

جامعة محمد خيضر بسكرة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي  
بعد الحرب الباردة

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية  
فرع علاقات دولية  
تخصص سياسة مقارنة

إشراف الأستاذ الدكتور:

عبد الكريم كيبش

إعداد الطالبة:

رقية عربي

أعضاء لجنة المناقشة

| الصفة        | الدرجة العلمية       | الجامعة الأصلية | الأستاذ         |
|--------------|----------------------|-----------------|-----------------|
| رئيسا        | أستاذ التعليم العالي | جامعة بسكرة     | عمر فرحاتي      |
| مشرفا ومقررا | أستاذ التعليم العالي | جامعة قسنطينة   | عبد الكريم كيبش |
| ممتحنا       | أستاذ التعليم العالي | جامعة باتنة     | حسين قادري      |
| ممتحنا       | أستاذ التعليم العالي | جامعة بسكرة     | محمد لمين لعجال |

السنة الجامعية  
2012/2011

مقدمة

عرفت أوروبا دمارا وخرابا كبيرين إثر نهاية الحرب العالمية الثانية، فقد وجد القادة الأوروبيون أنه لا يمكن إعادة إعمار الدول الأوروبية بجهود فردية، لأنها غير مجدية وبدلا من ذلك يكون التعاون وتكثيف الجهود أجدى، وعلى هذا الأساس قامت عدة محاولات من أجل توحيد أوروبا مثل إنشاء منظمة الاتحاد الغربي سنة 1948، المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي سنة 1948، وكانت أكثرها دواما تلك التي بدأت مع مجموعة الفحم والصلب سنة 1951.

بفضل المساعدات الأمريكية في إطار مشروع مارشال وتوحيد الجهود استطاعت أوروبا أن تقوم من محنتها وأن تستعيد عافيتها على الصعيد الاقتصادي، وأخذت التجربة التكاملية تتقدم شيئا فشيئا، فمن قطاع الفحم والصلب راحت تجربة التكامل الأوروبية تتوسع نحو قطاعات اقتصادية أخرى إلى أن شكلت السوق الأوروبية المشتركة ثم السوق الموحدة، وفي كل مرة تضيف قطاعات أخرى إلى أن وصلت إلى توحيد العملة سنة 2001، وخلال هذه الفترات الزمنية التي كانت تنتشر فيها العملية التكاملية من قطاع لآخر، أخذت هذه التجربة تحقق نجاحات باهرة، الأمر الذي جعلها محل اهتمام الدول الأوروبية الأخرى التي بادرت إلى طلب الانضمام، وبالفعل راحت الدول الأوروبية تنضم الواحدة تلو الأخرى إلى هذه الجماعة.

مع أن أوروبا استطاعت أن تعود سريعا في المجال الاقتصادي بعد الحرب العالمية الثانية، إلا أنها فقدت نهائيا دورها السياسي الريادي الذي كانت تتمتع به قبل الحرب لصالح قوتين أخرتين هما الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي، اللتين خرجتا منتصرتين من الحرب العالمية الثانية، ووجدتا نفسيهما في مواجهة بعضهما ليس مواجهة عسكرية، بل منافسة شديدة حول مناطق النفوذ، مما أثار حربا باردة بينهما انقسم العالم إثرها إلى معسكرين، معسكر غربي رأسمالي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية، ومعسكر شرقي اشتراكي بقيادة الاتحاد السوفيتي. ورغبة منها في حماية نفسها كديمقراطيات غربية تحالفت دول أوروبا الغربية-التي شكلت النواة الأولى لعملية التكامل- مع الولايات المتحدة الأمريكية، خوفا من المد الشيوعي الذي كان يمثله الاتحاد السوفيتي.

بالفعل تمكنت الولايات المتحدة الأمريكية من توفير الحماية الكاملة لأوروبا الغربية التي كانت منهمة في عملية إعادة الإعمار، ولم تكن لها القدرة الكافية على حماية نفسها. واستمر هذا الوضع- الحرب الباردة- منذ نهاية الحرب العالمية الثانية 1945 إلى غاية انهيار المعسكر الشرقي وتفكك الاتحاد السوفيتي في نهاية ثمانينيات القرن العشرين، وقد أحدث هذا الانهيار تحولات عديدة قضت على معظم السمات التي ميزت عالم الحرب الباردة، وأهمها هو نهاية العدو الذي كان يمثل سببا رئيسيا في تضامن أوروبا الغربية من جهة وتضامنها مع الولايات المتحدة الأمريكية من جهة أخرى، ثم إن الأمن لم يعد يتحقق بفضل المظلة النووية الأمريكية ضد التدخل السوفياتي المحتمل بل تزايدت التهديدات الناشئة عن المخاطر المتنوعة التي أصبحت لها انعكاسات عابرة للحدود بسبب

التطور الذي عرفته وسائل الاتصال، مثل الإرهاب، الهجرة، انتشار أسلحة الدمار الشامل وغيرها الأمر الذي دعا إلى محاولة تكثيف التضامن من خلال توسيع التجربة التكاملية لتشمل المجال الأمني. كما أن القضايا والمشاكل العالقة في مختلف أنحاء العالم والتي تمس مصالح الجماعة الأوروبية بشكل أو آخر يستلزم موقفاً محدداً وواضحاً من قبل هذه الجماعة في ظل السيطرة الأمريكية الواضحة على كل القضايا بعد انهيار الاتحاد السوفيتي، الأمر الذي دفع الأوروبيين إلى التفكير في طريقة التكيف مع تغيرات العالم لجديد، وبالتالي محاولة صياغة موقف سياسي لدعم المكتسبات المحققة في المجال الاقتصادي، وعلى هذا الأساس طرحت الجماعة الأوروبية من خلال معاهدة ماستريخت 1992 ركيزة جديدة تتمثل في السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، تحاول من خلالها ممارسة دوراً مستقلاً في الساحة الدولية تجاه مختلف القضايا العالقة التي أصبحت تمس الاتحاد الأوروبي بشكل أو بآخر نظراً للطبيعة عبر الوطنية لمفرزات ونتائج القضايا في عالم ما بعد الحرب الباردة.

### أهمية الموضوع:

من خلال ما سبق ذكره يمكن أن نرى أن هناك إدراكاً من قبل الأوروبيين لأهمية وحدتهم، الأمر الذي دفعهم إلى خلق هذا النموذج من التكامل الاقتصادي المعاصر، وإن هذا التكامل الاقتصادي بحاجة إلى تكامل سياسي يدعمه، مما أدى بهم إلى محاولة تعزيز وحدتهم الاقتصادية بوحدة سياسية لكن الشائع أن المسائل السياسية هي مسائل خلافية، وتثير الحساسيات بين الدول وترتبط بمسألة المكانة وبالتالي فالوحدة السياسية قد تدفع الدول إلى الإدراك بأنها تحقق منافع أكثر مما تقدمه من تضحيات، كما يمكن للدول أن تدرك بأنها لا تستفيد بنفس الدرجة وبأنها تخسر مكانتها بسبب التنازلات التي تقدمها في سبيل تحقيق الوحدة السياسية، وبالتالي نحاول أن نعرف من خلال هذا البحث ماهية مكانة الوحدة السياسية بالنسبة للوحدة الاقتصادية، بمعنى إذا ما كان بإمكان الوحدة السياسية أن تحافظ على الوحدة الاقتصادية وتدفعها إلى مزيد من التقدم أم أنها تؤدي بها إلى التفكك والتراجع.

هذا فضلاً عن أن توحيد السياسة الخارجية والأمنية، قد يؤدي إلى خلق قطب دولي مستقل بإمكانه أن يغير من موازين القوى الدولية في العالم، حيث يمكن لهذا القطب الجديد إذا ما اتجه في هذا الاتجاه- توحيد السياسة الخارجية- أن يخلق قوة موازية للقوة العظمى في عالم اليوم "الولايات المتحدة الأمريكية"، يمكن أن ينافسها أو يتفوق عليها. وهذا عامل آخر يضيف أهمية على هذا الموضوع، هذا على المستوى الواقعي أي الممارسة العملية، أما على المستوى النظري فإن احتمال توحيد السياسة الخارجية الأوروبية قد يثبت صحة تطبيق آلية الانتشار على المجال السياسي الذي جاءت به مدرسة التكامل والذي شكك فيه الكثير من الأكاديميين باعتباره مجالاً صعباً يستعصي إدماجه، فالتجربة الأوروبية تمثل هنا اختباراً حقيقياً لهذه النظرية وإن تحقق هذا التكامل يمكننا أن نشهد صحة تنبؤات نظرية من النظريات العديدة التي يزخر بها مجال العلوم السياسية والعلاقات الدولية.

أما إذا لم تتمكن دول الاتحاد الأوروبي من توحيد سياستها الخارجية، وبقيت الكلمة الأخيرة في هذا المجال لكل دولة على حدة، بحيث توجه كل دولة سياستها الخارجية كما تشاء، فإننا هنا بصدد إثبات صحة الطرح الواقعي -النظرية الواقعية- وبالتالي عندها يمكننا القول أن نهاية الحرب الباردة لم تستطع القضاء على قوة هذه النظرية، وأعتقد أن هذا الأمر له من الأهمية كذلك ما تجعله موضوعا للبحث.

### أسباب اختيار الموضوع:

تعد التجربة التكاملية الأوروبية تجربة رائدة وفريدة في مجال التكامل الإقليمي، حيث أنها استطاعت أن تجمع بين عدة دول تتميز بالتنوع والاختلاف العرقي واللغوي، الديني والمذهبي، وعاشت صراعات طاحنة أوصلت إلى حربين عالميتين، رغم ذلك استطاعت هذه الدول أن تقدم للعالم كله أنموذجا يحتذى به، هذا في حين أن العالم العربي الذي يتضمن عوامل الجمع "اللغة، الدين، التقارب الجغرافي" أكثر مما يتضمن عوامل التفرقة، لم يستطع التوصل إلى أدنى مستوى من مستويات التنسيق حتى على المستوى الاقتصادي، ناهيك عن المجال السياسي، من هنا كان منطلقنا في أن نقدم بحثا حول هذه التجربة لتكون قدوة لنا نفتدي بها، ونحن نعلم أنه ليس البحث الأول ولا الأخير في هذا الموضوع ونأمل أن يكون حلقة في سلسلة الدعوات الموجهة للوطن العربي بأن يفيق من سباته.

كما يبين هذا البحث أن التجربة الأوروبية بدأت بالتكامل الاقتصادي في قطاع واحد وبخطوات بسيطة، وبالتالي يمكن للوطن العربي الذي فرقته السياسة أن يحاول التجمع من باب الاقتصاد، عندها قد يستطيع تحقيق بعض الرفاهية لشعبه وأن يحقق بعض الفقرات في مجال التنمية كما فعلت التجربة التكاملية الأوروبية.

### إشكالية البحث:

نجاح التجربة التكاملية الأوروبية في المجال الاقتصادي، إلى جانب التحديات التي ميزت عالم ما بعد الحرب الباردة، دفعا للاتحاد الأوروبي إلى محاولة التكيف مع هذا الوضع من خلال محاولة إنشاء سياسة خارجية وأمنية مشتركة بموجب معاهدة ماستريخت 1992، التي أدرجت العديد من الترتيبات والالتزامات والآليات من أجل خلق قرار مشترك يجسد الدور الأوروبي على الساحة الدولية. وقد استمرت المعاهدات التي تلت معاهدة ماستريخت في التأكيد على هذه الالتزامات والترتيبات، لكن رغم كل هذا هل تمكن الاتحاد الأوروبي من توحيد السياسة الخارجية لدوله الأعضاء تجاه مختلف القضايا الدولية؟

### الأسئلة الفرعية:

- ماهي مكانة السياسة الخارجية في العملية التكاملية الأوروبية؟
- هل ساهمت الآليات التي اعتمدها دول الاتحاد في مجال السياسة الخارجية في التوصل فعلا لتوحيد هذه السياسة؟

- هل للعامل الخارجي تأثير على توحيد السياسة الخارجية؟  
**الفرضية المركزية:**

كلما أدركت دول الاتحاد الأوروبي أهمية الدور الأوروبي المستقل ساهم ذلك في التوصل إلى سياسة خارجية واحدة تعبر عن توجهات كل أعضاء الاتحاد.

**الفرضيات الفرعية:**

- كلما أدركت دول الاتحاد أهمية البعد السياسي في عملية التكامل أدى ذلك إلى اهتمامها بتوحيد السياسة الخارجية.

- كلما توفرت آليات ذات قوة إلزامية أدى ذلك إلى الإسراع في توحيد السياسة الخارجية.

- كلما تدخل العامل الخارجي في السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي أدى ذلك إلى عرقلة مسار الوحدة السياسية.

**الإطار المنهجي:**

بما أن اختيار المنهج المستخدم يخضع لطبيعة الموضوع، ولكون الاتحاد الأوروبي الذي هو موضوع بحثنا يمثل كيانا تم بناؤه من خلال معاهدات أبرمتها الدول الأعضاء فيما بينها، كما أن ترتيبات السياسة الخارجية والأمنية المشتركة متضمنة في هذه المعاهدات، فإنه من الضروري تحليل محتوى هذه المعاهدات لمعرفة الآليات والترتيبات التي اعتمدها دول الاتحاد للوصول إلى هدف توحيد سياستها الخارجية، الأمر الذي أدى بنا إلى الاعتماد على **منهج تحليل المضمون**، لتحليل محتوى المعاهدات المنشئة والمكملة للجماعة الأوروبية "الاتحاد الأوروبي".

بما أن طبيعة الموضوع تستلزم التطرق للتطور التاريخي لتجربة التكامل الأوروبية، لنعرف كيف وصلت إلى ما هي عليه الآن، لأن الحاضر هو نتاج الماضي، كما أن التجربة التكاملية الأوروبية ومحاولة توحيد السياسة الخارجية والأمنية لم يأت من العدم، بل هو استمرار لمسار بدأ في الماضي، لهذا فإننا استعنا **بالمنهج التاريخي** لهذا الغرض.

للإجابة عن إشكالية الموضوع والأسئلة المتعلقة بها، قمنا بتقسيم البحث إلى ثلاثة فصول متبعين **الخطة التالية:**

**الفصل الأول:** يتضمن الإطار المفاهيمي والنظري للسياسة الخارجية، تتناول المبحث الأول منه التعاريف التي قدمها الباحثون لهذا المصطلح، وحاولنا إعطاء تعريف إجرائي للمفهوم، أما المبحث الثاني فيتطرق للسياسة الخارجية حسب المنظور الواقعي، وأدرجنا في المبحث الثالث السياسة الخارجية كما يتناولها المنظور الليبرالي.

**الفصل الثاني:** يحتوي المبحث الأول منه على لمحة تاريخية عن تطور التجربة التكاملية الأوروبية والتعاون السياسي، أما المبحث الثاني فيتناول تحديد مضمون وأبعاد السياسة الخارجية والأمنية

المشتركة ودوافع نشأتها وأهدافها، ويتضمن المبحث الثالث الآليات التي وضعتها مختلف المعاهدات من أجل الوصول إلى السياسة الخارجية والأمنية الأوروبية المشتركة.

**الفصل الثالث:** قمنا من خلاله بإبراز الدور الأوروبي على الساحة الدولية، كما هو في الواقع فعلا، وليس كما تناولته المعاهدات، هذا في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فتطرقنا من خلاله لأهم المعوقات الداخلية والخارجية التي اعترضت سبيل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وحاولنا في المبحث الثالث استشراف مستقبل هذا المشروع- السياسة الخارجية والأمنية المشتركة- وإذا ما كان بإمكان الاتحاد الأوروبي أن يظهر كقطب فاعل في العلاقات الدولية.

هذا إلى جانب خاتمة تم من خلالها عرض مختلف النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذا البحث، إضافة إلى مجموعة من الملاحق بهدف إبراز تفاصيل أكثر عن الموضوع.

# الفصل الأول:

## الإطار المفاهيمي والنظري للسياسة الخارجية

تعتبر السياسة الخارجية أحد أهم المتغيرات المحددة لسلوك الوحدات السياسية، و الدالة على نمط العلاقات الدولية التي تتراوح ما بين الصراع و التعاون. و قد اختلف الدارسون للسياسة الخارجية في تناولهم لهذا الموضوع، نتيجة اختلافهم من حيث المسلمات التي ينطلقون منها، و نتيجة اختلاف رؤيتهم للعالم. وبذلك ظهرت عدة نظريات ومن ثم عدة مفاهيم للسياسة الخارجية، و يقودنا هذا التعدد إلى تناول هذه المفاهيم والنظريات قبل التطرق إلى صلب الموضوع -السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي- لأن هذه المفاهيم و النظريات تعد القلب الذي يضع فيه الدارس موضوعه، كما تساعده على توجيه بحثه، و من هنا سنتناول في هذا الفصل الإطار المفاهيمي و النظري للسياسة الخارجية. بالنسبة للإطار المفاهيمي، سنحاول من خلاله تقديم بعض التعاريف التي أعطيت للسياسة الخارجية و كذا مفهوم الفاعل الدولي، بالإضافة إلى عنصر فعالية السياسة الخارجية، وتكمن أهمية هذا العنصر في أنه يعد محاولة لوضع حدود للحالة محل الدراسة من خلال تحديد الشروط الواجب توفرها في هذه الحالة حتى يمكن اعتبارها أحد الفواعل الدولية، أو إحدى وحدات السياسة الخارجية.

أما في الإطار النظري فسنتطرق لكيفية تفسير و تحليل السياسة الخارجية حسب رؤية المنظورين الواقعي و التعددي، وذلك رغم توفر أدبيات العلوم السياسية على نظريات خاصة بالسياسة الخارجية كنظريات اتخاذ القرار التي قدمها ريتشارد سنايدر، و غراهم أليسون و غيرهما، إلا أنه يعاب على مثل هذه النظريات التي برزت مع الثورة السلوكية أنها نظريات جزئية، تركز على مستوى التحليل ما دون الدولة، كما أن قدرتها تنحصر أساساً في التحليل اللاحق لاتخاذ القرار أي بعد أن يتم اتخاذ القرار فعلاً و ليس التنبؤ قبل اتخاذ القرار، بالإضافة إلى أنها لا تسعى إلى تزويدنا بنظريات عامة حول السلوك الدولي، بل تحاول تحديد العوامل الأخرى التي يمكن أن تقود الدول للتصرف بشكل يخالف توقعات الواقعيين و الليبراليين، و الأهم من ذلك هو أن هذه النظريات تتناول سلوك الدولة في النظام الدولي، مع تغييبها لأهمية الفواعل الأخرى، مما يجعلنا نلجأ إلى نظريات العلاقات الدولية التي تتناول الفواعل من غير الدول و تلك العابرة للقوميات.

المبحث الأول: مفهوم وفعالية السياسة الخارجيةالمطلب الأول: ضبط المفاهيم\* مفهوم السياسة الخارجية

اختلف المفكرون و الدارسون في تقديم تعريف محدد للسياسة الخارجية، و ذلك نظرا لاختلاف انتماءاتهم و مدارسهم، و من بين التعاريف التي قدمت يمكن أن نورد مايلي:

يعرف فريدريك شاريون F. Charillon السياسة الخارجية: بأنها" الأداة التي تحاول الدولة من خلالها تشكيل محيطها السياسي الدولي، وهي غالبا ما تعتبر حارس مصالح الدولة على المدى البعيد، و يمكن اعتبارها كسياسة عامة، بمعنى أنها سياسة تنفذ من قبل مصالح- مؤسسات- الدولة بإمكانيات محددة بغية تحقيق أهداف محددة بدقة، لكنها تتعلق بسياسة عامة من نوع خاص، لأنها تتجاوز الحدود الوطنية، و تتضمن غالبا ردود أفعال و محاولات للتكيف مع الأحداث الخارجية، مسارها القراري غالبا غير واضح مقارنة مع بقية السياسات العامة، و تعتبر مجالا محجوزا للمسؤولين السامين في الدولة"<sup>1</sup>.

يقصر هذا التعريف السياسة الخارجية على الدول، في حين أن هناك من يقر بوجود وحدات من غير الدول قادرة على صياغة سياسة خارجية.

أما فلد مير سوجاك V.Sojack فيعتبر أن السياسة الخارجية هي "أساس نشاط الدولة الموجه نحو تأمين مصالحها للدول في الخارج من خلال العلاقة مع الدول الأخرى، أو عناصر الجماعة الدولية الأخرى".

في حين يعرفها دانيال باب D.Papp بأنها "الأهداف الموجهة لمنظم من الأفعال التي تقوم بها الدولة من اجل إنجاز أهداف سياستها الخارجية"<sup>2</sup>.

يحصر هذا التعريف السياسة الخارجية في أهداف فقط، في حين أن التعريف الذي قدمه سوجاك يشير إلى مجموع أنشطة الدولة، و التي قد تدخل فيها نشاطات أخرى غير السياسة الخارجية.

يرى تشارلز هيرمان Ch.Hermann أن السياسة الخارجية تتألف من تلك السلوكيات الرسمية المتميزة التي يتبناها صانعو القرار الرسميون في الحكومة أو من يمثلونهم، و التي يقصدون بها التأثير في سلوكيات الوحدات الدولية الخارجية.

يهمل هذا التعريف الأهداف و التي تعتبر عنصر محدد في السياسة الخارجية، و تحصر المقاصد في التأثير على بقية الوحدات، لكن هل التأثير يعد هدفا في حد ذاته؟ بالطبع لا فالتأثير هو وسيلة لتحقيق الأهداف.

<sup>1</sup> -Frederic Charillon, *Politique Etrangère-nouveaux regards*, Paris, Presse de science politique, 2002, p13.

<sup>2</sup> - عامر مصباح، *معجم مفاهيم العلوم السياسية و العلاقات الدولية*، (الجزائر، المكتبة الجزائرية، 2005)، ص105.

يقدم بلانو و أولتون J.Plano , R.Olton تعريفاً يركز على عنصر التخطيط و المصلحة الوطنية، فبالنسبة لهما: "السياسة الخارجية هي منهاج مخطط للعمل يطره صانع القرار في الدولة تجاه الدول أو الوحدات الدولية الأخرى بهدف تحقيق أهداف محددة في إطار المصلحة الوطنية". إن مفهوم المصلحة الوطنية مفهوم غامض و مرن، ليس له وجود مستقل عن ادراكات صانع السياسة الخارجية. في مقام آخر يعرف جيمس روزنو السياسة الخارجية بأنها: "التصرفات السلطوية التي تتخذها أو تلتزم بها الحكومات، إما للمحافظة على الجوانب المرغوبة في البيئة الدولية، أو لتغيير الجوانب غير المرغوبة"<sup>1</sup>.

يرى ليون نوال L. Noel أن السياسة الخارجية هي فن تسيير علاقات دولة مع غيرها من الدول. أما مارسيل ميرل M. Merl فذهب إلى اعتبار السياسة الخارجية بأنها: "ذلك الجزء من نشاط الدولة الموجه للخارج، بمعنى النشاط الذي يهتم عكس السياسة الداخلية بالمسائل الواقعة ما وراء الحدود"<sup>2</sup>. هذان التعريفان يهملان بقية أبعاد السياسة الخارجية، كالأهداف و الاستراتيجيات. أما ويلكنفيلد و زملاؤه يعرفون السياسة الخارجية على أنها تتكون من: "تلك الأفعال و ردود الأفعال الرسمية التي تبادر بها (أو تتلقاها و ترد عليها لاحقاً) الدول ذات السيادة، بهدف تغيير أو خلق ظروف أو مشكلة جديدة خارج حدودها السياسية".

هذا التعريف و التعريفات التي وردت قبله بما فيها من نقائص، فإنها تقصر كلها السياسة الخارجية على فاعل واحد و المتمثل في الدولة، مهملة بذلك بقية الوحدات الأخرى التي قد تكون لها سياسة خارجية، حيث أن الدولة لم تعد الفاعل الوحيد في العلاقات الدولية.

في محاولة لتجنب أوجه النقص في هذه التعاريف حاول السيد سليم تقديم تعريف يأخذ بعين الاعتبار الخصائص الأساسية لعملية السياسة الخارجية و الأبعاد المحتملة لتلك السياسة، حيث عرفها بأنها: "برنامج العمل العلني الذي يختاره الممثلون الرسميون للوحدة الدولية، من بين مجموعة من البدائل البرنامجية المتاحة من أجل تحقيق أهداف محددة في المحيط الخارجي".

بالتالي تتصف السياسة الخارجية بسبعة خصائص تتمثل في كونها، ذات طابع واحد، بمعنى أن السياسة الخارجية تنصرف إلى وحدة دولية واحدة، وذات طابع رسمي، حيث أنها تصدر عن الممثلين الرسميين للوحدة، كما أنها سياسة علنية، إلى جانب تميزها بعنصر الاختيار، كما أنها عملية واعية تنطوي على تحقيق أهداف معينة، وهي موجهة إلى محيط خارجي، و هذا ما يميزها عن السياسة الداخلية، كما أنها ذات طابع برنامجي، و يرى السيد سليم أنه بدون توفر هذه الأبعاد السبعة فلا يمكن إطلاق صفة السياسة الخارجية على الظاهرة محل البحث<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية، (القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، ط 2، 1998)، ص.ص 10، 11.

<sup>2</sup> - أحمد النعيمي، السياسة الخارجية، (عمان، دار زهران للنشر و التوزيع، 2008)، ص 22.

<sup>3</sup> - محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص 12.

في نفس السياق و في محاولة لوضع تعريف شامل للسياسة الخارجية، قدم زايد مصباح التعريف التالي: "هي كل السلوكيات السياسية الهادفة و المؤثرة و الناجمة عن عملية التفاعل المتعلقة بعملية صنع القرار الخارجي للوحدة الدولية، فسلوك السياسة الخارجية لأية وحدة دولية هو عبارة عن حدث أو فعل ملموس تقوم به هذه الوحدة الدولية بصورة مقصودة و هادفة للتعبير عن توجهاتها في البيئة الخارجية، و تحكم هذا السلوك ثلاثة أبعاد أساسية، و هي البعد الهدي، البعد الخارجي، و البعد التأثيري"<sup>1</sup>.

كما تم تعريف السياسة الخارجية بأنها: "النشاط الذي تقوم به الأطراف الفاعلة بالفعل ورد الفعل و بالتفاعل، و قد وصفت السياسة الخارجية بالنشاط الحدودي، و يفيد مصطلح الحدود ضمناً أن القائمين على صياغة السياسة الخارجية يمتد نشاطهم ليشمل البيئتين الداخلية و الخارجية"<sup>2</sup>.

**التعريف الإجرائي:** السياسة الخارجية هيكل سلوك خارجي ناتج عن قرارات اختارها الممثلون الرسميون للوحدة الدولية من أجل تحقيق أهداف معينة.

يتضمن التعريف أن السياسة الخارجية تتطوي على سلوكيات ناتجة عن قرارات، مما يعني وضع القرار موضع التنفيذ و إلا كيف تكون هناك سياسة ما متبعة؟، كما أن القرارات مختارة من قبل الممثلون الرسميون للوحدة ذاتها، و ليس من أشخاص خارج الوحدة، بما يعني توفر عنصر الاستقلالية، إلى جانب أنها تطمح إلى تحقيق أهداف معينة بما يعني أنها ذات طابع هدي بما قد يتضمنه تحقيق الهدف من إحداث تأثيرات في البيئة الخارجية. و توفر هذه الأبعاد ضروري من أجل الحكم على الوحدة التي نحن بصدد دراستها ما إذا كانت لها سياسة خارجية أم لا.

بعد فراغنا من محاولة تقديم تعريف للسياسة الخارجية، لا بد من محاولة تمييز هذا المفهوم عن بعض المفاهيم التي يمكنها أن تتداخل معه و أهم هذه المفاهيم هي السياسة الدولية و العلاقات الدولية.

**\* السياسة الخارجية، السياسة الدولية، العلاقات الدولية:** يشير مفهوم السياسة الدولية إلى الجوانب السياسية للعلاقات بين الدول، فالسياسة الخارجية حينما تخرج وراء حدود الدولة فإنها تلتقي بغيرها من السياسات الخارجية للدول الأخرى، و هي تسعى للبحث عن إنجاز أهدافها و قيمها، و أن التفاعل الناجم عن ذلك يطلق عليه مصطلح السياسة الدولية، أي التفاعل السياسي، و في هذا الصدد يعرف جوزيف فرانكل السياسة الدولية بأنها تتضمن السياسات الخارجية للدول في تفاعلاتهم المتبادلة، بالإضافة إلى تفاعلاتهم مع المنظومة الدولية ككل و مع المنظمات الدولية، و مع الجماعات الاجتماعية من غير الدول، بالإضافة إلى فعل المنظومة الدولية و السياسات المحلية لكل الدول، إذن تشمل السياسة الدولية التفاعلات السياسية الدولية، غير أن التفاعلات التي تجري في المسرح الدولي ليست سياسية فقط، و إنما هناك أيضاً تفاعلات تشمل الجوانب الاقتصادية و العسكرية و الاجتماعية و الثقافية، و غيرها من أنواع التفاعلات التي تكون في مجملها ظاهرة العلاقات الدولية.

<sup>1</sup>- زايد عبد الله مصباح، السياسة الخارجية، (فاليتا منشورات إلغا، 1994)، ص12.

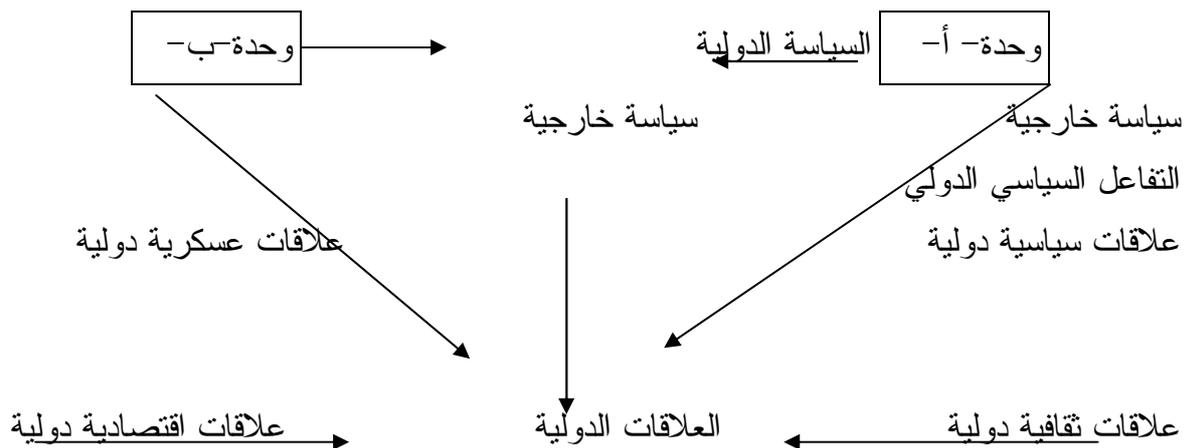
<sup>2</sup>- غراهام إيفانز - جيفري نيونهام، قاموس بنغوين للعلاقات الدولية، (دبي، مركز الخليج للأبحاث، 1998).

من هنا يصبح واضحا أن ظاهرة السياسة الدولية هي جزء من العلاقات الدولية، إلا أن أساس هذه العلاقات يرجع إلى السياسة الخارجية، التي هي بمثابة الأم لكل النشاطات و التفاعلات في العلاقات الدولية، فالسياسة الخارجية هي التي تكون السياسة الدولية، و هذه بدورها تخلق العلاقات الدولية<sup>1</sup>.

هناك من يرى أن العلاقات الدولية هي محصلة لتفاعل مجموعة من السياسات الخارجية لمختلف الوحدات الدولية، لكن لا تقتصر العلاقات الدولية على مجرد المجموع الكمي للسياسة الخارجية، فنمط التفاعل النهائي يكتسب خصائص ذاتية فريدة قد لا توجد في أي من السياسات الخارجية للدول المتفاعلة، تماما كما أن نتيجة التفاعل الكيميائي لمجموعة من العناصر قد تختلف عن الخصائص الذاتية لأي من العناصر الداخلة في عملية التفاعل<sup>2</sup>، و هو ما يعرف بالتعاضدية\*.

يرى البعض أن التفريق بين السياسة الدولية و العلاقات الدولية ما هو إلا نتيجة اختلاف المفكرين حول المصطلحات المستعملة في العلاقات الدولية، و ذلك ناتج عن اختلاف انتماءاتهم إلى هذا المنظور أو ذاك، فأتباع المنظور الواقعي يميلون إلى استعمال مصطلح السياسة الدولية، باعتبار أن الدولة هي الفاعل الوحيد في العلاقات الدولية، كما أنهم يولون أهمية كبيرة إلى الجانب السياسي، في المقابل يستعمل أتباع المنظور التعددي مصطلح العلاقات الدولية أو العلاقات العالمية، من منطلق أن الدولة ليست الفاعل الوحيد في العلاقات الدولية، كما أنهم لا يولون الأهمية إلى الجانب السياسي فحسب، بل كذلك الجوانب الأخرى خاصة منها الاقتصادية بالإضافة إلى الجوانب الاجتماعية و الثقافية و غيرها. و الشكل التالي يوضح العلاقة بين السياسة الخارجية و السياسة الدولية و العلاقات الدولية.

شكل رقم 01: العلاقة بين السياسة الخارجية و السياسة الدولية و العلاقات الدولية



**المصدر:** سعد حقي توفيق: مبادئ العلاقات الدولية، (عمان، دار وائل للنشر، ط3، 2006)، ص22.

<sup>1</sup> سعد حقي توفيق، مبادئ العلاقات الدولية، (عمان، دار وائل للنشر، ط3، 2006)، ص.ص 18، 21.

<sup>2</sup> محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص13.

\*التعاضدية هو مصطلح يستخدم في علم الكيمياء، و يعني تكوين عنصر جديد من خلال تجميع مجموع عناصر كيميائية و الحاصل يكون له خصائص مختلفة عن العناصر التي تدخل في تركيبه، و قد تم اشتقاق هذا المصطلح و توظيفه في علم السياسة بفضل المدرسة السلوكية، التي وظفت المناهج العلمية و العلوم التجريبية في دراسة الظواهر السياسية.

**\* مفهوم الفاعل الدولي:**

يقصد بالفواعل الدولية كل الوحدات الدولية التي تمارس نشاطات من شأنها أن تؤثر بشكل أو بآخر في حركة التفاعل الدولي، فالفاعل الدولي يكون قادرا على لعب دور ما في المسرح الدولي<sup>1</sup>. وقد شاع استخدام المصطلح لدى كل من الباحثين و الممارسين في مجال العلاقات الدولية، و مع أن هذا المصطلح يفتقر إلى الدقة، إلا انه يتميز بالشمولية و المرونة، حيث يستخدم لتفادي الصور البديهية لكلمة الدولة، فالأهمية النسبية للدولة قد تقلصت، و يمكن القيام بمزيد من التفريق الدقيق بين الفاعلين من خلال إدخال معايير إضافية، و قد تتضمن تلك المعايير المهام التي يؤديها الفاعلون و الجهات التي تتأثر بهذا الأداء للمهام، و يرى البعض أنه يجب الحكم على الفاعلين وفق درجة استقلالهم بدلا من المفهوم ذي الصبغة القانونية لكلمة السيادة<sup>2</sup>.

في هذا الصدد يعرف مارسيل ميرل الفاعل الدولي بأنه: "كل سلطة أو جهاز أو جماعة أو حتى شخص قادر على أن يلعب دورا في الحقل الاجتماعي، أي على المسرح الدولي، و في هذه الحالة قد يتطلب لعب هذا الدور اتخاذ قرار ما أو الإتيان بفعل ما، أو حتى ببساطة مجرد ممارسة التأثير على القابضين على سلطة القرار أو الممسكين بزمام القوة المادية، و يقوم الفاعل بدوره في العلاقات الدولية من خلال السياسة الخارجية"<sup>3</sup>.

في نفس السياق قدم أورن يونغ Oran Young مصطلح الفاعل المختلط، و حجته في ذلك أنه لم يعد من الممكن أو المستوصب بناء تحليل السياسة الكلية على نموذج واحد، مثل الفكرة المتمحورة حول الدولة، و المتعلقة بالعلاقات الدولية، و اقترح يونغ أن مسائل السيطرة و الخضوع يجب أن يتم البت فيها على أساس مجال قضايا مرهونة بالسياسة بدلا من الاشتراط استنتاجيا أن بعض الفاعلين مسيطرون بشكل متأصل. من خلال هذا يمكن التمييز بين العلاقات التي تتضمن فاعلين من نفس النوع، و بين علاقات تقوم بين أنواع مختلفة من الفاعلين، مثلا بين دول و منظمات حكومية، أو بين منظمات حكومية و أخرى غير حكومية.

نلاحظ أن تعريفات الفاعل الدولي تركز على فكرة التأثير و التي تعتبر عامل محدد للحكم على وحدة ما أنها فاعل، لكن هل لكل الفواعل نفس درجة التأثير؟ بالطبع تختلف درجة التأثير من فاعل لآخر، و ذلك نظرا لعدة اعتبارات قد تكون داخلية متعلقة بإمكانيات و إرادة الفاعل، و قد تكون خارجية و من ذلك وجود فواعل أقوى، أو أن نسق العلاقات في البيئة الخارجية قد يفرض مستوى محدد من التأثير، و على هذا الأساس نفرق بين الفاعل و الفاعل الرئيس، فالفاعل في نسق معين هو

<sup>1</sup>-زايد عبيد الله مصباح، السياسة الدولية بين النظرية و الممارسة، (طرابلس، دار الرواد، 2002)، ص64.

<sup>2</sup>-- إيفانز - غراهام، مرجع سابق.

<sup>3</sup>-مارسيل ميرل، سوسيولوجيا العلاقات الدولية، ترجمة حسن ناعفة، (بيروت، دار المستقبل العربي، 1986)، صص، 313:326.

القوة القادرة على الاشتراك في علاقات القوة داخل النسق الدولي، و كطرف فيها، أما الفاعل الرئيس فهو القوة القادرة على المشاركة في تقرير صورة النسق كله<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: فعالية السياسة الخارجية

يقصد بالفعالية تحقيق الأهداف بأقل تكلفة ممكنة، و الفاعل الدولي هو الوحدة الدولية التي تقوم بالتأثير في النسق الدولي من خلال قيامها بأفعال و أدوار أثناء سعيها لتحقيق أهدافها، و إذا كان الفاعل الدولي يقوم بدوره في العلاقات الدولية من خلال السياسة الخارجية، و إذا كانت السياسة الخارجية في جوهر معانيها تعني تطويع إرادة الآخرين فهذا يعني أننا نعتبر الوحدة الدولية فاعلا إذا كانت لها سياسة خارجية مؤثرة و هادفة، أي سياسة خارجية فاعلة.

إذا كان الحكم على الفواعل يكون وفق درجة الاستقلالية، إذ لا يمكن تصور وجود فاعل خاضع أو تابع لوحدات أخرى لأن التبعية تحد من فعالية الفاعل، فإن السياسة الخارجية للفاعل يجب أن تتسم بالاستقلالية.

من كل هذا نستنتج أن الفواعل الدولية هي الوحدات التي لها سياسة خارجية فاعلة، و تستلزم هذه الفاعلية توفر ثلاثة شروط، و هي أن تكون سياسة خارجية هادفة، مؤثرة ومستقلة، و بدون توفر هذه الشروط الثلاثة يكون من الصعب اعتبار الوحدة الدولية فاعلا أو اعتبارها إحدى وحدات السياسة الخارجية، و من ثم فإن الوحدات التي تفتقر لهذه الشروط تعد موضوعا للعلاقات الدولية أكثر منها فاعلا فيها.

### \*الطابع الهدي:

تتضمن السياسة الخارجية مجموعة من الأهداف التي تعكس القيم و المصالح الأساسية للوحدة الدولية، و لا يعد التصرف الخارجي سياسة خارجية إلا إذا كان مرتبطا بتلك الأهداف، و الهدف هو وضع معين يقترن بوجود رغبة مؤكدة لتحقيقه من خلال تخصيص ذلك القدر الضروري من الجهد و الإمكانيات التي يستلزمها الانتقال بهذا الوضع من مرحلة التصور النظري البحث إلى مرحلة الوجود أو التحقق المادي<sup>2</sup>، و يتضمن الهدف قيمة مرغوبة، فإذا اقتصر على مجرد التعبير عن تلك القيمة فإنه يظل مجرد رغبة أو أمنية، لكن الرغبة تتحول إلى هدف حين يتم تخصيص بعض الموارد و صياغة بعض الخطط الرامية لتحقيقه، و مسألة تخصيص الموارد مهمة جدا، من حيث أنها تسمح بالتمييز بين السياسة الخارجية و بين مجموعة التفاعلات التي تحدث بين الوحدة الدولية و بيئتها الخارجية، فالسياسة الخارجية مجرد واحد من الروابط التي تنشأها الوحدة الدولية مع بيئتها، لكنها الرابطة الوحيدة التي تؤدي إلى تعبئة موارد المجتمع بحكم أنها تسعى لتحقيق أهداف تهم المجتمع ككل. من ثم فإنه بدون تصور البعد الهدي للسياسة الخارجية بما يعنيه من تعبئة الموارد، يصعب الفصل بين السياسة الخارجية و بين الظواهر الأخرى وثيقة الصلة بها.

<sup>1</sup> - زايد عبيد الله مصباح، السياسة الدولية بين النظرية و الممارسة، مرجع سابق، ص256.

<sup>2</sup> - محمد نصر مهنا، مدخل إلى العلاقات الدولية في عالم متغير، (الإسكندرية، المكتبة الجامعية، 2000)، ص154.

من هنا نجد أن نقل أهداف السياسة الخارجية من حيز التصور إلى حيز التنفيذ يتطلب معرفة الموارد اللازمة لتحقيق الهدف مقارنة بالموارد المتاحة فعلا، حيث أن أهداف السياسة الخارجية لا بد أن تكون في إطار مقدرات الوحدة، فإذا كانت الموارد اللازمة أكبر من الموارد المتاحة، أدى ذلك إلى استحالة تحقيق الهدف، و بالتالي فشل السياسة الخارجية، أما إذا كانت الموارد المتاحة أكبر من الموارد اللازمة بما قد يعني ضالة قيمة الهدف مقارنة بإمكانيات الوحدة، فإن هذا يؤدي إلى تراجع مكانة الوحدة الدولية، كما يتطلب تحقيق الأهداف كذلك ضرورة اختيار الوسائل المناسبة لكل هدف، بما يتضمنه من ترتيب الأهداف حسب الأولويات و تحديد الوسيلة الملائمة لكل منها.

بالإضافة إلى انه من الضروري معرفة الوحدات التي يتم التعامل معها ونوعية الأحلاف التي يمكن أن تؤثر أو تساعد على تحقيق الأهداف، إلى جانب معرفة قواعد المباراة الدولية، و يقصد بذلك الحدود التي يمكن في إطارها التحرك في المجال الخارجي، كوجود تقسيم للنفوذ في منطقة معينة أو اتفاق ضمني مثلا بعدم تصعيد الصراع في منطقة بعد حد معين<sup>1</sup>.

يعتبر الطابع الهدي بعدا محدد في السياسة الخارجية لأن تحديد الأهداف يبنى عن السياسات الممكن إتباعها، فتحديد مجموعة من الأهداف ينطوي على تحديد نطاق البدائل المتاحة لتحقيق تلك الأهداف، صحيح أن الهدف قد يتحقق عن طريق مجموعة متفاوتة من البدائل و لكنه أيضا يستثني مجموعة أخرى. كما أنه يسمح بتقويم أداء الوحدة السياسية، إذ أنه كيف يمكن تقويم السياسة الخارجية بدون وجود معيار لهذا التقويم ممثلا في أهداف الوحدة، فالأهداف تسمح بتحديد ما إذا كان السلوك محققا أو محبطا لها.

بما أن السياسة الخارجية هي عملية "هدفية محسوبة" فإنه من العسير تصور وجود سياسة خارجية لا تتضمن مجموعة من الأهداف أو لا تضطلع بوظيفة محددة في إطار السياسة العامة للوحدة الدولية<sup>2</sup>.

### \*البعد التأثيري:

تهدف السياسة الخارجية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف و التي تعني التفضيلات المتعلقة بالأشكال المستقبلية المحتملة، أي الأوضاع التي تود الوحدة الدولية أن تحققها في البيئة الخارجية، و ذلك بالتأثير في النسق الدولي و الوحدات الدولية الأخرى، فالسياسة الخارجية ليست مجرد رد فعل آلي للبيئة الخارجية فحسب، بل هي بالأساس عملية واعية تنطوي على محاولة التأثير على البيئة الخارجية، أو على الأقل التأقلم مع هذه البيئة التي تفرض عليها مجموعة من التحديات و القيود كما تتيح لها مجموعة من الفرص، و لهذا تتحرك الوحدات الدولية من خلال قرارات السياسة الخارجية إلى محاولة الحفاظ على المظاهر المرغوبة، و إلى تغيير المظاهر غير المرغوبة في البيئة الدولية، و يكون هذا

<sup>1</sup>-محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص.ص،54،55.

<sup>2</sup>-نفس المرجع ، ص.ص،23،25.

التحرك بتنفيذ القرارات التي تتطلب استخدام موارد و وسائل قادرة على التأثير لترجمة مضمون القرار إلى واقع ملموس، أما إذا لم يتم تنفيذ مضمون القرار فإن المحصلة تكون صفرية<sup>1</sup>. بما أن تنفيذ القرار يتوقف على ضرورة توفر الموارد و المقدرات، فإن هذا قد يؤدي إلى اعتقاد البعض أنه كلما زادت مقدرات الوحدة كلما زادت فعاليتها سياستها الخارجية، أو زادت قدرتها على تحقيق أهدافها، هذا الاعتقاد لا يكون صحيحا في كل الأحوال، فامتلاك الوحدة للمقدرات أو الموارد أو ما يعرف بعناصر القوة قد لا ينعكس بالضرورة على قدرتها أو رغبتها في تحقيق أهداف سياستها الخارجية، و هذا ما يقودنا إلى ضرورة التمييز بين القدرة على التصرف، و بين الممارسة الفعلية للقوة، أي التمييز بين مصطلحي القوة و القدرة، حيث يختلف الباحثون في تحديدهما.

فالمدرسة الفرنسية تميز بين لفظة force بمعنى القوة، ومصطلح puissance بمعنى القدرة، فالقوة تعني الوسائل و الامكانيات التي تتخذها القدرة (مثل القوة العسكرية، القوة الاقتصادية...)، أما القدرة فتعني وضع هذه القوى موضع العمل في ظروف معينة، و بأهداف معينة، أو بمعنى أوضح هي تمكن الوحدة من فرض إرادتها على الوحدات الأخرى. و تقدم المدرسة الانجليزية اتجاهاً، الأول يرى في القدرة power في السياسة الخارجية هي القوة strength التي تكون في مقدور وحدة ما أن تتحرك بها في ممارسة سلوكها، و اتجاه ثان يقدم معنى يقترب من الاتجاه الفرنسي<sup>2</sup>.

قد تكون الوحدة الدولية ذات مقدرات مادية و بشرية و تكنولوجية كبيرة، إلا أنها قد لا تكون قادرة أو راغبة في ترجمة هذه العناصر إلى نفوذ فعلي، و يرجع ذلك إلى عوامل عديدة أهمها: أن القوة علاقة إدراكية أساساً، فقد تمتلك الوحدة مقدرات هائلة تمكنها من فرض سيطرتها في معظم المواقف، ولكن لكي تنتج هذه المقدرات تأثيرها على الآخرين فإن ذلك يستلزم فهم الأطراف الأخرى أن هذه الوحدة تمتلك الموارد و أنها ترغب في استعمالها أيضاً، بيد أنه قد لا تدرك الوحدات الأخرى مقدرات تلك الوحدة إدراكاً صحيحاً لاعتبارات عديدة، و مهما كانت درجة خطأ إدراك الوحدات الأخرى لمقدرات هذه الوحدة فإن تلك الوحدات ستتصرف بناء على ذلك الإدراك لا بناء على المقدرات ذاتها<sup>3</sup>.

كما أنه إذا لم يدرك صانع السياسة الخارجية في وحدة ما، إمكانيات و مقدرات تلك الوحدة، و مصمما على ترجمة هذه المقدرات إلى نفوذ خارجي، و قادراً على إقناع الوحدات الأخرى بجديته في هذا الصدد، فإن تلك المقدرات لن تنتج أثراً في السياسة الخارجية للوحدة، أو سياسات الوحدات الأخرى تجاهها.

بالإضافة إلى أن القوة ذات طبيعة نسبية أي أنها تقاس مقارنة مع قوة الوحدات الأخرى، كما يمكنها أن تؤثر في قضية ما أو تؤثر على وحدة ما دون أن تستطيع التأثير في قضية أو وحدة أخرى.

<sup>1</sup>- زايد عبيد الله مصباح، السياسة الخارجية، مرجع سابق، ص214.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص228.

<sup>3</sup>- لويد جنسن، مرجع سابق، ص237.

بناء على مفهوم هارولد لاسويل للقوة، والذي رأى أن القوة تحدد من يحصل على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ فقد حدد دوينش و ادينجر قياس القوة على أساس تحديد درجة الرضا عن الناتج النهائي للسياسة الخارجية.

كما يتطلب إحداث التأثير من صانع السياسة الخارجية ضرورة تحديد الدور أو الوظيفة التي تؤديها الوحدة الدولية في إطار النسق الدولي، و لا يقتصر الأمر على تحديد الدور، بل تحديد كيفية ممارسته في مجال السياسة الخارجية كذلك، فقد يقدم صانع السياسة مفهوما للدور دون أن يفعل شيئا لترجمته إلى سياسة محددة<sup>1</sup>.

من خلال هذا التحليل يتضح أنه ما لم تؤثر السياسة الخارجية لوحدة ما في النسق الدولي أو الوحدات الأخرى، فلا يمكن اعتبار أنها إحدى وحدات السياسة الخارجية، و من ذلك تعد موضوعا للعلاقات الدولية أكثر منها فاعلا في النسق الدولي.

#### \*استقلالية السياسة الخارجية:

إن أهم ميزة يجب أن تتصف بها السياسة الخارجية لوحدة ما حتى يمكن تصنيفها كإحدى فواعل النسق الدولي، هي مدى استقلالية الوحدة في صياغة و تنفيذ سياستها الخارجية، و بدون توفر عنصر الاستقلالية يصبح من الصعب تصنيف الوحدة إحدى وحدات السياسة الخارجية، و ينطوي مفهوم استقلالية السياسة الخارجية على بعدين، هما البعد الداخلي و آخر خارجي.

#### أ- البعد الداخلي:

يعني مدى حساسية السياسة الخارجية للضغوط الداخلية، أي درجة استقلالها عن القوى الاجتماعية في الداخل، و يمكن إدراك ذلك من خلال تتبع مسار صنع السياسة الخارجية الذي تشكل فيه عملية اتخاذ القرار عملية مركزية، حتى أنه هناك من يرى أن السياسة الخارجية هي سلسلة من القرارات المتتالية، و بما أن القرار هو عبارة عن اختيار بين مجموعة من البدائل المتاحة فإنه لا بد أن يتميز صنع السياسة الخارجية بعنصر الاختيار، بمعنى أنه قد اختارها من يدعون صنعها من بين سياسات بديلة متاحة، أي أن الصياغة الحقيقية للسياسة الخارجية قد تمت من خلال هؤلاء الذين يدعون أنهم قد رسموا تلك السياسة، و ليس من طرف آخرين خارج الوحدة، بالإضافة إلى ضرورة توفر مجموعة من البدائل الممكنة لصانع القرار أن يختار من بينها، فصانع السياسة الخارجية الذي يواجه ببرنامج عمل واحد لا مناص من إتباعه لا يمكن أن نطلق عليه أنه قد صاغ سياسة خارجية<sup>2</sup>.

كما يؤثر تعدد القوى الاجتماعية في البيئة الداخلية على استقلالية السياسة الخارجية، حيث أنه كلما تعددت القوى المتعارضة زاد ذلك من القيود المفروضة على عملية صنع السياسة الخارجية التي تتحول إلى عملية مساومات لإرضاء مختلف القوى، و قد يصل الأمر أحيانا إلى حالة شلل، و يؤثر نمط التصويت كذلك على صياغة السياسة الخارجية، من حيث كونه سري أو علني، و من حيث أنه

<sup>1</sup> -محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص 49.

<sup>2</sup> - نفس المرجع، ص 22.

يأخذ بالأغلبية أو الإجماع، خاصة إذا كان يأخذ بالإجماع حيث أنه من الصعب الحصول على إجماع العديد من القوى المختلفة.

بالإضافة إلى مدى سيطرة صانع السياسة الخارجية على موارد الوحدة الدولية، أي قدرته على توظيفها في مجال السياسة الخارجية، فإذا كانت الموارد خاضعة لسيطرته فهذا يزيد من حركته في صنع السياسة الخارجية، أما إذا كان لا يستطيع الحكم في استخدام هذه الموارد فهذا يشكل قيوداً على حركته.

#### ب- البعد الخارجي:

تشكل الموارد التي تمتلكها الوحدة الدولية عنصراً هاماً في تحديد مدى استقلالية السياسة الخارجية، حيث أن امتلاك الموارد يوفر للوحدة نوعاً من الاستقلالية في التحرك، وكلما قلت موارد الوحدة الدولية زادت تبعيتها للوحدة التي تعتمد عليها.

بالإضافة إلى عنصر الموارد يمكن تحديد درجة الاستقلالية من حيث صياغة و تنفيذ السياسة الخارجية، فمن حيث الصياغة قسمت مارغريت هيرمان سلوك الوحدات الدولية إلى نوعين، سلوك مبادر بمعنى أن الوحدة تصوغ سياسة خارجية بمبادرتها الذاتية و سلوك انعكاسي إذا كانت الوحدة تكتفي بمجرد رد فعل إزاء الحوافز و الضغوط الآتية من البيئة الخارجية.

أما من حيث التنفيذ فقد ميزت هيرمان بين سلوكين، سلوك إنفرادي أي أن الوحدة تنفذ سياستها الخارجية بمفردها، و سلوك جماعي إذا كانت الوحدة تنفذ سياستها الخارجية بالاشتراك مع وحدات أخرى. انطلاقاً من هذا التصنيف ميزت هيرمان بين ثلاثة أشكال من سلوكات السياسة الخارجية:

\* سلوك مستقل: و هو سلوك ينطلق من المبادرة الذاتية للوحدة و يتم بشكل منفرد.

\* سلوك مترابط: و هو سلوك ينطلق من رد الفعل لسلوكيات خارجية سابقة، ولا يتم إلا بالاشتراك مع وحدات أخرى.

\* سلوك مختلط: و هو إما سلوك ينطلق من المبادرة الذاتية للوحدة الدولية و لكنه ينفذ بشكل جماعي و إما سلوك ناشئ كرد فعل لسلوكات خارجية سابقة و لكنه ينفذ بشكل منفرد<sup>1</sup>.

في الواقع لا يجب أن تتميز سلوكات السياسة الخارجية للوحدة الدولية دائماً بالشكل الأول -سلوك مستقل- حتى يمكن أن نعتبرها إحدى وحدات السياسة الخارجية، بل يكفي أنها تتمتع بالاستقلالية في كثير من الأحيان حتى يمكن اعتبارها فاعلاً في النسق الدولي.

#### المطلب الثالث: العوامل المؤثرة في السياسة الخارجية

يقصد بها مجموعة المتغيرات التي تحدد السياسة الخارجية، فهذه السياسة لا تتحدد و لا تتغير بفعل الصدفة و إنما استناداً إلى مجموعة من المتغيرات التفسيرية المستقلة التي تتفاعل مع بعضها، و تشمل هذه المتغيرات العوامل البيئية المؤثرة في سياسة الوحدات الدولية، و من هنا تصبح السياسة الخارجية

<sup>1</sup> - نفس المرجع ، ص85.

متغيرا تابعا أمام مجموعة من المتغيرات المستقلة التي تفرضها معطيات البيئتين الداخلية والخارجية، فالمتغير التابع هو الذي تتوقف قيمته على قيمة المتغيرات الأخرى، أي يتأثر بها و يتغير طبقا لها، و بالتالي يمكن تفسيره بدراسة المتغيرات المستقلة التي تؤثر فيه<sup>1</sup>، كما يؤثر صانع السياسة الخارجية وعملية صنع هذه الأخيرة على السياسة الخارجية، حيث يشكلان الجسر الذي من خلاله تؤثر المتغيرات المستقلة على المتغير التابع و بالتالي تعتبر هذه العوامل متغيرات وسيطة، و تنقسم هذه المتغيرات إلى داخلية و أخرى خارجية و وسيطة.

### 1- المتغيرات المستقلة:

#### أ- العوامل الداخلية:

هي التي تقبع داخل الوحدة الدولية ذاتها، أي أنها مرتبطة بتكوينها الذاتي و البنوي و لا تنشأ نتيجة التفاعل مع وحدات أخرى، و تشمل الخصائص المادية و الاقتصادية و الاجتماعية التي تميز الوحدة الدولية، و تنصرف إلى الوحدة الدولية كوحدة شاملة، و ليس إلى خصائص الوحدات الجزئية المكونة لها و تتمثل هذه الخصائص فيمايلي:

\*المقدرات: يقصد بها حجم و مستوى الإمكانيات المتاحة للدولة و هو ما يعبر عنه في أدب العلاقات الدولية بعناصر القوة و تشمل هذه العناصر، تفاعل عاملين مهمين هما الموارد المتاحة و مستوى التحديث، و تنقسم الموارد المتاحة إلى موارد جغرافية، و أخرى اقتصادية أما مستوى التحديث فيعني مستوى التطور التكنولوجي و الحضاري، و توظف الوحدة مواردها و مقدراتها الفنية و التنظيمية في ميدان السياسة الخارجية، من خلال أشكال محددة للمقدرات، هي المقدرّة العسكرية و المقدرّة الاقتصادية و تشمل المقدرّة العسكرية القوات المسلحة، العتاد، الأسلحة المتطورة التي تتطلب بدورها تكنولوجيا عالية، و تشمل المقدرّة الاقتصادية حجم الإنتاج، مستوى الدخل، مستوى التقدم الصناعي و التكنولوجي، امتلاك الوحدة للمقدرات يزيد عموما من فعالية سياستها الخارجية، أي يزيد من قدرتها على التصرف. صحيح أن تأثير المقدرات يتوقف على إدراك صانع السياسة الخارجية لها، إلا أنها تساهم في نجاح أو إخفاق تلك السياسة التي اختارها، و في هذا الإطار فإن للمقدرات القومية دلالة مهمة فيما يتعلق بفرص نجاح أو فشل السياسة الخارجية، لهذا فصانع هذه الأخيرة مطالب بصياغة و تنفيذ سياسة خارجية تحقق قدرا من التوازن بين المقدرات المتاحة و بين متطلبات العمل في البيئة الدولية، فإن صاغ و نفذ سياسة خارجية لا ترقى إلى مستوى المقدرات المتاحة فإن ذلك ربما أدى إلى تدهور مكانة الوحدة، بل و ربما انعكس سلبا على الأداء الاقتصادي الداخلي<sup>2</sup>.

يؤدي توفر المقدرات لدى الوحدات الدولية إلى إتباعها سياسة خارجية نشيطة، كما تسمح لها بتوزيع سياساتها على عدد كبير من الوحدات حيث أن توزيع السياسة الخارجية يتطلب قدرا كبيرا من الموارد و مستوى أعلى من المهارات الفنية و التنظيمية في حين أن الوحدات التي تفتقر إلى هذه

<sup>1</sup> - زايد عبيد الله مصباح، مرجع سابق، السياسة الخارجية، ص79.

<sup>2</sup> - محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص.ص، 149، 177.

الموارد أو تمتلك قدرا محدودا منها ، فإنها تنزع إلى إتباع سياسات خارجية غير مكلفة نسبيا، كما تعتمد إلى انتهاج سياسات خارجية مشتركة أي أنها تستخدم مواردها مجتمعة لتحقيق أهداف مشتركة. تؤثر المقدرات على السياسة الخارجية من ناحية الوسائل، حيث أن تنفيذها يتطلب وجود وسائل معينة توفرها هذه المقدرات، وتتنوع الوسائل بين وسائل دبلوماسية وأخرى عسكرية، وكذا اقتصادية.

- الأدوات الدبلوماسية: تضم المهارات و الموارد التي تستعملها الوحدة في تمثيل ذاتها إزاء الوحدات الدولية الأخرى، و التفاوض معها و شرح سياستها، و تعتمد الأدوات الدبلوماسية على توظيف مجموعة من الموارد و هي شبكة السفارات، القنصليات، المفوضيات، و غيرها من أدوات الاتصال الدولي.

- الأدوات العسكرية: توفر المقدرات العسكرية للوحدة عدة وسائل أهمها:

- استخدام أو التهديد باستخدام القوة المسلحة، لإجبار الوحدات الأخرى على الرضوخ و الاستجابة لمطلب هذه الوحدة.

- المساعدات العسكرية: تتمثل في تقديم القروض، التعليم و التدريب العسكري، استقبال البعثات أو إرسال الخبراء و المبيعات العسكرية، و تشمل أسلوبين، تقديم أو تهديد بسحب المساعدات، و ذلك للتأثير في سياسات الوحدات المتلقية لهذه المساعدة.

- استعراض القوة العسكرية: و يقصد بها تقديم الوحدة المرسله لإشارات إلى الطرف المستقبل للتأثير في تصوره على الطرف المرسل.

- عقد التحالفات العسكرية: تنشأ التحالفات نتيجة معاهدة موقعة بين وحدات دولية تلتزم بموجبها كل وحدة بتقديم الدعم السياسي و العون العسكري إلى الوحدة أو الوحدات الداخلة في الحلف، في سبيل تحقيق هدف عسكري أو سياسي يتعلق بأهداف السياسة الخارجية لهذه الوحدات. و تؤثر الأحلاف في السياسة الخارجية على الوحدات المنضمة إليها، فقد تمنح الوحدة قوة في سلوكياتها الدولية، في بعض الأحيان تساهم في خلق صورة لدى الآخرين عن هذه الوحدة المنتمية إلى الحلف ، و هذه الصورة من شأنها التأثير على مواقف الوحدات الدولية تجاهها بشكل مسبق قد يكون ايجابيا أو سلبيا، لا شك أن انضمام الوحدة الدولية إلى أي حلف عسكري سيعزز من مكانتها في البيئة الدولية، و يجعلها تتحرك في مواقفها دون تردد أو خضوع، و لكنها في ذات الوقت تكون مقيدة بدائرة التوجهات و شروط هذا التحالف ، مما يحد من مرونة الوحدة في التحرك الدولي<sup>1</sup>.

- الأدوات الاقتصادية: تعد القوة الاقتصادية ركيزة أساسية في استقلالية نشاط الوحدة الدولية في المجال الخارجي، حيث أن العالم أصبح على درجة كبيرة من الترابط و التداخل الاقتصادي، لذلك فإن العوامل الاقتصادية أصبحت تلعب دورا رئيسيا في العلاقات الدولية، و قد زادت أهمية القوة الاقتصادية نتيجة تدهور أهمية الأسلحة النووية الناشئة عن خطر الفناء النووي المتبادل، كما أن أهمية

<sup>1</sup>- زايد عبيد الله مصباح، السياسة الخارجية، مرجع سابق، ص.ص، 139، 144.

الأسلحة التقليدية كأداة من أدوات السياسة الخارجية قد تدهورت نتيجة الخوف من احتمال تصاعد المواجهة بالأسلحة التقليدية إلى الأسلحة النووية<sup>1</sup>، بالإضافة إلى أهمية القوة الاقتصادية بالنسبة للقوة العسكرية، و تستعمل الوحدات قدراتها الاقتصادية للتأثير على سياسات الوحدات الأخرى بعدة أساليب أهمها:

- أسلوب المساعدات الاقتصادية: تستخدمه الوحدات المانحة للتأثير في سياسات الدول المتلقية و يتضمن بدوره عدة أساليب، منها أسلوب الإغراء و يعني تقديم أو الوعد بتقديم المساعدات الاقتصادية، أسلوب التهديد أو الضغط، و يعني التهديد بوقف هذه المساعدات، و الأسلوب الاشتراطي، بمعنى أن تشترط الوحدة المانحة على الدولة المتلقية تقديم المساعدات بشرط إتباع سياسات معينة.

- أسلوب المقاطعة الاقتصادية: بمعنى قطع العلاقات التجارية مع وحدة معينة، و ما ينجم عنه من خسائر لهذه الوحدة، مما يدفعها للذعان لمطالب الوحدة أو الوحدات التي فرضت عليها المقاطعة.

- أسلوب الحظر: يطلق على المبادلات التجارية و قد يكون الحظر على الصادرات أو على الواردات أو كليهما معاً، و قد يكون شاملاً كما قد يكون جزئياً، و يهدف كغيره من الأساليب الاقتصادية إلى إتباع الوحدات المعنية بالحظر سياسات الوحدات التي فرضته عليها<sup>2</sup>.

كما أن هناك وسائل استخباراتية و رمزية و غيرها، و الجدير بالذكر أن كثافة استعمال أداة معينة من أدوات السياسة الخارجية يطبع تلك السياسة بطابع معين، و من ذلك أن تتسم السياسة الخارجية بطابع عسكري نتيجة تكرار توظيف الأدوات العسكرية.

### الخصائص الاجتماعية و الثقافية:

تلعب الخصائص الاجتماعية و الثقافية دوراً مؤثراً في عملية صنع السياسة الخارجية، لأن هذه الأخيرة ما هي إلا انعكاس للتفاعلات التي تتم داخل المجتمع.

\*البناء الاجتماعي: يتضمن مدى إمكانية تبلور خصائص مشتركة بين أفراد المجتمع ووعي الأفراد بهذه الخصائص إلى درجة تدفعهم إلى التعبير عن هذه الخصائص في شكل كيان مستقل يوجهون ولاءهم نحوه، و تساهم هذه الخصائص في تحديد أهداف المجتمع، و بالتالي تساهم في توجيه السياسات التي تنتهجها الوحدة الدولية كما أن صانعي السياسة الخارجية هم أشخاص ينتمون إلى هذا المجتمع، و بالتالي يشتركون مع أفراد مجتمعهم في هذه الخصائص مما يؤثر في خيارات السياسة الخارجية، كما يؤثر البناء الاجتماعي من حيث درجة تجانس أو عدم تجانس المجتمع من حيث العرق، اللغة، الدين... و غيرها من الخصائص التي تحدد مدى الاتفاق حول أهداف ووسائل السياسة الخارجية.

<sup>1</sup> - لويد جنسن، مرجع سابق، ص258.

<sup>2</sup> - زايد عبيد الله مصباح، السياسة الخارجية، مرجع سابق، صص، 132، 137.

التوجهات المجتمعية: يقصد بها مجموعة الأفكار الأساسية التي يعتنقها معظم أفراد المجتمع و التي تحدد رؤيتهم للعالم السياسي، و تشمل مجموعة من المفاهيم كالثقافة السياسية، و النسق العقيدي القومي، و غيرهما.

تعني الثقافة السياسية نمط توجهات أفراد المجتمع نحو السلطة السياسية، أما النسق العقيدي فهو مجموعة العقائد الأساسية المرتبطة بتصور الأفراد لما هو كائن، و توقعاتهم المستقبلية، و يستمد هذا النسق من التقاليد التاريخية للمجتمع و خبرته في التعامل الخارجي و من تراثه الثقافي و الديني، و موقعه الجغرافي.

تحدد التوجهات المجتمعية الإطار العام للسياسة الخارجية، و رغم اختلاف تأثير كل من مكونات التوجهات المجتمعية على السياسة الخارجية للمجتمع فإن تلك التوجهات تشترك في أنها تؤثر على رؤية المجتمع و النخبة الحاكمة للوقائع الخارجية، كما أنها تضع ضوابط على قدرة صانع السياسة الخارجية على اختيار البدائل و السياسات المتبعة.

#### - المشكلات الاجتماعية:

إن تفاقم المشكلات الاجتماعية يؤثر سلبا في قدرة الوحدة على التصرف، و يقصد بالمشكلات الاجتماعية تلك المشكلات ذات الطبيعة المزمنة، و اللصيقة بالبنيان الاجتماعي و الاقتصادي للوحدة و تنتوع هذه المشاكل بين مشاكل ذات طبيعة اقتصادية كالتضخم، البطالة، و مشكلات ذات طبيعة سياسية كالصراع العرقي أو الطائفي، عدم الاستقرار السياسي.

تؤدي هذه المشاكل إلى الإقلال من الموارد المخصصة للسياسة الخارجية، و ذلك بإعادة تخصيص الموارد لحل المشكلات الداخلية، و ربما أدى ذلك بالسلطة السياسية إلى محاولة حسم بعض المشكلات الخارجية التي تشكل عبئا على مواردها الاجتماعية بهدف تخصيص الموارد الموجهة للمشكلات الخارجية لحل المشكلات الاجتماعية الداخلية<sup>1</sup>، كما قد يؤدي بالوحدة إلى الانكفاء و قلة نشاطها الخارجي بهدف التفرغ للبناء الداخلي.

#### الرأي العام:

للرأي العام تأثيرا مزدوجا على السياسة الخارجية، حيث أن يكون موردا إذا قام بتأييد السياسة المتبعة، أما إذا اعترض عليها فإنه يصبح ضابطا أو قيادا من القيود المفروضة على السياسة الخارجية، كما أن تأثيره ليس ثابتا بل يتغير، حيث يتحدد تأثير الرأي العام حسب طبيعة قوته، و حسب نوعية القضايا المثارة، فنجد أن تأثيره يزداد إذا كانت القضية المثارة ذات أهمية مركزية بالنسبة له، كقضايا الحرب مثلا، أما القضايا الثانوية للسياسة الخارجية كعقد اتفاقية أو تقديم معونة اقتصادية فإنها لا تثيره بدرجة تجعله يؤثر في السياسة الخارجية، كذلك يتفاوت تأثير الرأي العام طبقا لدرجة

<sup>1</sup> - محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص.ص، 187، 202.

اتفاقه أو اختلافه حول القضايا المثارة، فكلما كان موحدًا في نظريته إلى القضية زادت درجة تأثيره على السياسة الخارجية و بالمقابل فإن انقسام الرأي العام يضعف من تأثيره<sup>1</sup>.

كما تعد درجة المحاسبية من بين القيود التي تفرضها البيئة الداخلية، ويقصد بالمحاسبية إلى أي مدى يمكن للمجتمع محاسبة القائمين على السياسة الخارجية و على النتائج المترتبة على تنفيذ سياساتهم، فكلما زادت درجة المحاسبية زادت القيود المفروضة على صنع السياسة الخارجية.

خلاصة القول أن البيئة الداخلية للوحدة الدولية قد توفر موارد لصانع السياسة الخارجية و تساعد على تفعيل هذه السياسة (كالمقدرات الاقتصادية و العسكرية و التجانس الاجتماعي... الخ)، لكن رأينا أن توفر الموارد لا يعني بالضرورة فعالية السياسة الخارجية في كل الأحوال ما لم تحسن الوحدة استغلال و استخدام هذه الموارد في المكان و الزمان المناسبين.

كما تفرض البيئة الدولية على صانع السياسة الخارجية قيودًا و ضوابط تؤدي إلى الحد من حركته في صنع السياسة الخارجية، لكن هذا لا يعني الحد من فاعلية السياسة الخارجية، لأن حرية حركة صانع القرار صحيح تؤدي إلى سرعة اتخاذ القرار لكن لا تضمن دائما نجاح السياسة الخارجية، فالحرية ليست مرادفا للفاعلية.

### عوامل خارجية:

هي تلك المتغيرات الناشئة من البيئة الخارجية للوحدة الدولية، أي الآتية من خارج نطاق ممارستها سلطتها أو تلك التي تنشأ نتيجة التفاعل مع وحدة أخرى، و تشمل النظام الدولي بهيكله و تفاعلاته إلى جانب المسافة الدولية و المكانة الدولية.

### 1- بنية النظام الدولي و تفاعلاته:

يؤثر النظام الدولي على السياسة الخارجية للوحدات الدولية سواء من خلال بنيته الهيكلية أو من خلال طبيعة التفاعلات السائدة فيه، فمن ناحية البنية الهيكلية فقد تتأثر السياسة الخارجية للوحدات بشكل النظام، أحادي، ثنائي، أو متعدد الأقطاب، كما أنها قد تتأثر بوجود المؤسسات و الأحلاف و التكتلات الدولية.

تعني بنية النظام الدولي نمط ترتيب الوحدات داخل النسق، و تتحدد على أساس كيفية توزيع المقدرات بين الوحدات الدولية، و درجة ترابطها، فهذه الوحدات ليست منعزلة عن بعضها البعض، بل تدخل في معاملات متبادلة لذا فهي تتأثر ببعضها نتيجة هذه المعاملات<sup>2</sup>.

يعتمد توزيع المقدرات على نمط توزيع الموارد (اقتصادية، عسكرية...)، و على توزيع القيم و الاتجاهات السياسية، و يؤدي تفاعل هذين العنصرين إلى تحديد شكل البنيان الدولي، أحادي، ثنائي، متعدد الأقطاب، أما قابلية الوحدات للتأثر بشكل النظام تتوقف على ما تمتلكه الوحدة من مقدرات، فإذا كانت الوحدات فقيرة أو محدودة الموارد فإنها تكون أكثر عرضة للتأثر بشكل النظام، لأن هذا النقص

<sup>1</sup>- نفس المرجع، ص 246.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص 270.

في المقدرات يحد من قدرتها على مقاومة الضغوطات الآتية من البيئة الخارجية، فنظام أحادي القطبية يقلل من حركة هذه الوحدات، أما نظام التعددية أو الثنائية القطبية المرنة فإنه يزيد من قدرة هذه الوحدات على التحرك السياسي المستقل، أما الوحدات الكبيرة التي لها إمكانيات و موارد ضخمة فهي تتمتع بقدرة مستقلة على الحركة و بالتالي فهي تؤثر في النظام الدولي.

كما أنه إذا زادت درجة الترابط بين الوحدات زاد ميلها إلى أقلمة سياساتها الخارجية بما يعكس ترابط المصالح، بينما يزداد تعقيد عملية صنع السياسة الخارجية، أما وجود كتلات و أحلاف دولية فيؤثر على سياسات الدول الأعضاء فيها، بالضغط عليها لإتباع سياسة الكتلة أو الحلف، مما يؤثر على استقلالية سياستها الخارجية.

تؤثر المؤسسات الدولية على السياسة الخارجية للوحدات سواء اتخذت هذه المؤسسات شكلا تنظيميا أو شكلا قانونيا فالتنظيمات الدولية تعتبر أحد موارد السياسة الخارجية للدول، كما أنها تؤثر في عناصر الاتفاق بين أعضائها ، و في درجة التعاون الفني بينهما و بدرجة أقل بتوفير أطر الأمن الجماعي أو التسوية السلمية للمنازعات بين الأعضاء، أما القانون الدولي فيخلق قيودا على بعض التصرفات الخارجية للدول، كما أن تلك الدول كثيرا ما تحترم تلك المؤسسات خاصة إذا كانت تعبر عن مصالحها<sup>1</sup>.

يؤثر النظام الدولي على السياسة الخارجية للوحدات من خلال العمليات التفاعلية الحاصلة فيه و تتمثل التفاعلات في مجموعة العلاقات ذات الطابع الحركي التي تنشأ بين الوحدات، و هي بذلك تشكل كل النشاطات المترابطة التي تقوم بها الوحدات الدولية في سعيها لتحقيق أهدافها، هذه النشاطات و إن كانت تعبر على حركات الوحدات الدولية و سياساتها الخارجية إلا أن تفاعل هذه الحركات ينشئ عمليات مستقلة تصبح بدورها عنصرا ضاغطا على حركة الوحدات، و أهم هذه التفاعلات هي المعاملات الدولية و الاعتماد الاقتصادي.

تشمل المعاملات الدولية كل المبادلات الاقتصادية و الاتصالية بين الوحدات، و قد اختلف الباحثون في تحديد أثر هذه المبادلات على السياسة الخارجية للوحدات الدولية، فهناك من يرى أن زيادة التعاملات يؤدي إلى زيادة التعاون و التكامل في حين يرى فريق آخر أنها تؤدي إلى الصراع. يبرر الفريق الأول وجهة نظره بأنه كلما زادت المعاملات بين الوحدات الدولية أدى ذلك إلى ترويض سياساتها الخارجية و توجيهها نحو السلوك التعاوني فيما بينها، حيث أن كثافة التعامل يؤدي إلى ربط المصالح ببعضها إلى درجة أن يصبح فك الارتباط يمثل تهديدا لمصالح كل الأطراف المشاركة فيه مما يخلق لديها اقتناع بتشابك مصائرها، الأمر الذي يمنع إقدام أي منها على فك الارتباط، أو تهديد الأطراف الأخرى، مما ينتج توجهها جديدا نحو التكامل بدلا من الصراع، بما أن تزايد المعاملات

<sup>1</sup> - نفس المرجع ، ص298.

الاتصالية يؤدي إلى توفر المعلومات الصحيحة لدى الأطراف عن بعضها مما يخلق جوا من الثقة بينها و يقلل من فرص الصراع.

أما الفريق الثاني فهو يرى أن تزايد المعاملات ينشئ سياسات خارجية صراعية، و يبررون موقفهم بأن المعاملات الاتصالية بين الوحدات قد تجعلها أكثر وعيا بتناقض مصالحها و بحقيقة التفاوت في مصادر قوتها و بالطبيعة الاستغلالية التي تميز معاملاتها، الأمر الذي يؤدي إلى تزايد العداء بينها، كما أن المعاملات الاقتصادية تشكل عبئا على العلاقات السياسية بين الوحدات الدولية خاصة إذا وجد أحد الأطراف أن المعاملات تعطيه مزايا نسبية تقل بكثير عن تلك المعطاة للأطراف الأخرى، و بالنظر إلى حجج هذا الفريق التي تركز على أثر حجم المكاسب على سلوك الوحدات نخلص إلى نتيجة مفادها حجم المكاسب يمثل عاملا محددًا في توجيه تأثير المعاملات الدولية على السياسة الخارجية باتجاه التكامل أو الصراع، و بالتالي تتوقف تأثير المعاملات الدولية على مدى تكافؤ المنافع التي تحصل عليها الأطراف المتعاملة مع بعضها.

كما يؤثر الاعتماد الاقتصادي و الذي يشير إلى علاقة بين وحدتين تتسم باعتماد إحداهما على الأخرى يؤثر على الوحدات المعتمدة بحيث تصبح سياستها الخارجية تابعة بسبب هذا الاعتماد الذي يجعلها أكثر انكشافا أمام الوحدة المعتمد عليها، و كلما زاد الاعتماد الاقتصادي زاد ميل الوحدات التابعة إلى أقلمة سياستها الخارجية بما يتوافق و مصالح الوحدات المتبوعة، التي تستعمل نفوذها الاقتصادي لكي تنتهج الدول التابعة سياسات خارجية موافقة لمصالحها، بحيث يصبح الاعتماد السياسي الخارجي هو الثمن الذي تدفعه الدول التابعة مقابل الحصول على المنافع الاقتصادية من الدول المتبوعة<sup>1</sup>.

#### - المسافة الدولية:

يقصد بها تأثير مختلف الأبعاد التي تتميز بها الوحدات الدولية على سياساتها الخارجية، و تتمثل هذه الأبعاد في الموقع الجغرافي و المقدرات و الخصائص القومية.

