهامها خاصة في المجالات العسكرية، والمرتبطة بإشرافها/رقابتها على عمليات إدارة الأزمات. وتشكل هذه اللجنة من ضباط عسكريين، يمثلون الدول الأعضاء، على أن تجتمع مستوى رؤساء الأركان عند الحاجة. حيث تتولى مهمة توفير التوصيات، والآراء للجنة السياسية بناء على طلبها حول المسائل العسكرية، إضافة إلى تولى مسؤولية إدارة الأنشطة العسكرية للاتحاد الأوروبي<sup>3</sup>. أي أن قيادة العمليات الأوروبية، لن يتم إسنادها إلى إحدى الدول الأعضاء، بل لقيادة

<sup>1</sup> Art 01 . Decision du Conseil instituant la Comité Politique et de Sécurité . 2001/78/PESC . Journal Officiel des CE . L27 . le 30/01/2001.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0078&from=FR>

<sup>2</sup> أنظر: *Ibid*

<sup>3</sup> أنظر: Annexe de la du Conseil portant création du Comité militaire de l'Union européenne (2001/79/PESC) . Journal Officiel des CE. L27 . 30/01/2001.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0079&from=FR>

عسكرية مشتركة. وهو ما يُمكن الاتحاد الأوروبي من تفادي الكثير من الإشكاليات، سواءً فيما يخص العلاقات الداخلية أو العلاقات مع دول غير عضوة.

تُمارس اللجنة كذلك مجموعة متعددة من الوظائف التقنية، تنقسم إلى ثلاث محاور أساسية، يشتمل الأول على مجموعة الوظائف العامة، أين تقوم اللجنة العسكرية بتطوير التصور الأوروبي، لإدارة الأزمات والمشاركة في الرقابة السياسية على هذه العمليات. وكذلك تلعب دور آلية للإنذار المبكر، من خلال تقييم المخاطر التي يمكن أن تؤدي إلى حدوث الأزمات. إضافةً إلى كونها آليةً لتنسيق العلاقات العسكرية، بين الاتحاد الأوروبي، وحلف شمال الأطلسي<sup>1</sup>. أما المحوران المتبقيان، فيشتملان على مجموعة من الأنشطة العملية، ضمن عمليات إدارة الأزمات، بالإشراف وضع هيئة الأركان الأوروبية، للخيارات العسكرية الممكنة، وكذلك وضع تصور لإدارة الأزمات والتي تجري من طرف/تحت قيادة الاتحاد الأوروبي<sup>2</sup>.

\* هيئة أركان الاتحاد الأوروبي (*L'État-Major de L'UE (EMUE)*): إضافةً إلى الأجهزة السابقة، قرر مجلس الاتحاد الأوروبي، إنشاء هيئة أركان أوروبية تتولى مهمات عملياتية/ميدانية، مثل الإنذار المبكر، التخطيط الاستراتيجي لعمليات بترسبرغ، المنصوص عليها في الوثائق الأساسية للاتحاد الأوروبي. إضافةً إلى تشكيل القوات الأوروبية (الوطنية والمشاركة)، وتنفيذ السياسات والقرارات، تحت إشراف اللجنة العسكرية للاتحاد الأوروبي. وتتولى عملياً كل الوظائف والأنشطة، التي تمارسها هيئة الأركان الوطنية، في مجالات التخطيط والقيادة، دون أن يؤدي ذلك إلى التدخل، في الأعمال التقليدية للأجهزة العسكرية الوطنية. لذلك فإن هيئة الأركان الأوروبية تتولى التنسيق بين هيئات الأركان الوطنية، كما تشمل أنشطة الهيئة إضافةً إلى ما سبق، التنسيق بين الأجهزة العسكرية للاتحاد الأوروبي، مع نظيرتها في حلف شمال الأطلسي<sup>3</sup>.

بالتوازي مع تشكيل الأجهزة والآليات السياسية والعسكرية، وضعت أهداف هلسنكي المرتبطة بإنشاء، وتطوير القدرات العسكرية الأوروبية موضع تقييم. وهو ما تم خلال اللقاءات، الخاصة بتحسين القدرات *Conférences d'Amélioration des Capacités*، في برنسل بتاريخ 19 نوفمبر 2001. ومن أهم مخرجات عملية التقييم، اعتبار أن الاتحاد الأوروبي، قد اكتسب كل الشروط، التي تُمكنه من إطلاق عمليات الإدارة المدنية والعسكرية للأزمات، وذلك بحجم قدرات يفوق ذلك المنصوص عليه، في أجندة هلسنكي 1999<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid*

<sup>2</sup> أنظر: *Ibid*

<sup>3</sup> للتفصيل في مهام وأنشطة هيئة أركان الاتحاد الأوروبي، أنظر: *Décision du Conseil instituant l'état-Major de l'UE* . *Journal Officiel des CE* . L 27 . 30/01/2017. (2001/80/PESC).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0080&from=FR>

<sup>4</sup> تضمن الإعلان الخاص بتحسين القدرات، تشكيل قوة عملياتية مكونة من 100 ألف جندي، يُضاف إليها قوات بحرية مشكلة من 100 قطعة حربية، وكذلك قوة جوية تضم 400 طائرة. إضافةً إلى تدعيم هذه القدرات بقاذفات صواريخ، ووحدات للاتصالات العسكرية، وتقنيات الحرب الإلكترونية،

رغم النتائج المحققة على المستوى العددي، إلا أن الاتحاد الأوروبي أقر بعدم تمكنه، من الوصول الجاهزية الكاملة لقدراته العسكرية. وبالتالي يتطلب هذا المجال التكاملي، إلى مزيداً من المهام الواجب إتمامها، في مسار توفير القدرات الضرورية، لعمليات مهمات ببترسبرغ، خاصة في مجالات:

1. إجراءات وقدرات حماية القوات المنتشرة في مناطق الازمات/التراعات.
2. قدرات التدخل والإمداد اللوجستيكي.
3. القدرات الأوروبية على توفير الدعم البري/الأرضي للقوات المنتشرة.
4. تحسين الحركة العملية ومرونة القوات المنتشرة.
5. تحسين الموارد الجوية والبحرية للإخلاء الطبي.
6. تسوية المشاكل المرتبطة بالبحث، والإنقاذ القتالي إضافة إلى الأسلحة الدقيقة<sup>1</sup>.

أي أن زيادة حجم القوات المنصوص عليه، في إعلان مجلس هلسنكي 1999، لم يُشكّل حلاً لفجوة القدرات التي عانى منها الاتحاد الأوروبي، والتي كانت أحد عوامل العجز، في مجال إدارة الأزمات في منطقة البلقان. وفي محاولة لتقليص هذه الفجوة، قرر الاتحاد اللجوء إلى استخدام قدرات الحلف الأطلسي كخيار أساسي، بدل انتظار تجسيد توصيات الاجتماع، الخاص بتقييم القدرات الأوروبية سنة 2001. ويُمكن اعتبار اللجوء إلى قدرات/وسائل الحلف، بمثابة البديل الأكثر عقلانية لإنهاء هذه الفجوة، في انتظار تجسيد توصيات مجلس الشؤون العامة. وهو ما أعاد إلى السطح اتفاق برلين 1996، والذي اخذ صياغته النهائية سنة 2003، تحت اسم اتفاق برلين الموسع. ففي صيغته النهائية حدد الاتفاق طبيعة القدرات، التي يُمكن وضعها تحت تصرف الاتحاد، وكذلك الإجراءات والتدابير الواجب اتخاذها في هذا الصدد. والتي تتلخص في:

\* ضمان القدرة على استخدام قدرات/وسائل الحلف، للتخطيط من أجل عمليات إدارة الأزمات، التي يقودها الاتحاد الأوروبي.

\* توفير القدرات/القوات العسكرية للحلف، من أجل العمليات التي يقودها الاتحاد الأوروبي.

\* الإجراءات الخاصة بتسريح القوات، متابعة، إعادة تعبئة قوات حلف الشمال الأطلسي.

\* اللجوء إلى القيادة المساعدة للقوات المتحالفة في أوروبا، وكذلك خيارات القيادة الأوروبية في الحلف.

\* التشاور بين الاتحاد الأوروبي والحلف، في إطار عمليات إدارة الأزمات التي يقودها الاتحاد، باستخدام

القدرات والموارد الأطلسية، وكذلك الإجراءات الخاصة بالترابط والدعم المتبادل بين الطرفين<sup>2</sup>.

دخل اتفاق برلين الموسع حيز التنفيذ، بعد توصل الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي، إلى تسوية

كما تم تدعيمها بوحدة مدرعة، وأخرى تابعة للهندسة العسكرية. أنظر: *Conseil des Affaires Générales . Déclaration sur l'Amélioration des capacités militaires européennes . C/01/414 . Bruxelles 19/11/2001.*  
[http://europa.eu/rapid/press-release PRES-01-414\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release PRES-01-414_fr.pdf)

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid*

<sup>2</sup> أنظر: *Berline plus Agreement . 17 March 2003*

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/berlinplus\\_/berlinplus\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/berlinplus_/berlinplus_en.pdf)

للاعتراضات التي أبدتها تركيا، على استخدام أوروبي للوسائل والقدرات الأطلسية، قد يضر بمصالحها الأمنية، أو تلك المرتبطة بنفوذها في قبرص<sup>1</sup>. وهو ما جعل الاتحاد الأوروبي -نظرياً على الأقل-، يحل مشكلة فجوة القدرات العسكرية التي يعاني منها. واعتماداً على ذلك فقد تولى أول مهمة عسكرية، لإدارة الأزمات في البوسنة، إضافة إلى عمليات عسكرية ومدنية، في مناطق مختلفة في أوروبا وكذلك في إفريقيا. فمُنذ بدأ العمل باتفاق برلين الواسع (إلى غاية 2013)، قاد الاتحاد الأوروبي 12 عملية لإدارة الأزمات وإحلال السلام، إضافة إلى المشاركة ضمن عمليات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وقد تنوعت أهداف تلك العمليات بين إحلال السلام، إعادة تأهيل المناطق في مرحلة ما بعد النزاع، إضافة إلى مهمات تدريب القوات العسكرية، وأجهزة الأمن وعمليات المراقبة ومنع تجدد النزاع (جورجيا مثلاً منذ 2008)<sup>2</sup>.

وبالموازاة مع مسار بناء الأجهزة/الآليات الأمنية والعسكرية، توجه الاتحاد الأوروبي نحو أوربة التصورات الأمنية للدول الأعضاء، من خلال وضع الاستراتيجية الأوروبية للأمن. والتي تضمنت رصداً للمخاطر والتهديدات، التي يتوجب على الاتحاد الأوروبي مواجهتها، من خلال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، ومن ضمنها السياسة الأوروبية للأمن والدفاع. حيث تضمنت وثيقة الاستراتيجية الأوروبية، مجموعة من التهديدات التقليدية، إضافة إلى أمانة بعض الظواهر الأخرى، بسبب روابط قد تجمع بين مختلف التهديدات، خاصة أنها من مصادر مختلفة (دول، جماعات، ... الخ). وعليه لا يقتصر دور السياسة الأوروبية للأمن والدفاع، على مواجهة التهديدات التقليدية ذات الطبيعة العسكرية. وبالتالي فإن الأجندة الأمنية الأوروبية تتميز بالشمولية، حيث استهدفت السياسات الأمنية للاتحاد مواجهة الإرهاب، انتشار أسلحة الدمار الشامل، النزاعات الإقليمية، فشل الدول والجريمة المنظمة.

من خلال قائمة التهديدات المتضمنة على الوثيقة الأوروبية، يمكن ملاحظة الاشتراك في الموقف الأوروبي والأمريكية، في اعتبار كل من الإرهاب، وأسلحة الدمار الشامل، وكذلك النزاعات الإقليمية، كمصادر للتهديد. غير أن الأجندة الأمنية الأوروبية توسعت، بضم ظواهر تدرج ضمن حالات فشل الدول، وكذلك الجريمة المنظمة. فالدول الفاشلة تُشكلُ بنيةً حاضنة، لمجموعة من الظواهر السياسية، والاجتماعية، والتي تدرج ضمن محور أساسي، وهو غياب الحكم الراشد. ما يؤدي إلى انهيار المؤسسات الوطنية، كمرحلة أولى في مسار انهيار الدول في حد ذاتها. وهو ما يرتبط وثيقاً بظاهرة الجريمة المنظمة، التي تُشكل أحد التهديدات الداخلية، على الأمن الأوروبي. وذلك من خلال الأنشطة المدرجة على هذا الإطار، مثل تجارة المخدرات العابرة للحدود، الاتجار بالبشر، الهجرة غير الشرعية، وكذلك تجارة الأسلحة. وتزداد خطورة هذه الأنشطة، من خلال ارتباطها بتهديدات أخرى، مثل التطرف وكذلك

<sup>1</sup> تأسست الاعتراضات التركية على المخاوف، من إمكانية استخدام قدرات حلف شمال الأطلسي، في التأثير على النزاع في قبرص، حيث حاولت إدخال تعديلات على الاتفاق، وهو ما تسبب في موقف سلمي من اليونان، التي رفضت تدخل تركيا باعتبارها ليست عضو في الاتحاد. وقد تطلب تسوية هذا الخلاف تقديم الاتحاد الأوروبي، ضمانات لتركيا بعدم تشكيل الاتفاق أي تهديد لمصالحها، وأن اللجوء إلى تنفيذه لن يكون آلياً. أنظر: ريناتا داون . وزدوسلو لاتشوفسكي . مرجع سابق . ص 357.

<sup>2</sup> للتفصيل في عمليات الاتحاد الأوروبي في مجال إدارة الأزمات وإحلال السلام، أنظر: تيمو سميت: "جدول عمليات السلام متعددة الأطراف". في: إيان أنطوني وآخرون (تحرير) . التسليح ونزع السلاح والأمن الدولي . ت/ عمر سعيد الإيوي . ط<sup>1</sup> . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 2015) . ص.ص 194-224 . ص 2012.



الإرهاب<sup>1</sup>، خاصةً وأن هذا الأخير، يجد أهم مصادر تمويله في أنشطة الجريمة المنظمة، في حين يتم نشاط هذه الأخيرة تحت حماية الجماعات الإرهابية، كما هو الحال بالنسبة لمنطقة الساحل.

تزداد حدة هذه التهديدات، بتأثير من علاقة الاعتماد المتبادل التي تربط فيما بينها، حيث يوفر كل واحد من التهديدات السابقة آليات عمل للأخرى. فالتنظيمات الإرهابية تستفيد خاصةً من المناطق الرمادية، التي تغيب فيها السلطة الفعلية للدول، إضافة إلى ذلك فإن انتشار النزاعات الإقليمية، هو أحد أهم عوامل تزايد وتيرة اللجوء، وكذلك الهجرة (الشرعية وغير الشرعية). وبالتالي تزايد نشاط الجريمة المنظمة، في مجالات تجارة الأسلحة، وكذلك تهريب البشر... الخ.

وعليه فإن أمنة هذه الظواهر، بإدراجها ضمن قائمة التهديدات في وثيقة الاستراتيجية الأوروبية للأمن، ستكون خطوة ضرورية لمواجهتها، سواءً باللجوء إلى الآليات/الوسائل العسكرية، أو حتى من خلال الآليات الدبلوماسية والوقائية. ويظهر العمل الأوروبي في هذا الصدد، من خلال الإجراءات المتخذة فعلاً، أو تلك التي سيتم اتخاذها مستقبلاً، من أجل الحد من حركة/نشاط المنظمات الإرهابية. إضافة مواصلة مساعي منع انتشار أسلحة الدمار الشامل، من خلال الاستمرار في دعم الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وكذلك زيادة الرقابة الأوروبية على عمليات نقل الأسلحة شكل عام. كما نصّت الاستراتيجية الأوروبية للأمن، على زيادة دور الاتحاد الأوروبي، في مجالات تسوية النزاعات الإقليمية، والمساعدة على إقامة الإدارة الرشدة للشؤون العامة، وهو ما يؤدي بعلاقة متعدية، إلى تقليص مجال حركة منظمات الجريمة المنظمة<sup>2</sup>.

شكلت هذه الإجراءات في أغلبها، جزءاً من السياسات الأمنية الوطنية، لكنها تحولت إلى جزء من السياسات الأمنية للاتحاد الأوروبي، كانعكاس لمسار الأوربية. وبذلك فقد تحولت ولو بطريقة غير مباشرة، إلى إحدى المكتسبات التكاملية/الجماعية، وعليه أصبحت أحد المعايير الضرورية، من أجل الحصول على عضوية الاتحاد. حيث لا يمكن قبول أي ملف للترشح، أو بدأ مفاوضات الانضمام مع الدول المرشحة، إلا بعد الالتزام الصريح بتبني هذه المعايير. كما أنه وبالإضافة إلى السياسات الأمنية، لمكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة، فقد اشترط الاتحاد الأوروبي كذلك على الدول الراغبة بالعضوية، الالتزام بمعايير الشفافية، والحكم الرشيد، وكذلك الديمقراطية، واحترام سلطة القانون... الخ، وهي الشروط المعروفة باسم معايير كوبنهاغن *The Copenhagen Criteria*.

تبني الاتحاد الأوروبي إضافةً إلى ذلك، تصوراً لبناء الأمن الإقليمي/الأوروبي، يتجاوز المقاربة السلبية للأمن، والاقتصر على حالة انعدام التهديدات العسكرية. وذلك بالمبادرة إلى التعامل مع تلك التهديدات، من مصادرها وعدم الاكتفاء، بإبقائها خارج إطار الحدود الخارجية للاتحاد، وذلك بالتنسيق مع الإجراءات السابقة، والتي تتم على الصعيد الداخلي بشكل خاص. ويمكن استخلاص هذا التوجه، الذي حددته الاستراتيجية الأوروبية للأمن، من خلال استهداف بناء الأمن في الحوار الأوروبي *Construire la Sécurité dans notre Voisinage*. والذي عكس

<sup>1</sup> Javier Solana . *Europe sûre dans un monde meilleur : La stratégie Européenne de Sécurité* . Bruxelles . 12 décembre 2003 . P2 . [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/031208ESSIIFR-3-2\\_cle06292e.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/031208ESSIIFR-3-2_cle06292e.pdf)

<sup>2</sup> أنظر : *Ibid*



المصالح الأمنية الأوروبية، بإقامة حزام من الدول المتمتعة بالاستقرار والحكم الرشيد<sup>1</sup>. وسيكون هذا التصور أساساً لإطلاق السياسة الأوروبية للحوار (*European neighbourhood Policy (ENP)* سنة 2004. والتي تقوم على التعاون الإقليمي/تحت إقليمي، بين دول الاتحاد ودول الجوار من جهة، وفيما بين هذه الأخير من جهة ثانية. يمكن من خلال ما سبق ملاحظة أبعاد التصور الأوروبي للأمن، حيث يظهر البعد/الطابع الشمولي، من خلال عدم حصر التهديدات التي تواجه الأمن الأوروبي، في تلك الناتجة عن العدوان العسكري، لدول مثل إيران أو كوريا الشمالية، أو حتى التنظيمات الإرهابية. ويتجاوز التصور الأوروبي ذلك إلى مجموعة الظواهر، والتي اعتبرت لفترة طويلة على أنها ذات طابع اجتماعي، مثل اللجوء والهجرة، بما في ذلك الهجرة غير الشرعية. حيث لا يقتصر التهديد على هذه الأخيرة، نظراً لما نتج عنها، من تغيرات وعدم انسجام اجتماعيين (مشاكل البطالة، العنصرية... الخ). إضافة إلى ذلك فإن الحملة المؤيدة، لخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي (*Brexit*)، اعتمدت على الأعباء التي يتحملها المجتمع/الاقتصاد البريطاني، خاصة في المجالات بسوق العمل، بسبب سياسات الاتحاد في حول اللجوء والهجرة، وكذلك مبادئ حرية التنقل.

كما يظهر إضافة إلى ذلك البعد التعاوني للأمن، بحيث لا ينتج عن السياسة الأوروبية للأمن والدفاع، أية مخاوف أو آثار سلبية لدى الأطراف الأخرى، بمعنى آخر انعدام حالة المعضلة الأمنية *Security Dilemma*. فالمقاربة الأمنية الأوروبية لا تعتمد على الطابع التدخلي، والذي قد يهدد أمن/مصالح دول الجوار الأوروبي، في مقابل الاعتماد شبه الكلي على التعاون متعدد الأبعاد، وهو الأساس الذي تقوم عليه اتفاقيات الشراكة الأورومتوسطية، وكذلك السياسة الأوروبية للجوار. فحتى المجالات التي شهدت تدخلاً عسكرياً أوروبياً، فإن ذلك يكون استناداً إلى اتفاق ثنائي، أو استجابةً لطلب يُقدم إلى الاتحاد الأوروبي، من دول في حالة أزمة/عدم استقرار (إفريقيا ومنطقة الساحل بشكل خاص). سواءً اندرجت هذه العمليات في إطار مكافحة الإرهاب، أو المساعدة على حفظ السلام، أو التدريب وإعادة تأهيل المؤسسات العسكرية/الأمنية، في الدول المعنية بالتدخل الأوروبي. مثل العمليات العسكرية التي قادها الاتحاد في غرب مقدونيا (باستخدام وسائل الحلف)، وكذلك في الكونغو الديمقراطي (2003)، وعمليات التدريب وإعادة التأهيل في مالي (2013)، وكذلك جمهورية إفريقيا الوسطى منذ (2016).

رغم تنوع أبعاد المقاربة الأوروبية، إلا أن السياسة الأوروبية للأمن والدفاع، عانت في المقابل من إشكالية الجمود، التي لطالما عرقلت تعميق التكامل، في المجالات الدفاعية والعسكرية. فتأسيس المزيد من الأجهزة/المؤسسات، لم يدفع العمل الأوروبي إلى المستوى المتضمن في الخطاب الرسمي، ما استوجب بدل المزيد من الجهود لإضفاء مرونة أكبر، على السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية. وقد كانت المحاولة الأولى مع مشروع الدستور الأوروبي 2005، ثم معاهدة لشبونة 2007، والتي حافظت بشكل واضح على التوجهات الأساسية، المتضمنة في مشروع الدستور. فقد حاول الاتحاد الأوروبي، تحسين أداء المؤسسات/الأجهزة في مجالات الأمن والدفاع، وكذلك زيادة التنسيق فيما بينها، من أجل خلق منظومة عمل أكثر تجانساً.

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid*

فقد تم على المستوى المؤسسي، إنشاء الوكالة الأوروبية للدفاع *The European Defence Agency*، بموجب قرار مشترك لمجلس الاتحاد الأوروبي في 12 جويلية 2004<sup>1</sup>، ثم إدراجها ضمن التدابير الخاصة بالسياسة الأمنية والدفاعية في معاهدة لشبونة (المادة 45). حيث يُفترض أن تشكل هذه الوكالة، آلية لإعطاء زخم أكبر، للتكامل في المجالات الأمنية والدفاعية، دون أن تكون بديلاً للدول الأعضاء. وفي المقابل فقد تركزت وظيفة الوكالة الأوروبية للدفاع، في تطوير القدرات العسكرية الأوروبية، خاصة مع تفاقم الفجوة التي يعاني منها الاتحاد، والتي تعتبر أحد أهم عوائق تطوير السياسة الأوروبية في هذا المجال. لذلك فقد نص القرار المنشئ للوكالة، على أن وظيفتها الأساسية تتمثل في "مساعدة المجلس، والدول الأعضاء في جهودها المبذولة، من أجل تحسين القدرات الدفاعية للاتحاد الأوروبي *Improve the EU's Defence Capabilities*، في مجال إدارة الأزمات *Crisis Management*، ودعم السياسة الأوروبية للدفاع حالياً، والعمل على تطويرها مستقبلاً"<sup>2</sup>.

ويظهر من خلال ذلك توسيع دائرة الاهتمام الأوروبي، نحو مسألة القدرات بعدما انحصر تركيز دول الاتحاد، على مسألة إطلاق التعاون من الأساس. في المجالات الدفاعية أو حتى آلية اتخاذ القرار، المرتبطة بالطابع بين حكومي للسياسة الأمنية والدفاعية المشتركة. فقد ظهرت مسألة القدرات *Capacités*، باعتبارها أحد أهم عوائق تنفيذ تجسيد الأهداف العامة لهذه السياسة، رغم دخول اتفاق برلين الموسع حيز التنفيذ. فهذا الاتفاق وإن وفر حلاً "مؤقتاً" لمشكلة القدرات العسكرية واللوجستية، إلا أنه لا يوفر حلاً مثالياً بالنسبة للمسائل المستعجلة، مثل أنشطة مكافحة الإرهاب، أو الاستجابة السريعة للأزمات المسلحة... إلخ.

يظهر الدور المنتظر من الوكالة الأوروبية للدفاع، في مجال السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية، من خلال الأهداف والمهام، الموكلة إليها من طرف مجلس الاتحاد الأوروبي. والتي تم ترسيمها على معاهد لشبونة. والمتمثلة في:

- \* تطوير القدرات الدفاعية/العسكرية الأوروبية، في مجال إدارة الأزمات، من خلال تحديد الحاجات الأوروبية من القدرات، وكذلك تجسيد القرارات الأوروبية، وتقييم العمل الأوروبي المشترك في هذا المجال.

- \* تطوير التعاون الأوروبي في مجال التسليح بشكل خاص، باقتراح مشاريع للتعاون متعدد الأطراف، وكذلك تنسيق السياسات/البرامج الموجودة فعلاً، على مستوى الدول الأعضاء (الأعضاء في الوكالة).
- \* العمل على تحسين مردودية الصناعات العسكرية، من خلال ثنائية الفعالية التكاليف (أي زيادة الفعالية مع ضمن انخفاض تكاليف الإنتاج).

- \* دعم القاعدة الصناعية والتكنولوجية، الدفاعية الأوروبية *BITD*، وإقامة سوق أوروبية للمعدات العسكرية، ذات القدرة التنافسية على المستوى الدولي، من خلال بلورة السياسات الضرورية الملائمة في هذا المجال، وكذلك تطبيق قواعد العمل على مستوى الاتحاد الأوروبي.

<sup>1</sup> Council Joint Action (2004/5551/CFSP) on the establishment of the European Defence Agency . Official Journal of the EU . L 245 . 17/07/2004 .

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004E0551&from=EN>

<sup>2</sup> Art 02 . Prg 01 . Council Joint Action 2004/5551/CFSP

\* زيادة فعالية البحوث والتكنولوجيات الأوروبية في مجال الدفاع، من خلال دعم البحوث المساعدة في عملية تلبية الحاجات الأوروبية، من القدرات الدفاعية/العسكرية والأمنية. وبذلك دعم الإمكانيات الصناعية والتكنولوجية العسكرية للاتحاد الأوروبي، ويُمكن أن يمتد عمل الوكالة إلى البحوث المدنية، والتي لها علاقة بهذا المجال<sup>1</sup>.

أي أن الاتحاد الأوروبي، قد ركز جهوده على القدرات العسكرية، ويشمل ذلك كل الأنشطة المرتبطة بمجال التسلح، بما في ذلك في تطوير القاعدة الصناعية والتكنولوجية العسكرية. إضافة إلى إنشاء سوق أوروبية للأسلحة والمعدات العسكرية، بهدف تحقيق الاكتفاء الذاتي في هذا مجال، وبالتالي تقليص الاعتماد على القدرات العسكرية لدول الاتحاد غير العضوة على في الوكالة، أو غير المتحمسة لتعميق التعاون في المجالات الدفاعية. إضافة إلى تقليص احتمالات اللجوء إلى ترتيبات برلين الموسع *Berlin plus agreement*، أي تقليص الحاجة إلى وسائل حلف شمال الأطلسي. وبالتالي منع أي تأثيرات سلبية، قد تصدر عن الولايات المتحدة، أو حتى بريطانيا، وبدرجة أقل تركيا، تعيق تجسيد مبادئ وأهداف السياسة الدفاعية الأوروبية. حيث ستكون النتيجة المرجوة في هذا المسعى تتمتع الاتحاد الأوروبي، بدرجة أكبر من الاكتفاء في مجال القدرات، وبالتالي درجة أكبر من استقلالية اتخاذ القرار. خاصة في مجال إطلاق عمليات إدارة الأزمات (مهمات بيترسبرغ)، أو المهمات المتدرجة في إطار مكافحة الإرهاب، وفق التصور "التعاوني/الشمولي" الأوروبي.

كما أن تجسيد العناصر السابقة سيؤدي -نظرياً على الأقل-، إلى تحويل الاتحاد الأوروبي إلى مُصدّر للأسلحة والتكنولوجيا العسكرية. وبذلك فإن تطوير القاعدة الصناعية والتكنولوجية العسكرية الأوروبية، سيؤدي إلى عقلنة الإنفاق العسكري الأوروبي، وبالتالي تفادي تحمل الدول الأعضاء لأعباء مالية أكبر، في مجال السياسة الدفاعية والأمنية. وهو ما قد يوسع دائرة الدول، الراغبة في المشاركة في التعاون في هذا المجال، خاصة مع وجود شبه إجماع لدى دول الاتحاد، على عدم زيادة مستوى الإنفاق العسكري، بشكل محسوس، بتأثير من الأزمة الاقتصادية العالمية بشكل عام، وأزمة الديون في منطقة اليورو بشكل خاص. حيث تُشكل ثنائية الفعالية والكلفة، أي زيادة فعالية الوسائل مع انخفاض تكاليف الإنتاج، أحد العناصر الأساسية لعمل الوكالة الأوروبية للدفاع. باعتباره أحد عوامل تشجيع الدول غير الأعضاء فيها، على الانخراط أكثر في التعاون في المجالات الدفاعية/العسكرية.

تم وضع الوكالة الأوروبية للدفاع، تحت الرئاسة السياسية لمجلس الاتحاد الأوروبي، في حين يُمارس الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي الرئاسة الفعلية. بالإشراف على التنظيم العام وعمل الوكالة، وكذلك السهر على تنفيذ التوجيهات العامة الصادرة من المجلس. إضافة إلى تولى مهمة الاتصال/التفاوض، مع الدول غير الأعضاء، والمنظمات والتكتلات الأخرى، بشأن التفاهات والتدابير الإدارية، ورفع التقارير إلى المجلس حول عمل الوكالة<sup>2</sup>.

وبذلك فإن الوكالة الأوروبية للدفاع تشكل في نفس الوقت، منطلقاً لتعزيز دور الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي، في تفعيل/تشيط التعاون في مجالات الدفاع، إضافة إلى كونها وسيلة لزيادة التنسيق بين الأجهزة الأوروبية،

<sup>1</sup> Art 05 . Prg 03 . Council Joint Action 2004/551/CFSP

<sup>2</sup> Art 07 . Prg 01 . Council Joint Action 2004/551/CFSP

التي تم إنشاؤها في إطار السياسة الدفاعية والأمنية. فلجنة القيادة/الإدارة في الوكالة تجتمع في تشكيلات متعددة، تضم عضوية وزراء الدفاع، وكذلك المفوضية الأوروبية، كما يمكن أن تضم المسؤولين، من قطاع البحوث والتكنولوجيات العسكرية، والتسلح، وكذلك الإدارة السياسية لقطاع الدفاع... إلخ<sup>1</sup>.

إضافةً إلى إنشاء الوكالة الأوروبية للدفاع، كان من الضروري إعادة النظر في نمط العلاقات القائمة بين مؤسسات الاتحاد، فيما يتعلق بإدارة السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية. وهو ما تجسد مع معاهدة لشبونة 2007. فقد تمثل الهدف الأساسي من هذا الإجراء، في ضمان المزيد من التنسيق فيما بينها، وبالتالي إضفاء قدر أكبر من المرونة، على أسلوب عمل الاتحاد في هذه المجالات. كما تضمن هذا المسار تعزيز دور الممثل الأعلى للاتحاد بشكل واضح، بتعزيز تواجده ضمن مؤسسات الاتحاد الأوروبي، ذات العلاقة بالسياسة الأمنية والدفاعية، وكذلك إدماجه بشكل تفاعلي ضمن منظومة العمل الأوروبي. حيث يُشكّل نقطة تقاطع بين مختلف المؤسسات/الأجهزة الأوروبية، خلال عمليات صنع القرار الخاص لهذا المجال.

انطلاقاً من ذلك تشمل مهام الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي، قيادة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي، و"يساهم من خلال اقتراحاته، في بلورة هذه السياسة وتجسيدها كممثل لمجلس الاتحاد الأوروبي، وينطبق ذلك حتى على السياسة الأمن والدفاع المشترك"<sup>2</sup>. وبذلك فإن معاهدة لشبونة تمنح الممثل الأعلى، أدواراً مختلفة في مجالات صياغة السياسة الدفاعية، وكذلك تجسيدها ميدانياً، وهو تم إدراجه في العديد من الإجراءات المدرجة ضمن هذه المجالات. سواءً أعلق الأمر بالتعاون المنظم الدائم، أو إطلاق عمليات إدارة الأزمات، أو مهمات مكافحة الإرهاب... إلخ. ففي أغلب الحالات المتضمنة في معاهدة لشبونة، يكون الممثل الأعلى للاتحاد مصدراً للاقتراحات، أو مسؤولاً عن سير الأنشطة الدفاعية للاتحاد الأوروبي، ولهذا فقد وُضعت العديد من الأجهزة، ذات الطابع العسكري تحت سلطته، أو ضمن نطاق صلاحياته، أو مُنحت له عضويتها على أقل تقدير.

وعليه فإن الممثل الأعلى هو نقطة الوصل بين المؤسسات الأوروبية، والتي تشكل مجموعها النظام السياسي للاتحاد. ويتعلق الأمر بالمجلس الأوروبي، ومجلس الاتحاد الأوروبي، المفوضية الأوروبية، وبدرجة ما البرلمان الأوروبي. حيث يُشارك الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي، وكذلك رئيس المفوضية في أعمال المجلس الأوروبي<sup>3</sup>. علماً أن هذه الهيئة هي مصدر للتوجيهات العامة للسياسة الدفاعية، إضافة إلى القرارات الخاصة بالتعاون، في المجال الأمني والدفاعي، باعتباره ما زال خاضعاً للمنطق ما بين حكومي. وهو ما يعني مشاركة فعلية، لكل من المفوضية والممثل الأعلى، في صنع السياسة الدفاعية الأوروبية، من خلال توجيه المقترحات الضرورية إلى المجلس الأوروبي، باعتبارهما أقرب إلى الواقع الميداني.

يُمكن ملاحظة الأسلوب المختلف للتكامل الأوروبي، في الميدان الأمني والدفاعي، عن الأسلوب المتبع عند إنشاء الجماعة الأوروبية للدفاع. فهذه الأخيرة كانت نتيجة لمساعي تسوية المعضلة الألمانية، وبذلك فقد خضعت

Art 08 . Prg 05 . Council Joint Action 2004/551/CFSP<sup>1</sup>

Art 18 . Prg 02 Traité de Lisbonne 2007<sup>2</sup>

Art 15 . Prg 02 . Traité de Lisbonne 2007<sup>3</sup>

لمنطق المصالح الوطنية، وليس بمتطلبات الأمن الأوروبي المشترك، لهذا فقد تعرض هذا المشروع للرفض، من طرف الجمعية الوطنية الفرنسية.

وفي نفس السياق، يُشكل الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي حلقة اتصال، بين مجلس الاتحاد الأوروبي، والمفوضية الأوروبية من جهة ثانية. وبالتالي إنشاء علاقة تكامل وظيفي بين المؤسستين، أي بين "مجلس يمارس/يصنع السياسة إمكانيات، ومفوضية لها الإمكانيات/الوسائل لكن بدون سياسة"<sup>1</sup>. خاصة وأن الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي، يجمع بين عضوية المفوضية والمجلس، وكذلك يرأس أعمال مجلس الشؤون الخارجية، والذي يدخل ضمن نطاق أعماله مسائل السياسة الخارجية، إضافة إلى شؤون الأمن والدفاع الأوروبيين.

وعليه فإن إحداث حالة من التكامل، بين عمليتي صنع وتنفيذ السياسة الدفاعية الأوروبية، وهو ما يؤسس لآلية عمل بأجهزة متعددة تتميز بتداخل العضوية فيما بينها. فتداخل العضوية بين المفوضية والمجلس يعني بعلاقة متعددة، وضع أجهزة أخرى مثل اللجنة العسكرية للاتحاد الأوروبي، وكذلك هيئة الأركان، أو الوكالة الأوروبية للدفاع، ضمن نطاق صلاحيات هذه الآلية. حيث يبقى الهدف الأساسي، تسهيل عملية اتخاذ القرار من جهة، وضمان القدرة على توفير القدرات الكافية، لتنفيذ السياسة الدفاعية الأوروبية. وبذلك الوصول في نهاية المطاف، إلى تحقيق الأهداف المتضمنة في هذه السياسة، على رأسها إدارة الأزمات، وكذلك مكافحة الإرهاب.

لا تقتصر المساعي المتضمنة في معاهدة لشبونة، على زيادة التنسيق بين المجلس والمفوضية، بل تمتد إلى زيادة الدور، الذي يمكن أن يلعبه البرلمان الأوروبي، في صياغة السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، وكذلك في ممارسة الرقابة على الأعمال الدفاعية للاتحاد الأوروبي. فقد نصت المعاهد على أن "يستشير الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي للشؤون الخارجية والأمنية، حول الأبعاد الرئيسية *Les Principaux Aspects*، والخيارات الأساسية *Les Choix Fondamentaux*، للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، والسياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، ويطلع على تطور هذه السياسات، ويسهر على أخذ تصورات البرلمان بالاعتبار بشكل دائم"<sup>2</sup>.

رغم أن الاستشارة لا تُنفذ بالضرورة، خضوع السياسة الأوروبية للدفاع لسلطة البرلمان، لكن هذا الإجراء قد يكون مقدماً، لإخضاع الشؤون الدفاعية للرقابة البرلمانية، والتي تعتبر أحد معايير الشفافية والرشادة. فإخضاع الدفاع الأوروبي للرقابة البرلمانية، يُمكن أن يندرج ضمن المساعي الأوروبية، لمعالجة إشكالية الفشل/العجز الديمقراطي، والذي تستند عليه تصورات الاتجاه المشكك في التكامل الأوروبي *The Euroscepticism*.

يُمكن القول انطلاقاً من ذلك، أن مكانة البرلمان الأوروبي في إدارة السياسة الأمنية والدفاعية، أخذت حيزاً أوسع نسبياً، بعد أن اقتضرت سابقاً، على تلقي المعلومات كحد أقصى. فقد اقتصر الوضع مع معاهدة نيس، على إعلام الممثل الأعلى للاتحاد، للبرلمان الأوروبي بكل المعلومات حول الخطوات المتخذة، لتجسيد مبادرات التعاون المعزز *Les Coopération Renforcées*، في مجالات السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. مع العلم أن هذه المبادرات،

<sup>1</sup> Nicol Gnesotto . *Faut-il enterrer la défense européenne* . (Paris . La Documentation Française . 2014) .

لا تمس مجالات ذات العلاقة بالدفاع. وذلك رغم أن نفس المعاهدة، تعتبر أن السعي لبلورة سياسة دفاعية مشتركة، هو أحد العناصر الأساسية للسياسة الخارجية ولأمنية المشتركة، وهو ما يُظهر تطوراً لمكانة البرلمان الأوروبي، في صياغة إدارة الشؤون الدفاعية الأوروبية.

أما من الناحية الإجرائية، ورغم التأكيد على أن السياسة الدفاعية الأوروبية، هي جزء لا يتجزأ من السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. إلا أن معاهدة لشبونة حافظت على نفس التوجه المتضمن في مشروع الدستور الأوروبي. ويظهر ذلك من خلال تخصيص موقع للتدابير الخاصة بالسياسة الأمنية الدفاعية المشتركة *Disposition Concernant La Politique de Sécurité Commune*. والتي تضمنت تحديد الأهداف العامة لهذه السياسة، وكذلك آليات اتخاذ القرار، كما تم إيجاد آلية جديدة للتعاون في المجالات الدفاعية، يشبه إلى حد كبير التعاون المعزز المعتمد في مجال السياسة الخارجية. ويتعلق الأمر بما يعرف باسم التعاون المنظم الدائم *La Coopération Structurée Permanente*. وتتضمن التدابير الخاصة بالسياسة الدفاعية، أحكام خاصة بمجال القدرات العسكرية الضرورية، من أجل إطلاق/إدارة العمليات العسكرية للاتحاد الأوروبي.

أثر توسيع نطاق المهمات المدرجة، ضمن السياسة الدفاعية الأوروبية، على التدابير الخاصة بهذه السياسة ضمن معاهدة لشبونة. خاصةً مع إدراج العمليات الخاصة، لمكافحة الإرهاب خارج حدود الاتحاد الأوروبي، وهو ما تطلب إدراج مسألة القدرات، ضمن التدابير الخاصة بالسياسة الدفاعية. حيث نصت معاهدة لشبونة على وضع الدول الأعضاء، الوسائل المدنية والعسكرية الضرورية، تحت تصرف الاتحاد من أجل تجسيد أهداف السياسة الدفاعية، بما في ذلك القوات متعددة الجنسيات، المشكلة من طرف بعض الدول الأعضاء، خارج إطار التكامل الأوروبي. كما يتوجب على الدول الأعضاء، العمل على تحسين قدراتها العسكرية الوطنية، وذلك بالتعاون مع الوكالة الأوروبية للدفاع، والتي تم تأسيسها لهذا الغرض<sup>1</sup>. وعليه فقد أصبح من واجبات الدول الأعضاء، توفير القدرات الضرورية من أجل معالجة مسألة فجوة القدرات، التي يعاني منها الاتحاد أو على الأقل، تقليص أثرها على فعالية الاتحاد.

يُمكن للمجلس في نفس السياق تكليف مجموعة من الدول الأعضاء، التي تملك الرغبة والإمكانات الضرورية، تنفيذ بعض المهام، ضمن السياسة الدفاعية الأوروبية. على أن يتم ذلك بالتنسيق مع الممثل الأعلى للاتحاد، والذي سيكون ممثلاً للمجلس في إدارة هذه المهمات<sup>2</sup>. ومن أبرز الأمثلة التي تعكس هذا التوجه، تولى فرنسا قيادة العمليات العسكرية للاتحاد الأوروبي، في منطقة الساحل. والتي تتبنى أهداف مثل إحلال السلام، وإعادة تهيئة مناطق ما بعد النزاع، وكذلك تدريب الأجهزة الأمنية والإدارية، في النيجر وتشاد...إلخ.

وقد يكون هذا الإجراء بديلاً مناسباً، في حالة استمرار مشكلة القدرات، وبالتالي يُمكن لمجموعة من الدول الأعضاء، تجسيد أهداف السياسة الدفاعية للاتحاد الأوروبي، بناءً على استعدادها وكذلك رغبتها في ذلك. وهذا ما يبدو على أنه تجسيد لفكرة التكامل بسرعتين، من خلال قيام مجموعة من الدول، بزيادة وتيرة التعاون فيما بينها، لتشمل المجالات المدرجة تقليدياً، ضمن الاختصاصات السيادية للدول. حيث يشكل ذلك آلية لتجاوز الجمود،

<sup>1</sup> Art 42 . Prg 03 . Traité de Lisbonne 2007

<sup>2</sup> Art 44 . Prg 01 . Traité de Lisbonne 2007



الذي يُمكن أن يُميز التكامل الأوروبي، بتأثير من النزعة الوطنية التي تميز بعض الدول. أو انطلاقاً من توجهاتها الأطلسية، والتي ترفض بموجبها، تشكيل كيان دفاعي أوروبي خارج حلف شمال الأطلسي. بتعبير آخر ترغب في تشكيل هوية دفاعية أوروبية، لكن ضمن نطاق الحلف وليس خارجه، وهو التوجه التي تتبناه بريطانيا قبل البريكسيت، وكذلك دول وسط وشرق أوروبا.

لتجاوز هذا الجدل، وتفادياً لعرقلة الدول الأعضاء ذات النزعة الأطلسية، لتعميق التعاون المجالات الأمنية والدفاعية، أقرت معاهدة لشبونة آلية التعاون المنظم الدائم. والذي يُمكن أن يتم بين الدول، ذات القدرات العالية في مجال الدفاع، والتي قامت بتأدية مهام ذات مخاطر مرتفعة. دون أن يتعارض ذلك مع صلاحيات المجلس، أو آليات اتخاذ القرار، وصنع السياسة الدفاعية بشكل عام<sup>1</sup>. فقد تضمنت النسخ السابقة من معاهدة الاتحاد الأوروبي، ابتداءً من معاهدة أمستردام 1997، صورةً مختلفةً لمبدأ التكامل بسرعتين، هدفها تسريع وتيرة العمل الأوروبي في مجالاً محددة، عن طريق آلية حق الامتناع *Opting-Out*.

نتج عن ذلك، اعتماد التعاون المعزز في مجالات السياسة الخارجية المشتركة، والتي يتم تنفيذها وفق ترتيبات خاصة. ورغم إبقاء معاهدة لشبونة على هذه الآلية، إلا أن تعزيز التعاون في مجال السياسة الدفاعية، يتم تحت تسمية التعاون المنظم الدائم، والذي يُمكن إقراره وفق ترتيبات وشروط مختلفة<sup>2</sup>. وبهذا يكون المجال مفتوحاً أمام الدول الراغبة في تعزيز تعاونها الدفاعي، وتجسيد أهدافها دون الخوف من العوائق، التي يمكن أن تطرح خلال عملية اتخاذ القرار، والذي عادة ما يتم وفق قاعدة الإجماع. أي أن تفادي الفيتو الذي قد تمارسه بريطانيا، أو دول أوروبا الشرقية -على رأسها بولندا-، من شأنه أن يؤدي إلى إزالة الجمود، الذي ميز التعاون في المجالات الأمنية والدفاعية، رغم النجاحات النسبية التي أعقبت قمة سان مالو 1998.

تضمنت معاهدة لشبونة أحكام إضافية، يُمكن اعتبارها تنويجاً لمسار التعاون، في مجال السياسة الدفاعية، ويتعلق الأمر بمبدأ التضامن المشترك. وبموجب ذلك فإنه "في حالة تعرض إقليم دولة عضو، لاعتداء مسلح، يتوجب على بقية الدول تقديم الدعم والمساعدة، بكل الوسائل المتوفرة لديها. بما يتوافق مع المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة، وبما لا يؤثر على الوضع الخاص، لسياسة الأمن والدفاع لبعض الدول الأعضاء"<sup>3</sup>. فهذا المبدأ لم يكن منصوباً عليه قبل معاهدة لشبونة، بل أن أول ظهور له كان ضمن مشروع الدستور الأوروبي، مع مراعاة بعض الاختلافات في الصياغة. وبهذا فإن الاتحاد الأوروبي يبدو كأنه يسعى إلى محاكاة النموذج الدفاعي الأطلسي، والذي يقوم على مبدأ الدفاع المشترك، من خلال الرد الجماعي في حال تعرض إحدى الدول الأعضاء لأي اعتداء.

وقد تم فعلاً اللجوء إلى تفعيل هذا المبدأ، إثر تعرض فرنسا لهجوم إرهابي في نوفمبر 2015، من خلال طلب رسمي تقدمت به في اجتماع وزراء دفاع الاتحاد، بتاريخ 17 نوفمبر 2015. وقد تلقت على إثر ذلك رداً إيجابياً، من

<sup>1</sup> Art 42 . Prg 06 . *Traité de Lisbonne 2007*

<sup>2</sup> للتفصيل حول الشروط والكميات التي يتم وفقها التعاون المنظم الدائم، أنظر: *Protocol N°10 Sur la Coopération Structurée Permanent . Traité de Fonctionnement de l'Union européenne 2007.*

<sup>3</sup> Art 42 . Prg 07 . *Traité de Lisbonne 2007*



طرف بقية دول الاتحاد. حيث أن الإجراءات التي يُمكن أن تندرج ضمن نطاق الفقرة 07 من المادة 42، لا تتطلب قراراً خاصاً من المجلس، بل يجري تحديد الترتيبات، الخاصة بتقديم المساعدة الضرورية بناء على تفاهات ثنائية<sup>1</sup>. إن اللجوء إلى مبدأ التضامن، قد يفتح المجال، أمام المزيد من الإجراءات في مجال الدفاع، فطرح تفعيل المبدأ خلال اجتماع مجلس الاتحاد الأوروبي، لم يقابل أي تحفظات أو معارضة أي من دول الاتحاد، حتى تلك المعارضة لتعميق التعاون الدفاعي، خارج حلف شمال الأطلسي.

إن دراسة تطور التعاون الأوروبي، في المجالات الأمنية والدفاعية، تُظهر النتائج المحققة في إطار تطوير القدرات العسكرية، سواء من الناحية الكمية أو الناحية النوعية. إضافةً إلى تطور البناء المؤسسي للسياسة الأمنية والدفاعية. ويُضاف هذا التطور إلى الطابع الأصلي للسياسة الدفاعية، الذي عُرف الاتحاد الأوروبي من خلاله كقوة مدنية *Puissance Civile*، وكذلك سيُشكل من جهة ثانية، الشق المدني للسياسة الأمنية والدفاعية المشتركة. وعليه فقد توجه الاتحاد نحو تعزيز البعد المدني، في عمليات إدارة الأزمات وحفظ السلام، من خلال ما يعرف بالإدارة المدنية للأزمات (*La Gestion Civile des Crises (GCC)*).

