

موجز السياسات

الأوروبي

بناء الاتحاد الأوروبي للبحر المتوسط



يلخص هذا المستند نتائج رزمة عمل "مد ريلست" الأولى حول قيام الاتحاد الأوروبي ببناء البحر المتوسط، كما يحدد الآثار المترتبة على السياسات.

مايو/أيار 2017

مقدمة وملخص تنفيذي

كيف ينظر "الاتحاد الأوروبي" إلى الفضاء الذي يقبع خلف حدوده الجنوبية؟ وكيف كان يقوم الاتحاد بتأطير الفضاء المتوسطي خلال الخمسين سنة الماضية، أي منذ أن شرع في وضع سياسة خارجية وأمنية؟ وكيف قامت هذه التأطيرات بتغذية، وقولبة، وعلى الأرجح تحديد، ممارسات سياسات "الاتحاد الأوروبي" الخارجية في مقابل الآخر المتوسطي؟ كانت هذه الأسئلة في صلب البحث الذي تم إجراؤه في رزمة عمل "مد ريلست" العدد 1 التي جمعت باحثين من "جامعة القاهرة"، و"مركز برشلونة للشؤون الدولية" (CIDOB)، و"كرسي سياسة الجوار الأوروبي" (ENP) التي مقرها في حرم "كلية أوروبا" في "ناتولين" في بولندا.

إنّ نتائج هذا البحث واضحة جداً: يقوم "الاتحاد الأوروبي" ببناء الفضاء المتوسطي عبر ثلاث ممارسات استطرادية، لا سيما "المتوسط كفضاء جيوسياسي متنوع"، و"المتوسط كفضاء محفوف بالمخاطر"، و"المتوسط كفضاء ضروري لمصالح "الاتحاد الأوروبي". وبينما يقوم "الاتحاد الأوروبي" ببناء المتوسط بهذه الطريقة، يقوم أيضاً بإعادة إنتاج نفسه بطريقة مثالية على أنه مستقر وآمن، وبإضفاء الشرعية على سياساته التي هي في الأساس تكنوقراطية وتنزع الطابع السياسي، وكذلك - بدرجة أكبر منذ أوائل التسعينيات - ذي طابع أمني. بناءً على الملاحظات المذكورة، يدعو موجز السياسات هذا "الاتحاد الأوروبي" إلى تغيير خطابات الغيرية (وكذلك تلك المتعلقة بالأمن) التي يتم استخدامها من أجل تعريف مجتمعات ودول البحر المتوسط. كما يقترح الموجز نبذ (على الأقل لدرجة معينة) مقارنة "الاتحاد الأوروبي" التكنوقراطية واللاسياسية للمجتمعات المستهدفة عبر تيسير الفرص من أجل تعزيز الوكالة السياسية للمحليين، بالأخص المجموعات المعارضة، والجهات الفاعلة في المجتمع المدني غير المنتدبة، والنساء كعوامل تغيير وتحديث.

وقد تم القيام بالتحليلات الخاصة برزمة العمل الأولى عبر انتاج ثلاث أوراق عمل عن بناء "الاتحاد الأوروبي" لمنطقة المتوسط خلال ثلاث مراحل زمنية (1970-1989، و1990-2002، و2003-2017). في ما يتعلّق بقيام "الاتحاد الأوروبي" ببناء "منطقة المتوسط" خلال 1970-1989، يظهر التحليل أنّ محاولات أوروبا البكر لبناء منطقة المتوسط كانت مدفوعة أساساً بالمصالح الاقتصادية لـ "الجماعة الأوروبية" وكانت ضرورية بحكم عمليات التوسع المتكررة. لم تنظر "الجماعة الأوروبية" إلى منطقة المتوسط على أنّها فضاء متماسك، وتم التمييز بوضوح بين المكونات الجغرافية المختلفة لهذه المنطقة. كما يظهر التحليل أنّ معظم مبادرات "الجماعة" من أجل التعاون السياسي مع العديد من دول المتوسط لم تنجح. ويكشف التحليل أيضاً أنّ معظم الأوروبيين كانوا ينظرون إلى سياسة الشرق الأوسط - وليس "سياسة المتوسط" - كمجال لديبلوماسية الولايات المتحدة الفاعلة، على الرغم من أنّ "الجماعة الأوروبية" رأت نفسها أنّها جهة فاعلة أكثر قوة قادرة على بناء المتوسط كمنطقة ازدهار اقتصادي.