\* المسافة الجغرافية: اختلف الباحثون في مسألة تحديد تأثير المسافة الجغرافية بين الدول على سلوكها السياسي الخارجي، فالبعض منهم يرى أن التجاور الجغرافي يخلق عداوات حتمية بين الدول المتجاورة، في حين يرى البعض الآخر أن التقارب الجغرافي بين دولتين ينشئ أنماطا تعاونية من المعاملات و يزيد من فرص تسوية الصراعات بينهم، كما أن التجاور قد يكون عاملا مهما من عوامل التكامل بين الدول المتجاورة، إذ أنه يسهل انتقال الأفراد و السلع و الخدمات و رؤوس الأموال عبر الحدود، إلا أن تأثير عنصر المسافة الجغرافية يعتمد على السياق العام للعلاقات بين الوحدات الدولية<sup>2</sup>.

\* التشابه و الاختلاف في خصائص الوحدات: يتمثل في مدى تجانس أو عدم تجانس الوحدات الدولية من حيث مجموعة الخصائص القومية الأساسية، كالمستوى الاقتصادي، التعليمي، التركيب الاجتماعي

<sup>1</sup>- نفس المرجع ، ص.ص344،236.

<sup>2</sup>- نفس المرجع ، ص 308.

و الطبقي و الانتماء الديني، اللغة، الهوية العرقية، الاتجاهات و الإدراكات الثقافية مع وعي الشعوب بتشابهها، أو تفاوتها في تلك الخصائص، و يرى فريق من الباحثين أن التشابه بين الوحدات الدولية يؤثر في سلوكها إزاء بعضها، فهو يزيد من حجم المعاملات بينها مما يؤدي إلى زيادة فعالية التأثير بينهما، بمعنى أنه يخلق نوع من التجاوب، و التجاوب هو وضع يتم فيه النظر إلى طلبات الدول بشئ من المشاركة الوجدانية<sup>1</sup>، و بالتالي فتأثيره ايجابي، لذلك فإن المجتمعات التي تنتمي إلى حضارة و ثقافة عامة واحدة، و التي تتحدث لغة واحدة، و تتشابه في نظمها السياسية و الاجتماعية، تتجه إلى تطوير أنماط من السياسة الخارجية التي تتسم بالتعاون قد تصل إلى درجة التكامل السياسي، و بالعكس فإن الاختلاف في الانتماء الحضاري و الثقافي و السياسي للمجتمعات يجعلها أقل قابلية لفهم بعضها و يزيد من فرصة إتباع سياسة خارجية عدائية.

لكن الواقع أثبت أن الكثير من الدول المتشابهة وقعت بينها حروب عدة، في حين أن هناك بعض الدول غير المتجانسة التي أقامت أنماطا عديدة من التعاون و التحالف، إلا أن هذا لا يلغي دور التجانس تماما إنما هو عامل مساعد فقط و ليس عامل محدد، إذ يتوقف تأثيره على السياق العام للعلاقات الدولية، فقد يتجه إلى التعاون أو الصراع طبقا لهذا السياق<sup>2</sup>.

#### المكانة الدولية:

يتحدد عنصر المكانة من خلال بعدين الأول أنها هدف، و الثاني دافع لتحرك الوحدات، فمن حيث البعد الأول تعتبر المكانة أهم أهداف السياسة الخارجية للوحدات الدولية، فهذه الوحدات تسعى لتحقيق وضع دولي يتسم بالهيبه و الاحترام من قبل الوحدات الأخرى، بما يتضمنه ذلك من احترام شعاراتها و التجاوب مع أهدافها، و قد تكون المكانة هدفا في حد ذاته و قد تكون وسيلة لتحقيق هدف آخر كتحقيق التفوق، أو الحصول على النفوذ الدولي، و يتطلب تحقيق المكانة امتلاك الوحدات لمقدرات معينة، لكن هذه المقدرات لا يتم النظر إليها بصورة مطلقة، و إنما مقارنة بما تملكه الوحدات الأخرى المنافسة<sup>3</sup>، الأمر الذي يحدد طبيعة السياسة الخارجية، حيث يرى البعض أن التكافؤ في المقدرات بين الوحدات يؤدي إلى الاستقرار، في حين يرى البعض الآخر أن عدم التكافؤ هو الذي يؤدي إلى الاستقرار، و بالمقابل يرى سوليفن أن كل من حالتني التكافؤ و عدم التكافؤ الشديد تؤديان إلى الاستقرار ، أما حالة التحرك من عدم التكافؤ نحو التكافؤ هي التي تؤدي إلى الصراع و في هذا الصدد يقسم أورجنسكي الدول إلى أربعة أنواع ، دول قوية راضية ، دول قوية غير راضية ، دول ضعيفة و راضية، دول ضعيفة و غير راضية، و أن النوع الثاني من الدول هي التي تتميز سياستها الخارجية بالنشاط ، في محاولة لتغيير الوضع القائم، و يقترن تصور سوليفن و أورجنسكي من تصور غالتونغ الذي يرى أن الدول التي تتسم بعدم توازن المكانة تتبع سياسة خارجية نشيطة، حيث أن النسق

<sup>1</sup> - زايد عبيد الله مصباح، السياسة الخارجية، مرجع سابق، ص232.

<sup>2</sup> - محمد السيد سليم، مرجع سابق، صص،317،318.

<sup>3</sup> - نفس المرجع، ص46.

الدولي يتسم بالترتيب التدريجي لوحداته الأساسية، و يتحدد ترتيب كل وحدة طبقاً لمجموعة من المؤشرات، مثل القوة العسكرية، مستوى التصنيع، المستوى التعليمي، مستوى الدخل الفردي و الأصالة الحضارية، فهناك وحدات تتمتع بمكانة عالية بالنسبة لكل المؤشرات و هناك وحدات تتم بمكانة دنيا بالنسبة لكل المؤشرات، في حين أن هناك وحدات تتمتع بمكانة عالية في بعض المؤشرات و بمكانة دنيا في البعض الآخر، هذه الوحدات التي تتمتع بعدم توازن المكانة ستحاول تحقيق التوازن في المكانة و بذلك يكون عنصر المكانة دافعاً لتحرك الوحدات، لأن عدم التوازن ينتج ضغوطاً مستمرة نحو التحرك إلى موقع التوازن بحكم المعاملة المتفاوتة التي تتلقاها هذه الوحدة، و تعني المعاملة المتفاوتة أن الدول الأخرى لا تتعامل معها بوصفها دولة كبرى أو هامة رغم أنها تمتلك بعض مقومات المكانة العليا، و يرى غالتونغ أن هذه الوحدة تتبع سياسة نشيطة نحو تغيير الوضع الراهن و إذا فشلت في تحقيقه بطرق سلمية سوف تلجأ إلى السلوك الصراعي و لذلك عادة ما يتسم سلوك الوحدات ذات المكانة غير المتوازنة بالعدوانية<sup>1</sup>.

إن عدم توازن المكانة لا يؤدي بالضرورة إلى السلوك العدواني الذي توقعه غالتونغ بل أن الدولة قد ترضى بحالة عدم التوازن و لو مؤقتاً، كما أن عدم التوازن بين دول تنتمي إلى إقليم معين يؤدي إلى إتباعها سياسات توفيقية تقوم على أساس المساومة و التوفيق.

## 2/- المتغيرات النفسية:

تنصرف إلى فهم صانع السياسة الخارجية للمتغيرات المستقلة الموضوعية سواء كانت الداخلية أو الخارجية، حيث أن هذه المتغيرات لا تنتج أثرها في السياسة الخارجية إلا من خلال فهم صانع السياسة لتلك المتغيرات، فإن لم يدرك صانع السياسة الخارجية وجود متغير موضوعي معين فإن ذلك المتغير لن ينتج أثراً في السياسة الخارجية للوحدات الدولية، كما أن تأثير تلك المتغيرات يقتصر على مفهوم صانع السياسة الخارجية لها.

و من ثم يمكن اعتبار البيئة النفسية لصانع السياسة وسيطا تنتج المتغيرات الموضوعية من خلاله أثرها في السياسة الخارجية، و تتألف تلك البيئة من مجموعة مكونات هي العقائد، الإدراكات و التصورات، فلدى كل قائد سياسي مجموعة من العقائد تشكل نسقاً عقدياً، هذا النسق يشكل إدراكه، حيث أنه قد يقوم بنفسه بتفسير المعلومات في ضوء عقائده، مما يشوه عملية صنع القرار، كذلك يؤثر إدراك صانع السياسة للموقف على سلوكه الخارجي، و يؤدي سوء الإدراك إلى العديد من السلوكيات التي لا تستند إلى الحقائق الموضوعية، كما أن تصورات صانع السياسة عن الآخرين، أي انطباعاته العامة الأولية عنهم تنعكس على سلوكه إزاءهم، فقد تؤدي إلى إتباع سياسات خارجية صراعية إذا كانت التصورات سلبية و متبادلة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- نفس المرجع، ص315.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص.ص، 189، 225.

## \* المتغيرات الوسيطة:

يقصد بها المتغيرات التي تتداخل في التأثير في شكل العلاقة بين المتغيرات المستقلة و المتغير التابع في السياسة الخارجية، فأثر هذه المتغيرات يتحدد بعملية صنع السياسة الخارجية، فهذه العملية تضع قيودا على قدرة صانع السياسة الخارجية على ترجمة بيئته النفسية و خصائصه الذاتية إلى سياسة خارجية، و بهذا المعنى فإن هذه العملية قد تصير بدورها محددا للسياسة الخارجية.

صنع السياسة الخارجية هو عملية سياسية قوامها تحديد قواعد العمل مع المتغيرات، و الظواهر الراهنة و المحتملة و صياغة برنامج للعمل في المجال الخارجي، و تتضمن هذه العملية العديد من العمليات الفرعية أهمها عملية صنع القرار و تتخذ القرارات على أساس الانتقاء من بين خيارات معينة، و تؤثر طريقة صنع القرارات و نوعية المشاركين في صنعها على مضمون الخيارات المتبناة<sup>1</sup>، و يتضح ذلك من خلال التطرق للأبعاد التالية:

توزيع السلطة: يقصد بها مدى تكافؤ توزيع سلطة اتخاذ القرار، فهناك هياكل لاتخاذ القرار يسيطر عليها قائد سلطوي واحد قادر على فرض وجهة نظره على أفراد المجموعة، و تتسم العملية في هذه الحالة بسرعة اتخاذ القرار، و هناك هياكل أخرى تتسم بقدر أكبر من التكافؤ في توزيع السلطة بين أفراد المجموعة، فقائد المجموعة لا يستطيع أن يفرض وجهة نظره على باقي الأعضاء، كما أن هؤلاء ربما عارضوه في آرائه و تتسم العملية في هذه المجموعة بطول فترة اتخاذ القرار و تعدد الآراء.

دور الأعضاء: ينصرف دورهم إلى ما إذا كان أعضاء مجموعة القرار مستقلين أي أنهم يعبرون عن وجهات نظرهم الذاتية أم أنهم مفوضين، بمعنى أنهم يمثلون مؤسسات خارج مجموعة اتخاذ القرار و بالتالي فهم ملتزمون بالتعبير عن آرائهم الذاتية في المسائل المعروضة للبحث، و يستطيعون التصويت فورا على تلك المسائل دون الرجوع إلى مؤسسات أخرى، و هناك هياكل أخرى يتحدث كل عضو فيها باسم مؤسسته و لا يستطيع أن يغير وجهة نظره دون الرجوع إلى تلك المؤسسة التي يمثلها، و بالتالي ينشأ نوع من البطء و الجمود النسبي في عملية اتخاذ القرار نتيجة استماتة كل عضو في الدفاع عن آراء مؤسسته التي تكون في معظم الأحوال مختلفة عن آراء المؤسسات الأخرى.

التفاوت بين نمط السلطة الرسمي و غير الرسمي: يقصد بذلك إذا كانت المؤسسة المنوط بها اتخاذ القرار رسميا هي ذاتها المؤسسة التي تقوم باتخاذ القرار فعليا، بمعنى أين تكمن سلطة اتخاذ القرار بالفعل؟

مؤسسة اتخاذ القرار: تعني مدى وجود مجموعة من الأطر و القواعد المنطق عليها كإطار لاتخاذ القرار سواء كانت الأطر و القواعد رسمية أو غير رسمية، بمعنى إذا كانت الأطر و القواعد معروفة سلفا قبل نشوء موقف اتخاذ القرار أم أنها تنشأ و تتغير من موقف لآخر.

<sup>1</sup>-لويد جنسن، مرجع سابق، ص125.

أسلوب الاتصال داخل هياكل اتخاذ القرار: يعني مدى وجود إطار لاتخاذ قواعد و نظم لاجتماع مجموعة اتخاذ القرار بشكل دوري، و مدى توفر أجهزة لجمع المعلومات و مد أعضاء المجموعة بها، بالإضافة إلى قواعد اتخاذ القرار، كالتصويت السري، أو الإجماع الوفاقي دون تصويت<sup>1</sup>.

تؤثر المتغيرات الموضوعية المستقلة على السياسة الخارجية بشكل تفاعلي حركي، حيث أن السياسة الخارجية هي محصلة تفاعل المتغيرات المستقلة مع بعضها، و لكل متغير منها وزنا نسبيا في صنع السياسة الخارجية، و يتحدد هذا الوزن حسب إدراك صانع السياسة الخارجية لهذه المتغيرات، و بالتالي تشكل البيئة النفسية لصانع السياسة الخارجية بدورها عاملا مؤثرا في السياسة الخارجية، و تحد عملية صنع السياسة الخارجية من تأثير البيئة النفسية لصانع السياسة الخارجية على هذه السياسة، و من ثم تعتبر هذه العملية كعامل محدد آخر للسياسة الخارجية، حيث أنها تعتبر الوسيط الذي تنتج من خلاله المتغيرات الموضوعية المستقلة أثرها على المتغير التابع و هو السياسة الخارجية.

### المبحث الثاني: السياسة الخارجية في المنظور الواقعي - منظور الدولة-

يستند هذا الاتجاه إلى أفكار ثوسيديس و هوبز و ميكيايلي، و قد برز بقوة بعد الحرب العالمية الثانية، حيث سيطرت الواقعية الكلاسيكية على حقل العلاقات الدولية، و بعد الانتقادات التي تعرضت لها الواقعية الكلاسيكية ظهرت أشكال أخرى للواقعية منها الواقعية البنوية، الواقعية الهجومية، الواقعية الدفاعية، و مع هذا التنوع تجمع النظريات الواقعية على عدة نقاط أساسية أهمها:

\* الدولة هي الفاعل الأساسي لذلك ركزت في دراساتها على الدولة وقراراتها و سلوكها في السياسة الدولية، و اعتبرت أن الدولة التي استقرت في المجتمع الأوروبي من بعد وستفاليا هي الصبغة التي يتعذر تصور بديل لها<sup>2</sup>، لذلك فإن دراسة السياسة الخارجية تقتصر على الدول لأنها الكيان الوحيد صاحب السيادة، السلطة العليا داخليا و الاستقلالية دوليا، أما العناصر الأخرى كالمنظمات و الشركات و غيرها من التنظيمات فهي تعمل في إطار العلاقات بين الدول.

\* المصلحة هي المرجع الأساسي للعملية السياسية<sup>3</sup>، فالمصلحة القومية تمثل في تحليلاتهم الركيزة الأساسية لفهم و تفسير حركة السياسة الخارجية، لأن الدولة تسعى دائما لتحقيق مصالحها، و مهما كان نوع الحكومات فإن الدول تتصرف طبقا لمصلحتها القومية، و تأتي القضايا الأمنية على قمة المصالح التي تسعى الدول لتحقيقها.

\* اتخذ الواقعيون من الفوضى و غياب حكومة عالمية كأساس لتتظيرهم، و حسب وجهة النظر هذه فإن الفوضى تحول دون وجود ثقة كاملة بين الدول<sup>4</sup>، و في إطار هذه البيئة الفوضوية لا يمكن لأي دولة أن تتوقع بأن تقوم دول أخرى بالدفاع عنها، بل تعتمد على قدراتها " العون الذاتي "

<sup>1</sup>-محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص.ص،274،275.

<sup>2</sup>- جهاد عودة، النظام الدولي-نظريات وإشكاليات،(المنيا، دار الهدى للنشر و التوزيع،2005)، ص49.

<sup>3</sup>-J.J.Roche ,théories des relations internationales , Paris ,Montchrestien,5eme édition, 2004,p33.

<sup>4</sup>-S.Guzzini et Sten Running , réalisme et analyse de la politique étranger dans Politique Etrangère Nouveaux Regards,Frederic Charillon, Paris , presses de sciences politique, ,2002,p43.

\* تسعى كل دولة في النظام الدولي إلى المحافظة على بقائها مما يستوجب عليها السعي لامتلاك القوة، بذلك تكون السياسة الخارجية نتاج القوة.

\*يمثل الصراع السمة الغالبة للعلاقات بين الدول، و ليس التعاون و يمثل ميزان القوى الآلية الرئيسية للتخفيف من حدة الصراع.

تعتبر هذه النقاط سمات أساسية تميز السياسة الدولية في الماضي و ستظل أهم مميزاتها في المستقبل و بالتالي تؤكد الواقعية على مبدأ الاستمرارية في السياسة الدولية. رغم انطلاقها من نفس هذه المبادئ، إلا أن النظريات الواقعية تفسر السياسة الخارجية على النحو الآتي:

### المطلب الأول: الواقعية الكلاسيكية

درج التحليل التقليدي للسياسة الخارجية على اعتبار الدولة هي الفاعل الرئيسي إن لم يكن الوحيد في السياسة الخارجية، فالدولة بحكم احتكارها و سيطرتها على مصادر القوة، هي الوحدة الرئيسية القادرة على العمل الخارجي المؤثر، و من ثم انتهى التحليل التقليدي إلى أن السياسة الخارجية تقتصر على الدول بحكم أنها الكيان الوحيد القادر على صياغة و تنفيذ السياسة الخارجية، أما الكيانات الأخرى كالمنظمات الدولية الحكومية و غير حكومية ليست إلا أدوات في يد الدول و لا تستطيع المبادرة في مجال السياسة الخارجية<sup>1</sup>.

يرى الواقعيون أن الدول تسعى دائما لتحقيق مصالحها و منه تمثل المصلحة جوهر العملية السياسية و يعتبر مورغنثو H. Morgenthau من أشد المدافعين عن هذا المفهوم كأداة عملية لدراسة و تحليل السياسة الخارجية و تقييمها، فهو يرى أن المصلحة القومية هي المرجع الذي يحتكم إليه و يتوجه به صانع القرار السياسي، و يجب معرفة هدف السياسة الخارجية لأي دولة من خلال تعبيرات المصلحة القومية، و طالما أن العالم بقي مقسما إلى دول فإنه يظل للمصلحة القومية الكلمة الأخيرة في عالم السياسة<sup>2</sup>، و مع أن مصالح الدولة متنوعة إلا أن الحفاظ على كيان الدولة - البقاء - يمثل أولى أولوياتها حيث يقول كيسنجر "إن بقاء الدولة هو مسؤوليتها الأولى و القصوى، و لا يمكن المساومة عليها أو تعريضها للخطر"<sup>3</sup>، و لكي تضمن الدولة بقاءها عليها أن تجعل هدفها الأول في سياستها الخارجية هو الحفاظ على قوتها أو زيادة تلك القوة، فالمصلحة هي القوة، فمورغنثو يرى أن البحث عن القوة كغاية رئيسية للدول يمكن أن يعطي ثلاثة نماذج للسياسة الخارجية: سياسة الحفاظ على الوضع القائم تستلزم الحفاظ على قوتها، سياسة إمبريالية تستلزم زيادة قوتها، سياسة النفوذ تستلزم استعراض قوتها<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>-محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص123.

<sup>2</sup>-زايد عبيد الله مصباح، مرجع سابق، ص31.

<sup>3</sup>-ثيموتي دن، الواقعية، في جون بيليس و ستيف سميث (محرران)، : عولمة السياسة العالمية، ترجمة مركز الخليج للأبحاث، (دبي، مركز الخليج للأبحاث، 2004)، ص 244.

<sup>4</sup>-Stefano et Sten,op.cit,p42.

ما إن تضمنت الدولة بقاءها حتى تسعى ربما إلى مصالح أخرى دون هذه المصلحة في الأهمية، حيث أن الدول تغفل مثل هذه المصالح - فقط - عند مواجهتها للفناء، ويؤكد مورغنتو أن السياسة الخارجية التي يجب أن تخضع لتفكير عميق يجب أن تولي المصالح الأقل أهمية اهتماما بعد أن تكون المصلحة القومية - البقاء - قد وضمت حمايتها<sup>1</sup>.

طالما أن الدولة ليس لديها أي سلطة ضبط لسلوك الآخرين و لا تعرف كيف تتصرف الدول الأخرى فإن البيئة الدولية تتسم بالغموض، و الحل الأفضل لمشكلة غموض الحياة الدولية المستديمة هو أن تعمل الدولة على تعزيز سيطرتها على البيئة من خلال التوسيع الذائب لمصالحها السياسية في الخارج، لكن فقط حينما تفوق الفوائد التكاليف، و مع تزايد قوة الأمة تقل التكاليف، و بالتالي تسعى الأمم لتوسيع مصالحها السياسية في الخارج عندما تتزايد قوتها النسبية، و تقدم نازلي شكري و روبرت نورث بيانا واضحا حول تداعيات هذه الفرضية، بالرغم من إعلانات عدم التدخل أو حتى النوايا السلمية الصادقة، فإن الدول المتنامية القوة تنزع إلى توسيع أنشطتها و مصالحها خارجيا - بالتصادم مع دوائر نفوذ أخرى - لتجد نفسها متورطة في صراعات دولية و أزمات و حروب<sup>2</sup>.

مع تسليم الواقعيين بتضارب المصالح بين الدول إلا أن هذا لا يعني أنها تعيش حالة حرب دائمة بل تعيش حالة صراع مستمر، و تهديدا مستمرا بالحرب، و بالرغم من أن الصراع الدولي يعزى إلى أسباب عديدة إلا أن هذه الأسباب تتبع بشكل كبير من دافع القوة لدى الإنسان حيث أن الواقعية الكلاسيكية تركز على الطبيعة البشرية، فالإنسان في نظرهم ليس مجبولا على حب الخير و الفضيلة بل ينزع إلى الشر و امتلاك القوة، و نظرا لأن هذه الطبيعة يصعب تغييرها فإن الصراع مستمر و هو الصفة الغالبة التي تميز البيئة الدولية أكثر من التعاون، لذلك لا يثق الواقعيون في قدرة التعاون، و لا في قدرة المؤسسات و التنظيمات الدولية في التخفيف من الصراع أو تحقيق الاستقرار في العالم، بل يؤكدون أن الوسيلة الوحيدة لذلك هي توازن القوى مع أن نتائجه ليست دائما مؤكدة، و يعتقد مورغنتو أن أفضل وسيلة لإدارة استخدام القوة هي توازن القوى، كما يرى شومان أن توازن القوى ميكانيزم منظم و هام و مع أنه يؤدي إلى استقرار أعضائه فإن الصراع مسألة مؤكدة لأن التوازن يبقى بشكل دائم في حالة تذبذب<sup>3</sup>، لذلك يرسم الواقعيون صورة الدول في العالم مثل كرات البلياردو تتجنب بعضها البعض في محاولة للحفاظ على توازن القوى<sup>4</sup>، و بالتالي تهدف السياسة الخارجية إلى المحافظة على هذا التوازن الذي على أساسه يتم تقييم مختلف البدائل المتاحة في العمل السياسي، و في هذا الصدد يقول شومان: "أنه على صانع القرار أن ينظر في النتائج لأية قضية موضع خلاف لا على أساس البعد

<sup>1</sup> -جيمس دورتي و روبرت بالاستغراف، النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية، ترجمة وليد عبد الحي، (بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 1985)، ص70.

<sup>2</sup> -فريد زكريا، من الثروة إلى القوة، الجذور الفريدة لدور أمريكا العالمي، ترجمة رضا خليفة، (القاهرة، مركز الأهرام للترجمة و النشر، 1991)، صص، 28، 29.

<sup>3</sup> -جيمس دورتي و روبرت بالاستغراف، مرجع سابق، ص 68.

<sup>4</sup> - جوزيف س ناي، المنازعات الدولية-مقدمة للنظرية و التاريخ - ترجمة أحمد الجمل و مجدي كامل، (القاهرة، الجمعية المصرية لنشر المعرفة و الثقافة العالمية، 1997)، ص19.

الأخلاقي و إنما على أساس مقارنة أثر مختلف البدائل على ميزان القوى، أما المبادئ الأخلاقية فهي ذات قيمة دعائية، أو هي مقبولة إذا تطابقت مع بناء القوة<sup>1</sup>.

بذلك يفصل الواقعيون الأخلاق عن السياسة، لأن المعايير التي تحكم البيئة الدولية تختلف عن تلك التي تحكم السلوك السياسي داخل الدولة الواحدة و منه تعتبر السياسة الخارجية ليست امتداد للسياسة الداخلية، و تعطي الأولوية للأولى على حساب الثانية<sup>2</sup>، و نظرا لاختلاف البيئة الدولية عن البيئة المحلية فإنه يصعب تطبيق المبادئ المعنوية أو الأخلاقية على الأعمال أو السلوك السياسي، و المسألة في النهاية هي إلى أي مدى يستطيع القائد السياسي أن يحقق أهداف سياسته الخارجية دون تعريض الدولة التي يمثلها للخطر<sup>3</sup>.

بالنسبة للواقعيين تعتبر السياسة الخارجية جيدة إذا قامت بتجيم المخاطر و تعظيم الفوائد<sup>4</sup>، و ينظر مورغنتو إلى عملية صنع السياسة الخارجية على أنها- باستمرار- عملية ترشيديّة rational لا تخرج عن كونها عملية توفيق بسيطة بين الوسائل المتاحة و بين الأهداف التي هي ثابتة و موضع اعتراف عام في نفس الوقت<sup>5</sup>.

### المطلب الثاني: الواقعية البنوية

هي امتداد للواقعية الكلاسيكية في ثمانينيات القرن العشرين، و من أهم مفكريها: كينت ولتر، ستيفن كراسنر، روبرت جيلبن، روبرت تاركر، جورج مودلسكي، هؤلاء المفكرين تخطو كثيرا سابقهم من الواقعيين الكلاسيكيين " التجريبية متنافرة الأجزاء" من خلال جهودهم بإيجاد نظرية علمية موضوعية للسياسة الخارجية على عكس المدرسة التقليدية القائمة على البديهية، و يعتبر كينت ولتر من خلال مؤلفه " نظرية السياسة الدولية " الصادر عام 1979 من أهم من يمثل النظرية الواقعية الجديدة حيث قام بإدخال تغييرات على الواقعية الكلاسيكية التي كانت حسب رأيه مليئة بالنقائص، رافضا آليات ميزان القوى القائمة على فرضيات فلسفية متعلقة بالطبيعة الإنسانية، و ركز بالمقابل على بنية النظام الدولي، فالواقعية الجديدة لولتر تبحث عن مضاهاة التطورات في فلسفة العلم و الطرق البنوية في تفسير العلوم الاجتماعية التي كانت غائبة عن الواقعية الكلاسيكية<sup>6</sup>.

حسب وجهة نظر ولتر لماذا تتصرف الدول بطريقة متشابهة رغم اختلاف أنظمتها السياسية و اختلاف إيديولوجيتها، و الإجابة حسب النيواقعية تكمن في القيود النظامية المفروضة على الدول

<sup>1</sup> - جيمس دورتي و روبرت بالاستغراف، مرجع سابق، ص 68.

<sup>2</sup> Stefano et Sten, op. cit, p38.

<sup>3</sup> - جيمس دورتي و روبرت بالاستغراف، مرجع سابق، ص 60.

<sup>4</sup> - J.J.Roche, op. cit, p33.

<sup>5</sup> - جهاد عودة، مرجع سابق، ص 30.

<sup>6</sup> - Andrew Linklater, «neo-realism in theory and practice». In, Ken Booth, and Steve Smith (edit) *International relations theory today*. 2<sup>nd</sup> printing, Pennsylvania : Pennsylvania state university press. 1997. p244.

و على تصرفات سياساتها الخارجية، فالنيواقعية حاولت أن تبرهن أن هذه القيود النظامية هي المسئولة عن التشابهات الملاحظة على سلوك السياسة الخارجية<sup>1</sup>.

لهذا اعتمد والتر في نظريته على أهمية بنية النظام الدولي كأثر فاعل في سياسات الدول جميعا ناقلا بذلك مستوى التحليل من الدولة إلى النظام الدولي، لكن هذا لا يعني أنه أهمل أهمية الدولة، بل بالعكس حيث لم تكن لديه أية شكوك حول محورية الدولة في العالم المعاصر و في الماضي<sup>2</sup> و اعتبرها الفاعل الأساسي في السياسة الدولية بسبب امتلاكها لوسائل العنف المنظم، فالدول هي الوحدات التي تشكل تفاعلاتها بنية النظام الدولي لوقت طويل و الدول الرئيسية هي الفواعل المهمة و بنية السياسة الدولية عرفت من خلالها لأن أية نظرية تجهل الدور المركزي للدولة لا يكون التحقق منها ممكن إلا بالاعتداد بالوقت الذي تظهر فيه الفواعل من غير الدولة كمنافس للقوى العظمى و ليس فقط لبعض القوى الثانوية، و بالتالي الدولة في مركز تحليل والتر الذي يعتبر أن النظام الدولي يتكون من تعايش وحدات أنانية و متنافسة بطريقة تلقائية<sup>3</sup>، إلا أنه ركز بشكل كبير على تأثير النظام الدولي الذي يتميز بالفوضى على تحديد سلوك الفاعلين فيه(الدول).

ترى الواقعية البنوية أن تصرفات الدول تتشابه بسبب المنظومة الدولية، فموقع الدولة في المنظومة يحدد طريقة تصرفاتها، و الدول ذات الموقع المتشابه تتصرف على نحو مماثل، فوضع الدولة في المنظومة الدولية يحدد مصالحها القومية و ينبئ عن سياستها الخارجية و بالتالي فالدول ليس لديها مساحة كبيرة من الاختيار في تعريف مصالحها القومية بسبب القيود التي يفرضها النظام الدولي، لأنها يجب عليها تعريف تلك المصالح بلغة توازن القوى و إلا سوف تزول الدول<sup>4</sup>.

شبه والتر وضعية الدولة بوضع الشركة في السوق، حيث يؤثر النظام الدولي على استراتيجيات الدول المؤسسة له بنفس قدر تأثير السوق على خطط الشركات التي تسعى في ظل التنافس السوقي إلى تحقيق الحد الأقصى للربح، كذلك في ظل البيئة الدولية الفوضوية التي تفقر إلى تسلسل السلطة يكون الهدف الأساسي للدولة هو البقاء، و بالتالي هي تبحث عن الأمن بشكل مستمر، حيث تقوم الدول بفعل كل ما في وسعها من أجل تحقيق هذا الهدف، و بالمقابل تسلك الدول الأخرى نفس السلوك، و بالتالي تجد الدول نفسها مدفوعة بالإلحاح التنافسي للنظام، إذا لم تحاول الدولة زيادة نفوذها إلى الحد الأقصى فإن دولة أخرى سوف تنتهز الفرصة بدلا منها، و يستلزم المنطق البنوي الوظيفي للنظام الدولي افتراض السلوك الهادف إلى الحد الأقصى من جانب وحداته<sup>5</sup>.

هذا ما يدفع الدول إلى الدخول في سياسة التحالفات، من خلال بناء أحلاف و إضعاف الأحلاف المعادية أما نتائج السلوك الخارجي للدول فهو ميزان القوى الذي يكون نتيجة آلية للسياسات الخارجية

<sup>1</sup> -Ibid, p242.

<sup>2</sup> - جهاد عودة، مرجع سابق، ص45.

<sup>3</sup> -J.J.Roche,op.cit ,pp.41,42.

<sup>4</sup> - جوزيف س ناي، مرجع سابق، ص،ص،61، 69.

<sup>5</sup> - فريد زكرياء، مرجع سابق، ص40.

و ليس بالضرورة سياسة واعية تستهدفها الدول، حيث يرى الواقعيون البنويون أن توازن القوى في إطار نظام العون الذاتي سيبرز حتى في غياب سياسة واعية ترمي إلى الحفاظ عليه- أي إدارة حصيفة للشؤون الدولية- و يعتقد والتز أن موازين القوى سوف تنشأ بصرف النظر عن نوايا دولة بعينها، و في رأيه أن التوازن العرضي يقوم من خلال التفاعلات و المعاملات بين الدول تماما على غرار التوازن الذي يقوم بين الشركات و المستهلكين في سوق اقتصادية حرة<sup>1</sup>، فالشركات لا تهدف إلى خلق التوازن بين العرض و الطلب لكن يحدث كنتيجة آلية لسياسات مختلف الشركات.

هكذا تفرز الرغبة الملحة في البقاء نفس النتائج مثل تعظيم النفوذ إلى الحد الأقصى، أي خلق حالة مستمرة من التنافس و الصراع بين الدول، ففي حالة كهذه يصعب تحقيق التعاون خاصة و أن الدولة تهتم بالأرباح النسبية « relative gains » للتعاون أكثر من اهتمامها بالأرباح المطلقة absolute gains فهي لا تكتفي بتحقيق الأرباح فقط، بل تقارن حجم مكتسباتها بحجم مكتسبات الدول الأخرى، هل ستكون أكثر أو اقل، فالاعتماد الاقتصادي المتبادل موجود لكنه منخفض مقارنة مع مستوى التكامل الاقتصادي و الاجتماعي الموجود داخل الدولة، ففي إطار الفوضى كل دولة تحاول أن تتجنب التبعية للآخرين و تخشى الحصول على نصيب أقل من الأرباح الاقتصادية جراء الاعتماد المتبادل<sup>2</sup>.

بما أن الدولة تسعى إلى السيطرة على ما تعتمد عليه أو على الأقل لتقليل اعتمادها على الآخرين، فإن الاعتماد المتبادل يؤدي إلى الصراع و عدم الاستقرار، فهو لا يؤدي إلى نتائج ايجابية كما يرى الليبراليين، كما أن تزايد الاعتماد المتبادل لا يقوض أركان الدولة القومية بقدر ما يؤثر في دورها.

لذلك لا يثق الواقعيون البنويون في التعاون بل في توازن القوى كآلية وحيدة للمحافظة على الاستقرار هذا الوضع الدولي سيبقى كما هو دون تغيير، فمبدأ تنظيم العلاقات الدولية ظل لعدة قرون ثابت "لم يتغير" و الدول تنتهج مبدأ الاعتماد على الذات عندما تواجه المعضلة الأمنية الملازمة للفوضى<sup>3</sup> و بالتالي النيواقعية تؤكد على الاستمرارية لكن لا تتكر وجود التغيير ، فالتغيير داخل النظام الدولي عرضي، لأنه يوجد تغييرات في مظهر "شكل" القوة العسكرية، لكن لم يحدث تغيير في مبدأ التنظيم و لا يبدو أنه من المحتمل أن يحدث<sup>4</sup>، فالتغيير البنوي لن يحدث و ستبقى بنية النظام قائمة على الدول كوحدات رئيسية، و لهذا يعتبر والتز أن النظام الدولي يبقى دائما قائما على معايير العالم الوستفالي و لا يوجد اختلاف بمعنى الانتقال من العالم القديم "الوستفالي" إلى عالم جديد "ما بعد وستفالي" الذي سيكون قائما على معايير جديدة جذريا<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - ثيموني دن، مرجع سابق، ص246.

<sup>2</sup> - Linklater ,op.cit ,p245.

<sup>3</sup> - Ibid, p244.

<sup>4</sup> - Ibid, p245

<sup>5</sup> - J.J.Roche,op.cit ,p43.

**المطلب الثالث: الواقعية البنوية الثانية**

أطلق هذا الاسم تيموثي دن على تطور النظريات الواقعية بعد الحرب الباردة و أخذت هذا الاسم لأنها مثل واقعية والتز، إذ تركز على بنية النظام الدولي، و تنظر هذه النظريات إلى هذه البنية الفوضوية على أنها بنية متينة و أن السياسات العالمية في المستقبل تتصف بالعنف نفسه الذي اتصفت به في الماضي، و أن نتائج هذه الفوضى لا يمكن أن يطفها وجود مؤسسات دولية، فالمؤسسات تعتبر نتاجا لمصالح الدول و القيود التي يفرضها النظام الدولي نفسه، فهذه المصالح و القيود هي التي تتحكم بالقرارات المتعلقة بما إذا كانت الدول تتعاون أو تتنافس و ليست المؤسسات التي تتبعها تلك المصالح و القيود<sup>1</sup>، و أن أهم ما يعيق التعاون الدولي هو الاهتمام بالمكاسب النسبية، فبدلاً من اهتمام الدول بالتعاون لأنه يحقق مصالح كل من أي دولتين متعاونتين، فإنه ينبغي أن تكون الدول عموماً على دراية بالمكاسب التي تحققها من هذا التعاون بالمقارنة مع المكاسب التي يحققها الطرف المتعاون، و لأن الدول ستستمر في محاولاتها الدائمة للحصول على الحد الأقصى من المكاسب ضمن بيئة دولية تسودها الشكوك و انعدام الثقة، فإن التعاون يبقى دائماً هدفاً يصعب تحقيقه أو الحفاظ عليه<sup>2</sup>.

هذه الطروحات تنطلق من نفس هذه المقدمات إلا أنها تفسر السياسة الخارجية بطرق مختلفة و رغم تعدد هذه النظريات إلا أننا سنتناول هنا الواقعية الدفاعية و الواقعية الهجومية ممثلة في النظرية المتمركزة في الدولة التي قدمها فريد زكريا.

**الواقعية الدفاعية**

تنطلق الواقعية الدفاعية من فكرة أن البيئة الفوضوية الدولية تؤدي إلى شعور الدولة بالخوف و انعدام الأمن مما يجبرها على سلوك سياسة خارجية توسعية بحثاً عن الأمن، و تعود جذور هذه الفكرة إلى خمسينات القرن العشرين، حيث فسّر جورن هيرز هذه الحالة بأنه "في مثل هذه الوضع (الفوضوي)، فإن الشعور بانعدام الأمن النابع من الشك المتبادل و الخوف المتبادل، يجبر (الدول) على التنافس على مزيد من القوة لتوفير المزيد من الأمن... و نحن نعتقد أن هذه المعضلة، و ليست تلك العوامل (الإضافية أحياناً) مثل العدوانية أو الرغبة في الاستلاء على ثروات الآخرين، أو نزعة الشر العامة الكامنة في الطبيعة البشرية، تمثل السبب الأساسي"<sup>3</sup>.

يرى أصحاب هذه النظرية أن الدولة مجبرة على التوسع، و يعد روبرت جرفيس من أهم دعاة هذا الاتجاه، و تتمثل حجته الأساسية في أن انعدام الأمن على نطاق النظام يصعد مستوى الصراع الدولي. لكن الأمن مفهوم طبع، و يمكن أن يؤدي إلى تفسير إجراءات عديدة على أنها بدافع الحفاظ على الأمن، مما أدى ببعض الواقعيين الدفاعيين إلى إعادة صياغة الفرضية بالتأكيد على التوسع كاستجابة

<sup>1</sup>- جون بيليس، مرجع سابق، ص426.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص421.

<sup>3</sup>- J.H.Herz, *The security dilemma in the atomic age*, New York, 1959.

نقلاً عن فريد زكريا مرجع سابق ص30.

لتهديدات محددة، و ليس مجرد البحث عن الأمن، و حيث أن التهديدات أوضح و أسهل في تعريفها و تنشأ عن أمم معينة أو مجموعات من الأمم فإنها قابلة للقياس بصورة موضوعية أكبر<sup>1</sup>.

و منه تصبح الفرضية الأساسية للواقعية الدفاعية أن "القادة السياسيين يحاولون وضع دبلوماسية عدوانية و استراتجية هجومية فقط إذا شعروا بأنهم مهددون، و بالنتيجة في غياب التهديدات الخارجية، الدول لن تتحرك نظاميا بإتباع سياسات عدوانية"<sup>2</sup>.

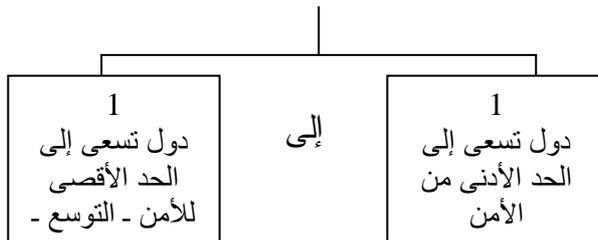
يعزوا الواقعيون الدفاعيون أسباب الصراعات و الحروب إلى الدول التي تنتهج سياسات توسعية، لذلك يرون أنه ينبغي على الدول أن تتجنب أية سياسة تتعد عن تحقيق الحد الأدنى من الأمن و في هذا الصدد يرى هؤلاء الباحثين و على رأسهم جاك سنايدر، يرون أن طبيعة النظام الدولي تفرض أن يكون للدولة مصالح خارجية محدودة و أن تحتفظ بقوة عسكرية صغيرة، و أن تنتهج سياسة خارجية مقيدة ، فالدول تتوسع من أجل الأمن، و قد أثبت التاريخ مرارا أنه مع وفرة الأمن سرعان ما تحدث التوازنات لمقابلة التوسع و عادة ما تكون التكنولوجيا و الجغرافيا في صالح المدافعين، و أي شيء أكثر من سياسة خارجية معتدلة ذات قيمة مضافة غير ضروري و له نتائج مضادة<sup>3</sup>.

يدل هذا على أن هؤلاء الباحثين يدعون الدول إلى إتباع سياسة خارجية مقيدة، و بالتالي فهم يتموضعون على خط دفاعي كمؤيدين للوضع القائم، عموما يفضلون استراتيجيات التعاون لتدارك صعود القوى المهيمنة<sup>4</sup>، مما جعلها محل انتقاد من قبل الواقعية الهجومية و العديد من المحللين أمثال شويلر الذين يعتبرون أن المقاربة الدفاعية تركز كثيرا على المعضلة الأمنية - و على دور الفوضى - مهمة التناقض الحقيقي الموجود بين مختلف الغايات التي تسعى إليها الدول<sup>5</sup>.

### شكل رقم 02: الواقعية النبوية

توازنات القوة الناجمة عن انتهاج  
أي سياسة خارجية امتدادا من

نظرية السياسة الدولية  
تنتج بالنتائج الدولية



1- افتراض نظرية الواقعية الدفاعية للسياسة الخارجية.

2- افتراض نظرية الواقعية التقليدية للسياسة الخارجية.

المصدر: فريد زكرياء: من الثروة إلى القوة، الجذور الفريدة لدور أمريكا العالمي، ترجمة رضا خليفة، (القاهرة، مركز الأهرام للترجمة و النشر، 1991)، ص39.

<sup>1</sup> - نفس المرجع ، ص37.

<sup>2</sup> - J.J.Roche,op.cit ,p62.

<sup>3</sup> - فريد زكرياء، مرجع سابق، ص37.

<sup>4</sup> - Stefano et Sten ,op.cit,p44.

<sup>5</sup> Ibid, p45

**الواقعية المتمركزة في الدولة:**

الواقعيون الهجوميون ينتقدون الواقعية الدفاعية في اتجاهها إلى جعل السياسة الداخلية مستودع العوامل اللاعقلانية مهمة دور العنف و استراتيجيات التوسع المتداولة انطلاقاً من فرضيتهم العامة، التي بموجبها الدول تبحث عن النفوذ<sup>1</sup>.

من أهم مفكري الواقعية الهجومية جون ميرشايمر توماس كرستسن و ايريك لايس، و يعتبر فريد زكريا أحد أهم من يمثل الاتجاه الهجومي حالياً بمؤلفه " من الثروة إلى القوة الجذور الفريدة لدور أمريكا العالمي"، الذي نشر عام 1998 مؤسساً مثل بول كينيدي موازاة بين ثروة الأمة و طموحات القوة لديها<sup>2</sup>.

تمثل الواقعية التقليدية نقطة انطلاق هامة بالنسبة لزكريا في تفسيره للسياسة الخارجية إلا أنه يركز في طرحه بشكل أساسي على تأثير النظام الدولي على الدولة، فهو يرى أن النظرية الجيدة تبدأ أولاً بدراسة تأثير النظام الدولي على السياسة الخارجية، حيث أن أهم الخصائص العامة للدولة في العلاقات الدولية هو وضعها النسبي في المنظومة الدولية<sup>3</sup>، إلا أن هذا لا يعني أنه لا يقيم أي وزن للاعتبارات الداخلية، بل يرى أنه ينبغي على نظرية السياسة الخارجية ألا تغفل السياسات الداخلية، و الثقافة القومية و صانعي القرار الأفراد، بشرط عدم اقتصار تفسير السياسة الخارجية على الاعتبارات الداخلية فقط، لأن التركيز على الأسباب الداخلية من شأنه أن يؤثر على موضوعية استنتاجات النظرية.

بذلك يجمع فريد زكريا بين المتغيرات الداخلية و النسقية في محاولة منه لتقديم نظرية للسياسة الخارجية بديلة للنظرية الواقعية التقليدية، لكن دون إضعاف القوة التفسيرية التي تتسم بها الواقعية الكلاسيكية حسب رأيه، و في هذا الصدد يقول: " أن الواقعية المتمركزة في الدولة لها هدف أكثر تواضعاً و يمكن تحقيقه، إنها تحاول تفسير السياسة الخارجية و ليس السياسة الداخلية و ليس الخليط من السياستين و بدون التضحية بالكثير من قوة التأثير تقدم الواقعية المتمركزة في الدولة متغيراً داخلياً يتفاعل مع القوى النظامية، لينتج نظرية واقعية احتياطية و صحيحة للسياسة الخارجية"<sup>4</sup>.

من خلال هذا القول يبدو أنه يختلف مع الواقعية التقليدية في هذه النقطة بالذات هي عدم اقتصارها بالمتغيرات الداخلية و هو إذ يوافقها في مقولتها الأساسية -أن الدول توسع مصالحها السياسية في الخارج عندما تتزايد قوتها النسبية- إلا أنه يرى أنها تفتقد إلى الدقة لأنه لم تحدد من الذي يدرك زيادة قوة الدولة، و هنا تدخل -حسب رأيه- الاعتبارات الداخلية لتصبح النظرية أكثر وضوحاً ، فبالنسبة له أن الصياغة الراهنة للفرضيات الخاصة بالسياسة الخارجية للدولة تترك نقطتين غير واضحتين.

أولاً: من الذي يتحدث عن الأمة و يدرك أوجه الزيادة و النقص في قوتها؟

<sup>1</sup> - Ibid, p54

<sup>2</sup> - J.J.Roche,op.cit ,p64.

<sup>3</sup> - فريد زكريا، مرجع سابق، ص 24.

<sup>4</sup> - نفس المرجع ، ص 53.

ثانياً: كيف يستطيع الباحث قياس هذه الصفات بموضوعية؟

المشكلة الأولى يسهل التصدي لها من خلال الافتراض التقليدي بأن "صانعي القرار على المستوى المركزي" لديهم السلطة لتسيير السياسة الخارجية للأمة، و الواضح أن عوامل كثيرة تدخل في السياسة الخارجية للدولة، غير أنه نظراً لأن رجال الدولة مسئولين في نهاية الأمر عن جميع تلك القرارات، فإن أية ضغوط داخلية تنعكس على مناقشاتهم و أفعالهم، و المسألة الثانية تجد حلها في التخلي عن المقاييس الموضوعية للقوة و الأمن لصالح مفاهيم و تصورات صانعي القرار<sup>1</sup>.

بإضافة المتغير الداخلي و هو إدراك صنّاع القرار لزيادة قوة الدولة على الفرضية الأساسية للواقعية التقليدية يقدم فريد زكريا نظرية بديلة للسياسة الخارجية تجمع بين متغير القوة و بين مصلحة الدولة وسياستها الخارجية على النحو التالي، "طبقاً لفرضية ما أسميه بالواقعية المتمركزة في الدولة، يقوم رجال الدولة بتوسيع المصالح السياسية للأمة في الخارج، عندما يقضون بأنه حدثت زيادة نسبية في قوة الدولة، و بمواصلة التأكيد على القوة كمتغير حرج تحتفظ الواقعية المتمركزة في الدولة بالمنطق الشامل للواقعية التقليدية، و لكن حكمتها أكبر إزاء قياس القوة تخلق نظرية أكثر دقة بدون أية خسارة حقيقية في قوة التأثير"<sup>2</sup>، و بذلك تكون السياسة الخارجية نتاج قوة الدولة و هذه الفرضية مازالت كثيرة المطالب تثير مزيد من التنبؤات التوسعية أكثر مما يمليه الشكل الشائع حالياً.

تعرضت الواقعية لانتقادات شديدة في العديد من مبادئها الأساسية، فبالنسبة لاعتبارها أن الدولة الفاعل الأساسي شبه الوحيد فإن منتقديها يرون أن منظور الدولة يقودنا إلى إهمال كيانات أخرى...لمجرد أنها لا تتمتع بالسيادة أو بصفة الدولة، و هي وحدات ذات تأثير فعال في مجريات التفاعل العالمي، كما أنها تمتلك برامج متكاملة للسلوك في المجال العالمي<sup>3</sup>، كما أن مفهوم الدولة فقد قيمته تحت تأثيرات عدة حتى في أوروبا التي جرى فيها ابتكار نموذج الدولة الأمة تنازلت هذه الدول عن جزء من سيادتها لصالح منظمة فوق قومية ممثلة في الاتحاد الأوروبي، و فيما يخص اعتمادها على مفهوم المصلحة القومية فهم يعتبرون أن هذا المفهوم غامض و مرن و ليس هناك إمكانية لتحديد مضمونه بصفة عقلانية مجردة ليصبح مفهوماً عملياً دقيقاً أو شاملاً يطبق على كل أنواع السياسة الخارجية<sup>4</sup>.

من حيث تركيزها على سياسة توازن القوى، فإن وندت wendt يرى أنه بهذه الطريقة يمكننا في نهاية الأمر تأويل أي سلوك للسياسة الخارجية بأنه سلوك من أجل إحداث التوازن في القوى...فإذا كانت كل سياسة تعد سياسة توازن فإنه من غير الواضح كيف يمكن القول أن فرضية الدول سوف توازن تعد زعماً عملياً يمكن اختباره<sup>5</sup>، أما في ردهم على زعمها أن النظام الدولي يعرف الثبات و لا

<sup>1</sup> - نفس المرجع ، ص.ص،33،34.

<sup>2</sup> - نفس المرجع ، ص.ص،46،47.

<sup>3</sup> - محمد السيد سليم، مرجع سابق،ص24.

<sup>4</sup> - زايد عبيد الله مصباح، السياسة الخارجية ، مرجع سابق، ص32.

<sup>5</sup> - ألكسندر وندت، النظرية الاجتماعية للسياسة الدولية، ترجمة عبد الله جبر العتيبي،(الرياض، جامعة الملك سعود،2006)، ص.ص،28،53.

يتغير فإن منتقديها يرون أن النسق الدولي يتغير بمرور الزمن ، و هو في غمار عملية التغيير هذه لا يؤثر فقط على السياسات الخارجية للدول و إنما يؤثر كذلك على محددات السياسة الخارجية ذاتها، بيد أن هذا التأثير يختلف من فترة زمنية إلى أخرى، مما يجعل من الصعب تعميم النتائج المستخلصة من فترة زمنية معينة<sup>1</sup>.

كما أنه لا يمكن الاعتماد على مصطلح القوة لتفسير كل ظواهر السياسة الخارجية، و العون الذاتي كنظام ليس نتيجة حتمية لغياب الحكومة العالمية، إنما هو اللعبة التي اختارت الأمم أن تدخل فيها، يضاف إلى هذا أن هناك أمثلة تاريخية و معاصرة تشير إلى أن الدول فضلت إقامة أنظمة أمن جماعية أو أشكال من الاندماج الإقليمي على نظام العون الذاتي<sup>2</sup>.

فشلت الواقعية في تفسير التعاون و رأت أنه من الصعب تحقيقه أو الحفاظ عليه، إلا أن الواقع العملي يشير إلى قيام عدة نماذج من التعاون في مختلف الأزمنة و المناطق، بالإضافة إلى وجود مؤسسات دولية عملت و تعمل على تسهيل الاتصال و التعاون بين مختلف الوحدات السياسية.

و حتى بتطور الواقعية مع مرور الزمن لم تسلم من الانتقادات، فونددت يعتبر أن الواقعية الجديدة لم تصل إلى درجة تجاوز طبيعة الفوضى، و التي تعتبرها الواقعية الصفة البنوية الرئيسية في النسق الدولي، فحتى مع الأهمية الكبيرة لنهاية الحرب الباردة و تأثيرها على السياسة الخارجية، فإن تركيز الواقعيين الجدد على التفكير في التغيير دائما ما ينصب على تأكيد استمرارية طبيعة الفوضى للنسق الدولي و العجز عن تجاوزها حتى مع مثل هذه التحولات الكبيرة<sup>3</sup>.

### المبحث الثالث: السياسة الخارجية في المنظور الليبرالي - التعددي -

كرد فعل على المنظور الواقعي ظهرت أفكار و نظريات لمفكرين آخرين يرون النظام الدولي بطريقة أكثر تعقيدا من مجرد التفاعلات بين الدول القومية و حكوماتها حول الظواهر السياسية و الأمنية حيث يدخلون فواعل أخرى إلى منظومة التفاعل بإبراز الدور الذي تلعبه الفواعل عابرة للقوميات، و يرفضون التركيز على الصراع داخل النظام.

يشكل هؤلاء المفكرون في مجموعهم المنظور الليبرالي، الذي تعود جذوره إلى الفلسفة السياسية الغربية إلى دي منتسكيو و كانط في فرنسا و ألمانيا في القرن الثامن عشر<sup>4</sup> ، و في بريطانيا في القرن التاسع عشر<sup>5</sup> عند الفيلسوف جون ستوارت ميل، أما النموذج الأمريكي الحديث فيتمثل في كتابات الرئيس الأمريكي ودر ولسن<sup>6</sup>.

يتكون المنظور الليبرالي من عدة نظريات تمثل تحديا أساسيا للمدرسة الواقعية، لأنها تنتقدها في مسلماتها المركزية، حيث يرفض الليبراليين تركيز الواقعية على المصلحة الوطنية كمصدر وحيد للسياسة الخارجية و على فكرة الفوضى كطبيعة ملازمة للنظام الدولي لا يمكن تغييرها، و يرون في

<sup>1</sup> - لويد جنسن، مرجع سابق، ص299.

<sup>2</sup> - تيموثي دن، مرجع سابق، ص250.

<sup>3</sup> - ألكسندر وندت، مرجع سابق، ص53.

<sup>4</sup> - جوزيف س ناي، مرجع سابق، ص19.

المقابل أن الطبيعة الإنسانية جيدة، و أن الاهتمام بالرفاهية و الروابط التجارية تقلل من النزاعات، و أن العلاقات الدولية يغلب عليها طابع التعاون، كما يرون أن سياسة القوة ماهي إلا نتاج للأفكار الواقعية، و إنه يمكن ببساطة تغيير تلك الأفكار و هذا يعني أنه حتى إذا لم يكن العالم ليبراليا الآن فبالامكان تغييره و جعله ليبراليا.

يقول الليبراليون بأنه يمكن الوصول إلى التعاون في ظل سيادة الفوضى العالمية عن طريق عدم التركيز على الدولة كفاعل أوحده في النظام الدولي، لأن التركيز على الدولة و التمسك بمفهوم السيادة المطلقة يؤدي إلى زيادة حالة الفوضى في العالم، و هذه الفوضى يمكن أن تقل أو تنعدم تقريبا عن طريق قيام الدول بفرض مجموعة من القيود على توجهاتها، لتعمل جميعا من خلال إطار مؤسسي يتمتع بسلطة فوق قومية<sup>1</sup>.

تهتم الدول بالمكاسب المطلقة و ليس المكاسب النسبية حيث أنها تسعى للدخول في علاقات تعاونية حتى لو كان البعض تحصل على نصيب أكبر من المكاسب و يدل على ذلك انضمامها إلى المؤسسات الدولية، فرغم أن هذه الدول تتمتع باستقلال يتيح لها فعل ما ترتئيه ملائما لمصالحها، إلا أن هذه الدول تتضمن مختارة للاتحادات الدولية و تحترم مبادئها حتى و إن كان ذلك على حساب مصالحها الآتية، التي تتجاهلها لصالح مكاسب أكبر على المدى الطويل.

تعتبر المدرسة الليبرالية من أكثر المدارس إملاء لقيمة التعاون الدولي، و أن التعاون الدولي مستويات و درجات مثلما هو أنواع، فهو يبدأ على طيف العلاقات مع أول تحرك في العلاقات من نمط التفاعل التوازني في الاتجاه المعاكس لاتجاه الصراع، و ينتهي عندما تصل التفاعلات السياسية بين الدول إلى الوحدة السياسية<sup>2</sup>.

على عكس الواقعية التي ترى في أن الصراع هو الأصل في النظام الدولي، ترى التعددية أن التعاون هو الحالة الطبيعية في العلاقات الدولية، و أن النزاعات لاسيما المسلحة منها على أنها الاستثناء، و لذلك فهي تفرض العديد من القيود على استخدام القوة العسكرية فهي تطالب باستخدام كافة القنوات السلمية الممكنة قبل اللجوء إلى الوسيلة العسكرية، بالإضافة إلى أنه حتى في حالة استخدام القوة العسكرية فإن ذلك لا يجب أن تقوم به الدولة بصورة منفردة، بل يجب أن تقوم به داخل إطار جماعي، و تحت رعاية و بتفويض من سلطة دولية قانونية، و تعتبر المدرسة أن استخدام القوة هو أمر غير مشروع، إلا إذا استنفدت جميع الوسائل الأخلاقية "غير العسكرية" الممكنة<sup>3</sup>.

تنظر هذه المدرسة إلى الاعتماد المتبادل نظرة ايجابية حيث انه سيدعم الاستقرار و يقلل من النزاعات نظرا لتزايد أهمية القضايا الاقتصادية لذلك ترى الليبرالية أن تراجع مطلب الأمن أمام مطلب الكفاية الرفاهية سيساهم في حل أزمات عالمنا المعاصر.

<sup>1</sup> - جهاد عودة، مرجع سابق، ص.ص، 54، 62.

<sup>2</sup> - محمد السعيد إدريس، مرجع سابق، ص98.

<sup>3</sup> - جهاد عودة، مرجع سابق، ص66.

رغم تعدد النظريات الليبرالية إلا أننا سنتعرض لثلاثة منها و ذلك حسب ما يخدم موضوع بحثنا و هي النظرية الوظيفية الجديدة لأننا بصدد دراسة مجموعة من الدول في حالة تكامل، و نظرية الاعتماد المتبادل و نظرية المجتمع العالمي سنتطرق من خلالها لإمكانية صياغة سياسة خارجية لوحدات عبر وطنية.

### المطلب الأول: النظرية الوظيفية الجديدة

تعتبر هذه النظرية تجديدا للنظرية الوظيفية الأصلية التي برزت بعد الحرب العالمية الأولى و تنتمي كلتا النظريتين إلى مدرسة التكامل التي جاءت للتأكيد على الأبعاد الأفقية للتفاعلات العالمية التي تتعدى تلك التفاعلات الرأسية التي تؤكد عليها المدرسة الواقعية، و إبراز علاقات التفاعل و الاعتماد المتبادل كأساس لتحقيق السلم و الأمن الدوليين بدلا من التعامل الدولي القائم على أساس القوة الذي يؤدي إلى مزيد من الانقسام و بالتالي إلى سلوك غير عقلاني من قبل الدول أعضاء المجتمع الدولي.

الطريق الأمثل لتحقيق هذه الغاية هو إقامة شكل من أشكال المنظمات التي يمكن أن تحل محل الدول القومية من منطلق أن التكامل الدولي هو من أفضل الجهود في خلافة الدولة القومية، و أن فوق القومية هي الخطة الحيوية باتجاه تطوير المجتمع الدولي<sup>1</sup>. وقد أدى تراجع قيمة الدولة القومية نتيجة الحروب العالمية التي عاشتها الإنسانية خلال القرن العشرين<sup>20</sup>، إلى تنشيط حركة التكامل، ففي أعقاب الحرب العالمية الأولى لاحظ ميثراني D.Mitrany أن الدولة القومية عاجزة من حيث الإمكانيات عن تحقيق السلام أو تحسين المستوى الاجتماعي و الاقتصادي لمواطنيها، و اعتبر أن الصراع و الحرب هما نتيجة تقسيم العالم إلى وحدات قومية منفصلة و متناحرة، و كبديل لهذه الوضعية اقترح ميثراني الإنشاء التدريجي لشبكة من المنظمات الاقتصادية و الاجتماعية عبر القومية، و العمل على تشكيل و قبولية التوجهات و الولاءات لجعل الجماهير أكثر تقبلا للتكامل الدولي<sup>2</sup>.

بعد الحرب العالمية الثانية برز مفكرون آخرون أمثال أرنت هاس، إيتزيوني، ليندبرغ، دويتش غيرهم، يوافقون الوظيفية الأصلية التي جاء بها ميثراني في بعض الأفكار و يرفضون أفكارا أخرى حيث يركز هؤلاء المفكرون الجدد على التكامل الإقليمي بدل التكامل الدولي، و هم إذ يشاطرونها التركيز على الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية إلا أنهم يرفضون الفصل بين الجوانب الفنية و الجوانب السياسية، كما لا يعولون كثيرا على مجموعة التكنوقراط بل يرون أن وجود القيادات السياسية مهم جدا في عملية التكامل، و يطلق على هؤلاء المفكرون الوظيفيون الجدد أو الاقتصاديين المترجمين لأنهم يرون أن التكامل الإقليمي ينطلق من المجالات الاقتصادية و الفنية و يمتد تدريجيا إلى المجالات السياسية عبر آلية الانتشار التي تعني انتقال عملية التكامل من وظيفة إلى أخرى و من قطاع لآخر.

<sup>1</sup> - محمد السعيد إدريس، مرجع سابق، ص36.

<sup>2</sup> - جيمس دورتي و روبرت بالاستغراف، مرجع سابق، ص 273.

حيث يميزون بين التعاون السياسي الذي يشمل ميادين الدفاع، الأمن الإقليمي و السياسة الخارجية و كل الأمور المتعلقة بسيادة الدولة، و بين التعاون الفني-غير السياسي و غير العسكري-و يشمل ميادين اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، إعلامية، و يرون أن الجوانب الاقتصادية هي نواة الانطلاق بالنسبة لعملية التكامل لأن المسائل الاقتصادية غير خلافية كما هو حال المسائل السياسية، كما أنها تهم الجماعات و عموم الناس و لا تثير الجدل بشكل حاد بحيث تتأثر المصالح الحيوية للدول و تشعر النخب السياسية أن قوتها و مصالحها مهددة بشكل جدي. و بالتالي فالقطاعات الاقتصادية لها إمكانية كبيرة للتوسع الانتشاري لذا يرى هاس E. Haas أن هذه القطاعات تلعب الدور القيادي في عملية الانتشار لارتباطها الوثيق بالاهتمامات المباشرة للمواطنين، الرفاه الاجتماعي فالمجال الثقافي مثلا لا يحدث توسعا و انتشارا لأنه غير مرتبط بحاجات هامة و ضرورية، و نفس الشيء ينطبق على المجال العسكري<sup>1</sup>، لذلك يعتبرون أن وجود حجم معين من التكامل الاقتصادي، خاصة إذا كان مدعوما بواسطة يد خفية لقوى السوق و بالتالي لا تستلزم قرارات سياسية مكلفة، فإن التكامل يمكن أن يسير باتجاه الالتقاء مع اهتمامات أولئك الذين يرون أن وجود الدول هو أصغر من أن يوفر الرفاهية المناسبة<sup>2</sup>.

التركيز على الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية يهدف إلى خلق شبكة من المصالح و الأنشطة و الاهتمامات المشتركة عبر حدود الدول و تلافى مجالات النزاع السياسي الذي يعيق أي محاولة للتكامل، الذي يمثل في معناه النهائي العملية التي يتم فيها رفع مستوى المصالح المشتركة بين الدول، لأن الوظيفة الجديدة تعتبر أن المصلحة المشتركة هي الوثاق الصلب للتعاون الدولي، و هذا المفهوم مأخوذ من ليبرالية القرن التاسع عشر 19. و على عكس الواقعية التي لا تثق كثيرا في التعاون و ترى أن المصالح متناقضة، تؤمن الوظيفة الجديدة أنه رغم عدم تطابق مصالح الدول إلا أنها متقاربة، و بالتالي فاستراتيجيات الفواعل المعنية بالتكامل ليست متطابقة أبدا، لكنها ببساطة متقاربة- مبدأ الاتفاق<sup>3</sup>، فالمصالح لها طبيعة تنافسية وهذا لا يعتبر معيقا للتعاون، بل أن الطبيعة التنافسية للمصالح حسب رأي هاس هي التي تولد الرغبة في البحث عن الطرق و الوسائل التي تخدم جميع المصالح، فإذا كان الإجماع حول وحدة المصالح لا يمكن أن يتحقق فإن الاستقرار يصبح العامل الرئيسي لأية محاولة تكاملية<sup>4</sup>، فكل التجديد لهذا المسعى يقع في البحث عن شروط تأسيس تضامن دولي يرتكز على ذوبان المصالح، أما أنانية الأمم فيمكن تجاوزها من خلال التعاون المفيد للجميع<sup>5</sup>.

لكن إذا كان التعاون مفيد للجميع، فهل هذه الفوائد ستكون متساوية بالنسبة لكل الأطراف؟ في هذا الصدد يرى الموظفون الجدد أن تساوي المنافع عامل مهم جدا لإنجاح عملية التكامل، فكلما

<sup>1</sup> -حسين بوقارة، التكامل في العلاقات الدولية،(الجزائر، مخبر البحوث و الدراسات في العلاقات الدولية، 2008)، ص76.

<sup>2</sup> - عامر مصباح، النظرية لمعاصرة في تحليل العلاقات الدولية،(الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006)، ص126.

<sup>3</sup> - J.J.Roche ,op.cit, p104.

<sup>4</sup> - حسين بوقارة، مرجع سابق، ص66.

<sup>5</sup> - J.J.Roche ,op.cit, p105.

كان هناك إدراك من قبل صناعات القرار بأنه سيكون إنصاف في توزيع المنافع بين الدول الأعضاء في التكامل، كلما توفر مناخ جيد و مناسب لنجاح عملية التكامل، فالمنافع التي تتحصل عليها الدول من التكامل تقودها إلى توسيع ميكانيكلي لصلاحيات سلطات ما فوق وطنية و الاتحاد السياسي يكون النتيجة الآلية للاتحاد الاقتصادي<sup>1</sup>.

المنافع المحققة من قبل الأطراف المشاركة يخلق تأييد أكبر للعملية، و تصبح هذه الأطراف بمثابة السند و المدافع عن التكامل عند مواجهته لأية أزمات لأنها تحصلت على مكاسب لا تتوي التنازل عنها.

كما تساهم الأرباح في انتشار التكامل كذلك تفعل الأزمات فحسب الوظيفية الجديدة فإن التعاون في بعض الميادين و الوظائف يخلق مشاكل، حيث يمكن أن تشعر قطاعات أخرى ببعض الإجهاد و التشويه، هذه النتائج نفسها ستوجد الحاجة و بالتالي طلب العلاج، و يمكن أن تكون العلاجات مقاييس للتكامل الذي يتوسع إلى مجال صناعة القرار المركزي<sup>2</sup>، و بما أن القطاعات و الوظائف مرتبطة ببعضها فإنه إذا مس التكامل وظيفة ما فإنه يحدث خلل في الوظيفة المرتبطة بها، أو التابعة لها مما يستلزم أن تتخرط هي الأخرى في المسار التكاملي و هكذا إلى أن يشمل كل القطاعات و الميادين، باعتبار أن أي مستجدات أو قضايا تفرزها خطوة تكاملية لا يمكن حلها و التعاطي معها إلا في خطوة اندماجية متقدمة حتى تصل العملية نهاية المطاف إلى مرحلة الانصهار البنيوي<sup>3</sup>.

يرجح معظم منظري الوظيفية الجديدة الأوائل خاصة هاس و ايتزيوني أن احتمالات نجاح عملية التكامل تكون أكثر في المجتمعات الصناعية الديمقراطية، لأنهم يعتمدون بشكل كبير على تأييد الأحزاب و جماعات المصالح للعملية، فهذه الجماعات مستعدة لتحويل ولائها لهذه المؤسسات الجديدة في حالة ما إذا تبين لها أن مسار التكامل سيعود عليها بفوائد لا يمكن تحقيقها في إطار آخر، و هنا يرى هاس بأنه من المتوقع أن تلعب جماعات المصالح الاقتصادية الدور القيادي لهذه العملية نظرا لان التكامل يسمح لهم بإيجاد أسواق جديدة و الحصول على موارد مالية جديدة، و توسع في مجال الاستثمارات و غيرها و التي لا يمكن تحقيقها في إطار النشاط القطري الضيق<sup>4</sup>.

ثم ينتقل عمل هذه المجموعات إلى المستوى الإقليمي حيث تصبح الأحزاب و جماعات المصالح تمارس ضغطا على المؤسسات المركزية بدل الحكومات المحلية<sup>5</sup>، و لا يقتصر دور هذه الجماعات على تأييد التكامل الاقتصادي بل يمتد إلى النواحي السياسية، حيث تضغط هذه الجماعات على الحكومات الوطنية من أجل التنازل التدريجي عن جزء من سيادتها لصالح المؤسسات التكاملية الجديدة. هنا يرى هاس بأن الأزمات و المشاكل سوف تحدث حول الرغبة في الحفاظ على صلاحية

<sup>1</sup> -Ibid, pp104-105.

<sup>2</sup> -عامر مصباح، النظرية لمعاصرة في تحليل العلاقات الدولية، مرجع سابق، ص72.

<sup>3</sup> - ناصيف يوسف حتي، مرجع سابق، ص279.

<sup>4</sup> - حسين بوقاره، مرجع سابق، ص67.

<sup>5</sup> -Chris Brown, Understanding international relations, New York: Palgrave, 2<sup>nd</sup>, 2001,p138.

اتخاذ القرار داخل كل وحدة من وحدات التكامل إلا أن التفكك لا يمكن حدوثه لأن جماعات المصالح متأكدة أن مصالحها تكمن في احترام و الحفاظ على مسار التكامل حيث يقول هاس "أهمية عملية اتخاذ القرار تدفع مجموعات المصالح إلى الظهور و البروز كما أنها تدفع الأحزاب إلى توحيد المواقف و هذه الأطراف كلها تكون مصدر ضغط على المسؤولين الوطنيين السامين للعمل على إقامة روابط مع قرنائهم في الدول الأخرى الأعضاء في التكامل و الاندماج، و هكذا تبدأ المصالح في كافة المستويات في الاندماج و التوحيد مما يجعل بلوغ الوحدة السياسية أمراً حتمياً"<sup>1</sup>.

باعتبار أن هذه الوحدة السياسية هي الهدف النهائي و الغاية المرجوة لكل عمل تكاملي، فلا يمكن أن يتوقف التكامل عند حدود القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية، بل لابد من تسييس عملية التكامل بانتقالها من ميادين السياسة الدنيا إلى ميادين السياسة العليا، و تساهم عملية انتقال الولاء من الدولة إلى المنظمة الإقليمية في التحول السياسي البنوي الذي يظهر في انصهار الدول الإقليمية في دولة إقليمية واحدة<sup>2</sup>، إذ يرى الوظيفيين بتقويض سيادة الدول بشكل أقل بتعريضها باستبعاد سلطات الدولة تدريجياً<sup>3</sup>. لكن ليس من الضروري أن يحدث أي تغير في البنية الدستورية للدولة باتجاه تحقيق انصهار سياسي، و لكن ما يحدث هو أن دور الدولة و مفهوم السيادة يتراجعان تدريجياً إلى أن يفقدا قيمتهما الفعلية و تتحول هذه القيمة إلى المنظمات الوظيفية المختصة<sup>4</sup>.

قد يبدو واضحاً أن الوظيفية الجديدة تعطي دوراً كبيراً للجماعات على حساب الأفراد، حيث ترى أن مناقشة شكل التوحيد السياسي يكون مقبولاً من الجماعات الأساسية المشكلة للمجتمع المتعدد، ولا تتطلب تأييداً من الأغلبية الساحقة، و لا تحتاج إلى الإبقاء على التطابق في الأهداف بين جميع المشاركين...، فالعملية لا تقوم على التأييد الجماهيري، إذ يمكن أن تنتشعب المصالح المختلفة بين فسيفاء الجماعات الجماهيرية المختلفة<sup>5</sup>، و تستجيب الحكومات الوطنية لضغوطات الجماعات المستفيدة من عملية التكامل، و بالتالي تسمح بتحويل السلطات تدريجياً لصالح المؤسسات الجهوية و المنظمات الإقليمية، هذه الأخيرة التي بإمكانها أن تتال رضا الجماهير و الأفراد وولاءهم إن هي أبلت بلاء حسناً، و في هذا الإطار يقر هاس أنه إذا كان الولاء السياسي هو نتيجة للرضا عن إنجاز الأجهزة الحكومية للوظائف الرئيسية و الهامة، حيث أن في الإمكان أن يعطي الأفراد ولاءهم لعدد من الهيئات، فإن المنظمات الدولية التي تقوم بإنجاز وظائفها الهامة بشكل جيد قد يتحول الأفراد تدريجياً بولائهم نحوها، و لكن هاس يجد أن عملية التكامل قد لا تستمر إذا طغت عليها صيغة معينة كالارتباط في إطارها العام بدولة معينة أو قيادة كاريزمية أو تقليدية<sup>6</sup>، و بالتالي يجب على الحكومة الرضوخ لضغط الجماعات، و من ثم يصبح دورها خلق الاستجابة بدلاً من التقوية و الاستقلالية، كما يجب على

<sup>1</sup> - حسين بوقاره، مرجع سابق، ص 68.

<sup>2</sup> - ناصيف يوسف حتي، مرجع سابق، ص 279.

<sup>3</sup> Brown, op.cit, p136.

<sup>4</sup> - محمد السعيد إدريس، مرجع سابق، ص 103.

<sup>5</sup> - عامر مصباح، النظرية لمعاصرة في تحليل العلاقات الدولية، مرجع سابق، ص 74.

<sup>6</sup> - جيمس دورتي و روبرت بالاستغراف، مرجع سابق، ص 287.

المؤسسات المركزية أن تكون فعالة في دفع عملية التكامل للأمام بدلا من أن تكون تابعة للحكومات الوطنية.

في دراسة أجراها هاس مع شوميتز أشار الباحثان إلى ثلاثة متغيرات تتدخل في إمكانية تحقيق الاتحاد السياسي انطلاقا من قاعدة الاتحاد الاقتصادي.

**المجموعة الأولى:** المتغيرات القاعدية مثل حجم الوحدات التعددية الاجتماعية داخل الوحدات "أديان، لغات، قوميات... إلخ." الاتساق النخبوي، معدل التعامل بين الوحدات.

**المجموعة الثانية:** المتغيرات لحظة الاتحاد الاقتصادي، حجم السلطة المفوضة للاتحاد، مستوى مشاركة الاتحاد في أعمال الحكومات و أهدافها.

**المجموعة الثالثة:** المتغيرات الحركية: نموذج اتخاذ القرار معدل التعامل بين الوحدات بعد قيام الوحدة الاقتصادية، مستوى قدرة الأطراف على التكيف لمواجهة الأزمات.

يثير هاس نقاط مهمة و هي إرادة الأطراف و استعدادها للتكيف مع الواقع الجديد، و تعميمها للنجاح في القطاعات الأخرى، حيث أن القيادة السياسية لها دورا في عملية التكامل، كما يرى أن المصالح المستندة لاعتبارات براغماتية- تحقيق الفوائد- هي مصالح معرضة للزوال ما لم تدعم بالتزام إيديولوجي أو فلسفي عميق، و بالتالي فالإتحاد السياسي القائم على مصالح براغماتية من الصعب دوامه.

في دراسته حاول هاس التعرف على المدى الذي يكون فيه لمنظمة أن تتجاوز أو أن تتخطى الحدود القومية و بالتالي إحداث تغيير في النظام الدولي، فالدرس التكاملي الذي يمكن أن نتعلمه من حالات معينة يمكن تطبيقه في حالات أخرى و بالتالي سيؤدي ذلك إلى إعادة النظر في السياسة الدولية القائمة و إحلال سياسة تكاملية محلها<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لآيتزبوني فإن حدوث التكامل يستلزم وجود اعتماد متبادل بين الأطراف في قطاعات معينة و يرى أن التوحيد السياسي يمر بعدة مراحل أهمها:

**مرحلة ما قبل التوحيد:** يزداد فيها الاعتماد المتبادل بين الدول في تلك القطاعات، كم تلعب النخب الخارجية الدور الرئيسي في عملية التوحيد، حيث أنها تكون المشجع الرئيسي على الوحدة.

**المرحلة الثانية:** تبرز فيها قوى التوحيد و التي قد تكون لها طبيعة قسرية - جيش، شرطة- أو نفعية "جوانب اقتصادية" أو مرتبطة بالهوية الاجتماعية" طقوس، شعارات، قيم"، و هنا تصبح النخبة الداخلية هي التي تسيطر على النظام بدلا من النخبة الخارجية، و هذا ما يطلق عليه اصطلاح التذويت.

**المرحلة الثالثة:** يبدأ ظهورها مع تزايد تدفق السلع و الأفراد و الاتصالات بين الوحدات، كما ينتشر التوحيد في قطاع واحد إلى قطاعات أخرى.

<sup>1</sup> - نفس المرجع، ص.ص، 286، 288.

**مرحلة الانتهاء:** حيث يكون الاتحاد قد انتشر في مختلف القطاعات ووصل إلى نقطة النهاية.

استخلص ايتزيوني عدة نتائج إذ تأكدت له فكرة أهمية النخبة الخارجية، إذ رأى أن النخبة الخارجية تشجع و تدعم عملية التوحيد إذا تطابقت أهدافها مع أهداف النخبة المحلية أو الداخلية في الدول التي تسعى للتوحيد. كما يرى أن الاتحادات القائمة على المساواة أكثر احتمالاً للنجاح، و الاتحادات الفاعلة هي تلك المحكومة بالنخبة النظام لا النخبة الفرد. المحصلة النهائية لعملية التكامل بالنسبة له هي ظهور البناء السياسي الجديد الذي يبدأ في ربط المجتمعات الفرعية ببعضها و على نطاق واسع ثم يبدأ في إحلال نفسه مكان هذه المجتمعات أو النظم الفرعية<sup>1</sup>.

رغم الإسهامات التي قدمها مفكرو الوظيفة الجديدة الأوائل، إلا أن ناي J. NYE رأى أن أعمالهم تشوبها نقائص كثيرة، حيث أنهم أهملوا دور البيئة الخارجية و عامل الهوية، و مقاومة القادة السياسيين الوطنيين لعملية التكامل خاصة في الميدان السياسي، و لذلك يرى ناي أنه إذا تمكنت عملية التكامل من تحقيق مكاسب الأطراف المشاركة، و التوصل لتنسيق كبير في السياسة الاقتصادية، و خلق مؤسسات قوية، إلى جانب انخراط الكثير من الجماعات في العملية، فإن الولاء إلى المؤسسات المركزية سوف يتزايد، كما أن التراجع و التفكك يصبح مكلفاً للغاية، هذا ما يساعد على بلوغ الوحدة السياسية، حيث يتعرض صناعات القرار لضغوط متزايدة من قبل جماعات محلية أو من قبل الرأي العام من أجل الموافقة على متطلبات السياسة الخارجية، التي تصبح تمثل مصالح مكتسبة لهذه الجماعات.

انتشار التكامل يزيد من ارتباط القطاعات ببعضها و يجسد ذلك الارتباط بين الرسوم الجمركية الخارجية المشتركة، السياسة التجارية المشتركة، و السياسة الخارجية.