جاء هذا التوجه كنتيجة لتشكيل قناعة لدى الدول الأعضاء، بعدم كفاية الآليات التقليدية (الدبلوماسية والعسكرية)، لتسوية الأزمات أو التفاعلات. ولكون الإدارة المدنية للأزمات والتفاعلات، تشكل مساحةً مشتركة بين دول الاتحاد الأوروبي، تسمح بمشاركة الدول المحايدة (النمسا، إيرلندا... الخ)، في عمليات الاتحاد الأوروبي الخارجية لإدارة الأزمات وحفظ السلام. أي إيجاد حالة من الانسجام/التوازن، بين الشقين العسكري والمدني، لأهداف ومهام بيترسبرغ، أو السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة<sup>2</sup>. فقد بقيت الدول المحايدة غير معنية بالعمليات الأوروبية، لإدارة الأزمات ذات الطابع العسكري، وأي شكل من أشكال التعاون في الشؤون الدفاعية بشكل عام. وبالتالي فإن الإدارة المدنية للأزمات، تعني إدماج جميع دول الاتحاد الأوروبي، وهو ما يؤثر بطريقة أو بأخرى، على عملية صنع القرار الخاص بالسياسة الأمنية والدفاعية.

رغم التطور المشار إليه في مجال القدرات العسكرية، إلا أن الاتحاد الأوروبي لم يتوصل بعد، إلى درجة الاستقلالية الكاملة عند حلف الأطلسي، سواءً في مجال القدرات العسكرية، أو حتى في مجال الدفاع المشترك. وبالتالي فإنه لم يتوصل إلى توفير القدرات التقنية والعسكرية، التي تسمح بالتخلي عن ترتيبات اتفاق برلين الموسع، وبذلك التخلص من التأثيرات الأطلسية، في مجال السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة. وعليه يُنظر إلى هذا الوضع، على أنه أحد مظاهر ضعف الاتحاد الأوروبي، كفاعل في القضايا الأمنية والدفاعية، على المستويين الإقليمي أو الدولي. غير أن هذا الوضع، يُمكن أن يشكل أحد عناصر قوة الاتحاد الأوروبي، حيث يمكن أن يؤثر على نوعية العلاقات الأورو أطلسية، خاصة فيما يتعلق بالمساهمة الأوروبية في أنشطة الحلف الأطلسي. فدعم البعد المدني في

<sup>1</sup> أنظر: Conseil de l'Union européenne . Résultats de la session du Conseil . Brixelles 16-17 Novembre 2015.

<http://www.consilium.europa.eu/media/23100/st14120fr15.pdf>

<sup>2</sup> Stephane Pfister : "La puissance européenne et la gestion civile des crises" . In : René Schwok . Frederic Ménard (ed) . L'Union européenne et la sécurité internationale . (Bruxelles . Bruylant Academia . 2009) . P-P 109-123 . P 112

السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، سيعنى استمرار احتمالات اللجوء إلى ترتيبات برلين الموسع، وبالتالي استمرار الارتباط بين البعدين الأطلسي والأوروبي، للسياسة الأمنية والدفاعية للاتحاد. وفي المقابل فإن هذا الوضع قد يؤدي إلى نسخة معكوسة من الاتفاق *Berlin plus à l'envers*<sup>1</sup>. أي لجوء حلف شمال الأطلسي، إلى القدرات التي يتميز بها الاتحاد الأوروبي، في مجال الإدارة المدنية للأزمات، خلال الأنشطة التي قد يقوم بها. التي تتقاطع مع الأهداف الأساسية للسياسة الدفاعية الأوروبية، خاصة وأن العمليات العسكرية لإدارة الأزمات، قد تواجه العديد من الإشكاليات والعوائق. على رأسها مواقف الفاعلين في البيئة الداخلية للدول الأعضاء، إضافةً إلى المشكلة التي أصبحت تؤثر بشكل سلبي، على تماسك الحلف، والمتحورة حول حجم الاتفاق العسكري للدول الأعضاء.

تُعتبر مشكلة الاتفاق العسكري لدول الحلف، أحد أهم التحديات التي تواجه العلاقات الأمريكية الأوروبية، رغم أن تأثيرها لم يكن واضحاً خلال الفترات الأولى، اللاحقة لتوقيع معاهدة واشنطن 1949. ثم بدأت المطالب الأمريكية، بزيادة حجم الإنفاق العسكري الأوروبي بشكل عام، والمساهمة في ميزانية الحلف بشكل خاص. وقد تكررت المطالب الأمريكية بنبرة أشد، بعد الانتخابات الرئاسية الأمريكية لسنة 2016، حيث طلب الرئيس الأمريكي دونالد ترامب، خلال أول مشاركة له في قمة الحلف (25 ماي 2017)، بتخصيص الدول الأوروبية نسبة 2%، من ناتجها الداخلي الخام، من أجل المساهمة، في مواجهة التهديدات الناتجة عن تدفق الهجرة والإرهاب، إضافةً إلى التهديدات التقليدية الأخرى<sup>2</sup>. وهو ما تسبب في ردود فعل غير مرحّبة لدى الدول الأعضاء بشكل عام، حيث وُصفت آراء الرئيس الأمريكي خلال القمة، بأنها أقرب إلى الابتزاز، خاصة بسبب أسلوب الخطاب الأمريكي.

تظهر المفارقة في أن الخطاب الخاص بالإنفاق العسكري الأوروبي، لم يكن مقتصرًا على الطرف الأمريكي فقط، بل تم تبنيّه حتى من طرف الاتحاد الأوروبي. حيث تبنت مؤسسات الاتحاد مواقف نقدية مشابهة للمواقف الأمريكية، مع وضوح الفرق في نبرة الخطاب الأوروبي المتميز بالهدوء. فقد تضمن خطاب رئيس المفوضية الأوروبية جون كلود يونكر *J.C Juncker*، بتاريخ 14 سبتمبر 2016، حديثاً عن النتائج الاقتصادية، لغياب التنسيق بين الدول الأعضاء، في مجال السياسة الدفاعية المشتركة. فمن الناحية المالية ينتج عن غياب التنسيق، تكاليف سنوية تتراوح ما بين 25 مليار إلى 100 مليار يورو، يُمكن الاستعانة بها في تجسيد، الكثير من أهداف الاتحاد في المجال الدفاعي<sup>3</sup>. غير أن الفرق الأساسي بين الخطابين الأمريكي والأوروبي، يكمن في كون الأخير لا يتضمن زيادة في الإنفاق العسكري، بل يتضمن كهدف إضفاء المزيد من العقلانية، على تسيير الإنفاق العسكري للاتحاد والدول الأعضاء.

تمت ترجمة هذا التصور إلى مخطط عمل أوروبي للدفاع *Plan d'Action Européen de la Défense*، تقدمت به المفوضية الأوروبية لمؤسسات الاتحاد الأوروبي، على رأسها البرلمان الأوروبي وكذلك المجلس الأوروبي... الخ.

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid . P 120*

<sup>2</sup> *Remarks by President Trump at NATO Unveiling of the Article 5 and Berlin Wall Memorials . Brussels . May 25, 2017 .*

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/25/remarks-president-trump-nato-unveiling-article-5-and-berlin-wall>

<sup>3</sup> *Jean-Claude Juncker : "Discours sur l'état de l'Union 2016 : Vres une Europe meilleur" . Strasbourg 14/09/2016 . [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_fr.pdf)*

وذلك بتاريخ 30 نوفمبر 2016. والذي تضمن دمج الأبعاد الاقتصادية للدفاع، ضمن آليات عمل السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، بحيث يتم توزيع العمل بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء من جهة مقابلة. وعلى هذا الأساس يتم توزيع الميزانية الضرورية، من أجل تطوير/توفير القدرات العسكرية للاتحاد، سواءً من حيث الكم أو النوع، دون أن يؤدي ذلك زيادة المصاعب الاقتصادية، التي تعاني منها الدول الأعضاء، منذ أزمة منطقة اليورو. وقد تم تقسيم مخطط العمل الأوروبي للدفاع، إلى ثلاثة محاور أساسية ذات طابع اقتصادي، وهي:

\* إنشاء صندوق أوروبي للدفاع.

\* تشجيع الاستثمار في مجال التزود العسكري/الدفاعي.

\* دعم السوق الموحد للدفاع<sup>1</sup>.

بدأ تجسيد هذه الخطوات، بإنشاء الصندوق الأوروبي للدفاع *Le Fond Européen de la Défense*، بتاريخ 07 جوان 2017، يتم تمويله بالاشتراك بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء. حيث تتجاوز الميزانية السنوية للصندوق 590 مليون يورو خلال المرحلة الممتدة ما بين 2017 إلى 2019، لتتجاوز مبلغ 5 مليار يورو سنوياً، انطلاقاً من سنة 2020. ويفترض أن يتم توزيع ميزانية الصندوق بين قطاعين أساسيين، يرتبط الأول بالبحوث في مجال التكنولوجيا والتقنيات العسكرية، أما الثاني فيرتبط بتطوير واقتناء العتاد والمعدات العسكرية<sup>2</sup>.

وعليه سيتم تحويل اعتمادات مالية مشتركة، نحو تطوير القاعدة الصناعية والتكنولوجية، الخاصة بالأمن والدفاع الأوروبيين. وبالتالي إمكانية تحقيق هامش أوسع للحركة، بالنسبة للاتحاد الأوروبي، سواءً في عمليات الإدارة المدنية/العسكرية الأزمات، وغيرها من مهمات بيترسبرغ، أو فيما يرتبط بالأنشطة الدفاعية الوطنية. وهو ما يؤكد ضرورة تحديث التصورات الأوروبية للأمن والدفاع، سواءً فيما يتعلق بقائمة التهديدات على أمن الاتحاد الأوروبي، أو حتى على مستوى الآليات الضرورية لمواجهتها.

نظراً لزيادة تعقيد المسائل المرتبطة بالأمن والدفاع الأوروبيين، اتضح لدول الاتحاد عدم كفاية الاستراتيجية الأوروبية للأمن، المعتمدة منذ سنة 2003. فهذه الوثيقة لم تشكل أبداً عقيدة استراتيجية للاتحاد، بسبب الاكتفاء بطرح مجموعة من الأفكار العامة، وذلك بتأثير من أوضاع/مواقف دول الاتحاد، من التوجهات الدفاعية لهذا الأخير، التي وضعت مصداقيته موضع شك. خاصة الآثار السلبية لحالات عدم الاستقرار في مناطق الجوار، وما نجم عنها من موجات اللاجئين، والمهاجرين غير الشرعيين. لذلك فقد توجه الاتحاد الأوروبي، نحو صياغة عقيدته الاستراتيجية، من خلال الاستراتيجية الشاملة للاتحاد الأوروبي، للسياسة الخارجية والأمنية، والتي حملت "عنوان رؤيا مشتركة، عمل مشترك: أوروبا أقوى *Shared Vision, Commun Action a Stronger Europe*"، وذلك خلال المجلس الأوروبي المنعقد ببروكسل، بتاريخ 25 و 26 جوان 2016. حيث تصادف اعتماد هذه الاستراتيجية مع إجراء الاستفتاء الخاص بخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، بتاريخ 23 جوان 2016.

<sup>1</sup> La Commission européenne . Plan d'action de la défense : vers un Fonds européen de la défense . 1 Bruxelles Le 30 Novembre 2016. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_fr.pdf)

<sup>2</sup> La Commission européenne . Un Fond européen de la défense . Bruxelles Le 07 Juin 2017. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1508\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_fr.pdf)

قُدِّمت الاستراتيجية الأوروبية الجديدة، على أنها ذات طبيعة أشمل، من خلال تجاوز الأبعاد المتضمنة في النسخة السابقة، والتي تحولت إلى تصور تقليدي/ضيق النطاق، مقارنة مع المتغيرات المتلاحقة، في البيئة الدولية للاتحاد الأوروبي. إضافةً إلى قضايا القدرات ومكافحة الإرهاب، تظهر قضايا مثل المجتمعات الشمولية، حقوق الإنسان، العمل... الخ، وهو ما يعني بالنتيجة شمولية الآليات، والسياسات التي تتعامل مع هذه القضايا<sup>1</sup>. ويُمكن من خلال ذلك، ملاحظة أمانة ظواهر اجتماعية، مثل العمل وحقوق الإنسان... الخ، وإضافتها إلى التحديات التي تشكلها ظواهر أخرى، مثل الإرهاب، وانتشار أسلحة الدمار الشامل... الخ.

فالمقارنة مع الاستراتيجية الأوروبية للأمن لسنة 2003، فإن التحديات التي تواجه الاتحاد الأوروبي، تبدو أوسع من حيث النطاق، وهو ما يبدو أنه مصدر تسمية "الاستراتيجية الأوروبية الشاملة". لذلك فإن هذه الوثيقة لا تعني بالضرورة، تغير التصورات الأوروبية، لمصادر التهديد وآليات مواجهتها، بقدر ما هي تحديث للعقيدة الاستراتيجية، في مجال السياسة الخارجية والأمنية، والسياسة الأمنية والدفاعية المشتركة بشكل خاص. لم تتضمن الاستراتيجية الأوروبية الشاملة، عنصراً أو عنواناً محدداً، يُحدد بشكل واضح ودقيق، التحديات ومصادر التهديد، التي يُمكن أن يواجهها الاتحاد الأوروبي، وذلك عكس الاستراتيجية الأوروبية للأمن لسنة 2003. غير أن الوثيقة الجديدة في مقابل ذلك، أشارت بشكل متكرر -وفي مواقع متعددة-، إلى مجموعة من الظواهر التي من شأنها، أن تهدد الأمن والاستقرار في منطقة الاتحاد، والتي جاءت على الشكل التالي:

- \* التشكيك في المشروع الأوروبي الذي كان مصدراً للسلام والرفاهية والديمقراطية.
- \* التهديدات/الأخطار على الحدود الشرقية للاتحاد، الإرهاب داخل وخارج حدود الاتحاد الأوروبي، خاصة شمال إفريقيا والشرق الأوسط.
- \* عدم التناسب بين حجم/مستوى النمو الديمغرافي، مقارنةً مع النسب المحققة في مجال النمو الاقتصادي، في بعض الدول القريبة من الاتحاد الأوروبي، خاصة في إفريقيا<sup>2</sup>.

لطالما كانت التهديدات الإرهابية المختلفة، أو حتى تلك الصادرة عن روسيا، على الحدود الشرقية للاتحاد، ضمن قائمة التحديات التي تواجهها أوروبا، حتى مع اعتبار روسيا شريكاً استراتيجياً للاتحاد. وقد أضيف إلى تلك القائمة التيارات المُشككة، المعارضة لتعميق التكامل الأوروبي، على حساب سيادة الدول الأعضاء، حتى في المجالات المصنفة ضمن نطاق السياسة الدنيا. إضافةً إلى ذلك ورغم الإشارة المتكررة، ضمن وثيقة الاستراتيجية الجديدة، لظاهرة الهجرة كأحد التهديدات على أمن أوروبا، إلا أن التركيز انتقل من الظاهرة في حد ذاتها، إلى أهم مُسبباتها، وهو الأوضاع السياسية القائمة. وكذلك إلى العجز عن التوصل إلى قدر مناسب، من التنمية الاقتصادية في الدول المصدرة للمهاجرين، وتأتي إفريقيا على رأس القائمة. وبذلك سيكون من غير المجدي محاربة الهجرة، دون معالجة الأسباب السياسية والاقتصادية المؤدية إليها، أي التوجه إلى مصادر المشكلة بدل مواجهة أعراضها.

Shared Vision, Common Action: A stronger Europe . June 2016 . P 3<sup>1</sup>

[http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

Ibid . P 5<sup>2</sup>

كما أدرجت الوثيقة الاستراتيجية، إضافة إلى التهديدات/التحديات السابقة، تهديدات جديدة ذات طبيعة متنوعة يمكن تلخيصها في:

- \* التهديدات المهيمنة<sup>1</sup>.
- \* عدم الاستقرار الاقتصادي.
- \* التغيرات المناخية.
- \* اللأمن الطاقوي<sup>2</sup>.

وعليه فإن الاتحاد الأوروبي وفقاً لاستراتيجيته الشاملة، يواجه التهديدات الناجمة من مصادر مختلفة، تُضاف إلى التهديدات/التقليدية الأخرى. فعدم الاستقرار الاقتصادي الذي ضرب بعض دول منطقة اليورو، وإن كان قد مسّ مناطق مختلفة من العالم منذ 2008، ومنها الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أنه مع ذلك شكّل ضغطاً على التكامل الأوروبي. فقد وفرت أزمة منطقة اليورو، مصدراً لإحدى أهم الحجج المستخدمة من طرف المشككين في التكامل الأوروبي بشكل عام، أو على الأقل في مكانة وحدود الاتحاد النقدي الأوروبي. رغم أن الإجراءات المتخذة من طرف دول/مؤسسات منطقة اليورو، أثمرت عن تجاوز الكثير من الدول، لنتائج الأزمة باستثناء اليونان. كما يُمكن الربط بين اللأمن في مجال الطاقة، وما تمت الإشارة إليه سابقاً، من التحديات الناتجة من السلوك الروسي، على الحدود الشرقية للاتحاد الأوروبي.

فحتى مع عدم إقدام روسيا، على وقف إمدادات الغاز الطبيعي نحو دول الاتحاد، إلا أنها مع ذلك تستعمله كوسيلة ضغط، خاصةً فيما يتعلق بالأزمة الأوكرانية. واستطاعت من خلال ذلك، التأثير على تماسك الجبهة الأوروبية، من خلال مشروع السيل الشمالي للغاز الطبيعي<sup>3</sup>. إضافةً إلى ذلك فإن السياسات "العدوانية"، لبعض الدول في مواجهة الاتحاد الأوروبي، قد تجاوزت الطابع الواضح الذي ميز العلاقات الخارجية للاتحاد، مع بعض الفاعلين الدوليين، ويظهر ذلك من خلال المناطق الرمادية، بين حدي التنافس والتعاون مع روسيا، أو حتى الولايات المتحدة.

<sup>1</sup> يُعرف الاتحاد الأوروبي التهديدات المهيمنة على أنها "مزيج من الأنشطة *Combinaison d'activités*، عادةً ما تجمع بين الأساليب التقليدية *Méthodes Conventiionnelles*، وغير التقليدية *Non Conventiionnelles*، والتي يُمكن استخدامها من طرف فاعلين دوليين وغير دوليين، دون الوصول إلى مستوى الإعلان الرسمي للحرب، حيث لا يقتصر الأمر على إحداث أضرار مباشرة، واستغلال عناصر الضعف، بل كذلك زعزعة الاستقرار داخل المجتمعات، إضافةً إلى خلق حالة من الغموض، لعرقلة مسارات صنع القرار". أنظر: *La Commission européenne . Cadre commun en matiere de lutte contre les menaces hybrides : une reponse de l'Union européenne . Join(2016) 18 Final . Bruxelles le 06/04/2016. P 2*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>

*Shared Vesion, Common Action: A stronger Europe . Op . Cit . P 7* <sup>2</sup>

<sup>3</sup> استغلت روسيا الحاجة الأوروبية للغاز، من أجل التأثير على مواقف الأوروبي، تجاه المسألة الأوكرانية، لذلك فقد أنشأت خط غاز، يربط روسيا مباشرة بألمانيا. وقد نتج عن ذلك خلق حالة من التوتر، بين ألمانيا وبقية دول الاتحاد المستهلكة للغاز الروسي، وكذلك صعوبات اقتصادية بالنسبة للدول، التي كانت تُشكل مناطق عبور أنابيب الغاز الروسية، المتضررة اقتصادياً من عدم إكمال روسيا لإنجاز مشروع السيل التركي، وهي محاولة روسية للتأثير على وحدة الاتحاد الأوروبي، حول أوكرانيا والعقوبات ضد روسيا. أنظر: *Alain Guillemoles : "Le Gazoduc russo-allemand Nord Stream 2 devise les européens"* .

<https://www.la-croix.com/Actualite/Economie-Entreprises/Economie/Le-gazoduc-russo-allemand-Nord-Stream-2-divise-les-Europeens-2015-12-18-1394800>

إن تنوع التهديدات/التحديات التي تواجه الاتحاد الأوروبي، تفرض تنوع الآليات المعتمدة لمواجهةها، تشمل تلك المدرجة في السياسات المختلفة للاتحاد (السياسة الخارجية، الاتحاد النقدي، سياسة الجوار... الخ). إضافة إلى الآليات المتضمنة في السياسة الأوروبية للأمن والدفاع، والتي تفرض ضرورة إعادة هيكلة الاتحاد لتصوراته، حول نقاط قوته وضعفه من جهة، والأبعاد المختلفة للدور الأوروبي في العلاقات الدولية. والأهم من ذلك إعادة تعريف مضمون العلاقات بين الاتحاد، وكل من الولايات المتحدة، وكذلك حلف شمال الأطلسي، أي إعادة صياغة أسس العلاقات الأورو أطلسية. وهو ما يتطلب إحداث تغييرات عميقة، على أسلوب عمل دول الاتحاد، سواء أعلق الأمر بالمستوى الوطني/السياسة الدفاعية الوطنية، أو حتى المستوى الجماعي/السياسة الدفاعية الأوروبية، كشرط مسبق لإعادة صياغة العلاقة، بين الاتحاد الأوروبي وحلف الشمال الأطلسي.

غير أنه لا يجب الاعتقاد أن هذه الخطوة، تعني إخراج الأمن والدفاع الأوروبيين، من دائرة صلاحيات الحلف نهائياً، رغم توسع الدور الأوروبي في هذا المجال. فهذه الخطوة تُعتبر ثورية، وغير متوقعة على المدى المتوسط على الأقل، نظراً لعدم توفر الإمكانيات/القدرات الكافية للاتحاد، لتعويض الحلف في هذا المجال. وفي نفس الوقت يمكن ملاحظة التغير الواضح في الخطاب الأوروبي، من خلال اعتبار الاستراتيجية الأوروبية الشاملة، أن "مستوى متناسب من الطموح *Ambition*، والاستقلالية الاستراتيجية *Strategic Autonomy*، ضروري حتى تكون أوروبا قادرة، على دعم السلام والأمن داخل وخارج حدودها"<sup>1</sup>. أي أن القضايا الأساسية المرتبطة بتطور السياسة الأوروبية، في مجال الأمن والدفاع، مثل القدرات العسكرية والتقنية، أو حتى آليات التعاون واتخاذ القرار... الخ، مرتبطة بشكل متناسب مع إظهار الاتحاد لرغبة وطموح أكبر، لإحداث حالة أكبر من الاستقلالية، في المجالات الدفاعية والاستراتيجية، داخل وخارج إطار حلف الشمال الأطلسي.

إن استبعاد التخلي عن الخيار الأطلسي للدفاع، لا يعني غلق الباب نهائياً أمام تعزيز الخيار الأوروبي، والذي قد يحل محل الحلف، في تولي القضايا الدفاعية الأوروبية. ويُمكن الاستناد في هذا الافتراض، على سلوك الإدارة الأمريكية الجديدة، والتي تبنت خطاباً متشدداً، حيال المساهمة المالية الأوروبية في ميزانية الحلف. إضافة إلى الخروج البريطاني من الاتحاد الأوروبي، باعتبار أن بريطانيا من أشد المعارضين، لأية هوية أمنية ودفاعية أوروبية خارج حلف شمال الأطلسي. وفي مقابل ذلك تظهر الخيارات، التي تشير إليها السياسة الأوروبية للدفاع، على أنها جد مناسبة لدول الاتحاد الأوروبي، خاصة في شرق ووسط أوروبا، خاصة وأنها لا تحل محل السياسات الدفاعية والأمنية الوطنية، كما أنها لا تتطلب فرض المزيد من الأعباء المالية على اقتصادات الدول المشاركة، على الأقل لن تكون الأعباء الإضافية بنفس مستوى المطالب الأمريكية.

اعتمد الاتحاد الأوروبي، في مواجهة التيارات المقاومة لتعميق التكامل الدفاعي، خطاباً تعكسه وثيقة الاستراتيجية الأوروبية الشاملة، لطمأنة النخب الأوروبية، المعارضة للسياسة الأوروبية للأمن والدفاع. من خلال الإبقاء على سيادتها مجالات الأمن والدفاع، وفي نفس الوقت تعمل على تحويل التكامل الأمني والدفاعي الأوروبي،



إلى قاعدة وليس الاستثناء، لتوفير قدر أكبر من القدرات والحفاظ عليها. لهذا سيعمل الاتحاد الأوروبي بشكل ممنهج على تشجيع المزيد من التعاون في هذا المجال، وكذلك بناء قاعدة صناعية أوروبية للدفاع، كخطوة ضرورية من أجل ضمان استقلال القرار، والعمل الأوروبي في المجال الدفاعي<sup>1</sup>. بمعنى أن السعي إلى أروبة الأمن والدفاع، لا يعني إلغاء الصلاحيات/الأبعاد الوطنية، بقدر ما هو مسار حتمي، من أجل تعزيز القدرات الأوروبية، كخطوة ضرورية من أجل استقلالية القرار الأوروبي، وتحرره من القيود الأطلسية الأمريكية. والتي يمكن أن تعرقل إطلاق عمليات أوروبية، سواء في مجال إدارة الأزمات عسكرياً أو مدنياً، أو حتى ضمن الأنشطة الدفاعية التقليدية.

لا تتعارض الاستراتيجية الأوروبية الجديدة، مع اعتبار حلف شمال الأطلسي، الإطار الأساسي للأمن والدفاع لكثير من دول الاتحاد، رغم تبنيتها لهدف تحقيق الاستقلالية الاستراتيجية، إضافةً إلى توسيع هامش اتخاذ القرار. غير أن هذا الوضع الذي يتمتع به الحلف، يجب أن يتوافق مع التصورات الجديدة للاستراتيجية الأوروبية، بحيث لا تؤثر علاقة حلف شمال الأطلسي بالاتحاد، على دول هذا الأخير غير العضوة لحلف. لهذا تتضمن الوثيقة الأوروبية، تعميق التعاون مع حلف شمال الأطلسي، في إطار التكامل *Complementary*، والتآزر *Senergy*، وكذلك الاحترام الكامل للإطار المؤسسي وشمولية واستقلالية صنع القرار لكل الطرفين<sup>2</sup>.

فقد كان توسيع حلف شمال الأطلسي، أبرز خلفيات عمليات توسيع الاتحاد الأوروبي، إلى درجة تدفع إلى الاعتقاد بأن كل عملية لتوسيع عضوية الحلف، هي خطوة استباقية في محاولة أمريكية، للممارسة تأثير أكبر على سياسات الاتحاد الأوروبي. خاصة فيما يتعلق بالتوجهات العامة للسياسة الخارجية، وكذلك السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة. ويظهر ذلك بشكل واضح في مواقف دول وسط وشرق أوروبا، من العلاقات الأوروبية الأطلسية، بتفضيلها الإطار الأطلسي للدفاع، على حساب الآليات والأطر الأوروبية.

لا تظهر النتائج الإيجابية المتوقعة، من تعميق التكامل/التعاون الدفاعي، في تحقيق الاستقلالية الاستراتيجية والقرارية للاتحاد الأوروبي فحسب، بل يُضاف إليها نتائج إيجابية أخرى، على مستوى الإنفاق العسكري. وهو المدخل الذي اعتمده الاستراتيجية الأوروبية الشاملة، من أجل إقناع الدول الأعضاء بعقلانية، إطلاق تعاون أوروبي منظم ودائم في مجال الدفاع. فإقرار الاتحاد الأوروبي بضرورة احترام الصلاحيات الوطنية، لا يعني قدرة الدول على تنفيذ أهدافها الوطنية بشكل منفرد. حيث لا يُمكن الرفع من مستوى القدرات والتكنولوجيات العسكرية، وكذلك عقلنة الإنفاق الدفاعي الوطني والأوروبي، مع عدم استعداد دول الاتحاد، لنقل مستوى التنسيق والتعاون الدفاعيين، إلى مستويات أعلى من مستوى لمؤسسات الوطنية. أي أن الوصول إلى درجة معقولة من العمليانية *Operability*، والكفاءة *Effectivness*، والفعالية *Efficiency*، وكذلك زيادة مردودية الإنفاق العسكري، وتطوير القدرات العسكرية والتكنولوجية، لن يكون ممكناً دون تعميق التعاون، بين الدول الأعضاء في إطار السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid* . P 11

<sup>2</sup> *Ibid* . P 20

<sup>3</sup> *Ibid* . P 20



تم تجسيدا لهذا التوجه إنشاء الصندوق الأوروبي للدفاع، بهدف تعديل أسلوب الإنفاق الدفاعي الأوروبي، وكذلك تبديد مخاوف الدول الأعضاء من إرهاقها اقتصاديا. إضافة إلى ذلك وعلى الصعيد الميداني، فقد أقر مجلس الشؤون العامة المنعقد ببروكسل في 06 مارس 2017، إنشاء آلية جديدة من أجل المساعدة، على الإدارة الجيدة لعمليات الاتحاد الأوروبي الخارجية. وبموجب ذلك فقد تم إنشاء القوة العسكرية لتخطيط والقيادة *Capacité Militaire de Planification et de Conduite*، ضمن هياكل هيئة أركان الاتحاد الأوروبي، وتعمل تحت القيادة المباشرة لرئيس الأركان الأوروبي.

وتتمثل المهمة الأساسية لهذه الآلية، مهام التخطيط والقيادة العملياتية *Planification et Conduite Opérationnelles*، للعمليات غير التنفيذية/غير القتالية، المندرجة في إطار حفظ السلام أو إدارة الأزمات... الخ. وهذا يشمل كذلك العمليات التي يمكن إطلاقها مستقبلاً، وكذلك تلك الجارية فعلاً في كل من الصومال، وإفريقيا الوسطى، وكذلك مالي<sup>1</sup>. أي أن العمليات التي سيتم إطلاقها تحت علم الاتحاد الأوروبي، لن تُمنح قيادتها لإحدى الدول الأعضاء، حتى وإن كانت أغلبية القوات المشاركة من جنسية واحدة. بل ستتم تحت الإشراف/القيادة الكاملة، هيئة الأركان الأوروبية، والتي تدخل وحدة التخطيط والقيادة، ضمن نطاق صلاحياتها. كما أن هذه العمليات ستكون تحت الرقابة الكاملة للاتحاد، من خلال الدور الرقابي الذي تمارسه اللجنة السياسية للأمن.

تضمن خطاب رئيس المفوضية، حول حالة الاتحاد بتاريخ 13 سبتمبر 2017، بالإضافة إلى الإجراءات السابقة، الحديث عند ضرورة إطلاق تعاون أوروبي دائم ومنظم *Coopération Structurée Permanant*. إضافة إلى إطلاق مسار جديد للتكامل الدفاعي، جديد يتمثل في الوصول إلى تأسيس اتحاد أوروبي للدفاع *Union Européenne de la Défense*، بحلول سنة 2025<sup>2</sup>. ورغم عدم توضيح رئيس المفوضية، المقصود بتعبير اتحاد أوروبي للدفاع، إلا أن المساعي انطلقت فعلاً، من أجل تجسد التعاون المنظم الدائم، بأجندة تتضمن مجموعة من الأهداف، وكذلك الالتزامات. وفي هذا السياق فقد كلف المجلس الأوروبي، المنعقد بتاريخ 19 أكتوبر 2017، الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي، باتخاذ الإجراءات التنظيمية الضرورية، من أجل التحضير لإطلاق تعاون منظم دائم في مجال الدفاع، في أجل أقصاه نهاية سنة 2017<sup>3</sup>.

وتجسيدا لهذا المسعى، فقد أعلن الاتحاد الأوروبي بتاريخ 11 ديسمبر 2017، خلال اجتماع مجلس الاتحاد الأوروبي، عن إطلاق تعاون منظم دائم في مجالات الدفاع، تُشارك فيه 25 دولة (كل الدول الأعضاء باستثناء النمسا وفنلندا لاعتبارات الحياد). تعمل على تجسيد الأهداف العامة، للسياسة الأمنية والدفاعية المشتركة. كما تقرر إجراء مراجعة سنوية، لمخططات العمل الدفاعية الوطنية للدول الأعضاء في هذا التعاون. وتعمل بموجب ذلك على تكييفها

<sup>1</sup> Conseil de l'Union européenne . Résultats de la session de Conseil des Affaires étrangère . Bruxelles 06/03/2017 . <http://www.consilium.europa.eu/media/22389/st07019fr17.pdf>

<sup>2</sup> Jean-Claude Juncker : "Discours sur l'état de l'Union 2017" . Bruxelles le 13/09/2017 . [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.pdf)

<sup>3</sup> أنظر : Secrétariat général du Conseil . Conclusion du conseil européen . Bruxelles 19/10/2019

<http://www.consilium.europa.eu/media/21606/19-euco-final-conclusions-fr.pdf>

مع الأهداف العامة لهذا المسعى<sup>1</sup>. وهو ما يُجسّد مبدأ الأوربة، في مسار التكامل الدفاعي الأوروبي، حيث لا ينفصل البعد الأوروبي، عن البعد الوطني في السياسات الدفاعية الوطنية.

توحي الخطوات المتخذة/المبرمج اتخاذها، من طرف الاتحاد الأوروبي، في مجال تطوير/تعميق التعاون، في إطار السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، بانطلاق الاتحاد في تجسيد عناصر الاستراتيجية الأوروبية الشاملة. ويُمكن اعتبار ذلك كرد فعل على الضغوط الأمريكية، من أجل تحمل الاتحاد الأوروبي لأعباء أكبر، في مجال الأمن والدفاع عن أوروبا والمنطقة الأطلسية، خاصةً بعد الانتخابات الرئاسية الأمريكية. رغم أن الاستجابة الأوروبية لهذه الضغوط، كانت خارج إطار حلف شمال الأطلسي، كما لم تُظهر الولايات المتحدة الاهتمام التقليدي، والذي لطالما أبدته الإدارات الأمريكية المتعاقبة، بضرورة لإبقاء على أية مبادرة لتطوير الدفاع الأوروبي، داخل إطار الحلف وليس خارجه أو بالتوازي معه. يضاف إلى ذلك انطلاق مسار الخروج الرسمي لبريطانيا من الاتحاد الأوروبي، حيث شكّلت منذ انضمامها لعضوية التكامل، عائقاً، أمام كل محاولة لتحقيق الاستقلالية الدفاعية/الاستراتيجية، في مقابل تبنيها منذ 1998، لنفس الخيار الأمريكي أي اعتبار الحلف، الإطار الوحيد لهوية دفاعية أوروبية.

إن الحديث عن الدفاع الأوروبي، لا بد أن يكون على ضوء الخصائص العامة للسياسات الأمنية والدفاعية الوطنية، وكذلك أهداف وتوجهات السياسة الخارجية، المتضمنة للتوجه نحو لعب دور فاعل أساسي على الصعيد الدولي. فالسياسات الدفاعية الوطنية، تتضمن الإجراءات والتدابير العسكرية، التي تهدف من خلالها الدول بشكل مباشر، إلى دفع تهديدات مادية خارجية، وفق مفهوم الأمن السليبي. أو حتى التدخل بشكل استباقي لمواجهة التهديدات المحتملة، قبل تشكلها في صورها النهائية، وتحولها إلى أخطار قائمة. وبذلك تتأسس هذه السياسات، على المفهوم التقليدي للتهديد ومصادره، ما يجعلها مقتصرة على الأنشطة العدائية، الصادرة عن فاعلين متعددين.

لهذا يظهر الاختلاف، بين السياسات الدفاعية والأمنية التقليدية/الوطنية، والسياسة الأمنية والدفاعية المشتركة للاتحاد الأوروبي من جهة مقابلة. والتي لا تتضمن الحلول محل الدول الأعضاء، في القيام بأنشطتها السيادية في هذا المجال، بل تعمل في المقابل على أوربة السياسات الدفاعية الوطنية. ويكون ذلك من خلال نقل مستوى العمل، في المجالات الدفاعية إلى مستوى ما بين حكومي، أي الوصول إلى مستوى أعلى من مجرد التنسيق، بين أنشطة الدول الأعضاء، في إطار علاقات التعاون القائمة على الحد الأدنى من الاندماج.

وُيمكن الحديث عن رفع سقف الطموح الأوروبي، من خلال الوصول إلى مستوى فوق وطني للتكامل الدفاعي. بتحويل الهدف العام المنصوص عليه في معاهد الاتحاد، أي بلورة سياسة دفاعية أوروبية، تنتهي إلى إقامة نظام دفاع مشترك، إلى صيغة جديدة يتضمنها خطاب حالة الاتحاد، لرئيس المفوضية سنة 2017، المتضمن إقامة اتحاد أوروبي للدفاع *Union Européenne de la Défense*.

تتضمن السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية، عكس السياسات الأمنية والدفاعية على المستوى الوطني، تجسيد

<sup>1</sup> أنظر: *Décision du Conseil établissant une coopération structurée permanente 2017/2315/PESC . Journal Officiel de l'UE . L331 . 14/12/2017 .*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&rid=1>

المهام، المنصوص عليها في الوثائق الأساسية منذ بيترسبرغ 1992، وصولاً إلى الاستراتيجية الأوروبية الشاملة سنة 2017. لذلك يستند التركيز الأوروبي، على مفاهيم مثل إدارة الأزمات -مدنيا وعسكريا-، وكذلك حفظ السلام وإعادة الاستقرار، وبناء الثقة. أي أن التهديدات الأمنية، قد لا تكون نابعة أساساً، من أنشطة عسكرية، بل يُمكن أن تكون ظواهر غير عسكرية، ناتجة عن حالات الفقر، عدم الاستقرار، والعنف البنيوي، السائدة في بعض دول الجوار مثلاً، أو في مناطق أبعد نسبياً عن حدود الاتحاد (دول الساحل، منطقة تحت الصحراء... الخ).

ولن يقتصر تأثير هذه الظواهر، عند المظاهر التقليدية المعروفة (الارتباط بين الهجرة والجرمة المنظمة أو التطرف كمثل)، بل يُمكنها أن تُشكّل وسيلة ضغط، على دول/مؤسسات الاتحاد الأوروبي، لإلحاق أضرار بمصلحتها المشتركة، أو التعديل بعض مواقف السياسة الخارجية المشتركة للاتحاد ككل. ويظهر أحد أهم الأمثلة في التهديد باستخدام مشكلة الهجرة السرية، من طرف العقيد القذافي كورقة ضغط، من أجل محاولة تعديل مواقف الاتحاد الأوروبي، من الحرب الأهلية في ليبيا سنة 2011<sup>1</sup>.

كما أن دراسة السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية، تقود إلى التساؤل حول الحيز، الذي يحتله الاتحاد الأوروبي كفاعل في العلاقات الدولية، على الصعيد الاستراتيجي/العسكري. علماً أن السياسة الأوروبية في مجال الدفاع، لا تتضمن استخدام العنف، كآلية لإدارة العلاقات الخارجية، بل يُصّر الخطاب الأوروبي، على إدراج الاستراتيجية الدفاعية للاتحاد، ضمن مساعي حماية أمن مواطني، ومصالح الاتحاد داخليا وخارجيا. وكذلك مع المزيد من الاهتمام بالبعد الوقائي، المُتجسّد في عمليات حفظ السلام، والإدارة العسكرية/المدنية للأزمات. باعتبارها وسيلة وقائية، لمكافحة المزيد من التهديدات، خاصة الهجرة غير الشرعية، التي يزيد التطرف والإرهاب، من حدة آثارها السلبية. وبالنظر إلى التطور الملاحظ، على مستوى التوجهات الدفاعية/الاستراتيجية للاتحاد، فإنه يتوجب البحث فيما إذا كانت أوروبا، قد تجاوزت مستوى لقرم السياسي/العسكري. أم أنه يتوجب دراسة الدفاع الأوروبي، بالنظر إلى خصائص التكامل الأوروبي، وليس من خلال المقارنة، مع القوى الأخرى في العلاقات الدولية، كالولايات المتحدة أو روسيا، أو حتى بعض الدول الأعضاء مثل فرنسا... الخ.

ما زالت بعض الدراسات، تنظر إلى تطور الدور الأوروبي، بدلالة المقارنة مع الدول الأعضاء من جهة، والسياسات الأمنية والدفاعية الوطنية من جهة ثانية. أي من خلال المقارنة مع حجم/طبيعة القدرات العسكرية للدول، وأسلوب إدارة السياسة الأمنية والدفاعية الوطنية. لهذا فإن النتائج المُتوصل إليها، من طرف الاتحاد الأوروبي، في مسار توفير القدرات الضرورية، لتجسيد أهداف السياسة الأوروبية، تبقى محل جدل/انتقاد. فدول الاتحاد لا تُنفق إلا 15 %، من إجمالي قدراتها الاقتصادية، إضافة إلى أسلوب اتخاذ القرار، في المجالات ذات الصلة بالسياسة

<sup>1</sup> ألقى الرئيس الليبي السابق العقيد معمر القذافي خطاباً بتاريخ 2011/04/30، تضمن محاولة للضغط على المواقف الأوروبية، من الحرب الأهلية في ليبيا، من خلال التذكير بدور هذه الأخيرة كدولة حاجزة *Buffer State*، أمام التهديدات التي تواجهها أوروبا، خاصة الإرهاب والهجرة غير الشرعية. حيث جاء في هذا الخطاب "إنكم تدمرون الجدار العازل للهجرة والإرهاب... هذا الجدار الذي اسمه ليبيا مستقرة، كان عازلاً للهجرة والإرهاب من أن يتوطن ويتمركز في شمال إفريقيا. الآن أنتم تدكونه بقنابلكم وصواريخكم وإذا انفار هذا الجدار، الويل لكم من الهجرة بالملايين، والويل لكم من الإرهاب على طول شمال إفريقيا". أنظر: خطاب العقيد معمر القذافي بتاريخ 2011/04/30. بمناسبة الذكرى 96 لمعركة قرضاييا -بنتصرف-

الدفاعية. فإن ذلك يجعل من قدرات الاتحاد الأوروبي، الموضوعة تحت تصرف السياسة الدفاعية والأمنية المشتركة، مجرد قدرات في شكل إحصائيات على الورق، بينما تبقى القدرات الفعلية تحت السيطرة المباشرة للدول<sup>1</sup>. وهو ما يفرض على الدول الأعضاء، تسريع وتيرة إقامة تعاون دائم ومنظم في مجال الدفاع، من أجل إضفاء لمزيد من المرونة على قدرة الاتحاد الأوروبي، بهدف التجسيد العملي لأهداف التعاون في المجالات الأمنية والدفاعية.

وبالمقابل تركز تصورات أخرى، في تقييمها لمستوى عمل السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، على طبيعة المقاربة الاستراتيجية الأوروبية، وكذلك طبيعة القدرات الضرورية من أجل تجسيد هذه المقاربة. حيث تختلف المقاربة الأوروبية جذرياً، عن العقيدة السائدة على مستوى حلف شمال الأطلسي، والتي يحتل فيها العنصر العسكري المكانة الأساسية، وذلك نظراً لطبيعته العسكرية المحضة. وفي المقابل تقوم المقاربة الأوروبية، على فرضية مفادها أن "الأمن لا ينحصر في تحديد الأخطار العسكرية، بل يعتمد على مجموعة من العوامل الاجتماعية، الثقافية، الاقتصادية، والتي يتوجب على كل استراتيجية، تهدف إلى الاستقرار، أخذها بالاعتبار<sup>2</sup>.

وبالتالي فإن المكون العسكري لا يحتل مكانة أكبر، مقارنةً ببقية مكونات الاستراتيجية الأوروبية، والتي تضم تشكيلة من الآليات غير العسكرية، بهدف تجسيد أهداف السياسة الدفاعية بشكل فعال. فحتى التهديدات ذات الطبيعة العسكرية، تكون ناتجةً في أغلب الحالات عن مسببات متنوعة، مثل الفقر، وانعدام الفرص الاقتصادية والاجتماعية. وكذلك العنف الهيكلي الناتج كذلك عن طبيعة الأوضاع السياسية، السائدة في بعض الدول/المجتمعات المستهدفة بالتدخلات الأوروبية. فالافتقار باستخدام القوة العسكرية، في عمليات إحلال السلام وإدارة الأزمات، سيكون أثره مقتصرًا على معالجة النتائج، في حين تبقى الأسباب الحقيقية، ذات الطبيعة غير العسكرية قائمة، وبالتالي فهي تبقى المجال مفتوحاً، أمام تجدد التراع/الأزمات.

لا تقتصر أهمية المقاربة الأوروبية، على طبيعة العمليات المتضمنة فيها فقط، بل يمتد أثرها إلى العلاقات بين دول الاتحاد من جهة، ومصالحها السياسية والأمنية من جهة ثانية. فبتطور ووضوح مجال عمل السياسة الأمنية والدفاعية، تراجع النقاش داخل الاتحاد الأوروبي، حول طبيعة العمليات الخارجية، وكذلك حول مدى قدرة بعض الدول على المشاركة فيها. وبذلك يمكن الملاحظة، أنه أصبح بإمكان جميع الدول الأعضاء، المشاركة في العمليات الخارجية للاتحاد الأوروبي. بغض النظر عن حجم قوتها العسكرية، أو مدى امتلاكها التقاليد والخبرة الكافيتين، لإدارة عمليات إدارة الأزمات وإحلال السلام، أو حتى وضعها القانوني كدول محايدة. وهو ما يُظهر التلاؤم بين وضع الدول الأعضاء، وطبيعة العمليات التي يُطلقها الاتحاد الأوروبي، وبهذا سيكون المجال مفتوحاً، أمام الدول من أجل المشاركة. حيث يوفر الاتحاد الأوروبي، شرعيةً وقبولاً أكبر، لدى الدول التي تعاني من حالات عدم الاستقرار، وبالتالي المعنية بالتدخل العسكري/المدني<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Maxime Lefebvre . *L'Union européenne peut-elle devenir une puissance ?* . (Paris . La Documentation Française . 2012) . P 99

<sup>2</sup> Nicole Gnesotto . *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique* . (Paris . Armand Colin 2011) . P52

<sup>3</sup> أنظر : Ibid . P 58

يظهر إضافةً إلى ذلك متغير طبيعة القدرات، الموضوعة تحت تصرف السياسة الدفاعية الأوروبية، والتي يمكن من خلالها تجاوز الأفكار التي تنظر إلى الأنشطة الأوروبية، فقط من خلال حجم قدراته العسكرية، والتي تعتبر أن الاتحاد الأوروبي، بعيد عن تعويض النقص في هذا المجال. وهذا الوضع هو ما يشكل حسب تصورات مقابلة، إحدى نقاط قوة السياسة الدفاعية الأوروبية، باعتبار أن طبيعة الأزمات تفرض تعدد الأبعاد، في عمليات إدارتها، وليس فقط الاكتفاء باللجوء إلى القوة العسكرية وحدها.

لهذا ورغم وصول الاتحاد الأوروبي، إلى مستوى القوة الكبرى من الناحية العسكرية، إلا أنه في المقابل تبين منهجاً شمولياً أو متعدد الأبعاد. يتضمن مكونات عسكرية/استراتيجية، لكن كذلك عناصر سياسية، مالية، اقتصادية، دبلوماسية. كوسيلة ضغط من أجل تسوية النزاعات المحلية، والقدرة على تعبئة هذه التشكيلة من القدرات، هو ما يمنح الاتحاد الأوروبي قيمةً مضافة، مقارنةً مع حلف شمال الأطلسي، أو حتى مع الدول الأعضاء<sup>1</sup>. ومن هذا المنطلق فإن نقطة الضعف، التي يتكرر ذكرها في مختلف الدراسات، تتحول إلى إحدى عناصر قوة المقاربة الأوروبية للأمن، وهو ما يجعلها أكثر قبولاً مقارنةً مع المقاربة الأطلسية أو الأمريكية.

فنقطة التفوق التي يملكها حلف شمال الأطلسي، وكذلك الولايات المتحدة، أي القدرة على تعبئة القدرات العسكرية واللوجستية الكافية، من أجل التدخل خلال الأزمات، أو النزاعات المسلحة. وهو ما يؤكد التدخل الأطلسي في البوسنة سنة 1995، أو كوسوفو سنة 1999، والتي أظهرت القدرة على تعبئة القدرات وتنسيق عملها. في حين فإن الحلف يعاني من حالة عدم كفاءة، في توفير بقية العناصر غير العسكرية، لأنه ببساطة لم يتأسس من أجلها سنة 1949، كما أنها لم تدخل ضمن عقيدته الاستراتيجية، خلال مرحلة الحرب الباردة أو حتى ما بعدها.

يُضاف إلى ذلك فإن أحد أهم نقاط القوة، التي تتمتع بها السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، هي النصيب الذي تخصصه به من التأييد، ضمن مواقف مواطني الاتحاد، من السياسات العامة الأوروبية. وينعكس ذلك في الاستطلاعات، التي يتم إجراؤها بطلب المفوضية الأوروبية، خاصةً الدراسة المعروفة باسم البارومتر الأوروبي *L' Eurobaromètre*. والتي يتم من خلالها قياس توجهات الرأي العام الأوروبي، حول القضايا المختلفة المرتبطة بالتكامل، وكذلك الأولويات التي يتوجب عليه التعامل معها. فقد أظهرت هذه الاستطلاعات تركيز المواطنين الأوروبيين، على الهجرة غير الشرعية والإرهاب، كأهم الانشغالات الواجب على الاتحاد الأوروبي مواجهتها.

ففي الاستطلاع الذي تم إجراؤه سنة 2017، أين وضع الأوروبيون الإرهاب، على رأس قائمة الانشغالات الواجب مواجهتها، حيث احتل المرتبة الأولى بنسبة 44 %، في حين جاءت الهجرة في المرتبة الثانية بنسبة 38 %<sup>2</sup>. وقد تكون هذه النسب، ناتجةً عن الوتيرة الكبيرة للأنشطة الإرهابية، والتي عرفتها أوروبا بالتزامن مع تزايد تدفق المهاجرين. وتفاقم ظاهرة الذئاب المنفردة *Lone-wolf terrorists*، والذين تولوا تنفيذ سلسلة من العمليات الإرهابية، في دول الاتحاد على الاتحاد الأوروبي. لذلك فقد احتلت السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، مركزاً متقدماً ضمن

<sup>1</sup> Nicole Gnesotto . *faut-il enterrer la défense européenne* . Op . Cit . P 101

<sup>2</sup> أنظر : La Commission européenne . *L' Eurobaromètre Stabdard N° 87* . Printemp 2017 . Mai 2017 . P 32.

