

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

مسار الاتحاد الأوروبي ومستقبله سياسياً واقتصادياً

رسالة لنيل دبلوم دراسات عليا في العلاقات الدولية والدبلوماسية

إعداد

حسين ابراهيم شمعون

لجنة المناقشة

رئيساً

أستاذ مشرف

الدكتور علي محمود شكر

عضواً

أستاذة مساعدة

الدكتورة ماري لين نديم كرم

عضواً

أستاذ

الدكتور كميل حبيب حبيب

2018

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة وهي تعبر عن رأي صاحبها فحسب.

إلى نغم وأهل...

أمي وأبي..

شكر

لا بد من توجيه الشكر بصورة أساسية إلى الجامعة اللبنانية، التي كان لها الفضل في وصولي إلى هذا المستوى في دراسة العلوم السياسية والعلاقات الدولية، والتأكيد على أهميتها مؤسسهً وجهازاً أكاديمياً، على المستوى الوطني، في تهيئة القادة الفاعلين في المجالات كافة، وتحديداً كلية الحقوق والعلوم السياسية. كما من الواجب شكر الأستاذ المشرف الدكتور علي شكر على رحابة الصدر والدعم والاهتمام الدائم بالطالب وبموضوعيته العلمية، ما يسمح ببيئة عمل يمكن تصنيفها، صديقة للطالب، ومحفزة له لإنتاج عمل ناجح على المستوى العلمي.

المخطط

مسار الاتحاد الأوروبي ومستقبله سياسياً واقتصادياً

مقدمة

الفصل الأول: تحديات الاندماج الأوروبي في السياسة والاقتصاد:

- المبحث الأول: البنية الأوروبية سياسياً واقتصادياً
- المبحث الثاني: التحديات التي واجهت الوحدة الأوروبية

الفصل الثاني: أثر الأزمات المعاصرة على مستقبل الاتحاد:

- المبحث الأول: عقبات الداخل والخارج
- المبحث الثاني: الأزمات الطارئة وتحدي تماسك الاتحاد

خاتمة

ملخص

"مسار الاتحاد الأوروبي ومستقبله سياسياً واقتصادياً" هو عنوان لموضوع يكتسب أهمية كبيرة على مستوى العلاقات الدولية، إذ يعد مصير الاتحاد، المرتبط بمساره، عاملاً مهماً في تحديد صورة النظام الدولي، الذي يتبلور في المرحلة الحالية، بعد تراجع الأحادية القطبية، التي سادت العالم منذ نهاية الحرب الباردة.

ليس من السهل التنبؤ بمستقبل الاتحاد الأوروبي، في ظل تعدد العوامل المؤثرة فيه، لكن من الممكن على الأقل تلمس الخيارات المتاحة أمام قاداته ودوله، من خلال دراسة المسار السياسي والاقتصادي للاتحاد، والبحث في مكامن الخلل في بناء المؤسسة والقانونية والثقافية، وبالتالي تكوين صورة واضحة لأسباب الأزمات التي يعيشها اليوم، ما يسمح بمناقشة تصورات قد تكون حلاً ممكنة لهذه الأزمات، إذا كان من ممكن تطبيقها في ظل الظروف الداخلية والخارجية التي تحكم القرار السياسي والاقتصادي للاتحاد.

اختلاف رؤى القوى المختلفة داخل الاتحاد، بشأن الصيغة النهائية للمشروع الأوروبي، يُعد سبباً رئيساً لعدم تطور بناء السياسية، وبالتالي ضعف آليات اتخاذ القرار داخل مؤسساته، لذلك، واجهت البنى الاقتصادية رغم تقدمها الكبير قياساً لتلك السياسية، صعوبات في التعامل مع الأزمات الطارئة، ولا سيما الأزمة الاقتصادية. هذه الرؤى المختلفة اضعفت الهوية الأوروبية وجعلت الأولويات الوطنية للدول الأعضاء تطغى على قرارات الساسة الأوروبيين.

أزمات الاتحاد، بنبوية كانت أم طارئة، تتطلب إصلاحات جوهرية في المؤسسات الأوروبية وآليات عملها، وهذا لا يمكن تحقيقه إلا من خلال تعزيز الديمقراطية وإعادة بعث الهوية الأوروبية الجامعة، التي بدورها تزيد من تماسك الاتحاد.

Summary

“The political and economic course and future of the European Union” is the title of a subject of great importance at the level of international relations. The fate of the Union, linked to its course, is an important factor in defining the image of the international order, which is emerging at this stage, after the retreat of the Unipolar Order, which dictated the globe, since the end of the Cold War.

It is not easy to predict the future of the European Union, due to the many factors influencing it, but at least the options available to its leaders and states can be examined by surveying the political and economic path of the Union and investigating the imbalances in its institutional, legal and cultural structures, which allows the discussion of scenarios that may be possible solutions to these crises, if it's possible to be implemented, in the internal and external circumstances that dominate the political and economic decision-making of the Union.

The different views of the different powers within the EU regarding the final version of the European project are a major reason for the lack of development of its political structure and therefore the weakness of the decision-making mechanisms within its institutions. Therefore, the economic structures, despite their great progress compared to the political ones, faced difficulties in dealing with emergency crises, especially the economic crisis. These different visions weakened European identity and made the national priorities of Member States overshadow the decisions of European politicians.

The crises of the Union, both structural and emergency, require fundamental reforms in European institutions and mechanisms of action. This can only be achieved through the promotion of democracy and the re-establishment of the European Union identity, which in turn improves Union's unity.

المقدمة:

يواجه الاتحاد الأوروبي في هذه المرحلة تحديات مفصلية، جعلت من الباحثين والمراقبين وحتى السياسيين يعيدون النظر في الكثير من الصور النمطية التي رُسمت عن هذه المنظمة على مدى سنوات، والتي عُدت لفترة طويلة نموذجاً فريداً وتجربة ناجحة في مجال المنظمات الإقليمية وتجارب الاندماج حول العالم. الحلم الذي عبر عنه رئيس الوزراء البريطاني وينستون تشرشل، بُعيد الحرب العالمية الثانية عام 1946، بالقول "علينا أن نبنى الولايات المتحدة الأوروبية"¹، لم يتحقق بعد أكثر من سبعين عاماً، لا بل لا زال الأوروبيون لا يملكون إجابات شافية ومتفق عليها حول الأهداف النهائية لعملية الاندماج الأوروبية.

إذا عرفنا المنظمات الدولية "بأنها المنظمات الدولية الحكومية التي تنشئها مجموعة من الدول صاحبة السيادة وتمنحها الاختصاص الذاتي في متابعة تحقيق الغايات ذات المصلحة المشتركة ويتم من خلال جهاز دائم وإرادة ذاتية"². ربما لا يكفي مصطلح "منظمة دولية" لتوصيف حالة الاتحاد الأوروبي، وهو الذي تخطى باندماجه مرحلة المنظمة الإقليمية القائمة على تنسيق الجهود والتعاون في القضايا المشتركة، وتحول إلى حالة فريدة تمثل نمطاً جديداً في العلاقات الدولية، قائم على بناء مؤسسات مشتركة لصنع القرار في الاقتصاد والسياسة، وآليات معقدة لإنتاج هذا القرار، ولا سيما أن الاتحاد أدخل شعوب الدول الأعضاء في دائرة التأثير على مؤسساته والآليات التي تحكمه، عبر الانتخاب والاستفتاء، كأدوات للتأثير الديمقراطي على القرار الأوروبي، لذلك فإن "البرلمان الأوروبي" المنتخب بصورة مباشرة من جانب شعوب الاتحاد، يمثل ميزة تفتقدها كل المنظمات الدولية الأخرى، هذا بالإضافة إلى النظام القضائي المشترك، والنظام المالي والنقدي المتمثل بمنطقة اليورو والعملة الموحدة.

لا يمكن النظر إلى الاتحاد الأوروبي باعتباره مشروعاً اقتصادياً ناجحاً، بمعزل على واقعه السياسي، وهو أمر سنفصل الحديث عنه في بحثنا هذا. لقد عرف النظام السياسي للاتحاد الأوروبي تحولات قانونية وسياسية واجتماعية كبرى، منذ تأسيس المجموعة الأوروبية. على الرغم من أن الأزمات المتتالية

¹- Roger, Bootle, The trouble with Europe, Nicholas Brealey publishing, London, 3rd edition, 2016, p: 6.

²- ريمون، حداد، العلاقات الدولية، دار الحقيقة، بيروت، 2000، ص: 292.

التي تتسبب بها علاقات القوة، تستحوذ على اهتمام الجميع، فإن التدابير الروتينية التي لا ينتبه إليها أحد في أغلب الأحيان أسهمت بقوة في جعله نظاماً سياسياً¹. وعلى هذا الأساس سنحاول الربط دائماً بين المسارين السياسي والاقتصادي للاتحاد، للخروج بنظرة شاملة عن واقع الدور الذي يلعبه كل منهما، ومدى تأثير أحدهما بالآخر.

من المؤكد، أنه رغم الصعوبات التي اعترضتها، استطاعت الوحدة الأوروبية أن "تشق طريقها في اقسى لحظات، ما بعد الحرب العالمية الثانية، وفي أتون الحرب الباردة، كما استطاعت أن تنتقل دولاً من حكم الجنرالات وحكم الطغاة، أمثال اليونان وأسبانيا والبرتغال إلى مصافي الديمقراطيات المتقدمة، بالقدر الذي ساهمت فيه بتسريع سقوط جدار برلين"². لكنها في الوقت عينه عانت، ولا تزال تعاني، من أزمات عدة، جعلت الإنجاز الأوروبي مهدداً في مستقبله، وخلقت حالة من اللام يقين بشأن الصورة المستقبلية التي سيكون عليها الاتحاد الأوروبي، وبشأن قدرة قادته على الحفاظ على إنجازات الاندماج. ولعل أزمة تصويت البريطانيين لصالح الانفصال عن الاتحاد، مثلت آخر تجليات الغموض في مستقبل الأخير.

في 14 أيلول/ سبتمبر 2016، وفي خطاب حال الاتحاد، لرئيس المفوضية الأوروبية جون كلود يونكر، قال: "وقفت هنا منذ عام وقلت لكم إن حال اتحادنا لم تكن جيدة. قلت لكم بأنه ليس هناك ما يكفي من أوروبا في هذا الاتحاد، وبأنه ليس هناك ما يكفي من الاتحاد في هذا الاتحاد. لن أقف هنا اليوم لأقول لكم بأن كل شيء على ما يرام، فهو ليس كذلك"³. هذا الواقع يؤشر إلى استعصاء الأزمات الأوروبية على الحل، وعدم قدرة القادة الأوروبيين على إيجاد آليات لتجاوز الأسباب التي أدت إلى نشوب الأزمات.

تعود أسباب الأزمات الأوروبية، المزمنة منها والطارئة، إلى مكامن خلل شابت المسارين الاقتصادي والسياسي في مراحل تطور مؤسسات الاتحاد، كما ارتبطت بعوامل داخلية وخارجية أسهمت في تفاقمها وفي صعوبة مجابعتها بالإجراءات والحلول المناسبة.

¹ - أنطونين، كوهين ، النظام السياسي للاتحاد الأوروبي، ترجمة: جان ماجد جبور، مؤسسة الفكر العربي، بيروت، 2015، ص: 207.

² - ، عاطف، أبو سيف، الاتحاد الأوروبي في القرن الواحد والعشرين، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص: 90.

³ - http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm

ت.د. 2018/3/14

ما هي مكانم الخلل في البنى الاقتصادية والسياسية للاتحاد الأوروبي وكيف أسهمت في وقوع الأزمات وفي تفاقمها وفي صعوبة مواجهتها وحلها؟

وما هي العوامل الداخلية والخارجية التي أعاققت التعامل مع الأزمات، وما مدى تأثيرها على مستقبل الاتحاد ومساره الاندماجي؟

سنحاول الإجابة على هذه الأسئلة، انطلاقاً من فرضية أن التطور في التجربة الاقتصادية الأوروبية لم يكن كافياً لإنجاح مشروع الاتحاد الأوروبي بصورة كاملة، وذلك بسبب الضعف في بنيته السياسية وعدم قدرة مؤسساته على موازنة التفاوت الهائل في المسارين. من دون استبعاد دور مكانم الضعف الموجودة أصلاً في البنية الاقتصادية للاتحاد. وقد أسهم في تعزيز هذا الواقع الخلل الناجم عن التوسع الجغرافي، الذي لم يكون مدروساً في بعض الأحيان إلى جانب تمسك الدول الأعضاء بالمنهج السيادي وغياب تبلور الهوية المشتركة بصورة كافية.

لقد قام الاندماج الأوروبي على الإيمان بخمس دوافع هي: "الرغبة في تجنب حرب أوروبية أخرى، وفكرة أن الوحدة الأوروبية أمر طبيعي، والاعتقاد بأن الحجم السياسي والاقتصادي يحدث فرقاً، ونظرية بأن على أوروبا أن تتوحد لتتمكن من مواجهة التحدي التنافسي من جانب آسيا، وفكرة أن الاندماج الأوروبي هو أمر حتمي، بصورة ما. تشترك الشعوب التي انضمت بلدانها إلى الاتحاد الأوروبي بنسب متفاوتة بهذه المعتقدات... لكن بعض الدول دُفعت أيضاً بعوامل أخرى للانضمام... كبريطانيا ودول المعسكر الشرقي السابق، إضافة إلى فنلندا وإيرلندا وأسبانيا والبرتغال واليونان"¹. وهذا التفاوت نجم عنه تفاوت في رؤى هذه الدول تجاه مستقبل المشروع الأوروبي، والذي بات يمثل محور المعضلة الأوروبية في المرحلة الراهنة.

فراة التجربة الأوروبية، والأهمية الاستراتيجية التي يكتسبها الاتحاد الأوروبي على مستوى العلاقات الدولية، من خلال حجمه الاقتصادي الهائل، والأهمية السياسية التي لدوله، منذ ما قبل الحربين العالميتين، مروراً بالحرب الباردة، وصولاً إلى النظام الدولي القائم حالياً، جعلت منه ظاهرة تستحق

¹ Roger, Bootle, Opsit, p: 20.

الدراسة العميقة، تسمح بفهمٍ أوسع لمسار تطور العلاقات الدولية، وبقدرة على استشراف الخيارات المتاحة للاتحاد للعب دور أكبر على الساحة الدولية. لذا وقع اختياري على هذا الموضوع لنيل شهادة الدبلوم في العلاقات الدولية. وقد كانت تجربتي في البحث عن مراجع الرسالة دليلاً على هذه الأهمية. فندرة الدراسات العربية العلمية الحقيقية المختصة بالبنى السياسية والاقتصادية للاتحاد، زادت من قناعتني بأهمية الموضوع.

لقد صادفتني خلال عملية تحضير البحث، صعوبات متنوعة، على اعتبار أن العمل البحثي في لبنان، وتحديدًا في الجامعة اللبنانية يفتقر للإمكانيات المادية الكافية، التي تتيح للباحث الوصول إلى مصادر المعلومات بصورة سهلة ووافرة، ونظراً لغياب مكتبة تستقدم الدراسات والأبحاث الحديثة، في مجالات علم السياسة والعلاقات الدولية، اضطررنا إلى البحث في المكتبات العامة والخاصة، لإيجاد مراجع مفيدة، كانت بمعظمها باللغة الإنكليزية. لقد ساهمت شبكة الإنترنت في تعزيز المعلومات من خلال الحصول عبرها على الأرقام الحديثة، في المجالات الاقتصادية والديموغرافية بصورة أساسية، وقد وجدت بعض المقالات أو الدراسات العلمية، الصالحة للاستعمال كمراجع، هذا إلى جانب بعض الدراسات الإحصائية التي كانت مفيدة. ومن الملاحظ أن المواقع الإلكترونية الخاصة بالاتحاد الأوروبي، هي ذات بنية معقدة بعض الشيء، لا تسهل الوصول إلى المعلومة المناسبة، أو المجموعة المناسبة من المعلومات التي قد يكون من المجدي وجودها معاً، وإجراء المقارنة فيما بينها، في موضع واحد. لقد كانت شبكة الانترنت مفيدة أيضاً في البحث عن مراجع خاصة بالأزمات الحديثة في الاتحاد الأوروبي، ولا سيما أزمتي اللاجئين وانفصال بريطانيا، اللتين كان من الصعب إيجاد كتب صادرة حديثاً متعلقة بهما في المكتبات اللبنانية.

سنبدأ بحثنا في فصل أول بعنوان، تحديات الاندماج الأوروبي في السياسة والاقتصاد، الذي سنقسمه إلى مبحثين، البنية الأوروبية سياسياً واقتصادياً وتحديات الوحدة الأوروبية. سنتتبع في الأول مسار التكامل الاقتصادي الأوروبي من خلال دراسة التراكم في البنية الاقتصادية للمجموعة الأوروبية منذ مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية وحتى تبلور الاتحاد الأوروبي بصيغته الحالية في المجالات الاقتصادية والمالية والنقدية، من ثم سنتتبع تطور آليات صنع القرار السياسي للاتحاد لنكوّن صورة

واضحة للمؤسسات السياسية الأوروبية بوضعها الحالي. أما في المبحث الثاني من الفصل الأول، فسنعالج فقرتين، الأولى تتعلق بالبعد الجغرافي للاتحاد والأكلاف السياسية والاقتصادية، والتي سنناقش فيها تطور عضوية الاتحاد، والتوسع الجغرافي له، مع التنبيه إلى الظروف التي حكمت انضمام الدول له، والتي كان لها تبعاتها البنوية عليه. في الفقرة الثانية التي تحمل عنوان، تحدي السيادة الوطنية، سندرس تأثير مفهوم السيادة على تطور البنى السياسية والاقتصادية للاتحاد، وبالتالي تأثيره على الهوية الأوروبية، وما لذلك من دور في تكوين عوائق في مسار الاندماج. أما الفصل الثاني، الذي يحمل عنوان أثر الأزمات المعاصرة على مستقبل الاتحاد، يقسم أيضاً إلى مبحثين، عقبات الداخل والخارج، والأزمات الطارئة وتحدي تماسك الاتحاد، حيث سنبحث في الأول أزمة الديمقراطية، كفقرة تركز على آثار مكامن الخلل في البنية السياسية للاتحاد، وعلى آليات اتخاذ القرار، ومدى بعدها عن مفهوم الديمقراطية. وتفاوت أولويات السياستين الخارجية والدفاعية، كفقرة تركز على أزمة الاتحاد في القدرة على لعب دور في العلاقات الدولية ككل متكامل، بسبب تشتت الموقف، واختلاف الأوليات بين الدول الأعضاء. أما في المبحث الثاني، فسنعلم الأزمات التي واجهها الاتحاد الأوروبي أخيراً، وهي الأزمة الاقتصادية والقدرة على المجابهة الجماعية، وأزمة اللاجئين والمخاوف من ظاهرة الإرهاب، بالإضافة إلى انفصال بريطانيا وخطر التفكك، ومدى تأثير مكامن الخلل في البنى الأوروبية على مراحل نشوئها وتطورها والعجز أحياناً عن مجابهة التحديات الناجمة عنها والإجابة على الأسئلة الوجودية التي تطرحها على الاتحاد وقادته. وأخيراً سيكون ممكناً لنا أن نصوغ استنتاجاتنا النهائية بناءً على كل ما تقدم. معتمدين على المنهج المؤسسي إلى جانب المنهج الاستنباطي والمنهج التاريخي.

الفصل الأول: تحديات الاندماج الأوروبي في السياسة والاقتصاد

تطوّر الإتحاد الأوروبي منذ خمسينيات القرن الماضي، على نحو تخطى، حدود المنظمات الإقليمية المعروفة على مستوى العلاقات الدولية، واستطاع منظوره وقادته السياسيون، بلورة مفاهيم جديدة في مجال التعاون والتنسيق بين الدول، وقد تمظهرت في تقاسم السيادة في مواطن عدة بين الدول الأعضاء، وفي تشكّل هوية مشتركة إلى جانب الهويات الوطنية. هذه التطورات أنتجت مؤسسات وآليات لصنع القرار في الإتحاد، لكنها لم تضمن كفاءتها وقدرتها على مجابهة التحديات البنوية التي واجهتها. سنحاول في هذا الفصل أن نتتبع تطور البنى الاقتصادية والسياسية في الإتحاد الأوروبي وأن ندرس ثغراتها ومكامن ضعفها التي ساهمت في عدم اكتمال تجربتها الاندماجية، هذا في المبحث الأول، أما في المبحث الثاني، سنقف عند التحديات التي واجهت مشروع الوحدة الأوروبية؛ أولاً، من خلال دراسة التحدي الجغرافي المتمثل بسياسة التوسع التي انتهجها الإتحاد في مراحل عدة، والأعباء الاقتصادية والسياسية التي نتجت عنه. وثانياً، عبر التعمق في التحدي الذي تمثله السيادة الوطنية، للمشروع الاندماجي الأوروبي، وإسهامه في إضعاف الهوية الأوروبية المشتركة.

المبحث الأول: البنية الأوروبية سياسياً واقتصادياً

بعد أن ظن القيمون على السياسة الأوروبية في المراحل الماضية أن الاتحاد قطع شوطاً كبيراً في النجاحات الاقتصادية وأنه حقق تقدماً معقولاً في المسار السياسي، أتت الأزمات المتلاحقة في السنوات الأخيرة، لتبرهن عن وجود ثغرات كبرى في المسارين. ولتطرح تساؤلات حول مدى قدرة البنى السياسية والاقتصادية على مجابهة التحديات القائمة. ومن هذا المنطلق سنحاول في هذا المبحث أن نجيب على التساؤل التالي: ما هي مكامن الخلل في مساري التطور الاقتصادي والسياسي للاتحاد؟ على افتراض أنها أدت دوراً محورياً في نشوء الأزمات وفي عدم قدرة المؤسسات والنظم الأوروبية على تفاديها أو حلها. وبناءً عليه، سنحاول دراسة كل مسار على حدة، إذ سنبدأ من التجربة الاقتصادية التي شكلت النواة الأساسية لمشروع الاتحاد، ثم ننتقل إلى مسار الاندماج السياسي، لدراسة آليات صناعة القرار السياسي الأوروبي وأبرز محطات تطورها، وجوانب نجاحها وفشلها.

أولاً: التكامل الاقتصادي الأوروبي

لم تكن الأزمة الاقتصادية التي اندلعت عام 2008 منحصرة في الاتحاد الأوروبي، بل طالت العالم أجمع، لكن آثارها تفاوتت بين دولة وأخرى، كما اختلفت أساليب مجابقتها وتخطي نتائجها. وكان الاتحاد الأوروبي من أكثر النظم الاقتصادية تأثراً بها، ولا سيما أن دولاً (كاليونان مثلاً) في الاتحاد لم تستطع تخطي التبعات الناجمة عن الأزمة، بالرغم من أن أعضاء آخرين (كألمانيا مثلاً) في الاتحاد لم يخرجوا من الأزمة فحسب بل حققوا نمواً وازدهاراً. هذا التفاوت داخل الاتحاد كشف هشاشة في نظامه الاقتصادي تعود إلى غياب التكامل الحقيقي بين الدول الأعضاء.

لقد مثل تطور المسار الاقتصادي للاتحاد الأوروبي الإنجاز الأكبر للمشروع برمته، إذ قطعت عملية الاندماج الاقتصادي شوطاً في تحقيق الكثير من طموحات الساسة الأوروبيين وحتى الشعوب الأوروبية. حيث يرى المراقبون العاديون أنه يبدو واضحاً بأن الاتحاد ناجح، فهو... الاقتصاد والكتلة التجارية الأكبر في العالم، ويستأثر بنحو 30% من الإنتاج العالمي، و15% من تجارة السلع وحوالي

24% من مجمل التجارة العالمية¹. إلا أن هذه التجربة منذ بداياتها كانت موضوعاً لنقاشات عدة، إذ كانت كل خطوة إلى الأمام تواجه بتحذيرات وملاحظات قد تكون الآن أسباباً رئيسة للأزمات التي يعيشها الاتحاد.

كان دافع الخوف من تجدد الحرب، بعد الحرب العالمية الثانية، هو السبب الرئيس لتكوين النواة الأولى التي تحولت إلى الاتحاد الأوروبي لاحقاً، وكان الفرنسي جان مونييه الذي قاد التخطيط لجهود بلاده لمرحلة ما بعد الحرب، والداعم القوي لفكرة أوروبا الفدرالية، هو من زرع البذرة الأولى للمقاربة الجديدة، حيث أُنفع وزير الخارجية الفرنسي روبرت شومان، لتبني خطة طموحة، تمثلت في وضع إنتاج الصلب والحديد في ألمانيا وفرنسا تحت إمرة سلطة عليا، فكانت اتفاقية باريس، التي أنشأت منظمة الفحم والصلب الأوروبية التي وُقعت في نيسان/ أبريل عام 1951 ودخلت حيز التنفيذ في تموز/ يوليو عام 1952².

شكلت هذه المنظمة التي ضمت ستة دول أوروبية هي، إلى جانب فرنسا وألمانيا، إيطاليا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورغ، شبكة أمان لفرنسا وغيرها من الدول، ولا سيما أن القدرات الألمانية لإنتاج الفحم والصلب مثلت مصدر قلق لها، لما لهاتين المادتين من دور في التصنيع العسكري، وذلك بعد ما عانته فرنسا من قوة ألمانيا، التي استباححت العاصمة باريس واحتلت البلاد خلال الحرب العالمية الثانية، لذلك كان لا بد من تقييد إمكاناتها من خلال إنشاء منظمة عابرة لصلاحيات الدولة الوطنية لتنظيم استخدام هذا القطاع³.

صحيح أن عامل القلق من الحرب كان حافزاً رئيساً لتكوين المنظمة، لكن الحاجة الاقتصادية للدول الأوروبية ما بعد الدمار اللاحق بناها التحتية وباقتصاداتها دفعت بها للذهاب بصورة أعمق في مجال التعاون الاقتصادي. ف"جان مونييه آمن بضرورة الوحدة الأوروبية، لكن وفق التنازل الطوعي والتدريجي عن السيادة الوطنية للدولة لصالح أجسام فوق الدولة... وذهب إلى القول... بأن الدول الأوروبية أصغر

¹ - Roger, Bootle, Opsit, p: 78.

² - Clive, Archer, The European Union: Structure and process, Continuum, London and Newyork, 3rd edition, 2000, p: 9.

³ - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 40 - 41.

من أن تكون قادرة على ضمان رخاء وتطور شعوبها الاجتماعي والاقتصادي. وعليه فهي مدعوة للبحث عن تكوين فدرالية تجمعها"¹. هذه الفكرة تحديداً شكلت نقطة خلاف مع بريطانيا منذ المراحل الأولى للمشروع. إذ بالرغم من أن وينستون تشرشل كان أول من تحدث عن الولايات المتحدة الأوروبية عام 1946 حيث قال في الخطاب نفسه أن "الخطوة الأولى لإعادة خلق العائلة الأوروبية يجب أن تكون الشراكة بين فرنسا وألمانيا"²، "وكانت المناقشات الطويلة والعميقة التي دارت خلال عقد الأربعينات قد عززت الشعور بميل بريطانيا لمؤسسات لا تتجاوز الدولة، وتكتفي بتنسيق المواقف بين الدول المشاركة"³. وحتى بعد انضمام بريطانيا إلى الاتحاد عام 1973 بقي هذا الاتجاه مسيطر على علاقتها بأوروبا وبمشروعها الموحد.

عامل خوف آخر، ساهم في إطلاق المشروع الأوروبي، وهو الخوف من الاتحاد السوفياتي والتمدد الشيوعي إلى أوروبا، وقد ساهم الوضع الاقتصادي المنهار في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية في تكوين أرضية خصبة لإمساك القوى الشيوعية ومن خلفها موسكو بمقاليد السلطة في العديد من دول أوروبا الشرقية. وفي عام 1948، "وكرر فعل على وقوع تشيكوسلوفاكيا في أيدي الشيوعيين، اتفقت كل من بريطانيا وفرنسا على توسيع الاتفاقية الدفاعية لتضم... بلجيكا وهولندا ولوكسمبورغ... إذ كان من المتوقع أن تكون النرويج والدانمارك التاليتين على لائحة جوزيف ستالين... ما دفع دول الغرب الأوروبي إلى الاتفاق على توزيع المساعدات المقدمة إليها بشكل أساسي من الولايات المتحدة، ضمن خطة إعادة الإعمار الأوروبية، وتكوين جهاز دائم للتنسيق الاقتصادي فيما بينها، باسم منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي (OEEC)، التي صارت لاحقاً منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الأوروبية (OECD)"⁴.

كانت خطة مارشال الأميركية تهدف إلى مساعدة الدول الأوروبية، للخروج من الواقع الاقتصادي المتردي الناجم عن الحرب، وتحقيق مناعة اجتماعية واقتصادية، في وجه الاتحاد السوفياتي والتمدد الشيوعي، وبالتالي شجعت الولايات المتحدة الدول الأوروبية على تحقيق التكامل الاقتصادي، وساهمت

¹ - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 40.

² - Roger, Bootle, Opsit, p: 6.

³ - عاطف، أبو سيف، مصدر سابق، ص: 42.

⁴ - Clive, Archer, Opsit, p: 6.

في إعادة ألمانيا إلى الحوض الأوروبي. "ففي الوقت الذي أراد فيه الفرنسيون بالتحديد التحكم الدقيق بالمناطق الصناعية الألمانية، وبصورة أساسية في منطقة الراين... أراد الأميركيون ومعهم البريطانيون إعادة ألمانيا الغربية إلى نادي الأمم الأوروبية وأدركوا بأن الانتعاش الاقتصادي يجب أن يشملها"¹.

بالعودة إلى منظمة الفحم والصلب، فإن "المشاكل سرعان ما اعترتها خلال عامين من تكوينها، ففي عام 1954 بدأت تعاني من آثار الركود، وكذلك أصبح الفرنسيون والألمان الغربيون يلجأون بشكل متزايد إلى المقاربات الثنائية لحل مشاكلهم، بالإضافة إلى أن المقترحات الداعية إلى خلق منظمات تعنى بالزراعة والنقل والصحة، وفق نموذج منظمة الفحم والصلب، لم يؤخذ بها... وبدا كأن رفض بريطانيا لفكرة المنظمة كان صائباً"². والملاحظ هنا أن ثنائية فرنسا وألمانيا بدأت تتشكل منذ تلك الفترة، وهي التي هيمنت على القرار الأوروبي في كافة المراحل، وبدت الدول الأخرى في الاتحاد كأنها تؤدي دوراً مكماً في رسم السياسات. وطبعاً يجب استثناء بريطانيا من هذا التصنيف لأنها عند انضمامها عام 1973 كونت الطرف الثالث في نادي الأقوياء داخل الاتحاد، لا بل كان لها أدوار بارزة حكمت مسار الاندماج الأوروبي.

وُقعت إتفاقية روما في 25 آذار/ مارس 1957 ووُسعت بموجبها مجالات التعاون والتنسيق الاقتصادي بين الأطراف، فلم تعد تقتصر على قطاعي الفحم والصلب، بل شملت شتى القطاعات الاقتصادية والانتاجية، كما هدفت إلى إنشاء سوق أوروبية مشتركة، عبر العمل على تقارب السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء، بما يشمل إزالة الحدود الجمركية وحرية الحركة للأشخاص ورؤوس الأموال والبضائع، وتوحيد التعرفة الجمركية مع العالم الخارجي، وتوحيد السياسات الزراعية، كما نصت الاتفاقية على معاهدة تأسيس المجموعة الأوروبية للطاقة الذرية³. وقد نجم عن إتفاقية روما نشوء المجموعة الاقتصادية الأوروبية (EEC) والتي تحولت إلى الإطار التنظيمي للإندماج الأوروبي.

"ما بين منتصف عام 1956 وبدايات عام 1959 وبعد أن أقرت الدول الست، أول تخفيضات التعرفة فيما بينها، حاولت بريطانيا، ومعها عدد من دول منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي (OECD)،

¹- Clive, Archer, Opsit, p: 8.

²- Ibid, p:11 - 12.

³- عاطف، أبو سيف، مصدر سابق، ص: 43 - 44.

إقناع الدول الست ضم اتحادها الجمركي إلى منظمة التعاون، لكن الدول الست رفضت، بقيادة فرنسا، أن تستفيد دول أوروبا الغربية الباقية من الدخول إلى أسواقها عبر منطقة للتجارة الحرة من دون تحمل كامل المسؤوليات والتكاليف... كما أصرت هذه الدول على أن يقترن أي اتفاق بسياسة اجتماعية محددة لديها... فيما أرادت بريطانيا على أن تبقى مؤسسات إدارة منطقة التجارة الحرة، غير مكبلة وبين حكومة¹. وأمام هذا الرفض المتبادل ما كان من بريطانيا إلا أن أنشأت عام 1959 ومعها السويد وسويسرا والنمسا والنرويج والبرتغال والدانمارك، منطقة حرة فيما بينها، سميت مجموعة التجارة الحرة الأوروبية (EFTA)، والتي عرفت بمجموعة السبع².

وبناءً على هذه الصورة نرى أن أوروبا في تلك المرحلة انقسمت إلى مجموعتين من الدول لكل منهما نظرة مختلفة لمشروع التعاون الاقتصادي، ففيما سعت فرنسا وألمانيا ومن معهما إلى السير في طريق الاندماج، وتعزيز المؤسسات الأوروبية عبر منحها جزءاً من سيادة الدول، قادت بريطانيا فريفاً آخر لم يكن يؤمن بضرورة الاندماج لتحقيق الازدهار، بل يرى بأنه يمكن للدول أن تتعاون فيما بينها عبر تنسيق الجهود وخلق بيئات مناسبة للتفاعل الاقتصادي.

"ما بين عامي 1957 و 1973، عام انضمام بريطانيا إلى المجموعة الاقتصادية الأوروبية... كان معدل النمو السنوي في الدول الست 4.9%، في مقابل 2.8% لبريطانيا. وبالرغم من أن هذا المعدل يعد عالياً جداً بالمعايير البريطانية، شعرت لندن أنها تخسر في المنافسة ضد البر الأوروبي، ما دفعها إلى السعي إلى الانضمام، بعد أن اقتنعت مؤسسة صناعة القرار البريطانية بفكرة أن فوائده كبرى، لكونها عضو في كتلة كبيرة، أو على الأقل هذه الكتلة، وبالخوف من أن بقاءها خارج الاتحاد سيؤدي إلى تخلفها عن الركب"³. "بحلول صيف عام 1961 قررت الحكومة البريطانية بأن المجموعة الاقتصادية الأوروبية ستنجو وأن على بريطانيا أن تكون داخلها. وقد كان الضغط الأميركي، لحثها على الانضمام، والفوائد الاقتصادية المتوقعة، مفتاحاً اتخاذ هذا القرار... لكن المفاوضات اصطدمت بالفيتو الفرنسي الذي لجأ إليه الرئيس شارل ديغول عام 1963، بحجة أن البريطانيين غير مهياين

¹ - Clive, Archer, Opsit, p: 12 – 13.

² - Ibid, p: 13.

³ - Rogers, Bootles, opsit, p: 80.

للعضوية. وتجدد الطلب البريطاني مع حكومة حزب العمال في أيار/ مايو عام 1967 ليعاد رفضه من جانب ديغول¹. الرئيس الفرنسي آنذاك اعتبر أن بريطانيا أثبتت أنها "فاقدة للاهتمام بالسوق المشتركة" وأنها "تحتاج إلى تحول جذري قبل الانضمام"، لأن "اقتصادها غير متوافق مع هذه السوق" متهماً البريطانيين بأنهم يضمرون "كراهية متجذرة تجاه البنى الأوروبية"².

كان على بريطانيا أن تنتظر خروج ديغول من الحكم عام 1969 حتى تعيد الكرة، وقد جرت الموافقة على عضويتها عام 1973. "ومع وصول حكومة العمال عام 1974 أصرت على إعادة التفاوض مع المجموعة حول بنود العضوية، ليصوت الشعب البريطاني لصالح الانضمام في استفتاء عام 1975، لكن افتقار حزب العمال للحماس تجاه المجموعة الأوروبية، شجع على إعادة بروز المحور الفرنسي - الألماني. ومع وصول مارغريت تاتشر إلى السلطة في أيار/ مايو عام 1979 ازداد منسوب العدائية تجاه المجموعة الأوروبية، وقد رفعت رئيسة الوزراء آنذاك شعار "أعيدوا لنا أموالنا"، على خلفية عبء أكلاف السياسة الزراعية المشتركة التي تتحملها بريطانيا"³.

هذه الصورة كانت مثلاً واضحاً لطبيعة العلاقة بين بريطانيا والمجموعة الأوروبية، والتي اتسمت بالالتباس والتجاذب منذ بدايتها. فالظروف التي رافقت عملية الانضمام لم تكن صحية أبداً، ولم تكن دوافع البريطانيين مشابهة لتلك التي لدى الأعضاء المؤسسين، فالمشروع الأوروبي، لم يعن للندن طريفاً نحو الاندماج، بل مساحة للتعاون الاقتصادي وتحقيق المكاسب المشتركة. وقد تُرجم هذا الالتباس في العلاقة في المراحل اللاحقة، مع تطور مسار الإندماج الأوروبي والاتفاقيات المعقودة.

"ضغطت الحاجة على دول المجموعة الأوروبية (EC) لتنفيذ سياسات اقتصادية، تضمن توازن ميزان المدفوعات فيما بينها، وتؤمن الثقة بالعملة مع الحفاظ على مستوى عالٍ للعمالة وعلى أسعار ثابتة للسلع. لكن في السنوات الأولى للمجموعة الاقتصادية الأوروبية (EEC) لم يتحقق الكثير في مجال التنسيق الاقتصادي، عدى اجتماعات حكام المصارف المركزية للدول الأعضاء ولجنة السياسة

¹ Clive, Archer, opsit, p: 13

² http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/november/27/newsid_4187000/4187714.stm

ت.د. 2017/7/25.

³ Clive, Archer, opsit, p: 14.

الاقتصادية قصيرة المدى... لكن قمة لاهاي التي عقدت أواخر عام 1969، وبالتزامن مع فتحها الباب لعضوية بريطانيا، دفعت باتجاه خطة تتضمن رؤياً لخلق اتحاد اقتصادي ومالي¹.

وخلال السنوات اللاحقة حاول الأوروبيون خلق آليات ومنظومات لضبط السياسة المالية للاتحاد، كآلية سعر الصرف (ERM)، ووحدة العملة الأوروبية (ECU)، وصندوق التنسيق المالي الأوروبي (EMCF)، وغيرها. كما "أنشئ الاتحاد الاقتصادي والمالي الأوروبي، الذي أسس عام 1988، كخطوة أولى لتأسيس البنك المركزي الأوروبي. ومن أبرز مهام الاتحاد هذا: حرية حركة رؤوس الأموال داخل أوروبا، وسلطة مالية مشتركة، وسياسة مالية واحدة"².

عمليات التنسيق هذه كانت بالغة الصعوبة والتعقيد، إذ كان من المطلوب الحفاظ على أسعار صرف ثابتة بين العملات المختلفة للدول الأعضاء، وكذلك مقابل الدولار الأميركي، وذلك من أجل تسهيل عمليات التبادل التجاري والمالي بين الدول الأعضاء، وكانت عمليات تحويل العملة في كافة المعاملات التجارية والمالية تشكل عبئاً إضافياً، وعائقاً أمام الانفتاح والاندماج داخل المجموعة. وبناءً عليه أصبح مشروع العملة الموحدة بالنسبة للدول الأعضاء ملحاً. لما يمكن أن يمثل من حل للتعقيدات الناشئة عن آليات التنسيق المالي، ويسمح بتعزيز سهولة وسرعة التبادل التجاري وحركة رؤوس الأموال، وخفض أعباء تثبيت أسعار صرف عملات الدول الأوروبية، كما تساهم العملة الموحدة في تعزيز عملية الاندماج الاقتصادي بين الدول الأعضاء، كما تسمح للاتحاد الأوروبي في إثبات حضوره ككتلة على الساحة النقدية والمالية والاقتصادية العالمية من خلال عملة قوية تنافس الدولار في التبادل التجاري الدولي. وبناءً على كل ما سبق، تسهم العملة الموحدة في بلورة الهوية المشتركة بصفاتها جزءاً من الحياة الاجتماعية اليومية لكل من مواطن.

أعلنت اتفاقية ماستريخت التي وقعت في 7 شباط/ فبراير عام 1992 عن ولادة الإتحاد الأوروبي، كبنية سياسية واقتصادية موحدة. "وقد جاءت الاتفاقية استجابة للتطورات الخارجية في أوروبا الشرقية بعد انهيار جدار برلين وتفكك المنظومة الاشتراكية، ما دفع المجموعة الأوروبية إلى العمل على تعزيز

¹ - Clive, Archer, opsit, p: 81 - 82.

² - <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/html/index.en.html>

ت.د. 2017/7/26

موقعها وتثبيت دعائم وحدتها"¹، كما أطلقت ماستريخت التي دخلت حيز التنفيذ في تشرين الثاني/نوفمبر عام 1993 مشروع العملة الأوروبية الموحدة وهو التحول الأكثر أهمية في عملية الاندماج الاقتصادي الأوروبي.

يقول وزير الخارجية الأميركي الأسبق هنري كيسنجر في كتابه "النظام العالمي" الصادر عام 2014: "أدى توحيد ألمانيا إلى تغيير التعادل المتوازن في أوروبا لأن أي ترتيب دستوري لا يستطيع تغيير واقع كون ألمانيا وحدها من جديد الدولة الأوروبية الأقوى. كما أنتجت العملة الموحدة درجة من الوحدة لم يسبق لها أن شوهدت في أوروبا منذ الإمبراطورية الرومانية المقدسة. هل الاتحاد الأوروبي مرشح للاضطلاع بالدور العالمي الذي أعلنه ميثاقه، أم أنه سيبرهن، مثل إمبراطورية شارل الخامس، أنه عاجز على الحفاظ على تماسكه؟"².

لخص هنري كيسنجر في بضع جمل، أبرز التحديات التي تواجه الاتحاد الأوروبي، انطلاقاً من توحيد ألمانيا بعد زوال المنظومة الاشتراكية، وتحولها إلى القوة الأبرز في أوروبا، والمخاوف المرافقة لهذا الصعود من هيمنتها على القرار الاقتصادي للاتحاد. بالإضافة إلى تجربة العملة الموحدة وما تمثله من أقصى مراحل الاندماج الاقتصادي، والتي تضع الإتحاد أمام خيارين إما الحفاظ على تماسكه ولعب دور محوري في السياسة الدولية أو التفكك والانهيال، وهذا منوط بقدرته على التغلب على أزماته التي يشكل اليورو إحدى أبرز سماتها.

لم تكن مسألة توحيد العملة الأوروبية نقطة إجماع بين أعضاء الإتحاد، ومن الطبيعي أن تكون بريطانيا على رأس الراضين لهذه الخطوة الكبرى، التي تمثل تنازلاً جذرياً عن جزء من السيادة المالية والاقتصادية. في المقابل كانت فرنسا وألمانيا على طرف نقيض، وبالتالي فإن هذا الانقسام في الرؤى، وفي النظرة إلى طبيعة الاندماج الأوروبي، بات داخل الإتحاد نفسه، بعد أن كان قبل دخول بريطانيا عبارة على مجموعتين منفصلتين؛ وعليه فإن الإتحاد الأوروبي سيتحمل عبء تشرذم الرؤى هذا.

¹ - عاطف، أبو سيف، مصدر سابق، ص: 47.

² - هنري، كيسنجر، النظام العالمي، ترجمة: فاضل جتكر، دار الكتاب العربي، بيروت، 2015، ص: 95

لم يقتصر الاختلاف في الرؤى على العملة الموحدة، بل شمل مختلف جوانب الاندماج، إن في الأسواق أو في إزالة الحدود. وهذا يعود إلى أن "البعض يرى في اندماج السوق فوائد جمة لبيئته الاقتصادية، إذ تسمح له المهارات المتوفرة لديه أو موارده الاقتصادية أو أسعاره التنافسية، بجني الأرباح عبر مزيد من الاندماج في السوق، بينما يرى البعض الآخر في ذلك تهديداً لواقعه المعيشي؛ إذا ما أغلق مصنع محلي مثلاً وانتقل إلى مكان آخر في الاتحاد الأوروبي، هذا النوع من الاندماج بالنسبة إلى هؤلاء، لا فائدة منه بل هو مكلف للغاية"¹.