لكن المسألة المهمة هي ما إذا كان الرأي العام و تأييد الجماعات المنتفعة ينموان بسرعة كافية ليتغلبا على معارضة الجماعات الأخرى، خاصة أنه من المحتمل ميل العديد من صناعات القرار نحو الجمود أو العداء بسبب تعرض تحكهم السيادي أكثر للاختراق، فمشكلة التكامل ليست التسييس في حد ذاته و إنما المشكلة في أوانه كأن يحدث قبل أوانه، أو قبل وجود الاتجاهات المؤيدة الشديدة و المسببة لعملية التكامل<sup>2</sup>.

أما أهم عامل يؤثر في مرحلة التوحيد السياسي فهو الهوية، فإذا كانت الهوية مهمة في المراحل الأولى من عملية التكامل، و بالطبع أيضاً مهم في المستويات العليا للتكامل، فإنها تبدو اشتراكاً عظيماً في مشاكل السياسة الخارجية في المراحل الوسطى للتكامل.

ينبه ناي إلى أن الأطراف الخارجية بإمكانها أن تعيق عملية التكامل، حيث يمكن أن تدرك بعض الأطراف أن عملية التكامل تضر مصالحها مما يؤدي بها إلى سلوك طريق سلبي ضد التكامل، و إذا كانت هناك أطرافاً خارجية قد ساندت التكامل في بدايته، إلا أنها يمكن أن تعترض عليه في الخطوات اللاحقة لأن استمرار عملية التكامل إلى درجة معينة يمكن أن يصبح تهديداً لمصالحها أو مكانتها، كما

<sup>1</sup> - نفس المرجع، ص.ص، 280، 285.

<sup>2</sup> - عامر مصباح، النظرية لمعاصرة في تحليل العلاقات الدولية، مرجع سابق، ص.ص، 119، 123.

أن الاشتراك الثقيل للأطراف الخارجية في عملية التكامل يمكن أن يضعف مطالبه الدول الأعضاء في مشروع التكامل بحق الهوية، و هو أحد العوامل المشجعة على التكامل<sup>1</sup>.

يعتبر ناي أن إدراك صناع القرار لطبيعة وضعهم الخارجي، و الطريقة التي يتجاوبون بها مع هذا الشرط هما العاملان المحددان للاتفاق على التكامل، و مما يميز هذه العملية السيكلوجية هو أن هناك تباين في إدراكات صناع القرار ذات العلاقة بالبيئة الخارجية.

سياسة التكامل الإقليمي ليست هي فقط سياسة تعاون، و لكن كذلك سياسة مكانة بين الدول التي هي متنافسة تقليديا، و مظهر الرفاهية أو التعاون يشبه كثيرا اللعبة غير صفرية، بحيث لا تكون المكاسب متساوية بين الدول، إلا أنها تكون أفضل مما لو لم تكن لها سوق مشتركة، و هذا يعد وضعا مساعدا على التكامل، أما مظهر المكانة فهو أكثر شبيها باللعبة الصفرية، و ما يهم هو كيف يدرك صناع القرار أنهم يكسبون أو يخسرون المكانة أو الدرجة في علاقاتهم مع جيرانهم، هذا ليس دائما قابلا للتنبؤ من المعطيات الكثيرة حول التغيرات الاقتصادية، و عوضا عن ذلك سيكون متأثرا بحساسية المنافسة التقليدية بين الدول، و الميول الشخصية لصناع قرار معينين<sup>2</sup>.

ومنه تعد السيادة عاملا مؤثرا على مسار التكامل، و في هذا الصدد يرى فيليب جاكوب أنه كلما كانت الدولة أكثر تشبثا بسيادتها كلما عطل ذلك التوجه نحو التكامل.

### المطلب الثاني: الاعتماد المتبادل

يشير مفهوم الاعتماد المتبادل إلى موقف يؤثر فيه الأشخاص أو الأحداث المتعددة في أجزاء مختلفة من نظام معين على بعضهم البعض، و هذا ما ينطبق على النظام الدولي، فالوحدات الدولية المتواجدة فيه و أثناء سعيها لتحقيق أهدافها تقيم مع بعضها علاقات سياسية و اقتصادية و اجتماعية، و هي تتأثر ببعضها نتيجة هذه المعاملات، و يشهد النظام الدولي الحالي درجة عالية من الروابط بين الأفراد و الجماعات في الدول المختلفة، و فيما بين الحكومات، و فيما بين الأوضاع الداخلية و الخارجية و فيما بين الموضوعات السياسية، الاقتصادية، على نحو لم يعرف من قبل و ذلك نتيجة التطور الهائل في وسائل النقل و الاتصال ونتيجة نمو التطور التكنولوجي و تيارات تبادل السلع و الأفراد، و هذا الوضع العالمي المتميز هو الذي أبرز الحاجة لأساليب جديدة في التفكير و مفاهيم جديدة لتحليل التفاعلات المتعددة الأبعاد و المستويات<sup>3</sup>.

شاع استعمال مصطلح الاعتماد المتبادل بعد صدور كتاب "القوة و الاعتماد المتبادل" عام 1977 لمؤلفيه جوزيف ناي و روبرت كيوهان، و من ثم أصبح يأخذ مساحات كبيرة في تحاليل و أدبيات العلاقات الدولية، و قد ميزا هذان المفكران في طرح الاعتماد المتبادل مفهوم التكلفة، و الذي يعد المفهوم الوحيد الذي يسمح بإثبات لماذا هناك فاعلان يعتمدان على بعض، فالتكلفة ترتفع إذا حاول أحد

<sup>1</sup> - نفس المرجع، ص.ص، 105، 124.

<sup>2</sup> - نفس المرجع، ص 113.

<sup>3</sup> - نادية محمود مصطفى، ماهي العلاقات الدولية. <http://www.islamonline.com>.

الفاعلين تجاوز الآخر، كما يجب التمييز بين مفهومين متضمنين في عنصر التكلفة و هما الحساسية la sensibilité و الانكشاف la vulnérabilités ، فالحساسية يمكن تسجيلها على المدى القصير، و هي القابلية للتأثر بالتغيرات المفروضة من الخارج قبل رد فعل من طرف البلد المعني، أما الانكشاف فيمكن إدراكه على المدى الطويل و يمثل التكلفة المحتملة و لو بعد رد فعل على التحدي الخارجي<sup>1</sup>. رغم عدم تكافؤ الوحدات الدولية في مقاومة تكاليف الاعتماد المتبادل إلا أن منظروا الليبرالية ينظرون إليه نظرة ايجابية، بل أن بعضهم يستعمله كأداة أساسية لتحليلهم و نظرياتهم، و يمثل هؤلاء المفكرين ما يعرف بتيار الاعتماد المتبادل.

يرى هذا التيار أن الاعتماد المتبادل يؤدي إلى خلق فوائد مشتركة، و هذه الفوائد تساعد على خلق المزيد من التعاون بين الوحدات، و حتى إن لم تكن المكاسب بين أطراف العلاقة متساوية فلا ضير في ذلك، لأنه لا يجب أن ننتظر حتى يتحقق التكافؤ لكي نقيم روابط متبادلة لأن هذا التكافؤ و التماثل نادر الحدوث، و في هذا الصدد يرى ناي أن التماثل الكامل نادر الحدوث، كما أن حالات عدم التوازن الكامل حيث يعتمد أحد الأطراف كلية و لا يعتمد الآخر إطلاقا هي أيضا نادرة الحدوث، و عدم التماثل أحد العناصر الجوهرية في سياسة الاعتماد المتبادل، و ليس من الضروري أن تكتسب الدولة الأقوى من خلال استخدامها للاعتماد المتبادل، فلو كان لدى دولة أصغر أو أضعف اهتماما أكبر بأحد الموضوعات فيمكنها أن تحقق فيه فوائد... و يمكن للدول الصغيرة أن تستخدم تركيزها و مصداقيتها الكبرى للتغلب على ضعف موقفها النسبي في الاعتماد المتبادل غير المتماثل<sup>2</sup>.

و تعمل المؤسسات الدولية على توفير غطاء للدول الصغرى في مفاوضاتها مع الدول الكبرى، كما أن الاتصالات الدورية المنتظمة تؤدي إلى التنسيق السياسي و إلى الإزالة المتدرجة لحالات اللاتماثل المتطرفة، و تعمل المؤسسات الدولية على ضمان هذه الاتصالات، لذلك تعد هذه المؤسسات عاملا مشجعا على التعاون المتبادل، عن طريق خفض تكاليف المعاملات و التقليل من حالات اللايقين و الشك بين الدول عن طريق توفير المعلومات و بالتالي تساعد الدول على تحقيق مكاسب جماعية<sup>3</sup>.

على عكس النظريات الواقعية التي تركز على القوة العسكرية و قضايا الأمن، يعطي أنصار الاعتماد المتبادل الأهمية للقوة الاقتصادية، كما يركزون على قضايا عديدة و متنوعة ما أدى إلى اختلافهم عن الواقعيين في تفسير السياسة الخارجية، حيث يرى أنصار الاعتماد المتبادل أن أهمية القوة العسكرية قد تراجعت نتيجة تشابك القضايا و المصالح، و نتيجة خطر الفناء النووي المتبادل و نقص درجة فعالية الحرب كأداة عسكرية في تحقيق أهداف السياسة الخارجية، و بالتالي ضعفت الرابطة بين الحرب و الإنجازات الايجابية لأن استخدام القوة أصبح أصعب و أكثر تكلفة، مما أدى إلى

<sup>1</sup> -J. Matthew , Le néo-libéralisme. [http://www.stoessel.ch/hei/ps/ri\\_Allan.doc](http://www.stoessel.ch/hei/ps/ri_Allan.doc)

<sup>2</sup> - جوزيف ناي، مرجع سابق، صص، 241، 243.

<sup>3</sup> -R.Keohane, International institutions :can interdependence work? <http://www.foreignpolicy.com>.

تغيرات هامة في مجال السياسة الخارجية، حيث أن التباين في وجهات النظر حول السياسات المتبعة يعود إلى الاختلافات الجوهرية حول القوى الأساسية التي تسهم في صياغة محصلات التفاعل الدولي، فإذا كان الاهتمام بالقضايا الأمنية يعطي الأهمية للقوة العسكرية مما قد ينتج سياسات خارجية صراعية، فإن الاهتمام بقضايا الرفاه يعطي الأهمية للقوة الاقتصادية، و بالتالي يؤدي إلى إتباع سياسات خارجية تعاونية، فالاعتماد المتبادل في الجانب الاقتصادي سوف يثني الدول عن استخدام القوة ضد بعضها البعض، لأن الحرب تهدد حالة الرفاه لكلا الطرفين، و طالما أن المجتمعات أصبحت مرتبطة ببعضها بشبكة من الارتباطات الاقتصادية و الاجتماعية، فإن التكاليف المرتفعة لفك هذه الارتباطات سوف تردع التحركات الانفرادية للدول، و خاصة الاستعمال المنفرد للقوة<sup>1</sup>.

و منه فكلما زاد استعمال الوسائل الاقتصادية في تحقيق أهداف السياسة الخارجية مقابل تراجع استخدام الوسائل العسكرية، كما أن تشابك المصالح يؤدي إلى وقوف الدول في وجه أي تهديد لأية دولة من دول النظام لأن التهديد الموجه إلى تلك الدولة يؤثر على مصالحها بصورة سلبية، و كل هذا يصب في مصلحة استقرار النظام الدولي.

بالإضافة إلى أن قضايا السياسة الخارجية لم تعد مقتصرة على قضايا الأمن العسكري و الصراع بل تزايد عدد القضايا مثل ( قضايا البيئة، التجارة الدولية، الموارد الطبيعية، استخدام الفضاء الخارجي، أزمة الغذاء العالمي... وغيرها)، و هذه القضايا يصعب التعامل معها بالقوة العسكرية، كما خلقت هذه القضايا أعباء جديدة على أجهزة صنع السياسة الخارجية، لمتابعة تلك القضايا و لتوفير الخبرات اللازمة للتعامل معها، مما أدى إلى تعقيد عملية صياغة السياسة الخارجية، و قد زاد تطور تكنولوجيا الاتصال الدولي من هذا التعقيد، فنتيجة لهذا التطور أصبح من السهل على الرأي العام أن يتعرف على الأحداث الدولية، و أصبح من الممكن تكوين رأي عام دولي حول القضايا الرئيسية، و قد أدى ذلك إلى زيادة تأثير القوى الداخلية بصفة خاصة على السياسة الخارجية، و على زيادة تأثير الرأي العام الدولي على قضايا السياسة الخارجية.

أدى التنوع و التعدد في القضايا و المشاكل إلى عجز الدولة عن حلها بمفردها مهما كانت قوة هذه الدولة، الشيء الذي أبرز الحاجة إلى إطار جماعي دولي من خلال أطر تنظيمية دولية، و من ثم زادت أهمية التنظيمات الدولية و أدوات الدبلوماسية الجماعية كمورد من موارد السياسة الخارجية<sup>2</sup>.

كما أصبحت هذه التنظيمات الدولية تستقطب ولاء الجماهير، و أصبحت تنافس الدولة هذه الأخيرة التي لم تعد الفاعل الوحيد في حقل العلاقات الدولية، ويرى أنصار هذا الاتجاه أن استمرار الاعتماد المتبادل بين الدول و استمرار التنظيمات الدولية في استقطاب ولاء الجماهير يؤدي بالضرورة إلى زوال الدولة كفاعل وحيد في العلاقات الدولية لتحل محلها وحدات سياسية و تنظيمات أخرى من نوع جديد، و في هذا الصدد يقول ريتشارد فولك أن هذه المشكلات و القيم عبر الحدود الدولية ستقضي

<sup>1</sup> - ستيفن والت، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص.ص، 274، 275.

إلى تولد الأحاسيس من الولاء لا يحدها إقليم، و التي سوف تغير نظام الدولة الذي ساد على مدى أربعة قرون ماضية، و تلغي القوى عبر الحدود سلام وستفاليا، و تتجه البشرية نحو نوع جديد من السياسة الدولية<sup>1</sup>.

من هنا يظهر أن أنصار الاعتماد المتبادل شأنهم شأن باقي مفكري المنظور التعددي يؤكدون على الطبيعة المتغيرة للسياسة الدولية

### المطلب الثالث: نظرية المجتمع العالمي

إذا كان المنظور التقليدي يعتمد على عنصر السيادة كعامل محدد في تحديد فواعل النظام الدولي، فإن التحليل الحديث اتجه إلى التخلي عن التعريف القانوني، و في المقابل اعتمد في تعريف وحدات السياسة الخارجية على الصفة السلوكية المسماة الاستقلال، الذي يقصد به القدرة على صياغة و تطبيق برنامج عمل قادر على التأثير في مجرى العلاقات الدولية، و بالتالي فهذا الاتجاه لا يهتم كثيرا بالمعيار القانوني "السيادة"، و لكن بمعيار سلوكي هو القدرة على التأثير المستقل، و بذلك فإن ميدان وحدات السياسة الخارجية يتسع ليشمل الدول، الشركات متعددة الجنسية، منظمات دولية، حركات تحرر و غيرها.

قد عبر عن ذلك دافيد سينجر-أحد أهم رواد هذا الاتجاه- حين قدم ما أسماه النموذج التنموي للسياسة العالمية، و مؤداه أن النسق العالمي هو وحدة متكاملة تنطوي على مجموعة من الأنساق و الوحدات الفرعية التي تبدأ من الوحدات داخل الدولة، كمنظمات العمال، الدول، الأحلاف الدولية، المنظمات الدولية و غيرها، و كلها وحدات تظهر في النسق العالمي بأشكال متفاوتة و بدرجات مختلفة من التأثير<sup>2</sup>.

من خلال هذا الطرح يظهر أن هناك عدة مستويات للتحليل، فإلى جانب مستوى الدولة، هناك مستوى ما دون الدولة، و مستوى ما فوق الدولة، و في هذا المستوى بالذات نتطرق بشكل خاص للمستوى الإقليمي، الذي يصير فيه تحليل السياسة الخارجية مرتبطا بوحدة إقليمية، و هذه الصورة برزت بعد الحرب العالمية الثانية في إطار ما يسمى بدبلوماسية التجمعات، حيث يصبح محور التحليل هو المفهوم العام للتعاون و التقارب بمختلف أبعاده و تطبيقاته ابتداء من مجرد التنسيق السياسي حتى عملية الاندماج الوحدوي، حيث يتم تناول السياسة الخارجية لمجموعة إقليمية معينة كالمجموعة الأوروبية<sup>3</sup>.

وبالتالي ظهور هذه المجموعات كفواعل مؤثرة في المحيط الدولي الذي تتواجد فيه، من خلال مواجهة هذا المحيط بسياسات معينة تستجيب للتغيرات و الظروف المستجدة دون أن تكون هناك سياسات خارجية متباينة تتبعها الدول الأعضاء كل على حدة.

<sup>1</sup>- جوزيف ناي، مرجع سابق، ص21.

<sup>2</sup>- محمد السيد سليم، مرجع سابق، صص، 124، 125.

<sup>3</sup>-- زايد عبيد الله مصباح، السياسة الخارجية، مرجع سابق، ص36.

الفكرة الأساسية هنا تقوم على إمكانية تطوير دور المؤسسة الإقليمية أو التنظيم الإقليمي للقيام بدور أرقى من الدور التقليدي كمجرد منتدى للدول الأعضاء، و في هذا الصدد، آثرت آن ماركوسين إشكالية مدى وجود سياسة خارجية للتنظيم الإقليمي مستقلة عن السياسة الخارجية للدول الأعضاء، حيث يمكن التعامل معه كوحدة اعتبارية منفصلة عن أعضائه، كما يفترض أن يتعرض لحالات من التهديد أو عروض من التعاون من جانب دول أو نظم إقليمية أخرى، و أنه يتجه وفق محددات خاصة بالإقليم ككل، إلى التحرك في سبيل مواجهة مصادر التهديد النابعة من خارجه أو اتخاذ المواقف المناسبة التي تحيل عروض التعاون مع الآخرين إلى واقع<sup>1</sup>.

يعتبر ميدان السياسة الخارجية من أكثر الميادين مقاومة لعملية التكامل، و من أصعب المجالات التي يمكن أن يحقق فيها اتفاق بين الدول الأعضاء، و ذلك عكس الميادين الاقتصادية، التي تكون فيها إمكانية الاتفاق أيسر نوعاً ما، كما أن التوصل إلى توحيد بشأن السياسات الخارجية لا يتم بشكل آلي أو بمجرد إعلان الرغبة عن هذه الوحدة، بل تتطلب إرادات كبيرة، و تنازلات أكبر من جانب القادة السياسيين و باعتبار السياسة الخارجية ظاهرة سلوكية فإنه يمكن التوصل إلى إيجاد سياسة خارجية لأي تنظيم إقليمي من خلال قدرته على اكتشاف نقاط الالتقاء بين الدول الأعضاء و صياغتها في شكل توجهات و سياسيات عامة، و يتطلب هذا الأمر توفر ثلاثة نقاط أساسية هي:

- قدرة التنظيم بمؤسساته على "التقريب" بين السياسات الخارجية للدول الأعضاء باتجاه القضايا الرئيسية المطروحة على الساحة الدولية، بحيث تتبع تلك الدول سياسات خارجية متشابهة أو "مشتركة" اتجاه تلك القضايا.

- قدرة التنظيم على صياغة سياسة خارجية مستقلة تعبر عن إرادته بحيث يمكن الحديث عن سياسة خارجية للنظام الإقليمي اتجاه قضية معينة و هي السياسة التي تشترك فيها الدول الأعضاء بشكل جماعي.

- إلى أي حد يستطيع النظام الإقليمي أن يظهر كمتحدث رسمي جماعي باسم الدول الأعضاء اتجاه الدول و التنظيمات الإقليمية و الدولية الأخرى<sup>2</sup>.

بالتالي هذا الاتجاه يتجاوز النظرة التقليدية للتنظيمات الإقليمية على أساس أنها مجرد منتدى للدول الأعضاء، بل على أساس أن هذه التنظيمات هي وحدات دولية تنشئ لذاتها سياسة خارجية يقوم الجهاز التنفيذي للتنظيم بصياغتها من واقع نقاط الالتقاء بين الدول الأعضاء و يقوم بتطبيقها في المجال الدولي، و تأخذ السياسة الخارجية لهذه التنظيمات أشكالاً متعددة منها الاتصالات الدبلوماسية، المؤتمرات الدولية، و التعاون مع المنظمات، و الوحدات الدولية الأخرى، لكن هناك عدة عوامل تساعد على قيام سياسة خارجية للتنظيمات الدولية، أهمها وجود التشابه و التناسق بين الدول الأعضاء، أو تشابه مواقعها في النسق الدولي يزيد من قدرة المنظمة على صياغة سياسة

<sup>1</sup>- محمد السعيد إدريس، مرجع سابق، ص102.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص.ص، 101، 102.

خارجية متكاملة، كما أنه إذا زادت درجة اتفاق الدول الأعضاء على عناصر أساسية للعمل السياسي الخارجي زادت قدرة المنظمة على صياغة تلك السياسة، و في هذا الصدد يشير بعض الدارسين إلى الاتحاد الأوروبي كفاعل في ميدان السياسة الخارجية، و في ذلك تحدث كابوراسو أن المجموعة الأوروبية تواجه بيئتها كوحدة، فهي توقع المعاهدات التجارية، و تستقبل السفراء، و تصوغ السياسات اتجاه الدول النامية، على هذا الأساس تعتبر شخصاً دولياً متميزاً مستقلاً عن أبويه و قادراً على الدخول في المجال السياسي الدولي، على أساس قدراته الذاتية، و من هنا يمكن الحديث عن سياسة خارجية للتنظيمات الدولية تماماً كما نتحدث عن السياسات الخارجية للدول<sup>1</sup>.

في مقابل هذا الرأي هناك من يرى أن الدول الأوروبية المشكلة للاتحاد الأوروبي لازالت تواجه بيئتها الدولية بسياسات خارجية متباينة تعبر عن توجه كل دولة على حدة، و أن الاتحاد الأوروبي لازال بعيداً عن تحقيق الوحدة في مجال السياسة الخارجية. وبالتالي لازالت الدول هي الفاعل الوحيد في العلاقات الدولية و لم تستطع التنظيمات العابرة للقوميات على إلغاء دور الدولة، أو الحلول محلها، بالإضافة إلى عدة انتقادات وجهت لهذه النظرية و للمنظور التعددي ككل الذي لم يسلم من الانتقادات سواء في كلياته أو في فروعها، و يمكن أن نوجز هذه الانتقادات في مايلي:

- النظرة المتفائلة و غير الواقعية للمجتمع الدولي على أنه مجتمع قائم على التعاون و السلام، حيث يرى منتقدوه أنه قائم على مجموعة من الصراعات، و أن الدول تستخدم الحرب لتحقيق مصالحها، دون النظر إلى اعتبارات كتلك التي تنادي بها النظريات الليبرالية، مثل الشرعية و عدالة الحرب.

كما تم انتقاد الوظيفيين الجدد في مسألة ايلائهم أهمية كبيرة و دوراً رئيسياً لجماعات المصالح، حيث الإرادة السياسية لعبت دوراً أهم من دور هذه الجماعات و هنا يمكن القول كذلك أن جل المنظرين أهملوا الدور القيادي الذي من الممكن أن تقوم به القيادات الوطنية و السلطات الحكومية<sup>2</sup>. كما أن قائمة الأطراف الوطنية لا يمكن أن تتضمن فقط الجماعات التي تدرك نفسها أنها تستفيد من التكامل و لكن كذلك الجماعات المعارضة لها، و الجماعات الحيادية التي يمكن أن تعبأ إلى جانبها، بالإضافة إلى فئة قادة الرأي العام عندما يصبح التكامل قضية انتخابية، يخلق قادة الرأي تأييداً معيناً أو معارضة معينة لمشاريع التكامل<sup>3</sup>.

لم يتطرق الوظيفيون الجدد لإمكانية التفكك أو تراجع المسار التكاملي و ذلك نتيجة للمكاسب المحققة و التي لا يمكن التراجع عنها، في حين يرى البعض أن عملية التكامل يمكن أن تتوقف أو تتأخر في أية مرحلة نتيجة تحول في ميزان القوى السياسي في أية دولة باتجاه مضاد للتكامل و قد تكون لأسباب و اعتبارات محض إستراتيجية لا علاقة لها بعملية التكامل مباشرة.

<sup>1</sup> - محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص.127، 128.

<sup>2</sup> - حسين بوقارة، مرجع سابق، ص.78.

<sup>3</sup> - عامر مصباح، النظرية لمعاصرة في تحليل العلاقات الدولية، مرجع سابق، ص.91.

كما أن السلطة السياسية في الدول تملك القدرة شبه المطلقة للتأثير في مسار التكامل سلباً أو إيجاباً حتى ولو كان هناك مردود منفعي أو رمزي لقطاع شعبي أو لأكثرية القوى في تلك الدول. يأتي أحياناً غياب الإرادة السياسية التكاملية الناتجة عن انحصار المد والحدوي يضعف المسار الاندماجي و خاصة بالشكل الآلي المطروح<sup>1</sup>. فآلية الانتشار هذه يمكن أن تصدق على وظائف اقتصادية كما يحدث مثلاً بين تحرير التجارة، و الرسوم الجمركية، لكن الانتشار الآلي من مجال اقتصادي أخف تنازعا إلى مجال سياسي أوسع تنازعا خاصة في مجال السياسة الخارجية، فلا يمكن أن نتوقع أن يحدث بهذه السهولة، أو بهذه الآلية بل يتطلب إرادة سياسية كبيرة. هل يمكن أن نتوقع أن الدولة تتخلى عن سيادتها لصالح هيئة أخرى، فالدول دائمة الحرص على سيادتها خاصة إذا اعتقدت أن مصالحها الحيوية في خطر.

رغم انتقادهم لفكرة تقسيم العالم إلى وحدات وطنية "الدول" إلا أن تفكيرهم لم يخرج عن هذا الإطار، فحسب إسهاماتهم فإن العالم يبقى مقسم إلى دول على الأقل في المدى القريب والمتوسط، كما أن التركيز على تقوية المؤسسات الإقليمية "المنظمة" و إعطائها صلاحيات أشمل و أوسع قد يؤدي بها إلى آخر المطاف إلى بناء دولة إقليمية على حساب الدول القائمة، و بالتالي يبقى أصحاب مدارس التكامل أسرى مفهوم الدولة، إذ يحاولون إضعاف الدول القائمة لمصلحة إقامة دولة إقليمية جديدة<sup>2</sup>.

كما أن هناك الكثير من المفكرين الذين عارضوا فكرة أن الاعتماد المتبادل يؤدي إلى مزيد من التعاون و تحقيق الاستقرار، بل يرون أن زيادة الاعتماد المتبادل بين الدول يؤدي إلى توسيع نطاق قضايا الخلاف بينها، و يزيد من قابلية التأثر بالأزمات الناشئة من الدول المشتركة معها، و بالتالي يزيد من حجم الصراع، كما أن تشابك المصالح لا يثني بالضرورة الدول عن استخدام القوة العسكرية، فإذا استدعى تحقيق الأمن شن الحرب، فإنها ستكون مستعدة للتضحية بكافة المكاسب الاقتصادية من أجل تعظيم أمنها، بما يعني أيضاً انتقاد الليبرالية في إعطائها الأولوية للشؤون الاقتصادية، على حساب الشؤون الأمنية و السياسية، إذ أن أية دولة تفعل ذلك ستجد العديد من الدول التي تقوم باحتلالها و استغلال مواردها، أو على الأقل بابتزازها عسكرياً للحصول على مزايا تجارية، كما أن القوة العسكرية و الحرب لازالت أهم أدوات السياسة الخارجية.

بالإضافة إلى انتقادها في فكرة أن المؤسسات الدولية تحقق للدول الضعيفة غطاء للتفاوض مع الدول القوية حيث يثبت الواقع أن الدول القوية تستخدم مختلف أساليب الضغط على الدول الضعيفة لتحقيق مصالحها و لا تهتم في هذه الحالة بالعمل داخل إطار مؤسسة، بل أنها تمارس ضغوطها بالصورة التي تراها مناسبة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - ناصيف يوسف حتي، مرجع سابق، ص 281.

<sup>2</sup> - نفس المرجع، ص 102.

<sup>3</sup> - جهاد عودة، مرجع سابق، ص 91.

فيما يخص مسألة حلول التنظيمات الإقليمية محل الدول فإن منتقدو الليبرالية يرون أن الدولة لا تزال الفاعل الرئيس إن لم يكن الوحيد في العلاقات الدولية، و أن هذه المؤسسات عابرة للقوميات تعمل في إطار ما ترسمه الدول من سياسات، كما أن الدول بإمكانها إضعاف القرارات المشتركة بعدم التعاون أو رفض تطبيقها، و ذلك نتيجة اشتراط موافقة الدولة على ما يقره أي تنظيم أو منظمة إقليمية، مما يدل بوضوح على أن هذه المنظمات لا تملك سلطة فرض إرادتها على الدول الأعضاء. قد تظل أحيانا هذه القرارات لها قيمة رمزية نتيجة غياب قوة الإلزام لهذه القرارات و لأن الدول في حالة بحث دائم عن كل ما من شأنه دعم مكانتها، كما أن هناك العديد من القوى مستفيدة من وجود مفهوم السيادة بصورته الحالية، تلك القوى "النخبة الحاكمة" ستمنع أي محاولة من شأنها التأثير على مراكزها و مزاياها<sup>1</sup>.

■ اختلف الباحثون والمفكرون في تحديد مفهوم ومجال دراسة سياسة خارجية، وذلك نظرا لاختلاف توجهاتهم وانتماءاتهم، فهناك من يرى أن دراسة السياسة الخارجية لا بد من أن تركز على الدولة فقط باعتبارها الكيان الوحيد القادر على صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية وبالتالي تمثل الدولة بالنسبة لهم الفاعل الوحيد في العلاقات الدولية، ويمثل هذا الاتجاه أصحاب التيار الواقعي. أما أنصار التيار الليبرالي فيرون أن دراسة السياسة الخارجية لا تقتصر على الدولة فقط بل تشمل كيانات أخرى كالمنظمات الدولية والإقليمية، شركات متعددة الجنسية وغيرها، من الكيانات القادرة على إحداث تأثير في البيئة الدولية، وبالتالي لم تعد الدولة الفاعل الوحيد في العلاقات الدولية بالنسبة لهم.

إذا كان الفاعل الدولي يمارس دوره في البيئة الدولية من خلال السياسة الخارجية، فإنه كي يمكن أن يطلق على أي وحدة دولية مصطلح الفاعل الدولي، لا بد أن تكون لها سياسة خارجية فاعلة، وحتى تكون سياستها الخارجية كذلك، لا بد أن تتوفر فيها ثلاث شروط أولها وجود البعد الهديفي بحيث يجب أن تكون للوحدة الدولية أهدافا معينة تريد تحقيقها في البيئة الدولية، هذه الأهداف التي يجب أن تكون محددة بدقة وكذلك طرق تحقيقها.

ثاني هذه الشروط هو أن تكون السياسة الخارجية ذات طابع تأثيري بمعنى أن الوحدة تسعى من خلال سياستها الخارجية أن تحافظ على البيئة الدولية أو أن تغيرها لصالحها، بمعنى أن تكون سياسة خارجية مبادرة وليست مجرد رد فعل آلي على ما تستقبله الوحدة من البيئة الدولية، أما ثالث شرط فيتعلق بعنصر الاستقلالية، بمعنى أن تكون السياسة الخارجية مستقلة عن الضغوطات التي تمارسها البيئتين الداخلية والخارجية، على هذا الأساس يمكن أن نفرق بين ثلاثة أنواع من السلوكيات الصادرة عن الوحدة الدولية، سلوك مترابط، سلوك مختلط، سلوك مستقل.

<sup>1</sup> - نفس المرجع، ص 92.

غياب عنصر من هذه العناصر الثلاثة، يضعف فعالية السياسة الخارجية للوحدة الدولية، وبالتالي يكون من الصعب أن نعتبرها فاعل، بل تصبح هذه الوحدة موضوعا للعلاقات الدولية أكثر منها فاعلا فيها.

## الفصل الثاني:

# السياسة الخارجية في مسار التكامل الأوروبي

تعددت المحاولات بشأن توحيد أوروبا منذ القديم، إلا أن ما خلفته الحرب العالمية الثانية من خراب ودمار كبيرين شكلا دافعا قويا لتجسيد هذا الهدف، وانطلقت مسيرة توحيد أوروبا فعلا بعد الحرب العالمية الثانية، وكانت الانطلاقة من المجال الاقتصادي وراحت تتوسع شيئا فشيئا، محاولة الوصول إلى الوحدة السياسية. عموما مرت التجربة التكاملية بعدة مراحل اختلفت فيها أهمية الوحدة السياسية لمرحلة إلى أخرى، ولمعرفة مكانة السياسة الخارجية في عملية التكامل الأوروبي تناولنا في هذا الفصل ثلاثة مباحث على الشكل التالي:

المبحث الأول: تطور التجربة التكاملية الأوروبية

المبحث الثاني: مضمون وأهداف السياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

المبحث الثالث : آليات وأجهزة السياسة الخارجية المشتركة.

### المبحث الأول: تطور التجربة التكاملية الأوروبية

رغم أن المجموعة الأوروبية للفحم و الصلب التي أنشئت عام 1951 تعد أول خطوة عملية نحو تأسيس الاتحاد الأوروبي، إلا أن الدعوات لتوحيد أوروبا هي فكرة قديمة، و قد ازدادت هذه الدعوات كثافة نتيجة مخلفات الحربين العالميتين، فبعد الحرب العالمية الأولى طرحت فكرة التوحيد و ظهر هناك اتجاهان مختلفان في كيفية تحقيق هذه الوحدة. ففي حين يركز الاتجاه الأول على تأسيس تعاون بين دول ذات سيادة، تحتفظ الدول بسيادتها. يرى الاتجاه الثاني ضرورة تجاوز سيادات الدول من خلال عملية توحيد و اندماج. هذا الاتجاه الثاني فدرالي في أسسه، و من بين أهم من ناد بهذا الاتجاه الكونت النمساوي كودنهوفاكاليبرجي C.Kalergi الذي دعا عام 1922 إلى ضرورة توحيد أوروبا و كان يرى أنه على أوروبا أن تتوحد، و إلا فسوف تزول إلى جانب الدنماركي هيرفوت Heerfordt الذي نشر عام 1924 مؤلفه حول أوروبا المشتركة.

أما الاتجاه الأول "ما بين حكوماتي Intergovernmental" فظهر في أوساط الطبقات السياسية التي فضلت التعاون المحدود بين الدول. و في هذا الصدد طرح ادوارد هيريوت E.Herriot في مؤلف له نشر عام 1930 فكرة اتفاق أوروبي في إطار عصبة الأمم، تكون له اجتماعات دورية و سكرتير دائم. أما العمل الذي كان له كبير الأثر هو مبادرة وزير الخارجية الفرنسي بين عامي 1929 و 1930 أرستيد بريان A.Briand التي طرحها أمام جمعية عصبة الأمم حيث قال: "أظن أنه بين الشعوب التي تجمعها الجغرافيا كالشعوب الأوروبية لا بد أن يكون هناك نوع من الرابط الفدرالي... هذا الرابط لا يجب أن يمس سيادة أي امة يمكن أن تتضمن إليه"، و قد لقيت فكرة الفيدرالية عدة اعتراضات في الأوساط الحكومية بين أعضاء عصبة الأمم<sup>1</sup>، و فشل المشروع. و قد كانت يوغسلافيا الدولة الوحيدة التي أعلنت قبولها له. في حين أن بريطانيا كانت مكتفية بعلاقاتها الخاصة مع دول الكومنولث، أما بالنسبة لألمانيا فإن انتخابات عام 1930، أوصلت هتلر إلى الحكم الذي قاد ألمانيا إلى إتباع سياسة توسعية مما أدى إلى قيام الحرب العالمية الثانية التي أجهضت كل مشاريع الوحدة. و بذلك حالت النزعات القومية لدى بعض الدول الأوروبية دون تحقيق الوحدة المنشودة.

### المطلب الأول: مراحل تأسيس الاتحاد الأوروبي

لكن ما عرفته أوروبا من خراب و دمار نتيجة الحرب العالمية الثانية أدى إلى إعادة إحياء الدعوات، المطالبة بالوحدة، حيث رأى البعض أن الحربين العالميتين اللتين شهدتهما أوروبا على مدى جيل واحد كان سببها الدول ذات السيادة، و لهذا ظهرت عدت تيارات تطالب بضرورة تجاوز سيادة الدول و تحقيق الوحدة الأوروبية، و في هذا الصدد تم طرح عدة محاولات لتوحيد أوروبا على

<sup>1</sup> -Charles Zorgbibe ,Histoire de l'union Européenne , Paris , fondation robert Schuman , , 2005 ,pp13-14.

الطريقة الدستورية و من ذلك دعوة الوزير الأول البريطاني تشرشل في خطاب له في جامعة زيورخ في سبتمبر 1946 إلى مصالحة ألمانية فرنسية و إلى إقامة ولايات متحدة أوروبية. لكن الواقع العملي برهن في تلك الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية مباشرة على تنامي و تصاعد النزعة القومية التي شكلت العائق الأساسي لأية محاولة وحدوية نابغة من الإرادة السياسية للحكومات و الدول الأوروبية في تلك الفترة و في خضم هذه الأوضاع و التناقضات تغيرت نظرة الأوروبيين نحو المجهود التكاملي بحيث أضحي من الضروري الاعتماد على المنهج الوظيفي المرحلي لبناء أوروبا الوحدة، و هذا المنهج الجديد لا يستدعي بالضرورة تنازل الدول الأعضاء عن كافة أشكال سيادتها و دعائم شخصيتها الوطنية، كما أن هذا المنهج اقتصادي في أسسه و سياسي في أهدافه بعيدة المدى<sup>1</sup>. و قد شكل انهيار التحالف الغربي السوفيتي الذي كان قائماً أثناء الحرب و انقسام أوروبا إلى معسكرين في مواجهة بعضهما، و رغبة دول أوروبا الغربية في حماية نفسها كديمقراطيات غربية من الخطر الشيوعي دافعا مهما إلى قيام عدة محاولات عملية نحو الوحدة.

و كانت أولى هذه المحاولات ما دعا عليه وزير خارجية بريطانيا بإنشاء تحالف يضم دول البنيلوكس\* بالإضافة إلى فرنسا وبريطانيا، حيث وقعت هذه الدول على معاهدة إنشاء الاتحاد الغربي في بروكسل في 17 مارس 1948 الذي صار يعرف فيما بعد باسم اتحاد أوروبا الغربية. كما تم إنشاء المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي\*\*، حيث وقعت المعاهدة المنشئة لها في باريس في 16 أبريل 1948، و كان الهدف من تأسيس هذه المنظمة هو الإدارة المشتركة للمساعدات الأمريكية في إطار مشروع مارشال

كما شهدت سنة 1949 قيام منطمتين هما منظمة معاهدة شمال الأطلسي التي وقعت في 4 أبريل 1949، و التي ضمت دول من أوروبا الغربية بالإضافة إلى أمريكا و كندا، و المنظمة الثانية هي مجلس أوروبا التي تأسست في 5 ماي 1949، و ضمت آنذاك عشرة دول من أوروبا الغربية<sup>2</sup>. وفي سنة 1951 تم تشكيل النواة الأولى لما يعرف حاليا بالاتحاد الأوروبي وهي مجموعة الفحم والصلب.

### 1- مجموعة الفحم و الصلب (CECA) 1951:

في 5 ماي 1950 أدلى وزير الخارجية الفرنسي روبرت شومان R.Schuman بتصريح اقترح فيه وضع كامل الإنتاج الفرنسي و الألماني من الفحم و الفولاذ تحت سلطة عليا مشتركة في منظمة مفتوحة أمام مشاركة بلدان أوروبية أخرى و قد تم اختيار هاتين المادتين نظرا لأهميتهما الاستراتيجية في اقتصاد الدول في تلك الفترة، خاصة في مجال الصناعة و الإنتاج الحربي، و قد كان هدف فرنسا الفوري من هذا الاقتراح هو أن تؤمن نفسها من أي بعث ممكن للقومية العسكرية الألمانية خلال فترة

<sup>1</sup> - حسين بوقارة، مرجع سابق، ص79.

\*البنيلوكس: منظمة تضم ثلاثة دول هي هولندا، بلجيكا، اللوكسمبرغ تأسست سنة 1948 بغرض تحقيق اتفاق جمركي بين الدول الأعضاء.

\*\*في عام 1961 تحولت هذه المنظمة إلى منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية و انضمت إليها دول غير أوروبية (OCDE).

<sup>2</sup> - محمد المجنوب، التنظيم الدولي، (بيروت، الدار الجامعية، 1998)، ص399، ص410.

إعادة تسليح ألمانيا الذي بدأ منذ توقيع معاهدة شمال الأطلسي وفق استراتيجية رسمتها أمريكا لتطويق المد الشيوعي، و قد رحبت ألمانيا بقيادة أديناور باقتراح شومان الذي وجدت فيه الفرصة المنتظرة لعودة ألمانيا إلى الساحة الأوروبية، كما أيدت الولايات المتحدة الأمريكية المشروع لأنها رأت فيه دمج ألمانيا في العالم الحر قبل أن يدهمها الخطر الشيوعي، و قد ارتضت دول البنيلوكس و إيطاليا التفاوض على قاعدة تصريح شومان، أما الحكومة البريطانية فقد رفضت فكرة سلطة أوروبية متمتعة بسلطات أعلى من السلطات المحلية، إضافة إلى رفضها أي توحيد جمركي قد يؤثر على علاقاتها ببلدان الكومنولث.

بدأت المفاوضات الهادفة إلى إنشاء مجموعة الفحم و الصلب في باريس في 20 جوان 1950 برئاسة جون موني Jean Monnet\* و انتهت بتوقيع معاهدة المجموعة الأوروبية للفحم و الصلب Communauté Européenne de Charbon et de l'Acier في باريس 18 أبريل 1951 من طرف ستة دول هي فرنسا، ألمانيا، هولندا، بلجيكا، اللوكسمبرغ، إيطاليا، و قد حدد يوم 25 جويلية 1952 موعد بدء تنفيذ الاتفاقية<sup>1</sup>. و تهدف هذه المعاهدة إلى إنشاء سوق مشتركة في الفحم و الصلب بدءا من إلغاء الرسوم الجمركية على الواردات و الصادرات و التخلص من القيود التجارية و الممارسات المناهضة للمنافسة و الدعم الذي تقدمه الدول و كذلك تطوير سياسات مشتركة لصناعات الفحم و الصلب، و بهذه الغاية تم إنشاء أربعة أجهزة. الجهاز الأول سلطة عليا تتكون من تسعة أعضاء و تعد بمثابة سلطة تنفيذية للمجموعة، الثاني مجلس نيابي يتكون من وفود تختارها البرلمانات الوطنية، و الثالث مجلس مكون من ممثل واحد عن كل حكومة، و أخيرا محكمة عدل تتكون من تسعة قضاة لتفسير و تطبيق نصوص المعاهدة و ضمان تنفيذها<sup>2</sup>.

حققت مجموعة الفحم و الصلب نجاحا كبيرا، حيث أن الزيادة في التبادل فاقت كل التوقعات و المشاريع نشطت لتستطيع التكيف مع المتطلبات الجديدة للسوق، كما أنهت نظام السعر المزدوج، و أزلت الحواجز الجمركية أمام بيع الفحم و الصلب فيما بين الدول الستة الموقعة على المعاهدة.

## 2- معاهدة روما 1957 :

النجاح الذي حققته المجموعة السابقة شجع الدول على تعميم الوحدة على كافة أوجه النشاط الاقتصادي في إطار سوق أوروبية مشتركة و قد تزعّم هذه الدعوة دول البنيلوكس، حيث تقدمت باقتراح للدول الأعضاء الأخرى في المجموعة بتعميم التجربة، و قد استجابت الدول الأعضاء لهذه الدعوة و عقدت مؤتمر بإيطاليا في جويلية 1955 لدراسة الاقتراح دعيت إليه بريطانيا إلى جانب

\* Jean Monnet : رئيس قسم التخطيط الاقتصادي في الحكومة الفرنسية و أحد مستشاري شومان، و هو صاحب فكرة (CECA) التي طرحها شومان، و يعد موني الأب الروحي لعملية الاندماج الأوروبي.

<sup>1</sup> - مسعود الخوند، الموسوعة التاريخية الجغرافية، الجزء الثالث، ط3، (بيروت، الشركة العالمية للموسوعات، 2005)، ص360.

<sup>2</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسبوني، المفوضية الأوروبية الحكومة المركزية للاتحاد الأوروبي، (الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2007)، صص.19، 20.



منذ البداية على أن تشترك الجماعات الثلاث في هذين الجهازين<sup>1</sup>، و لهذا عقد المجلس النيابي لمجموعة الفحم و الصلب آخر دورة له في فيفري 1958، و تم تأسيس الجمعية البرلمانية الأوروبية في مارس 1958 لتحل محله. و في 7 نوفمبر من نفس السنة أقاموا محكمة العدل للمجموعات الأوروبية لتخلف محكمة العدل التي كانت قائمة في إطار مجموعة الفحم و الصلب<sup>2</sup>. و استمرت الأجهزة الأخرى تعمل منفصلة عن بعضها، و الواقع أن هذه المجموعات لم تخلق منفصلة إلا لأسباب تاريخية و حذر سياسي، و كان الهدف النهائي هو انصهار هذه المجموعات، و قد تم تحقيق هذا الانصهار فعلا بتوقيع معاهدة الدمج في بروكسل في 8 أبريل 1965، و أصبحت هناك لجنة واحدة، و مجلس واحد للمجموعات الثلاث، لكن الصعوبات التي برزت قبل توقيع المعاهدة هي سلطة اللجنة التنفيذية المستقبلية الموحدة، هل ستكون لها سلطات لجنة مجموعة الفحم و الصلب، أو صلاحيات لجنة السوق المشتركة، أو الأوراتوم؟ و قد استقر الرأي على لجنة السوق المشتركة لأن الممارسة العملية أثبتت أن هذه الأخيرة هي أهم الأجهزة التنفيذية للمجموعات<sup>3</sup> و دخلت معاهدة الدمج حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ 1 جويلية 1967، و منذ ذلك الحين أصبح يطلق اسم السوق الأوروبية المشتركة، أو المجموعة الاقتصادية الأوروبية على هذا التجمع.

طيلة هذه المدة ظلت بريطانيا خارج الجماعة الاقتصادية الأوروبية بسبب رغبتها في عدم المساس بسيادتها كدولة، و أنشأت بالمقابل الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة EFTA عام 1960، و التي ضمت إلى جانب انجلترا كل من السويد، الدنمارك، النرويج، سويسرا، البرتغال و النمسا. لكن نتيجة النجاحات التي بدأت تحققها الجماعة، دفعت بريطانيا إلى إعادة النظر في موقفها تجاه الجماعة، و ذلك للاستفادة من الأسواق الواسعة في إطار السوق المشتركة، و بسبب الخوف من العزلة الأوروبية بالبقاء خارج الجماعة، فقدمت طلبها الأول للعضوية في أوت 1961 و معها كل من الدانمارك و النرويج و إيرلندا، استمرت المفاوضات لمدة عامين إلى أن أصدر الرئيس الفرنسي ديغول Ch.Degaulle قراره برفض عضوية بريطانيا باستخدام الفيتو مما أسفر عن تجمد الطلبات الأربع<sup>4</sup>.

كان رفض فرنسا ناتج عن خوفها من منافسة بريطانيا لها داخل الجماعة، و كذلك بسبب العلاقات الخاصة بين بريطانيا و أمريكا من جهة، و توتر العلاقات الفرنسية الأمريكية من جهة أخرى، و تخوف ديغول من تزايد التفوق الأمريكي داخل الجماعة عن طريق بريطانيا<sup>5</sup>. و عاودت الدول الأربعة التقدم بطلب الانضمام عام 1967، و رفضت فرنسا مرة أخرى هذه الطلبات و لم يتم قبولها إلا بعد استقالة الرئيس ديغول و مجيء الرئيس بومبيدو Pompidou الذي ألغى الفيتو الفرنسي على انضمام بريطانيا إلى المجموعة، و قد كان هدفه من ذلك إحداث توازن داخل الجماعة بسبب تصاعد القوة الألمانية، و لخلق كفة موازنة ضد الدول الصغيرة الراغبة في المضي قدما باتجاه

<sup>1</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص23.

<sup>2</sup> - مسعود الخوند، مرجع سابق، ص364.

<sup>3</sup> Zorgbibe ,op.cit,p49.

<sup>4</sup> - أسامة المجنوب، العولمة و الإقليمية، طر، ( القاهرة ،الدار المصرية اللبنانية، ، 2001)، ص58.

<sup>5</sup> - محمد مصطفى كمال، فؤاد نهر، مرجع سابق، ص27.

ما فوق وطنية<sup>1</sup>-فدرالية- و وقعت الدول الأربعة معاهدة الانضمام في جانفي 1972، لكن نتيجة الاستفتاء الشعبي الذي قامت به النرويج في سبتمبر 1972 رفض الشعب النرويجي الانضمام إلى المجموعة الأوروبية بنسبة 53,5٪ من الأصوات ضد الانضمام<sup>2</sup>، و بذلك انضمت كل من بريطانيا، و الدنمارك و ايرلندا إلى السوق الأوروبية المشتركة رسميا ابتداء من أول جانفي 1973 ليصبح عدد دول المجموعة تسعة أعضاء.

### 3- الجماعة الاقتصادية الأوروبية خلال فترة الثمانينات:

دخلت الجماعة الأوروبية هذه الفترة بمزيد من الاندماج حيث انضمت إليها اليونان في جانفي 1981، ثم اسبانيا و البرتغال عام 1986، كما شهدت هذه الفترة عقد اتفاقية شنغن عام 1985، و صدور القانون الأوروبي الأوحده عام 1986.

#### \*اتفاقية شنغن Schengen 1985:

تمثل هذه الاتفاقية تجديدا في مجال تنقل الأشخاص من خلال إلغاء إجراءات الشرطة و الجمارك على الحدود المشتركة للدول الأعضاء، و قد صدر المشروع الأولي للاتفاقية عن مبادرة فرنسية ألمانية اقترحت في مؤتمر فونتينبلو عام 1984، تتعلق هذه المبادرة بإعطاء دفعة للبناء الأوروبي مؤسسة بذلك أوروبا المواطنين، التي يضمن خلالها التنقل الحر بإلغاء الحدود المادية عن طريق إقرار إجراءات ملموسة، و تم التوقيع الفعلي على الاتفاقية يوم 14 جوان 1985 بين فرنسا و ألمانيا و دول البنيولوكس بالإضافة إلى البرتغال و اسبانيا، و قد أدرجت معاهدة ماستريخت مضمون اتفاقية شنغن كواحد عناصر المواطنة الأوروبية<sup>3</sup>.

لدخول هذه الاتفاقية حيز التنفيذ تم التوقيع على اتفاق تطبيق اتفاقية شنغن عام 1990 لكنها لم تدخل حيز التنفيذ إلا في 26 مارس 1995 حيث تم تطبيق أحكامها في الواقع العملي بعد استكمال إنشاء التدابير التقنية و القضائية اللازمة لذلك مثل قاعدة البيانات و السلطات اللازمة لضمان حماية البيانات الشخصية و غيرها . و أدمجت معاهدة أمستردام عام 1997 مضمون اتفاقية شنغن في إطار الاتحاد الأوروبي، وأصبح بذلك التنقل الحر للأشخاص مطبقا في كل فضاء الاتحاد الأوروبي\* باستثناء المملكة المتحدة و ايرلندا<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> -Camille Grand -Pierre Grosser , Les Relation Internationales depuis 1954, Paris Hachette, , 2000, p116.

<sup>2</sup>-مسعود الخوند، مرجع سابق، ص 374.

<sup>3</sup> -Josépha Laroche ,Politique International ,2eme Edition, Paris, Libraire Générale de droit et de jurisprudence, 2000,pp217-218.

\* توالي انضمام الدول على الاتفاقية حيث انضمت اليونان، النمسا عام 1997، و في عام 2001 انضمت الدول الاسكندنافية، السويد، الدنمارك، فنلندا، اسلندا، النرويج مع العلم أن هاتين الدوليتين الأخيرتين لا تنتميان إلى الاتحاد الأوروبي. و بعد انضمام سويسرا لفضاء شنغن عام 2005، تم توسيع تطبيق اتفاقية شنغن يوم 21 ديسمبر 2007 إلى تسعة من البلدان العشرة التي انضمت للاتحاد الأوروبي عام 2004، و ذلك باستثناء قبرص. يمكن لكل مواطن من البلدان الموقعة على اتفاقية شنغن الدخول إلى البلدان الأعضاء الأخرى دون تأشيرة، و يطبق المبدأ نفسه على الأجانب الحاصلين على ترخيص إقامة في أي بلد عضو في فضاء شنغن.

<sup>4</sup> -Ibid, p217.

## \* القانون الأوروبي الأوحده1986:

خلال فترة ثمانينيات القرن العشرين20، وجدت المجموعة الاقتصادية الأوروبية أنها لم تتمكن من تحقيق هدف السوق المشتركة بالكامل، رغم أنها حققت العديد من النجاحات، حيث توصلت إلى تحقيق الاتحاد الجمركي سنة1968 من خلال إلغاء الرسوم الجمركية بين الدول الأعضاء، ووضع تعريفه جمركية موحدة في مواجهة الدول غير الأعضاء، وذلك قبل 18 شهرا من الموعد الذي حددته معاهدة روما، إلا أن باقي عناصر السوق المشتركة من حرية حركة العمالة و الخدمات ورأس المال ظلت تواجه عقبات كثيرة<sup>1</sup>، كما أن المجموعة لم تستطع التوصل إلى سياسة موصلات مشتركة، و بقيت السياسة الزراعية تواجه مشاكل عديدة، و لم تتمكن الجماعة من إزالة القيود الفنية دون التوصل إلى تحقيق التجانس التشريعي، و أسهمت حالة الكساد في انشغال العديد من الدول الأعضاء باقتصادها الوطني على حساب العلاقات الاقتصادية في إطار الجماعة و زاد توسيع نطاق العضوية بانضمام دول جديدة من صعوبة الوضع<sup>2</sup>.

هذه الأسباب دفعت الدول الأعضاء إلى التفكير في ضرورة إعطاء قوة دفع جديدة للمجموعات الأوروبية لتحقيق أقصى استفادة من التكامل الاقتصادي، ووضعوا هدف التوصل إلى السوق الموحدة على قمة أولوياتهم، و دعوا اللجنة الأوروبية لوضع برنامج تفصيلي لتحقيق هذا الهدف، و نتيجة لذلك قامت المفوضية في مارس1985 بتقديم مشروع لاستكمال السوق المشتركة بحلول نهاية 1992، وأطلق عليه اسم "مشروع أوروبا92 أو "السوق الموحدة"، و تضمن المشروع 279 اقتراحا جمعت في الكتاب الأبيض، و أقر قادة الدول الأعضاء هذا الكتاب كما وافقوا على أول تعديل لاتفاقية إنشاء الجماعات الأوروبية، فيما عرف بالقانون الموحد<sup>3</sup> "Single European Act" الذي تم التوقيع عليه في فيفري1986، و دخل حيز التنفيذ في الأول من جويلية 1987، ليزيل القيود المفروضة على حرية حركة التجارة في السلع و تنقل الأشخاص، و إزالة القيود الفنية على التجارة و على التعاقدات العامة و رؤوس الأموال، و القيود المالية مثل الضرائب، و لقد أدى السعي الجاد من قبل الحكومات نحو تحقيق هذا الهدف إلى إنجاز الشق الأعظم من الأهداف المنفق عليها بنهاية عام1992<sup>4</sup>.

لم تقتصر التعديلات التي جاء بها القانون الموحد على الجوانب الاقتصادية فحسب، بل اقر التعاون السياسي بين الدول الأعضاء، و اعترف بالمجلي الأوروبي، وأقر مبدأ الأغلبية كنمط للتصويت، و نص على إنشاء المحكمة الابتدائية لتخفيف العبء عن محكمة العدل الأوروبية<sup>5</sup>.

هذه التعديلات التي أقرها القانون الموحد ساهمت في تقبل تعديلات أخرى أكثر عمقا، حاولت الدول الأعضاء إحداثه بغرض دفع عملية الاندماج إلى المزيد من التقدم لأن هذه العملية مازالت تتطلب جهدا أكبر خاصة بعد التحول الذي شهده العالم بنهاية الحرب الباردة، و ما أفرزته من

1- محمد مصطفى كمال، فؤاد نهر، مرجع سابق،ص29.

2- أسامة المجذوب، مرجع سابق،ص61.

3- طارق عزت رخا، مرجع سابق،ص220.

4- أسامة المجذوب، مرجع سابق،ص61.

5- عبد الرؤوف هاشم بسبوني، مرجع سابق،ص25.

نتائج، أهمها انضمام جمهورية ألمانيا الديمقراطية إلى السوق الأوروبية المشتركة تلقائياً نتيجة توحيد الألمانيتين في 30 أكتوبر 1990، كما أن هذا التحول ساهم في التوسع راسياً على مستوى التكامل بالتقدم إلى مراحل يقترب به إلى التكامل السياسي، خاصة في مجال السياسة الخارجية، و الذي تم إدراجه لأول مرة في معاهدة من المعاهدات التي أبرمتها الدول الأعضاء و هي معاهدة الاتحاد الأوروبي.

#### 4- معاهدة الاتحاد الأوروبي " ماستريخت 1992 " :

باستكمال المهلة المحددة في مشروع "أوروبا 92"، و ذلك بنهاية عام 1991، عقدت قمة أوروبية في مدينة ماستريخت بهولندا من 9 إلى 10 ديسمبر 1991، أكد فيها قادة الدول الأعضاء، على ضرورة تكثيف التعاون أكثر، ووقعوا معاهدة الاتحاد الاقتصادي و النقدي و السياسي، و التي أطلق عليها اسم معاهدة ماستريخت "Maastricht" أو معاهدة الاتحاد الأوروبي "TUE" " Traité de l'Union Européenne " و التي وقعها وزراء الخارجية في 7 فيفري 1992 بمدينة ماستريخت، و أقرها البرلمان الأوروبي يوم السابع من أبريل 1992، و بتصديقه انطلقت سلسلة المصادقات من طرف الدول الأعضاء، ثلاثة منها عن طريق الاستفتاء الشعبي و هي الدنمارك، فرنسا، إيرلندا، بينما اكتفت البقية بالمصادقة البرلمانية. و قد رفض الدانماركيون المعاهدة في الاستفتاء الذي اجري في الثاني من جوان 1992 بنسبة 50,7% من الأصوات ثم عاد الدانماركيون و صوتوا لصالح المعاهدة في استفتاء 18 ماي 1993 بأغلبية 65,8% من الأصوات.

وبذلك حصلت على موافقة جميع الدول الأعضاء، و قد بدأ تنفيذ المعاهدة في الأول من نوفمبر 1993 بعد تأخر دام عشرة أشهر، إذ كان من المفروض أن تطبق المعاهدة منذ الأول من ديسمبر 1992، إلا أن الصعوبات الدستورية و حالة الشلل السياسي و الجود الاقتصادي و استفتائي الدانمارك، و استفتاء فرنسا، و مناقشات مجلس العموم البريطاني، أدت إلى التأجيل<sup>1</sup>.

أهم ما نصت عليه المعاهدة هو أن الجماعة الاقتصادية الأوروبية، و التي تضم مجموعة الفحم و الصلب، السوق الأوروبية المشتركة، و اليورATOM، أصبح اسمها الجماعة الأوروبية، مما يدل على أن الجماعة لم يعد لها أهداف اقتصادية فحسب، مؤكدة في نفس الوقت على ضرورة تحقيق تطور اقتصادي، و اجتماعي متوازن و دائم من خلال إقامة مدى لا تقطعه حدود، لذلك حاولت إزالة كافة العراقيل الفنية، حيث نصت بنودها على:

- ضرورة توحيد السياسة الاقتصادية، و إزالة كل الحدود الجمركية، توحيد السياسات الزراعية و صيد الأسماك و النقل.
- ضمان حرية انتقال العمال و حقوقهم و موازين تقدير كفاءاتهم و شهاداتهم.
- حرية انتقال رؤوس الأموال.
- كما جددت القواعد العامة حول المنافسة و السياسة الضريبية، و توحيد التشريعات.

<sup>1</sup> - مسعود الخوند، مرجع سابق، ص 388، 389.

- بالإضافة إلى حماية البيئة، و حماية المستهلك و الصحة العامة<sup>1</sup>.
- إذا كانت هذه الترتيبات مكملة لما جاءت به معاهدة روما و القانون الأوحد، فإن هناك ترتيبات أخرى جديدة استحدثتها المعاهدة و هي:
- تأكيد هوية أوروبية على الساحة الدولية بإقامة سياسة خارجية و أمنية و دفاعية موحدة\*.
- تطوير تعاون و وثيق في مجال العدالة و الشؤون الداخلية.
- اعتماد مواطنة واحدة لمتساكني بلدان الاتحاد.
- تحقيق اتحاد اقتصادي و نقدي بإنشاء عملة موحدة<sup>2</sup>.
- أ- تطوير تعاون و وثيق في مجال العدالة و الشؤون الداخلية: الترتيبات التي وضعتها المعاهدة في هذا المجال تبحث في شؤون اللجوء السياسي، و حماية تجاوز الحدود الخارجية للاتحاد، و سياسة قبول المهاجرين مع توجيه مركز نحو توحيد سياسة دول الاتحاد في هذا المضمار، كما تركز على مكافحة: الهجرة غير المشروعة، الإدمان، تهريب المخدرات، الاحتيال و الغش مع مزيد من التعاون في مضمار القضاء المدني و الجزائي، فرض الرسوم الجمركية، و مكافحة الإرهاب و التهريب و العمليات التجارية الممنوعة<sup>3</sup>.
- ب- المواطنة الأوروبية "Citoyenneté Européenne": تقتضي معاهدة ماستريخت أن كل شخص يحمل جنسية إحدى دول المجموعة يعتبر مواطناً من مواطني الاتحاد، و عندما يقيم أحد مواطني المجموعة في أي بلد عضو فإنه يصبح في وضع يسمح له بأن يتمتع بحق التصويت و الانتخاب للمجالس البلدية مع إمكانية أن تطلب كل دولة عضو استثناءات، و ينص الفصل الثامن من المعاهدة على مايلي:
- يتم إحداث مواطنة للاتحاد: يرى فقهاء القانون أن المواطنة مدلول جديد يقل درجة عن الجنسية إذ أن الجنسية تعطي حقوقاً مهمة كالمشاركة في الانتخابات العامة السياسية و تأدية الواجب العسكري، بينما المواطنة أدنى من ذلك .
- يتمتع بحق المواطنة الأوروبية كل شخص له جنسية واحدة من الدول الأعضاء في المجموعة.
- كل من يتمتع بحق المواطنة الأوروبية له حق التنقل و الانتقال على ارض الدول الأعضاء.
- بالنسبة لانتخاب المجالس البلدية في أي دولة ما إذا كان الفرد مقيماً في المنطقة التي يجري فيها الانتخاب و إذا كان يحمل المواطنة الأوروبية، فإنه يحق له حق الترشح و الانتخاب، و في هذا الصدد تشكل فرنسا استثناء حيث أعلنت أن المواطن الأوروبي له حق الانتخاب و الترشح فيمعداً منصب رئيس البلدية الذي لا يمكن أن يشغله في فرنسا إلا صاحب الجنسية الفرنسية، لأن هذا المنصب يساهم في تقرير السياسة الداخلية الفرنسية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- جعفر الجزار، ماستريخت و الصراع الأوروبي الأمريكي الخفي، (بيروت، دار النفائس، ، 1993)، ص ص.145، 155.  
\* سنتعرض لهذا القسم بالتفصيل في المباحث القادمة.

<sup>2</sup>- عبد اللطيف الفراتي، ما يجب أن نعرف عن المجموعة الاقتصادية الأوروبية، (تونس، دار سراس للنشر، ، 1993)، ص ص.124.

<sup>3</sup>- جعفر الجزار، مرجع سابق، ص ص.154.

<sup>4</sup>- عبد اللطيف الفراتي، مرجع سابق، ص ص.124، 125.

## ج- الوحدة النقدية:

إذا كان العقد الموحد قد نجح في القضاء على معظم العراقيل الفنية و الإدارية التي اعترضت السوق المشتركة، فإن هناك عراقيل أخرى أخذت تعترض سبيل السوق الموحدة، و هي عراقيل نقدية و مالية تتمثل في تقلبات سعر الصرف و سعر الفائدة التي تعيق حركة رؤوس الأموال و السلع و الخدمات و العملة و أصبح لها أثر يشبه أثر الرسوم الجمركية التي ما فتئت الجماعة تتخلص منها بإقامة الاتحاد الجمركي، هذه المشاكل و العراقيل دفعت أعضاء الجماعة الاقتصادية إلى البحث عن السبل الكفيلة للتخلص منها. و وجدت أن ذلك لن يتحقق إلا بالسعي إلى إقامة سياسة نقدية موحدة بين أعضاء الجماعة، الذين لم يتمكنوا من إقرار هذه السياسة الموحدة إلا من خلال معاهدة ماستريخت، رغم أن هذه المشاكل ظهرت قبل ذلك بفترة طويلة، و تحديدا خلال سنوات السبعينات بانهياف نظام بريتون وودز Bretton Woods الذي كان يشكل الأساس لتثبيت سعر الصرف، و بانهيافه أحدث مشاكل عديدة داخل السوق فاتخذت الدول الأعضاء حينها محاولات عدة لكنها لم تكن جدية بقدر ما كانت جدية الترتيبات التي وضعتها معاهدة ماستريخت، و من تلك المحاولات إقامة نظام التعبان " Snake in the Tunnel " عام 1972 الذي لم يثبت فاعليته فتم استبداله بالنظام النقدي الأوروبي "EMS" European Monetary System الذي دخل مجال التطبيق في منتصف 1979، و وفقا لهذا النظام يكون لكل عملية سعريين أحدهما مركزي و الثاني محوري، كما أنشأ هذا النظام وحدة النقد الأوروبية " ECU " European Currency Unity و هي سلة من الأوزان النسبية لعملات الدول الأعضاء في الجماعة، و يتحدد هذا الوزن بمدى مساهمة العملة في الدخل القومي، و التجارة الخارجية لكل دولة، و تتغير النسبة دوريا كل خمس-5 سنوات و يقابل إصدار "ECU" قيام البنوك المركزية للدول الأعضاء بإيداع نسبة 20% من احتياطياتها الذهبية و 20% من أرصدها الدولارية لدى صندوق التعاون الأوروبي<sup>1</sup>. رغم أن هذا النظام خلق نوع من الاستقرار نسبيا في عملات الدول إلا أنه لم يشكل الخطوة الحاسمة في تحقيق الوحدة النقدية، في حين شكلت معاهدة ماستريخت هذه الخطوة، و قد حددت عدة مراحل لبلوغها، تبدأ المرحلة الأولى بعد عقد الاتفاقية مباشرة و تستمر إلى نهاية 1993، و تمثل هدفها الأساسي في زيادة التعاون الاقتصادي و النقدي و المالي بين الدول الأعضاء<sup>2</sup>. أما المرحلة الثانية فتبدأ في جانفي 1994 يتعين فيها على الدول الأعضاء اتخاذ كل ما يلزم من إجراءات لتحقيق الانضباط في الموازنات العامة و تقادي العجز الزائد في تمويل النفقات الحكومية<sup>3</sup>. و تبدأ المرحلة الأخيرة في الأول من جانفي 1999 حيث يتم فيها استخدام الأورو بالتعاملات المالية إلى جانب العملات الوطنية إلى أن يتم سحب هذه الأخيرة من التداول في جانفي 2002.

<sup>1</sup> - مجدي محمود شهاب، الوحدة النقدية الأوروبية، (القاهرة، دار الجامعة العربية الجديدة، 1998)، صص 70، 71.

<sup>2</sup> - نفس المرجع، صص 75.

<sup>3</sup> - حسن نافعة، مرجع سابق، صص 281.

نتيجة معارضة بريطانيا لهذه السياسة تم إلحاق المعاهدة ببروتوكول ينص على أن بريطانيا غير ملزمة بالانتقال إلى المرحلة النهائية للاتحاد النقدي، وفاوضت الحكومة الدانماركية للحصول على وضع مماثل<sup>1</sup>. و كان لبريطانيا و الدانمارك ذلك، حيث أنهما بقيتا خارج معاملات الأورو، و في ديسمبر 1995 وضعت قمة مدريد ترتيبات عملية تساعد على تنفيذ معاهدة بنود ماستريخت تمهيدا لإصدار الأورو، أطلق عليها الورقة الخضراء، و حددت بدورها عدة مراحل، يتم خلال المرحلة الأولى منها إنشاء لائحة البلدان المؤهلة لدخول المرحلة الثانية، و التي تستوفي الشروط التالية:

- توازن الموارد السيادية و الاستخدامات السيادية للمالية العامة للدول، و عدم وجود عجز كبير للموازنة العامة للدول.

- حجم منخفض من الديون المحلية و الخارجية، معدل منخفض من التضخم و من سعر الفائدة<sup>2</sup>. و يتم في مراحل أخرى استخدام الأورو\* في أقصى تقدير عام 2002، و يتم بعد ذلك سحب جميع العملات الوطنية من التداول.

يقوم الاتحاد الأوروبي عموما، وفقا لمعاهدة ماستريخت على ثلاث ركائز و هي:

- الركيزة الأولى: الركيزة الجماعية، و تتعلق بالجماعات الثلاث ( الفحم و الصلب، اليوراتوم، السوق الأوروبية)، و تتضمن هذه الركيزة الوحدة الاقتصادية و النقدية.
- الركيزة الثانية: السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة.
- الركيزة الثالثة: التعاون في مجال القضاء و الشؤون الداخلية.

##### 5- توسيع الاتحاد الأوروبي:

أدت نهاية الحرب الباردة و انهيار المعسكر الشرقي إلى تزايد عدد طلبات الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي من قبل تلك الدول التي كانت تلتزم سياسة الحياد، أو تلك التي كانت تدور في فلك الاتحاد السوفيتي. وقد كانت هذه الأخيرة تعاني من اضطرابات سياسية و تدهور الوضع الاقتصادي، و إدراكا منها لخطورة الوضع رأت دول الاتحاد الأوروبي أنه إن لم يتم معالجة أوضاع الدول الشيوعية و قبولها كأعضاء في الاتحاد الأوروبي، فإن حالة عدم الاستقرار و الاضطرابات ستنتقل إليها.

نظرا لاختلاف النظم السياسية و الاقتصادية في تلك الدول عن أنظمة دول الجماعة الأوروبية، الأمر الذي من شأنه أن يعيق مسيرة الجماعة قرر المجلس الأوروبي المجتمع في كوبنهاغن في 22 جوان 1993، توسيع الاتحاد الأوروبي لضم دول من أوروبا الوسطى و الشرقية، إلا أنه وضع ثلاثة شروط يجب توفرها في الدول الراغبة في الانضمام:

<sup>1</sup> - الموسوعة العربية العالمية، ط 1، (الرياض، مؤسسة أعمال الموسوعة، 1999)، ص 119.

<sup>2</sup> - محسن الخضير، اليورو الإطار الشامل و الكامل للعملة الأوروبية الوحيدة، (القاهرة، مجموعة النيل العربية، 2002)، ص 144. \* تم بالفعل استخدام الأورو إلى جانب العملات الوطنية في الأول من جانفي 1999، من قبل معظم دول الجماعة، و ذلك باستثناء أربعة دول هي: بريطانيا، الدانمارك، السويد، اليونان إلا أن هذه الأخيرة سرعان ما لحقت بمنطقة الأورو، و كان ذلك عام 2001، و تم سحب جميع العملات الوطنية من التعامل في الأول من جانفي 2002، و أخذت بعد ذلك منطقة الأورو في التوسع بانضمام سلوفينيا في الأول من جانفي 2007، ثم قبرص و مالطا في الأول من جانفي 2008، و انضمت سلوفاكيا في جانفي 2008.

1- دولة ديمقراطية لها مؤسسات مستقرة، دولة القانون تحترم حقوق الإنسان، و الأقليات.

2- اقتصاد السوق قادر على المنافسة داخل الاتحاد.

3- احترام و استعاب مكتسبات الجماعة و القبول بأهداف الاتحاد السياسي و الاقتصادي<sup>1</sup>.

كانت أولى الدول المنضمة بعد نهاية الحرب الباردة هي السويد ، النمسا، فنلندا عام1995، حيث أن هذه الدول امتنعت عن الانضمام من قبل نتيجة سياسة الحيادة التي كانت تتبعها كما عمل الاتحاد على فتح باب المفاوضات أمام الدول الراغبة في الانضمام\* . و لأن توسيع الاتحاد يتطلب إحداث التغيير لاستعاب الأعضاء الجدد، فقد ركزت قمة Turin في مارس 1996 على التحولات المؤسساتية الضرورية للتوسع المحتمل، و بعد المحادثات تم إبرام معاهدة أمستردام Amsterdam عام 1997.

6- معاهدة أمستردام 1997:

تم التوقيع عليها في الثاني من أكتوبر 1997، دخلت حيز التنفيذ في الأول من ماي1999، جاءت لتؤكد على الركائز الثلاثة للاتحاد، و الاتحاد النقدي و حملت تعديلات فيما يخص صلاحيات المؤسسات الأوروبية و في هذا الصدد وسعت من صلاحيات البرلمان الأوروبي من خلال تبسيط و توسيع إجراء القرار المشترك و توسيع صلاحيات محكمة العدل الأوروبية، تعزيز سلطات رئيس المفوضية.

على مستوى تنظيم الاتحاد الأوروبي زادت من مجالات تدخل الاتحاد فيما يخص الركيزة الثالثة المتعلقة بالتعاون في مجال العدالة و الشؤون الداخلية و ذلك في مسائل تمس قانون اللجوء، الهجرة، عبور الحدود و سياسة التأشيرة التي أصبحت من اختصاص الجماعة. وأنهت الاستثناء البريطاني في المجال الاجتماعي، كما قررت دمج البرتوكول الاجتماعي لعام1992 في الجزء الخاص بالجماعة الأوروبية<sup>2</sup>.

إلا أن المعاهدة لم تحدث الإصلاحات المؤسساتية اللازمة للمستقبل بشأن التوسيع الكبير للاتحاد نحو الشرق. و بالتالي المشكل لم يتم حسمه لذلك و بعد شهر من دخول معاهدة أمستردام حيز التنفيذ في ماي1999 خلال قمة كولوني تم بحث المسائل التي بقيت عالقة في أمستردام، ثم بعد ذلك في قمة نيس في ديسمبر2000\* حاولت الدول الأعضاء إيجاد حل استباقي للمشكلة المؤسساتية التي أصبحت ملحة جدا نتيجة إمكانية توسيع الاتحاد، و قد تم تضمين ذلك في معاهدة نيس<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - Zorgbibe ,op.cit,p261.

\*في 13 ديسمبر 2002 أعلن المجلس الأوروبي المجتمع في كوبنهاغن عن انتهاء المفاوضات مع عشرة دول مرشحة، و هي دول البلطيق الثلاثة ليتوانيا، استونيا، ليتوانيا، و خمس دول من وسط أوروبا و هي بولونيا، المجر، جمهورية التشيك، سلوفاكيا،/ سلوفينيا و دولتين من المتوسط هما قبرص و مالطا. و قد انضمت هذه الدول العشرة رسميا في الأول من ماي 2004، ثم انضمت رومانيا و بلغاريا عام 2007.

<sup>2</sup> -Fabrice Larat, Histoire politique de l'intégration européenne(1945-2003), note et étude documentaire,la documentation française,15-07-2003,vol2003,N=5173, p104.

\* في ديسمبر 2000 أصدر المجلس الأوروبي "إعلاننا حول مستقبل الاتحاد الأوروبي" الذي لفت الانتباه إلى عدة مسائل هامة مثل تحديد الاختصاصات بين الاتحاد و الدول المكونة له، و توضيح الوضع القانوني لميثاق الحقوق الأساسية.

<sup>3</sup> -Idem.

**7- معاهدة نيس 2001:**

تم التوقيع عليها في 26 فيفري 2001، و دخلت حيز التنفيذ في 1 فيفري 2003، ركزت على الإصلاحات المؤسساتية التي وجهتها إلى ثلاثة محاور أساسية هي: تركيبة و عمل المؤسسات الأوروبية، إجراءات صنع القرار داخل المجلس، و تعزيز التعاون في مختلف المجالات.

\* إصلاح إجراءات صنع القرار: وسعت المجالات التي يشترك فيها البرلمان في التشريع إلى مجالات: مكافحة التمييز، التماسك الاقتصادي و الاجتماعي، التأشيرة، الهجرة، اللجوء.

كما وسعت المجالات التي تتخذ فيها القرارات بالأغلبية المؤهلة إلى 27 مجالا مثل السياسة التجارية المشتركة، التعاون القضائي، سياسة التماسك الاجتماعي و الاقتصادي.

\* تركيبة المؤسسات: نظرا لإمكانية زيادة عدد أعضاء الاتحاد مستقبلا، و محاولة منها لضمان حسن سير المؤسسات حاولت معاهدة نيس وضع سقف لعدد أعضاء بعض المؤسسات، و في هذا الصدد حددت العدد الأقصى لمقاعد البرلمان الأوروبي ب 732 مقعد، و عدد مقاعد اللجنة الاقتصادية و الاجتماعية، و لجنة الأقاليم ب 350 مقعد. أما المفوضية فتتكون من مفوض واحد عن كل دولة، لكن بمجرد وصول عدد أعضاء الاتحاد إلى 27 عضوا، سيكون عدد المفوضين أقل من عدد أعضاء الاتحاد.

\* توسيع التعاون: نصت المعاهدة على أنه يمكن لثمانية 8 دول على الأقل من بين الدول الأعضاء إنشاء تعاون فيما بينها، في مختلف المجالات بما في ذلك مجال السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة (PESC) فيما عدا المسائل التي تمس مجال الدفاع أو التي لها آثار عسكرية.

**8- المعاهدة الدستورية و معاهدة لشبونة:**

فرضت نهاية الحرب الباردة على الاتحاد الأوروبي تحديات عديدة أهمها توسيع الاتحاد باستقبال أعضاء جدد مع ضمان فعالية المؤسسات و شرعية اتخاذ القرارات دون أن يضعف ذلك من أداء الاتحاد أو أن يعيق تقدمه. و قد كانت هذه التحديات موضوع القمم الأوروبية المتعاقبة- اجتماعات المجلس الأوروبي- منذ تسعينات القرن العشرين، و بعد أن توصل المجلس الأوروبي إلى إعلان حول مستقبل الاتحاد الأوروبي في نيس في ديسمبر 2000 فقد تبنى هذا المجلس إعلانا آخر حول مستقبل الاتحاد في ديسمبر 2001 في لايبك، تم خلاله الدعوة إلى إنشاء دستور للمواطنين داخل الاتحاد الأوروبي.

تم تكييف لجنة- المؤتمر الدستوري- "La Convention Constitutionnel" برئاسة الرئيس الفرنسي السابق جيسكار ديستان، بدراسة كافة المسائل المتعلقة بتطور الاتحاد الأوروبي المستقبلي. و بعد 17 شهرا قدمت اللجنة مشروع الدستور للمجلس الأوروبي في 18 جويلية 2003. وتم التوقيع رسميا على المعاهدة الدستورية من قبل رؤساء الدول و الحكومات في روما بتاريخ 29 أكتوبر 2004.