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79567>

قائمة أولويات التكامل، حيث حصلت على نسبة تأييد، بلغت 75% من آراء الأوروبيين، خلال الاستطلاعات  
المجراة سنتي 2016 و2017<sup>1</sup>.

والملاحظ في ترتيب الأولويات بالنسبة للمواطنين الأوروبيين، أنه يكون بالنظر إلى المستوى الذي يتم من خلاله التعامل معها. فعلى المستوى الوطني يُفضل المواطنون الأوروبيون، أن تقوم بلدانهم بالتعامل مع قضايا البطالة، والأوضاع الاقتصادية بشكل عام، بينما يكون التعامل مع الهجرة والإرهاب، على المستوى الأوروبي. وقد يكون ذلك مؤشراً على الثقة، في السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، باعتبارها آليةً جد فعالة، من أجل التعامل مع التهديدات الأمنية. خاصة مع الأجهزة التي يتوفر عليها الاتحاد الأوروبي في هذا المجال، إضافةً إلى قدرة الاتحاد على التنسيق مع دول الجوار، وكذلك الحوار الأبعد نسبياً. وكذلك تبني الاتحاد لأسلوب تقديم المساعدة غير العسكرية، من أجل تخفيف منابع الإرهاب، من خلال دعم التعاون الإقليمي/تحت إقليمي، والتنمية والرشادة السياسية، وهو ما يظهر مثلاً من خلال السياسة الأوروبية للحوار.

يُمكن انطلاقاً من ذلك توقع تلاشي العوائق، التي تواجه تدعيم التكامل الدفاعي الأوروبي، المستندة إلى رفض المواطنين الأوروبيين، فكرة تجاوز السيادة الوطنية، أو حتى بسبب رفض تخصيص ميزانيات إضافية، لتمويل السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة. علماً أن الأنشطة المدرجة ضمن هذه السياسة، قد تتطلب ميزانيات كبيرة، إذا ما تجاوزت عمليات الاتحاد الأوروبي الطابع الإنساني، إلى عمليات قتالية، أو حتى عمليات مدنية، تتضمن تدريب الأجهزة الأمنية، لدول غير عضوة في الاتحاد. وتظهر أهمية ذلك مع الأزمة المالية، التي ما زالت بعض الدول تعاني منها، وهو ما قد يُثير ردود فعل رافضة، لزيادة في الإنفاق العسكري، مع ما تُعانيه أوروبا من مصاعب اقتصادية. كما قد يلعب المؤثر الخارجي، دوراً في تسريع مُتحمّل لتعميق التعاون الدفاعي الأوروبي، من خلال تحول موقع أوروبا في العقيدة الاستراتيجية الأمريكية. وبالتالي تغير محتمل لموقف الولايات المتحدة، في منظومة الأمن الأوروبي، لدرجة تدفع للاعتقاد بأن ذلك تعبير أمريكي، عن فقدان أوروبا لأهميتها بالنسبة للولايات المتحدة. وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات، تتمحور حول:

\* تخفيض الوجود العسكري الأمريكي في أوروبا.

\* استخدام أوروبا كمرکز تقدم *Poste Avancé* لخدمة الانتشار في مناطق أخرى.

\* تحميل أوروبا مسؤوليات أكبر في أعباء الدفاع<sup>2</sup>.

وهو الوضع الذي بدأ منذ فترة باراك أوباما على الأقل، وزادت حدته مع الإدارة الأمريكية بقيادة دونالد ترامب. حيث أعادت الولايات المتحدة توزيع قواتها العسكرية، من خلال نشر قوات أكبر في شرق أوروبا، وفي المقابل تقليص تواجدتها في الغرب. رغم أن متغير حجم القوات لا يكفي، من أجل التوصل إلى مثل هذه النتيجة، لأن ذلك لا يأخذ بالاعتبار طبيعة الحروب، والمواجهات العسكرية في مرحلة ما بعد الحرب الباردة. حيث لم تعد

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid* . P 32

<sup>2</sup> Vivien Pertusot: "Défense européenne : Enfin du nouveau". *Politique étrangère* . N° 1/2015 . P-P 11-23 . P 12



الاستراتيجيات العسكرية، قائمةً على تعداد القوات العسكرية، بل على قدرتها على تحقيق أهدافها، المسطرة في عقيدتها الاستراتيجية<sup>1</sup>.

غير أنه وسواءً أعلق الأمر بإعادة انتشار للقوات الأمريكية، بسبب تصاعد التهديدات الروسية ضد الجبهة الشرقية للحلف الأطلسي، أو بإعادة النظر في الاستراتيجية العسكرية في أوروبا. فإنه سيكون على الاتحاد الأوروبي، مواجهة الأمر الواقع المفروض، على الساحة الأوروبية وجوارها الإقليمي، وبالتالي تجسيد المبادئ المتضمنة في الاستراتيجية الأوروبية الشاملة. خاصةً منها ما يتعلق بتولي أوروبا زمام أمنها بنفسها، بدل الاعتماد شبه المطلق على القدرات الأمريكية/الأطلسية، وبالتالي تحمل أعباء الأجنحة الأمريكية.

وفي هذا الصدد يُمكن ملاحظة الخطى الثابتة، للسياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، منذ القمة البريطانية الفرنسية في سان مالو سنة 1998، والتي أطلقت مسار التكامل الأمني والدفاعي الأوروبي. فرغم توقع البعض لتكرار تجربة الجماعة الأوروبية للدفاع (1952-1954)، ورغم عدم توصل الاتحاد الأوروبي، إلى تأسيس نظام أوروبي للدفاع المشترك، كما هو عليه الحال بالنسبة لحلف شمال الأطلسي. إلا أن النتائج المحققة، في مجال تجسيد مقاربة أوروبية شاملة للأمن والدفاع، توحى بالكثير من الآفاق، خاصةً مع إطلاق الاتحاد الأوروبي، للتعاون المنظم الدائم في مجال الدفاع. والذي سيدخل بعض التعديلات الجوهرية، على تمويل الأنشطة الدفاعية، وكذلك نمط اتخاذ القرار في هذا المجال، كما أنه يتطلب مستوى معين من القدرات العسكرية، كشرط مسبق لقبول طلبات الدول للمشاركة، أو استمرارية عضويتها فيه.

انطلاقاً من هذه الشروط، يُنتظر من التعاون المنظم الدائم في مجال الدفاع، أن يؤدي بطريقة مباشرة/غير مباشرة، إلى استمرار مساعي تحسين مستوى قدرات الدول الأعضاء، وبالنظر إلى ذلك يُمكن توقع لعب الاتحاد الأوروبي، لدور أكبر على المستوى الإقليمي على الأقل. لكن ليس وفق المقاربات التقليدية، القائمة على التدخل/الإكراه، وفق النموذج الأمريكي أو الروسي في العلاقات الدولية، بل وفق مقاربة، أوروبية تتآزر فيها مختلف أبعاد القوة الناعمة والصلبة.



# الفصل الرابع:

الاتحاد الأوروبي: دروس مستفادة

ومشاهد مستقبلية

أعتبر الاتحاد الأوروبي وفق وصف رومانو برودي *R. Prodi*، كياناً سياسياً غير محدد من حيث طبيعته، حيث يُعتبر بشكل تقليدي على أنه كونفدرالية دول مستقلة. في حين يتجاوز من حيث أسلوب عمل مؤسساته، وآليات اتخاذ القرار في مختلف السياسات، مجرد تجمع دولي بين حكومي، ليقترّب من النموذج الفدرالي، والذي تتبناه بعض الدول المركبة. فقد جرت العادة في بعض الدراسات في هذا المجال، على المقارنة بين الاتحاد الأوروبي، وأسلوب التنظيم السياسي، المتبع في الولايات المتحدة الأمريكية، كأهم نموذج للدول الفدرالية.

وتكون النتيجة الأساسية من هذه المقارنة، أن الاتحاد بعيداً عن كونه اتحاد فدرالية، رغم أن دراسات أخرى قد تخلص إلى التطابق الكبير، بين النموذج السائد في الاتحاد الأوروبي من جهة، ونموذج التنظيم السياسي والإداري، السائد في دولة اتحادية مثل كندا. وهو ما يعيدنا إلى نقطة التساؤل الأولى، عن طبيعة التنظيم السياسي والإداري للاتحاد الأوروبي، فرغم أن هذا الأخير مازال في مستوى بعيد عن دولة فدرالية أوروبية، إلا أن الأسلوب السائد يُشير إلى نموذج مختلف للكيانات السياسية المركبة، والذي يأخذ تسمية الاتحاد الفدرالي التعاوني.

سيحاول هذا الفصل إجراء بعض الإسقاطات، على مجموعة من التجارب الإقليمية الأخرى، من خلال الافتراض أن التجربة الأوروبية، يُمكنها توفير بعض الأجوبة، على الإشكاليات المطروحة على مستوى هذه التجارب. إضافةً إلى محاولة استشراف مستقبل التكامل الأوروبي، بدلالة المسارات المستقبلية، التي يُمكن أن يتخذها العمل المشترك في مجال السياسة العليا.

### المبحث الأول: الاتحاد الأوروبي: أية دروس للعالم العربي<sup>1</sup>:

بدأت مسارات التكامل الإقليمي العربي، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، وبداية مسارات بناء الدولة في المنطقة العربية، حيث كانت أولى العمليات التكاملية، مع تشكيل جامعة الدول العربية. غير أنه يتوجب دراسة نماذج التكامل الإقليمي/تحت إقليمي في العالم العربي، بدلالة الدروس المستفادة، من دراسة مسار التكامل الأوروبي منذ 1951. بهدف محاولة التوصل إلى إمكانية، لتجاوز عقبات تعميق التكامل العربي، في مستوياته ومجالاته المختلفة، وصولاً إلى درجة أكثر تماسكاً مما هو عليه الآن.

### المطلب الأول: جامعة الدول العربية:

تأسست جامعة الدول العربية *League of Arab States* مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية، بعد التوقيع على ميثاق الجامعة، بتاريخ 22 مارس 1945. والذي نص على أن "تتألف الجامعة العربية، من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق، ولكل دولة عربية مستقلة، الحق في أن تنضم إلى الجامعة. فإذا رغبت في الانضمام قدمت طلباً بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة، ويعرض على المجلس في أول اجتماع بعد تقديم الطلب"<sup>2</sup>. يظهر التشابه بين ميثاق الجامعة ومعاهدات المجموعات الأوروبية *Les Communautés européennes*، منذ 1951 إلى غاية تأسيس

<sup>1</sup> عنوان المبحث مستوحى من عنوان كتاب مستعمل في هذه الدراسة، لحسن ناعمة . الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً.

<sup>2</sup> المادة 01 من ميثاق الجامعة العربية 1945. في: يوسف خوري (إعداد) . المشاريع الوحدوية العربية 1913-1989: دراسة توثيقية . ط 2 . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية 1990) . ص.ص 156 - 159 . ص 157.

الاتحاد الأوروبي. وذلك من خلال اختصاص المجلس، في النظر في طلبات العضوية، دون النص رسمياً في الوثيقة المؤسسة على شروط مسبقة، سواءً على المستوى الاقتصادي أو السياسي، باستثناء شرط الانتماء الجغرافي لأوروبا، أو المنطقة العربية. رغم أن تطور التكامل الأوروبي، رافقه تطور ميكانزمات العضوية في الاتحاد الأوروبي، من خلال وضع معايير قبول طلب العضوية، ومسار المفاوضات المؤدية إلى نيل عضوية الاتحاد الأوروبي. وهو ما لم يحدث على مستوى الجامعة العربية، حيث بقي نص الميثاق كما هو عليه منذ 1945، ويرجع ذلك إلى عدد الدول المعنية بطلب العضوية<sup>1</sup>، وكذلك الطابع القومي الوحدوي للجامعة.

تمحور تأسيس الجامعة العربية، حول ضمان "توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها، وتنسيق خططها السياسية، وتحقيقاً للتعاون بينها، وصيانةً لاستقلالها وسيادتها، والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها"<sup>2</sup>. وهو الهدف الذي يتماشى مع السياق التاريخي، الذي جاءت في إطاره الجامعة العربية، المتميز بالحرب الباردة من جهة، وكذلك انطلاق مسار التحرير، وبناء الدولة الوطنية في المنطقة العربية. فتتنسق المواقف السياسية يعني توحيد مواقف الدول العربية، من مجريات الأحداث الكثيفة والمتسارعة في كثير من الحالات.

يُضاف إلى التنسيق السياسي، تكريس التعاون فيما بين الدول الأعضاء، خاصةً في المجالات الاقتصادية، بما يتماشى مع الخطاب السياسي السائد، عن استكمال مسار التحرير السياسي، بدعم الاقتصادات الوطنية، لإخراجها من التبعية للدول الاستعمارية. ونجد من بين المجالات المستهدفة بالتعاون، الشؤون الاقتصادية والمالية، بما في ذلك التبادل التجاري، والجمارك، والعملية، والمجالات الصناعية والزراعية. إضافةً إلى قطاعات النقل والمواصلات بكل أشكالها (النقل البحري، البري، الجوي... إلخ)، وكذلك قطاع البريد والاتصالات<sup>3</sup>. وقد امتدت مجالات التعاون إلى الثقافة وكذلك المجالات الصحية والاجتماعية، والمسائل القانونية المرتبطة بالجنسية، وتسليم المجرمين... إلخ.

لم تستهدف الجامعة العربية إطلاقاً تكامل/تعاون فوق وطني، حتى في المجالات الوظيفية التقنية، مثل التعاون الاقتصادي والتجاري... إلخ، وفق النموذج الأوروبي من خلال جماعة الفحم والحديد الصلب. فحتى في هذه المجالات التقنية، اعتمدت الجامعة العربية منطق التعاون ما بين الحكومي، حيث تم النص على ذلك في ميثاق الجامعة من خلال اعتبار الفقرة 02 من المادة 02، أن التعاون في المجالات المذكورة، يتم حسب النظم وأوضاع كل دولة.

ويعني ذلك انتهاج أسلوب عكسي، مقارنةً مع حالة الاتحاد الأوروبي، والذي أخضع الأوضاع الاقتصادية، والتنظيمات الوطنية السائدة، للتنظيمات الأوروبية، التي يتم إقرارها في إطار التكامل. على أن يتم تنفيذ ذلك من طرف المفوضية الأوروبية، تحت الرقابة السياسية للبرلمان الأوروبي، والرقابة القضائية/القانونية لمحكمة العدل الأوروبية. في حين تكون إدارة التعاون العربي في المجال الاقتصادي، على المستوى التنفيذي الوزاري، بحيث تلعب أجهزة

<sup>1</sup> تأسست جامعة الدول العربية سنة 1945 من 7 دول مستقلة هي: سوريا، مصر، العراق، الأردن، اليمن، السعودية، لبنان، لتبدأ بعد ذلك عملية توسيع عضوية الجامعة سنة بانضمام ليبيا سنة 1953. ليصل عدد الدول الأعضاء في نهاية المطاف إلى 23 دولة، بعد انضمام جزر القمر باعتبارها آخر دولة نالت العضوية سنة 1993.

<sup>2</sup> المادة 02 . الفقرة 01 ميثاق جامعة الدول العربية 1945 . مرجع سابق . ص 157.

<sup>3</sup> المادة 02 . الفقرة 02 ميثاق الجامعة العربية 1945 . نفس المرجع . ص 157.

الجامعة، دوراً إدارياً وتنظيماً (التحضير لاجتماعات وأعمال الجامعة). في حين تبقى الرقابة الفعلية على التزام الدول بواجباتها، من حق مجلس الجامعة العربية، الذي يتخذ قراراً بتجريد الدول من عضوية الجامعة العربية، في حالة اقتناعه بإخلالها بالتزاماتها، اعتماداً على قاعدة الإجماع<sup>1</sup>.

علماً أن هذا المبدأ لم يتم اللجوء إليه، إلا مرة واحدة في تاريخ الجامعة منذ تأسيسها (تعلق عضوية مصر سنة 1979، بسبب معاهدة السلام مع إسرائيل سنة 1978)، رغم وجود الكثير من حالات عدم الالتزام من طرف الدول الأعضاء. وقد يرجع السبب وراء ذلك إلى عدم رغبة الدول العربية في تنفيذ هكذا إجراء، ولاستحالة تنفيذه من ناحية أخرى، حيث يتطلب الإجماع موافقة كل الدول الأعضاء، وهو ما لا يمكن تجسيده على اعتبار أن كل صوت معارض هو بمثابة الفيتو.

انطلق التكامل الإقليمي العربي في إطار الجامعة العربية، من العديد من نقاط الاختلاف مقارنةً مع تجربة التكامل الإقليمي في أوروبا. فبالنظر إلى المستوى الداخلي، نجد أن التكامل العربي تأسس على دور الدولة، سواءً في مجال تنظيم التعاون الإقليمي، أو حتى في مجال المبادرة، وإنشاء مجالات التعاون المختلفة، اقتصادياً، سياسياً... إلخ. فقد عرفت المنطقة العربية، مباشرة بعد التحرر من الاستعمار المباشر، سيطرة الدولة على مختلف وجه النشاط الاقتصادي، بسبب تبني النهج الاشتراكي، القائم على الملكية العامة. والذي لم يكن يسمح بالمبادرة الخاصة على مستوى واسع، ولهذا فإن انطلاق التكامل الاقتصادي العربي في إطار الجامعة، لم ينتج عنه توسيع للعمل المشترك إلى مجالات أخرى، كما يوحي إليه مفهوم الانتشار *Spillover*.

فابتداءً من 1957 بدأت الدول العربية، في إنشاء آليات دعم التكامل العربي، من خلال تأسيس المؤسسة المالية العربية للإئتماء الاقتصادي 1957. والتي تمثل الهدف من إنشائها في "التنمية الاقتصادية في البلاد العربية الأعضاء في المؤسسة، وذلك بتشجيع المشروعات الإنتاجية للحكومات، والهيئات، والأفراد... سواءً بإقراضها، أو بضمان قروضها، أو المساهمة فيها"<sup>2</sup>. فأنشطة دعم المبادرة الاقتصادية، لا تقتصر فقط على القطاعات العمومية، بل تشمل كذلك الأفراد، أو الاستثمارات الخاصة، سواءً تم ذلك بالشراكة مع القطاع العام أو بدونها. رغم ذلك لم تعرف أغلب الدول العربية توسع للمشاريع الخاصة، بسبب هيمنة القطاع العام على النشاط الاقتصادي من جهة، واقتصار هذا النشاط من جهة ثانية على القطاعات الاستخراجية الكبرى (النفط، الثروة المعدنية... إلخ).

إضافةً إلى ذلك ثم توقيع اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية 1957، وصولاً إلى السوق العربية المشتركة سنة 1964، فيما يبدو على أنه محاولة لاستنساخ تجربة السوق الأوروبية المشتركة. حيث نصت اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربية، على ضمان حرية تنقل الأشخاص، والسلع، ورؤوس الأموال، وكذلك العمل والنشاط الاقتصادي، لمواطني ومؤسسات الدول الأعضاء، إضافة إلى فتح المرافئ والمطارات، ومختلف وسائل النقل، أمام النشاط الاقتصادي، في منطقة الدول المشكلة للوحدة الاقتصادية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: المادة 18 . الفقرة 02 . ميثاق الجامعة العربية 1945. نفس المرجع . ص 158.

<sup>2</sup> المادة 2 . اتفاقية إنشاء المؤسسة المالية العربية للإئتماء الاقتصادي 1957 . في نفس المرجع . ص.ص 172 - 180 . ص 173.

<sup>3</sup> المادة 01 اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربية 1957 . في: نفس المرجع ص.ص 180 - 184 . ص 181.

ويمتد نطاق الاتفاقية، إلى إقامة ما يُشبه الاتحاد الجمركي، من خلال توحيد الأنظمة والتشريعات في هذا المجال، إضافةً إلى تجنب حالات الازدواج الضريبي بين الدول الأعضاء. وكذلك تكريس مبدأ تكافؤ الفرص بين الدول الأعضاء، من خلال:

\* تنسيق السياسات المتعلقة بالزراعة، الصناعة، والتجارة الداخلية، وتوحيد التشريع الاقتصادي، بشكل يكفل شروطاً متكافئة للنشاط.

\* تنسيق تشريع الضرائب والرسوم خاصةً المتعلقة بالزراعة، الصناعة، والتجارة...إلخ.

\* تنسيق السياسات النقدية والمالية، والأنظمة المتعلقة بها في الدول الأعضاء، تمهيداً لتوحيد النقد بها<sup>1</sup>.

يظهر من خلال ما سبق التشابه الكبير، بين التجربة الأوروبية من جهة، والتكامل الاقتصادي بين دول الجامعة العربية، من خلال التركيز على الحريات الأربع، باعتبارها وسيلة لدعم الاستثمارات بين الدول الأعضاء، أو حتى النشاط الاستثماري للقطاع الخاص. إضافةً إلى رفع الحواجز الجمركية، أمام حركة التبادلات التجارية، وكذلك إقامة نظام/اتحاد نقدي، بهدف تشجيع التجارة البينية، في منطقة دول الجامعة العربية.

ولضمان تجسيد الدول الأعضاء لهذه المبادئ، فقد نصت الاتفاقية على أن "تتعهد حكومات الأطراف المتعاقدة بأن لا تصدر في أراضيها، أية قوانين، أو أنظمة، أو قرارات إدارية، تتعارض في أحكامها مع هذه الاتفاقية أو ملاحقها"<sup>2</sup>. حيث تعمل على إدماج مبادئ اتفاقية الوحدة، في التشريعات الاقتصادية والإدارية الوطنية، وبالتالي تكييف هذه الأخيرة، مع متطلبات التكامل الاقتصادي. فتجسيد الحريات الأربع (حرية تنقل الأشخاص، رؤوس الأموال، السلع، الخدمات)، وتنسيق السياسات المالية والنقدية، ورفع الحواجز الجمركية والضريبية...إلخ. كلها تحتاج إلى تشريعات وطنية مناسبة، من أجل تجسيدها كمبادئ وطنية، كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الأوروبية، حيث تم إدراج المبادئ التكاملية، ضمن المنظومة التشريعية الوطنية للدول الأعضاء.

ورغم أن الاتفاقية قررت إدراج هيئة، تحت اسم "مجلس الوحدة الاقتصادية"، والذي يتولى تنسيق السياسات الاقتصادية، والضريبية/الجمركية بين الدول الأعضاء. إلا أن اتفاقية الوحدة الاقتصادية لم تتضمن إنشاء أية آلية، من أجل تسوية المنازعات العربية في هذه المجالات، أو لضمان/فرض التزام الدول الأعضاء بتجسيد أهداف الاتفاقية. فحتى مبدأ عدم تبني أي تشريع وطني، يتعارض مع مبادئ الاقتصادية بين دول الجامعة، يخضع أساساً للالتزام الذاتي من هذه الأخيرة. كما أن المبادئ الهادفة إلى تحرير التجارة البينية، وتشجيع النشاط الاقتصادي بين الدول الأعضاء، لم تصل إلى حد اعتبارها تشريعات تكاملية، تحتاج إلى مؤسسة قضائية لفرض احترامها، كما هو الشأن بالنسبة للدور الذي تُمارسه محكمة العدل الأوروبية.

غير أن المبادئ العامة المتضمنة في اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية، ستجد تجسيدها لها في شكل مبادئ قانونية مُلزِمة، من خلال اتفاقية إنشاء السوق العربية المشتركة سنة 1964. والتي تضمنت النص على مبادئ تحرير تبادل

<sup>1</sup> المادة 02 . اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربية 1957 . نفس المرجع . ص 181.

<sup>2</sup> المادة 13 . اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربية 1957 . نفس المرجع . ص 182.

المنتجات الصناعية، والزراعية وكذلك المنتجات الحيوانية، بين الدول الأعضاء في السوق<sup>1</sup>. رغم أن الاتفاقية لم تتطرق إلى تحرير النشاط، فيما يخص قطاع الخدمات، حيث لم تتطرق إلى قطاعات النقل والبنوك، والتي تُعتبر ضروريةً من أجل تسهيل التبادلات، في القطاعات الأخرى المذكورة في الاتفاقية.

أما في المجالات الضريبية والجمركية، فقد تم التعامل معها على مراحل، يتم في الأولى تثبيت القيود الضريبية والجمركية المطبقة عند مستوياتها، وعدم فرض أية زيادات في القيود القائمة، أو فرض ضرائب ورسوم جمركية جديدة<sup>2</sup>. وهذه المرحلة تعتبر مقدمة لانطلاق مرحلة ثانية، التي تتضمن مساراً لتخفيض الرسوم الجمركية والضريبية، ابتداءً من 1965 إلى غاية 1971، من أجل الإلغاء النهائي لمختلف القيود، أمام حرية تبادل المنتجات الزراعية والصناعية<sup>3</sup>. وبالتالي الوصول إلى التحرير الكلي للمبادلات التجارية، داخل السوق المشتركة، وليس فقط الاكتفاء بإنشاء منطقة التجارة الحرة.

يُمكن من خلال إجراء قراء، في اتفاقية إنشاء السوق العربية المشتركة، تكرار إبداء نفس الملاحظة التي سبق إبدؤها سابقاً، عند التطرق لاتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية. فرغم أن اتفاقية السوق المشتركة، تضمنت صياغةً قانونية تمنع/تسمح، باتخاذ إجراءات محددة في العلاقات التجارية العربية. إلا أنها مع ذلك لم تتضمن آليات قانونية، من أجل تسوية الخلافات، والمناعات التجارية بين دول الجامعة، أو حتى ضمان التزامها بالقواعد التجارية، المنصوص عليها في اتفاقية 1964. كما أن العلاقات التجارية/الاقتصادية، بين الدول الأعضاء في الجامعة، بقيت هامشية مقارنةً مع العلاقات الاقتصادية، لتلك الدول مع قوى اقتصادية غير عربية. رغم أن اتفاقية السوق العربية المشتركة، تُخصّص الدول الأعضاء فقط، بتطبيق مبدأ الدولة الأكثر رعاية *Most Favoured Nation Clause*.

بدأت الدول العربية مساراً بديلاً، لتعميق التعاون الاقتصادي، فرغم الإضافات التي تضمنتها اتفاقية السوق المشتركة، إلا أنها مع ذلك تضمنت نفس القدر من الثغرات. وأهمها ترك صلاحية تفسير الاتفاقية وتنفيذها للدول الأعضاء، وهو ما قلل من تأثيرها، على العلاقات الاقتصادية/التجارية العربية. كما أن المحاولات السابقة تأثرت بشكل واضح، بطبيعة العلاقات العربية، والتي تميزت بانتشار الخلافات السياسية أو حتى النزاعات المسلحة. حيث لم تتمكن الدول العربية من الفصل بين خلافاتها السياسية، ومتطلبات التكامل الاقتصادي الإقليمي، وهو ما أبقى حجم التجارة البينية في الحدود الدنيا، حبق بلغت سنة 1980 حوالي 6.5%.

جاءت الاتفاقية الخاصة، بتيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية، بهدف إعادة النظر في القواعد القائمة للتكامل الاقتصادي العربي، والتي لم ينتج عنها إلى غاية 1980 نتائج ملموسة. فرغم أن الاتفاقية كررت الأهداف السابقة، بتحرير التبادلات التجارية البينية العربية، من مختلف القيود والحواجز الجمركية والضريبية. إلا أن أهميتها تكمن، في إقرارها لآليات ضمان تنفيذ أحكام الاتفاقية، وكذلك فض المنازعات التجارية بين الدول الأعضاء، سواءً تلك الناشئة عن عدم التزام بعض الدول، أو التفسير الأحادي لأحكام الاتفاقية.

<sup>1</sup> المادة 02 . اتفاقية إنشاء السوق العربية المشتركة 1964 . في: نفس المرجع . ص.ص 196 - 198 . ص 196.

<sup>2</sup> أنظر: المادة 03 . اتفاقية إنشاء السوق العربية المشتركة 1964 . نفس المرجع . ص 196.

<sup>3</sup> أنظر: المادة 11 . الفقرة 01 . اتفاقية إنشاء السوق العربية المشتركة 1964 . نفس المرجع . ص 197.

لم تُنشئ اتفاقية تيسير التبادلات التجارية، آليةً جديدةً للقيام بمهام الرقابة وفض المنازعات، بل استغلت أجهزة قائمة فعلاً من أجل ذلك. فقد تم استغلال المجلس الاقتصادي، الذي تم إنشاؤه بموجب معاهدة الدفاع العربي المشترك (المشكل من وزراء الاقتصاد أو من يُمثلهم). من أجل ممارسة دور تنفيذي، يتم من خلاله تفسير أحكام الاتفاقية، وتحديد كيفية تطبيق التخفيض التدريجي، للرسوم الجمركية والضريبة... إلخ، وذلك باتخاذ قرار من خلال التصويت بأغلبية ثلثي الأعضاء<sup>1</sup>. أي أن الدول لم تعد مسؤولة، عن تنفيذ اتفاقيات تحرير التبادل التجاري، بل تخضع لقرارات المؤسسات ذات طابع فوق وطني، أو حتى بين حكومي.

يتولى المجلس الاقتصادي إضافةً إلى مهامه السابقة، النظر في المنازعات التي قد تنشأ بين الدول الأعضاء، خلال تنفيذ أحكام الاتفاقية. حيث نصت هذه الأخيرة على أن "تعرض المنازعات الناشئة عن تطبيق هذه الاتفاقية، على المجلس للفصل فيها، وله أن يجيئها على لجنة أو لجان فرعية، يفوضها بعض اختصاصاته... ويُحدد المجلس في كل حالة، طريقة تسوية النزاع"<sup>2</sup>. ورغم ذلك فإن المجلس لا يُمارس نفس الدور، الذي مارسته محكمة العدل الأوروبية، في تسوية المنازعات الاقتصادية/التجارية بين الدول الأعضاء. حيث نصت المادة 13 على أن المجلس الاقتصادي، يُحدد في كل مرة كفاءات تسوية النزاع، وليس وفق قواعد قانونية عامة ومجردة.

استمراراً لهذا المسار، فقد شكّلت اتفاقية تيسير تنمية التبادل التجاري، أولى الخطوات في طريق إقامة منطقة التبادل الحر، أو منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى جافتا (*Great Arab Free Trade Area (GAFTA)*)، التي نص عليها الإعلان المشترك، للمجلس الاجتماعي والاقتصادي العربي سنة 1997. حيث تضمن الإعلان "برنامجاً تنفيذياً" يُحدد الخطوات الأساسية والضرورية، من أجل منطقة التجارة العربية، خاصةً فيما يتعلق برفع القيود الجمركية، والضريبة وكذلك الإدارية، وآليات تنفيذ الخطوات التمهيديّة في هذا الصدد<sup>3</sup>. ورغم دخول منطقة التجارة العربية الكبرى حيز التنفيذ ابتداءً من جانفي 2005، إلا أنها مازالت بصدد استكمال الإجراءات التمهيديّة الضرورية، لعمل المنطقة، بما في ذلك رفع القيود الحمائية، وكذلك الإجراءات المبرمجة، من أجل إقامة الاتحاد الجمركي<sup>4</sup>.

شكلت البيئة الخارجية دوراً أساسياً، في دعم التكامل الإقليمي الأوروبي، ويظهر ذلك من خلال الدعم الذي وفرته الولايات المتحدة، سواءً من الناحية الاقتصادية (برنامج الإنعاش الأوروبي)، أو من الناحية الدفاعية (حلف شمال الأطلسي مثلاً). أما المنطقة العربية فقد حاولت بناء تكاملها الإقليمي، اعتماداً على القدرات الذاتية/الجماعية، لعدم وجود طرف خارجي يُمارس نفس الدور الداعم، الذي مارسته الولايات المتحدة، بالنسبة لأوروبا الغربية. فرغم تدخل الاتحاد السوفياتي، كأحد مصادر الدعم للدول العربية، بعد خروجها من السيطرة الاستعمارية، إلا أن

<sup>1</sup> المادة 11 الفقرة 01. اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية 1980 .

<http://www.tas.gov.eg/NR/rdonlyres/1CA03F9A-609A-40CD-BE45-F4A050E0A5D9/1074/Gafta6.pdf>

<sup>2</sup> المادة 13 . اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية 1980.

<sup>3</sup> لتفصيل الخطوات المبرمجة في مسار إقامة منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى أنظر: إعلان منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى: قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم 1317 د.ع بتاريخ 19 مارس 1997.

<http://www.tas.gov.eg/NR/rdonlyres/1CA03F9A-609A-40CD-BE45-F4A050E0A5D9/1074/Gafta6.pdf>

<sup>4</sup> أنظر: صندوق النقد العربي . التقرير العربي الموحد 2016 . (أبو ظي . 2016) . ص 251.

<http://www.arabfund.org/Data/site1/pdf/jaer/jaer2016.pdf>



العلاقات العربية السوفياتية، لم تكن ثابتة على نمط واحد بالنسبة لجميع الدول العربية. كما أن العلاقات العربية السوفياتية، لم تتضمن تأسيس كتلة عربية، من أجل مواجهة الولايات المتحدة، كما كان عليه الوضع بالنسبة لأوروبا الغربية في الحالة المعاكسة.

إضافةً إلى ذلك تعتبر بعض الدراسات العربية، أن الاتحاد السوفياتي لم يملك تصورات أو استراتيجية متكاملة، لما يجب أن يكون عليه الوضع في المنطقة العربية. حيث انصب اهتمامه على إدارة العلاقات شرق غرب، في حين اكتفى بردود الفعل، على الأحداث التي تعرفها المنطقة العربية بشكل عام، والشرق الأوسط على وجه التحديد. وهو ما يختلف جذرياً عن الأسلوب الأمريكي، في إدارة العلاقات مع الدول/الجامعة العربية، حيث ضمنت تواجداً دائماً في محاولة لضمان استمرار تأثيرها على الأحداث<sup>1</sup>. خاصةً مع وجود فرضية مفادها أن محاولات التكامل الإقليمي العربي، قد تُشكّل مصدراً لتهديد الأمن الإسرائيلي، والذي يشكل أهم القضايا في السياسة الخارجية الأمريكية، أثناء/بعد مرحلة الحرب الباردة على الأقل.

وعلى اختلاف المرجعيات الإيديولوجية للدول العربية، الذي نتج عنه وجود معسكرين داخل المجموعة العربية، بين دول اختارت المنهج الاشتراكي، كأساس للتنمية والتنظيم الاقتصادي، اختارت مجموعة أخرى النهج الليبرالي. إلا أن موقف القوتين الخارجيتين توحد في بداية مسار البناء الإقليمي العربي، ولأسباب متعارضة، حيث لم يؤيد الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة، قيام جامعة الدول العربية سنة 1945.

فقد خشي السوفيات من تكريس الجامعة للسيطرة البريطانية على المنطقة العربية، علماً وأن الدول المؤسسة كانت خاضعة، بشكل مباشر/غير مباشر للسيطرة البريطانية. وعلى العكس فقد كان البناء العربي أساساً للمخاوف أمريكية، من فقدان بريطانيا السيطرة على المنطقة، وبالتالي إمكانية احتراق محتمل من طرف السوفيات<sup>2</sup>. رغم تغير المواقف السوفياتية في مراحل لاحقة، بعد قيام حركات "ثورية" في المنطقة العربية، أضعفت/أنهت السيطرة الاستعمارية البريطانية، لتعوضها بأنظمة سياسية ذات توجهات يسارية في أغلبها، مع ملاحظة استمرار التعامل السوفياتي، مع الدول المتحمسة للتقارب الإيديولوجي معه، رغم عدم تأييده لإقامة كتلة إقليمي عربي.

لا يختلف موقف القوى الخارجية، خلال الحرب الباردة من التكامل العربي، من مواقفها منه بعد نهاية الصراع شرق غرب، فمع تغير اللاعبين الأساسيين، بقيت الاستراتيجيات الخارجية غير مشجعة، على بناء إقليمي عربي صلب. ويظهر ذلك من خلال استراتيجية الولايات المتحدة، في مواجهة استراتيجيات الاتحاد الأوروبي، فقد اقترحت الولايات المتحدة مشروع الشرق الأوسط الكبير، في مقابل الشراكة الأورومتوسطية، والامتدادات المنبثقة عنها (السياسة الأوروبية للجوار، الاتحاد من أجل المتوسط). حيث تم تقديم التصورات الأمريكية والأوروبية، على أنهما مشاريع متعارضة لمستقبل المنطقة، غير أنهما في المقابل يشتركان في التعامل، مع المنطقة العربية ليس ككتلة موحدة،

<sup>1</sup> أنظر: جميل مطر . علي الدين هلال . النظام الإقليمي العربي . مرجع سابق . ص 125.

<sup>2</sup> Abdallah al-Dardari . Abou Yaareb Marzouki and al . Arab Integration : A 21st century development imperative . (Beirut 2014 . United Nations Publication) . P80

<https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/arab-integration-21st-century-development-imperative-english.pdf>

بل من خلال دول منفصلة عن بعضها، رغم التشابه الكبير بين البرامج الموجهة لكل دولة<sup>1</sup>. وهو ما يُعبر عن تناقض في الموقف الأوروبي على الأقل، والذي تبني استراتيجيات التكامل ما بين إقليمي، نتج عنه مسارات تعاون، مع رابطة الآسيان ASEAN، في حين يُفضل التعامل مع الدول العربية، لا كتجمع إقليمي بل كدول منفصلة.

يختلف مسار/أسلوب التكامل العربي عن النموذج الأوروبي، إضافةً إلى ما سبق في موقع كل من السياستين الدنيا *Low Politics* والعليا *High Politics*. فقد توجهت دول أوروبا الغربية، إلى المجالات السياسية والدفاعية، كنتيجة لتطور مجالات التكامل بشكل عام، في حين كانت المحاولات الأولى لإقامة تعاون دفاعي وسياسي، استثناءات فرضتها ظروف الحرب الباردة. وفي المقابل فقد توجهت الدول العربية، إلى إقامة تعاون في المجالات الدفاعية، مباشرةً بعد تأسيس الجامعة العربية، وقبل حتى انطلاق التكامل/التعاون في المجالات الاقتصادية. وذلك من خلال معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي 1950، والتي تضمنت مبادئ أساسيين، يرتبط الأول بإقرار الدفاع المشترك ضد أي اعتداء خارجي، بينما يرتبط الثاني بحل/تسوية الخلافات والتراعات العربية سليماً.

يُمكن تفسير اختيار هذا التوجه، في التكامل الإقليمي العربي، بغياب جهة ضامنة للأمن الجماعي العربي خلال هذه المرحلة. وبالتالي كان على الدول العربية، السير في مسارين متوازيين، أي التكامل الاقتصادي بالموازاة مع التكامل العسكري. فرغم الدعم الذي حظيت به الدول العربية، من طرف الاتحاد السوفياتي، إلا أن هذا الدعم كان يتركز أساساً، في تقديم الأسلحة والمعدات العسكرية، ولم يتضمن ذلك وضع خطط من أجل التدخل عسكرياً، رداً على أي اعتداء على المنطقة العربية. عكس الولايات المتحدة الأمريكية، التي تضمنتها عقيدتها الاستراتيجية، مبدأ الدفاع عن أوروبا الغربية، ضد الاعتداءات السوفياتية المحتملة، بما في ذلك إمكانيات استخدام الأسلحة النووية/غير التقليدية لتحقيق هذا الهدف. وهو ما سمح لأوروبا بمواصلة التكامل الوظيفي، حيث شكّلت محاولات إنشاء تعاون دفاعي، وسيلةً للخروج من المأزق الألماني، قبل احتوائه نهائياً من طرف حلف شمال الأطلسي.

تضمّن مبدأ الدفاع المشترك، الرد العربي الجماعي على كل اعتداء، تتعرض له أية دولة عضو، حيث نصت المعاهدة على التزام الدول الأعضاء، بأن "تبادر إلى معونة الدولة أو الدول المعتدى عليها، وبأن تتخذ على الفور منفردة ومجموعة، جميع التدابير، وتستخدم ما لديها من وسائل، بما في ذلك استخدام القوة المسلحة لرد الاعتداء"<sup>2</sup>. كما تضمنت المعاهدة إنشاء مجموعة من الترتيبات والتدابير، بهدف ضمان القدرة على تجسيد مبدأ الدفاع المشترك، من بينها ترتيبات مؤسساتية، تخص إنشاء الأجهزة الضرورية لعمل المعاهدة (اللجنة العسكرية الدائمة، مجلس للدفاع المشترك...إلخ). وتضمنت المعاهدة كذلك منعاً، للدول الأعضاء، بالاشتراك في ترتيبات دولية/إقليمية أخرى، تتعارض مع التزامات الدول العربية في إطار الدفاع المشترك<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid*. P 81

<sup>2</sup> المادة 02 . معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية . في: يوسف حوري . مرجع سابق . ص.ص 160 - 164 . ص 161.

<sup>3</sup> نصت المادة 10 من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، على تعهد الدول الأعضاء "بألا تعقد أي اتفاق دولي يناقض هذه المعاهدة، وبألا تسلك في علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكاً يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة".

تعرضت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، لأول اختبار سنة 1955، حين قررت العراق المشاركة في الحلف المركزي/حلف بغداد. ثم جاء الاختبار الثاني سنة 1956، إثر إعلان كل من فرنسا وبريطانيا وإسرائيل، عن إطلاق حملة عسكرية ضد مصر، والتي عُرفت باسم "العدوان الثلاثي". ورغم أن هذه الحالة تتلاءم، مع ما جاء في المادة الثانية من معاهدة الدفاع المشترك، إلا أن الدول العربية العضوة في المعاهدة، لم تقم بالإجراءات المنصوص عليها، من أجل وقف الاعتداء على مصر. حيث تولى الاتحاد السوفياتي التدخل، من خلال التهديد بتوجيه ضربات للدول المعتدية، من أجل الوقف الفوري لعملياتها العسكرية.

تجدر الملاحظة إلى أنه ورغم أن معاهدة الدفاع المشترك، تضمنت الحديث عن مبدأ التسوية السلمية للتراعات العربية، إلا أنها مع ذلك لم تُنشئ أية آليات عربية خاصة، من أجل تجسيد هذا المبدأ خارج إطار مجلس الجامعة. فقد شكّل هذا الأخير الآلية المؤسساتية الوحيدة، المخولة بتسوية التراعات بين الدول الأعضاء، وفقاً لنص المادة الخامسة من ميثاق الجامعة. والتي نصت على منع اللجوء إلى القوة العسكرية، كوسيلة لتسوية الخلافات، التي قد تنشأ بين الدول الأعضاء. وأن المجلس يختص بإصدار قرارات نافذة ومُلزمة، في حالة لجوء الدول الأعضاء إليه كجهة تحكيم، في قضايا لا تتعلق بسلامتها واستقلالها.

ويختص المجلس كذلك، بالنظر في الاعتداءات العسكرية، أو الخلافات التي يُمكن أن تحدث بين الدول الأعضاء، أو حتى يكون أحد/بعض أطرافها من غير الأعضاء<sup>1</sup>. أي أن اتخاذ مجلس الجامعة لقرارات مُلزمة، لا يُعتبر أسلوباً عاماً في تسوية الخلافات، بل يقتصر على الحالات التي تقررها الدول اختيارياً، في حين أن قرارات المجلس الأخرى، حول التراعات بين الدول الأعضاء، لا تملك القوة الإلزامية الكافية.

لم يمنع الدور الذي يُفترض أن يُمارسه مجلس الجامعة، ظهور المساعي الدبلوماسية الوطنية، الهادفة إلى تسوية التراعات والخلافات العربية، والتي توسعت بمجالات تدخلها لتطغى على عمل الجامعة. فحتى في الحالات التي تدخلت فيها الجامعة ككيان إقليمي، كان توزيع التأثير والقوة بين الدول العربية، يُحدد بشكل كبير مسار التسوية، الذي يُمكن يأخذه نزاع ما. ويرجع ذلك إلى غياب تصور واضح، لآليات تمنع لجوء الدول إلى العنف، أو حتى تجعل من هذا السلوك مكلفاً، مقارنةً بالمكاسب المتوقعة.

فعلى سبيل المثال فإن المصالح المادية المتوقع حدوثها، استناداً إلى إعلان شومان، انطلاقةً من التكامل في مجال الفحم والحديد الصلب، شكّلت أحد أسس العلاقات السلمية، بين دول المجموعة الأوروبية. في حين لم تتوصل جامعة الدول العربية، إلى تشكيل تلك المصالح المادية، والتي تجعل من خيارات النزاع غير عقلانية، وبالتالي تمنع اللجوء إلى القوة العسكرية، أو حتى تُسهّل عمليات تسوية الخلافات.

حاولت الجامعة العربية، تجاوز الحدود الضيقة للتحكيم والوساطة، وتوسيع نطاق دورها في تسوية التراعات العربية، حيث انتقلت إلى إطلاق عمليات عسكرية، لإدارة الأزمات وإعادة إحلال السلام. رغم أن الأمر اقتصر على حالتين فقط، وهما حالة النزاع الكويتي العراقي سنة 1961 (قوات الطوارئ العربية 1961 - 1963)، وكذلك

<sup>1</sup> أنظر: المادة 05 . ميثاق الجامعة العربية 1945 . مرجع سابق . ص 157.

خلال الحرب الأهلية اللبنانية<sup>1</sup>. فرغم النجاح النسبي للقوات العربية في الحالة الأولى، إلا أنها لم تعرف نفس النجاح في الحرب الأهلية اللبنانية، بسبب محدودية القوة العربية، مقارنةً مع التعقيد الشديد الذي تميزت به الأوضاع. أدى احتفاظ الدول الأعضاء بكامل سيادتها، في مجال دارة خلافاتها، وعدم مبادرتها بنقل أي قدر من الصلاحيات لمجلس الجامعة في هذا المجال، إلى نقل اختصاص النظر في الخلافات/التراعات العربية، من مجلس الجامعة إلى اجتماعات القمة. ويرجع ذلك إلى مستوى التمثيل، الذي تتمتع به هذه الأخيرة، باعتبارها تشكل من رؤساء وملوك الدول، وبالتالي توفر أعلى مركز لاتخاذ القرار من جهة، وكذلك لكونها المجال الأفضل لإطلاق المساعي الحميدة، التي قد تبادر بها بعض الدول الأعضاء<sup>2</sup>. لهذا فقد أعتبرت القمة العربية، الفضاء الأفضل لمناقشة الخلافات العربية، وتوفير دبلوماسية فعالة لتجسيد هذا الهدف، رغم أن النتائج العملية لم تكن في نفس المستوى المتوقع. حاولت الدول العربية، تدعيم البناء المؤسساتي للتكامل العربي، وتزويد هذا الأخير بطابع شعبي/ديمقراطي، وهو ما تجسّد من خلال تشكيل البرلمان العربي، والذي ترجع فكرة إنشائه إلى منتصف القرن الـ20. حيث انتقلت المؤسسة البرلمانية العربية من برلمان انتقالي، خلال الفترة ما بين 2005 إلى 2012، قبل أن تأخذ تسمية البرلمان العربي مع سنة 2012. حيث تم إقرار نظامه الأساسي في قمة بغداد 2012، والذي بموجبه يُمارس مجموعة من المهام والاختصاصات، تتركز في:

- \* العمل على تعزيز العلاقات العربية، وتطوير أشكال العمل العربي المشترك، وتدعيم آلياته والعمل على ضمان الأمن القومي العربي، وتدعيم حقوق الإنسان، وله تقديم التوصيات والاقتراحات التي يراها مناسبة لذلك.
- \* متابعة مسيرة العمل العربي المشترك، وعقد جلسات استماع، مع رؤساء المجالس الوزارية أو الأمين العام للجامعة... إلخ.
- \* مناقشة المسائل التي يحيلها إليها مجلس الجامعة، أو المجالس الوزارية، أو الأمين العام للجامعة... إلخ، وإبداء الرأي فيها. وله إصدار توصيات بشأنها، لتكون أساساً عند إصدار المجالس المعنية، للقرارات ذات العلاقة.
- \* توجيه الأسئلة كتابةً إلى رؤساء المجالس الوزارية، والأمين العام... إلخ، وذلك في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعلى الجهات المعنية الإجابة عن أسئلة الأعضاء، خلال مدة يحددها النظام الداخلي.
- \* الموافقة على مشروعات القوانين الموحدة، والاتفاقيات الجماعية العربية، المحالة إليه وجوباً قبل إقرارها في مجلس الجامعة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: غالب بن غلاب العتيبي . جامعة الدول العربية وحل المنازعات العربية . ط<sup>1</sup> . (الرياض . جامعة نايف للعلوم الأمنية 2010) . ص 43.

<sup>2</sup> نفس المرجع . ص 46.

<sup>3</sup> المادة 05 . النظام الأساسي للبرلمان العربي . مجلد القرارات النهائي قمة بغداد 2012 . ص 52- 61 . ص 57.

وَيُمْكِن ملاحظة نقاط التقاطع، بين المؤسستين البرلمانيتين العربية والأوروبية، من خلال الاشتراك في وضع كل منهما في التكامل، خلال المراحل الأولى، التي ميزت عمل كل منهما. فمثل البرلمان الأوروبي يتم تعيين أعضاء البرلمان العربي، من طرف البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء، كما يُمارس البرلمان العربي، مهاماً استشارية حول القضايا التي تُحال إليه.