عملية الوصول إلى العملة الموحدة احتاجت إلى فترة من المواءمة، على مستوى الوضعين الإقتصادي والمالي لكل دولة على حدة، وذلك لتكون قادرة على الانضمام للاتحاد المالي، وفق الشروط الموضوعة في "اتفاقية ماستريخت، وأهمها شرط أن لا يتجاوز الدين العام 60% من الناتج القومي المحلي... ويمكن لأي دولة أن تظل مرشحة للانضمام إذا ما كانت نسبة دينها العام عند حدود أو أقل من ذلك، لكن عليها أن تثبت أن هذه النسبة في انخفاض، لتتلاقى الـ60% على نحو مُرضٍ. لكن في الواقع، لقد جرى قبول إيطاليا وبلغاريا ولاحقاً اليونان لدخول العملة الموحدة، بالرغم من أن نسب ديونها العامة أعلى بكثير من عتبة الـ60%، وبالرغم من أنها لم تتخط اختبارات التقييم بشكل مقنع، وهذا القرار كان بدافع سياسي، إذ اعتبر القادة الأوروبيون آنذاك إبقاء هذه الدول خارج العملة الموحدة أمر غير مقبول"².

هذه القضية، سيكون لها الأثر البالغ في أزمة اليورو بعد سنوات، ولا سيما أن الدول التي دخلت منطقة اليورو من دون استيفائها الشروط لذلك، كانت المسرح الأبرز للأزمة، والتي سنوسع النقاش فيها لاحقاً خلال البحث، في الحديث عن الأزمة الإقتصادية.

¹ - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Making History: The state of the European union - volume 8, Oxford university press, European Union studies association, New York, 2007, p: 14.

² - Rogers, Bootles, opsit, p: 119 – 120.

وفوق ذلك كله، "جرى الدخول إلى العملة الموحدة، من دون بناء مؤسسات تعنى بمراقبة وتنسيق السياسات المالية والاقتصادية داخل الدول الأعضاء"¹. وهو أمر مثل ثغرة كبرى في مجال الاندماج الاقتصادي، وتحديدًا المالي.

الدول الداخلة في مشروع العملة الموحدة، اتفقت أيضاً على وضع ضوابط مالية، عبر ميثاق النمو والاستقرار، الذي وقع عام 1997، والذي يمنع هذه الدول من الاستدانة كثيراً، ويضعها أمام احتمال العقوبات إذا ما تخطت نسبة العجز المالي لديها الـ3%². "هذا الميثاق لم يمنع فرنسا وألمانيا من تخطي عتبة العجز المالي دون تحمل أي عقوبة، وبالتالي فإن غياب آليات للاندماج الاقتصادي تجاوز وتحوّل ميثاق الاستقرار والنمو إلى نمر من ورق، جعل من الاتحاد المالي فاقداً للقدرة على مجاراة الاتحاد النقدي الذي أطلق اليورو"³.

وكما ذكرنا سابقاً، رفضت بريطانيا ومعها الدانمارك والسويد المشاركة في العملة الموحدة منذ البداية، ليأخذ الانقسام الأوروبي، شكلاً جديداً ومعقداً أكثر من ذي قبل، إذ أصبح الاتحاد مقسّم بين منطقة اليورو، والدول التي بقيت خارجها.

"خطت العملة الموحدة خطوة نحو الأمام في الأول من كانون الثاني/يناير عام 1999، بـ11 دولة من أصل 15، هم أعضاء الاتحاد الأوروبي آنذاك، وبالنظام الأوروبي للبنوك المركزية (ESCB)، الذي من المفترض أن يتحكم بسياسة أسعار الفائدة وأسعار التبادل، في الدول الأحد عشر، ومع بداية عام 2002 بدأ بعملية الاستبدال التدريجي للعملات المحلية باليورو. النظام الأوروبي للبنوك المركزية (ESCB) والبنك المركزي الأوروبي (ECB) حلا محل المؤسسة النقدية الأوروبية (EMI)، ليصبح رئيس هذه المؤسسة فيم ديسينبرغ أول حاكم للبنك الأوروبي المركزي"⁴.

مثّلت العملة الموحدة، قمة التطور في الاندماج الاقتصادي الأوروبي، لكنها تعرضت للكثير من الانتقادات، إن كان من جانب الرافضين للفكرة بمجملها، لما تمثله من حالة من التنازل الكبير عن

¹ Ulrich, Beck, German Europe, T: Rodney Livingstone, Polity press, London, 2013, p: 24.

² Clive, Archer, opsit, p: 93.

³ Rogers, Bootles, opsit, p: 120.

⁴ Clive, Archer, opsit, p: 92.

السيادة الوطنية، من جهة، وأولئك الموافقين على الفكرة، لكنّ المعترضين على ضعف آليات الإدارة المالية للاتحاد، وغياب الرؤى الواضحة لمواجهة الأزمات، وكذلك الخائفين من هيمنة الاقتصادات الكبيرة ضمن منطقة اليورو على تلك الصغيرة، من جهة أخرى.

"سعى الأوروبيون من خلال الدفع باتجاه العملة الموحدة، إلى تأمين السوق المشتركة وحرية حركة الرساميل واستقرار أسعار الصرف، لكن تحقيق هذه الأهداف قد لا يتم إلا عبر تحقيق التوازن في عمل السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء، أي هناك ضرورة لتطابق سياسات هذه الدول على مستوى النظام الضريبي والإنفاق العام وغيرها، وفي الاستراتيجيات المتبعة في القطاعات الإنتاجية، وفي التعاطي مع النشاطات الاجتماعية، كالاتحادات العمالية وغيرها"¹.

لا أحد يستطيع إنكار، ما حققه الاتحاد الأوروبي، منذ التأسيس في بداية خمسينات القرن الماضي، من نجاحات على المستوى الإقتصادي، إذ بلغ الناتج المحلي للاتحاد نحو 16.4 ترليون دولار عام 2016 بعد أن كان نحو 359 مليار دولار عام 1960². وهو يحتل المرتبة الثانية بعد الصين في صادرات البضائع العالمية بنسبة 15.5% بحسب إحصاء 2015³، كما يعتبر "الاتحاد أكبر شريك تجاري لكل دول العالم باستثناء أستراليا. وفي مجال المساعدات المالية فهو المقدم الأول للدعم الخارجي"⁴.

ويسجّل للاتحاد الأوروبي أيضاً البعد الاجتماعي لسياساته الاقتصادية، وعلى مدى السنوات، طور الاتحاد شروطاً لتحسين بيئة العمل وحقوق العمال بالصحة والأمان وبحرية الانتقال، وكوّن الاتحادات ومبدأً للمفاوضة الجماعية، كما بلور رؤياً خاصة بحقوق الأطفال والشباب وكبار السن، وأقر المساواة في المعاملة بين الرجال والنساء. واشترط الاتحاد على كل الدول الراغبة في الانضمام بالالتزام بالشروط الاجتماعية إلى جانب التزامها بالشروط الاقتصادية والسياسية.

كل هذه الإيجابيات، كوّنّت عوامل جذب للدول الراغبة في الانضمام إلى المنظومة التي مثلها الاتحاد الأوروبي كتجربة فريدة في مجال المنظمات الإقليمية، ولم يرفض القيمون على سياسة الاتحاد التوسع

¹- سمير، أمين، الرأسمالية في عصر العولمة، الشركة العالمية للكتاب، بيروت، 2007، ص: 230 - 231.

²- <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&locations=EU&start=1965&view=bar>

ت.د. 2017/7/28.

³- راجع الملحق رقم 1

⁴- عاطف، أبو سيف، مصدر سابق، ص 213.

الجغرافي، ولا سيما بعد انهيار المنظومة الاشتراكية، إذ جرى ضم عدة دول من شرق أوروبا وجنوبها، وهو أمر زاد الأعباء الاقتصادية، وأضفى تعقيداً أكبر على إدارة المؤسسات الأوروبية، وعمليات التنسيق المالي والاقتصادي؛ وسنفرّد لاحقاً خلال هذا الفصل فقرة خاصة بتحدي التوسع الجغرافي الأوروبي.

واجه الاتحاد الأوروبي على مدى سنوات تشكله وتطوره، عقبات كثيرة ترك معظمها ثغرات عميقة في بنيته الاقتصادية، وكُرس بذلك الانقسام بين الدول المكونة له، وخُلقت مواطن ضعف في مؤسساته وآليات إدارة سياساته الاقتصادية، وقد حاول الأوروبيون الالتفاف على الانقسامات حول القضايا الجوهرية المرتبطة بطبيعة الاتحاد والغاية من إنشائه، وأهدافه البعيدة، عبر ابتداع فكرة "أوروبا ذات السرعات المتعددة" أو "أوروبا ذات السرعتين"؛ وهي نظرية تقوم على الاعتراف بالاتجاهات والرؤى المختلفة داخل الاتحاد، إذ يُسمح لكل دولة عضو، بأن تختار مستوى الاندماج الذي يمثل الحدود القصوى بالنسبة لها، وبالتالي باتت الانقسامات في أوروبا متعلقة بكل قضية على حدة، وبات التقدم متفاوتاً في كلٍ من هذه القضايا، بحسب الاتفاق أو الاختلاف في شأنها بين الدول الأعضاء.

يقول المفكر والاقتصادي المصري سمير أمين، في كتابه "الرأسمالية في عصر العولمة"، "إن معاهدة ماستريخت التي أسست الاتحاد الأوروبي قد استنزفت التحدي السياسي الرئيس الذي يواجه أوروبا. أعطت المعاهدة الأولوية لإنشاء عملة موحدة، أي بمعنى آخر قررت متابعة مشروع الاندماج الاقتصادي عبر اتخاذ خطوة حاسمة في غياب رؤى سياسية واضحة"¹.

ومن هذا المنطلق، يمكننا أن نجزم أن التقدم الكبير في الاندماج الاقتصادي الأوروبي، ومع الثغرات التي شابته، لم يقابله تقدم موازٍ في البنى السياسية الأوروبية. وهذا الخلل لعب دوراً في الأزمات التي عصفت بالاتحاد في السنوات الأخيرة. فما هي آليات صناعة القرار السياسي الأوروبي؟ وما هي أبرز العقبات التي واجهت عملية تطويرها؟

¹ - سمير، أمين، مرجع سابق، ص: 230.

ثانياً: آليات صناعة القرار السياسي الأوروبي

كشفت الأزمات المعاصرة التي تعصف بالاتحاد الأوروبي، عن هشاشة في بنيته السياسية، وضعف في أدائه الجماعي، وإرباك في مجابهة التحديات. فقضية اللاجئين مثلاً وانفصال بريطانيا، طرحا الأسئلة حول تماسك الاتحاد، وطبيعة المنظومة السياسية التي تحكم تعاطيه مع ملفات جدية، لها تأثير في واقعه ومستقبله.

"لا يمكن الحديث عن مستقبل للاتحاد الأوروبي، من دون الاعتراف بالعقبات الأساسية التي تعترضه. ولم تكن الأزمات المعاصرة وحدها التي كشفت الضعف الجوهري في البنية السياسية الأوروبية، بل شهدت مراحل الاندماج الطويلة للاتحاد، نقصاً دائماً في تطور الجانب السياسي لهذا الاندماج. في الواقع، إن غياب مفهوم سياسي لأوروبا، قد أحبط أي محاولة للمضي قدماً؛ فانعدام الرؤيا السياسية أدى إلى التأثير على البنية الاقتصادية التي تم إنجازها"¹. لذا فإن المشكلة الجوهرية في البنية السياسية للاتحاد الأوروبي، تكمن في عدم تبلور فكرة نهائية حول طبيعة المنظومة السياسية التي يكونها الاتحاد. وبالتالي، فإن الهدف النهائي لعملية الاندماج، غير واضح، أو بمعنى أدق، غير متفق عليه.

التوازن بين العناصر فوق الوطنية وتلك الوطنية في مؤسسات الاتحاد، يشكل محور النقاشات الدائرة حول طبيعة الكيان، فأى زيادة ملموسة في قدرات العناصر فوق الوطنية قد يؤدي إلى تشبيه الاتحاد الأوروبي بالسلطة الفدرالية، فيما يؤدي تعزيز التدخلات الوطنية إلى إظهاره بمظهر المؤسسة بين الحكومية. في الحقيقة، هذا الصدام المستمر بين القوى، داخل الاتحاد، يجعل منه الصيغة الأكثر تعقيداً². وهذا التعقيد يعود في الأساس إلى التيارات المتصارعة منذ بدايات مشروع الاندماج الأوروبي بين قوى تطمح للولايات المتحدة الأوروبية وقوى لا ترغب في التخلي عن سيادتها الوطنية.

"قال جان مونييه... عام 1943، إنه لن يكون هناك سلام في أوروبا، إذا ما أعيد تشكيل الدول على قاعدة السيادة الوطنية. دول أوروبا صغيرة جداً على ضمان الإزدهار والتطور الاجتماعي الضروريين

¹- سمير، أمين، مرجع سابق، ص: 218.

²- Clive, Archer, opsit, p: 40.

لشعوبها. على الدول الأوروبية أن تبني نظاماً فدرالياً فيما بينها"¹. هذا الكلام يعكس رؤيا طموحة، ناتجة عن رد فعل على الظروف التي كانت سائدة في أوروبا خلال الحرب العالمية الثانية، والتي ولدت الشعور السلبي تجاه الدوافع القومية، التي بدورها شكلت المحرك الرئيس للحريين العالميتين، وبالتالي رأى مونييه أن إعادة بناء أوروبا على أسس السيادة المطلقة للدول الأوروبية قد يعيد التأسيس لعوامل نشوب الحرب من جديد، ولا سيما أن التجربة كانت ماثلة ما بين الحريين العالميتين. وقد عزز هذا التوجه الواقع الاقتصادي المنهار لدول أوروبا التي أنهكها الاستنزاف والتدمير الناجمين عن الأعمال العسكرية، ما جعلها غير قادرة على النهوض بجهودها المحلية، ولا سيما أن العالم في تلك المرحلة بدأ ينقسم لمعسكرين تقودهما الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي، وهما دولتان فدراليتان ضخمتان تملكان قدرات اقتصادية ضخمة، وهو أمر ربما مثّل دافعاً لمونييه لطرح نظام فدرالي يجمع الدول الأوروبية، ويسمح لها بلعب دور على الساحة الدولية.

كما ذكرنا سابقاً، مثّل الخوف من عودة القوة العسكرية الألمانية، الدافع الأبرز لتكوين منظمة الفحم والصلب الأوروبية عام 1951، ووضع ألمانيا عبرها ضمن إدارة فوق وطنية تدير هذا القطاع، وتمنع استخدامه في إعادة التسلح. وبالرغم من اكتساب هذه المنظمة طابعاً اقتصادياً، إلا أن الدول الست المؤسسة أعلنت في اتفاقية روما عام 1957، أنها تسعى إلى وضع أسس "اتحاد أقرب من أي وقت مضى بين الشعوب الأوروبية"². وهذا يعني أن رؤيا مونييه كانت حاضرة بطبيعة الحال في ذلك الوقت، لكن الدول الداخلة إلى المجموعة لم تتفق فيما بينها بشأن الهدف النهائي لها، وبالتالي بقي عدم الوضوح هذا مرافقاً للمشروع في كافة المراحل اللاحقة.

"سيطر على الساحة الأوروبية عقب الحرب، اتجاهاً، الأول يدعو للفدرالية والآخر للكونفدرالية. في البدايات بدا أن فرص الكونفدرالية حازت على التأييد، بحكم أنها لا تستدعي تغييرات جوهرية في السياسات القومية والوطنية للدول، التي خرجت قبل أشهر من حالات العداء. وفيما كان الفدراليون يدعون إلى الوحدة الكاملة بين الدول الأعضاء"³. وفي الخطاب التأسيسي لاتحاد الفدراليين الأوروبيين

¹ - Rogers, Bootles, opsit, p: 10.

² - Ibid, p: 11.

³ - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 30.

عام 1947، اعتبر الإيطالي ألتيرو سبينلي، مؤسس حركة أوروبا الفدرالية، أن ائتلاف الدول الأوروبية في فدرالية، سيمكنها من بناء مستقبلها بعيداً عن الهيمنة الأميركية، ووسيلة لمحاربة المد السوفياتي¹.

هذه الصورة أظهرت مدى رغبة القوى الأوروبية المؤيدة للفدرالية، في خلق كيان موحد ومستقل، قوي ومتماسك، يلعب دوراً محورياً في السياسة الدولية، ولا سيما أن الشعور بالتراجع في هذا المجال، أخذ بالتزايد في مرحلة ما بعد الحرب، بالتزامن مع بروز نظام عالمي جديد يقوم على قطبين، هما الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي، إذ تحولت أوروبا إلى مسرح للصراع فيما بينهما. وقد عزز شعور الضعف هذا، بداية نهاية الحقبة الاستعمارية، في تلك المرحلة، والتي كانت السمة الأساسية للنفوذ الأوروبي في الساحة الدولية.

ومن الملفت للنظر، أن مارغريت تاتشر نفسها، قالت في خطاب اجتماع انتخابي عام 1966: "أوروبا أصبحت حجر الزاوية لحملتنا الانتخابية... أنا أو من بأننا معاً يمكننا أن نكون كتلة توازي قوتها قوة الولايات المتحدة الأميركية وروسيا"².

أدى عامل الخوف الآخر، وهو الخوف من المد الشيوعي، والهيمنة السوفياتية، دوراً في التكوين السياسي والأمني لأوروبا، إذ شكل حافزاً للولايات المتحدة للعب دور كبير في هذا المجال. ففي عام 1949 وقعت الأخيرة ومعها عدد من الدول الأوروبية هي: بلغاريا وهولندا وبريطانيا والدانمارك وفرنسا إيطاليا وإيسلندا والبرتغال والنرويج ولوكسمبورغ، بالإضافة إلى كندا اتفاقية حلف شمال الأطلسي³. ومن وجهة نظر هنري كيسنجر، فإن "الحلف جاء ليرسخ إطاراً للتشاور بين الولايات المتحدة وأوروبا، وقدرًا من التماسك في إدارة السياسة الخارجية، إذ أن توازن القوة الأوروبي ما لبث أن انزاح في جوهره عن الترتيبات الأوروبية الداخلية نحو احتواء الاتحاد السوفياتي عالمياً، فبعد صدمة حربين مدمرتين، باتت

¹- المرجع نفسه، ص: 38 – 39.

²- Rogers, Bootles, opsit, p: 26.

³- <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>

ت.د. 2017/7/29

بلدان أوروبا الغربية في مواجهة تغيير في المنظور الجيوسياسي، الذي شكل تحدياً لمعنى الهوية التاريخية لديها"¹.

وجهة النظر هذه، توضح إلى حد بعيد، طبيعة العلاقة الأميركية الأوروبية، واختلاف الأولويات بين ضفتي الأطلسي، في مرحلة التأسيس. فالنظام العالمي ثنائي القطبية، فرض معادلة جديدة، بعيدة عن مشروع الاندماج الأوروبي، تتلخص بأولوية احتواء الاتحاد السوفياتي، على تكوين نظام أوروبي، يشكل مشروعاً ربما يكون غير واقعي في تلك المرحلة. وقد شكل حلف شمال الأطلسي الإطار والأداة لتحويل أوروبا إلى خط أمامي للمواجهة الأميركية السوفياتية، وبطبيعة الحال، فقد ساهمت هذه السياسة في جعل أوروبا على مدى المراحل اللاحقة جزءاً من الجيو استراتيجيا الأميركية. فصحيح أن الولايات المتحدة دعمت قيام المجموعة الأوروبية ومسار تكون الاتحاد الأوروبي بصورة عامة، لكنها رأت ذلك من زاوية تكوين كتلة اقتصادية وسياسية قادرة على مجابهة المد الشيوعي، فيما كانت دول أوروبية (فرنسا مثلاً) ترى في مشروع الاتحاد الأوروبي بعداً استقلالياً عن الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي على حد سواء. طبعاً، سنناقش علاقة أوروبا بالولايات المتحدة بعمق أكثر في الحديث عن أزمة السياستين الخارجية والدفاعية للاتحاد، في مرحلة لاحقة من هذا البحث.

بالرغم من اختلاف الرؤى حول الطبيعة النهائية للاتحاد الأوروبي، شهدت المؤسسات والتشريعات تطورات كبرى. وتبلورت آليات صناعة القرار السياسي على مدى السنوات عبر المعاهدات، وأصبحت التشريعات الأوروبية جزءاً أساسياً من التشريعات المحلية، "وراحت المعاهدات المتتالية تتداخل الواحدة بالأخرى لتندمج في الصيغة الموحدة، التي سوف تُعرف بعد الآن، بمعاهدة الاتحاد الأوروبي والمعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي"².

"بمقتضى معاهدة لشبونة، هناك خمسة أنواع من الأفعال القانونية المعروفة بـ "الأفعال الانفرادية": الأنظمة، التوجيهات القرارات التوصيات الإعلانات (المادة 288 من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي). فالأنظمة قابلة للتطبيق مباشرة، فيما يتوجب أن تدمج التوجيهات في تشريعات الدول

¹ - هنري، كيسنجر، مرجع سابق، ص: 93.

² - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 62.

الأعضاء. وكما الأنظمة والتوجيهات، فإن للقرارات صفة الإلزام، وإنما بالنسبة إلى الجهات المعنية بها تحديداً. أما التوصيات والإعلانات، فلا تقيّد بشيء. توجد من ناحية أخرى أفعال قانونية عدة لا يمكن تصنيفها، مثل القوانين الداخلية للمؤسسات، والاتفاقات بين المؤسسات، وقرارات المنظمات والتبليغات¹. وبناء على هذا التصنيف تكتسب أنظمة الاتحاد الأوروبي وتوجيهاته وحتى قراراته صفة التفوق على القوانين المحلية للدول الأعضاء، وبالتالي لا تملك برلمانات هذه الدول صلاحية تغيير التشريعات الأوروبية أو رفضها.

أعطت المعاهدات وبصورة تدريجية للاتحاد طابعاً تنظيمياً وسياسياً. "ففي عام 1957 أطلقت معاهدة روما المجموعة الاقتصادية الأوروبية؛ وفي عام 1965 نظمت معاهدة بروكسل مسار المؤسسات الأوروبية، وأرست تركيبة المجلس، ووزعت مواقع المؤسسات الأوروبية بين مراكز المجموعة الأوروبية، في بروكسيل وستراسبورغ ولوكسمبورغ. في عام 1986 سجلت اتفاقية الفعل الأوروبي الموحد نقطة تحول، حيث وسعت الأغلبية المؤهلة في المجلس، بشكل يزيد من صعوبة تعطيل دولة منفردة لأي تشريع مقترح. في عام 1992، أطلقت اتفاقية ماستريخت مسار الاتحاد المالي الأوروبي، وأدخلت عناصر الاتحاد السياسي (الهوية - المواطنة - السياسات المشتركة للعلاقات الداخلية والخارجية)... وبإطلاقها الاتحاد الأوروبي أعطت المعاهدة بعداً سياسياً أكبر للمجموعة الأوروبية، بعد أن كان أداؤها اقتصادياً بمجمله. في عام 1995 أنتت اتفاقية شينغن لتسمح بالانتقال بلا جواز سفر بين 7 من الدول الأعضاء... عام 1997... استحدثت اتفاقية أمستردام منصب المفوض الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية الأوروبية. عام 2001 استبدلت اتفاقية نيس الحاجة إلى الإجماع في التصويت بالأغلبية المؤهلة، في 27 من المجالات المختلفة، وهي خطوة أضعفت قدرة دولة منفردة على إبطال أي إجراءات لا توافق عليها. في عام 2007 وسّعت اتفاقية لشبونة مجال الأغلبية المؤهلة في التصويت لتتطال المزيد من القضايا، كما استحدثت منصب رئيس المجلس الأوروبي"².

مرت المؤسسات الأوروبية بالكثير من تراكم التجارب، والنجاحات والاختفاقات، لتأخذ شكلها النهائي الآن. وبالرغم من ضعف الكفاءة السياسية والأمنية لهذه المؤسسات، فإنها تشكل الأداة الرئيسة لتطبيق

¹ - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 72 - 73.

² - Rogers, Bootles, opsit, p: 12 - 13.

سياسات الاتحاد في الداخل والخارج. وأبرز هذه المؤسسات "المجلس الأوروبي" (European Council) الذي يضم رؤساء الدول والحكومات، ويعقد بشكل دوري 4 مرات خلال العام، يتخذ القرار فيه بالأغلبية في معظم الأحيان، لتبقى القرارات التي تحتاج إلى الإجماع محصورة بمواضيع محددة، هي الضرائب الأوروبية والأمن والحماية الاجتماعيين ودخول أعضاء جدد إلى الاتحاد والسياستين الخارجية والدفاعية المشتركة والتعاون الشرطي العملياتي بين الدول الأعضاء¹. من هنا يتضح أن القرارات التي تتطلب الإجماع هي الأكثر أهمية على مستوى الاندماج السياسي، وبالتالي آلية اتخاذ القرار في المجلس الأوروبي محكومة بالقرار السيادي لدى الدول الأعضاء.

أما "المجلس" (Council)، الذي يضم وزراء من حكومات الدول الأعضاء يمثلون بلدانهم بحسب اختصاص الملفات التي يجري ناقشها. يتخذ قراراته بالأكثرية المؤهلة، والتي تبلورت على مر السنوات، إلى أن رست منذ تشرين الأول/ نوفمبر عام 2014 على نظام قائم على النسبية استناداً إلى التعداد الرسمي للسكان في البلدان الأعضاء. حُدثت هذه الأكثرية بـ55% من أعضاء المجلس، وبما يمثل في نفس الوقت 65% من عدد سكان الاتحاد الأوروبي².

يعتبر المجلس الصورة الحقيقية لنفوذ الدولة الوطنية داخل الاتحاد، فأعضاءه يمثلون مصالح دولهم بشكل مباشر، ويعكسون الرغبات والمواقف السيادية للدول الأعضاء، لذلك فإن القرارات والتشريعات الصادرة عنه تعكس توازن الأحجام السياسية والديموغرافية بين هذه الدول. "في الواقع، لا تتخذ أغلبية القرارات داخل جلسات المجلس، وإنما أثناء تحضير هذه الجلسات. إن المجلس، وما عدا بعض الاستثناءات النادرة، ليس تلك الهيئة التي تشهد تفاوضاً طويلاً المدى... وإنما هو هيئة يجري التأكيد فيها على القرارات المعدة قبلاً... من جانب لجنة الممثلين الدائمين... أو معاونيهم وكذلك من جانب "مجموعات العمل" أو "لجان" المجلس، والمؤلفة من ممثلي الدول الأعضاء... "وتعقد 70% من الاتفاقات... بالتوافق، قبل أن تدرج... على جدول أعمال المجلس... ويفضل التوافق في اتخاذ القرارات، على التصويت، الذي يعد إهانة من جانب ممثلي الدول"³. "ربما يجدر القول أن المجلس هو

¹ <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/unanimity.html?locale=en>

ت.د. 2017/7/30

² أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 37.

³ المصدر نفسه، ص: 42.

عبارة عن مجالس متعددة، فاجتماعاته هي عبارة عن لقاءات بين الوزراء المعنيين للدول الأعضاء. وهذه الصيغة قد تفتقر إلى المتانة بطبيعتها، فقد يتخذ وزراء المالية مثلاً قراراً يتعارض مع قرار سبق أن اتخذته وزراء الزراعة. ففي أي دولة تحل تناقضات كهذه عبر مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الوزراء، قادر على إدارة الملفات بتناسق، لكن هذا الواقع مفقود في الاتحاد الأوروبي"¹.

"البرلمان الأوروبي" (European Parliament) الذي بات يضم 751 عضواً، هو المؤسسة التي حظيت بأكبر توسع بالصلاحيات والحجم، على مدى المعاهدات الأوروبية، حيث أصبح مناصباً به عدد من الصلاحيات، أبرزها "صلاحية التشريع، وهي متساوية بحجمها مع تلك المناطة بالمجلس، إذ يشتركان في إصدار التشريعات في قضايا عدة، كالحكومة الاقتصادية والهجرة والطاقة والنقل وحماية المستهلك والبيئة"². "إتفاقية لشبونة 2007 أعطت البرلمان الأوروبي صلاحية الاشتراك مع المجلس في إقرار الموازنة العامة للاتحاد، ومنحته الكلمة النهائية في هذا الأمر"³. وفتحت لشبونة للبرلمان أيضاً باب "الرقابة والإشراف على المؤسسات الأوروبية وحسن تنفيذ بنود الموازنة العامة وصحة تطبيق القانون"⁴.

وكما نرى، بالرغم من توسع صلاحيات "البرلمان الأوروبي"، بقي الكثير منها مرتبط بالتنسيق وبالتعاون مع "المجلس" الذي بطبيعة الحال، يمثل إرادة الدول الأعضاء، وهو أمر يكبل حتماً قدرة البرلمان على تطوير دوره فوق الوطني، ولا سيما في القضايا السياسية، التي لا تشكل حيزاً كبيراً في إطار صلاحياته، بالرغم من أنه منذ عام 1979 ينتخب بصورة مباشرة من جانب الشعوب الأوروبية.

"إن الموافقة على الموازنة العامة (المحدد مسبقاً من جانب المجلس) واختيار أعضاء المفوضية، تبقى أعمالاً شكلية خالية من المسؤولية. هذا بالإضافة إلى أن فكرة انتخاب أعضاء البرلمان على لوائح عامة من قبل كل الناخبين الأوروبيين، لم تتبلور بشكل كاف في الفكر السياسي والثقافي لدى الشعوب

¹- سمير، أمين، مصدر سابق، ص: 226.

²- <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00004/Legislative-powers> ت.د. 2017/7/30.

³- <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00005/Budgetary-powers> ت.د. 2017/7/30.

⁴- <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00006/Supervisory-powers> ت.د. 2017/7/30.

الأوروبية"¹. وسناقش آليات انتخاب البرلمان ومدى ديمقراطية هذا الانتخاب وحجم تعبيره عن إرادة الشعوب الأوروبية في معرض الحديث عن أزمة الديمقراطية في الاتحاد الأوروبي لاحقاً في هذا البحث. "إن تنامي الانتاج التشريعي، لم يتم من دون صعوبات، هكذا نرى أنه ما بين 1979 و 1999 رصدت المفوضية الأوروبية أكثر من 7000 انتهاك لتشريعات الاتحاد، أي ما معدله 340 حالة سنوياً"².

تعد "المفوضية الأوروبية" (European Commission) الأداة السياسية التنفيذية المستقلة للاتحاد الأوروبي، فهي الوحيدة المسؤولة عن اقتراح تشريعات أمام المجلس والبرلمان الأوروبي، وهي المنوط بها تنفيذ قرارات هاتين المؤسستين. تتكون المفوضية من 28 عضواً (واحد من كل دولة في الاتحاد) هم عبارة عن رئيس المفوضية الأوروبية ونائب أول له، وستة نواب آخرين، بالإضافة إلى الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية للاتحاد، وعشرين مفوضاً، كلٌ منهم مسؤول عن ملف ما³.

الملاحظة الأبرز في التقييم السياسي للمفوضية يكمن في عملية تعيين أعضائها ورئيسها، حيث يتضح من خلالها، أن مسألة استقلالية هذه المؤسسة، أمر مشكوك بصحته. صحيح أن آلية تعيين رئيس المفوضية تشترط تصويت "البرلمان الأوروبي"، لكن إسم المرشح في الأساس يطرح من جانب قادة الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي، آخذين بعين الاعتبار نتائج انتخابات البرلمان الأخيرة. اختيار نواب الرئيس والمفوضين من مسؤولية رئيس المفوضية، لكن ذلك يتم بناء على اقتراحات دول الاتحاد، وتحتاج لائحة المرشحين إلى التصديق عليها من جانب "المجلس الأوروبي" أيضاً. يجب على كل مرشح أن يمثل أمام البرلمان الأوروبي ليشرح رؤياه ويحجب على أسئلة أعضائه، من ثم يجري التصويت على اللائحة كفريق واحد. وفي محطتها الأخيرة تحتاج المفوضية إلى أغلبية مؤهلة في المجلس لتتال صفتها⁴.

هذه الآلية المعقدة لتكوين السلطة التنفيذية للاتحاد الأوروبي، تعبر عن مدى تحكم الدول الأعضاء بالقرار السياسي، وبإصرارها على عدم السماح للمؤسسة الأوروبية المنتخبة (البرلمان) في أداء دور

¹ - سمير، أمين، مصدر سابق، ص: 226.

² - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 85.

³ - https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_en#composition

ت.د. 2017/7/30.

⁴ - Ibid.

منفرد في رسم السياسات والتأثير عليها، وبالتالي الإبقاء على البنى السياسية للاتحاد الأوروبي في حالة عدم الكفاءة.

"لا يمكن مقارنة "المفوضية الأوروبية" بالحكومات، فاعضاؤها ليسوا مسؤولين كلٌّ عن حقل معين، كالزراعة والصناعة وغيرها، بل عن مهمات خاصة توكل إليهم. ولا تشكل المفوضية مشروع حكومة أيضاً، لأن المسؤوليات السيادية تبقى محرمة عليها، كشؤون الأمن والدفاع والخارجية والعدل، كما أن رئيس المفوضية لا يقارن برئيس وزراء مسؤول عن السياسة العامة وعن التنسيق بين الوزراء حكومته، ومن هذا المنطلق، لا تستطيع المفوضية رسم السياسات ولا تنظيم وتنسيق عمل السلطات التنفيذية، تبقى كل هذه الأمور منوطة بشكل أساسي بسلطة المجلس"¹.

"محكمة العدل الأوروبية" هي الأداة القضائية للاتحاد الأوروبي، وهي مجمع قضائي يضم محكمة العدل بحد ذاتها والمحكمة الابتدائية ومحاكم متخصصة أخرى، كمحكمة الوظيفة العامة الأوروبية مثلاً. منذ معاهدة باريس 1951، "بقيت آلية تعيين القضاة والمحامين العامون، ثابتة، إذ تتم بالإجماع بين حكومات الدول الأعضاء، لولاية تمتد ست سنوات قابلة للتجديد، تتجدد محكمة العدل جزئياً، بحيث تنتهي مدة تعيين بعض القضاة كل ثلاث سنوات... أخيراً تعين محكمة العدل رئيساً لها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد"². "وقد أنشأت معاهدة لشبونة "لجنة" مهمتها "إبداء الرأي في أهلية المرشحين لتولي منصب قاضٍ أو محامٍ عام"، كما أصبح لزاماً على حكومات الدول الأعضاء استشارة هذه اللجنة قبل التعيين. تتكون "اللجنة" من سبع شخصيات (أعضاء سابقون في محكمة العدل أو في محكمة الدرجة الأولى، أو المحاكم الوطنية العليا أو من قانونيين يتمتعون بالكفاءات العالية) يعينها المجلس"³. "وتتولى المحكمة مهمة تفسير قوانين الاتحاد الأوروبي، والتأكد من حسن تطبيقها داخل الدول الأعضاء، وتبت في الخلافات القانونية بين هذه الدول ومؤسسات الاتحاد، وفي حالات محددة يمكن

¹ - سمير، أمين، مرجع سابق، ص: 225.

² - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 55.

³ - المرجع نفسه، ص: 56.

لأفراد أو شركات أو منظمات أن يلجأوا لمحكمة العدل الأوروبية، إذا ما شعروا بانتهاك مؤسسات الاتحاد الأوروبي لحقوقهم"¹.

يخفي الظاهر المتطور للمؤسسات الأوروبية، عدم قدرتها على مجازاة المتطلبات السياسية والأمنية لمشروع الاندماج الأوروبي، وكانت السمة المشتركة للمؤسسات التي استعرضناها، هي سيطرة الدول الأعضاء على مفاصل القرار فيها، أو منعها من الاضطلاع في القضايا التي تمس السيادة لهذه الدول بصورة أو بأخرى. "قدرات الاتحاد الأوروبي على الفعل، حتى في تلك المجالات التي يتمتع فيها بالكفاءة القانونية، مقيدة بالمراجعات وبالتوازنات، بين الدول الأعضاء وبروكسيل، وبين المؤسسات التابعة لبروكسيل نفسها، في الحقيقة، الاتحاد الأوروبي ليس نظام سيادة برلمانية، بل نظام قوى منقسمة، بشكل أفقي بين المفوضية والمجلس والبرلمان والمحكمة، وعامودي بين مستويات محلية ووطنية وعابرة للوطنية"².

هذه الانقسامات في البنية السياسية للاتحاد الأوروبي أفضت تعقيداً كبيراً على عملية اتخاذ القرار، "فالتشريع العادي مثلاً، يحتاج في البداية إلى اقتراح من المفوضية بالإجماع أو بالأكثرية، بعد ذلك يقوم المجلس باتخاذ القرار بشأنه بالأكثرية المؤهلة، قبل أن يوافق عليه البرلمان بالأكثرية المطلقة، ثم يعدل البرلمانات والمسؤولون الوطنيون قوانينهم للتواءم معه، من ثم يتولى الإداريون الوطنيون تنفيذه... وإذا وقع اعتراض عليه تتولى المحاكم المحلية والأوروبية النظر فيه. كل هذا التعقيد يجعل من التشريعات اليومية في الاتحاد بصعوبة التعديلات الدستورية في الولايات المتحدة مثلاً"³.

الأسباب المؤدية إلى صعوبة اتخاذ القرار، أدت هي نفسها إلى ضعف وتشتت السياسة الخارجية والدفاعية للاتحاد الأوروبي، منذ التأسيس، وكما ذكرنا سابقاً فرضت الحرب الباردة، وما أفرزته من انقسام عالمي حاد بين معسكرين، عدم خروج السياسة الخارجية الأوروبية عن الإطار الذي فرضته

¹ - https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_en#overview

ت.د. 2017/7/30.

² - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 34.

³ - Ibid, same page.

طبيعة تحالفها مع الولايات المتحدة، ولم تتمكن من تحقيق أي تقدم كبير في العمل الدفاعي المشترك إلا في إطار حلف شمال الأطلسي.

لم يكن هذا هو السبب الوحيد الذي أعاق تبلور إطار منظم للسياسة الخارجية والدفاعية للمجموعة الأوروبية بعد تشكلها، ف "الرئيس الفرنسي شارل ديغول، الذي وصل إلى الحكم عام 1958 عارض تطوير مؤسسات فوق وطنية للمجموعة المتشكلة حديثاً، وأصر على القرار السيادي، فيما خص مجالات السياسة الخارجية والدفاعية، وقد حافظ على علاقة فرنسية ألمانية قوية، ودعم فكرة اللقاءات الدورية بين رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء لتنسيق السياسات الخارجية، وللتعامل مع المشكلات السياسية الأخرى في الدول الست الأعضاء في المجموعة. هذه النظرية، ومعها اقتراح إنشاء أمانة صغيرة في باريس، لخدمة الاجتماعات، رُفِضا من جانب الهولنديين، الذين اعتقدوا أن اقتراحاً كهذا سيستبعد خلق اتحاد سياسي مشترك، له سياسته الخارجية"¹.

مع خروج ديغول من الحكم عام 1969، جاءت اتفاقية لاهاي لتفتح الباب للتنسيق بين الدول الأعضاء في إطار السياسة الخارجية. "الترجمة الحقيقية لمقررات قمة لاهاي جاءت بعد أقل من سنة حين قرر وزراء خارجية الدول الأعضاء وضع آلية تمكن وزراء الخارجية من اللقاء بشكل دوري، وتكوين لجنة من كبار الدبلوماسيين، تهدف إلى دفع التعاون في مجال السياسة الخارجية. ما عرف بتقرير لوكسمبورغ جعل من "التعاون السياسي" نشاطاً منفصلاً عن مجمل البنين التنسيق الأوروبي، حيث لم تعط المفوضية الأوروبية أي دور سوى "تقديم المشورة" في المسائل المرتبطة بعمل المجموعة الأوروبية، كما استبعدت أي وصاية قانونية لمحكمة العدل الأوروبية"². وهذه الآلية الجديدة لم تكن في الواقع بعيدة كثيراً عن تصور ديغول.

في عام 1973 صدر تقرير كوبنهاغن، الذي كرس التعاون بين الحكومي بين الدول الأعضاء، عبر خلق آلية للتواصل الدائم بين وزراء الخارجية، لكنها لم تكن جزءاً من مؤسسات المجموعة الأوروبية، بالرغم فرضها حضور المفوضية لاجتماعات التعاون السياسي. هذا التقرير وضع الأسس لمنظمة

¹- Clive, Archer, opsit, p: 163.

²- عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 122 - 123.

التعاون السياسي الأوروبي (EPC)، والتي تبلورت عام 1986 مع الفعل الأوروبي الموحد. "هذه المنظمة شددت على بقاء أعضاء المجموعة الأوروبية، موحدتين في حقل السياسة الخارجية بدل اللجوء إلى سياسة مشتركة، أو إلى دور محتمل على الساحة الدولية... مع حلول عام 1991، عام بدء اجتماعات ماستريخت، كانت منظمة التعاون السياسي الأوروبي، قد أظهرت الكثير من الضعف في مواجهة التحديات، ولعل أبرزها، إعلان "البندقية" عام 1980 بشأن الشرق الأوسط، الذي جرى تجاهله من جانب الدول العربية، فيما رفضته إسرائيل. المنظمة أدانت مباشرة، احتلال صدام حسين للكويت عام 1990 وطالبت بالانسحاب. المجموعة الأوروبية أيدت عقوبات الأمم المتحدة على العراق، لكن مواقف أعضاءها تباينت، ففيما ضغطت بريطانيا باتجاه دعم الولايات المتحدة بصورة مطلقة، في جهودها لبناء قوة لطرده الجيش العراقي من الكويت، أظهرت كل من فرنسا وألمانيا رغبة كبيرة في البحث عن حل دبلوماسي... أحد أبرز الأمثلة على ضعف التعاون السياسي الأوروبي، تمثل في عدم قدرة المجموعة على التعامل مع أزمة يوغوسلافيا عام 1991، وفقدانها التأثير في صراع متفاقم داخل نطاقها الجغرافي الأوروبي"¹.

"كانت حرب البلقان فرصة للاتحاد الأوروبي لتقوية سياسته الخارجية المشتركة، وبالرغم من إطلاق مشروع السياسة الخارجية والأمنية المشتركة في مطلع التسعينيات (CFSP)، فإن سياسة الاتحاد زادت من واقع صراع البوسنة والهرسك، سوءاً، وذلك برفضه وصف الصرب البوسنيين بالمعتدين... وفي النتيجة استمرت الحرب الدموية لأربع سنوات، إلى أن قادت الولايات المتحدة تدخلاً عسكرياً، في إطار حلف شمال الأطلسي عام 1995. الولايات المتحدة احتاجت لأن تتدخل مرة أخرى عام 1999 لمنع هجمات الصرب في كوسوفو. لقد كشفت حروب البلقان حقيقة الضعف الأوروبي"². إن كان على مستوى السياسة الخارجية أو على مستوى الدفاع المشترك، المرتبط بشكل أساسي بالبنية السياسية للاتحاد.

في مرحلة لاحقة، جاءت حرب الخليج الثالثة عام 2003، لتكشف الهشاشة في آليات التنسيق في السياسة الخارجية بين الدول الأعضاء، ففي الوقت الذي انجرفت فيه بريطانيا إلى مشاركة الولايات

¹- Clive, Archer, opsit, p: 167.

²- Editors: Sophie, Meunier and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 109 - 110.

المتحدة في احتلال العراق كانت كل من فرنسا وألمانيا، في موقع الرفض لهذه الحرب. وقد ظهر الاتحاد الأوروبي آنذاك بمظهر المفكك على المستوى السياسي.