أ- المعاهدة الدستورية: كان الهدف من إنشاء الدستور الأوروبي إلغاء كل المعاهدات القائمة و تعويضها بنص واحد، و قد أقر هذا الدستور بالشخصية القانونية للاتحاد كما نص على تزويد

الاتحاد الأوروبي برموز خاصة كالعلم، و النشيد، و العملة. و عموماً ينقسم الدستور الأوروبي على أربعة أجزاء هي:

- الجزء الأول: يتعلق بمبادئ الاتحاد الأوروبي ووظائفه و مؤسساته و في هذا الصدد اقترح الدستور عدة تعديلات تمس تركيبة المفوضية، تركيبة البرلمان الأوروبي و صلاحياته، زيادة صلاحيات محكمة العدل، و إعطاء دوراً أكبر للبرلمانات الوطنية، و كانت أهم التعديلات في هذا الجزء هو خلق منصب رئيس المجلس الأوروبي.

- الجزء الثاني: يمثل الحقوق الأساسية لمواطني الاتحاد الذي يتضمن الحقوق المدنية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية لمواطني الاتحاد الأوروبي<sup>1</sup>.

- الجزء الثالث: يتعرض لعملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي، و سياسات الاتحاد المختلفة وكيفية تنفيذها. ففيما يخص الركيزة الأولى المتعلقة بالسياسة الاقتصادية و الاجتماعية، لم يحدث الدستور تغييرات جذرية في هذا المجال، حيث ظل لإجماع مطلوب في مجالات الضرائب و الأمن الاجتماعي، حماية العمال، ووسع قاعدة الأغلبية إلى مجالات محدودة مثل الصحة و الأمان، و تلك المتعلقة بتتقل العمال داخل الاتحاد الأوروبي، كما سمح لأعضاء منطقة الأورو بإنشاء تعاون فيما بينها مع بقائها مجموعة غير رسمية<sup>2</sup>.

\* في مجال العدالة و الشؤون الداخلية: وسع الدستور قاعدة عمل الاتحاد الأوروبي إلى مسائل تمس الهجرة، اللجوء السياسي، الشرطة و التعاون القضائي، كما وسع قاعدة اتخاذ القرارات بالأغلبية في هذا المجال. أقر الدستور مبدأ الأغلبية المضاعفة و قد حدد نسبة الأغلبية المؤهلة بـ 55% من الأصوات و 65% من سكان الاتحاد.

\* أما فيما يخص السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة فقد استحدث الدستور منصب وزير الخارجية الذي يجمع بين وظيفتي الممثل الأعلى للسياسة الخارجية، و مفوض العلاقات الخارجية، كما أقر إمكانية قيام مجموعة من دول الاتحاد بالتعاون فيما بينها بشكل أكبر في المجالات الدفاعية. إلى جانب تضمنه لمبدأ الدفاع المشترك، حيث أكد على أنه في حالة تعرض إحدى دول الاتحاد لعدوان مسلح داخل أراضيها، فإنه يتوجب على بقية الدول مساعدة تلك الدولة بكل الوسائل الممكنة حتى العسكرية منها<sup>3</sup>.

- الجزء الرابع: يتعرض لكيفية دخول هذا الاتفاق حيز التنفيذ.

لأن دخول الدستور حيز التنفيذ كان يتطلب -بعد موافقة الحكومات عليه- يتطلب الموافقة عليه داخل كل الدول الأعضاء، سواء عن طريق الاستفتاء الشعبي كما حدث في فرنسا و هولندا، لوكسمبورغ و أسبانيا، أو الاكتفاء بالتصديق البرلماني مثل ما فعلت بقية الدول الأعضاء فإن الدستور الأوروبي تم إجهاضه بعد رفضه من خلال الاستفتاء الذي جرى في فرنسا في 29 ماي 2005، بنتيجة 55% من

<sup>1</sup> - جورج ثروت فهمي، "الدستور الأوروبي- الفرص و القيود"، السياسة الدولية، أكتوبر 2004، العدد 158، المجلد 29، ص 182.

<sup>2</sup> - نفس المرجع، ص 183.

<sup>3</sup> - نفس المرجع، ص 182.

الأصوات ضد، ومن خلال الاستفتاء الذي جرى في هولندا في الأول من جوان 2005 بنتيجة 61,6% ضد<sup>1</sup>.

ب- معاهدة لشبونة: حاولت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من خلال محاولة إنشاء دستور أوروبي إيجاد حل لتلك المشاكل التي تعيق عمل الاتحاد، إلا أن الرفض الذي لقيه الدستور من قبل المواطنين في فرنسا و هولندا، و الذي حال دون تبني المعاهدة الدستورية، أبقى تلك المشاكل عالقة مما دفع الدول الأعضاء إلى البحث عن مخرج لهذه المشاكل و قد ركز الأعضاء في هذه المرة على تجنب إدخال التعديلات التي كانت سببا في رفض الدستور مثل مسألة تزويد الاتحاد برموز الدولة الموحدة كالعلم، و النشيد، و استحداث منصب وزير الخارجية...و غيرها.

بعد مفاوضات طويلة تمكنت الدول الأعضاء من التوصل إلى اتفاق بشأن تبني معاهدة تحل محل الدستور المرفوض، و قد تم التوقيع على هذه المعاهدة في العاصمة البرتغالية لشبونة في أكتوبر 2007، و قد تضمنت معاهدة لشبونة هذه العديد من الإصلاحات أهمها:

- تعديل معاهدة الاتحاد الأوروبي -TUE- Traité sur L'union Européenne 1992 فيما يخص المؤسسات و مجالات التعاون و السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة و سياسة الدفاع.
- تعديل معاهدة روما 1957 بتحديد مجالات تدخل الاتحاد الأوروبي و أصبحت تسمى معاهدة سير عمل الاتحاد الأوروبي traité sur les fonctionnement de L'union Européenne.
- دمج الركائز الثلاثة التي يقوم عليها الاتحاد الأوروبي.
- منح الشخصية الاعتبارية للاتحاد.
- خلق منصب رئيس المجلس الأوروبي، و منصب الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية و السياسة الأمنية.
- تأكيد مبدأ القرار المشترك و زيادة صلاحيات البرلمان الأوروبي، مع إقرار قاعدة جديدة للأغلبية.
- تطوير سياسات مشتركة في مجالات الطاقة و الوقود و القضايا المرتبطة بالاحتباس الحراري.
- توسيع المجالات التي تتخذ فيها القرارات بالأغلبية المؤهلة، إلى مجالات الهجرة، اللجوء السياسي، التأشيرة، تنقل الأجانب، التعاون القضائي في المجال الجنائي.
- أقرت بالطابع القانوني لوثيقة الحقوق الأساسية.
- إنشاء حق المبادرة المواطنة حيث يمكن لمليون مواطن على الأقل من مختلف الدول الأوروبية أن يطلبوا من المفوضية اقتراح مشروع قانون في مجال اختصاص الاتحاد<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - Eddy Fourgier , "Le « non » français à la constitution européenne ", Futuribles, ,Avril, 2006 ,N=318, p32.

<sup>2</sup> -Traité de Lisboonne , ce qui change.

## المطلب الثاني: التعاون الأمني والسياسي الأوروبي

### 1- اتحاد أوروبا الغربية و حلف شمال الأطلسي

لم يقتصر التعاون بقصد إعادة إعمار أوروبا على المجال الاقتصادي فحسب، بل شمل كذلك المجال العسكري، و في هذا الصدد أبرمت مجموعة من التحالفات من أجل ضمان الأمن الجماعي للأطراف المتعاقدة و لان هذا نتيجة للخوف من عودة الخطر الألماني، و العودة المحتملة للخطر البونابرتي، بالإضافة إلى قيام الحرب الباردة التي أضفت معنى جديد للجانب الأمني.

كل هذا أدى إلى توقيع معاهدة التحالف و التعاون المتبادل في 04 مارس 1947 من طرف وزراء خارجية كل من فرنسا و بريطانيا، جورج بيدولت G.Bidault و ارنست بيفين E.Bevin في مدينة دونكيرك Dunkerque التي شهدت الأوقات الصعبة عام 1940<sup>1</sup>.

إلا أن الأحداث الدولية آنذاك كانت لازالت توحى بالخطر، و هذا التحالف بين الدولتين غير كافي فالضغط الدولي يتزايد، حيث رفض الاتحاد السوفيتي المشاركة في مشروع مارشال، قيام منظمة الكومنفرم في سبتمبر 1947 بالإضافة إلى فشل مؤتمر لندن في نوفمبر 1947 الذي ضم الأربعة الكبار\*، من أجل تسوية المسألة الألمانية و النمساوية، أدى إلى الاعتقاد بأن العدو الافتراضي ليس هو بالضرورة الطرف المنهزم في النزاع الأخير\*\*، الأمر الذي دفع فرنسا و بريطانيا إلى دعوة دول البنيلوكس الثلاثة، في فيفري 1948 المشاركة في نظام الأمن المشترك، الذي تم من قبل توقيعه في دونكيرك، و نتج عن ذلك قيام معاهدة جديدة المنشئة للاتحاد الغربي Union Occidentale التي وقعت في بروكسل في 17 مارس 1948 و التي تضمنت شبكة من العلاقات ليست فقط عسكرية بل سياسية، اقتصادية، ثقافية، لكن بالتركيز على الجانب العسكري بإنشاء قيادة أركان في فونتينبلو Fontainbleau<sup>2</sup>.

لعبت الولايات المتحدة آنذاك دورا بارزا لتشجيع قيام أحلاف عسكرية، حيث مارست ضغطا مستمرا على الدول الأوروبية من أجل تحقيق حد أدنى من التنسيق في قضايا الدفاع و الأمن، رغم علمها بالعقد و المخاوف الكثيرة بعضها تجاه بعض، و ذلك بغرض تمهيد الطريق لإقامة تحالف أمني أوسع تقوده هي عبر ضفتي الأطلسي، لأن تماسك هذا التحالف يقتضي حد أدنى من التنسيق الأوروبي في مجال الدفاع<sup>3</sup>.

سُرعت الأحداث الدولية في ذلك الوقت بإنشاء هذا الحلف، خاصة بعد الانقلاب العسكري في براغ في فيفري 1948، و حصار برلين في جوان 1948، حيث أعلن مجلس الشيوخ الأمريكي إنهاء سياسة العزلة و سمح بموجب قرار فاندنبرغ Vandenberg، لحكومة واشنطن بفتح مفاوضات بقصد

<sup>1</sup> - Zorgbibe ,op.cit,p18.

\* المقصود بالأربعة الكبار: الولايات المتحدة، الاتحاد السوفيتي، بريطانيا، فرنسا.  
\*\* بمعنى أن العدو لم يعد الطرف المنهزم في الحرب العالمية الثانية أي ألمانيا، بل العدو الجديد هو الاتحاد السوفيتي.

<sup>2</sup> -Ibid,pp18,19.

<sup>3</sup> - حسن ناعفة، مرجع سابق، ص127.

تعزيز نظام الأمن الأوروبي، و نتج عن ذلك توقيع معاهدة شمال الأطلسي في واشنطن في 04 أبريل 1949 من طرف الدول الخمس الموقعة على معاهدة بروكسل، بالإضافة على كندا، الدنمارك و الولايات المتحدة الأمريكية، إيسلندا، إيطاليا، النرويج، البرتغال، و بتوقيع هذه المعاهدة تم عمليا إفراغ الاتحاد الغربي من محتواه و أجهزته العسكرية، تم ابتلاعها من قبل اللجان الأطلسية الدائمة و مع ذلك بقي الاتحاد الغربي بنظامه الأمني الآلي إلى أن تم توسيعه في أكتوبر 1954<sup>1</sup>، بإنضمام ألمانيا الغربية و إيطاليا و أصبح يطلق عليه اسم اتحاد أوروبا الغربية L'Union de l'Europe Occidentale\* و يهدف الاتحاد الجديد إلى مساعدة كل دولة عضو، وفقا لأحكام المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة، عند تعرضها لأي اعتداء مسلح في أوروبا، و على العمل من أجل تحقيق التكامل و الوحدة في القارة، و الدفاع عن المبادئ الديمقراطية و الحريات و الحقوق و التقاليد الدستورية و احترام القانون التي تشكل التراث المشترك للدول الأعضاء<sup>2</sup>.

إلا أن إنشاء منظمة اتحاد أوروبا الغربية لم يشكل في واقع الأمر أي إضافة حقيقية نوعية إلى عملية التكامل الأوروبي، في مجال الأمن و الدفاع، لأن هذه المنظمة لم تتمتع بأي سلطات فوق قومية و لم تزود بصلاحيات لتنسيق السياسات الدفاعية و الأمنية بين الدول الأوروبية فضلا عن أن بنيتها المؤسسية و التنظيمية شابها ضعف كبير منذ البداية<sup>3</sup>.

## 2- الجماعة الأوروبية للدفاع و الجماعة السياسية:

### أ- الجماعة الأوروبية للدفاع:

شكلت مسألة إعادة تسليح ألمانيا قضية محورية للقوى الكبرى بعد الحرب العالمية الثانية إلا أنها ظهرت كضرورة ملحة بالنسبة للحكومة الأمريكية، خاصة بعد اندلاع الحرب الكورية في جوان 1950، حيث أعلن المجلس الأطلسي عن إقراره بمبدأ إعادة تسليح ألمانيا في 26 سبتمبر من نفس السنة، و قد اقترحت الحكومة الفرنسية أن لا يكون التسليح في شكل جيش وطني ألماني، ينظم لميثاق الأطلسي بل في إطار جيش أوروبي يتكون من وحدات وطنية صغيرة تندمج مع بعضها البعض<sup>4</sup>.

و في هذا الصدد قدم بلفين R. Pleven رئيس المجلس الأطلسي خطة الجماعة الأوروبية للدفاع، و التي أعدها الخبراء الذين أعدوا مخطط شومان\*، تتعلق الخطة بإنشاء جيش أوروبي مشترك يتم إحقاقه بالمؤسسات السياسية لأوروبا الموحدة، يوضع هذا الجيش تحت سلطة وزير الدفاع

<sup>1</sup> Zorgbibe ,op.cit,p19.

\* تم دمج اتحاد أوروبا الغربية مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي بموجب معاهدة أمستردام عام 1997 و بذلك أصبح جزءا من الاتحاد الأوروبي.

<sup>2</sup> - محمد المجدوب، مرجع سابق، ص 406.

<sup>3</sup> - حسن نافعة، مرجع سابق، ص 126.

<sup>4</sup> - Claud-Albert Colliard-Louis Dubouis ,Institutions internationales , Paris, Dalloz , 1995,p296.

\* جون مونييه.

الأوروبي يعني من قبل الحكومات الوطنية بمشاركة مجلس وزراء، و يكون مسؤولاً أمام جمعية أوروبية و يتم تمويله بميزانية مشتركة من قبل الدول الأعضاء<sup>1</sup>.

من أجل ذلك تم عقد مؤتمر حول الجيش الأوروبي في باريس في 15 فيفري 1951، الذي لم تجمع في نهاية المطاف سوى الدول الست التي هي بصدد إجراء محادثات حول إنشاء مجموعة الفحم و الصلب، وبعد مفاوضات طويلة تم توقيع اتفاقية الجماعة الأوروبية للدفاع la communauté Européenne de Défense في 27 ماي 1952<sup>2</sup>. و قد نصت هذه الاتفاقية على تشكيل أربعين فرقة عسكرية أوروبية تخضع لقيادة هيئة أوروبية على غرار السلطة العليا في الجماعة الأوروبية للفحم و الصلب، و يشرف على تسليحها جهاز فني و إداري خاص توضع تحت تصرفه ميزانية مشتركة، و تخضع للرقابة السياسية من جانب البرلمان الأوروبي و القانونية من محكمة العدل الأوروبية<sup>3</sup>.

رغم أن فكرة مجموعة الدفاع هي فرنسية في الأصل هدف من خلالها الفرنسيون خاصة جون مونييه إلى تطير تسليح ألمانيا و تعزيز التكامل الأوروبي في إطار تحالف أطلسي متين إلا أن الأمريكيون تبنا هذا المشروع و أصبحوا أول مؤيديه، حيث قدموا مساعدات لفرنسا على أمل أن يصدق البرلمان فيها على الاتفاقية، إلا أن القلق الذي كان ينتاب فرنسا و بريطانيا بسبب الحروب التي شنتها ألمانيا من قبل، و القلق السوفياتي من أن تكون جماعة الدفاع الأوروبية، و إعادة تسليح ألمانيا ما هي إلا وسائل لشن الحرب ضده. الأمر الذي جعل الحزب الشيوعي الفرنسي يرفض الاتفاقية بالإضافة إلى ظهور بعض إشارات توحى بالانفراج الدولي كموت ستالين عام 1953، و نهاية حرب الفيتنام جعل مسألة إعادة تسليح ألمانيا عديمة الجدوى، و كل هذا أدى إلى رفض الجمعية الفرنسية التصديق على اتفاقية جماعة الدفاع، و بالتالي فشل المشروع رغم تصديق بقية الدول الأخرى عليه، و قد مارست الولايات المتحدة ضغوطا كبيرة على فرنسا من خلال كاتب الدولة للخارجية في عهد ايزنهاور للحصول على التصديق. الأمر الذي دفع إلى التفكير في حلول أخرى، و بالفعل توصلت فرنسا و بريطانيا إلى قبول ألمانيا كعضو في كل من منظمة حلف الأطلسي و إتحاد أوروبا الغربية<sup>4</sup>.

#### ب- الجماعة السياسية الأوروبية (CPE) La Communauté Politique Européenne

اقترحت الجمعية الاستشارية لمنظمة مجلس أوروبا في توصية لها في 10 ديسمبر 1951، ثم في قرار 30 ماي 1952 باقتراح من بريطانيا المعروف بمخطط إيدن Eden. اقترحت إقامة جماعة سياسية أوروبية CPE La Communauté Politique Européenne و قد استجابت جماعة الفحم و الصلب لمقترحات الجمعية الاستشارية، و خلال أول اجتماع لها خاص بالوزراء في لوكسمبرغ، دعا الوزراء الستة الجمعية المشتركة\* بإنشاء لجنة تقوم بالإعداد لمشروع الجماعة السياسية الأوروبية،

<sup>1</sup> - Zorgbibe ,op.cit,pp28-29.

<sup>2</sup> - Colliard et Dubouis ,op.cit,p297.

<sup>3</sup> - حسن نافعة، مرجع سابق،ص139.

<sup>4</sup> - Grand et Grosser ,op.cit,pp120-121.

و قد قبلت الجمعية المشتركة الدعوة التي وجهت لها و أنشأت جمعية التي تعتبر كجمعية ما قبل تأسيسية هذه الأخيرة أنشأت لجنة مكونة من 26 عضو، و قد قامت هذه اللجنة بمشاركة 13 ملاحظ من إعداد نص مشروع معاهدة عرض على الجمعية الأولى التي قدمته بدورها من خلال رئيسها إلى مجلس أوروبا الذي أقر نص المشروع في 10 مارس 1953.

نظم مشروع الجماعة السياسية فدرالية حقيقية بسلطة تشريعية مكونة من غرفتين، غرفة تمثل الشعوب و مجلس الشيوخ، و سلطة تنفيذية تمارس من قبل المجلس التنفيذي الأوروبي يتم تعيين رئيسه من قبل مجلس الشيوخ، و يكون مسئولاً أمام الغرفتين التشريعتين، بالإضافة إلى مجلس وزراء ينسق عمل المجلس التنفيذي الأوروبي و عمل حكومات الدول الأعضاء، إلى جانب وجود محكمة عدل فيدرالية.

كان ينبغي أن يخضع هذا المشروع لدراسة من قبل الحكومات من خلال مؤتمر دبلوماسي، و قد تمت دراسته بالفعل من قبل وزراء الخارجية سنة 1953، و عقدت لجنة في شهر نوفمبر في باريس أعدت تقريراً كان من المفروض أن يخضع هذا التقرير للدراسة من قبل مؤتمر يعقد في 30 مارس 1954، و قد أرسلت اللجنة تقريرها بالفعل في 15 مارس، إلا أن وفود الدول الست أجلوا المؤتمر بحجة انشغال بعض حكومات جماعة الفحم و الصلب بمسائل تتعلق بمشكل الجماعة السياسية، و لم تتم دراسة المشروع أبداً<sup>1</sup>.

إذا كان مشروع جماعة الدفاع قد حصل على توقيع الدول الأعضاء على الأقل، فإن مشروع الجماعة السياسية الأوروبية لم توقع عليه الدول الأعضاء أصلاً، و بالتالي تم وأد المشروعان و هما في مهدهما و لم يكتب لها التحقق و النجاح مثلما حصل مع جماعة الفحم و الصلب.

### 3- مخطط فوشيه Plan Fouchet

بعد إخفاق مشروع الجماعة الأوروبية للدفاع و الجماعة السياسية حاولت دول الجماعة الاقتصادية الأوروبية وضع صيغة اتحاد سياسي الذي يعتبر الهدف المنشود من عملية التكامل و ككل مرة تم طرح المحاولة من قبل فرنسا، حيث أعلن الجنرال ديغول في 31 ماي 1961 عن مبادرة فرنسية تضم الأطراف السامية المتعاقدة في معاهدة روما المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأوروبية، و الإعداد لأسس اتحاد بين الشعوب الأوروبية، و قد كانت الرؤية الديغولية تختلف عن رؤية الفدراليين الأوروبيين، فبالنسبة لهؤلاء الجماعة السياسية الأوروبية تنشأ من التطور الداخلي للجماعات الاقتصادية القائمة، و تطور البناء الأوروبي ينتج عن توسيع صلاحيات الجماعات، أما الجنرال ديغول فهو لا يتفق مع هذه الرؤية الوظيفية و الميكانيكية للبناء الأوروبي، و يرض توسيع صلاحيات الجماعات على المجالات السياسية و العسكرية<sup>2</sup>. مفضلاً بذلك صيغة التعاون السياسي

\* جمعية منبثقة عن جماعة الفحم و الصلب تقوم بالإعداد لمشروع جماعة الدفاع و الجماعة السياسية.

<sup>1</sup> Colliard et Dubouis ,op.cit,p297-298.

<sup>2</sup> - Zorgbibe ,op.cit,p42.

المستند إلى تضامن قوي بين دول و حكومات أوروبية تنشد الاستقلال الفعلي و قدرة على ممارسة سياسة خارجية نابغة من مصالحها الذاتية بما فيها المصالح الأوروبية المشتركة.

ذلك يعني أنه كان يسعى لإقامة بنية أوروبية مؤسسية مشتركة تلعب فيها الحكومات دور صانع السياسات في كل المجالات، و ليس في المجال الاقتصادي فحسب، و بالاتفاق العام و التراضي و ليس بالتصويت و الأغلبية. فالتكامل الاقتصادي وحده لن يفيضي وفقا للمفاهيم الديغولية إلى وحدة سياسية أوروبية و عندما سيكرس تبعيتها الحالية لأمريكا، و يجعل من حلف الأطلسي هو الصانع الحقيقي لقرارها السياسي و الأمني، و على هذا الأساس طالب ديغول بصيغة كونفدرالية لوحدة سياسية أوروبية تحتفظ فيها الدول بخصوصياتها و هويتها الوطنية و الثقافية<sup>1</sup>.

و استجابة للمبادرة الفرنسية قرر رؤساء دول و حكومات الدول الست الأعضاء في الجماعة الاقتصادية الأوروبية المجتمعين في باريس في 11 فيفري 1961، قرروا تكليف لجنة لدراسة و تقديم مقترحات واقعية فيما يخص البناء السياسي الأوروبي، و بعد خمسة أشهر و خلال مؤتمر القمة المنعقد في بون في 18 جويلية 1961 تم نشر إعلان بادغودسبرغ Declaration de Bad Godesberg حيث قرر رؤساء الدول و الحكومات إعطاء صيغة عملية للإرادة السياسية.

بالفعل تم إنشاء لجنة دراسات ما بين حكوماتية في 7 سبتمبر 1961 برئاسة كرستيان فوشيه الذي قدم اقتراحه لهذه اللجنة في 19 أكتوبر 1961<sup>2</sup>. و قد تضمن هذا الاقتراح خطة فوشي الأولى و تنظم اتحاد بين الدول الأوروبية يقوم إطاره المؤسسي و هيكله التنظيمي على النحو التالي: مجلس على مستوى القمة يجتمع ثلاث مرات سنويا و يتخذ قراراته بالإجماع، جمعية مشكلة من نواب تعيينهم البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء تقترح ما تراه من توصيات ترفع للمجلس لإقرارها، مفوضية تتشكل من كبار الموظفين في وزارات خارجية الدول الأعضاء مقرها باريس و مهمتها الإعداد الجيد لمؤتمرات القمة (المجلس)<sup>3</sup>.

بعد مناقشته من قبل وفود الدول الأعضاء التي أبدت اقتراحاتها قامت الحكومة الفرنسية فـي 4 ديسمبر 1961 و عن طريق الدبلوماسية بتقديم خطة فوشي الثانية التي كان من المنتظر أن تضم مجمل الاقتراحات المطروحة من قبل الوفود الوطنية، لكن في الحقيقة المشروع الجديد بقي يمثل دائما وجهة النظر الفرنسية، مما أحدث رد فعل حاد من قبل حكومات بلجيكا و هولندا اللتان طالبتا باستبدال فوشي من على رأس اللجنة ما بين الحكوماتية<sup>4</sup>.

كانت التعديلات التي أدخلتها فرنسا تستهدف إخضاع الشؤون الاقتصادية أيضا لسلطة المؤسسات الاتحادية، و هو ما رأى فيه البعض تراجعا عما تحقق من منجزات، كما استهدفت قطع الطريق أمام

<sup>1</sup> - حسن نافعة، مرجع سابق، ص149.

<sup>2</sup> Zorgbibe ,op.cit,p43.

<sup>3</sup> - حسن نافعة، مرجع سابق، ص150.

<sup>4</sup> Zorgbibe,op.cit,p44.

إمكانية مراجعة نظام الاتحاد في المستقبل على نحو يسمح باتخاذ القرارات بالأغلبية بدلا من الإجماع، وهو ما رأى فيه البعض جمودا لا مبرر له<sup>1</sup>.

في 18 جانفي 1962 وزع فوشي على أعضاء اللجنة ما بين حكوماتية النسخة الثالثة من خطته و لكن و لا واحدة من التعديلات المنتظرة قد تم إدخالها، و الإشارة إلى التعاون مع دول العالم الحر الأخرى تم إسناده بطريقة غير مباشرة إلى حلف الأطلسي و تم إلغاؤه، مما أثار انفعال الوفود الأخرى، كما دفع بهولندا و بلجيكا إلى مقاطعة المفاوضات في 04 أفريل 1962<sup>2</sup> و فشل المشروع.

بالإضافة إلى قيامه على أساس وجهة نظر فرنسية- ديغولية- صرفة، فإن من بين أسباب فشل المشروع أيضا هو لجوء فرنسا إلى محادثات ثنائية مع ألمانيا و إيطاليا من أجل كسب تأييدهما، مما أغضب الدول الصغرى التي خافت من هيمنة فرنسية ألمانية على الجماعات الأوروبية. كما أن المواجهة الحادة بين رؤيتين للتنظيم المؤسسي الأوروبي، توضح تعاقب الإخفاقات و الأزمات و كذلك بعض الصعوبات التي واجهت الجماعات الأوروبية<sup>3</sup>.

و قد استمر الخلاف طويلا بين فرنسا و الدول الخمس الأخرى، حيث اتبع ديغول سياسة مشددة و راديكالية في مواجهة أمريكا و الناتو أفضت في النهاية إلى انسحاب فرنسا من الجهاز العسكري للحلف، و أصر في الوقت نفسه على رفض انضمام بريطانيا إلى الجماعة الاقتصادية الأوروبية، لكن و إدراكا منه لأهمية السوق الأوروبية المشتركة بالنسبة للاقتصاد الفرنسي عموما، و الزراعة بصفة خاصة، اتبع ديغول سياسة أكثر اعتدالا نسبيا اتجاه أوروبا<sup>4</sup>.

#### 4- التقارب السياسي الفرنسي الألماني:

بعد إخفاق خطة فوشي حاول كل من الرئيس الفرنسي ديغول و المستشار الألماني أديناور التوصل إلى اتفاق ثنائي، و خلال زيارته الرسمية لألمانيا في سبتمبر 1962 أعلن الجنرال ديغول عن التوصل إلى اتفاق فرنسي ألماني لترسيخ التقارب بين الدولتين و في هذا الشأن انطلقت مفاوضات انتهت بتوقيع معاهدة الصداقة بين فرنسا و ألمانيا في باريس 22 جانفي 1963 و يتضمن القسم الأول من هذه المعاهدة تنظيم التعاون بين الدولتين على الشكل الدبلوماسي الكلاسيكي حيث يجتمع رؤساء الدول والحكومات على الأقل مرتين في السنة و يصدرن توجيهات يطبقها وزراء الخارجية في اجتماعاتهم التي تعقد كل ثلاث أشهر، كما تعقد اجتماعات بين وزراء الدفاع و الموظفون السامون في وزارة الدفاع و التربية كل ثلاث أشهر. إجراء اتصالات منتظمة بين: المديرات السياسية، الاقتصادية، الثقافية، الشؤون الخارجية، المهمات الدبلوماسية و القنصلية و الممثلون الدائمون لدى المنظمات الدولية.

<sup>1</sup> - حسن نافعة، مرجع سابق، ص 150.

<sup>2</sup> - Zorgbibe, op. cit, p44.

<sup>3</sup> - Ibid, p41.

<sup>4</sup> - حسن نافعة، مرجع سابق، ص 150، 151.

أما القسم الثاني فيصف التوجهات الخاصة بالبرنامج في مجال السياسة الخارجية حيث ينص على:

- ضرورة إجراء مشاورات تسمح بتحديد مواقف متشابهة حول كل المسائل المهمة (المشاكل المتعلقة بالجماعات، التحالف الأطلسي، قرارات شرق غرب، الأمم المتحدة والمؤسسات المتخصصة بالمساعدات الموجهة للعالم الثالث، والعلاقات الاقتصادية و الدولية، تطوير الاتصال بين مهام الدولتين في الدول الأجنبية).

- في مجال الدفاع الأهداف المتوخاة هي تقريب العقائد المرتبطة بالاستراتيجية و التكتيك، تبادل الخبراء، التعاون في مجال التسلح من خلال تحضير مشاريع مشتركة و خطط التمويل بالإضافة إلى هذا تضمنت المعاهدة نصوصاً أخرى في مجال التربية.

كانت النتائج المتحصّل عليها في القطاع العسكري هزيلة، حيث أنها لم تسمح بالتوصل إلى سياسة دفاع مشتركة. كما أن الاتفاق في مجال السياسة الخارجية قلما تم التوصل إليه، و أهم ما حققته المحادثات الفرنسية الألمانية المنتظمة أنها أصبحت جهاز ثنائي رسمي للتحضير لمجالس الجماعات. و قد أثارت هذه المعاهدة قلق بقية الدول الأعضاء الذين خافوا أن يتجاوز هذا الاتفاق الجزائي مجال الجماعة، و محاولة منهم لطمأنة شركائهم أسبق البرلمانين الألمان تصديقهم على المعاهدة في 16 ماي 1963 ببيان ذكروا فيه بوفائهم للحلف الأطلسي، و باندماجهم مع قوات الحلف و بوفائهم للبناء الجماعي<sup>1</sup>.

هكذا شكلت محاولات التعاون السياسي من أجل خلق سياسة خارجية مستقلة عن السياسة الأمريكية التي كان يسعى لتحقيقها ديغول شكلت عائقاً أمام تحقيق تقدماً في هذا المجال. و ما إن تجاوزت دول بينلوكس ( و في مقدمتها البلدان المنخفضة) خوفها من أن تكون السياسة الأوروبية المشتركة مطية للإنجرار وراء استراتيجية الخط الثالث الفرنسية و المستقلة عن الولايات المتحدة نشأت أول بوادر للتعاون السياسي الأوروبي مع مؤتمر لاهاي عام 1969. و انطلق التعاون السياسي الأوروبي بعد استقالة الرئيس ديغول مع بداية عهد بومبيدو<sup>2</sup>.

##### 5- انطلاق التعاون السياسي الأوروبي:

تعد قمة لاهاي (1969) قفزة مهمة في مجال التعاون السياسي حيث اتفق الأعضاء على التنسيق في مجال السياسة الخارجية و عهدوا إلى لجنة مدراء السياسة الخارجية برئاسة دافينون Davignon مدير الشؤون السياسية في وزارة الخارجية البلجيكية عهدوا إليها بدراسة طريقة جيدة لإحراز تقدم في مجال توحيد السياسة، و على هذا الأساس تم تقديم قرار دافينون الذي تم إقراره في مؤتمر لوكسمبورغ في 27 أكتوبر 1970 من قبل رؤساء دبلوماسيات الدول الستة في الجماعة. كما أن هذا التقرير كان إعلاناً لميلاد التعاون السياسي إلا أن أهدافه كانت متواضعة حيث تم النص على ضمان

<sup>1</sup> - Zorgbibe ,op.cit,p114,115.

<sup>2</sup> - محمد مصطفى كمال، فؤاد نهران، مرجع سابق، ص125.

تبادل المعلومات و المشاورات المنتظمة، تنسيق وجهات النظر، توحيد المواقف و إذا كان ممكنا نشاطات مشتركة.

وزراء الخارجية يجتمعون كل ستة أشهر و إذا لزمتم الظروف و كانت المسألة محل الدراسة لها أهمية يجتمع رؤساء الدول و الحكومات.

لجنة سياسية تتشكل من مدراء الشؤون السياسية لوزارات الخارجية يجتمعون على الأقل أربع مرات في العام، و يحضرون للاجتماعات الوزارية.

- مفوضية الجماعات مدعوة لإبداء رأيها حول مسائل السياسة الدولية التي تتم مناقشتها من قبل الوزراء عندما يكون لأعمال الوزراء تأثير على نشاطات الجماعات.

- اجتماعات سنوية تجمع بطريقة غير رسمية الوزراء و أعضاء اللجنة السياسية في البرلمان الأوروبي، من أجل إجراء محادثات صريحة حول المسائل التي يكون موضوع المشاورات<sup>1</sup>.

ثم جاء قرار لوكسمبورغ الذي دعا إلى تعزيز التعاون السياسي بالموازاة مع تطور بنىات و مهمات الجماعات ودعا الحكومات للعمل على القضاء على الاختلاف في سياساتها الخارجية لأن الاختلاف يمكن أن يشكل عائقا أمام تقدم الاندماج الاقتصادي. كما أكد على أهمية خلق اتحاد نقدي و بالتالي الإقرار بوجود رابط بين الاندماج الاقتصادي و التعاون السياسي.

إنشاء سكرتاريا دائمة مكلفة بالتحضير للاجتماعات، كما نص على أن الدول المرشحة للانضمام للجماعة تتضمن تلقائيا لهذا القرار لوكسمبرغ و لهذا يتم إعلام هذه الدول بالتطورات الحاصلة في مجال التعاون السياسي، ثم كان مؤتمر باريس في أكتوبر 1972 و تلاه مؤتمر كوبنهاغن في جويلية 1973 الذي نص على تكثيف إجراءات التعاون السياسي و في هذا الصدد تم زيادة عدد دورات المجلس الوزاري من اثنين إلى أربع الاجتماعات في العام. كما يمكنهم الاجتماع باسم التعاون السياسي حتى و إن كانت الدورات التي حضروها تتناول قضايا أخرى وتجتمع اللجنة السياسية إذا اقتضت الظروف.

- إنشاء نظام اتصالات لتسهيل الاتصال المباشر بين العواصم التسعة.

- التمثيلات الدبلوماسية للدول التسع لدى شركائها و لدى المنظمات الدولية الكبرى يتم ربطها

بشبكة تعاون.

- تخطيط مشترك على المدى المتوسط و البعيد في مجال السياسة الخارجية يتم تأسيسه بواسطة فوج خاص بالتحليل و البحث. هذه المنظمة الجديدة لها سلطة حل معظم المشاكل ذات الطابع التقني المحض.

- على مستوى الوزراء اتجه الاهتمام إلى الحالات التي تمس مصالح أوروبا في أوروبا و خارجها، و في مثل هذه المسائل دعا قرار كوبنهاغن كل دولة إلى عدم اتخاذ موقف وطني قبل التشاور مع شركائها و في حالة الطوارئ يمكن إجراء المحادثات بعد اتخاذ القرار<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zorgbibe ,op.cit,p116,117.

<sup>2</sup> Ibid, p118.

في ديسمبر 1974 أقرت قمة باريس بمؤتمرات القمة أي المجلس الأوروبي المكون من رؤساء الدول و الحكومات كهيئة جديدة داخل إطار التعاون السياسي الأوروبي، و أنشت قمة لندن في نوفمبر 1981 الترويكا المكونة من معاوني الرؤسيتين السابقة و اللاحقة إلى جانب الرئاسة الراهنة حتى تؤمن الاستمرارية في العمل أما قمة شتوتغارت في جوان 1983 فقد أوضحت علاقة الهيئات بعضها ببعض، ثم أقرت بإشراك المفوضية داخل نشاط المجلس الأوروبي و كانت في مضمونها تمهيدا لما جاء به القانون الموحد عام 1986<sup>1</sup>. وهكذا تطورت آلية التعاون السياسي مع القمم الرئاسية المتعاقبة قبل أن يتم تضمينها رسميا في نص حقوقي مع القانون الموحد.

#### 6- التعاون السياسي في إطار القانون الموحد:

قبل عام 1986 لم تنص أية معاهدة مؤسسة أو مكملة على التعاون السياسي بشكل رسمي إلا القانون الموحد عام 1986 الذي تناول موضوع التعاون السياسي بشكل صريح، حيث تم إدراجه في الجزء الثالث الذي تضمن مجموعة من المواد حول هذا المضمون، و في هذا الصدد نصت المادة 30 في فقرتها الأولى على أن: "الأطراف المتعاقدة و المنتمية إلى الجماعات الأوروبية تسعى مشتركة إلى صنع و تحقيق سياسة خارجية أوروبية و بهذا الإجراء تم تكريس الأهداف التي أعلنت منذ انطلاق التعاون السياسي الأوروبي". أما الفقرة الثانية فقد نصت على ضرورة التشاور قبل أن تتخذ أية دولة من دول الجماعة قرارها السياسي في أمور السياسة الدولية، و على السعي المستمر لإيجاد مواقف و سياسات مشتركة و على ضرورة اتخاذ القرار المشترك محورا و مرجعا عندما تحدد كل دولة أولوياتها و خطوات سياستها الخارجية، كما أنها دعت الدول لتجنب كل موقف أو قرار من شأنه أن يضعف القرار المشترك أو يعطله.

الجدير بالذكر أن هذه النصوص لم تحدد أي موجب انوني محدد مفروض على الدول و إنما دعت فقط الدول للسعي إلى تحقيق مواقف و قرارات مشتركة. حاول الدول الأعضاء من خلال الفقرة الثالثة من نفس المادة تقليص الهوة بين التعاون السياسي الأوروبي و الجماعة الاقتصادية بنصها على ضرورة إشراك المفوضية و استشارة البرلمان السياسي في مجال التعاون السياسي<sup>2</sup>. رغم أن القانون الموحد قد رجح كفة البعد الاقتصادي على البعد السياسي، إلا أنه حاول أن يتقدم خطوة على الأمام ليس فقط لفت الانتباه إلى أهمية التعاون الأوروبي في المجال السياسي و ضرورة تقنيته و مأسسته و لكن أيضا لتنشيط الأداء و لوضع التوصيات التي لم تكن قد وجدت طريقها بعد إلى حيز التنفيذ في كافة المجالات، و لكي تقترن خطط العمل بجداول زمنية محددة و مراحل للتنفيذ<sup>(1)</sup>.

جاءت نهاية الحرب الباردة و تلاها من تحولات شهدها العالم مع نهاية ثمانينات القرن العشرين لتعطي الدافع القوي لدول الجماعة للسير قدما في مجال التعاون السياسي، و تجسد ذلك بالفعل

<sup>1</sup> - محمد مصطفى كمال، فؤاد نهرا، مرجع سابق، ص 126.

<sup>3</sup> - نفس المرجع، ص 131، 132.

(1) - حسن نافعة، مرجع سابق، ص 162.

مع معاهدة ماستريخت عام 1992 التي أقرت قسما خاصا بالسياسة الخارجية، و تتالت التطورات في هذا المجال مع المعاهدات اللاحقة و ذلك مع معاهدة أمستردام (1997)، نيس (2001)، ثم لشبونة (2007) والتي حاولت كل منها إدخال تعديلات على مجال السياسة الخارجية في محاولة للوصول إلى سياسة خارجية موحدة لكل دول الاتحاد.

### المطلب الثالث: مؤسسات الاتحاد الأوروبي:

تختلف المؤسسات الموجودة في الاتحاد الأوروبي عن المؤسسات الموجودة في الدولة أو في المنظمات الدولية و ذلك نظرا لاختلاف طبيعة النظام السياسي للاتحاد، و قد تم إنشاء هذه المؤسسات لتناسب مع طبيعة هذا الكيان، و لتضمن تمثيل مصالح مختلف العناصر المكونة له، فهناك مؤسسات تمثل مصالح الدول الأعضاء مثل المجلس الأوروبي، و مجلس الاتحاد الأوروبي، و هناك مؤسسات تمثل مصالح الجماعة الأوروبية ككل و تتمثل في المفوضية الأوروبية بالإضافة إلى البرلمان الأوروبي الذي يمثل شعوب الدول الأعضاء في الاتحاد، و تعتبر هذه المؤسسات الأربع مهمة للغاية لأنها المسؤولة في النهاية عن اتخاذ القرار داخل الاتحاد.

كما أن هناك مؤسسات تمثل مصالح مختلف الفئات الاقتصادية و الاجتماعية و السلطات المحلية داخل الجماعة الأوروبية تتمثل في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، و لجنة الأقاليم، و لهاتين المؤسساتين صلاحيات استشارية فقط. زيادة على كل هذه المؤسسات توجد مؤسسات مالية متمثلة في البنك المركزي الأوروبي و بنك الاستثمار الأوروبي.

تخضع كل هذه المؤسسات للرقابة القانونية من قبل محكمة عدل الاتحاد الأوروبي، و الرقابة المالية من قبل هيئة المراجعين، و تعتبر هاتين المؤسساتين - محكمة العدل- و هيئة المراجعين بدورهما إحدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي، و عموما يمكن توضيح تركيبة و صلاحيات كل مؤسسة كمايلي:

#### 1- المجلس الأوروبي Le Conseil Européenne

نشأ هذا الجهاز السياسي عن الممارسة الجماعية للدول الأعضاء، فمنذ عام 1960 و رؤساء الدول و الحكومات كانوا يجتمعون بصفة غير منتظمة، من أجل تحديد التوجهات الكبرى لسياسة الجماعة<sup>(2)</sup>، لكن مع بداية ظهور الحاجة إلى وجود إطار منتظم لتبادل وجهات النظر على مستوى القمة و حل المشكلات التي لا تستطيع المؤسسات الأخرى حلها، تم الاتفاق في قمة باريس في ديسمبر 1974 و بمبادرة من فرنسا على عقد اجتماع لرؤساء الدول و الحكومات ثلاث مرات سنويا تحت اسم المجلس الأوروبي، و في ديسمبر 1985 تم الاتفاق على أن يجتمع المجلس مرتين في السنة مع إمكانية عقد اجتماعات أخرى في ظروف خاصة<sup>1</sup>.

(2) . Pierre Weiss, *Les organisations internationales* Paris ,Nathan , 2001,p73.

<sup>1</sup> - محمد مصطفى كمال- فؤاد نهر، مرجع سابق، ص43.  
\*تمثل الدولة في هذا المجلس برئيس السلطة التنفيذية فيها سواء كان رئيس الدولة أو رئيس الحكومة، أما فرنسا فتشارك بكل من رئيس الدولة و رئيس الحكومة.

جاء القانون الموحد عام 1986 ليكرس دور المجلس و يعطيه قاعدة قانونية، حيث تم النص عليه صراحة في نص قانوني أنه مؤسسة رسمية للجماعات الأوروبية. و قبل دخول معاهدة لشبونة حيز التنفيذ في ديسمبر 2009، كان هذا المجلس يتشكل من اجتماع رؤساء الدول أو الحكومات الدول الأعضاء\*، و يشاركهم وزراء الخارجية، و رئيس المفوضية وعضو منها، تحت رئاسة رئيس السلطة التنفيذية التي تتولى رئاسة الاتحاد<sup>1</sup>.

تقوم الرئاسة بعملية التنسيق والإعداد للاجتماعات، و يمثل رئيس السلطة التنفيذية فيها المتحدث باسم المجلس خلال تلك الفترة، و تعقد اجتماعات المجلس في إحدى مدن الدولة التي تتولى الرئاسة و استحداث معاهدة نيس نصا يقضي بضرورة انعقاد كافة اجتماعات المجلس من حيث المبدأ في بروكسل بمجرد وصول عدد الأعضاء إلى 28 عضو<sup>2</sup>. وكان المجلس الأوروبي يجتمع مرتين في السنة في شهري جوان و ديسمبر أي عند نهاية فترة الرئاسة الدورية، و يمكن للرئاسة دعوة المجلس للانعقاد في دورة استثنائية إذا اقتضت الظروف ذلك.

لكن بعد دخول معاهدة لشبونة -التي استحدثت منصب رئيس المجلس الأوروبي و الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية- حيز التنفيذ أصبح للمجلس الأوروبي رئاسة مستقرة، حيث يقوم المجلس الأوروبي بانتخاب رئيسه بالأغلبية المؤهلة لمدة سنتين و نصف قابلة للتجديد مرة واحدة و لا يمكن لهذا الرئيس شغل أي منصب على المستوى الوطني.

كما أصبح المجلس يجتمع مرتين في كل سداسي بدعوة من رئيسه الذي يمكنه أيضا أن يدعوه إلى اجتماعات استثنائية إذا اقتضت الظروف، و يضم اجتماع المجلس رؤساء الدول و الحكومات و رئيس المجلس الأوروبي بالإضافة إلى الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية و السياسة الأمنية و رئيس المفوضية، وإذا لزم الأمر يمكن لأعضاء هذا المجلس أن يقرروا بأن يشارك كل واحد منهم وزيراً و أن يشارك رئيس المفوضية، عضوا من المفوضية، و قد ألقت معاهدة لشبونة مشاركة وزراء الخارجية في الاجتماع إلا إذا دعت الضرورة لذلك.

لهذا المجلس دورا معتبرا، لأنه يعطي للاتحاد القوة الدافعة الضرورية لتطوره و يحدد التوجهات السياسية، كما يحدد التوجهات العامة للسياسة الخارجية و الأمنية المشتركة، و يمثل المرجعية بالنسبة للمجلس الوزاري إذا لم يتمكن هذا الأخير من التوصل إلى اتخاذ القرار. كما يساهم في التوفيق بين الدول الأعضاء إذا ما اختلفوا فيما بينهم<sup>3</sup>.

يتخذ المجلس الأوروبي القرارات المهمة و المرتبطة بعملية التكامل الأوروبي، مثل تعديل المعاهدات، إصلاح المؤسسات، تمويل الميزانية، توسيع الاتحاد، و الوحدة النقدية، و يحدد التوجهات الكبرى في مجال العدالة و الحرية و الأمن، لكن دون أن يمارس الوظيفة التشريعية. يصوت المجلس الأوروبي بالإجماع إلا إذا نصت المعاهدات على خلاف ذلك، و يتخذ قراراته بالأغلبية المؤهلة في

<sup>1</sup> - Colliard et Dubouis, *institutions internationales*, Paris, Dalloz, 1995, p 313.

<sup>2</sup> - حسن نافعة، مرجع سابق، ص193.

<sup>3</sup> - Colliard et Dubouis , *op.cit*, p 314.

المجالات المتعلقة بانتخاب رئيسه، تعيين رئيس المفوضية، تعيين الممثل الأعلى للشؤون الخارجية و السياسة الأمنية، و تعيين رئيس و نائب رئيس البنك المركزي الأوروبي، مع العلم أن رئيس المجلس الأوروبي و رئيس المفوضية لا يشاركان في التصويت.

يباشر المجلس الأوروبي مهامه باستقلالية تامة عن المؤسسات الأخرى، حيث يمكنه أن يتخذ القرارات دون أن ينتظر الاقتراح أو المبادرة من المفوضية أو البرلمان، إلا أنه يقدم لهذا الأخير تقريراً عند نهاية كل اجتماع، و مع ذلك يمكن لمحكمة العدل الأوروبية دراسة الطعون المقدمة إليها و الموجهة ضد القرارات الصادرة عن المجلس الأوروبي فيما عدا مجال السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة، و يأتي هذا البند كنتيجة لإقرار معاهدة لشبونة بالمجلس الأوروبي كمؤسسة من مؤسسات الاتحاد.

## 2- مجلس الاتحاد الأوروبي *Conseil de L'union Européenne*

يطلق عليه أيضاً اسم مجلس الوزراء، و يشكل المركز الرئيسي للقرارات السياسية للجماعة يتألف من ممثل واحد لكل حكومة دولة عضو برتبة وزير، تختلف تشكيلة اجتماعاته ما بين وزراء خارجية أو وزراء تقنيين حسب اختلاف طبيعة المسألة محل البحث<sup>1</sup>. فإذا كانت المسألة متعلقة بالزراعة يجتمع وزراء الزراعة، و إذا كانت متعلقة بالصناعة يجتمع وزراء الصناعة... و هكذا.

قبل التوقيع على معاهدة لشبونة، كانت تتولى دولة عضو رئاسة المجلس الوزاري لمدة ستة أشهر، و كانت الرئاسة دورية، و خلال هذه الفترة يتفرغ وزير هذه الدولة لرئاسة المجلس، و ينوب عنه في تمثيل دولته في المجلس واحد من كبار معاونيه طيلة فترة الرئاسة. و حيث أن هذه الفترة قصيرة، و محاولة منها لضمان استمرارية العمل اتفقت الدول الأعضاء على إنشاء الترويكا *troika* وهي لجنة تضم الرئيس السابق والرئيس الحالي، والرئيس اللاحق للمجلس، و قد أطلت معاهدة أمستردام 1997، الممثل للسياسة الخارجية و الأمنية محل الرئيس السابق<sup>2</sup>.

لكن بعد التوقيع على معاهدة لشبونة 2007 اختلفت رئاسة المجلس الأوروبي عن مجلس الوزراء، فبالنسبة لهذا الأخير تم الاحتفاظ بالرئاسة الدورية في كل تشكيلاته ما عدا مجلس وزراء الخارجية، الذي أصبح يرأس من قبل الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية و السياسة الأمنية. أما التشكيلات الأخرى فيتولاها فوج مكون من ثلاثة دول-ترويكا-لمدة ثمانية عشر شهراً، حيث تتناوب هذه الدول على الرئاسة، كل دولة تترأس المجلس لمدة ستة أشهر على أساس برنامج مشترك من قبل دول الترويكا الثلاث بالاتفاق مع رئيس المجلس الأوروبي. و مع ذلك يمكن لأية دولة أن تقترح أولوياتها للرئاسة. نظام البرنامج المشترك هذا- لمدة 18 شهراً- يضمن بعض الاستمرارية لسياسات الرئاسة، و قد بدأ تطبيقه عام 2007، حيث تم تعيين أول فوج مكون من ألمانيا- البرتغال و سلوفاكيا.

<sup>1</sup> - Weiss, op.cit, p 75.

<sup>2</sup> - حسن ناعفة، مرجع سابق، ص 199.

يعقد المجلس ما يقارب مئة اجتماع في السنة يقرر خلالها القوانين والتوجيهات والقرارات والتوصيات وتعقد اجتماعاته في بروكسل و لوكسمبورغ بدعوة من رئيسه، و قد تأتي المبادرة من أحد أعضاء المجلس أو من المفوضية. ولكل دولة عضو لجنة من الممثلين الدائمين CORPER تضم دبلوماسيين و خبراء من الوزارات المختلفة يرأسها سفير الدولة و يجتمع الممثلون الدائمون مرة واحدة أسبوعيا على الأقل و يقومون بمناقشة المسائل التي ستعرض على المجلس الوزاري، فإذا وافقت على مسألة أو تشريع معين فإنها توضع على جدول أعمال المجلس على أنها مسألة-A- و يقوم المجلس بالتصويت عليها من دون مناقشات، أما إذا لم يتم الاتفاق في إطار لجنة الممثلين الدائمين فتعرض المسألة في جدول أعمال المجلس على أنها مسألة-B مما يعني أنها تتطلب مناقشات أكبر في المجلس الوزاري قبل التصويت عليها<sup>1</sup>.

تختلف أنماط التصويت التي يعتمدها المجلس باختلاف أهمية المواضيع التي يتم تناولها، فهناك نمط الأغلبية البسيطة، في هذه الحالة تكون كل الدول على قدم المساواة حيث يكون لكل دولة صوت واحد، و نمط الأغلبية المؤهلة و التصويت بالإجماع الذي يكون في المسائل المهمة و قد أقرت قاعدة الإجماع هذه تسوية لوكسمبورغ في جانفي 1966<sup>2</sup>. و حسب نظام الأغلبية المؤهلة لا يكون لكل الدول عدد متساو من الأصوات، بل تمتلك كل دولة عدد من الأصوات يتناسب مع حجمها الديمغرافي و توزيع الأصوات حاليا في المجلس الوزاري تتم حسب ما يوضحه الجدول رقم 01:

نسبة الأغلبية المؤهلة المعتمدة حاليا من أجل إقرار أي نص هي أن يحصل على الأقل على 255 صوت من أصل 345 صوت و يجب أن تمثل هذه النسبة على الأقل 62% من سكان الاتحاد، أما الأغلبية المؤهلة التي أقرتها معاهدة لشبونة من أجل إقرار أي نص هي أن يحصل على الأقل على نسبة 55% من عدد الأصوات و يجب أن تمثل هذه النسبة على الأقل 65% من سكان الاتحاد. و إذا لم يكن النص مقترحا من قبل المفوضية فيجب أن يحصل على الأقل على 72% من عدد الأصوات من أجل إقراره. و سيشرع في تطبيق هذه القاعدة ابتداء من عام 2014 حتى عام 2017<sup>3</sup>.

تتخذ أغلب القرارات داخل المجلس بالأغلبية المؤهلة خاصة فيما يتعلق بالركيزة الأولى - الاتحاد الاقتصادي و النقدي- ما عدا بعض المجالات التي تتطلب الإجماع مثل الضرائب، السياسة الاجتماعية، و تعديل اقتراح مقدم من قبل المفوضية دون موافقة هذه الأخيرة. و يعتمد نظام الأغلبية البسيطة على عدد قليل من المسائل مثل إقرار النظام الداخلي للمجلس. أما فيما يتعلق بالركيزة الثانية - السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة- فيتم التصويت بالإجماع و ذلك عند اتخاذ القرارات، و عند التنفيذ يتم اعتماد التصويت بالأغلبية المؤهلة، و لا تخضع القرارات في هذه الركيزة لإجراء المشترك. بالنسبة للركيزة الثالثة المتعلقة بالتعاون في مجال الشؤون الداخلية و القضاء، يعتمد التصويت بالإجماع

<sup>1</sup> - محمد مصطفى كمال، فؤاد نهر، مرجع سابق، ص.ص، 43، 44.

<sup>2</sup> - Weiss, op.cit, p 76.

<sup>3</sup> - Le traité de Lisbonne, ce qui change.

إلا أنه يمكن الاعتماد على الأغلبية المؤهلة في بعض الحالات و ذلك بموجب "نص العبور" " clause passerelle" الذي أقرته معاهدة لشبونة.

يؤدي المجلس عدة وظائف بعضها بمشاركة البرلمان مثل وظيفة التشريع، و إقرار و تعديل الميزانية و له الكلمة الأخيرة في حالة تعديل النفقات الإلزامية. و هو المسؤول عن التعاون مابين حكوماتي intergouvernemental في مجال السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة و التعاون في مجال الشرطة و القضاء. له سلطة تعيين أعضاء ديوان المحاسبة، أعضاء اللجنة الاقتصادية و الاجتماعية و أعضاء لجنة الأقاليم<sup>1</sup>.

### الجدول رقم-01:- توزيع الأصوات داخل مجلس الاتحاد الأوروبي

| الدول الأعضاء  | عدد الأصوات |
|--|-------------|
| ألمانيا - فرنسا - إيطاليا - المملكة المتحدة          | 29 صوتا     |
| إسبانيا - بولونيا                                    | 27 صوتا     |
| رومانيا  | 14 صوتا     |
| هولندا   | 13 صوتا     |
| اليونان - جمهورية التشيك - بلجيكا - المجر - البرتغال | 12 صوتا     |
| السويد - النمسا - بلغاريا                            | 10 أصوات    |
| سلوفاكيا - الدانمارك - فنلندا - أيرلندا - ليتوانيا   | 7 أصوات     |
| ليتوانيا - سلوفينيا - استونيا - قبرص - لوكسمبورغ     | 4 أصوات     |
| مالطا  | 3 أصوات     |

المصدر: [www.touteurope.fr/fr/organisations/institution](http://www.touteurope.fr/fr/organisations/institution)

### 3- المفوضية الأوروبية Commission Européenne

عند بداية عملية التكامل الأوروبي كانت لكل جماعة من الجماعات الثلاث (الفحم و الصلب، السوق المشتركة، اليوراتوم)، هيئة تنفيذية خاصة بها. لكن بعد دمج هذه الجماعات سنة 1967 أصبحت هناك هيئة واحدة مشتركة وهي المفوضية الأوروبية. و قد تعرض تكوين هذه المفوضية من حيث عدد الأعضاء إلى عدة تغيرات نتيجة عملية التوسع التي كان يشهدها الاتحاد الأوروبي في كل مرة بانضمام دول أخرى إليه، و حتى سنة 2003 كانت المفوضية تضم عشرين 20 عضوا "مفوضا، حيث تمثل الدول الكبرى ( بريطانيا، فرنسا، ألمانيا، إيطاليا) بعضوين، في حين تمثل بقية الدول الأخرى بمفوض واحد.

إدراكا منها لإمكانية زيادة عدد أعضاء الاتحاد وبالتالي زيادة عدد المفوضين، حاولت دول الاتحاد وضع سقف لعدد أعضاء المفوضية و لهذا نصت في معاهدة نيس أنه عند بلوغ عدد دول الاتحاد 27

<sup>1</sup> - www.eu.org.

عضوا فإنه يتعذر تمثيل جميع الدول الأعضاء في المفوضية و لذلك سيتم اختيار المفوضين بالتناوب بين دول الاتحاد. لكن بعد عملية التوسع الكبيرة التي شهدها الاتحاد سنة 2004، بانضمام عشر دول إليه أصبحت المفوضية تتكون من 24 مفوضا، بواقع مفوض واحد عن كل دولة، ثم أصبحت تتكون من 27 مفوضا بعد انضمام رومانيا و بلغاريا عام 2007، و نتيجة لتزايد عدد أعضاء المفوضية نصت معاهدة لشبونة (2007) على أنه "ابتداء من سنة 2014 المفوضية ستتكون من عدد أعضاء بما فيهم الرئيس والممثل الأعلى للشؤون الخارجية و السياسة الأمنية، يطابق ثلثي 3/2 عدد الدول الأعضاء، إلا إذا قرر المجلس الأوروبي بالإجماع تغيير هذا العدد.

أعضاء المفوضية يتم اختيارهم من بين مواطني الدول الأعضاء حسب نظام المناوبة تحدده الدول الأعضاء يعكس هذا النظام التنوع الديمغرافي و الجغرافي لمجموع دول الاتحاد. هذا النظام يحدد بالإجماع من قبل المجلس الأوروبي وفقا للمادة 211 مكرر من معاهدة سير عمل الاتحاد الأوروبي<sup>1</sup>.

لكن في أعقاب رفض أيرلندا لمعاهدة لشبونة في جوان 2008، قرر المجلس الأوروبي في ديسمبر 2008 الاحتفاظ بمبدأ مفوض عن كل دولة عضو، و سيتم إدراج هذا القرار في معاهدة انضمام كرواتيا. يتم تعيين المفوضين لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، ويتم اختيارها حسب كفاءاتهم و مهاراتهم، و ينتخب الرئيس حاليا من قبل البرلمان الأوروبي بالأغلبية البسيطة باقتراح من المجلس الأوروبي آخذا في الاعتبار نتائج انتخابات البرلمان الأوروبي، و إذا لم يحصل المرشح على أغلبية النواب، يقترح المجلس الأوروبي مرشحا آخر بالأغلبية المؤهلة.

باتفاق مع المجلس الوزاري يقوم رئيس المفوضية بتعيين المفوضين و المهام الموكلة لكل واحد منهم فيما عدا الممثل الأعلى للشؤون الخارجية\*. كل مفوض يتم ترشيحه مدعوا للاستماع إليه في جلسة علنية أمام اللجان البرلمانية المختصة في المهمة التي أوكلت إليه، هذا الإجراء يسمح للنواب بمعرفة أفضل المفوضين المرشحين، و تبادل وجهات النظر حول الأولويات المستقبلية للمرشحين في مجالات اختصاصاتهم ثم يخضع هؤلاء المرشحين كهيئة للتصويت من قبل البرلمان الأوروبي، وإذا وافق هذا الأخير يتم تعيين المفوضية من قبل المجلس الأوروبي بالأغلبية المؤهلة و في حالة الرفض تعد الإجراءات مع مرشحين جدد<sup>2</sup>.

بعد الانتهاء من إجراءات التعيين، تصبح المفوضية هيئة مستقلة تماما عن حكومات الدول الأعضاء و لا يجوز للمفوضين تلقي أو التماس تعليمات أو توجيهات من حكومات الدول التي ينتمون إليها، كما لا يجوز لهذه الأخيرة أن تطالب بتنحية هؤلاء المفوضين أو اتخاذ إجراءات عقابية ضدهم<sup>3</sup>. و لرئيس المفوضية فقط سلطة إقالة أي مفوض فيما عدا الممثل الأعلى للشؤون الخارجية و السياسة

<sup>1</sup> - الفقرتين 5-6 من المادة D9 من معاهدة لشبونة.

\* تضم المفوضية 7 نواب بما فيهم الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية و السياسة الأمنية، واستثناء هذا الأخير يقوم رئيس المفوضية بتعيين النواب الستة الآخرين.

<sup>2</sup> - الفقرتين 6-7 من المادة D9 من معاهدة لشبونة.

<sup>3</sup> - حسن نافية، مرجع سابق، ص 203.

\*تضم المفوضية سبعة -7- نواب بما فيهم الممثل الأعلى للشؤون الخارجية و السياسة الأمنية، و بالاستثناء هذا الأخير يقوم رئيس المفوضية بتعيين النواب الستة الآخرين.

الأمنية، كما يمكن للبرلمان إقالة المفوضية جماعة إذا أقر لائحة لوم بأغلبية ثلثي 3/2 عدد الأصوات المعبر عنها و بأغلبية عدد النواب، بما يعني أن المفوضية تخضع لرقابة البرلمان الأوروبي. يقع مقر المفوضية في بروكسل كما أن لها تمثيل في كل دولة عضو، و في الدول التي هي بصدد الانضمام إلى الاتحاد و بعض الدول الثالثة، و تمارس المفوضية الكثير من المهام في العديد من المجالات أهمها:

- في مجال التشريع: تلعب المفوضية دورا مركزيا في العملية التشريعية للجماعة الأوروبية، حيث تمتلك حق المبادرة بتقديم مشاريع قوانين فيما عدا بعض الاستثناءات التي تنص عليها المعاهدات، و تقوم المفوضية بتقديم المشاريع لمجلس الوزراء و البرلمان الأوروبي، و قد يقتصر حق المبادرة هذا على المفوضية مثلما يحدث في السياسات المشتركة، حيث تقوم باعدا النصوص التشريعية "القواعد و التوجيهات" " *règlements et directives* " التي تخضع لمناقشات المجلس و البرلمان و ذلك حسب المواضيع المتناولة، و تشاركها لدول الأعضاء في حق المبادرة في مجال السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة، الفضاء الأمني، الحرية و العدالة، كما تشاركها الدول الأعضاء و البنك المركزي في ميدان الاتحاد الاقتصادي و النقدي.

- المهمة التنفيذية: تعد المفوضية بمثابة الهيئة التنفيذية للاتحاد الأوروبي، حيث تقوم بتنفيذ القوانين التي أقرها البرلمان الأوروبي و المجلس، كما أنها مكلفة بتنفيذ الميزانية و إدارة بعض البرامج الجماعية مثل الصندوق الاجتماعي الأوروبي.

الرقابة على تطبيق قوانين الجماعة، فباشراف محكمة العدل للاتحاد (CJUE) تسهر المفوضية على التطبيق الصحيح للمعاهدات و القرارات المتخذة لتنفيذها، و في حالة عدم التطبيق أو التطبيق غير السليم لقوانين الجماعة من قبل أي دولة عضو، يمكن للجنة أن تحيل القضية إلى محكمة العدل (CJUE) لفرض عقوبات على الطرف المخل، كما تسهر على تطبيق قواعد المنافسة، و في هذا الصدد يمكنها اتخاذ قرارات بفرض غرامات مالية على الشركات التي خالفت قواعد المنافسة، هذه القرارات يمكن الطعن فيها أمام المحكمة.

- مهمة التمثيل: باستثناء السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة التي هي من اختصاص رئيس المجلس الأوروبي و الممثل الأعلى للشؤون الخارجية، تمثل المفوضية الاتحاد الأوروبي في الخارج في ميدان السياسة التجارية و تعيين الوفود<sup>1</sup>.

- مجال التعاون السياسي: في البداية تم استبعاد المفوضية من مجال التعاون السياسي خاصة من قبل فرنسا التي رفضت اشتراك المفوضية في هذا الأمر، إلا أن الدول الأعضاء وجدت أن التعاون السياسي يقع في مجالات تدخل في نطاق المسؤولية القانونية للجماعة، مما يستوجب السماح للمفوضية بالاشتراك في هذا الأمر، لا سيما و أنها في حاجة إلى مساندة للمفوضية في الجانب الاقتصادي، حيث كانت تقدم العون للجنة الفرعية لمؤتمر الأمن و التعاون الأوروبي التي أنشأتها اللجنة السياسية، و بعد

<sup>1</sup> - www.eu.europe.org.op.cit

مجهودات كبيرة من طرف المفوضية تم الاعتراف لها بوضع في التعاون السياسي الأوروبي، حيث أصبح للمفوضية تمثيل في اجتماعات اللجنة السياسية و الاجتماعات الوزارية.

تم السماح للمفوضية بالمشاركة الكاملة في التعاون السياسي الأوروبي في تقرير لندن الذي تم اعتماده في أكتوبر 1981 و الذي نص على أنه في إطار الإجراءات الراسخة فإن مجموعة العشر تولي أهمية لمفوضية الجماعات الأوروبية، و ارتباطها الكامل بالتعاون الأوروبي على كل المستويات<sup>1</sup>.

#### 4- البرلمان الأوروبي *Parlement Européenne*

نشأ مع اتفاقية الفحم و الصلب عام 1951 و كان يطلق عليه اسم الجمعية البرلمانية، و منذ عام 1962 اتخذ تسمية البرلمان الأوروبي، و كن يتم اختياره من برلمانات الدول الأعضاء، إلا أن المجلس الأوروبي قرر عام 1976 انتخاب البرلمانين الأوروبيين لمدة 5 سنوات، بالاقتراع العام المباشر، و جرت بالفعل أول انتخابات له في جوان 1979<sup>2</sup>.

لا يوجد نظام انتخابي موحد لاختيار البرلمانين الأوروبيين بل يوجد نظامين، نظام التمثيل النسبي بالقائمة و نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية البسيطة في دور واحد مثل ما يحدث في بريطانيا، بما يعني أن كل دولة تختار برلمانيين أوروبيين بنفس طريقة اختيار البرلمان الوطني كما أن طريقة عمله تشبه طريقة عمل البرلمانات الوطنية و كان توزيع المقاعد يتم على أساس المساواة بين الدول الأربع الكبرى لكن عام 1994 تم إلغاء هذه المساواة ليأخذ في الاعتبار توحيد ألمانيا<sup>3</sup>.

حددت معاهدة لشبونة أقصى حد لعدد المقاعد ب 751 مقعد (750 نائب+ الرئيس)، و يتم تطبيق هذه القاعدة ابتداء من عام 2014، مع إمكانية وجود فترة انتقالية ما بين عامي 2014-2017 يتكون خلالها البرلمان الأوروبي من 754 نائب. و مع أن معاهدة لشبونة لم تحدد عدد المقاعد المخصص لكل دولة إلا أنها حددت العدد الأدنى بست مقاعد و العدد الأقصى ب 95 مقعد، بمعنى أنه لا يمكن لأية دولة عضو أن يكون لها أقل من ستة مقاعد كما لا يمكنها أن تمتلك أكثر من 95 مقعد و يشرع في تطبيق هذه القاعدة أيضا ابتداء من عام 2014.

يتكون البرلمان الأوروبي حاليا من 736 نائب موزعة على الشكل التالي:

#### الجدول رقم-02-: توزيع مقاعد البرلمان الأوروبي بين الدول الأعضاء

| عدد المقاعد | الدول الأعضاء  |
|-------------|--|
| 26          | ألمانيا  |
| 72          | فرنسا - بريطانيا - إيطاليا                           |
| 50          | اسبانيا - بولونيا                                    |
| 25          | هولندا   |
| 22          | اليونان - بلجيكا - البرتغال - جمهورية التشيك - المجر |

<sup>1</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص.ص، 230، 235.

<sup>2</sup> - Weiss,op.cit, p 76.

<sup>3</sup> - Colliard et Dubouis,op.cit,pp315-316.

|    |                               |
|----|-------------------------------|
| 18 | السويد                        |
| 17 | النمسا - بلغاريا              |
| 13 | الدانمارك - سلوفاكيا - فنلندا |
| 12 | إيرلندا - ليتوانيا            |
| 8  | ليتوانيا                      |
| 7  | سلوفينيا                      |
| 6  | لوكسمبرغ - قبرص - استونيا     |
| 5  | مالطا                         |

المصدر [www.touteurope.fr/fr/organisations/institution](http://www.touteurope.fr/fr/organisations/institution)

يتم تحديد عدد المقاعد المخصص لكل دولة من قبل المجلس الأوروبي بالإجماع باقتراح من البرلمان الأوروبي. يعقد البرلمان الأوروبي في 12 دورة في العام تدوم كل دورة 4 أيام من كل شهر في ستراسبورغ، أما السكرتاريا و المصالح الأخرى فتقع في اللوكسمبرغ. يضم البرلمان الأوروبي 22 لجنة، و سبع 7 مجموعات سياسية، هذه المجموعات لا تتكفل حسب جنسياتها بل حسب انتماءاتها الحزبية.

يؤدي البرلمان الأوروبي ثلاثة وظائف أساسية، هي وظيفتي التشريع و إقرار الميزانية بمشاركة المجلس الوزاري، و وظيفة الرقابة السياسية على مؤسسات الجماعة.

1- وظيفة التشريع: عند بداية عملية البناء الأوروبي كانت سلطات البرلمان استشارية و جرى توسيعها تدريجيا، و هي الآن متنوعة، بين وظائف المشاركة في صنع القرار، و أخرى استشارية محضة، و تنقسم إلى ثلاثة أقسام:

\* إجراء التشريع العادي: وسعت معاهدة لشبونة إجراءات القرار المشترك كإجراء عادي إلى 85 مجالاً تتعلق بالاتحاد الاقتصادي و النقدي، منها الزراعة، الصيد، الحرية، الأمن و العدالة و السياسة التجارية المشتركة في هذه المجالات يكون للبرلمان الحق بالتصويت و التعديل، و في حالة حدوث اختلاف بين البرلمان و المجلس يحال الموضوع إلى لجنة مصالحة مشكلة من أعضاء البرلمان الأوروبي و المجلس بحضور المفوضية إذا تمكنت اللجنة من التوصل إلى حل يعرض المشروع للتصويت عليه من قبل البرلمان و المجلس، و إذا لم تتمكن من التوصل إلى حل يتم إلغاء المشروع.

\* إجراء التصديق أو "إصدار الآراء المطابقة" في هذه الحالة يؤدي البرلمان وظيفة التصويت فقط بالقبول أو الرفض دون أن يكون له الحق في التعديل، و يمس هذا الإجراء عدة ميادين أهمها تعيين المفوضية، توسيع الاتحاد الأوروبي "انضمام أعضاء جدد"، إبرام الاتفاقيات الدولية و التعاون في مجال القضاء.

\* سلطات استشارية: من خلال هذا الإجراء يمكن للبرلمان إعطاء رأيه دون أن تكون آراؤه ملزمة قانونياً، مثلما يحدث في مجال السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة (PESC).

2- سلطة إقرار الميزانية: بعد إعداد مشروع الميزانية من قبل المفوضية، و بعد طرحه على المجلس "للتعديل أو التصويت" يتم طرحه على البرلمان الأوروبي الذي يحق له التصويت و التعديل على المشروع بالأغلبية البسيطة و قد منحت معاهدة لشبونة الكلمة الأخيرة للبرلمان الأوروبي لإقرار الميزانية حيث يمكن لهذا الأخير رفض المشروع بالأغلبية البسيطة حتى و إن وافق المجلس عليها، كما يمكنه إقرار المشروع بأغلبية 5/3 من الأصوات المعبر عنها حتى و عن رفضه المجلس.

3- سلطة الرقابة السياسية على مؤسسات الاتحاد:

- بالإضافة إلى سلطة البرلمان الأوروبي في التصويت على المفوضية كهيئة و استشارته من قبل المجلس عند اقتراح أعضائها، فإن للبرلمان الأوروبي صلاحية إقالة المفوضية بإقرار لائحة لوم بأغلبية ثلثي الأصوات المعبر عنها و بأغلبية أعضائه.

- يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة كتابية و شفوية لأعضاء المفوضية.

- يمكن للبرلمان إنشاء لجان تحقيق في الانتهاكات و التطبيقات غير السليمة لقوانين الاتحاد.

- يمكنه استقبال العرائض من قبل المواطنين في مواضيع متعلقة بالاتحاد.

- له سلطة تعيين الوسيط الأوروبي لمدة خمس سنوات للنظر في شكاوى المواطنين في حالات سوء الإدارة لمؤسسات و أجهزة الجماعة و البحث عن حلول<sup>1</sup>.

5- محكمة عدل الاتحاد الأوروبي Cour de justice de l'union Européenne

تمثل الجهاز القضائي للاتحاد، و تضم ثلاث هيئات هي: محكمة العدل، المحكمة، المحاكم المتخصصة.

- إذا تقرر إنشاؤها- بما فيها محكمة الوظيف العمومي.

1- **محكمة العدل**: تأسست عام 1952 مع مجموعة الفحم و الصلب، و بعد توقيع معاهدة روما أصبح يطلق عليها محكمة عدل الجماعات الأوروبية، و فيما بعد أصبحت تعرف بمحكمة العدل. يقع مقرها في اللوكسبرغ، تتكون من 27 قاضيا، بواقع قاض واحد عن كل دولة عضو، يعينون لمدة ست سنوات قابلة للتجديد، و يتم تعيين رئيسها من بين أعضائها لمدة ثلاث سنوات، و يساعد هؤلاء القضاة ثمانية محامين عامين و يمكن لمحكمة العدل أن تطلب زيادة عدد المحامين إلى أحد عشر محاميا، إن رأت أن ذلك ضروريا<sup>2</sup>.

يتم تعيين أعضائها قضاة و محامين باتفاق الدول الأعضاء بعد استشارة اللجنة الاستشارية التي تم إنشاؤها بموجب معاهدة لشبونة. و تعتبر هذه المحكمة الجهاز القضائي الأعلى للاتحاد، حيث تسهر على ضمان احترام قوانين الجماعة، و هي الهيئة الوحيدة المخولة بتفسير المعاهدات، كما تقوم بالفصل في الدعاوى المعروضة عليها و المتعلقة بالمنازعات التي تثور بين فواعل الاتحاد (دول أعضاء،

<sup>1</sup> - عبد الرؤوف هاشم بسيني، مرجع سابق، ص 245.

<sup>2</sup> - حسن نافعة، مرجع سابق، ص 203.

مؤسسات الاتحاد، أشخاص ماديون، شخصيات معنوية) كما أنها مخولة بصياغة آراء حول الاتفاقات الدولية التي يبرمها الاتحاد<sup>1</sup>.

5- المحكمة: تأسست عام 1989 باسم المحكمة الابتدائية، و بموجب معاهدة لشبونة أصبح يطلق عليها "المحكمة" تتشكل من 27 قاض بواقع قاض واحد عن كل دولة عضو، لمدة ست سنوات قابلة للتجديد، يتم تعيينهم باتفاق الدول الأعضاء بعد استشارة اللجنة الاستشارية يتم تجديد أعضائها جزئيا كل 3 سنوات، ويمكن تعيين محامين عامين لمساعدة القضاة إذا طلبت المحكمة ذلك.

كان الغرض من إنشائها تخفيف العبء عن محكمة العدل، و في هذا الصدد تقوم بالفصل في الدعاوى المقدمة عليها من قبل الأشخاص العاديين أو الشخصيات المعنوية، و أحكامها قابلة للاستئناف أمام محكمة العدل في مدة أقصاها شهرين منذ صدور الحكم<sup>2</sup>.

#### المحاكم المتخصصة:

نصت معاهدة لشبونة على أن المحاكم الخاصة يمكن إنشاؤها و تحديد اختصاصاتها بموجب تعليمة règlement تصدر من البرلمان الأوروبي و المجلس الوزاري حسب إجراء التشريع العادي و ذلك باقتراح من المفوضية و برأي من محكمة العدل، أو باقتراح من محكمة العدل و برأي من المفوضية<sup>3</sup>.

#### محكمة الوظيف العمومي:

تم إنشاؤها عام 2006 و بموجب معاهدة لشبونة أصبحت جزءا من المحاكم الخاصة، تتكون من سبع 7 قضاة يعينهم المجلس الوزاري لمدة ست سنوات قابلة للتجديد. و تختص هذه المحكمة في مجال الوظيف العمومي، مكلفة بالفصل في المنازعات المتعلقة بشؤون بعض الموظفين مثل موظفي الأوروبول، و موظفي البنك المركزي، و موظفي ديوان تنظيم السوق الداخلي<sup>4</sup>.

#### 6- هيئة المراجعين - هيئة المحاسبات cour des comptes

نشأت بموجب معاهدة بروكسل في 22 جويلية 1975، و بدأت عملها في أكتوبر 1977، تضم مراجع واحد عن كل دولة عضو يتم تعيينهم من قبل مجلس الوزراء بعد استشارة البرلمان و باقتراح من الدول الأعضاء، لمدة ست سنوات قابلة للتجديد، يقع مقرها في اللوكسمبرغ. تعمل باستقلالية تامة حيث تقوم بالرقابة على شرعية و انتظام إيرادات و نفقات الجماعة و بالتالي تساعد البرلمان و المجلس فيما يحص الرقابة على تنفيذ الميزانية<sup>5</sup>. كما تقوم بإعداد تقرير شامل عن الإيرادات و النفقات في نهاية كل سنة، و تقدم تقارير أخرى بناء على طلب من مؤسسات الاتحاد أو بمبادرة منها و يتضمن التقرير حصرا لأشكال المخالفات المالية و تحديد الجهات المسؤولة عنها<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - Weiss,op.cit, p 78.

<sup>2</sup> - Colliard et Dubouis,op.cit,p319.

<sup>3</sup> - المادة 257 من معاهدة لشبونة.

<sup>4</sup> - المادة 6 من معاهدة لشبونة.

<sup>5</sup> Weiss,op.cit, p 79.

<sup>6</sup> - حسن نافعة: مرجع سابق، ص 221.