لا يُمارس البرلمان مع ذلك، مهام تشريعية على المستوى العربي، حيث يكتفي باقتراح القرارات أو التعديلات، على الوثائق التأسيسية للجامعة العربية. لكن دون امتلاك قوة، أو آليات للمساومة مع هذه الأخيرة، من أجل فرض تصوراتها لكيفيات وآليات تطوير العمل العربي المشترك، مثلما هو عليه الشأن بالنسبة للبرلمان الأوروبي. فهذا الأخير وكما سبقت إليه الإشارة في الفصل السابق، يملك صلاحية القرار المشترك مع مجلس الاتحاد، إضافة إلى استغلاله لصلاحياته في مجالات الميزانية، من أجل تمرير تصوراته حول التكامل، رغم عدم امتلاكه لنفس الصلاحيات، والقوة التي تمتلكها -نظراً- البرلمانات الوطنية.

إضافةً إلى ذلك لا تظهر مؤشرات كافية، على تعزيز مكانة البرلمان العربي، ضمن المنظومة المؤسسية للجامعة العربية، خاصةً في مجال اختيار أعضائه، والذي لا يتم عن طريق الاقتراع العام والمباشر. حيث يبقى البناء الإقليمي العربي، خاضعاً لمنطق الدول، في مختلف مجالات التكامل، بما في ذلك القطاعات الوظيفية، والتي لا تحتاج إلى القرار السياسي المركزي، ويُمكن إدارتها من طرف المؤسسات والأجهزة التكاملية. وعليه فإن قيام عمل البرلمان العربي على أساس الاختيار الشعبي، الذي يُمثله الاقتراع العام والمباشر، سيعني إمكانية فرض رقابة شعبية، على عمل الجامعة العربية. كما أن توجهات هذه الأخيرة، يُمكن أن تعرف تحولات جذرية، بسبب عدم الرضى الشعبي، عن مخرجات القمم العربية المتلاحقة، والتي عادةً ما يتم تصنيفها من طرف الرأي العام، على أنها "لا حدث".

لم تتوقف محاولات تطوير العمل المشترك، عند إقامة البرلمان العربي، بل امتد ذلك إلى خطوات راديكالية أخرى، في مجال حقوق الإنسان، وكذلك التعاون العسكري. فقد تم إنشاء المحكمة العربية لحقوق الإنسان، في القمة العربية المنعقدة في الكويت سنة 2014، وتختص هذه المحكمة بالنظر في القضايا، المرتبطة بالمنازعات حول الميثاق العربي لحقوق الإنسان، وتلك المرتبطة بحدوث انتهاكات لحقوق الإنسان، والتي تُرفع أمامها من طرف الدول المصدقة على النظام الأساسي، أو من طرف جماعات حقوق الإنسان، بعد الحصول على إذن من الدول الأعضاء<sup>1</sup>. غير أن هذه المحكمة، تُضاف إلى قائمة الأجهزة والمؤسسات الحقوقية، والتي تبقى بدون دور فعلي في المجتمعات العربية، حيث لم يتم اللجوء إليها منذ إنشائها، حتى من طرف الدول التي صدقت على نظامها الأساسي. فعلى العكس من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فإن اللجوء إلى المحكمة العربية يقتصر على الدول، المصدقة على النظام الأساسي فقط، حيث لم يُفتح مجال التقاضي، أمام الأفراد أو الجماعات أو المؤسسات غير الحكومية.

<sup>1</sup> المادة 19 . النظام الأساسي للمحكمة العربية لحقوق الإنسان .

<http://www.lasportal.org/ar/humanrights/Committee/Documents/%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B3%D8%A7%D8%B3%D9%8A%20%D9%84%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%83%D9%85%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A%D8%A9%20%D9%84%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82%20%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%86%D8%B3%D8%A7%D9%86.pdf>

أما في المجالات العسكرية، فقد تقرر في قمة شرم الشيخ (مصر) 2015، اعتماد مبدأ إنشاء القوة العربية المشتركة، بهدف ضمان القدرة على التدخل السريع، في مواجهة كل ما يُمكنه تهديد الأمن الجماعي/القومي العربي. حيث يتم فتح باب المشاركة بشكل اختياري، أمام كل الدول الراغبة، كما أن تدخلات القوة ترتبط بطلب الدول الأعضاء<sup>1</sup>. غير أن القوة العربية المراد إنشاؤها، جاءت في سياق عربي مُشكك، حيث ترافق المشروع مع انطلاق العمليات العسكرية في اليمن، من طرف ما يُعرف بقوات "التحالف العربي". والتي استهدفت القضاء على جماعة الحوثيين في اليمن، والتي تعتبرها دول التحالف إحدى آليات "الاختراق الإيراني"، للأمن القومي العربي. لهذا لم تعبر أغلب الدول العربية -ومنها الجزائر-، عن رعبتها في المشاركة، تحت ذرائع وأسباب متنوعة.

تأسيساً على ما سبق فإن الدراسات المقارنة، التي عادةً ما تُجرى بين التجربتين التكامليتين العربية الأوروبية، تستهدف الوقوف عند أسباب نجاح/فشل، عمليات البناء الإقليمي. بتعبير آخر محاولة استلهاً أسباب نجاح التكامل الأوروبي، من أجل وضع تصور لتطوير التكامل العربي، بهدف الوصول إلى نتائج مشابهاة. فالدول العربية تتمتع بالعديد من المزايا، التي تسمح -نظرياً- بإقامة تكامل إقليمي، أكثر قوة مما هو عليه اليوم، باستغلال عناصر التقارب الجغرافي، الثقافي/الحضاري، الاقتصادي...إلخ.

غير أنه وعلى الرغم من عوامل التقارب بين الدول العربية، إلا أن هذه الأخيرة لم تصل بعد، إلى توفير الشروط الضرورية، من أجل اقتباس المنهج التكاملي الأوروبي، وتبسيده على الساحة العربية. حتى وإن تخلت الدول العربية عن الأسلوب القائم لإدارة التكامل، وقررت فتح المجال أمام متطلبات التكامل الوظيفي الذي تبنته أوروبا من خلال منهج مونييه *La methode Monnet*<sup>2</sup>.

يظهر هذا الوضع من خلال صعوبة اقتناع الدول، بوضع القطاعات الاقتصادية الأساسية، تحت سيطرة مؤسسة عربية فوق وطنية، ويزداد الأمر صعوبةً عندما يتعلق الأمر بالقطاعات الاستخراجية الاستراتيجية (النفط، المعادن...). ففي النهاية ترتبط هذه القطاعات بمصالح اقتصادية، تتجاوز حدود وسيادة الدول العربية، تتعلق بمصالح الشركات متعددة الجنسيات، وكذلك القوى الكبرى في النظام الدولي.

كما أن التكامل الأوروبي، اعتمد على مجموعة من المحركات، التي ساعدت على تنشيط آلية الانتشار *Spillover*، حيث دفع الفاعلون غير الرسميون/غير الدول، بالتكامل نحو مستويات أعلى، من خلال المشاركة المباشرة/غير المباشرة، في مسارات صنع القرارات التكاملية على المستويين الوطني والأوروبي. وهو ما يغيب في حالة الدول العربية ذات، المنهج السياسي غير التعددي، والذي لا يسمح للاعبين غير الرسميين، باحتلال مساحات واسعة في صنع القرار الاقتصادي/السياسي، تحت مسميات وشعارات متعددة<sup>3</sup>. وبالتالي فإن تقدير المصالح وتأثيرها على تطور البناء الإقليمي العربي، يقع على عاتق الدول وحدها، دون غيرها من الفاعلين.

<sup>1</sup> القرار 628/د.ع/26 المتضمن إنشاء القوة العربية المشتركة . مجلد القرارات النهائي قمة شرم الشيخ 2015 . ص.ص 148 - 150 . ص 149.

<http://www.lasportal.org/ar/summits/Documents/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%AF%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA%20.pdf>

<sup>2</sup> حسن نافعة . مرجع سابق . ص 587.

<sup>3</sup> نفس المرجع . ص 586.



يتدعم هذا التصور، بواقع عملية "إصلاح" منظومة العمل العربي المشترك، أو عمليات تطوير الجامعة العربية، والتي انطلقت منذ بداية الألفية. ويُمكن في هذا الصدد، ملاحظة عدم توصل الدول العربية، إلى نتائج ملموسة خارج الخطابات الرسمية، التي يتم إلقاؤها بمناسبة انعقاد القمة العربية. رغم التوصيات والقرارات الصادرة عن الجامعة وأجهزتها، والتي تتضمن برامج عمل، لإصلاح منظومة العمل العربي المشترك. غير أن ذلك لم ينعكس في أسلوب/منهج إدارة التكامل الإقليمي العربي، كما لم ينعكس في السياسات والقرارات المشتركة، المستهدفة لإقامة التعاون حتى في المجالات، المرتبطة بالحياة اليومية للمواطنين العرب. ففي إطار هذا المسار "الإصلاحي" لم يتم فتح المجال، أمام أي من الفاعلين غير الحكوميين/غير الدول، من أجل تقديم تصورات بديلة، أو على الأقل مكملة للمشاريع الرسمية، المقدمة من طرف الدول. حيث بقيت جماعات المصالح، والمجتمع المدني، أو حتى النخب المثقفة خارج هذا الإطار، حيث يبقى نشاطها مقتصرًا على مبادرات فردية، بدون أي أثر ملموس.

تقترح بعض التصورات، الهادفة لإضفاء المزيد من الفعالية والديناميكية، على عملية التكامل الإقليمي العربي، عدم التركيز على القطاعات الاقتصادية الاستخراجية، من أجل إعطاء دفع للتكامل الاقتصادي. وفي المقابل يتم التركيز على تعزيز/تحرير التبادل التجاري البيئي، وهو ما يتطلب بناء علاقات تجارية جديدة، ذات تأثيرات اقتصادية واجتماعية، إيجابية على المنطقة العربية. وهو ما يعني تحويل خطابات تحرير التجارة، وإزالة القيود الجمركية، والإدارية/البيروقراطية إلى إجراءات عملية، وهو ما سيكون له نتائج إيجابية، على الاستثمار وسوق العمل<sup>1</sup>. فتحرير التجارة سيزيد من الفرص الاستثمارية، نتيجة لخلق الطلب على المنتجات والخدمات المختلفة، وهو ما يعني التأثير الإيجابي، على مستويات التشغيل.

وفي المقابل فإن وضع النفط، وقطاعات التعدين، أو الصناعات الاستراتيجية، تحت إدارة التكامل في الحالة العربية، يبدو مستحيلًا. وذلك بسبب عدم اشتراك كل الدول العربية، في الصناعات النفطية من جهة، وعدم وجود استعداد لدى الدول النفطية، لوضع المصدر الأساسي لمداخيلها المالية، تحت سيطرة الأجهزة التكاملية. يُضاف إلى ذلك ارتباط قطاع النفط، بالمصالح الحيوية لقوى خارجية، وهو ما سيعني خضوع تطور التكامل العربي في هذه المجالات، لمصالح وتصورات القوى الخارجية، وبالتالي استمرار الحلقة المفرغة، التي يتواجد فيها التكامل العربي. ومن الأمثلة على ذلك، الغياب الكلي لتأثير منظمة الدول العربية المصدر للنفط *OAPEC*<sup>2</sup>، والتي اقترحت كصيغة توفيقية المصالح العربية، ومتطلبات الانتماء لمنظمة الدول المصدرة للنفط *OPEC*.

<sup>1</sup> Abdallah al-Dardari . Abou Yaareb Marzouki and al . Op . Cit . P 156

<sup>2</sup> تأسست منظمة الدول العربية المصدرة للنفط *Organization of Arab Petroleum Exporting Countries* على خلفية الصراع العربي الإسرائيلي، وحرث 1967 بشكل أدق. حيث تم اقتراح سلاح النفط، من أجل خدمة القضايا العربية، وبالتالي فرض حصر بترولي، على الدول التي ساندت المواقف الإسرائيلية، وهو الاقتراح الذي واجهته مصاعب خاصة بالالتزامات العربية، في إطار منظمة الدول المصدرة للنفط *OPEC*، وكذلك المخاوف من استغلال القرار، من طرف الدول غير العربية المصدرة للنفط، من أجل خدمة مصالحها على حساب المنتجين العرب. لهذا فقد تأسست المنظمة العربية للدول المصدرة للنفط سنة 1968، بعد مساعي قادتها كل من المملكة السعودية وليبيا والكويت، لتنظم إليها فيما بعد بقية الدول المعنية بالصناعة النفطية، سواء كأعضاء كاملين العضوية أو كمراقبين. حيث يتمثل الهدف الأساسي للمنظمة، التوفيق بين المواقف السياسية للدول الأعضاء، ومصالحها الاقتصادية من جهة ثانية. أنظر: إسماعيل صبري مقلد . الاستراتيجية والسياسة الدولية . مرجع سابق . ص 416.



أما على الصعيد السياسي، فيتوجب على الجامعة العربية، ربط العلاقة بين الحريات الأربع، المتضمنة في مختلف الوثائق التأسيسية للتكامل العربي، بمواطنة عربية عابرة للحدود الوطنية. فتشكيل مفهوم المواطن العربي، في مقابل "الرعية العربي"، سيكون له انعكاس على النشاط الاقتصادي، مع اشتراط تحويل الحريات الأربع، من خطاب سياسي إلى واقع عملي<sup>1</sup>. فبالرغم من أن الاتفاقيات والمعاهدات قد نصت على حرية تنقل السلع، والخدمات، والأشخاص، وكذلك حرية التملك، لأي من مواطني الدول الأعضاء. إلا أن هذه الحريات مازالت مقيدة، بالعديد من القيود البيروقراطية والإجرائية، إضافةً إلى خضوعها لمنطق ومزاجية العلاقات العربية.

تعاني مؤسسات الجامعة العربية، كحال المؤسسات السياسية الوطنية، من حالة مقعدة من العجز الديمقراطي *Le déficit Démocratique*. حيث تظهر بشكل واضح فجوة عميقة، تفصل بين الجامعة والشعوب العربية، فهذه الأخيرة غير معنية كلياً بتطور التكامل الإقليمي، نظراً لعدم قدرتها على ممارسة تأثير سياسي على المؤسسات التكاملية. انطلاقاً من ذلك تقترح بعض التصورات، توسيع قاعدة التأثير الشعبي/الديمقراطي، على عملية تسيير التكامل الإقليمي، من خلال تحويل البرلمان العربي، إلى مؤسسة برلمانية بصلاحيات كاملة. بمعنى اختيار أعضائه على أساس الاقتراع العام والمباشر، إضافةً إلى منحه مختلف الصلاحيات التشريعية، وكذلك الصلاحيات الرقابية على عمل أجهزة الجامعة<sup>2</sup>. حتى وإن اقتصرت هذه الصلاحيات، على مجالات التكامل فقط، بما يوفر التناغم بين عمل البرلمان العربي، وعمل البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء، بمعنى احترام صلاحيات مؤسسات الدول الأعضاء.

إضافةً إلى الأبعاد السابقة تبقى الجامعة العربية، بحاجة إلى جهاز تنفيذي، يُمكن مقارنته بالمفوضية الأوروبية، تتولى تجسيد ومتابعة العمل العربي المشترك، في المجالات المتضمنة في التكامل<sup>3</sup>. وللتعامل مع أية حساسية محتملة قد تُبديها الدول الأعضاء، فإنه يُمكن اقتصار عمل الجهاز التنفيذي -المفوضية-، على المجالات الوظيفية قبل توسيعها نحو مجالات أخرى، بتوفر الظروف السياسية التي تسمح بذلك.

ويُمكن في هذا الصدد، ملاحظة الدور الذي تُمارسه المفوضية على مستوى الاتحاد الإفريقي، حيث راعى هذا الأخير منذ تأسيسه سنة 2001، ضرورة عدم اقتصار الجهاز التنفيذي على الأمانة العامة، ذات المهام التنظيمية/الإدارية. لهذا فقد تم تشكيل المفوضية الإفريقية، كجهاز تنفيذي للاتحاد الإفريقي، يتجاوز نشاطها المهام التقليدية، التي عادةً ما تقوم بها هيئة الأمانة العامة، بحيث تكون مسؤولة أمام المؤسسات الأخرى.

تجدر الإشارة أخيراً، إلى أن تجسيد هذه التصورات، لا يعني آلياً انتقال الجامعة العربية، نحو نموذج جديد للاتحاد الأوروبي في المنطقة العربية. حيث تبقى مسارات إصلاح وتطوير التكامل العربي، مرتبطة بالقرار السياسي للدول الأعضاء، أي بمدى توفر الإرادة السياسية الكافية، من أجل تجسيد التصورات، التي يُمكنها إضفاء ديناميكية أكبر على التكامل. ولا يعني ذلك بالضرورة تجسيد النموذج الأوروبي، نظراً للاختلاف بين الحالتين، خاصة على المستوى السياسي، حيث يرتبط النموذج الأوروبي بتحويل "الولاء"، بمعنى مركز اتخاذ القرار إلى المؤسسات التكاملية.

<sup>1</sup> أنظر: Abdallah al-Dardari . Abou Yaareb Marzouki . Ibid . P 191

Ibid . P 190<sup>2</sup>

Ibid . P 190<sup>3</sup>

وهو ما لا يُمكن طرحه حالياً، على مستوى الثقافة السياسية، للنخب السياسية داخل أو خارج السلطة، استناداً إلى النزعة الوطنية الشوفينية، التي تتميز بها النخب السياسية في كثير من الأحيان.

لا تظهر من الناحية العملية أية مؤشرات، على وجود أية نية حقيقية لدى الدول العربية، لإطلاق عملية لإصلاح المنظومة المؤسساتية للجامعة العربية. حيث يُمكن القول أن هذه الأخيرة، لا تُشكّل الإطار المناسب لخدمة المصالح الوطنية للدول الأعضاء، خاصةً بعد تراجع الفكر القومي العربي، وكذلك تغير الوضع السياسي للجامعة. فالسياق التاريخي والسياسي، الذي أدى إلى قيام الجامعة العربية، يختلف جذرياً عن الوضع الحالي، الذي تتواجد في إطاره الجامعة العربية، والذي بدأ تشكيله بعد نهاية الحرب الباردة، دون مبادرة الدول الأعضاء، إلى محاولة التكيف مع هذه التغيرات.

فقد شهدت مرحلة التسعينات تغيرات عميقة، في طبيعة التحديات التي تواجه الدول العربية، كما تغيرت جذرياً الكثير من مواقف سياساتها الخارجية، على رأسها الموقف من مسارات التسوية "السلمية"، للصراع العربي الإسرائيلي... إلخ. وهو ما فتح المجال انطلاقاً من مرحلة الثمانينات، أمام أطر تحت إقليمية للعمل المشترك، تمثلت في مجلس التعاون الخليجي 1981، ثم اتحاد المغرب العربي 1988.

### المطلب الثاني: اتحاد المغربي العربي:

ترجع فكرة إقامة اتحاد لدول/شعوب المغرب العربي، إلى مرحلة العمل الوطني، من أجل الاستقلال من الاستعمار، حيث وصلت طموحات الحركة الوطنية المغربية، إلى إقامة دولة موحدة في شمال إفريقيا. ومن أهم الأمثلة على ذلك المشروع السياسي لحزب نجم شمال إفريقيا 1926 (*Etoile Nord-Africaine (ENA)*)، الذي أُعتبر من طرف بعض المؤرخين، على أنه تصور فدرالي لمستقبل منطقة المغرب العربي<sup>1</sup>. وذلك قبل أن تأخذ طابعاً أكثر واقعية، من خلال العمل على التنسيق، بين تيارات الحركة الوطنية، في كل من تونس والجزائر والمغرب، لكن دون تبني المواقف الاتحادية/الفدرالية، التي ميزت بداية القرن العشرين. وقد استمر هذا التنسيق والعمل المشترك، خلال المرحلة الاستعمارية إلى غاية تحقيق استقلال الدول الثلاث، المغرب 1956، تونس 1956، الجزائر 1962.

دخلت دول المغرب العربي، في حلقة مفرغة من الصراعات الثنائية، كانت قائمة بشكل كلي، على مسائل الحدود، و"الحقوق الإقليمية التاريخية". وهو ما جعل من المستحيل، تجسيد المشاريع الفدرالية/الكونفدرالية، التي لطالما نادى بها الحركات الوطنية، في دول المغرب العربي. وقد زاد تعقيد الموقف بسبب اندلاع نزاع الصحراء الغربية، الذي زاد في حدة انقسام المواقف، حيث دعمت الجزائر وليبيا، مواقف جبهة البوليساريو. في حين دعمت المغرب وموريتانيا الوضع، الذي فرضه الاستعمار الإسباني في منطقة الصحراء، ثم حاولتا تكريسه بعد انسحاب إسبانيا<sup>2</sup>. ولم تتوقف نتائج الخلافات السياسية والحدودية/التاريخية، بين دول المغرب العربي عند تلاشي الطموحات،

<sup>1</sup> دافيد سيدون: "أحلام وخيبات أمل: تركيبات المغرب بعد الاستعمار". في: علي عبد اللطيف أحمدية (تحرير). ما بعد الاستعمار والقومية في المغرب العربي: التاريخ والثقافة والسياسة. ت/جمعة عمر بوكليب. (بيروت. مركز دراسات الوحدة العربية. 2014). ص.ص 245-289. ص 248.

<sup>2</sup> أنظر: نفس المرجع. ص 259.

بإقامة اتحاد إقليمي مغربي، بل كذلك عصفت بالأجهزة والمؤسسات المشتركة، التي تم تأسيسها بعد استقلال الدول المعنية، من أجل تنسيق السياسات الاقتصادية.

ابتداءً من مرحلة الثمانينات بدأ التقارب بين بلدان المغرب العربي، بتأثير من الأوضاع السياسية، وخاصةً الأوضاع الاقتصادية، التي كانت تسير في مسار منتظم نحو الأزمة. ويُمكن من خلال ذلك إجراء المقارنة، بين الدوافع الإيديولوجية (القومية العربية)، التي دفعت نحو تأسيس جامعة الدول العربية، والدوافع البراغماتية التي انتهت إلى تأسيس اتحاد المغرب العربي (*Union du Maghreb Arabe (UMA)*). فبعد فشل مساعي البناء التكاملية الإقليمي، بعد تفاقم الخلافات/التراعات الإقليمية، التي ظهرت بعد التحرر من الاستعمار، توجهت دول منطقة المغرب العربي، نحو التقارب الاقتصادي مع أوروبا، والتي كانت السوق الأساسي للمنتجات المغربية.

غير أن تطور التكامل الأوروبي، ابتداءً من مرحلة الثمانينات، أدى إلى إعادة صياغة العلاقات التجارية، مع دول منطقة المغرب العربي، والتي كانت أغلبية صادراتها نحو أوروبا، مكونة من منتجات زراعية بالأساس. حيث تضمنت السياسة الزراعية الأوروبية *PAC*، مجموعة من الإجراءات الحمائية، بهدف حماية القطاع الزراعي المحلي، من المنافسة الخارجية. كما أن توسيع العضوية، بانضمام كل من اليونان وإسبانيا وكذلك البرتغال، أدى إلى تعويض هذه الدول للمنتجات المستوردة، من منطقة جنوب المتوسط/المغرب العربي. لذلك ساد الاعتقاد بأن "البديل المحتمل لتهميش أقطار المغرب العربي، كان تطوير رابطة إقليمية قوية، قائمة على تدفق رؤوس الأموال والسلع والعمالة، بين اقتصادات هذه الأقطار"<sup>1</sup>. أي أنه كان من الضروري لدول المنطقة المغربية، إيجاد بديل عقلائي يُمكنه تعويض السوق الأوروبية، وكذلك يوفر إمكانيات تلبية الحاجات الأساسية للدول الأعضاء.

يُضاف إلى الفشل في الحفاظ على مكائنها، كشریک للمجموعة الأوروبية، جاء عامل فشل الخيارات الإيديولوجية/التنموية لدول المغرب العربي، في تحقيق أهداف البناء، وتحقيق التحرر الاقتصاديين. فقد اختارت الدول المغربية مناهج مختلفة إلى حد التناقض، من أجل تحقيق التنمية الشاملة، وبالتالي ضمان الاستقلالية الاقتصادية. حيث توجهت بعض الدول نحو المنهج الاشتراكي (الجزائر، ليبيا)، في حين توجهت أخرى نحو النهج الليبرالي (تونس، المغرب). وعلى اختلاف النماذج الاقتصادية/السياسية المتبعة، فقد ظهرت بوضوح النتيجة المشتركة بين هذه المناهج، هو الوصول في نهاية المطاف، إلى العجز عن تحقيق التنمية والاستقلالية الاقتصادييتين.

وفي نفس السياق، فقد تميزت الاقتصادات المغربية، بدرجة عالية من الهشاشة والتبعية، بصرف النظر عن الركائز التي يقوم عليها النشاط الاقتصادي، لدول المغرب العربي، سواءً أعلق الأمر بالبلدان النفطية (ليبيا والجزائر)، أو البلدان ذات الطابع الصناعي والزراعي<sup>2</sup>. ويزداد عمق المشكلة الاقتصادية القائمة، مع انخفاض شديد في أسعار البترول، وتفاقم المشاكل الاقتصادية الناتجة عن التبعية، والعجز والاختلال في الميزان التجاري، وهو ما هدد شرعية الأنظمة السياسية القائمة، كما هدد الاستقرار الاجتماعي، والسياسي النسبي الذي شهدته المنطقة.

<sup>1</sup> نفس المرجع . ص 262.

<sup>2</sup> عبد الحميد براهيم . المغرب العربي في مفترق الطرق: في ظل التحولات العالمية . ط<sup>1</sup> . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 1996) . ص

كما لعبت العوامل الخارجية/الإقليمية، دوراً مهماً في دفع دول المغرب العربي، إلى المزيد من التقارب السياسي، كمقدمة نحو انطلاق البناء المؤسساتي الإقليمي. فقد تعرضت ليبيا إلى حملة من الإجراءات العقابية، سواء من الناحية القانونية، والاقتصادية، أو حتى العسكرية، حيث تعرضت لضربات عسكرية أمريكية. بسبب اتهامها بدعم "الإرهاب" (خاصةً علاقتها بمنظمة الجيش الجمهوري الإيرلندي IRA... إلخ)، الذي هدد المصالح الأوروبية، والتأثير الأمريكي في بعض المناطق، خاصةً في منطقة الشرق الأوسط.

لذلك فقد اختلفت الأجندة الليبية، عن بقية دول المغرب العربي، حيث رأت في بناء إقليمي مغاربي، آليةً سياسية وأمنية أكثر فعالية من جامعة الدول العربية. من خلال استغلال هذا البناء المحتمل، كوسيلة للخروج من العزلة التي كانت تعاني منها، بسبب اتهامها بدعم الإرهاب، من بعض الأطراف الغربية (بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية). وكذلك بسبب التوتر الذي ميز علاقة ليبيا، ببعض الدول العربية والإفريقية (مصر، تونس، تشاد... إلخ)، وبالتالي توفير إطار إقليمي بديل للدور الليبي<sup>1</sup>. وهو ما يؤكد البعد الأمني، المتضمن في مسار تأسيس اتحاد المغرب العربي، من خلال توفير إطار إقليمي، من أجل الحفاظ على أمن الدول الأعضاء، وتخفيف تأثير أية ضغوط، يُمكن أن تُمارسها البيئة الخارجية على الدول الأعضاء.

انطلاقاً من ذلك فقد تم تهميش -أو على الأقل تجاوز- القضايا الأساسية، والتي لطالما منعت قيام بناء إقليمي مغاربي، وعلى رأسها المطالب الإقليمية/التاريخية للمغرب، في كل من موريتانيا والجزائر. إضافةً إلى السبب المباشر في تعطيل المؤسسات المغاربية، القائمة منذ مرحلة الستينات، وهي قضية النزاع في الصحراء الغربية. حيث تم عقد قمة زوالدة في جوان 1988 على هامش القمة العربية غير العادية، والتي مهدت لإعلان قمة مراكش، الذي تضمن قيام اتحاد المغرب العربي في فيفري 1989.

نصّت معاهدة إنشاء اتحاد المغرب العربي، على مجموعة من الأهداف، التي لا تخرج عن إطار الأسلوب الخطابي الرسمي، مثل تمتين الروابط الأخوية، وتحقيق الرفاهية... إلخ<sup>2</sup>. غير أن الأهداف المنصوص عليها في المادة الثانية، تضمنت بند إقامة سياسة مغاربية مشتركة بين الدول الأعضاء، كمرادف للعمل العربي المشترك، على مستوى الجامعة العربية. حيث حددت معاهدة اتحاد المغرب العربي، الأبعاد الأساسية لهذه السياسة المشتركة في:

\* الأبعاد السياسية للسياسة المشتركة: تضمنت السياسة المشتركة، السعي من أجل تحقيق الوفاق بين الدول الأعضاء، وإقامة تعاون دبلوماسي وثيق فيما بينها، يقوم على أساس الحوار. إضافةً إلى البعد الدفاعي الذي حددته المعاهدة، على أنه صيانة استقلال كل دولة من الدول الأعضاء<sup>3</sup>. مع ملاحظة أن هذا البعد الدفاعي، لم يتضمن كما هو الحال بالنسبة لمعاهدة الدفاع العربي المشترك، اللجوء إلى

<sup>1</sup> بنحوش صبيحة . اتحاد المغرب العربي: بين دوافع التكامل الاقتصادي والمواقف السياسية 1989-2007 . ط 1 . (عمّان . دار الحامد للنشر والتوزيع (2011) . ص 188.

<sup>2</sup> لتفصيل الأهداف المتوخاة من تأسيس اتحاد المغرب العربي أنظر: المادة 02 . معاهدة إنشاء المغرب العربي 1989 . في: يوسف حوري . مرجع سابق . ص.ص 751-753 . ص 752.

<sup>3</sup> المادة 03 . الفقرة 01 . معاهدة إنشاء المغرب العربي 1989 . نفس المرجع . ص 752.

الاستخدام الجماعي للقوة العسكرية، رداً على أية اعتداءات خارجية، أو على الأقل الالتزام بتقديم المساعدة في هذا المجال<sup>1</sup>.

\* الأبعاد الاقتصادية للسياسة المشتركة: يتمثل البعد الاقتصادي في السياسة المغاربية المشتركة، في تحقيق التنمية الصناعية، الزراعية، والاجتماعية للدول الأعضاء. إضافةً إلى اتخاذ ما يلزم من وسائل وإجراءات لتجسيد هذه الغاية، خاصةً إنشاء مشاريع واستثمارات مشتركة<sup>2</sup>. وقد يكون مبدأ إنشاء المشروعات المشتركة، محاولةً لاستغلال الإمكانيات المشتركة، وكذلك عامل القرب الجغرافي، من أجل إقامة استثمارات، تزيد في تقارب الدول الأعضاء. أي اقتباس التجربة الأوروبية، من أجل خلق قطاعات مشتركة، تكون بمثابة القاطرة التي تقود التكامل المغاربي. خاصةً مع توجه المناهج الاقتصادية للدول الأعضاء نحو الليبرالية، وبالتالي زوال الاختلافات الهيكلية، التي كانت سائدة في مراحل سابقة.

\* الأبعاد الثقافية للسياسة المشتركة: تتمثل في تنسيق السياسات التعليمية، من خلال إقامة تعاون يرمي إلى تطوير التعليم على اختلاف مستوياته. إضافةً إلى الحفاظ على القيم الثقافية والروحية، المستمدة من التعاليم الإسلامية، وكذلك صيانة الهوية القومية العربية. ويتحقق ذلك من خلال إقامة برامج للتبادل بين الدول الأعضاء، في المجالات العلمية، وإقامة مؤسسات أكاديمية وعلمية مشتركة بين الدول الأعضاء<sup>3</sup>.

أنشأت معاهدة الاتحاد المغاربي، منظومةً مؤسسية بسيطة، تتمحور حول مجلس الرئاسة، والذي يجتمع في دورات عادية مرتين سنوياً، باعتباره الجهة الوحيدة المخولة باتخاذ القرار. إضافةً إلى مجلس وزراء الخارجية، الذي يتولى التحضير لأعمال مجلس الرئاسة، وكذلك مجلس الشورى المغاربي (المتكون من 50 عضو ثم توسع إلى 150 عضو)، والأمانة العامة لاتحاد المغرب العربي.

أما من الناحية القانونية، فقد تم إنشاء هيئة قضائية، للنظر في الخلافات التي يُمكن أن تنشأ، عن تفسير وتطبيق معاهدة الاتحاد، أو أي من الاتفاقيات أو الترتيبات المبرمة، في إطار التعاون أو السياسات المشتركة. على أن اللجوء إلى الهيئة القضائية يكون حصراً، من طرف مجلس رئاسة الاتحاد، أو إحدى الدول الأعضاء، حيث تكون قراراتها مُلزِمة ونهائية<sup>4</sup>. ورغم النفاذ والقوة الإلزامية، التي تتمتع بها قرارات الهيئة القضائية، إلا أن معاهدة اتحاد المغرب العربي، لم تطلق عليها تسمية "المحكمة". ذلك أنها لا تُمارس مهام قضائية عادية، كما هو الحال بالنسبة لمحكمة العدل

<sup>1</sup> رغم ذلك، تضمنت معاهدة إنشاء اتحاد المغرب العربي لبعد الدفاعي الجماعي، من خلال المادة 14 التي تنص على أن كل اعتداء، تتعرض له إحدى الدول الأعضاء، يُعتبر اعتداءً على بقية الدول الأخرى، لكن المادة لم تحدد الخيارات المطروحة، للرد على مثل هذا الاعتداء. ويُمكن أن يُفسر ذلك على أنه ترك اختيار كيفيات الرد، أو تقديم الدعم للدول الأعضاء، خاصةً وأن العلاقات الليبية الأمريكية، كانت تمر بمرحلة توتر كبير، نتج عنها اشتباكات مسلحة بين القوات الليبية والأمريكية. كما نصت المادة 15 من المعاهدة، على امتناع الدول الأعضاء، عن الانضمام إلى أية أحلاف أو كتلتات سياسية، موجهة ضد الاستقلال السياسي، أو الوحدة الترابية لأي من الدول الأعضاء.

<sup>2</sup> المادة 03 . الفقرة 02 . معاهدة إنشاء المغرب العربي 1989 . نفس المرجع . ص 752.

<sup>3</sup> المادة 03 . الفقرة 03 . معاهدة إنشاء اتحاد المغرب العربي 1989 . نفس المرجع . ص 752.

<sup>4</sup> المادة 13 . الفقرة 02 . معاهدة إنشاء اتحاد المغرب العربي 1989 . نفس المرجع . ص 752.

الأوروبية مثلاً، بل ينحصر عملها في المجال التحكيمي، وكذلك تقدم الاستشارات القانونية لمجلس الرئاسة، باعتباره الجهة المخولة باتخاذ القرار.

ويمكن إرجاع ذلك إلى عدم استعداد الدول الأعضاء، لإنشاء محكمة أعلى، من المؤسسات القضائية الوطنية، وبالتالي تأسيس مستوى جديد وأعلى للتقاضي. ويمكن إرجاع ذلك إلى طبيعة العلاقات بين الدول، وتأثيراتها المحتملة على الأوضاع الاجتماعية لمواطني الدول الأعضاء. حيث يمكن أن تتدخل هذه المحكمة بهذا الشكل، في الإجراءات العقابية التي قد تتخذها الدول في حالات النزاع، سواءً في المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية.

أبقت معاهدة إنشاء المغرب العربي 1989، المجال مفتوحاً أمام الدول الأخرى، سواءً تلك المنتمية إلى الأمة العربية، أو حتى المجموعة الإفريقية، من أجل تقديم طلب للانضمام إلى الاتحاد، وهو ما يتطلب موافقة/إجماع الدول الأعضاء<sup>1</sup>. ويثير هذا الوضع التساؤل، حول أساس فتح المجال لتوسيع العضوية، بانضمام دول من خارج المنطقة المغاربية، مع أن التسمية تشير إلى اقتصر الدائرة على دول المنطقة. كما أن ذلك لا يمنح اتحاد المغرب العربي، أية خصوصية مقارنة مع الجامعة العربية، أو منظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي لاحقاً)، والتي تضم الدول الإفريقية. وبالتالي فإن توسيع العضوية خارج النطاق الجغرافي للمنطقة المغاربية، سيُلغِي هوية اتحاد المغرب العربي.

غير أن بعض الآراء تعتبر أن فتح المجال أمام توسيع العضوية، هو صيغة توفيقية بين الدول الأعضاء، ولن يكون له أي تأثير، مادام قبول عضوية أعضاء جدد يخضع لقاعدة الإجماع، وبالتالي فتح المجال لاستخدام الفيتو، أمام كل طلب لا يتلاءم مع طبيعة وخصائص الاتحاد<sup>2</sup>. وهو ما وقع فعلاً سنة 1994، عندما أبدت تونس اعتراضاً على قبول طلب مصر للانضمام إلى الاتحاد، رغم قبول الدول الأخرى، أو على الأقل عدم إبدائها لأية اعتراضات، وهو ما أبقى على مصر كدولة مراقبة، لا تتمتع بالعضوية الكاملة.

عرف مسار التكامل الإقليمي المغاربي مرحلتين أساسيتين، امتدت الأولى من 1989 إلى غاية 1995، والتي تميزت بتحويل الحماس في العلاقات المغاربية، إلى العديد من الاتفاقيات والمشاريع المشتركة. حيث تم التوقيع على العديد من الاتفاقيات في إطار الاتحاد المغاربي، والتي على تنوعها حاولت تجسيد برنامج تكاملي، في القطاع الاقتصادي والتجاري تتضمن:

\* تفادي الازدواج الضريبي والعمل على إلى توحيد القواعد الضريبية بين دول اتحاد المغرب العربي، والتي تخص الأشخاص الطبيعيين، والمؤسسات التجارية والاقتصادية، التي تمارس نشاطها في إحدى دول الاتحاد، أو لها في فروع في الدول المتعاقدة. وهي الاتفاقية التي تم التوقيع عليها سنة 1990، ودخلت حيز التنفيذ سنة 1993<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المادة 17 . معاهدة إنشاء اتحاد المغرب العربي 1989 . نفس المرجع . ص 753.

<sup>2</sup> تم من خلال هذه الصيغة إيجاد حل وسط بين المطالب الليبية، بدعوة كل من مالي والنيجر وكذلك السودان، للانضمام إلى اتحاد المغرب العربي، مقابل توجه بقية الدول لاقتصار العضوية على دول المنطقة المغاربية. لهذا فقد تم تبني الطرح المغاربي خلال مرحلة التأسيس، على أن تتضمن معاهدة الاتحاد للطرح الليبي مع اشتراط موافقة الدول الأعضاء لأي طلب للعضوية. أنظر: بخوش صبيحة . مرجع سابق . ص 228.

<sup>3</sup> أنظر: اتفاقية تفادي الازدواج الضريبي وإرساء قواعد التعاون المتبادل في ميدان الضرائب على الدخل بين دول اتحاد المغرب العربي 1991 .

- \* العمل على تجسيد مبدأ حرية التنقل، للأشخاص والبضائع، من خلال الاتفاق حول تنظيم النقل، الخاص بالأشخاص والمنتجات عبر دول المغرب العربي. من خلال تحديد الرسوم الخاصة بعمليات النقل، وكيفيات نقل وسائل النقل، بين وداخل الدول الأعضاء، وهو الاتفاق الموقع سنة 1990 ودخل حيز التنفيذ سنة 1993<sup>1</sup>.
- \* العمل على التحرير التدريجي للتبادل التجاري للمنتجات الفلاحية والزراعية، والعمل على إنشاء سوق مغربية مشتركة للمنتجات الزراعية ذات المنشأ المغربي. إضافة إلى ذلك فقد نصت الاتفاقية، على إقامة نظام حماية، للمنتجات الفلاحية المغربية من المنافسة الخارجية، وهي الاتفاقية التي تم التوقيع عليها سنة 1990، لتدخل حيز التنفيذ سنة 1993<sup>2</sup>.
- \* العمل على الرفع التدريجي للحواجز الجمركية والتعقيدات الإدارية، أمام حركة المنتجات والخدمات، ذات المصدر والمنشأ المغربيين، وذلك بموجب الاتفاقية التجارية والتعريفية، بين دول اتحاد المغرب العربي (مارس 1991). والتي نصت على رفع القيود الجمركية، ومختلف الرسوم على المنتجات المغربية، إضافة إلى توفير آليات حماية الدول من الأضرار الاقتصادية الناتجة عن تطبيق هذا الإجراء<sup>3</sup>، ويأتي هذا المسعى تمهيداً لخطوة لاحقة، تتمثل في إقامة منطقة مغربية للتبادل الحر، والتي كان من المقترح انطلاق العمل على إنشائها مع سنة 1994.
- \* العمل على ضمان القدرة، على تمويل الأنشطة الاقتصادية والاستثمارية، لدول اتحاد المغرب العربي، من خلال إنشاء مؤسسة مالية مغربية. تكون مهمتها الأساسية، تسهيل الحصول على القروض من المؤسسات المالية الدولية والدول، أو القيام بإصدار السندات و ضمان تسديد قيمتها<sup>4</sup>. غير أن الاتفاقية الموقعة في هذا المجال، ورغم أن التوقيع عليها كان سنة 1991، إلا أن استكمال إجراءات التصديق عليها، ودخولها حيز التنفيذ لم يتم إلا سنة 2002.
- \* العمل على الإنشاء التدريجي، لمنطقة التبادل الحر بين دول الاتحاد المغربي. حيث تتوسع هذه المنطقة لتنتقل من المنتجات الصناعية والفلاحية، لتشمل في مراحل لاحقة قطاع الخدمات. مع ضمان تدعيم هذا المسعى، لقواعد وظروف المنافسة السليمة بين المتعاملين الاقتصاديين، وكذلك تنسيق السياسات الجمركية للدول الأعضاء. حيث تم الإعلان عن هذا المسار خلال الدورة الـ 14 لمجلس وزراء الخارجية المنعقد بتونس سنة 1994.

<sup>1</sup> أنظر: الاتفاقية الخاصة بالنقل البري للمسافرين بالنقل البري للمسافرين والبضائع والعبور بين دول اتحاد المغرب العربي 1990.

[http://www.maghrebarabe.org/admin\\_files/transport%20voayageur%20ar.pdf](http://www.maghrebarabe.org/admin_files/transport%20voayageur%20ar.pdf)

<sup>2</sup> أنظر: اتفاقية تبادل المنتجات الفلاحية بين دول اتحاد المغرب العربي 1990.

[http://www.maghrebarabe.org/admin\\_files/acc%20echng%20porduits%20agricoles.pdf](http://www.maghrebarabe.org/admin_files/acc%20echng%20porduits%20agricoles.pdf)

<sup>3</sup> أنظر: الاتفاقية التجارية والتعريفية بين دول اتحاد المغرب العربي 1990.

[http://www.maghrebarabe.org/admin\\_files/ACC%20COMMERCIAL%20NOMINATIF.pdf](http://www.maghrebarabe.org/admin_files/ACC%20COMMERCIAL%20NOMINATIF.pdf)

<sup>4</sup> أنظر: اتفاقية إنشاء المصرف المغربي للاستثمار والتجارة الخارجية بين دول اتحاد المغرب العربي 1991.

[http://www.maghrebarabe.org/admin\\_files/acc%20creation%20BMICE.pdf](http://www.maghrebarabe.org/admin_files/acc%20creation%20BMICE.pdf)



لم تتميز المساعي التكاملية المغربية في المجال السياسي، بنفس الوتيرة النشطة التي ميّزت التعاون، في المجالات الاقتصادية، مع أن هذا الأخير لم يحقق في النهاية نتائج ملموسة ميدانياً. فقد تعرض اتحاد المغرب العربي إلى اختبارين أساسيين، خلال المراحل الأولى من إنشائه، وذلك مع نشوب النزاع بين موريتانيا والسنغال سنة 1989، وكذلك أزمة الخليج سنة 1991. حيث لم تُظهر دول المغرب العربي، لإمكانات كبيرة في مجال صياغة مواقف مشتركة، تجاه قضايا السياسة الخارجية، أو على الأقل تنسيق سياساتها الخارجية، والحفاظ على الحد الأدنى من الانسجام، تجسداً لمبادئ معاهدة مراكش 1989.

فمباشرةً بعد التوقيع على معاهدة مراكش (فيفري 1989)، اندلع في شهر أفريل 1989 نزاع حدودي، بين موريتانيا (العضوة في الاتحاد) في مواجهة السنغال. وقد تميز هذا النزاع، بطبيعته المركبة لتعدد العوامل النزاعية، حيث كان السبب الرئيس الخلاف حول مناطق الرعي، إلا أنه يعكس خلفيات تاريخية وعرقية، ترجع تاريخياً إلى الفترة الاستعمارية. إضافةً إلى ذلك يتضمن هذا النزاع، خلافاً حول الموارد المائية التي يمثلها نهر السنغال، انتشر ليشمل أبعاداً اقتصادية، تجسدت في لجوء البلدين إلى المقاطعة الاقتصادية/التجارية بينهما. دون تجاهل دور العوامل السياسية في كل من السنغال وموريتانيا، والتي أدت إلى تصدير التوتر الداخلي في البلدين، علماً أسباب الخلاف المعلنة بينهما لم تكن جديدة في علاقتهما المتبادلة، ولم تكن من قبل سبباً في اللجوء إلى العنف، لكنها في المقابل ارتبطت بالرغبة، في تقليص تأثير ضغوط بعض فواعل البيئة الداخلية، بتحويل الضغط السياسي الداخلي إلى أزمة خارجية<sup>1</sup>.

لم تُظهر دول المغرب العربي، مواقف مشتركة تجاه النزاع، رغم أن إحدى الدول الأعضاء هي طرف مباشر فيه، وقد تم اختزال موقف اتحاد المغرب العربي، في المحاولة الجزائرية-المغربية للوساطة بين طرفي النزاع. حيث عكست هذه الوساطة موقفاً حيادياً، لا يتماشى مع مبدأ التضامن، المنصوص عليه في المادة 14 من معاهدة مراكش 1989، والتي تعتبر أي عمل عدواني ضد دولة عضو، بمثابة الاعتداء على جميع الدول الأعضاء.

ورغم صعوبة تصنيف النزاع الموريتاني السنغالي، على أنه اعتداء على دولة عضو في الاتحاد، إلا أن مواقف هذا الأخير، لم تعبر عن موقف جماعي موحد، أو على الأقل مواقف متناسقة. وهو ما عكسه تصريح الملك الحسن الثاني، باعتبار اتحاد المغرب العربي، تجمع سياسي واقتصادي مغربي، ولا يُشكل تحالفاً عسكرياً، ضد أي من الدول غير الأعضاء<sup>2</sup>. وهو ما ينسجم مع عدم ممارسة الدول الأساسية، لأية ضغوط على السنغال لصالح موريتانيا، سواء في إطار السياسة الخارجية الوطنية، أو في إطار منظمة الوحدة الإفريقية.

حاول اتحاد المغرب العربي، تفادي تكرار نفس المشهد، والتصرف بصورة مختلفة مع أزمة الخليج 1990، إثر بدأ الخلافات بين العراق والكويت، حول مدى التزام الأخيرة، بالحصّة المخصصة لها لإنتاج البترول. حيث تسبب ذلك وفق التصور العراقي، في انخفاض الأسعار في الأسواق العالمية، وهو ما فاقم من الأزمة الاقتصادية، التي يُعاني

<sup>1</sup> أنظر: Stewart Charles : "Une interprétation du conflit sénégal-mauritanien" . In : Revue du monde musulman et de la Méditerranée . No54 . 1989 . P-P 191-170 . P 164

[http://www.persee.fr/doc/AsPDF/remmm\\_0997-1327\\_1989\\_num\\_54\\_1\\_2323.pdf](http://www.persee.fr/doc/AsPDF/remmm_0997-1327_1989_num_54_1_2323.pdf)

<sup>2</sup> بخوش صبيحة . مرجع سابق . ص 298.

منها العراق، والتي يُضاف إليها الآثار السلبية للحرب العراقية الإيرانية (1980-1988). لهذا فقد عبّرت دول اتحاد المغرب العربي، خلال اجتماع مجلس الرئاسة المنعقد بالجزائر في 23 جويلية 1990، عن أسفها لتدهور العلاقات بين بلدين عربيين "شقيقين"، كرد فعل على خطاب الرئيس العراقي صدام حسين، في 17 جويلية 1990. وقد تم تكليف الجزائر باعتبارها رئيسة الدورة، بالقيام بمهمة للوساطة والمساعي الحميدة، من أجل احتواء الخلاف بين الدولتين<sup>1</sup>. أي أن تفاعل اتحاد المغرب العربي مع أزمة الخليج، كان منذ بداية التوتر، أي قبل بداية الغزو العسكري العراقي للكويت، في محاولة للعب دور وقائي في هذه الأزمة، وكذلك في العلاقات العربية بشكل عام. فقد كان الاتحاد نظرياً على الأقل، مؤهلاً للقيام بهذا الدور الإيجابي للوساطة، نظراً لعدم تورطه في الخلافات في منطقة الخليج، بشكل مباشر على الأقل. فرغم العلاقات الجيدة، التي كانت تربط المملكة المغربية بدول الخليج العربي (الكويت والمملكة السعودية... إلخ)، في مقابل العلاقات الجيدة، التي ربطت بين موريتانيا والعراق من جهة ثانية. إلا أن بقية دول الاتحاد (الجزائر، تونس)، حافظت على علاقات جيدة مع طرفي النزاع، وهي عوامل تمنح اتحاد المغرب العربي، صفة الوسيط الموثوق فيه.