شكل انهيار جدار برلين عام 1989، ومعه المنظومة الاشتراكية، فرصة تاريخية للمشروع الأوروبي، ليتطور بعيداً عن التجاذب الحاد الذي ساد العالم خلال الحرب الباردة. وقد كانت مفاعيل هذه الحرب قد بدأت بالتلاشي منذ عام 1985 مع سياسات غورباتشوف الانفتاحية. وجاءت معاهدة ماستريخت عام 1992 كاستجابة للتحويلات الكبرى التي شهدتها العالم في تلك المرحلة، ولتضع أسساً سياسية متينة لمشروع الاندماج، لتعرف باتفاقية الاتحاد الأوروبي.

أحد أهداف الاتحاد الأوروبي، من خلال ماستريخت، هو تأكيد هويته على المسرح العالمي، تحديداً عن طريق تحقيق سياسة خارجية وأمنية مشتركة، تشمل الإطار النهائي للسياسة الدفاعية المشتركة. سعت الاتفاقية إلى تكريس فكرة السياسة المشتركة بدل التعاون وتنسيق السياسات، الذي كان سائداً في المراحل السابقة، كما أرست إطاراً يعطي الاتحاد كفاءة دفاعية.

"وقد حددت الفقرة (J) من الاتفاقية أهداف الاتحاد في هذا المجال بـ:

- حماية قيم ومصالح واستقلال الاتحاد.
- تقوية أمن الاتحاد والدول الأعضاء بشتى الطرق.
- الحفاظ على السلام وتقوية الأمن الدولي وفق مبادئ ميثاق الأمم المتحدة بالإضافة إلى مبادئ هيلينسكي وميثاق باريس.
- تعزيز التعاون الدولي.
- تطوير وتوطيد الديمقراطية وحكم القانون، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية¹.

يمكننا أن نلاحظ الاندفاع الذي عبرت عنه الاتفاقية تجاه الدور المشترك للاتحاد في العلاقات الدولية وقضايا الدفاع والسلام والأمن داخل حدوده وفي الخارج. وقد ألزمت الاتفاقية أيضاً الدول الأعضاء

¹ - Treaty on the European union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, p: 123 – 124.
على الرابط:

https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

ت.د. 2017/7/31

بالإعلام والتشاور في إطار المجلس، في أي قضية تتعلق بالسياسة الخارجية والأمنية. وأن لا تتعارض السياسات الوطنية لأي بلد مع المواقف المشتركة ضمن الاتحاد. وفوق ذلك أنطت الاتفاقية بالمجلس اتخاذ قرار بشأن التحرك المشترك في قضايا السياسة الخارجية والأمنية، بالأكثرية المؤهلة. وسمحت للدول الأعضاء اتخاذ الإجراءات الضرورية من طرفها إذا فشل المجلس في اتخاذ القرار¹.

بالرغم من تطوير أطر العمل السياسي والأمني المشترك في الاتحاد الأوروبي، نرى أن معاهدة ماستريخت لم تستطع تحقيق الكثير على مستوى استقلالية المؤسسات فوق الحكومية وتعزيز دورها السياسي، بل اتجهت إلى تعزيز الجانب الأكثر ارتباطاً بالسلطة السيادية للدول الأعضاء، كالمجلس الأوروبي أو المجلس، على حساب المؤسسات التي لها طابع اندماجي أكثر، كالمفوضية والبرلمان الأوروبي.

الاتفاقيات اللاحقة من أمستردام الموقعة عام 1997، إلى نيس الموقعة عام 2001، حاولت سد ثغرات اتفاقية ماستريخت، وذلك بعد فشل الآليات التي أقرتها في التعامل مع القضايا الملحة، أبرزها حرب البلقان التي تحدثنا عنها سابقاً. اعتقد قادة الاتحاد في تلك المرحلة أن المشكلة تكمن في غياب أداة التنسيق بين وزراء خارجية الدول الأعضاء، فقاموا في أمستردام باستحداث منصب المفوض الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، ليتولاه وزير الخارجية الأسباني السابق والأمين العام الأسبق لحلف الناتو خافيير سولانا².

أما اتفاقية نيس أعادت النظر بآليات التصويت "وتم رفع حق النقض للدول الأعضاء عن 39 موضوعاً، كما منحت البرلمان دوراً في انتخاب رئيس المفوضية، ومنحته الحق في حجب الثقة عن المفوضين... وجرى تبني آليات وقوانين تنظم اتخاذ العقوبات من جانب الاتحاد بحق أحد أعضائه، ووسعتن صلاحيات السياسة الخارجية والأمنية المشتركة باستحداث فكرة الممثلين الخاصين للاتحاد حول العالم، مثل تعيين ممثل الاتحاد الأوروبي لعملية السلام في الشرق الأوسط"³.

¹ - Ibid, p: 125.

² - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 132 - 133.

³ - المرجع نفسه، ص: 53 - 54.

"بقيت الكثير من القضايا معلقة بعد اتفاقية نيس، واتفقت الدول الأعضاء على عقد مؤتمر حول مستقبل أوروبا، لمناقشة مآزق إصلاح مؤسسات الاتحاد. ومن بين القضايا العالقة التي كان من المفترض مناقشتها، تقسيم العمل بين الدول الأعضاء والاتحاد الأوروبي ودور البرلمانات الوطنية، وتبسيط وشفافية عملية صناعة القرار، وتناوب منصب الرئاسة، والوضع القانوني لميثاق الحقوق الأساسية، والتمثيل الخارجي للاتحاد... وكخطوة باتجاه المزيد من الطابع الديمقراطي للإصلاحات، تقرر عرضها للاستفتاء أمام شعوب الاتحاد الأوروبي"¹.

نتائج المؤتمر الإصلاحية، أفرزت مشروع الدستور الأوروبي، الذي تحول إلى التجربة الأكثر جرأة وتطوراً في مسار الاندماج السياسي الأوروبي، وبمجرد إعطائه تسمية "دستور"، فهذا يعني تحول الاتحاد الأوروبي إلى دولة فوق الدول الأعضاء، لديها دستورها الذي يسود على دساتير هذه الدول. وبعد أن كرست العملة الأوروبية الموحدة، مفهوم "أوروبا متعددة السرعات" أو "أوروبا ثنائية السرعة"، أتى مشروع الدستور ليعلن توجه القادة الأوروبيين إلى أقصى مراحل الاندماج.

لكن مشروع الدستور هذا أصيب بالفشل، فالرفض الذي أتى في أيار/ مايو عام 2005 من جانب الفرنسيين والهولنديين في الاستفتاء. قاد إلى توقعات بـ "يوم القيامة" بالنسبة لمستقبل الاتحاد الأوروبي، وبرزت توقعات في حينها، تتحدث عن أزمة مؤسساتية لن يتعافى منها الاتحاد... ثانياً، كانت قضية شرعيته الديمقراطية واضحة جداً في الحملات التي رافقت الاستفتاء... وطرحنا أسئلة عن احتمالات انهياره أو انفجاره، ومدى إمكانية استمرار عملية الاندماج كما في السابق، وطرحنا أسئلة أيضاً عن طبيعة الهوية الأوروبية، وإذا ما أثرت قرارات توسع الاتحاد وتحرير الاقتصاد السابقة على هذه الهوية بشكل يعيق عملية الاندماج².

هذه الأسئلة، عبرت عن حقيقة التحديات والأزمات التي تواجه مشروع الاتحاد الأوروبي، من التوسع الجغرافي إلى الهوية والديمقراطية والأزمات الاقتصادية وغيرها، والتي ستكون محور النقاش في المباحث اللاحقة.

¹ - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 9.

² - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 10.

مسألة فشل مشروع الدستور الأوروبي، تعود لأسباب كثيرة، لعل أبرزها ذلك التوازن الهش بين سيادة الدول الأعضاء وبنى الاتحاد الأوروبي، في ظل عدم اتضاح الرؤيا المتعلقة بالمستقبل السياسي للاتحاد، والصيغة النهائية المنوي الوصول إليها، هذا بالإضافة إلى عدم تبلور الهوية الأوروبية بالشكل الذي يسمح بالتخلي عن خصوصية الانتماء إلى الدولة الوطنية. وفوق هذا فقد أدى العامل الاقتصادي دوراً كبيراً في عملية التصويت. ف "الناخب ب"نعم"، هو من كبار السن والأكثر تعليماً والأفضل حالاً من الناخب الذي صوت ب"لا"، ولكن أيضاً فإن الناخب ب"نعم" مقتنع بمنافع الاتحاد الأوروبي على بلده بالذات أكثر من اقتناع الناخب الذي صوت ب"لا"¹.

بعد جهود استمرت عامين، وقعت اتفاقية لشبونة في نهاية عام 2007، وكرد فعل على فشل مشروع الدستور حذفت كل الإشارات التي توحى بتحول الاتحاد الأوروبي إلى دولة، وأبقت على الإصلاحات المؤسساتية التي كانت مقترحة في المشروع. أبرزها استحداث منصبين أساسيين هما رئيس المجلس الأوروبي، يتولى منصبه لعامين ونصف، من دون أن يكون رئيساً أو رئيس حكومة حالي. واستحدثت أيضاً منصب الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والأمنية². كما أعطت لشبونة صلاحيات أوسع لمؤسسات الاتحاد الأوروبي لكن من دون تجاوز السقف السيادي الذي رسمته الدول الأعضاء، كما أوضحنا في خلال الحديث عن المؤسسات الأوروبية سابقاً.

بقيت التجربة السياسية الأوروبية، قاصرة عن خلق واقع اندماجي جديد للاتحاد، فعملية التطوير التي شهدتها المؤسسات الأوروبية وآليات اتخاذ القرار فيها، لم تتعد كونها تغييراً شكلياً، لا يؤثر على أصل الأزمة التي تعانيها البنية السياسية، وكل هذا يعود في جوهره إلى غياب التصور الموحد والصريح، بين دول الاتحاد الأوروبي حول ما هو شكل وطبيعة الاتحاد، المطلوب الوصول إليه في المراحل المقبلة، وهذا يعني أن هناك مشكلة في التواصل في الأساس بين أعضاء الاتحاد، وقد أدى الالتفاف الدائم على هذه القضية الخلافية الجوهرية إلى خلق تفاوت حاد في بناء المؤسسات الأوروبية، الذي أصبح شاهقاً ذو أسس هشة في جوانب عدة، ومتواضعاً جداً في جوانب أخرى، فيما تعاني هذه المؤسسات من التعقيد الشديد في آليات عملها، بشكل يخلق مسافة هائلة مع المواطن الأوروبي العادي، الذي يعلم

¹ - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 172.

² - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 57 - 58.

تماماً ماذا يمثل المجلس المحلي أو البرلمان الوطني أو الحكومة بالنسبة إليه، لكنه يشعر بالإرباك والتشويش، في عالم المؤسسات الأوروبية¹. وهذا الواقع يفرض عليه حتماً أن لا يشعر بالثقة الكاملة تجاه الاتحاد.

إن دراسة البنيتين الإقتصادية والسياسية للاتحاد الأوروبي تكشف ثغرات ومكان ضعف في كليهما، لكنها تكشف أيضاً تفاوتاً كبيراً بين الآليات التي تحرك كل منهما، فيمكن تشبيه الاتحاد، بدراجة نارية لكلٍ من إطارها محرك مستقل، بسرعة مختلفة عن الآخر، وبالتالي يمكن التنبؤ بالنتائج التي ستحصل عليها "أوروبا ذات السرعتين". وهي في الحقيقة ماثلة أمامنا في الكثير من الإشكاليات الجوهرية والأزمات التي باتت تهدد المشروع برمته. فالأزمة الاقتصادية وأزمة اليورو كما أزمة اللاجئين وانفصال بريطانيا عن الاتحاد، بالإضافة إلى الأزمات المرتبطة بالديمقراطية الأوروبية ومشكلات السياسة الخارجية ودور الاتحاد الأوروبي في الساحة الدولية. كلها تكونت في الأساس داخل مساري التطور السياسي والاقتصادي للاتحاد الأوروبي. وكما لمسنا من خلال تتبع الثغرات التي شابته التجريبتين المتوازيتين، وغير المتوازيتين، نجد أن الهشاشة في المشروع الاندماجي والصعوبات التي شابته آليات صنع القرار، والبطء في التعامل مع التطورات، والضعف في مجابهة التحديات، ولدت كل تلك الأزمات وفاقمتها.

¹ - سمير، أمين، ، مرجع سابق، ص: 225.

المبحث الثاني: تحديات الوحدة الأوروبية

كان للتمدد الجغرافي والسيادة الوطنية، الدور الأبرز في رسم المسارين الإقتصادي والسياسي للاتحاد الأوروبي، إذ شكلا التحديين الرئيسيين في وجه اكتمال التجربة الاندماجية وتكوين المؤسسات، وخلفا الثغرات ومكامن الضعف التي أنتجت الأزمات.

لقد حاول القادة الأوروبيون، أن يرسموا صورة وردية، لاتحاد يتمتع بحجم جغرافي كبير، ذو إمكانات هائلة، وغنى ثقافي ورفاه اقتصادي؛ يتحرك على الساحة الدولية ككل موحد، عاكساً التجانس والتوازن الداخلي بين أعضائه، والتكامل بين مجتمعاته المختلفة. وبالفعل لقد كان هذا الحلم، مورد الجذب الأساسي لكل الدول التي انضمت ولا تزال ترغب بالانضمام، والتي تنازلت طوعاً عن جزء من سيادتها لصالح مؤسسات الإتحاد الأوروبي، وقبلت لمواطنيها بهوية موازية هي الهوية الأوروبية.

في الواقع، ساهم التوسع الجغرافي في مراحلها المختلفة، في تقاوم تحدي السيادة الوطنية في وجه مسار الاندماج السياسي والاقتصادي. وبدورها ساهمت سياسات دول الإتحاد الأعضاء السيادية، في تحول البعد الجغرافي للاتحاد، إلى عبء على سياسات الإتحاد. وفي النتيجة، خسرت الفكرة الكثير من زخمها وحوافز تقدمها. والسؤال هنا، كيف ساهم كل من التوسع الجغرافي للاتحاد الأوروبي والنهج السيادي لدوله الأعضاء في إضعاف وحدته وتهديد تماسكه؟

أولاً: البعد الجغرافي للاتحاد والأكلاف السياسية والاقتصادية

يمثل الواقع الجغرافي للاتحاد الأوروبي بعداً رئيسياً في الأزمات المعاصرة، إذ أدت عمليات التوسع التي شهدتها على مدى سنوات طويلة، إلى إدخال عناصر جديدة إلى الاتحاد في المستويات الديمغرافية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بالإضافة إلى توسع الحدود الجغرافية لتلامس قضايا وشؤوناً عالمية، لم تكن من أولويات دول الاتحاد فيما مضى.

كل هذه المتغيرات أثرت بشكل أو بآخر في البنى الداخلية للاتحاد، في مؤسسات وآليات صنع القرار، لا بل ساهمت في تعديل مسارات الاندماج أيضاً. وهذا فتح الباب للكثير من النقاشات عن حجم الدور

الذي أده التوسع الجغرافي، في خلق الثغرات التي شابت المسارين الاقتصادي والسياسي للاتحاد الأوروبي، وبالتالي، عن مدى مساهمته في الأزمات والتحديات التي يواجهها الاتحاد في الداخل والخارج. وعلى هذا الأساس سنحاول رصد النقاشات التي رافقت مسار التوسع في كافة مراحلها، لنحلل طبيعة ارتباطه بالأزمات المعاصرة، ومدى تأثيره في واقع الاتحاد الأوروبي في المرحلة الراهنة.

ارتبط توسع الاتحاد في المراحل الأولى لتكوين منظمة الفحم والصلب، وبعدها المجموعة الأوروبية، بالجدال الذي كان قائماً آنذاك بين الدول أوروبا الغربية، ما بعد الحرب، والذي تركّز على القدر الذي يمكن لهذه الدول أن تتنازل عنه من سيادتها، لصالح مؤسسات فوق وطنية. وكانت بريطانيا في تلك المرحلة على رأس الدول الراضة لمبدأ التنازل، بالإضافة إلى تشكيكها في قدرة التجربة على النجاح. "ف وينستون تشرشل، وفي الخطاب ذاته الذي تحدث فيه عن الولايات المتحدة الأوروبية، قال: "يجب أن نكون أصدقاء ومناصرين لأوروبا الجديدة ويجب أن نؤيد حقها في الحياة والإشعاع"، وكانت هذه إشارة منه إلى بقاء بلاده خارج المشروع الأوروبي المشترك"¹.

خرجت بريطانيا من حرب السويس عام 1956، بعد أن أفضلت الولايات المتحدة، جهودها مع فرنسا لاستعادة القناة، وشعرت لندن في تلك المرحلة أنها تابعة لواشنطن أو حتى متروكة لمصيرها مع أوروبا. "بعد ذلك درس رئيس الوزراء الجديد آنذاك هارولد ماكميلن خيارات بلاده الصعبة، فوجد أن هناك خيارات ثلاث في العلاقات الخارجية: إما مع الولايات المتحدة أو مع أوروبا، أو مع الكومنويلث، في الوقت الذي تحولت الامبراطورية البريطانية السابقة إلى نوع من التعادل الدولي... هذا الوضع الثلاثي، باعتقاده، جعل من بريطانيا دولة مهمة، بخبرتها وتمرسها في العلاقات الدولية ما جعل منها قيمة خاصة للولايات المتحدة. عبر عنها، بأنه رأى بريطانيا تؤدي دور اليونان للامبراطورية الرومانية... وقد تعززت مع السنوات قناعة بريطانيا بالانضمام إلى المجموعة الأوروبية، فيما كانت عملية الاندماج الأوروبي تتقدم"².

¹ - Bootle, Roger, Opsit, p: 9.
² - Bootle, Roger, Opsit, p: 33.

تقدمت بريطانيا ومعها الدنمارك وإيرلندا بطلب الانضمام للاتحاد عام 1961، إلا أن ديغول اعترض ومارس حقه في الفيتو، وهو ما فعله ديغول مرة أخرى حين تقدمت بريطانيا بطلب آخر عام 1967، تحجج ديغول وقتها بعدم مواءمة الاقتصاد البريطاني الذي كان يمر بمجموعة من الأزمات، مع اقتصاد المجموعة الأوروبية، لكنه في الوقت نفسه، كان يدرك أن دخول بريطانيا سيحد من سيطرة فرنسا على صناعة القرار في مؤسسات الوحدة الأوروبية... وبشكل عام يمكن تلمس ثلاثة أسباب وراء الرفض الديغولي:

- 1- رغبة ديغول بأن تظل فرنسا القوة الأولى في المجموعة الأوروبية.
- 2- تميز ديغول بنبرته المختلفة عن حلفائه الأميركيين، وكان يخشى أن تشكل بريطانيا موطن قدم للولايات المتحدة داخل المجموعة الأوروبية
- 3- يعتقد ديغول بأن بريطانيا دائماً غير جادة في موضوع الوحدة الأوروبية وقد تكون ترغب في الدخول إليها لإفشالها¹.

"بعد خروج ديغول من السلطة عام 1969 جرى قبول طلب بريطانيا بالدخول، لتتضم عام 1973 إلى المجموعة الاقتصادية الأوروبية، من دون أن يدرك معظم البريطانيين أنهم يوقعون على مشروع "إتحاد أقرب من أي وقت مضى". لقد اعتقدوا أنهم فقط ينضمون إلى السوق المشتركة². هذا التصور بقي راسخاً في أذهان البريطانيين إلى حين قرار الانفصال عام 2016، وقد طبع المواقف البريطانية في شتى المراحل، وعند كل مفصل له علاقة بخطوات الاندماج الكبرى.

لقد كانت السياسة البريطانية في الاتحاد تقوم على رفض كل اتجاه صوب التنازل عن سيادة الدول لصالح المؤسسات الأوروبية. وقد اعتبرت لندن هذه المؤسسات في المجموعة وفي الاتحاد الأوروبي لاحقاً مجرد إطار لعلاقات الدول الأعضاء فيما بينها. فـ "مارغريت تاتشر" مثلاً قالت في خطابها أمام نظرائها الأوروبيين في بروكس البلجيكية عام 1988، "إن مبدئي التوجيهي الأول هو التالي: التعاون بين دول سيادة ومستقلة هو الطريق الأمثل لبناء مجموعة أوروبية ناجحة، إن محاولة قمع الأمة وتركيز

¹- عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 74.

²- Roger, Bootle, Opsit, p: 34.

السلطة داخل كتل أوروبي سيكون مؤدياً، ويعرض أهدافنا التي نسعى إلى تحقيقها للخطر، أوروبا ستكون أقوى إذا بقي الفرنسي فرنسياً والأسباني أسبانياً والبريطاني بريطانياً... من حماقة أن نحاول تحويلهم إلى أي نوع من ملامح شخصية أوروبية"¹. كلام تاتشر هذا هو تعبير عن الموقف الحاسم لبريطانيا في شأن المسار الأوروبي، وبالتالي فإن لحظة دخولها إلى الاتحاد، هي لحظة إنهاء حلم الولايات المتحدة الأوروبية التي تحدث عنها تشرشل يوماً.

"انضمام إيرلندا في ذات الوقت مع بريطانيا إلى المجموعة الأوروبية، فتح لها أفقاً جديدة. فبالرغم من نيلها استقلالها عام 1922، لم تسقط تبعيتها للعرش البريطاني حتى عام 1948، لتتحول بعد ذلك إلى جمهورية. وحتى بعد ذلك بقيت بريطانيا تتدخل بشكل كبير في شؤونها، إذ لم تقطع صلتها بالعملة البريطانية قبل عام 1979. لقد مثلت عضوية الاتحاد الأوروبي بالنسبة لإيرلندا ملاذاً من النفوذ البريطاني، وفرصة كي تكون بلداً حقيقياً، فهي لم تتنازل عن سيادتها أو هويتها الوطنية للاتحاد، بل على العكس من ذلك، لقد استعادتهما بوضوح"².

هاتان التجربتان المتناقضتان في الانضمام للمشروع الأوروبي الموحد تعكسان دوافع الدول المختلفة، والمتضاربة أحياناً، للانخراط في هذا المشروع، وبطبيعة الحال هذه الدوافع، سيكون لها انعكاساتها في أنماط التعاطي التي تنتهجها كل دولة داخل المؤسسات الأوروبية، لخدمة مصالحها وتوجهاتها.

خلال الفترة ما بين عامي 1981 و 1986 دخلت ثلاث دول، إلى مشروع الوحدة الأوروبي، وهي اليونان وأسبانيا والبرتغال، هذه الدول المشاطئة للمتوسط، كانت خارجة للتو من حكم العسكر، بين عامي 1974 و 1975، وبالتالي سعت المجموعة الأوروبية إلى ضمها، بالرغم من الانتقادات لعدم أهليتها ديمقراطياً واقتصادياً، وقد جرى تأجيل تطبيق التشريعات الاقتصادية³. "وأمام ضعف اقتصادات هذه الدول الثلاثة وقت دخول المجموعة الأوروبية، ومع حقيقة أن اقتصادها في مجموعها كان اقتصاداً

¹ - <http://www.margaretthatcher.org/document/107332>

ت.د. 2017/8/1.

² - Roger, Bootle, Opsit, p: 36.

³ - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 75.

زراعياً، فإن المفوضية و جهت "الدعم الإقليمي" لدعم المزارعين في المناطق الفقيرة فيها، ولتطوير الخدمات وتحسينها، وهو ما تطلب تمويلاً كبيراً¹.

هذه التجربة، التي كانت فريدة في تاريخ توسع الاتحاد الأوروبي، لم تكن مشجعة، إذ شكل استيعاب اقتصادات ضعيفة، ومحاولة تقويتها بعد قبولها في المجموعة، عبئاً كبيراً على اقتصادات الدول الأخرى ضمن المجموعة نفسها، كما أن الدول الثلاث بقيت تعاني من هشاشة اقتصادية رافقتها على مدى المراحل اللاحقة، وقد كانت الأكثر تأثراً بالأزمة الاقتصادية عام 2008. وقد كرر القادة الأوروبيون الخطأ ذاته لاحقاً، في تجربة العملة الموحدة، إذا جرى قبول بعض الدول من بينها اليونان أيضاً للدخول إلى منطقة اليورو دون استيفائها الشروط لذلك، وكان لهذا الأمر الأثر البالغ في الأزمة الاقتصادية.

المرحلة التالية من التوسع كانت عام 1995، حيث انضمت السويد والنمسا وفنلندا، إلى الاتحاد الأوروبي، وهي "لم تشكل عبئاً اقتصادياً على دول الاتحاد، ولا مسؤولية سياسية. لم ترغب الدول الثلاث من البداية في أن تشارك في المشروع الأوروبي، نظراً لموقفها من الحرب الباردة. فهذه الدول قد أعلنت نفسها دولاً محايدة خلال الصراع المحموم بين المعسكر الشرقي والمعسكر الغربي... وبعد نهاية الحرب الباردة وسقوط جدار برلين، بات واضحاً أن أوروبا لم تعد تشهد صراعاً بين منظومتين... لذا تقدمت هذه الدول بطلب عضوية، وأصررت على أن تظل محايدة، فمثلاً خلال مباحثات الدخول طلبت السويد مثلاً عدم إلزامها في المستقبل بالدخول بأي قوة دفاعية عسكرية أوروبية قد يتم تأسيسها"².

مثلت الزراعة والدعم الإقليمي على نحو أساسي أهم المشكلات، خلال التفاوض مع الدول الثلاث، إذ كانت أسعار المنتجات الزراعية لدى الدول الاسكندنافية، أعلى بكثير من الأسعار التي حددها الاتحاد، وبالتالي فإن المفوضية طلبت خفضها من خلال تقديم الدعم للمزارعين، بتمويل من الدول نفسها، في المقابل أصررت الدول تلك، على أن يجري تمويلها من جانب الاتحاد الأوروبي. وعلى صعيد الدعم الإقليمي، فإن الدول الراغبة في العضوية أرادت تقديم الدعم إلى مناطقها النائية في القطب أو في الجبال، في الوقت الذي يبلغ الناتج المحلي لهذه المناطق 113% من المعدل المحدد من جانب

¹ - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 76.

² - المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

الاتحاد، فيما ينص المبدأ المعتمد أصلاً على أن يكون الناتج المحلي للمناطق المستحقة للدعم الإقليمي 75% من ذلك المعدل¹.

وعليه فإن هذه الدول الغنية في الأصل، أرادت من خلال المفاوضات هذه أن تعبر عن رغبتها في أن تتلقى من الاتحاد، الدعم في القضايا التي تعدها مكامن ضعف في اقتصاداتها، وأرادت ألا يتوجه دعم الاتحاد فقط باتجاه الدول الفقيرة. من جهة ثانية، شكل موقف الحياد الذي سجلته هذه الدول، عامل ضغط إضافي على أي مشروع للدفاع الأوروبي المشترك، وهو جانب رئيس في مسار التطور السياسي للاتحاد.

تعد عملية ضم عشر دول من وسط وشرق أوروبا دفعة واحدة عام 2004، التوسع الأكبر في تاريخ الاتحاد، وبالتالي هو الأكثر تأثيراً على مسار التطور الاندماجي. فقد حمل تغييرات كبرى مرتبطة بالتشريعات وأداء المؤسسات والبنى الاقتصادية والسياسية، وفي الوقت عينه، أدى إلى تحولات أكبر داخل الدول المنضمة، التي انتقلت من النظام الشيوعي إلى النظام الديمقراطي، ومن الاقتصاد الاشتراكي إلى اقتصاد السوق.

مع سقوط جدار برلين عام 1989، بدا أن أوروبا مقبلة على خيارات متعددة، ولا سيما أن الدول الأوروبية التي كانت تنتمي إلى المعسكر الشرقي المنهار، خرجت من تجربتها منهكة وتعاني من واقع اقتصادي متداعٍ. "لذا كان واضحاً منذ مطلع التسعينات أن توسعاً ما باتجاه الشرق كان محتملاً، كما اعترفت المجالس الأوروبية المتتالية"².

في البداية حاولت دول أوروبا الغربية مساعدة دول وسط وشرق أوروبا الراغبة في الانتقال إلى اقتصاد السوق، والتي بطبيعة الحال أرادت أن تبدأ بمسار التحولات الداخلية، كي تصبح مؤهلة لعضوية المجلس. "أنشئ البنك الأوروبي لإعادة البناء والتطوير، من جانب منظمة التعاون والتطوير الاقتصادي (OECD)، بإدارة الدول الأقوى اقتصادياً في هذه المنظمة، المعروفون باسم مجموعة السبع (G7)،

¹ - <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-4d686a3e68ff/1ff0df7e-aec8-43ac-844a-1ef85221622f>

ت.د. 2017/7/2.

² - Editors: Maria Green, Cawles, and Micheal, Smith, The state of the European Union, Oxford University press, European Community studies Association, New York, 2000, p: 149.

وكان هدف البنك، تقديم الدعم والمساعدة، إلى دول وسط وشرق أوروبا. لكن هذا المشروع لم يحظ بالرويا أو بالموارد، التي كانت لدى خطة مارشال مثلاً، فكانت انطلاقة ملتبسة¹.

هذه المحاولة من خارج الاتحاد الأوروبي لم تكن لتجدي نفعاً، ولا سيما أن واقع الدول الخارجة من تجربة إشتراكية دامت لعشرات السنين، لا يسمح لها بالخروج من أزمتها، من دون تدخل كبير وحاسم من جانب الاتحاد الأوروبي، وخصوصاً أنها لم تكن خارج اهتمام الاتحاد حتى في المرحلة السوفياتية. "في عام 1985 مثلاً، قالت لجنة دودج الموكلة التحضير للفعل الأوروبي الموحد، إن الاتحاد الأوروبي "لم يفقد البصيرة تجاه حقيقة أنه يمثل جزءاً من أوروبا فقط"، وإنه "في أي تقدم سيحققه في بناء المجموعة سيبقي أوروبا بكاملها في صلب اهتماماته". هذا الكلام ربما كان صادقاً أو يعود لأدبيات الحرب الباردة، لكن عندما أصبح تجاوز انقسام أوروبا احتمالاً واقعاً، بات لدى صناع القرار الأوروبيين فرصة ليؤدي الاتحاد دوراً في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، ولا سيما تجاه دول وسط وشرق أوروبا، بدل التراجع في مواجهة المتغيرات"².

انضمام دول وسط وشرق أوروبا إلى عدد من المنظمات الإقليمية الأخرى، لم يضمن لها الشعور بالأمن والاستقرار والازدهار على المدى الطويل، لذا ركزت جهودها باتجاه، حلف شمال الأطلسي والاتحاد الأوروبي، من أجل تحقيق ذلك. "لقد كان قلق تلك الدول يتركز على روسيا، التي وبعد محاولة انقلاب ضد الرئيس يلتسن عام 1993، دخلت حرب الشيشان وانهارت عملتها بين عامي 1998 و 1999 ما أثر على جيرانها وشراكاتها التجاريين. لذا توجهت هذه الدول باتجاه الناتو والاتحاد الأوروبي"³.

"طورت المفوضية الأوروبية برامج للمساعدة الخارجية... وأعطيت صلاحيات بناء علاقات ثنائية مع الدول الشيوعية السابقة... لكن برنامج المساعدة هذا لم يستطع أن يؤمن دخولاً غير مشروط إلى السوق الأوروبية، وبالتالي أصبحت الأزمات الاقتصادية في هذه البلدان، تهدد مؤسساتها الديمقراطية الفنية. بدا في ذلك الوقت أن إعطاء هذه الدول عضوية الاتحاد أسهل الحل، فوافق قادة الاتحاد عام 1993

¹- Clive, Archer, Opsit, p: 18.

²- Editors: Maria Green, Cawles, and Micheal, Smith, Opsit, p: 168.

³- Clive, Archer, Opsit, p: 18.

على تمده شرقاً، وطلب من المفوضية أن تعد آلية تستطيع من خلالها الدول المرشحة أن تصبح مؤهلة سياسياً واقتصادياً للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي¹.

قرار التوسع، لم يكن وليد لحظة، بل جاء بعد نقاشات طويلة خاضها القادة الأوروبيون، وانقسامات شهدتها مؤسسات الاتحاد، بين مؤيد للخطوة، وقلق من الإقدام عليها. "القلق من الصدمة في نظام الاتحاد التي قد تحدثها عملية التوسع باتجاه الشرق، كان محور النقاشات الدائرة، والتي بدأت مع رئيس المفوضية جاك ديبلور الذي عبر في خطاب استشرافي بعد انهيار الشيوعية في أوروبا الشرقية عام 1989... عن قلقه من أن يقوض توسع عشوائي، النموذج الاندماجي في أوروبا الغربية"².

لهذا القلق أسبابه، فهو ينطلق من التجارب السابقة. فضم دول حوض المتوسط، باقتصاداتها الضعيفة والمعتمدة بشكل أساسي على الزراعة، أثر سلباً على اقتصاد المجموعة ودولها، إذ تطلبت هذه الدول الكثير من الأموال من خلال "الدعم الإقليمي" وما زالت، لتحسين أدائها الاقتصادي ولتعزيز الديمقراطية في بنيتها السياسية. كما تخوف المعترضون من تأثير الهجرة الداخلية في الاتحاد بعد انضمام الدول ذات الدخل الفردي المنخفض إلى الاتحاد، وتأثير ذلك على العمالة المحلية. هذا عدا عن الفوارق الثقافية والاجتماعية والمفاهيم السياسية. لقد طال القلق أيضاً الأعباء التي سيفرضها انضمام عشر دول دفعة واحدة، على المؤسسات السياسية والاقتصادية وآليات اتخاذ القرار.

في المقابل كان للمؤيدين للتوسع شرقاً، أسبابهم في الإصرار على توجيههم، مدعومين بآراء "متخصصين في شؤون وسط وشرق أوروبا، الذين غالباً ما نظروا عبر الطرف الآخر من المنظار، وافترضوا أو دعوا، إلى أن الاتحاد الأوروبي لديه أو يجب أن يكون لديه الأهلية السياسية لاستيعاب أعضاء جدد"³. وقد رأى هؤلاء في التوسع باتجاه دول المعسكر الشرقي سابقاً فرصة لتأمين السلام والاستقرار في الداخل الأوروبي، لأن ترك هذه الدول لمصيرها، سيؤدي إلى اندلاع أزمات إن لم يكن حروب، ستؤدي حتماً إلى مخاطر على الأمن الأوروبي برمته، ولقد كانت تجربة البلقان في عقد التسعينات ماثلة، لتعطي صورة عن مآل الأمور. ورأى المؤيدون للخطوة في التوسع أيضاً، فرصة لتعميم التجارب

¹ - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 109.

² - Editors: Maria Green, Cawles, and Micheal, Smith, Opsit, p: 152.

³ - Editors: Maria Green, Cawles, and Micheal, Smith, p: 152.

الديمقراطية والحكم الرشيد. هذا إلى جانب الفوائد الاقتصادية، ولا سيما أن الدول المرشحة ستضفي تنوعاً في قطاعات الإنتاج، وسوقاً استهلاكية واسعة¹، إذ اعتبروا أن لاتساع الجغرافيا آثار اقتصادية. "الفكرة السائدة في أوروبا كانت تقول، إن الحجم يمثل فارقاً، فحجم السوق يحدد مستوى الاقتصادات، وحجم التكتل يعزز قدرته على التفاوض مع الدول أو التكتلات الأخرى"².

هذه النقاشات، خلصت في النهاية إلى قرار الذهاب للتوسع، لكن ذلك لم يكن بطريقة مباشرة كما حصل في الثمانينات، بل وفق آليات وشروط، احتاجت سنوات، من أجل موازنة الاقتصادات والتشريعات والمؤسسات الإدارية والسياسية للدول المرشحة، مع معايير وشروط الاتحاد الأوروبي.

"تحملت المفوضية مسؤوليات كبيرة، ليس فقط عبر ترتيب أولويات السياسات المختلفة بين الدول الأعضاء، بل أيضاً من خلال تأمين عملية التنفيذ كاملة مع الدول المرشحة. ففي البداية اعتمدت الأسلوب التقليدي... الذي أثبت في عمليات التوسع السابقة، وهو يركز على قيام الدول المرشحة بتبني قوانين المجموعة، لكنها أدركت لاحقاً أنه لن ينجح... إذ تقوم الدول المرشحة بتبني قوانين المجموعة لكن من دون أن تطبقها، وذلك لانعدام قدرة المفوضية على الضغط عليها في هذا الاتجاه، أو بسبب افتقار مؤسسات الدول الأهلية لتطبيقها. عام 1996 و 1997 عانت هذه الدول من أزمة اقتصادية، أظهرت عدم قدرتها على اتباع صفات "إجماع واشنطن" والتي أوصى بها البنك وصندوق النقد الدولي، والتي تركز على الخصخصة ورفع القيود وغيرها، ما دعا المفوضية لإطلاق "جدول أعمال 2000"... والذي أصر على أن يثبت المرشحون أهليتهم القانونية والإدارية لتطبيق الشروط. أما بالنسبة لبناء المؤسسات فلم يكن للاتحاد الأوروبي قانوناً أو تصوراً واضحاً لصيغة مثلى لهذه المؤسسات، فاقترحت حينها تقديم نظرية مبتكرة ومرنة، لا تساعد فقط الدول الأعضاء على تنسيق نماذجها فيما بينها، بل تدعم عملية بناء المؤسسات داخلها. هذا الأمر، بلور مفهوم "الهدف المتحرك" في مشروع

¹- عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 85.

²- Rogers, Bootles, opsit, p: 27.

الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، وهو قائم على تطوير الشروط من خلال تحسين البنية الداخلية للمؤسسات الأوروبية¹.

المعايير التي كان على الدول المرشحة تطبيقها، وضعت في كوبنهاغن عام 1993، وتشمل أسس الحكم السليم، وفصل السلطات، والحد من تدخل الجيش في السياسة، إلى جانب عملية الديمقراطية الثابتة والتداول السلمي للحكم، وتحدد معايير كوبنهاغن أيضاً مستوى للتضخم وعجز الموازنة والبطالة وغيرها من الشروط الاقتصادية كما تصر معايير كوبنهاغن على حقوق الإنسان وحقوق الأقليات... ضمن النظام السياسي. وتتطلب هذه المعايير على الدول المرشحة... أن يكون اقتصادها مبني على السوق الحر، وأن تطبق مجموع القوانين العامة والمعايير والسياسات التي تشكل مجمل القوانين المنظمة لعمل الاتحاد، على أن تقوم بدمجها في قوانينها المحلية².

وبعد سنوات من التفاوض والتطوير للبنى الاقتصادية والسياسية للدول المتقدمة للعضوية جرى قبول ثماني دول من وسط وشرق أوروبا هي جمهورية التشيك وأستونيا وهنغاريا ولاتفيا ولتوانيا وبولندا وسلوفاكيا وسلوفينيا، بالإضافة إلى دولتين متوسطيتين هما مالطا وقبرص³.

خلال مراحل التفاوض، طفت إلى السطح في عدة جوانب، المخاوف الحقيقية من عملية التوسع، وبالرغم من تبني دول الاتحاد قرار التوسع للأسباب التي ذكرناها سابقاً، فإن التحذيرات التي أطلقها المعارضون، لم تكن نابعة من أوهام. "فخلال التفاوض على الاتفاقيات الأوروبية، أصر الاتحاد الأوروبي على حماية منتجه وثبت حواجز تجارية عالية ضد منتجات دول وسط وشرق أوروبا، والتي كانت بمجملها منتجات زراعية، ونسيجية، وصلب وكيميائيات. ومن المثير للسخرية أن فرنسا... كانت الدولة التي صعبت الحل على حكومات دول وسط وشرق أوروبا للحصول على عضوية كاملة عبر

¹ Editors: Charles, Sabel, and Jonathen, Zeitlin, Experimentalist Governance in the European Union, Oxford -

University press, New York, 2010, p: 298 – 299.

² عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 78 – 79.

³ أنظر إلى الملحق رقم (2).

الاصرار على أعلى درجات الحماية ضد صادراتها"¹. هذه الحماية أعاققت اقتصادات الدول المرشحة، وهددت بتقويض مؤسساتها الديمقراطية الناشئة حديثاً.

كان الحذر، لا يتعلق بالمسائل الاقتصادية فحسب، بل كانت الانتقادات لعملية التوسع تطال المفاهيم والتاريخ والثقافة المختلفة بين البلدان المرشحة وبلدان أوروبا الغربية. وتعتبر هذه الانتقادات أن "حدود معظم تلك البلدان متنازع عليها وتاريخها حافل بالسيادة المنتهكة، ولديها صلات ضعيفة بين المواطنة والدولة، وترى أن الخليط المتمثل بالهوية السياسية المجتزأة والأمبراطوريات المجتاحة لها، أنتج نقطة انطلاق ملتبسة للتأقلم مع "الأوربة" أو "العولمة"².

هذه الصورة، توضح حجم المخاوف من عملية التوسع شرقاً، والتي حملت معها إلى الاتحاد الأوروبي تحولات كبرى في السياسات والمؤسسات، وخلقت نمطاً جديداً في فهم عملية الاندماج الأوروبية، وتبلور الهوية، ولا سيما أن حدث التوسع هذا جاء زمنياً بين حدثين هما الأهم على مستوى الاندماج الاقتصادي والسياسي، أي تطبيق مشروع العملة الموحدة عام 2002 وإجراء الاستفتاء على الدستور عام 2005، وبالتالي فإن حدث التوسع الضخم هذا، أثر وتأثر بشكل ما بهذين الحدثين.

من المفارقات الملفتة في عملية التوسع نحو دول وسط وشرق أوروبا، "أن قرار خوض المفاوضات اتخذ قبل أي اتفاق مسبق على الإصلاحات الداخلية لمؤسسات الاتحاد. لقد اتخذ قبل أكثر من سنة على انطلاق النقاش حول إصلاح السياسات في قمة برلين عام 1999، وبعد وقت قصير جداً على فشل إصدار الوثيقة الأساسية للإصلاحات المؤسسية في العامين 1996 و 1997؛ وفوق هذا، لقد تم الوصول إلى اتفاق بغياب أي نقاش شامل حول شكل الاتحاد الأوروبي الموسع"³.

هذه النقطة تحديداً، تُظهر مدى غياب التنسيق بين مؤسسات الإتحاد الأوروبي، حتى في القضايا الجوهرية والمنعطفات المصيرية، ففي الوقت الذي كانت فيه المفوضية منهكة بالتفاوض مع الدول المرشحة للانضمام كان المجلس الأوروبي الذي يضم رؤساء الدول والحكومات، يناقش إصلاحات بعيداً عن مسار الانضمام، ومن دون أي تنسيق لمواءمة الإصلاحات مع الوضع الجديد الذي سينجم عن

¹ - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 108 - 109.

² - Editors: Maria Green, Cawles, and Micheal, Smith, Opsit, p: 160.

³ - Ibid, p: 165.

توسع الاتحاد، هذا عدا إطلاق مسار المفاوضات أصلاً، من دون ربطها بالإصلاحات المؤسسية للاتحاد.

مع اقتراب بلوغ عدد أعضاء الاتحاد الأوروبي 25 عضواً، بدا كأن الواقع الجديد سيكون مجهداً لآلياته المؤسسية، وبعض الإجراءات المتخذة في عملية صنع القرار، كالمداورة الرئاسية وحق الفيتو غير الرسمي، إذ سيكون من غير الممكن اتباعها مع العدد الهائل لمجموع الدول الأعضاء، كان هناك إجماع عام بأن مؤسسات الاتحاد الأوروبي يجب إصلاحها¹.