## 7- اللجنة الاقتصادية و الاجتماعية Le comité économique et social

جهاز استشاري تم تأسيسه بموجب معاهدة روما عام 1957 يضم ممثلين عن مختلف مجموعات المصالح الاقتصادية و الاجتماعية في الاتحاد يتم تعيينهم من قبل المجلس بالأغلبية المؤهلة بناء على اقتراح من الدول الأعضاء، و باستشارة المفوضية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد و تنتظم اللجنة في ثلاث مجموعات: مجموعة أصحاب الأعمال، مجموعة العمال، مجموعة ثالثة تضم أصحاب النشاطات المختلفة كالمزارعون و الحرفيون، و الجماعات العلمية، و البيئية...و غيرها يتداولون على مقعد الرئاسة. و تضم اللجنة حاليا 344 عضوا.موزعة حسب ما يبين الجدول رقم 03.

تنص معاهدات الاتحاد على وجوب قيام المجلس و البرلمان و المفوضية بالتشاور مسبقا مع اللجنة الاقتصادية و الاجتماعية، و تقوم أحيانا من تلقاء نفسها بإصدار آراء تعبر عن وجهة نظرها، لكن آرائها غير ملزمة قانونيا لهذه المؤسسات.

## 8- لجنة الأقاليم Le comité des régions

نشأت بموجب معاهدة ماستريخت، يتم تعيين أعضائها لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد بقرار يصدر بالإجماع عن المجلس بناء على ترشيح الدول، دورها استشاري هذه الاستشارة تكون أحيانا واجبة أي تنص عليها المعاهدات، و أحيانا أخرى تكون هذه الاستشارة اختيارية، تترك للسلطة التقديرية للمفوضية أو المجلس، أو اللجنة نفسها<sup>1</sup>. و يطلب المجلس و المفوضية رأيهما فيما يتعلق بأمور التربية، الثقافة، الصحة، النقل، و التماسك الاقتصادي و الاجتماعي<sup>2</sup>.

تعتبر آراؤها استشارية فقط و ليست ملزمة لمؤسسات الاتحاد الأخرى و تتألف من ممثلين للأقاليم و السلطات المحلية في الدول الأعضاء. تختلف عدد المقاعد المخصصة لكل دولة في هذه اللجنة باختلاف أحجام الدول المكونة للاتحاد، و تتكون حاليا من 344 مقعد موزعة حسبما يبينه الجدول التالي.

## جدول رقم -03-: توزيع أعضاء اللجنة الاقتصادية و الاجتماعية

| عدد المقاعد | الدول الأعضاء   |
|-------------|---|
| 24          | ألمانيا - فرنسا - إيطاليا - المملكة المتحدة   |
| 21          | إسبانيا - بولونيا   |
| 15          | رومانيا   |
| 12          | بلجيكا - هولندا - اليونان - البرتغال - النمسا - السويد - جمهورية التشيك - المجر - بلغاريا |
| 9           | الدانمرك - أيرلندا - فنلندا - ليتوانيا - سلوفاكيا   |

<sup>1</sup>- Colliard et Dubouis,Op.Cit,p317

<sup>2</sup>- Weiss,op.cit, p 78.

|   |                              |
|---|------------------------------|
| 7 | ليتونيا - استونيا - سلوفينيا |
| 6 | لوكسمبرغ - قبرص              |
| 5 | مالطا                        |

المصدر: [www.touteurope.fr/fr/organisations/](http://www.touteurope.fr/fr/organisations/) institution:

9- البنك المركزي الأوروبي La banque centrale Européenne

هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، نشأ بهدف المحافظة على استقرار العملة الأوروبية والعمل على ضبط حجم النقود المتداولة، ويشكل البنك المركزي مع البنوك المركزية للدول لأعضاء في منطقة اليورو منظومة تسمى منظومة البنوك المركزية الأوروبية، يقع على عاتقها مسؤولية تنفيذ السياسات المالية و النقدية للجماعة الأوروبية<sup>1</sup>.

### 10- البنك الأوروبي للاستثمار:

نشأ بموجب اتفاقية روما عام 1957، و تأسس فعلا عام 1958، و هو مؤسسة مستقلة عن الدول الأعضاء حيث يتمتع بالشخصية المعنوية، لا يهدف هذا البنك إلى تحقيق الربح، بل يهدف إلى دعم عملية التكامل من خلال التغلب على المشاكل التي تعترضها، و ذلك بتمويل المشاريع داخل دول الجماعة و خارجها، للقضاء على المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية، كالبطالة و التحديث و من اجل فتح أسواق خارجية للجماعة، كما يهتم بالمناطق الأقل تقدما و تضيق الفجوة بيم معدلات النمو داخل و بين الدول الأوروبية<sup>2</sup>.

■ بعد هذه المسيرة أصبح الاتحاد الأوروبي يتشكل من 27 دولة، تمكنت من تحقيق الوحدة الاقتصادية بإنشاء العملة المشتركة " الأورو "، وتطمح إلى تحقيق الوحدة السياسية داخليا وكذلك خارجيا من خلال محاولة إنشاء ما يعرف بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

### المبحث الثاني: مضمون و أهداف السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة:

انطلقت عملية التكامل الأوروبي من المجال الاقتصادي، ولم يحض الجانب السياسي بالقدر نفسه من الاهتمام، إلا أن نهاية الحرب الباردة بما أحدثته من تغيرات وتحولات دفعت دول الجماعة الأوروبية إلى التفكير الجدي في إقامة وحدة سياسية، التي تم إدراجها رسميا في معاهدة ماستريخت التي حددت مضمون وأهداف تريد الجماعة تحقيقها من خلال هذه السياسة التي أصبح يطلق عليها رسميا اسم السياسة الخارجية والأمنية.

### المطلب الأول: دوافع إنشاء سياسة خارجية و أمنية مشتركة

تعددت الدوافع التي أدت إلى قيام سياسة خارجية و أمنية مشتركة، بين دوافع تتعلق بالجماعة نفسها من حيث ظروفها و تركيبها، أهدافها، و تطور مسارها التكاملي، و بين أخرى تتعلق بالمحيط

<sup>1</sup>- حسن نفاعفة: مرجع سابق، صص 230، 231.

<sup>2</sup>- المرجع السابق، صص 228.

و البيئة الدولية التي تتواجد فيها الجماعة و التي تؤثر فيها و تتأثر بها، لذلك قسمنا هذه الدوافع إلى دوافع داخلية و أخرى خارجية.

1 الدوافع الداخلية: قبل الولوج مباشرة في ذكر دوافع ظهور السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة بعد الحرب الباردة، من المهم أن نرجع قليلا إلى الوراء أي إلى فترة الحرب الباردة لتتعرف على السبب الأساسي الذي كان وراء ظهور مشروع لتوحيد السياسة الخارجية لدول الجماعة الأوروبية خلال فترة ستينات القرن العشرين رغم عدم تبني ذلك المشروع، الذي كان مبادرة فرنسية تمثلت في خطتي فوشيه التين طرحهما الرئيس ديغول، بهدف إنشاء قوة دولية ثالثة مستقلة عن الولايات المتحدة الأمريكية و قادرة على انتهاج سياسة خارجية جديدة باتجاه دول الكتلة الاشتراكية و العالم الثالث، لهذا السبب لقي المشروع معارضة دول البنيلوكس خاصة هولندا المؤيدة للتضامن الأطلسي و الدور الريادي لأمريكا، حيث طرحت دول البنيلوكس مسألة القبول المبدئي لبريطانيا داخل الجماعة كشرط لمباشرة التعاون السياسي، و ذلك لضمان عدم تحقيق طموح الرئيس ديغول، و تبعها دخول بريطانيا للجماعة الاقتصادية الأوروبية، فتم الاتفاق على سياسة خارجية و أمنية مشتركة دون الدخول في مواجهة مع أمريكا<sup>1</sup>.

كانت هذه هي البداية لظهور بوادر التقارب السياسي الأوروبي، و إن كان هذا السبب - إنشاء قوة دولية مستقلة - لا يزال يشكل دافعا أساسيا لدى بعض أعضاء الاتحاد الأوروبي الآن مثل فرنسا، فإنه لا يمثل دافعا أساسيا لدى البعض الآخر مثل بريطانيا ، دول البنيلوكس ودول أوروبا الشرقية.

-المحافظة على قوة التكامل الاقتصادي: حيث أن المكتسبات المحققة في هذا المجال، تتطلب تحقيق على الأقل حد أدنى من التجانس في المواقف السياسية، فقد أدت ديناميكية و متطلبات السوق الاقتصادية الموحدة إلى ظهور حاجة ماسة إلى توحيد السياسات الأوروبية في المجالات الاقتصادية و المالية، و قد أدت هذه بدورها إلى زيادة الاقتناع بأهمية التوصل إلى سياسات خارجية و أمنية مشتركة في مرحلة أو أخرى من مراحل عملية التكامل، و بالتالي إلى درجة ما من درجات الوحدة السياسية التي لا بد أن تؤول إليها عملية التكامل في نهاية المطاف<sup>2</sup>.

نتيجة لهذا ما إن بدأ التفكير في مشروع السوق الموحدة من خلال القانون الموحد عام 1986 حتى تم تقنين آلية التعاون السياسي الذي تضمنته المادة 30 من نفس القانون، و التي نصت على ضرورة التشاور و التنسيق الدبلوماسي بين الدول الأعضاء، إلا أن ضعف هذه الآليات شكل بدوره دافعا آخر لتوحيد السياسة الخارجية الأوروبية.

ضعف نظام التعاون السياسي و أهمية تزويده ببنيات التعاون المدعم من أجل ضمان تماسك أكبر بين الدول الأعضاء، حيث أن هذا النظام أساسا ذو طبيعة ارتكاسية -يعتمد على رد الفعل-

<sup>1</sup> - محمد كمال، فؤاد نهرا: مرجع سابق، ص ص 147، 216.

<sup>2</sup> - حسن ناعفة: مرجع سابق، ص 159.

و تصريحية - إصدار التصريحات - و من أجل تقويم هذا الضعف يجب وضع آلية استباقية أكثر مبادرة، جديرة بالتأثير في الأحداث في مرحلة متقدمة، خاصة و أن الأزمات "حرب الخليج الثانية، أزمة يوغسلافيا" و مجمل التحولات التي شهدتها العالم بعد نهاية الحرب الباردة في بداية تسعينيات القرن العشرين، أثبتت بما لا يدع مجالاً للشك عجز هذا النظام عن التعامل مع تلك التحولات و الأزمات<sup>1</sup>.

الوحدة الألمانية: تعد عاملاً محفزاً على تطوير سياسة خارجية أوروبية، فبعد عملية التوحيد التي جرت عام 1990 جعلت دول الجماعة يتساعلون عن وجهة السياسة الخارجية لألمانيا الموحدة، مع العلم أن المسألة الألمانية شغلت الأوروبيين عند نهاية الحرب العالمية الثانية و كانت من أهم دوافع التكامل الأوروبي و بعد نهاية الحرب الباردة و خلال عملية البحث عن أفضل طريقة لتأطير السياسة الخارجية لألمانيا التي ينظر إليها على أنها عدو محتمل، و رغبةً من دول الجماعة خاصة فرنسا و إنجلترا اللتين أرادت إبقاء السياسة الخارجية لألمانيا مرتبطة بالقيم الغربية تقرر دمج السياسة الخارجية لألمانيا في سياسة خارجية للجماعة الأوروبية ككل.

- الدفاع عن مصالح دول الاتحاد و تعزيزها من خلال عمل متماسك للاتحاد الأوروبي.

## 2 دوافع خارجية:

أدت نهاية الحرب الباردة و انهيار المعسكر الشرقي إلى وقوع جملة من التغيرات و الأحداث التي ساهمت بدرجات مختلفة في دفع دول الجماعة الأوروبية إلى تطوير سياسة خارجية و أمنية مشتركة و من بين هذه الدوافع نذكر مايلي:

- نهاية الحرب الباردة تعني نهاية الصراع بين الشرق و الغرب و الذي كان يمثل السبب الأساسي الذي أدى إلى التكامل الأوروبي، لذلك رأت دول الجماعة أنه لا بد من البحث عن مشروع جديد و مبادرات جديدة لضمان استمرار التعاون الأوروبي و الهوية الأوروبية.

- شكل تفكك الاتحاد السوفيتي دوافع عديدة للأوروبيين في هذا المجال، أهمها أنه أظهر رغبة دول الجماعة في استعادة دورها على الساحة الدولية الذي فقدته تدريجياً منذ نهاية الحرب العالمية الأولى، فانهياره يتيح الفرصة للجماعة الأوروبية لكي تكون واحدة من القوى الكبرى في العالم. كما أن تفككه و انفصال جمهورياته عنه - في ظل غموض الموقف الروسي - و ما أحدثه ذلك من مشاكل و اضطرابات على الحدود الشرقية لدول الجماعة، أدى بهذه الأخيرة إلى الشعور بالخوف كما شكل أولوية بالنسبة لها بالتصدي للمشاكل و الاضطرابات جماعة، و بالتالي شكل استقرار الحدود الشرقية دافعاً لدول الجماعة إلى الالتفاف حول هدف استراتيجي مشترك<sup>2</sup>.

- نهاية الحرب الباردة أحدثت خلافاً في توازن القوى كما أحدثت تغييراً في مفهوم القوة نفسه، على هذا الأساس لا يمكن للدول الأوروبية أن تمارس النفوذ أو أن تعمل بشكل

<sup>1</sup> - J.Cloos et autres : *le traite de Maastricht. Genese , Analys ,Commentaires* ,2eme edition , Bruxelles Bruylant , 1994 , p 364.

<sup>2</sup> - Alessia Biava: *L'union europeenne acteur globale* <http://www.unige.ch/ievg> , p 16

انفرادي، بل من الأفضل أن تعمل جماعة من أجل خلق سياسة أوروبية فعلية جديرة بإحداث التوازن مع القوة العظمى "أمريكا".

- نهاية الثنائية القطبية بانتهاء الاتحاد السوفيتي الذي لم يعد يشكل عدوا كما كان في السابق بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية أدى إلى تغيير استراتيجيات و أهداف هذه الأخيرة، حيث لم تعد أوروبا تمثل أولوية بالنسبة لها، و بالتالي يجب على الجماعة الأوروبية مواجهة تحد انسحاب الولايات المتحدة الأمريكية من القارة الأوروبية، فالمظلة النووية الأمريكية التي كانت تحمي أوروبا خلال فترة الحرب الباردة يمكن أن تتسحب في أي وقت، الأمر الذي دفع دول الجماعة إلى التفكير الجدي في خلق سياسة أمنية خاصة بها.

حتى مع احتمال بقاء المظلة النووية الأمريكية فإن ذلك لا يعفي الأوروبيين من البحث الجاد عن بديل للسلاح النووي الذي لم يعد بمقدوره القضاء على الأخطار و التهديدات في عالم ما بعد الحرب الباردة، حيث أن مفاهيم الأمن و الدفاع قد تغيرت عن السابق عندما كانت تعني سلامة إقليم الدولة من الهجوم العسكري الآتي من الخارج، بل أصبحت تهديدات غير عسكرية و التي هي سمات انكشاف المجتمعات المعاصرة و تتعدد هذه الأخطار، بين الجريمة المنظمة، الإرهاب الدولي، تدفقات الهجرة خاصة غير الشرعية منها، التدهور البيئي...و غيرها.

- الضغوط الدولية الممارسة من قبل بعض الفواعل التي تنتظر من الاتحاد الأوروبي أن يقوم بدور عالمي فعال، و تأتي هذه الضغوط خاصة من الفواعل المشاركة أو المتورطة في قضايا يمكن للاتحاد الأوروبي أن يتدخل فيها و على سبيل المثال: الطرف العربي النزاع العربي الإسرائيلي و الذي ينتظر دورا من جانب الاتحاد الأوروبي يوازي التحيز الأمريكي لإسرائيل، كما أن تأخر التدخل الدبلوماسي و العسكري من جانب أمريكا و الناتو في أزمة يوغسلافيا سابقا، أثبت فعلا أن هناك فواعل دولية تنتظر تحرك الجماعة الأوروبية.<sup>1</sup>

- سعي الاتحاد الأوروبي لخلق سياسة خارجية و أمنية مشتركة يمثل عملية تكيف من جانبه مع الحقائق الدولية الجديدة، و هو بمثابة إجابة ملموسة على تحديات عالم ما بعد الحرب الباردة، كما يعتبر تجسيذا لوعي بعض أعضائه بالدور المنوط به مستقبلا، حتى لا يبقى العملاق الاقتصادي قزما سياسيا.

نتيجة لكل تلك الأسباب الداخلية والخارجية حاولت الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية تطوير التعاون السياسي بينها بشكل أكبر من خلال تنسيق سياساتها الخارجية تدريجيا حتى تتمكن من توجيهها في مواجهة القضايا والمسائل التي تهمها على الساحة الدولية والارتقاء بالاتحاد الأوروبي إلى مصاف القوى الفاعلة الكبرى عالميا.

### المطلب الثاني: مضمون السياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

<sup>1</sup> -Ibid, p37-39.

تحضيراً لمعاهدة ماستريخت ( 1992)، قدمت دول الاتحاد عدة وثائق تتضمن اقتراحاتها ومحاولاتها في هذا المجال حيث قدمت الرئاسة الإيطالية آنذاك مساهمتها في 28 أوت 1990، ثم بلجيكا في 7 نوفمبر 1990، ألمانيا في 12 نوفمبر 1990، وتوالى مساهمات الأعضاء تباعاً في هذا الإطار، وأهم هذه المحاولات كانت الرسالة المشتركة بين الرئيس الفرنسي آنذاك ميتران والمستشار الألماني كول للمجلس الأوروبي قبل انعقاده في روما في 14-15 ديسمبر 1990.

على أساس تلك المحاولات، دعا المجلس الأوروبي المجتمع في روما إلى بحث الجوانب السياسية في مجال العلاقات الخارجية والأمن حسب مسار تطوري مستمر على أساس أهداف عامة تحدد في المعاهدة كما دعا ممثلي حكومات الدول الأعضاء لتحديد أهداف الاتحاد، ونطاق هذه السياسات ووسائل تشجيعها وضمان تنفيذها داخل إطار مؤسسي موحد، وتحديد الأعمال المستقبلية للمؤتمر في إطار ما سمي بالسياسة المشتركة في مجال العلاقات الخارجية والأمن، وقد كان من الواضح إن هذا المجال له أهمية خاصة وإن تعقد المسائل يتطلب مسار طويل.

إدراكاً منها لهذه الرهانات قررت الرئاسة اللوكسمبورجية مباشرة محادثات حول الاتحاد السياسي منذ بداية المؤتمر ما بين حكوماتي "اجتماعات القمة في مجال العلاقات الخارجية والأمن وقد ميزت هذه الوثيقة بين ثلاث مستويات مختلفة للتعاون وهي:

- التعاون السياسي المدعم.
- السياسة المشتركة (بعد جديد للتعاون أكثر كثافة).
- السياسة الجماعية، مثل تلك المنصوص عليها في المعاهدة خاصة في مجال السياسة التجارية<sup>1</sup>.
- هل يجب توسيع السياسة الخارجية لتشمل بالإضافة إلى السياسة الخارجية بالمعنى الضيق، السياسة التجارية وسياسة التنمية؟.
- كيف يتم تجاوز نظام التعاون السياسي المعتمد، للاقتراب من طريقة عمل جماعية؟.
- هل يجب إدراج المسائل المتعلقة بالأمن والدفاع في المعاهدة؟.

#### 1- السياسة الخارجية:

عند بداية المفاوضات طرحت فكرة شمولية العلاقات الخارجية، بمعنى جمع كل من السياسة التجارية، سياسة التنمية، والسياسة الخارجية بالمعنى الضيق للكلمة في فصل واحد، حيث كانت لكل واحدة من هذه السياسات طريقة تسيير واتخاذ قرارات خاصة بها، وقد اقترحت الرئاسة اللوكسمبورجية تمييز مختلف طرق عمل في إطار مقارنة موحدة بطريقة واضحة، أما المفوضية فقد اقترحت دمجها في فصل واحد، وقد كان الهدف من دمجها ضمان تماسك عمل الاتحاد.

إلا أن فكرة الحكومة القارية الموحدة هذه رفضت من قبل المؤتمر ما بين حكوماتي حول الاتحاد السياسي بسبب اعتبارها متناقضة في أجزاءها، ففي حين شككت بعض الوفود في إمكانية دمج إجراءات جماعية، مع تلك التي لها طابع ما بين حكوماتي، والخوف من أن تضر الثانية بالمكتسبات

<sup>1</sup> Jcloos et autres .op.cit.p464.

المحققة في الركيزة الأولى "الجماعية" خافت وفود أخرى من إن يحصل العكس، أي أن أي تقارب للسياسة الخارجية بالمعنى الضيق مع السياسة الجارية يحو الطابع ما بين الحكوماتي للأولى" السياسة الخارجية".

بسبب هذه المخاوف تم الاتفاق على التفريق بين هذه السياسات، لذلك تم اعتماد مقارنة تعتمد على الركائز، وعلى هذا الأساس تم إبقاء السياسة التجارية، وسياسة التنمية ضمن اختصاصات الجماعة للمفوضية الركيزة الأولى، وإنشاء ركيزة ثانية ما بين حكوماتية تقوم على أساس التعاون بين الدول في المجالات التي تغطي كل المسائل المتعلقة بالقضايا السياسية والأمنية والمتضمنة في أساس التعاون بين الدول، كما اتفقوا على تحديد التعهدات المتفق عليها في هذه الركيزة، في التزامات ذات طبيعة سياسية والاعتراض على الالتزامات ذات الطبيعة القانونية التي من شأنها أن تؤدي إلى رقابة قانونية، لذلك رفضت الدول الأعضاء أي صلاحية لمحكمة العدل للجماعات الأوروبية في هذا المجال. إلا أن هذا التفريق لا يعني انعدام الصلة بين هذه المجالات، فالسياسة الخارجية والسياسة التجارية وسياسة التنمية تشكل في مجموعها العلاقات الخارجية للاتحاد وترتبط ببعضها البعض<sup>1</sup>، وفي هذا الصدد نصت المادة C من معاهدة ماستريخت على ذلك: "يسهر الاتحاد خاصة على تماسك مجموع عمله الخارجي في إطار سياساته في مجال العلاقات الخارجية، الأمنية والاقتصادية والتنمية".

فالتجارة الخارجية تعتبر المجال الحيوي لسياسة الاتحاد الخارجية والعلاقات التجارية للاتحاد تعتبر كموجه لحركة السياسة الخارجية، أما المساعدات التنموية والإنسانية، فتشكل أداة مهمة وأكثر فاعلية لتحقيق النفوذ السياسي لدى الدول التي تتلقى هذه المساعدات.

من أجل تمييزها عن الصيغة القديمة "التعاون السياسي"، حاولت الدول الأعضاء إعطاء بعداً عملياً من خلال آلية النشاطات المشتركة، رغم أن هذه الآلية وردت في القانون الموحد إلا أن الدول الأعضاء حاولوا إعطائها بعداً عملياً أكبر، وجعلها أكثر إلزاماً. وقد تقرر في البداية اختيار بعض المجالات التي تميز السياسة الخارجية حيث لا تكون مواقف الدول الأعضاء مختلفة تماماً من أجل إخضاعها لنشاط مشترك، إلى أن يتم التقدم تدريجياً إلى باقي المجالات:

## 2- في مسائل الأمن والدفاع:

رغم استبعاد ميادين التجارة الخارجية، والمساعدات التنموية عن مجال السياسة الخارجية، إلا أنه لم تستبعد مسائل الأمن والدفاع، ولهذا تعتبر معاهدة ماستريخت منعدجا حاسماً، وقفزة نوعية من خلال تضمينها لقضايا الأمن والدفاع في صلب السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، كما تعتبر أهم تجديد نصت عليه المعاهدة مقارنة بالقانون الموحد، الذي أظهر الصيغة اللاعسكرية لمفهوم الأمن وركز بالمقابل على جوانبه السياسية والاقتصادية فقط، رغم ضآلة مستوى هذا المجال "الأمن والدفاع".

<sup>1</sup> Biava.op.cit. p39.

عرفت قضايا الأمن اختلافات كثيرة بين الشركاء الأوروبيين خلال سير المفاوضات بشأن معاهدة ماستريخت، ففي 4 فيفري 1991 قدمت الرئاسة اللوكسمبرغية آنذاك مسودة تحديد المصطلح سياسة دفاعية مشتركة" هذا الاقتراح كان محل احتجاج من قبل البريطانيين والهولنديين، وبدرجة أقل الدنمركيين والاييرلنديين بسبب إتباعهم سياسة الحياد وقد أصرت هذه الوفود على الدور الراجح للئاتو في هذا المجال<sup>1</sup>.

خلال هذه المدة كان الأمريكيون يراقبون وضع الاوروبين ومساعدتهم، وخلال شهر ماي 1991 قدموا وثيقة تحمل توقيع كاتب الدولة الأمريكية جيمس بيكر J.Baker توضح موقف الولايات المتحدة الأمريكية من هذه المساعي وتضمنت هذه الوثيقة ما يلي: " إن الأمريكيين يؤكدون دعمهم للاوروبين بشأن تطوير سياسة خارجية أمنية مشتركة بما في ذلك البعد الدفاعي، غير أن هذا الدعم ترافقه شروط وهي:

- يتم تعزيز الملف الأطلسي وتبقى بنية الدفاع المشتركة التي لها الأولوية على أي بنية دفاعية جماعية أخرى.

- الأمريكيان مستعدون للإقرار بدور أوروبي للدفاع عن احترام القانون حتى خارج قارتهم، لكن طالبوا بالمقابل أن تكون المداولات الأوروبية في ميدان الدفاع مهما كان الحال مفتوحة لكل أعضاء الحلف الأطلسي. استقبل الشركاء الأوروبيين الرسالة بكثير من الاهتمام دون أن يعزموا على الرد فوراً، اتخذوها بالتأكيد بعين الاعتبار.

كما قدمت روما ولندن إعلاناً ضمنناه موقف الحكومتين بشأن الهوية الأوروبية في مجال الأمن والدفاع وموقعه بالنسبة للئاتو، من خلال قوة تدخل أوروبية تستدعي التصرف خارج منطقة الئاتو. وبالتالي كانت هناك ثلاث صيغ مختلفة على طاولة المفاوضات خلال شهر نوفمبر 1991 وهي: السياسة المشتركة للدفاع، (وهو مشروع الرئاسة اللوكسمبرغية)، سياسة الدفاع المشتركة (النص الانجلو ايطالي) والدفاع المشترك (النص الفرنكو ألماني).

خلال المفاوضات تم إيضاح أن نص الرئاسة والنص الفرنكو ألماني يتضمنان تأسيس قيادة مندمجة أي وضع بنيات قوات مسلحة تحت قيادة موحدة، لا تكون منافسة للئاتو، أما مصطلح سياسة الدفاع المشتركة تتضمن حقيقة أن كل دولة تحتفظ بقيادة وحدتها. وفي الأخير تم اعتماد تصور سياسة الدفاع المشتركة التي تؤدي فيما بعد إلى الدفاع المشترك وذلك حسب نص المادة J4 من معاهدة ماستريخت، لان البريطانيين لم يكونوا مستعدين لتقبل التزامات أكثر تقييداً<sup>2</sup>.

على هذا الأساس تم الإقرار بدور اتحاد أوروبا الغربية (UEO) في مجال الدفاع الأوروبي على أن لا تخل هذا النص بالتزامات الدول الأعضاء في إطار الحلف الأطلسي، كما أن التدابير التي يتم إقرارها يجب أن تتوافق مع السياسة الأمنية والدفاعية المحددة في الئاتو.

<sup>1</sup> J.cloos et autres.op.cit.p469.

<sup>2</sup> Ibid.p.p471.472.

من خلال هذه المقدمات نجد أن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي، PESC Politique étrangère sécurité commune تتضمن: " تحديد المواقف تجاه القضايا والمشكلات الدولية المختلفة، عمليا تحفظ السلام، حقوق الإنسان، المساعدات المقدمة للدول غير الأعضاء في مختلف المجالات... كما تشمل سياسات الدفاع والأمن، ادارة الأزمات و قضايا نزع السلاح، والإنفاق العسكري وسياسات الأحلاف والتخطيط الاستراتيجي وغيرها من السياسات<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث: أهداف السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة

تتضمن الفقرة الثانية من المادة الأولى لمعاهدة ماستريخت مجموعة أهداف مشتركة للاتحاد الأوروبي، الأمر الذي يشير إلى أن هذا الأخير يمثل كيانا سياسيا له أهداف خاصة به يريد تحقيقها وقد تم التأكيد على هذه الأهداف من خلال المعاهدات اللاحقة، و تتمثل هذه الأهداف في:

\* صيانة القيم المشتركة و المصالح الأساسية و استقلال الاتحاد: رغم أن هذه الأهداف وردت في القانون الموحد، إلا أن الجديد في معاهدة ماستريخت هو أن ذكر المصالح الأساسية للاتحاد، يدفع الأوروبيين إلى التفكير في أولويات استراتيجيتهم، في ضوء حقائق النظام الدولي الجديد الذي له خصوصيته المتميزة. لكن إذا كان هناك اتفاق حول القيم -الديمقراطية، حقوق الإنسان- إلا أن المصالح المشتركة من الصعب تحديدها، فقد ظهر انقسام بين الدول الأعضاء بسبب اختلاف الرؤى حول المصالح و كيفية تحقيقها.

\* تعزيز أمن الاتحاد و الدول الأعضاء بكل أشكاله: يمثل هذا الهدف تجديدين مهمين، أولهما أنه يلغي القيود التي وضعها القانون الموحد و الذي نص على أن الأطراف السامية المتعاقدة تنسق مواقفها في الجوانب السياسية و الاقتصادية للأمن، فعبارة بكل أشكاله في معاهدة ماستريخت لا تقتصر على الجوانب الاقتصادية و السياسية فقط للأمن، بل تشير إلى إمكانية اللجوء إلى الإجراءات المنصوص عليها في المادة الرابعة من نفس المعاهدة،و التي تتضمن إجراءات لها آثار عسكرية في مجال الدفاع<sup>2</sup>.

و ثانيهما أن السهر على أمن الاتحاد أصبح من اختصاص الاتحاد نفسه، في حين أن هذه المهمة خلال فترة الحرب الباردة أوكلت إلى الولايات المتحدة الأمريكية في إطار حلف الشمال الأطلسي، و بالتالي فهذا الهدف يشير إلى عزم الاتحاد الأوروبي على خلق سياسة أمنية خاصة في عالم ما بعد الحرب الباردة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> حسن نافعة، مرجع سبق ذكره،ص 235.

<sup>2</sup> - حسن نافعة: مرجع سابق،ص 310.

<sup>3</sup> - Yves Dontraux : Le traité sur l'union Européenne , Paris ,Armand colin, 1992 , p205.

\* الاتفاق النهائي لهلسنكي تم إقراره عام 1975.

\*\* اتفاق باريس تم إقراره خلال قمة مؤتمر الأمن و التعاون في أوروبا في 8 نوفمبر 1990.

إن إدراج هدفا كهذا يعتبر تطورا في حد ذاته، إلا أنه في الواقع لم يتمكن الأوروبيين من بناء بنية عسكرية دفاعية خاصة بهم بعد، و لازالوا غير قادرين على تحقيق أمنهم بمفردهم بعد.

\* حفظ السلام و تعزيز الأمن الدولي: في هذا الإطار يتقيد النص بثلاثة نصوص دولية و هي ميثاق الأمم المتحدة، اتفاق هلسنكي\*، و ميثاق باريس\*\*، و هذا يعني أنه يجب على مبادرة الاتحاد الأوروبي في الأزمات الدولية أن تتقيد بمبادئ هذا الميثاق، و أن تتأثر بالمسار الذي تتخذه تفاسيره المتعاقبة، أما نص هلسنكي و باريس فهما ركنان أساسيان لمؤتمر الأمن و التعاون الأوروبي الذي تنتمي إليه غالبية الدول الأوروبية، و يتضمن مبادئ احترام حقوق الإنسان، و الانتقال إلى الديمقراطية أو استقرارها، و احترام عدد من قواعد السلوك السياسي مثل مبدأ الاعتراف باستقرار الحدود الراهنة، ثم مبدأ احترام الأقليات الاثنية و مبدأ تأمين حرية الصحفيين و غيرها من القواعد المنقح عليها، إنها موجبات الدول المنتمية إلى المؤتمر، لكن النص لا يتعلق مباشرة بالدول الثالثة. حيث يقع التمييز هنا بين ثلاث مستويات هي:

- مستوى الدول التي تنتمي إلى الجماعة و هي ملزمة هنا تماما باحترام حقوق الإنسان و الحريات كافة، و يكون التزامها بهذا الصدد قد أثبت بوضوح و بصورة نهائية قبل دخولها في الجماعة.

- مستوى الدول الأوروبية المجتمعة في إطار مؤتمر التعاون من أجل لأمن و التعاون في أوروبا و هي ملزمة باحترام هذه المبادئ.

- مستوى الدول الثالثة التي ليست ملزمة بفعل هذا النص، لكن الجماعة الأوروبية التزمت من خلال هذا النص بالسعي إلى الدفاع عن حقوق الإنسان و الحريات كلما تمكنت من ذلك<sup>1</sup>.

- كما أن النص يشير إلى إمكانية اللجوء إلى الوسائل السياسية و حتى العسكرية من خلال قناة اتحاد أوروبا الغربية، و قد يحدث ذلك مثلا عند المشاركة في نشاطات حفظ السلم في إطار تفويض من مجلس الأمن للأمم المتحدة<sup>2</sup>، و أن دل هذا على شيء فإنه يدل على الدور النشط الذي يعتزم الاتحاد الأوروبي الاضطلاع به على الساحة الدولية.

\* تعزيز التعاون الدولي أي مع الدول الثالثة: بهذا الصدد يقضي تقرير لشبونة في جوان 1992، بإعطاء الأولوية للجوار القريب، أي لأوروبا الوسطى و الشرقية\*، والجوار المتوسطي و ذلك ريثما تستقر آليات القرار الجديدة<sup>3</sup>. وبالفعل عملت الدول الأوروبية على المضي في تحقيق هذا الهدف حيث قامت بمساعدة دول أوروبا الشرقية التي أخذت تنضم الواحدة تلو الأخرى للاتحاد، أما بالنسبة لمنطقة البحر المتوسط فقد أطلق الاتحاد مبادرة الشراكة الأورو متوسطية مسار برشلونة 1995، ثم تم تدعيم هذه المبادرة "بالاتحاد المتوسطي" الذي اقترحه الرئيس الفرنسي نيكولا ساركوزي عام

<sup>1</sup> - محمد كمال و فؤاد نهرا: مرجع سابق، ص132.

<sup>2</sup> - Dontriaux :op.cit ,p 205.

\* كان هذا التقرير قبل انضمام دول أوروبا الوسطى و الشرقية للاتحاد الأوروبي.

<sup>3</sup> - محمد كمال و فؤاد نهرا: مرجع سابق، ص133.

2007، إلا أن التعاون مع دول أوروبا الشرقية كان أكثر كثافة مقارنة مع دول حوض المتوسط حيث سمح بإعادة تأهيل تلك الدول خاصة من الناحية الاقتصادية مما أهلها لأن تنضم إلى عضويته، و بقي التعاون الاورومتوسطي ضعيف و ظلت مشاريع الشراكة مجرد حبر على ورق و لم يتم تحقيق الأهداف المنصوص عليها في تلك المشاريع.

\* تطوير و تعزيز الديمقراطية و دولة القانون و كذلك احترام حقوق الإنسان و الحريات الأساسية، ورد ذكر هذا الهدف في القانون الموحد و أكدت عليه معاهدة ماستريخت، للإشارة إلى الدور المنوط بالاتحاد على الساحة الدولية كقوة مدنية. و قد ربط الاتحاد الأوروبي مجالات عمله (تقديم المساعدات، الحد من التسلح، إدارة الأزمات ) بهذه القيم التي وضعها كشرط مسبق قبل إقدامه على تقديم أو القيام بأي عمل في إحدى المجالات سابقة الذكر.

رغم أن هذه الأهداف تعد محاولة من قبل الاتحاد الأوروبي للتكيف مع حقائق ومتغيرات عالم ما بعد الحرب الباردة ، إلا أنها تتسم بالعمومية، فهي غير محددة بالزمان والمكان.وقد حددت المادة J1 من معاهدة ماستريخت في فقرتها الثالثة آليتين يستخدمهما الاتحاد الأوروبي في سبيل سعيه لتحقيق هذه الأهداف، و تتمثل هاتين الآليتين في المواقف المشتركة و النشاطات المشتركة، كما أضافت آليات أخرى .

### المبحث الثالث: آليات وأجهزة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة:

أقرت معاهدة ماستريخت والمعاهدات اللاحقة مجموعة من الآليات والترتيبات المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، بغرض جعل عمل الاتحاد أكثر تماسكا في هذا المجال، كما نصت المعاهدات المختلفة على إيجاد أجهزة متخصصة من أجل تسهيل عمل الاتحاد في الخارج.

#### المطلب الأول: آليات السياسة الخارجية المشتركة

في محاولة منها لتجاوز مرحلة التصريح التي ميزت الصيغة الكلاسيكية " للتعاون السياسي" وضعت ماستريخت آليتين جديدتين في خدمة السياسة الخارجية المشتركة وذلك بغرض وضع إطار عماليتي لتنفيذ هذه السياسة الخارجية، وقد أخذت هذه الآليات طابعا ملزما يعطيها قوة أكبر من مجرد التصريحات ، هاتين الآليتين هما: المواقف المشتركة والنشاطات المشتركة، وأضافت معاهدة أمستردام آلية جديدة وهي الاستراتيجيات المشتركة.

#### 1. المواقف المشتركة: LES POSITIONS COMMUNES

عززت معاهدة ماستريخت التزام تبادل المعلومات والتشاور الذي أقره القانون الموحد بآلية الموقف المشترك فبموجب الفقرتين 1 و2 للمادة J2 من المعاهدة فإنه الدول الأعضاء تقوم بتبادل المعلومات والتشاور داخل المجلس بشأن أي مسألة تتعلق بالسياسة الخارجية والأمنية ذات المصلحة العامة ويقوم المجلس بتحديد موقف مشترك في كل مرة يرى أن ذلك ضروريا . من خلال هذه المادة يظهر أن مجال التعاون السياسي تم توسيعه حيث لم يعد يقتصر على السياسة الخارجية فقط بل امتد ليشمل المسائل المتعلقة بالأمن والدفاع وبالتالي فإن هذه الأخيرة تخضع لآلية الموقف المشترك.

كما أن قرار الموقف المشترك يتخذه المجلس الوزاري بالإجماع وذلك بناء على التوجيهات العامة التي يحددها المجلس الأوروبي الذي يجمع رؤساء الدول و الحكومات، ويعتبر قرار الموقف المشترك ملزماً للدول الأعضاء، حيث يفرض عليها موجبات اتجاه الاتحاد وكذلك تجاه جميع الدول الشريكة فيحدد ماذا يجب على كل منها أن تقوم به وما يجب عليها الامتناع عنه<sup>(1)</sup>.

فبالنسبة لما يجب عليها القيام به فيتمثل في التزام كل دولة عضو بإتباع الموقف المشترك والسهر على ضمان توافق سياستها الوطنية معه. بالإضافة إلى الالتزام تضطلع الدول الأعضاء بالدعم الفعال في روح من الصدق والتضامن المتبادل. داخل المنظمات الدولية وخلال المؤتمرات الدولية تقوم الدول الأعضاء بالتنسيق فيما بينها و بالدفاع عن المواقف المشتركة. وفي المنظمات والمؤتمرات الدولية والتي لا تكون جميع دول الاتحاد مشتركة فيها يجب على بقية الأعضاء المشتركين أن يدافعوا عن القرارات المشتركة.

أما ما يجب عليها الامتناع عنه، فإنها تمتنع عن إتيان كل عمل من شأنه أن يتعارض مع مصالح الاتحاد أو يضعف من قرارات الاتحاد وفعاليتها.

قد يتداخل الموقف المشترك مع بعض المفاهيم الأخرى كالتصريح أو النشاط المشترك، فبالنسبة للتصريح فيتميز عن الموقف المشترك بأن هذا الأخير ملزم للدول الأعضاء، بينما التصريح ليس له أثر قانوني مباشر ويبقى مجرد انعكاس لوجهة نظر مشتركة، ومع ذلك فله آثار سياسية لأنه يعبر عن التوجه المشترك للسياسة الخارجية. أما العمل المشترك فيتضمن عددا من الإجراءات العملية استجابة للتوجه السياسي المتفق عليه، في حين أن الموقف المشترك لا يتضمن الإجراءات التطبيقية،<sup>(1)</sup> إلا أن التصريح قد يستعمل للتعبير عن الموقف المشترك وقد يكون النشاط المشترك عبارة عن تجسيد لموقف المشترك.

منذ دخولها حيز التنفيذ اتخذ المجلس العديد من المواقف المشترك اتجاه العديد من القضايا. إلا أن صعوبة حصول الإجماع بين مجموعة كبيرة من الدول وقف عائقاً أماماً تشكيل المواقف المشتركة اتجاه العديد من القضايا، واتخذت كل دولة موقف وطني يعبر عن وجهة نظرها ويتماشي مع مصالحها في كثير من القضايا الحساسة.

## 2. النشاطات المشتركة: LES ACTIONS COMMUNES

بالإضافة إلى المواقف المشتركة تعتبر النشاطات المشتركة آلية مهمة في تحقيق أهداف السياسة الخارجية التي وضعتها معاهدة ماستريخت، وقد نصت هذه المعاهدة في مادتها J1 في فقرتها الثالثة على أن الاتحاد " يضع تدريجياً موضع التنفيذ نشاطات مشتركة، في المجالات التي يكون فيها للدول الأعضاء مصالح مهمة ومشتركة، طبقاً للمادة J3 من نفس المعاهدة.

(1) محمد كمال - فؤاد نوهرة مرجع سابق، ص 137.

(1) نفس المرجع، ص 138.

ففي حين تحدد هذه المادة J3 الإجراءات الخاصة بتنفيذ هذه النشاطات". إلا أن مفهوم النشاطات المشتركة، مصالح مشتركة لم يأت ذكرها في المعاهدة. فبالنسبة لمفهوم النشاطات المشتركة أثار العديد من الاستفهامات خلال المفاوضات حول المعاهدة، فمدلوله ومضمونه لم يكونا دائما واضحين، لدرجة أن المملكة المتحدة هددت بعدم تنفيذ هذه المعاهدة، إلا أن معظم الوفود الأخرى أكدت عزمها على الالتزام بصيغ تعاون أكثر إلزاما. وعموما يشير مصطلح النشاط المشترك إلى وضع الإمكانيات الإنسانية والمهارات تحت التصرف المشترك من أجل إدارة مشتركة لنشاطات ملموسة.<sup>(2)</sup> وقد عرفه المجلس الأوروبي المنعقد في لشبونة في جوان 1992 على أنه " إجراء يتخذه الاتحاد لتحديد وتحقيق سياسة ما في إطار السياسة الخارجية المشتركة ". بمعنى أنه يتضمن عددا من الإجراءات العملية استجابة للتوجه السياسي المتفق عليه، ويتضمن نصا مبدئيا ونصوصا مطبقة لهذا الأخير.<sup>(3)</sup>

أما قائمة المصالح المشتركة فلا يمكن ذكرها خلال المعاهدة، لأنها مرتبطة أساسا بتطور الأشياء والأحداث الدولية. ومع ذلك حاول وزراء الخارجية منذ 1990 اقتراح قائمة للمواضيع الجديرة بأن تكون موضوعا للعمل المشترك، وقد أقر المجلس الأوروبي هذه القائمة تزامنا مع الاتفاق حول المعاهدة. وقد تضمنت القائمة بالإضافة إلى المواضيع المتضمنة في مسار مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي، أربعة ميادين أخرى تتعلق بالأمن وهي: سياسة نزع السلاح ومراقبة التسليح، منع انتشار الأسلحة النووية، مراقبة نقل التكنولوجيا العسكرية نحو الدول الثالثة، تصدير الأسلحة.

فيما بعد المجلس الأوروبي في لشبونة في 26-27 جوان 1992 قام بتحديد المناطق الجغرافية التي تكون موضوع نشاطات مشتركة للاتحاد وهي: المغرب العربي، الشرق الأوسط، أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي، وحتى تكون فعالة ركز الاتحاد على المهم أي محيطه المباشر.<sup>(1)</sup> فيما يخص إجراءات تنفيذ النشاطات المشتركة التي تحددها المادة J3 فقد أسندت الفقرة الأولى من هذه المادة، إن للمجلس مهمة تحديد بالإجماع المسائل التي تكون موضوع عمل مشترك على أساس التوجيهات العامة للمجلس الأوروبي. والاعتماد على توجيهه هذا الأخير هي مجرد تطبيقات للترتيبات المشتركة و المنصوص عليها في معاهدة ماستريخت، والمتضمنة لدور المجلس الأوروبي والمتمثلة في أن هذا الأخير يحدد التحركات و التوجهات العامة للاتحاد.<sup>(2)</sup>

عند إقراره لمبدأ عمل مشترك يقوم المجلس بتحديد الأمور اللازمة لمتابعة هذا العمل، وفي هذا الصدد يقوم المجلس بتحديد: المدى، الأهداف العامة والخاصة، وكذلك الإجراءات، الشروط، وإذا كان ضروريا مدة التطبيق. وقد كانت طرق التصويت محل نقاش حاد خلال المفاوضات حيث اقترحت بعض الوفود اعتماد نمط التصويت بالأغلبية المؤهلة في مجال النشاطات المشتركة، من أجل ضمان سرعة وفعالية العمل. كما أوضح رئيس المفوضية آنذاك "جاك ديلور" J.Delors " أنه من دون اللجوء

<sup>(2)</sup> J.Cloos. et autres op. cit . P. 478

<sup>(3)</sup> محمد كمال - فؤاد نهرة : مرجع سابق، ص137.

<sup>(1)</sup> Dantriaux.op. cite . P. 207

<sup>(2)</sup> . J. Cloose. Et autres, op. cit. P. 479.

إلى الأغلبية المؤهلة لا يمكن تمييز النشاطات المشتركة عن التعاون السياسي التقليدي. إلا أن المملكة المتحدة اعترضت عن اعتماد مبدأ الأغلبية المؤهلة، وحثتها في ذلك أنه كيف يمكن لأي دولة عضو أن ترتبط بعمل مشترك لم توقع أو توافق عليه؟<sup>(3)</sup>

تم في الأخير إقرار حل وسط حيث يعتمد التصويت بالإجماع عند تحديد مسائل العمل المشترك في حين يمكن اعتماد تصويت بالأغلبية المؤهلة في مجالات تطبيق هذا العمل. وقد تقرر انه رغم اعتماد مبدأ التصويت بالأغلبية المؤهلة في بعض الحالات، إلا أن ذلك لا يمنع الدول الأعضاء من محاولة التوصل إلى الإجماع قدر الإمكان. وفي هذا الإطار نصت الفقرة الثانية من المادة J3، على أن المجلس يحدد المسائل التي تتخذ فيها القرارات بالأغلبية، وذلك خلال إقرار العمل المشترك وفي أي مرحلة من مراحلها.

تسمح الفقرة الثالثة للمجلس بإمكانية مراجعة مبادئ وأهداف العمل المشترك في حالة تغير الظروف التي لها تأثير على المسألة موضوع العمل المشترك، وقد كان من الضروري النص على هذا البند الذي كان يطلب من المملكة المتحدة، من أجل تسهيل التكيف والتعامل مع التغيرات التي تحدث بين الحين و الآخر لكن هذا لا يسمح لأي دولة عضو بالتصرف من تلقاء نفسها بل أن المجلس هو الذي يتخذ الإجراءات اللازمة. وفي حالة ما إذا لم يقرر المجلس فإن العمل المشترك يبقى ساريا. بمعنى أن النشاطات المشتركة لا تسقط إلا بقرار صريح من المجلس.<sup>(1)</sup>

الدول الأعضاء تلتزم بالنشاطات المشتركة في اتخاذها لمواقفها الوطنية وعند تسييرها لأعمالها " الفقرة 4". رغم أن هذا البند يلزم الدول بالقرارات المشتركة إلا أنه لم يحدد أي جزاء يمكن توقيعه على هذه الدول في حالة عدم التزامها. والملاحظ لهذا النص يرى أنه تم استعمال مصطلح "التزام engager" بدل مصطلح "ارتباط lier" الذي استعمل في البداية، لأن مصطلح التزام يتعلق بالتزام سياسي في حين أن مصطلح ارتباط له آثار قانونية أكثر.<sup>(2)</sup>

بموجب الفقرة 5 كل دولة عضو تقوم باتخاذ موقف أو نشاط وطني في إطار النشاط المشترك ملزمة بإخبار المجلس في مدة تسمح - إذا كان ضروريا " بإجراء مشاورات مسبقة. شرط الإخبار هذا يسقط في الحالات التي يكون فيها التدابير مجرد تحويل للخطة الوطنية بناء على قرارات المجلس، وعموما يسمح شرط الإخبار هذا بمراقبة ما إذا كانت الدول الأعضاء تطبق بشكل صحيح وتام العمل المشترك، ولكن دون أن ينص على أي جزاء. تتيح الفقرة 6 لأي دولة عضو إمكانية اتخاذ تدابير استعجالية دون الاتفاق أو التشاور مع شركائها لكن بشروط: إذا تعلق الأمر بضرورة ملحة مرتبطة بتغيرات الوضع وفي حالة عدم اتخاذ المجلس أي قرار.

- أن تراعي هذه التدابير الاستعجالية الأهداف العامة للنشاط المشترك وان لا تتعارض معها .

<sup>(3)</sup> Dantriaux.op. cite . P. 208

<sup>(1)</sup> Ibid .P . 208

<sup>(2)</sup> J. Cloose. Et autres, op. cit. P. 480.

- ضرورة إخبار المجلس فوراً عند اتخاذها لمثل هذه التدابير.

أما الفقرة الأخيرة من المادة J3 فإنها تسمح لأي دولة عضو بأن تتخلص من تنفيذ النشاط المشترك وذلك في حالة ما إذا وجدت صعوبات في تنفيذه، وفي هذا الإطار تقوم الدولة المعنية بأخبار المجلس الذي يناقش ويبحث عن حلول لكن هذه الحلول لا يجب أن تتعارض مع النشاط المشترك أو أن تضعف فعاليته. لكن ما يجب الانتباه إليه أن هذا البند "opting out" ليس آلي أو تلقائي، حيث لا يقوم على قرار أحادي من جانب الدولة المعنية بل يجب أن يكون بقرار من المجلس.

• تطور الآليات بعد ماستريخت: جاءت معاهدة أمستردام لتؤكد على هاتين الآليتين - الموافق - النشاطات ، كوسيلتين مهمتين بالنسبة للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة إلا أنها أضافت بعض التعديلات فيما يخص طريقة التصويت المعتمدة لإقرارهما وتشمل مدى التعديلات ، الامتناع البناء وتوسيع اعتماد الأغلبية المؤهلة.

أ. الامتناع البناء: إن الإجماع هو القاعدة العامة لاتخاذ القرارات بشأن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة باستثناء بعض الحالات وكان الامتناع التصويتي في السابق يحول دون اتخاذ القرارات في الحالات التي يكون فيها الإجماع مطلوباً، إلا أنه مع معاهدة أمستردام أصبح امتناع دولة أو بعض الدول عن التصويت لا يشكل عائقاً أمام اتخاذ القرارات وفي هذا الصدد نصت المادة J13 في الفقرة 1 على أنه يمكن لأي دولة عضو أن تمتنع عن التصويت شرط أن تقدم إعلاناً رسمياً يتضمن أسباب امتناعها. وفي هذه الحالة تعتبر هذه الدولة غير معنية بتطبيق هذا القرار، لكنها بروح من التضامن المتبادل تقبل أن هذا القرار ملزم للاتحاد، لذلك عليها الامتناع عن اتيان أي عمل من شأنه أن يدخل في نزاع أو يتعارض مع عمل الاتحاد القائم على هذا القرار. لكن إذا كان عدد الدول الممتنعة يشكل ثلث عدد أصوات المجلس فإن القرار لا يمكن اعتماده.

-الأغلبية المؤهلة:

-لم تعد الأغلبية المؤهلة مقصورة على اتخاذ القرارات المتعلقة بالجانب التطبيقي فقط بل حتى باتخاذ القرارات نفسها. فبموجب الفقرة الثانية من J13 من معاهدة أمستردام فإن المجلس يصوت بالأغلبية المؤهلة في حالتين: إقرار النشاطات ومواقف مشتركة على أساس إستراتيجية مشتركة وهي الآلية الجديدة التي أقرتها معاهدة أمستردام.

-عند اتخاذ أي قرار يتعلق بتنفيذ قرارات النشاطات المشتركة. ويصوت بالإجماع على اعتماد الأغلبية المؤهلة في التصويت على قرار ما، لكن إذا رفضت أي دولة عضو أن يتم التصويت بالأغلبية المؤهلة فإن القرار لن يتخذ "حق الفيتو" وفي هذا الصدد يمكن للمجلس أن يصوت بالأغلبية المؤهلة على إحالة هذه المسألة على المجلس الأوروبي في هذه المسألة بالإجماع.

### 3. الاستراتيجيات المشتركة: les stratégies communes

قدمت معاهدة أمستردام مفهوماً جديداً وهو الاستراتيجيات المشتركة والذي يمثل مجهوداً معتبراً من قبل دول الاتحاد من أجل تجاوز محدودية دبلوماسيتهم التي كثيراً ما وصفت بأنها "تصريحية"

ويكون ذلك أول مرة قد تم النص على استراتيجيات أوروبية في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، هذه الاستراتيجيات التي من المفروض أن تحدد أولاً السياسة الواجب إتباعها، ثم المبادئ العملية التي من شأنها أن تضفي مصداقية على السياسة الخارجية.

تؤسس المادة J3 لمعاهدة أمستردام لمبدأ إعداد وتنفيذ إستراتيجية مشتركة في المجالات التي يكون فيها للدول الأعضاء مصالح مشتركة هامة. يتم تحديد هذه الاستراتيجيات من قبل المجلس الأوروبي وتحدد أهدافها ومدتها وإمكانات التي يتيحها الاتحاد والدول الأعضاء. وعلى أساس التوجيهات العامة التي يحددها المجلس الأوروبي يقوم المجلس باتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ الإستراتيجية المشتركة بواسطة إقرار نشاطات ومواقف مشتركة. كما يعمل المجلس على ضمان تماسك وفعالية عمل الاتحاد ويساعد المجلس في عمله هذا الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية بهذا تكون الآليتين السابقتين الموافق والنشاطات المشتركة تمثلان جزء من كل " الاستراتيجيات المشتركة " ولئن كان إقرار هذه الاستراتيجيات يعتمد على التصويت بالإجماع فان تنفيذها من خلال مواقف ونشاطات مشتركة يعتمد على التصويت بالأغلبية المؤهلة. ورغم أن اعتماد مبدأ الأغلبية المؤهلة قد يسهل عمل الاتحاد ويزيد من فعاليته وسرعته إلا أن " حق الفيتو " الذي يسمح لأية دولة أن تعترض على اعتماد مبدأ التصويت بالأغلبية المؤهلة يعيق عمل الاتحاد.<sup>(1)</sup>

بعد إدراج هذا الإجراء في معاهدة أمستردام قام المجلس الأوروبي المجتمع في فيينا في 11-12 ديسمبر 1998 إقرار أول إستراتيجية تتعلق بعلاقات الاتحاد الأوروبي وروسيا وذلك في أعقاب الاتفاق الفرونكو - ألماني المتوصل إليه بشأن هذه المسألة. ثم بدأ يعتمد استراتيجيات تخص المحيط المجاور للاتحاد، ويتعلق هذه الاستراتيجيات بدول وسط وشرق أوروبا (PECO)، روسيا، أوكرانيا، البلقان، و منطقة المتوسط، وقد أعطى الاتحاد الأولوية للقارة الأوروبية، خاصة دول اربو الوسطى والشرقية، حيث أقر إستراتيجية الاستقرار- الاندماج - Stratégie stabilisation- intégration-، التي تضمنت سلسلة متكاملة من الأعمال الاقتصادية، التعاون المالي مثل برنامج " PHARE "، تطوير العلاقات المؤسساتية والشراكة في اتحاد أوروبا الغربية<sup>(2)</sup>. وكل هذه الإجراءات كانت ناجحة حيث أهلت تلك الدول (PECO) للانضمام فيما بعد إلى الاتحاد الأوروبي.

4. آلية التعاون المدعم *la coopération renforcée*: تعتبر أهم إصلاح أقرته معاهدة نيس فان أهم إصلاح أقرته في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة ، وتسمح هذه الآلية لمجموعة من الدول الأعضاء أن تتعاون في بعض الميادين المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة ويقتصر الأمر على تنفيذ المواقف النشاطات المشتركة، وكان الهدف من إقرار هذا الإجراء هو تجاوز المعوقات التي تشكلها الدول المترددة، وبالتالي فالدول التي لا ترغب في المشاركة في بعض النشاطات أو المواقف

(1) Barnie . op. cit.

(2) Biava. op. cit P P 59-60

فلها ما تريد لكن دون أن تعيق بقية الأعضاء التي ترغب في ذلك. كما أنه يمكن لأية دولة رفضت الانضمام في وقت سابق أن تنضم إلى هذا التعاون فيما بعد.

ميزة هذا الإجراء أنه يمكن أن يشكل مواد صلبة تدفع بنجاح عملية التكامل وتؤسس لنموذج ذو مصداقية أكبر. غير أن هذا الإجراء لا يمكن تطبيقه فيما يتعلق بالمجال العسكري والدفاع<sup>(3)</sup>، كما أن إقراره يعتمد على قاعدة الإجماع و بالتالي يمكن لأية دولة عضو أن تعترض على قيام مثل هذا الإجراء " حق الفيتو " . ولم تأت معاهدة لشبونة بالجديد في هذا المجال حيث أنها أكدت فقط على التدابير التي جاءت بها المعاهدات السابقة.

آليات السياسة الأوروبية للأمن والدفاع ( PESD ) la politique Européenne de la sécurité et défense  
انشغل الأوروبيون منذ نهاية الحرب الباردة بمسألة خلق دفاع أوروبي خاص ومستقل، وقد تجسد ذلك من خلال معاهدة ماستريخت، والتي رغم أنها تنص على أن السياسة الخارجية والأمنية الأوروبية المشتركة، تتضمن المسائل المتعلقة بالأمن الأوروبي بما في ذلك تحديد سياسة دفاع مشتركة يمكن أن تقود في وقت لاحق إلى دفاع مشترك، إلا أن المعاهدة لا تنص على تزويد الاتحاد بهياكل، أو ترتيبات أو موارد لازمة لتحقيق هذا الطموح، حيث أنها عهدت بمهمة إعداد وتنفيذ القرارات المتعلقة بمجال الدفاع إلى منظمة اتحاد أوروبا الغربية، التي أصبحت بموجب هذه المعاهدة جزء من تطور الاتحاد الأوروبي، كما أن سياسة الاتحاد الأوروبي المتضمنة في هذه المادة J4 لا تمس التزامات الدول الأعضاء في مجال الأمن والدفاع الناجمة عن انضمامها لحاف الناتو، هذا فضلا عن أن مسائل الدفاع لا تخضع الآلية النشاطات المشتركة.<sup>(1)</sup>

تطور النقاش بعدها حيث اقترحت بعض دول الاتحاد الأوروبي إنشاء هوية أوروبية للدفاع و الأمن ( IESD ) Identité européenne de sécurité et de défense ، إلا أن الفكرة لم تحصل على موافقة جميع الأطراف، حيث انقسمت الدول الأعضاء بشأن هذه المسألة، ففي حين أبدت بعض الدول الأعضاء رغبتها في إنشاء هوية أوروبية، اعترضت دول أخرى على هذه الفكرة ورأت أن أمنها يعتمد على حلف الأطلسي، لحل هذا الخلاف أقر مؤتمر برلين (1996)، أن تنشأ هوية أوروبية، داخل الناتو\* ، وذلك من خلال السماح باستعمال الموارد العسكرية للناتو في العمليات التي تخضع لقيادة والرقابة السياسية والتوجيه الاستراتيجي لاتحاد أوروبا الغربية. الأمر الذي استبعد إمكانية قيام دفاع أوروبي خاص ومستقل.<sup>(2)</sup>

على هذا الأساس أقيمت معاهدة أمستردام (1997) على احترام التزامات الدول الأعضاء الناشئة عن معاهدة حلف الأطلسي، ومع ذلك حاولت المعاهدة إدخال بعض الإصلاحات على مجال السياسة الخارجية والأمنية الأوروبية المشتركة، حيث نصت المادة J7 منها على توثيق الصلة باتحاد أوروبا

<sup>(3)</sup> Biava. op. cit p 75-76

<sup>(1)</sup> المادة J4- من الفصل الخامس من معاهدة ماستريخت (1992).

\*. يمثل هذا الإجراء حل وسط، حيث قبلت الولايات المتحدة بإنشاء هوية أوروبية في مجال الدفاع والأمن ، يستفيد خلالها الأوروبيون باستقلالية أكبر داخل الناتو دون أن يخرجوا عن سياسة أو سياسة الولايات المتحدة

<sup>(2)</sup> Biava.op.cit.pp68-69.

الغربية، إلى حين أن يتم إدماجه في الاتحاد الأوروبي لاحقا. بذلك تكون قد أدمجت مهمات بترسبرغ Petesberg التي كان يضطلع بها اتحاد أوروبا الغربية منذ 1992، رسميا في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة،\* وتشمل هذه المهام، مهمات إنسانية مهمات الانتقاد، مهمات حفظ السلام، ومهمات القوات القتالية لإدارة الأزمات،<sup>(3)</sup> كما أوجدت المعاهدة أجهزة جديدة، وهي وحدة التخطيط والإنذار المبكر، واستحدثت منصب الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

أدى إخفاق الاتحاد الأوروبي في حل أزمة كوسوفو إلى اقتناع الوزير الأول البريطاني بلير Blair\*\* بضرورة تزويد الاتحاد الأوروبي بقوة عسكرية مستقلة تمنح المصادقية لعمله الدبلوماسي خاصة على حدوده، كان هذا التصريح الخطوة الأولى باتجاه إعلان سان مالتو "Saint Malo" ديسمبر 1998، وهو إعلان فرنسي بريطاني حول الدفاع الأوروبي وينص على ضرورة تزويد الاتحاد بقدرة مستقلة للعمل، تستند على قوة عسكرية ذات مصادقية، مع إمكانيات يمكن استعمالها، واستعداد للتعامل مع الأزمات الدولية،<sup>(1)</sup> وقد أقر المجلس الأوروبي المنعقد في كولوني في جوان 1999 هذا الإعلان، ومثل ذلك انطلاقه رسمية سياسة الدفاع الأوروبية، أما قمة هلنسيكي ديسمبر 1999 فقد حددت الهدف العام "Headline Goal" الذي بموجبه "تتعهد الدول بأن تكون مهيأة نهاية 2003 بتوفير قوة تتكون من 20 ألف إلى 60 ألف جندي يمكن أن تنتشر خلال 60 يوما ولمدة عام في منطقة بعيدة، يجب على هذه القوات أن تكون قادرة على الاضطلاع بمهام بترسبرغ، وفي هذا الصدد يمكن دعمها بإمكانات لوجستية الجوية والبحرية اللازمة"، وادمج المجلس الأوروبي في فيرا في جوان 2000، الإدارة المدنية للامتيازات ضمن السياسة الأوروبية للأمن والدفاع.<sup>(2)</sup>

شهدت هذه السياسة تطورا ملحوظا مع معاهدة نس (2001) التي قامت بالتصديق على كل المكتسبات التي حققتها القسم السابقة، كما قامت بإلغاء كل إحالة إلى استعمال الموارد العملياتية لاتحاد أوروبا الغربية، حيث أن الدول الأعضاء اختارت تطوير نظام دفاع مستقل ينهض به الاتحاد الأوروبي فقط، وذلك من خلال تزويده بهياكل مختصة وهي اللجنة السياسية والأمنية، للجنة العسكرية للاتحاد الأوروبي وهياكل أركان الاتحاد الأوروبي يمكن للاتحاد الأوروبي من خلالها إدارة موارده واتخاذ قرارات مستقلة بشأن السياسة والدفاعية، كما حثت على اتخاذ التدابير اللازمة من أجل ضمان الرقابة السياسية والتوجيه الاستراتيجي لعمليات بترسبرغ التي يقودها الاتحاد الأوروبي، بما يمكنه من أداء مهامه بطريقة فعالة.<sup>(3)</sup>

\*. المادة J7 من الفصل الخامس من معاهدة امستردام (1997)

<sup>(3)</sup> Federico Santopinto, la politique européenne de sécurité et de défense enjeux et réalités.  
www.grip.org/bdg/g/4049.html .

\*\* . يعتبر هذا التصريح الذي قدمه بلير أثناء قمت بورتشاك أكتوبر 1998 تحولا هاما في الموقف البريطاني بشكل عام وموقفه بشكل خاص من مسألة الدفاع الأوروبي، حيث أن بلير الذي رفض خلال قمت أمستردام (1997)، كل تعهد بهذا الشأن.

<sup>(1)</sup> Biava.op.cit.p69.

<sup>(2)</sup> santopinto. La politique européenne de sécurité et de défense : enjeux et réalités .op.cit

<sup>(3)</sup> Biava.op.cit.p77-78

أصبحت سياسة الأمن والدفاع عملياتية انطلاقاً من قمة لا يكن\* (ديسمبر 2001) حول مستقبل الاتحاد الأوروبي، بموجبها تشكلت لجنة إعداد الدستور الأوروبي، الذي أدخل تعديلات على سياسة الأمن والدفاع، ورغم عدم إقرار هذا الدستور إلا أن تلك التعديلات تم إدراجها في معاهدة السنوية (2007).

أدخلت معاهدة لشبونة عدة إصلاحات في مجال السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية من بينها: أعادت تحديد مهام بيترسبرغ والتي تشمل الحد من التسلح، مهمات إنسانية، مهام الإنقاذ، مهام المجلس والمساعدة في مجال العسكري، الوقاية من النزاعات، حفظ السلام، مهمات القوات المثالية لإدارة الأزمات، كما نصت على أن هذه المهام تساهم في مكافحة الإرهاب، بما في ذلك الدعم، الممنوح للدول الثالثة للقضاء على الإرهاب في أراضيها.

أعطت للوكالة الأوروبية للدفاع أولوية المبادرات في مجال صناعة الأسلحة، وللوكالة تتدخل في القطاعات الأخرى في مجال السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية، كما أضفت المعاهدة الطابع الرسمي على إمكانية قيام دولة أو مجموعة من الدول بإدارة مهمات عسكرية أو مدنية نيابة عن بقية الأعضاء في الاتحاد، فضلاً عن بند التضامن الذي ينص على أنه في حالة تعرض دولة عضو لكارثة طبيعية أو عدوان مسلح ينبغي على بقية الأعضاء أن تقدم لها المساعدة مع الاحتفاظ بأولوية الناتو في مجال الدفاع الجماعي " أي في حالة العدوان المسلح".

5. آلية التعاون المهيكلة الدائم: تتضمن ترتيبات خاصة، تتيح الإمكانية لبعض الدول الأعضاء لتكثيف تعاونها في المجال العسكري دون أن تقتضي مشاركة كل الأعضاء هذه الآلية شبيهة نوعاً ما بالآلية التعاون المدعم، وتعد أهم تجديد أنت به معاهدة لتسوية وتتميز بثلاث سمات هي:

- يكون التعاون المهيكلة بين الدول التي تفي بمعايير سامية للقدرات العسكرية والتي تقبل التعهدات الإلزامية في هذا المجال، وبالتالي ليست مبادرة موجهة للدول التي ترغب في المشاركة فحسب، بل التي تقدر على المشاركة أيضاً.

- هذه الآلية واحدة ودائمة، بمعنى أنها لا تتعلق بتعاون طرفي مؤقت، بطرق مختلفة، بل يمكن للدول إعداد التعاون الذي تريد في المجالات التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد.
- يخضع التعاون المهيكلة للتصويت بالأغلبية المؤهلة، عند إقرار الدول المشاركة، عن إشراك عضو جديد، أو تعليق عضوية مشارك لم يتمكن من إبقاء المعايير اللازمة.<sup>(1)</sup>

\* بعد قمة لا يكن، أدخلت اجتماعات المجلس الأوروبي المتعاقبة عدة تعديلات على السياسة الأوروبية للأمن والدفاع، ففي جوان 2002 وسعت قمة اشبيليا مهمات بيترسبرغ لتشمل مكافحة الإرهاب، في جوان 2003 أقرت قمة تسالونيك مخطط حول عدم انتشار أسلحة الدمار الشامل، وفي ديسمبر 2003 تم إقرار استراتيجية الأمن الأوروبي (SES)، وفي أبريل 2004 أقر وزراء الدفاع المبادرة انجلو- فر انكو - ألمانية لإنشاء المجموعات التكتيكية.

(1) Federico Santopinto, le traité de Lisbonne et l'action extérieur de L'Union européenne [www.grip.org/bdg/g/4049.html](http://www.grip.org/bdg/g/4049.html).

- رغم أنها لم تنص صراحة على زيادة النفقات الدفاعية لدول الاتحاد، إلا أن هذه الآلية يمكن أن تحقق هذا الهدف فمنيا ، من خلال المعايير التي اشترطتها، والتي تؤدي إلى زيادة النفقات العسكرية للدول المشاركة في التعاون المهيكل وكذلك للدول غير المشاركة وذلك حتى تجتنب التهميش الذي قد تتعرض له من خلال تعليق عضويتها إذا لم تتمكن استثناء الشروط المطلوبة، وهذا الأمر يتضمن ضمان النوعية أيضا، حيث أن الالتزام بتحقيق المعايير لا يضمن زيادة النفقات فحسب بل يضمن كذلك توفر الجودة" النوعية، وتقوم الوكالة الأوروبية للدفاع بتقييم مساهمات الدول المشاركة، حيث تصدر تقارير عن سلوكيات الدول ومدى احترامها للمعايير اللازمة ويعود القرار النهائي للمجلس الذي يقرر بالأغلبية المؤهلة على تعليق عضوية أي مشارك.

رغم أهمية هذه الإصلاحات، إلا إنها لا تؤدي إلى خلق سياسة دفاعية أوروبية خاصة، فإذا عدنا إلى آلية التعاون المهيكل مثلا نجد أنها يمكن أن تؤدي إلى زيادة النفقات العسكرية، لكن لا تضمن خلق سياسة دفاعية خاصة وأن هذه الأخيرة لا ترافقها القدرات السياسية المستقلة اللازمة ومع أن هذه الآلية يعتمد على نمط التصويت بالأغلبية إلا أن هذا النمط من التصويت يتوقف على إنشاء التعاون المهيكل أو من أجل اشتراك عضو جديد وتعليق عضوية مشارك، لكن متى تم إنشاء هذا التعاون تصبح تفاصيله تخضع للتصويت بالإجماع من قبل الدول المشاركة، كما أن إمكانية أن يشتمل هذا التعاون على تحضيرات وقيادة عمليات إدارة الأزمات تعود إلى المجلس الأوروبي الذي بصوت بالإجماع.<sup>(1)</sup>

عموما رغم محاولات الدول الأعضاء إدخال تعديلات على سياسة الدفاع الأوروبية فإنها تبقى مثلها مثل السياسة الخارجية والأمنية تخضع لآليات ضعيفة لا ترقى إلى تحقيق الطموحات المطلوبة في إنشاء سياسة خارجية وأمنية ودفاعية أوروبية خالصة ومستقلة. لأن تحقيق هدف السياسة الأوروبية للدفاع لا يقتصر على إدراج آليات وترتيبات قانونية فقط، بل يستلزم وجود قدرات مدنية وعسكرية بادرت دول الاتحاد الأوروبي للقيام بمحاولات في هذا الصدد، حيث أنشأت الفيلق الأوروبي سنة 1993، والذي ضم كل من فرنسا، ألمانيا، بلجيكا إسبانيا واللوكسمبرغ ثم شكلت القوة الأوروبية سنة 1995\*، وبعدها أنشأت القوة البحرية والتزاما منها بتحقيق هدف هلسنكي 1999\*، تمكنت الدول الأعضاء من توفير قوة تتكون من أكثر من 100 ألف رجل، 400 طائر و 100 سفينة متجاوزة الكمية التي حددها اجتماع هلسنكي، وفي ديسمبر 2004 أقر وزراء دفاع دول الاتحاد مبادرة إنشاء قوة درك

(1) Santopinto ,le traité de Lisbonne et l'action extérieure de L'Union européenne .op.cit

\* هي قوة تدخل سريع تم إنشاؤها من قبل كل من فرنسا، إيطاليا، إسبانيا والبرتغال.  
\*\* قررت قمة هلسنكي ( 1999)، إنشاء قوة قوامها من 50 ألف إلى 60 ألف جندي بحلول عام 2003.

أوروبي تتكون من 3000 ( رجل - نساء) يمكن أن تنتشر في الخارج خلال 30 يوماً، وقد أصبحت هذه القوة جاهزة في 2006.

بالإضافة إلى هذه القدرات العسكرية وبعد إدماج الإدارة المدنية للأزمات في سياسة الدفاع الأوروبية التزمت الدول تشكيل قوة مدنية تتألف من 500 شرطي 200 قاضي، و 2000 خبير في مختلف المجالات المدنية، مهمات هذه القوة هي تعزيز دولة القانون، الإدارة المدنية والحماية المدنية، رغم كل هذه المحاولات ظلت القدرات العسكرية للاتحاد ضعيفة، وتعاني من العديد من النقائص في مجال النقل الاستراتيجي للقوات الانتشار القيادة، أما في المجال المدني فتعاني من نقائص في قطاع الشرطة العلمية الموظفين في مجال العدالة، المالية واللوجستية.<sup>(1)</sup>

رغم هذه النقائص لا يمكن إنكار بعض النجاحات التي حققها الاتحاد في مهمات حفظ السلام في جمهورية مقدونيا (2003)، في الكونغو الديمقراطية (2003) (Artemis) وكانت أول مهمة يقوم بها الاتحاد خارج القارة الأوروبية دون الاعتماد على موارد الناتو، في دارفور (2005) في غزة (2005)، مهمة الشرطة القضائية (Eulex- Kosovo) في كوسوفو في ديسمبر 2008.

### المطلب الثاني: الأجهزة واللجان المختصة :

أقرت مختلف معاهدات الاتحاد الأوروبي تأسيس العديد من الأجهزة واللجان المختصة ومن أهمها اللجنة السياسية والناشئة عن آلية التعاون السياسي الكلاسيكي، وحدة التخطيط والإنذار المبكر، المنشأة بموجب معاهدة أمستردام واللجنة السياسية والأمنية، اللجنة العسكرية الأوروبية وهيئة أركان الاتحاد الأوروبي الناشئة عن معاهدة نيس، والهيئة الأوروبية للعمل الخارجي التي أقرتها معاهدة لشبونة.

#### 1. وحدة التخطيط والإنذار المبكر:

إن غياب سياسة خارجية وإخفاق الاتحاد الأوروبي في تسيير الأزمات يعزى في جزء منه إلى ضعف الهياكل المكلفة بتوقع التطورات الدولية والتحليل المشترك للأحداث، وإعداد البرامج اللازم إتباعها كما أن دروس الماضي أثبتت أنه إذا كان رد الفعل مشتمت ومنقسم فإن موقف الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء على الساحة الدولية سيكون ضعيفا. بالمقابل فإن التحليل الجماعي للرهانات الدولية ونتائجها وتبادل المعلومات يساهم في خلق لرد فعل متماسك وفعال من جانب الاتحاد الأوروبي اتجاه التطورات الدولية.

ولهذا الغرض تم إلحاق معاهدة أمستردام بإعلان يتضمن إنشاء وحدة التخطيط والإنذار المبكر داخل سكرتارية مجلس ووضعها تحت مسؤولية الممثل الأعلى لسياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

(1) santopinto. La politique européenne de sécurité et de défense : enjeux et réalités .op.cit

وقبل اعتماد نص إنشاء الوحدة فقد عرفت فترة المفاوضات تردد وشكوك من جانب الدول الأعضاء خاصة وأنهم مكلفين بالتعامل مع الوحدة ومدىها بالمعلومات ولو كانت سرية من أجل ضمان حسن سير عملها وعلى هذا الأساس تقرر إنشاء الوحدة على أساس ما بين حكوماتي يكون لكل دولة عضو تمثيل داخل هذه الوحدة.

تتشكل وحدة التخطيط من مختصين من سكرتارية المجلس، من الدول الأعضاء، من المفوضية ومن اتحاد أوروبا الغربية. وتتمثل مهامها في:

- مراقبة وتحليل التطورات في مجال السياسة الخارجية.
- تقسيم مصالح الاتحاد في مجال السياسة الخارجية الأمنية المشتركة، وتحديد المجالات التي يمكن للاتحاد أن يهتم بها بشكل خاص في المستقبل.
- تحديد في الوقت المناسب الأحداث والأزمات والأوضاع التي يمكن أن يكون لها انعكاسات هامة على سياسة خارجية والأمنية المشتركة.
- تقوم بإعداد وثائق تتضمن الخيارات المتعلقة بالسياسة التي يمكن أن يتبعها المجلس وذلك بناء على طلب منه، أو بطلب من المفوضية، أو من تلقاء نفسها.<sup>(1)</sup>

## 2- اللجنة السياسية والأمنية " COPS " « Le Comité Politique et de Sécurité »

في البداية كان يطلق على هذا الجهاز اسم اللجنة السياسية التي نص على إنشائها، تقرير دافنيون (1970) حيث تضم مدراء الشؤون السياسية لوزارات خارجية الدول الأعضاء، و كان هؤلاء المدراء يجتمعون على الأقل أربع مرات في السنة. و بعد التطورات التي حصلت بإنشاء السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، ثم السياسة الأمنية والدفاعية، أصبحت هذه اللجنة تهتم بالمسائل الأمنية والدفاعية بالإضافة إلى مسائل السياسة الخارجية، حسب معاهدة نيس التي أطلقت عليها رسمياً اسم اللجنة السياسية والأمنية " COPS " و يقع مقر هذه اللجنة في بروكسل.

حسب المادة 25 من معاهدة نيس تقوم هذه اللجنة بمتابعة الوضع الدولي في مجالات تتعلق بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، و تساهم في تحديد السياسات من خلال إصدار آراء للمجلس بكلب منه أو بمبادرة منها، و تمارس تحت مسؤولية المجلس الرقابة السياسية و التوجيه الاستراتيجي لعمليات إدارة الأزمات. و يمكن للمجلس أن يسمح لها في نهاية عملية الأزمة و في مدتها الزمنية كما يحددها هو، باتخاذ قرارات خاصة تتعلق بالرقابة السياسية و التوجيه الاستراتيجي للعملية، و بما أن صلاحيات هذه اللجنة تشمل كل مسائل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة PESC و السياسة الأمنية و الدفاعية "PESD"، بالإضافة إلى المجالات المدنية و العسكرية، فإنها في وقت الأزمة تصبح الجهاز الأكثر أهمية في مجال اقتراح الإجراءات اللازمة، و تحتفظ بوضع مركزي في عملية إدارة الأزمات لأنها مختصة بتوجيه و ضمان التنسيق و التعاون مع مختلف أجهزة و مؤسسات الاتحاد.