وقد تأكد موقف الاتحاد بعد ذلك بمدة قصيرة، إثر قيام القوات العراقية بغزو الكويت في 02 أوت 1990، ثم الإعلان عن ضمها إلى الإقليم العراقي بتاريخ 09 أوت 1990. فقد أجمعت دول المغرب العربي على رفض استخدام القوة العسكرية، من أجل إدارة الخلافات بين الدول العربية، وكذلك احترام السيادة والاستقلال الوطنيين والوحدة الترابية. كما طالبت دول الاتحاد بانسحاب العراق الفوري، من الأراضي الكويتية وإلغاء كل الآثار المترتبة عن الغزو، بهدف تجنب تدويل النزاع وإخراجه عن النطاق العربي<sup>2</sup>. ورغم أن هذا الموقف يُعبر عن نظرة منسجمة لدول الاتحاد، إلا أن الاختلاف سرعان ما اخترق الصف المغربي، على إثر تطور النزاع نحو استخدام القوة، كملاذ أخير بعد فشل الدبلوماسية العربية.

عبّرت الدول الأعضاء في اتحاد المغرب العربي، عن مواقف متعارضة خلال القمة العربية الطارئة في 09 و10 أوت 1990، لا تنسجم مع المواقف المعلنة قبيل/أثناء اندلاع النزاع. فقد قاطعت تونس القمة العربية بسبب الاندفاع والتسرع، الذين ميزا انعقادها دون الإعداد الجيد، بما لا يتماشى مع طبيعة الأزمة. في حين شاركت بقية دول الاتحاد، والتي عبّرت عن مواقف متباينة، حيث رفضت ليبيا قرار استخدام القوة ضد العراق، في مقابل تحفظ موريتاني، وامتناع جزائري عن التصويت. بينما وافقت المغرب على مشروع القرار، وأعلنت استعدادها للمشاركة عسكرياً في تنفيذه، بإرسال 1200 جندي إلى المملكة السعودية، للمشاركة في عمليات عاصفة الصحراء<sup>3</sup>.

غير أن دول اتحاد المغرب العربي حاولت إعادة الانسجام إلى مواقفها، من خلال دعوة المغرب إلى العودة إلى الدبلوماسية، ومنح فرصة أخرى للمساعي العربية، وهو ما ينسجم مع موقف بقية الدول الأعضاء. ثم التقدّم بورقة

<sup>1</sup> Abdelwahab Biad : "Le Maghreb et la guerre du golfe". In : Kacem Baffao . Jean-Robert Henry (ed) . 1 Annuaire de l'Afrique du Nord . tom 29 . (Paris . Edition CNRS 1992) . P-P 439-452 . P 440

[http://aan.mmsch.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1990-29\\_46.pdf](http://aan.mmsch.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1990-29_46.pdf)

<sup>2</sup> بخوش صبيحة . مرجع سابق . ص 301.

<sup>3</sup> أنظر : Abdelwahab Biad . Op . Cit . P 444

عمل مشتركة بين دول الاتحاد، خلال الاجتماع غير العادي لمجلس وزراء الخارجية، الذي انعقد بالجزائر في سبتمبر 1990. والتي تضمنت:

\* رفض اللجوء إلى القوة كوسيلة لتسوية الخلافات العربية.

\* احترام الشرعية الدولية في كل الظروف، بما في ذلك ما يتعلق بالقضية الفلسطينية.

\* رفض الإجراءات الموجهة إلى "تجويع الشعب العراقي" وتدمير قدراته<sup>1</sup>.

رغم أن الاتحاد أظهر في الأخير، بعض الانسحاب في مواقفه من أزمة/حرب الخليج، وتوحيد مواقف الدول الخمس، بعد انطلاق العمليات العسكرية في إطار عاصفة الصحراء. فقد تصرف الاتحاد إلى حد، كبير بشكل موحد. إلا أن ذلك لم يصل إلى درجة التنسيق الكامل، سواءً حول الأزمة أو حتى السياسة الخارجية ككل. ويُمكن تفسير ذلك بهيمنة الطابع الاقتصادي/الوظيفي على الاتحاد، وقد أذى ذلك الاختلاف الشديد في توجهات السياسة الخارجية لكل دولة، والتي لم تكن محل اهتمام أو تنسيق في السابق، من طرف الدول الأعضاء. فرغم أن المرحلة الأولى من وجود الاتحاد، قد تميزت بالتوقيع على العديد من الاتفاقيات، في مجالات التعاون والتنسيق الاقتصادي والتجاري، إلا أن ذلك لم يُصاحبه سعي لإقرار توجهات مشتركة، في مجال السياسة الخارجية.

غير أن النتيجة الأهم والتي يُمكن التوصل إليها، مفادها أن الفصل بين القضايا السياسية، وقضايا التكامل المغربي، هي الأساس لضمان إمكانيات بقاء، وتقوية هذا الأخير. ويظهر هذا من خلال القضايا السياسية، التي كان على دول الاتحاد التعامل معها، قبل وبعد إنشاء اتحاد دول المغرب العربي. فقد بقي المسار التكاملي منذ 1964، بدون نتائج ملموسة إلى غاية 1988، حيث قرر القادة المغاربة، تحت تأثير الإكراهات الاقتصادية، تجاوز المشاكل السياسية. ومن أهم الأمثلة على ذلك مشاكل الحدود، إضافة إلى القضية الأبرز والمتمثلة في النزاع القائم في الصحراء الغربية، أو حتى المطالب المغربية في موريتانيا. وهو ما سمح في الأخير، باستعادة الدفاء في العلاقات المغربية.

وقد تكرر هذا الوضع مع أزمة/حرب الخليج 1990، ورغم الرفض الذي عبرت عنه دول المغرب العربي، لاستخدام القوة ضد العراق، على الأقل قبل بذل المزيد من المساعي الدبلوماسية. إلا أن المغرب قرر منفرداً المشاركة عسكرياً، في التحالف الدولي ضد العراق بقيادة أمريكية، رغم أن القوات المغربية، لم تشارك فعلاً في أعمال قتالية ضد العراق. إلا أن الموقف المغربي مع ذلك، لا ينسجم مع الموقف المغربي، علماً أن دول الاتحاد، لم تملك من التأثير بما يكفي لمنع الحرب، أو حتى تحقيق وقف إطلاق النار بعد انطلاق العمليات. غير أن ما يلفت الانتباه هو عودة دول الاتحاد إلى الاهتمام بالتعاون الاقتصادي، بعد انتهاء حرب الخليج وتحرير الكويت، حيث ومنذ أول اجتماع لمجلس الرئاسة، تم التوقيع على عدد كبير من الاتفاقيات، في المجالات التجارية والجمركية... إلخ<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ibid . P 445

<sup>2</sup> خلال الفترة ما بين مارس 1991 (مباشرة بعد انتهاء حرب الخليج) إلى غاية 1994 تم التوقيع على أكثر من 20 اتفاقية ضمن إطار اتحاد المغرب العربي، حيث كانت كل هذه الاتفاقيات، في المجالات التجارية والاقتصادية، إضافة إلى قطاع البنوك والخدمات. رغم أن بعض هذه الاتفاقيات لم يتم التصديق عليها، أو لم تدخل عملياً حيز التنفيذ، بسبب حالة الجمود التي دخلت فيها، مؤسسات الاتحاد منذ 1995 للاطلاع على هذه الاتفاقيات أنظر: الأمانة العامة لاتحاد المغرب العربي . اتفاقيات مغاربية موقعة. <http://www.maghrebarabe.org/ar/conventions.cfm?type=1>

رغم توجه دول اتحاد المغرب العربي، إلى زيادة تعاونها الاقتصادي، إلا أنها مع ذلك واجهت ظهور بوادر الخلاف فيما بينها، والذي انتهى إلى تجميد نشاط الاتحاد سنة 1995. حيث تضافرت مجموعة من العوامل السياسية، والاقتصادية، أو حتى الهيكلية، على الصعيدين الداخلي والخارجي، من أجل عرقلة تطور الاتحاد نحو بناء إقليمي أقوى. حتى مع توفر ما يكفي من العوامل، التي تسمح من الناحية النظرية، بلعب الاتحاد لدور أكبر على المستويين البيئي، أو حتى في مواجهة كتلتا إقليمية أخرى، خاصة على مستوى العلاقات الأورو مغاربية/الأورومتوسطية.

فعلى المستوى الداخلي، ساهمت بنية الاقتصادات المغاربية، في تعطيل مسار التكامل، من خلال التركيز على المجالات التجارية، بدل إقامة قطاعات إنتاجية فعلية. علماً أن دول المغرب العربي ككل، لم تنجح في بناء قاعدة صناعية مُنتجة، وبقيت في حالة تبعية لدول خارج المنطقة المغاربية، على رأسها الدول الأوروبية. فقد قام التعاون الاقتصادي المغاربي، على مفارقة مفادها "تفوق المكانة الممنوحة لحرية حركة السلع داخل البلدان المغاربية، في الوقت الذي يتبع فيه كل بلد للخارج، سواء من حيث الواردات (التي أساسها المواد الاستهلاكية)، أو من حيث الصادرات"<sup>1</sup>. وعليه لم يتأسس التكامل الاقتصادي المغاربي، على أسس تعطيه الإمكانية، لتحقيق الاستقلالية الاقتصادية/التجارية عن أوروبا، حيث بقي حجم التبادلات التجارية البينية في أدنى المستويات، رغم أن منهج التكامل تضمن تحرير التجارة، من القيود الجمركية/غير الجمركية.

وتشير الدراسات الاقتصادية إلى أن الدول الأعضاء، أهملت توفير الأرضية الضرورية، لنجاح التكامل الاقتصادي. حيث كان من الضروري، المرور عبر مرحلة تمهيدية/انتقالية، من أجل ضمان تنسيق السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء، وكذلك توفير حد مقبول من التنمية، في القطاعين الصناعي والزراعي. كما توجب على الدول الأعضاء عدم إقامة التكامل الاقتصادي، على معطيات واعتبارات سياسية ظرفية، من خلال تحديد أهداف دائمة ومحددة. إضافة إلى ذلك فإن نجاح التكامل المغاربي، تطلب كشرط مسبق وجود إمكانية، لتوزيع الامتيازات والأعباء بشكل متبادل وعادل<sup>2</sup>.

وهو ما لم يتوفر على مستوى التجربة المغاربية، حيث لا يُعبر التكامل عن تطور طبيعي/منطقي، لمسار منتظم للعلاقات بين الدول الأعضاء. بل على الأصح انعكاس لتحسن العلاقات بينها، دون أن يُصاحب ذلك، ضمانات كافية لاستمرار هذا الوضع، أو على الأقل عزل الخلافات السياسية، عن المكاسب الاقتصادية المُحتملة.

إن عجز الدول المغاربية، عن عزل طبيعة علاقاتها السياسية، عن مسار التكامل الاقتصادي كرر نفس السيناريو، الذي شهدته المنطقة بعد اندلاع النزاع، في منطقة الصحراء الغربية سنة 1975. ولم تتوقف الأزمات السياسية في العلاقات البينية، على الجزائر والمغرب فحسب، بل امتدت لتشمل العلاقات الموريتانية الليبية، بسبب دعم ليبيا لمواقف السنغال. فعلى إثر عملية إرهابية، استهدفت أحد فنادق مدينة مراكش سنة 1994، بدأت سلسلة من الأفعال وردود الأفعال بين الجزائر والمغرب. انطلاقاً بفرض التأشيرة على الجزائريين (أو من أصول جزائرية)،

<sup>1</sup> عبد الحميد براهيمى . المغرب العربي في مفترق الطرق . مرجع سابق . ص 362.

<sup>2</sup> نفس المرجع . ص 364.

وانتهت بخلق الحدود البرية بين البلدين. وذلك على خلفية اتهام فرنسيين من أصول جزائرية، بالمشاركة في هذه العملية، وبالتالي تحميل الجزائر مسؤوليتها، رغم أن هذه الاتهامات لا تستند على أي دليل ذو مصداقية. واستناداً إلى ذلك فقد أعتبر التصعيد بين البلدين، يرتبط بمسألة أكبر من العملية الإرهابية، التي تعرض لها المغرب، من خلال الاعتقاد بأن الرد المغربي، على تورط جزائري مزعوم ما هو إلا رد فعل، على المواقف الجزائرية تجاه النزاع في الصحراء الغربية<sup>1</sup>. ونتيجة لتدهور العلاقات بين البلدين، فقد تم تجسيد أنشطة، ومؤسسات اتحاد دول المغرب العربي سنة 1995، حيث اقتضت أنشطته على اجتماعات غير منتظمة، لمجلس وزراء الخارجية. لكن دون أن يؤدي ذلك نتائج ملموسة، على مستوى التعاون الاقتصادي، أو حتى تجسيد الاتفاقيات العديدة، التي تم توقيعها في هذا المجال منذ 1990. وفي مقابل ذلك فقد توجهت الدول المغربية، نحو بديل آخر لاتحاد المغرب العربي، من خلال العلاقات مع الاتحاد الأوروبي، سواءً في إطار الشراكة الأوروبية متوسطة منذ 1995، أو في إطار السياسة الأوروبية للحوار... إلخ.

انعكس غياب التنسيق في قضايا السياسة الخارجية، والذي ظهر في حالي النزاع الموريتاني السنغالي 1989، وبدرجة ما في أزمة/حرب الخليج 1990، على العلاقات المغربية بشكل عام، على إثر نشوب أزمة لوكيربي. والتي ميّزت العلاقات بين ليبيا ودول أوروبية وغربية، والتي تبعها إصدار مجلس الأمن لمجموعة من القرارات، تضمنت عقوبات اقتصادية على ليبيا ابتداءً من سنة 1992<sup>2</sup>. وانطلاقاً من حالة غياب التنسيق بين دول الاتحاد، لم يصدر عنها أية مواقف خاصة، رداً على العقوبات الأممية المسلطة على ليبيا. ورداً على ذلك فقد هدّدت هذه الأخيرة، بالانسحاب من عضوية الاتحاد، احتجاجاً على "امتنال" بقية الدول الأعضاء للعقوبات<sup>3</sup>. والملاحظ أن دول المغرب العربي، لم تعبر عن تعبير عن مواقف حقيقية، تجاه قضية لوكيربي والعقوبات التي تم تسليطها على ليبيا، في نفس الوقت الذي تولت فيه دول أخرى، مهمات للوساطة (المملكة السعودية) والمساعدة القانونية (مصر).

وكتيجة لكل ما سبقت الإشارة إليه، من تدهور للعلاقات الثنائية بين الدول الأعضاء، وكذلك هشاشة التعاون الاقتصادي فيما بينها، فقد توجهت اهتمامات دول الاتحاد نحو التعاون المنفرد مع الاتحاد الأوروبي. ويظهر ذلك من خلال توجه تونس والمغرب، إلى الدخول في علاقات شراكة مع الاتحاد الأوروبي، وهو المسعى الذي لحقت

<sup>1</sup> أنظر: بخوش صبيحة . مرجع سابق . ص 374

<sup>2</sup> تم في 21 ديسمبر 1988 إسقاط طائرة تابعة لشركة بان أميركان *PAN-AM*، في سماء أسكتلندا (تحديداً قرية لوكيربي *Lockerbie*)، وقد خلفت هذه الحادثة أكثر من 270 قتيل من ركاب الطائرة، وكذلك سكان القرية. ورغم أن الاتهامات الأولية بإسقاط الطائرة، تم توجيهها في البداية إلى بعض فصائل المقاومة الفلسطينية، وكذلك إلى سوريا وإيران، إلا أن التحقيقات توجهت نحو ليبيا في نهاية المطاف. حيث اعتبرت عملية إسقاط الطائرة، على أنها رد من العقيد القذافي، على قيام الولايات المتحدة بقصف مقر إقامته. وهو ما تستند إليه بعض الدراسات، من أجل تصنيف القضية على أنها ذات أبعاد سياسية محض، تخص العلاقات الليبية الغربية، باعتبارها محاولة من هذه الأخيرة، لتقليص الدور الليبي في الشرق الأوسط وكذلك في منطقة المغرب العربي. أنظر: ماجد الحموي: "قضية لوكيربي بين السياسة والقانون: العلاقة بين محكمة العدل الدولية ومجلس الأمن". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية . المجلد 17 . العدد 02 . سنة 2011 . ص.ص 31-47 . ص 35.

<sup>3</sup> *Claire Brunel : "Maghreb regional integration" . In : Gary Clyde Hufbauer . Claire Brunel (ed) . Maghreb regional and global integration : A dream to be fulfilled . (Washington DC . Peter G. Peterson Institute for International Economics . 2008) . P-P 7-16 . P 10*

به الجزائر متأخرة. والملاحظ في مسار الشراكة، أن الاتحاد الأوروبي فضّل التفاوض مع الدول المغاربية بشكل منفرد، بدل السعي إلى إقامة التعاون مع تكتل إقليمي، مثلما هو الحال مع تكتلات أخرى.

أعتبر المنهج الأوروبي، المعتمد في علاقات الشراكة الأورومغاربية بشكل عام، والشراكة مع الدول المغاربية بشكل خاص، أنه لا يهدف إلى إضعاف الموقف التفاوضي لهذه الأخيرة. فمسار الشراكة الأورومتوسطية سيكون وفقاً لبعض التصورات، أساساً لتحسين وتقوية العلاقات، بين دول اتحاد المغرب العربي، وبالتالي لإعادة بعث المشروع المغاربي<sup>1</sup>. غير أن تفضيل التعاون التجاري والاقتصادي مع الاتحاد الأوروبي، لم يؤدي في النهاية إلى تحقيق هذا الافتراض، وهو ما تؤكد الأطر الجديدة للعلاقات الأورومتوسطية، والتي تتمحور حول السياسة الأوروبية للجوار ابتداءً من 2004. والتي حافظ الاتحاد الأوروبي من خلالها، على النمط السائد للعلاقات الاقتصادية، مع دول المنطقة المغاربية بشكل عام، رغم الزيادة في حجم الاعتمادات المالية الموجهة لمساعدة الدول المعنية.

ورغم أن اتفاقات الشراكة، لم تضيف الشيء الكثير للاقتصادات المغاربية، إلا أن دول الاتحاد، مازالت تفضل الإطار الأورومتوسطي للتعاون، على حساب التكامل الاقتصادي المغاربي. فالشراكة مع الاتحاد الأوروبي قد حررت التبادلات التجارية، لكن دون السماح لدول المغرب العربي، بالاستفادة من الميزة النسبية، التي تتميز بها في مجال الإنتاج الفلاحي. فعكس التحرير السريع لتبادل منتجات الصناعية، فإن تحرير حركة المنتجات الزراعية لم يتم بنفس الوتيرة، حيث أخذ بالاعتبار حماية المصالح الأوروبية، نظراً للتنافسية التي يتميز بها القطاع الفلاحي في الدول المغاربية. وينعكس ذلك في مختلف اتفاقات الشراكة، الموقعة مع دول المغرب العربي ابتداءً من 1995، والتي تضمنت مراعاة حساسية المنتجات الفلاحية، وبالتالي طرح إمكانية تعديل بنود اتفاق الشراكة في هذا القطاع<sup>2</sup>. وهو ما يُعطي الاتحاد الأوروبي الفرصة، من أجل تعديل الاتفاق، في حالة إضرار بنوده المتعلقة بالقطاع الزراعي، بمصالح المزارعين الأوروبيين، والذين يُمكنهم ممارسة ضغوط كبيرة على الدول الأوروبية.

بعد تعداد عوامل هشاشة البناء المغاربي، مقارنةً بالعوامل التي من شأنها أن تدعم هذا البناء، يُمكن التساؤل حول حتمية بقاء الاتحاد المغاربي في حالة التجميد، أم أنه يُمكن في النهاية إعادة إحيائه، كإطار للتعاون الاقتصادي في المنطقة. وفي هذا الصدد تشير الكثير من الأفكار، إلى استحالة عودة الاتحاد إلى الوضع، الذي ساد خلال بداية التسعينات، المتميز بحركية نشيطة نسبياً. نظراً لاستمرار الخلافات السياسية بين أبرز عضوين في الاتحاد، وهما الجزائر والمغرب، إضافةً إلى حالة الحرب الأهلية التي تشهدها ليبيا. وفي المقابل تُطرح فكرة إعادة بعث الاتحاد المغاربي على أنها حتمية، من أجل تحقيق الأمن والاستقرار في المنطقة، وكذلك لمنح الدول المغاربية هامش مناورة أوسع في علاقاتها

<sup>1</sup> أنظر: دافيد سيدون . مرجع سابق . ص 280.

<sup>2</sup> من بين الأمثلة على هذا الوضع ما تضمنه اتفاق الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والجزائر سنة 2002، والذي نص فيما يخص القطاع الزراعي، على أنه "في حالة وضع تنظيم خاص نتيجةً لتنفيذ سياستهما الزراعيتين، أو تطوير الترتيبات المتعلقة بتنفيذ سياستهما الزراعيتين، يُمكن للمجموعة (الاتحاد الأوروبي) وللجزائر، تعديل النظام المنصوص عليه في هذا الاتفاق، بخصوص المنتجات المعنية". أنظر: - Accord Euro . Prg 01 . Art 16 Méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et la République Algérienne démocratique et populaire 2002 . Journal Officiel de L'UE . L265 . 10/10/2005 [https://www.gisti.org/IMG/pdf/accord\\_ce-algerie\\_2002-04-22.pdf](https://www.gisti.org/IMG/pdf/accord_ce-algerie_2002-04-22.pdf)



التجارية/الاقتصادية مع القوى الخارجية<sup>1</sup>. وتتأكد هذه الفرضية حتى مع الاستبعاد الكلي، لأية إمكانية لنشوب نزاعات مسلحة بين الدول المغاربية، وهو التهديد الذي تم تعويضه، مع نهاية التسعينات من القرن العشرين. بظهور شبكات متداخلة من الجماعات الإرهابية، والتي تعمل بتنسيق كبير مع منظمات الجريمة المنظمة، يستحيل على أي من الدول المغاربية التعامل معها، بشكل منعزل عن بقية الأعضاء.

ويبدو أن الإشكالية الأساسية في الوضع الحالي للاتحاد، هو مدى إدراك النخب السياسية، في أعلى هرم السلطة في الدول الأعضاء، لأهمية إعادة بعث المشروع المغاربي، مع إعادة تكييفه مع الأوضاع الجديدة في المنطقة/العالم. فحالة انعدام الثقة بين هذه النخب، تمنع استغلال مزايا التعاون، وتفضيل التحالفات مع أطراف خارجية، قد تكون في حد ذاتها أحد أسباب استمرار الانقسام، أو على الأقل تستفيد من استمراره. لذلك فإن إعادة إحياء اتحاد المغرب العربي يتطلب إعادة الاعتبار لثقافة سياسية، تُساعد على النظر إلى التكامل لا كنتيجة لتحسن ظرفي للعلاقات بين الدول، بل باعتباره مصدراً للفرص الاقتصادية. وبالتالي الاستعداد لتغيير نمط العلاقات بين الدول الأعضاء، من أسلوب "الحرب الباردة"، إلى التضامن الذي قد يخلقه العمل المشترك، ويمنع التراجع عنه استناداً إلى عامل العقلانية<sup>2</sup>.

انطلاقاً من ذلك حاولت بعض الدراسات المنجزة، حول التكامل المغاربي والعلاقات بين الدول الأعضاء، اقتراح بعض الخطوات التي تهدف في محصلتها النهائية، إلى إعادة بعث البناء الإقليمي المغاربي. وتشمل هذه الخطوات المجالات السياسية، خاصة فيما يتعلق بطبيعة العلاقات بين الدول الأعضاء، إضافة إلى الوصفات الاقتصادية ذات الطابع التقني. حيث يظهر الاعتماد المتبادل، بين الأبعاد السياسية والاقتصادية، فإذا كان نجاح الخطوات الاقتصادية المقترحة، يتطلب في المقام الأول توفر الإرادة السياسية الجادة، فإن هذه الأخيرة ستساق بالضرورة، وراء المزيد من الإجراءات الاقتصادية المشتركة، بسبب ما توفره من تراكم مادي، وبالتالي هامش مناورة أوسع للسلطة السياسية الوطنية، على المستوى الداخلي.

لا تنطلق "الوصفات" الاقتصادية لإعادة بعث المشروع المغاربي، من مشاريع شراكة اقتصادية طوباوية، قائمة على استغلال المقومات الاقتصادية للعمل المشترك. بل تحاول العمل تأسيساً على ما هو موجود فعلاً/ميدانياً. وتظهر من خلال ذلك إمكانية تكرار نموذج المجموعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، لكن وفق مستوى الإرادة السياسية المتوفر بين دول الاتحاد. وعليه فإن المستوى الممكن للتعاون الاقتصادي الحالي، لن يكون إلا من خلال استغلال علاقات التعاون الثنائي، الذي ينشأ في مجالات بعض دول الاتحاد. وبذلك تتشكل قاطرة للتكامل وإن كانت صغيرة، إلا أنها قادرة على تطوير العمل الاقتصادي المشترك، من خلال تجنّب إثارة الحسابات الأنانية، القائمة على التزعة الشوفينية المحضة. وهو ما قد يفتح المجال أمام تجسيد "فرضية شومان"، من خلال خلق التضامن في قطاع إنتاجي معين، يضمن انتشار التعاون نحو مجالات أخرى.

<sup>1</sup> حسين بوقارة . إشكاليات مسار التكامل في المغرب العربي . (الجزائر . دار هومة 2010) . ص 57.

<sup>2</sup> أنظر: نفس المرجع . ص 64.



يظهر التعاون الجزائري التونسي، في مجال تحرير التبادل التجاري، أو التعاون التونسي المغربي، في مجالات النقل الجوي والبحري، كأهم الأمثلة على هذه الإمكانية. حيث حقق التعاون بين تونس والمغرب نتائج مهمة، في مجال تحسين البنية التحتية في مجال النقل البحري، أدت إلى رفع مستوى هذا التعاون، من خلال فتح خطوط نقل بحري وجوي مباشر بين البلدين. وهو ما دفع تونس إلى الإعلان عن نيتها، توسيع مجال هذا التعاون ليشمل بقية دول الاتحاد<sup>1</sup>. خاصة وأن توسيع التعاون، في مجال النقل البحري والجوي، لا يتطلب إجراءات بين البلدان المغربية الأساسية، حيث ينحصر الانسداد في مجال الحدود بين الجزائر والمغرب، في معضلة الحدود البرية، بينما تبقى الحدود الجوية والبحرية مفتوحة بين الدولتين.

لا تنحصر الفرص الاقتصادية فقط في النقل البحري والجوي، بين الدول المغربية بشكل ثنائي أو جماعي، لذلك يُمكن استغلال الاعتماد المتبادل بين الدول الأعضاء، والذي قد يساعد على تقليص التبعية للاتحاد الأوروبي. فعلاقات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، مع أنها تتضمن تدفق الاستثمارات الخارجية المباشرة، إلا أنها تُجرد الدول المغربية من ميزتها الأساسية، التي اكتسبتها من انخفاض تكاليف الإنتاج الزراعي، وذلك بسبب القيود التي تفرضها السياسة الزراعية المشتركة.

يسمح نقل مسار الشراكة نحو المحور الأفقي، باستغلال الأسواق المحلية، والتي تفتح أوسع من السوق الأوروبية. وتظهر السوق الجزائرية الواسعة، كأهم الأمثلة على حالة الاعتماد المتبادل الاقتصادي، حيث يُمكنها استيعاب المنتجات الزراعية والغذائية، الواردة إليها من كل من المغرب وتونس، في مقابل استمرار الجزائر في لعب دور المزود الأساسي بالمنتجات الطاقوية. فالملحوظ أن تونس والمغرب تتشابهان إلى حد كبير، في طبيعة السلع والمنتجات، التي يمكنهما تصديرها إلى الاتحاد الأوروبي، وبالتالي فإن ذلك يعني أنهما في حالة تنافس، قد تؤثر سلباً على العائدات المتوقعة من عمليات التصدير<sup>2</sup>.

لا يتوقف تأثير العامل الاقتصادي، عند آلية/آثار الانتشار *Spillover effects* فحسب، بل يمتد إلى تشجيع صانعي القرار في الدول المغربية، على إبداء المزيد من الاهتمام بالعمل المشترك، في إطار اتحاد المغرب العربي. غير أن هذا الافتراض يقوم على توفر شرط حاسم، وهو عقلانية النخب السياسية الحاكمة في الدول المغربية، من أجل الاقتناع بضرورة استغلال الفرص التي يُتيحها التكامل.

وتعتمد الدراسات في هذا المجال على المفاضلة، بين سلبيات الإبقاء على الوضع الحالي، أو حالة اللاتكامل، في مقابل النتائج الإيجابية المتوقعة حصولها، من التوجه نحو إعادة تنشيط، وتعميق التكامل المغربي. ومن النتائج المُتوصل إليها في هذا المجال، هو توقع أن يخلق التعاون فيما بين الدول المغربية، حوالي 200 ألف منصب عمل في المنطقة المغربية، كما يُتوقع ارتفاع حجم المبادلات التجارية من 3% سنة 2014 إلى 10%. في حين أن بقاء الوضع

<sup>1</sup> Claire Brunel . Gary Clyde Hufbauer : "Reviving Maghreb integration : Recommendations" . In : Gary Clyde Hufbauer . Claire Brunel (ed) . Op . Cit . P-P 163-171 . P 163

<sup>2</sup> Sami Hammami : "Les conditions macroéconomiques des pays maghrébins et les défis de l'intégration" . In : Xavier Richet . Nadji Safir (Dir) . Le Maghreb à l'épreuve de la mondialisation . (Paris . édition L'Harmattan 2016) . P-P 59-85 . P 80

الحالي سيعني، تراجع معدلات النمو بـ1.5 إلى 2 نقطة، كما سيرفع مستوى البطالة، إلى 18 مليون عاطل عن العمل بحلول سنة 2020<sup>1</sup>.

ويُمكن أن يتعزز هذا التوجه، في حالة تمكنت الجزائر والمغرب، من التوصل إلى اتفاق يؤدي إلى حل معضلة الحدود المغلقة، خاصةً وأنها مرتبطة من وجهة النظر الجزائرية على الأقل، بمجالات تقنية/أمنية تتعلق بمكافحة الإرهاب، والجريمة المنظمة على جانبي الحدود. ولم تعد مرتبطة بأية مطالب تاريخية أو إقليمية، كما كان عليه الشأن خلال المراحل الأولى لاستقلال البلدين. كما أن الجزائر لا تربط في مواقفها الرسمية بين تسوية هذه المسألة، وتغييرات في السياسة المغربية تجاه الصحراء الغربية. وبالتالي إمكانية التوصل إلى حل المشكلات العالقة، عن طريق الحوار بين خبراء أمنيين، في حال توفرت الإرادة السياسية الكافية لإطلاق هذا الحوار.

يُشكل نجاح الدولتين الأساسيتين (أي الجزائر والمغرب)، في التوصل إلى تفاهات، حول المسائل الخلافية بينهما، مقدمةً لإعادة بعث مشروع البناء المغاربي. وتستند بعض الدراسات على هذه الفرضية، من أجل محاولة الاستفادة من الدروس، التي يُمكن قراءتها من مسارات التجربة التكاملية الأوروبية، خاصةً في مراحلها الأولى مع تشكيل الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب. ومن أهم الأفكار المدرجة ضمن هذا السياق نجد، إمكانية تشكيل العلاقات الثنائية الجزائرية المغربية، قاطرة لقيادة التكامل الإقليمي المغاربي، وفق نفس النمط الذي شكله الثنائي الفرنسي الألماني *Le couple franco-allemand*. حيث لا تقوم علاقات الثنائي الجزائري المغربي *Le Couple Algéro-marocain*، على أساس العقلانية أو البراغماتية الاقتصادية فحسب، بل كذلك على أساس إدراك البلدين لمسؤوليتهما، في قيادة وتطوير البناء المغاربي.

تقوم فكرة الثنائي الجزائري المغربي على فرضية أساسية، مفادها أنه في كل مرة يكون فيها تقارب بين الجزائر والرباط، يكتسب العمل المشترك ديناميكيةً، تُساهم فيها بقية الدول بدورها، والتي تتأثر مواقفها سلباً بحالة الجمود، التي تميز العلاقات بين الدولتين الأساسيتين<sup>2</sup>. المواقف التي تنعكس من خلال التوجهات البديلة، التي اتخذتها دول الاتحاد المغاربي، كرد فعل على جمود العمل المشترك، وعدم فعالية اتحاد المغرب العربي، كإطار لتحقيق الأهداف المتضمنة في معاهدة مراكش سنة 1989. ويُمكن ملاحظة ذلك من خلال التوجهات الأوروبية والمتوسطية، لتونس والمغرب والجزائر، إضافةً إلى توجه ليبيا -في عهد العقيد القذافي- نحو تعميق روابطها مع الدول الإفريقية، سواءً على المستوى الثنائي، أو على المستوى الجماعي في إطار الاتحاد الإفريقي.

ويُمكن أن تتجسد فكرة تحسين العلاقات، وتعميق التعاون في إطار الثنائي الجزائري المغربي، في المجالات الاقتصادية، التقنية، وكذلك الأمنية، على النحو التالي:

\* التعاون في المجالات الاقتصادية: يُمكن في هذا المجال، اقتباس تجربة المجموعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، دون أن يتم تحديد قطاع بشكل نظري ومسبق للتعاون، بل يجب ترك المجال للدول لتحديد

<sup>1</sup> أنظر: Ibid . P 81

<sup>2</sup> Aomar Baghzouz : "Plaidoyer pour un couple algéro-marocain comme moteur de la construction maghrébine". In : Abdi Nourredine (Dir) . Algérie, Maghreb : Le pari méditerranéen . (Paris . Institut du Monde Arabe . 2005) . P-P 143-169 . P 146

القطاعات الاقتصادية، التي يُمكن أن يتم فيها العمل المشترك. ويُمكن ملاحظة التقاطع مع النموذج الأوروبي، في الاعتماد على معيار المصالح المادية، في اختيار القطاع الاقتصادي لقيادة التكامل. حيث يتوجب اختيار قطاع يتضمن مصالح مادية مباشرة، من أجل الحصول على دعم المجتمع المدني، وجماعات المصالح في البلدين. وهو عامل يُمكنه حماية التكامل القائم بين الثنائي، من أية أزمات سياسية غير متوقعة، يُمكنها أن تعيد الوضع إلى نقطة البداية. ويُمكن في هذا المجال الاستفادة الجزئية، من القدرات الكبيرة لكل من المغرب وتونس، لاستغلال المساحات الكبيرة الصالحة للزراعة، أو يُمكن استصلاحها في هذا المجال<sup>1</sup>.

\* التعاون في المجالات الأمنية/الدفاعية: لا يجب أن يُفهم من ذلك مسبقاً ضرورة سعي الثنائي، إلى إقامة تحالف عسكري بينهما، على النحو الذي تم بين دول المجموعة الأوروبية، في إطار الجماعة الأوروبية للدفاع، أو حتى الفرقة الفرنسية الألمانية *Brigade franco-allemand*<sup>2</sup>. لكن على الأصح يتضمن هذا التعاون التنسيق بين الدولتين، لمواجهة التحديات الأمنية ذات الطابع العابر للحدود. ولا يتوقف الأمر عند التهديدات التقليدية، ذات الطابع العسكري، مثل الإرهاب، أو الجريمة المنظمة، وتجارة المخدرات... إلخ. بل يمتد إلى أمنة تحديات ذات طابع مختلف، مثل الهجرة وكذلك المشاكل البيئية، التي تواجهها المنطقة ككل، مثل التلوث، التصحر وندرة المياه... إلخ. ولن يكون على الدولتين البحث عن حجاج كافية، لإقناع البيئتين الداخلية والخارجية، حيث يلقي هذا المسعى تأييداً واسعاً، خاصة في إطار المساعي الإقليمية لمواجهة التحديات الأمنية<sup>3</sup>.

وتجدر الملاحظة إلى أن هذا التصور، لا يُجسد الفلسفة التكاملية، المتضمنة في إعلان شومان، والتي وجسدها تجربة البناء الأوروبي منذ 1951. ففي إطار التكامل الأوروبي، لم تتوجه الدول الأعضاء إلى التعاون السياسي، إلا في مراحل لاحقة من انطلاق التكامل، وذلك للتعامل مع قضايا سياسية وأمنية مشتركة. كما أن تجربة الثنائي الفرنسي الألماني، انطلقت أساساً من مجالات أمنية وسياسية، في محاولة للتعامل مع المخاوف الفرنسية، من معضلة إعادة تسليح ألمانيا، وضمها لحلف شمال الأطلسي

فقد جاءت محاولات إقامة الثنائي الفرنسي الألماني، كمحاولة لطمأنة فرنسا من جهة، ولتفرض توجهات جديدة في المواقف/السياسة الأوروبية، تجاه القضايا الأمنية والسياسية في مرحلة الحرب الباردة. أي أن التعاون الاقتصادي والسياسي بين ألمانيا وفرنسا، كان في إطارين مؤسستين مختلفين نسبياً، فقد اندرج التعاون الاقتصادي

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid . P 151*

<sup>2</sup> الفرقة الألمانية هي تشكيل عسكري مشترك بين الجيشين الفرنسي والألماني، تم تشكيله بمبادرة من المستشار الألماني هيلموت كول *H. Kohl* والرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران *F. Mitterrand*، في 12 جانفي 1989 (تضم حوالي 5000 جندي)، ثم تحولت بعد ثلاث سنوات إلى الفيلق الأوروبي *Eurocorps* خلال القمة الفرنسية الألمانية في 22 ماي 1992، والذي توسع بمشاركة مجموعة من الدول الأوروبية الأخرى، ابتداءً من بلجيكا وإسبانيا ولوكسمبورغ، ثم توسعت في سبتمبر 2002 لتضم 60 ألف جندي، ليتحول الفيلق الأوروبي ابتداءً من 2003، إلى القوة الأوروبية للتدخل السريع *Force de Réaction Rapide Européenne*. أنظر: *Christoph Degryse . Op . Cit . P375*

<sup>3</sup> *Aomar Baghzouz . Op . Cit . p 154*

في إطار التكامل الأوروبي، بينما اندرج التعاون السياسي والعسكري، ضمن ترتيبات ثنائية خارج إطار المؤسسات الأوروبية، من أجل تفادي التأثيرات السلبية، لمتطلبات التعاون في أطر مؤسساتية ومجالات مختلفة، رغم ملاحظة التداخل بين الإطارين في بعض المناسبات.

لكن التعاون في المجال الأمني يتطلب تحييد بعض القضايا الخلافية، والتي تجعل من إقامة هذا الثنائي مسألة مستحيلة التجسيد. وتحديداً جعل مواقف الدولتين حول مسألة الصحراء الغربية، خارج إطار العلاقات الثنائية، من خلال قبول هذه المواقف على ما هي عليه، مع الحفاظ على الحد الأدنى من الاتفاق، المتمثل في اختصاص الأمم المتحدة بتسوية النزاع. فقد سعى المغرب في سياسته الخارجية، خلال العشرية الأخيرة على الأقل، إلى إدراج جبهة البوليساريو ضمن قائمة الجماعات الإرهابية، من خلال ربطها بعلاقات مباشرة/غير مباشرة مع تنظيم القاعدة. وعليه فإن عدم اتفاق الدولتين حول مفهوم مشترك للإرهاب، سيفشل التعاون الأمني المقترح في إطار الثنائي، لأنه سيتطلب تنازلات كبيرة لن تكون الدولتان قادرتين على القيام بها. من خلال تحويل التعاون الأمني إلى علاقة صفرية، لا يُمكن معها إيجاد صيغة توفيقية، مقبولة من الطرفين.

تدفع هذه الملاحظة إلى التساؤل، حول إمكانية تطبيق هذا التصور، خاصة وأنه يُمكن أن يوصف من طرف المراقبين المتشائمين بأنه تصور "طوباوي"، لا يراعي حقيقة وعمق الخلافات بين الجزائر والمغرب. وفي المقابل تُعتبر فكرة إقامة الثنائي الجزائري المغربي، ممكنة استناداً إلى عوامل التوحيد، الموجودة في العلاقات بين الدولتين، سواءً أعلق الأمر بالعوامل التاريخية، الجغرافية، والثقافية... إلخ. إضافةً إلى الاعتماد المتبادل الاقتصادي بين الدولتين، وحتى مستويات وطبيعة النزاع بينهما، والذي تخلى فيه الطرفان منذ مدة طويلة عن العمل العسكري. حيث تظهر العوامل المساعدة على التكامل، على مستوى الثنائي الجزائري المغربي، أكثر من عوامل الخلاف، أكثر بكثير عما كان سائداً في العلاقات الفرنسية الألمانية<sup>1</sup>.

غير أن تجسيد هذا التصور يتطلب توفر رادة سياسية، لدى النخب الحاكمة في كل من الجزائر والمغرب، وليس مجرد استجابة لتحسن ظري للعلاقات بين الدولتين. فقد قام المغرب سنة 2004 بإلغاء شرط التأشيرة المفروض على الجزائريين منذ 1994، وهو الإجراء الذي ردت عليه الجزائر بالمثل، رغم تحفظها على القرار المغربي<sup>2</sup>، بعد القمة الجزائرية المغربية في مارس 2005، على هامش القمة العربية التي استضافتها الجزائر. كما قامت الدولتان بالتوقيع على العديد من الاتفاقيات، وبروتوكولات التعاون، في المجالات الاقتصادية والجمركية، إلا أنهما مع ذلك لم يتوصلا بعد، إلى خطوات سياسية أكثر جرأة. فرغم تبادل الرسائل بين قيادة البلدين، المتضمنة دعوات للحوار والتعاون، إلا أن تلك الرسائل، لم تُترجم في لقاء على مستوى القمة منذ 2005.

<sup>1</sup> أنظر: Ibid . P 166

<sup>2</sup> ينبع التحفظ الجزائري من قرار المغرب بإلغاء التأشيرة، المفروضة على المواطنين الجزائريين منذ 1994، من الطابع الانفرادي لأسلوب إدارة المغرب لهذا الملف، حيث أنه لم يتم التشاور معها بشأنه، أو على الأقل لم يتم إعلامها بشكل مسبق. على اعتبار أنه لا يُمكن اتخاذ مثل هذا الإجراء بشكل أحادي. حيث توجب على المغرب قبل ذلك التنسيق مع الحكومة الجزائرية. وهو المبدأ الذي تتمسك به الجزائر، في إدارتها لملف الحدود البرية، حيث تتمسك بمبدأ إقامة حوار بين الدولتين، حول الانشغالات المختلفة، التي تهدد الأمن الجزائري، قبل اتخاذ قرار بفتح المعابر البرية بين الجزائر والمغرب.

## المبحث الثاني: الاتحاد الأوروبي: السيناريوهات الممكنة:

تتضمن الدراسات المستقبلية، مجموعة من التقنيات والأساليب، يتطلب بعضها دراسات متعددة الأبعاد (إحصائية، اقتصادية، سياسية... إلخ)، مثل تقنية دلفي *Delphi Technique*، وكذلك تقنية التنبؤ الاستقرائي *Extrapolation*... إلخ. أما فيما يخص محاولة استشراف مستقبل الاتحاد الأوروبي، سيتم الاعتماد في هذه الدراسة على تقنية السيناريو *Scenario*، حيث يُمكن في هذا الصدد رسم مجموعة من المشاهد المستقبلية. وتحدد هذه التقنية بشكل عام ثلاث مشاهد/سيناريوهات: الاتجاهي/الخطي، الإصلاح/التفاوضي، الراديكالي/التشاؤمي<sup>1</sup>. واعتماداً على ذلك فإن الدراسة الاستشرافية لمستقبل الاتحاد الأوروبي، يُمكن أن تحدد ثلاثة مشاهد مستقبلية محتملة: السيناريو الأول: الاتحاد فاعل غير محدد.

السيناريو الثاني: العودة إلى مرحلة ما قبل ماستريخت.

السيناريو الثالث: الاتحاد الأوروبي ككيان فوق وطني شبه فدرالي.

### المطلب الأول: السيناريو الاتجاهي: الاتحاد الأوروبي فاعل غير محدد:

إن دراسة تطور مسار التكامل الأوروبي منذ 1951، تسمح بتحديد مرحلتين أساسيتين، عرف خلال الأولى ديناميكية كبيرة، نتج عنها انتشار التكامل من المجالات الوظيفية/القطاعية، إلى مجالات اقتصادية أكثر تعقيداً، قبل الوصول إلى مجالات الدفاع، والسياسة الأمنية والخارجية. أما المرحلة الثانية فقد تميزت بانخفاض حركية التكامل، من خلال المرور بفترات تعثر العمل المشترك، أو بطى إقرار السياسات المشتركة، والتي تمر بمسار معقد من المفاوضات. ويرتبط هذا الوضع بشكل كبير، بتطور عضوية الاتحاد الأوروبي، حيث يُمكن ملاحظة زياد تعقيد عملية اتخاذ القرار، وإقرار السياسات المشتركة، بشكل متناسب مع زيادة عدد الدول الأعضاء. إضافةً إلى ذلك فإن المواقف البريطانية (قبل الخروج من الاتحاد *Brexit*)، ومنذ حصولها على عضوية التكامل، لم تكن من العوامل المحفزة للمزيد من "الانتشار".

انطلاقاً من ذلك فإن المشهد العام لمستقبل الاتحاد الأوروبي، بناءً على الإشكاليات المطروحة، في سياق التكامل في مجالات السياسة العليا، مرشح للبقاء على ما هو عليه، بدون أية تغييرات جوهرية، سواءً في الاتجاه التفاوضي أو التشاؤمي. ويُمكن الاستناد في رسم هذا المشهد، على العديد من العوامل، المرتبطة بالتكامل/الاتحاد الأوروبي في حد ذاته، أو فيما يتعلق بالدول الأعضاء. أو حتى مواقف البيئة الخارجية (دول الجوار والقوى الكبرى الأخرى)، من الدور الذي يُمارسه في العلاقات الدولية، أو الاتجاهات المحتملة لتطور التكامل الأوروبي، والتأثيرات المتوقعة لذلك على هيكل النظام الدولي.

يبرز أسلوب التكامل الأوروبي، كأحد العوامل التي يستند إليها هذا السيناريو، من خلال تأثيره على آليات اتخاذ القرار، وبالتالي التأثير على مسار تطور التكامل ككل. فالالاتحاد الأوروبي، مازال يقوم على سيطرة تصورات

<sup>1</sup> للتفصيل في هذا الموضوع أنظر: وليد عبد الحي . مدخل إلى الدراسات المستقبلية في العلوم السياسية . ط 1 . (عمان . المركز العلمي للدراسات السياسية 2002) . ص 119 .

الدول الأعضاء، بدرجات مختلفة على السير العام للعمل المشترك، حتى في القطاعات التي تُعتبر تقليدياً ذات درجة حساسية منخفضة. فإذا كان نظام الإجماع، يشكل أحد أهم عوائق اتخاذ القرار، على اعتبار أن كل صوت معارض، يُمكن اعتباره بمثابة الفيتو، إلا أن الانتقال إلى الأغلبية الموصوفة *La majorité qualifiée*، لم يُزل نهائياً هذا العائق، من مسار اتخاذ القرار الأوروبي.

جاءت آلية الأغلبية الموصوفة في اتخاذ القرار الأوروبي، بهدف إحداث حركية أكبر، في مسار إنشاء السوق الموحدة. ثم توسع مجال اللجوء إلى هذه الآلية تدريجياً، ليصل إلى مجالات السياسة الخارجية المشتركة، وحتى السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة. فقد اعتمدت الأغلبية في بداية الأمر، على حساب عدد الأصوات المعبر عنها من طرف الدول، عند التصويت في إطار مجلس الاتحاد الأوروبي. ثم انتقل حساب الأغلبية مع معاهدة لشبونة إلى أساس جديد، وهو عدد السكان الذي تمثله الدول، خلال عملية التصويت على القرارات. لذلك فقد كانت الأغلبية الموصوفة المطلوبة لاتخاذ القرار قبل معاهدة لشبونة، هي 255 صوت (من مجموع 345) على ألا يقل عدد الدول عن 14 دولة من مجموع 27 (أي قبل انضمام كرواتيا)، على أن تُمثل تلك الدول 65% من إجمالي مواطني الاتحاد الأوروبي، وهو ما عرف بمبدأ الأغلبية المزدوجة *La double majorité*<sup>1</sup>. ثم انتقلت مع معاهدة لشبونة لتتحول إلى احتساب عدد الدول، بما تمثله من قوة بشرية (55% من الدول الأعضاء على أن تمثل 65% من إجمالي مواطني الاتحاد)<sup>2</sup>.

لم يخرج نظام الأغلبية الموصوفة، في عملية اتخاذ القرار الأوروبي، من نطاق المساعي غير الرسمية، والمساومات بين الدول الأعضاء. حيث تبقى المفاوضات على مستوى المجلس الأوروبي، أحسن وسيلة متاحة لتفادي الانسداد، الذي قد تصل إليه عملية اتخاذ القرار، بسبب إحساس بعض الدول الأعضاء -خاصة الصغيرة-، بتهديد مصالحها الوطنية. فنظام التصويت الأوروبي، لا يقوم على هيمنة الأغلبية السكانية، على مسار اتخاذ القرار على مستوى مجلس الاتحاد، بل يتضمن الموازنة بين مصالح الأغلبية والأقلية في نفس الوقت. وهو ما يتجسد من خلال فتح المجال، أمام الأقلية المعطلة *La minorité de blocage*. حيث يُمكن لأربع دول أعضاء، تعطيل إقرار الأغلبية (تطلبت الأقلية المعطلة قبل معاهدة نيس جمع 91 صوت معارض)، بغض النظر عن حجم التمثيل السكاني الذي تُمثله، من مجموع مواطني الاتحاد الأوروبي. أي أنه بإمكان أصغر الدول الأعضاء أن تمنع اتخاذ قرار، تعتبر أنه يُهدد مصالحها الحيوية، سواءً في المجالات الاقتصادية، أو السياسية والأمنية...إلخ.