خلصت دول الاتحاد الأوروبي، بعد فشل معاهدة نيس 2001 من تحقيق الإصلاحات المطلوبة، إلى عقد مؤتمر من أجل مستقبل أوروبا، وكانت نتيجته مشروع دستور للاتحاد الأوروبي، جرى التصويت عليه عام 2005 بـ"لا" في كل من فرنسا وهولندا، كما أشرنا في المبحث السابق. لقد جرى ربط فشل الدستور بقضية التوسع الأوروبي نحو الشرق، إذ ركزت القوى المحلية على مساءل تقاطع بشكل كبير مع الاعتراضات التي استمرت طوال فترة المفاوضات لضم دول وسط وشرق أوروبا، وأبرزها مسألة هجرة العمال من هذه الدول إلى أوروبا الغربية. إذ اعتبر البعض أن "تمدد الاتحاد الأوروبي شرقاً، لضم دول ذات مستوى مختلف من النمو، وفي ظل حرية انتقال الأشخاص داخل الاتحاد، تكون النتيجة هجرة كبيرة باتجاه دول الاتحاد القديمة، ما سيولد مشاعر مناهضة للاتحاد الأوروبي"². وهذا الشعور هو وليد قلق العمال من مزاحمة الوافدين من الشرق لهم في فرص عملهم. كما ركزت القوى المناهضة لمشروع الدستور أيضاً على قضايا المزارعين، فإلى جانب مخاوف المنافسة من جانب المنتجات الآتية من دول الإتحاد الجديدة، يرى المزارعون في دول غرب أوروبا أن جل المساعدات المقدمة من الاتحاد الأوروبي تذهب إلى الدول الفقيرة على حسابهم.

لقد تكونت هوة بين مستوى صناعة القرار في الاتحاد الأوروبي، والمواطن العادي في أي دولة، بسبب إغفال عملية الاتصال الضرورية لشرح السياسات، "كان على السياسيين الأوروبيين أن يشرحوا ويروجوا فوائد التوسع، بدل بفائهم صامتين، ما سمح لأحزاب اليمين المتطرف في خلق رابط بين التوسع والهجرة

¹ - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 9.

² - Rogers, Bootles, opsit, p: 49.

والجريمة والبطالة¹. كان على السياسيين الأوروبيين أن يتوجهوا إلى مواطنيهم في هذه القضايا، قبل وقت طويل من اختبار الاستفتاء على الدستور.

هذا الواقع بالفعل شكل صدمة للقادة الأوروبيين، الذين اعتبروا "مشروع التوسع دليلاً على القوة الجغرافية، ودافعاً للتحرك الموحد في السياسة الخارجية"²، فإذا به يتحول إلى فشل داخلي، مع فشل مشروع الدستور، الذي طُرحت من بعده أسئلة كبيرة، حول قدرة الاتحاد على الاستمرار في مسار الاندماج أو التوسع، ولا سيما أن صورة الهوية الأوروبية اهتزت على نحو كبير.

احتاجت عملية الإصلاح عامين بعد تجربة الدستور الفاشلة، لترسو على اتفاقية لشبونة، التي أعادت ترتيب المؤسسات الأوروبية، وآلية اتخاذ القرار فيها، بشكل يتواءم مع الواقع الجديد المتمثل بانضمام عشرة أعضاء إلى الاتحاد.

استمرت عملية التوسع، إذ انضمت كل من بلغاريا ورومانيا إلى الاتحاد الأوروبي عام 2007. فقد كان من المفترض أن تكون من الدول التي انضمت عام 2004 لكنها لم تستطع آنذاك أن تستوفي كافة المعايير المطلوبة. وحتى بعد انضمامها ما زالت المفوضية تشكو من الفساد والرشى المنتشرين في إدارات البلدين، وقد قامت عام 2008 بوقف مساعدات بملايين اليوروهات إلى بلغاريا، مشترطة مكافحة الفساد قبل ذلك³. وهذا إن دل على شيء، فهو يدل على أن الاتحاد الأوروبي، وبالرغم من مراكمته الخبرات التقنية في عمليات التوسع، إلا أنه يقع دائماً في الأخطاء نفسها ويعود السبب دائماً إلى أن القرار السياسي بضم بعض الدول، لا يأخذ بعين الاعتبار المحاذير الاقتصادية والإدارية، وبالتالي فإن الآثار المترتبة عن ذلك تطل الجوانب السياسية والاقتصادية على حد سواء، لتظهر على شكل أزمات في وقت لاحق.

التوسع الأخير الذي أجراه الاتحاد الأوروبي، كان بضم كرواتيا عام 2013، إحدى جمهوريات يوغوسلافيا السابقة، لتكون العضو الثامن والعشرين في الاتحاد.

¹ - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 116.

² - Ibid, p: 111.

³ - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 81.

سادت فكرة الاختيار بين التوسع والإندماج، أدبيات النقاش المرافقة لعملية ضم دول وسط وشرق أوروبا، وقد ركز المنتقدون لفكرة التوسع آنذاك على مفهوم "التعميق" أو "التوسيع"، ورأوا أن على الإتحاد أن يختار بين أمرين، فإما أن يبقى على عدد أعضائه، أو ربما يتمدد أكثر، لكن من دون أن يتابع في مسار الاندماج. أو يحافظ على المسار، لكن بعدد أقل من الدول الأعضاء.

ما زالت خمس دول تتخذ صفة المرشحة لعضوية الإتحاد، وهي تركيا وإيسلندا وصربيا ومونتينيغرو ومقدونيا. فيما تنتظر دول أخرى قبولها في نادي المرشحين. لكن في الواقع يميل الإتحاد في هذه المرحلة إلى إبطاء سياسة التوسع، ولا سيما في ظل الأزمات التي تواجهه وتهدد تماسكه، من أزمة اليورو، وانفصال بريطانيا إلى أزمة اللاجئين، لذا فإن "تآكل وعود العضوية للدول المرشحة، بدأت فعلاً في إبطاء الإصلاحات في تركيا مثلاً، والتهديد بإضعاف السياسيين المعتدلين في بعض دول غرب البلقان"¹.

صحيح أن تمدد الإتحاد الأوروبي الجغرافي، وسع حجم تأثيره وقدراته الاستراتيجية على المسرح الدولي، لكنه في الوقت عينه، ولا سيما مع اتساع حدوده نحو الشرق، جعله أكثر ملامسة للأزمات العالمية، فأزمة أوكرانيا مثلاً وضعت في تماس مباشر مع دائرة النفوذ الاستراتيجي الروسي، في ظل العلاقة المتوترة أصلاً مع موسكو. لقد قرّبه تمده باتجاه الشرق أيضاً من أزمات "الشرق الأوسط"، التي تفاقمت في السنوات الأخيرة على نحو، أثّرت فيه على القارة الأوروبية. فالإرهاب واللاجئون تحولوا إلى قضايا متفاقمة بصورة تجاوزت قدرات الإتحاد، لا بل وضعت إنجازاته على المحك.

لقد شكلت عمليات التوسع في الإتحاد الأوروبي تحولات كبرى، كان لها الأثر البالغ على مسار الإتحاد، وطبيعة تفاعله الداخلي والخارجي، وصحيح أن كل توسع كان له نتائج متفاوتة على الإتحاد، لكن جوهر النقاشات كان متقاطعاً في كل المراحل، مع إرهاصات الأزمات المعاصرة التي يعاني منها الإتحاد، وهذا التفاوت في النتائج أيضاً، شكل أساس المشكلة المتمثلة في عدم انسجام مكونات الإتحاد، وعدم قدرة مؤسساته على خلق منظومة من التكامل الاقتصادي والاجتماعي وحتى الثقافي. فإذا أردنا أن نجري مقارنة بين تجربتين، نجد أن عدد السكان الإتحاد زاد في توسع عام

¹ - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 118.

1973، الذي ضم بريطانيا وإيرلندا والدانمارك، 95 مليون نسمة فيما ارتفع معه الناتج المحلي العام للاتحاد 29%، من جهة ثانية زاد عدد السكان في توسع عام 2004 الذي ضم عشر دول من وسط وشرق أوروبا والمتوسط، 75 مليوناً، فيما لم يرتفع الناتج المحلي العام أكثر من 9%. من خلال هذه الأرقام، يمكن بسهولة تصور حجم التفاوت في الرؤيا والأداء داخل الاتحاد بين الدول المختلفة في الكثير من العناصر، وهذا أمر لا شك ساهم في القصور في تبلور هوية أوروبية حقيقية، قادرة على صهر المكونات المختلفة، لا بل ساعد في تنامي النفور من التجربة الاندماجية وارتفاع منسوب المشاعر السيادية داخل الاتحاد.

ثانياً: تحدي السيادة الوطنية

كما ذكرنا مراراً فإن تجربة الاندماج الأوروبي، طُبعت على مدى كل مراحل تطورها بالصراع بين "تصورين حول طبيعة الاتحاد. التصور الأول، يعدّ الاتحاد الأوروبي صنعة الدول الأعضاء، بهدف خدمة مصالحها، عبر مؤسسات معقدة قد تكون خارج سلطة هذه الدول. أما التصور الآخر، فيرى الإتحاد معتمداً كلياً على تعاون حكومات الدول الأعضاء، بهدف خدمة مصالحها المشتركة، وهو ليس أكثر من صلة وصل دنيا بين هذه الحكومات"¹. وعلى الدوام كانت آليات صناعة القرار، تخضع لتجاذب القوى المؤيدة لكلا التصورين داخل الإتحاد. ومع تطور تلك الآليات والمؤسسات التي تحويها، أصبح للقرار النابع من إرادةٍ فوق وطنية مساحة معينة في قضايا معينة، ولا سيما في المواضيع الاقتصادية والإنسانية والاجتماعية، لكن المسائل السياسية الأساسية من دفاع وخارجية وغيرها بقيت في إطار القرار الحكومي للدول الأعضاء.

لم يكن هذا الصراع، وليدًا لتوازن ما، خلقه تطور الأحداث ضمن مسار واضح، بل على العكس من ذلك، لم يعرف الاتحاد في أي من المراحل هوية واضحة، أو هدفاً نهائياً جلياً². لذا فإن تطور المسار الاندماجي كان محكوماً بالحاجات الاقتصادية والسياسية للدول الأعضاء. وعلى هذا الأساس، لقد عانى

¹- Clive, Archer, Opsit, p: 33.
²- Rogers, Bootles, opsit, p: 53.

مفهوم الهوية الأوروبية من الإلتباس والهشاشة، ويات خاضعاً بصورة دائمة لضغوط تحدي سيادة الدول المكونة للاتحاد.

على مدى السنوات، تَمَثَّل التياران المتصارعان، بشخصيات سياسية. مثلاً، "في الثمانينيات رئيسة الوزراء البريطانية مارغرييت تاتشر وفي الستينيات الرئيس الفرنسي شارل ديغول، اعتبرا أن على المجموعة الأوروبية أن تكون خادمة لمصالح الدول... وفي الجهة الأخرى، كان جاك ديلاور رئيس المفوضية الأوروبية في الثمانينيات. الذي أراد لمؤسسات المجموعة أن تكون أكثر فاعلية مع ولادة الاتحاد الأوروبي في التسعينات كلاعب دولي جديد كامل الإرادة، ورأى أنذاك أنه إذا تطلب الأمر أخذ سلطة الدول، فليكن ذلك، لأن الإتحاد سيكون قادراً على العمل بفاعلية إذا كان قوةً فوق وطنية لا قوى وطنية غير متناغمة"¹.

هذا الكلام لم يكن حاضراً بصورة فعلية في الأداء السياسي للاتحاد، لا بل كانت دائماً "وزارات الخارجية للدول الأعضاء هي المحرك الأساس وراء مواقف الدول في صوغ برامجها السياسية المشتركة داخل مؤسسات المجموعة الأوروبية، والإتحاد الأوروبي"²، وبالتالي كانت الشخصية المعنوية للاتحاد الأوروبي على المسرح الدولي، وحتى في العلاقات الداخلية بين الدول الأعضاء، خاضعة بشكل مباشر للإرادات المجتمعة لهذه الدول، هذا صحيح، إذا كانت مجتمعة فعلاً، وإلا فإن هذه الشخصية تكون شبه مشلولة، أمام قضايا كثيرة، لا يجري عليها اتفاق بين الدول الأعضاء، أو بين الدول الأكثر تأثيراً في الإتحاد على الأقل.

تتمتع القوانين الصادرة عن المؤسسات الاتحادية، بسلطة فوق سلطة القوانين الوطنية، وهي تتعزز يوماً بعد يوم، ومن واجب السلطات الوطنية أن تقوم بإدماج هذه التشريعات ضمن أنظمتها القانونية، لكنها في الواقع لا تجد دائماً طريقها إلى الإدماج، ف "في الستينيات كان متوسط التأخير في إدماج القوانين بالتشريع الوطني، يتخطى الخمس سنوات... في العام 1997 عبّرت المفوضية عن تنديدها بنسبة

¹ - Clive, Archer, Opsit, p: 33 - 34.

² - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 141.

التوجيهات غير المدمجة في التشريعات الوطنية في مجال السوق الموحد، والتي تراوحت بين 3.2% في الدانمارك و 10.1% في النمسا. بالنسبة إلى فرنسا، وصلت هذه النسبة إلى 7.4%¹.

صحيح أن لدى القوانين الأوروبية السيادة على القوانين المحلية، لكن مسألة دمجها في القوانين المحلية منوطة فقط بسلطات الدول. ومهما كانت الأسباب وراء التأخير في إدماجها في القوانين الوطنية، فإن هذه المشكلة تعبر بالفعل عن ضعف المستويات الاتحادية، في فرض التغييرات الملزمة قانوناً للدول الأعضاء، وذلك يعود أصلاً إلى غياب السلطة القهرية، وأدوات تنفيذ القانون لدى الإتحاد الأوروبي. وعلى هذا الأساس بقي مسار الإتحاد الأوروبي محكوماً بالقرارات السيادية للدول الأعضاء وقد ساهم في ذلك ضعف بناء السياسية والاقتصادية، والبطء والتعقيد اللذان يمثلان السمة الرئيسية لآليات اتخاذ القرار فيه.

لا يمكن وضع سيادات الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي في خانة واحدة، لأن هذه السيادات لا تتمتع بالتأثير نفسه في قرارات الإتحاد، إذ هناك تفاوت كبير في القوة والنفوذ بين هذه الدول، وقد مثلت فرنسا وألمانيا وبريطانيا الثلاثي الأبرز، في التأثير على سياسات الإتحاد، وقد أدت الثنائية الفرنسية الألمانية أدواراً أساسية في احتكار رسم السياسات الأوروبية، ولا سيما إبان الأزمة الاقتصادية. لقد سيطر الثنائي أنجيلا ميركل ونيكولا ساركوزي لفترة، على جلسات القمة لنقاش الأزمة، "وكانا يغادران الاجتماعات لإجراء مشاورات ثنائية. الأوروبيون الآخرون، "من الدرجة الثانية"، كانوا مجبرين على الانتظار لوقت طويل، وفوق طاقتهم على الاحتمال، قبل أن يخرج الزعيمان لإعلامهم بالحل الذي جرى التوصل إليه"².

هذا التفاوت في النفوذ بين الأعضاء الأقوياء وأولئك الضعفاء، يعكس اختلال البنية السياسية للإتحاد، والتي لا تحوي آلية تضمن فيها عدم استغلال الدول الغنية لتلك الضعيفة، وهو أمر ظهر بشكل واضح خلال الأزمة الاقتصادية كما أوضحنا، وكان له الأثر البالغ في عدم القدرة على تجاوزها في الدول الأكثر فقراً، فيما تنعم دول أخرى في الإتحاد بالازدهار. وقد أظهر هذا التفاوت أيضاً عدم قدرة الإتحاد

¹ - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 85 - 86.

² - Ulrich, Beck, Opsit, p: 41.

الأوروبي على القيام بدوره فوق الوطني، وعجزه عن خلق التوازن بين الإيرادات السيادية للدول الأعضاء، إذ لم يستطع تكوين آلية لحماية الدول الضعيفة من تحكم الدول القوية بقراراته، والتي غالباً ما تكون لمصلحة الدول الأكثر نفوذاً.

لقد أصبح الاتحاد الأوروبي منقسماً إلى طبقات من الدول، منها قوية والأخرى ضعيفة. وتلك الضعيفة منقسمة إلى طبقتين أيضاً، الأولى، هي تلك التي لا تنتمي إلى منطقة اليورو، وهي الأبعد عن مركز القرار، والطبقة الثانية، هي تلك التي تنتمي إلى منطقة اليورو لكنها تعتمد على المساعدات المالية المقدمة من أعضاء آخرين في الاتحاد، وهذه الدول المدينة باتت تمثل "الطبقة الدنيا" في الاتحاد الأوروبي، وهي مجبرة على الإذعان لخسارة سيادتها¹.

هذه الانقسامات باتت أمراً واقعاً داخل الاتحاد الأوروبي، إذ تتحكم الدول القوية بالقرار السياسي والاقتصادي بحكم إمساكها بقدرات التمويل وتقديم الدعم، وعلى هذا الأساس، كلما ارتفع منسوب الازدهار الألماني، مقارنة بالدول الأخرى كلما ازداد نفوذها في هذه الدول، لأن الأخيرة تحتاج إلى المساعدة للخروج من أزماتها الاقتصادية. وأمام هذا الواقع، وهذه التوازنات المختلة، أصبح من غير الممكن تصور أوروبا بصيغة موحدة متماسكة. فحتى مشروع المنظمة المبنية على علاقات بين الدول، أصبح صعب المنال. فمفهوم سيادة الدول تعرض للاهتزاز فبدل أن تتخلى الدول الأعضاء عن جزء من سيادتها لمصلحة مؤسسات الاتحاد، الذي من المفترض له أن يقوم بتنظيم العلاقة فيما بينها على قاعدة التوازن واحترام الخصوصية، تحول إلى أداة تستخدمها الدول القوية لفرض إرادتها على الدول الضعيفة.

"من المؤكد أن قرار مشاركة دول عدة في عملة موحدة، لا بد وأن يقترن بقرار مالي ونقدي مشترك... لكن هذا الأمر لا يمكن تحقيقه إلا من خلال اتحاد سياسي، يسمح بالإدارة الموحدة أو على الأقل المشتركة، لهذا الملف"². وبالتالي فإن ضعف البنية السياسية للاتحاد، وغياب التوازن في عملية اتخاذ القرار، خلق حالة من التسلط على القرار المالي من جانب الدول الأكثر تأثيراً في المجال الاقتصادي.

¹ - Ulrich, Beck, Opsit, p: 43.

² - Rogers, Bootles, Opsit, p: 116.

"السياسيون الأوروبيون لا يضعون عادةً الصالح العام الأوروبي في أولوياتهم، بل يمثل، فوزهم في الانتخابات داخل بلادهم والإعلام ومصالح اقتصادية محددة، رأس اهتماماتهم. البقاء السياسي في البلد الأم هو دائماً على رأس الأولويات... لذلك فهم يدافعون عن مصالح وطنية بدل إعلان التزامات تتعلق بمستقبل الاتحاد الأوروبي. فأخذ أي مخاطرة محلية في سبيل أوروبا هو أمر لا يخطر ببال معظم السياسيين"¹. ومن هذا المنطلق، وفي ظل ضعف دور المؤسسات فوق الوطنية في صناعة القرار الأوروبي فإن الاتحاد تحول إلى ساحة لتضارب المصالح الوطنية، بغض النظر عن تماسكه أو بقائه، وبعيداً عن مصالح "المواطن الأوروبي" بمعناه المتحرر من الحدود والفوارق الوطنية.

لقد دفع سقوط جدار برلين نحو مزيد من الجهود لاندماج أكثر في الاتحاد الأوروبي، ففي معاهدة ماستريخت، ومع الاتجاه نحو التوسع الجغرافي شرقاً، عمد القادة الأوروبيون إلى استخدام مفهوم "المواطنة الأوروبية" لرسم المستقبل السياسي للاتحاد. وقد كانت ألمانيا وفرنسا الداعمتين الأساسيتين لمبدأ المواطنة وحقوق المواطن الأوروبي. وواجهت مسألة حق المواطن في أوروبا، في التصويت في البلد المقيم فيها، إن كان في الانتخابات الأوروبية أو في الانتخابات المحلية بغض النظر عن جنسيته، اعتراضات دستورية كثيرة، حتى في الداخل الفرنسي، لكن الرئيس ميتران قدم دعماً كبيراً لهذه الفكرة.

"لقد منحت إتفاقية ماستريخت المواطنين الأوروبيين أربع مجموعات للحقوق: حقوق حرية الانتقال، والحقوق السياسية، وحق الحماية الدبلوماسية المشتركة، وحق رفع عريضة إلى البرلمان والاستئناف لدى أمين المظالم... وفي عام 1995 اقترح المستشار الألماني هلمت كول والرئيس الفرنسي جاك شيراك، وضع "لمسة أخيرة على تكوين الفضاء الأوروبي المتجانس، حيث تُضمن حرية الانتقال بمقاربة مشتركة". لكن في المقابل قدمت حكومة جون مايجر البريطانية في آذار/ مارس 1996، ورقة بيضاء تحت عنوان "شراكة الأمم"، رفضت فيها الحقوق الجديدة، ورأت أن الحقوق الأوروبية المتمادية، ستحول الإتحاد الأوروبي إلى دولة"².

¹ Ulrich, Beck, Opsit, p:18.

² Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 241.

إن ترسيخ حقوق المواطن الأوروبي في اتفاقية ماستريخت، بلور فكرة الهوية الأوروبية، التي أصبحت مدعومة باتفاقيات ومعاهدات بين الدول، تجعل منها حقيقة واقعة لا فكرة طوباوية مجردة. لكن هذه الهوية وُضعت منذ البداية في مقابل الهويات الوطنية للدول الأعضاء بدل أن تكون موازية لها، وقد عززت الأزمات المتلاحقة، هذا الالتباس في الهوية لدى المواطن الأوروبي، ولا سيما وأن المنطلق السيادي بقي محوراً للعلاقات بين الدول الأعضاء والاتحاد، وهذا الأمر جعل موضوع الهوية جزءاً من التجاذب الدائم بين المنحى السيادي والمنحى الاندماجي.

اتفاقية شينغن التي أنشئت عام 1995، "ضمت 26 دولة أوروبية حتى الآن، ونصت على إلغاء الحدود بين أطرافها، إذ سمحت بالانتقال الحر وغير المشدد للأشخاص والبضائع والخدمات ورأس المال، وذلك في ظل انسجام القواعد المشتركة التي تحكم حدودها الخارجية ومكافحة الجريمة عبر نظام قضائي مشترك وتعاون شرطي"¹. وقد ضمت ثلاثة دول من خارج الإتحاد الأوروبي، ومن بين كل دول الإتحاد، بقيت بريطانيا وحيدة إلى جانب إيرلندا خارجها، وهو أمر يعكس التوجه البريطاني الدائم للحفاظ على خصوصية سيادية في كافة المراحل.

لم تنحصر سياسات الخوف على الهوية المحلية ببريطانيا، فمع التوسعات التي شهدتها الإتحاد الأوروبي كانت الأصوات ترتفع داخل الدول الأعضاء، للتعبير عن مخاوف من أضرار الهجرة على الإقتصاد والثقافة الاجتماعية المحلية. وكان للتوسع شرقاً، الحصة الأكبر من هذا النقاش، حتى أن الدول مارست أحياناً مع الأعضاء الجدد في الاتحاد، سياسات حمائية في هذا المجال.

"قد يكون من الممكن التخفيف من المخاوف بشأن هذه القضايا عبر وضع حدود مؤقتة على أعداد المهاجرين من الدول الأعضاء الجدد في الاتحاد الأوروبي المسموح دخولهم إلى الدول الأعضاء القدامى في الاتحاد، أو على الأقل بعضها، بعد كل ذلك، جرى تطبيق هذا الأمر عندما انضمت بلغاريا ورومانيا إلى الاتحاد"².

¹ - <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/>

ت.د. 2017/8/5

² - Roger, Bootle, opsit, p: 226.

التوسع باتجاه دول وسط وشرق أوروبا، رفع مستوى الشكوك من أن الدول المنضمة إلى الاتحاد ستغير ثقافته، بدل استيعابها لهذه الثقافة. فهذا التوسع دفع باتجاه أسئلة جوهرية حول الحدود الحقيقية للاتحاد الأوروبي. "هل سيغير نقل المركز الجغرافي لأوروبا مع كل توسع ناجح نحو الشرق هوية الاتحاد الأوروبي؟ هل هناك حدود طبيعية تُعد الدولة التي تقع بعدها غير مرشحة للعضوية؟ وهل على دولة ما أن تقع جغرافياً في القارة الأوروبية كي تصبح عضواً في الاتحاد يوماً ما؟ هذه الأسئلة قادت إلى نقاشات صعبة حول دخول تركيا إلى الاتحاد. إلى جانب الاضطرابات المحتملة التي قد تصيب مؤسسات الاتحاد الأوروبي بسبب عدد المواطنين الأتراك الضخم، يُطرح السؤال حول التهام تركيا بالاتحاد الأوروبي الذي يتقاطع مع قضية تأثير الدين الذي هو غالباً الاسلام، على الهوية الأوروبية. خلال مداوات معاهدة الاتحاد، نوقش السؤال حول الشخصية والتراث المسيحيين للاتحاد الأوروبي، على نطاق واسع"¹.

نظمت اتفاقية أمستردام 1997 العلاقة بين الاتحاد الأوروبي والأفراد، من خلال استبدال الأهداف الواردة في البند (B) من اتفاقية ماستريخت بأهداف أكثر تفصيلاً وتوازناً، والتي تتحدث عن "الحفاظ على الاتحاد وتطويره كمساحة للحرية والأمن والعدالة، بحيث تؤكد على حرية انتقال الأشخاص، بالاقتران مع الإجراءات المناسبة الخاصة بضوابط الحدود الخارجية، والهجرة واللجوء ومنع ومكافحة الجريمة"². بعدما كانت تكتفي بالحديث عن "تعزيز تعاون أقرب في العدالة وشؤون الوطن"³. والأهم أن معاهدة أمستردام حاولت تهدئة المخاوف المتعلقة بسيادة الدول الأعضاء في مواجهة المواطنة الأوروبية، فقد نصت على أن "المواطنة في الإتحاد تكمل ولا تحل محل المواطنة الوطنية"⁴.

"ومع توسيع اتفاقية نيس 2001 لمواطن اتخاذ القرار بالأكثرية المؤهلة، أصبحت حرية انتقال وإقامة الأشخاص، ضمن حدود الاتحاد لا تحتاج إلى إجماع من كل الدول الأعضاء. لكن هذه الدول استثنت

¹ - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 11.

² - Treaty of Amsterdam amending The treaty on the European Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1997, p:8.

على الرابط: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>

ت.د. 2017/8/5

³ - Treaty on the European union, Opsit, p: 8.

⁴ - Treaty of Amsterdam amending The treaty on the European Union, Opsit, p: 27.

جوازات السفر وبطاقات الهوية وبطاقات الإقامة، والأمن والحماية الاجتماعيين، من آلية التصويت بالأكثرية المؤهلة، ما يبقي الكثير من قضايا انتقال وإقامة الأشخاص ضمن دائرة الحاجة إلى الإجماع"¹.

لعل أهم ما أضافته اتفاقية لشبونة 2007 للهوية الأوروبية، في البند 8 (B)، من خلال تعزيز دور المواطن الأوروبي في آلية اتخاذ القرار السياسي بصورة ديمقراطية، عبر السماح لمليون مواطن أوروبي مجتمعين "بالطلب من المفوضية، ضمن إطار صلاحياتها، تقديم اقتراح في قضايا يراها المواطنون عملاً قانونياً للاتحاد، تحتاجه عملية تطبيق الاتفاقيات"².

تبلور الهوية الأوروبية على مدى تطور الاتفاقيات، أعطى الاتحاد الأوروبي واقعاً اندماجياً تكونت من خلاله شخصيته المعنوية، وأصبح للمواطنة الأوروبية وجود عملي، ليس فقط في الداخل الأوروبي بل على مستوى الخارج أيضاً، إذ باتت أدبيات الشعوب الأخرى أكثر تقبلاً لفكرة وجود مواطن أوروبي، دون التدقيق أحياناً بجنسيته الوطنية.

اهتمت المؤسسات الأوروبية في أن يكون لها حلقة استرجاعية (feedback loop) تربطها بالهوية الأوروبية، لدراسة ردود الأفعال، من أجل اكتساب الشرعية. المؤسسات الأوروبية لا تعكس فقط الهوية الأوروبية بل تصوغها، إذ تُوَطر المواطنين الأوروبيين اجتماعياً بطريقة جديدة، وبالتالي تخلق هوية أوروبية جديدة³. هذه الهوية ربما لم تكن هدفاً للدول المؤسسة للمجموعة الأوروبية لكنها تحولت لاحقاً إلى حاجة مع تطور مسار الاندماج وتبلور قيم ومبادئ ومعايير أوروبية مثلت الأسس التي بنيت عليها هذه الهوية. لكن السؤال يبقى مطروحاً عن مدى شرعية المؤسسات، ومدى رسوخ الهوية الأوروبية لدى شعوب الاتحاد. صحيح أن هناك برلمان أوروبي ينتج عن انتخابات على المستوى الأوروبي، إلا أن

¹ - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 242.

² - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12007L/TXT> ت.د. 2017/8/5.

³ - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 11.

ذلك لم ينتج تعزيزاً لشرعية الاتحاد الأوروبي. فالمشاركة في هذه الانتخابات تتراجع من دورة انتخابية إلى أخرى، إلى درجة أن النظام السياسي للاتحاد، بات يفتش عن "الشعب الأوروبي"¹.

في ما يلي جدول يضم نسب المشاركة في بعض دول الاتحاد في استحقاقات انتخابية مختلفة للبرلمان الأوروبي².

1979	1989	1999	2014	
%65.73	%62.28	%45.19	%48.10	ألمانيا
%60.71	%48.80	%46.76	%42.43	فرنسا
%32.35	%36.37	%24.00	%35.60	بريطانيا
%91.36	%90.73	%91.05	%89.64	بلجيكا
%88.91	%87.39	%87.27	%85.55	لوكسمبورغ
-	-	-	%13.05	سلوفاكيا
-	%72.42	%39.93	%33.67	البرتغال
%61.99	%58.41	%49.51	%42.61	الاتحاد الأوروبي

لقد سجلت نسبة المشاركة في انتخابات البرلمان الأوروبي تراجعاً كبيرة بين عامي 1979، و2014 (الانتخابات الأخيرة). وقد تراجعت نسبة المشاركة في ألمانيا مثلاً وكذلك في فرنسا سجلت تراجعاً، فيما لم يتغير مستوى المشاركة في بريطانيا كثيراً، لكنه بقي أقل من نسبة المشاركة في ألمانيا وفرنسا بكثير، مع هبوط ملحوظ في انتخابات عام 1999. وفيما حافظت بلجيكا ولوكسمبورغ على نسب عالية جداً في كل الدورات الانتخابية، سجلت سلوفاكيا أدنى نسب المشاركة على الإطلاق في الدورات الثلاث التي شاركت فيها، وكانت نسبة المشاركة في الانتخابات الأخيرة هي الأدنى في تاريخ الاتحاد. أما البرتغال فقد سجلت أكبر هبوط في نسبة المشاركة بين دول الاتحاد.

¹ - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 117.

² - أنظر الملحق رقم (3)

سنفصل الحديث عن أزمة الديمقراطية الأوروبية، في المبحث الأول من الفصل التالي، لكن ما يهمنا الآن هو، ربط هذه الأرقام بتراجع اهتمام المواطن الأوروبي، بالشؤون العامة الأوروبية، فنسبة المشاركة في الانتخابات، وهي النافذة الديمقراطية الأساسية، وتكاد تكون الوحيدة، له للمشاركة في صناعة القرار السياسي والاقتصادي، والذي بطبيعة الحال يؤثر على كل تفاصيل حياته. فالبريطانيون مثلاً على مدى سنوات انخرطهم في المشروع الأوروبي عبروا عن اهتمام ضعيف بالاتحاد، فيما تراجعت نسبة اهتمام مواطني، الدولتين الأكثر دفئاً لتحقيق أعلى مستوى من الاندماج الأوروبي، فرنسا وألمانيا.

لا زالت الإحصاءات حتى الآن تظهر أن أغلبية المواطنين الأوروبيين، يرون في الاتحاد الأوروبي شيئاً جيداً، وهي مسألة تعطي زخماً إلى الباحثين عن الشرعية في المنظمات الأوروبية. لكن تراجع المشاركة في انتخابات البرلمان الأوروبي، "تعكس حالة الانقسام الوطني والاجتماعي، من الصعب القيام بتحليل عابر للدول، للمتغيرات السوسولوجية العائدة إلى السلوك الانتخابي للاتحاد الأوروبي، لكن الأمور تبدو وكأن الناخبين الذين لديهم قابلية أكبر للتصويت ضد الإتحاد الأوروبي، سواء المنتمين إلى اليمين أو إلى اليسار، هم أقل قابلية للتصويت في الانتخابات الأوروبية، بعبارة أخرى... إن الكتلة الانتخابية الأساسية المشككة بأوروبا تتكون من الممتنعين"¹.

كما التوسع الأوروبي، ساهمت الأزمة الاقتصادية الأوروبية في تعزيز الهوية الوطنية على حساب الهوية الأوروبية. وأخذ تقسيم الدول في الاتحاد إلى طبقات منها الدائنة ومنها المدينة كما ذكرنا سابقاً، منحى جغرافياً، فصار الحديث عن دول الشمال الغنية والقوية ودول الجنوب الفقيرة والضعيفة، منتشراً ضمن أدبيات الأزمة. ولم يقتصر هذا الانقسام على الدول والحكومات بل شمل المواطنين أيضاً، وأصبح الحس الشعبي تجاه المشروع الأوروبي، أحد الأخطار المهددة للتماسك الأوروبي.

الرأي العام في الدول القوية صار ينظر إلى أوروبا من زاوية وطنية حادة، ففي ألمانيا، "ما زالت الأغلبية تؤمن، بأن عضوية الاتحاد الأوروبي شيء جيد، ومع ذلك، فإن عدداً متزايداً بات يؤمن بأن المزيد من الإندماج هو تضحية لمصلحة أعضاء آخرين في الاتحاد. فخلال الأزمة الاقتصادية، ارتفع

¹ - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 161 - 162.

منسوب الانتقادات لأوروبا، وتعرض الإتحاد واليورو لحملات معادية في الإعلام الألماني، وهو أمر لم يحدث من قبل. وأصبح هناك حزب معادٍ لأوروبا¹.

"لو تعلم الأفراد الألمان أن يضعوا أنفسهم مثلاً، مكان اليونانيين، لرأوا ما الذي يخيفهم ويقلقهم ويغضبهم ويغضبهم، وليس أقل من رؤية صورة أفعال ألمانيا بنظرهم، ولماذا يعدونها غطرسةً وتجاهلاً وامبريالية جديدة. وهذا يعني أنه قد يضع اليونانيون أنفسهم مكان الألمان ليروا لماذا ينظر الكثير من الألمان إليهم كفاستين ومبذرين، ومتراخين عن دفع الضرائب"². هذه النظرة ليست محصورة بين الألمان واليونانيين، بل أصبحت منتشرة في كل دول الإتحاد، وبات التقييم الفردي أو الجماعي لأي مسألة مرتبطة بالشأن الأوروبي المشترك، يعتمد معيار المكاسب المباشرة على الأفراد والجماعات، وعلى أبعد تقدير على الوطن الأم.

ومن الطبيعي أن يؤدي التحول في الرأي العام الأوروبي إلى ضغوط ضد الإتحاد ومشروعه الاندماجي. "فمنذ عقد من الزمن، كان المتحمسون للاندماج، يدفعون باتجاه إدارة عسكرية وقضائية للاتحاد الأوروبي، مبنية على اتحاد نقدي ناجح. اليوم أصبح هذا الأمر يعد على نطاق واسع، قد تخطاه الزمن. لقد كانت لحظة التحول عند رفض الفرنسيين والهولنديين لمشروع الدستور في استفتاءات عام 2005، بعد ذلك مات حلم الدولة الأوروبية العظمى، وبدأت عودة الدولة الوطنية"³.

مثلت الضريبة الأوروبية موضوعاً للنقاش الحاد والمتواصل، على كافة مستويات صناعة القرار في الإتحاد الأوروبي. لهذه الضريبة أهمية كبرى لناحية تمويل الإتحاد، وخطته لتجاوز الأزمات، وخطط إعادة التوازن إلى اقتصادات الدول الأعضاء. "ربما أصبح القادة الأوروبيون مقتنعون ضمناً أن حل الأزمة الاقتصادية بات في حوزتهم، لكنهم في الحقيقة حذرون جداً، من أن تكون خطوة الضريبة الأوروبية غير شعبية في مختلف الدول الأعضاء، وقد تشكل تهديداً لإعادة انتخابهم على رأس حكومات بلدانهم"⁴.

¹ - Rogers, Bootles, opsit, p: 64 – 65.

² - Ulrich, Beck, Opsit, p:75.

³ - Rogers, Bootles, opsit, p: 208 - 209.

⁴ - Ulrich, Beck, Opsit, p:39.

لقد مثل تحدي السيادة الوطنية، أحد العوائق الأساسية أمام اكتمال البنيتين السياسية والاقتصادية للاتحاد الأوروبي، وسبباً رئيساً في عدم قدرة هاتين البنيتين على إيجاد حلول معقولة وناجعة ومتوازنة، للأزمات التي تعصف بهما. وفي الوقت عينه، لقد شكلت هذه الأزمات أيضاً، سبباً لتفاقم هذا التحدي، من خلال إضعاف الهوية الأوروبية لصالح الهويات الوطنية. من هنا نرى، بأن العلاقة بين التحدي الذي تمثله السيادة الوطنية والأزمات السياسية والاقتصادية التي تواجهها دول الاتحاد الأوروبي، جدلية، وتدور في حلقة مفرغة، تزيد من حالة الإتحاد تفاقماً. "ما زال قادة أوروبا ينصّبون ويجري رفضهم عبر سيرورات ديمقراطية وطنية، لذا فهم ميالون إلى اتباع سياسات مرجحة للكلفة الوطنية، مما يبقي النزاعات مطردة بين أقاليم أوروبا المختلفة، عادة حول قضايا اقتصادية. ولا سيما في أزمات مثل تلك التي بدأت عام 2009، يتم دفع البنية الأوروبية نحو إجراءات طارئة للتدخل المتزايد من أجل مجرد الحفاظ على البقاء. لكن فهماً واضحاً للالتزامات المشروع الأوروبي قد لا يكون موجوداً حتى الآن، إذا ما طولبت الجماهير بالتضحية في سبيل هذا المشروع. وعندئذ يجد القادة أنفسهم أمام الاختيار بين تجاهل إرادات شعوبهم، أو اتباعها في تعارضٍ مع بروكسيل"¹.

لقد كان للتحديين المتمثلين بالتوسع الجغرافي للاتحاد الأوروبي وبالسيادة الوطنية لدوله الأعضاء، الأثر البالغ في خلق الأزمات الأوروبية المعاصرة، وفي استمراريتها ومسارها، إذ ساهمت الهواجس المحلية السياسية والاقتصادية وحتى الثقافية منها والاجتماعية، التي انبثقت عن هاذين التحديين، في خلق مسافة كبيرة مع الهموم العامة للاتحاد، إن كان على مستوى السياسيين الأوروبيين أو على مستوى الشعوب الأوروبية، وهو أمر أنتج تساؤلات كبرى عن شرعية الإتحاد الداخلية، في ظل تراجع كمشروع في سلم أولويات المواطنين الأوروبيين، وفي ظل الشكوك حول ديمقراطية تركيبته السياسية. بالإضافة إلى تساؤلات عن موقعه ككيان متكامل على مسرح العلاقات الدولية وفشله في صناعة سياسة خارجية تمثل مصالحه، وأيضاً عن قدرته على مجابهة الأزمات التي تمس وحدته والرفاه الإقتصادي لمواطنيه.

من خلال دراسة مكامن الضعف في المسارين الإقتصادي والسياسي للاتحاد الأوروبي، وتأثير تحدي التوسع الجغرافي والسيادة الوطنية في وحدته وتماسكه، نجد أن مشروع الإتحاد برمته يعاني من مكامن

¹ - هنري، كيسنجر، مرجع سابق، ص: 96 - 97.

خلل بنيوية أنتجت أزمات مثلت خطراً على مستقبله. "إلى الآن ظلت عملية الاندماج تُعامل كأنها مسألة بيروقراطية في أساسها، قائمة على رفع مستوى كفاءة سلسلة مختلفة من الأجهزة الإدارية الأوروبية... من أين سينبثق الزخم اللازم لاستحداث الالتزام الداخلي بهذه الأهداف؟ ظل التاريخ الأوروبي شاهداً على الوحدة التي لم تتحقق قط عبر إجراءات إدارية في المقام الأول. ظلت الوحدة تتطلب وجود عنصر موحد"¹. لقد ساهم قادة حالمون وسياسيون مثابرون في إطلاق المشروع الأوروبي، وفي رسم المسارات والرؤى التي أوصلت الإتحاد الأوروبي إلى هذه المرحلة. ربما تحتاج هذه المرحلة الحافلة بالآزمات والمؤثرات السلبية إلى قيادات أو تيارات سياسية أو دول تملك الجرأة والشجاعة لاجتراح الحلول، ولسد ثغرات الخلل البنوي للاتحاد.

لقد قسمت عملية إنشاء منطقة اليورو، على أساس العملة الموحدة لدول أعضاء دون أخرى، الإتحاد الأوروبي. وأدى قبول دول أعضاء في العملة الموحدة وقبلها في الإتحاد من دون مراعاة التوازن الاقتصادي في الداخل، وغياب مؤسسات فوق حكومية قادرة على تنظيم القطاعات المالية والنقدية والاقتصادية للاتحاد، والتغاضي عن وضع نظام مساعدة للدول الأعضاء إذا ما واجهت أزمات اقتصادية، إلى إضعاف المناعة ضد الأزمات. لقد جرى، أيضاً، حصر القرار السياسي للإتحاد الأوروبي في أيدي حكومات الدول الأعضاء، من السياسة الخارجية والدفاعية، إلى آليات اتخاذ القرار الداخلي، وذلك بدافع الحفاظ على القدر الأكبر من سيادة الدولة الوطنية، في ظل توسعات متتالية كان لها آثارها السياسية على مؤسسات الإتحاد وسياساته الداخلية والخارجية، وفي ظل تقدم الهوية والمصالح الوطنية أو حتى الجزئية والقطاعية منها، على الهوية الأوروبية ومصالح الإتحاد، لدى الشعوب والحكومات على حد سواء، وقد ساهم ذلك في إبقاء الإطار السياسي للاتحاد دون المستوى المطلوب من الكفاءة لمجابهة المشكلات المتفاقمة في هذه المرحلة.

¹ - هنري، كيسنجر، مرجع سابق، ص: 97.

الفصل الثاني: أثر الأزمات المعاصرة على مستقبل الاتحاد

يواجه الاتحاد الأوروبي أزمات متعددة بفعل الآثار السلبية لمكامن الخلل والتحديات التي رافقت مختلف مراحل تطور بناء السياسية والاقتصادية، يمكن تقسيمها إلى نوعين، هما: الأزمات البنوية، من جهة، وهي التي ترتبط بصورة مباشرة بالخلل في آليات صنع القرار، وبأداء المؤسسات الأوروبية وبتعاطي الدول الأعضاء معها، والذي انعكس بعدم قدرة الاتحاد على التعبير عن حجمه الاقتصادي والسياسي والديمقراطي الحقيقي في الخارج. ومن جهة أخرى، الأزمات الطارئة، وهي التي اجتاحت الاتحاد في السنوات الأخيرة. وهي الناجمة عن تراكم آثار الخلل البنوي، ونتائج الانحراف الناجم عن تحديي التوسع الجغرافي والسيادة الوطنية، وهي المتمثلة بالأزمة الاقتصادية، وأزمة اللاجئين إلى أوروبا، وأزمة انسحاب بريطانيا من الاتحاد. سنحاول من خلال دراسة هذه الأزمات أن نقيّم حجم وكيفية تأثير تحديات الاندماج على نشوء هذه الأزمات وتطورها، ونحلل مدى تأثيرها في مستقبل الاتحاد الأوروبي.