(1) . Barnier.op.cit

إن الالتزامات التي تتعهد بها اللجنة السياسية و الأمنية تظهر بوضوح أن الوقاية و إدارة الأزمات أصبحت تمثل أولوية بالنسبة للأوروبيين، كما تظهر أن الدول الأعضاء بدأت تدرك أن تطوير مقاربة مشتركة لأسلوب إدارة الأزمات في إطار السياسة الخارجية و الأمنية و الدفاعية المشتركة يمكن أن يكون أكثر فعالية من العمل الأحادي لدولة منفردة، و نجاح مثل هذه العمليات يستلزم وجود جهاز وحيد ينسق و يقرر ما يجب عمله، كما أن وجود هذا الجهاز يسمح للسفراء و الموظفين السامين بالتكيف مع العمل الجماعي- الأوروبي- خاصة و أن هذه الشخصيات اعتادت على العمل الوطني. كما يمكن لهذا الجهاز أن يقود إلى تقارب تدريجي للثقافات السياسية و العسكرية الوطنية التي هي تقليديا مختلفة تماما<sup>1</sup>.

**3-الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي:** تم النص على إنشاء هذا الجهاز بموجب معاهدة لشبونة 2009 تجمع في نفس الوقت الهيئات الخارجية للمفوضية( بما في ذلك البعثات لدى الدول الأجنبية، و مصالح سكرتارية المجلس- التي أنشئت لدعم الرئاسة الدورية- و الدبلوماسيين المبعوثين من قبل الدول الأعضاء)، و بإمكان الدول الأعضاء تعيين ثلث الموظفين و من المنتظر أن تكون هذه المصلحة الجديدة قوة صاعدة تدريجيا ابتداء من 2010، و الهدف من إنشائها هو تعديل شروط ممارسة الدبلوماسية الوطنية، و دمج الوظائف القنصلية في الاتحاد و تجمع السفارات، كي تسمح للاتحاد أن يؤكد دوره كفاعل عالمي بطريقة أكثر وضوحا، و ستكون هذه الهيئة في خدمة الممثل الأعلى للشؤون الخارجية و السياسة الأمنية و رئيس المجلس الأوروبي، و يمكن أن تدعم تطور ثقافة دبلوماسية موحدة بين الدول الأعضاء و المؤسسات الجماعية. نظرا لحدثة هذا الجهاز فإنه لا يمكننا تقييم عمله لحد الآن، حيث تم تعيين أعضائه فقط خلال هذا العام (2010).

▪ هذا بالإضافة إلى بعض الهيئات العسكرية والتي نص عليها اجتماع هلسنكي في ديسمبر 1999 وأصبحت بموجب معاهدة لشبونة أجهزة رسمية لسياسة الأمن الدفاع الأوروبية وهما اللجنة العسكرية للاتحاد الأوروبي وهيئة أركان الاتحاد الأوروبي.

### **المطلب الثالث: التمثيل الخارجي:**

من اجل جعل صوت الاتحاد الأوروبي واحدا في مواجهة البيئة الخارجية، أقرت المعاهدات المختلفة مناصب متعددة تقوم بتمثيل الاتحاد ، حيث كانت الرئاسة الدورية هي ممثل الاتحاد في الخارج بموجب معاهدة ماستريخت، أما معاهدة امستردام فقد استحدثت منصب الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية، وقامت معاهدة لشبونة باستحداث مناصب الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية، ورئيس المجلس الأوروبي.

**1.الرئاسة الدورية:** تنص المادة J5 من معاهدة ماستريخت على أن تقوم الرئاسة بتمثيل الاتحاد في المجالات المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، ولها مسؤولية تمثيل الاتحاد في المنظمات الدولية، وإذا اقتضى الأمر يمكنها اللجوء إلى " الترويكا " (تتكون من الدولة العضو التي

<sup>2</sup>Biava :op.cit, p.

مارست الرئاسة السابقة، والدولة التي تمارس الرئاسة الحالية، والدولة التي ستتولى الرئاسة اللاحقة) كي تساعد في تأدية مهامها وخلال المفاوضات فضلت المفوضية اعتماد صيغة ثنائية dyarchie (رئاسة - مفوضية) إلا أن هذه الصيغة تم رفضها، لكن هذا لا يعني إقصاء المفوضية من مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، بل إن المفوضية تشارك في هذا المجال، لأن السياسة الخارجية غالباً ما تؤثر على سياسات الجماعة التي تتولى المفوضية عادة تمثيلها في الخارج.<sup>(1)</sup> ويمثل التأكيد على دور الرئاسة على الطابع ما بين الحكوماتي الذي تتميز به الركيزة الثانية " السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة ". ولدى الدول الثالثة تقوم سفارة الدولة التي تتولى الرئاسة بتمثيل الاتحاد كما أن سفيرها هو المسؤول عن تنظيم الاتصالات التي تجري بين سفراء بقية الدول الأعضاء لأن تلك السفارات والبعثات ملزمة بالتنسيق فيما بينها لضمان احترام وتنفيذ المواقف و النشاطات المشتركة.

بالنسبة للمنظمات والمؤتمرات الدولية التي لا تشارك فيها كل أعضاء الاتحاد الأوروبي، أو تلك التي لا تشارك فيها الدولة التي تتولى الرئاسة، تقوم الدول الأخرى المشاركة بالدفاع عن مواقف ومصالح الاتحاد وفي هذه النقطة نشأت اختلافات كثيرة بين الدول الأعضاء خاصة فيما يتعلق بمسألة التمثيل لدى مجلس الأمن والتي تثار بين إيطاليا وألمانيا من جهة ضد فرنسا والمملكة المتحدة باعتبارهما عضوان دائمان في المجلس من جهة أخرى، فهاتان الأخيرتان ترفضان أن يملى عليهما ما تقوم به في مجلس الأمن فهما لا تقبلان بكل الصيغ التي تؤدي إلى نوع من التفويض من قبل الاتحاد و الذي لا يتوافق مع ميثاق الأمم المتحدة الذي ينص على انضمام وتمثيل الدول وليس على انضمام وتمثيل المنظمات الدولية والجهوية \*<sup>(2)</sup>

أحدثت معاهدة أمستردام تغييراً يتعلق بتركيبة الترويكا، حيث أصبحت تتكون من الرئاسة الحالية، والرئاسة اللاحقة، والممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، الذي حل محل الرئاسة السابقة، وذلك من أجل ضمان استمرارية أكثر للعمل في هذا المجال. كما إضافة معاهدة أمستردام وذلك طبقاً للمادة J14، انه يمكن للمجلس أن يقر بالإجماع السماح للرئاسة إذا كان ضرورياً بأن تباشر مفاوضات مع دولة، أو دول أو منظمات دولية من أجل إبرام اتفاقيات دولية، وإذا اقتضى الأمر يمكن أن تساعد المفوضية في هذه المهمة. لكن لا يتم اعتماد الاتفاق الذي يتم التوصل إليه إلا إذا وافق عليه المجلس بالإجماع.

في حين لم تغير معاهدة نيس دور الرئاسة، أحدثت معاهدة لشبونة تغييراً جذرياً في هذا المجال حيث أنها ألغت دور الرئاسة في تمثيل الاتحاد الأوروبي في مجال السياسة الخارجية، وذلك باستحداث منصب رئيس المجلس الأوروبي الذي يمثل الاتحاد في الخارج على مستوى القمم التي تجمع رؤساء الدول والحكومات، ومنصب الممثل الأعلى للاتحاد في الشؤون الخارجية والسياسة

<sup>(1)</sup> Dontriaux. op cit. P 213.

\* خلال المفاوضات حول معاهدة ماستريخت أثارت بعض الوفود مسألة تخصيص مقعد للجماعة الأوروبية في مجلس الأمن، إلا أن هذه المسألة لم يتم التعمق فيها نظراً لأن تحققها يتطلب تعديل ميثاق الأمم المتحدة.

<sup>(2)</sup> Ibid P.214.

الأمنية الذي أصبح يمثل الاتحاد في الخارج على مستوى وزراء الخارجية. وكان الغرض من استحداث هذين المنصبين ضمان استمرارية أكبر لعمل الاتحاد حيث كانت فترة الرئاسة الدورية قصيرة جدا فلا تسمح باستمرار العمل بالشكل المطلوب، وقد احتفظت معاهدة لشبونة بالرئاسة بحق تمثيل الاتحاد في المجالات الأخرى، كشؤون العدالة، الحرية، الطاقة...

## 2. الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة: " M - PESC "

كثيرا ما يأخذ على السياسة الخارجية والأمنية المشتركة غياب الوضوح، وغياب الشخصية التي تمثل الاتحاد الأوروبي في هذا المجال، لأن معاهدة ماستريخت لم تنص على شخص يمثل السياسة الخارجية المشتركة، حيث كانت هناك عدة جهات مخول لها العمل في هذا المجال وهي الرئاسة، المفوضين الخمسة المكلفين بالعلاقات الخارجية، رئيس المفوضية، السلطات الوطنية، فقد كان ينتج عن هذه التعددية في الشركاء ارتباك حقيقي في عمل الاتحاد. وفي محاولة منها لتفادي هذا الخلل نصت معاهدة أمستردام على استحداث منصب الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة " M - PESC " وقد عرف هذا المنصب قبل أن يتم تجسيده مناقشات حادة بين الدول الأعضاء، ففي حين كانت فرنسا تدافع عن وجود مثل هذا المنصب، أبدت الدول الأعضاء الأخرى تحفظها على إنشاء سلطة تمثل صوت ووجه الاتحاد، ولم تبد موافقتها إلا بعد الإعلان الفرو نكو - ألماني في فيربورج في 27 فيفري 1996، الذي بين أهمية هذا المنصب، وعندما يتفق مختلف الشركاء أن خلق هذا المنصب لا يهدف إلى إيجاد بنية جديدة تضاف إلى المفوضية والمجلس.

كما أن الخبرة السابقة دعمت هذا التوجه، خاصة وان الحرب في يوغسلافيا سابقا أظهرت أهمية وجود ناطق رسمي واحد باسم الاتحاد. وقد تم تكليف السكرتير العام للمجلس\*، لهذه المهمة وفي هذا الصدد نصت المادة J8 في فقرتها 3، على أن السكرتير العام للمجلس يمارس وظيفة الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة يساعد الرئاسة في عملها. ورغم أن الصيغة النهائية للنص ليست واضحة تماما إلا أن الأمر يتعلق هنا بإنشاء سلطة جديدة، وليس توسيع السلطات التقليدية للسكرتير العام للمجلس إلى سلطات أخرى.

كان الهدف من هذه الوظيفة هو المساهمة في المزيد من الوضوح وقدر أكبر من الاتساق في السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، كما أنها تنطوي على إعادة تنظيم المهام داخل المجلس حيث أوكلت مهمة التسيير الإداري لسكرتارية المجلس لنائب السكرتير العام. وتتمثل مهام الممثل الأعلى في مساعدة المجلس في المسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة حيث يساهم في صياغة وإعداد وتنفيذ قرارات السياسة الخارجية، وإذا لزم الأمر يقود الممثل الأعلى باسم المجلس الحوار السياسي مع الأجانب وذلك بناء على طلب من المفوضية، وعلى الصعيد اللوجيستي يستفيد الممثل الأعلى من وحدة التخطيط الموضوعة تحت مسؤوليته.<sup>(1)</sup>

\* شغل الإسباني خافيير سولانا، هذا المنصب منذ نشأته 1999 إلى غاية دمج مع منصب المفوض الأوروبي المسؤول عن العمل الخارجي والمنافسة 2010.

(1) officiel web site de UE . op cit .

إن الرؤية الخارجية تكبح بسبب وجود نزاع مؤسساتي، في رؤية الممثل الأعلى الملحق بالمجلس، تتداخل مع رؤية المفوض الأوروبي المسؤول عن العمل الخارجي والمنافسة. وجود هذه الثنائية يمكن أن يضعف النظام المؤسسي لأنها تنتج خلط في الأدوار بين المفوضية والمجلس والأمر الذي يؤثر على الرؤية الخارجية للاتحاد. وفي محاولة منها لتجاوز هذه الازدواجية، جمعت الدول الأعضاء المنصبين في منصب واحد بموجب معاهدة لشبونة، اتخذت تسمية الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية .

### 3. الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية:

تم استحداث منصب الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية بموجب معاهدة لشبونة حيث نصت المادة E9 من هذه المعاهدة على أن يتم تعيين الممثل الأعلى بالأغلبية المؤهلة باتفاق مع رئيس المفوضية، ويمكن للمجلس الأوروبي إنهاء مهامه بنفس الإجراءات. وحسب نص نفس المادة يقوم الممثل الأعلى بتوجيه السياسة الخارجية للاتحاد باعتباره مكلفا من قبل المجلس فإنه يساهم من خلال اقتراحاته في إعداد وتنفيذ السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، كما يترأس اجتماع مجلس وزراء خارجية الدول الأعضاء. فضلا عن ذلك يعد هذا الممثل الأعلى أحد نواب رئيس المفوضية، وباعتباره أحد أعضاء المفوضية مكلف بالعلاقات الخارجية، فمن واجبه السهر على ضمان تماسك واتساق العمل داخل الاتحاد.

من خلال نص هذه المادة نرى أن الممثل الأعلى للاتحاد يجمع بين وظيفتين: وظيفة الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، والتي كان يشغلها خافيير سولانا J.Solana منذ نشأتها عام 1999 حتى عام 2010، ووظيفة المفوض بالعلاقات الخارجية، وهذا ما يطلق عليه القبة المزدوجة la double casquette ، وهو بذلك مسؤول عن تنسيق السياسات الخارجية للدول الأعضاء على أساس ما بين حكوماتي (باتخاذ قرارات بالإجماع). ويدير الموارد الخارجية للمفوضية والتي تقدر بحوالي 7 مليار أورو أي ما يعادل نسبة 5.5% من ميزانية الاتحاد المقررة للسياسة الخارجية كل سنة، بما في ذلك المساعدات التنموية.<sup>(1)</sup>

وكان الغرض من دمج الوظيفتين هو إلغاء المنافسة المؤسساتية والميزانية بين الوظيفتين والتي قد تتطور إلى المنافسة بين الركيزتين ما بين الحكوماتية والجماعية، والعمل في نفس الوقت على التنسيق بين السياسة الخارجية بالمفهوم الضيق (اتخاذ مواقف، عقوبات، الوساطات الدبلوماسية)، وسياسة الدفاع (العمليات العسكرية أو المدنية لإدارة النزاعات)، وبين المساعدة الجماعية الخارجية بهدف التأكيد على أن الاتحاد الأوروبي موحد في مختلف سياساته، هناك عاملين مهمين يساعدان الممثل الأعلى على النجاح في أداء مهامه أولهما هو إلغاء الرئاسة الدورية عن تشكيلة مجلس وزراء الخارجية، حيث أصبح الممثل الأعلى للاتحاد هو الذي يحضر ويترأس الهيئات التحضيرية المشكلة من ممثلين عن الدول الأعضاء، مثل اللجنة السياسية والأمنية، سفراء الدول الأعضاء في مجال

<sup>(1)</sup> Chopin. op cit

السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وأغلبية مجموعات العمل ( ممثلو الدول الأعضاء في مجال العلاقات الخارجية).

ثانيهما هو إنشاء الهيئة الأوروبية للعمل الخارجي التي تجمع الأقسام الخارجية للمفوضية ( بما في ذلك البعثات لدى الدول الثالثة)، وأقسام سكرتارية المجلس ( التي نشأت لدعم الرئاسة الدورية، والدبلوماسيين المبعوثين من قبل الدول الأعضاء)، حيث أنه من المفروض أن تجميع هذه الهيئات كلها تحت سلطة واحدة من شأنه أن يؤدي إلى توحيد العمل واتساقه أكثر. إن الوظيفة المزدوجة التي يشغلها الممثل الأعلى جعلت وضعه معقدا لأن مسؤولياته أصبحت أيضا مضاعفة فهو مسئول أمام المجلس من جهة وأمام المفوضية والبرلمان الأوروبي على مهامه داخل المفوضية من جهة أخرى، فوضعيته المؤسساتية مهمة باعتباره الجسر الرابط بين المفوضية والمجلس، أما تأثيره الفعلي ونجاحه فهو مرتبط بالممارسة العملية ويتطلب كفاءة سياسية ومهارة دبلوماسية من جانب الشخص الذي يشغل هذه المهام.<sup>(2)</sup>

في هذا الإطار وبعد دخول معاهدة لشبونة حيز التنفيذ في ديسمبر 2009 تم تعيين البريطانية كاترين أشتون C. Ashton \* لشغل منصب الممثل الأعلى للاتحاد وقد كان لهذا التعيين أسباب ودلالات عدة بالنسبة لأسبابه فقد رأى البعض أن لتعيين أشتون، رغم أنها لا تبدو النموذج المثالي لهذا المنصب، يعد تعويضا للبريطانيين بعد إخفاق ترشيح طوني بلير لمنصب رئيس المجلس الأوروبي، ولأنها امرأة يسارية من بلد كبير بما أن المناصب الأخرى يشغلها رجال محافظون \* من دول صغيرة ولأن منافسوها لم يتمكنوا من فرض أنفسهم.

أما بالنسبة للدلالات فتعيين أشتون في المنصب يدل ولو مؤقتا على أن الممثل الأعلى للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية لن يتحول إلى منصب وزير خارجية الاتحاد الأوروبي، فهو بمثابة طمأنة للبريطانيين في هذا المجال. خاصة وأن بريطانيا كانت من أشد المعترضين على منصب وزير الخارجية الذي نصت عليه المعاهدة الدستورية التي تم رفضها، فالبريطانيين طلبوا وحصلوا على سحب لقب وزير الخارجية، حرصا منهم على محو أي مصطلح يدل على وجود حكومة عليا أو سلطة فوق وطنية أوروبية. إلا أنه للإشارة فقط، رغم تغيير اللقب إلا أن الممثل الأعلى للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية احتفظ بالصلاحيات الممنوحة لوزير الخارجية في الدستور المرفوض فالتغيير طال الاسم ولم يمس الجوهر.<sup>(1)</sup>

إن كان تقييم عمل الممثل الأعلى للاتحاد في الواقع العملي سابقا لأوانه نظرا لحدثة المنصب، إلا أنه بوسعنا تقييم إمكانية تحقيق الهدف المنشود من خلق هذا المنصب، وهو دمج وظيفتين إحداهما

<sup>(2)</sup> Ibid

\* كونت أشتون حياتها المهنية في المجال الاجتماعي لا تعرف المسائل الدبلوماسية، لم تشغل يوما منصبا وزاريا في بلادها، كانت رئيسا لمجلس اللوردات قبل أن تصبح مفوضا مكلفا بالتجارة عام 2008 خلفا لمدلسون

\* يشغل منصب الرئيس المفوضية الأوروبية البرتغالي باروسو " رجل محافظ من دولة صغيرة وعضو غير مؤسس"، ويشغل منصب رئيس المجلس الأوروبي البلجيكي فان رومبوي " رجل محافظ من دولة صغيرة وعضو مؤسس".

<sup>(1)</sup> Santpinto. le traité de Lisbonne et l'action extérieure de L'Union européenne.op cit .

تؤول للمجلس والأخرى تعود المفوضية بغرض تقريب المؤسستين أكثر و القضاء على الثنائية (مجلس - مفوضية)، والمنافسة بينهما في المجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، صحيح أن هذا الأخير يقيم جسرا بين مجالي العمل الأوروبي إلا انه يحتفظ لكل مؤسسة صلاحيتها. فالممثل الأعلى عندما يتدخل في مجال التعاون التقليدي صلاحيات شبه ما فوق وطنية فانه سيقوم بها في إطار الصلاحيات التقليدية للمفوضية وتخضع لإجراءاتها، والذي يجعل من شكل المنظمة الإقليمية الأكثر تكاملا في العالم، وعندما يتصرف في المجال السياسي الدبلوماسي والأمني يقوم بتغيير القبة بحيث يصبح السيد M.PESC " في هذه الحالة هو منتدب من قبل المجلس وليس صانعا للقرار، وبالتالي فهذه الترتيبات بلا شك لا تقضي على الثنائية (مجلس - مفوضية)، بل تبقى كما هي، خاصة أن هذه الترتيبات لا تفرز صلاحيات الاتحاد الأوروبي في مجال العلاقات الخارجية، بل فقط حاولت تركيز جزء من هذه الصلاحيات تحت مسؤولية ممثل واحد بهدف جعل العمل الأوروبي أكثر ترابطا واتساقا.

4. رئيس المجلس الأوروبي: تم استحداث هذا المنصب بموجب معاهدة لشبونة ويعود أصله إلى الاتفاقية حول الدستور الأوروبي، فالتجديدات التي حملتها معاهدة لشبونة في هذا المجال لا تمثل تغييرا كبيرا فيه، يتم اختيار رئيس المجلس الأوروبي بالأغلبية المؤهلة من قبل الدول الأعضاء حيث اعتبرت الرئاسة الدورية كل ستة أشهر إحدى الأسباب الرئيسية لعدم استمرارية العمل الخارجي الأوروبي. فالرئيس الجديد الذي يمثل الاتحاد الأوروبي يتم تعيينه لمدة سنتين ونصف قابلة للتجديد مرة واحدة، ويضمن استمرارية متابعة مستمرة للملفات المعالجة، يقوم بتنشيط أعمال المجلس الأوروبي ويمثل الاتحاد على مستوى رؤساء الدول الحكومات.

تم اختيار البلجيكي فان رمبوي Van Rompuy لرئاسة المجلس الأوروبي، وقد كان لهذا الاختيار دلالات مهمة، إذا ما تمت المقارنة بينه وبين المرشحين الآخرين، رئيسة جمهورية ليتوانيا السابقة فيبرغا V.Feibergera ، التي لم تكن يوما عضوا في المجلس الأوروبي، لأن ليتوانيا انضمت حديثا إلى الاتحاد الأوروبي (2004)، أما رئيس الوزراء البريطاني السابق بلير T.Blair فلم يحدث الإجماع حوله بسبب دعمه الفعال للتدخل في العراق سنة 2003.

أما رمبوي\* فقد تم اختياره لأنه رجل تسوية، حيث أنه استطاع تهدئة التوترات نوعا ما، التي منعت إلى وقت قريب تشكيل حكومة مستقرة تكون مقبولة من الفلامنكيين والفرونكفونيين في بلجيكا. ولأن سير عمل الاتحاد يقضي ثقافة تسوية حل وسط للمفاوضات " بين 27 دولة، نفس الشيء بالنسبة لرئيس المجلس الأوروبي يجب أن يكون مسهلا للاتفاق أي أحد يستطيع تقريب الخطوط بين رؤساء الدول والحكومات وقبل كل شيء حول اسمه. كما أن هذا الاختيار يتطابق مع نموذج المفضل لدى بعض الدول الأعضاء الكبرى خاصة فرنسا وألمانيا: محافظ (ديمقراطي - مسيحي) من دولة صغيرة

\* شغل رمبوي في بلجيكا عدة مناصب، حيث كان وزيرا، ثم رئيس البرلمان، ثم مساعد الوزير الأول، ثم رئيس لغرفة النواب، ثم رئيس الحكومة.

وفي نفس الوقت عضو مؤسس يقع في صميم تاريخ البناء الأوروبي، بلد يؤيد الصيغة الفيدرالية للمؤسسات الأوروبية

في الواقع اختيار أول رئيس للمجلس الأوروبي كان يميل نحو نموذج "رئيس مؤتمر" - رئيس جلسة "Chairman" ، أكثر منه رئيس قائد، بمعنى رئيس مكلف بتقريب وجهات النظر وتسهيل التلاحم وتسهيل التوصل للاتفاق، دوره محدود في التأثير، يجب أن يكون مسهل القرار ويعمل من أجل تعاون أفضل بين المؤسسات خاصة خلال القمة الأوروبية ويعمل في وئام باتفاق مع رئيس المفوضية والممثل الأعلى للسياسة الخارجية والشؤون الأمنية<sup>(1)</sup> .

أنهت معاهدة لشبونة التعددية في التمثيل الخارجي التي كان يعرفها الاتحاد الأوروبي في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، واستحدثت منصبين هما الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية ورئيس المجلس الأوروبي، إلا أن هذا لا يعني أن السلطات قد تركزت بيد هذين المنصبين، بل إن صلاحيات بالكامل لازالت تعود إلى المجلس في هذا المجال.

• بعد فشل محاولات توحيد أوروبا على الطريقة الدستورية، اعتمد الأوروبيون على المنهج الوظيفي التدرجي - الذي يعتمد على أساس اقتصادي - لتحقيق هدفهم، وكانت البداية مع مجموعة الفحم والصلب (1951)، التي ضمت آنذاك 6 دول أوروبية، وأخذت عملية التكامل تنتشر من قطاع إلى آخر، وتزايد أعضاء المجموعة بمرور الزمن إلى أن تم تكوين ما يعرف حالياً بالاتحاد الأوروبي المشكل من 27 دولة.

على هامش هذه العملية انطلق التعاون السياسي مع قمة لاهاي (1969)، وقد اقتصر هذا التعاون على تبادل المعلومات والتنسيق والتشاور في مجال السياسة الخارجية، رغم أن القانون الموحد (1986)، أعطى الطابع القانوني لهذا التعاون السياسي، إلا أن البداية الحقيقية للسياسة الخارجية كانت بعد الحرب الباردة مع معاهدة ماستريخت (1992)، التي خصصت فصلاً كاملاً باسم السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وقد حدد هذا الفصل مضمون وأهداف وآليات هذه السياسة التي تغطي كافة مسائل السياسة الخارجية والأمن، بتحديد المواقف اتجاه القضايا الدولية، إدارة الأزمات، بعثات حفظ السلام والحد من التسلح وغيرها. تم إدراج سياسة الأمن والدفاع كجزء من السياسة الخارجية والأمنية المشتركة رسمياً سنة 1999.

أقرت المعاهدات مجموعة من الآليات المختلفة كالنشاطات المشتركة، المواقف المشتركة، استراتيجيات المشتركة، التعاون المدعم والتعاون المهيكل الدائم، كما حاولت هذه المعاهدات تزويد السياسة الخارجية والأمنية المشتركة بأجهزة ولجان مختصة كوحدة التخطيط والانداز المبكر، اللجنة السياسية والأمنية والهيئة الأوروبية للعمل الخارجي من أجل ضمان كفاءة أكبر في العمل، وحتى

(1) Ibid

يكون للاتحاد صوت واحد تم استحداث منصبين الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية، ورئيس المجلس الأوروبي.

نظريا تعتبر هذه الآليات والأجهزة والمناصب المتعلقة بالتمثيل الخارجي تقدما ملحوظا في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، إلا أن قاعدة الإجماع المعتمدة لإقرار الآليات، ومحدودية صلاحيات الأشخاص المخولين بهذه السياسة لازالت ضعيفة ، وما زال المجلس يشقيه - القمة، المجلس الوزاري- يحتفظ بالصلاحيات الكاملة في هذا المجال.

## الفصل الثالث:

تحديات وآفاق السياسة الخارجية والأمنية الأوروبية المشتركة

سعيًا منها لتحقيق طموح توحيد سياستها الخارجية، وتحقيق الأهداف الفرعية المسطرة في ميدان السياسة الخارجية، وضعت دول الإتحاد الأوروبي مجموعة من الترتيبات والآليات، إلا أن تحقيق الطموح والأهداف لا يقتصر على مجرد الرغبة بل لا بد من تحويل هذه الرغبة إلى واقع عملي، لهذا فإن تنفيذ ما تم إقراره من ترتيبات لا يقل أهمية عن وضعها، لأن التنفيذ يفضي إلى التجسيد الفعلي لطموحها، ولمعرفة ما إذا قامت الدول فعلاً باحترام ما تم تسطيره في إطار المعاهدات وتماشياً مع الأهداف التي تم وضعها (تحقيق التعاون والأمن والسلم على مستوى القارة وعلى المستوى الدولي)، ارتأينا إعطاء لمحة عن دور الإتحاد الأوروبي في مجموعة من المجالات وهي مجال تقديم المساعدات، الحد من التسلح وإدارة الأزمات، لمعرفة إذا ما قامت الدول فعلاً باحترام مختلف الترتيبات والإجراءات، ومدى جدية هذه الدول في تحويل الأهداف إلى حقيقة، وللوقوف على القضايا التي نجحت فيها والقضايا التي أخفقت فيها وتحديد أسباب الإخفاق، أي العوائق التي حالت دون تحقيق طموحها، وإلى أي مدى يمكن لهذه الدول أن تتجاوز المعوقات وتتغلب عليها وبالتالي معرفة الوجهة المستقبلية لمسار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة ولهذا الغرض قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: دور الإتحاد الأوروبي على الساحة الدولية.

المبحث الثاني: معوقات السياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

المبحث الثالث: الآفاق المستقبلية للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

## المبحث الأول: واقع دور الإتحاد الأوروبي على الساحة الدولية:

دائماً ما يشير الباحثون والدارسون إلى أن ما تتم صياغته نظرياً غالباً ما يختلف مع ما يجرى في الواقع المعيش، وللوقوف على حقيقة أية ظاهرة لا بد من سبر أغوارها كما هي فعلاً موجودة في الواقع، لهذا حاولنا إعطاء لمحة موجزة عن واقع دور الإتحاد في بعض المجالات كمجال المساعدات والحد من التسلح وإدارة الأزمات بعدما تعرضنا لما سطره من ترتيبات وآليات في مجال السياسة الخارجية.

### المطلب الأول: دور الإتحاد الأوروبي في مجال المساعدات الإنسانية والتنمية:

إن الإمكانيات الاقتصادية التي يتوفر عليها الإتحاد الأوروبي تضع تحت تصرفه مجموعة من الأدوات في مجال السياسة الخارجية وأهم هذه الأدوات تقديم المساعدات التي درجت عليها الجماعة الأوروبية فسياسة المساعدات التي يتبعها الإتحاد الأوروبي ليست بالسياسة الجديدة بل هي سياسة قديمة اتبعتها بعض دول الجماعة الأوروبية بهدف الحفاظ على الروابط السياسية والاقتصادية والثقافية بمستعمراتها القديمة، وإبقائها على نفوذها التقليدي في تلك الدول -وعندما تبين للجماعة أن كل دول العالم الثالث وليس مستعمراتها القديمة فقط تحولت إلى ساحة مفتوحة للمنافسة على النفوذ بين القوى والتكتلات الدولية الكبرى، قررت أن تدخل الحلبة، ولما رأت أن المعونة الاقتصادية يمكن أن تشكل إحدى أهم الأدوات، وربما أكثرها فاعلية، لتوسيع أسواقها الخارجية، ونسج علاقات اقتصادية جديدة تكون هي الجسر الذي يمكن أن يعبر عليه النفوذ السياسي في مرحلة لاحقة، راحت الجماعة توسع من برامج المعونة الاقتصادية ومدتها إلى معظم دول العالم الثالث.<sup>1</sup>

وفي هذا السياق تم تسطير العديد من البرامج لتنظيم تقديم هذه المساعدات، والتي تنقسم عموماً إلى: مساعدات إنسانية وأخرى تنموية:

#### 1-المساعدات الإنسانية:

يقوم الإتحاد الأوروبي بتقديم المساعدات الإنسانية ككل ضحايا الكوارث، سواء أكانت كوارث طبيعية كالزلازل والفيضانات، التصحر، أو تلك التي يتسبب فيها الإنسان كالحروب،

<sup>1</sup> حسن نافعة: مرجع سابق، ص 417.

وهي موجهة لجميع أنحاء العالم دون استثناء كما أنها غير مشروطة، الهدف منها مساعدة الضحايا في أسرع وقت، بغض النظر عن أعراقهم أو دياناتهم أو التوجهات السياسية لحكوماتهم، حيث أنها تقدم بقدر كبير من الحيادية.

يعمل الإتحاد على إيصال هذه المساعدات عن طريق الوكالة الإنسانية للجماعة الأوروبية (ECHO) التابعة للمفوضية الأوروبية، ومنذ إنشائها سنة 1992 عملت الوكالة في أكثر من مائة دولة في العالم، حيث تقوم بتمويل الفرق الطبية، مختصين في إزالة الألغام، إنشاء أنظمة اتصالات ومواصلات، فضلا عن تقديم المساعدات الغذائية واللوجستية تقدر ميزانيتها بأكثر من سبع مائة مليون أورو سنويا<sup>1</sup>. ويحتل الإتحاد الأوروبي الرقم واحد عالميا في مجال المساعدات الإنسانية، حيث تمثل مساعداته 25% من المجهود الدولي، يحاول من خلالها تعويض "النقص" الفشل الدبلوماسي، خاصة خلال النزاعات، فحشد الموارد الخاصة بالمساعدات-أسهل وأسرع من التدخل العسكري الذي لا يمثل دائما الإجابة الوحيدة على مسألة النزاعات، كما أن مجال المساعدات من اختصاصات الجماعة "المفوضية"، فهو لا يعرف الحساسيات والقيود القرارية التي تميز السياسة الخارجية والأمنية المشتركة.<sup>2</sup>

يوجه الإتحاد مساعداته لمختلف مناطق العالم، ويعتبر الممول الأول للسلطة الفلسطينية، كما يوجد للوكالة الإنسانية (ECHO) تمثيل في ستين دولة، منها أفغانستان، جمهورية الكونغو الديمقراطية، سيرلانكا، تنزانيا، كما يمول ضحايا النزاعات المهمشة، والتي رصد لها 14% من ميزانية المساعدات الإنسانية، كذلك المنتشرة في نيبال، وعلى الحدود بين ميانمار وتايلندا، الشيشان، في كشمير، بإضافة إلى الوضعية غير المستقرة للاجئي الصحراء الغربية في الجزائر.

كما يتعاون الإتحاد مع المنظمات غير الحكومية، وأجهزة الأمم المتحدة، وجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر التي تعمل على توفير الغذاء، المعدات، المأوى، المعدات

<sup>1</sup> Un acteur mondial-les relations extérieures de l'union européenne.

[www.delmi.eu/fr/eu\\_global\\_player/5.htm](http://www.delmi.eu/fr/eu_global_player/5.htm).

<sup>2</sup> Barnier-op.cit.

الطبية، نظم الاتصال المؤقتة، وتعمل تحسين استجابتها للأزمات الإنسانية كما تعمل على تعزيز فعالية موظفيها في الميدان، ليكونوا قادرين على التقييم السريع للاحتياجات.<sup>1</sup>

رغم إيجابية وفعالية دور الاتحاد في مجال تقديم المساعدات الإنسانية، إلا أن الميزانية المخصصة لهذا الغرض لا تزال محدودة نوعاً ما.

## 2-المساعدات الإنمائية:

شملت المساعدات التنموية في أول الأمر-سنوات الستينات-الدول الإفريقية التي استقلت آنذاك عن دول الجماعة الأوروبية، ثم امتدت بعد ذلك لتشمل دولاً من آسيا وأمريكا اللاتينية في سنوات السبعينات، وبعد نهاية الحرب الباردة صارت تشمل دول من أوروبا الوسطى والشرقية، وتقوم إستراتيجية الاتحاد الأوروبي من أجل التنمية على محورين أساسيين هما: تشجيع التبادلات التجارية وفتح أسواقه من جهة، وانتشال الدول الفقيرة من المعاناة بتقديم مساعدات مالية وتقنية مباشرة من جهة أخرى.<sup>2</sup>

رصد الإتحاد ميزانية تقدر بـ 55.935 مليار أورو للفترة الممتدة ما بين 2007-2013 ومن أجل تقادي التعقيدات والنقائص السابقة، وضعت خمس آليات رئيسية هي:

### 1. آلية ما قبل الانضمام (IPA) l'instrument de préadhésion :

والتي عوضت البرامج السابقة<sup>(\*)</sup> PHARE-ISPA-SAPARD، يهدف إلى منح مساعدات للدول المرشحة، (تركيا، كرواتيا، وجمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة)، وكذلك المرشحين المحتملين (دول غرب البلقان) وذلك من أجل تشجيع تقاربها مع الإتحاد الأوروبي والإعداد لانضمامها المحتمل، وتشمل هذه المساعدة خمسة عناصر: تقوية المؤسسات، التعاون عبر الحدود، التنمية الإقليمية، تنمية الموارد البشرية، والتنمية الريفية.

<sup>1</sup> Un acteur mondial-les relations extérieures de l'union européenne. Op.cit.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>(\*)</sup> PHARE : Pologne, Hongrie Assistance à la Restructuration des Economies

بدأ هذا البرنامج عام 1989 كمبادرة فورية لتقديم مساعدات عاجلة لكل من بلونيا والمجر لمساعدتهما على التحول عن النظام الاشتراكي، ثم تطور تدريجياً ليستوعب ثلاث عشرة بلداً من أوروبا الوسطى والشرقية، أصبح البرنامج المركزي للتعامل مع التحولات في شرق ووسط أوروبا، وعمل على تهيئة هذه الدول للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

## 2. آلية الشراكة والجوار: (ENPI) l'instrument de partenariat et de voisinage

تشمل دول الجنوب وشرق البحر المتوسط بما في ذلك فلسطين، والدول المستقلة الغربية، ودول جنوب القوقاز، بالإضافة إلى الشراكة الإستراتيجية مع روسيا، وهي آلية متكاملة بهدف تعويض برنامج "ميذا" "تاسيس" \*tacis، وبعض البرامج الأخرى الموجودة مثل المبادرات الأوروبية من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان (IEDDH)، من أجل تدعيم التعاون السياسي، الاقتصادي، الثقافي، فضلا عن التعاون في المجال الأمني بين الاتحاد الأوروبي وجيرانه.

3. آلية التعاون المالي والتعاون من أجل التنمية: هي الآلية الرئيسية للتعاون في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، والدمج التدريجي على نحو سلس الدول النامية في الاقتصاد العالمي، لذلك تعمل هذه الآلية على تشجيع التعاون، والشركات والمشاريع المشتركة بين الفواعل الاقتصادية، وتشجيع الحوار بين الشركاء السياسيين والاجتماعيين والقطاعات المعنية.

4. الآلية الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان: تهدف إلى تقديم المساعدة، في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالتنمية والتعاون الاقتصادي، المالي، والتقني مع الدول الثالثة، بما يتفق مع السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي ككل، مما يسهم في تطوير وتعزيز الديمقراطية ودولة القانون بالإضافة إلى احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

5. آلية الاستقرار: آلية جديدة تهدف إلى توفير استجابة كافية في حالات الأزمات وعدم الأزمات وعدم الاستقرار بالإضافة إلى المشاكل المزمنة المتعلقة بالاستقرار والأمن.<sup>(1)</sup> وتعد آلية التعاون من أجل التنمية، الآلية الرئيسية في مجال المساعدات الإنمائية، وقد تم رصد مبلغ 17 مليار أورو بهذه الآلية في الفترة الممتدة بين عامي 2007-2013، ويهدف من خلاله إلى تقديم مقارنة مختلفة على أساس احتياجات الدول النامية واستراتيجياتهم وأولوياتها، وفي إطار التوزيع العام تعطي الأولوية للدول الأقل نمواً، وذات الدخل المنخفض.

\*. تأسيس برنامج يستهدف تقديم مساعدات لاستكمال عملية التحول الديمقراطي وبناء المؤسسات في دول أوروبا الشرقية.

(1) L'UE, Acteur mondial. [www.bureau.alace.org/opencms/bureaualsace/fr](http://www.bureau.alace.org/opencms/bureaualsace/fr)

ومن أجل تحقيق أهداف التنمية والقضاء على الفقر، يلزم الإتحاد الدول الشريكة بتعزيز الديمقراطية و حقوق الإنسان، ودولة القانون والحريات الأساسية، والحكم الرشيد، والمساواة بين الجنسين وتدعيم التنمية المستدامة في جميع الميادين الاقتصادية، السياسية والاجتماعية، والبيئية، وتعزيز الروابط بين الإتحاد الأوروبي والدول الشريكة، أما الدول المستفيدة هي الدول النامية التي وردت في قائمة المساعدات التي أعدتها لجنة المساعدات التنموية (CAD) التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE).

كما يعتمد الإتحاد على برامج جغرافية وأخرى موضوعية. تغطي البرامج الجغرافية دول ومناطق شريكة تحدد على أساس جغرافي، وفي هذا الصدد تمنح المساعدات إلى دول أمريكا اللاتينية، آسيا، آسيا الوسطى والشرق الأوسط، وجنوب إفريقيا، أما البرامج الموضوعية فهي مكملة للبرامج الجغرافية التي تعتبر الإطار الرئيسي للمساعدات التنموية، ودعم النشاطات التي تهدف إلى التنمية البشرية والاجتماعية، والبيئية، والتسيير الدائم للموارد الطبيعية بما في ذلك الطاقة، والأمن الغذائي والهجرة واللجوء باشتراك الفواعل من غير الدول والسلطات المحلية.

يتم التنفيذ من خلال صناديق هيكلية تتميز ببرمجة متعددة السنوات، فبالنسبة للبرامج الجغرافية تقوم المفوضية بإعداد وثائق الإستراتيجية لكل برنامج، تضع برامج توجيهية لعدة سنوات وضبط برامج عمل لكل دولة ومنظمة، بالاتفاق مع هذه الأخيرة التي تحدد الأولويات، والقطاعات الجديرة بالمساعدة، والأهداف المرجوة منها.

أما بالنسبة للبرامج الموضوعية فتقوم المفوضية بإعداد وثائق الإستراتيجية الموضوعية وبرامج العمل، وتمثل الوثائق الإستراتيجية، الإستراتيجية الجماعية بالنسبة للمواضيع المعنية، وأولويات الإتحاد الأوروبي، والوضع على المستوى الدولي والأنشطة الرئيسية للشركاء. وتعمل المفوضية على ضمان التناسق بين البرامج الجغرافية والموضوعية وأن الأنشطة التنفيذية تتماشى مع الوثائق الإستراتيجية والبرامج الإرشادية.<sup>1</sup>

يسعى الإتحاد الأوروبي من خلال تقديم المساعدات إلى تأكيد حضوره على الساحة الدولية وتحقيق التأثير والنفوذ السياسي خاصة لدى الدول المتلقية لهذه المساعدات، إلا أن هذا

<sup>1</sup> Ibid.

الأمر لم يتبين بعد للإتحاد، حيث أن المعاملة التي يتلقاها من الدول لا تتماشى وقيمة المساعدات التي يمنحها، فأكبر الدول المستفيدة من المساعدات وهي دول أوروبا الوسطى والشرقية لها ميل أطلسي أمريكي أكثر منه أوروبي، بالإضافة إلى روسيا التي كثيرا ما تتبع إستراتيجية أمريكية وليست أوروبية هذا ناهيك عن جمهوريات يوغسلافيا السابقة التي تلقت أكبر المساعدات من الاتحاد الأوروبي ومع ذلك رفضت انتشار القوى الأوروبية على أراضيها خلال الأزمة وفضلت قوات حلف الناتو بقيادة الولايات المتحدة.

### المطلب الثاني: دور الاتحاد الأوروبي في مجال الحد من التسلح:

رغبة منه في تحقيق أمنه وأمن دوله الأعضاء، وتعزيز الأمن الدولي بشكل عام يقوم الإتحاد الأوروبي بمجهودات معتبرة في إحدى أهم المجالات التي تساعد في تحقيق هذا الهدف وهو مجال الحد من التسلح، من أجل ضمان عدم وصول الأسلحة إلى أطراف أو دول يمكنها استخدام الأسلحة بشكل يؤدي إلى نشوب صراعات، أو يؤدي إلى زعزعة الاستقرار على مستوى القارة أو على دولي. على هذا الأساس يساهم الإتحاد الأوروبي في المجهودات الدولية، من خلال مشاركته في بعض أنظمة مراقبة التسلح متعددة الأطراف، كما يقوم باتخاذ تدابير خاصة به في هذا المجال، وعموما تتمثل مبادرات الإتحاد في مجال الحد من التسلح في ثلاث آليات وهي: الحظر على بيع الأسلحة، الرقابة على صادرات الأسلحة، منع انتشار السلاح النووي.

#### 1- الحظر على بيع الأسلحة:

قبل التوقيع على معاهدة ماستريخت لم تكن هناك مادة في معاهدة روما تخول لمؤسسات الجماعة الأوروبية حق فرض الحظر على بيع الأسلحة، في حين كانت هناك المادة 223 من معاهدة روما تنص على أنه يمكن لأية دولة عضو يمكن أن تتخذ تدابير وطنية تتعلق بإنتاج و تجارة الأسلحة، ومع ذلك طبقت الجماعة الأوروبية إجراءات الحظر على العديد من الدول بناء على المادة 113 من معاهدة روما والتي لم تكن تنص صراحة على حق مؤسسات الجماعة الأوروبية في اتخاذ تدابير تتعلق بالحظر. فهذه المادة كانت تتيح إمكانيات اتخاذ تدابير للدفاع

عن السوق المشتركة، وقد خضعت هذه العبارة لتفسير مبالغ فيه يدخل الاعتبارات السياسية في نص غايته الاقتصادية.<sup>(1)</sup>

أثناء المفاوضات حول معاهدة ماستريخت اقترحت المفوضية إلغاء المادة 223 بما يؤدي إلى توحيد سياسات إنتاج وبيع العتاد العسكري إلا أن أغلبية الدول رفضت الفكرة التي بموجبها صناعات الأسلحة التي ترتبط حصريا باستقلال الدفاع الوطني تصبح خاضعة لترتيبات معاهدة روما حول السياسة التجارية المشتركة، لهذا تم الاحتفاظ بالمادة 223 دون أي تغيير، وتم النص على أن صادرات الأسلحة يمكن أن تكون موضوع لعمل مشترك في السياسة الخارجية، وبالتالي قائمة الدول الخاضعة للحظر أو الحرمان وكذلك السياسة العامة لتصدير الأسلحة يمكن إقرارها في إطار السياسة الخارجية المشتركة.<sup>(2)</sup>

إلا أنه بعد توقيع معاهدة ماستريخت لم يتم رفع الحظر الذي فرض على الدول بموجب المادة 113 من معاهدة روما، بل على العكس من ذلك راح الاتحاد الأوروبي يؤكد على إجراءات الحظر التي فرضها بموجب المادة 113 على العديد من الدول مثل الصين، العراق... كما فرض إجراءات أخرى على دول أخرى فيما بعد.

• حظر بيع الأسلحة للصين: فرض حظر الأسلحة على الصين في 26 جوان 1989 كرد فعل على الانتهاكات الصينية لحقوق الإنسان خاصة مجزرة تياننمين عام 1989، إلا أن دول الجماعة الأوروبية آنذاك لم يتفقوا على نوعية الأسلحة التي يشملها قرار الحظر، مما فتح الباب أمام تفسيرات مختلفة من قبل دول الجماعة، وباستثناء المملكة المتحدة وإيطاليا فإن بقية الأعضاء لم تعمل على نشر تأويلاتها بالقرار. ففي 7 جوان 1995 أوضحت الحكومة البريطانية أن الحظر بالنسبة لها يشمل أسلحة مميتة مثل الرشاشات والأسلحة ذات الأعيرة الكبيرة والقنابل والطوربيدات والقذائف الصاروخية والصواريخ، ذخائر، طائرات هليكوبتر عسكرية، قطع حربية، عربات قتال مدرعة وغيرها من منصات أسلحة، أي معدات يرجح أن تستخدم للقمع الداخلي والطلبات كلها ستدرس على أساس كل حالة على حدة في ضوء هذه المعايير فضلا عن معايير المعتادة التي تحكم صادرات جميع الأسلحة.

(1) محمد كمال وفؤاد نهرا، مرجع سابق، ص249.

(2) Dontriaux , op.cit, p207.

أما إيطاليا ففسرت الحظر بأنه تحريم لمعدات مصممة للحفاظ على الأمن الداخلي، ولم تمتنع إيطاليا عن تصدير أسلحة تتعلق بالدفاع الوطني التي لا تستخدم لأغراض القمع الداخلي. إلا أن وجود الحظر لم يمنع عدة دول في الاتحاد الأوروبي من إنقاذ معدات ومكونات عسكرية إلى الصين، مما أثار احتجاج بريطانيا التي اشتكت من أم بقية الأعضاء كانوا أقل صرامة بشأن الصادرات إلى الصين، ومنذ تسعينات القرن 20 وبعض دول الاتحاد الأوروبي تحاول الوصول إلى قرار برفع الحظر على الصين، وفي سنة 2004 رأت عدة دول في الاتحاد ولا سيما ألمانيا وفرنسا بأن الوقت مناسب لرفع الحظر وزيادة التجارة والتعاون مع الصين.<sup>1</sup>

كما أبدت العديد من دول الاتحاد رغبتها في رفع الحظر على بيع الأسلحة للصين، إلا أنها أكدت على مسألة تشديد المعايير الأوروبية الخاصة بمبيعات الأسلحة للصين قبل رفع الحظر عنها، إلا أن الموقف الأوروبي اتسم بالانقسام في هذه المسألة أيضا ففي حين كانت فرنسا وألمانيا تريان أن الوقت ما نسب لرفع الحظر وزيادة التجارة والتعاون مع الصين، رفضت دول أخرى منها فنلندا، هولندا والمملكة المتحدة ذلك بحجة أن الصين لم تبد تحسنا كافيا في مجال حقوق الإنسان.

وبعد زيارة الرئيس الصيني هوجيتاو لباريس في 2005 أكد الرئيس الفرنسي آنذاك جاك شيراك على رفع الحظر، وايده المستشار الألماني جيهارد شرودر والوزير الأول البريطاني طوني بلير، غير أن الوضع استمر على ما هو عليه، وفي كل مرة كانت تتعالى الأصوات داخل الإتحاد برفع الخطر غلا الأمر ما يلبث أن يستقر على استمرار الخطر على الصين، وكانت دول الاتحاد في كل مرة تختلق ذرائع معينة لتبرير موقفها، ففي سنة 2007 وضع الاتحاد الأوروبي ثلاثة شروط يجب على الصين الوفاء بها حتى يرفع حظر بيع الأسلحة عنها وتتمثل هذه الشروط في:

1- التصديق على ميثاق الأمم المتحدة للحقوق السياسية والمدنية.

2- إطلاق سراح المعتقلين الذين عوقبوا على خلفية مظاهرات تياننمين.

<sup>1</sup> سايمون ويرمان، مارك بروماي: "عمليات نقل الأسلحة على الصعيد الدولي"، التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2005)، ص 637.

3-إلغاء نظام إعادة التأهيل من خلال العمل الذي يقوم على مبدأ السجن دون محاكمة.

فرغم وجود اتجاه قوي داخل الاتحاد يؤيد رفع الخطر إلا أن الضغط الخارجي الذي تمارسه الولايات المتحدة حال دون ذلك ،لأن بيع الأسلحة لصين يتعارض تماما مع الطموحات الإستراتيجية الأمريكية التي تنص على وجوب هيمنة الولايات المتحدة على مراكز القوى الرئيسية في العالم الشرق الأقصى أي الصين والشرق الأوسط بالإضافة إلى أوروبا الغربية وهكذا فإن مبيعات الأسلحة الأوروبية إلى الصين سوف تزيد من حجم التحدي الذي يواجه الموقف الأمريكي من اثنين من مراكز القوة سابقة الذكر "أوروبا والصين".

يرى الأمريكيون أن أمنهم القومي يكون عرضة للتهديد في حالة عدم إمكانية الوصول إلى بعض المناطق، بسبب العوائق التقنية أو الأساسية أو العسكرية الفعلية أو المحتملة لقدرة القوات الأمريكية على الذهاب إلى أي مكان ترغب بالذهاب إليه، والقيام بالهجوم على الهدف المطلوب، وإذا ما حصلت الصين على أي أسلحة من أوروبا فإنه يصبح بإمكانها مواجهة أمريكا وحرمانها من الوصول إلى مكان ما يمثل تهديدا محتملا لأمريكا، وفي هذا الصدد يقول وزير الدفاع الأمريكي جستير بخصوص القدرات العسكرية الصينية "من الواضح أن لديهم الإمكانية لتعريض قدراتنا للخطر، ويجب أن ننتبه لهم"

فالولايات المتحدة الأمريكية غير راضية عن القدرات العسكرية الصينية ولا عن قيامها ببيع الأسلحة لبعض الدول مثل السودان، كما أنها تشعر بعدم رضا متزايد تجاه سياستها نحو كوريا الشمالية وحيال ملفها في حقوق الإنسان، كما أن رفع الحظر عن بيع الأسلحة للصين من قبل أوروبا سيؤدي في المدى القصير إلى تفويض التعاون العسكري بين جانبي الأطلسي على أساس أن أمريكا سترى أن أي تقنيات عسكرية متطورة تقوم بنقلها إلى أوروبا ستنتهي إلى أيدي الصين، هذا فضلا عن أن سياسة الولايات المتحدة في إفريقيا تواجه تحديا كبيرا عبر النفوذ الصيني المتزايد في إفريقيا.

لذلك عملت الولايات على الضغط على الاتحاد الاوروبي للإبقاء الحظر، لأنه إذا ما قامت أوروبا برفعه فأنها ستساهم في تحديث جيش التحرير الشعبي الصيني، كما أنه في أي اشتعال للموقف مع الصين في المستقبل فإن الجنود الأمريكيون سيجدون أنفسهم في مواجهة

عدو يتمتع بقدرات تقنية مثل تلك التي يملكها الناتو. وبالتالي فإن أوروبا إذ لم يكن بإمكانها أن تخلق بمفردها قوة موازية للولايات المتحدة إلا أنها بلا شك تستطيع أن تقلص الفترة الزمنية التي تستطيع الصين خلالها القيام بذلك.

وكانت النتيجة من استمرار الضغط الأمريكي على الاتحاد الأوروبي استمرار الحظر الذي فرضه الاتحاد على الصين رغم رغبة العديد من الدول الأوروبية في إنهاء الحظر، وكان آخر المساعي المقدمة في هذا المجال، هو قيام الممثل الأعلى للاتحاد لشؤون الخارجية "كاترين أشتون" بإصدار ورقة سياسية في ديسمبر 2010 وضعت فيها الحظر كعائق رئيسي أمام تطوير التعاون بين الاتحاد والصين في مجال السياسة الخارجية والإجراءات الأمنية، وقد أوصت بإجراء مناقشات من أجل إيجاد طريقة تحقق تقدم في مسألة الحظر المفروض على الصين.

إن مسألة الحظر على بيع الأسلحة للصين تظهر مدى التبعية الشديدة التي يعاني منها الاتحاد الأوروبي للولايات المتحدة، فرغم حاجة الدول الأعضاء لتوريد الأسلحة للصين من أجل إبقاء صناعاتهم العسكرية التي تعاني من احتكار الشركات الأمريكية لعقود بيع الأسلحة كما أنها غير قادرة على اتخاذ موقف مشترك بشأن رفع الحظر على الصين رغم أرغبتها في ذلك وحاجتها إليه، مما يثير قضية العجز الأوروبي عن اتخاذ القرارات المشتركة وخلق سياسة خارجية مستقلة عن سياسة الولايات المتحدة، ومدى إمكانية تفعيل دور الاتحاد على الساحة الدولية.

• حظر بيع الأسلحة للعراق: فرضت الجماعة الأوروبية الحظر على العراق في 8 أوت 1990، إثر غزوه للكويت وقد فرض الحظر على تجارة الأسلحة، وعلى التعاون التقني<sup>1</sup>، وبعد التدخل العسكري في العراق في مارس 2003 وانتشار أعمال العنف بها، قرر الاتحاد الأوروبي في جويلية 2004 تخفيف حظر بيع الأسلحة المفروض على العراق للسماح لقوات الأمن الوطنية وقوات التحالف بشراء معدات وأسلحة لاستخدامها في القضاء على

<sup>1</sup> محمد كمال، فؤاد نهرة، مرجع سابق، ص 251.

أعمال العنف، ويعد هذا الإجراء استثناء يسمح للقوات العراقية وقوات التحالف باستيراد الأسلحة الأوروبية، لكن ذلك لن يتم إلا بموافقة الدولة المصدرة<sup>1</sup>.

• حظر بيع الأسلحة لليبيا: فرض الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية عقوبات على ليبيا عام 1986 ردا على ما اعتبروه دعما لليبيا الجماعات الإرهابية، كما فرضت الأمم المتحدة عام 1992 عقوبات على طرابلس لإجبارها على تسليم الليبيين اتهمها بالضلوع في تفجير طائرة بان أمريكا فوق لوكربي في اسكتلندا عام 1988، وقد تم تعليق العقوبات الدولية بعد تسليم الليبيين للمحاكمة عام 1999 ثم تم إلغاؤها بعد موافقة ليبيا على تعويض أسر الضحايا، فضلا عن تعويض ضحايا طائرة فرنسية انفجرت فوق سماء نيجر عام 1988.

وبعد تعويض ضحايا الطائرتين، وتخليها عن برنامج أسلحة الدمار الشامل، تم رفع الحظر عن ليبيا في 11 أكتوبر 2004، وفي تلك الآونة كان ثمة عقود عدة بشأن أسلحة ومعدات قيد المباحثات بين ليبيا وشركات بريطانية وفرنسية ويونانية وإيطالي، وكان رفع الحظر مدفوعا من اليونان، وإيطاليا بشكل أساسي، وذلك لمساعدة ليبيا في تحسين حراسة حدودها البرية وإمكانات مراقبة حدودها البحرية كي تساعد بدورها في تقليص عدد المهاجرين غير الشرعيين الذين يقصدون دول الاتحاد الأوروبي عبر البحر المتوسط.

بدأت ليبيا تخرج من عزلتها الدولية تمام ما بعد إفراجها عن الطبيب والممرضات البلغاريات، هذه المسألة التي كانت تشكل عائقا أمام تطبيع كامل لعلاقات ليبيا مع الاتحاد الأوروبي. إلا أن الأحداث الأخيرة (ثورة الشعب الليبي ضد النظام السياسي الحاكم بقيادة معمر القذافي في فيفري 2011 جعل الاتحاد الأوروبي يفكر في فرض الحظر مرة أخرى على ليبيا وفي هذا الصدد عقدت قمة استثنائية لحلف الناتو (بما في ذلك دول الاتحاد الأوروبي) لدراسة إمكانية فرض الحظر الجوي على ليبيا. وبعدها اقترحت الولايات المتحدة إمكانية التدخل العسكري في ليبيا\* اعترضت فرنسا على أي تدخل عسكري في ليبيا دون تفويض من مجلس الأمن، ثم تم تحويل ملف ليبيا إلى محكمة الجنايات الدولية، ثم تم استصدار قرار من مجلس

<sup>1</sup> أوروبا تخفف حظر الأسلحة على العراق [WWW.ALWASATNEWS.COM687/READ40188S/1HTML](http://WWW.ALWASATNEWS.COM687/READ40188S/1HTML) 27-07-2004  
\*حيث دخلت بارجتان أمريكيتان السواحل الليبية في مارس 2011.

الأمن الدولي يفرض حظر جوي على ليبيا، وافقت عليه كل من فرنسا وبريطانيا إلى جانب الولايات المتحدة في حين رفضته ألمانيا\*.

عموما قدرت صادرات دول الاتحاد الأوروبي من الأسلحة نحو ليبيا في الفترة الممتدة من عام 2005-حتى عام 2009 (فترة رفع الحظر) بقيمة 276 مليون أورو، مصدرة من إيطاليا، و210 م أورو، 119 م-83 م مصدرة من فرنسا وبريطانيا وألمانيا على التوالي شملت طائرات حربية، أسلحة كيميائية وأسلحة تقليدية.<sup>1</sup>

• حظر بيع الأسلحة للسودان: اتخذ المجلس الوزاري في فيفري 1994 موقفا مشتركا بفرض حظر بيع الأسلحة ومخلفات الأسلحة إلى السودان بعد إدانة ممارسات الحكومة السودانية في الحرب الأهلية المستفحلة في الجنوب<sup>2</sup> وأعاد الاتحاد الأوروبي تأكيد حظره المعني بالأسلحة إلى السودان، ووسع نطاقه في جانفي 2004، لشمّل أعمال التمويل والسمسرة المتعلقة بمبيعات أسلحة وأجهزة تقنية عسكرية وعمليات مساعدة ودعم عسكريين وجاء تحريم السمسرة نظرا لتورط بعض المواطنين من دول الاتحاد الأوروبي كوسطاء في تزويد السودان بأسلحة من أوكرانيا، وقد استطاع التحريم الجديد أن يوقف معظم عمليات نقل الأسلحة.<sup>3</sup>

## 2-الرقابة على صادرات الأسلحة:

تتيح مراقبة تصدير الأسلحة على الخارج الاتحاد الأوروبي معرفة نوع السلاح ووجهته النهائية مما يتيح إمكانية معرفة إذا ما كانت الأسلحة تنتقل إلى أطراف تسيء استعمالها وبالتالي الحيلولة دون وصول الأسلحة إليها، ويتبع الاتحاد الأوروبي في ممارسته للرقابة نظامين: الأول ناتج عن تنفيذ ميثاق شرف الاتحاد الأوروبي بشأن صادرات الأسلحة، والصادر بمبادرة من الاتحاد نفسه ويطبق بين أعضائه، والثاني ناتج عن تطبيق لوائح ضبط التصدير المتفق عليها في مختلف الأنظمة الدولية متعددة الأطراف.

\*. شاركت كل من فرنسا وبريطانيا وإيطاليا إلى جانب الولايات المتحدة الأمريكية في تنفيذ ضربات جوية على ليبيا في 19 مارس 2011، في حين لم تشارك ألمانيا في هذه العمليات.

<sup>1</sup> نشرة أخبار قناة euronews 2011-03-02.

<sup>2</sup> محمد كمال -فؤاد نهرا- مرجع سابق، ص 250.

<sup>3</sup> سايمون وايزمان-مارك بروملي- عمليات نقل الأسلحة على الصعيد الدولي-مرجع سبق ذكره، ص 237.

أ- ميثاق شرف الاتحاد الأوروبي بشأن صادرات الأسلحة:

تم تبني ميثاق شرف الاتحاد الأوروبي بشأن صادرات الأسلحة في جوان 1998، يحتوي على ثمانية معايير للترخيص للصادرات والأحكام التشغيلية التي تحمل إجراءات تقديم التقارير وآليات الإشعار برفض الترخيص والتشاور بين الحكومات، ويمكن إجمال ما تضمنته هذه المعايير فيما يلي<sup>1</sup>:

**المعيار الأول:** يحث الدول الأعضاء على احترام التعهدات الدولية، خاصة العقوبات التي فرضها مجلس الأمن وتلك التي رسمتها مجموعة الاتفاقات خاصة في مجال الحد من الانتشار، وكذلك كل الالتزامات الدولية الأخرى، على هذا الأساس يجب رفض الإذن بالتصدير إذا لم يكن متوافقاً مع التزامات الدول الأعضاء، وتعهداتها التي اتخذتها تطبيقاً لحظر الأسلحة الذي تفرضه الأمم المتحدة، الاتحاد الأوروبي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والتزاماتها في إطار معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية واتفاقية الأسلحة البيولوجية والسمية والأسلحة الكيماوية، والتزاماتها في إطار مجموعة أستراليا وخطة مراقبة تكنولوجيا القذائف، واتفاق فاسنر\*، بالإضافة إلى التزامها بعد تصدير أي نوع من الألغام المضادة للأفراد.

**أما المعيار الثاني:** فنص على ضرورة مراعاة واحترام حقوق الإنسان في بلد المقصد النهائي، بناءً على ذلك يجب تقييم وضع الدولة المتلقية للأسلحة في مجال حقوق الإنسان، لهذا يجب على الدول الأعضاء رفض إصدار تراخيص التصدير، إذا رأت أن هناك خطر استعمال المعدات للقمع الداخلي. كما يجب دراسة كل حالة على حدة مع مراعاة نوعية المعدات المطلوب تصديرها والانتباه خاصة إلى التراخيص الممنوحة للدول التي تنتهك حقوق الإنسان المنصوص عليها في المواثيق الدولية. وتشمل هذه المعدات كل الأجهزة التي ثبت استعمالها في القمع الداخلي من قبل بلد المقصد النهائي أو تلك التي يمكن تحويل استعمالها النهائي للقمع الداخلي. أو تلك التي تطلب من أجل الأمن الداخلي، ويشمل القمع كل أنواع التعذيب، العقوبات

<sup>1</sup> Le conseil de l'Union Européenne : code de conduite de l'Union Européenne en matière d'exportation d'armements.

\* اتفاق فاستر: اتخذت 33 دولة قرار هذا الاتفاق في ديسمبر 1995 في اجتماع فاستر بهولندا، ويهدف هذا الاتفاق إلى تعزيز الشفافية وتبادل المعلومات ووجهات النظر بشأن عمليات نقل المجموعة المتفق عليها من البنود مع اتجاه إلى تعزيز المسؤولية في عمليات نقل الأسلحة التقليدية والتسلح والتقانات ذات الاستعمال المزدوج وتجنب تراكم هذه البنود بشكل يخل بالاستقرار.

القاسية، والمعاملة اللاإنسانية المهينة، الأحكام والاعتقالات التعسفية، والانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

**يركز المعيار الثالث** على الوضعية الداخلية لبلد المقصد النهائي (في حالة وجود توترات أو نزاعات مسلحة في هذه الحالة يجب على دول الاتحاد الأوروبي عدم إصدار التراخيص التي من شأنها أن تثير أو توسيع النزاعات المسلحة، أو تؤدي إلى تفاقم التوترات والحروب الموجودة في بلد المقصد النهائي).

**المعيار الرابع:** الحفاظ على السلم والأمن والاستقرار الإقليمي: يحظر هذا المعيار على الدول الأعضاء إصدار تراخيص تصدير إذا كان هناك خطر واضح أن المتلقي يستعمل القوة ضد بلد آخر أو يستعمل القوة في مطالبة إقليمية، بناء على هذا تقوم الدول الأعضاء بدراسة إمكانية احتمال قيام نزاع مسلح بين البلد المتلقي وبلد آخر- وجود مطالبة البلد المتلقي بأراضي البلد المجاور، وقد حاول استعمال القوة من قبل، احتمال استعمال المعدات في غير مجال الدفاع الوطني المشروع، وأنها لا تهدد الاستقرار الإقليمي.

**يتعلق المعيار الخامس** بالأمن القومي للدول الأعضاء والأقاليم التي تكون علاقاتها الخارجية مسؤولية دولة عضو، بالإضافة إلى الدول الصديقة والحليفة، في هذا الصدد يجب على الدول الأعضاء مراعاة مجموعة من العناصر أهمها التأثير المحتمل للتصدير على مصالحها ومصالح الدول الصديقة والحليفة، مع مراعاة خطر استعمال المعدات ضدها أو ضد الدول الصديقة والحليفة أو خطر النقل غير المقصود للتكنولوجيا.

**أما المعيار السادس** فيتعلق بسلوك الدول "المشتريّة المستوردة" تجاه المجموعة الدولية خاصة موقفها من الإرهاب، طبيعة تحالفاتها واحترامها للقانون الدولي، في هذا الإطار تقوم الدول الأعضاء بتقصي سوابق الدول المستوردة في مجالات، دعم الإرهاب والجريمة المنظمة إحترامها لتعهداتها الدولية خاصة مسألة عدم اللجوء إلى القوة، والتزاماتها في مجال عدم الانتشار والحد من التسلح وتوقيعها على الاتفاقيات التي تتضمنها.

**المعيار السابع:** احتمال إساءة استخدام المعدات داخل البلد المستورد إعادة تصديرها في ظروف غير مرغوب فيها، لهذا تقوم الدول الأعضاء بدراسة تأثير التصدير على البلد

المستورد أو المستخدم النهائي، لذلك تقيم الدول الأعضاء اعتبار المصالح المشروعة في الدفاع والأمن الوطني للبلد المستورد، بما في ذلك مشاركته في عمليات حفظ السلام والقدرة التقنية لهذا البلد على استخدام المعدات، مع الانتباه لخطر إعادة تصدير المعدات لمنظمات إرهابية.

يركز المعيار الثامن على توافق صادرات الأسلحة مع القدرات التقنية والاقتصادية للدول المتلقية مع الأخذ بعين الاعتبار أنه من المرغوب بأن تحقق الدول احتياجاتها المشروعة في الأمن والدفاع مع حد أدنى من الموارد الإنسانية والاقتصادية في التسلح، حيث تقوم الأعضاء وعلى ضوء المعلومات المأخوذة من تقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية، بدراسة إذا كان التصدير سيعيق التنمية المستدامة للبلد المتلقي، وفي هذا الصدد تقوم بدراسة النفقات العسكرية الاجتماعية للبلد المستورد، مع الأخذ في الاعتبار المساعدات التي يتلقاها من الاتحاد الأوروبي أو أية جهة أخرى.

في سنة 2000 وافقت الدول الأعضاء على قائمة بالمعدات العسكرية التي ينطبق عليها الميثاق، وجرت مراجعة تلك القائمة عدة مرات، وتأخذ نسخة 2006 في الحسبان التغييرات التي اتفق على لائحة ذخائر اتفاق فاستر في ديسمبر 2005<sup>1</sup> اتفقت الدول الأعضاء على المعدات التي تطبق عليها معايير ميثاق السلوك، وبموجب نصوص الميثاق النافذة تتداول الدول الأعضاء تفضيلات تراخيص مرفوضة لصادرات من معدات عسكرية موافق عليها حين يكون الرفض متوافقا مع معايير ميثاق السلوك، ووافقت الدول الأعضاء على تقاسم هذه المعلومات إلى الاتحاد الأوروبي تتعلق برفض مماثل للترخيص ويجب أن تتضمن المعلومات المتبادلة البلد الذي تتجه إليه الصادرات، ووصفا وجزا للمعدات المرفوض تصديرها وتقدير رتبته على اللائحة العسكرية، وتصنيفا للمستهلكين النهائيين وأسباب الرفض.

حدد الاتحاد تسعة مقاييس للأولوية من أجل التطوير الإضافي لميثاق السلوك، بما في ذلك التوفيق بين التقارير الوطنية بشأن صادرات الأسلحة وتطوير ضوابط لمعدات أمنية خاصة بالشرطة وغير عسكرية، والاتفاق على التزام سياسي لضبط سمسة الأسلحة، والاتفاق على

<sup>1</sup> نفس المرجع ، ص 1147.

عناصر جوهرية في شهادة المستخدمين النهائيين، وبقدر ما تزداد كثافة مشاركة بلدان مرشحة في مناقشة مقاييس مستقبلية يزداد احتمال تنفيذ الميثاق بفاعلية بعد التوسع.<sup>1</sup>

بناء على الميثاق تقوم الدول بتوفير بيانات إحصائية بخصوص صادرات الأسلحة وتعزيز الشفافية ووافقت الدول على وجوب تضمين التقرير أيضا تفضيلات تراخيص وصادرات فعلية وفقا لفئة لائحة الاتحاد الاوروبي العسكرية إذا تيسرت. لان توزيع البيانات المالية حسب فئات لائحة الاتحاد الأوروبي العسكرية يجيز تحليلا أفضل مبنيا على إطلاع واسع على أنواع السلع التي منحت دول الاتحاد تراخيص بشأنها وصادراتها. كان للميثاق تأثير كبير على قوانين الدول وسياساتها الوطنية، وعلى الرغم من افتقاره إلى أساس قانوني فقد وصف بأنه اشتمل نظام دولي لضبط صادرات الأسلحة وليس لنظام آخر من هذا القبيل هذا الضرب من تقاسم المعلومات عن أعمال نقل الأسلحة وهو يضع المعايير التي ينبغي للآخرين إتباعها.<sup>2</sup>

إلا أن الواقع العملي يبتعد قليلا عن هذه الايجابيات نظرا لعدة أسباب أهمها:

- أن الكثير من فئات اللائحة العسكرية للاتحاد معرفة على وجه العموم، الأمر الذي يصعب معه تمييز مواد وأنظمة أسلحة محددة
- بما أن الهدف من التقرير السنوي أن يكون أداة لتقديم تأويل الدول لقواعد الاتحاد الأوروبي وبنا أن معايير الاتحاد مرتبطة بشكل أساسي بالتأثير الذي تملكه الأسلحة في واقف معينة فإن نظام الإبلاغ الذي ركز على القيم المالية للصادرات من دون إعطاء تفضيلات عن نوع السلاح، عن المصدر أو عن هيئة لهو نظام ذو فائدة قليلة نسبيا، لأن المهم هنا في هذا الأمر هو معرفة نوع الأسلحة المصدرة وكميتها وليس البيانات المالية.
- هناك اختلاف كبير في كمية البيانات الإحصائية المقدمة حيث أن بعض الدول تقدم بيانات عن جميع الفئات الممكنة في حين أن هناك دول أخرى لا تقدم سوى الحد الأدنى المطلوب، ويؤدي هذا التباين إلى إضعاف إمكانية مقارنة البيانات الوطنية المقدمة في التقرير السنوي.

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص 1131.

<sup>2</sup> نفس المرجع ، ص 1130

## ب-لوائح ضبط التصدير:

التزاما منه بتنفيذ لوائح الضبط المنفق عليها في مختلف الأنظمة متعددة الأطراف التي يشارك فيها، يقوم الإتحاد الأوروبي بإصدار لوائح ضبط داخل الإتحاد تكون ملزمة لجميع الدول الأعضاء، وتقوم المفوضية بإصدار هذه اللوائح ومراقبة تطبيق الدول الأعضاء لها تطبيقا منتظما، فأعضاء الإتحاد إذن ملزمون بالتدابير الواردة في مجمل المعاهدات والاتفاقات حين تقوم بتقديرات ضبط التصدير، فالأمر التوجيهي للمجلس 200/1334 يلزم الدول قانونا بتطبيق قرارات أنظمة التصدير متعددة الأطراف على تقديرات إجازة التصدير ويلزمها بتقدير أخطار تحول اتجاه السلع إلى مستخدمين نهائيين غير مخولين أو إلى استخدام غير مجاز لهذه السلع.

تحدد المادة 8 من هذا الأمر التوجيهي قواعد ضبط التصدير ضمن قانون الإتحاد الأوروبي القابلة للتطبيق في جميع الدول الأعضاء، إلا أن الالتزام لا يقتصر على الدول الأعضاء فقط بل حتى الدول المرشحة للاتحاد لها نفس الالتزامات بهذا الشأن<sup>(1)</sup>.

### \*مجالات أخرى:

إضافة إلى هذه الرقابة يقوم الإتحاد الأوروبي بمجهودات معتبرة في مجال نزع الألغام فضلا عن أن معظم دوله الأعضاء مشاركة في المعاهدات الدولية التي تهدف إلى الحد من التسلح، فبالنسبة لهذه الأخيرة فإن دول الإتحاد الأوروبي ملتزمة بالمعاهدة الدولية بشأن الحد من القوات المسلحة التقليدية في أوروبا، المنشأة في نوفمبر 1990، ومنظمة كذلك إلى وثيقة فيينا 1999 بشأن إجراء بناء الثقة والأمن في أوروبا، وقد ساهمت هاتين المعاهدتين إلى حد كبير في نزع فتيلة النزاعات بين الدول الأوروبية خاصة بعد تفكك الإتحاد السوفيتي ويوغسلافيا، كما أدت إلى تعزيز الثقة والتعاون بين الدول الأوروبية.

أما بالنسبة لمجال الحد من الألغام فللإتحاد دور ريادي في هذا المجال وعموما تهدف نشاطات الدول في هذا المجال إلى الحد من الأضرار الناجمة عن ألغام أرضية، وتتضمن إزالة

<sup>(1)</sup>. إيان أنطوني: إجراءات خفض إضافية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، معهد ستوكهولم لأبحاث السلام الدولي، التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي، 2006)، ص 122.

الألغام بما في ذلك وضع خرائط والتوعية حيال خطر الألغام، ومساعدة الضحايا والدعوة إلى دعم حظر شامل للألغام المضادة للأفراد، وتدمير المخزون وتساهم الدول العضوة في الإتحاد الأوروبي في تمويل برامج الحد من الألغام، كما أن لإتحاد الأوروبي يعتبر ثاني أكبر الجهات المانحة في العالم لأنشطة الحد من الألغام بعد الولايات المتحدة الأمريكية، ففي ديسمبر 2002 تبنت المفوضة الأوروبية إستراتيجية للمجموعة الأوروبية الخاصة بالحد من أخطار الألغام، ومن شأن هذه الإستراتيجية أن تعبئ نحو 105 ملايين من أجل أنشطة متكاملة للحد من أخطار الألغام في الفترة ما بين 2002-2004 كما أن الإتحاد يقوم بدعم الدول المستعدة للانضمام إلى الاتفاقية وأطراف مشاركة في صنع السلام وتبدي مواقف لوقف استخدام الألغام المضادة للأفراد وبدء إزالة هذه الألغام وتدمير مخزوناتها.<sup>1</sup>

### 3- منع انتشار أسلحة الدمار الشامل:

خلال فترة الحرب الباردة لم تكن الجماعة الأوروبية تولي اهتماما كبيرا لمسألة الحد من انتشار أسلحة الدمار الشامل، وجل ما كانت تقوم به دول الجماعة هو محاولة ضمان السلامة النووية والمشاركة في الاتفاقات الدولية متعددة الأطراف للحد من الانتشار من خلال الانضمام إلى المعاهدات الدولية، لكن بعد التدخل العسكري في العراق في مارس 2003، بدأ الإتحاد يولي أهمية أكبر لمسألة منع انتشار الأسلحة النووية، ويرجع انصراف الإتحاد الأوروبي هذه المسألة، ثم انشغاله بها كما أوضحت الباحثة ج. ك بيلز إلى عدة أسباب أهمها:<sup>2</sup>

-حاول الإتحاد الأوروبي بشكل عام أن يبقى خارج ما يمكن أن نطلق عليه المسائل العسكرية الصعبة للأمن في العالم الخارجي، وقد فعل هذا بشكل خاص حينما كان هناك تقليد في تناول الحوار الأوروبي-الأمريكي والأوروبي-الروسي عبر قنوات أخرى، وفي هذه الحالة كانت القناة هي مجموعة التخطيط النووي لحلف شمال الأطلسي ودور الحلف المستمر منذ أمد طويل كمضمار مشاورات غربية على الحد من الأسلحة النووية.

<sup>1</sup> زدزلو لاتشوفسكي، " الحد من الأسلحة التقليدية في أوروبا"، التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2003)، ص 1092.

<sup>2</sup> ج. ك بيلز، " الأوروبيون يكافحون الانتشار النووي: حالة اختبار إيران"، المستقبل العربي، السنة 29، العدد 328، جوان 2006، ص، ص 22، 23.

-إن أوروبا المتكاملة لم تكن أبدا بريئة نوويا، وكانت منظمة الطاقة الذرية اليوراتوم واحدة من التجمعات الأوروبية الأصلية الثلاث التي أقيمت عند بداية عملية التكامل.

-في عقد التسعينات لم يكن أحد يثير صحبا شديدا بشأن الانتشار النووي أو يطالب بالتالي أن تفعل أوروبا شيئا على وجه الخصوص بصدده.

-هذا بالإضافة إلى حساسية الموضوع داخليا بسبب وجود قوتين نوويتين في الاتحاد هما بريطانيا وفرنسا إلى جانب كثير من البلدان غير النووية التي لدى بعضها وجهات نظر قوية مناهضة للقوة النووية، حتى في مجال الاستعمال المدني.

أما عودة الاهتمام بشأن انتشار أسلحة الدمار الشامل فقد كان للهجمات الإرهابية على الولايات المتحدة في 11 سبتمبر 2001 دافعا قويا جعل مسألة الانتشار تعزز جدول الأعمال الدولي فضلا عن الأوروبي، ذلك أن الهجمات أثارت قلقا من أن القاعدة وحركات إرهابية متطرفة أخرى يمكن أن تلجأ إلى استخدام أسلحة دمار شامل إذا استطاعت أن تضع أيديها عليها.

كما أن قضية التدخل العسكري الأمريكي ضد العراق بدعوى محاربة انتشار أسلحة الدمار الشامل أظهرت الموقف الذي يمكن أن تجد فيه أوروبا نفسها حينما يتم التصدي لمثل هذه الأخطار بإخفاء الرؤوس كالنعام، وبطريقة قسرية وفي النهاية باستخدام قوة عسكرية بلا تفويض دولي ضد معتدين مفترضين.