يرتبط الأسلوب التكاملي، المتجسد من خلال آليات اتخاذ القرار، بعامل يؤثر بشكل مباشر على الاتحاد الأوروبي، وهو التزعة السيادية/الوطنية للدول الأعضاء. فقد تضمن المنظور الوظيفي للتكامل الإقليمي، افتراض انسياق الدول خلف العملية التكاملية، بظهور نتائجها الإيجابية، انطلاقاً الافتراض القائل بعقلانية صانع القرار. وهو ما يدفع الدول الأعضاء في نهاية المطاف، إلى التخلي بشكل كبير عن نزعتها الوطنية، من أجل الاندماج شبه الكلي

<sup>1</sup> تم إقرار هذه النسب المفصلة نسبياً ضمن معاهدة نيس 2000، وقبل ذلك فإن الأغلبية المؤهلة كانت تُحتسب على أساس عدد الأصوات الممنوحة للدول، والمعبر عنها خلال عملية التصويت، حيث تتطلب الأغلبية المؤهلة جمع 255 صوت مؤيد (من مجموع 345 صوت)، وهو ما يُمثل 73.91% من مجموع الأصوات. في حين تتكون الأقلية المعطلة من 91 صوت. *Christophe Degryse . Op . Cit . 574*

<sup>2</sup> أنظر: *Ibid . 574*



في التكامل. غير أن واقع التجربة الأوروبية منذ 1951، يُشير إلى مشاهد تختلف بدرجات متفاوتة، عن هذا الافتراض النظري والمجرد للنظرية الوظيفية.

فقد دفع نجاح التكامل الأوروبي، الدول الأوروبية، إلى قبول مبدأ لا رجعية المكتسبات الأوروبية *Les Acquis Communautaires*. أي أن الدولة العضوة أو الراغبة في اكتساب العضوية، تلتزم بقبول السياسات، والإجراءات المعتمدة على مستوى الاتحاد الأوروبي. كما أن تلك الدول مُلزَمة، بقبول مبدأ سمو القانون الأوروبي، على القوانين والتشريعات المطبقة على المستوى الوطني *Le principe de subsidiarité*. بحيث يتم إدراج المبادئ والقواعد القانونية الأوروبية، ضمن المنظومة القانونية، والإجرائية على المستوى الوطني، وضمان عدم التعارض بين المستويين، الأوروبي والوطني في هذا المجال. وهو ما يسمح من الناحية النظرية على الأقل، بافتراض تحرك الاتحاد الأوروبي، بوتيرة تكاملية أسرع في مختلف المجالات، خاصةً تلك ذات الطابع بين حكومي، والتي تحتفظ فيها الدولة بموقعها المسيطر، في إدارة التكامل الإقليمي.

غير أنه في المقابل يُمكن أن نلاحظ أن تصورات الدول الأعضاء حول التكامل، لا تسمح بتحسيد هذا الطابع الآلي الذي تفترضه الأطر النظرية بشكل عام. حيث تميل الدول الأعضاء بناء تصوراتها ومواقفها، ليس على أساس الاعتبارات العقلانية، التي تفرضها حسابات الربح والخسارة، ولكن على أساس اعتبارات سياسية وإيديولوجية وطنية، يُمكن وصفها في بعض الأحيان بالترعة الشوفينية *Chauvinisme*. وبالتالي فهي قد تتوجه نحو التضحية بمكاسب سياسية واقتصادية، يُمكن تحصيلها من تعميق التكامل ونقل الصلاحيات، بسبب تمسكها بخطابها، وشعاراتها الثقافية والوطنية. وقد تجسد هذا الوضع، من خلال المواقف الفرنسية الديغولية *Le Gaullisme*، من التكامل الأوروبي الراضة لفقدان فرنسا، لمكانتها الدولية لصالح المجموعة الأوروبية، وهو ما دفع بهذا الاتجاه إلى التصويت، ضد مشروع المجموعة الأوروبية للدفاع سنة 1954، وخضوعها بشكل كلي للهيمنة الأمريكية<sup>1</sup>.

ترتبط مواقف الدول المتحفظة/المتردة، بترعة وطنية رافضة لتحويل السيادة من المستوى الوطني، إلى مستوى المؤسسات التكاملية الأوروبية. كما يُمكن أن ينتج ذلك، عن تيارات سياسية شعبية *Populisme*، تتولى محاولة التأثير على الرأي العام، كوسيلة ضغط على السلطة السياسية القائمة، من أجل تبني مواقف محافظة تجاه التكامل، أو حتى الانسحاب من العملية التكاملية ككل. ورغم أن وجود هذه التيارات والجماعات الشعبية، لا يُعتبر حديثاً على الساحة الأوروبية، إلا أنها اكتسبت مساحات أوسع ابتداءً من 2008، بعد تفاقم الأزمة الاقتصادية والمالية التي شهدتها منطقة اليورو. حيث اعتمدت هذه الجماعات/الأحزاب خطاباً سياسياً، يربط بين الأزمة المالية في المنطقة، والتكامل الأوروبي كسبب مباشر لحدوثها. من خلال تقويض السلطة الرقابية للدول، وتعويضها بآليات رقابية أوروبية، غير قادرة على توقع واستباق حدوث الأزمات الاقتصادية والمالية.

<sup>1</sup> اعتبر الجنرال ديغول أن إقامة الجماعة الأوروبية للدفاع، ووضع قوات فرنسية إلى جانب قوات من دول أخرى، تحت السيطرة المباشرة لهيئة تكنوقراط في بروكسل، يُعتبر كارثة بالنسبة لفرنسا، وفرض للهيمنة الأمريكية عليها. لذلك فقد اعتبر موقف ديغول على لا يتعارض مع منهج التكامل ككل، بل البعد المتعلق بالسياسة الدفاعية الفرنسية، ومكانة فرنسا في العلاقات الأوروبية وأطلسية. أنظر: *Jolyon Howorth: "National defence and European security integration". In: Anand Menon. Jolyon Howorth (ed). The European Union and national defence policy. (New York. Routledge 1997). P-P 11-22. P 13*



إضافةً إلى ذلك فقد استمر الخطاب الشعبوي، المتضمن فكرة العجز الديمقراطي *Le Déficit démocratique*، الذي تُعاني منه المؤسسات التكاملية الأوروبية. على اعتبار أن أسلوب الإدارة الحالية، يفرض الرقابة الصارمة من طرف المؤسسات الأوروبية، على عمل الأجهزة السياسية والاقتصادية الوطنية. وفي مقابل ذلك لا تخضع المؤسسات الأوروبية، لأي شكل من أشكال الرقابة السياسية/الديمقراطية، بسبب عدم منح البرلمان الأوروبي، للسلطات الرقابية الكافية على أعمال الاتحاد.

حتى أن بعض التصورات، تعتبر أن السياسات الأوروبية المشتركة، هي تهديد مباشر لأمن الدول الأعضاء، خاصة السياسات القائمة على حرية التنقل والإقامة، في إطار فضاء شنغن، على اعتبار أنها تمنح المجال لحرية الحركة، أمام مختلف التهديدات القادمة من خارج الاتحاد الأوروبي. وهو الخطاب الذي تتبناه مثلاً الجبهة الوطنية في فرنسا *Le Front National (FN)*، أو حزب الاستقلال البريطاني *United Kingdom Independence Party (UKIP)*. وهو الحزب الذي تبني خطاب خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، وشكّل أبرز المشاركين في حملة الاستفتاء، المنظم لهذا الغرض سنة 2016.

لهذا فقد اعتمدت الأحزاب المعادية لاستمرار الاتحاد الأوروبي، وعوداً بالخروج من عضويته، وإعادة الاعتبار للمؤسسات السياسية والاقتصادية الوطنية. وذلك رغم عدم تحقيقها لنتائج كبيرة، في الانتخابات البرلمانية على المستوى الوطني، حيث قدّمت الانتخابات الرئاسية الفرنسية 2017، أهم الأمثلة على هذا الخطاب. من خلال إعلان مارين لوبان *M. Le Pen* (مرشحة الجبهة الوطنية)، عن تعهدها بالخروج من الاتحاد الأوروبي، بهدف استعادة السيادة الوطنية، وكذلك رفض المشروع الاقتصادي والاجتماعي، المفروض على المجتمعات عن طريق المعاهدات<sup>1</sup>. وهو الخطاب الذي لم ينجح في استقطاب الناخبين على المستوى الوطني، رغم نجاحه على مستوى الانتخابات الأوروبية، أين فشلت هذه التيارات في تحقيق أغلبية، تسمح لها بالمشاركة في حكومات ائتلافية على الأقل.

تتدخل إلى جانب المؤشرات السابقة، عوامل أخرى، تتجاوز الدول الأعضاء، والنخب الحاكمة فيها، إلى طبيعة مجالات التكامل في حد ذاتها. فهذه الأخيرة لم تعد تتماشى مع الأطر النظرية الجاهزة، والتي تم من خلالها الفصل بين السياستين العليا والدنيا، بحيث لا يُمكن ملاحظة التداخل بين المجالين، نظراً لاختلاف آليات اتخاذ القرار فيهما، وكذلك مدى الارتباط/عدم الارتباط، بالمجالات السيادية للدول الأعضاء.

وينطبق ذلك على السياسات المالية والنقدية، وكذلك السياسة الخارجية المشتركة، إضافةً إلى السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة. حيث لا تشترك كل الدول في الرغبة في تعميق التكامل في هذه المجالات، وتُفضل في المقابل بقاء التنسيق في حد أدنى مقبول، نظراً لوجود أطر مؤسساتية وطنية، وأخرى مشتركة من شأنها تحقيق نتائج أفضل. أين تسعى بعض الدول، للحفاظ على السياسة الخارجية في إطارها الوطني، مقابل بقاء السياسات الأمنية والدفاعية في إطار حلف شمال الأطلسي.

<sup>1</sup> أنظر: Olivier Costa : "L'élection présidentielle française : un référendum sur l'appartenance à l'Union?". Collège d'Europe Policy Brief. Avril 2017. P 3  
[https://www.coleurope.eu/system/files\\_force/research-paper/costa\\_cepob-3-17\\_fr\\_final.pdf?download=1](https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/costa_cepob-3-17_fr_final.pdf?download=1)

كما يُمكن ملاحظة وجود مجموعة أخرى من الدول، على قناعة بضرورة زيادة تعميق التكامل، في مجالات السياسة العليا، سواءً على المستوى النقدي/المالي، أو المجالات الأمنية والدفاعية، أو حتى مجال السياسة الخارجية المشتركة. بهدف زيادة الدور الأوروبي في العلاقات الدولية، والمشاركة/التأثير في إدارة التفاعلات الإقليمية والدولية، من أجل حماية المصالح والقيم الأوروبية والأهداف، المنصوص عليها في معاهدات الاتحاد الأوروبي. لهذا فإن الدول الأعضاء تنقسم إلى مجموعة من الدول، المتحمّسة لمزيد من التكامل (فرنسا، ألمانيا، بلجيكا... إلخ)، ودول أخرى تسعى للاحتفاظ بالتكامل، عند حدود الصلاحيات السيادية. علماً أنه ابتداءً من 2017 يُمكن القول، أن الدول الراغبة في إقامة تأطير وتحسين وتيرة التعاون الدفاعي، تُشكّل أغلبية مقارنةً بما كان عليه الوضع سابقاً<sup>1</sup>.

تظهر دول أوروبا الوسطى والشرقية كأهم الأمثلة لعدم الحماس لتطوير سياسة دفاعية وأمنية مشتركة، أو حتى الالتزام بالمواقف الأوروبية المشتركة، في إطار السياسة الخارجية الأوروبية. فهذه الدول ورغم سعيها الحثيث سابقاً إلى الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، إلا أنها تكتفي باستغلال المزايا الاقتصادية للعضوية، دون إظهار حماس كبير، تجاه تعميق التكامل في مجالات السياسة العليا. فهي لا تعتبره الإطار الأفضل لإدارة علاقاتها الخارجية، كما لا تعتبره الضمان الأمثل لأمنها الوطني.

انطلاقاً من ذلك، فإن حلف شمال الأطلسي سيقى الإطار الأساسي لضمان الحماية، ضد التهديدات الخارجية، على رأسها التهديدات الروسية المحتملة. ويُمكن ملاحظة هذا التوجه، من خلال المواقف البولونية وكذلك التشيكية، من المشاركة في السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية، وكذلك عضوية حلف شمال الأطلسي، الأخيرة التي شكلت أولوية بالنسبة للدولتين<sup>2</sup>.

فقد أظهرت الدولتان قلة حماسها، لتطوير السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، في مقابل حماسها الشديد للمشاركة، في الترتيبات الدفاعية العسكرية الأمريكية المضادة للصواريخ. حتى مع عدم الانسجام هذه الترتيبات الأمريكية، وتلك المتضمنة في الاستراتيجية الأوروبية الشاملة، ورغم المخاطر المترتبة عنها، الناجمة عن ردود الفعل الروسية، والتي شكلت تهديداً مباشراً لأمن الدول المعنية. فعلى سبيل المثال، ورداً على نشر الولايات المتحدة لصواريخ في بولندا، وإقامة محطة رادارات في جمهورية التشيك، قامت روسيا ابتداءً من ديسمبر 2013 (وتكررت العملية في أكتوبر 2016)، بنشر منظومة صواريخ إسكندر *Iskander-M*، في إقليم كالينينغراد *Kaliningrad*، موجهة إلى

<sup>1</sup> بلغ عدد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الراغبة في المشاركة في التعاون المنظم الدائم *Coopération Structurée Permanente* في مجال الدفاع، 23 دولة (من مجموع 28 دولة عضو قبل الخروج البريطاني) قامت بتاريخ 13 نوفمبر 2017، بالتوقيع على الإشعار *La Notification* المتضمنة لهذه الرغبة، وكذلك الالتزامات ومراحل التعاون. وقد تم إيداع الإشعار لدى كل من الممثل الأعلى للسياسة الخارجية المشتركة، ومجلس الاتحاد الأوروبي، من أجل اتخاذ قرار حوله. للاطلاع على مراحل وأهداف/تطبيقات للتعاون، وكذلك الآليات المقترحة لإدارته أنظر: *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Unopn for Foreign Affairs and Security Policy*.

<http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>

<sup>2</sup> أنظر: كريستوف بوبينسكي: "بولندا ز أوروبا الشرقية: السرديات التاريخية والعودة إلى أوروبا". في رونالد تيرسكي . جون فان أودينارن (تحرير) . السياسات الخارجية الأوروبية: هل مازالت أوروبا مهمة؟ . ت/ طلعت الشاب . ط<sup>1</sup> (القاهرة . المركز القومي للترجمة 2016) . ص.ص 383-414 ص 414.

أهداف في كل من الدولتين. وهو ما اعتبرته بولندا وكذلك دول البلطيق المحاذية للإقليم تهديداً مباشراً لأمنها<sup>1</sup>. رغم أن الصواريخ الروسية المذكورة، هي ذات مدى قصير أو متوسط، وليست صواريخ باليستية، لكنها مع ذلك قادرة على إصابة أهداف، في مناطق متعددة من شرق ووسط أوروبا، وهو ما اعتبر أنه حرب باردة جديدة، تهدد مخاطرها دول أوروبا بالأساس.

انطلاقاً من ذلك فإن رفع مستوى التعاون، في مجالات السياسة العليا، لن يتسع ليشمل كل الدول الأعضاء في الاتحاد، بل سيكون مقتصرًا على الدول، الراغبة في التعاون، في مثل هذه المجالات، خاصةً السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة. وذلك لاستمرار وثبات مواقف الدول المعارضة، لتعميق التكامل في المجالات الأمنية والدفاعية، وتركيزها على احتواء كل الأنشطة التعاونية في إطار حلف شمال الأطلسي. زيادةً على أن الاتحاد الأوروبي، لم يُدخل تعديلات جديدة، على ميكانيزمات عمل السياسة الخارجية المشتركة، غير تلك التي تم استحداثها/تحديثها، بموجب معاهدة لشبونة 2007.

وبتعبير آخر، فإن آثار الانتشار *Spillover* في هذا المجال، ستكون كافية، لدعم استمرار التكامل، في مجالات السياسة العليا. ولكنها في نفس الوقت، لن تكون بالقدر الذي يكفي، على المدى المتوسط على الأقل، للوصول إلى إضفاء الطابع فوق الوطني، على العمل المشترك في مجالات السياسة العليا، خاصةً السياستين الخارجية وكذلك الأمنية والدفاعية المشتركة. وبالتالي لن يتم بالوتيرة والآلية، التي تضمنتها فرضيات نظرية التكامل، بل سيخضع عامل الانتشار إلى الإرادة السياسية، والتي لا تتناسب في كثير من الأحيان، مع الحسابات المجردة لمبدأ العقلانية، أي حسابات صانع القرار حول التكاليف والأرباح.

تُمارس البيئة الخارجية (قوى النظام الدولي) بدورها، دوراً مؤثراً على تطور التكامل الأوروبي، من خلال لعب دور مساعد/معرقل، لتعميق العمل الأوروبي المشترك. فقد ساهمت الولايات المتحدة في دعم التكامل الأوروبي، باعتبار الدور الأمني لتحسن العلاقات الأوروبية من جهة، ورفع مستوى النمو الاقتصادي في الدول الأعضاء. كما تحمل الجانب الأمريكي، في إطار العلاقات الأوروأطلسية، الأعباء الاقتصادية والعسكرية، المترتبة عن الدفاع عن أوروبا، في مواجهة التهديدات السوفياتية المحتملة. وهي عوامل ساعدت على إنجاح تجربة التكامل الأوروبي، رغم فترات الجمود في العلاقات بين الطرفين، الناتجة عن السياسة الفرنسية في عهد الجنرال ديغول، أو بسبب الرغبة الأمريكية في تحمل أوروبا لأعباء أكبر في مجال الدفاع.

وهو الدور الذي مارسه الاتحاد السوفياتي، بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، والذي شكل تهديداً لأمن دول أوروبا الغربية، دفعها نحو التكامل ضمن أطر مختلفة، سياسية، أمنية/دفاعية، وكذلك اقتصادية. ويُمكن اعتبار أن التهديد السوفياتي، كان ذو أثر مشابه للدعم الأمريكي، حيث سمح/دفع كلاهما أوروبا للتكامل، ثم تعميق وتوسيع التكامل في مراحل لاحقة. كما دفعت السياسات السوفياتية والأمريكية، بتقارب ألماني فرنسي شكّل قاطرةً لجر التكامل الأوروبي إلى مجالات جديدة.

<sup>1</sup> أنظر: Sergei Blagov : "The return of missile diplomacy". Center for security studies 2017

<http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/93732/pdf>

غير أن هيكل النظام لمرحلة ما بعد الحرب الباردة، وكذلك السياسات الأمريكية وإن تطلبت بقاء أوروبا متحدة، إلا أنها لن تساعد على مزيد من التكامل، على مستوى السياسة العليا. فرغم إجماع دول الاتحاد الأوروبي، على توقيع العقوبات على روسيا، كأحد أوجه السياسة الخارجية المشتركة، إلا أن هذه الأخيرة سرعان ما تأثرت بالمصالح الاقتصادية الوطنية. وذلك نتيجةً للسياسة الروسية، تجاه منطقة أوروبا الوسطى والشرقية، على اعتبارها الحلقة الأضعف في الاتحاد الأوروبي، في محاولة لخلق حالة من الانقسام، في المواقف الأوروبية تجاه روسيا، أو تجاه العلاقات الأوروبية بشكل عام<sup>1</sup>. ولهذا لم تظهر دول أوروبا قادرة على التصرف، وفق الحد الأدنى من التنسيق، في مواجهة المساومة الطاقوية الروسية، نتيجةً لعدم وجود آليات مُلزِمة للعمل، في مجالات السياسة الخارجية.

فقد استغلت روسيا هذا الوضع، بالتركيز على الضغط على دول أوروبا الوسطى والشرقية، من خلال ما عُرف باسم الهجوم الغازي *L'offensive gazière*، ويظهر ذلك من خلال محاولات التأثير الروسية على زبائنها الأوروبيين، بإطلاق مشاريع ثنائية خاصة بالتزويد بالغاز الروسي، أهمها مشروع السيل الشمالي *Nord Stream*، والذي يمتد من روسيا مباشرةً إلى ألمانيا، دون المرور عبر المسارات التقليدية. وهو ما خلق حالة من الانقسام داخل الاتحاد الأوروبي، بسبب الانتقادات التي وجهتها دول أوروبا الشرقية ومنطقة البلطيق، للمواقف الألمانية التي لا تتلاءم، مع العقوبات الأوروبية المفروضة على روسيا<sup>2</sup>. والتي فرضها الاتحاد عليها سنة 2014، بسبب سياستها تجاه الأزمة في أوكرانيا، والتي لم يقتصر تأثيرها على روسيا، بل تسببت في خسائر تجارية لدول أوروبا الشرقية.

انطلاقاً من ذلك، فإن طغيان المصالح الوطنية لدول الاتحاد الأوروبي، ستدفعها في نهاية المطاف، إلى التصرف وفق لحسابات خاصة. وبالتالي عدم السعي إلى تعميق التكامل، في مجالات السياسة العليا، خاصةً أنها ستتعارض مع توجهات السياسات الخارجية الوطنية، ولغياب الأطر المؤسساتية الأوروبية، والتي تتحدث بصوت واحد باسم الاتحاد. ويظهر ذلك من خلال مسارات المفاوضات الطويل، الذي تتميز به عملية صنع/اتخاذ القرار على المستوى الأوروبي، والتي تسعى إلى احتواء مصالح جميع الدول، ما ينتج عنه تجميع مواقف الاتحاد، وتقليص تأثيرها في تفاعلات العلاقات الدولية.

وينطبق نفس الوضع، على حال السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، والتي تسعى للوصول إلى مزيج بين القوة العسكرية والمدنية، من أجل تحقيق الأهداف الأمنية، والاستراتيجية للاتحاد الأوروبي. فرغم النتائج المتوصل إليها في مجال تطوير القدرات، إلا أنها لا تشكل الملاذ الأول للدول الأعضاء، والتي مازالت كثير منها تعتبر حلف شمال الأطلسي، الضامن الأساسي لأمن الدول الأوروبية، خاصةً وأن أغلبيتها هي عضو في الاتحاد الأوروبي. وبالتالي فإنه من غير العقلاني تحمل أعباء اقتصادية/دفاعية إضافية، في الوقت الذي توفر فيه الولايات المتحدة، أهم عناصر الأمن الأوروبي، سواءً من الناحية الاقتصادية، أو الناحية اللوجستية والعسكرية.

<sup>1</sup> . Pavel Baev : "La Russie et l'Europe centrale et orientale : entre confrontations et connivences" .  
Russie.Nei.Visions . N° 97 . Novembre 2016 . P 9  
[https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/la\\_russie\\_et\\_leurope\\_centrale\\_et\\_orientale\\_entre\\_confrontations\\_et\\_connivences.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/la_russie_et_leurope_centrale_et_orientale_entre_confrontations_et_connivences.pdf)

<sup>2</sup> Ibid . P 12

إضافةً إلى ذلك ستتدخل حدود الاتحاد الأوروبي، لتبطن من وتيرة التكامل في السياسة العليا، نظراً لحساسية هذه المجالات من جهة، ولنقاط التماس مع دول/مناطق أخرى. وهي عوامل قد تؤدي إلى خلق حالة من المعضلة الأمنية، في العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وتلك الدول. فاستحداث ترتيبات أمنية أعمق، قد تُفسر على أنها تهديد لقدرات الردع الروسية، كما يُمكن اعتبارها على أنها تهديد للمصالح التركية، في النزاع في منطقة قبرص. خاصةً إذا تضمنت هذه الترتيبات، مشاركة يونانية أو قبرصية، تتطلب تعطيل مسارات التسوية المحتملة للنزاع. ويتجسد ذلك من خلال المواقف الأوروبية المشتركة تجاه النزاع، والتي فسرتها تركيا على أنها خطوة تصعيدية. خاصةً مطالبة تركيا بالاعتراف بجمهورية قبرص، وفتح الموانئ والمطارات التركية، أمام حركة السفن الطائرات القبرصية، وهو ما عطل مفاوضات انضمام تركيا إلى الاتحاد الأوروبي.

تضمنت الاستراتيجية الأوروبية الشاملة، اعتبار الاتحاد الأوروبي ليس باعتباره قوة مدنية فحسب، بل كذلك قوة عسكرية يُمكنها المساهمة في الأمن الإقليمي/الدولي. وذلك من خلال إطلاق عمليات إدارة الأزمات، دون اللجوء إلى اتفاق برلين الموسع، سواء أتم ذلك بالمشاركة مع حلف شمال الأطلسي، أو حتى بعمليات مستقلة للاتحاد. غير أن مختلف العمليات التي قادها الاتحاد الأوروبي، سواءً في أوروبا أو إفريقيا... إلخ، هي بالأساس عمليات ذات طابع مدني، تتضمن العمليات الإنسانية، وكذلك التدريب الأمني لأجهزة الشرطة والقوات الأمنية. فحتى التدخل العسكري الذي يُمكن أن يقوده الاتحاد الأوروبي، لكن يكون من خلال قوات أوروبية مشتركة، بل من خلال قوات عسكرية وطنية. وهو ما ظهر في حالة الأزمة في مالي<sup>1</sup>، أين تولت القوات الفرنسية، إدارة الأزمة في حين اكتفت دول الاتحاد الأخرى، بتقديم دعم لوجستيكي، وتوفير خدمات عسكرية طبية.

وهو ما يكرس صورة الاتحاد الأوروبي باعتباره قوة مدنية، مازال لم يتوصل بعد إلى تشكيل القوة العسكرية الأوروبية، التي يُمكن مقارنتها بحلف شمال الأطلسي، وتؤهل الاتحاد إلى احتلال موقع القوة الثالثة عسكرياً (بعد الولايات المتحدة وروسيا). مع عدم استعداد بقية الدول الأعضاء لتطوير قدرات عسكرية عملياتية، حيث يقتصر الأمر من الناحية العملية على عدد محدود من الدول الأعضاء.

### المطلب الثاني: السيناريو التشارومي: العودة إلى مرحلة ما قبل ماستريخت:

شكلت معاهدة ماستريخت 1992، نقطة الانتقال، من السوق المشتركة والتكامل الوظيفي، إلى التكامل في مجالات السياسة العليا. حيث تضمنت الحديث عن سياسة مشتركة للاتحاد الأوروبي، وكذلك سياسة دفاعية، تصل إلى إقرار الدفاع الأوروبي المشترك. غير أن تجسيد أهداف ماستريخت، مر بمسار طويل، دون أن يجسد عملياً، سياسة

<sup>1</sup> أطلق الجيش المالي سنة 2012 عملية عسكرية في شمال مالي، ضد حركة تحرير أزواد وكذلك التنظيمات الجهادية المتمركزة في المنطقة، غير أنه فشل في حسم المعارك لصالحه، وهو ما شكل الذريعة الأساسية لانقلاب عسكري في مارس 2012. حيث بررت الحركة الانقلابية قرارها، بحالة الفساد التي منعت وصول المساعدات العسكرية إلى الجيش، ما أدى إلى عدم قدرته، على القضاء على الحركات الانفصالية والإرهابية في الشمال. وبسبب حالة الفوضى الناجمة عن الانقلاب، تقدمت كل من حركة أنصار الدين، وكذلك حركة تحرير أزواد نحو الجنوب، أعلنت انفصال الشمال عن الدولة المالية، وهو ما دفع فرنسا -رسمياً- إلى إطلاق عملية عسكرية، لرد هجوم الأزواد وحركة أنصار الدين، في إطار عملية سيرفال *Serval* ابتداءً من جانفي 2013 إلى غاية أوت 2014، ليتم تعويضها بعملية براخان *Brakhan*.

خارجية، أو سياسة دفاعية أوروبية، تعكس فعلاً هذه التسمية. لذلك فإن التصورات المتشائمة تُشكك في قدرة الاتحاد الأوروبي، على تجاوز صورته كاتحاد دول ذات سيادة، تُفضل في النهاية الإبقاء على سياساتها الخارجية والدفاعية، ضمن نطاق المؤسسات السياسية الوطنية. في مقابل ذلك فإن بقاء التكامل، لن يعتمد على تعميق العمل المشترك في مجال السياسة العليا، بل اعتماداً على الاستمرار في التعاون الاقتصادي.

يُمكن افتراض عودة الاتحاد الأوروبي، إلى التركيز على التكامل الاقتصادي، وإهمال السياسات الخارجية والدفاعية المشتركة، استناداً إلى تضافر العديد من العوامل، التي شكل بعضها أساساً للسيناريو الأول. في حين شجعت عوامل أخرى، على تصاعد الخطاب التفكيكي في الاتحاد الأوروبي، والذي قاده الأحزاب الشعبوية المشككة في التكامل، ومن أهم مظاهره/نتائجه خروج بريطانيا من عضوية الاتحاد الأوروبي. حيث يقوم نشاط هذا التيار على التركيز على أزمة اللاجئين، والتي ترتبط بشكل وثيق بفضاء شنغن، ونظام مراقبة الحدود...إلخ.

لم تتوقف مشكلة اللاجئين بالنسبة للاتحاد الأوروبي، عند حدود المصاعب اللوجستكية المرتبطة باستقبال وإيواء، الوافدين من مناطق النزاعات في الشرق الأوسط. حيث استقبلت أوروبا سنة 2016، أكثر من 1.2 مليون لاجئ من مختلف المناطق (العدد يشمل فقط اللاجئين المسجلين، لدى هيئات الاتحاد الأوروبي/الدول الأعضاء)، أغلبهم من مناطق النزاع خاصةً سوريا وأفغانستان...إلخ<sup>1</sup>. غير أن الاتحاد الأوروبي، يواجه مصاعب في توزيع اللاجئين، نظراً لعدم وجود مؤسسات أوروبية مخصصة لهذا الغرض، والاعتماد على قدرات الدول الأعضاء، التي رفض بعضها تنفيذ قرار الاتحاد الأوروبي، بتوزيع اللاجئين عليها في شكل حصص. نظراً للأعباء المالية الإضافية، التي يتطلبها استقبال اللاجئين، في ظل الظروف الاقتصادية الصعبة، التي تعاني منها بعض دول الاتحاد، وكذلك للآثار السياسية السلبية، على موقع الأحزاب الحاكمة.

يرتبط هذا المشكل مباشرةً بالعمليات السياسية، على مستوى البيئة الداخلية للدول الأعضاء، وذلك بتصاعد قوى اليمين المتطرف، وكذلك التيارات الشعبوية، الراضية لذوبان الدول في الاتحاد الأوروبي، والمنادية بحماية الهويات الوطنية. فرغم أن هذه التيارات لم تنجح في الوصول إلى السلطة، أو حتى المشاركة في الحكومات الائتلافية، إلا أنها أصبحت تحتل مراكز متقدمة، كقوى سياسية أساسية، في مجموعة من الدول الأوروبية، مثل ألمانيا وفرنسا، إضافة إلى هولندا والنمسا...إلخ. وهي دول رغم بعض المصاعب الاقتصادية، إلا أنها لم تكن عرضة لأزمة مالية خانقة مثل اليونان. لهذا فإن صعود اليمين المتطرف في أوروبا، حتى وإن وجد الدعم، في الأزمة الاقتصادية/المالية لمنطقة اليورو، إلا أن أزمة اللاجئين ساهمت في إعطائه زخماً أكبر. بسبب تبنيه لخطاب عنصري يربط مشاكل البطالة، بتدفق اللاجئين والمهاجرين، باعتباره السبب الأساسي لتقلص فرص العمل في الاتحاد الأوروبي.

أدى تفاقم الأزمة الاقتصادية، وكذلك تدفقات اللاجئين، إلى تصاعد خطاب التشكيك في فعالية الاتحاد الأوروبي، مقارنةً مع التكاليف التي تتطلبها عملية تعميق التكامل. فمع عجز الاتحاد عن إيجاد آليات، لحماية أوروبا من تدفقات اللاجئين، ومختلف التهديدات الناجمة عن الهجرة والتطرف، ساد الاعتقاد أن أوروبا قد وصلت فعلاً

<sup>1</sup> أنظر: 16 . Communiqué de presse . "1.2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2016" . Eurostat . mars 2017 . <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921619/3-16032017-BP-FR.pdf>



إلى أقصى حدود قدراتها. وأن المجال الوحيد الذي تمكّن الاتحاد الأوروبي، من تحقيق نتائج جيدة فيه، هو المجال الاقتصادي والنقدي. في حين عجز الاتحاد في المجالات الأمنية والسياسية، وقد ظهر هذا العجز مع تفاقم أزمة اللاجئين، حيث أظهر الفرق بين دول المركز والأطراف في الاتحاد<sup>1</sup>. أي أن التكامل الأوروبي لا بد أن يبقى في المجالات الاقتصادية، أين بإمكانه تحقيق نتائج أفضل وبتكاليف أقل، مقارنةً مع تكاليف السياسة العليا، مع عجزه عن تحقيق أهدافه الأساسية، المتضمنة في الوثائق المؤسسة للتكامل.

ساهمت الأزمة المالية لمنطقة اليورو منذ 2008، والمصاعب الاقتصادية التي تعرفها دول الاتحاد بشكل عام، إلى طرح إشكالية التناقض، بين ضرورات ترشيد الإنفاق، وتمويل الالتزامات الخارجية لدول الاتحاد الأوروبي. فقد وضعت فرنسا ميزانية لسنة 2013 تقدر بـ0.64 مليار يورو لإدارة الأزمة في مالي، بينما أنفقت 0.36 مليار يورو خلال الأزمة الليبية سنة 2011، وقبلها 0.49 مليار يورو في أفغانستان<sup>2</sup>. وتكمن المفارقة في إنفاق الدول على العمليات الخارجية، والمساعدات الاقتصادية، في إطار السياسة الخارجية المشتركة. في الوقت الذي تفرض فيه تلك الدول إجراءات اقتصادية صارمة، من خلال التوجه إلى تخفيض الإنفاق العام، وتغيير قوانين العمل، وتخفيض الأجور... إلخ، حيث أدت إجراءات التقشف، إلى إحداث اضطرابات اجتماعية في دول الاتحاد، والتي كانت أكثرها حركيةً تلك التي حدثت في اليونان، بسبب الشروط المفروضة من طرف منطقة اليورو، والتي قبلتها الحكومة اليونانية من أجل الحصول على تمويل مالي.

أدت الأزمة المركبة التي عرفها الاتحاد الأوروبي، إلى حدوث السابقة البريطانية باعتبارها أول دولة عضوة، تطلب تطبيق المادة 50 من معاهدة الاتحاد. وقد دفعت هذه السابقة في تاريخ التكامل الأوروبي، إلى الاعتقاد بوجود مخاطر حصول أثر/نظرية الدومينو، من خلال توجه دول أخرى إلى تنظيم استفتاءات، من أجل الانسحاب من عضوية الاتحاد الأوروبي. ففي حالة توصل الاتحاد وبريطانيا إلى اتفاق يُليي مطالبها، فلا توجد ضمانات كافية بعد انتهاء مفاوضات الخروج البريطاني، بعدم لجوء دول أخرى إلى المادة 50 من معاهدة الاتحاد<sup>3</sup>. وهو ما يتطلب تركيز الاتحاد الأوروبي، على المجالات الاقتصادية والنقدية، خاصةً إزالة آثار الأزمة المالية على منطقة اليورو، وتخفيف النمو ومعدلات التشغيل. على اعتبار أن هذه المجالات، ذات أثر إيجابي على بقاء التكامل، بدل التركيز على السياسة العليا، والتي كانت من بين أسباب انخفاض درجة التماسك بين الدول الأعضاء، بسبب الاختلاف في المصالح والارتباطات السياسية، مع قوى خارجية تحديداً الولايات المتحدة.

أما من الناحية المؤسساتية، فيلعب أسلوب اتخاذ القرار، دوراً مؤثراً في مستقبل التكامل الأوروبي، نظراً للتفاوت بين المجالات التكاملية الاقتصادية، مقارنةً بمجالات السياسة العليا. فالمساومات والمفاوضات المستمرة بين الدول الأعضاء، دون الوصول إلى اتخاذ قرارات ملزمة وذات أثر، يبقى المشكلة الأكبر بالنسبة لمجالات السياسة

<sup>1</sup> أنظر: Domitille Piron : "La crise des réfugiés met à l'épreuve l'Union européenne"

<http://www.rfi.fr/europe/20160905-crise-refugies-met-epreuve-union-europeenne>

<sup>2</sup> Nicole Gnesotto . Faut-il enterrer la defense européenne . Op . Cit . P 100

<sup>3</sup> أنظر: Jérôme Creel : "Le Brexit, quelle(s) voie(s) de sortie pour l'Union européenne ?"

<http://ses.ens-lyon.fr/articles/le-brexit-quelle-s-voie-s-de-sortie-pour-lunion-europeenne>



العليا. في حين يُظهر الطابع فوق الوطني للتكامل الاقتصادي، آثاراً أكثر وضوحاً على مستوى الاتحاد الأوروبي، من خلال عمل المؤسسات الأوروبية في المجالات المالية والتجارية... إلخ. وكذلك الرقابة التي تفرضها على التزام الدول الأعضاء، حيث يُمكن تُصدر أحكاماً قضائية (في حالة محكمة العدل الأوروبية)، أو إصدار عقوبات في حق الدول، غير الملتزمة بالقرارات/القوانين الأوروبية.

وعلى العكس من ذلك، فإن القرارات الصادرة في إطار السياسة الخارجية، والتي تتحمل الدول مسؤولية سياسية نتيجة لمخالفاتها، لكنها لا تتعرض لأية مساءلة، أو عقوبات من المؤسسات الأوروبية. ومن أهم الأمثلة على ذلك تأييد بعض الدول (إيطاليا، المجر... إلخ)، ومشاركة بعض دول الاتحاد (إسبانيا، المملكة المتحدة... إلخ) في الحرب على العراق سنة 2003، خلافاً للموقف المشترك *La position commune* للاتحاد الأوروبي<sup>1</sup>، والذي رفض استخدام القوة من أجل تسوية المسألة العراقية. وهو ما تسبب في انقسام حاد في المواقف الأوروبية، ساهمت فيما بعد في إحداث تغييرات مؤسسية، تجسدت من خلال التعديلات على معاهدة الاتحاد الأوروبي، وصولاً إلى النسخة النهائية المعتمدة منذ 2007.

وأخيراً فإن التفاوت في مخرجات التكامل، في كل من المجالات الاقتصادية والنقدية، مقارنةً مع مجالات السياسة العليا التقليدية، يُشكل أحد العوامل الأساسية التي من شأنها، حصر التكامل الأوروبي في المجالات الاقتصادية. فتركيز هذا الأخير على تدعيم قدرات الاقتصاد الأوروبي، وزيادة القدرات التنافسية للاتحاد في إطار السوق الموحد، أو حتى في العلاقات الاقتصادية والتجارية الدولية، يُمكن أن يزيد من تماسك الاتحاد، ويقلص تأثير القوى الخارجية على المواقف الاقتصادية. في حين أن المكاسب التي يتم تحقيقها من خلال التكامل في مجالات السياسة العليا، لا ينعكس على جميع دول الاتحاد الأوروبي، بنفس المستوى الناتج عن المجالات الاقتصادية.

يظهر ذلك من خلال تأثير حرية تنقل السلع، ورؤوس الأموال، وكذلك العمالة، بين دول الاتحاد الأوروبي دون أية عوائق تُذكر. وهو ما يسمح للدول بجذب الاستثمارات الأوروبية، وكذلك تسويق منتجاتها داخل إطار السوق الأوروبية من جهة، والحصول على الدعم من طرف الاتحاد، في مواجهة التكتلات الدولية. وهو ما تجسده التشريعات الأوروبية، ابتداءً من معاهدة روما 1957 وصولاً إلى معاهدة لشبونة، وتعكسه وحدة وتماسك المواقف الأوروبية، حتى خلال الحروب التجارية (حرب الفولاذ، حرب الموز). أما مكاسب التعاون في إطار السياسة العليا، فتعود أساساً على الدول الأساسية في الاتحاد الأوروبي (فرنسا، ألمانيا... إلخ)، حيث يزداد نفوذها داخل وخارج الاتحاد الأوروبي، على حساب بقية الدول الأعضاء، والتي لا تملك نفس القوة العسكرية أو الاقتصادية.

<sup>1</sup> اجتمع بتاريخ 5 فيفري 2003 في مدينة فيلنيوس (في لتوانيا) قادة دول أوروبية مرشحة، أو بصدد الحصول على العضوية الكاملة، وهي: ألبانيا، بلغاريا، كرواتيا، إستونيا، ليتوانيا، مقدونيا، رومانيا، سلوفاكيا، سلوفينيا. حيث أصدرت الدول المذكورة، ما يُعرف بإعلان مجموعة فيلنيوس *La Déclaration des pays du groupe de Vilnius*، المتضمن تأييداً للمواقف الأمريكية، ودعوة لبقية دول الاتحاد للاتحاد مع الولايات المتحدة في مواجهة العراق. وهو ما أدى إلى مواقف غاضبة من طرف فرنسا، اعتبر من خلالها الرئيس الفرنسي جاك شيراك *J. Chirac* أن دول المجموعة التي حصلت فعلاً على العضوية، أو تلك المرشحة، لم تحترم أدق المعايير أو القيم، التي تتطلبها عضوية الاتحاد الأوروبي. أنظر: *Gaëlle Briguet . Grand Etats européens dans la guerre d'Irak : raisons et justifications . (Genève . Publications euryopa . 2005) . P 8* <https://www.unige.ch/gsi/files/4714/0351/6356/briguet.pdf>

انطلاقاً مما سبق فإن التكامل الأوروبي، وفقاً للسيناريو التشاؤمي، مرشح للعودة إلى أوضاع ما قبل 1992، حيث ستركز مساعي تعميق التكامل، في المجالات الاقتصادية، والتي تملك فيها مختلف الدول مجالاً للمشاركة. وبالتالي لن ينقسم الاتحاد الأوروبي إلى دول النواة الصلبة، في مقابل دول الأطراف التي تشعر بالتهميش، كما أنه لن يكون مطلوباً من الدول، إبداء الاستعداد للتنازل عن صلاحياتها السيادية، كئتمن للمشاركة الكاملة في السياسات المشتركة. فحتى مع التسويات المتفق عليها في إطار حق الامتناع *The Opting-Out*، فإن الدول الأعضاء التي لا تكون مستعدة للمشاركة، في التعاون المعمق (السياسة الخارجية المشتركة)، أو التعاون المنظم الدائم (السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة)، لا يُمكنها المشاركة في صياغة وإدارة هذه المجالات. وفي النهاية ستبقى على هامش التكامل الأوروبي، أكثر من كونها ذات عضوية كاملة فيه، وسيكون عليها الاختيار، بين نقل صلاحياتها في مجالات السياسة العليا، أو البقاء على هامش العملية التكاملية، أو حتى خارجها في المجالات المعنية.

### المطلب الثالث: السيناريو التفاوضي: الاتحاد الأوروبي كيان فوق وطني "فدرالي":

يتضمن هذا السيناريو مساراً معاكساً، لسيناريو التخلي عن السياسة العليا في التكامل الأوروبي، والاكتفاء بتعميق التعاون الاقتصادي. ويفترض في المقابل، توجهاً أوروبياً نحو تعميق التكامل، في مجالات السياسة العليا من خلال العمل، على إزالة آثار الأزمة في منطقة اليورو، وإعطاء وتيرة أسرع للعمل المشترك، في إطار السياسة الخارجية وكذلك الدفاعية المشتركة. حيث يفترض هذا السيناريو، الوصول إلى تجسيد أسلوب العمل فوق الوطني، في مجالات السياسة العليا، الخاضعة للأسلوب بين حكومي، وهو ما يفترض في نهاية المطاف، الوصول إلى تشكيل كيان أوروبي شبه فدرالي، وفق نموذج غير تقليدي.

وكما سبقت الإشارة إليه سابقاً، فإنه عادةً ما تُجرى المقارنة، بين المقاربة الفدرالية الأوروبية، والنماذج التقليدية للنظام الفدرالي، السائدة في الولايات المتحدة الأمريكية، أو ألمانيا... إلخ. وهذا ما يجعل هذا السيناريو، يتميز بطبيعة راديكالية/ثورية، في حين أن المقارنة تُغفل نماذج أخرى على رأسها، النظام السياسي المعتمد في كندا، والمعروف باسم الفدرالية التشاركية/الفدرالية التعاونية. والتي تتقاطع مع خصائص التكامل الأوروبي، حتى في مخاطر/احتمالات الانفصال، التي تجسدها مقاطعة كيبيك *Québec*، ذات الثقافة الفرانكوفونية. والتي تملك علاقات خارجية متميزة مع فرنسا، تختلف من حيث قوتها، عن العلاقات التي تجمع هذه الأخيرة، مع الدولة المركزية كندا. حتى أنه من الناحية المقابلة توجد مطالب بمنح مقاطعة كيبيك، حق الاعتراض/الفييتو على السياسات الفدرالية، باعتبارها المكون الثاني الذي قامت عليه كندا، إضافةً إلى المكون الأنجلوساكسوني، استناداً إلى ما عُرف باسم نظرية كيبيك الفرنسية<sup>1</sup>.

وبالتالي فإن النموذج الفدرالي الأوروبي، لا يفترض بشكل مسبق ذوبان الدول الأعضاء، في كيان جديد يُلغي شخصيتها القانونية والدولية. بل يقوم هذا النموذج أساساً على إعطاء قوة أكبر للمؤسسات التكاملية، كآلية للتعامل مع إكراهات العولمة، والتي لا يُمكن مواجهتها كدول وطنية منفصلة، أو من خلال اتحاد كونفدرالي مفكك.

<sup>1</sup> أنظر: Jane Jacobs . *La question du séparatisme : Le Québec et la lutte pour la souveraineté* . Trad\ Marc Collin . (livre non publié 2010) . P 136 . [http://marccollin.ca/La\\_question\\_du\\_separatisme.pdf](http://marccollin.ca/La_question_du_separatisme.pdf)

حيث تعتبر بعض الأفكار أن الاتحاد الأوروبي، يتفاعل مع أوضاع النظام ليس كدولة، مثلما هول الحال مع الولايات المتحدة أو روسيا... إلخ. وبالتالي فإن الضمانة الأساسية، للعب دور على المستوى الدولي، أو مواجهة ضغوط قوى البيئة الخارجية/قوى العولمة، لا يكون إلا من خلال تبني المنهج فوق الوطني *La supranationalité*. والذي يمنح الاتحاد الأوروبي القدرة على احتلال موقع أقوى عالمياً، وكذلك القدرة على حماية القيم الوطنية والأوروبية على حد سواء<sup>1</sup>.

غير أن ذلك، يكون مع الإبقاء على الحرية المطلقة للدول الأعضاء، بتحديد موقفها بالمشاركة من عدمها في السياسات المشتركة. وعليه فإنه يقع على عاتق الدول وحدها، تحديد مدى تلاؤم السياسات التكاملية، مع مصالحها الوطنية، وبالتالي اتخاذ موقف إيجابي من التكامل، أو اللجوء إلى آلية الامتناع *The Opting-Out*. أي أن هذا الأسلوب لن يؤدي إلى تهميش الدول، غير المتحمسة لتعميق التكامل في السياسة العليا، بل على العكس من ذلك، يؤدي إلى توفير فرصة لنجاح العمل المشترك، من خلال اقتصره على الدول الراغبة في التعاون. مع إبقاء المجال مفتوحاً أمام بقية الدول الأعضاء، للالتحاق بالعمل المشترك عند توفر الظروف الداخلية، أو الشروط المطلوبة لذلك، وفقاً للتشريعات الأوروبية.

فقد أعلنت بعض دول الاتحاد الأوروبي امتناعها عن المشاركة، في الترتيبات الخاصة بالسياسة الخارجية والأمنية والمشاركة، وكذلك السياسة الدفاعية والأمنية المشتركة، بسبب وضعها القانوني كدول محايدة مثل النمسا وفنلندا. غير أن هذه الدول تخلت عن امتناعها، وطلبت المشاركة في هذه السياسات، بعد إطلاق الاتحاد للبعد المدني في إدارة الأزمات، بما لا يتعارض مع وضعها القانوني كدولة محايدة.

ونفس الشيء ينطبق على التعاون المنظم الدائم *CSP*، والذي لا تخضع المشاركة فيه للإرادة المنفردة للدول الأعضاء، بل على أساس القدرة على توفير الشروط المحددة للمشاركة. خاصةً امتلاك القدرات العسكرية، والصناعية الضرورية، حيث تخضع الدول الراغبة في المشاركة، إلى عملية تقييم مستمر، قبل وبعد إطلاق التعاون. فحتى بعد مشاركة الدولة بشكل رسمي، فإنه يُمكن تعليق عضويتها، في حالة عجزها عن الاستمرار في الاستجابة للمعايير الأوروبية في هذا المجال. وهو ما يعني اهتمام الدول الأعضاء في الاتحاد، الراغبة في تعميق التكامل في مجالات السياسة العليا، بالحفاظ على أهليتها للمشاركة في السياسات المشتركة، وبالتالي توفير الاستعداد/القدرة الدائمين، على نقل التكامل إلى مستويات أعلى. وكذلك الاستعداد لمنح المؤسسات التكاملية الأوروبية، لموقع أعلى في عملية صنع وتنفيذ السياسات الأوروبية، دون الاضطرار إلى الدخول في مسارات طويلة، من المفاوضات والمساومات.