المبحث الأول: عقبات الداخل والخارج

تتخذ الأزمات البنوية، صفة الديمومة في الواقع الأوروبي الحالي، لارتباطها بالتركيبية السياسية والإدارية للمؤسسات الأوروبية، المتأثرة بطبيعة الحال بالمنحى السيادي الطاغي في علاقات الدول الأعضاء فيما بينها، وعلاقتها مع شعوبها، وبالعلاقات الخارجية. فأزمة الديمقراطية تطال بصورة رئيسة البنية السياسية للاتحاد الأوروبي، وبمدى قدرة المؤسسات الأوروبية على اتخاذ القرار، وبإشكالية الشرعية التي تعاني منها هذه المؤسسات، وهي تؤثر بصورة مباشرة بأداء الاتحاد وقراراته، وبمدى تجاوب الشعوب الأوروبية مع هذه القرارات، تحت ضغوط الأولويات الوطنية وتفكك الهوية الأوروبية. في المقابل، يطاول تفاوت الأولويات هذا، السياسة الخارجية للاتحاد، ما يخلق أزمة في قدرته على لعب دور في العلاقات الدولية يتناسب مع حجمه الاقتصادي والديمقراطي. هذه الأزمات تضع الاتحاد الأوروبي أمام اختبار نجاح تجربة مشروع الاندماج، في المرحلة المقبلة، عبر التغلب على الأزمات القائمة وخلق آليات تمكنه من درء أي أزمات أخرى يمكن أن تنشأ في المستقبل.

أولاً: أزمة الديمقراطية

بعد سقوط النازية والفاشية في أوروبا مع نهاية الحرب العالمية الثانية، وبعد اندلاع الحرب الباردة، ووقوع دول أوروبا الغربية على خط المواجهة الأول مع التمدد الشيوعي، كانت الديمقراطية العنوان الأبرز لبناء مشروع أوروبا الموحدة، وكانت معايير استقرار تداول السلطة بالطرق السلمية والحريات العامة والحكم الرشيد، تشكل الدعائم الأساسية للدول المنضوية تحت مظلة المجموعة الأوروبية، والاتحاد الأوروبي لاحقاً. لقد تخطى الاتحاد الأوروبي خلال تطوره فكرة المنظمة "بين الحكومية"، وأنشأ مؤسسات تتمتع بقدر من الاستقلالية، وآليات صنع قرار لا تحتاج دائماً لإجماع الدول الأعضاء، وبالتالي فإن فكرة الديمقراطية تجاوزت الإطار الوطني لتشمل البنى الأوروبية "فوق الوطنية". لكن الاتحاد يتعرض بصورة دائمة لانتقادات تتعلق بديمقراطية قراراته وارتباطها بإرادة الشعوب الأوروبية، لا بل وصلت إلى حد التشكيك بشرعيته ككيان، وبمستوى التأييد الفعلي الذي تمنحه إياه هذه الشعوب. من هنا، لقد بات الاتحاد الأوروبي يعاني من أزمة ديمقراطية تتفاقم يوماً بعد يوم.

لقد لعبت الثغرات والتحديات التي عانت منها البنى الأوروبية، والتي فصلنا الحديث عنها في الفصل الأول دوراً في خلق أزمة الديمقراطية. فضعف البنى السياسية للاتحاد وتفاقم الأعباء الناجمة عن التوسع وسيطرة الدول على القرارات، بالإضافة إلى ابتعاد القرارات الاقتصادية عن هموم ورغبات الشعوب الأوروبية، كلها تُفقد الاتحاد شرعيته الديمقراطية، وتخلق مسافة بين المستوى الشعبي والمستوى الأوروبي، وتجعل من عمل المؤسسات الأوروبية، عملاً بيروقراطياً، يفتقر إلى الزخم الديمقراطي. فما هي إذاً أسباب أزمة الديمقراطية التي تعاني منها المؤسسات الأوروبية؟ وكيف تؤثر هذه الأزمة على وحدة الإتحاد ومستقبله؟

البرلمان

كما أسلفنا الحديث في الفصل الأول، يتمتع البرلمان الأوروبي بصفة المؤسسة الوحيدة المنبثقة عن الإرادة المباشرة للشعوب الأوروبية، وذلك عبر الانتخابات التي تجرى مرة كل خمس سنوات. لقد كان في البدايات يسمى "الجمعية المشتركة"، ويتألف من مشرعين وطنيين، يُنتدبون للخدمة بدوام جزئي بصلاحيات محدودة. كان يمكن للبرلمان آنذاك رفض صيغة أعضاء المفوضية بكاملها، من دون أن يكون له دور في تعيينها. ولا يتمتع بأي دور تشريعي أو في إقرار الموازنة¹. بالرغم من إقرار اتفاقية باريس 1951 والتي نصت على أنه بالإمكان أن يكون أعضاء البرلمان "منتخبين بالاقتراع العام المباشر" وتأكيد اتفاقية روما 1957 بصورة أكثر تحفظاً، على أنه "بإمكانهم احتمالاً" ولمدة محددة أن ينتخبوا "بالاقتراع العام المباشر، وفق آلية موحدة في كل الدول الأعضاء"، لم ينجز انتخاب البرلمان الأوروبي بالاقتراع المباشر قبل عام 1979².

"شهد عقد التسعينات نقاشات كثيرة تخص الاتحاد الأوروبي تتركز على قضايا الديمقراطية والشرعية، ومزيد من التشخيص النقدي، الذي يتحدث عن "عجز ديمقراطي" و"أزمة شرعية"³. إلى أن وُقعت اتفاقية نيس عام 2001، لتعدل نظام التصويت في المجلس الأوروبي، "كما منحت البرلمان الحق في

¹ - Editors: Maria Green, Cawles, and Micheal, Smith, Opsit, p: 230.

² - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 21 – 22.

³ - Editors: Maria Green, Cawles, and Micheal, Smith, Opsit, p: 228.

انتخاب رئيس المفوضية ومنحته حق حجب الثقة عن المفوضين، كما قررت الاتفاقية زيادة عدد أعضاء البرلمان إلى 732 بدلاً من 626¹.

فرضت عملية انتخاب البرلمان الأوروبي بالاقتراع المباشر، زيادة مستمرة في صلاحياته ودوره في عملية صناعة القرار، لكن هذه الصلاحيات كما أوضحنا سابقاً، لم تكن بالمستوى الذي يسمح لهذه المؤسسة بتنفيذ إرادة الناخبين الأوروبيين، مع العلم أن الانتخابات البرلمانية الأوروبية سجلت تراجعاً مستمراً، في نسب المشاركة².

ويرى منتقدو الاتحاد، أن هذه الخسارة في شعبيته تعود إلى أنه لم يعد يتوافق مع ما يريده المواطنون بشكل عام. وفي الأنظمة الديمقراطية يكون هذا الأمر مدعاة للقلق. ويعتبرون أيضاً أن تراجع التأييد هو تعبير عن رفض اتحاد أوروبي مندمج وتدخلي أكثر، لأن ذلك يصعب أداءه، ويعزز الخطر من خلق مواطنين غرباء³.

من جهة أخرى يرى المدافعون عن الاتحاد، "أن هناك أسباب أخرى غير الاستياء من المؤسسات الأوروبية، لتراجع التصويت في الانتخابات، وهي أنها تعكس ضعف تأثير هذا التصويت في الشؤون الأوروبية، وهوية الذين سيتولون الإدارة. بدلاً من ذلك، وبمعنى أكثر إيجابية، فإن انخفاض المشاركة في التصويت يعكس إجماعاً أساسياً، للجماعات السياسية المتصدرة، حول الاتجاهات العامة للقضايا الأوروبية، فعندما يعبر الأحزاب والمرشحون عن مواقف منحازة بشكل مرضٍ، لمصلحة الناخب العادي، تنخفض نسبة الراغبين في الذهاب إلى التصويت"⁴.

ربما تكون أسباب تراجع التصويت في انتخابات البرلمان الأوروبي، مزيج من آراء أولئك وهؤلاء، لكن الواقع يعكس أزمة حقيقية في شرعية الاتحاد، ومدى قدرة البرلمان على التأثير في قضايا تهم المواطنين في مختلف الدول الأعضاء. "البرلمان الأوروبي، لا يعمل بنفس طريقة عمل البرلمانات الوطنية، إذ

¹ - عاطف أبو سيف، مرجع سابق، ص: 53.

² - أنظر الملحق رقم (3).

³ - Roger, Bootle, Opsit, p: 63.

⁴ - Stefano, Mecossi, Democracy in the European Union: Working document no. 286, Centre for the European

policy studies, February 2008, p: 6 – 7.

على الرابط: <http://aei.pitt.edu/7586/1/Wd286.pdf>

ت. د. 2017/8/11.

يمكنه أن يقترح أو يعدل تشريعات، لكن قراراته غير ملزمة للمجلس الأوروبي. الدوائر الانتخابية للبرلمان الأوروبي كبيرة جداً إلى درجة أن التواصل بين أعضائه والجمهور في بلادهم ضئيل¹.

الإقبال على الانتخاب يختلف بحسب الخصائص الاجتماعية، مثل العمر والمستوى التعليمي أو الفئة المهنية. وبحسب إحصاءات "يوروباروميتر" في عام 2009، نجد أن 71% من الشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين 18 و 24 لم يذهبوا إلى صناديق الاقتراع، و50% ممن هم فوق سن الـ55، وقد كانت مشاركة العاطلين عن العمل ضعيفة (28%) والعمال (36%) فيما وصلت النسبة لدى المتقاعدين 49%².

هذه النسب تدل على هناك فئات إجتماعية فقدت اهتمامها بانتخابات البرلمان الأوروبي، وذلك إما لكون الاتحاد ومؤسساته لا يلبون أو هم غير قادرين على تلبية طموحاتها، أو لبعدها المسافة وغياب هموم المواطن الأوروبي المنتمي لهذه الفئات، عن أولويات البرلمان أو المؤسسات الأوروبية الأخرى. لا شك في أن الضعف الذي يعاني منه البرلمان الأوروبي في صناعة القرار، يجعله أقل قدرة على ملاقة طموحات منتخبيه، وبالتالي فإذا كانت الديمقراطية هي حكم الشعب، فإن حال الإتحاد الأوروبي لا تتواءم وهذه الديمقراطية.

ترتبط المشاركة في الانتخابات الأوروبية، بدرجة تسييس المجتمعات، أي بمستوى المعلومات التي يمتلكها الأفراد والجماعات، التي تؤهلهم لاختيار المرشحين وقت التصويت، وهذه المعلومات تتولى إيصالها الأحزاب السياسية عبر برامجها الانتخابية، وحملاتها الترويجية.

"منذ الجلسة التأسيسية للجمعية المشتركة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب في أيلول/ سبتمبر عام 1952، اتخذ قرار بإنشاء مجموعات برلمانية. في السياق ذاته، برزت المعالم الأولية للأحزاب السياسية الأوروبية"، التي تمايزت عن الأحزاب الأممية. في الوقت الحاضر، تشارك هذه المجموعات

¹- Roger, Bootle, Opsit, p: 55 – 56.

²- أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 155 – 156.

البرلمانية وهذه الأحزاب السياسية، بشكل كامل في النشاط اليومي، ليس للبرلمان الأوروبي فحسب، وإنما بشكل أشمل، بتسيير النظام السياسي للاتحاد الأوروبي بمجمله"¹.

أعطت اتفاقية ماستريخت دوراً مهماً للأحزاب السياسية الأوروبية في الحياة السياسية للاتحاد، وقد نص البند (138a) على "أن الأحزاب السياسية على المستوى الأوروبي هي عامل اندماج داخل الاتحاد. هي تساهم في تكوين الوعي الأوروبي، وفي التعبير عن الإرادة السياسية لمواطني الاتحاد"².

هذا "الدور الذي أعطته اتفاقية ماستريخت للأحزاب، أدى إلى تطور الأحزاب الأوروبية لاحقاً، مع استثناء "حزب الشعب الأوروبي"، الموجود أصلاً عام 1976، تحولت اتحادات الأحزاب الوطنية إلى أحزاب أوروبية. إتحاد الأحزاب الاشتراكية في المجموعة الأوروبية المؤسس عام 1974، تحول إلى حزب الاشتراكيين الأوروبيين عام 1992. واتحاد الأحزاب الليبرالية والديمقراطية والإصلاحية المؤسس عام 1976... أصبح الحزب الليبرالي الديمقراطي الإصلاحي الأوروبي، عام 1993. والأحزاب الخضر التي أسست اتحادها عام 1993، غيرت إسمها ليصبح حزب الخضر الأوروبي عام 2004. وظهرت أحزاب جديدة كالحزب الديمقراطي لشعوب أوروبا وتحالف الأوروبيين الأحرار، اتحاد من أحزاب جهوية أسست عام 1998. وأكثر من ذلك أراد عدد من الأحزاب المتطرفة من كلا اليمين واليسار، وعدد من الأحزاب المناهضة لأوروبا تشكيل أحزابها الأوروبية... مدفوعة بالتمويل الذي يخصصه الاتحاد الأوروبي للأحزاب الأوروبية"³.

يتمثل في البرلمان الأوروبي الآن عدد من الأحزاب، عدا عن الأعضاء المستقلين، وفق نتائج انتخابات عام 2014. وتتكتل هذه الأحزاب مع المستقلين ضمن ثماني مجموعات سياسية في الندوة البرلمانية. لعل أكبرها مجموعة "حزب الشعب الأوروبي" الذي يضم الليبراليين المحافظين المسيحيين الديمقراطيين. وتتشكل المجموعة من أعضاء الحزب وعدد من المستقلين، لتمثل 29.4% من مقاعد البرلمان. وتأتي

¹ - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 117 - 118.

² - Treaty on the European union, Opsit, p:62.

³ - Editors: Knud, Jorgensen, and Mark, Pollak, and Ben, Rosamond, Handbook of European Union politics, SAGE Publishing, London, 2007, p: 250 - 251.

في المرتبة الثانية مجموعة "تحالف الإشتراكيين والديمقراطيين التقدمي" التي تتألف من "حزب الإشتراكيين الأوروبيين" ومستقلين، وتمثل 25.3% من مقاعد البرلمان¹.

وبناءً على آلية التمويل التي وضعها الإتحاد عام 2003. "في الولاية الأولى حصل "حزب الشعب الأوروبي"، على أكثر من 28 مليون يورو من موازنة الإتحاد الأوروبي، و"المجموعة الإشتراكية" على حوالي 20 مليوناً²، وهذا يعكس تطور دور اتحادات الأحزاب في النظام السياسي الأوروبي. من جهة ثانية، فإن "قوى سياسية هامشية، مثل "الحركة السياسية المسيحية الأوروبية"، التي على الرغم من كل شيء، حصلت على أكثر من مليون يورو بين 2010 و 2013، فيما كان التمثيل الإنتخابي للأحزاب التي تتكون منها منعماً، ولم ينضم إليها أي حزب فرنسي. وفي ألمانيا لا يمتلك "حزب العمل والبيئة والأسرة" و "حزب المسيحيين أتباع الكتاب المقدس" أية شعبية فعلية³. هذا الأمر دفع لمناقشة نظام تقييم وضع الأحزاب السياسية الأوروبية وتمويلها.

"تعمل مجموعات الأحزاب الأوروبية في بيئة مؤسسية تختلف عن تلك التي تعمل فيها الأحزاب الوطنية. فعلى المستوى الأوروبي لا وجود لحكومة مسؤولة أمام البرلمان، ولا وجود لأحزاب أوروبية متماسكة ومنظمة بصورة هرمية. في المقابل، ينتخب أعضاء البرلمان الأوروبي من على لوائح صاغتها الأحزاب الوطنية، وعلى أساس حملات انتخابية وطنية. ينعكس غياب التجانس الإجتماعي والثقافي في الإتحاد الأوروبي على التنوع الداخلي داخل المجموعات السياسية في البرلمان. ففي انتخابات عام 2004 مثلاً، كان هناك 170 حزباً وطنياً من 25 دولة عضو في الإتحاد، فائزون بمقاعد في البرلمان الأوروبي، لذا فإن المجموعات الحزبية تمثل جزءاً لا يتجزأ من الأنظمة السياسية للدول الأعضاء⁴.

من هذا المنطلق نرى أن الأحزاب الأوروبية تشكل أطراً عامة لعمل الأحزاب الوطنية، تسمح بتنسيق الجهود على المستوى الأوروبي بين تيارات تعتبر نفسها في سياق سياسي واحد، ف "في الواقع، لم يصوت الناخبون البتة من أجل "حزب الشعب الأوروبي" ولا من أجل "الحزب الإشتراكي الأوروبي" أو

¹- أنظر الملحق رقم (4).

²- أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 132.

³- المرجع نفسه، ص: 134 - 135.

⁴- editors: Knud, Jorgensen, and Mark, Pollak, and Ben, Rosamond, Opsit, p: 252 - 253.

"اتحاد الديمقراطيين والليبراليين من أجل أوروبا"، لكونهم لا يعرفون بوجودهم في أغلب الأحيان، وإنما هم أدلوا بأصواتهم لأحزاب وطنية ترتبط مباشرة بطريقة ما بهذه الاتحادات التي تضم أحزاباً فوق وطنية. من هنا، فإن النتائج الانتخابية على المستوى الأوروبي تنطوي على منطوق انتخابي وطني متجذر¹.

هذا المنحى الوطني في الانتخابات الأوروبية، يعكس حالة الضعف في الهوية الأوروبية، وطغيان الهموم المحلية والوطنية عليها، ولا سيما أن هذه الانتخابات تمثل جوهر العمل الديمقراطي للمواطنين الأوروبيين، بصفتهم الأوروبية. كما يعكس أيضاً بعد المسافة بين المواطن الأوروبي والمفاهيم فوق الوطنية، وبالتالي فهو إما لا يملك الفضول والاهتمام بالقضايا التي تقع خارج حدود هويته الوطنية، وهو بالتالي لا يشعر بالانتماء إلى هوية أوسع، أو هو لا يتلقى الشرح والاهتمام الكافيين من جانب المستويات الأوروبية، ولا يشعر بأهمية القضايا المشتركة وتأثيرها على جميع الشعوب الأوروبية. وفي كلا الحالتين، فإن الإتحاد الأوروبي يعاني من "عجز ديمقراطي" و "أزمة شرعية".

في المقابل، لا يقتصر التصاعد للأحزاب المناهضة للإتحاد الأوروبي، على المستوى الوطني فحسب، بل على المستوى الأوروبي أيضاً، ففي انتخابات البرلمان الأوروبي عام 2014، حققت هذه الأحزاب في مختلف الدول الأوروبية مكاسب كبيرة، ففي فرنسا حصد حزب مارين لو بان "الجبهة الوطنية" اليميني المتطرف، نحو ربع الأصوات ليتصدر الأحزاب الفرنسية بعدد المقاعد في البرلمان الأوروبي. وفي بريطانيا حل "حزب استقلال المملكة المتحدة" اليميني في المرتبة الثالثة بعد حزبي المحافظين والعمال، وقد لعب دوراً كبيراً لاحقاً في التصويت لصالح انفصال بلاده عن الإتحاد. أما في ألمانيا، وبعد عام على تأسيسه فقط، استطاع "حزب البديل لأجل ألمانيا" أن يحل خامساً في بلاده، ويحصد سبع مقاعد في البرلمان الأوروبي. وفي الدانمارك حل "حزب الشعب الدانماركي" اليميني المتطرف، في المرتبة الأولى بين أحزاب بلاده بـ 26.6% من الأصوات². هذه الصورة تكررت في الكثير من الدول الأوروبية الأخرى، لتظهر التنامي الفعلي لحالة الاعتراض على الواقع الذي وصل إليه الإتحاد، ولتتبع بصورة ديمقراطية تراجع شرعية الإتحاد لدى الشعوب الأوروبية.

¹ - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 124.

² - <http://www.france24.com/en/20140527-europe-pictures-european-parliament-euroseptic-parties-fn-ukip>

ت.د. 2017/8/12.

من خلال دراسة الأحزاب الوطنية والأوروبية، نجد أن الأحزاب الأكثر تطرفاً سواء في اليمين أو اليسار، هي الأكثر رفضاً للاندماج الأوروبي، فيما تؤيد الأحزاب المعتدلة عملية الاندماج، إذ ما زالت الأحزاب الأقوى في البرلمان الأوروبي من اشتراكيين ديمقراطيين وليبراليين ومسيحيين ديمقراطيين، وحتى الخضر، تشكل المحرك الأساس لمشروع الاندماج¹. لكن "النقاشات الدائرة في أوروبا، والتي تركز على قضايا التماسك والديمقراطية والعدالة، ترتفع وتيرتها إلى درجة التهديد بتفكك النظام، وتطرح التساؤلات حول الخلل في أساس بناء أوروبا، الذي يفترق إلى "دعامة الديمقراطية"، وحول منطقية أن تكون مواقع القرار في الإتحاد مختارة من جانب المواطنين الأوروبيين بانتخابات مباشرة. لكن المؤيدين المتعصبين للدولة الوطنية يرفضون اقتراحات ثورية مماثلة، من جانب بناء الإتحاد... ويصررون على قانونية النظام القائم"².

هذا الواقع، يفرض مقارنة صعبة على الإتحاد، إذ باتت الديمقراطية في موقع المواجهة مع الدولة الوطنية، وبالتالي فإن المنطق السيادي الذي يحكم النظام السياسي للإتحاد، يقف سداً منيعاً أمام التطور الديمقراطي على المستوى الأوروبي.

المفوضية

إذا كان البرلمان الأوروبي يمثل مؤسسة فوق وطنية منبثقة من إرادة شعبية أوروبية، ويعاني في نفس الوقت في تبلور شرعيته وهويته ودوره الديمقراطي، فإن أزمة الديمقراطية أكثر عمقاً في المفوضية وآليات عملها. "يتم تسييس هيئة المفوضية... من خلال ثلاثة مسارات: "استبعاد البيروقراطيين" و"اختيار برلمانيين" و "اختيار أصحاب حقائب وزارية"، ومن خلال "تسمية رئيس حكومة سابق لرئاسة المفوضية"، ولا سيما أن تعيين المفوضية يتطلب تصديقاً فعلياً من البرلمان الأوروبي"³. لكن المفوضية لا تزال عرضة للانتقاد حول شرعيتها وديمقراطية قراراتها، فهي مؤسسة غير منتخبة تتمتع بصلاحيات تشريعية تُفرض في إطار آلية صنع القرار الأوروبي على البرلمانات الوطنية المنتخبة. ف "المفوضية تقوم باقتراح مشاريع القوانين، وتسهر على تطبيق التشريعات المعمول بها، وتعاقب المخالفات المحتملة

¹ - Editors: Knud, Jorgensen, and Mark, Pollak, and Ben, Rosamond, Opsit, p: 249.

² - Alrich, Beck, Opsit, p: 30 – 31.

³ - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 197.

لهذا التشريع. وهي تعد الموازنة وتسهر على إنفاقها"¹. ومن جهة أخرى، "هناك 28 مفوضاً، مفوض واحد لكل دولة عضو. من المفترض أن يكون هؤلاء ممثلون لكل مواطني الاتحاد الأوروبي، لا دولهم، لكن في الممارسة، تنتظر الدول من مفوضيها أن يناقشوا القضايا التي تخصها"².

"الانتقاد الأكبر الذي تواجهه المفوضية يأتي لها من خارج الدول، خاصة من نشاط المجتمع المدني والمدافعين عن الديمقراطية، الذين يعتبرون المفوضية بوصفها جسماً مؤلفاً من الخبراء تفتقر إلى الشرعية. صحيح أن المفوضية تشكل بعد موافقة البرلمان... لكنها في حقيقة الأمر غير منتخبة من المواطنين الأوروبيين. وبالنظر إلى حجم تأثير المفوضية وتدخلها في الحياة العامة والشخصية للمواطنين عبر تنفيذها لسياسات الاتحاد فإنها يجب أن تخضع لإرادة المواطنين. لكن أصحاب الرأي الآخر من دعاة تعزيز دور المفوضية، يقترحون بأن... المفوضية ذاتها معينة من جانب الحكومات الوطنية التي تحظى بشرعية مباشرة من الناخب الأوروبي، كما أنها لا تمارس عملها إلا بعد موافقة البرلمان الأوروبي المنتخب بطريقة مباشرة من المواطنين"³.

رأي مؤيدي تعزيز دور المفوضية في صناعة القرار الأوروبي، يعطي دور العلاقات بين الحكومية في الإتحاد والتي ينتج عنها تعيين المفوضية، صبغة ديمقراطية انطلاقاً من كون هذه الحكومات ناتجة عن أنظمة ديمقراطية وطنية، وإذا سلمنا جدلاً بهذا المنطق، نُخرج الإتحاد الأوروبي من نقاش الشرعية والديمقراطية، لا بل ننفي الحاجة إلى برلمان أوروبي منبثق عن إرادة شعبية مباشرة أصلاً، وأكثر من ذلك يعطي هذا المنطق صفة الديمقراطية لكل قرارات ومؤسسات المنظمات الإقليمية والدولية في العالم، التي تتألف من أعضاء يتمتعون بأنظمة سياسية قائمة على قاعدة الديمقراطية. أما شرط موافقة البرلمان الأوروبي على قرارات المفوضية، فلا يمكن أن يعطي الأخيرة شرعية الدور التشريعي والتنفيذي المناط بها، لكونها منبثقة عن اتفاقات وتوافقات بين الدول الأعضاء خارج إطار الآليات المتعارف عليها في تكوين السلطات التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية الديمقراطية.

¹ - أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 52.

² - Roger, Bootle, Opsit, p: 55.

³ - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 65.

المجلس

يعبر المجلس أو مجلس الوزراء، عن إرادة الدول الأعضاء المباشرة في عملية صنع القرار الأوروبي، حيث تحمي هذه الدول مصالحها الوطنية. وبالرغم من تراجع تأثير الدول الكبرى الأربعة بريطانيا وألمانيا وفرنسا وإيطاليا، على مدى تطور مسار الإتفاقيات الأوروبية، إلا أن الممارسة بقيت تعطي مفتاح القرار إلى اللقاءات الثنائية بين الدول. وكما أوضحنا سابقاً، فإن فرنسا وألمانيا قُبلتا على نطاق واسع كمحرك للاتحاد الأوروبي، وبقي اللقاء الثنائي الأكثر أهمية هو الذي يجمع الرئيس الفرنسي بالمستشارة الألمانية¹.

لقد حاول القادة الأوروبيون تعزيز المنطق الديمقراطي من خلال إدخال العامل الديموغرافي إلى التصويت في المجلس وبات تأثير كل دولة مرتبط بعدد سكانها، فمنذ الأول من تشرين الثاني/ نوفمبر 2014 بُدئ العمل بما نصت عليه معاهدة لشبونة، والتي أعطت ألمانيا، ذات عدد السكان الأكبر في أوروبا، الحجم الأكبر بحصولها على 15.93% من كتلة الأصوات داخل المجلس، لتحصل فرنسا على 12.98% وبريطانيا على 12.61% وإيطاليا على 11.81%، وهكذا، كل دولة بحسب كتلتها السكانية². وبالتالي باتت آلية اتخاذ القرار مرتبطة بعدد سكان، إذ تحتاج الأكثرية لكي تكون مؤهلة إلى "55% من الدول الأعضاء أي 16 من أصل 28 دولة عضو عملياً، على أن تكون هذه البلدان تحوي على 65% من عدد سكان الإتحاد، وقد عرفت هذه الآلية بنظام "الأكثرية المزدوجة"³.

محاولة القادة الأوروبيين اعتماد نظام الأكثرية المزدوجة، لإضفاء مزيد من الطابع الديمقراطي على قرارات المجلس، لا تعبر بالضرورة عن إرادة شعوب الدول التي أيدت قراراً ما، لأن آلية اتخاذ القرار هذه لم تخرج من إطار العلاقات بين الحكومات، والتي تتوفر في كل المنظمات الإقليمية، وهي تعيدنا إلى نفس التقييم الذي توصلنا إليه في الحديث عن المفوضية، وهو أن انبثاق الحكومات المشاركة في صناعة القرار عن أنظمة وطنية ديمقراطية لا يعطي هذا القرار صفة الديمقراطية، المعبرة عن الإرادة

¹ - Roger, Bootle, Opsit, p: 55.

² - أنظر الملحق رقم (5).

³ - <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority>

ت.د. 2017/8/18.

المباشرة للمواطن الأوروبي. هذا إلى جانب ما أسلفنا الحديث عنه في الفصل السابق من أن قرارات المجلس غالباً ما تتخذ بالتوافق، بعد أن تطبخ التوافقات عليها من جانب مجموعات العمل ولجان المجلس، والتي تعينها الحكومات.

المجلس الأوروبي

المجلس الأوروبي أو مجلس الإتحاد الأوروبي، هو السلطة الأعلى في الإتحاد، وبالرغم من أنه لا صلاحيات تشريعية له، ولا يناقش القوانين الأوروبية، إلا أنه صاحب القرار في القضايا الأكثر أهمية، كالسياسة الخارجية والدفاعية للإتحاد، وتوسع الإتحاد، والبرامج الاستراتيجية طويلة الأمد وغيرها. وبما أن المجلس الأوروبي يتكون من الرؤساء ورؤساء الحكومات للدول الأعضاء، بالإضافة إلى رئيس المجلس الأوروبي ورئيس المفوضية، فهو المعبر الرئيس عن إرادة الدول الأعضاء. وخصوصاً أن قراراته تتخذ بالتوافق في معظم الحالات، فيما تتخذ في بعض الحالات الخاصة المحددة في اتفاقيات الإتحاد الأوروبي بالإجماع أو بالأكثرية المؤهلة، على أن لا يصوت رئيسا المفوضية والمجلس الأوروبي¹. وبالتالي فإن القرار هنا في المجمع مبني على توافق إرادات الدول الأعضاء، بعيداً عن أي منطق ديمقراطي أو حتى فوق وطني. ويعد منع رئيسي المفوضية والمجلس الأوروبي من التصويت على القضايا المحدودة المسموح التصويت فيها، خير شاهد على استبعاد أي عامل غير حكومي من التأثير على صناعة القرار داخل المجلس الأوروبي.

على المستوى العملي، وكما أوضحنا سابقاً، فإن اتخاذ القرار في الإتحاد وفي المجلس الأوروبي تحديداً، منوط بتوافق فرنسي ألماني، يسري بعد ذلك على باقي الأعضاء، ولا سيما أن "أوروبا ذات السرعتين" أخرجت بريطانيا من دائرة التأثير القوي على عملية صنع القرار. وأنت الأزمة الاقتصادية لتعزز الدور القيادي لألمانيا أكثر من أي دولة أخرى داخل الإتحاد. فصحيح أن الإتحاد الأوروبي يتحدث بأصوات متعددة، كذلك الصادرة عن رئيسي المفوضية والمجلس والممثل الأعلى للسياسة الخارجية، بالإضافة إلى السياسيين في باريس وبرلين ولندن، وغيرها، وتعدد الأصوات هذا كان محط سخرية وتنافر، لكن فجأة،

¹ - <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council>

ت.د. 2017/8/21

اكتسبت أوروبا هاتفاً يمكن الاتصال به، ولا بد أن يكون في برلين، وهو في الوقت الحاضر لدى أنجيلا ميركل¹.

لقد كان لـ "هنري كيسنجر" سؤال شهير وهو: "بمن أتصل إذا أردت أن أحادث أوروبا؟". لكن الإجابة حتماً لم تكن متوقعة. إذ لا يمكن لدولة أوروبية منفردة، حتى لو كانت بحجم ألمانيا أن تختصر إرادة الشعوب الأوروبية، وتحتكر التأثير الأكبر على صناعة القرار. وسيتضح المفعول السلبي لهذا الوضع الجديد أكثر في المبحث المقبل من خلال الحديث عن الأزمة الاقتصادية.

الاستفتاء

"بين عامي 1972 و 2012، جرى تنظيم حوالي خمسين استفتاءً في مختلف الدول الأعضاء أو المرشحة للانضمام، حول مسائل تتعلق بالاتحاد الأوروبي. أياً كان الإطار الدستوري الذي نظمت من خلاله هذه الاستفتاءات، فإنها تناولت إما التصديق على معاهدة جديدة... وإما الموافقة على انضمام دولة جديدة"². لقد اتسمت الاستفتاءات في الاتحاد الأوروبي بمعظمها بنسب مشاركة عالية، وهو أمر عده مؤيدو الاندماج مؤشراً على اهتمام المواطن الأوروبي بالاتحاد، وهو أمر طبيعي، فالاستفتاءات تحصل في معظم الأحيان على قضايا مصيرية تحدد مسار تطور الاتحاد والدول الأعضاء من خلال المعاهدات أو انضمام دولة ما إلى المشروع الأوروبي، وهذه القضايا تؤثر حتماً على الحياة اليومية والنظم السياسية والاجتماعية للاتحاد وللمواطنين.

صحيح أن الاستفتاءات تمثل نمط الديمقراطية المباشرة، وآلية مناسبة لإشراك المواطنين في عملية اتخاذ القرار، لكنها لم تكن لمصالحة عملية الاندماج الأوروبي دائماً، وعكست في الكثير من الأحيان، تراجع ثقة المواطنين الأوروبيين بالاتحاد، وابتعاد أولوياتهم عن أولويات المؤسسات الأوروبية.

مثل الاستفتاء على الدستور الأوروبي عام 2005 نقطة تحول في تاريخ الاستفتاءات الأوروبية، لا بل في مسار الاندماج في المشروع الأوروبي ككل. فتصويت الفرنسيين والهولنديين بـ "لا" على مشروع

¹- Ulrich, Beck, Opsit, p: 39 - 40.

²- أنطونين، كوهين، مرجع سابق، ص: 163.

الدستور، وفي ظل نسب مشاركة عالية، فرمل الاتجاه الأوروبي نحو مشروع الفدرالية، وأيقظ القادة الأوروبيين على حقائق خطيرة تتعلق بنجاح المشروع الأوروبي بمجمله.

"لقد كان الدرس المركزي الذي تلقاه الأوروبيون من هزيمة الدستور... هو أن فشل هذا المشروع كان محتوماً، لأنه يركز على استراتيجية تتعارض بشكل عام مع السياسات الديمقراطية العصرية المعروفة، التي تركز على عهد ثلاث، يجب أن تكون صحيحة:

1- توسيع الفرص المؤسسية للمشاركة السياسية، يجب أن يولد مزيداً من المشاركة الشعبية.

2- المزيد من المشاركة يجب أن يولد المزيد من المداولات العامة العلنية،

3- والمزيد من المداولات يجب أن تولد ثقة وشرعية سياسية أكبر.

هذه المطالب الثلاث غير موجودة عامة، ومن الصعب على إحداها أن تتحقق في بيئة سياسية كالاتحاد الأوروبي¹. "لقد فشل مشروع الدستور في أن يثير، ويجذب ويثقف الجمهور الأوروبي. غياب أي رابط ضروري بين الفرص المؤسسية والمشاركة السياسية الجلية، والشرعية السياسية سيفشل أي جهد لحشد التأييد للاتحاد الأوروبي. ففي النهاية، إذا أجبرت الجمهور على المشاركة، فإنه بغير حافز عقلائي، سيكون رد فعله متجاهلاً، وغير مرتبط بصلب القضية المعالجة، ونابعاً من خلفية أيديولوجية"². وهذا ما حصل بالفعل في تصويت الفرنسيين والهولنديين على مشروع الدستور، إذ استحضر المقترح كل تحفظاته تجاه الاتحاد، ليصوت على رفض المزيد من الاندماج فيما ما زالت الكثير من القضايا ومكامن الخلل يعتري علاقته بالاتحاد الأوروبي.

أزمة الديمقراطية التي يعاني منها الاتحاد، وابتعاد المواطن عن الاهتمام بالقضايا الأوروبية العامة، أسقط مشروع تحول أوروبا إلى اتحاد فدرالي، وبالتالي توقفت عجلة الاندماج عند حدود معينة، وهو انتصار بطبيعة الحال للتيار السيادي داخل الاتحاد، الذي يسعى دائماً إلى تقليص مساحة الديمقراطية في المستويات الأوروبية، وإلى تعزيز دور الدول الأعضاء في آلية اتخاذ القرار.

¹ - 43 - 42. Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p:

² - Ibid, same page.

عززت اتفاقية لشبونة الموقعة عام 2007 التوازن بين مؤسسات الاتحاد الأوروبي، وأعدت توزيع أوزان التصويت داخل المجلس بين الدول الأعضاء الكبيرة منها والصغيرة، وأنهت قاعدة رئاسته بالتناوب، وعززت صلاحيات الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية، وزادت عدد القضايا التي تتطلب تصويتاً بالأغلبية، لكنها في الوقت عينه، أزلت الغموض في الرؤيا النهائية للاتحاد، فقد بات واضحاً أن الاتحاد لم يعد مهيباً ليتحول إلى دولة، وبالتالي أصبحت حالته الراهنة ما بين الفدرالية والكونفدرالية دائمة¹. لقد ألغت اتفاقية لشبونة كل التعابير والكلمات التي توحى بوجود دولة أوروبية موحدة، وأبقت على معظم الإصلاحات المؤسسية التي كانت مطروحة في مشروع الدستور.

البرلمانات الوطنية

لقد أعطت اتفاقية لشبونة دوراً للبرلمانات الوطنية في صناعة القرار الأوروبي، من خلال إعطائها حق المصادقة على تعديل الاتفاقية التي تحوي القانون الأساسي الأوروبي. كذلك الموارد المالية للاتحاد تحتاج لموافقة البرلمانات الوطنية، وذلك لأنها متعلقة بالموازنات العامة للدول الأعضاء. من الواضح أن سلطات البرلمانات الوطنية تكون أكبر على قرارات المجلس التي تتطلب إجماعاً، فيما يكون تدخل البرلمان الأوروبي أضعف في هذه القرارات. وبما أن قرارات من هذا النوع تتمتع بخصوصية سياسية ومؤسسية، فإن سلطات التدقيق تمارس بدرجة عالية من الدقة، وغالباً تحت رقابة الرأي العام. في المقابل فإن رقابة البرلمانات الوطنية تضعف كثيراً، على القرارات التي تتعلق بتوجيهات وسياسات الاتحاد الأوروبي، التي تتطلب تصويتاً بالأغلبية. ولهذا السبب يرى بعض المراقبين أن نقل الصلاحيات إلى الاتحاد يعني خلافاً في توازن السلطة لمصلحة السلطات التنفيذية، التي من الممكن أن تستغلها في سبيل أن تكون حرة التصرف في التفاوض داخل المجلس، وتجاه المستوى البيروقراطي. ما يسمح للطرفين بتطبيق معايير المنظمة داخل لجان المجلس... بعيداً عن أعين الجمهور، ويمكنها أيضاً أن تتآمر مع المفوضية ومع جزء من جماعات المصالح المنظمة، من أجل خلق آليات عامودية تستخدم الاتحاد لاتخاذ قرارات قد لا تكون مقبولة على المستوى الوطني². على هذا الأساس نرى أن إعطاء البرلمانات الوطنية دوراً في صنع القرار الأوروبي، سمح للسلطات التشريعية في مراقبة جزء من

¹ - Stefano, Mecossi, Opsit, p:3 - 4.

² - Stefano, Mecossi, Opsit, p: 7 - 8.

عمل الحكومات داخل مؤسسات الاتحاد الأوروبي، لكنه لم يسمح لها بالرقابة الكاملة. وفي الوقت ذاته فإن هذه الخطوة لم تكن لتعد في إطار تعزيز الديمقراطية داخل الاتحاد الأوروبي، فالبرلمانات الوطنية، وبالرغم من أنها منتخبة، لكنها تعبر عن مزيد من الإرادة الوطنية للناخبين، وهي بطبيعة الحال انتخبت أصلاً على أساس برامج وطنية. وإذا كان المقصود من إشراكها في عملية اتخاذ القرار في الاتحاد، هو تحقيق توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية للدول الأعضاء، داخل المؤسسات الأوروبية، فإن الغاية على أهميتها، أضافت مزيداً من التعقيد في البنية السياسية للاتحاد، وزادت جرعة السيادة في المستوى الأوروبي.

في الخلاصة، "يجب التأكيد أن البرلمانات الوطنية والحكومات تبقى الأكثر أهمية في التأثير على صنع القرار، في كل من القضايا المحلية والأوروبية على حد سواء، لذا سيبقى الفوز بمنصب عام على المستوى الوطني، هو الهدف الأهم في السياسة الأوروبية. الوضع الحالي مرشح للاستمرار طالما لا يوجد منصب تنفيذي يراهن عليه على المستوى الأوروبي. لذلك، فإن الواقع القائم، يؤكد أنه من دون رئيس للاتحاد الأوروبي، أو حكومة برلمانية مسلحة بسلطات معتبرة، لصناعة القرار، فإن الهوية والدور المسيطران للأحزاب الوطنية بمأمن عن تهديد الأحزاب الأوروبية"¹.

لا شك أن التجربة الديمقراطية للاتحاد الأوروبي، ما زالت بعيدة جداً عن أي تجربة مكتملة في أي نظام ديمقراطي آخر، فالصيغة التي رست عليها سفينة مسار الاندماج الأوروبي، حتى الآن، هي حل وسط بين تصورات متناقضة، لا يعطي الاتحاد إطاراً سياسياً ومؤسسياً معروفاً. فهو ليس منظمة إقليمية تقوم على العلاقة بين الدول الأعضاء، فيما تخضع مؤسساتها لآليات اتخاذ قرارات تعبر عن توازن بين سيادات هذه الدول، وهو بالتالي تخطى مفهوم الكونفدرالية، لما لمؤسساته من هامش من الاستقلالية والقدرة على اتخاذ القرار. لكنه في الوقت ذاته، لم يصل إلى صيغة النظام الفدرالي الذي يعطيه صفة الدولة متكاملة العناصر، ولا سيما أن آلية صنع القرار ما زالت خاضعة بشكل أساسي لإرادة الدول الأعضاء، لذا فإن النظام السياسي الأوروبي لم يستطع تطوير آليات ديمقراطية تعكس إرادة المواطن

¹ - editors: Knud, Jorgensen, and Mark, Pollak, and Ben, Rosamond, Opsit, p: 257.

الأوروبي وهمومه وأولوياته، فيما أدت الأزمات المعاصرة المتتالية إلى تراجع كبير في الشعور بالانتماء إلى أوروبا لدى الفرد العادي في دول الاتحاد.

لا يمكن للاتحاد الأوروبي أن يقف في المنطقة الرمادية إلى ما لا نهاية، لأن المخاطر التي تهدد وحدته لا تقف عند حد، وإذا سنتعمق في دراستها في المبحث التالي، لا يسعنا هنا إلا أن نؤكد أن الإتحاد يحتاج إلى أن يرسم مساراً جديداً لأهدافه المرهنية، من خلال توضيح غاية نهائية واقعية، تتفق جميع الدول الأعضاء على تحقيقها، وخلق آليات واضحة لاتخاذ القرار تسمح بالسير قدماً. صحيح أن معاهدة لشبونة شطبت كل إشارة توحى بالدولة الأوروبية، لكنها لم توضح البديل عن مشروع الفدرالية، وما زال التطور في المسار الأوروبي محكوم بالحاجات الملحة للتغيير، في غياب الرؤيا.

ثانياً: أولويات الدول في السياستين الخارجية والدفاعية

تمثل السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي مجالاً آخر لبروز مكامن الخلل البنيوي، على شكل أزمات. لقد كان واضحاً في مختلف المحطات في السياسة الدولية، أن الاتحاد يواجه صعوبة في اتخاذ موقف موحد، لا بل في مجرد تنسيق المواقف بين الدول الأعضاء. "غالباً ما يواجه المراقبون صعوبة في تحليل السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، عبر بعدين: كيفية تعريف الاتحاد كفاعل دولي، وإمكانية مقارنته بالفاعلين الأقوياء في السياسة الدولية... فمن غير المفيد ببساطة تصنيفه كنظام وظيفي أو كمنظمة دولية أو كحلف أو كمنظومة للأمن الجماعي أو كدولة فوق وطنية"¹. وصعوبة التصنيف هذه، هي مؤشر على أن هناك عوائق جمة تقف في طريق تبلور سياسة خارجية للاتحاد، تكون بمستوى حجمه المفترض على الساحة الدولية. فما هي أبرز هذه العوائق؟ وكيف تترجم ضعفاً في الأداء الدولي للاتحاد؟

لا شك أن دراسة العلاقات الأوروبية الأميركية هي محور تقييم السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، إذ لا يمكن بأي شكل من الأشكال تصور سياسة خارجية للاتحاد بعيدة عن التأثير الطاعي للولايات

¹ - Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 269.