وأظهرت القضية تباين مواقف دول الاتحاد، ومواقفها عن الولايات المتحدة مما دفع البلدان الأوروبية أن تسعى بطريقة ملحة للتوصل إلى شكل من "العلاج بالعمل" للبرهنة على أن بإمكانها أن تنتج سياسات بناءة وتقوم على إجماع بشأن مسائل ذات أهمية أمنية رئيسية، وفي هذا الصدد تم إصدار وثيقة تتضمن إستراتيجية أمنية شاملة في 3 جوان 2003 "أوروبا آمنة في عالم أفضل" كما عزز من هذه الضغوط التحرك نحو الاعتراف بإمكانية الاتحاد الأوروبي متعدد الأوجه.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص، ص، 24، 25.

عموما تقوم الإستراتيجية الأوروبية في هذا الشأن على مجموعة من المرتكزات الأساسية أهمها أن يلتزم الاتحاد نفسه بعدم انتشار أسلحة الدمار الشامل من خلال احترام المعاهدات الدولية، وقيود التصدير، وضمان السلامة المناسبة، دعم الاتفاقيات والوكالات الدولية القائمة في هذا المجال، دعم التعاون مع الشركاء الاستراتيجيين، وضع شروط تتعلق بحيازة أسلحة الدمار الشامل في الاتفاقيات التي يعقدها الاتحاد مع الدول الأخرى.

فبالنسبة للالتزام الإتحاد نفسه بادر الإتحاد الأوروبي لأن يكون نفسه مواطنا نموذجيا وذلك بعدم تفويض أهداف خطر الانتشار وقد ألزمت الدول الأعضاء نفسها كما ألزمت الدول المرشحة للعضوية بضرورة ضمان معايير السلامة النووية في تشغيل المنشآت النووية وتطبيق إجراءات قانونية تقنية وإدارية لمنع إيذاء الناس أو البيئة من خلال استخدام المنشآت ويتم تفحص دقيق للأمن المادي وجوانب خطر الانتشار النووي، والأمن النووي يعتمد على تدابير لضمان أن تكون المواد النووية مهللة بشكل ملائم وغير محولة عن استخدامها المزمع وغير مسروقة ويراد بإجراءات خطر الانتشار الوقائية ضمان ألا تحصل الدول على مواد نووية أو لا تحول اتجاهها نحو صنع أسلحة نووية.

في هذا الصدد يقوم مكتب الإجراءات الوقائية ضمن المفوضية بضمن الامتثال للالتزامات التدابير الوقائية التي تتلوها المجموعة بموجب الاتفاق مع دول ثالثة أو منظمة دولية، ويركز على إجراءات تفتيش يقصد بها ضمان تطوير جهاز متفجر نووي ضمن أية دولة عضو في الإتحاد غير فرنسا والمملكة المتحدة خاصة وأن الدول التي كانت تدور في فلك الإتحاد السوفياتي لها بنية تحتية نووية مهمة<sup>1</sup>، أم عن دعم الاتفاقات الدولية، فقد قام الإتحاد الأوروبي بتقوية عمليات المراقبة العالمية للأسلحة بهدف تنشيط ما يطلق عليه مصطلح "التعددية الفعالة" وقد واصل الإتحاد تقديم دعم مالي إلى مؤتمرات واجتماعات متعددة للتشجيع على المصادقة على التقييد بمعاهدة حظر الانتشار النووي للأسلحة البيولوجية والسمية (btw) لعام 1972، ومعاهدة حظر الأسلحة الكيماوية فضلا عن وضع معاهدة الحظر الشامل على التجارب النووية

<sup>1</sup> إيان أنطوني، "إجراءات خفض إضافية" في التسلح، نزع السلاح و الأمن الدولي، (مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004)، ص 1126.  
\*تشغل "بلغاريا، جمهورية التشيك، المجر، ليتوانيا، رومانيا، سلوفاكيا، ما مجموعه 19 مفاعلا في 7 محطات طاقة نووية.

لعام 1969 موضع التنفيذ<sup>1</sup>، بهذه الإجراءات تختلف المقاربة التي يتبناها الاتحاد عن تلك التي تتبناها الولايات المتحدة والتي لا تثق كثيراً في قدرة المعاهدات على ضمان الحد من الانتشار وتفضل التدخل المباشر لتحقيق هذا الهدف.

لكن هذا لا يعني أن لا يتعاون مع الولايات المتحدة في تحقيق الهدف، أو أنه يرى بأن إقرار المعاهدات الدولية وحده كافي لمنع أسلحة الدمار الشامل، بل العكس من ذلك فهو يرى أنه من الضروري تعاون شركاء رئيسيين مثل الولايات المتحدة (حيثما تستخدم مناهج ملائمة)، ومشاركة لاعبين استراتيجيين آخرين مثل (الصين والهند)، فضلاً عن إقامة روابط ملائمة وشروط بين أهداف ذات علاقة بأسلحة الدمار الشامل وسياسة الاتحاد لمساعدة إنمائية وعلاقات إقليمية، من خلال اتخاذ قرار صياغة فقرة معتادة بشأن حظر الانتشار في نوفمبر 2003، لتدخل على أساس كل حالة على حدة في الاتفاقات التي يعقدها الاتحاد الأوروبي مستقبلاً (التعاون والتجارة... إلخ) مع بلدان ثالثة.

من باب اهتمامه بالبحث في الأسباب ومعالجة موطن الداء وليس أعراضه، يرى الاتحاد ضرورة تبني مقاربة قائمة على تحليل أمني واسع يرى المخالفات الخاصة بأسلحة الدمار الشامل الشامل باعتبارها العرض وليس السبب الجذري لأمن فاسد وسلوك سيء، وكما تقول الإستراتيجية "أن الحل الأفضل لمشكلة انتشار أسلحة الدمار الشامل هو أنه ينبغي ألا تعود البلدان تشعر بحاجة إليها، فإذا كان ممكناً، ينبغي العثور على حلول للمشكلات التي تؤدي إلى السعي للحصول على أسلحة الدمار الشامل" ويدافع الاتحاد الأوروبي عن معالجة حازمة ولكنها شاملة لمثل هذه الحالات، وتوظيف المؤثرات السياسية والاقتصادية والحوار والمفاوضات وغير ذلك من الجهود لتحسين البيئة الإقليمية، بينما يحتفظ بالاعتراض والتدخل بالقوة كملجأين أخيرين.<sup>2</sup>

من هذا المنطلق نجد أن تجارب الاتحاد الأوروبي كانت وفق اتجاهين، الاتجاه الأول الداعي إلى تبني مقاربة قانونية بدعم الاتفاقات الدولية، وكان الاتحاد يشكل في بعض الأحيان

<sup>1</sup> إيان أنطوني، " الحد من الأسلحة وحظر الانتشار، دور المنظمات الدولية"، التسلح، نزع السلاح والأمن الدولي، (مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005)، ص 766.  
<sup>2</sup> ج.ك بيلز، مرجع سبق ذكره، ص 27.

المحرك النشط الذي ساهم في إقرار هذه الاتفاقات مثلما حدث مع مدونة السلوك الدولية لمنع انتشار الصواريخ البالستية.

أما الاتجاه الثاني المتمثل في توظيف الجانب الاقتصادي في الضغط على الأطراف التي لا تحترم حظر الانتشار النووي، من خلال فرض عقوبات مثلما حدث مع إيران.

كما قام الاتحاد بتقوية عمليات المراقبة العالمية للأسلحة بهدف تنشيط ما يطلق عليه مصطلح التعددية الفعالة، وقد واصل الاتحاد تقديم دعم مالي إلى مؤتمرات واجتماعات متعددة للتشجيع على المصادقة على والتقيد بمعاهدة حظر الانتشار النووي واتفاقات وسائل الحماية الخاصة بالوكالة الدولية للطاقة الذرية ومعاهدة حظر الأسلحة البيولوجية والسمية لعام 1972 وكذا معاهدة حظر الأسلحة الكيميائية فضلا عن وضع معاهدة الحظر الشامل على التجارب النووية لعام 1969 موضع التنفيذ.<sup>1</sup>

أدت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي دورا بارزا ومنسقا في عملية حيازة ودعم لمسودة ميثاق السلوك الدولي وضع في إطار مراقبة تكنولوجيا الصواريخ فإن عملية جعلها متعددة الأطراف تطورت وأثمرت ضمن إطار الاتحاد الأوروبي، وقد تبنى الاتحاد موقفا مشتركا من أجل حظر انتشار الصواريخ البالستية في 20 جوان 2001.

وجهت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي العديد من الدعوات لعقد اجتماعات تتعلق بحظر الانتشار وعلى هذا الأساس عقد اجتماع في باريس في 7-8 فيفري 2002 حضرته 86 دولة من مختلف أنحاء العالم، ثم مؤتمر مدريد في 17-18 جوان 2002، ثم مؤتمر لاهاي في 25-26 نوفمبر من السنة نفسها لإقرار المسودة، وبالفعل تم إقرار مدونة السلوك الدولية لمنع انتشار تكنولوجيا الصواريخ البالستية في مؤتمر لاهاي وذلك بعد جهود عديدة بذلتها دول الاتحاد.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> إيان أنطوني، "الحد من الأسلحة وحظر الانتشار، دور المنظمات الدولية"، التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005)، ص 766.

<sup>2</sup> إيان أنطوني، إجراء خفض إضافي، مرجع سابق، ص، ص، 1138، 1141.

رغم كل هذه المجهودات تبقى مساهمات الاتحاد الأوروبي في مجال نزع السلاح وحظر الانتشار تحتل المرتبة الثاني مقارنة بمساهمات الولايات المتحدة الأمريكية، وخاصة إذا نظرنا إلى الاتحاد على أنه قوة مدنية تسعى إلى تعزيز السلم والأمن في العالم.

ملف إيران النووي: أما التعامل الأوروبي مع الملف النووي الإيراني فقد كان يمثل بداية التجسيد العملي لتطبيق الإستراتيجية الأوروبية لأسلحة الدمار الشامل ولمقاربة مختلفة نوعا ما عن المقاربة الأمريكية، وكان في البداية عبارة عن رد فعل على التصريح الأمريكي الذي صدر في سبتمبر 2003، والذي قال بأنه إن لم تخرج إيران نظيفة بشأن برنامجها النووي بحلول شهر أكتوبر، فإن واشنطن سترفع تقرير بشأنها إلى مجلس الأمن الدولي، وكان لدى دول الاتحاد الأوروبي- التي لم تر اتجاه مفيدا يمكن أن يفضي إليه هذا العمل سوى مزيد من التصعيد- حافز قوي لأن تبدأ التحرك في عملية بديلة من نوع ما يمكن على أقل تقدير أن يكسب المعنيين كافة وقتا، وكان هناك دافع آخر هو إدراك الأوروبيين أن تعاوننا إيرانيا يمكن أن يسمح بإزالة الفوضى في العراق، ولتجنب اختلال خطير في ميزان القوى الإقليمي- أو حتى تتجنب حدوث استقطاب أكثر حدة- بعد سقوط نظام صدام حسين.<sup>(2)</sup>

هذا فضلا على إن الاتحاد الأوروبي يعتبر إيران مفتاح استقرار منطقة الشرق الأوسط التي كثيرا ما طمح إلى أن يلعب دورا فيها، لكن النفوذ الأمريكي كان يمنعه من ذلك. لهذا رأت أنه يمكنها أن تعتمد على إيران خاصة بعد ظهور خاتمي عام 1997، وإجرائه إصلاحات عديدة وتوقيع على العديد من الاتفاقيات المهمة مع الشركات الفرنسية المخالفة للمقاطعة الأمريكية،<sup>(1)</sup> وبهذا يشكل الملف النووي الإيراني المدخل الأساسي للاتحاد الأوروبي للمشاركة في قضايا الشرق الأوسط خاصة بعد تهميش دوره في الصراع العربي الإسرائيلي.

كانت البداية عندما أعلن وزراء خارجية الدول الثلاث الكبرى في الاتحاد- بريطانيا، فرنسا، ألمانيا في أكتوبر 2003 في طهران أنهم اتفقوا مع إيران على أن تتبنى البروتوكول الإضافي للوكالة الدولية للطاقة الذرية) الذي يفرض درجة أعلى من الضمانات ومن الشفافية على المحطات النووية الإيرانية)، وأنها ستوقف تخصيب اليورانيوم، ثم أصبحت

(2) . ج.ك. بيلز، مرجع سابق، ص29.

(1) . الملف النووي الإيراني وموقف الاتحاد الأوروبي، [www.Islamstry.com/D8%/A7%](http://www.Islamstry.com/D8%/A7%)

مؤسسات الاتحاد الأوروبي ضالعة بعيد ذلك، إذ زار سولانا طهران وأعلنت بروكسل بوضوح أن الإبرام النهائي لاتفاقية التجارة والتعاون بين الاتحاد الأوروبي وإيران سيكون الآن مشروطا أيضا بحل مسألة الانتشار النووي.<sup>(2)</sup>

كان الموقف الفرنسي الألماني متميزا بشأن إيران حيث أصرت الدولتان على ضرورة إيجاد حل دبلوماسي لهذه القضية، ورفضت أي استعمال للقوة، وقد حاولت العواصم الأوروبية في تعاملها مع إيران أن تتأى بنفسها عن وجهة النظر الأمريكية، في التعاطي مع الملف، إلا أنه سرعان ما تطابقت وجهة النظر الأمريكية مع وجهة النظر الأوروبية وتحديدا، مع بداية الرئيس الإيراني أحمددي نجاد، وحديثه عن إسرائيل وضرورة إزالتها من الخارطة، وقد انعكس الإصرار الإيراني على تفعيل المشروع النووي وعدم إقفال مصنع بوشهر على مواقف الدول الأوروبية.

محاولة منها لتفادي سيناريو العراق، أرادت الدول الثلاث الكبرى في الاتحاد على أن تعمل على تطويق هذه المعضلة عن طريق الدبلوماسية، وسعت لإقناع إيران بالتخلي عن استئناف أبحاثها النووية، وقد حققت بعض التقدم في عهد خاتمي الذي كان متجاوبا مع المطالب الأوروبية، لكن الأمر اختلف مع وصول نجاد إلى الحكم في إيران، وإصراره على استئناف الأبحاث النووية وتأكيد على حق بلاده في امتلاك التكنولوجيا النووية، خاصة وأن المغريات الاقتصادية التي قدمتها أوروبا وبقية الأطراف الأخرى لم ترق إلى مستوى الطموحات الإيرانية، لذلك رأت الدول الثلاث الكبرى في الاتحاد بالإضافة إلى أمريكا أنه ليس هناك بدا من فرض عقوبات على إيران بعد إن توصلت إلى قناعه بأن النظام الإيراني يعمل على تطوير أسلحة نووية سرا تحت غطاء برنامج طاقة نووية لأغراض سلمية، وقد أيدت روسيا والصين اللتان اعترضتا على اتخاذ موقف حازم ضد إيران في السابق فرض العقوبات خاصة وأن هذا العرض يلغي أي استعمال للقوة.

وهكذا راح الموقف الأوروبي يقترب من الموقف الأمريكي ثم أصبح يتفق معه، ويظهر ذلك بوضوح من خلال تنفيذ دول الاتحاد للعقوبات التي فرضها مجلس الأمن على إيران

(2). ج.ك. بيلز: مرجع سابق، ص28

بضغط من الولايات المتحدة،\* وقد عرض مجلس الأمن ثلاث مجموعات من العقوبات على إيران في ديسمبر 2006، ثم المجموعة الثانية في مارس 2007، المجموعة الثالثة في مارس 2008، وكانت آخرها في جوان 2010، بعد رفض إيران الانصياع للقرارات الدولية والالتزام بتعهداتها بشأن معاهدة حظر انتشار الأسلحة النووية بتأييد من الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن، وينص القرار على فرض إجراءات ضد بنوك جديدة في إيران يشتبه في صلتها بالبرنامج النووي الإيراني، أو برنامج تطوير الصواريخ والحذر من إجراء معاملات مع أي بنك إيراني بما فيه البنك المركزي الإيراني، كما تضمن بندا خاصا لتوسيع حظر الأسلحة المفروض على إيران سواء العتاد العسكري التقليدي من دبابات وعربات مدرعة وطائرات هجومية ومدفعية متطورة بالإضافة إلى كل ما يتصل بالصواريخ الباليستية، و ينص القرار على تفتيش السفن القادمة أو الخارجة من إيران في أعالي البحار أو في المياه الإقليمية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة في حال الاشتباه في حملها مواد يحظرها القرار، فضلا عن منع إيران من القيام بأي تعاملات تتصل بالتثقيب عن اليورانيوم في الخارج.<sup>(1)</sup>

تماشيا مع قرار مجلس الأمن قام الاتحاد الأوروبي في أكتوبر 2010 بتبني إجراءات قانونية تتضمن تطبيق الحزمة الرابعة من العقوبات التي فرضها هذا المجلس على إيران وتشمل العقوبات القطاع المالي، والنقل البحري والجوي وكذلك المعدات الأساسية وتكنولوجيا صناعة النفط والغاز الإيرانيين إلى جانب توسيع قائمة الكيانات والأفراد الذين يخضعون لتجميد الأصول.\* والموارد الاقتصادية، حيث أن الاتحاد الأوروبي فرض في وقت سابق عقوبات ضد

---

\*. بالإضافة إلى الضغط الذي مارسه الولايات المتحدة على مجلس الأمن الدولي لفرض عقوبات على إيران، قامت الإدارة الأمريكية هي الأخرى بفرض عقوبات عليها، فبالإضافة إلى العقوبات التي فرضتها عليها سنة 1995 إدارة كلينتون بدعوى تعامل إيران مع الإرهاب وسعيها لامتلاك أسلحة الدمار الشامل تحظر العقوبات على الشركات الأمريكية المساهمة في تطوير صناعة النفط الإيراني أو التعامل التجاري أو الاستثمار مع إيران. وفي عام 1997 فرضت واشنطن عقوبات على بنك ميلي، وبنك ميلت، وبنك صادرات إيران، هذا وقد عملت إدارة أو باما في 2009 على تجديد هذه العقوبات بإصدار قانون يعاقب الشركات التي تصدر الوقود لإيران، في أوت 2010 أكد مسؤولين أمريكيين أن المصارف الأجنبية قد تفقد إمكانية الدخول إلى النظام المالي الأمريكي إذا واصلت تعاملاتها مع المصارف المدرجة على اللائحة السوداء المتعلقة بالمسألة الإيرانية، وفي تطبيقها لقرار العقوبات الذي أصدره مجلس الأمن وسعت إدارة أو باما مرة أخرى في نوفمبر 2010 العقوبات التي تفرضها على إيران، ويستهدف التوسيع الأفراد والشركات التي تساعد إيران على تطوير برامجها النووية والصاروخية وتجنب العقوبات الدولية.

<sup>(1)</sup>. مجلس الأمن يفرض عقوبات على إيران [www.aljazeera.net/NR/exeres/95/2010-06-09](http://www.aljazeera.net/NR/exeres/95/2010-06-09)

\*. في هذا الصدد أعلنت الحكومة البريطانية في جوان 2009 أن الأصول الإيرانية المجمدة في بريطانيا بموجب عقوبات الاتحاد الأوروبي ومجلس الأمن بلغت قيمتها 976 مليون جنيه استرليني- كما أعلنت في أكتوبر 2009 أنها ستجمد العلاقات التجارية مع بنك ملت والخطوط الملاحية للجمهورية الإيرانية وكلاهما تعرضا في أسبق لعقوبات أمريكية، وفي جوان 2009 أعلى الاتحاد الأوروبي أنه أن يفرج عن موجودات بنك ميلي بسبب العقوبات المفروضة على إيران، وأن تجميد حسابات تمتلكها أو تسيطر عليها هيئة متورطة بالانتشار النووي، أمر ضروري لضمان فاعلية الإجراءات المطبقة.

إيران تتضمن تجميد الأصول الإيرانية وحظر إصدار تأشيرات لبعض كبار المسؤولين، وخبراء البرامج النووية والصاروخية في إيران.

ورغم ما ألحقته هذه العقوبات من أضرار على الاقتصاد الإيراني حيث عجزت الحكومة الإيرانية عن جذب استثمارات أجنبية وتطوير حقول النفط والغاز والحصول على خدمات مالية والإبقاء على علاقات مالية مع الأسرة الدولية، إلا أن النظم الإيراني يرفض الامتثال لقرارات المجتمع الدولي بوقف أنشطة تخصيب اليورانيوم والعدول عن البرنامج النووي.

بعد انقطاع المفاوضات بين اللجنة السداسية (الأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن بالإضافة إلى ألمانيا) وإيران 2009 بسبب إدانة مجلس مدراء لوكالة الدولية للطاقة الذرية طهران لبنائها مصنعا ثانيا لتخصيب اليورانيوم ودعاها عدم اتخاذ قرارات ببناء منشآت نووية أخرى قبل الإبلاغ عنها للوكالة، عادت المفاوضات واستؤنفت في جانفي 2011 بين إيران واللجنة السداسية الذي قادت وفدها الممثل الأعلى للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية للاتحاد الأوروبي، كاترين أشتون C. Ashton في اسطنبول لكن دون إحراز أي تقدم أمام تمسك كل طرف بموقفه، فقد أكدت إيران على حقها المشروع في امتلاك التكنولوجيا النووية السلمية، في حين أكد الطرف الآخر على ضرورة توقيف أنشطة تخصيب اليورانيوم وكافة الأبحاث النووية الإيرانية دون شروط، وانتهت المفاوضات دون التوصل إلى حل نهائي للملف ووعد الطرفان باستئناف المفاوضات في وقت لاحق.

وبغض النظر عن نتائج المفاوضات، ورغم عدم القدرة على الحكم وتقييم الموقف الأوروبي نظرا، لعدم انتهاء هذه المسألة إلا انه يمكن ملاحظة تراجع الموقف الأوروبي وعدم استمراره في محاولة الاستقلال عن الموقف الأمريكي مثلما كان في البداية، فموقف الاتحاد أصبح متوافقا ومطابقا للموقف الأمريكي واكبر دليل على هذا التطابق هو أن الطرفان الأوروبي والأمريكي، أصبحا يتفاوضان مع إيران بوفد واحد ولا أدل على ذلك قيادة اشتون للوفد، يعني أنها ستقدم موقف واحد يمثل اللجنة السداسية (بما فما ذلك أمريكا والاتحاد الأوروبي).

هذا يظهر استمرار ضعف الموقف الأوروبي في اغلب القضايا على الساحة الدولية هذا الموقف الذي ينطلق بنية إيجاد موقف بديل عن الموقف الأمريكي، إلا أنه لا يلبث أن يصبح

متوافقا معه، وهذا ما حدث مع الملف النووي الإيراني واغلب المسائل المطروحة على أجندة جدول الأعمال الدولي.

عموما يمكن إرجاع ضعف الموقف الأوروبي من الملف النووي الإيراني أو في إستراتيجية مكافحة أسلحة الدمار الشامل بصفة عامة حسب ج ك. بيلز إلى عدة عوامل، أولها يتعلق بتركيبة الاتحاد الأوروبي نفسه التي تقوم على ثلاثة أعمدة مختلفة لكل عمود منها قواعد حكم وإجراءات مختلفة، كما أن سلطاته مازالت مقسمة بين بروكسل والعواصم الوطنية، أما ثانيها فيتعلق بصفات الطرف الآخر الذي قد يتعامل معه الاتحاد فقد يكون هذا الطرف مثلما هو الحال مع إيران غير منسق بمعنى أنه لا يملك عملية صنع قرار واضحة وإرادة واحدة، أو أنه يتدخل بطريقة شفافة ويمكن التنبؤ بها، وهذه المشكلات قد تواجه الاتحاد الأوروبي عندما يتعامل مع أي لاعب آخر: - غير صغير وغير ضعيف، ليس موجود داخل منطقة التجميع الكبرى، ليس له علاقة تاريخية أو ثقافية (مستعمر سابق مثلا) وثيقة من أي نوع مع أوروبا نفسها.

يتمثل العامل الثالث في المنافسة التي يواجهها الاتحاد من قبل القوى الكبرى، فالسياق الكلي للجهد المتعلق بإيران قد حدده موقف الولايات المتحدة الأمريكية تجاه طهران، والمركز الأمريكي في ممارسة الضغط - عن طريق إنذارات وأفعال مباشرة في الوكالة الدولية للطاقة الذرية وفي الأمم المتحدة - من دون التحدث أبدا بصورة مباشرة مع إيران، كان " عامل تدخل " في جهود الاتحاد الأوروبي من البداية، ثم تدخلت روسيا وتحدثت مباشرة مع إيران عن صفقات صناعية نووية ممكنة، ثم جاء تدخل الصين، هذه العوامل بأجمعها حدث من امتلاك الاتحاد الأوروبي العملية الدبلوماسية سواء بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة من خلال الوكالة الدولية للطاقة الذرية التي لم يكن للاتحاد دورا مهما في توجيهها، في حين كانت الولايات المتحدة تفعل ذلك، وفي ظل هذا الوضع أصبح الاتحاد الأوروبي مجبرا على إتباع لعبة تكتيكية من اختيار الولايات المتحدة الأمريكية.<sup>(1)</sup>

رغم كل هذه النقائص لا يمكن تجاهل بعض المكتسبات التي حققها الاتحاد الأوروبي بشأن ملف إيران النووي، وإستراتيجية مكافحة انتشار أسلحة الدمار الشامل، فقد تمكن الأوروبيون

(1) ج ك بيلز - مرجع سابق، ص 23/22

من تغيير موقف واشنطن وجعلها تستجيب لبعض مقترحاتهم مثل ربط الملف النووي الإيراني بانضمام إيران لمنظمة التجارة الدولية، كما تماسكت الدول الثلاث الكبرى معا على نحو أفضل مما كان متوقعا، هذا فضلا عن نجاح الأوروبيين في إقناع بعض الدول بالتراجع عن امتلاك أسلحة الدمار الشامل منذ عقد ثمانينيات القرن العشرين، دون استعمال القوة مثلما حدث مع جنوب إفريقيا، الأرجنتين، البرازيل و اوكرانيا، بيلاروسيا، كازخستان، وليبيا.

إلا أن الاعتماد على الإقناع الدبلوماسي، والوصول إلى إجماع بين أعضاء الاتحاد للوصول إلى موقف مشترك إزاء مختلف القضايا الدولية يفضي إلى ما يلي:

إن الموقف المشترك المتسامح بدرجة كافية الذي يصاغ لكي يجسر فجوات الخلافات كافة داخل الاتحاد الأوروبي قد يكون فضاءا للغاية إلى حد لا يملك معه وقف الدول الفردية عن تأدية ادوار متعارضة في المحادثات الفعلية، ومفرطة في الاعتدال إلى حد لا يسمح بخلق حافز لتحقيق أية اختراقات كبيرة.

إن الاتحاد الأوروبي لا يزال في موقف سيء تكتيكيًا، كامن فيه بإزاء الفاعلين الوطنيين الرئيسيين ( وليس إزاء إيران وحدها) أولئك الذين لهم مواقف أكثر تطرفا ومستعدون لأن ينافروا بجرأة أشد.

رغم سعي الاتحاد الأوروبي إلى إيجاد مواقف خاصة به في مجال لحد من التسلح إلا أن معظم تصرفاته تتفق مع ما تم إقراره في محاضر أخرى غير إطار الاتحاد الأوروبي بل غالبا ما تكون منضوية في إطار ما قرره الولايات المتحدة الأمريكية أو في إطار مجلس الأمن بدفع من أمريكا نفسها. وإذا ما حدث واتخذ الاتحاد قرارا يختلف عن قرارات الولايات المتحدة الأمريكية إلى أنه لا يلبث أن يتطابق مع مواقفها وقراراتها. وهذا ما تمت الإشارة إليه في السابق بان الدول تحترم قرارات المؤسسات الدولية إذا كانت هذه المؤسسات تعبر عن مصالحها ولعل أن هداما بحدة فعلايين الاتحاد الأوروبي والناو ومجلس الأمن وأمريكا.

### **المطلب الثالث: دور الاتحاد الأوروبي في مجال إدارة الأزمات:**

نظرا للطبيعة العابرة للحدود لنتائج الأزمات والنزاعات في عالم ما بعد الحرب الباردة ، ولأن هذه الأزمات يمكن أن تمس مصالح، أو أمن أو استقرار دول الاتحاد، أو لأن هذه

الأزمات موجودة في مستعمرات سابقة أو مناطق نفوذ دول الاتحاد، ومحاولة منه التذعيم وجوده على الساحة الدولية، حاول الاتحاد الأوروبي التدخل في إدارة بعض الأزمات، خاصة تلك التي مثلت تهديدا مباشرا للاتحاد والناجمة عن تفكك الاتحاد السوفياتي وجمهورية يوغسلافيا سابقا، فضلا عن تلك الموجودة في الشرق الأوسط وإفريقيا، وقد ارتأينا في هذا العنصر التطرق لبعض هذه الأزمات فقط على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر كنماذج عن دور الاتحاد في هذا الميدان.

### 1. دور الاتحاد الأوروبي في النزاعات في جمهوريات يوغسلافيا سابقا

إبان الحرب الباردة كانت دولة يوغسلافيا\* الاشتراكية عبارة عن اتحاد فيدرالي يضم بداخله مزيجا من الأعراق و القوميات المختلفة، و قد أدى الصراع المحتدم بين المعسكرين الرأسمالي و الاشتراكي إلى ضبط المتناقضات العرقية داخل يوغسلافيا لكن بعد رحيل الرئيس تيتو عام 1980، وانهيار المعسكر الشرقي في نهاية ثمانينات القرن 20 وما تبع ذلك من تحولات واضطرابات داخل الدول الاشتراكية، قضى على ضوابط السيطرة على قضية التعدد العرقي والديني في يوغسلافيا كان إعلان الحكومة اليوغسلافية سنة 1990 تبني التعددية الحزبية وإنهاء احتكار الحزب الشيوعي للسلطة بداية لسلسلة من المواجهات بين الجمهوريات المكونة للاتحاد الفيدرالي.

فقد فاز الحزب الشيوعي في جمهوريات صربيا والجبل الأسود لكنه انهزم في جمهوريات سلوفينيا وكرواتيا حيث فازت أحزاب المعارضة، وهنا بدأت المواجهة بين هاتين الجمهوريتين اللتين تقودهما المعارضة من جهة وبين صربيا والجبل الأسود من جهة أخرى، مما أدى بسلوفينيا وكرواتيا إلى المطالبة بإعادة النظر في الرابطة الفدرالية ثم أعلنتا استقلالهما عن يوغسلافيا الأمر الذي رفضته الحكومة الفدرالية مما أدى إلى المواجهة العسكرية بينهم، انتهت باستقلال كرواتيا وسلوفينيا عام 1992.<sup>(1)</sup>

\* كانت يوغسلافيا سابقا تتكون من ست جمهوريات هي: سلوفينيا- كرواتيا- البوسنة- الهرسك- صربيا، الجبل الأسود بالإضافة إلى إقليم كوسوفو الذي تقطنه أغلبية ألبانية، وإقليم فيودينا.  
<sup>(1)</sup> عماد جادو وآخرون، الاتحاد الأوروبي من التعاون الاقتصادي الى السياسة الخارجية والامنية المشتركة ( القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية- 2001)، ص،ص150، 151.

في 9 فيفري 1992 أُجري استفتاء في جمهورية البوسنة والهرسك\* بشأن الاستقلال عن يوغسلافيا حيث صوتت الأغلبية لصالح الاستقلال، وما إن تم إعلان النتائج حتى اندلع الصراع بين الصرب من ناحية والكروات والمسلمين من ناحية ثانية، وتدخل الجيش الإتحادي بجانب الصرب من أجل تمكينهم من السيطرة على أكبر مساحة ممكنة من أراضي الجمهورية وفرض الأمر الواقع لحين التوصل إلى تسوية سياسية تمثل انعكاسا لهذا الواقع، وهنا تدخلت الجماعة الأوروبية وأبرمت العديد من اتفاقيات وقف إطلاق النار، إلا أنها جميعها لم تستمر أكثر من عدة ساعات، إذ سرعان ما كانت المعارك تتجدد بهجمات من ميليشيا الصرب المدعومة من الجيش الإتحادي الذي سيطر عليه الصرب، واستمرت جهود المجموعة الأوروبية وتم عقد العديد من المؤتمرات السنوية في بروكسل ولندن، إلا أن جميعها انتهت بالفشل نتيجة التصادم الشديد بين المواقف.<sup>(2)</sup>

اتسم دور الجماعة الأوروبية في هذه المرحلة (1991-1993)، بالضعف رغم محاولاتها المتعددة، حيث اقترحت الجماعة نفسها كوسيط دبلوماسي في مواجهة مطالب الانفصاليين وقد كان إعلان Briom في جويلية 1991 يمثل أول مخطط للسلام اقترحته المجموعة، وقد أعطى الحق لكل شعب في تقرير مصيره، كما أدان للجوء إلى استعمال القوة العسكرية، واستمر عمل المجموعة بالاعتراف بجمهورية كرواتيا وسلوفينيا، وقد اقتصر تدخل الجماعة الأوروبية على العمل الدبلوماسي مع أنها حاولت في البداية احتكار إدارة النزاع حتى في الجانب العسكري من خلال اتحاد أوروبا الغربية، حيث اقترحت كل من فرنسا وألمانيا نشر قوات من اتحاد أوروبا الغربية في المنطقة، إلا أن الاقتراح لقي معارضة بريطانيا، لذلك تم نشر قوات من الأمم المتحدة.

أما المرحلة الثانية (1994-1995) توقيع اتفاق دايتون، وقد بدأت هذه المرحلة بعد أن اعترفت كل من فرنسا وألمانيا بفشل مساعي الجماعة الأوروبية وقررتا الاستعانة بالولايات المتحدة والناو، لحل الوضع المتأزم في البوسنة هنا فقد دور الاتحاد الأوروبي الأهمية، وقامت بإدارة الأزمة الولايات المتحدة بمساعدة بعض القوى الأوروبية (مشكلين مجموعة الاتصالات الدولية التي قمت إلى جانب الولايات المتحدة لكل من روسيا، فرنسا، بريطانيا وألمانيا)،

\*. يمثل المسلمين 43.7% من سكان البوسنة والهرسك ما يعادل 4.3 مليون نسمة، ويمثل الصرب 31.3%، والكروات 17.2%  
(2). نفس المرجع، ص 152

معتمدين على الموارد العسكرية للنااتو،<sup>(1)</sup> الذي قام بتوجيه ضربات جوية ضد الصرب، كما استطاعت الدبلوماسية الأمريكية من التوصل إلى وقف إطلاق النار بين المتنازعين في أكتوبر 1995 تمهيدا لإجراء مفاوضات مكثفة في قاعدة عسكرية بمدينة دايتون، الأمريكية، وبدأت المفاوضات فعلا في أول نوفمبر 1995، واستمرت بشكل متواصل إلى أن أعلن الرئيس الأمريكي بيل كلينتون في 21 نوفمبر 1995 توصل زعماء الدول الثلاث إلى اتفاق سلام شامل ينهي الحرب في البوسنة، وفي جملة ما نص عليه اتفاق دايتون، قيام جمهورية البوسنة والهرسك المستقلة عن يوغسلافيا على شكل اتحاد فيدرالي، وتشكيل قوات من النااتو ومن دول أخرى قوامها 60 ألف جندي لضمان تنفيذ الاتفاق وحفظ الأمن في البوسنة، وقد جرى التوقيع النهائي على الاتفاق في باريس في 14 ديسمبر 1995.<sup>(2)</sup>

كشف الصراع في فيدرالية يوغسلافيا سابقا عن فشل الاتحاد الأوروبي في إدارة الأزمة، هذا الفشل لم يكن بسبب غياب البعد العسكري فقط بل كان فشلا سياسيا أيضا، فالاعتراف باستقلال كل من كرواتيا وسلوفينيا كان موقفا ألمانيا خالصا وافقت عليه بقية الدول الأعضاء لأن ألمانيا كانت مقتنعة وأحسنّت الدفاع عن موقفها، وليس لأنه الحل الأنسب للمشكلة،\* إلى جانب غياب جهاز خاص بالجماعة مكلف بدراسة مواقف تقرها الجماعة وليس القوى الكبرى داخل الجماعة، كما ركزت الدول الأعضاء على محاولة التوصل إلى توافق بينها على حساب إيجاد حل للمشكلة، كما لقيت مجموعة الاتصالات الدولية دعما قويا من الولايات المتحدة التي لم تكن مستعدة للتفاوض مع اثني عشر دولة نظرا لبطء مسار القرار داخل الاتحاد، وأرادت مقابل ذلك جعل مسار القرار أكثر بساطة من خلال التعامل مع بعض الدول ذات السيادة والقادرة على التصرف سياسيا وعسكريا.<sup>(3)</sup> بذلك تم استبعاد الاتحاد الأوروبي من أداء أي دور في النزاع، واقتصر دوره على العمل الإنساني من خلال تقديم المساعدات للمتضررين من الحرب، وتدعيم المسار الديمقراطي، وبالتالي بروز الاتحاد الأوروبي كقوة مدنية ، وليس كطرف فاعل قادر على حل النزاع.

(1) . Biava, op.cit P.P 23-24

(2) . عماد جاد وى خرون- مرجع سابق- ، ص166.  
\* حيث ادى هذا الاعتراف الى مشاكل أخطر في المنطقة.

(3) Biava, op.cit P.P 24-25

## كوسوفو:

بدأت الأزمة في كوسوفو بعد مطالبة ألبان كوسوفو الذين يشكلون أغلبية السكان (90%) بوضع جديد للإقليم الذي يتمتع بالاستقلال الذاتي سنة 1974، وقد ردت حكومة بلغراد على هذا المطلب بعنف شديد بإعلانها إلغاء الحكم الذاتي للإقليم عام 1989، مما أدى بألبان كوسوفو إلى إعلان الانفصال عن صربيا في جويلية 1990، ثم إجراء استفتاء في السابع من الشهر نفسه، أعلن بموجبه ألبان الإقليم عن قيام جمهورية كوسوفو، وتشكيل حكومة جديدة بعيدة عن صربيا.

إلا أن الاضطرابات والمواجهات التي حدثت في سلوفينيا وكرواتيا ثم البوسنة شغلت صربيا عن الاهتمام بالإقليم، وبعد نهاية تلك الحروب وجهت صربيا أنظارها نحو كوسوفو عندما تشكل جيش تحرير كوسوفو في الثاني من جويلية 1997، الذي دخل في مواجهة مسلحة مع صربيا، حاول الإتحاد الأوروبي منع تفشي الصراع وتسوية المشكلة بإقرار حكم ذاتي لألبان الإقليم ضمن جمهورية صربيا.

مع إشراف دولي على الاتفاق ومراقبة الأوضاع في الإقليم من هذا تشكلت مجموعة الاتصالات الدولية من ست دول هي: الولايات المتحدة وروسيا وفرنسا وبريطانيا وألمانيا وإيطاليا، وقد نشطت مجموعة الاتصال الدولية طوال عام 1998 عبر الدعوة لوقف العنف وتحديد مهلة لبلغراد كي توقف عملياتها العسكرية، ثم مطالبة مجلس الأمن بفرض عقوبات على يوغسلافيا، وعلى الرغم من ذلك فشلت جهود المجموعة في التوصل إلى اتفاق وتنفيذه على النحو الذي فتح المجال أمام نشاط الدبلوماسية الأمريكية التي كانت ترتبط بصلات قوية مع القوى الألبانية الفاعلة على مختلف توجهاتها.

اختلفت آراء الأطراف الدولية حول سبل الحل، فقد كان هناك ميل أمريكي للتلويح بالتدخل العسكري في حال تشدد أي طرف وعرقلته للمفاوضات أو عدم تنفيذ الاتفاقات، بينما

اتسم الموقف الأوروبي بالتركيز على المفاوضات وأن أي عمل عسكري لا بد وأن يسبقه الحصول على موافقة مجلس الأمن الدولي. وبعد جهود سياسية مكثفة تم التوصل إلى اتفاق

المبعوث الأمريكي للبلقان هولبروك والرئيس اليوغسلافي ميلوزوفيتش على أساس تسوية سياسة لوضع الإقليم ضمن صربيا وسحب القوات اليوغسلافية من كوسوفو<sup>1</sup>.

أدركت الجماعة الأوروبية المخاطر التي يمكن أن تترتب على ترك واشنطن تنفرد بإدارة الصراع، لذلك حرصت على معارضة النهج الأمريكي الرامي إلى التصعيد ثم الإنفراد بالملف، وبادرت عبر منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومجموعة الاتصال الدولية إلى إبعاد الخيار العسكري، وتوصلت مجموعة الاتصال الدولية إلى طرح مبادرة تتكون من ثلاث مبادئ أساسية أولها يؤكد على أن هدف المفاوضات الوصول إلى حكم ذاتي موسع للألبان في الإقليم وثانيها إجراء انتخابات بإشراف دولي وآخر هذه المبادئ تمثل في تشكيل حكومة وقوة شرطة من الأغلبية الألبانية في الإقليم، وقد أيد مجلس الأمن الدولي هذه المبادرة.

على أساس هذه المبادرة بدأت مفاوضات رامبويه في باريس في 6 فيفري 1999، من أجل التوصل إلى اتفاق شامل. كانت الولايات المتحدة ترى في نجاح مفاوضات رامبويه نجاح الدول الأوروبية في قدرتها على ضمان الأمن والاستقرار في أوروبا دون الاعتماد على أمريكا، بما يعني الافتراق بين الأوروبيين وأمريكا داخل الناتو مما يعني تراجع الدور الأمريكي، لذلك استغلت فترة توقف المفاوضات وغيرت ما تم الاتفاق عليه، ورأت عدم تحديد مستقبل الإقليم في الحكم الذاتي بل جعلها مرحلة انتقالية لمدة ثلاث سنوات، واستدعت وفد ألبانيا من جيش تحرير كوسوفو وجرى إبرام صفقة بينهما، تحركت واشنطن بعدها وأعلنت أن تردد العرب في توقيع الاتفاق يعني بدء حلف الناتو غاراته العسكرية على يوغسلافيا.

توقفت مفاوضات الجولة الثانية من رامبويه في 19 مارس 1999 بعد أن كانت الأطراف على وشك التوقيع على التسوية، وقبلت القيادة الصربية التحدي، وبعد ذلك بأربعة أيام بدأت غارات الحلف الجوية والبحرية على يوغسلافيا دون تفويض من مجلس الأمن، فقط إتصالات بين واشنطن والعواصم الأوروبية الحليفة<sup>2</sup>. توقفت غارات الناتو على يوغسلافيا بعد 79 يوما من القصف المتواصل، مقابل خروج القوات اليوغسلافية من كوسوفو، وإنهاء التنظيمات الألبانية الكوسوفية المسلحة لجميع الأعمال الهجومية.

<sup>1</sup> عماد جاد وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص، ص، 158، 169.

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق، ص، ص، 170-174.

انتهت مسالة كوسوفو بإعلان البرلمان الكوسوفي الاستقلال في 17 فيفري 2008 من جانب واحد وبدعم من الولايات المتحدة وبعض القوى الأوروبية منها بريطانيا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا في حين رفضت دول أخرى من الاتحاد الاعتراف بهذا الاستقلال منها اسبانيا واليونان ، وبلغاريا، رومانيا وقبرص وسلوناكيا.(1)

بعد هذه الحوادث ومن خلال تقييم نتائج الحرب في البلقان ذهب البعض إلى القطع أن هذه المشاكل كانت متعمدة أمريكيا لعرقلة مسيرة الاتحاد الأوروبي، وإغراق هذا الاتحاد في إدارة مشاكل ما بعد الحرب في البلقان ودفع فاتورة التعمير، أكدت الحرب في كوسوفو. كما أكدت في البوسنة على العجز الأوروبي عن الفعل السياسي وتقديم نموذج تسوية على غرار دايتون، حيث كان قرار تجميد المفاوضات في جولتها الثانية وتوجيه إنذار نهائي ليوغسلافيا قرارا أمريكيا لم تستطع دول الاتحاد الأوروبي مواجهته، كما أن العجز السياسي صاحبه عجز تام عن الفعل العسكري الذي انفردت به واشنطن ، فبمجرد بدء العمل العسكري فقد تدول الاتحاد الاوروبي كل قدرة على الفعل وأعاد الحديث بقوة عن ضرورة توافر بنية أمنية أوروبية مستقلة.(2)

بعثات حفظ السلام في جمهوريات يوغسلافيا السابقة:

بعد فشل الاتحاد الأوروبي في الوقاية من تفجر الصراعات أو التوصل إلى تسوية بعد تفجر الصراعات، ركز الاتحاد الأوروبي على المشاركة في قوات حفظ السلام تحت قيادته بعد أن شارك مع قوات الأمم المتحدة والناو في هذه المهمات، غير أن الصراعات المتفجرة عند بداية الأزمة لم تسمح له بقيادة مهمات سلام بمفرده، لكن بعد استقرار الأوضاع نوعا ما، مع بقاء الحاجة لقوات حفظ سلام، أبدى الاتحاد الأوروبي رغبته في القيام بهذه المهمات إلا أن تسلمه لهذه المهام لم يكن سهلا حيث اعترضته عدة عراقيل، ومن بين أهم العمليات التي قام بها الاتحاد الأوروبي في المنطقة هي:

- مهمة الاتحاد الأوروبي في مقدونيا اليوغسلافية السابقة:

(1) أحمد دياب، استقلال كوسوفو- المواقف الإقليمية والدولية، مجلة السياسة الدولية- العدد 172، ص170  
(2) عماد جاد وآخرون- مرجع سابق، ص186.

مع تفجر الصراعات في معظم الجمهوريات اليوغسلافية السابقة خاصة في سلوفينيا وكرواتيا والبوسنة والهرسك، وخوفا من امتداد الصراعات إلى بقية المناطق الأخرى، خاصة وأن بؤادر الصراع فيها بدأت تظهر حيث بدأت عمليات التطهير العرقي تمس المسلمين في مقدونيا\*، قررت الأمم المتحدة إرسال قوات حفظ السلام إلى هناك لمنع تفجر الصراع، وكانت أول بعثة إلى هناك بقيادة المنظمة الأوروبية للأمن والتعاون في سبتمبر 1992، وطيلة هذه المدة إلى غاية 2002 لم يستطع الاتحاد الأوروبي قيادة عمليات سلام بمفرده حيث كانت دوله الأعضاء التي تشارك ضمن قوات الناتو والأمم المتحدة في مناطق مختلفة من العالم. وبعد نهاية مهمات منظمة الأمن والتعاون تسلم الناتو مهمات حفظ السلام هناك، وفي فيفري 2002 أعلن الاتحاد الأوروبي عن رغبته في إدارة عسكرية للامرات في مقدونيا، وكان يبدو أن تولي المهمة أمر بسيط حيث أن معظم أفراد مفرزة الناتو هم من القوات الأوروبية، غير أن الاتحاد اصطدم بجملة عراقيل أخرت قيادته للمهام لغاية مارس 2003. وأول ما اصطدم به الاتحاد هو اعتراض مجموعة من الدول الأعضاء في الاتحاد وفي الناتو على القيام بهذه المهام بما في ذلك ألمانيا واسبانيا والمملكة المتحدة التي كانت تخشى من فشل الاتحاد في أدائه لمهامه إن لم يكون مدعوما بشكل كاف من قبل الناتو، كما أن المجتمعان المحليان السلافي والألباني لم يكونوا واثقين في القدرة العسكرية للاتحاد ولما كان الاتحاد في تلك الفترة مجبرا على استخدام موارد الناتو بسبب عدم كفاية قدراته، فقد أثار اعتراض تركيا استعمال مقدرات الناتو شلل كامل لحركة الاتحاد نظرا للعداء بينها وبين اليونان فقد اعترضت اليونان على مسألة اعتراض دولة غير عضو في الاتحاد على سير عمل الاتحاد، هنا اقترحت بلجيكا وفرنسا وبعض الأعضاء الآخرين إدارة العملية في مقدونيا دون انتظار أن يحل الخلاف بين اليونان وتركيا، غير أن ألمانيا وهولندا والمملكة المتحدة اعترضت بقوة على فكرة ترك حلف الناتو خارج مشروع إدارة الأزمة في مقدونيا، الأمر الذي أدى بالولايات المتحدة إلى تمديد مهمة الناتو في مقدونيا التي كان من المفروض أن تنتهي في 2 أكتوبر 2002 وبقيت الولايات المتحدة تمدد مهلة العملية إلى أن يتم حل الخلاف اليوناني التركي في مسألة استعمال موارد الناتو، كما أن انشغال الولايات المتحدة بحربها على أفغانستان ومسالمة العراق والحرب على الإرهاب، جعلها تتخلى

---

\*. كان المسلمون آنذاك يشكلون ثلث 3/1 من سكان مقدونيا.

عن مسألة البلقان وبالتالي السماح للاتحاد الأوروبي بإدارة الأزمة في المنطقة، وفي 20 جانفي 2003 دعت جمهورية مقدونيا الاتحاد الأوروبي رسميا للحلول محل الناتو.<sup>(1)</sup>

- مهمة شرطة الاتحاد الأوروبي في البوسنة والهرسك: تعد مهمة شرطة الاتحاد الأوروبي التي انطلقت في جانفي 2003 أول مهمة تنفذ تحت السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية، وقد دعا الاتحاد 20 دولة أخرى غير عضو في الاتحاد الأوروبي للمشاركة في هذه العضوية، وبالتالي فهي حملة بقيادة الاتحاد الأوروبي لا حملة للاتحاد الأوروبي فقط، وقد رفضت مالطا والولايات المتحدة المشاركة في هذه العملية، التي اعتبرت بمثابة مهمة متابعة لقوات الشرطة الدولية الخاصة التابعة للولايات المتحدة، التي توجد في البوسنة منذ سبتمبر 1995، للمساعدة في انتقاء قوات شرطة البوسنة وتجنيدتها وتدريبها<sup>(1)</sup>، وتعد هذه العملية أول إثبات للالتزام بالتطبيق العملي للسياسة الأمنية والدفاعية المشتركة وبالتالي تقدم دليلا على تقدم الاتحاد في هذا المجال ولم يكتف الاتحاد الأوروبي بإدارة الأزمات المدنية بل قاد عملية عسكرية في البوسنة والهرسك في الأول من ديسمبر 2004.

## 2- دور الاتحاد الأوروبي في أزمات الشرق الأوسط:

تعد منطقة الشرق الوسط من أكثر المناطق التي تعرف تنافسا كبيرا بين الدول الكبرى وذلك نظرا لموقعها الاستراتيجي، وتنوع وتعدد ثرواتها، بالإضافة إلى أن معظم دول المنطقة كانت مستعمرات السابقة لبعض دول الاتحاد الأوروبي، لهذا فهو يحاول التدخل في القضايا التي تخصها، وعلى هذا الأساس حاول الاتحاد التدخل في الأزمات التي تعيشها المنطقة مثل النزاع العربي الإسرائيلي والأزمة العراقية.

أ. الدور الأوروبي في النزاع العربي الإسرائيلي: منذ بدأ التعاون السياسي فيما بينهما اهتمت دول الجماعة الأوروبية بالنزاع العربي الإسرائيلي حيث ناقشت قمة لاهاي 1969 هذه القضية، دون أن تصدر موقفا مشتركا بخصوصها، ومع ذلك اخذ الموقف الأوروبي طورا صاعدا باتجاه حقوق الشعب الفلسطيني وبشكل تدريجي منذ فترة السبعينيات وصولا إلى إعلان البندقية 1980 الذي اعترف بوضوح بحق الشعب الفلسطيني في إقامة دولته إلى

<sup>(1)</sup>. رينتا جواز، زدر سلو لاتشوفسكي، "الإبعاد العسكرية والأمنية للاتحاد الأوروبي"، التسلح ونزع التسليح والأمن الدولي، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2003)، ص272.  
<sup>(1)</sup>. نفس المرجع، ص273.

جانبا دولة إسرائيل، كما اعترف بالصفة التمثيلية لكن غير الحصرية لمنظمة التحرير الفلسطينية، و قد كان للدور المحوري الذي أدته فرنسا في هذه الفترة تأثيرا بارزا على موقف الجماعة اتجاه القضية، و حتى مع دخول بريطانيا الجماعة لم تحل دون اتخاذ الموقف الأوروبي مسارا تصاعديا باتجاه المطالب العربية.

إلا أن الموقف أصبح أكثر ترددا خلال فترة ثمانينات القرن العشرين، بسبب تبدل موازين القوى في دولتين محوريتين في التعاون السياسي الأوروبي- فرنسا و بريطانيا- ففي هذه الأخيرة انتصر حزب المحافظين بقيادة تياره الأيمن الذي تميز بالعديد من المواقف الثابتة في السياسة الخارجية، منها الالتحاق غير المشروط بالموقف الأمريكي و الإصرار على إحياء التضامن الأطلسي و على إزالة الخلافات بين الجماعة الأوروبية و الولايات المتحدة، التراجع عن مبدأ الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية و الاقتراب من إسرائيل. إلا أن ذلك لم يؤثر بصورة واضحة في القرارات الأوروبية إلا بعد أن انقلبت الموازين القوى في فرنسا لصالح الحزب الاشتراكي، الذي كان من أشد المعارضين للسياسة العربية التي انتهجها الحكم اليميني- المنحازة لصالح الدول العربية-، وراح بدلا من ذلك يقترب من إسرائيل<sup>1</sup>.

عند اندلاع الانتفاضة الفلسطينية في ديسمبر 1987، استعادت الجماعة الأوروبية اهتماما بالقضية الفلسطينية ضمن ثوابت البندقية، و راحت تؤكد على حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير، و الاعتراف بالصفة التمثيلية لمنظمة التحرير الفلسطينية، و إدانة العنف الإسرائيلي، إلا أن هذا الموقف جاء بعد تقديم تنازلات من قبل الطرف العربي، حيث تقدم عدد من الدول العربية و قيادة منظمة التحرير الفلسطينية باتجاه الاعتراف بحق إسرائيل في الوجود، رسميا بعد أن عادت مصر إلى موقعها كدولة عربية محورية. و زاد التأييد الأوروبي لفلسطين بعد إعلان أوسلو في ديسمبر 1993، و توقيع الاتفاق بين الحكومة الإسرائيلية و منظمة التحرير الفلسطينية، و بادر الاتحاد الأوروبي بتمويل السلام من خلال تمويل إدارة السلطة الفلسطينية و الاقتصاد الفلسطيني، و يعتبر الاتحاد الأوروبي أول ممول للسلطة الفلسطينية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- محمد كمال و فؤاد نهرا: مرجع سابق، ص ص، 156، 164.

<sup>2</sup>- المرجع السابق، ص ص، 173، 175.

عندما بدأت أوسلو تدخل مأزقا جديدا بعد أن شارفت المرحلة الانتقالية على الانتهاء دون أن تكمل إسرائيل انسحابها من أو إعادة انتشارها في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وهددت السلطة الفلسطينية بإعلان قيام الدولة الفلسطينية من جانب واحد، نشط الدور السياسي للاتحاد الأوروبي من جديد و بدأ يضغط من أجل إنقاذ العملية السياسية من الانهيار الكامل، و في هذا السياق صدر عن المجلس الأوروبي في مارس 1999 إعلان برلين الذي أعاد فيه التأكيد على حق الفلسطينيين الدائم و غير المنقوص في تقرير المصير و أبدى فيه استعداد الاتحاد للاعتراف بدولة فلسطينية في الوقت المناسب.

إلا أن التقارب الأمريكي الإسرائيلي كان يعمل دوما على استبعاد الدور الأوروبي من هذا النزاع، و قد أدت الانتفاضة الفلسطينية في سبتمبر 2000 عقب الزيارة الاستفزازية التي قام بها شارون للمسجد الأقصى، وعودة المحافظون الجدد بقيادة بوش الابن إلى السلطة في الولايات المتحدة في نوفمبر 2000، وعودة اليمين الإسرائيلي المتطرف بقيادة شارون إلى السلطة في إسرائيل بعد ذلك بشهور قليلة، ثم أحداث 11 سبتمبر 2001 إلى شل عملية السلام، وفي هذا السياق العالمي والإقليمي شديد الخصوصية، عاد البعد الاستراتيجي ليفرض نفسه على مجمل التفاعلات الدولية، وتلاقت المصالح الأمريكية والإسرائيلية على هدف عزل الاتحاد الأوروبي وتهميش دوره، كما اتهم شارون، الاتحاد الأوروبي بأنه يساهم في دعم الإرهاب الفلسطيني، و إن جزءا من الأموال التي يقدمها للسلطة الفلسطينية تستخدم في تمويل العمليات الإرهابية.

هكذا استأثرت مرة أخرى الولايات المتحدة بملف النزاع العربي الإسرائيلي، وبسطت هيمنتها على منطقة الشرق الأوسط ككل، كما فعلت في المناطق الأخرى من العالم، وعملت على تهميش الدور السياسي الأوروبي الذي ظل محصورا في الإطار الذي حددته الإستراتيجية الأمريكية دون إن يخرج عنها، وبقي دوره لغاية اليوم ثانويا وغير فعال في هذا النزاع.

ب. دور الاتحاد الأوروبي في أزمة العراق: أظهرت الحرب على العراق (2003) الدليل الواضح على تشتت واختلاف مواقف دول الاتحاد، وعلى شلل الموقف الموحد وتعطل آليته، ففي حين أظهرت الحرب على العراق الأولى (1991) "حرب الخليج الثانية"، انسجام في مواقف الدول الأعضاء، أظهرت الحرب الثانية عكس ذلك تماما، فبعد غزو العراق للكويت في أوت 1990، اتفقت دول الجماعة الأوروبية على العديد من الإجراءات الاقتصادية بحقه، وهي

الحظر النفطي وإلغاء الامتيازات المالية للعراق وتجميد أرصدة للعراق في الدول الأوروبية، ساهمت في الحرب ضده أي في التدخل العسكري.\*

بذلك تكون حرب الخليج الثانية أثبتت قدرة الجماعة الأوروبية على اتخاذ القرار (الموقف السياسي المشترك وعلى ترجمته عمليا من خلال عمليات فرض الحصار والتنظيم المساهمة العسكرية وتوحيد الموقف قبل وأثناء وبعد الحرب العراقية الأطلسية، أي أن الجماعة الأوروبية توحدت في كل ماله علاقة بدعم المبادرة الأطلسية في المواجهة<sup>1</sup>.

توقفت الحرب واستمر الحصار على العراق بدعوى حيازة العراق على أسلحة الدمار الشامل، إيواء العراق للإرهابيين و أن له صلة بتنظيم القاعدة، فمثل هذا العمل ليس فقط انتهاكا تاما لقواعد عدم انتشار الاسلحة والحظر الصريح الذي فرضته الأمم المتحدة، وإنما كان لا بد من التعامل معه على انه خطر جدي يهدد الأمن الإقليمي العالمي نظرا إلى تاريخ صدام حسين الداعم للإرهاب، واعتداءاته على أراضي إيران والكويت الطابع الدكتاتوري عموما وغير الإنساني لنظامه، وكان قد جرى سحب مراقبين الأمم المتحدة الذين أرسلوا للبحث عن قدرات صدام النووية والكيميائية والبيولوجي وتدميرها في 1998، فقد زعمت الولايات المتحدة أن لديها أدلة دامغة على تطوير المزيد من الأسلحة وان هذا يثبت ، من ضمن أشياء أخرى، عدم فعالية سياسة الاحتواء المطبقة على العراق على مدى السنوات الخمس الماضية، وزعمت الولايات المتحدة أيضا أن لا يمكن في حالة العراق الاعتماد على وسائل الردع المعتمدة تقليديا في مواجهة الخصوم النوويين المحتملين، لذلك سعت إدارة بوش وحصلت فعلا على موافقة من مجلسي الشيوخ والنواب الأمريكيين على استخدام القوة العسكرية الأمريكية عند الضرورة لتدمير هذه القدرات العراقية<sup>2</sup>.

إلا أن استخدام القوة العسكرية ضد العراق لم يلق سوى دعم قلة من الدول (وبشكل خاص المملكة المتحدة)، ففي الوقت الذي بدأت فيه الولايات المتحدة تصعيدها ضد العراق، وراحت تتصرف وكأنها اتخذت قرار الحرب بالفعل وتحاول إعداد وتهيئة المسرح الدولي للطريقة التي سيتم بها إخراج القرار، ظهر معسكران أوربيين متعارضان كليا: الأول تقوده بريطانيا، يؤيد الحرب ويساند بلا أي تحفظات كل خطوة تقدم عليها الولايات المتحدة يضم إيطاليا والبرتغال ودولا أخرى، وبالتالي تقوده فرنسا، يناهض الحرب ويحاول عرقلة أي خطوة تستهدف إضفاء الشرعية الدولية عليها، ويضم ألمانيا وبلجيكا واليونان ودولا أخرى.

\*. شاركت دول الجماعة الأوروبية في الهجوم العسكري على العراق ماعدا ألمانيا التي لم تشارك لأن دستورها يمنع المشاركة في حرب هجومية على أي طرف، وتعويضا عن ذلك ساهمت ألمانيا بالدعم المالي والتقني لقوات الناتو.

<sup>1</sup> محمد كمال، فؤاد نهرا، مرجع سابق، ص 181، 183.

<sup>2</sup> ايان انطوني، مرجع سابق، ص 141، 142.

فالدول المؤيدة للموقف الأمريكي تنتظر إلى القضية من منظور علاقات التحالف الاستراتيجي الذي يربط أوروبا بالولايات المتحدة من خلال حلف شمال الأطلسي، وترى الأمن الأوروبي يتوقف على صلابته وتماسك هذا التحالف ، وهو ما يتطلب من الاتحاد الأوروبي أن يصطف على رغم كل شيء خلف الولايات المتحدة، غير أن المعسكر المناهض للحرب ينظر إلى القضية من منظور آخر يتعلق بحتمية الحرب وشرعيتها ومبرراتها، فلم يكن هذا المعسكر مقتنعاً بعدالة الحرب أو بالحجج التي ساقتها الولايات المتحدة وبريطانيا لتبريرها<sup>1</sup>.

شنت أمريكا الحرب على العراق في مارس 2003، هذه الحرب التي أحدثت صراعا عميقا في المجتمع الأورو-أطلسي، وربحت وشركاؤها في الحرب دون عناء كبير، لكن تثبيت الاستقرار في العراق بعد ذلك شكل تحدي كبيرا، وبعد الحرب حاولت أمريكا العودة إلى تعددية الأطراف، أو على الأقل تأييد تعدد الأطراف، لكن ذلك بالقول دون الفعل، حيث أنها راحت تتعاون على نحو أمتن مع الدول التي ساهمت في جهود تثبيت الاستقرار في العراق، وجرى التنافس على عقود إعادة الاعمار ممولة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للشركاء في التحالف الأمريكي، إلا أن انعدام الأمن في العراق أدى إلى التشكيك في إمكانية جني الأرباح من مشاريع الإعمار<sup>2</sup>، الأمر الذي أدى إلى هروب بالمستثمرين، وطرح السؤال بقوة عن جدوى هذه الحرب حتى من قبل أولئك الذين اشتركوا فيها.

لذلك قوبلت الدعوة التي وجهتها أمريكا بتعميق تدخل الناتو في العراق بالرفض من قبل العديد من الدول الأعضاء التي التفتت حول فرنسا وألمانيا، كما تلقت فكرة زيادة تدخل الناتو ضربة استثنائية بفعل قرار حكومة من العراق في ديسمبر 2004، ثم تلتها العديد من الدول بعد ذلك. إن العجز عن تثبيت الاستقرار في العراق أدى إلى الفهم أن إدارة الصراع وإعادة التأهيل بعد الصراعات تتطلب موارد تتعدى القدرة العسكرية، كما ظهر هناك إدراك متنام لدى الإدارة الأمريكية أن أوروبا الاتحاد الأوروبي هي التي تمتلك الموارد وتمتلك قاعدة القوة المركبة، لإتمام الجهود الأمريكية في العراق وعلى المستوى العالمي، الأمر الذي أدى إلى تقليص الصراع في المجتمع الاورو الأطلسي.

أثبتت الحرب أن صدام لم يمتلك أسلحة دمار شامل، ولم يرتبط بأية علاقات مع الإرهابيين، وفي هذا الصدد أعلن الوزير الأول البريطاني آنذاك طوني بلي ران الدليل على امتلاك الأسلحة كان خاطئا، وفي بداية عام 2005 أغلقت الولايات المتحدة الملف المتعلق

<sup>1</sup> حسن نافعة، مرجع سابق، ص 526.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 126.

بأسلحة دمار عراقية بعد أن اخفق البحث في التوصل إلى نتيجة<sup>1</sup>، وتم توضيح هذه المشكلة في بيان مشترك بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الذي صدر بعد زيارة الرئيس بوش J.w.Buch لبروكسل في فيفري 2005 ، والذي جاء فيه أن الولايات المتحدة وارويا تقفان معا لدعم الشعب العراقي والحكومة العراقية، وإذا ما طلبت الحكومة العراقية ذلك فإن أمريكا وأوروبا جاهزتان لاستضافة مؤتمر دولي لعقد منتدى لتشجيع وتنسيق الدعم للعراق<sup>2</sup>.

إن المؤتمر الدولي اقل من أن يصلح ما أفسدته الحرب في العراق، من دمار وخراب والخسائر البشرية والمادية وحالة اللااستقرار و اللأمن التي مازال العراق يعيشها لغاية اليوم.

**3. دور الاتحاد الأوروبي في نزاعات منطقة البحيرات العظمى:** تكتسب منطقة البحيرات العظمى ( التي تضم السودان، اوغندا، روندا، بورندي، الكونغوا، كينيا، تنزانيا، اثيوبيا ، ايريثريا). أهمية خاصة، لعدة اعتبارات أهمها توفرها على ثروات طبيعية هائلة ( ألماس، ذهب، يورانيوم...)، الثروة المائية الهائلة، فضلا عن موقعها الاستراتيجي.

عرفت هذه المنطقة نزاعات عديدة ومتنوعة، منها نزاعات عرقية\* حدودية، ونزاعات حول السلطة، ورغم تعدد هذه النزاعات إلا أننا سنتناول على سبيل المثال النزاع في روندا (1994)، والنزاع في جمهورية الكونغو الديمقراطية (1996) باعتبارهما من أعنف النزاعات التي عرفتها المنطقة.

أ. النزاع في روندا: \*\* في ربيع 1994 حدثت في روندا مجزرة رهيبية قام بها أشخاص ينتمون إلى أقلية الهوتو راح ضحيتها أكثر من مليون شخص تونسي، رغم أن المشكلة ظاهريا تبدو أنها صراع قبلي إلا أن الأمر تعلق بعمليات إبادة مدروسة ومخطط لها.\*\*\* عندما اندلعت الحرب أنحصر دور الاتحاد الأوروبي في إصدار العديد من التصريحات، وقد فضلت الدول الأعضاء، طريق الأمم المتحدة لتسوية المسألة، كما قادت الخلافات بين الشركاء الأوروبيين فرنسا إلى الاضطلاع بالعملية وحدها والتي أطلق عليها اسم تركواز " Turquoise " في غرب

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص 124.125.

<sup>2</sup> بال دونان، الأمن الاوروأطلسي- في التسليح ونزع التسليح والأمن الدولي- (بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية، 2006).

\* رغم التعدد الاثنى الذي تشهده المنطقة إلا أن الصراعات تركزت بشكل اكبر بين أقلية الهوتو، والتونسي

\*\* بعد استقلال روندا عن بلجيكا، حلت فرنسا تدريجيا محل بلجيكا كحليف أجنبي رئيس لروندا .

\*\*\* اتهمت الجبهة الوطنية البروندية- وهو تنظيم ينتمي أفراده إلى أقلية التوتسي- سلطات الهوتو المؤقتة بقيادة جيتاراما بدعم من فرنسا للقيام بهذه المجازر، حيث اتهمت فرنسا بأنها كانت وراء تزويد الهوتو بالأسلحة والمعدات، والتدريبات، اعتبار الهوتو ينتمون للرابطة الفرانكفونية، أما التوتسي فينتمون إلى الرابطة الانجلوفونية .

البلاد، لأن تدخل الاتحاد الأوروبي كان يقتضي إقرار عمل مشترك لم يحصل على الإجماع.<sup>(2)</sup>

لم تضطلع فرنسا بالمهمة إلا بعد سقوط جيتاراما في يد الجبهة الوطنية، عندها أعلنت أنها سترسل قوات إلى روندا لحماية السكان المهددين بالإبادة، وأنه يجب وقف المذابح، وقد أعطى القرار الأممي الذي أجاز إرسال البعثة الفرنسية، القوات استعمال كل الوسائل الضرورية، حتى العسكرية منها. بينما اقتصر دور الاتحاد الأوروبي على تقديم المساعدات المالية، حيث بلغت قيمة المساعدات الممنوحة لروندا عام 1994-350 مليون إيكو، منها 280 مليون إيكو للأعمال الإنسانية، ، 2.5 مليون إيكو للاجئين، و80 مليون إيكو مساعدات غذائية، وخصصت 67 مليون إيكو لإعادة إعمار البلد.<sup>(1)</sup>

ب.النزاع في جمهورية الكونغو الديمقراطية: بعد استقلال الكونغو عن بلجيكا، حلت بريطانيا محل بلجيكا في ربط الكونغو بها، حيث تمكنت من إيصال موبوتو من سنة 1967 حتى سنة 1997 اثر التمرد الذي قام، لوران كابيلا، ففي أكتوبر 1996، حاول موبوتو أن ينال من قبائل التوتسي، المؤيدة لكابيلا، والتي تعيش في شرق الكونغو على الحدود المتاحة بروندا،<sup>(2)</sup> وفي أعقاب ذلك قام الجيش الرواندي غير المعترف به وتحت قيادة كابيلا لمساعدة التوتسي الزائريين، بمخيمات اللاجئين قضى خلالها أكثر من مليون شخص أكثرهم من الهوتو، وقتها فشلت محاولة كندية لإرسال قوات متعددة الجنسيات بسبب رفض الأمريكيين، وبعض القوى الأوروبية التي تجاهلت المجزرة، كما كلف المجلس الأوروبي، اتحاد أوروبا الغربية بدراسة كيفية التدخل في الأزمة إلا أن بعض العراقل الإدارية، خاصة الفيتو البريطاني حال دون ذلك.<sup>(3)</sup> استمرت الحرب سبعة أشهر تمكن خلالها كابيلا من الاستيلاء على الحكم بعد هروب موبوتو في 19 ماي 1997.\*

(2) .Barnier. o.p.cit.

(1) Barnier.op.cit

(2) . الكونغو الديمقراطية تاريخ من الصراع. www.alyazeera.net/NR/rxers/66DE 7 DB

(3) . Barnier.op.cit

\* . حين وصل كابيلا إلى سنة الحكم عام 1997 غير اسم البلد إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية، واستمر في منصبه إلى غاية اغتياله في 16 جانفي 2001، إلا أن أعمال العنف والمجازر لم تتوقف خلال هذه الفترة وحتى بعدها وفيما بعد تمكن الاتحاد الأوروبي من القيام بمهام عسكرية وأخرى مدنية في جمهورية الكونغو الديمقراطية خلال سنتي 2003/2005 انظر الملحق

اقتصرت دور الاتحاد الأوروبي في هذه الأزمة على تقديم المساعدات الاقتصادية وإصدار تصريحات تدين استعمال القوة العسكرية، وتدعو إلى ضرورة إيجاد حل سلمي للأزمة واحتواء تداعياتها الأمنية. يرجع سبب فشل الاتحاد الأوروبي في تسوية هذه الأزمة، وكذلك الأزمة في روندا إلى اختلاف الدول الأعضاء الذي حال دون التوصل إلى موقف مشترك يساهم في حل النزاع، فالدول الكبرى في الاتحاد كانت كل منها تدعم طرف ما من أطراف النزاع ( فرنسا تدعم الهوتو، وبريطانيا تدعم التوتسي) الأمر الذي يساهم إلى جانب عوامل أخرى في استمرار النزاعات في المنطقة. هذا فضلا عن سوء تقدير الوضع، وعدم اهتمام بعض الأعضاء الآخرين في الاتحاد بهذه الحرب البعيدة.<sup>(1)</sup>

■ يتبين من هذا العرض الموجز لبعض النزاعات التي جرت في مناطق مختلفة من العالم أن سجل الاتحاد الأوروبي في مجال تسوية النزاعات ضعيف جدا مقارنة مع دوره في مجالات أخرى مثل تقديم المساعدات التي يحتل فيها الاتحاد الأوروبي الصدارة عالميا، ومجال الحد من السلع بدرجات أقل. ولئن نجح الاتحاد في الشق المدني من إدارة الأزمات إلا أنه بدأ واضحا عجز الاتحاد عن اتخاذ موقف موحد تجمع عليه الدول الأعضاء، يمكنه التأثير على المسائل المعنية، أو يمكنه تجاوز الموقف الأمريكي، كما تجلت بوضوح حالة الشلل التي يصل إليها الاتحاد إذا تطلب الأمر تدخل عسكري، وبالتالي فالبعد المدني وحده غير كاف بل لابد من وجود تنسيق سياسي وبعد عسكري.

### المبحث الثاني: معوقات السياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

رغم محاولة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التوصل إلى توحيد السياسة الخارجية والأمنية لكل الدول الأعضاء في الاتحاد منذ معاهدة ماستريخت (1992)، وقبل ذلك اعتمادها آلية التنسيق والتشاور في مجال السياسة الخارجية باسم التعاون السياسي منذ قمة لاهاي (1969)، إلا أن هذه الدول لم تستطع تحقيق هذا الهدف بالشكل الذي طمحت إليه وذلك راجع إلى وجود عدة أسباب حالت دون تحقيق هدفها المنشود وتتمثل هذه الأسباب في معوقات داخلية وأخرى خارجية.

<sup>(1)</sup> Barnier.op.cit

## المطلب الأول: المعوقات الداخلية\*

تتمثل المعوقات الداخلية التي حالت دون توحيد السياسة الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، في اختلاف هذه الدول في تحديد المصلحة المشتركة، وفي تحديد المخاطر وفي تحديد دور الاتحاد نتيجة غياب التجانس بين هذه الدول واختلاف خصائصها الثقافية والاجتماعية وتقاليدها السياسية، والتي اشرنا إليها في السابق أنها من أهم محددات السياسة الخارجية إلى جانب محدودية الميزانية المخصصة للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة ونقص الإمكانيات العسكرية لدول الاتحاد فضلا عن دور مؤسسات وآليات صنع القرار في تعطيل مسار توحيد السياسة الخارجية والتي اشرنا إليها بالعوامل الوسيطة، وإجمالا يمكن تحديد هذه المعوقات في الآتي:

- غياب تحديد المصلحة المشتركة على أساس جماعي، التي يمكن أن تلتف حولها دول الاتحاد الأوروبي لتجاوز الأهداف العامة التي سطرته، وغياب هذا التحديد ناجم عن اختلاف التقاليد التاريخية والسياسية للدول الأعضاء، حيث نلاحظ أن دول الاتحاد لا تجمع رأيها على أمر ما، إلا إذا أدركت جميعها وبنفس الدرجة أن هناك خطرا كبيرا يتهدها جميعها.
- الاختلاف في تحديد المخاطر: يمثل عائقا كبيرا أمام دول الاتحاد في تحديدها لأولويات استراتيجياتها، خاصة في مجال الدفاع، فخلال فترة الحرب الباردة كان هناك عدوا محددا بدقة، وهو الاتحاد الأوروبي السوفيتي، وكانت هذه الدول تخشى اكتساحه لأوروبا، كما أن الحلف الأطلسي كان يضمن أمنها في هذا المجال بعد انهيار الاتحاد السوفيتي اختلفت دول الجماعة الأوروبية في تحديد المخاطر التي تتهددها وكذلك وسائل الدفاع ضد هذه المخاطر، مما أدى إلى اختلاف مصالح هذه الدول وبالتالي اختلاف أرائها وتوجهاتها السياسية مما أعاق إمكانية حصول الإجماع بينها.<sup>(1)</sup>

- غموض دور الاتحاد الأوروبي على الساحة الدولية: ظهر اختلاف الدول الأعضاء في تحديد الدور الذي يمكن أن يضطلع به الاتحاد كفاعل على مستوى المشهد الدولي بوضوح منذ البداية خلال المفاوضات حول معاهدة ماستريخت بشأن السياسة الخارجية، ففي حين كان يرى

\*ادمجنا العوامل الداخلية مع العوامل الوسيطة في هذا المطلب نظرا للارتباط الوثيق بينهما.

<sup>(1)</sup> Biava, op.cit, pp4 4-45

رئيس المفوضية آنذاك جاك ديلور J.Delors التأكيد على توسيع الدور الممنوح للإتحاد الأوروبي بعد انهيار الثنائية القطبية، حيث يصبح الإتحاد الأوروبي قوة عالمية كبرى ذات نفوذ، كي تسترجع الدور الذي فقدته أوروبا بعد الحرب العالمية الأولى، وكان الرئيس الفرنسي آنذاك فرانسوا ميتراني F.Mitterrand يؤيد فكرة دفع التكامل الأوروبي أكثر وتعميقه حتى يتمكن الإتحاد الأوروبي من لعب دور مهم على الساحة الدولية، مانعا خطر صعود النزعة الوطنية، كانت هناك بعض الشخصيات السياسية من بينهم مارغريت تاتشر M.Taccher، اعترضت على هذا الرؤيا التي تجعل الإتحاد الأوروبي كقوة مستقلة في الساحة الدولية، لأنها قد تؤدي إلى هيمنة ألمانية عليه، ورأت مقابل ذلك انه كي يحافظ على توازنه وطابعه الديمقراطي يجب على الإتحاد الأوروبي أن لا يتجاوز التحالف الأطلسي، أما أحزاب الخضر فقد أكدوا على أن نهاية الحرب الباردة أدت إلى تراجع أهمية القوة العسكرية لصالح القوة الاقتصادية لهذا على الإتحاد أن يكون قوة مدنية لا قوة عسكرية،<sup>(1)</sup> ونظرا لاختلاف هذه الرؤى لم يتعمق النقاش كثيرا في هذا المجال وراح الإتحاد يؤكد على وزنه الاقتصادي من خلال تركيزه على التحاد الاقتصادي والنقدي من خلال معاهدة ماستريخت.

لم يظهر هذا الاختلاف أثناء المفاوضات حول إيجاد سياسة خارجية وأمنية مشتركة فقط، بل استمر حتى الآن، ففي حين أكدت فرنسا على توجهاتها المتوسطة راحت ألمانيا تعطي الأولوية لدول أوروبا الوسطى والشرقية حتى أدمجتها في الإتحاد الأوروبي ومازالت لحد الآن تؤكد على توجهها نحو الشرق من خلال إستراتيجية آسيا الوسطى والبحر الأسود "الشراكة الشرقية" ، وبالمقابل تعطي انجلترا الأولوية للتحالف الأطلسي وأمريكا<sup>(2)</sup>.

يرجع اختلاف الدول الأعضاء حول الدور الممنوح للإتحاد الأوروبي إلى اختلاف تقاليد الجيوسياسية وأسباب اندماجها في الجماعة الأوروبية، فمعظم الأعضاء انضمت إلى الإتحاد بدافع اقتصادي محض وليس بدافع سياسي، كما يرجع إلى اختلافها في فهم وإدراك متغيرات عالم ما بعد الحرب الباردة. يمس هذا الاختلاف معظم قضايا وجوانب السياسة الخارجية، فمثلا نجد فرنسا وألمانيا دعانا إلى اعتماد قاعدة الأغلبية في مجال السياسة

<sup>(1)</sup> Biava, op.cit.p23

<sup>(2)</sup> Chopin.op.cit

الخارجية والأمنية المشتركة، خلال معاهدة لشبونة (2007) رفضت بقية الدول الأخرى هذا الاقتراح وأبقت على قاعدة الإجماع.