اعتبرت بعض التصورات التي رافقت الاستفتاء البريطاني، للخروج من عضوية الاتحاد الأوروبي جوان 2016، أن البريكسيت *Brexit* هو بمثابة نقطة الانطلاق، لتجسيد نظرية الدومينو. من خلال توقعات بسعي دول أخرى، ل طرح خيار الانسحاب من عضوية الاتحاد الأوروبي، حيث طُرحت فكرة الخروج الفرنسي الفردي *Frexit*، من طرف الجبهة الوطنية الفرنسية، كبرنامج سياسي للحزب. لكن الخيار البريطاني لا يعني بالضرورة، انطلاق مسار

<sup>1</sup> أنظر: Gérard Dussouy . *Fonder un Etat européen* . (Paris . Edition Tatalis . 2013) . P 137

لتفكك الاتحاد الأوروبي، بل يُمكن اعتباره انطلاقةً، لمسار إعادة تشكيل خريطة أوروبا بشكل عام، وهيكلة الاتحاد الأوروبي بشكل خاص. فقد صاحب الإعلان عن نتائج الاستفتاء البريطاني، إعلان الحزب الحاكم في اسكتلندا، عن نيته في تنظيم استفتاء للاستقلال عن بريطانيا، والانضمام إلى الاتحاد الأوروبي كدولة كاملة العضوية<sup>1</sup>. وما يُقال عن اسكتلندا، ينطبق -نظرياً على الأقل- على وضع إقليم كاتالونيا الإسباني، الذي قام بتنظيم استفتاء حول الاستقلال عن إسبانيا سنة 2017. وقد تبني الحزب الديمقراطي الأوروبي الكاتالاني *Parti Démocrate Européen Catalan*، هدف تحقيق الاستقلال عن الحكومة المركزية، والتوجه نحو نيل عضوية الاتحاد الأوروبي. وبالتالي فإن الانسحاب البريطاني من الاتحاد الأوروبي، يقابله سعي مقابل للحصول على العضوية، سواءً من طرف دول مستقلة ذات سيادة، أو حتى أقاليم تسعى للانفصال عن دول فدرالية، مثل اسكتلندا وكذلك كاتالونيا، وبدرجة أقل إيرلندا الشمالية.

كما أن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، لا يعني بالضرورة انطلاق تأثير الدومينو، أي سعي دول أخرى للخروج من الاتحاد. ولا يتعلق الأمر فقط، بسعي مقابل لدول أخرى للانضمام، بل بطبيعة العضوية البريطانية في حد ذاتها. فقد كان وضع بريطانيا في الاتحاد يتماشى مع حالة الراكب المجاني *Free Rider*، حيث لم تُساهم بشكل جوهري، في تطور التكامل الأوروبي. كما أنها كانت المصدر الأساسي للأزمات المؤسساتية، ومن أهمها الأزمة التي نشأت حول الميزانية الأوروبية، حيث اعتبرت رئيسة الوزراء مارغريت تاتشر *M. Thatcher*، أن بريطانيا تشارك بأكثر مما يتوجب عليها في الميزانية الأوروبية، وهو ما فرض على المجموعة الأوروبية، اللجوء إلى آلية لتصحيح الاختلال، من خلال تحميل بقية الدول، لجزء من الالتزامات البريطانية.

وفي هذا السياق، حاول الاتحاد الأوروبي تقليص آثار هذا الافتراض، من خلال الحركية التي تميز بها العمل الأوروبي المشترك، خاصةً في المجالات الأمنية والدفاعية. وذلك من خلال إطلاق الاستراتيجية الأوروبية الشاملة، وكذلك إنشاء الصندوق الأوروبي للدفاع، والسعي لإطلاق التعاون المنظم الدائم قبل نهاية 2017... إلخ. حيث يظهر من خلال ذلك عدم تأثر التعاون الأوروبي، في مجالات السياسة العليا، بالخروج البريطاني من الاتحاد الأوروبي، بل أن هذا التعاون اكتسب وتيرةً أسرع.

كما تتدخل أيضاً، التهديدات التي يواجهها الاتحاد الأوروبي (الإرهاب، الهجرة، التهديدات الهجينة... إلخ)، في تدعيم البناء الأوروبي، وتعميق التكامل في مجالات السياسة العليا. فمواجهة المخاطر متعددة الأبعاد: العسكرية/الأمنية، الاقتصادية، وكذلك الاجتماعية، تتطلب ترتيبات متعددة الأبعاد، وفي مجالات مختلفة. فبالإضافة

<sup>1</sup> صوت المواطنون الأسكتلنديون في استفتاء الخروج البريطاني، لصالح البقاء ضمن الاتحاد الأوروبي، وذلك بنسبة 62%، كنتيجة للتصويت فقد أعلن الحزب الوطني الأسكتلندي *Scottish National Party (SNP)* الحاكم، بزعامة نيكولا ستيرجن *N. Sturgen*، إطلاق المساعي لتنظيم استفتاء للاستقلال عن بريطانيا والانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. ولم تتوقف مواقف الحزب عند هذا الحد، بل بدأت ستيرجن حولة من المفاوضات مع الاتحاد، من أجل الحفاظ على عضوية اسكتلندا، حتى بعد انسحاب بريطانيا، وهو الطلب الذي رفضت كل من فرنسا وإسبانيا، مناقشته من الأساس. أنظر: *EIFR : "Royaume-Uni en Europe : point de situation post Brexit" . Institut Européen de Regulation Financiere . Paris 14/10/2016.*

<http://www.eifr.eu/document/file/download/1848/royaume-uni-en-europe-point-de-situation-post-brexit-14-octobrerev-pdf>

إلى الترتيبات الأمنية/العسكرية التقليدية، وكذلك الأجهزة الأوروبية المشتركة، والتي تتجسد من خلال الكثير من الأمثلة الميدانية (وكالة مراقبة الحدود/فرانتكس<sup>1</sup>، التشكيلات العسكرية... إلخ).

كما تظهر ترتيبات أمنية أخرى، متضمنة في السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة، من خلال السياسة الأوروبية للجوار منذ 2004، والتي تعتبر امتداداً طبيعياً لمسار الشراكة. خاصة وأن هذه الترتيبات والتدابير، تحضى بتأييد الرأي العام الأوروبي، أكثر من تلك الموجودة على المستوى الوطني، وهو ما تُظهره دراسات الرأي العام، التي تجريها المفوضية الأوروبية باسم *L'Eurobaromètre*.

تؤكد أهمية السياسات الخارجية، والأمنية والدفاعية الأوروبية المشتركة، في توفيرها إطاراً يساهم في مشاركة كل الدول الراغبة، مهما كان وضعها القانوني، أو حجم قوتها العسكرية، أو الاقتصادية. فالدول المحايدة والصغيرة لا يُمكنها تنفيذ سياسة أمنية خارج حدودها، وسيكون عليها الاكتفاء بمقاربة سلبية للأمن، لا يُمكنها مواجهة التهديدات المختلفة منفردةً. كما أن الدول ذات القدرات العسكرية والاقتصادية الكبيرة، تحتاج إلى بقية الدول الأعضاء، من أجل التنسيق والدعم الأمني، وكذلك مراقبة الحدود... إلخ. لذلك فإن الاعتماد المتبادل الأمني بين الدول الأعضاء، يتطلب استمرار العمل المشترك فيما بينها، وكذلك زيادة مستوى التعاون، وما يفرضه ذلك من إدخال المزيد من التعديلات، على كيفية عمل المؤسسات الأوروبية، وكذلك أسلوب صنع واتخاذ القرار الخاص بالسياسة العليا.

ويُمكن إضافة الاتحاد النقدي، كوسيلة إضافية لحماية مصالح الاتحاد الأوروبي، وزيادة الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، من خلال رفع معدلات التشغيل، كأحد العوامل المساعدة على تحفيز الاقتصاد. ورغم الآثار السلبية لأزمة منطقة اليورو، إلا أنها مع ذلك كانت أساساً، لعملية إصلاح قانوني ومؤسسي عميق، بهدف زيادة الشفافية، على عمل المؤسسات المالية في المنطقة. حيث لم تعد إدارة الاتحاد النقدي، معتمدةً على افتراض حسن النية في الدول الأعضاء، بل اعتماداً على آليات رقابية، قد يمتد عملها إلى خارج منطقة اليورو. وذلك إذا تعلق الأمر بمؤسسات من خارج المنطقة. يُمارس أنشطة تمتد بشكل أو بآخر إلى داخل المنطقة، بهدف تقليص آثار الأنشطة/العمليات المالية، التي لا تتم بالضرورة وفقاً للمعايير والقيود، التي تم إقرارها في إطار الاتحاد البنكي الأوروبي.

شكّلت أزمة منطقة اليورو، أساساً للافتراض بنهاية التكامل النقدي، وبالتالي انطلاق مسار التراجع عن التكامل *Spillback*، على اعتبار أن الاتحاد النقدي، هو أهم محركات البناء الإقليمي الأوروبي. غير أنه وفقاً لتصورات أخرى فإن الأزمة الاقتصادية، تُشكّل دافعاً للمزيد من التكامل، في مجالات السياسية العليا، انطلاقاً من الرغبة في ضبط الإنفاق على هذه المجالات من طرف الدول الأعضاء. فقد تم إطلاق الصندوق الأوروبي للدفاع، بهدف تفادي

<sup>1</sup> نتيجة لاتفاقية شنغن *Schengen*، تمت إزالة مختلف أشكال الرقابة، على الحدود الداخلية بشكل شبه كلي، بين الدول الأعضاء في فضاء شنغن، ونقل المراقبة إلى الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي. غير أن تصاعد وتيرة الأنشطة الإرهابية، وكذلك تدفقات الهجرة غير الشرعية، دفع بالاتحاد إلى التفكير في وضع آليات عمل، من أجل ضبط الحدود الخارجية الأوروبية. وبناءً على المقترحات المقدمة من المفوضية الأوروبية، تم في 24 أكتوبر 2004، تشكيل الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون العملي، على مستوى الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي (*FRONTEX*)، والتي أسندت إليها مهام التنسيق فيما بين الدول الأعضاء، إضافةً على مهام تدريب الأجهزة المسؤولة عن ضبط ومراقبة الحدود... إلخ. أنظر: *Christophe Degryse . Op . Cit . P 45*

زيادة الأعباء المالية لدول الاتحاد، وهو ما يدفعها في النهاية إلى الامتناع عن المشاركة، في مسارات تعميق وتوسيع التكامل الأوروبي.

وفي المقابل فإن هذا الصندوق سيسمح -نظرياً على الأقل-، بإيجاد مصادر تمويل مشترك، بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، من أجل تطوير القدرات العسكرية والمدنية الأوروبية، وكذلك تفادي تحمل الدول لأعباء مالية إضافية، المترتبة عن إطلاق العمليات الأوروبية المدنية والعسكرية، المدرجة في إطار السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، أو السياسة الخارجية المشتركة.

لذلك فقد اعتبرت بعض التصورات أن معاهدة ماستريخت، قد عكست المسار الطبيعي للتكامل الأوروبي، من خلال الافتراض بأن الاتحاد النقدي/منطقة اليورو، يُمكنه النجاح دون الحاجة إلى تعميق التعاون السياسي. وهي بذلك -حسب تعبير أنجيلا ميركل- وضعت "المحراث قبل الثور *La charrue avant les bœufs*"<sup>1</sup>. وقد ظهر عكس ذلك، أن الوصول إلى البناء الاقتصادي القوي، يتطلب اتحاد أوروبي قوي ومؤثر سياسياً، حتى وإن تعارض ذلك، مع منهج التكامل منذ 1951.

تتدخل إلى جانب ما سبق البيئة الخارجية، من أجل دفع الاتحاد الأوروبي، نحو زيادة حجم وتنوع القدرات، التي تسمح له بدور مستقل، وتميز في العلاقات الدولية. ونقصد في هذا الصدد القدرات، التي تسمح بتقديم المساعدات، وكذلك توقيع العقوبات الاقتصادية، مع القدرة على تقليص الآثار السلبية لهذه الأخيرة. إضافة إلى القدرة على إحداث انطباع جيد، عن الاتحاد الأوروبي وعقيدته الأمنية والعسكرية، وبالتالي الحصول على مجالات أوسع للتدخل عسكرياً ومدنياً، لإدارة الأزمات وتسوية النزاعات في مناطق مختلفة.

انطلاقاً من هذا الهدف، فإن تجسيد التصورات الأوروبية، لنظام دولي قائم على التعددية *Multilatéralisme*، يتطلب تعظيم القدرات الأوروبية متعددة الأبعاد (قوة عسكرية، اقتصادية، ناعمة... إلخ). حيث يتواجد الاتحاد الأوروبي وسط نظام دولي، يتميز بقوى على استعداد لاستعمال القوة في علاقاتها الدولية، وعليه فإن الاتحاد مُطالب بمزيد من التكتل، على المستوى السياسي وكذلك العسكري، أو حسب تعبير روبرت كوبر *R. Cooper*، التكتل في شكل إمبراطورية *Constituer en empire* لمواجهة التهديدات الخارجية<sup>2</sup>.

فرغم أن القيام بعمل عسكري أمريكي، أو حتى روسي ضد الاتحاد، لن يكون خياراً مطروحاً، أمام صناعات القرار في كل من الدولتين، لدرجة استحالة طرحه كخيار. إلا أن التدخلات الخارجية، التي شنتها كل من الولايات المتحدة وروسيا، في مناطق مختلفة من العالم (الشرق الأوسط، القوقاز... إلخ)، شكّلت تحدياً بالنسبة للاتحاد الأوروبي. الذي يتوجب عليه مواجهة الهزات الارتدادية، الناجمة عن التدخلات العسكرية في منطقة الجوار، خاصة فيما يتعلق بالتطرف واللجوء، والتكاليف الاقتصادية والسياسية وحتى الاجتماعية، لعدم الاستقرار في مناطق مجاورة، أو متاخمة للاتحاد الأوروبي.

Gérard Dussouy . Op . Cit . P 127<sup>1</sup>

Pierre Hassner : "L'Union européenne face à la multipolarité et au multilatéralisme" . Revue Esprit . N° 2 334 Vol 5 . Mai 2007 . P-P 54-68 . P 61. <http://www.jstor.org/www.sndll.arn.dz/stable/pdf/24260396.pdf>



كما أن سعي الاتحاد الأوروبي للعب دور أكبر، في العلاقات الدولية من خلال السياسة الخارجية المشتركة، يتماشى مع الصورة السائدة له، باعتباره قوة معيارية *Puissance Normative*، وليس قوةً عسكرية. وهو ما يؤهله لممارسة تأثير أكبر في التفاعلات الدولية، عكس ما يعتبره البعض على أنه يُشكل إعاقةً، يعجز من خلالها عن التأثير في مسارات الأحداث الدولية. حيث عادةً ما تجري المقارنة بين الاتحاد الأوروبي، والقوى الأساسية في النظام الدولي، ذات القدرات العسكرية الكبيرة (الولايات المتحدة، روسيا، الصين).

وما يمنح الاتحاد الأوروبي ميزةً نسبية في هذا المجال، هو عجز التدخلات العسكرية، عن تسوية النزاعات، أو مواجهة التهديدات، بل تزيد من حدتها واستعصائها على الحل. وتقدم التدخلات العسكرية الأمريكية، في كل من أفغانستان والعراق... إلخ، أهم الأمثلة على ذلك<sup>1</sup>. وبالتالي فإن القوة المعيارية/القوة الناعمة، التي يتمتع بها الاتحاد الأوروبي، هي نتاج بث القيم الأوروبية ضمن السياسة الخارجية المشتركة، دون الحاجة إلى فرضها، عن طريق استخدام/التهديد باستخدام القوة العسكرية.

تظهر الفعالية النسبية للوسائل الأوروبية، مقارنةً مع الولايات المتحدة، في مجالات الرشادة ودعم الديمقراطية، وكذلك التنمية كآلية لمكافحة الإرهاب، والمهجرة غير الشرعية... إلخ، من خلال عدم اللجوء إلى استخدام القوة العسكرية بشكل انفرادي. والتركيز في مقابل ذلك، على التعاون السياسي والاقتصادي، ضمن أطر متعددة للشراكة الإقليمية/ما بين الإقليمية، القائمة على الدعم الاقتصادي بشكل أساسي. حيث يقدم الاتحاد الأوروبي ضمن هذه الأطر، مساعدات موجهة لدعم المجتمع المدني، بالتنسيق مع الدول الأعضاء في الشراكة، إضافةً إلى المساعدات التقنية المستهدفة، رفع جاهزية الأجهزة الأمنية، لمواجهة الإرهاب والجريمة المنظمة، خاصةً في المناطق المعروفة باسم المناطق الرمادية. وهو ما تعكسه السياسة الأوروبية للجوار، أو العمليات العسكرية والمدنية للاتحاد الأوروبي، في دول مثل التشاد، مالي وكذلك إفريقيا الوسطى... إلخ.

يُمكن القول في الأخير أن مستقبل التكامل الأوروبي بشكل عام، والتعاون في مجال السياسة العليا بشكل خاص، لن يسير في الاتجاه التفكيكي، الذي يجسده السيناريو التشاؤمي. حيث تُشكل عائدات التكامل حتى في حدها الأدنى، دافعاً قوياً لبقاء واستمرار الاتحاد الأوروبي، نظراً لعدم قدرة أغلبية الدول الأعضاء منفردةً، توفير المزايا الاقتصادية، التي يوفرها التكامل الأوروبي. كما أن التهديدات المركبة (التمثالية وللتمثالية)، التي يواجهها الاتحاد الأوروبي، تتطلب العمل من أجل توفير الآليات الضرورية، للتعامل معها سياسياً وعسكرياً. كما تتطلب التنسيق السياسي بين الدول الأعضاء، وكذلك تنسيق السياسات الخارجية والأنشطة الدبلوماسية، حتى تنسجم مع التوجهات العامة، للاتحاد الأوروبي على المستوى الخارجي.

كما أن فكرة الوصول إلى درجة الذوبان الفدرالي الكلي، تبدو هي الأخرى ثورية/طوباوية، على الأقل على المدى القصير أو المتوسط. فرغم ميل الدول في مرحلة العولمة إلى العمل المشترك، وكذلك تلاشي قوة الحدود السياسية والجغرافية، وكذلك التداخل الثقافي والهوياتي بين المجتمعات، بشكل تجاوز سيادة والترعة الوطنيتين. إلا أن الخطاب

<sup>1</sup> أنظر: *Ibid*. P 63



الوطني يتدخل في الكثير من المناسبات، من أجل "الحفاظ" على هوية وسيادة الدول الأعضاء، من الذوبان في كيان فدرالي مختلف. وبذلك لا تعتقد هذه الدراسة أن الاتحاد الأوروبي، بصدد تشكيل كيان فدرالي جديد، يُمكن وصفه بالدولة، أو ما طلق عليه وينستون تشرشل *W. Churchill* سنة 1946، اسم "الولايات المتحدة الأوروبية *United States of Europe*".

لكن ذلك لا يعني بالضرورة، بقاء وضع الاتحاد الأوروبي، على ما هو عليه حالياً، وفق ما تضمنه السيناريو الاتجاهي. حيث يُمكن توقع المزيد من التكامل، في مجالات السياسة العليا، وكذلك زيادة صلاحيات مؤسسات الاتحاد الأوروبي في هذه المجالات. خاصة في حالة ما إذا استطاعت الدول الأعضاء، إنجاح التعاون المنظم الدائم في مجالات السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة. وكذلك قدرة الاتحاد على ضمان استمرار الصندوق الأوروبي للدفاع، وتجسيد الهدف المعلن في خطاب حالة الاتحاد لسنة 2017، المتضمن إقامة اتحاد أوروبي للدفاع. فإقامة هذا الأخير تتطلب تدعيم البنية المؤسساتية للدفاع الأوروبي، وتعديلات في أسلوب العمل المشترك واتخاذ القرار، مع وجود القدرة على التمويل المالي، التي يوفرها الصندوق الأوروبي للدفاع.

وينطبق الوضع على مجالات السياسة الخارجية المشتركة، بتأثير من أحكام معاهدة لشبونة، والتي أخذ فيها اتخاذ القرار استناداً إلى الأغلبية الموصوفة مساحةً أوسع، إذا تعلق الأمر بمقترحات من المفوضية الأوروبية، أو الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي. حيث يُشكل ذلك محاولةً مقصودة/غير مقصودة، من أجل تكريس المفوضية باعتبارها جهازاً تنفيذياً، يقترب من حيث الدور من الحكومات الوطنية. وكذلك تكريس دور الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي، باعتباره أهم الفاعلين في مجال السياسة الخارجية، يحاكي منصب وزير الخارجية في النظام السياسي الوطني<sup>1</sup>.

كما أن النشاط الدبلوماسي الأوروبي، وبعد أن مارسته لمدة طويلة بعثات دائمة للاتحاد الأوروبي، إلا أن معاهدة الاتحاد، أسندت هذا الدور كذلك، للبعثات الدبلوماسية الوطنية، في المنظمات والمحافل الدولية. وهي بذلك تُمارس دوراً دبلوماسياً أوروبياً، لا يقتصر على الدفاع عن المصالح الوطنية، بل يمتد نشاط البعثات الوطنية، إلى حماية المصالح السياسية والاقتصادية الأوروبية (لجميع الدول الأعضاء). وكذلك تضمن الحديث باسم الاتحاد الأوروبي، في المنظمات الدولية، وكذلك مجلس الأمن الدولي، وهي بذلك تعكس التوجهات العامة للاتحاد الأوروبي، كوسيلة لأوروبية *Europeanization* الأنشطة الدبلوماسية الوطنية. لهذا فإن منظومة الدبلوماسية الأوروبية، تتضمن بشكل متكامل: الدول الأعضاء من خلال بعثاتها الدبلوماسية، إضافةً إلى الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي، باعتباره من الناحية العملية وزيراً لخارجية الاتحاد، وكذلك رئيس المجلس الأوروبي، والذي يُمثل أعلى هرم السلطة في الاتحاد، حيث يعكس وجود المجلس الأوروبي في هذه المنظومة.

<sup>1</sup> أطلق الدستور الأوروبي المقترح للتصويت سنة 2005، تسمية وزير الشؤون الخارجية للاتحاد الأوروبي *Ministre des Affaires Étrangère de l'Union Européenne* مع دمج منصب الممثل الأعلى للسياسة الخارجية بمنصب مفوض العلاقات الخارجية على مستوى المفوضية، غير أن الإجراء توقف مع رفض الفرنسيين والهولنديين لمسودة الدستور سنة 2005. لتشكل معاهدة لشبونة الحل الوسط، من خلال الإبقاء على ما تضمنه مشروع الدستور من اقتراحات، مع التخلي عن تسمية وزير الشؤون الخارجية، واعتماد تسمية الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية. لذلك فإن الممثل الأعلى يُمارس دور وزير الخارجية كما حددها مشروع الدستور، حتى مع عدم حملته لهذه التسمية.

الختمة

استناداً إلى دراسة إشكالية السياسة العليا في مسار التكامل الأوروبي، يُمكن القول أن الأسلوب/المنهج ما بين الحكومي *Intergovernmentalism*، هو وسيلة ضرورية من أجل مواصلة التكامل الأوروبي. فهو لا يُعبر عن توجه نحو التراجع عن التكامل الأوروبي *Spillback*، أو إبقائه في الحدود الدنيا للعمل المشترك، بل هو وسيلة ذات بعدين/دورين. حيث يعمل التكامل على طمأننة الدول الأعضاء، بعدم تهديد السياسات المشتركة للمصالح الوطنية، وبالتالي عدم التسبب في تصلب مواقفها، ومواقف النخب السياسية الوطنية. كما يعمل من جهة ثانية، على تشجيعها على تدعيم التكامل، من خلال تحويل المزيد من الصلاحيات، إلى المؤسسات الأوروبية. وذلك باللجوء إلى تأثير اعتبارات العقلانية، من خلال إظهار/تعظيم المكاسب، الناتجة عن تعميق وتوسيع نطاق التكامل. إضافةً إلى الاعتبارات الهويةية الثقافية، التي تعكسها التزعة الأوروبية، التي تُميز العديد من النخب، والجماعات السياسية والاجتماعية الأوروبية.

ويُمكن القول أن هذا التوجه نتج أساساً، عن العثرات التي عرفها التكامل الأوروبي منذ 1954، تاريخ أول صدمة في مسار التوحيد السياسي لأوروبا، من خلال رفض معاهدة إنشاء كل من الجماعة السياسية الأوروبية، وكذلك الجماعة الأوروبية للدفاع. حيث توجهت أوروبا انطلاقاً من ذلك، إلى تفادي تطوير التكامل عن طريق "الطفرة"، بالحفاظ على الطابع بين حكومي، لمختلف الخطوات التكاملية، حتى تلك ذات الطابع الاقتصادي الوظيفي. وبذلك فإن النخب الأوروبية، عادةً ما تميل إلى معارضة التوجهات التكاملية الراديكالية، نظراً لما تُثيره من مخاوف، خاصةً في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما ينطبق على حالة الدستور الأوروبي سنة 2005.

إضافةً إلى ذلك لا يُمكن القول، بأن التجربة التكاملية الأوروبية، هي تجسيد حربي للأطر المفاهيمية، لنظرية التكامل في العلاقات الدولية، خاصةً ما يتعلق منها بافتراضات الوظيفة الجديدة *Neo-functionalism*. فالاتحاد الأوروبي لا يُجسد بشكل كلي المركز السياسي الجديد، الذي ينتقل إليه ولاء الفاعلين السياسيين، لكنه مع ذلك يُشكل أحد مراكز القرار، ويُمكن أن يأخذ مكانة أسمى، حتى من مراكز صنع القرار على المستوى الوطني. كما أن انتشار التكامل لم يتم استناداً إلى ظهور نتائجه الإيجابية، وهو ما تعكسه الكثير من الحالات، على رأسها الدول التي رفضت التصديق على معاهدة ماسترخت 1992، أو لجأت إلى حق الامتناع *The Opting-Out*، في السياسات الأوروبية المشتركة.

مع ذلك فإن تشكيل المركز السياسي، وكذلك نقل الولاء والانتشار، تم بطريقة مختلفة نسبياً عن الأسلوب المفترض ضمن الأطر النظرية للتكامل. كما أن عامل العقلانية القائم على حسابات الربح والخسارة، لم يكن كافياً لإقناع النخب السياسية، بنقل التكامل إلى مستويات أعلى. رغم أنه مارس دوراً في هذا المجال، إضافةً إلى عوامل أخرى سياسية وأمنية، وكذلك هويةية، ساهمت في إحداث حالات من انتقال الولاء. وكذلك انتشار التكامل جغرافياً ووظيفياً، وإن تم ذلك بأسلوب لم يتطابق مع الطابع الآلي، الذي افترضته النظرية.

ظهر الأسلوب التكامل الأوروبي في المجالات الاقتصادية، خاصةً في إطار الاتحاد النقدي الأوروبي، والذي يُشكل حالة خاصة ضمن نطاق التكامل الوظيفي. فالاتحاد النقدي ليس مجالاً مفتوحاً أمام جميع دول الاتحاد، مثل

السوق الأوروبي الموحد، أو الاتحاد الجمركي... إلخ. بل أن العضوية مقتصرة على الدول التي تملك الإرادة، ثم تستجيب لبعض الشروط، والمعايير الاقتصادية الخاصة (حجم الدين العام، نسبة العجز... إلخ). غير أن هذا الاتحاد هو ذو طبيعة فوق وطنية، أي أنه أسمى من المؤسسات الوطنية، كما أن قراراته ملزمة للدول الأعضاء. وهو إضافةً إلى ذلك نتيجة لمسار تطور طويل، انطلق من عمليات تنسيق السياسات المالية والاقتصادية، والقواعد المشتركة في المجالات النقدية. ويُمكن ملاحظة انطلاق العمل الأوروبي وفق نفس المسار، في مجالات السياسة العليا الأخرى، أي السياستين الخارجية، والأمنية والدفاعية المشتركة.

فقد أخذت السياسة الدفاعية الأوروبية، أولاً طابع العلاقات الثنائية، المتجسد من خلال الثنائي الفرنسي الألماني، وكذلك التنسيق ضمن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. وبذلك يُمكن أن تأخذ طابعاً أكثر جدية، مع الإصلاحات المؤسساتية للاتحاد الأوروبي منذ معاهدة لشبونة، والتي انتهت في ديسمبر 2017 بإطلاق التعاون المنظم الدائم في مجال الدفاع *SPC*.

وفي سياق مشابه لا يُمكن القول أن الاتحاد الأوروبي، توصل إلى صنع وتنفيذ سياسة خارجية موحدة، تتوافق مع المفهوم التقليدي للسياسة الخارجية، المعتمد في أدبيات العلاقات الدولية (المرتبط بالدولة الوطنية). وهذا الحكم لا بد أن يأخذ بالاعتبار، تشابك العلاقات والارتباطات الخارجية للدول الأعضاء، حيث أن التوفيق بين المصالح الخارجية لهذه الدول، سيكون أقرب إلى الاستحالة، بالنظر إلى أسلوب التكامل المعتمد في هذا المجال. لكن في مقابل ذلك يُمكن القول، أن الاتحاد الأوروبي، تمكّن من أوربة السياسة الخارجية للدول الأعضاء، من خلال وضع مجموعة من القواعد والإجراءات، التي يتم بموجبه صياغة السياسة الخارجية الوطنية. وبالتالي يمكن اعتبار هذه الأخيرة، قطع متناثرة لكنها تكوّن مجتمعةً، صورةً متكاملةً لسياسة خارجية أوروبية، رغم أنها لا تحل محل السياسات الخارجية للدول الأعضاء.

وأخيراً فإن التصور المستقبلي الممكن، انطلاقاً من مجريات هذه الدراسة، لا يتماشى مع التصورات القائلة بتراجع الدول عن التكامل، بتأثير من الأزمات المالية لمنطقة اليورو، أو حتى الخروج البريطاني من عضوية الاتحاد. وعلى العكس من ذلك فإن مسار التكامل، سيأخذ أكثر فأكثر اتجاهاً عمودياً، من خلال زيادة التركيز على تعميق التكامل الأوروبي، وتوسيع مجالات العمل المشترك القائم حالياً. على حساب توسيع العضوية، حيث يطرح الاتحاد الأوروبي خيارات أخرى على الدول، تتمثل في خيار الشراكة بدل العضوية، وهو ما يُجسد مبدأ رومانو برودي *R. Prodi* "كل شيء إلا المؤسسات" منذ 2004. وهو ما يُفسر بطيء إطلاق مفاوضات جديدة، مع الدول المرشحة (ألبانيا مثلاً)، أو دراسة ملفات ترشح دول أخرى (البوسنة والمهرسك، كوسوفو مثلاً).

لذلك فإنه من المتوقع أن الاتحاد الأوروبي، سيأخذ طابعاً أكثر فدرالية، مع التعديلات المختلفة، في أسلوب اتخاذ القرار، في مجالات السياسة العليا، في إطار التعاون المعزز، وكذلك التعاون المنظم الدائم. إضافةً إلى أصوات داعية إلى إدخال المزيد من التعديلات، على معاهدة الاتحاد الأوروبي، بهدف جعله أكثر قدرة، على لعب دور كبير على المستوى الأوروبي، وكذلك المستوى العالمي.

غير أن السيناريو الفدرالي المقترح، لا يعني إحلال سلطة مركزية أوروبية محل المؤسسات الوطنية، وفق أسلوب بناء الدول، خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. بل أن الفدرالية الأوروبية ستكون مساحةً متوسطةً بين التفكك الكامل، الذي يعكسه النظام/النموذج الكونفدرالي، والنظام المركزي المتضمن في الدول الوطنية، سواءً أكانت موحدة أو بسيطة، أم كانت فدرالية/اتحادية. مع ملاحظة زيادة ملحوظة في الصلاحيات الممنوحة، للمؤسسات التكاملية الأوروبية، مثلما هو عليه الوضع بالنسبة للاتحاد النقدي الأوروبي. وهو ما يتماشى مع المساعي الوطنية لمعالجة القضايا السياسية، والأمنية، وكذلك الاقتصادية، على المستوى الإقليمي فوق الوطني، لعدم كفاية المؤسسات الوطنية. وينعكس ذلك في حالات مكافحة الإرهاب منذ 2001، وكذلك الأزمة المالية لمنطقة اليورو منذ 2008 على الأقل. فقد تطابقت الإجراءات المتخذة في معالجة هذه الأزمة، وكذلك الخطوات المتخذة في إطار الاتحاد البنكي، مع الإجراءات السارية في الدول الاتحادية/الفدرالية. مع مراعاة الاختلافات الناتجة عن توزيع الصلاحيات، بين مستويات العمل التكاملية، وكذلك خصائص المؤسسات في الدول الاتحادية، مقارنةً مع خصائص وصلاحيات مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

قائمة

المراجع

## أولاً: قائمة المراجع باللغة العربية:

## I. الكتب:

1. أحمد إبراهيم محمود . البرنامج النووي الإيراني: آفاق الأزمة بين التسوية الصعبة ومخاطر التصعيد . (القاهرة . مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية . 2005) .
2. إسماعيل صبري مقلد . الاستراتيجية والسياسة الدولية . ط<sup>1</sup> . (بيروت . مؤسسة الأبحاث العربية . 1979)
3. إيان أنطوني (تحرير) . التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي: الكتاب السنوي 2003 . ت/سمير كرم وآخرون . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 2003) .
4. إيان أنطوني (تحرير) . التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي: الكتاب السنوي 2006 . ت/سمير كرم وآخرون . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 2006)
5. إيان أنطوني وآخرون (تحرير) . التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي . ت/عمر سعيد الإيوي . ط<sup>1</sup> . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 2015)
6. إيمانويل كانط . مشروع للسلام الدائم . ت/عثمان أمين . (القاهرة . المكتبة الأنجلومصرية . 1952) .
7. بخوش صبيحة . اتحاد المغرب العربي: بين دوافع التكامل الاقتصادي والمعوقات السياسية 1989-2007 . ط<sup>1</sup> . (عمّان . دار الحامد للنشر والتوزيع . 2011) .
1. جميل مطر . علي الدين هلال (تحرير) . الأمم المتحدة وضرورات الإصلاح بعد نصف قرن . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 1996)
2. جوي فوكس وآخرون (تحرير) . التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي: الكتاب السنوي 2009 . ت/عمر الأيوي وآخرون . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 2009)
3. جوزيف ناي . مفارقة القوة الأمريكية . ت/توفيق البجيرمي . (الرياض . مكتبة العبيكان 2003)
4. حسن نافعة . الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً . ط<sup>1</sup> . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 2004)
5. حسين بوقارة . إشكاليات مسار التكامل في المغرب العربي . (الجزائر . دار هومة 2010) .
6. روبرت بالترغراف . جيمس دوفرتي . النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية . ت/وليد عبد الحفي . ط<sup>1</sup> . (الكويت . كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع . 1985)
7. رونالد تيرسكي . جون فان أودينارن (تحرير) . السياسات الخارجية الأوروبية: هل مازالت أوروبا مهمة؟ . ت/طلعت الشايب . ط<sup>1</sup> (القاهرة . المركز القومي للترجمة 2016) .
8. عادل فتحي ثابت عبد الحافظ . النظرية السياسية المعاصرة . (الإسكندرية . دار الجامعة الجديدة للنشر . 1997)
9. عبد الحميد براهيممي . أبعاد الاندماج الاقتصادي العربي واحتمالات المستقبل . ط<sup>2</sup> . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 1981) .
10. عبد الحميد براهيممي . المغرب العربي في مفترق الطرق في ظل التحولات العالمية . ط<sup>1</sup> . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 1996) .
11. عطاء محمد زهرة . البرنامج النووي الإيراني . ط<sup>1</sup> . (بيروت . مركز الزيتونة للدراسات 2015) .



12. علي الدين هلال . جميل مطر . النظام الإقليمي العربي: دراسات في العلاقات السياسية العربية . ط<sup>5</sup> . (مركز دراسات الوحدة العربية . بيروت 1983)
13. علي عبد اللطيف أمحمد (تحرير) . ما بعد الاستعمار والقومية في المغرب العربي: التاريخ والثقافة والسياسة . ت/جمعة عمر بوكليب . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 2014) .
14. غالب بن غلاب العتيبي . جامعة الدول العربية وحل المنازعات العربية . ط<sup>1</sup> . (الرياض . جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية . 2010) .
15. فرانك ج ليتشر . جون بولي (تحرير) . العولمة: الإنقاذ أم الطوفان . ت/فاضل جنكر . ط<sup>1</sup> . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 2004)
16. محمد سعدي . مستقبل العلاقات الدولية: من صراع الحضارات إلى أنسنة الحضارة وثقافة السلام . ط<sup>1</sup> . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 2006)
17. محمد السعيد إدريس . النظم الإقليمية: دراسة في أصول العلاقات الدولية الإقليمية . (القاهرة . مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية . 2001) .
18. مجموعة من الباحثين . الوطن العربي ومشروعات التكامل البديلة . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 1995)
19. ناصيف يوسف حتى . النظرية في العلاقات الدولية . ط<sup>1</sup> . (بيروت . دار الكتاب العربي . 1985) .
20. ناظم عبد الواحد الحاسور . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية 2007).
21. وسام الدين الحكلة . التحدي النووي الإيراني: حقيقة أم وهم . ط<sup>1</sup> . (دمشق . دار سوريا الجديدة للطباعة والنشر . 2013)
22. وليد عبد الحفي . مدخل إلى الدراسات المستقبلية في العلوم السياسية . ط<sup>1</sup> . (عمان . المركز العلمي للدراسات السياسية . 2002) .
23. يحيى اليحيوي . العولمة أية عولمة ط<sup>1</sup> (الدار البيضاء . إفريقيا الشرق للنشر والتوزيع . 1999) .
24. يوسف خوري (إعداد) . المشاريع الحدودية العربية 1913-1989: دراسة توثيقية . ط<sup>2</sup> . (بيروت . مركز دراسات الوحدة العربية . 1990) .

## II. المجلات والدوريات:

1. أحمد ذياب: "اقتصادات الأزمة في أوروبا: الأزمة المالية في اليونان وإيرلندا" . مجلة السياسة الدولية . عدد 184 . أبريل 2011 . ص-ص 110-113.
2. أحمد مجدي السكري: "العضوية القلقة: احتمالات انسحاب بريطانيا من الاتحاد الأوروبي" . مجلة السياسة الدولية عدد 192 . أبريل 2013 . ص.ص 130-133 .
3. أحمد عارف الكفارنة: "الآثار السياسية في النظام الإقليمي العربي في ضوء احتلال العراق" . مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية . المجلد 25 . العدد 2 . سنة 2009 . ص-ص 619-643.
4. إسماعيل صبري مقلد: "وحدة أوروبا السياسية في الثمانينات" . مجلة السياسة الدولية . عدد 34 . أكتوبر 1973.
5. حسين طلال مقلد: "المعوقات التي تواجه العلاقات بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي" . مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية . المجلد 27 . العدد 3 سنة 2011 . ص-ص 237-274.

6. حسين طلال مقلد: "محددات السياسة الخارجية والأمنية الأوروبية المشتركة". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية . المجلد 25 . العدد 1 . 2009 . ص-ص 619-676 .
7. خالد عبد اللطيف: "مستقبل العلاقات بين دول شمال وجنوب المتوسط". مجلة السياسة الدولية . عدد 123 . جانفي 1996 . ص.ص 150-153
8. ماجد الحموي: "قضية لوكري بين السياسة والقانون: العلاقة بين محكمة العدل الدولية ومجلس الأمن". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية . المجلد 17 . العدد 02 . سنة 2011 . ص.ص 31-47 .
9. محمد حسون: "الاستراتيجية التوسعية لحلف شمال الأطلسي وأثرها على الأمن القومي العربي". مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية . المجلد 26 . العدد 2 . 2010 . ص-ص 331-376 .
10. مهدي شحادة: "أوروبا في الشرق الأوسط: مقاربات خجولة". مجلة شؤون الأوسط . العدد 132 ربيع 2009 . ص.ص 53-67 .
11. نادية محمود مصطفى: "أبعاد الدور السياسي لأوروبا وحدوده: إشكالية التغيير والاستمرارية". شؤون عربية . عدد 121 ربيع 2005 . ص.ص 47-73 .
12. نزيرة الأفتدي: "أزمة كاشفة: منطقة اليورو في مواجهة الوحدة الأوروبية". مجلة السياسة الدولية . العدد 187 . المجلد 47 يناير 2012 . ص-ص 116-119 .

### III. الموسوعات والقواميس:

1. أحمد زكي بدوي . معجم المصطلحات السياسية والدولية . ط<sup>1</sup> . (بيروت . دار الكتاب اللبناني . 1989) .
2. عبد الوهاب الكيالي وآخرون . الموسوعة السياسية . ج<sup>1</sup> . ط<sup>3</sup> . (بيروت . المؤسسة العربية للدراسات والنشر . 1995)
3. محمد عاطف غيث . قاموس علم الاجتماع . (الإسكندرية . دار المعرفة الجامعية . 1999)
4. سمحي فوق العادة . معجم الدبلوماسية والشؤون الدولية . ط<sup>2</sup> . (بيروت . مكتبة لبنان . 1979)

### IV. مواقع الانترنت:

1. اتفاقية إنشاء المصرف المغاربي للاستثمار والتجارة الخارجية بين دول اتحاد المغرب العربي 1991 .  
[http://www.maghrebarabe.org/admin\\_files/acc%20creation%20BMICE.pdf](http://www.maghrebarabe.org/admin_files/acc%20creation%20BMICE.pdf)
2. اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية 1980 .  
<http://www.tas.gov.eg/NR/rdonlyres/1CA03F9A-609A-40CD-BE45-F4A050E0A5D9/1074/Gafta6.pdf>
3. إعلان قيام منطقة للتبادل الحر بين دول اتحاد المغرب العربي 1994 .  
[http://www.maghrebarabe.org/admin\\_files/zone%20de%20libre%20echange%20ar.pdf](http://www.maghrebarabe.org/admin_files/zone%20de%20libre%20echange%20ar.pdf)
4. إعلان منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى: قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم 1317 د.ع بتاريخ 19 مارس 1997 .  
<http://www.tas.gov.eg/NR/rdonlyres/1CA03F9A-609A-40CD-BE45-F4A050E0A5D9/1074/Gafta6.pdf>
5. اتفاقية تبادل المنتجات الفلاحية بين دول اتحاد المغرب العربي 1990 .  
[http://www.maghrebarabe.org/admin\\_files/acc%20echng%20porduits%20agricoles.pdf](http://www.maghrebarabe.org/admin_files/acc%20echng%20porduits%20agricoles.pdf)
6. الاتفاقية التجارية والتعريفية بين دول اتحاد المغرب العربي 1990 .  
[http://www.maghrebarabe.org/admin\\_files/ACC%20COMMERCIAL%20NOMINATIF.pdf](http://www.maghrebarabe.org/admin_files/ACC%20COMMERCIAL%20NOMINATIF.pdf)
7. اتفاقية النقل البري للمسافرين بالنقل البري للمسافرين والبضائع والعبور بين دول اتحاد المغرب العربي 1990 .  
[http://www.maghrebarabe.org/admin\\_files/transport%20voayageur%20ar.pdf](http://www.maghrebarabe.org/admin_files/transport%20voayageur%20ar.pdf)

8. اتفاقية تفادي الازدواج الضريبي وإرساء قواعد التعاون المتبادل في ميدان والضرائب على الدخل بين دول اتحاد المغرب العربي . 1991 .

[http://www.maghrebarabe.org/admin\\_files/ACC%20COMMERCIAL%20NOMINATIF.pdf](http://www.maghrebarabe.org/admin_files/ACC%20COMMERCIAL%20NOMINATIF.pdf)

9. الأمانة العامة لاتحاد المغرب العربي . اتفاقيات مغاربية موقعة

<http://www.maghrebarabe.org/ar/conventions.cfm?type=1>

10. خطاب العقيد معمر القذافي بتاريخ 2011/04/30 بمناسبة الذكرى 96 لمعركة قرضابيا -بتصرف-

<http://aljamahiria.algaddafi.org/aljamahiria---96th-anniversary-of-battle-of-alkordabet>

11. صندوق النقد العربي . التقرير العربي الموحد 2016 . (أبو ظبي . 2016) .

<http://www.arabfund.org/Data/site1/pdf/jaer/jaer2016.pdf>

12. القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية

<http://www.pogar.org/publications/other/constitutions/germany-a.pdf>

13. القرار 628/د.ع/26 المتضمن إنشاء القوة العربية المشتركة . مجلد القرارات النهائي قمة شرم الشيخ 2015 . ص.ص 148 -

150

<http://www.lasportal.org/ar/summits/Documents/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%AF%20%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA%20.pdf>

14. النظام الأساسي للبرلمان العربي . مجلد القرارات النهائي قمة بغداد 2012 . ص.ص 52-61 .

<http://www.lasportal.org/ar/summits/Documents/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%AF+%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA+%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%A6%D9%892012.pdf>

15. النظام الأساسي للمحكمة العربية لحقوق الإنسان .