المتحدة، ولا سيما أن التحالف القائم بين ضفتي الأطلسي يعاني من خلل في التوازن، ويجعل سياسة أوروبا الخارجية ملحقة بتلك الأميركية في كثير من الأحيان، تحت عنوان "الغرب".

"لقد شكل "الغرب"، في الواقع، مرجعية مفهومية بين عامي 1945 و 1990، وكان يعني في تلك المرحلة، تلك الدول المتفاهمة على ضرورة احتواء الاتحاد السوفياتي، والقابلة بنظام السوق الاقتصادي والمؤسسات الديمقراطية، والقابلة ضمناً أو علناً بقيادة الولايات المتحدة الأميركية لهذا المعسكر، ولا ريب أن النظام العالمي، السائد آنذاك، كان يدفع بقوة باتجاه مزيد من التكافل بين مكونات كلا المعسكرين، لكنه في الوقت نفسه، كان يدفع نحو مزيد من سيطرة كل من القطبين على معسكره"¹. لذا فقد وقع انسحاب أوروبا كلاعب أساسي من المسرح الدولي، على ضوء الاستقطاب الحاد الذي نتج عن انقسام العالم إلى كتلتين متصارعتين. وفي كوكبة الأسباب المؤدية إلى هذا الانسحاب، ثمة عامل أساسي موروث بلا شك من التاريخ الأوروبي للقرنين الأخيرين. وهو الخوف، إذ جرى استبدال الخوف من ألمانيا، التي قُسمت وقلصت حجماً ونفوداً بعد الحرب العالمية الثانية، بالخوف من روسيا السوفياتية². لقد اتسم الواقع الجديد، "بمبادرة ألمانيا الناشئة الصريحة إلى طرح ذاتها جزءاً مكوناً من الغرب، في نوع من التباري على طبيعة النظام السياسي الدولي، وانطوى هذا على قدر مفرط من الضخامة من الأهمية، لأن توازن القوة كان يجري صوغه في تلك المرحلة، إلى حد كبير خارج القارة الأوروبية. على امتداد ألف سنة، كانت الشعوب الأوروبية قد ظلت تسلم بأن عناصر توازن القوة، مهما كانت التقلبات والتذبذبات، كانت مقيمة في أوروبا. إلا أن عالم الحرب الباردة المنبثق، كان عاكفاً على التماس توازناته من سلوك وتسلح قوتين عظميين: الولايات المتحدة، عبر الأطلسي، والاتحاد السوفياتي، على الحافات الجغرافية لأوروبا. كانت أميركا قد ساهمت في عملية إعادة إطلاق الاقتصاد الأوروبي، عبر برنامج المساعدات اليوناني - التركي في 1947، ومشروع مارشال في 1948. وفي 1949، أقدمت الولايات المتحدة، للمرة الأولى في تاريخها، على خلق حلف سلمي، عبر معاهدة شمال الأطلسي"³ (الناتو).

¹ - غسان، سلامة، أميركا والعالم: إغراء القوة ومداهما، ت: مصباح الصمد، دار النهار، الطبعة الثانية، بيروت، 2006، ص: 267 - 268.

² - جورج، قرم، تاريخ أوروبا وبناء أسطورة الغرب، ت: رلى ذبيان، دار الفرابي، بيروت، 2011، ص: 347.

³ - هنري، كيسنجر، مرجع سابق، ص: 92 - 93.

مثل الناتو الأداة الرئيسية بيد الولايات المتحدة للسيطرة على القرار العسكري والأمني لأوروبا، لقد حتمت قواعد اللعبة في الحرب الباردة، تضيق هوامش التباين بين أطراف المعسكر الواحد، كما ساهمت مشاريع الدعم الاقتصادي الأميركي لدول أوروبا، بتعزيز شعور التبعية من جهة الأوروبيين، في مقابل شعور الهيمنة من جهة الأميركيين. لقد ساهمت الولايات المتحدة في نشوء المجموعة الأوروبية ولعبت دوراً في توسعها في عدة مراحل، في إطار تعزيزها كخط الدفاع الأول في وجه المد الشيوعي. مثل الناتو البوتقة التي جمعت طرفي الأطلسي، في مواجهة هذا المد، ولخلق التوازن العسكري في وجه القوة التي يتمتع بها الاتحاد السوفياتي.

"كان توازن القوة التقليدي في أوروبا قد شيد في الأساس على المساواة بين الأعضاء، كل شريك يساهم بقسط من قوته، التماساً لهدف مشترك محدود أساساً، تمثل بالتعادل المتوازن. أما حلف شمال الأطلسي فقد تمت إدامته إلى حد كبير، رغم جمعه لسائر القوات العسكرية في البلدان المتحالفة في بنية مشتركة، بالقوة العسكرية الأميركية الأحادية... كان نظام الحرب الباردة الدولي يعكس حزمتين من التوازنات، كانتا للمرة الأولى في التاريخ مستقلتين إحداهما عن الأخرى إلى حد كبير: التوازن النووي بين الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة من ناحية، والتوازن الداخلي في الحلف الأطلسي... من ناحية ثانية. جرى التسليم بسيادة الولايات المتحدة مقابل حصول أوروبا على حمايتها النووية. قامت البلدان الأوروبية ببناء قواتها العسكرية الخاصة، لا من أجل إيجاد قوة إضافية، بل لامتلاك صوت في قرارات الحلف - بطاقة مشاركة في النقاشات الدائرة حول استخدام عامل الردع الأميركي. قامت فرنسا وبريطانيا بتطوير قوى نووية صغيرة، لم تكن ذات شأن في توازن القوة الإجمالي، غير أنها وفرت مطالبة إضافية بمقعد على طاولة قرارات القوى العظمى"¹.

في الواقع، لم تسمح القوة العسكرية التي تملكها الدول الأوروبية، بخلق التوازن الكافي داخل الحلف، وبقيت الولايات المتحدة هي المهيمنة على القرار، وقد لعبت الفجوة في القدرات العسكرية بين ضفتي الأطلسي دوراً مهماً في الحفاظ على التفرد الأميركي. وحتى في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، زاد شعور الأوروبيين بعدم الحاجة إلى تعزيز قدراتهم العسكرية، فقد خفضوا نسبة نفقاتهم الدفاعية من 1.81%

¹ - هنري، كيسنجر، مرجع سابق، ص: 93 - 94.

من الناتج المحلي الإجمالي عام 2005 إلى 1.42% منه، عام 2014، لتتخفص نسبة هذا الإنفاق من مجمل النفقات الحكومية لدول الاتحاد من 3.86% إلى 2.97% في الفترة نفسها، كما تراجع مجموع عديد القوات العسكرية لهذه الدول من نحو 1856000 جندي عام 2005 إلى حوالي 1423000 جندي عام 2014¹. ففيما وصلت نفقات دول الاتحاد الأوروبي العسكرية عام 2011 إلى 193 مليار يورو أي 3.37% من مجمل النفقات الحكومية، كان الإنفاق الأميركي في العام نفسه، 503 مليار يورو، أي 11.18% من مجمل النفقات الحكومية². وهذا إن دل على شيء، فإنه يدل على الفارق في الاهتمام في الشؤون الدفاعية بين طرفي الأطلسي، وبالتالي فإن الأوروبيين لم يتعاطوا بالجدية الكافية لخلق التوازن داخل حلف شمال الأطلسي، إذ لم تكن نهاية الحرب الباردة مناسبة لإعادة النظر بدور أوروبا داخل الحلف. ففي مقابل ضرورات التماسك التي فرضتها تلك الحرب، والتي سمحت لواشنطن بالتحكم بالقرار العسكري والأمني، كان زوال الخطر المشترك في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، سبباً إضافياً، للتراخي الأوروبي في بناء قدرة عسكرية ذاتية.

"أدى انهيار الاتحاد السوفياتي إلى تغيير بؤرة تركيز الدبلوماسية، فقد تعرضت الطبيعة الجيوسياسية للنظام الأوروبي لتحول جذري، إذ لم يعد هناك أي وجود لأي تهديد عسكري جدي من داخل أوروبا... تم استبعاد مشكلات التعادل المتوازن التقليدية بوصفها دبلوماسية "قديمة"، لإبدالها بنشر مثل عليا مشتركة. جرى الإقرار بأن الحلف الأطلسي يجب أن يكون أقل انشغالاً بالأمن وأكثر اهتماماً بانتشاره السياسي. بات توسيع الناتو حتى حدود روسيا - بل ربما شاملاً إياها - مطروحاً بوصفه مشروعاً جدياً، لم يتم طرح فكرة بسط ظل حلف عسكري على مساحات متنازع عليها تاريخياً على مسافة بضع مئات من الأميال عن موسكو من منطلقات أمنية في المقام الأول، بل بوصفها طريقة معقولة لـ "تثبيت" مكاسب ديمقراطية"³. تحت هذه العناوين بدأت أوروبا البحث عن موقع لها في النظام العالمي الجديد، محاولة توسيع دورها على الساحة الدولية ضمن الهوامش التي تتيحها الأحادية القطبية، لكن كيسنجر

¹ <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>

ت.د. 2017/8/3

² Guzelytė, Silvija, EU – US defence data 2011, European defence agency, Brussels, 2013, p: 4.

على الرابط: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/news/eu-us-defence-data-2011.pdf>

ت.د. 2017/8/5

³ هنري، كيسنجر، مرجع سابق، ص: 94 – 95.

يصف السياسات الأطلسية لأميركا خلال معظم عقد التسعينيات، بأنها "تراوحت بين العجرفة واللامبالاة، بين التعامل مع أوروبا كمساعد أو كصورة. لم يتكون حوار استراتيجي جدي، جزئياً لأن الولايات المتحدة لم تتوقف مدة تكفي لإجراء مثل هذا الحوار الاستراتيجي مع نفسها. كانت هناك سلسلة من المبادرات تتخذ من جانب واحد ولا تدور حولها استشارات... إلا بعد أن يكون القرار بشأنها قد اتخذ مسبقاً"¹.

"في عقد التسعينات، وعلى الصعيد النفسي، لم تعش أوروبا نهاية الاتحاد السوفياتي كزوال عدو قاتل فقط، بل كنهاية للمنطق الاستراتيجي بأكمله أيضاً، ولما لم يعد باستطاعة الأوروبيين مجابهة التفرد الأمريكي، لجأوا إلى مجلس الأمن ليحدوا منه، وراهنوا على أن يقوم الأميركيون بكبح جماح ميولهم الحربية بأنفسهم. ثم كانت حرب كوسوفو التي تركت آثاراً جديدة، حيث لم يكن لأوروبا خلالها سوى تأثير هامشي، رغم أنها اندلعت على أرض أوروبية، وضمن مجال عمل حلف شمال الأطلسي؛ وفي المقابل تصرفت واشنطن على هواها، وبقرار شبه حصري في الخيارات التكتيكية والدبلوماسية"². لقد كشفت حرب كوسوفو ثغرة كبرى في السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي من خلال عدم قدرته على مجابهة تحديات أمنية وعسكرية في محيطه الجغرافي، إلا عبر حلف شمال الأطلسي، الذي تسيطر الولايات المتحدة على مقدراته وقراراته بطبيعة الحال.

لا شك أن الأوروبيين شعروا بتعاطف كبير مع شركائهم الأميركيين، إثر اعتداءات 11 أيلول/سبتمبر عام 2001، واعتبروا أنفسهم جزءاً من الحرب التي أعلنتها الولايات المتحدة على الإرهاب أينما وجد في كل أنحاء العالم؛ لكن سرعان ما كشفت هذه الحرب مشروعاً جديداً لسياسة القوة، تحت عناوين أمبراطورية. وقد شكلت كل من فرنسا وألمانيا وعدد من الدول الأوروبية جبهة معارضة للحرب على العراق، استطاعت أن تمنع الولايات المتحدة من توظيف مجلس الأمن والأمم المتحدة لحشد القوى العالمية لمنح هذه الحرب الشرعية الدولية، كما منعتها من استخدام الناتو كغطاء لهذه الحرب. "لقد كانت أغلبية الجبهة المعارضة للحرب في أوروبا الغربية وغيرها، يعتقدون فطرياً بأن المبادرة الأميركية هذه، ليست سوى تجلٍ مجرد للقوة العسكرية، فهي لا تستند لمبدأ الدفاع عن النفس (أفغانستان)، أو مبدأ

¹ - هنري، كيسنجر، هل تحتاج أميركا إلى سياسة خارجية؟، ت: عمر الأيوبي، دار الكتاب العربي، الطبعة الثانية، بيروت، 2003، ص: 41.

² - غسان، سلامة، مرجع سابق، ص: 274.

حماية الآخرين (البوسنة)، بل هي محاولة لفرض نفوذ الولايات المتحدة على منطقة استراتيجية ومهمة من العالم... واحتلال العراق بنظرهم يمثل سابقة خطيرة في القرن الواحد والعشرين"¹.

لقد حاولت بعض الدول الأوروبية، من خلال رفضها للحرب الأميركية على العراق التي جرت عام 2003، رسم مسار بعيد عن السياسة الأميركية الدولية، التي تأثرت في تلك المرحلة، بطروحات فرانسيس فوكوياما، بشأن "نهاية التاريخ"، وصاموئيل هنتنغتون، عن "صراع الحضارات"، والتي غذتها نزعات المحافظين الجدد، المتمثلة بالرئيس جورج بوش الابن وإدارته.

كان الرئيس الفرنسي، جاك شيراك، يردد أمام أي وفد أميركي يزوره، أو أي صحفي يلتقيه، الحديث عن استعجاله للعودة إلى نظام دولي متعدد الأقطاب يوازن كل منها الآخر، وقد ردت كونداليزا رايس عليه باسم الإدارة الأميركية من على منبر المعهد العالمي للدراسات الاستراتيجية في لندن، في خطاب شهير ألقته في حزيران عام 2003، حيث قالت: "لا شيء في نظام متعدد الأقطاب سوى منافسة عقيمة ومصالح متصارعة بل، وهذا هو الأسوأ، قيم متصادمة"². هذه الكلمات اختصرت حقيقة الخلاف الأميركي الأوروبي حول العلاقات الدولية، والنظام العالمي، التي لم تكن مسألة الحرب على العراق سوى إحدى تجلياتها، لقد رأى الأوروبيون أنه آن الأوان لفتح باب تعدد القوى على المسرح الدولي، فيما عدت الولايات المتحدة ذلك خروجاً على مفهوم "الغرب" الموحد، والقيم المشتركة التي يمثلها.

رغم تمكن فرنسا وألمانيا ودول أوروبية أخرى، تسجيل موقف دولي، حرم الولايات المتحدة من الشرعية الأممية لحربها، لكن الأخيرة خاضت الحرب غير عابئة بالأصوات الراضية، كاشفة بذلك تناقضات السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، وعدم قدرته على بلورة نظرة مشتركة لطبيعة العلاقات الدولية، ولحدود لتحالف مع واشنطن، فالاتحاد حتى يومنا هذا يعاني من تشتت الأصوات داخله فيما يتعلق بالعلاقات عبر الأطلسي، ف "بعض الحكومات وعلى رأسها المملكة المتحدة ودول أوروبا الشرقية يمارسون مزايدات دائمة تأييداً لاستراتيجية التوسع العسكري والسياسي الأميركي في العالم، وهذا تماماً

¹ - Newsweek, 2/3/2003, p: 28.

² - غسان، سلامة، مرجع سابق، ص: 271.

ما يشل كل رغبة في تحقيق استقلال ذاتي للسياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه، وكذلك الحلف الأطلسي الخاضع للإرادة الأميركية المطلقة"¹.

لقد كان الأميركيون "وما زالوا يفضلون، توسيع العضوية في الإتحاد على فكرة تعميق مؤسساته، فالولايات المتحدة تدرك أنه كلما جرى تعميق التكامل الأوروبي فإن هذا سيعني ذهاب أوروبا أبعد في طريق الوحدة، وبالتالي انفكاكها عن التأثير الأميركي وبلورتها لصورتها كقوة عظمى قد تتنافس النفوذ الأميركي في العالم. في المقابل فإن توسيع عضوية الإتحاد ليشمل دول وسط وشرق أوروبا ودول البلقان يحقق لواشنطن حزمة من المصالح"². لقد أدت هذه الدول إلى جانب بريطانيا كما ذكرنا دور المدافع عن علاقات أوثق وأكثر اتساقاً بالسياسات الدولية لواشنطن. "أثناء الحرب الباردة، كانت بريطانيا مرتاحة للهيمنة الأميركية على الناتو، لأن تجربتها التاريخية تختلف بشكل جوهري عن تجارب جيرانها في القارة. فبالنسبة لتلك الدول كان خوفهم يتجسد بسيطرة يفرضها جار قوي، وبالنسبة لبريطانيا، كان تهديد الاستقلال مترافق مع قوة مهيمنة على أوروبا، والخلاص من حربين عالميتين جاء من وراء البحار، وبدا دور الولايات المتحدة، في أعين البريطانيين في عالم ما بعد الحرب كان خيراً، والصدقة مع الولايات المتحدة كانت ولا تزال الموضوع المحوري للسياسة الخارجية البريطانية"³. في المقابل انتهجت فرنسا سياسة مختلفة تجاه الولايات المتحدة، حيث حاولت في الكثير من المفاصل، حتى في قمة التجاذب الدولي خلال مرحلة الحرب الباردة، التأكيد على استقلاليتها تجاه السياسة الأميركية، وسعت في كل المحافل إلى إبراز تمايزها عن الموقف الأميركي، حتى أنها عام 1966، أعلنت انسحابها من حلف شمال الأطلسي. ويرى كيسنجر، أن "الثقافة الديكارتية فائقة العقلانية لصنّاع السياسة الفرنسيين جعلتهم يعتقدون أن الولايات المتحدة... ستحترم دائماً الدوافع التي تحت فرنسا على تعريف الهوية الأوروبية كتحدٍ للولايات المتحدة، حتى مع الاعتماد عليها كضامن لأمن فرنسا. تتجسّد سياسة السعي إلى هوية أوروبية بتحدّي الولايات المتحدة عندما يلجأ إليها فريق واحد فقط، ولو ردت الولايات المتحدة بالمثل، وهو ما ستقوم به عاجلاً أو آجلاً، فالتوتر مع الإتحاد الأوروبي، وحتى داخله،

¹ - جورج، قرم، مرجع سابق، ص: 414.

² - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 253 - 254.

³ - هنري، كيسنجر، هل تحتاج أميركا إلى سياسة خارجية؟، مرجع سابق، ص: 42.

قد يصبح حاداً¹. وربما كانت المنهجية التي اعتمدها الرئيس الأميركي دونالد ترامب تجاه أوروبا ومشروعها هي الأكثر حدة على الإطلاق، في العلاقة بين الطرفين، فقبل توليه منصبه بخمسة أيام، وصف نتيجة الاستفتاء حول خروج بريطانيا من الإتحاد الأوروبي بالقرار الذكي، قائلاً: "الدول تريد هويتها الخاصة، وبريطانيا تريد هويتها الخاصة" مضيفاً: "أعتقد أنكم تفعلون شيئاً عظيماً. أعتقد أنه سيكون عظيماً... أعتقد أن الآخرين سيغادرون" الإتحاد الأوروبي².

لقد رسمت إدارة ترامب استراتيجيتها الأمنية في كانون الأول/ ديسمبر عام 2017، واتهمت فيها روسيا باستخدام تدابير تخريبية لإضعاف صدقية الالتزام الأميركي تجاه أوروبا، وبتقويض الوحدة عبر الأطلسي، وبإضعاف المؤسسات والحكومات الأوروبية³. لقد رسمت استراتيجية ترامب في مقدمتها صورة عالم خطر بشكل استثنائي، في مواجهة الولايات المتحدة. كما حاولت إلزام حلفاء واشنطن بهذه الرؤيا تجاه الواقع الدولي، فإلى جانب روسيا هناك الصين التي بحسب هذه الرؤيا، تكسب موطن قدم استراتيجي في أوروبا عبر التمدد في الممارسات التجارية "الجائرة"، والتكنولوجيات الحساسة، والبنى التحتية؛ بالإضافة إلى العنف المتمثل بـ"داعش"، والجماعات الجهادية، التي تستهدف أمن الدول الأوروبية. لقد أكدت الاستراتيجية الأمنية الأميركية على العمل مع الأوروبيين في سبيل مقاومة "التخريب والعدوان" الروسيين، والأخطار التي تسببها كل من كوريا الشمالية وإيران⁴، فيما لم تأت على ذكر الاتفاق النووي في سياق الحديث إجراءات المواجهة مع طهران، ولا سيما أن هذا الملف هو نقطة خلاف أساسية بين ضفتي الأطلسي منذ وصول ترامب إلى البيت الأبيض، فيما يشدد الأخير دائماً على ضرورة أن يعاد النظر بالالتزامات المالية داخل الناتو لتكون أكثر "عدالة"، وهذا يعني أن الالتزامات الأمنية الأميركية تجاه أوروبا أصبحت مشروطة بتبني النظرة الأميركية للعلاقة مع أطراف دولية أخرى، ويتحمل الأوروبيين نفقات هذه الالتزامات.

¹ هنري، كيسنجر، هل تحتاج أميركا إلى سياسة خارجية؟، مرجع سابق، ص: 43.

² <http://www.bbc.com/arabic/world-38632895>

³ National Security Strategy of the United States of America, The White House, Washington DC, December 2017, p: 47.

على الرابط: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> ت.د. 2018/1/2.

⁴ National Security Strategy of the United States of America, Opsit, p: 47 – 48.

يرى المؤرخ الأميركي روبرت كاغان، "أنه آن الأوان لوقف الإدعاء بأن الأميركيين والأوروبيين يتشاركون النظرة نفسها إلى العالم... تبتعد أوروبا عن القوة... لا بل تتخطى القوة إلى عالم مستقل من القوانين والأنظمة والمعادنات والتعاون العابرين للحدود، وتدخل جنة ما بعد تاريخية من السلام والازدهار النسبي، في تحقيق لـ "السلام الدائم" الذي تحدث عنه إيمانويل كانط، تبقى الولايات المتحدة غارقة في التاريخ، وتمارس القوة في عالم فوضوي "هوبزي"، حيث القوانين والأنظمة الدولية غير جديرة بالثقة، وحيث الأمن الحقيقي والدفاع عن النظام الليبرالي وتقدمه، ما زال يعتمد على امتلاك القوة العسكرية"¹. ومن هذا المنطلق يرى كاغان، أنه "من مفارقات الواقع الحالي، أن رفض أوروبا لسياسة القوة، وتقليلها من أهمية القدرات العسكرية كأداة في العلاقات الدولية، اعتمد على حضور القوات العسكرية الأميركية على الأرض الأوروبية. لهذا فإن النظام الكانطي الأوروبي الجديد، يمكن أن يزدهر فقط، تحت مظلة القوة الأميركية التي تمارس وفق قواعد النظام "الهوبزي" القديم"². كلام كاغان، عبر بأسلوب قاسٍ، عن نظرة أميركية لها حضور قوي في العلاقة بين الطرفين، ومؤثرة بشكل كبير في رسم السياسة الأميركية تجاه الاتحاد الأوروبي، وبالتالي نظرة أوروبا إلى السياسة الأميركية الدولية، ولا سيما في مرحلة ما بعد الحرب الباردة.

في عام 2005، "أعلن وزير الدفاع الأميركي في إدارة بوش الابن دونالد رامسفيلد، في ميونيخ، أن "لا دولة تستطيع لوحدها أن تقهر المتطرفين وأن تجابه التهديدات في الأزمنة المعاصرة". هذه اللهجة المتواضعة لصاحب مصطلح "أوروبا القديمة" إبان الحرب على العراق، قابلها جواب حذر من المستشار الألماني غيرهارد شرودر آنذاك، أكد فيه أنه يجب في البداية تحديد طبيعة الروابط الأطلسية، ويفضّل أن يكون ذلك خارج إطار الناتو، وفي ملتقى يأخذ بعين الاعتبار وجود الاتحاد الأوروبي كبنية مندمجة"³. لكن في الواقع، تحوّل العلاقة الجدلية بين العلاقة الأطلسية من جهة ومسار الإدماج الأوروبي من جهة أخرى، دون تحقيق تكافؤ أو توازن في العلاقات الأميركية الأوروبية، ولا سيما أن

¹ Robert, kagan, Of paradise and power: America and Europe in the new world order, Alfred Knopf, New York, 2003, p: 3.

على الرابط: http://commonweb.unifr.ch/artsdean/pub/gestens/f/as/files/4760/33518_121406.pdf ت.د. 2018/1/7.

² Ibid, p: 73.

³ - غسان، سلامة، مرجع سابق، ص: 303.

مكامن الخلل في البنية السياسية للاتحاد، تجعل من عملية تحديد طبيعة العلاقة مع الحليف الأميركي، شبه مستحيلة.

تساهم الانقسامات داخل الاتحاد الأوروبي، في تعقيد السياسة الخارجية للاتحاد، فإلى جانب انقسام دوله، بين مؤيد لسياسة خارجية ملتزمة بالمظلة الأميركية، في مقابل دول تسعى إلى الحفاظ على هامش من الاستقلالية عن القرار الأميركي، فإن "بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، تعتبر نفسها دولاً محايدة، ولم ترغب خلال السنوات الماضية في اعتبار نفسها طرفاً مع أحد ضد آخر، ومن شأن انخراطها في سياسة خارجية وأمنية مشتركة مع الدول الأوروبية الأخرى، أن يلزمها اتخاذ مواقف وتبني سياسات قد تحرفها عن مواقفها ومبادئها الحيادية"¹. لذا تقف هذه الدول، كفنلندا والسويد وإيرلندا، عائقاً أمام تطوير سياسة دفاعية خاصة بالاتحاد، كما أنها بقيت خارج حلف الناتو، لتكوّن فئة إضافية من دول الإتحاد، تساهم من خلال موقفها المتميز، في تمييع صورة أوروبا على مسرح العلاقات الدولية.

"أمام التحديات الدائمة التي يواجهها الاتحاد الأوروبي، المتمثلة بلاستقرار اقتصادي وأمني خارجيين، وصلت المقاربة المعتمدة على المزيد من الأنموذج الوستقالي التقليدي، عبر التوسع وفرض الشروط، إلى حدها الأقصى. وهو أمر جعل الاتحاد في حاجة إلى مجابتهها بطريقة سلمية جديدة، ما دفعه إلى تطوير... سياسة تصدير السياسات الداخلية إلى الخارج"². وبالتالي أصبحت القيم التي تبنتها أوروبا خلال مراحل اندماجها، تمثل منهجها في السياسة الدولية وقاعدة للانطلاق منها في التعاطي مع القضايا الدولية. ف"على صعيد السياسة الخارجية يتبنى الاتحاد مثلاً علياً شاملة دون وسائل تطبيقها، وهوية أممية (كوزموبوليتية) متنافسة مع ولاءات قومية"³.

بالرغم من افتقار الاتحاد الأوروبي لأدوات تنفيذ رؤيته للعلاقات الدولية، وفقدانه القرار الموحد في السياسات الخارجية، فهو يحاول من خلال أساليب مختلفة رسم مسارات جديدة تتيح له تعميم هذه الرؤيا حول العالم. ف"في عام 2003... أطلق الاتحاد سياسة الجوار الأوروبي... هدفت إلى تجنب المزيد

¹ - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 146.

² - Editors: Charles, Sabel, and Jonathen, Zeitlin, Opsit, p: 322.

³ - هنري، كيسنجر، النظام العالمي، مرجع سابق، ص: 96.

من التوسع في عضوية الاتحاد... ففيما يلتزم المرشحون للانضمام إلى الاتحاد بشروط محددة تؤهلهم للدخول، لا تلزم سياسة الجوار الأوروبي الدول في تطبيق أي شروط¹. هذه السياسة "التي جرى تنقيحها عام 2015، تقوم على عمل الإتحاد مع جيرانه الجنوبيين والشرقيين، على تعزيز الاستقرار والأمن والازدهار، بالتوازي مع استراتيجية السياسة الخارجية والأمنية للاتحاد الأوروبي. تترجم هذه السياسة رغبة الاتحاد في بناء مصالح مشتركة مع دول الجوار، والالتزام بالعمل سوياً في مساحات تضم تعزيز الديمقراطية وحكم القانون واحترام حقوق الإنسان والتماسك الاجتماعي، وقد هدف تنقيح سياسة الجوار الأوروبي هذه، إلى بناء شراكة أكثر فاعلية بين الاتحاد وجيرانه، من أجل جوار أكثر استقراراً في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية"². تعبر هذه السياسة عن القلق الأوروبي الدائم المتمثل بالهجرة غير الشرعية، والتي بنظر الأوروبيين تعد خطراً على الأمن الأوروبي بكل مستوياته الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والأمنية والديمقراطية، وبالتالي يمكنها عبر تعزيز الواقع الأمني والاقتصادي والسياسي في دول الجوار، التي تعد مصدراً وممرّاً لأعداد هائلة من المهاجرين، أن تحسن حدودها. لكن ومع اندلاع الأزمات في العالم العربي عام 2011 واجهت هذه السياسة الأوروبية انهياراً كاملاً، حين تدفق مئات آلاف المهاجرين إلى أوروبا، ليخلقوا أزمة جديدة هدّدت تماسك الاتحاد، سفرد لها فقرة خاصة في المبحث المقبل، لكن يهمننا القول هنا أن الاتحاد الأوروبي، لم يكن يمتلك القدرة الكافية لمجابهة التطورات السياسية والأمنية في محيطه العربي، ولا سيما أن مواقف دوله وسياساتها وحتى تدخلاتها العسكرية، لم تخرج من تحت المظلة الأميركية.

ترى وزيرة الخارجية الأميركية السابقة هيلاري كلينتون، أن تدخل الناتو في ليبيا عام 2011 اتسم عن تدخله في كوسوفو قبل أكثر من عقد، بأن حلفاء الولايات المتحدة في الحلف نفذوا 75% من الطلعات الجوية، حيث كانوا مسؤولين عن ضرب 90% من الأهداف الستة آلاف التي دُمرت في ليبيا، بينما كانت بلادها مسؤولة عن ضرب 90% من الأهداف العسكرية في كوسوفو. وعدت كلينتون، في مذكراتها التي نشرت تحت عنوان "الخيارات الصعبة"، قيادة بريطانيا وفرنسا للجهود العسكرية من خلال

¹ - Editors: Charles, Sabel, and Jonathen, Zeitlin, Opsit, p: 315.

² - [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/330/European%20Neighbourhood%20Policy%20\(ENP\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/330/European%20Neighbourhood%20Policy%20(ENP))
ت.د. 2018/1/10.

قواتهما القادرة، إلى جانب مشاركة دول أخرى، دليل على عمل "الفريق" الحقيقي الذي أنشئ على أساسه حلف شمال الأطلسي¹. لكنها في الكتاب نفسه تقول، "إنه كان هناك "شهية" ضعيفة للتدخل الأميركي المباشر، وإن وزير الدفاع آنذاك روبرت غيتس، كان يعتقد أن لا مصلحة أميركية أساسية مهددة في ليبيا"²، وعلى هذا الأساس، "كان الرئيس الأميركي باراك أوباما واضحاً مع فريق خارجيته، ومع الحلفاء، أن الولايات المتحدة ستتدخل في العملية العسكرية لدعم قرار مجلس الأمن، لكن بصورة محدودة... لكنه يريد من القوات الجوية الحليفة تولي القيادة في أسرع وقت ممكن"³.

لقد كانت الولايات المتحدة في 2011 غير مستعدة لخوض حرب جديدة، ولا سيما بعد تجربتها في العراق وأفغانستان. وكان أوباما لا يحبذ خوض حرب أيضاً لاعتبارات مرتبطة برغبته بإعادة انتخابه، وهو الفائز قبل عامين حاملاً شعار الانسحاب من العراق. من هنا، أعطت الولايات المتحدة دوراً أكبر لحلفائها الأوروبيين في التدخل في ليبيا، وهذا إن دل على شيء، فإنه يدل على أن مساحة التدخل الأوروبي في القضايا الدولية، تحدها هوامش الانكفاء الأميركي في تلك القضايا، من دون الالتفات إلى مدى تأثير تلك القضايا في الأمن القومي الأوروبي، وجاء التحالف الذي أنشأته الولايات المتحدة، تحت عنوان ضرب "داعش" في سوريا، عام 2014، ليؤكد هذه الفكرة.

كان التدخل العسكري الأوروبي في ليبيا، ولاحقاً في سوريا، قرار دول منفصلة، لا تحت سقف الاتحاد الأوروبي، وذلك رغم اتفاق الدول الكبرى داخله على التدخل، وهذا يدل على أن السياسة الخارجية والأمنية للاتحاد، ما زالت قاصرة عن مواجهة التحديات التي تهدد الاتحاد ودوله وحدوده، ولا سيما في ظل موجات الإرهاب التي اجتاحت الدول الأعضاء، والتي نشأت في الأساس نتيجة الأزمة السورية، وغيرها من أزمات العالم العربي.

لقد أثبتت التجارب العسكرية هذه، عدم صحة الشعارات التي تتعلق برؤية جديدة للعلاقات الدولية، يمثلها الإتحاد الأوروبي، وأكدت ضعف مفاهيم القوة الناعمة، واحترام القوانين الدولية، وسيادة الدول. وأثبتت أن سياسة القوة التي تنتهجها الولايات المتحدة هي المهيمنة على القرار الأوروبي في السياسة

¹ - Hillary, Clinton, Hard choices, Simon and schuster, London, 2014, p: 213 – 214.

² - Ibid, p: 366.

³ - Hillary, Clinton, Hard choices, Simon and schuster, London, 2014, p:372.

الخارجية، وهو القرار الذي تمثله سياسات الدول الأعضاء الوطنية، التي قد تكون متعارضة في الكثير من الأحيان. لقد لعبت السياسات الاتحاد الأوروبي ودوله الخارجية، دوراً في إنتاج الأزمات، وخلقت اختلالاً مع الجوار، كانت عواقبه وخيمة في قلب أوروبا. فمثلاً "في عام 1994، قال ملك المغرب الحسن الثاني، لرئيس المفوضية الأوروبية آنذاك جاك ديلاور، في الرباط، بأن لدى المغرب 5 ملايين فلاح يريدون تصدير إنتاجهم من الطماطم، إلى أوروبا. فشرح ديلاور، بأن اللوبيات الزراعية في أسبانيا وفرنسا وإيطاليا، لن يسمحوا بحدوث هذا الأمر فقال الحسن الثاني: "حسناً، أنا أتفهم صعوباتكم، لكن إذا لم تتمكن المغرب من تصدير الطماطم، فهي خلال عشر سنوات ستصدر الإرهابيين". وبعد عشر سنوات في آذار/ مارس 2004، فجر إرهابيون إسلاميون مغاربة... محطة قطار في قلب العاصمة الأسبانية مدريد قتلت 200 شخص وجرحت أكثر من ألف"¹.

من هذا المنطلق، يطرح سمير أمين أسئلة مشروعة: هل يفكر الأوروبيون في التخلي عن عاداتهم الاستعمارية أو شبه الاستعمارية في علاقاتهم مع أفريقيا والعالم العربي؟ وفيما يخص تنمية آسيا، هل لدى الأوروبيين أي مشاعر غير تلك التي يسببها الخوف؟ فكم من مرة سيتكرر على مسامعنا أن العجز التجاري مع كل بلدان آسيا (اليابان والصين والنمور) هو أمر غير مقبول، فيما تعد اختلالات التوازن المعكوسة مع مناطق أخرى مقبولة تماماً؟ إن النقص الذي تعانيه أوروبا في كل شيء ما عدا الأفكار التقليدية المرتبطة بإدارة المصالح له نتيجة واحدة، وهي، احتكار الولايات المتحدة الرؤيا العالمية والوسائل العسكرية اللازمة لإدارتها².

تبدو علاقة الإتحاد الأوروبي ودوله بروسيا، محكومة أيضاً بطبيعة علاقة الولايات المتحدة بها، ولا سيما أن ضابط إيقاع العلاقة مع موسكو، ليس الإتحاد ومؤسساته، بل حلف الناتو. فهلاري كلينتون مثلاً، لمحت إلى دول أوروبية، حيث وصفتهم بأولئك الذين يعطون صدقية لمكانة الرئيس الروسي فلاديمير بوتين، وقالت "إن عليهم أن ينتبهوا إلى أي مدى يمكن للأزمة أن تكون جدية، وإلى أي مدى سيكون احتواء المزيد من العدوان الروسي صعباً لو لم تكن دول أوروبا الشرقية والوسطى حلفاء في

¹ - Denis, Macshane, Brexit: How Britain left Europe, I.B. Tauris, second edition, London, 2015, p: 214 – 215.

² - سمير، أمين، مرجع سابق، 224.

النااتو، وىجب أن تبقأ أبواب الحلف مشرعة، وأن نكون واضحين وحازمين فى التعامل مع روسيا"¹. كلام كلينتون هذا، لا ىختلف فى جوهره عن استراتيجية ترامب ورؤيته لصورة العلاقة الأوروبية الروسية، التى تحكمها أولويات حلف شمال الأطلسى، الذى ىمثل تمده شرقاً، فى المقابل، الهاجس الأبرز لى روسيا.

اتسمت العلاقة بين روسيا ودول الاتحاد الأوروبي، بالتوتر وعدم الانسجام، بعيداً عن قواعد سياسة الجوار الأوروبي، متأثرة بفقدان الثقة المتبادل، والذى سببه تخوف روسيا من التمدد المستمر للنااتو باتجاه الشرق، أى إلى محيطها الاستراتيجى، عبر ضم عدد من دول المنظومة الاشتراكية السابقة. "لقد ساد الاعتقاد أن الاتحاد الأوروبي سبب جزئياً أو على الأقل سهل، عدائية الرئيس الروسى فلاديمير بوتين، عبر احتضان أوكرانيا وإغرائها باحتمال منحها عضوية الاتحاد، وربما منحها عضوية النااتو أيضاً، فىما هى تعد ضمن دائرة النفوذ الروسية... لا شك أن هناك علاقة بين فكرة مواجهة روسيا وحال الانقسام الجدى بين دول الاتحاد الأكثر نفوذاً، فى ظل اعتمادها الكبىر على مصادر الطاقة الروسية، وعلاقاتها التجارية القوية مع موسكو، تجد ألمانيا نفسها غير متحمسة لاختيار المسار الصعب"². لكن فى النهاية وضعت الأزمة الأوكرانية العلاقات الأوروبية مع روسيا فى حال التدهور، خصوصاً بعد تجميد عضوية الأخيرة فى مجموعة الثمانى الكبار، عام 2014. وقد ساهمت الأزمة السورية التى بدأت عام 2011، فى تعزيز موقع روسيا فى العلاقات الدولية، إثر دخولها المباشر على خط الأزمة عام 2015، لتفتح الباب لاحتمال تكوّن نظام عالمى جدى قائم على أقطاب عدة، بعدما برزت مؤشرات تراجع النفوذ الأمريكى فى أكثر من منطقة، بدءاً بدخول روسيا إلى جورجيا (حليفة واشنطن والمرشحة للدخول إلى النااتو) عام 2008 إلى انسحاب القوات الأمريكية من العراق عام 2011، إلى ضم روسيا لشبه جزيرة القرم عام 2014.

سماح أوروبا "بأن تصبح أراضيها قاعدة عسكرية مساندة للأهداف والإمبريالية التوسعية الأمريكية. إنّ مثل هذا الموقف ىجلب بلا شك روسيا إلى العمل نفسه، وإلى الرغبة فى إعادة تكوين ثغورها الحماىة على الحدود مع أوروبا أو الدول الخاضعة للولايات المتحدة فى آسيا. إن الحيز الأوروبي الموحد أصبح

¹ - Hillary, Clinton, Opsit, p: 212.

² - Roger, Bootle, Opsit, p: 74.

أسيراً لاحتمالين بسيطين، فإما أن يبقى حيزاً ملحقاً بالحيز الإمبريالي الأميركي، وبالتالي تكون ثرواته المادية والعلمية والمالية والفكرية خلفية رئيسية لتوسع القوة الأميركية في العالم، وإما أن تتجح أوروبا في تحويل حيزها لجعله مستقلاً عن الولايات المتحدة سياسياً وعسكرياً، ما سيؤدي حتماً إلى تقليص المزيد من القوة التي تمتعوا بها حتى الآن كما شاؤوا... تأكيد أوروبا لاستقلاليتها بالنسبة إلى الولايات المتحدة يعجل بانبثاق عالم متعدد الأقطاب"¹.

لقد مثلت ردود الفعل الأوروبية الراضية لإعلان ترامب اعتراف بلاده بالقدس عاصمة لـ"إسرائيل"، صفحة جديدة في المشهد الدولي وفي العلاقات الأوروبية الأميركية، وقد كانت الصورة التي ظهرت في مجلس الأمن بتصويت أربعة عشر عضواً ضد القرار، مقابل صوت واحد كان الفيتو الأميركي، تجلياً فعلياً لافتراق الرؤى بين ضفتي الأطلسي تجاه القانون الدولي والمنظمات الدولية، بعد الاختلاف الملموس حول النظرة تجاه الاتفاق النووي مع إيران، وكيفية التعاطي مع طهران.

يعكس ترامب رؤية يمينية متطرفة، تطبع صورة أميركا حول العالم، وتعيد تشكيل العلاقات الدولية وفق مفاهيم صراعية تعتمد التصعيد في كل القضايا الخلافية. ولا شك أن الاتحاد الأوروبي لن يتمكن من مجازاة الإدارة الأميركية في هذا المسار، لا بل قد يساهم بما يملك من مخزون قيمي في زيادة عزلة واشنطن عن الكثير من القضايا العالمية. ما زالت المواقف الأوروبية تجاه الاستراتيجية الأميركية الجديدة لا تتمتع بالكثير من التماسك والتنظيم، وبالتالي هي لا ترقى إلى سياسة خارجية مشتركة للاتحاد، لكن يمكن القول إنها قد تشكل خطوة أولى باتجاه خلق رؤى أوروبية جديدة في فهم العلاقات الدولية، قد يعززها صعود روسيا والصين ودول البريكس لتولي أدوار أكبر على المسرح العالمي. لكن هذا يبقى مرهوناً بالإرادة المشتركة لدى القادة الأوروبيين لخلق مسافة من الاستقلالية عن السياسات الأميركية الدولية.

لن تتغير الوضعية الذهنية الحالية والنظرة الفكرية لأصحاب القرار والنخب الحاكمة في أوروبا طالما تبقى الأسطورة الأيديولوجية الطابع للغرب بهذا الوهج قوي. إن هذه الأخيرة تسيطر كل مواقع العالم

¹- جورج، قزم، مرجع سابق، ص: 415.

السياسي والإعلامي، كما أيضاً في عالم العلوم الإنسانية والأبحاث الأكاديمية الذي ينحت عقل النخب المستقبلية"¹.

لا شك أن الاتحاد الأوروبي نفسه، يمثل حالة فريدة في العلاقات الدولية، وفي بناء منظومة متكاملة على المستويين الاقتصادي والسياسي، بنسب متفاوتة، وبغض النظر عن مواطن الضعف الكامنة في هذه المنظومة، إلا أنها مثال ناجح من ناحية إدارة الخلافات والاختلافات عن طريق المفاوضات والمعاهدات، وعبر خلق أطر تنظيمية وقانونية وقيمية، تحكم العلاقة فيما بينها، وتخلق شخصية أوروبية عالمية، ذات خصائص مميزة. ولا يضعف هذه الصورة إلا عدم القدرة عن التعبير عن تلك الشخصية على مسرح العلاقات الدولية، بسبب تغلب أولويات الدول الأعضاء في هذه العلاقات، وتمسكها بالنهج السيادي لتحديد مصالحها في سياساتها الخارجية. وهذه هي الثغرة التي تستطيع الولايات المتحدة أن تدخل منها إلى قلب صنع القرار في السياسة الخارجية الأوروبية.