يعتبر اختلاف الدول الأعضاء عائقا كبيرا أما توحيد السياسة الخارجية والأمنية، خاصة بين هذه الدول الثلاثة الكبرى التي لها وزن كبير داخل أوروبا، فبريطانيا وفرنسا دولتين نوويتين وعضوين دائمين في مجلس الأمن، أما ألمانيا فتشكل قوة اقتصادية كبرى داخل الاتحاد، وتطوير مجال السياسة الخارجية يتوقف على التوفيق بين هذه الدول الثلاثة الكبرى، لأنه دون اتفاقها لا يمكن فعل أي شيء في مجال السياسة الخارجية والأمنية للاتحاد<sup>(1)</sup>.

أدت هذه الاختلافات بين الدول إلى تغييب الإرادة السياسية في بلوغ الوحدة السياسية، الأمر الذي أدى بدوره إلى أضعاف الآليات المعتمدة في مجال السياسة الخارجية:

- غياب الإرادة السياسية من جانب الدول الأعضاء في التنازل عن سيادتها والتخلي عن صلاحياتها في مجال السياسة الخارجية لصالح الاتحاد الأوروبي، فالتكامل الإقليمي ليس سياسة تعاون فقط بل هو أيضا سياسة مكانة بين الدول التي هي متنافسة تقليديا، والمكانة لعبة صفرية حيث يمكن أن تشعر الدول أنها ستسخر مكانتها جراء ربط سياستها الخارجية بسياسة التكتل الإقليمي ككل، مما يؤدي إلى تشبثها بسيادتها، مما يشكل أكبر عائق في وجه الوحدة السياسية.

- قد يرجع سبب عدم قدرة هذه الدول على تجاوز براداييم الدولة الوطنية في مواجهة عالم ما بعد الحرب الباردة إلى عدم فهم من جانب هذه الدول لخصوصيات البيئة الدولية الجديدة والتي تتطلب التكتل ليس فقط في المجال الاقتصادي بل حتى في المجال السياسي من أجل تحقيق أهدافها هذا بالإضافة إلى أن هناك بعض القوى المستفيدة من مفهوم السيادة وهي النخب الحاكمة التي تعمل بثتى الطرق لكي تحافظ على مراكزها وامتيازاتها، لذلك فهي لا تعطي أهمية كبيرة للإسراع في توحيد السياسة الخارجية، وهذا ما انعكس على القيمة المالية-الميزانية المحدودة- المخصصة في هذا المجال، وانعكس على إضعاف آليات السياسة الخارجية.

(1) Colliard et Dubouis,op,cit.p299.

- محدودية ميزانية السياسة الخارجية: رغم تمتع الاتحاد بإمكانيات اقتصادية هائلة إلا أن الميزانية المخصصة للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة تبقى صغيرة مقارنة ببقية ميزانيات القطاعات الأخرى، رغم أن هذه القيمة يتم رفعها تدريجيا استجابة لمطالب بعض الدول مثل فرنسا إلا أن الميزانية لازالت غير كافية.

خلال قمة هامتون Hampton في أكتوبر 2010 حصلت فرنسا على تعهد من حيث المبدأ لزيادة التدريجية للإمكانات المالية للسياسة الخارجية في الفترة ما بين 2007-2013 وقد أقر الاتفاق المبرم بين المجلس والبرلمان والمفوضية الأوروبية في ماي 2006 تخصيص قيمة 1.74 مليار أورو على الأقل للسياسة الخارجية والأمنية لفترة (2007-2013) وهي زيادة معتبرة مقارنة بـ 55 مليون أورو سنويا التي كانت مخصصة لفترة (2000-2006).<sup>(1)</sup>

الجدول رقم 04:

الميزانية المخصصة للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة لفترة (2007-2013)

| المجموع | 2013  | 2012  | 2011  | 2010  | 2009  | 2008  | 2007  | تعهدات (مليون أورو)                                 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---|
| 1740    | 340   | 310   | 258   | 250   | 220   | 185   | 150   | مخصصة للسياسة الخارجية والأمنية حسب سعر الأورو 2004 |
| 1980.7  | 406.3 | 363.2 | 327.4 | 281.5 | 242.9 | 220.2 | 159.2 | مخصصة للسياسة الخارجية حسب سعر الأورو 2007          |

المصدر: Blum, L'avenir de la politique étrangère et de Sécurité commune op.cit.

إضافة إلى محدودية الميزانية تعتبر الموارد العسكرية للاتحاد الأوروبي ضعيفة مقارنة بإمكانات الولايات المتحدة الأمريكية، وقد تسبب هذا النقص في فشل الاتحاد في إدارة العديد من الأزمات خاصة تلك التي حدثت في جمهورية يوغسلافيا السابقة، التي فضحت العجز الأوروبي عندما تطلب الوضع تدخل عسكري، وبالتالي تسبب فقدان الدعامة الثانية (البعد العسكري) للدبلوماسية الأوروبية في إخفاق السياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

<sup>(1)</sup> Roland Blum, L'avenir de la politique étrangère et de Sécurité commune , www.assemblée - nationale.fr/13-info/i0291.asp

حاولت الدول الأعضاء تدارك الوضع من خلال إطلاق السياسة الأوروبية والدفاع، إلا أن هذه الأخيرة ظلت تعاني من مشاكل عديدة تقنية وسياسية أهمها:

- مشاكل تقنية: تتعلق بالإمكانات المتاحة لإدارة العمليات، "المعدات" التي تعرف نقائص كثيرة خاصة في المجالات الاستراتيجية مثل الاتصالات، القيادة، الرقابة وهذه كلها ناتجة عن محدودية ميزانية الدفاع.
- مشكل تقني آخر متعلق بالقوى التي يوفرها الاتحاد الأوروبي للقيام بمهام معينة، هذه القوى تعاني من مشكلتين الأولى هي مسألة تعددية الجيوش واختلاف ثقافات الدفاع الوطنية فكل جيش طريقة عمله الخاصة، والثانية تتعلق بنوعية القوى في حد ذاتها، فالجيوش الأوروبية لها طبيعة الجيوش التقليدية التي تدافع عن التراب الوطني ضد عدوان عسكري خارجي، في حين أن المهمات بيترسبرغ تتطلب جيش حديث يمكنه الانتشار والعمل بطريقة سريعة وفعالة في مناطق مختلفة من العالم.
- مشاكل سياسية: تتعلق بغياب قيادة قدرة على تنسيق العمل وضمان الفعالية إلى جانب غياب إستراتيجية مشتركة. هذا فضلا عن الاختلافات التي قد تنشأ بين الدول الأعضاء، خاصة في ظل وجود دول محايدة ودول حديثة الانضمام (دول وسط وشرق أوروبا) لها مصالح وأولويات إستراتيجية مختلفة.<sup>(1)</sup>

• مسار صنع القرار: يشترط لإقرار الآليات المعتمدة في مجال السياسة الخارجية (المواقف، النشاطات، الاستراتيجيات المشتركة) موافقة كل الدول الأعضاء عليها، أو على الأقل عدم الاعتراض عليها من قبل الدول التي لا ترغب في المشاركة فيها، وقد نتج هذا الاشتراط عن مقاومة القادة السياسيين للوحدة السياسية، فعدم رغبة الدول الأعضاء في التنازل عن سيادتها أدى بها إلى جعل اتخاذ القرار في مجال السياسة الخارجية والأمنية يكون بالإجماع\* على مستوى المجلس الوزاري على أساس التوجيهات المحددة من قبل المجلس الأوروبي - اجتماع القمة - وبالتالي الخضوع تماما لإرادة الدول - ركيزة مابين حكوماتية - تعاونية وليست ركيزة جماعية تتخذ قراراتها من قبل

<sup>(1)</sup> Biava, op.cit, pp94-97

\* قاعدة الإجماع هي الأساس في اتخاذ القرارات الخاصة بالسياسة الخارجية المشتركة، وتشكل قاعدة الأغلبية المؤهلة استثناء لأنها تطبق على إجراءات تنفيذ النشاطات المشتركة أي في أمور هامشية فقط.

المفوضية، فالسياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي هي حسيطة السياسات الخارجية لدوله الأعضاء.<sup>(1)</sup>

• عوائق مؤسسية: نظريا هناك عدة مؤسسات تتشارك في صنع قرار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، إلا أن هذه المؤسسات لا تشعر أنها متساوية من حيث مساهمتها في هذه العملية الأمر الذي يخلق منافسة بينهم، مما يضاعف من فاعلية هذه السياسة ففي حين يمثل المجلس الوزاري مركز اتخاذ القرار على أساس توجيهات المجلس الأوروبي، فإن دور المفوضية محدود جدا في هذا المجال ولا تملك الاحتكار الذي تملكه في المجالات المتعمقة الركيزة الأولى، رغم أن المفوضية تضم عدة مفوضين في مجالات تتعلق بشكل كبير بالسياسة الخارجية، مثل " المساعدات التتموية والإنسانية، توسيع الاتحاد، مفوض العلاقات الخارجية قبل دمج منصبه مع المنصب الأعلى للاتحاد من خلال معاهدة لشبونة"، كما أن للبرلمان سلطات استشارية فقط ناهيك عن عدم اختصاص محكمة العدل في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، الأمر الذي اوجد عائقا أمام توحيد السياسة الخارجية والأمنية.<sup>(2)</sup>

- رغم نص المعاهدات على ضرورة التزام الدول الأعضاء والأعمال المشتركة وضرورة تماشي سياستها الوطنية مع هذه المواقف والنشاطات، إلا أن عدم التزام الدول لا ينتج عنه أي جزاء بالنسبة للدولة المخالفة وذلك نظرا لعدم صلاحية محكمة العدل في الفصل في مجال السياسة الخارجية، الأمر الذي يضعف فعالية الاتحاد وسياساته الأمنية والخارجية المشتركة.

- إلغاء الرئاسة الدورية في مجال السياسة الخارجية بإمكانه أن يؤدي إلى القطيعة بين الدول الأعضاء وبروكسل، فالرئاسة الدورية كانت تعطي الدول الأعضاء شعورا بالانتماء لهذا الكيان والمساهمة الفعالة في تطويره، الأمر الذي من شأنه إعاقة تطوير السياسة الخارجية، وهي في أحسن الأحوال إذا تطورت ستتطور كفقاعة في الهواء منفصلة عن الدول الأعضاء.

<sup>(1)</sup> Dédier Hermans, *L'Europe et la sécurité internationale*, Bruxelles, Mémento-Défense désarmement. Grip. 1997, p198.

<sup>(2)</sup> Biava, op.cit, pp 42-45

## المطلب الثاني: المعوقات الخارجية:

ذكرنا فيما سبق أن للعوامل الخارجية تأثير على السياسة الخارجية، وتتمثل هذه العوامل في "بنية" هيكل النظام الدولي وتفاعلاته، ويتوقف تأثير هذه العوامل على ما تملكه الوحدة الدولية من موارد ومقدرات، فإذا كانت مواردها محدودة ستكون أكثر عرضة لتأثير النظام لأن محدودية إمكانياتها تحد من قدرتها على مقاومة الضغوطات الخارجية، أما إذا كانت لها موارد كثيرة فإن ذلك سيتيح لها قدرا أكبر من حرية الحركة، وأجملنا عموما العوامل المؤثرة في السياسة في: شكل النظام، المبادلات الاعتمادية والأحلاف.

فإذا نظرنا إلى موارد الاتحاد الأوروبي لوجدنا أن له إمكانيات ومقدرات كبيرة حيث يمتلك العديد من عناصر القوة الاقتصادية، التطور التكنولوجي، الثقل الحضاري، وغيرها والتي من المفروض أن تضمن له استقلالية كبيرة في تحركاته، إلا أن ضعف إمكانياته العسكرية حدّ من استقلاليته تحركاته لصالح الطرف الأقوى عسكريا وهو الولايات المتحدة، خاصة وأن هذه الأخيرة متكلفة بضمان أمن دول الاتحاد مما يسمح لها بممارسة ضغوطات عليه، وزاد من صعوبة الموقف الخلافات التي حدثت بينهما.

رغم أن الخلاف ظهر بحدة بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة بعد نهاية الحرب الباردة، خاصة حول مسألة الحرب على العراق، إلا أنها لم تكن هذه هي البداية وليست المرة الأولى التي يختلف فيها الشركاء الأطلسيون، فالخلاف أقدم وأشمل، حيث يعود إلى فترات زمنية سابقة ويشمل خلافات سياسية واقتصادية وأمنية، فإذا كانت السنوات الأولى التي تلت نهاية الحرب العالمية الثانية قد شهدت ترابطا وثيقا بين الطرفين، فإن السنوات الأخرى التي تلتها بدأ الخلاف فيها يدب في علاقتهما ببعضهما.

فالوقوف بوجه الاتحاد السوفياتي بالإضافة إلى المساعدات الأمريكية لإعادة إعمار أوروبا جعلت مصالح الطرفين متطابقة وأحدثت انسجاما في مواقفهما وأوصلت إلى إنشاء حلف الأطلسي، إلا أنه مع بداية الستينات عندما بدأت أوروبا تستعيد عافيتها السياسية والاقتصادية وثقتها في نفسها، أخذت تشكك في السلطة الأمريكية وحقها في التحدث باسم التحالف كله، كما أخذت تنظر إلى نفسها كشريك لأمريكا وتطالب بتقرير سياسات التحالف، ولوحظ أن هذه القوى الغربية بدأ يملكها القلق من أن تزعج بها الولايات المتحدة في حرب شاملة نتيجة إدارتها للمواجهة مع القطب الآخر، وأخذت هذه المخاوف تؤثر على تصرفات الدول الأوروبية خاصة فرنسا وألمانيا.

فبالنسبة لفرنسا -خاصة في فترة حكم الجنرال دوغول- اختلفت كثيرا مع الولايات المتحدة وصلت الخلافات بينهما إلى حد سحب قواتها من الناتو عام 1966 وسحب القوات الأمريكية من الأراضي الفرنسية عام 1967، أما ألمانيا فاتبعت سياسة التوجه نحو الشرق وعقدت اتفاقية عدم اعتداء مع الاتحاد السوفياتي سنة 1970، الأمر الذي ساهم في إيجاد حالة من الاسترخاء والأمن في القارة. وقد أثارت هذه التصرفات من جانب فرنسا وألمانيا غضب واشنطن واعتبرتها إضعافا للتحالف الغربي.<sup>1</sup>

مع وجود هذه الخلافات ظلت السياسة الخارجية لدول الجماعة الأوروبية، والتوجهات السياسية للجماعة\* نفسها منضوية في إطار الحلف الأطلسي بقيادة الولايات المتحدة، ولم تخرج عن هذا الإطار بشكل عام خلال طيلة فترة الحرب الباردة، من أجل مواجهة الخطر الذي يمثله الاتحاد السوفياتي، لذلك ظلت المواقف الأوروبية متوافقة مع المواقف الأمريكية وتابعة لها.

بذلك شكل حلف الأطلسي قيادا شديدا على التوجهات السياسية لدول الجماعة، وما زاد من تكريس هذه التبعية هو اعتماد أوروبا -الغربية- على المضلة النووية الأمريكية في تحقيق أمنها. وبالتالي شكل الاعتماد -اعتماد طرف واحد على الآخر- كذلك عائقا أمام حرية اختيار السياسة الخارجية الواجب إتباعها وانطبق ذلك على السياسات الخارجية الفردية للدول الأعضاء، كما انطبق على المواقف التي اعتمدها الدول في إطار التعاون السياسي، مع بعض الاستثناءات التي شكلتها فرنسا وألمانيا أحيانا.

بعد انتهاء الحرب الباردة واختفاء العامل الرئيسي الذي كان وراء تضامن الشركاء الأطلسيين، بدأت مظاهر الخلافات تطفو على سطح العلاقات الأمريكية الأوروبية وبدأت الدوائر الأمريكية تنتظر بالشك والتخوف من تحول أوروبا إلى القوة المنافسة للولايات المتحدة، أو على الأقل المشارك لها في زعامة العالم، ولأن الولايات المتحدة لا ترغب في أن ينافسها أحد أو حتى يشاركها في هيمنتها على العالم، فقد ظلت حريصة على إضعاف موقف الاتحاد الأوروبي وتقسيمة تجاه العديد من القضايا الدولية، وقد كانت المعارضة التي أظهرتها بعض دول الاتحاد الأوروبي للسياسة الأمريكية، والتي أدت إلى الخلافات بينهما، هي السبب وراء محاولة الولايات المتحدة إضعاف الموقف الأوروبي وتهميشه.

شملت الخلافات بين الشريكين الأوروبي والأمريكي العديد من القضايا الأمنية، الدفاعية، السياسية، الاقتصادية والتجارية، فعلى المستوى الأمني والعسكري تبلورت الخلافات حول

<sup>1</sup>- السيد أمين شلبي: أمريكا والعالم-متابعات في السياسة الخارجية الأمريكية 2000-2005 (عالم الكتب، القاهرة 2005)، ص 206.  
\*خلال فترة الحرب الباردة لم تكن هناك سياسة خارجية للجماعة الأوروبية، لكن قصدنا بالتوجهات السياسية للجماعة، تنسيق في السياسات الخارجية للدول الأعضاء في إطار التعاون السياسي الذي بدأ يظهر عام 1968.

قضيتين: الأولى: اتجاه دول الاتحاد لبناء قدراتها الدفاعية الذاتية، والثانية: هي المشروع الأمريكي لبناء النظام القومي للدفاع ضد الصواريخ، حيث كان الصراع في كوسوفو قد كشف بشكل مهين عن اعتماد أوروبا العسكري على الولايات المتحدة والذي كان صدمة لهذه الأخيرة حيث طالبت الأوروبيين بزيادة ميزانياتهم العسكرية ومن تحملهم للعبء العسكري.

جاء رد الفعل الأوروبي غير متوقع وبمشروع يعطي للاتحاد قدرة عسكرية بحجم 60 ألف رجل وبدعم بحري وجوي قادر على العمل المستقل تحت قيادة الاتحاد الأوروبي، وقد جاء رد الفعل الأمريكي على هذا المشروع حذرا وناقدا حيث أنه يمكن أن يكون مصدر انقسام في الناتو، وكان هذا الموقف من مشروع القوة الأوروبية ذو دلالة على حقيقة الموقف الأمريكي من العملية الأوروبية لاستكمال بناء وحدتها، كما أنه يخفي مخاوف الولايات المتحدة من أن أوروبا الموحدة والقوية ستكون أقل إعدانا للسياسة الأمريكية سواء داخل الحلف أو خارجه.<sup>1</sup>

كما شمل الخلاف مستقبل حلف شمال الأطلسي، وحول رؤية كل منهما لمصادر تهديد السلم والأمن الدوليين، وسبل ووسائل مواجهتها، وترتيب الأولويات والقضايا على جدول أعمال النظام الدولي، شكل ووظائف النظام وطريقة توزيع الأدوار فيه والمسؤوليات.<sup>2</sup>

على المستوى السياسي ظهرت خلافات بينهما وكان الصراع في البوسنة شاهدا على ذلك، كما رفضت معظم الدول الأوروبية سياسة الاحتواء المزدوج لكل من العراق وإيران، حيث قاوم الأوروبيون سياسة العقوبات الاقتصادية على إيران واختلفوا مع واشنطن حول أسلوب التعامل مع كوبا، كما كان للأوروبيين وجهات نظر مختلفة حول قضايا عملية السلام في الشرق الأوسط. وفي العديد من القضايا الدولية وقفت الولايات المتحدة وحدها تقريبا في مؤتمرات مثل الحضر العالمي على الألغام الأرضية كما كانت الوحيدة في الناتو التي صوتت ضد إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، لمحاكمة المتهمين بخرق حقوق الإنسان، كما أصبحت اجتماعات مجموعة السبع في معظمها تنتهي دائما دون توافق الآراء.

وفي المسائل الاقتصادية والتجارية والتكنولوجية كانت الخلافات أخطر، وأدعى للصراع بين الولايات المتحدة وحلفائها الأوروبيين بعد نهاية الحرب الباردة، وضاعف من ذلك اتجاه الاقتصاد إلى العالمية وحرية الأسواق، وقد كان التنافس على أشده في الصناعات الإستراتيجية عالية التكنولوجيا التي اعتبرها الجانبان جوهرية للسيادة الأحادية والأمن القومي

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص266.

<sup>2</sup> حسن نافعة: مرجع سابق، ص465.

وهو ما لوحظ في الاندماجات الصناعية التي بدأت بالفعل، حيث تلقت الصناعات الإستراتيجية الأوروبية ضربة قاضية في جويلية 1997 بعد اندماج شركتي بوينج ومكدونالد دوجلاس الأمريكيتين العملاقتين في مجال صناعة الطائرات، الذي ضاعف من هذه المخاوف الأوروبية هو أن هذا الاندماج جاء بعد إنشاء مجموعة بلاتهود مارتن الأمر الذي سيجلب لها ومعها مجموعة لورال، السيطرة التامة على سوق الصناعات العسكرية وبالصورة التي لا تترك للأوروبيين إلا الفتات.

من ناحية أخرى جاء ظهور العملة الأوروبية الموحدة -الأورو- ابتداء من سنة 1999 تحدياً آخر يواجه العلاقة الأطلسية على الجبهة الاقتصادية، فالأورو يمثل العملة المنافسة للدولار ويشكل صعود قوة أوروبية ضخمة على الساحة الدولية مرحلة فاصلة في علاقة الولايات المتحدة وأوروبا، حيث أن جدول الأعمال الاقتصادي لن يوضع بشكل تلقائي بواسطة الولايات المتحدة الأمريكية ومن خلال البنك الاحتياطي الفيدرالي لتقرير معدلات سعر الفائدة<sup>1</sup>، هذا بالإضافة إلى السجلات التي عرفها الطرفين خلال المفاوضات لإنشاء المنظمة الدولية للتجارة.

نظراً لكل هذه التحديات التي أصبح يشكلها الاتحاد الأوروبي لم تقف الولايات المتحدة مكتوفة الأيدي، بل عملت على إضعاف الدور الأوروبي وردت أنه بمقدورها الانفراد في تصرفاتها وأحياناً من خلال اعتماد تكتيكات تهدف إلى إيجاد أرضية مشتركة مع القوى الأخرى مثل روسيا وحتى الصين، وفي الواقع فإن تصرفات روسيا على صعيد الدفاع والأمن الداخلي بدت في غالب الأحيان أقرب إلى المعايير الأمريكية بدلاً من الأوروبية، وقد صرح وزير الدفاع رامسفيلد: "أن الولايات المتحدة تتعامل في المستقبل على أساس أن المهمة يجب أن تحدد طبيعة الائتلاف المطلوب، بدلاً من أن يحدد الائتلاف طبيعة المهمة". كما رأت الولايات المتحدة أن الاتحاد الأوروبي كقوة معارضة يجب الإبقاء عليها مقسمة، رغم أنها كانت السند الأكبر لعملية التكامل الأوروبي في بداياته الأولى.

هذا ما يتماشى مع طرح الوظيفة الجديدة الذي قدمه ناي، والذي يرى أن هناك بعض الأطراف الخارجية التي يمكن أن تعيق عملية التكامل، إذا كان مضراً بمصالحها حتى وإن كانت هذه الأطراف قد ساندت التكامل في بداياته إلا أنها يمكن أن تعترض عليه لاحقاً، إذا رأت أن استمرار عملية التكامل إلى درجة معينة يمكن أن يصبح تهديداً لمصالحها ومكانتها،

<sup>1</sup> السيد أمين شلبي: مرجع سابق، ص 268.

لذلك شكلت الولايات المتحدة عائقاً بارزاً أمام توحيد واستقلالية السياسة الخارجية لدول الاتحاد الأوروبي خلال فترة الحرب الباردة وبعدها.

هكذا تضافرت العديد من العوامل الداخلية والخارجية للحد من استقلالية السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي مما أدى إلى تعطيل مسار توحيدها.

### المبحث الثالث: الآفاق المستقبلية للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة:

يعد الاستشراف اجتهاد علمي منظم، يرمي إلى وضع مجموعة من التنبؤات المشروطة، فكل تنبؤ له مجموعة من الشروط إذا تحققت تحقق التنبؤ<sup>1</sup>. ولما كان التنبؤ أهم أهداف البحث العلمي فقد حاولنا في هذا المبحث التنبؤ بمستقبل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة انطلاقاً من المعطيات المتوفرة لدينا المتعلقة بالبيئة الداخلية للاتحاد الأوروبي، والبيئة الخارجية "النظام الدولي" التي تناولناها في الفصول السابقة والتي لها تأثير على التطور المستقبلي للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، معتمدين على الأطر النظرية والمفاهيمية الواردة في الفصل الأول، خاصة دور السياسة الخارجية في إبراز الفاعل الدولي، ودور المكانة في تحريك سلوك الفواعل الدولية، والسعي لإسقاطها على الواقع المعيش لتعطينا احتمالات وجهة وتحركات السياسة الخارجية والأمنية المشتركة مستقبلاً.

توصلنا إلى سيناريوهين الأول خطي وهو احتمال بقاء الوضع الراهن "أي بقاء السياسة الخارجية والأمنية المشتركة على ما هي عليه الآن، فلا هي ستراجع إلى الخلف إلى حد التفكك ولا هي ستحقق تقدماً يضمن لها الاستقلالية والتأثير، - بمعنى جعل الاتحاد الأوروبي قطب فاعل في العلاقات الدولية-. أما السيناريو الثاني فهو سيناريو إصلاحية والذي يعني تطور السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وتحقيق تقدم يصل إلى حد توحيد السياسة الخارجية لكل الأعضاء، بحيث يصبح الاتحاد الأوروبي فاعل دولي مستقل ذو تأثير على الأحداث الدولية.

هذا مع إهمالنا "السيناريو التراجع" والذي يعني تراجع التجربة الأوروبية ككل "التفكيك" وذلك لسببين رئيسيين هما: أولاً: ارتفاع التكاليف الناتجة عن فك الارتباط بين مجموعة من الدول يعود إلى أكثر من 50 سنة، تشابكت خلالها القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وبعض نواحي السياسة الداخلية بالعديد من الترتيبات والقوانين، والتي لا يشكل التراجع عنها انهيار التجربة التكاملية فقط بل حتى الدول القومية، وبالتالي العودة إلى الصفر، أي ما بعد الحرب

<sup>1</sup> سعد الدين إبراهيم: مستقبل النظام العالمي، (عمان: منتدى الفكر العربي، ط1، 1989)، ص 25.

العالمية الثانية حيث بدأت التجربة، وهذا أمر مستبعد حدوثه على المدى المتوسط على الأقل، والثاني هو عدم استعداد الدول الأعضاء للتنازل عن المكتسبات المحققة، فالمنافع التي تجنيها الدول المنظمة للاتحاد مهما تباينت - حيث لا تستفيد كل الدول الأعضاء بالقدر نفسه - إلا أنه أفضل من سعي الدول المنفردة لتحقيق أهدافها، وهذا وفقا لطرح النظرية الوظيفية الجديدة .

### المطلب الأول: السيناريو الخطي "بقاء الوضع الراهن" التنسيق والتشاور في مجال السياسة الخارجية"

يشير هذا السيناريو إلى احتمال بقاء السياسة الخارجية والأمنية الأوروبية المشتركة على الحالة التي هي عليها الآن، فلا هي ستحرز تقدما باتجاه توحيد السياسة الخارجية للدول الأعضاء ولا هي ستراجع عن الإنجازات المحققة بمعنى أنها ستحاول الحفاظ على الحد الأدنى من التنسيق والتشاور مع محاولة الخروج قدر الامكان بقرار مشترك تجاه مختلف القضايا الدولية. وقد تم اقتراح هذا السيناريو نظرا لتوفر مجموعة من العوامل تشير كلها إلى استمرار الوضع الراهن وتتنوع هذه العوامل بين عوامل داخلية تتعلق ببنية الاتحاد وموارده، حيث يعاني الاتحاد من قلة موارده العسكرية، وتنوع واختلاف توجهات أعضائه، عوامل وسيطة تتمثل في المؤسسات والآليات المعتمدة في اتخاذ القرار في مجال السياسة الخارجية، إلى جانب وجود عوامل خارجية تتعلق ببنية النظام الدولي والقوى الفاعلة فيه والتي تقف حاجزا أمام أي تقدم تحاول دول الاتحاد التوصل إليه.

1- البعد الأمني والقدرات العسكرية: يشكل هذا البعد أكبر تحد تواجهه السياسة الخارجية المشتركة، وذلك لأن هذه الأخيرة تحتاج إلى إمكانيات تدعمها- والتي أشرنا إليها في الفصل الأول بالمقدرات والموارد التي تمتلكها الوحدة الدولية- وتتمثل في الإمكانيات الاقتصادية والعسكرية- ولهذه المقدرات تأثير كبير في السياسة الخارجية للوحدات الدولية- فهي من جهة تتيح لها التصرف بكل حرية في النظام الدولي، ومن جهة أخرى تجعلها في معزل عن الضغط الخارجي الذي يمكن أن تمارسه القوى الكبرى في النظام الدولي. فإذا عدنا إلى تجربة الاتحاد الأوروبي وجدنا أنها تتمتع بإمكانيات اقتصادية هائلة وقد يعني أن هذا يجعلها في معزل عن الضغط الخارجي، إلا أنها إذا لم تكن لها القدرات العسكرية الدفاعية اللازمة للدفاع عن هذه المزايا الاقتصادية فإنها بذلك تصبح عرضة للابتزاز الخارجي الذي تمارسه الوحدات ذات

القدرات الدفاعية الكبيرة، وهذا ما حدث فعلا مع الاتحاد الأوروبي الذي أصبح يعاني من تبعية شديدة للولايات المتحدة التي أصبحت تضغط عليه، وهذا الضغط ناتج عن السعي نحو ضمان استمرار المظلة الأمنية التي توفرها الولايات المتحدة للاتحاد الأوروبي.

ويرجع هذا الارتباط الأمني بأمريكا إلى نهاية الحرب العالمية الثانية حيث اهتمت أوروبا باعادة اعمار نفسها، في حين تكفلت أمريكا بتوفير الحماية ضد أي عدوان خارجي، واستمر الوضع إلى غاية اليوم، حيث أن اعتماد الاتحاد على أمريكا في ضمان أمنه جعله ينشغل عن بناء قدرات دفاعية وعسكرية خاصة به، الأمر الذي جعله دائما في حاجة إلى أمريكا وتبعية شديدة لها، بشأن معظم القضايا المطروحة على الساحة الدولية، وقد أثبتت الأزمة في يوغسلافيا ذلك الضعف والعجز الذي يعاني منه الاتحاد.

بالتالي فإن فقدان الدعامة الثانية للدبلوماسية الأوروبية يضعها أمام مأزق وشعور بالنقص والحاجة إلى الطرف الخارجي، ولأن القدرات الدفاعية للدول الأوروبية لن تتطور على المدى القريب-ويظهر ذلك من خلال معدلات الإنفاق على المجال العسكري لأن ما تنفقه أمريكا في هذا المجال يفوق أضعاف ما ينفقه الاتحاد- كما أن ميزانية الدفاع للاتحاد للسنوات القليلة القادمة لن ترتفع عما هي عليه الآن وبالتالي استمرارية هشاشة البنية الدفاعية الأوروبية<sup>1</sup>، وهذا يعني بقاء السياسة الخارجية والدبلوماسية الأوروبية تابعة للاستراتيجية الأمريكية ولا تخرج عنها وبالتالي بقاء الوضع على ما هو عليه الآن.

**2- استمرار الخلافات بين الدول الأعضاء:** إن انقسام دول الاتحاد بشأن العديد من القضايا وبشأن التوجهات الكبرى للسياسة الخارجية والاختلاف حول الدور الذي يمكن أن يضطلع به الاتحاد على الساحة الدولية لن يعرف الانفراج قريبا، لأن ثوابت السياسة الخارجية للدول (مصالحها) وأنانيتها أي اهتمامها بمصالحها الخاصة قبل كل شيء، أمور من الصعب تغييرها بسهولة، وأبسط مثال على ذلك هو التوجهات الأطلسية لبريطانيا، فهل يعقل مثلا أن نجد أن الوزير الأول البريطاني يصدر تصريحا يعلن فيه عن خروجه عن الخط الأمريكي، وإتباع خط مستقل من الآن فصاعدا. بالطبع هذا أمر مستبعد لأن الارتباطات البريطانية

<sup>1</sup>-Biava, op. cit, p.66

الأمريكية ليست وليدة أمس بل لها عقود من الزمن تشابكت خلالها مصالح الدولتين وارتبطت وأحدثت عقيدة لا يمكن التراجع عنها بسهولة.

وكما أن ثوابت السياسة الخارجية البريطانية من الصعب تغييرها فإن هذا الأمر ينطبق كذلك على بقية الدول الأخرى، وبالتالي من المحتمل أن نشهد مزيداً من الاختلافات بين الدول الأعضاء بشأن العديد من القضايا مع استمرار اختلاف توجهات كل دولة على حدة، بريطانيا نحو أمريكا والرابط الأطلسي، فرنسا باتجاه الاستقلالية عن التوجه الأمريكي، مع التركيز على التقارب مع دول جنوب المتوسط، وفي المقابل توجه نحو الشرق بالنسبة لألمانيا. هذا بالنسبة للدول المحورية في الاتحاد ناهيك عن بقية الأعضاء.

على الرغم من موافقة الدول الأعضاء على أن يكون للاتحاد سياسة خارجية وأمنية مشتركة وأن يصبح النشاط المتعلق برسم وتنفيذ تلك السياسة أحد المرتكزات والأعمدة الثلاثة لعملية التكامل والاندماج الأوروبي، إلا أن هذه الدول ما تزال تقاوم فكرة التنازل عن جانب مهم من صلاحياتها لصالح المؤسسات التكاملية وتحاول قدر الإمكان الاحتفاظ باحتكارها لعملية صنع السياسة الخارجية الأمنية المشتركة داخل الاتحاد، ولهذا أبقت هذه السياسة من اختصاص المجلس الذي يمثل مصالح الدول، أما المؤسسات التي تمثل مصلح الجماعة كالمفوضية والبرلمان فدورهما جد محدود في مجال السياسة الخارجية والأمنية<sup>1</sup>.

3- آلية صنع قرار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة: إن الآليات والترتيبات التي وضعتها مختلف المعاهدات المنشئة والمكملة "للاتحاد الأوروبي" تقف كأكبر عائق أمام تحقيق تقدم في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. أهمها على الإطلاق هو قاعدة الإجماع المعتمدة في التصويت، خاصة وأن عدد أعضاء الاتحاد كبير-حالياً 27 دولة- ومرشح للزيادة مستقبلاً، ومن الواضح أنه يصعب تحقيق الإجماع بين 27 دولة أو أكثر، هذا فضلاً عن أن معظم دول الاتحاد إن لم تكن كلها ترفض اعتماد نمط التصويت بالأغلبية المؤهلة وعلى رأسها بريطانيا، كما أن قاعدة التصويت لا يظهر أنها ستتغير في المستقبل القريب والدليل على ذلك يظهر خلال المفاوضات بشأن آخر معاهدة أبرمتها دول الاتحاد وهي معاهدة لشبونة - التي دخلت حيز التنفيذ في ديسمبر 2009، حيث رفضت بريطانيا ومعظم الدول لصغيرة

<sup>1</sup> - حسن نفاعفة: مرجع سابق، ص 252.

اعتماد نمط الأغلبية المؤهلة في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، الأمر الذي يستبعد احتمال توحيد السياسة الخارجية للدول الأعضاء، زد على ذلك أن (السياسة الخارجية الأمنية المشتركة) تقع خارج اختصاص محكمة عدل الاتحاد الأوروبي، بمعنى أن الدولة المخالفة للقرار المشترك لا يقع عليها أي عقاب أو جزاء الأمر الذي يضعف الترتيبات والالتزامات الموضوعة في هذا الشأن.

وإذا كانت الدول الأعضاء لحد الآن مصررة على استبعاد محكمة العدل من هذا المجال ولن توافق على ذلك في المستقبل المنظور فهذا يعني استمرارية هشاشة آلية اتخاذ القرار وبالتالي تعطيل احتمالات نجاح الدول في توحيد سياستها الخارجية. يرتبط العائق الأول أشد الارتباط بتفضيل الدول تحقيق مصالحها الآنية على التقيد بالجماعة، كما أن دول الاتحاد لازالت غير مستعدة للتنازل عن سيادتها، وهذا ما يفسر إصرارها على إبقاء قاعدة الإجماع في التصويت، واستبعاد محكمة العدل من مجال السياسة الخارجية، ولا يبدو أن الدول ستتنازل عن سيادتها ومصالحها خلال السنوات القليلة القادمة.

4- بنية النظام الدولي وتفاعلاته: تتأثر السياسة الخارجية للوحدات الدولية بشكل عام بالعوامل الناشئة عن النظام لدولي بهيكله وتفاعلاته، أي بشكل النظام إذا ما كان أحادي أو ثنائي أو متعدد الأقطاب، وعلاقة وحداته ببعضها البعض خاصة الوحدات الرئيسية منها التي يمكنها أن تحدث التأثير، وفي حالتنا هذه إذا نظرنا إلى تركيبة النظام الدولي وجدناه أحادي القطبية تحتل فيه المركز الأول الولايات المتحدة الأمريكية التي حاولت بعد سقوط الاتحاد السوفيتي بسط هيمنتها على مختلف مناطق العالم.

بالنسبة لتفاعلات النظام وعلاقته خاصة الرئيسية منها، نجد أن الاتحاد الأوروبي يرتبط بعلاقة وثيقة بالولايات المتحدة الأمريكية عبر الرابطة الأطلسية "حلف الأطلسي"، وبالتالي سنركز هنا على موضوع تأثير العوامل الخارجية على تطور السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي وعلى دور الولايات الأمريكية المتحدة والنااتو.

منذ دخول الولايات المتحدة الأمريكية الحرب العالمية الأولى، وسياستها تركز على الاعتراف بأنه من مصلحتها الجيوسياسية الحؤول دون سيطرة قوة معادية محتملة على أوروبا،

ولتحقيق ذلك خرجت الولايات المتحدة الأمريكية من عزتها التقليدية بعد الحرب العالمية الثانية ودخلت في صراع مع الاتحاد السوفيتي<sup>1</sup>، كما دخلت في تحالف مع أوروبا "الناتو". لكن بعد انتهاء الحرب الباردة، وزوال الخطر المشترك الذي كان يمثله المد الشيوعي ظهر خلاف بين الشركاء "الأوروبيين والأمريكيين"، حول الكثير من القضايا، مع محاولة بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الخروج عن النهج الأمريكي بإتباع سياسة خارجية مستقلة عن أمريكا، التي رأت في هذا الخروج تهديدا للرابطة الأطلسية، ولدور أمريكا ومصالحها ومكانتها، وهو أمر غير مقبول بالتأكيد.

فالولايات المتحدة الأمريكية غير مستعدة للتنازل على هذه المكانة، بل أنها تسعى جاهدة للحفاظ على مكانتها كقوة وحيدة في العالم، والحيلولة دون بروز أي قوة أخرى منافسة مهما كان الثمن، وهي مصممة على الانفراد بقيادة النظام الدولي وإدارته وتوجيهه بما يتفق ومصالحها الخاصة<sup>2</sup>. وأنه من المستبعد أن تترك الولايات المتحدة الأمريكية الساحة العالمية بعد أن أزاحت أكبر متحد عالمي لها (الاتحاد السوفيتي) لأي أحد ولو كان حليف "أوروبا".

خاصة وأن للولايات المتحدة الأمريكية الإمكانيات التي تمكنها من الحفاظ على تفوقها، لاسيما القوة والتكنولوجيا العسكرية والتي لا يمكن مقارنتها بأية قدرات لأية دولة في العالم، وهذا عكس الاتحاد الأوروبي الذي له إمكانيات اقتصادية هائلة، إلا أنه يعاني ضعفا شديدا في القدرات العسكرية حيث أن أوروبا قد سلمت منذ البداية وقبل قيام تجربتها التكاملية بحقيقة أن أمنها أصبح جزء لا يتجزأ من أمن معسكر غربي أكبر، أوكلت مسؤولية الدفاع عنه إلى حلف مشترك تقوده الولايات المتحدة الأمريكية، هذه الأخيرة رحبت في بادئ الأمر بأي ترتيبات أمن جماعية خاصة بأوروبا الغربية إلا أنها اشتراطت أن تتم هذه الترتيبات في إطار استراتيجية أمنية شاملة ترسم وتنفذ من خلال حلف الشمال الأطلسي، هذه الرابطة أبقت على التبعية الشديدة لأوروبا في مجال الأمن، كما أدت إلى قيام فجوة فيما بينهما في مجال التكنولوجيا العسكرية هذه الفجوة من الصعب تجاوزها الآن. وبالتالي بقاء الارتباط الأوروبي

<sup>1</sup>- هنري كيسنجر: هل تحتاج أمريكا إلى سياسة خارجية، ترجمة: عمر الأيوبي، (بيروت، دار الكتاب العربي، 2003)، ص27.

<sup>2</sup>- حسن ناعفة: مرجع سابق، ص 462.

في المجال الأمني يبقى على ضعف السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي، ذلك لأن الجانب الأمني يعد بعدا أساسيا لتلك السياسة وعاملا مهما في نجاحها.

وما يمكن أن يحقق صحة هذا الافتراض (بقاء التبعية الأوروبية في مجال الأمن للولايات المتحدة الأمريكية) إلى جانب الفارق التكنولوجي بينهما، هو استمرار وتوسيع حلف شمال الأطلسي بعد الحرب الباردة، حيث كان يفترض أن يزول نتيجة زوال سبب وجوده (حلف وارسو والخطر السوفيتي) وحولته الولايات المتحدة الأمريكية إلى أداة سياسية رئيسية استخدمتها لإعادة تشكيل الخريطة السياسية في أوروبا لصالحها<sup>1</sup>. وفي القدرة على الفصل السياسي المستقل، في حين أن الولايات المتحدة الأمريكية من الناحية العملية تقوم بدور رئيسي في معالجة الأزمات الدولية الراهنة، دونما اعتراض من قبل الأطراف الأخرى التي هي في واقع الأمر غير قادرة على أداء دور مماثل لها<sup>2</sup>.

بالتالي لم يعد أمام أوروبا سوى أن تتأقلم مع منطق الهيمنة الأمريكية المنفردة على العالم، وتقوم بما يتعين عليها إن تقوم به وتتحمل نصيبها من الغرم (زيادة النفقات التسليح) إذا أرادت أن تحصل على نصيب من الغنم، ليس بوصفها لاعبا مستقلا، وإنما بوصفها جزء من غرب تقوده الولايات المتحدة الأمريكية<sup>3</sup>.

بما أن هذه العوامل الداخلية والخارجية التي تعيق توحيد السياسة الخارجية والأمنية المشتركة لأعضاء الاتحاد، مرشحة لأن تبقى قائمة في المنظور القريب والمتوسط، فإن هذا السيناريو يحتمل حدوثه على المدى القريب والمتوسط، وبالتالي حفاظ السياسة الخارجية والأمنية المشتركة على الحد الأدنى من التنسيق دون أن يحدث تطوير يذكر، أو أن يحدث تراجعاً في الإنجازات المحققة لغاية الآن.

### المطلب الثاني: السيناريو الإصلاحي "توحيد السياسة الخارجية والأمنية المشتركة لدول

#### الاتحاد الأوروبي":

<sup>1</sup> - المرجع السابق، ص 242.

<sup>2</sup> - جهاد عودة: مرجع سبق، 205.

<sup>3</sup> - حسن نافعة: مرجع سابق، ص 466.

يتضمن هذا السيناريو احتمال توصل الاتحاد إلى سياسة خارجية وأمنية واحدة لكل الدول الأعضاء، وهذا انطلاقاً من مجموعة من المعطيات المتوفرة لدينا، أهمها القوة الاقتصادية للجماعة، طموح الاستقلالية لدى بعض الدول المحورية، الدور الرائد للاتحاد الأوروبي كقوة مدنية على الساحة الدولية خاصة في مجال المساعدات وبعثات حفظ السلام التي بدأ الاتحاد يحقق فيها تقدماً ملموساً مع اعتمادنا على عنصر المكانة كدافع نحو التقدم في مجال السياسة الخارجية، فإذا كنا قد اعتمدنا في السيناريو السابق على العوامل المؤثرة التي تحد من فعالية السياسة الخارجية وتطورها، بحيث تصبح هذه الأخيرة متغير تابع للعوامل المستقلة الداخلية منها والخارجية فإننا اعتمدنا في هذا السيناريو على عنصر "المكانة" كعامل مساعد على تحقيق هدف الاستقلال في السياسة الخارجية.

1- القوة الاقتصادية: إذا كانت القوة ذات طبيعة نسبية وتقاس مقارنة بالقوة التي تمتلكها الوحدات الأخرى، وإذا قمنا بمقارنة بين الاتحاد وبعض الوحدات الأخرى الموجودة على الساحة الدولية لوجدنا أن الاتحاد الأوروبي يعد القوة الأولى المرشحة للقيام بدور يمكنه منافسة الدور الأمريكي، فمثلاً إذا نظرنا إلى اليابان لوجدنا أن قدراتها الاقتصادية هائلة إلا أنها تفتقد للقوة العسكرية وتعاني من نقص في النفوذ السياسي العالمي، إلى جانب محلية أنموذجها الثقافي، وإذا كانت لروسيا قوة عسكرية، فإنها ضعيفة اقتصادياً بالإضافة إلى أن صناعاتها العسكرية تعرف تخلفاً في مجال التكنولوجيا، أما الاتحاد الأوروبي فيتمتع بقدرات اقتصادية هائلة إلى جانب الثقل الحضاري والتطور التكنولوجي، كما أن معظم دوله لها نفوذ سياسي في العديد من مناطق العالم خاصة مستعمراتها السابقة، الأمر الذي يتيح للاتحاد الأوروبي إمكانية الاضطلاع بدور رائد على الساحة الدولية، هذا فضلاً عن ما يمكن أن توفره الموارد من وسائل متعددة للسياسة الخارجية مثل فرض العقوبات، الحظر الاقتصادي، تقديم المساعدات والتي يمكن أن تحقق له نفوذ سياسي لدى الدول الثالثة.

2- المساعدات الإنسانية والتنموية: تمثل الأعمال الإنسانية التي يقوم بها الاتحاد الأوروبي 25% من المجهود الدولي، يحاول من خلالها أن يقدم بديلاً للتدخل العسكري الذي لا يمكنه القيام به نتيجة محدودية إمكانياته العسكرية، ويحاول إبراز أنه -التدخل العسكري- ليس الوسيلة الوحيدة لفض النزاعات، وقد حقق الاتحاد الأوروبي في مجال الأعمال الإنسانية نجاحاً

ملحوظا حيث يقدم الاتحاد مساعدات لأكثر من ستين دولة عبر أنحاء العالم بالإضافة إلى أن هذا الإجراء -المساعدات الإنسانية- يلقى استحسانا من قبل الرأي العام الدولي والمجتمع المدني الدولي.

أما في مجال المساعدات التنموية فيقدم الاتحاد الأوروبي حوالي 60% من مجموع المساعدات الممنوحة في العالم مقابل 4% تمنحها الولايات المتحدة الأمريكية، و18% تمنحها اليابان<sup>1</sup>. وتعتبر المساعدات الإنسانية والتنموية أداتين مهمتين للسياسة الخارجية، حيث يستطيع الاتحاد الأوروبي من خلالها تحقيق نفوذ سياسي لدى الدول المستقبلية لهذه المساعدات، وبالتالي يمكن أن تكونا هاتين الوسيلتين تعويضيتين عن عجز الاتحاد عن التدخل العسكري، كما أنهما لا تثيران احتجاج الشعوب أو الوحدات الدولية الأخرى كما يفعل التدخل العسكري، وبالتالي يمكن أن يقدم الاتحاد نفسه بديلا عن دور القوى الأخرى في العالم مستقبلا.

3-بعثات حفظ السلام: تعتبر مهمات حفظ السلام من الأدوات المهمة لممارسة دور بارز على الساحة الدولية، وإذا كان الاتحاد قد أخفق في ممارسة هذا الدور عند أول اختبار واجهه بعد الحرب الباردة- حرب البلقان- \* إلا أنه استطاع أن يعود بقوة في هذا المجال حيث استطاع أن يعوض قوات الناتو وقوات الأمم المتحدة لحفظ السلام في العديد من مناطق العالم مثل بعثة شرطة الاتحاد في البوسنة والهرسك، البعثة العسكرية في جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة، وبعثات حفظ السلام في الكونغو ورغم اعتماد الاتحاد بشكل كبير على موارد الناتو في هذه البعثات، إلا أن ذلك يعد تقدما معتبرا في هذا المجال، إذ أنه يمثل مؤشرا دالا على تحول سلوك الاتحاد الأوروبي من سلوك مترابط لأنه اشترك في هذه البعثات في بداية الأمر مع الناتو من حيث صياغة القرار، ومن حيث التنفيذ، وانتقل في مرحلة ثانية إلى سلوك مختلط اتخذ قراره الاتحاد الأوروبي بشكل منفرد لكن ممارسته كانت بالاشتراك مع الناتو.

هذا فضلا عن أن مجرد رغبة الاتحاد في استخلاف بعثات الأمم المتحدة وبعثات الناتو، تدل على قوة إرادته في الاضطلاع بدور أكبر على الساحة الدولية، حتى وإن لم يتمكن من تحقيق

<sup>1</sup> - Barnier, op. cit.

\* عند اندلاع الأزمات في جمهوريات البلقان لم يتمكن الاتحاد الأوروبي من نشر قوات خاصة به في هذه المناطق، إلا أنه قام بذلك في إطار حلف شمال الأطلسي.

ذلك في المستقبل المنظور، إلا أنه يمكنه أن يتوصل إلى ما يصبو إليه ولو على مدى بعيد نوعاً ما.

4- القضاء على الخلافات بين الدول الأعضاء: من خلال تتبعنا لمسيرة نشأة الجماعة الأوروبية، لاحظنا أنه في بداية عملية التكامل حدثت خلافات كبيرة بين الأعضاء حول العديد من المسائل والقضايا، إلا أنه بمرور الزمن ومن خلال آلية التوفيق والحلول الوسطى تمّ الوصول إلى التقارب بين الدول في مواقفها وأحياناً يحدث التطابق إلى أن تمّ توحيد جل السياسات الاقتصادية وتوحيد العملة، وإذا أخذنا مثال بريطانيا كواحدة من الدول الكبرى داخل الاتحاد، وكأكثر الأعضاء مقاومة لعملية التكامل، حيث أنها اعترضت على الانضمام إلى مجموعة الفحم والصلب، ثم اعترضت على الانضمام إلى معاهدة روما، لم تجد سبيلاً آخر فيما بعد إلا طلب الانضمام وبالإحاح تحت إغراء النجاحات التي حققتها الجماعة آنذاك.

تظهر المواقف المعتدلة التي توصلت إليها الجماعة بعد ثلاث عقود من التنسيق والتشاور في إطار التعاون السياسي، ثمّ في إطار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة بعد ماستريخت، إلى إمكانية أن يحصل توافق في الآراء في مجال السياسة الخارجية مثلما حدث مع السياسة الاقتصادية والاجتماعية، وإذا كان المجال الأول يأخذ وقتاً أطول مما يتطلب المجال الاقتصادي فبإمكان دولتين محوريتين مثل فرنسا وألمانيا جر بريطانيا إلى جانبهما مستقبلاً وثنيها عن مواقفها الأطلسية المتشددة، كما استطاعتا إغراءها بالنجاحات المحققة في المجال الاقتصادي.

لا يقتصر الأمر على بريطانيا فقط، بل إن آلية التنسيق والتشاور والاجتماعات الدورية بين أعضاء الاتحاد ستعمل على تقريب آراء جميع الأطراف تدريجياً وهذا ما تمت الإشارة إليه في نظرية الاعتماد المتبادل "الاتصالات الدورية في إطار المؤسسات" التي تعمل على التنسيق السياسي والإزالة التدريجية لحالات اللاتماثل والشك بما توفره من معلومات للأعضاء، وبالتالي تساعد على تحقيق مكاسب جماعية، بالإضافة إلى أن الاهتمام بقضايا الرفاه يعطي الأهمية للقوة الاقتصادية، وبالتالي يؤدي إلى إتباع سياسات خارجية تعاونية، كما أن التكاليف المرتفعة لفك الارتباط ستردع التحركات الانفرادية للدول.

ما يدعم هذا التوجه هو تعدد وتنوع قضايا السياسة الخارجية التي لم تعد تقتصر على قضايا الأمن العسكري والصراع، بل أصبحت تشمل قضايا البيئة والتجارة الخارجية، استعمال الفضاء الخارجي، وغيرها مما أدى إلى تعقيد صياغة سياسة خارجية كما اظهر عجز الدولة عن حل هذه المشاكل بمفردها، وبالتالي لا مناص من اللجوء إلى إطار جماعي أقدر على مواجهة هذه القضايا. وقد ظهر اهتمام دول الإتحاد الأوروبي بالفعل بهذه المسائل في إطار جماعي من خلال معاهدة لشبونة (2007) التي ركزت على قضايا الطاقة، الاحتباس الحراري، الهجرة وغيرها. وبالتالي يمكن بفعل الاعتماد المتبادل ووجود مؤسسات تجمع أعضاء الإتحاد من تقليل تعارض القوى الداخلية مما قد يساهم في التعجيل بمسألة توحيد السياسة الخارجية للدول الأعضاء..

5- طموح الدور الأوروبي على الساحة الدولية: ذكرنا فيما سبق أن اختلاف الدول الأعضاء فيما يخص مسألة الدور الواجب على الإتحاد الأوروبي الاضطلاع به في الساحة الدولية، يعتبر عائق أمام توحيد السياسات الخارجية للدول الأعضاء، وأن التوصل إلى اتفاق حول الدور يعتبر خطوة كبيرة نحو توحيدها. وإذا كان هذا الاختلاف قد طبع مواقف الدول منذ نهاية الحرب الباردة إلى غاية الآن، فإنه يمكن للاختلاف أن يزول مع مرور الوقت بسبب الضغط الخارجي الذي يتلقاه الإتحاد من جانب عدة وحدات، أولها تلك التي تأمل في أن يمارس الإتحاد دورا موازيا لدور الولايات المتحدة الأمريكية في المسائل التي تعنيها، مثلما يفعل الطرف العربي في النزاع الإسرائيلي حيث ينتظر أن يقوم الإتحاد الأوروبي بدور مقابل للدور الأمريكي المنحاز لإسرائيل.

ثانيها يأتي من المعاملة التي يتلقاها الإتحاد من بعض الأطراف التي تظهر ولاء لأمريكا في حين أنها تتلقى مساعدات كبيرة من قبل الإتحاد، مثلما حدث مع دول أوروبا الوسطى والشرقية ذات التوجهات الأطلسية والتي تميل إلى الوقوف مع الولايات المتحدة الأمريكية في العديد من القضايا- مثل مسألة العراق- رغم أن الفضل في إعادة تأهيل هذه الدول يعود إلى الإتحاد الأوروبي وخاصة ألمانيا، ومع ذلك لم تقف دول أوروبا الوسطى والشرقية إلى جانب الموقف الألماني الراض لشن الحرب على العراق، ونفس الشيء حصل مع دول البلقان، حيث أنها

رغم تلقيها لمساعدات كبيرة من جانب الاتحاد الأوروبي، إلا أنها رفضت نشر قوات الاتحاد على أراضيها وقبلت بنشر قوات الناتو بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية.

إذا كان هذان المثالان بسيطان إلا أنهما ليسا الموقفين الوحيدين اللذين يتلقاهما الاتحاد من هذا النوع، الأمر الذي يدفع بدول الاتحاد الأوروبي إلى محاولة لعب دور أبرز يتوافق مع النفقات التي يدفعها في مجال المساعدات الاقتصادية والتنمية، وهذا ما ينطبق على مسألة المكانة التي ورد ذكرها في السابق، حيث أشرنا إلى أن الوحدات التي تمتاز بعدم توازن المكانة ستحاول تحقيق التوازن في المكانة من خلال الحراك إلى موقع التوازن بدفع من المعاملة المتفاوتة التي تتلقاها من الوحدات الأخرى، وفي هذا الصدد يحاول الاتحاد الاضطلاع بدور في المجال السياسي يكافئ دوره في مجال تقديم المساعدات التي يقدمها وبالتالي دعم تفوقه الاقتصادي بدور سياسي.

لهذا فإننا نتوقع أن حالة التهميش التي تمارسها الولايات المتحدة الأمريكية لدور الاتحاد بالإضافة إلى المعاملة غير المتكافئة التي يتلقاها من الوحدات الأخرى ستدفع الاتحاد إلى محاولة القيام بدور أكثر فاعلية خاصة أن هناك عوامل أخرى تساعد على تحقيق هذا الدور، هي القوة الاقتصادية وطموح الاستقلالية الذي تتمتع به بعض الدول المحورية في الاتحاد، خاصة فرنسا، وألمانيا بشكل أقل.

تعد محاولة عزل الدور الأوروبي وتهميشه من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، مثلما حدث في أزمة البلقان ومثلما يحدث في الصراع العربي الإسرائيلي ومسألة العراق، عاملا استفزازيا يحرك الاتحاد -إن لم يكن كله فعلى الأقل بعض أعضائه- إلى محاولة الاستقلالية عن الموقف الأمريكي والانفصال عن التوجه الأطلسي ولا أدل على ذلك ما حدث من خلافات بين أمريكا وشركائها الأوروبيين حول العديد من القضايا بعد الحرب الباردة، ما تعلق منها بالجانب الأمني والسياسي وكذلك في العديد من المسائل الاقتصادية، فالاحتكاكات التجارية الرئيسية أثارت تهديدات من قبل الولايات المتحدة الأمريكية بالانتقام من أوروبا بخصوص استيراد الموز واللحوم، والانتقام من قبل الاتحاد الأوروبي من الولايات المتحدة الأمريكية، فيما يتعلق بالضريبة الأمريكية على السلع المصدرة إليها، ثم طالبت الخلافات بينهما داخل الناتو، وكانت مسألة العراق النقطة التي تجلت فيها الخلافات بوضوح، إلا أن الشقاق امتد إلى عدة

مجالات وبدأ يطول المسائل الجوهرية، ولم تعد قاصرة على المواقف أو المصالح العابرة المؤقتة، فكان الاختلاف حول مصادر تهديد السلم والأمن الدوليين، وسبل ووسائل معالجتها ولترتيب الأولويات والقضايا على جدول الأعمال، بل إن الخلافات تتعلق بشكل النظام ووظائفه وطريقة توزيع الأدوار والمسؤوليات فيه<sup>1</sup>.

راحت الولايات المتحدة الأمريكية تمضي في خططها دون أن تعطي أهمية كبيرة لموقف الاتحاد الأوروبي، كما عملت على تهميش دوره في العديد من القضايا، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى التفاف باقي الأعضاء حول فرنسا وألمانيا بشأن مسألة الاستقلالية عن الدور الأمريكي، فتقلص حدة الخلافات بين جانبي الأطلسي بين الشركاء الأوروبيين والأمريكيين، لم يكن نتيجة إيمان بالمصالح المشتركة بقدر ما هو اعتماد أوروبا على حلف الناتو إلى غاية تمكنها من تحقيق أمنها بمفردها، وهو ما دفع كيسنجر للتساؤل حول مصير التحالف الأوروبي الأمريكي: هل التحالف مجموعة من الأهداف المشتركة أم خشبة خلاص<sup>2</sup>، في إشارة إلى زعزعة الروابط بين جانبي الأطلسي، وخاصة من الجانب الأوروبي الذي أبقى على التحالف كاحتياط فقط ضد أي عدوان محتمل.

كل هذه المعطيات من شأنها أن تفضي إلى بروز دور أوروبي مستقل، هذا السيناريو من المحتمل وقوعه لكن على المدى الطويل.

\*من خلال تتبعنا لدور الاتحاد الأوروبي على الساحة الدولية تجاه مختلف القضايا، لاحظنا أنه وبإستثناء مجال المساعدات الإنسانية والتنمية التي ينشط فيها دور الاتحاد، فإنه في مجالات الحد من التسلح وإدارة الأزمات عادة ما يكون موقف الاتحاد الأوروبي موقفاً توفيقياً يحاول من خلاله أن يقضي على التباينات الموجودة بين مواقف الدول الأعضاء، مما يجعله موقفاً فضفاضاً للغاية لدرجة أنه لا يحدث تأثيراً في القضية التي اتخذ بشأنها، كما أنه لا يمكنه ردع التحركات الانفرادية لكل دولة على حدة.

هذا فضلاً عن أن معظم السلوكيات الصادرة عن الاتحاد هي سلوكيات مترابطة، حيث أن القرارات تصاغ وتنفذ في إطار جماعي إما في إطار الناتو أو مجلس الأمن، أو بالاشتراك مع

<sup>1</sup>- حسن نافعة: مرجع سابق، ص 461.  
<sup>2</sup>- هنري كيسنجر: مرجع سابق، ص 28.

الولايات المتحدة الأمريكية وحدها، مما يدل على عدم استقلالية الدور الأوروبي على الساحة الدولية، وذلك نتيجة وجود عدة عوائق إما اختلاف الدول الأعضاء في تحديد المصالح المشتركة بينها، تحديد المخاطر، أو تحديد الدور الذي يمكن أن يضطلع به الاتحاد دولياً.

هذه الاختلافات ناتجة عن تباين خصائص الدول واختلاف تقاليدنا السياسية، الأمر الذي أدى إلى تغييب الإرادة السياسية لدى قادة الدول الأعضاء في المضي قدماً نحو توحيد هذه السياسة، وأدى غياب الإرادة السياسية بدوره إلى الإبقاء على نمط التصويت بالإجماع في مجال السياسة الخارجية مما شكل عائقاً آخر أمام مسيرة هذه الوحدة، بالإضافة إلى جملة من العوائق المؤسسية أهمها عدم اختصاص مؤسسات الجماعة كالمفوضية والبرلمان ومحكمة العدل في هذا المجال.

كما يفتقد الاتحاد الأوروبي لأهم دعامة لدبلوماسيته وهي القوة العسكرية، فهو يعاني من تبعية شديدة للولايات المتحدة الأمريكية في هذا المجال، الأمر الذي يسمح لها بالحد من استقلالية دوره، هذا فضلاً عن أن سياسة الاتحاد لا تخرج عما قرره الناتو، وذلك بحكم انتمائه إلى هذا الحلف الذي شكل قياداً آخر على الاتحاد الأوروبي. إلا أن صدور سلوكيات الاتحاد في إطار جماعي لا يعني أن دول الاتحاد دائماً تتبع هذه السياسات مرغمة - نتيجة عجزها عن إيجاد بديل لها - بل أنها أحياناً تتبع هذه السياسات بمحض إرادتها إذا كانت هذه السياسات تعبر عن مصالحها، وهذا ما أشرنا إليه في السابق بأن الدول تسعى إلى أقلمة سياساتها الخارجية مع مؤسسات دولية أو أطراف خارجية بما يعكس ترابط المصالح بينها.

نظراً لعدم قدرة دول الاتحاد على تجاوز هذه المعوقات في المستقبل القريب على الأقل، فإنه من الصعوبة بما كان أن تستطيع التوصل إلى توحيد السياسة الخارجية في هذه الفترة، لكن هذا لا يعني تراجع دول الاتحاد عن هدفها في محاولة توحيد هذه السياسة بل إنها تسعى جاهدة للمحافظة على الحد الأدنى من التنسيق والتشاور في هذا المجال مما قد يمكنها من القضاء على تباين وجهات نظرها والتوصل إلى تقريب بينها وتجاوز المعوقات، الأمر الذي قد يسمح لها بتحقيق هدفها المنشود ولو على المدى البعيد نسبياً.

خاتمة

وفرت الحرب الباردة بيئة مناسبة لنشأة عملية التكامل الأوروبي ، حيث أن التنافس الذي كان قائما بين الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة الأمريكية دفع هذه الأخيرة إلى احتضان العملية التكاملية الأوروبية من خلال توفير مساعدات اقتصادية في إطار مشروع مارشال من جهة، وتوفير الحماية الأمنية من خلال حلف شمال الأطلسي من جهة أخرى، في الوقت الذي تفرغت فيه أوروبا لإعادة بناء نفسها وراحت تحقق التجربة التكاملية نجاحات متوالية جعلها محط أنظار العديد من الدول الأوروبية التي راحت تنظم إلى الجماعة الأوروبية الواحدة تلوى الأخرى، كما أخذت عملية التكامل تنتقل عبر آلية الانتشار من قطاع اقتصادي إلى آخر.

لكن نهاية الحرب الباردة بانتهاء الاتحاد السوفياتي أدت إلى تشكيل بيئة دولية مغايرة للبيئة التي كانت سائدة أثناء الحرب، فزوال الخطر الذي كان يمثله الاتحاد السوفياتي من جهة وإمكانية انتقال الأخطار عبر الحدود بفضل تطور تكنولوجيا الاتصالات، كالهجرة، وانتشار المخدرات، والحروب الداخلية. بالإضافة إلى وصول التجربة التكاملية الأوروبية إلى اعلي مستوياتها في المجال الاقتصادي، دفعت دول الاتحاد للتفكير في صياغة سياسة خارجية وأمنية مشتركة، وقد تجسد ذلك من خلال إدراج معاهدة ماستريخت (1992) ولأول مرة فصل خاص بالسياسة الخارجية والأمنية لدول الاتحاد، تغطي كل القضايا المتعلقة بالسياسة الخارجية ومسائل الأمن، كبديل لصيغة التعاون السياسي الذي اعتمده دول الجماعة الأوروبية منذ قمة لاهاي (1969)، ثم بعد ذلك تم إدراج السياسة الأوروبية للأمن والدفاع (PESD) سنة 1999 رسميا كجزء من السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (PESC).

أقرت المعاهدات المختلفة بعد ماستريخت، معاهدة أمستردام (1997)، نيس (2001)، لشبونة (2007)، مجموعة الترتيبات قانونية في المجال السياسة الخارجية والأمنية بهدف توحيدها، وأهم هذه الترتيبات والآليات، المواقف المشتركة، النشاطات المشتركة، الاستراتيجيات المشتركة، بالإضافة إلى آليتي التعاون المدعم، والتعاون المهيكلي الدائم، وتخضع قرارات السياسة الخارجية والأمنية المشتركة لقاعدة التصويت بالإجماع من قبل المجلس الوزاري، وبالتالي فهي ركيزة ما بين حكوماتية وليست ركيزة جماعية.

تماشيا مع الأهداف المسطرة في مجال السياسة الخارجية التي تسعى إلى تحقيق التعاون والأمن داخل الاتحاد وعلى المستوى الدولي ودعم الديمقراطية وحقوق الإنسان، وبالموازاة مع الآليات والترتيبات القانونية، حاول الاتحاد الأوروبي القيام بدور فاعل من أجل تدعيم وجوده في الساحة

الدولية، في عديد من المجالات، مثل مجال المساعدات الإنسانية والتنمية، والمساهمة في الحد من التسلح، وإدارة الأزمات. إلا أنه باستثناء مجال تقديم المساعدات الذي حقق فيه الاتحاد نجاحات معتبرة، فإن سجل الاتحاد الأوروبي في بقية المجالات يعتبر تقريبا خاليا من الانجازات.

فالموقف الأوروبي تجاه مختلف القضايا الدولية يحاول التوفيق بين مواقف الدول الأعضاء، نظرا لاعتماد قاعدة الإجماع في التصويت، ولذلك كانت المواقف الصادرة عن الاتحاد الأوروبي فضفاضة لدرجة أنها لم تستطع ردع التحركات الانفرادية للدول الأعضاء، كما أنها لم تتمكن من إحداث تأثير في القضايا التي اتخذت بشأنها، الأمر الذي أدى إلى غياب عنصر مهم لضمان فعالية السياسة الخارجية وهو عنصر التأثير.

هذا فضلا عن أن مواقف الاتحاد الأوروبي في كثير من الأحيان تصدر مختلفة عن مواقف الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أنها لا تلبث أن تنطبق معها، مثلما رأينا في مجال الحد من التسلح في مسائل "فرض حظر بيع الأسلحة على الصين والعراق، وموقف الاتحاد من ملف إيران النووي...". في مجال إدارة الأزمات مثلما حدث ويحدث في النزاع العربي الإسرائيلي، أزمة كوسوفو، وغيرها. مما يدل على عدم استقلالية الموقف الأوروبي على المستوى الخارجي.

حيث أن معظم السلوكيات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي هي سلوكيات مترابطة تصاغ وتنفذ في إطار الناتو أو بالاشتراك مع الولايات المتحدة. أحيانا تكون مختلطة مثل "بعثات حفظ السلام في البوسنة ومقدونيا وكوسوفو وهي بمبادرة من الاتحاد الأوروبي بالاعتماد على موارد الناتو". ونادرا ما تكون سلوكيات مستقلة تصاغ وتنفذ في إطار الاتحاد الأوروبي فقط. مثل مهمة حفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية والتي كانت بقرار أوروبي لا يعتمد على موارد الناتو. وبالتالي فالسياسة الخارجية للاتحاد تفنقد إلى عنصر الاستقلالية الخارجية بالإضافة إلى عدم استقلاليتها داخليا بسبب خضوعها لقاعدة الإجماع، مما يعني فقدانها لعنصر الاستقلالية الذي يشكل دعامة فعالية السياسة الخارجية. هذا ناهيك عن عمومية الأهداف التي سطرته دول الاتحاد في مجال السياسة الخارجية والأمنية التي لا ترتبط بمكان أو زمان محدد.

إذن فقدانها لعنصر الاستقلالية، وغياب الطابع التأثيري وعمومية أهدافها فإن السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي تفنقر إلى فعالية التي من الممكن أن تجعل من الاتحاد الفاعل الرئيس على المستوى

الدولي، حيث أنه شكل في بعض الأحيان فقط فاعل دولي ساهم مع الولايات المتحدة الأمريكية في تقرير صورة النظام الدولي، لكنه لم يكن أبد الفاعل الرئيس الذي يقرر صورة النظام، هذا الدور الذي اطلعت به الولايات المتحدة بعد الحرب الباردة. أما الاتحاد فقط ظل في معظم الأحيان غير فاعل ولم يتمكن من أداء دور سياسي يوازي وزنه الاقتصادي.

إن هذا الضعف الذي تعاني منه السياسة الخارجية والأمنية المشتركة يعود إلى جملة من المعوقات ساهمت بدرجات مختلفة في التوصل إلى مثل هذا الوضع، وتنقسم إلى معوقات داخلية وأخرى خارجية، تتمثل المعوقات الداخلية في اختلاف دول الاتحاد حول تحديد المصلحة المشتركة، تحديد المخاطر وطرق مواجهتها، وفي تحديد الدور الذي يمكن أن يطلع به الاتحاد على الساحة الدولية، فالدول الأعضاء لا تدرك كلها وبنفسى الدرجة أهمية وجود دور مستقل للاتحاد عن دور الولايات المتحدة الأمريكية.

ترجع هذه الاختلافات بدورها إلى اختلاف خصائص الدول وثقافتها وتقاليدھا السياسية، والتي أشرنا إليها بالإضافة إلى عنصر الموارد، أنها من أهم محددات السياسة الخارجية، ففيما يخص الموارد فإن للاتحاد الأوروبي إمكانيات اقتصادية هائلة، إلا أن ذلك لا يرافقه تخصيص ميزانية كافية لمجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، بالإضافة لافتقاره للموارد العسكرية، في السياسة الأوروبية للدفاع والتي تمثل جزءا مهما من السياسة الخارجية والأمنية المشتركة تعاني هي الأخرى من الضعف بسبب عدة مشاكل، منها مشاكل تقنية تتعلق بقلّة المعدات الذي يخلق بدوره نقائص في مجال الاستراتيجي والاتصال والقيادة والرقابة، وهذه كلها ناتجة عن محدودية الميزانية المخصصة للدفاع، كما أن قوات التي توفرها دول الاتحاد هي قوات تقليدية لا تتوفر فيها المعايير الحديثة، بالإضافة إلى غياب إستراتيجية مشتركة وقيادة موحدة للقوات.

هذا فضلا عن ضعف الآليات التي أقرتها مختلف المعاهدات من أجل تمكين الاتحاد من بلورة سياسة خارجية موحدة، ويرجع ضعف هذه الآليات إلى إن إقرارها يتم بالإجماع من قبل الدول الأعضاء، واعتماد قاعدة الإجماع يدل على غياب الإرادة السياسية للمضي قدما في هذا المجال، فمن الصعوبة بمكان حدوث إجماع بين هذا العدد الكبير من الدول (27 دولة). حتى وإن تم إقرار هذه الآليات فإن الدول الأعضاء يمكنها إضعافها بعدم الالتزام بها أو عدم مشاركة فيها، لأن هذه الآليات ليست لها قوة إلزامية، فالدول التي لا تقوم بتنفيذ ما تم إقراره في إطار السياسة الخارجية والأمنية

المشتركة لا تتعرض لأية عقوبات وذلك نظرا لعدم اختصاص محكمة العدل في هذا المجال، وبالتالي سبب ضعف الآليات ببطء مسار توحيد السياسة الخارجية. زد على ذلك محدودية دور مؤسسات الجماعة، البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية مقارنة بالمجلس الذي له الكلمة الفصل في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

أما المعوقات الخارجية والتي حالت دون تحقيق هدف وحدة السياسة الخارجية والأمنية الأوروبية فتتمثل في وجود الرابطة عبر الأطلسية، فالناتو شكل قيذا على سياسة الاتحاد الذي ينبغي عليه الالتزام بسياسة الحلف وعدم تجاوزها، بحكم انتماء أعضاء الاتحاد إلى حلف الأطلسي. بالإضافة إلى الموقف الأمريكي الرفض لفكرة الوحدة السياسية الأوروبية، رغم أن أمريكا كانت الداعم الأساسي لعملية التكامل الأوروبي في بدايتها، إلا أنها ترى الآن أن انتشار التكامل إلى المجال السياسي يصبح ضارا بمصالحها، وحيث أنها لا ترغب في ذلك فقد عملت على تقسيم دول الاتحاد وتهميش دورها في مختلف القضايا الدولية، وقد تمكنت الولايات المتحدة الأمريكية من ذلك بسبب الانكشاف الأمني الذي يعاني منه الاتحاد والنتائج عن اعتماده في ضمان أمنه على الولايات المتحدة الأمريكية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية (1945)، وبالتالي شكلت علاقات الاعتماد (اعتماد طرف واحد على الآخر)، والانتماء إلى الحلف قيذا على السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. وبالتالي ساهم البعد الخارجي في تعطيل مسار الوحدة .

رغم كل هذا لا يمكن إنكار نجاح الاتحاد الأوروبي في بعض المجالات خاصة في مجال تقديم المساعدات، وبعض مهمات حفظ السلام، والتي يحاول الاتحاد الأوروبي أن يتدارك من خلالها النقص الذي يعانيه في المجال العسكري، وبناءا عليه يحاول الاتحاد تقديم نفسه كقوة مدنية في العالم من خلال منح المساعدات والعمل على نشر القيم الديمقراطية وحقوق الإنسان، وتحقيق التعاون الشراكة، واستبعاد اللجوء إلى القوة العسكرية كخيار وحيد لتسوية النزاعات، هذا ما يتماشى مع الطرح الليبرالي.

إلا أن الحقيقة تشير إلى أن المنطق السائد حاليا هو المنطق الواقعي - النظرية الواقعية- فالقوة العسكرية لم تتراجع تماما أمام القوة الاقتصادية، والدليل على ذلك هو أن الولايات المتحدة الأمريكية الأقوى عسكريا هي صاحبة الفصل السياسي في القضايا الدولية، وليس الاتحاد الأوروبي صاحب القوة الاقتصادية. هذا فضلا على أن الدولة لم تزل الفاعل الأساسي في العلاقات الدولية، فالاتحاد لم

يستطع القضاء على سيادة الدول الأعضاء خاصة في المجال السياسي والأمني الذي لازالت الكلمة الأخيرة فيه لدول الأعضاء وليس للاتحاد، الذي لم يتمكن لغاية الآن من التحدث رسميا باسم أعضائه في تلك المجالات.

قد يفسر هذا بأن دافع انضمام الدول إلى التكامل كان بدافع اقتصادي أكثر منه بدافع سياسي، ولهذا فان معظم دول الاتحاد الأوروبي لا تولي أهمية كبيرة لمسألة الإسراع في الوحدة السياسية - بما فيها الدفاع والأمن - لكنها بالمقابل تحاول قدر الإمكان زيادة مكتسباتها الاقتصادية، وبالتالي لا تحتل السياسة الخارجية مكانا بارزا في عملية التكامل لدى كل دول الاتحاد الأوروبي. إلا أن هذا لا يعني أن الوحدة السياسية غير ضرورية بالنسبة لهذه الدول، بل إنها الضمان الأساسي للحفاظ على المكتسبات الاقتصادية، ويبدو أن دول الاتحاد تدرك ذلك جيدا والدليل على ذلك هو إدراجها للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة في المعاهدات وبالتالي في العملية التكاملية، بالإضافة إلى محافظتها على الحد الأدنى من التنسيق والتشاور كمكتسب لا تريد التنازل عنه.

بالتالي يبدو أن المسألة هي مسألة وقت، فالوحدة السياسية كي تتبلور بشكل كاف يجب أن تأخذ وقتها، ولذلك يمكن أن نتوقع استمرار احتفاظ الدول بصلاحياتها الكاملة في المجال السياسية الخارجية والأمنية المشتركة "بما فيها الدفاع والأمن" على المدى القصير على الأقل، مع إمكانية انتقال تلك الصلاحيات كلية إلى الاتحاد فيما بعد، عندما تتمكن الدول من القضاء على الخلافات فيما بينها، وتمكنها من تجاوز مختلف المعوقات الداخلية والخارجية، خاصة وان للاتحاد من الإمكانيات - القوة الاقتصادية، التطور التكنولوجي، النقل الحضاري، الخبرة الدبلوماسية، النفوذ السياسي في العديد من المناطق - ما يؤهله للاضطلاع بدور فاعل على الساحة الدولية. ويمكن أن نتوقع حصول هذا السيناريو على المدى البعيد نسبيا.

الفصل السادس

## الفصل الثالث: تحديات وآفاق السياسة الخارجية والأمنية الأوروبية المشتركة

|  |     |
|--|-----|
| المبحث الأول: واقع دور الاتحاد الأوروبي على الساحة الدولية.....                                    | 125 |
| المطلب الأول: دور الاتحاد الأوروبي في مجال المساعدات الإنسانية والتنمية.....                       | 125 |
| المطلب الثاني: دور الاتحاد الأوروبي في مجال الحد من التسلح.....                                    | 130 |
| المطلب الثالث: دور الاتحاد الأوروبي في مجال إدارة الأزمات.....                                     | 153 |
| المبحث الثاني: معوقات السياسة الخارجية والأمنية الأوروبية المشتركة.....                            | 168 |
| المطلب الأول: المعوقات الداخلية.....   | 168 |
| المطلب الثاني: المعوقات الخارجية.....  | 174 |
| المبحث الثالث: الآفاق المستقبلية للسياسة الخارجية والأمنية الأوروبية المشتركة.....                 | 178 |
| المطلب الأول: السيناريو الخطي-بقاء الوضع الراهن - "التنسيق والتشاور في مجال السياسة الخارجية"..... | 179 |
| المطلب الثاني: السيناريو الإصلاحي- توحيد السياسة الخارجية لدول الاتحاد الأوروبي-.....              | 185 |
| خاتمة.....   | 192 |
| قائمة المراجع.....   | 197 |
| الملاحق.....   | 204 |
| قائمة الجداول.....   | 218 |
| قائمة الأشكال.....   | 219 |
| الفهرس.....  | 220 |