<http://www.lasportal.org/ar/humanrights/Committee/Documents/%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B3%D8%A7%D8%B3%D9%8A%20%D9%84%D9%84%D9%85%D8%AD%D9%83%D9%85%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A%D8%A9%20%D9%84%D8%AD%D9%82%D9%88%D9%82%20%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%86%D8%B3%D8%A7%D9%86.pdf>

16. محمد الأمين ولد جدو: "تنامي ظاهرة التكتلات الاقتصادية عاملياً وانعكاساتها على تجارب التكامل الإقليمي في العالم الثالث"

. (مجلة دراسات. المركز العالمي لأبحاث ودراسات الكتاب الأخضر . عدد 23 . شتاء 2005)

<http://www.dirassat.com.ly/2005\23\pages\doc\b5.doc>

ثانياً: قائمة المراجع الأجنبية:

## I. Livres\Books

1. *Abdi Nourredine (Dir) . Algérie, Maghreb : Le pari méditerranéen . (Paris . Institut du Monde Arabe . 2005) .*
2. *Alain Tourain . Un nouveau paradigme pour comprendre le monde d'aujourd'hui . (Paris . Librairie Artème Fayard . 2005) .*
3. *Alec Stone Sweet . The Judicial Construction of Europe . (New York . Oxford University Press . 2004) .*
4. *Alexander Barthon de Montbas . Aurélien Lechevallier . L'Europe en question(s) . (Paris . Edition Ellipses 2008) .*

5. *Alexander Wendt . Social theory of international politics . (New York . Cambridge University Press . 1999) .*
6. *Alexis de Tocqueville . De la démocratie en Amérique . Vol I . 12<sup>eme</sup> éd . (Paris Édition Gallimard . 2004)*
7. *Anand Menon . Jolyon Howorth (ed) . The European Union and national defence policy . (New York . Routledge 1997) .*
8. *Andrew Heywood . Global politics . (New York . Palgrave Macmillan . 2009) .*
9. *Anne-Clair de Gayffier-Bonneville (ed) . Sécurité et coopération militaire en Europe 1919-1945 . (Paris . Édition l'Harmattan . 2004)*
10. *Antje Winner . Thomas Diez (ed) . European integration theory . 2<sup>nd</sup> ed . (New York . Oxford University Press . 2009) .*
11. *Aymierie Chopard . Géopolitique: constantes et changements dans l'histoire . 3<sup>e</sup> éd . (Paris . édition Ellipses . 2007)*
12. *Barry Buzan . People states and fear : an agenda for international security studies in post-cold war era . 2<sup>nd</sup> ed . (United Kingdom . ECPR Press . 2009) .*
13. *Barry Buzan . Ole Weaver . Regions and powers : The structure of international security . (United Kingdom . Cambridge University Press . 2003)*
14. *Bart Gaens (ed) . Europe-Asia interregional relations: a decade of ASEM . (Hampshire . Ashgate Publishing ltd . 2008)*
15. *Bernard Brigouleix . Voyage en eurocratie . (Paris . édition Alain Moreau . 1986)*
16. *Bertrand Mathieu et al (dir) . Constitution et construction européenne . (Paris . éditions Dalloz . 2006) .*
17. *Bino Olivi . Alessandro Giaccone . L'Europe difficile: histoire politique de la construction européenne . 3<sup>e</sup> ed . (Paris . édition Gallimard 2007)*
18. *Boutros Boutros-Ghali . Shimon Peres . 60 ans de conflit Israélo-arabe: Entretiens croisés avec André Versaille . (Paris . édition Complexe . 2006)*
19. *Bruno Cautrès . Nicolas Monceau . La Turquie en Europe : L'opinion des européens et les turcs . (Paris . Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques . 2011) .*
20. *Charles-Albert Michalet . Qu'est-ce que la mondialisation? . (Paris . Édition La Découverte . 2004) .*
21. *Charles de Montesquieu . Œuvres complètes . Vol II: L'esprit des lois . livre 9 . (Paris . Gallimard . 1985)*
22. *Claud-Albert Colliard . Louis Dubouis . Institutions internationales . 10<sup>eme</sup> éd . (Paris . Édition Dalloz . 1995)*
23. *Dario Battistella . Théories des relations internationales . 3<sup>e</sup> éd . (Paris . Presses De Sciences Po . 2009) .*

24. *Dimitris N. Chrysochoou . Theorizing European integration .. (New York . Routledge . 2009)*
25. *Charle Debbasch . Yves Daudet . Lexique de termes politiques . 2<sup>eme</sup> éd . (Paris . Dalloz . 1978)*
26. *Christoph Herrmann and al (ed) . European Yearbook of international economic law . (Berlin . Springer . 2013)*
27. *Christopher Hill . Karen E. Smith (ed) . European foreign policy : Key documents . (London . Rotledge . 2000) .*
28. *Ernest B. Haas . The uniting of Europe : The social and economic forces 1950-1957 . (Indiana . The university of Notre Dame Press . 2004)*
29. *Florian Bieber . Zidas Daskalovski (ed) . Understanding the war in Kosovo . (London . Frank Cass Publisher . 2003) .*
30. *Franck Petiteville . La politique internationale de l'Union européenne . (Paris . Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques . 2006) .*
31. *Fraser Cameron . An introduction to european foreign policy . (New York . Routledge . 2007)*
32. *Fweley Diangitukwa . Géopolitique, intégration régionale et mondialisation . (Paris . Édition L'Harmattan . 2006) .*
33. *Gary Clyde Hufbauer . Claire Brunel (ed) . Maghreb regional and global integration : A dream to be fulfilled . (Washington DC . Peter G. Peterson Institute for International Economics . 2008)*
34. *George Burdeau . Traité de science politique . tom II: L'État . 3<sup>eme</sup> éd . (Paris . librairie générale de droit et de jurisprudence . 1980)*
35. *Gérard Boismenu . Isabel Petit (Dir) . L'Europe qui se fait: regards croisés sur un parcours inachevé . (Canada . Les presses de l'Université de Montréal . 2008) .*
36. *Gérard Dussouy . Fonder un Etat européen . (Paris . Edition Tatalis . 2013)*
37. *Giandomenico Majone . Dilemmas of European integration . (New York . Oxford university press . 2005) .*
38. *Guy Verhofstadt . The United States of Europe . (London . Federal Trust for education and research . 2008) .*
39. *Hans Günter Brauch (ed) . Globalization and environmental challenges . (Berlin . Springer . 2008) .*
40. *Hazel Smith . European Union foreign policy: What it is and what it does? . (London . Pluto press . 2002) .*
41. *Henry A. Kissinger . Les années orageuses . Trad: Marc Saporta et autres . (Paris . Édition Fayard . 1982)*
42. *Henri Oberdorff (dir) . L'eupéanisation des politique publiques . (Gronoble . Presses Universitaires de Grenoble . 2008) .*

43. *Henry Steele Commager . Documents of American history . (New York . Appleton-centbury . 1963) .*
44. *Hervé Beaudin . Au-delà du Non . (Paris . édition Ellipses . 2005)*
45. *Irnerio Seminare . L'Europe entre utopie et realpolitik . (Paris . l'Harmattan . 2009)*
46. *Jacques Rupnik (dir) . Les banlieues de l'Europe: Les politiques de voisinage de l'Union européenne . (Paris . Presses de Science Po . 2007)*
47. *James N. Rosenau . Kenneth W. Thompson . Gavin Boyd . World Politics : An introduction . (New York . The free press . 1976) .*
48. *James Ker-Lindsay and al (ed) . An island in Europe : The EU and the transformation of Cyprus . (London . I.B Tauri and Co Ltd . 2011).*
49. *Jean-Louis Mucchielli . La mondialisation: chocs et mesure . (Paris . Édition Hachette . 2008)*
50. *Jean-Jacques Roche . Théories des relations internationales . 5<sup>eme</sup> ed . (paris . Édition Montchrestien . 2004) .*
51. *Jean Paul Jacqué . Droit institutionnel de l'Union européenne . 4<sup>e</sup> ed . (Paris. Édition Dalloz . 2006) .*
52. *Jean-Pierre Patat . Histoire de l'Europe monétaire . 4<sup>e</sup> ed . (Paris . Edition La Découverte 2005) .*
53. *Jean-Yves Letessier et al . L'Europe économique et son avenir . (Paris . Edition Armand Colin 2008) .*
54. *Jeremy Richardson (ed) . European Union: power and policy making . 3<sup>e</sup> ed . (New York . Routledge . 2006) .*
55. *Jérôme Koechlin . L'Europe a-t-elle une adresse ? . (Paris . Georg éditeur . 2003) .*
56. *John Baylis . Steve Smith (ed) . The globalization of world politics . 3<sup>rd</sup> ed . (New York . Oxford university press . 2004) .*
57. *John C. Garnett (ed) . The defence of western Europe . 2<sup>nd</sup> ed . (New York . Macmillan Press . 1976).*
58. *Kenneth N. Waltz . Theory of international politics . (Addison-weslay publishing . USA 1979)*
59. *Kevin Featherston et al (ed) . The politics of europeanization . (New York . Oxford University Press . 2003).*
60. *Leon N. Lindberg . The political dynamics of European economic integration . (Stanford . Stanford University Press . 1963)*
61. *Marie-Claude Smout (éd) . Les nouvelles relations internationales . (Paris . Presses de la fondation nationale des sciences politiques . 1998) .*
62. *Marie-Thérèse Bitsch . Histoire de la construction européenne: de 1945 à nos jours . 2<sup>e</sup> éd (Bruxelles . éditions Complex . 1999) .*

63. *Mario Telo (ed) . European Union and new regionalism . 2<sup>e</sup> ed . (Hampshire . Ashgat publishing ltd . 2007)*
64. *Martin Koopman . Stephan Martens (dir) . L'Europe prochaine: regard franco-allemands sur l'avenir de l'Union Européenne . (Paris . édition L'Harmattan . 2007)*
65. *Maxime Lefebvre . L'Union européenne peut-elle devenir une puissance ? . (Paris . La Documentation Française . 2012) .*
66. *Maxime Lefebvre . La politique étrangère européenne . Que sais-je ? . (Paris . Presses Universitaires de France . 2011)*
67. *Michael O'Neill . The politics Of European integration : A reader . (New York . Routledge . 1996)*
68. *Michel Gueldry . Les États-Unis et l'Europe face à la guerre d'Irak . (Paris . édition l'Harmattan . 2005) .*
69. *Michelle Pace . The politics of regional identity . (Routlrdge . London 2006)*
70. *Miroslav N. Jovanovic . European economic integration : Limits and prospects . (New York . Routledge 2004) .*
71. *Morgot Light . A.J.R. Groom (ed) . International Relations: A handbook of current theory . (London . Frances pinter publishers . 1985) .*
72. *Mouric Croisat . Jean-Louis Quermonne . L'Europe et le fédéralisme . 1<sup>er</sup> éd . (Paris . édition Montchrestien . 1996) .*
73. *Nicole Gnesotto . Faut-il enterrer la défense européenne . (Paris . La Documentation Française . 2014)*
74. *Nicole Gnesotto . L'Europe a-t-elle un avenir stratégique . (Paris . Armand Colin 2011)*
75. *Norbert Olszak . Histoire des unions monétaires : Que sais-je ? (Paris . Presses Universitaires de France 1996)*
76. *Olivier Beaud . Theorie de la fédération . (Paris . Presses Universitaires de France . 2007)*
77. *Olivier Costa . Nathalie Brack . Le fonctionnement de l'Union européenne . 2<sup>e</sup> ed . (Bruxelles . l'Université de Bruxelles 2014) .*
78. *Philip Bobbitt and al (ed) . U.S Nuclear Strategy: A reader . (London . Macmillan Press LTD . 1989)*
79. *Philippe Braud . Sociologie politique . (Alger . Édition Casbah . 2004)*
80. *Philippe Moreau Defarges . Problèmes stratégiques contemporains . 2<sup>e</sup> éd . (Paris . éditions Hachette . 1994) ..*
81. *Philippe Parini . Les institutions politiques . (Paris . Armand Collin . 1984)*
82. *Peter Sutch . Juanita Elias . International relations: The basics (New York . Routledge . . 2007)*



83. Pierre Dallenne . Alain Nonjon (éd) . *L'espace mondial: fractures ou interdependances?* . (Paris . édition Ellipses . 2005) .
84. Pierre Verluise . *Une nouvelle Europe: Comprendre une révolution géopolitique* . (Paris . Édition Karthala . 2006) .
85. Reginald J. Harrison . *Europe in question* . (London . George Allen & Unwin Ltd . 1975)
86. René Schwok . *Théories de l'intégration européenne* . (édition Montchrestien . Paris 2005)
87. René Schwok . Frederic Ménard (ed) . *L'Union européenne et la sécurité internationale* . (Bruxelles . Bruylant Academia . 2009) .
88. Regis Bénichi . *Histoire de la mondialisation* . 3<sup>e</sup> éd . (Paris . édition Vuibert . 2008) .
89. Romain Yakemtchouk . *La politique étrangère de l'Union européenne* . (Paris . édition l'Harmattan . 2005)
90. Samuel P. Huntington . *Le choc des civilisations* . (Paris . édition Odile Jacob . 1997)
91. Shaun Breslin et al (ed) . *New regionalism in the global political economy* . (London . Routledge . 2002) .
92. Simon Hix . *The political system of European Union* . 2<sup>nd</sup> ed . (New York . Palgrave Macmillan . 2005) .
93. Stanislas Jeannesson . *La guerre froide* . (Paris . édition La découverte 2002) .
94. Thomas Christiansen et al (ed) . *Social construction of Europe* . (London . Sage publications . 2001)
95. Xavier Richet . Nadji Safir (Dir) . *Le Maghreb à l'épreuve de la mondialisation* . (Paris . édition L'Harmattan 2016)

## II. Revue:

1. Christian Lequesne . Philippe Rivaud : "Les comités d'experts indépendants : L'expertise au service d'une démocratie supranationale ?" . *Revue française de science politique* . Vol 51 2001/6 . P.P 867-880 .
2. Fabrice Andreone et al : "Chronique de l'administration européenne" . *Revue française d'administration publique* . N° 148 . 2013 . Vol 4 . P-P 1097-1124 .
3. Gilles Bertrand : "L'adhésion de Chypre à l'Union européenne : Un déblocage du conflit par le bas" . *Politique européenne* . N°3 . Vol 12 . 2001 . P-P 118-136
4. Jean-Paul Fitoussi . Éloi Laurent: "L'empire de la règle: l'intégration européenne en mal de démocratie" . In: Thierry de Montbrial . Philippe Moreau Defarges (dir) . *Ramses 2004: Les grandes tendances du monde* . (Paris . Institut Français des Relations Internationales . 2003) . p-p 93-110 .
5. Olivier Rozenberg: "L'influence du parlement européenne et l'indifférence de ses électeurs: Une corrélation fallacieuse?" . *Politique européenne* . N° 28 . Vol 2 . 2009 . p-p 7-36 . p 11

6. Vivien Pertusot: "Défense européenne : Enfin du nouveau" . *Politique étrangère* . N° 1/2015 . P-P 11-23 .

### III. Dictionnaires\Encyclopédies:

1. Alistair Jones . *A glossary of the European Union* .(Edinburgh . Edinburgh University Press . 2008)
2. Carl Joachim Friedrich et al . In: *Encyclopæa universalis . corpus 9* . (Encyclopæa universalis éditeur à Paris . France 1995)
3. Christophe Degryse . *Dictionnaire de l'Union Européenne* . 4<sup>e</sup> éd . (Bruxelles . édition De Boeck Université . 2011)
4. David Phinnemore . Lee McGowan . *A Dictionary of European Union* . 2<sup>nd</sup> ed . (London . Europa Publications 2004) .
5. Guy Hermet et autres . *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques* . 4<sup>eme</sup> éd . (Paris . Armand Colin . 2000)
6. Jacqueline Russ (dir) . *Dictionnaire de la philosophie* . 3<sup>e</sup> éd . (Paris . Armand Colin . 2007)
7. Jean-Sylvestre Mongrenier . *Dictionnaire géopolitique de la défense européenne* . (Paris . édition Unicom . 2005)
8. Marie-Claude Smouts et al . *Dictionnaire des relations internationales* . 2<sup>e</sup> éd . (édition Dalloz . Paris 2006) .
9. Martin Griffiths et al . *International relations: The key concepts* . 2<sup>nd</sup> ed . (London . Routledge . 2008) .
10. Michel Mourr . *Dictionnaire encyclopédique d'histoire* . (édition Bordas . Paris 2004)
11. Mourrice Vaissier (dir) . *Dictionnaire des relations internationales ou 20<sup>e</sup> siècle* . 2<sup>e</sup> éd . (Paris . Armand Coline . 2007)
12. Olivier Favry . *Tous savoir sur l'Europe: Glossaire de l'Union Européenne* . (paris . Édition ellipses . 2005) .
13. Pierre Ansart . *Dictionnaire de sociologie* . (Paris . Éditions Le Robert/Seuil . 1999)
14. Sylvie Mesure . Patrick Savidan (ed) . *Dictionnaire des sciences humaines* . (Paris . Presses universitaires de France . 2006) .

### III. Sites Internet\Web Sites:

#### A. Documents Officiels

1. *Traité Instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'acier (Traité de Paris 1991)*.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=FR>
2. *Traité instituant la Communauté économique européenne (Traité de Rome 1957)*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=FR>

3. *Acte Unique Européen 1986. Journal Officiel des Communautés européenne . L169*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=FR>
4. *Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht 1992). Journal Officiel des Communautés européennes C191 . 29/07/1992.*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=FR>
5. *Traité modifiant le traité sur l'Union européenne (Traité d'Amsterdam 1997). Journal Officiel des Communautés européennes C340 . 10/11/1997.*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=FR>
6. *Traité modifiant le traité sur l'Union européenne (Traité de Nice 2001). Journal Officiel des Communautés européennes C80 . 10/03/2001.*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&rid=1>
7. *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne (Traité de Lisbonne 2007). Journal Officiel de l'UE C306 17/12/2007.*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=FR>
8. *Accord Euro-Méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et la République Algérienne démocratique et populaire 2002 . Journal Officiel de L'UE . L265 . 10/10/2005* [https://www.gisti.org/IMG/pdf/accord\\_ce-algerie\\_2002-04-22.pdf](https://www.gisti.org/IMG/pdf/accord_ce-algerie_2002-04-22.pdf)
9. *Accord interinstitutionnel entre la Parlement Européen et la Banque Centrale Européenne . (2013/694/UE) . . 6/11/2013. Journal Officielle de l'UE . L320 . 30/11/2013.*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:320:FULL&from=FR>
10. *Agence Internationale de l'Énergie Atomique . Communication concernant l'accord de paris 15/11/2004 . INCIRC/637 . 2005 .*  
[https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2004/infcirc637\\_fr.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2004/infcirc637_fr.pdf)
11. *Annexe de la décision du Conseil portant création du Comité militaire de l'Union européenne (2001/79/PESC) . Journal Officiel des CE. L27 . 30/01/2001.*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0079&from=FR>
12. *Arrêt du Tribunal du 10 décembre 2015 — Front Polisario/Conseil (Affaire T-512/12*  
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=uriserv%3A0J.C\\_.2016.068.01.0026.01.FRA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=uriserv%3A0J.C_.2016.068.01.0026.01.FRA)
13. *Berline plus Agreement . 17 March 2003 .*  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/berlinplus\\_/berlinplus\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/berlinplus_/berlinplus_en.pdf)
14. *Council Joint Action (2004/5551/CFSP) on the establishment of the European Defence Agency . Official Journal of the EU . L 245 . 17/07/2004 .*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004E0551&from=EN>
15. *Conclusion de la Présidence . Conseil Européen d'Helsinki . 10-11 Décembre 1999.*  
<http://www.consilium.europa.eu/media/21045/helsinki-conseil-europeen-conclusions-de-la-presidence.pdf>
16. *Conseil de l'Atlantique Nord . Le Concept Stratégique de l'Alliance . Washington . 1999 . dans: Bureau de l'Information et de la Presse . Votre guide complet du Washington 23-24 Avril 1999 . P-P 51-65.* <https://www.nato.int/docu/rdr-gde/rdrge-f.pdf>

17. Conseil des Affaires Générales . Déclaration sur l'Amélioration des capacités militaires européennes . C/01/414 . Bruxelles 19/11/2001. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-01-414\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-414_fr.pdf)
18. Le Conseil européen . Conclusion du Conseil européen extraordinaire . Bruxelles 17/02/2003 <http://www.consilium.europa.eu/media/20891/extraordinary-european-council-brussels-17-february-2003-fr.pdf>
19. Conseil Européen . Conclusion de la présidence du conseil européen d'Édimbourg . 12/11/1992. [http://www.consilium.europa.eu/media/20490/1992\\_d\\_cembre\\_-\\_edimbourg\\_fr\\_.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/20490/1992_d_cembre_-_edimbourg_fr_.pdf)
20. Conseil de l'Union européenne . Résultats de la session du Conseil . Bruxelles 16-17 Novembre 2015. <http://www.consilium.europa.eu/media/23100/st14120fr15.pdf>
21. Conseil de l'Union européen . Décision 2010\413\PESC . concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC . Journal Officiel de l'UE L195 27/07/2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:195:0039:0073:FR:PDF>
22. Conseil de l'Union européenne . Résultats de la session du Conseil : Affaires étrangère . Luxembourg . 16/10/2017 <https://www.consilium.europa.eu/media/22070/st13032fr17-vf.pdf>
23. Conseil de l'Union européenne . Résultats de la session de Conseil des Affaires Étrangère . Bruxelles 06/03/2017 . <http://www.consilium.europa.eu/media/22389/st07019fr17.pdf>
24. Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe : Acte final . Helsinki 1975 . <http://www.osce.org/fr/mc/39502?download=true>
25. Décision du Conseil instituant l'état-Major de l'UE (2001/80/PESC) . Journal Officiel des CE . L 27 . 30/01/2017. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0080&from=FR>
26. Décision du Conseil instituant la Comité Politique et de Sécurité . 2001/78/PESC . Journal Officiel des CE . L27 . le 30/01/2001. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0078&from=FR>
27. Décision du Conseil établissant une coopération structurée permanente 2017/2315/PESC . Journal Officiel de l'UE . L331 . 14/12/2017 . <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&rid=1>
28. Déclaration on the role of The Western Europe Union and its relations with the European Union and with the Atlantic Alliance . Maastricht 10/12/1991 . <http://www.weu.int/documents/911210en.pdf>
29. Directive 20104/49/UE du parlement européen relative aux systèmes de garantie des dépôts . 16/04/2014. Journal officiel de l'UE No L173 . 12/06/2014 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:173:FULL&from=FR>
30. La Commission Européenne . La constitution européenne: Sondage post-référendum en France . (Flash Eurobaromètre N° 17 . Juin 2005) [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl171\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_fr.pdf)

31. *La Commission européenne . L'Eurobarometre Standard N° 87 . Printemps 2017. Mai 2017*  
<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79567>
32. *La Commission européenne . Stratégie d'élargissement et principaux défis 2014-2015 . COM (2014) 700 Final . Bruxelles 08/10/2014.*  
[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2014/20141008-strategy-paper\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_fr.pdf)
33. *La Commission européenne . Plan d'action de la défense : vers un Fonds européen de la défense . Bruxelles Le 30 Novembre 2016.* [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_fr.pdf)
34. *La Commission européenne . Un Fond européen de la défense . Bruxelles Le 07 Juin 2017.*  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1508\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_fr.pdf)
35. *European Commission . The European constitution: post-referendum survey in The Netherlands . (Flash Eurobarometer N° 172 . June 2005).*  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl172\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf)
36. *European Central Bank . Aggregate report on the comprehensive assessment . Frankfurt . 26 October 2014 .*  
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/aggreatereportonthecomprehensiveassessment201410.en.pdf>
37. *Eurostat : "1.2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2016" . Communiqué de presse . 16 mars 2017 .* <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921619/3-16032017-BP-FR.pdf>
38. *Javier Solana . Europe sûre dans un monde meilleur : La stratégie Européenne de Sécurité . Bruxelles . 12 décembre 2003 .*  
[https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/031208ESSIIFR-3-2\\_cle06292e.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/031208ESSIIFR-3-2_cle06292e.pdf)
39. *Jean-Claude Juncker : "Discours sur l'état de l'Union 2016 : Vres une Europe meilleur" . Strasbourg.* [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_fr.pdf)
40. *Jean-Claude Juncker : "Discours sur l'état de l'Union 2017" . Bruxelles le 13/09/2017.*  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.pdf)
41. *Joint Plan of Action . Geneva 24 November 2013 .*  
<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2013/infcirc855.pdf>
42. *Joint Comprehensive Plan of Action . Vienna 14 July 2015 .*  
<https://www.state.gov/documents/organization/245317.pdf>
43. *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Unopn for Foreign Affairs and Security Policy*  
<http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>
44. *Parameters for a joint Comprehensive plan of action regarding The Islamic Republic of Iran's Nuclear Program . Lausanne 2 April 2015.*  
<https://www.armscontrol.org/files/Parameters-for-a-Joint-Comprehensive-Plan-of-Action-regarding-the-Islamic-Republic-of-Irans-Nuclear-Program-2015-04-02.pdf>



45. Pierre Werner . Report au conseil et à la commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la communauté . (Luxembourg . Octobre 1970)  
[http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documentation/chapter5/19701008fr072realunionecomon.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter5/19701008fr072realunionecomon.pdf)
46. Protocol N° 10 sur Chypre . Traité d'Athènes 2003 . Journal Officiel de l'UE . L 236 . 24 Septembre 2003  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2003:236:FULL&from=FR>
47. Règlement (UE) N° 1024/2013 du Conseil Confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques . du 15 Octobre 2013 . Journal officielle de l'UE L287 . 29/10/2013.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:FR:PDF>
48. Resolution relating to a protocol amending the Statute of the Council of Europe . Parliamentary Assembly of Concil of Europe . 23<sup>rd</sup> August 1950.  
<http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta50/erec54.htm>
49. Remarks by President Trump at NATO Unveiling of the Article 5 and Berlin Wall Memorials . Brussels . May 25, 2017 .  
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/25/remarks-president-trump-nato-unveiling-article-5-and-berlin-wall>
50. Renald L. Watts: "Federalism, federal political systems, and federations" . (Annual Reviews of political science . 1998) . p-p 117-137.  
<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eps.pdf>
51. Ronald Reagan . Adress to the Nation on defence and national security . Wachington DC . 23/03/1983.  
<https://reaganlibrary.archives.gov/archives/speeches/1983/32383d.htm>
52. Secrétariat général du Conseil . Conclusion du conseil européen . Bruxelles 19/10/2019  
<http://www.consilium.europa.eu/media/21606/19-euco-final-conclusions-fr.pdf>
53. Security Council Resolution 1441 (2002) . S/RES/1441(2002) .  
<http://www.un.org/Depts/unmovic/documents/1441.pdf>
54. Shared Vesion, Common Action: A stronger Europe . June 2016 .  
[http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)
55. The articles of confederation . The McGraw-Hill Companies . p.p 1-8 .  
<http://www.glencoe.com/sec/socialstudies/btt/celebratingfreedom/pdfs/040.PDF>
56. The comprehansive settlement of the cyprus problem (Annan Plan).  
[http://www.hri.org/docs/annan/Annan\\_Plan\\_April2004.pdf](http://www.hri.org/docs/annan/Annan_Plan_April2004.pdf)
57. The Military Committee . The trategic Concept for the Defence of the North Atlantic Area . M.C.3 . 19/10/1949. <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a491019a.pdf>
58. The Military Committee . The Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Area . M.C 14/3 . 22/09/1967 <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf>
59. Western European Union Council of Ministers . Petersberg Declaration . Bonne 19/06/1992.  
<http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>

## B. Liens\Links

1. Abdallah al-Dardari . Abou Yaareb Marzouki and al . Arab Integration : A 21st century development imperative . (Beirut 2014 . United Nations Publication) .  
<https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/arab-integration-21st-century-development-imperative-english.pdf>
2. Abdelwahab Biad : "Le Maghreb et la guerre du golfe" . In : Kacem Baffao . Jean-Robert Henry (ed) . Annuaire de l'Afrique du Nord . tom 29 . (Paris . Edition CNRS 1992) . P-P 439-452 . [http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1990-29\\_46.pdf](http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1990-29_46.pdf)
3. Alain Guillemoles : "Le Gazoduc russo-allemand Nors Stream 2 divise les européens"  
<https://www.la-croix.com/Actualite/Economie-Entreprises/Economie/Le-gazoduc-russo-allemand-Nord-Stream-2-divise-les-Europeens-2015-12-18-1394800>
4. Alexander Hamiton . James Madison (ed) . The federalist papers . (The Pennsylvania State University . 2001). <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf>
5. Alexander Wendt: "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics" . International organization . Vol 46 . N° 2 . Spring 1992 . p-p 391-425 . p 379.
6. <http://ic.ucsc.edu/~rlipsch/Pol272/Wendt.Anarch.pdf>
7. Andrés Malamud : "Spillover in European and south American integration. A comparative evaluation" . (Lisboa . centro de investigação e estudos de sociologia . 2005) . p-p 2-19 .  
<http://www.cies.iscte.pt/documents/CIES-WP1.pdf>
8. Apostolov Mico: "Macédoine et Grèce: Est-ce que l'Union Européenne est sans réponse dans le dispute autour du nom" . Paper N° 6536 . (Munich Personal Repe Archive . May 2006).  
[http://mpra.ub.uni-muenchen.de/6536/1/MPRA\\_paper\\_6536.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/6536/1/MPRA_paper_6536.pdf)
9. Boyka Stefanova : "Exploring the creation capacity of European integration : A synthesis of lebiral theory and geopolitics" . (Annual meeting of American Political Science Association . september 2004) . p-p 1-28  
[http://www.allacadimic.com/one/apsa/apsa04/index.php?cmd=Download+document&key=unpublished\\_manuscript&file\\_index=](http://www.allacadimic.com/one/apsa/apsa04/index.php?cmd=Download+document&key=unpublished_manuscript&file_index=)
10. Brian Wettlaufer: "Sub-State international actors: Ontario's foreign policy" (Tpronto . Canadian political association annual conference . York University . 2006) . p 2  
<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/Wettlaufer.pdf>
11. Carinne Deloy : "Échec du référendum sur la réunification de l'île" . Fondation Robert Schuman 2004 . <https://www.robert-schuman.eu/fr/oe/0289-echec-du-referendum-sur-la-reunification-de-l-ile>
12. Cecilie Brein: "Does the dividing line between High and Low politics mark the limits of European integration: The case of Justice and Home Affairs" . p 2
13. <http://www.polecon.no/blog2/wp-content/uploads/2009/04/high-low-politics.pdf>
14. Chriser Pursiainen : "Theories of integration and the limites of EU-Russian relations" . (Chicago . international stadies association . 2007) . p-p 1-31  
[http://archive.allacademic.com/one/isa/isa07/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished\\_manuscript&file\\_index=1&pop\\_up=true&no\\_click\\_key=true&attachment\\_style=attachment&PHPSESSID=c4d43c4e851948cb05bb8e1a30b4ee53](http://archive.allacademic.com/one/isa/isa07/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=1&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=c4d43c4e851948cb05bb8e1a30b4ee53)



15. Domitille Piron : "La crise des réfugiés met à l'épreuve l'Union européenne"  
<http://www.rfi.fr/europe/20160905-crise-refugiés-met-epreuve-union-europeenne>
16. EIFR : "Royaume-Uni en Europe : point de situation post Brexit" . Institut Européen de Regulation Financiere . Paris 14/10/2016.  
<http://www.eifr.eu/document/file/download/1848/royaume-uni-en-europe-point-de-situation-post-brexit-14-octobrerev-pdf>
17. Elorencia Kassai: "L'Union Européenne: vers un model de fédération inédite" . (université de Pennsylvania . 2004) . p.p 1-58  
[http://lauder.wharton.upenn.edu/pdf/FlorenciaKassai\\_Thesis.pdf](http://lauder.wharton.upenn.edu/pdf/FlorenciaKassai_Thesis.pdf)
18. Eric Holm: "High politics and European integration : From EMU to CFSP" . (London . Hellenic Observatory: London School of Economics . 2000) .  
[http://eprints.lse.ac.uk/3325/1/High\\_Politics\\_and\\_European\\_Integration.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/3325/1/High_Politics_and_European_Integration.pdf)
19. Erik Oddvar Erikson . John Erik Fossum : "The European union and post national integration". [http://www.arena.uio.no/publications/wp99\\_9.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp99_9.htm)
20. Gaelle Briguet . Grand Etats européens dans la guerre d'Irak : raisons et justifications . (Genève . Publications euryopa . 2005) <https://www.unige.ch/gsi/files/4714/0351/6356/briguet.pdf>
21. Gilles Audriani: "Le fédéralisme et la reforme des institutions européennes" . Annuaire Français de Relations Internationales . Vol 2 . 2001 . (Paris . Centre Thucydide . 2001) . p-p 165-186. <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/andreani2001.pdf>
22. Hungdah Su : "Politics of defferentiated integration : A comparative study of enhanced cooperation in EU and APEC" . (USA . Institute of European and American studies . 2005)  
<http://aei.pitt.edu/3027/02/EUSAarticle.doc>
23. James G. March . Johan Olsen: "The logic of appropriateness" . W.p 04\09 (Center for European studies . University of Oslo . 2004) .  
[http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04\\_9.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04_9.pdf)
24. Jane Jacobs . La question du séparatisme : Le Québec et la lutte pour la souveraineté . Trad\ Marc Collin . [http://marccollin.ca/La\\_question\\_du\\_separatisme.pdf](http://marccollin.ca/La_question_du_separatisme.pdf)
25. Jérôme Creel : "Le Brexit, quelle(s) voie(s) de sortie pour l'Union européenne ?" .  
<http://ses.ens-lyon.fr/articles/le-brexit-quelle-s-voie-s-de-sortie-pour-lunion-europeenne>
26. John Kincaid: "Avantages et inconvénients du model fédéral pour l'action économique" . Revue internationale de sciences sociales N° 167 . 2001/1 . p-p. 89-97  
[http://www.cairn.info/load\\_pdf.php?ID\\_ARTICLE=RISS\\_167\\_008](http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=RISS_167_008)
27. Joschka Fischer: "Europe's shaky foundation" .  
<http://www.project-syndicate.org/commentary/europe-s-shaky-foundations>
28. Jurg Martin Gabriel : "The integration of European security : A functional analysis"  
[http://www.ipw.using.ch/org/ipw/web.nsf/sysWebRessources/230\\_1994/\\$FILE/230.pdf](http://www.ipw.using.ch/org/ipw/web.nsf/sysWebRessources/230_1994/$FILE/230.pdf)

29. Kerry Howell : "Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies" . (Ashcroft International Business School . 2002) . p-p 1-27. <http://aei.pitt.edu/1720/01/Howell.pdf>
30. Louyot Alain et al : "Pas de démocratie sans vertu" . interview de Jacques Déléors . L'express . Septembre 1994 .  
[https://www.lexpress.fr/informations/pas-de-democratie-sans-vertu\\_599576.html](https://www.lexpress.fr/informations/pas-de-democratie-sans-vertu_599576.html)
31. Libset Hooghe . Gary Marks: "The Neofunctionalists were (almost) right: politization and European integration" . p-p 1-19 .  
<http://www.unc.edu/~hooghe/downloads/neofunctionalists%20were%20almost%20right.may2006.pdf>
32. MEPs by Member State and political group .  
<http://www.votewatch.eu/en/european-party-groups.html>
33. Meixing Dai .Samuel Sarfati : "L'Union Bancaire Européenne permet-elle de sauver l'Euro ?" . Bulletin de l'observatoire des politique économique en Europe . N° 27 . Hiver 2012 . p-p 8-17 [http://www.opee.unistra.fr/IMG/pdf/3\\_N27-2.pdf](http://www.opee.unistra.fr/IMG/pdf/3_N27-2.pdf)
34. Naceur Bourenane : "Des fondements théoriques et stratégiques de la construction communautaire" . [http :\\www.idrc.ca\\fr\\ev-68353-201-1Do\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/fr/ev-68353-201-1Do_TOPIC.html)
35. Niilo Kauppi: "Elements for structural constructivism: theory of politics and European integration" . W.P N°104 . (Center for European Studies . Harvard University 2003) .  
<http://aei.pitt.edu/9048/1/Kauppi104.pdf>
36. Nicolas-Jean Brehon: "La correction britannique" .  
<http://www.erance-europe.com/article.php?id=19>
37. Olivier Costa : "L'élection présidentielle française : un référendum sur l'appartenance à l'Union?" . Collège d'Europe Policy Brief . Avril 2017 .  
[https://www.coleurope.eu/system/files\\_force/research-paper/costa\\_cepob-3-17\\_fr\\_final.pdf?download=1](https://www.coleurope.eu/system/files_force/research-paper/costa_cepob-3-17_fr_final.pdf?download=1)
38. Pauline Schnapper: "Le Royaume-Uni dans l'Union Européenne: le début de la fin ?" .  
[http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20120207\\_ru-ds-ue.pdf](http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20120207_ru-ds-ue.pdf)
39. Pavel Baev : "La Russie et l'Europe centrale et orientale : entre confrontations et connivences" . Russie.Nei.Visions . N° 97 . Novembre 2016  
[https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/la\\_russie\\_et\\_leurope\\_centrale\\_et\\_orientale\\_entre\\_confrontations\\_et\\_connivences.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/la_russie_et_leurope_centrale_et_orientale_entre_confrontations_et_connivences.pdf)
40. Peter Katzenstein: "Regionalism in comparative perspective" . Cooperation and conflict . June 1996 . Vol 31 . N° 2 . (London . Sage publication . 1996) . p-p 123-159 .  
<http://cac.sagepub.com/content/31/2/123.full.pdf>
41. Philippe Huguin : "Analyse comparative des processus d'intégration économique régionale" . (paris . Ministère des affaires étrangères . 2001) . p-p 1-20 . p 8  
[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/analyse\\_comparative\\_des\\_processus\\_d\\_integration\\_economique\\_regionale.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/analyse_comparative_des_processus_d_integration_economique_regionale.pdf)

42. Philippe Moreau Defarges: "La fédération européenne est fait...ou presque" . *Annuaire Français des Relations Internationales* . Op . Cit . p-p 187-197 .  
<http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/moreaud2001.pdf>
43. Pierre Hassner : "L'Union européenne face à la multipolarité et au multilatéralisme" . *Revue Esprit* . N° 334 Vol 5 . Mai 2007 . P-P 54-68.  
<http://www.jstor.org/www.sndll.arn.dz/stable/pdf/24260396.pdf>
44. Richard Sinnott: "Integration theory, subsidiarity and the internationalization : the implication for legitimacy". <http://www.acsanet.org/conferences/ecsaworld2/sinnott.htm>
45. Renald L. Watts: "Federalism, federal political systems, and federations" . (*Annual Reviews of political science* . 1998) . p-p 117-137.  
<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eps.pdf>
46. Sergei Blagov : "The return of missile diplomacy" . *Center for security studies* 2017.  
<http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/93732/pdf>
47. Sharif Ismail . *Unification in Yemen : dynamics of political integration 1978-2000* . (faculty of oriental studies . university of Oxford)  
. <http://users.ox.ac.uk/~metheses/Ismail%20Thesis.pdf>
48. Stewart Charles : "Une interprétation du conflit sénégal-mauritanien" . In : *Revue du monde musulman et de la Méditerranée* . No54 . 1989 . P-P 191-170 .  
[http://www.persee.fr/docAsPDF/remmm\\_0997-1327\\_1989\\_num\\_54\\_1\\_2323.pdf](http://www.persee.fr/docAsPDF/remmm_0997-1327_1989_num_54_1_2323.pdf)
49. Thierry Braspenning: "Constructivisme et reflexivisme en théorie des relations internationales" . *Annuaire Français des Relations Internationales* . Vol III .. (Paris . Centre Thucydide . 2002). p-p 314-329.  
<http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/braspenning2002.pdf>
50. Victor Hugo: "Discours d'ouverture du Congrès de la Paix, le 21 août 1849" .  
<https://caravane.sgdf.fr/down/fichier-victor-hugo-discours-du-congres-de-la-paix-pdf>
51. Xiaokun Song: "confederalism: A review of recent literature" . In: Bruno Coppieters and others (ed) . *Federal practice: exploring alternatives for Georgia and Abkhazia* . (Brussels . Brussels University Press . 2001) . p-p 179-193.  
[http://www.ciaonet.org/books/cob02/cob02\\_08.pdf](http://www.ciaonet.org/books/cob02/cob02_08.pdf)
52. Yanne Echinard . Laetitia Guilhot: "Le nouveau régionalisme: de quoi parlons-nous?" . *Annuaire Français des Relations Internationales* . Vol: VII . 2007 . (Paris . Centre Thucydide . 2007). p-p 775-792  
[http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/54\\_Echinard\\_et\\_Guilhot.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/54_Echinard_et_Guilhot.pdf)

# قائمة الجداول والأشكال

الصفحة	العنوان
--------	---------

### أولاً: الأشكال

- 116 شكل رقم 01: الفدرالية الأوروبية من منظور النموذج الفدرالي
- 193 شكل رقم 02: نظام الشعبان النقدي الأوروبي (الشعبان في النفق)

### ثانياً: الجدول

- 108 الجدول رقم 01: حجم الأحزاب المعارضة لتعميق التكامل داخل البرلمان الأوروبي (2009-2014)
- 110 الجدول رقم 02: دوافع الفرنسيين والهولنديين خلال الاستفتاء حول الدستور الأوروبي 2005
- 128 الجدول رقم 03: آثار درجة التماسك على تفاعلات النظام الإقليمي
- 132 الجدول رقم 04: نصيب الو.م.أ في المبادلات التجارية للاتحاد الأوروبي خلال الفترة 200-2005-2010
- 139 الجدول رقم 05: عمليات حفظ السلام التي أجرتها الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والأحلاف الخاصة
- 144 الجدول رقم 06: أهم الاختلافات بين الإقليمية التقليدية والجديدة
- 174 الجدول رقم 07: توزيع المقاعد داخل الجمعية البرلمانية للجماعة الأوروبية
- 175 الجدول رقم 08: توزيع الأصوات بين الدول الأعضاء داخل المجلس
- 182 الجدول رقم 09: توزيع الأصوات بين الدول الأعضاء داخل مجلس الاتحاد الأوروبي (28 دولة)
- 195 الجدول رقم 10: وزن العملات الأوروبية في سلة الإيكو
- 242 الجدول رقم 11: نتائج الاستفتاء حول مخطط عنان لتسوية النزاع في قبرص

فهرس

المحتويات

	الإهداء
	شكر وعرافان
01	مقدمة
08	<u>الفصل الأول: الإطار النظري لمسار التكامل في العلاقات الدولية</u>
08	المبحث الأول: ماهية التكامل في العلاقات الدولية
08	المطلب الأول: تعريف التكامل
15	المطلب الثاني: أنماط/أشكال التكامل
21	المطلب الثالث: شروط التكامل
30	المبحث الثاني: النظرية الوظيفية
31	المطلب الأول: الوظيفية التقليدية
40	المطلب الثاني: الوظيفية الجديدة
51	المبحث الثالث: المدرسة الدستورية/التعاقدية
52	المطلب الأول: المنهج الفدرالي للتكامل
64	المطلب الثاني: المنهج الكونفدرالي للتكامل
71	المبحث الرابع: العولمة وعملية التكامل في العلاقات الدولية
71	المطلب الأول: تعريف العولمة
79	المطلب الثاني: العولمة وتأثيراتها على مسارات التكامل الإقليمي
83	<u>الفصل الثاني: تفسير السياسة العليا في التكامل الأوروبي</u>
83	المبحث الأول: التفسير الوظيفي للسياسة العليا في التكامل الأوروبي
84	المطلب الأول: مفهوم السياسة العليا في التكامل الأوروبي
93	المطلب الثاني: تفسير الوظيفية الجديدة للسياسة العليا
103	المبحث الثاني: السياسة العليا في المنهج التكامل الدستوري



- 104 المطلب الأول: الجدل حول الطابع الفدرالي للتكامل الأوروبي
- 114 المطلب الثاني: السياسة العليا ضمن النموذج الفدرالي الأوروبي
- 123 المبحث الثالث: السياسة العليا كامتداد للتفاعلات الإقليمية
- 123 المطلب الأول: الإقليمية كمستوى تحليل وسيط/بديل
- 133 المطلب الثاني: الإقليمية/الإقليمية الجديدة والسياسة العليا الأوروبية
- 147 المبحث الرابع: التفسير البنائي للسياسة العليا في التكامل الأوروبي
- 149 المطلب الأول: البنائية الاجتماعية في حقل العلاقات الدولية
- 158 المطلب الثاني: السياسة العليا كنتاج للأوربة
- 167 الفصل الثالث: مجالات السياسة العليا في التكامل الأوروبي
- 167 المبحث الأول: التكامل الأوروبي من الفحم والحديد الصلب إلى الاتحاد البنكي
- 168 المطلب الأول: تطور التكامل الأوروبي منذ 1952
- 191 المطلب الثاني: الاتحاد النقدي الأوروبي
- 211 المبحث الثاني: السياسة الخارجية الأوروبية: أو أوربة السياسة الخارجية الوطنية
- 211 المطلب الأول: من مشروع التعاون السياسي إلى السياسة الخارجية المشتركة
- 232 المطلب الثاني: الاتحاد الأوروبي: أية سياسة خارجية ؟
- 260 المبحث الثالث: السياسة الأوروبية للأمن والدفاع
- 263 المطلب الأول: الأمن الأوروبي في إطار حلف شمال الأطلسي
- 272 المطلب الثاني: أوروبا للدفاع: نحو اتحاد أوروبي للدفاع
- 304 الفصل الرابع: الاتحاد الأوروبي: دروس مستفادة وسيناريوهات مستقبلية
- 304 المبحث الأول: الاتحاد الأوروبي: أية دروس للعالم العربي؟
- 304 المطلب الأول: جامعة الدول العربية
- 318 المطلب الثاني: اتحاد المغرب العربي
- 335 المبحث الثاني: الاتحاد الأوروبي: السيناريوهات الممكنة

335	المطلب الأول: السيناريو الاتجاهي: الاتحاد الأوروبي فاعل غير محدد
342	المطلب الثاني: السيناريو التشاؤمي: العودة إلى مرحلة ما قبل ماسترخت
346	المطلب الثالث: السيناريو التفاؤلي: الاتحاد الأوروبي كيان فوق وطني "فدرالي"
353	الخاتمة
356	قائمة المراجع
374	فهرس الأشكال والجداول
375	فهرس المحتويات

عرف التكامل الأوروبي منذ 1951 العديد من الإنجازات، ابتداءً من تلك المحققة على المستوى القطاعي، وصولاً إلى السوق الأوروبية المشتركة، ثم الاتحاد السياسي ابتداءً من 1992. فقد بدأ انطلاقاً من معاهدة ماسترخت العمل، على تحويل أوروبا إلى فاعل أساسي في العلاقات الدولية، من خلال تزويدها بالقدرة على التصرف، عبر سياسة خارجية مشتركة. وكذلك حماية الأمن الأوروبي، ليس من خلال الاكتفاء بالدفاع في إطار حلف شمال الأطلسي، بل باللجوء إلى سياسة أمنية ودفاعية مشتركة. إضافةً إلى العمل المتواصل من أجل دعم مكانة الاتحاد الأوروبي، في العلاقات الاقتصادية الدولية، من خلال الاتحاد النقدي الأوروبي، الذي يبدو أثره أكثر وضوحاً من المجالات الأخرى، لتكريس الاتحاد الأوروبي كقوة مؤثرة في العلاقات الدولية.

رغم الصدمة الناتجة عن نتائج الاستفتاء، حول مشروع الدستور الأوروبي سنة 2005، إلا أن الاتحاد الأوروبي استطاع تجاوز آثار هذه الصدمة، من أجل تحقيق المزيد من النتائج الميدانية. فنتيجةً لفشل أوروبا في التصديق على مشروع الدستور، حاولت التيارات التشكيكية خلق جو معارض، لتعميق التكامل في المجالات الخاصة بالمنهج الفدرالي. وهي المساعي التي اصطدمت بتعويض الاتحاد الأوروبي لمشروع الدستور، بمعاهدة جديدة للاتحاد سنة 2007، والتي أدخلت تعديلات أسلوب العمل الأوروبي، لا تقل طموحاً عن التدابير الواردة في الدستور. خاصةً في مجالات السياسة الخارجية المشتركة، حيث تم إضفاء قدر أكبر من المرونة على آليات العمل الأوروبية، وكذلك زيادة دور الممثل الأعلى للاتحاد، بما يقترب من الدور الذي يُمارسه وزير الخارجية، في النظام السياسي الوطني.

كما توجه الاتحاد الأوروبي نحو معالجة مأزق "القزم العسكري"، بالاهتمام بمعضلة القدرات العسكرية، ومشكلة الإنفاق العسكري في ظل الأزمة الاقتصادية. وذلك من خلال مجموعة من الآليات المؤسساتية، مثل التعاون المنظم الدائم، وكذلك تعزيز مكانة الوكالة الأوروبية للدفاع. إضافةً إلى إنشاء الصندوق الأوروبي للدفاع، من أجل إيجاد حل وسط بين الحاجة الأوروبية لتوفير ميزانية دفاعية أكبر، مع مراعاة الوضعية الاقتصادية التي تتواجد فيها الدول الأعضاء منذ 2008. وبالتالي خلق رد فعل سلمي لدى الرأي العام الأوروبي، الذي مازال يعاني من الآثار السلبية لأزمة منطقة اليورو، الواضحة في السياسات المالية الوطنية، خاصةً في مجالات الإنفاق العام... إلخ.

توجت السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة، بإطلاق مجلس الاتحاد الأوروبي في ديسمبر 2017، لتعاون منظم دائم بمشاركة 25 دولة. وبذلك فقد تم إطلاق مسار جديد لتعميق التكامل في المجالات الدفاعية والأمنية، بهدف إضفاء المزيد من الحركية على هذا المجال في مرحلة أولى، ثم تركيز الجهود على تجسيد الهدف المنصوص عليه في خطاب حالة الاتحاد 2017، وهو تأسيس اتحاد أوروبي للدفاع بحلول سنة 2025.

وعليه يُمكن القول أن الاتحاد الأوروبي، قد بدأ في الخروج من التصور الذي طرحه جاك ديلور، والذي عرفه على أنه كيان سياسي غير محدد. حيث بدأ الاتحاد في التوجه أكثر فأكثر إلى الخصائص الفدرالية، رغم أن هذه الخصائص لا تتقاطع مع خصائص الوحدات الفدرالية التقليدية، الجسّدة من خلال نموذج الولايات المتحدة الأمريكية، بقدر ما تتماشى مع نموذج فدرالي أكثر مرونة، يُطلق عليه في الأدبيات السياسية اسم الفدرالية التعاونية. وبالتالي فإن الاتحاد لم يعد ذلك الكيان غير المحدد، بل هو نموذج خاص للوحدات الفدرالية، يُشكل صيغةً وسط بين

الكونفدرالية من جهة، والفدرالية المركزية من جهة أخرى. حيث تم منح قوة أكبر للمؤسسات الأوروبية، دون أن يعني ذلك حلونها محال المؤسسات الوطنية، أو نقل مركز اتخاذ القرار كلياً نحو الاتحاد الأوروبي.

### Abstract

*European integration, since 1951, has been known for many achievements, from the sectorial level to the European Common Market and the political union starting since 1992. From the Maastricht Treaty, it began to transform Europe into a key player in the international relations, through providing them with the capacity to act through a common foreign policy. As well as the protection of European security, not only by defense within the framework of NATO, but by resorting to a common security and defense policy. In addition to the continuous work to strengthen the position of the European Union, in international economic relations, through the European Monetary Union, which seems more obvious than other area to establish the European Union as an influential force in international relations.*

*Despite the shock of the results of the referendum on the draft European constitution in 2005, the EU has been able to overcome the effects of this shock, in order to achieve more results on the ground. As a result of Europe's failure to ratify the draft constitution, the skeptical currents tried to create an atmosphere of opposition, to deepen integration in areas of the federal approach. The European Union's reform of the draft constitution, a new EU treaty in 2007 that introduced changes in the European's way of thinking, was no less ambitious than the measures contained in the Constitution especially in the areas of common foreign policy. Greater flexibility has been given to the European mechanisms of action, as well as to the role of the High Representative of the Union, which is close to that of the Minister for Foreign Affairs, in the national political system.*

*The European Union is also moving towards tackling the dilemma of the military staff, paying attention to the dilemma of military capabilities and the problem of military spending in light of the economic crisis. Through a combination of institutional mechanisms, such as permanent and organized cooperation, as well as the strengthening of the European Defense Agency. In addition to the establishment of the European Defense Fund, to find a compromise between the European need to provide a larger defense budget, taking into account the economic situation in which members States have been present since 2008. This has created a negative reaction in the European public opinion, Euro, which is evident in national fiscal policies, especially in the areas of public spending, etc.*

*The joint security and defense policy, with the launch of the Council of the European Union in December 2017 culminated in a permanent structured cooperation with 25 countries. A new course has been launched to deepen defense and security integration, with a view to further activating this area in the first stage, and then focusing efforts on realizing the goal set out in the State of the Union address 2017, the establishment of a European Defense Union by 2025.*

*Thus, the European Union has begun to emerge from the vision presented by Jacques Delors, whom he defined as an undefined political entity. The Union began to move more and more to federal characteristics, although these characteristics do not intersect with the characteristics of traditional federal units, embodied by the US model, as much as they conform to a more flexible federal model, which is called in the political literature the name of cooperative federalism. Thus, the Union is no longer the indefinite entity, it is a special model of the federal units, which constitutes a compromise between the confederation on the one hand and the central federalism on the other. Where greater power has been given to European institutions, without their solutions being replaced by national institutions, or the transfer of the decision-making center entirely to the European Union.*