أما بالنسبة لتحليل بناء "الاتحاد الأوروبي" للمتوسط في مرحلة 1990-2002، فإنّه يوضح أنّه تمّ تمثيل الفضاء المتوسطي كمصدر تهديدات، وكفضاء بحاجة إلى تفاعل مع "الاتحاد الأوروبي"، ويرجع ذلك أساساً إلى قرب المنطقة من "الاتحاد الأوروبي" والدول الأعضاء الفردية، والاعتماد المتبادل بينها. وقد حاجج "مركز برشلونة للشؤون الدولية" (CIDOB) أنّه تمّ النظر إلى المتوسط على أنّه فرصة لـ "الاتحاد الأوروبي"، وكذلك مسؤولية مفروضة ذاتياً. وقد ظهرت انعكاسات الأمر في طموح "الاتحاد الأوروبي" المتنامي في العلاقات الدولية وعقد "الشراكة الأورو-متوسطية" كمشروع بناء منطقة يتمتع ببعد ثنائي قوي. حدث هذا على خلفية المناقشات السابقة التي كانت تدور حول رسم حدود البحر الأبيض المتوسط، وهي نقطة خلاف لطالما تمّ النقاش في أحد وجهيها: الرعاية مقابل الملكية المشتركة، وكذلك الفائدة من اتباع مجرد نهج تكنوقراطي مقابل نهج شامل. كما سلّط تقرير "مركز برشلونة" الضوء على الأهمية التي أولتها "الشراكة الأورو-متوسطية" لانتهيار عملية السلام في الشرق الأوسط وهجمات 11 سبتمبر. وقد قال المركز إنّ هذه التطورات كانت بمثابة اختباراً ليس فقط للشراكة، بل أيضاً لـ "الاتحاد الأوروبي" بأكمله. بالتالي، إنّ الخلاصة التي وصل إليها "مركز برشلونة" في ما يخص مرحلة 1990-2001 هي أنّه ما بدأ مشروع سياسي لبناء المنطقة في البحر المتوسط تمّ تنفيذه في نهاية المطاف بطريقة غير سياسية وتكنوقراطية إلى حد ما. وقد كانت عمليات "الأمننة" موجودة منذ البداية، وقد تمّ تقديم "الاتحاد الأوروبي"/أوروبا كحلّ للتهديدات النابعة من الجنوب. وقد أصبحت عمليات التوريق هذه ظاهرة أكثر منذ أحداث 11 سبتمبر، وبشكل خاص في إطار تعامل "الاتحاد الأوروبي" مع الهجرة وأزمة اللاجئين التي بدأت عام 2015، وفي إطار علاقة أوروبا بالإسلام.

في مرحلة 2003-2017، كانت مقارنة "الاتحاد الأوروبي" لجنوب المتوسط" تتمحور بشكل خاص حول ترسيم حدود "الاتحاد الأوروبي"، وبالتالي خلق داخل آمن وخارج خطر (كما يظهر في التشديد على مراقبة الحدود وإدارة الهجرة، كما يرد في آخر المستندات الصادرة عن "سياسة الجوار الأوروبية"). ويحاجج التقرير الصادر عن "مجلس أوروبا" أنّ مقارنة "الاتحاد الأوروبي" الأمنية كانت تمرين بناء هوية، لا سيما على غرار الهجرة والإرهاب الراديكالي المستوحى دينياً (كما يظهر في نصوص "الاستراتيجية الأوروبية للأمن"، و"الاستراتيجية العالمية للاتحاد الأوروبي"، و"سياسة الجوار الأوروبية"). كما يكشف التقرير طيف كانت مقارنة "الاتحاد الأوروبي" نازعة للصفة السياسية في هذا الشأن. وبالنسبة لثنائية المعايير والمصالح الثنائية في علاقات "الاتحاد الأوروبي" بشركائه في جنوب البحر المتوسط، يبرز تقرير "مجلس أوروبا" أنّ "الاتحاد الأوروبي" كان يعتريه الحاجة

من أجل إعادة الاختلاف المعياري عن الآخرين حتى يتمكن من السعي وراء اهتماماته بشكل أكثر فعالية. ويضيف التقرير أنّ "الاتحاد الأوروبي" ينتهج مقاربة لا-سياسية وتكنوقراطية تتغذى على بناء الذات الأوروبية المثالية في مواجهة الآخرين غير الكاملين.