لقد مثلت أزمة الديمقراطية في الاتحاد الأوروبي، واختلاف أولويات السياسة الخارجية لدى دوله، مشكلتين عميقتين في منظومة الاندماج الأوروبي، لا يمكن حلها إلا عبر حلول جذرية تطل المؤسسات الأوروبية وآليات عملها، وهو أمر يتطلب إصلاحات مؤسسية مدروسة وطويلة الأمد، قادرة على إخراج الاتحاد من حالة الضعف في البنية السياسية على وجه الخصوص، وهو سيساهم بطبيعة الحال بالوصول إلى حلول للأزمات الطارئة بصورة أسرع، وأكثر نجاعة. وهذه الأخيرة تفاعلت وتفاقت بفعل الضعف الذي أحدثته الأزمات البنوية في آليات عمل الاتحاد، وفي قدرته على اتخاذ القرارات، التي تمنع الأخطار الداخلية والخارجية، بالسرعة والفاعلية الكافيين.

¹ - جورج، قرم، مرجع سابق، ص: 418.

المبحث الثاني: الأزمات الطارئة وتحدي تماسك الاتحاد

مرّ الاتحاد الأوروبي في السنوات الأخيرة بمرحلة صعبة، جعلت كل إنجازاته في خطر، فالأزمة الاقتصادية وأزمة اللاجئين وانسحاب بريطانيا، شكّلت معاً تحدياً، يكاد يكون، وجودياً للاتحاد، حيث استحضرت كل الاخفاقات التي عانت منها البنى السياسية والاقتصادية التي أسهنا في الحديث عنها في الفصل الأول، وأعدت طرح الأسئلة الكبرى بشأن مستقبل الاتحاد الأوروبي ونجاعة آليات صنع القرار فيه. سنسعى في هذا المبحث من خلال دراسة هذه الأزمات الطارئة، أن نجد الروابط التي تجمعها بمكامن الخلل والتحديات التي اعترت تطور الاتحاد، كما سنحاول استشراف آثارها على مصير الاتحاد ومسار تطوره.

أولاً: الأزمة الاقتصادية والقدرة على المجابهة الجماعية

يواجه الاتحاد الأوروبي، بصورة دائمة، تحدي إدارة الاقتصاد. وهناك "ثلاث مساحات تمثل القلق الرئيس في هذا المجال: كيفية التعاطي مع ببطء النمو والبطالة في مناطق معينة منه، والمخاوف من أن تحل الأيد العاملة الرخيصة الوافدة من بلدان أخرى داخل الاتحاد محل العمال المحليين، والسؤال الأكثر انتشاراً، حول كيفية إدارة آلية العولمة... عززت المخاوف المتعلقة بضعف النمو وبالبطالة المرتفعة، في السنوات الخمس الأخيرة، القلق من قدرة الاتحاد الأوروبي على المنافسة وعلى الحفاظ على أنموذجه الاجتماعي... وهو الذي توقع لنفسه، أن يتحول إلى الاقتصاد الأكثر دينامية، وتنافسية، واعتماداً على الأسس العلمية، في العالم عام 2010"¹. هذا الهدف لم يتحقق، بل ما حدث هو عكس ذلك تماماً، إذ، ومع اندلاع أزمة الرهن العقاري التي عصفت عام 2008 بالولايات المتحدة، وبعدها كبير من دول العالم، اهتزت اقتصادات الدول الأوروبية. و "تحول مجرى الأحداث، لتولّد ظروف مأزومة، لم تطلّ الدول التي تعاني من عجز مالي بسبب سياسات الإسراف (اليونان مثل أول)، في أسبانيا وإيرلندا كانت الأرقام المالية ممتازة، إلى أن غرقت في الركود بسبب الانهيار المالي ما بين عامي 2007 و 2009، والذي أدى إلى تصاعد العجز لديها ليخترق السقف. لقد تركزت أزمة هذه الدول على التعاضد الائتماني

¹ Editors: Sophie, Meunier, and Kathleen, Mcnamara, Opsit, p: 12 - 13.

للقطاع الخاص، المرتبط بشكل وثيق بفقاعة السوق العقارية. هذا النوع من الأزمات لم يكن مهندسو الاتحاد النقدي الأوروبي قد تهيأوا له"¹.

غياب آليات مكافحة الأزمات الاقتصادية والمالية مرتبط بعدم اكتمال البنية الاقتصادية الأوروبية، ويضعف آليات التنسيق الاقتصادي بين الدول الأعضاء. وكما أشرنا في الفصل السابق، لقد أدى تجاوز الشروط الاقتصادية والمالية والإدارية لدخول عدد من الدول إلى الاتحاد الأوروبي وبعده إلى منطقة اليورو، إلى خلق تفاوت كبير في المستويات الاقتصادية بين الدول الأعضاء، لتصبح الهشاشة هي السمة الرئيسية للبنية الاقتصادية والمالية المشتركة.

"عندما اجتاحت الركود العظيم العالم بعد الأزمة المالية... كل الاقتصادات ضُربت بقوة، لكن الأثر على أطراف منطقة اليورو كان كارثياً، وكما في حالات الركود الاعتيادية، ارتفع عجز الموازنات العامة، ما أدى، إلى جانب انخفاض الناتج المحلي الإجمالي، إلى ارتفاع نسبة الدين إلى هذا الناتج، بصورة حادة، إلى درجة خطر القدرة على التسديد"².

"منذ عام 2009 واجهت منطقة اليورو ما عرف بأزمة الديون الأوروبية، التي ضربت مجموعة من دول جنوب الاتحاد مثل اليونان والبرتغال وإيرلندا وأسبانيا وقبرص، ثمة أسباب عديدة وراء أزمة الديون تختلف من بلد لآخر، لكن عدم نجاعة نظام اليورو نفسه بات على المحك. فمن جهة فإن دول منطقة اليورو تشترك في عملة واحدة، لكنها لا تشترك في نظام مصرفي واحد من جهة الضرائب والتقاعد وغيره. مما خلق فجوة في استجابة الدول للأزمات الاقتصادية"³.

لقد أدى غياب آليات مواجهة الأزمات إلى خلق حالة من التخبط في الاستجابة لها، إذ لم تُتخذ الإجراءات التي اتخذها الاتحاد الأوروبي والمصرف المركزي الأوروبي، في البداية، أي فاعلية في إخراج الدول المأزومة من أوضاع العجز في الموازنة، والبطالة والانكماش الاقتصادي، وقد كانت اليونان أوضح مثال على هذا التخبط، ولا سيما أنها أكثر الدول تأثراً بالأزمة.

¹- Roger, Bootle, Opsit, p: 121.

²- Ibid, p: 123 – 124.

³- عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 298 – 299.

زادت الأزمة من النفوذ الألماني، وعززت قدرات برلين على التحكم بالقرار الاقتصادي والمالي، "ميركل أخرت اتخاذ القرارات منذ البداية، أولاً، مانعت وضع ملف مأساة مديونية اليونان على جدول الأعمال السياسي للاتحاد، ثم رفضت إنقاذ اليونان وبالنتيجة منعت أي تحرك لإنقاذ أسبانيا وإيطاليا"¹. هذا التحرك الأحادي، كان مؤشراً واضحاً على تحكم الأولويات الوطنية لدول الإتحاد بالقرارات التي تؤثر على القضايا المشتركة، لا بل أثبتت سيطرة الفوارق الاقتصادية بين الدول الأعضاء على آليات عمل الإتحاد المالية والاقتصادية.

وبناءً على ما سبق، لم تحصل اليونان على الدعم إلا في أيار/ مايو عام 2010، إذ وقعت برنامج مساعدة مالية مع شركائها الأوروبيين بقيمة 80 مليار يورو، إضافة إلى تدبير احتياطي من صندوق النقد الدولي بقيمة 30 مليار يورو. على الرغم من بعض التقدم في معالجة اختلالات وتنفيذ إصلاحات، احتاجت اليونان إلى سلة مساعدات مالية أخرى في آذار/ مارس عام 2012، والتي تضمنت معايير جديدة لإعادة هيكلة الدين السيادي، لكن وعلى الرغم من هاتين الخطوتين انقضى زمن برنامج المساعدات من دون أن يصل إلى خواتيمه عام 2015، وسط توتر هائل في الواقع السياسي والسوق المالية، وقد أدى إلى جانب عوامل عدة، إلى فرض ضوابط على رأس المال².

لقد أدت الأزمة المالية التي عصفت باليونان، إلى تغييرات سياسية، حيث فاز الائتلاف الحزبي اليساري "سيريزا" بانتخابات عام 2015، ليتولى أليكسيس تسبيراس رئاسة الحكومة، وقد عبر اليونانيون في هذه الانتخابات عن رفضهم لسياسات الحكومات السابقة، ولإجراءات التقشف القاسية التي فرضها الإتحاد الأوروبي على بلادهم، كشرط لتقديم المساعدات، وقد تضمنت شروطاً لتقليص القطاع العام وخفض الإنفاق الحكومي وتعديل قوانين النقابات العمالية ورفع سن التقاعد.

"بعد انجاز اتفاق في القمة الأوروبية في مطلع تموز/ يوليو 2015، حُرر بموجبه قرض تجسيري في إطار آلية الإستقرار المالي الأوروبية (EFSM) لمصلحة اليونان، يحصل عليه في 17 تموز/ يوليو

¹- Ulrich, Beck, Opsit, p: 47 – 48.

²- The ESM Stability Support Programme: Greece, First & Second Reviews July 2017 Background Report,

European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017, p: 1.

على الرابط: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip064_en.pdf

ت.د. 2018/2/18.

2017، وعادت اليونان وطلبت المزيد من الدعم في آب/ أغسطس عام 2015، لتحصل على دعم لاستقرارها المالي على شكل قرض أصدرته آلية الاستقرار الأوروبية (ESM) يصل لغاية 86 مليار يورو، يجري الحصول عليه على مدى ثلاث سنوات ما بين عامي 2015 و 2018¹.

لقد فرضت دول الاتحاد الأوروبي ولا سيما ألمانيا سياسة التقشف على الدول التي تعاني من أزمة اليورو، من دون التأكيد من أن لهذه السياسة الأثر الإيجابي على اقتصاداتها، والقدرة إلى إعادة الانتعاش والقدرة التنافسية، فتخفيض الإنفاق يؤدي بطبيعة الحال إلى انخفاض العائدات، وبالتالي سيؤدي ذلك على تراجع الناتج المحلي الإجمالي، وهذا سيقود إلى استقرار أو حتى زيادة العجز، وبالرغم من أن دعاة التقشف يتوقعون أن يؤدي إلى تحسين المالية العامة واستعادة القدرة التنافسية، عبر تحرير الموارد عن طريق خفض إنفاق القطاع العام، بالإضافة إلى تخفيض الإنفاق الخاص عبر زيادة الضرائب، فإن هذا سينتج تراجعاً للطلب الكلي ورفعاً لنسب البطالة. لقد جُربت هذه السياسة المؤدية إلى الإنكماش، في ثلاثينات القرن الماضي، لكن السياسيين الأوروبيين وجدوا لها إسماً جديداً، وهو "التخفيض الداخلي"، لكن إسمها الجديد هذا لم يجعلها أقل إيلاماً أو أكثر تأثيراً².

السياسة التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي من أجل إنقاذ أعضائه من الإنهيار المالي، لم تكن مبنية على خطوات مدروسة في البداية، وبالتالي أغرقت الدول المأزومة في المزيد من الديون، رغم التسهيلات في الدفع التي حصلت عليها الأخيرة، لكنها في الواقع لم تكن تتعافى بشكل يسمح لها بالخروج من العجز الكبير ومن النسب العالية للبطالة. لقد أشار رئيس المفوضية الأوروبية جان كلود يانكر في خطابه عن حال الاتحاد عام 2016 إلى أن وضع منطقة اليورو يتحسن لكنه باقٍ في خطر. وهذا ما أكدته تقرير المالية العامة للاتحاد النقدي الأوروبي لعام 2016، إذ أكد أنه رغم التعافي المسجل، عبر رفع الناتج المحلي الإجمالي إلى مستوى أعلى من ذاك الذي سُجل قبل الأزمة، والانخفاض في نسب البطالة، لكن

¹ - The ESM Stability Support Programme, Opsit, p: 19.

² - Roger, Bootle, Opsit, p: 125 – 126.

تعافي منطقة اليورو فشل في التسارع، بحيث بقي عجز الناتج المتوقع سالباً، للسنة التاسعة على التوالي، على عكس كل التوقعات، فيما بقي التضخم الأساسي دون الـ 1% لأكثر من سنتين¹.

لقد عكست الإجراءات المفروضة على الدول المأزومة، أزمة العلاقة بين الدول الأعضاء للاتحاد الأوروبي، وضعف البنية وآليات اتخاذ القرار، من خلال أولويات القادة الأوروبيين في ما خص القرارات المتعلقة بالاتحاد الأوروبي. ف "بناء أوروبا يواجهون معضلة كبرى في اتخاذ قرارات... تتعلق بمبادرات لحل المشكلات (كالضريبة الأوروبية أو سندات اليورو أو نقل صلاحيات سيادية للاتحاد)، فهم في قرارة أنفسهم مقتنعون بأنهم يمتلكون الحل الصحيح للأزمة، لكنهم في الواقع مدركون أن إجراءات كهذه لن تكون ذات شعبية أبداً، في العديد من الدول الأعضاء، وبالتالي هي تشكل خطراً على إعادة انتخابهم لتولي المسؤولية في بلادهم"². وهذا يدل بطبيعة الحال على تصاعد الحس الوطني بصورة تهدد وحدة الاتحاد، في مقابل تلاشي الهوية الأوروبية المشتركة لدى الشعوب والحكومات على حد سواء، ولا سيما في الأزمات، ما يعني أن شعور الانتماء للاتحاد ارتبط دائماً بمدى الرفاه الذي يقدمه، وبالتالي ميل الشعوب إلى عدم الرغبة في التضحية في سبيله إذا تراجع مستوى هذا الرفاه، وهذا أدى إلى انسحاب بريطانيا في وقت لاحق.

لقد برز الرأي العام الألماني في رفض التضحية في سبيل انقاذ الدول التي تعاني من أزمة اليورو، وذلك لأن ألمانيا كانت أبرز الدائنين لهذه الدول، لذلك هي تحكمت بشكل كبير بقرار المساعدات الاقتصادية، إذ كان "الألمان غاضبون جداً بسبب اعتقادهم بأن أموالهم تذهب سدى لمصلحة اليونانيين المفلسين... في المقابل، يرى كثيرون في الدول الأكثر تضرراً بالأزمة أنفسهم خاسرون، لأن سياسة التقشف التي وضعت من جانب ألمانيا وبروكسيل معاً، تحرمهم من أسباب عيشهم، إلى جانب كرامتهم الإنسانية"³. ونتيجة لذلك، تصاعد التجاذب والاتهامات بين الشعوب الأوروبية، وتكونت صور نمطية

¹ - Report on Public Finances in EMU 2016, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016, p: ix.

على الرابط: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2016-0_en ت.د. 2018/2/18.

² - Beck, Ulrich, Opsit, p: 39.

³ - Ibid, p: 7.

طبعت بها الشعوب بعضها بعضاً، ما عزز الإحساس القومي وطمس آخر صور التضامن حول هوية أوروبية جامعة.

"في الفترة الأسوأ في 2012، بدا أن منطقة اليورو تتجه نحو الانهيار، أو على الأقل، تتجه بعض دولها الأكثر تأثراً بهذه الأزمة نحو الانفصال. لقد كانت اليونان ضمن دائرة خطر الطرد، ولا سيما أن دولاً في منطقة اليورو، وخصوصاً ألمانيا، كانت مستاءة منها، وقد كان السبب الوحيد هو الخوف من أن يؤدي الانفجار اليوناني إلى اندلاع أزمة مالية قد تؤدي بمنطقة اليورو، هو ما دفع أنجيلا ميركل إلى التراجع آنذاك"¹. هذا الواقع وضع أعضاء منطقة اليورو، بين خيارين مرين، إما حفظ التماسك، وتحمل أعبائه، عبر محاولة إنقاذ اقتصادات الدول المنهارة، أو التخلص من هذه الدول، وبالتالي تحمل تبعات ذلك، ومواجهة خطر التفكك الكامل. لذا من الطبيعي أن ترجح كفة الخيار الأول، لأن تفكك منطقة اليورو يستبطن خطر تفكك الاتحاد ككل وانهيار المشروع الذي بني الاستقرار السياسي والاجتماعي، لدول الاتحاد عليه، ولا يمكن التفريط بمكتسباته تحت أي ظرف من الظروف.

نفوذ ألمانيا الذي تضاعف خلال الأزمة الاقتصادية، دفع الكثيرين إلى اعتبار أن أوروبا باتت تحت السيطرة الألمانية. هذه "القوة الجديدة لألمانيا لم تحتج، كما في الماضي، إلى القوة، كخيار أخير. لم تعد ألمانيا بحاجة إلى أسلحة لتفرض إرادتها على باقي الدول. لهذا السبب يتحدث الجميع عن ولادة "الرايخ الرابع". القوة الاقتصادية تحمل تأثيراً أبعد، إذ لا حاجة لاحتلال أراضي الغير"². هذا الواقع قد يكون مفيداً لألمانيا ولصورتها العالمية، لكنه ليس لمصلحة الاتحاد الأوروبي ومستقبله، والأداء الألماني في مواجهة الأزمة الاقتصادية أضعف الأطراف الباقية، ووضعها في مواجهة مع برلين. "لقد أخذ أداء فرنسا مساراً بعيداً عن شريكها الأقرب ألمانيا، وأصبح أقرب إلى دول الأطراف منه إلى القلب الألماني الاتحاد النقدي. وفوق هذا، فإن الإصلاحات العميقة والمؤسسية المطروحة في هذا الاتحاد... قد تضرب جوهر النموذج الفرنسي، وهذا يُرى بشكل واضح في الداخل الفرنسي كتخلي عن "النمط

¹ - Roger, Bootle, Opsit, p: 124.

² - Ulrich, Beck, Opsit, p: 50.

الفرنسي"، لكن يبدو أنها سياسياً غير ممكنة، وهذا يعني أنه ليس فقط "المحرك الألماني الفرنسي" قد توقف، بل إن المركبة الأوروبية برمتها قد تعطلت¹.

الهيمنة الألمانية على قرار الاتحاد الأوروبي لن تكون بطبيعة الحال لصالح مستقبله، بل تعزز موقع المصالح الوطنية على المصالح المشتركة، ما سيحول الاتحاد إلى إطار لصراع المصالح الوطنية أو للبحث عن تسويات ستكون دوماً لصالح الطرف القوي، ما يهدد بإضعاف بنى الاتحاد السياسية والاقتصادية، ويفرغ الاتفاقيات المنظمة لعمله من محتواها، وقد يؤدي الأمر مع الوقت إلى تفكك البنى وانهيار الاتفاقيات.

يدرك الباحثون والسياسيون الأوروبيون على حد سواء، أهمية الحفاظ على الاتحاد، وعدم التخلي عن الانجازات التي تحققت على مدى المراحل الماضية. وقد فند يانيس فاروفاكيس (Varoufakis Yanis) وهو وزير المالية في حكومة تسيبراس (Tsipras) اليونانية في عام 2015، في مقال مشتركة له مع الاقتصادي الأميركي جايمس غالبريث (James Galbraith) تحت عنوان "لماذا تحتاج أوروبا إلى صفقة جديدة لا إلى انفصال"، نشر بتاريخ 2017/10/7، فند الأسباب الموجبة لإنقاذ الاتحاد الأوروبي، على الشكل التالي:

- 1- "لأوروبا معايير سياسية واجتماعية بشأن الديمقراطية وحقوق الإنسان، إلى جانب الصحة والأمان والبيئة، وهي لن تعود محترمة إذا ما تشرذمت القارة إلى إقطاعات وطنية..."
- 2- شبكة الانتاج الفعالة، التي باتت جزء لا يتجزأ من الحياة الاقتصادية المعاصرة، سيكون لإرباكها تكاليف باهظة، وقد أظهرت تجربتنا الاتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا ذلك بوضوح.
- 3- التفكك سيجعل الدول الأوروبية الأصغر عرضة لخطر حركات المضاربة على عملاتها، ولمزاجية المستثمرين الدوليين، ولتقلبات أوليغارشيهم المحليين، كما كانت قبل انطلاق المشروع الأوروبي.

¹ Roger, Bootle, Opsit, p: 136.

4- لا يمكن إيقاف الحركات السكانية، لا بل قد تصبح أكثر سمية بالمعنى السياسي، إذا ما بُنيت حدود جديدة وأسوار كهربائية. والدليل على ذلك كان واضحاً في بريطانيا في أعقاب التصويت على الخروج من الاتحاد الأوروبي، وفي النمسا وهنغاريا، وفي أماكن أخرى¹.
أمام هذه الأسباب، يبدو واضحاً أن لا خيار للاتحاد الأوروبي ولمنطقة اليورو إلا الحفاظ على التماسك، لأن الأكلاف تتعدى النطاق الأوروبي المشترك، لتمس المصالح الوطنية للدول الأعضاء، وقد يؤدي التدهور في الاقتصاد، وفي معايير الديمقراطية، إلى جانب ارتفاع مستوى الحماية، إلى عودة التوتر بين دول الاتحاد، ما قد يؤدي في وقت لاحق إلى عودة الصراعات والحروب إلى القارة.

في الوقت ذاته، يحتاج الحفاظ على التماسك إلى التعافي، لكن هذا لم يتحقق حتى اللحظة، إذ لا تزال الأزمة ماثلة أمام الجميع، رغم بعض مؤشرات التحسن، فنسب البطالة لا تزال مرتفعة جداً في دول الجنوب الأوروبي، فقد بلغت في اليونان في أواخر عام 2017 20.8%، بينما كانت ضمن في فئة الشباب 43%²، أما في أسبانيا ورغم تراجعها بقيت في مطلع عام 2018 عند 16.55%، فيما بلغت في أوساط الشباب 36%³، وفي إيطاليا، فإن نسبة البطالة بلغت 11.1% وعند الشباب وصلت إلى 31.5% في الفترة نفسها. هذا في مقابل نسبة 3.6% في ألمانيا، و6.6% في أوساط الشباب الألمان⁴. وعلى مستوى نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، فتحتل اليونان وإيطاليا والبرتغال النسب الأعلى أوروبياً، بـ 179% و 131.5% و 126.2%، بحسب الإحصاءات الأخيرة لكل بلد⁵.

هذه المؤشرات تدل بوضوح، أن التعافي لم يتحقق بصورة إجمالية في الدول التي عانت أزمة اليورو، وإن تحقق في مؤشرات محددة فإنه بطيء جداً، ولا يوصل إلى مرحلة الانتعاش الاقتصادي. فاليونان

¹ - <https://www.yanisvaroufakis.eu/2017/10/07/why-europe-needs-a-new-deal-not-breakup-op-ed-in-the-nation-with-james-k-galbraith/> ت.د. 2018/2/20

² - <https://tradingeconomics.com/greece/unemployment-rate> ت.د. 2018/2/23

³ - <https://tradingeconomics.com/spain/youth-unemployment-rate> ت.د. 2018/2/23

⁴ - <https://tradingeconomics.com/germany/unemployment-rate> ت.د. 2018/2/23

⁵ - <https://tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp?continent=europe> ت.د. 2018/2/23

مثلاً خرجت من دائرة العجز في موازنتها لتحقيق فائضاً بـ 0.5% عام 2016¹، لكن هذا الفائض لم يتحقق بالتعافي الاقتصادي، بل من خلال المساعدات المالية التي تتلقاها البلاد في إطار برنامج الانقاذ الأوروبي.

"يحتاج الاتحاد الأوروبي إلى أن يرفع نسبة نمو الإنتاجية، ونسبة التوظيف. بالرغم من أن الأخيرة نفسها لن ترفع إنتاجية العمل، في الواقع، هي قد تفعل العكس، لكنها قد ترفع مستوى ناتج الفرد من السكان، ما قد يحفز الاستثمار، بالإضافة إلى أن مرونة أكبر في سوق العمل قد تشجع الشركات على التوسع. بالموازاة يمكن تخيل برنامج للإصلاح الضريبي لتحفيز الاستثمار والتوظيف"². هذه الإصلاحات قد لا تكون مفيدة أو منتجة بأي شكل إذا لم يصاحبها إصلاح مؤسسي، يخلق قدرة لدى مؤسسات الاتحاد على التعامل مع الواقع الاقتصادي الصعب، بالمرونة الكافية، وبالقدرة على تحديد الإجراءات الكفيلة بإنعاش اقتصاد الاتحاد، وعلى تنفيذها في الوقت نفسه. وهذا يتطلب إصلاحاً سياسياً، توفره جراً قادة الدول الأعضاء على اتخاذ قرارات قد لا تكون شعبية على المستوى المحلي، تمكن من خلق آلية لاتخاذ القرار، أكثر استقلالية.

"سياسات التقشف التي تتعامل أوروبا، في هذه المرحلة، من خلالها مع الأزمة المالية التي تسببت بها البنوك، ينظر إليها المواطنون العاديون كإجراءات متوحشة ظالمة. فهم في المحصلة عليهم أن يدفعوا بالعملة الصعبة من مدخراتهم، نتيجة فشل المصرفيين الذين، ببساطة، قاموا وخسروا، كميات خيالية من المال. قد لا يحتاج الأوروبيون إلى عمليات إنقاذ للبنوك، بل هم يحتاجون إلى قارب نجاة لأوروبا المؤلفة من الأفراد. أوروبا بهذه الصيغة، تتميز بوحدها... وهي قد تكون أكثر عدالة، وأكثر عقلانية في أعين هؤلاء الأفراد"³. وهذا المنطق قد يشكل حلاً لتراجع مفهوم الهوية الأوروبية، إذ يسمح للمواطنين بإعادة إنتاج الشعور بالانتماء للمشروع الأوروبي، من خلال الشعور بالرعاية من جانب مؤسسات الاتحاد الأوروبي، وبالتالي القبول بشيء من التضحية ببعض الرفاه، لمصلحة إنجاز المشروع، الذي يشعر المواطنون بأنه يؤثر في حياتهم بصورة مباشرة.

¹ - <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>

ت.د. 2018/2/23.

² - Roger, Bootle, Opsit, p: 171.

³ - Ulrich, Beck, Opsit, p: 72.

من جهته حدد فاروفاكيس (Varoufakis)، في مقالته المنشورة في 2018/2/14، تحت عنوان "صفقة جديدة لإنقاذ أوروبا"، "خمسة أهدافاً يجب أن تتضمنها أي صفقة أوروبية جديدة، التي يجب إنجازها في ظل اتفاقيات الاتحاد الأوروبي الموجودة، من دون تركيز السلطة في بروكسل (Brussels) أو المزيد من فقدان السيادة:

- استثمار أخضر واسع النطاق، ممول بالشراكة بين البنوك الأوروبية للاستثمار العام (البنك الأوروبي للاستثمار، البنك الحكومي الألماني للتطوير KfW، وغيرها) من جهة والبنوك المركزية من جهة ثانية... لتوجيه 5% من الدخل العام الأوروبي نحو الاستثمارات في الطاقة الخضراء والتقنيات المستدامة.
- مخطط للضمان الوظيفي، لتأمين وظائف بأجر يسد الحاجات الأساسية، في القطاعات العامة وتلك التي لا تبغى الربح، لكل مواطن أوروبي، في بلده الأم، متوفرة لدى الطلب لكل من يرغب. بشرط أن لا يحل هذا المخطط محل، وظائف الخدمة العامة أو التقديرات الموجودة، وهي قد تكون بديلاً عن الاختيار بين اليأس والهجرة.
- صندوق لمكافحة الفقر، يقدم الحاجات الأساسية عبر أوروبا، والذي يمكنه أن يؤدي كمؤسسة دور اتحاد للتقديرات.
- عائد عالمي أساسي، من أجل توظيف حصة أكبر من نمو عائدات رأس المال إجتماعياً.
- الحماية ضد الإخلاء المباشر، على طريقة قاعدة الحق في استئجار منزل، التي تسمح لمالكي المنازل التي تواجه حجزاً للرهن، في البقاء في منازلهم مقابل بدل إيجار عادل تحدده مجالس الإدارة المحلية. وعلى المدى الطويل، على أوروبا أن تمول وتضمن إسكاناً لائقاً لكل أوروبي في بلده الأم¹.

إعطاء الإصلاحات الأوروبية بعداً اجتماعياً، قد يفتح آفاقاً جديدة لإعادة إحياء الحلم الأوروبي لدى الشعوب في مختلف دول الاتحاد، ورغم ما قد تحمله هذه الرؤيا من معاني المثالية، بالإضافة إلى ما يمثله رأس المال من نفوذ في القرار الاقتصادي، إلا أن التوازن في الإجراءات الهادفة إلى إعادة تحريك

¹ <https://www.yanisvaroufakis.eu/2017/02/14/a-new-deal-to-save-europe/> -
ت.د. 2018/5/12.

العجلة الاقتصادية لدول الاتحاد، بين إجراءات إنفاذ القطاع المصرفي، عبر دعمه وتصويب عمله بعيداً عن المخاطرة من جهة، وتعزيز قدرة المواطنين على مجابهة الآثار المترتبة على الانهيار المالي والاقتصادي، من جهة أخرى، قد يكون الحل الأمثل لإعادة اللحمة إلى الشعوب الأوروبية، ومكافحة الفقر والبطالة وتحفيز الاستثمار. وبالتالي إعادة الأمل في نجاح مشروع الاتحاد.

"على أوروبا اليوم أن تواجه تحديات عديدة، اقتصادية واجتماعية، سياسة وثقافية. لا شك أن الاتحاد الأوروبي، كونه مجموعة اقتصادية موحدة، هو من دون شك إنجاز رئيسي، إنما لماذا ترفض قياداته بعناد رؤية صعوباته بجرأة أكبر مما هي الحال اليوم؟ ذلك أن النيو ليبرالية المطلقة العنان هي التي تسود هذه السوق الموحدة، وهي التي تسبب التغييرات الجسيمة في حياة الملايين من الأوروبيين، ما يؤدي إلى تصاعد فاضح لأوضاع الضيق الاجتماعية والسياسية"¹. لذلك فإن الأزمات الاقتصادية تُنتج في الاتحاد تحديات سياسية كبرى، لا يمكن مواجهتها إلا عبر رؤية اجتماعية جديدة في التعامل مع هذه الأزمات، على قاعدة التوازن بين الحفاظ على نمط حياة المواطنين الأوروبيين من جهة، وقدرة المؤسسات المالية الكبرى على تحريك الاستثمارات وتحفيز الانتاج. ولعل الدروس المستقاة من تجربتي تصويت البريطانيين لصالح الانفصال عن الاتحاد، وأزمة اللاجئين وتأثيراتها السياسية على أوروبا، قد تكون دليلاً لتغيير النظرة لدى قادة الاتحاد تجاه المقاربات التي يُعتمد عليها في مواجهة الأزمات.

ثانياً: أزمة اللاجئين والمخاوف من ظاهرة الإرهاب

لم تكن أزمة اللاجئين التي اندلعت في أوروبا عام 2015 سوى دليل إضافي على هشاشة البنى الأوروبية، وعلى غياب الآليات الواضحة لمجابهة التحديات، كما دلت على تغلب الأولويات الوطنية على المصلحة الأوروبية العامة، ولا سيما أن التجربة ضربت قيم الاتحاد الأوروبي في الصميم، وجعلت من القواعد والثوابت التي تقوم عليها القيم الأوروبية، مجرد حبر على ورق.

قضية ضربت جوهر الهوية والغاية الأوروبيتين، ف "وسط مشاهد المعاناة والمأساة، وصلت أعداد كبيرة من اللاجئين من سوريا ومن دول متنوعة أخرى، إلى الأراضي الأوروبية... الآثار السلبية كانت كبيرة،

¹ - جورج، قرم، مرجع سابق، ص: 414.

أبرزها أن نظام الشينغن (Schengen) وهو الذي يسمح بالتنقل الحر في معظم أنحاء أوروبا، شارف على الانهيار¹. لقد كان تحدياً كبيراً لأنظمة الاتحاد الأوروبي، ولأبرز ثابته عملية الاندماج، التي تقوم على رفع العوائق الحدودية بين الدول الأعضاء، وبالتالي طرحت أسئلة حول مستقبل التماسك السياسي للاتحاد، وبالتالي بشأن سلامة العلاقات الاقتصادية داخله.

لقد أعادت الأزمة السورية أوروبا إلى المربع الأول، وإلى الأسئلة الأولى حول ماهية التكامل الذي يبعثه. "لأكثر من ثلاث سنوات كانت أوروبا بشكل أو بآخر، بعيدة عن الأزمة، التي كانت تجري على الضفة الأخرى القريبة للمتوسط. لكن مع ربيع وصيف العام 2015، جاءت الأزمة السورية إلى داخل أوروبا، وصارت قضية أوروبية بامتياز. فالمهاجرون السوريون وفدوا بعشرات الآلاف يومياً إلى الشواطئ الأوروبية، هرباً من الموت ومن ضنك الحياة في المخيمات التي نصبت لهم في بلدان الجوار في تركيا ولبنان والأردن"². وعلى الرغم من كون أوروبا معرّضة بصورة دائمة لموجات المهاجرين، إلا أن هذه التجربة كانت فريدة من حيث الأعداد الهائلة للوافدين، ومن حيث الظروف السياسية والاقتصادية المرافقة لها، وهي عوامل حولتها إلى أزمة معقدة، تفوق قدرة الاتحاد على الاستيعاب، ما دفع عدد من دوله إلى اللجوء إلى حصن الحدود الوطنية.

لقد تطور عدد اللاجئين العابرين حدود الاتحاد الأوروبي عام 2015، بصورة كبيرة، فبعد أن كانوا لا يتجاوزون 107000 عام 2013، ثم تطور عددهم إلى 283000 عام 2014، قفز في العام 2015 إلى 1.82 مليون، ليعود وينخفض على نحو جذري في ربيع عام 2016، منذ إغلاق طريق البلقان، وتوقيع اتفاقية بين الاتحاد الأوروبي وتركيا قضت بتقييد العبور غير القانوني للحدود³. وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على البعد السياسي، للتطور الهائل لأعداد اللاجئين، ولارتباطه بطبيعة علاقة الاتحاد بالجوار، ولا سيما مع تركيا.

¹- Roger, Bootle, Opsit, p: xi – xii.

²- عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 318.

³- <https://archive.intereconomics.eu/year/2016/4/on-the-distribution-of-refugees-in-the-eu>

ت.د. 2018/5/13

"خلقت الأزمة الاقتصادية صدعاً في الاتحاد الأوروبي بين الشمال والجنوب، زاد نمو تدفق اللاجئين والأكلاف العائدة إليه، من عمق هذا الصدع. لم تشكل الفوضى الناجمة عن هروب الناس من الاضطهاد والحرب والأهلية عبئاً على أوروبا برمتها، بل تركز الجزء الأكبر منها على حدود اليونان وأسبانيا وإيطاليا والبرتغال مثلاً، وهي الدول التي تعاني اقتصاداتها من الضعف أصلاً. في المقابل تحدد الأنظمة الأوروبية السائدة قواعد استقبال اللاجئين، بأن تقوم دول الاستقبال بالبدء بإجراءات اللجوء وإتمامها على أراضيها. وعلى الرغم من تلقيها موازنات مدفوعة من الاتحاد الأوروبي، إلا أن دول الجنوب شعرت بأنها مهددة ومستغلة¹. وعلى هذا الأساس كان للأزمة الاقتصادية ولأزمة اليورو، الدور الرئيس في مضاعفة الآثار الجانبية التي نجمت عن أزمة اللاجئين، والتي لم تقتصر على الشرخ القائم بين دول الشمال المعافاة نسبياً ودول الجنوب الغارقة بأزماتها.

وقع الخلاف، من جهة ثانية، بين دول أوروبا الشرقية، بشأن طريقة معالجة الأزمة، ولا سيما بين دول يوغسلافيا السابقة، وتحديداً بين كرواتيا وصربيا. إذ شهد البلدان توتراً لم يشهدها منذ الحرب الأهلية في تسعينيات القرن الماضي، حيث اتهمت صربيا كرواتيا باتخاذ إجراءات مشددة على حدودها، تشبه تلك التي كان يتخذها النظام الفاشي النازي في البلاد خلال الحرب العالمية الثانية. وقد وصل الحد بكرواتيا للقول إن صربيا عقدت اتفاقاً مع هنغاريا لدفع المهاجرين للتوجه نحو الحدود الكرواتية. ومنعت كرواتيا المواطنين الصرب من دخول أراضيها، بعد منع صربيا شاحنات النقل الكرواتية من دخول أراضيها خوفاً من نقل لاجئين سوريين².

حملت هذه الإجراءات معاني عميقة وخطيرة، فيما يتعلق بالبنية السياسية الأوروبية، وهشاشة الواقع الاندماجي بين الدول الأعضاء، ومؤشراً على غياب الآليات والمؤسسات الأوروبية، القادرة على تدارك الأزمات قبل نشوبها أو حتى تلقفها فور ظهورها، لا بل كانت دليلاً على غياب مرجعية الاتحاد بالنسبة للدول لأعضاء. التي لجأت فوراً إلى الإجراءات المباشرة، ضد بعضها بعضاً، على نحو ثنائي. وهذا يشير إما لغياب الثقة بمؤسسات الاتحاد وبقدرتها على التحرك الفوري، أو لعدم اقتناعها بفاعلية

¹ - Ulrich, Beck, Opsit, p: 19.

² - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 319.

الإجراءات الأوروبية، وكلا الاحتمالين يؤشران إلى التحدي الكبير الذي فرضته أزمة اللاجئين على واقع الاتحاد وقيمه.

"بدأ الاتحاد الأوروبي بإغلاق حدوده أمام المهاجرين في تشرين الأول/ أكتوبر 2015، عندما منعت هنغاريا طالبي اللجوء العابرين عبر البلقان وأوروبا الوسطى للوصول إلى أوروبا الغربية. كانت الأزمة قد وصلت إلى ذروتها، ففي ذلك الشهر تحديداً سجلت الأمم المتحدة أكثر من 200 ألف مهاجر عبروا من تركيا إلى اليونان، كلهم كان يسعون للوصول إلى أوروبا الغربية... مع حلول شباط/ فبراير 2016 علق آلاف اللاجئين في اليونان، ما دفع رئيس الوزراء اليوناني أليكس تسيبراس، لإطلاق التحذير بأن بلاده تحولت إلى "مستودع للأرواح"¹.

"في عام 2008، أتفقت دول الاتحاد الأوروبي على ميثاق خاص بالهجرة واللجوء، تضمنت قواعد ارشادية لأجل انتظام مستويات المساعدات المقدمة على مستوى الاتحاد. لكن مع نظرة أكثر قرباً على سياسات اللجوء، نجد أن الدول الأعضاء تملك هامشاً واسعاً في ما يتعلق بمستوى المساعدات وفي آليات التقدم للحصول على اللجوء، من حيث التأثير على ظروف تقديم الطلبات وطول فترة ونوعية عملية اللجوء، ونسب القبول بحسب البلد. فإذا قامت إحدى الدول الأعضاء بمزيد من التقييد في سياسة اللجوء، سيؤدي ذلك إلى زيادة أعداد المتقدمين على اللجوء في بلدان أعضاء أخرى، والعكس صحيح. الحكومات الوطنية، الملتزمة بصورة رئيسية مع ناخبها، تتجاهل العوامل الخارجية في عملية اتخاذ القرار. غياب آلية لمراقبة توزيع اللاجئين بين الدول الأعضاء، سيجعل التنافس فيما بينها متوقفاً، أي إذا ما خفضت إحداها التقديمات ستميل الدول الأخرى إلى التخفيض الموازي بدورها"².

وعلى هذا الأساس، نشبت روحية التنافس بين دول استقبال اللاجئين في شرقي أوروبا. ما دفعها إلى اللجوء إلى الإجراءات الحمائية ضد اللاجئين، والتي تطورت لتصبح ضد بعضها بعضاً. وقد عزز هذا الوضع شعورها بتفاوت الأعباء الكبير مع دول الشمال الأوروبي، التي تملك القدرات الاقتصادية

¹ - <https://www.npr.org/sections/parallels/2018/03/09/589973165/europe-does-not-see-us-as-human-stranded-refugees-struggle-in-greece>

ت.د. 2018/5/15.

² - <https://archive.intereconomics.eu/year/2016/4/on-the-distribution-of-refugees-in-the-eu>

ت.د. 2018/5/15.

والمالية لتحمل الأعباء أكثر منها. لعل فقدان روح التماسك والتضامن في الاتحاد الأوروبي مع نشوب الأزمة، جعل من دول الأطراف تدفع ثمن موقعها الجغرافي الأقرب إلى حدود الأزمات، لتشعر بأنها متروكة لمصيرها أمام أمواج اللاجئين، الذين لا يحملون أعباءً اقتصادية وأمنية فحسب، بل يهددون بنظرها واقعها الديمغرافي، وهويتها الثقافية.

صحيح أن ألمانيا تلقت معظم طلبات اللجوء عام 2015، لكن هنغاريا حصلت على نسبة الطلبات الأعلى إلى عدد السكان، وعلى الرغم من إغلاقها الحدود مع كرواتيا في محاولة لوقف التدفق في تشرين الأول/أكتوبر، كان عدد مقدمي طلبات اللجوء 1800 لكل 100 ألف من المواطنين الهنغاريين عام 2015... تصاعدت التوترات في الاتحاد الأوروبي، بسبب العبء غير المتكافئ الذي واجهته بعض الدول، كاليونان وإيطاليا وهنغاريا، حيث وصل معظم المهاجرين. في أيلول/سبتمبر من عام 2015، صوت وزراء الاتحاد بالأغلبية على إعادة توزيع 160 ألف لاجئ في مختلف أنحاء الاتحاد. لكن هذه الخطة طبقت فقط في إيطاليا واليونان، إذ تقرر نقل 54 ألفاً آخرين من هنغاريا، لكن الحكومة الهنغارية رفضت الخطة، فيما سنتلقى في المقابل مزيداً من المهاجرين من إيطاليا واليونان، كجزء من مخطط إعادة التوزيع. بريطانيا بدورها رفضت أي خطط لنظام توزيع حصص اللاجئين، لكنها وفق أرقام وزارة الداخلية أعادت توظيف 1000 من اللاجئين السوريين وفق المخطط عام 2015¹.

رفض بعض دول الاتحاد لمخطط إعادة التوزيع مرتبط حتماً بقدراتها المالية والاقتصادية، وبعدم رغبتها في تحمل الأعباء التي تكبدها أعداد اللاجئين، بالإضافة إلى أن إعادة التوزيع شملت آلاف اللاجئين²، بينما الأزمة تشمل مئات الآلاف منهم، وخصوصاً أنه يجب الفصل بين من تُقبل طلبات اللجوء الخاصة بهم وأولئك الموجودون فعلاً على أراضي كل دولة، وبالتالي، فرغم أخذ مخطط إعادة التوزيع عوامل عدة كعدد السكان والنتائج المحلي الإجمالي ونسب البطالة ونسبة اللاجئين لعدد السكان، بعين الاعتبار، إلا أن الأعباء، لا تقاس فقط بالمعايير الاقتصادية، بل مرتبطة أيضاً بالعوامل الاجتماعية

¹ - <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

ت.د. 2018/5/15

² - ملحق رقم: 6.

والثقافية، وبالكفاءة التي تتمتع بها المؤسسات السياسية والإدارية، وبقدرتها على التعامل مع الأزمة القائمة.

"في عام 2015 وفي الشهر الأول من عام 2016، وصل 1.2 مليون لاجئ إلى الشواطئ الأوروبية"¹، وذلك بحسب وكالة اللاجئين التابعة للأمم المتحدة، وصل أكثر من مليون منهم إلى كل من اليونان وإيطاليا، أكثر من 856 ألفاً كانت محطتهم الأولى اليونان²، ورغم الانخفاض الهائل بالأعداد المستمر منذ الاتفاقية التركية الأوروبية، بقي على الاتحاد الأوروبي أن يتعامل مع أعداد كبيرة جداً من اللاجئين المقيمين فعلاً على أرضيه.

"العديد من اللاجئين قدموا طلبات اللجوء في ألمانيا التي تلقت العدد الأكبر من الطلبات عام 2015، بأكثر 476 ألفاً. لكن في الحقيقة وصل أكثر هؤلاء بكثير إلى الأراضي الألمانية، إذ يقول مسؤولون ألمان بأن أكثر من مليون لاجئ جرى إحصاؤهم عبر نظام (EASY) الألماني لعد وتوزيع اللاجئين قبل أن يتقدموا بطلبات اللجوء"³.