في الختام، أظهر البحث في رزمة العمل الأولى أنّ "الاتحاد الأوروبي" يقوم ببناء منطقة المتوسط من خلال ثلاث ممارسات استطرادية بشكل أساسي: "المتوسط كفضاء جيوسياسي متنوع"، و"المتوسط كفضاء محفوف بالمخاطر"، و"المتوسط كفضاء ضروري من أجل مصالح "الاتحاد الأوروبي" ". وتخدم هذه الممارسات في بناء هوية أوروبية مثالية في مقابل الآخرين من سكان المتوسط الذي يتم تصويرهم على أنهم مجتمعات تعاني من حكومات وسلطات سيئة، ولا تستطيع أن تتعاون في ما بينها، وعرضة للنزاعات. بكلمات أخرى، يتم تصويرها على أنها مجتمعات ضعيفة، وناقصة، ورجعية، وغيرها من الصفات المتعلقة. والجدير بالذكر أنّ تصوير المتوسط على أنه مجال متنوع يُحضر مقارنة حتمية مع "الاتحاد الأوروبي" الذي يُعد قد نجح في تحقيق "الوحدة في التنوع". ويتم توظيف "خطاب الخطر" من أجل تعريف المخاطر (كالصراعات، والإرهاب، والهجرة غير الشرعية، وأسلحة الدمار الشامل، والتطرف) التي يبدو أنها تنبع من جنوب المتوسط وجواره. من ناحية أخرى، إن هذا الخطاب هو لبنة السياسات الأمنية لـ "الاتحاد الأوروبي" تجاه المنطقة، كما أنّ تصوير مجتمعات جنوب البحر المتوسط على أنها نزاعية ينطوي بطبيعته على المقارنة مع الذات الأوروبية / الأوروبية التي - في المقابل - تعتبر سلمية.

الآثار المترتبة على السياسات والتوصيات

ضمن حدود التحليل النظري والمفاهيمي المصطلح به، وجدت رزمة العمل الأولى أنّ قيام "الاتحاد الأوروبي" ببناء المتوسط كفضاء جيوسياسي محفوف بالمخاطر وضروري من أجل مصالح الاتحاد الاقتصادية والأمنية، يؤثر على سياسات الأخير يحق المتوسط. عملية البناء هذه لا تشير فقط إلى انتاج وإعادة انتاج الهويات الأوروبية والمتوسطية في مقابل بعضها، بل لها أيضًا تداعيات سياساتية. وتؤدي الأمانة حتمًا إلى التجريد من السياسة لأنه يتم أخذ القرارات على مستوى النخبة السياسية ويتم افساح القليل من المجال أمام النقاش السياسي العام. من جهة أخرى، إنّ النهج اللا-سياسي التكنوقراطي الذي ينتهجه "الاتحاد الأوروبي" بالنسبة للمنطقة (بالأخص منطق المعايير والمقاييس، وكذلك نظام التقارير التكنوقراطي) يتم تبريره عبر الإشارة إلى مصلحة "الاتحاد الأوروبي" في استقرار منطقة المتوسط، كذلك مصالحه الاقتصادية/التجارية.

على الرغم من أنّ المقاربة المتباينة التي ينتهجها "الاتحاد الأوروبي" - خصوصًا بعد مراجعة "سياسة الجوار الأوروبية" لعام 2015 وتبني "الاستراتيجية العالمية للاتحاد الأوروبي" لعام 2016 - تبدو أقل تركيزًا على أوروبا ومفصلة على قياس حاجات مجتمعات جنوب المتوسط، إلا أنّ "الاتحاد الأوروبي" يستخدم بشكل متزايد خطاب الآخر وخطاب الأمانة في ما يتعلّق بالمنطقة. يحدّ هذا الخطاب من قدرة "الاتحاد الأوروبي" على الفهم التام لديناميات البحر الأبيض المتوسط العميقة، ويجعله عرضة للانتقاد بسبب الأبوية والتفوق المعلن ذاتيًا. إذن، إنّ مشاكل السياسات الأوروبية (كعدم الفعالية، وعدم وضوح الرؤية، وعدم ثقة شركاء "الاتحاد" به) لا تتعلّق بالأدوات السياسية تحت تصرّفه، إذ إنّ الاتحاد يملك العديد من هذه الوسائل. المشكلة إذًا في الفهم مسبق والمؤمن لـ "الاتحاد الأوروبي" في ما يتعلّق بالفضاء المتوسطي (حتى في بعض الأحيان في ما يتعلّق بأعضاء "الاتحاد الأوروبي" من المتوسط)، بالإضافة إلى المقاربة التكنوقراطية، واللا-سياسية في كثير من الأحيان، لأنها تعيق تحليل جيوسياسي أعمق لديناميكيات المجتمعات المستهدفة، وتقلل من فعالية أدوات "الاتحاد الأوروبي". في ضوء هذا التقييم، إنّ التوصية الرئيسية التي تضعها رزمة العمل الأولى هي تغيير خطابات الآخر (وكذلك الأمن) المستخدمة لتعريف المجتمعات والدول في المتوسط. ويجب قرن هذا الموضوع بالتخلي (على الأقل لدرجة معينة) عن المقاربة التكنوقراطية واللا-سياسية التي ينتهجها "الاتحاد الأوروبي" بحق

المجتمعات المستهدفة، وذلك عبر دعم خلق ظروف تزيد من سلطة المحليين السياسية، وبالأخص سلطة المجموعات المعارضة، والجهات الفاعلة في المجتمع المدني غير المنتدبة، والنساء. بمصطلحات أخرى، إذا كان "الاتحاد الأوروبي" يهدف إلى إحداث فرق في المتوسط، يجب أن تبدأ أولاً بنزع الطابع الأمني عن مقاربتها. هذا بالطبع لا يعني التقليل من أهمية، أو حتى تجاهل، الديناميكيات الأمنية الموجودة في المتوسط، بل تبني والالتزام بفهم أكثر شموليةً وتنوعاً وبالتالي واقعية، للتطورات متعددة الأوجه في الفضاء الجيوسياسي الذي لا ينفك عن التطور.

العوامل المتغيرة في البحث

يهدف مشروع "مدرست" إلى تفكيك مفهوم "الاتحاد الأوروبي" عن المتوسط الذي يتمحور حول أوروبا، وزعزعة هذا المفهوم باستخدام نهج متكامل وشامل ومرن للمتوسط يضع التركيز على جهات المجتمع المدني الشعبي الفاعلة (كمنظمات المجتمع المدني غير المنتدبة والأقل احترافية) واحتياجاتها ومتطلباتها. إن الإطار النظري المستخدم في هذا الشأن البنوية النقدية، مع ميل بسيط إلى بديل ما بعد البنوية. هذا ببساطة لأن مثل هذا الإطار يوفّر فهماً لكيف بناء "الاتحاد الأوروبي" المحدد للمتوسط يؤدي إلى رسم حدود (خرايط ذهنية)، ونتج ويعيد انتاج الذات الأوروبية وجها لوجه (في معظم الأحيان في مقابل) مع الآخر المتوسطي، ويُسكت أو يستبعد خطابات الآخر ويقوم في نفس الوقت بشرعة سياساته في المنطقة. أما بالنسبة لمنهجية البحث المعتمدة فهي تحليل الخطاب النقدي الذي يعتمد بشكل أساسي على أعمال "ج.ملكن"، و"ل.هانسون"، و"ر.ووداك". لم يكن الهدف الأوحد لرزمة العمل الأولى النظر في المعاني المشتركة التي أنشأها "الاتحاد الأوروبي" في ما يتعلق بالبحر الأبيض المتوسط، بل هدفت أيضاً إلى إظهار كيف أنّ خطاب "الاتحاد الأوروبي" منتج/ومعيد منتج للموضوعات والأشياء والسياسات – وبالأخص الهويات والاختلافات – وكيف أنّ خطابه المهيمن يضفي الشرعية على سياساته. بعض تقنيات البحث التي استخدمناها من أجل الوصول إلى أهدافنا، شملت ولم تقتصر على مراجعات الأدب واسعة النطاق، والمقابلات شبه المنظمة، والمسوحات التي تستهدف النخب.

وتمّ القيام بتحليل شامل لجميع مستندات "الاتحاد الأوروبي" الرسمية حول "الشراكة الأورو-متوسطية" (EMP)، و"الاتحاد من أجل المتوسط" (UfM)، و"سياسة الجوار الأوروبية" (ENP)، والثورات العربية (على سبيل المثال، الإعلانات، والاتصالات، والاستراتيجيات المشتركة، وخطط العمل، وأوراق الاستراتيجية)؛ جميع خطابات رؤساء "المجلس الأوروبي"، والممثل السامي، ورئيس اللجنة، والمفوضين المسؤولين عن "سياسة الجوار الأوروبية" (ENP)/الاتحاد من أجل المتوسط (UfM)، والقطاعات التي يحددها المشروع؛ واستنتاجات رئاسة "المجلس الأوروبي"؛ قرارات وتقارير ومناقشات البرلمان الأوروبي وخطب رئيسه؛ بالإضافة إلى خطب القادة الحكوميين للدول الأعضاء "الرئيسية". كما قامت رزمة العمل الأولى بالاستفادة من مراجعة أدبية شاملة للكتب والمقالات العلمية ذات الصلة في الدوريات حول البحر المتوسط، والعلاقات الأورو-متوسطية، و"سياسة الجوار الأوروبية" (ENP)، والثورات العربية التي اندلعت عام 2011، و"الاتحاد الأوروبي"، وكذلك المراجعة الأدبية للمستندات التي أصدرتها أهم مراكز البحوث الأوروبية. وقد تمّ توكيل شركاء رزمة العمل مهمة انتقاء المصادر وذلك بسبب الفرق الزمني خلال البحث الذي أجراه كل شريك. وقد قام "مركز برشلونة للشؤون الدولية" (CIDOB) و"كلية أوروبا" في "ناتولين" (CoE-N) بإجراء مقابلات شبه منظمة مع أعضاء "البرلمان الأوروبي"، والمفوضين، وموظفي "دائرة العمل الأوروبي الخارجي" (EEAS)، وموظفي ممثلي الدول الأعضاء، وأصحاب المصلحة المعنيين الآخرين.

المنسق(ة)

د. دانييلا هوبر و د. ماريا كريستينا باسييلو، معهد الشؤون الدولية، روما، إيطاليا، d.huber@iaei.it ، mc.paciello@iaei.it

الائتلاف

الجامعة الأميركية في بيروت، لبنان
معهد الدراسات العربية – منهجيات البحث والتعليم، لبنان
مركز برشلونة للشؤون الدولية (CIDOB)، إسبانيا
جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مصر
مركز السياسات العامة والدراسات الديمقراطية، تركيا
"كلية أوروبا" في "ناتولين"، وارسو
جامعة المنار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس
المنتدى الدولي والأوروبي حول أبحاث الهجرة، إيطاليا
كلية إدارة الأعمال IPAG، فرنسا
معهد الشؤون الدولية، روما
جامعة دورهام، المملكة المتحدة
جامعة مولاي إسماعيل، المغرب

مخطط التمويل

برنامج إطار عمل "Horizon 2020" للبحث والابتكار – INT-06-2015: إعادة تنشيط الشراكة بين صفتي المتوسط

المدة

April 2016 – March 2019 (36 months)
أبريل/نيسان 2016 – مارس/آذار 2019 (36 شهرًا)

التمويل

EU contribution: 2,497 million Euros
مساهمة "الاتحاد الأوروبي": 2497 مليون يورو

الموقع الإلكتروني

<http://www.medreset.eu/>

المزيد من المعلومات

دانييلا هوبر (d.huber@iaei.it)، ماريا كريستينا باسييلو (mc.paciello@iaei.it)

قراءات إضافية

سيبسي، مونيفبير، بناء "الاتحاد الأوروبي" للمتوسط، تقرير "مد ريست" الأخير.

سيبسي، مونيفبير وتوبياس شوماخر (2017)، بناء "الاتحاد الأوروبي" للمتوسط (2003-2017)، "في أوراق عمل" "مد ريست"، عدد 3، <http://www.medreset.eu/?p=13294>

سيبسي، مونيفبير وتوبياس شوماخر (2016)، "تفكيك خطاب" الاتحاد الأوروبي "عن المتوسط"، "في أوراق منهجية ومفاهيم" "مد ريست"، عدد 2، <http://www.medreset.eu/?p=13238>

هوبر، دانييلا وماريا كريستينا باسييلو (2016)، "مد ريست": مقارنة شاملة ومتكاملة ومن أسفل إلى أعلى"، "في أوراق منهجية ومفاهيم" "مد ريست"، عدد 1، <http://www.medreset.eu/?p=13169>

إسحاق، سالي خليفة وهايدي عصمت كارس (2017)، تأطير المجتمع الأوروبي للمتوسط (1970-1990)، في أوراق عمل "مد ريست"، عدد 1، <http://www.medreset.eu/?p=13287>.

موريلاس، بوب وإدوارد سولير إليتشا (2017)، "تأطير" الاتحاد الأوروبي للمتوسط (1990-2002): بناء شراكة أورو-متوسطة؟"، في أوراق عمل "مد ريست"، عدد 2، <http://www.medreset.eu/?p=13290>.