كل هذه الأرقام تشير إلى أن أزمة اللاجئين أكبر من أن تحلها عملية إعادة توزيع للآلاف منهم بين الدول الأعضاء، بل هي مشكلة ذات وزن ثقيل داخل المدن والأرياف الأوروبية، ترتبط بسياسات الاتحاد الداخلية والخارجية على حد سواء، وبالمخاطر والتحديات الناجمة عن تلك السياسات.

في تشرين الثاني/نوفمبر عام 2016 هدد رجب طيب أردوغان الاتحاد الأوروبي بإغراقه بثلاثة ملايين من اللاجئين، في الوقت الذي كان يدرس فيه المسؤولون الأوروبيون دعماً مالياً سنوياً مقدراً بـ 600 مليون يورو لأنقرة، في ظل تحذيرهم لها من أنها يجب أن تتوقع "حواراً صعباً" في شأن مراجعة مخطط الدعم خلال محادثات العضوية مع الاتحاد الأوروبي. انتقادات أردوغان جاءت بعد يوم واحد من دعوة

¹ - <http://www.unhcr.org/europe.html>

ت.د. 2018/5/15

² - <http://www.unhcr.org/partners/donors/589497d07/2017-regional-refugee-migrant-response-plan-europe-january-december-2017.html>

ت.د. 2018/5/15، p:6

³ - <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

ت.د. 2018/5/15

البرلمان الأوروبي لوقف الحوار بين الاتحاد وتركيا بشأن الانضمام احتجاجاً على رد فعل أنقرة "العنيف" و"غير المتناسب" على انقلاب عنفي جرى في وقت سابق من العام¹.

مواقف أردوغان تجاه قضية اللاجئين، دلت على الخلفيات السياسية والمالية التي تقف خلف فتح الحدود لهم في البداية للتوجه بأعداد هائلة نحو أوروبا، لقد مثلت هذه الورقة أداة للضغط السياسي والمالي بيد الحكومة التركية، لا بل تحولت إلى ورقة مقابلة للضغوط الأوروبية التي قد توجه لسياساتها الداخلية أو الخارجية، ولا سيما أن العلاقة التركية الأوروبية شابها الكثير من التجاذبات في ظل التباطؤ الذي يكون أحياناً متعمداً في ملف التفاوض لانضمام تركيا إلى الاتحاد، وقد ساهمت عوامل كثيرة، منها وصول حزب العدالة والتنمية إلى الحكم، وهو الذي وجه أولوياته نحو المنطقة العربية والاسلامية بصورة أساسية، إضافة إلى الرفض الحاد من بعض الدول الأوروبية لانضمام تركيا بناءً على خلفيات ثقافية وديموغرافية وقيمية. ولا يجب أن ننسى أن صعود اليمين في أكثر من دولة في الاتحاد كفرنسا وألمانيا والنمسا ساهم في تصعيد الخطاب بين أنقرة والاتحاد الأوروبي.

لم تكن مواقف أردوغان تجاه أزمة اللاجئين مرتبطة بالعلاقات بين الطرفين فحسب، بل حاول ربطها بالسياسة الأوروبية تجاه الأزمة السورية. فخلال زيارة تاريخية إلى بروكسيل التقى خلالها مع قادة الاتحاد، في تشرين الأول/ أكتوبر 2015 رأى بأن "جذور أزمة اللاجئين تعود إلى الحرب الدائرة في سوريا"، ودعى الاتحاد الأوروبي إلى العمل من أجل تدريب المزيد من المتمردين، وإنشاء مناطق محمية في الشمال السوري، وفرض منطقة حظر طيران لوقف قصف المدنيين².

لكن إذا دققنا في نص الاتفاق الذي وقع بين تركيا والاتحاد بشأن قضية اللاجئين، نراه يركز بصورة أساسية على القضايا الإجرائية المطلوبة من الطرفين للحد من تدفق اللاجئين، مع الحديث عن الإسراع وبذل المزيد من الجهود بشأن تحرير تأشيرات الدخول للمواطنين الأتراك إلى الاتحاد، بالإضافة استمرار العمل لتحقيق الاتحاد الجمركي، وتكفل أوروبا دفع مبلغ 3 مليارات يورو، تتبعها 3 مليارات أخرى مع

¹ - <https://www.ft.com/content/c5197e60-b2fc-11e6-9c37-5787335499a0>

ت.د. 2018/5/15

² - <https://www.reuters.com/article/us-eu-turkey-erdogan-idUSKCN0RZ0Y820151005>

ت.د. 2018/5/15

نهاية عام 2018¹. بمعنى آخر لم تترجم المطالب السياسية التركية في الاتفاق، ولم تنشأ آلية للتعاون بين الطرفين بشأن القضية السورية التي اعتبرها أردوغان الجذر الحقيقي لأزمة اللاجئين الأوروبية. لكن وبما أن تهديدات أردوغان بإغراق أوروبا بـ 3 ملايين من اللاجئين كانت لاحقة للاتفاق، الذي وقع في آذار 2016، فهذا يعني بأن ورقة اللاجئين لم تفقد فاعليتها في الضغط على الاتحاد الأوروبي، عند الحاجة.

"في عام 2015، أعطت دول الاتحاد الأوروبي مجتمعة، حق اللجوء لـ 292540 لاجئ، فيما تقدم في العام نفسه أكثر من مليون شخص لنيل هذا الحق"²، وهذا يعني أن الكثير منهم قد لا ينال حقه في اللجوء في الاتحاد الأوروبي، ما يضع الدول الأعضاء أمام تحدٍ يتعلق بالقيم الأوروبية وحقوق الإنسان، يحدد مساره أسلوب التعاطي الأوروبي مع الكثير من اللاجئين الذين لم يمنحوا حق اللجوء، ولا سيما أن الاتفاقية مع تركية تضمنت تعبير اللاجئين غير النظاميين (Irregular refugees) لكل من يدخل إلى دول الاتحاد بعد تاريخ 20 آذار/ مارس 2016، وهذا مخالف للقواعد الأوروبية في التعامل مع اللاجئين.

بحسب قانون اللجوء الأوروبي، على الدول الأعضاء، واجب ضمان حق المطالبة الفعالة بالحماية الدولية للاجئين، من دون إعاقة أو تأخير مفرط، ويجب أن تقدم طلبات الحماية الدولية ضمن ثلاثة أيام بعد تسجيلهم. ويشير القانون أن للمتقدمين الحق في البقاء الدولة العضو التي تقدم فيها بالطلب³.

في المقابل تنص الاتفاقية على أن اللاجئين غير النظاميين الجدد الذين يصلون إلى الجزر اليونانية، ستجري إعادتهم إلى تركيا. وهذا مخالف بصورة واضحة للمبادئ وقوانين اللجوء الأوروبية، ومن هذا المنطلق، كان الاتفاق مع تركيا مراعيًا للمصالح، بعيداً على الثوابت، وبما أن الاتحاد الأوروبي والهوية الأوروبية قائمان بالأساس على القيم المشتركة التي يقول قادة الاتحاد أنها تجمع الدول الأعضاء. فإن

¹ <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>

ت.د.: 2018/5/15

² <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

ت.د.: 2018/5/15

³ <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/europeanunion.php>

ت.د.: 2018/5/15

تجربة اللاجئين والتعامل معها أصابت الروح الأوروبية والروابط التي تجمع الشعوب الأوروبية معاً باهتزاز كبير.

"هذه التجربة أوضحت الصورة لما هو على المحك في الاتحاد الأوروبي. ليس على الأوروبيين منع انهيار اليورو فحسب، بل هناك حاجة ملحة أكثر لمنع انهيار القيم الأوروبية، الانفتاح والحرية والتسامح. كل من يعتقد أن الأزمة الأوروبية اقتصادية بحتة، لعله لم يدرك ما هو الخطر الحقيقي. المهمة الحقيقية هي خلق أوروبا قادرة على مواجهة التغييرات الأساسية، والتحديات الكبرى الماثلة اليوم، من دون الانزلاق إلى رهاب الأجانب والعنف"¹.

يبقى العائق الرئيس أمام هذه الرؤيا، التي قد تتفقد أوروبا، هو الأولويات الوطنية التي تتغلب دائماً على الحلول التي قد تكون مفيدة لمستقبل الاتحاد ولدوره في الداخل والخارج، ولذلك رأينا كيف تغلبت مصالح الدول ومخاوفها أمام تحديات تهدد حدودها، على المصلحة المشتركة بين هذه الدول في الحفاظ على وأصراها القيمة.

الاتفاق مع تركيا، والمساعدات التي يقدمها الاتحاد الأوروبي للاجئين السوريين مثلاً، تهدف إلى تحسين شروط حياة هؤلاء في الدول المضيفة، كلبان والأردن وتركيا، بهدف منعهم من الفرار عبر البحر إلى الشواطئ الأوروبية، لذا زاد الاتحاد من تبرعاته للمؤسسات والهيئات الدولية التي ترعى اللاجئين السوريين في الشرق الوسط، فقد تعهد في اجتماع قاداته في 22 ايلول/ سبتمبر من عام 2015 بدفع مليار يورو لمنظمات الأمم المتحدة العاملة في إغاثة اللاجئين السوريين في المنطقة... رئيس الوزراء البريطاني مثلاً قام بزيارة إلى لبنان لتفقد اللاجئين السوريين وتحدث عن تحسين حياتهم². هذا بالإضافة إلى المساعدات التي قدمها الاتحاد الأوروبي للبنان في مؤتمر "سيدر" مثلاً، والتي تهدف إلى تثبيت اللاجئين في مخيمات اللجوء في دول الجوار السوري.

لقد ارتبطت المخاوف الأوروبية من أزمة اللاجئين، بمسألة الإرهاب ارتباطاً وثيقاً، ولا سيما أن أعداداً ممن لجأوا إلى أوروبا، كانوا ينتمون إلى جماعات ذات توجه جهادي. ما فتح ابواب المدن الأوروبية،

¹ - Ulrich, Beck, Opsit, p:20.

² - عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 318 – 319.

لمخاطر العمليات الإرهابية. وبالفعل فقد ارتفعت وتيرته بشكل خطير، فمن هجمات باريس 2015 إلى هجمات بروكسيل ونيس وبرلين ونوماندي في 2016 وصولاً إلى اعتداءات باريس ولندن المتعددة إلى جانب ستوكهولم ومانشيستر وبرشلونة عام 2017. كل هذه الهجمات خلقت حالة من العداء المتصاعد تجاه اللاجئين، وخالقت جدلاً حول مستقبل أوروبا، لا بل طرحت الكثير من التساؤلات حول السياسة الأوروبية في المنطقة العربية والإسلامية، وعلاقتها بدعم بعض الجماعات السورية المعارضة، ذات الارتباط العقائدي أحياناً، بتنظيم القاعدة أو غيره من التنظيمات الراديكالية، ولا سيما أن الميدان السوري شهد تطورات كبيرة بعد التدخل الروسي إلى جانب الحكومة في دمشق، ما أدى إلى تراجع نفوذ الكثير من الجماعات المسلحة التي تقاوم ضدها، وأدت إلى هجرة عكسية للمقاتلين القادمين أصلاً من أوروبا.

التحدي الإرهابي، عقّد أزمة اللاجئين وربطها بالملفات السياسية لدول الإتحاد ولا سيما أن سياسات هذه الدول لا تتفصل عن مواقف الولايات المتحدة تجاه الأزمة السورية، إلا في اختلافات بسيطة لا تذكر على المستوى الاستراتيجي. كما ربطها بالصراعات الداخلية مع صعود اليمين في أكثر من دولة، كما مثل مادة دسمة لهذا اليمين في الحملات التي سبقت الاستفتاء البريطاني على الخروج من الإتحاد الأوروبي.

لا شك أن لسياسات الدول الأوروبية تأثير على معدلات الهجمات الإرهابية تجاهها. "فالدول الأوروبية لا تشعر كلها أنها مهددة من جانب الإرهاب العالمي بنفس القدر، فالتهديد الذي تلقاه لندن مثلاً ليس بمستوى الخوف الذي تشعر به لشبونة أو أثينا"¹. لأن سياسات بريطانيا أو فرنسا في سوريا والعراق وأفريقيا مثلاً، تجعل منها مراكز جذب للإرهابيين، رغم أن اليونان أو كرواتيا أو صربيا مثلاً كانت عرضة لموجات هائلة من اللاجئين.

يمكن لأوروبا أن تحول أزمة اللاجئين إلى فرصة بعيداً عن التحديات الثقافية والسياسية والأمنية. "في 2011، بحسب البنك الدولي، لقد بلغ عدد الولادات للمرأة في دول الإتحاد الأوروبي 1.6، فيما كانت 1.4 فقط في دول كالنمسا وألمانيا واليونان وإيطاليا وأسبانيا والبرتغال. وبحسب قسم السكان في الأمانة

¹- عاطف، أبو سيف، مرجع سابق، ص: 144.

العامة للأمم المتحدة، ستبدأ المجتمعات الأوروبية بحلول عام 2031 بالتضائل لغاية عام 2050¹.
إذاً لا حل لدى الأوروبيين سوى باستقبال المهاجرين للحفاظ على معدل السكان ضمن الزيادة الطبيعية،
ولتجنب شيخوخة المجتمع، لما يترتب عليها من أعباء تظال الناتج المحلي الإجمالي، والإنفاق
الإجتماعي وتراجع الإنتاجية، وضمور المجتمعات.

لا شك بأن المخاوف الثقافية لدى الأوروبيين مشروعة، والتحديات الأمنية مسألة تحتاج إلى اتخاذ
إجراءات قد تكون بعيدة أحياناً عن القيم الأوروبية المعروفة. لكن الإفراط فيهما قد يجر الإتحاد إلى
مواقع أكثر تكلفة على المدى الطويل. لا شك في أن الدول الأوروبية لديها برامج هجرة مضبوطة تسعى
من خلالها إلى الحفاظ على مستوياتها السكانية ضمن الحدود المعقولة، لكن مسألة اللاجئين فرضت
أمراً واقعاً، قد يكون الحل الأمثل في التعامل معه، هو القبول به كأمر واقع، بعيداً عن الهلع، وإيجاد
برامج طويلة الأمد لتوزع الأعباء وانتخاب النخب من هؤلاء اللاجئين لدمجهم في المجتمعات المضيفة،
ومن المعروف أن ألمانيا قد باشرت في برامج مشابهة، بغض النظر عن حالات الرفض التي تظهر في
إطار القوى اليمينية المتصاعدة، لكن في الحقيقة الجميع بات يعرف أن العالم ومعه أوروبا لن يبقى
على حاله في ظل الانفتاح الرقمي، الذي جعل من فكرة الثقافات المغلقة أو الصافية، أمراً شبه
مستحيل.

ثالثاً: إنفصال بريطانيا وخطر التفكك

في نيسان/ أبريل 2018 "انقسم مجلس اللوردات البريطاني حول طريقة خروج بلادهم من الاتحاد
الأوروبي، بين خروج "قاس" وآخر "سلس"، فيما تخطط رئيسة الوزراء تيريزا ماي للانسحاب من السوق
الموحدة للاتحاد الأوروبي ومن أي اتحاد جمركي معه، وتعد ذلك خطأ أحمر في التفاوض. ويرى
معارضون أن خطة "الخروج الصعب" هذه مؤذية للاقتصاد البريطاني، ويريدون لبريطانيا أن تبقى
بصيغة ما ضمن اتحاد جمركي مع بروكسيل. التصويت على الاتحاد الجمركي كان بداية لجدل واسع
على مستوى اللوردات"². هذا الواقع يدل على أن مسألة الاستفتاء البريطاني على الانسحاب من الاتحاد

¹- Roger, Bootle, Opsit, p: 189.

²- <https://edition.cnn.com/2018/04/19/opinions/democracy-hard-brexit-merrick-opinion-intl/index.html>

ت.د. 2018/5/13

الأوروبي، الذي عرف بـ "بريكزت" "Brexit"، والذي جرى في 23 حزيران/ يونيو 2016، لم يكن النهاية، بل كان بوابة لمخاضات طويلة من المفاوضات والجدل في الداخل البريطاني ومع الاتحاد الأوروبي قد يستمر لسنوات، وقد كان للأسباب التي سبقته وللمناقشات المرافقة واللاحقة له، دلالات بشأن مكامن الخلل في الاتحاد الأوروبي، وتأثيرها وتأثرها بتجربة الانسحاب البريطاني، التي سيكون لها تداعيات حتماً على طبيعة ودور الاتحاد، والتي سنناقشها في هذه الفقرة ونحاول أن نصوغ من خلالها استنتاجاتنا.

مثلت قضايا السيادة وحرية انتقال الأفراد، ومنطقة اليورو وآليات اتخاذ القرار في الاتحاد، وأخيراً قضية اللاجئين السوريين وغيرهم كما بينا سابقاً، الملفات الرئيسة في النقاش الذي سبق ورافق عملية الاستفتاء على انسحاب بريطانيا من الاتحاد.

"لقد كان المشهد سريالياً في مرحلة ما قبل الاستفتاء، في أن يشاهد البريطانيون كبيرة حزب المحافظين، أندريا ليدسوم (Andrea Leadsom)، تقول قبيل خطاب الملكة، في برنامج تلفزيوني، بأن 60 بالمئة من قوانين المملكة المتحدة اتخذ القرار فيها في أوروبا، وبأن "صاحبة الجلالة" كانت في بروكسيل تتلقى الإملاءات من موظفي المفوضية بشأن ما تستطيع ولا تستطيع قوله في خطابها المتعلق بتشريعات مستقبلية. ولم يعترض أحد في البرنامج على هذا الكذب الواضح"¹. هذا المشهد لخص اللغة المعتمدة إعلامياً للترويج لفكرة الانسحاب من الاتحاد الأوروبي من جانب مؤيديه. إذ وُضع تحدي السيادة نصب أعين المواطنين، لتأجيج المخاوف من البقاء في اتحادٍ متجهٍ نحو "الاندماج". وركز الراضون للبقاء في الاتحاد، على فكرة أن "قلة من المواطنين البريطانيين أدركوا الجوانب السياسية للمشروع الذي أصبح الاتحاد الأوروبي، في الواقع، مع انضمام بريطانيا للمجموعة الاقتصادية الأوروبية (EEC) مطلع عام 1973، لم يكن المضمون السياسي للعضوية ملموساً بصورة سليمة. في 1975 كان هناك استفتاء بشأن بقاء بريطانيا في الاتحاد، ركزت الحملة المشتركة لحزبي المحافظين والعمال، اللذين كانا مؤيديين للعضوية، على النواحي الاقتصادية، وتجاهلت غالباً القضايا السياسية والدستورية"². لكن في الحقيقة لا يمكن للبريطانيين إلا أن يدركوا حقيقة تنازل بلادهم عن جزء من السيادة لصالح الاتحاد، والتي كانت

¹- Denis, Macshane, Opsit, p: 237.

²- Roger, Bootle, Opsit, p: 67.

واضحة في الاقتصاد على نحو أساسي، وفي التشريعات والقواعد الأوروبية التي تطال مختلف جوانب حياة المواطن البريطاني. "وقد كان لافتاً في كانون الثاني يناير من عام 2014، عندما أرسل نحو 100 عضو محافظ من البرلمان كتاباً إلى دايفد كامبيرون يطالبون فيه بإعطاء مجلسهم القدرة على إلغاء قوانين الاتحاد الأوروبي. وهذا بمعنى آخر مطالبة بانسحاب بريطانيا من الاتحاد"¹.

لقد امتزج خوف البريطانيين على سيادتهم بخوفهم على هويتهم، ولا سيما أن بلادهم كانت أكثر بلدان الاتحاد رفضاً لمزيد من الاندماج، وبالتالي لم تتبلور الهوية الأوروبية المشتركة لديهم، لا بل كانت علاقتهم بالبر الأوروبي تقاس دائماً في ميزان الربح والخسارة، وعليه فقد ركز الراضون للبقاء في الاتحاد على مسألة الهوية الوطنية والحفاظ عليها. وتجدر الإشارة إلى أن "مصطلح "إتحاد أقرب من أي وقت مضى" أزيل من مشروع الدستور الأوروبي عام 2004... وبعد رفض الفرنسيين والهولنديين للمشروع عام 2005... أعيد وضع هذا المصطلح في اتفاقية لشبونة. في ذلك الحين لم يهتم لهذا الأمر أي من أعضاء البرلمان البريطاني، ولا سيما المحافظين منهم، لكن في عام 2015، استخدم هذا المصطلح من جانب مؤيدي الانفصال كدليل على أن الاتحاد الأوروبي على وشك إذابة مكوناته ضمن هوية واحدة، وهذا لم يكن منطقياً، لكن الأجواء التي رافقت الحملات بشأن الاستفتاء فرضت بيئة تدفع إلى تصديق أي شيء يقال عن أوروبا"².

الخوف على الهوية تماهى مع رفض بريطانيا المبدأ الثابت لدى الاتحاد الأوروبي بشأن حرية انتقال الأفراد، خصوصاً مع ما يترتب على ذلك من تأثير على الثقافة المحلية، ومن تنافس مع اليد العاملة الوطنية. لقد حاولت الحكومات البريطانية المتعاقبة منع الاتحاد الأوروبي من مزيد من الاندماج، مركزة على أولوية الشراكة الاقتصادية والسوق الموحدة. هذه السوق التي تقوم سياساتها على حريات أربع (انتقال البضائع والخدمات ورأس المال والأفراد) إلى جانب المنافسة وسياسات التجارة الخارجية، حظيت بدعم بريطاني مطلق لثلاثة من الحريات، فيما بقيت متحفظة على مبدأ حرية انتقال الأفراد. وفيما تدعم حرية انتقال البضائع والخدمات ورأس المال، يصر باقي الاتحاد الأوروبي على الحريات الأربع مجتمعة

¹ - Roger, Bootle, Opsit, p: 213.

² - Denis, Macshane, Opsit, p: 232.

باعتبارها خطأً أحمر أساسياً، غير قابل للمس¹. هذا التجاذب هو نتيجة طبيعية لاختلاف الرؤيا حول مستقبل الاتحاد والغاية النهائية من تأسيسه، والتي مثلت نقطة خلاف دائمة بين الدول الأعضاء، وعائفاً رئيساً أمام تطور البنى السياسية والاقتصادية للاتحاد. فـ "بريطانيا، التي نظرت إلى الوحدة الأوروبية تاريخياً كتهديد للاستقلال البريطاني، فقد سارت في طريق الوحدة مرغمة، داعمة ترتيبات براغماتية واقتصادية، لكنها حذرة دائماً من أي مشروع قد يحول المملكة المتحدة إلى مقاطعة من أوروبا، ويهدد علاقتها الخاصة بالولايات المتحدة"². وبناءً على هذه السياسة، شعر البريطانيون بالتهديد على الهوية، والذي يمثله المهاجرون من البر الأوروبي، والذين يأتون إلى بريطانيا من دون ضوابط تذكر بنظر المضيفين، والتي على أساسها روجت القوى التي تسعى إلى مغادرة الاتحاد الأوروبي إلى فكرة تأثير العمالة الأجنبية على فرص البريطانيين بالعمل، وبالتالي ارتفاع نسب البطالة. "وقد انجر العديد من أعضاء البرلمان التابعين لحزب العمال مع التيار المتعصب من الرأي العام ضد العمال القادمين من دول الاتحاد الأوروبي. ثمة إقرار يدعو إلى أجور عادلة وتنفيذ كامل للتوجيهات الاجتماعية للاتحاد الأوروبي تحمي كلاً من العمال المحليين والوافدين بصورة أفضل، لكن العماليين كانوا يدعون إلى "عدالة"، تتطلب تحديد معناها وحدودها قبل القبول بحرية حركة الأفراد، هل نسوا بأن الاتحاد الأوروبي قائم على حريات أربع أساسية، لانتقال رأس المال والبضائع والخدمات والأشخاص؟ محاولة تحديد ما هو "عادل" في حركة الأشخاص تفتح الباب لأسئلة بشأن ما هو "عادل" في حركة الرساميل والبضائع والخدمات، بفتح صندوق الباندورا (Pandora box) هذا، سيبدأ السوق الموحدة بالانحلال. هناك 10 آلاف مواطن بريطاني يتلقون مساعدات البطالة في ألمانيا"³. وقد مثلت الأرقام ورقة قوة كبيرة بيد المنتقدين لحرية انتقال الأشخاص، فـ "بين عامي 2004 و 2012 تضاعف عدد مواطني دول الاتحاد المقيمين من 1.1 مليون إلى 2.3 مليون"⁴. وقد ساهمت الأزمة الاقتصادية التي ضربت اقتصادات

Editor: Michael, Emerson, Britain's Future in Europe, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2015, ⁻¹ p:139.

على الرابط: https://www.ceps.eu/system/files/Britain%E2%80%99s%20Future%20in%20Europe_0.pdf ت.د. 2018/5/16.

⁻² هنري، كيسنجر، هل تحتاج أميركا إلى سياسة خارجية؟، ص: 39.

⁻³ Denis, Macshane, Opsit, p: 218.

⁻⁴ Editor: Michael, Emerson, Opsit, p: 29.

الدول الأوروبية في شعور المواطنين البريطانيين بالعبء الإجتماعي الذي مثله الازدياد المتطرد لأعداد المهاجرين.

"بقيت البطالة في بريطانيا منخفضة وفق المعايير التاريخية، حتى ما بين عامي 2008 و 2010 من فترة الأزمة، لكن السكان الأصليين خسروا وظائفهم أكثر من المهاجرين. العديد من البريطانيين شعروا بأن حرية انتقال الأشخاص لم تعد عادلة، بحيث أصبح التدفق باتجاه واحد بشكل كبير، لقد ارتفعت الهجرة من الاتحاد الأوروبي والمنطقة الاقتصادية الأوروبية من نسبة 10% من صافي الهجرة البريطاني في السبعينيات إلى نحو 40% بحلول عام 2007. أصبحت ما يسمى "مساعدات السياحة" قضية مستوطنة في نقاش "العدالة"، ولا سيما أن للمهاجرين حق الحصول على مساعدات عامة تتعلق بالعجز أو بدل الأولاد مثلاً، حتى لو كان هؤلاء الأولاد خارج بريطانيا"¹.

شهد عام 2014 صعوداً لافتاً لـ "حزب الاستقلال البريطاني" حيث فاز مرشحوه في انتخابات البرلمان الأوروبي والانتخابات المحلية في بريطانيا على حد سواء، إلى جانب فوز مرشحيه في الانتخابات البرلمانية الفرعية، وهو الداعي لخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي. "بعد فوزه في الانتخابات الفرعية، صرح رئيس بلدية لندن المعروف بموقفه الرفض للاتحاد الأوروبي وبكونه الزعيم المنتظر لحزب المحافظين، بوريس جونسون، صرح لشبكة (BBC) بالقول "من البديهي أننا إن لم نحصل على الإصلاحات التي نحتاجها (في الاتحاد الأوروبي) في عام 2016 أو 2017، فإنني أعتقد أن نبدأ بحملة للخروج"².

أما "دايفد كاميرون، كزعيم حزب المحافظين، أراد إشباع نظرة الحقد لدى حزبه تجاه أوروبا، والتي كانت تشبه النظرة للكنيسة الكاثوليكية في القرن التاسع عشر، وللشيوعية في القرن العشرين، كعدو للثقافة والتقاليد والحاجات. وسعى إلى كسب أصوات "حزب الاستقلال البريطاني" بالتحول إلى العدائية ضد أوروبا"³. لقد أراد كاميرون ركوب موجة تصاعد العداء لأوروبا لضمان بقائه وحزبه في الحكم، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على أن الأولويات الوطنية لدى القادة الأوروبيين تحكم قراراتهم في الاتحاد

¹ - Editor: Michael, Emerson, Opsit, p: 30.

² - Denis, Macshane, Opsit, p: xviii.

³ - Ibid, p: 215.

الأوروبي، لذا حاول رئيس الوزراء البريطاني كسب تأييد الرأي العام المتجه نحو رفض القواعد الأوروبية وتأثيراتها في الداخل، وربط إعادة انتخابه بوعده إجراء الاستفتاء للتصويت على البقاء في الاتحاد الأوروبي.

تصاعد القوى المناهضة لأوروبا كان بفعل التأثيرات الاقتصادية الناجمة عن الأزمة الاقتصادية، إلى جانب هواجس السيادة، ورفض مبدأ انتقال الأفراد. ولا سيما أن أزمة اليورو كان لها تأثير على كل الدول الأوروبية من دون أن يكون لدول الاتحاد التي لم تنضم لمنطقة اليورو التأثير الكافي في اتخاذ القرارات الخاصة بالتعامل مع الأزمة. "لقد كانت بريطانيا الضحية الأكبر لتقسيم الاتحاد بين دول منطقة اليورو، ودول أخرى هي مجرد أعضاء في الاتحاد الأوروبي. لقد انزاحت بريطانيا نحو الهامشية الأوروبية، ولم تستطع الهروب من آثار القرارات التي يجري التفاوض عليها ضمن نادي منطقة اليورو المتأثرة بالأزمة"¹.

تبلغ نسبة الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي 44.3% من مجمل صادرات بريطانيا في عام 2017، ورغم أنها انخفضت منذ عام 2006 بنحو 10 في المئة²، إلا أنها بقيت الحصة الأكبر من مجمل الصادرات، لذلك فإن الأزمة الاقتصادية في أوروبا وفي منطقة اليورو تحديداً تحمل آثاراً قد تكون كارثية على الاقتصاد البريطاني، لذلك شعر البريطانيون بأن قرار تحكيمهم بواقعهم الاقتصادي بات في مكان بعيد عن لندن.

لقد كان العنوان الرئيس لانضمام بريطانيا إلى الاتحاد الأوروبي هو المكاسب الاقتصادية، وهو الحافز الرئيس الذي دفع البريطانيين للتصويت لصالح الانضمام آنذاك، لكن "في مرحلة ما بعد الأزمة الاقتصادية، عُد الاقتصاد البريطاني الأفضل تصنيفاً بين الدول الأوروبية ما بعد الانهيار. لقد أشاد صندوق النقد الدولي ببريطانيا باعتبارها الأسرع نمواً في مجموعة السبع الكبرى، في تقريره السنوي للعام 2014... بريطانيا اتخذت منحى صاعداً في الدورة الاقتصادية، فيما بقيت اقتصادات دول منطقة

¹ Ulrich, Beck, Opsit, p: 41 - 42.

² Matthew, Ward, Briefing paper: Statistics on UK-EU trade, House of commons library, 2018, p:4.

على الرابط: researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7851/CBP-7851.pdf

ت.د. 2018/5/11

اليورو غارقة في النقشف، الذي وصف كعلاج للانهييار من جانب حكماء بروكسيل والبنك المركزي الأوروبي. من هنا فقد مشروع الاندماج الأوروبي قوة الجذب التي أمدت الحماس البريطاني للانضمام للاتحاد في النصف الثاني من القرن الماضي. في المقابل، عُد فشل قادة الاتحاد الأوروبي في تنمية اقتصادات منطقة اليورو وفي خلق فرص عمل وعائدات الضرائب، دليلاً على صوابية انفصال بريطانيا عن أوروبا"¹.

"دايفد كاميرون، في كانون الأول/ ديسمبر عام 2011... أعترض على الاتفاقية المالية الأوروبية للسماح بمزيد من ضبط الميزانية، ومنذ ذلك الحين رفضت حكومته، القائمة على تحالف المحافظين والليبيراليين، الاتحاد المصرفي المقترح، وأصرت حينها على تنظيم البنوك وفق أفكارها الخاصة، محاولة منع أي إجراء قد يضعف موقع لندن كمركز مالي. ومع ذلك فقد الفيتو البريطاني... الذي استطاع منع المزيد من التطور في الاتحاد الأوروبي إلى اليوم، فاعليته فجأة، بسبب الضغط الذي مارسه دول منطقة اليورو، من دون أخذ العوائق بعين الاعتبار"².

لقد تركز النقاش في مرحلة ما قبل الاستفتاء في بريطانيا على مسألة شروط البقاء في الاتحاد الأوروبي، والتي تتلخص بالاصلاحات وبإعادة التفاوض وباستعادة الصلاحيات، لكن هذه الشروط لم تكن واقعية بما يكفي لمنع إجراء الاستفتاء، ولا سيما أن رئيس الوزراء دايفد كاميرون كان قد حدد موعد الاستفتاء مسبقاً، قبل إجراء التفاوض مع الاتحاد الأوروبي.

"أطلقت الحكومة البريطانية مبادرة كبرى، لمراجعة الصلاحيات بين الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة، أعلن عنها وزير الخارجية عام 2012. تتضمن 32 تقريراً منفصلاً يتناول مروحة من المواضيع، تتراوح بين السوق الموحدة والصحة الحيوانية والرفاه الاجتماعي... على أن تكون جاهزة في عام 2014. هذه التقارير فتحت الحوار بشأن بعض القضايا الجديدة، لكن رغم ذلك لم ينتج عنها تغيير جذري... رئيس الوزراء كان مهتماً بردم الهوة في شأن التشريعات الأوروبية في ما خص حرية التنقل، ولا سيما ما يسمى المساعدات السياحية، التي تسمح لمواطنين من دول أخرى في الاتحاد بالقدوم إلى بريطانيا

¹ - Denis, Macshane, Opsit, p: 16.

² - Ulrich, Beck, Opsit, p: 42.

للاستفادة من تقديمات متعددة، تشمل التقديمات الصحية، ذات الكلفة العالية... وعندما طالبت المفوضية الأوروبية الجانب البريطاني بدليل على ما يجري الحديث عنه بشأن المساعدات السياحية، لم يكن لدى وزارة الداخلية البريطانية الجواب، لتعلن في تشرين الأول/ أكتوبر من العام 2013 بأنها لا تملك المعلومات (Data) حول عدد غير البريطانيين من جنسيات دول الاتحاد المستفيدين من التقديمات، ولا عدد المهاجرين المتقدمين بطلبات مساعدة خادعة. في المقابل أصدرت المفوضية الأوروبية تقريراً يشير إلى أنه في عام 2011 ومن بين 1.4 مليون طلب تقديمات من عاطلين عن العمل في بريطانيا، هناك 38 ألفاً فقط قدمها أشخاص من الاتحاد الأوروبي غير بريطانيين، أي بنسبة 3% من المجموع"¹.

دايفد كاميرون "لم يقدّم شرح كيفية الحصول على مطلب إعادة التفاوض، هو في الحقيقة لم يقل ماذا يريد تحديداً من الإتحاد الأوروبي لتجنب التصويت على الخروج في الاستفتاء الذي دعا إلى إجرائه في 2017. لا تملك المفوضية الأوروبية ولا المجلس السلطة القانونية لبدء التفاوض مع بريطانيا أو دولة أخرى في الإتحاد تريد استثناءات خاصة بها من معاهدة الإتحاد الأوروبي. بدأ كاميرون وكأنه يضع تمنياته في معاهدة جديدة كلياً... لكن فرنسا ودول منطقة اليورو الأخرى... كانت واضحة في معارضة أي معاهدة جديدة، قد تحتاج إلى تصديق عبر استفتاء، وقد تغرق أوروبا في سنوات من المفاوضات المشحونة تتبعها استفتاءات غير مضمونة النتائج"².

أمام هذا الواقع، كان الاستفتاء على الانفصال هو الخيار الواقعي الوحيد، ولم تكن البدائل المطروحة سوى عمليات استعراض، لا شك بأن كاميرون وغيره من السياسيين البريطانيين كانوا يدركون عدم جديتها. لقد صوت 51.9% ممن شاركوا في الاستفتاء لمصلحة الانسحاب من الإتحاد الأوروبي. لم تكن نسبة كبيرة جداً مقارنة ممن رغبوا في البقاء، لكنها كانت كافية للذهاب في خيار الانفصال، وقد ساهمت الأجواء المشحونة التي لعبت فيها وسائل الإعلام دوراً رئيساً توجيه الرأي العام، من خلال

¹- Roger, Bootle, Opsit, p: 204 - 205.

²- Denis, Macshane, Opsit, p:215.

التركيز على مساوئ العلاقة مع الاتحاد الأوروبي. ولا سيما "المخاوف من آثار الهجرة غير المضبوطة التي جعلت من خيار الانفصال عن الاتحاد الأوروبي أكثر راحة في الاستفتاء"¹.

لقد صور مؤيدو الانفصال للرأي العام، بأنه الترياق لحل أزمة المهاجرين، لكن في الواقع "لن يجب الاستفتاء والتصويت بشأن عضوية الاتحاد على التساؤل حول الوصول والحضور الجلي في كل مدينة بريطانية للوافدين بتقاليد وديانات وثقافات مختلفة، لكن عندما أراد رافضو أوروبا الاستفتاء لاستعادة السيطرة على الحدود، حركوا المخاوف من الهجرة التي ليس بضرورة أن تكون بسبب الاتحاد الأوروبي"². وكما ذكرنا سابقاً، فقد ساهمت أزمة اللاجئين جراء الأزمة السورية، والمخاوف التي رافقتها من تصاعد العمليات الإرهابية في عمق المجتمعات الأوروبية، في تصاعد قوى اليمين المتطرف، الداعي إلى مزيد من الحمائية والانغلاق ورفض اندماج الثقافات الأوروبية وغيرها، وقد تحول بوريس جونسون إلى رمز لهذه القوى في بريطانيا. لم تكن لغة التخويف التي اعتمدها اليمين المتطرف واقعية في الكثير من الأحيان، فقد افترض أن دخول تركيا إلى الاتحاد الأوروبي أمر حتمي مثلاً، مع ما يحمله ذلك من تطورات ديمغرافية وثقافية في الداخل الأوروبي، ومع ما قد يخاف منه البريطانيون من تدفق اللاجئين باعتبار أن سوريا والعراق وأزمتهما باتت ماثلة عند حدود الاتحاد.

"عمدة لندن المعادي لأوروبا، بوريس جونسون... أختير كمرشح لمقعد المحافظين في مجلس العموم عام 2015. وهذا أكد أن حزبه يمتلك زعيماً احتياطياً في الانتظار، أمضى 25 عاماً من نشاطه السياسي يشجب الاتحاد الأوروبي"³. وجود جونسون كان تحدياً لكاميرون بالدرجة الأولى، فرغم كونه من وعد بالاستفتاء وحدد مواعده، إلا أن نتيجة هذا الاستفتاء كانت هي التي ستحدد بقاءه على رأس المحافظين وبالتالي في رئاسة الوزراء.

في الثاني من شباط/ فبراير 2016 في قرار تاريخي، نشر المجلس الأوروبي مسودة مخطط لتغييرات مقترحة لعضوية بريطانيا في الاتحاد الأوروبي. شملت الوثيقة ما سمي بمكابح الطوارئ على مدفوعات تقديمات العمل، ومنح السلطة للبرلمان البريطاني بالتضامن مع برلمانات من دول أخرى لإلغاء قوانين

¹- Roger, Bootle, Opsit, p: 225-

²- Denis, Macshane, Opsit, p:15 – 16.

³- Ibid, p: 10.

صادرة عن الاتحاد الأوروبي. دايفد كاميرون قال آنذاك بأن التفاصيل تحتاج لأن تسوّى، لكن التسوية هي أفضل ما يمكنه تحقيقه "كبداية"، ويستحق "الكفاح من أجله". وزيرة الداخلية في ذلك الوقت تيريزا ماي، قالت أن بأن الرزمة تقدم "أساساً لصفقة" لكن العديد من زملائها في حزب المحافظين لا يوافقون عليها، معتبرة أن رئيس الوزراء فشل في الحصول على كل الأهداف التي وضعها في خطابه في بلومبرغ عام 2013. في اليوم التالي، دافع كاميرون عن الرزمة الأوروبية في مجلس العموم، حيث أصر على أن هناك صلاحيات ستعاد إلى إلى البرلمان البريطاني في سلسلة من المساحات ستجعل بريطانيا "أفضل وأقوى"، لكن بوريس جونسون، الذي يتطلع الناشطون إلى ضمه إلى صفوفهم، قال إن رئيس الوزراء يقوم "بأفضل عمل سيء" وأن هناك حاجة إلى المزيد من الضمانات لتعزيز السيادة¹.

هذا الجو السابق للاستفتاء عكس حجم الصراع الدائر داخل حزب المحافظين نفسه، والذي اتسم بالضغط المتزايد على رئيس الحكومة، وبموقفه الذي يزيد حرجاً كلما اقترب موعد الاستفتاء، ولا سيما أن الدفع باتجاه الاستفتاء يختلف عن الدفع نحو الانفصال عن الاتحاد الأوروبي، والذي سيعيد فشلاً شخصياً له سيفقده منصبه حتماً.

كان على كاميرون أن يقنع الجمهور بأهمية البقاء في الاتحاد الأوروبي، لكن تاريخه السياسي لم يكن عاملاً مساعداً لتحقيق هذا الهدف. ف"التيارات الأساسية المناهضة للاتحاد الأوروبي كانت تجري بقوة لسنوات، وقد جرى تعزيزها بفضل قيادة كاميرون لهذه القوى داخل حزب المحافظين بعد عام 2005، ومن ثم في رئاسة الوزراء منذ عام 2010. على مدى 15 عاماً كان دايفد كاميرون معادياً لأوروبا، على مدى 15 اسبوعاً من زمن الحملة، كان يجد الكلمات ليمتدح الاتحاد الأوروبي. لقد فضّل الناخبون السنوات الخمسة عشر التي كان فيها كاميرون مناهضاً لأوروبا"².

تحدث الكثيرون خلال فترة النقاش السابقة للاستفتاء عن احتمال انهيار الاتحاد الأوروبي، إذا ما انسحبت بريطانيا منه، وأن التفكك سيصيبه بدءاً من الدول التي تدور في فلك بريطانيا في السياسة الأوروبية، كالسويد وبولندا، وكذلك جرى الحديث عن تفكك المملكة المتحدة نفسها بعد الانسحاب، عبر

¹ - <http://www.bbc.com/news/uk-politics-33141819>

ت.د. 2018/5/18

² - Denis, Macshane, Opsit, p: xi - xii.

انفصال اسكتلندا عنها، ولا سيما وأن التصويت في الاستفتاء أظهرها وحيدة من بين المقاطعات البريطانية التي تصر على البقاء في الاتحاد الأوروبي، وأن هناك اتجاه لإجراء استفتاء حول استقلالها عن بريطانيا. لكن كلا السيناريوهين لم يبدوا واقعياً في مرحلة ما بعد استفتاء بريطانيا، فلا نية لدى كل من السويد وبولندا للانسحاب من الاتحاد الأوروبي، مع ما يحمله ذلك من تبعات اقتصادية وسياسية مكلفة، وأفق مجهول في مرحلة ما بعد الانفصال، في المقابل لا يبدو مسار انضمام اسكتلندا إلى الاتحاد الأوروبي إذا ما انفصلت عن بريطانيا سلساً، بل هي مضطرة للمرور بكل مراحل التفاوض، وتلبية الشروط المفروضة على أي دولة تسعى إلى العضوية.

في التاسع من أيار/ مايو من عام 2016، أي قبل أقل من شهر ونصف من تاريخ الاستفتاء، قال دايفد كاميرون "إن خروج بريطانيا قد يزيد من خطر انزلاق أوروبا نحو الحرب، وإن بريطانيا ستدفع ثمناً باهظاً إذا ما "أدركنا ظهورنا" للاتحاد الأوروبي"¹. لعل هذا التحذير كان السلاح الأخير بيد رئيس الوزراء البريطاني، في مواجهة موجة العداة التي اجتاحت بريطانيا تجاه الاتحاد الأوروبي، ولعله كان ناقوس خطر مبني على توقعات بتفكك أوروبا جراء انسحاب بريطانيا، الذي، بنظر البريطانيين، قد يتبعه انسحابات أخرى من دول أعضاء. لا تبدو هذه الصورة اليوم واقعية. ما يبدو واقعياً هو المسار العسير الذي قد تحتاج بريطانيا لأن تعبره في طريقها نحو الانفصال، والذي يتطلب مفاوضات مضمّنة لتحديد طبيعة العلاقة بين بريطانيا والاتحاد، والتي ترى تيريزا ماي، رئيسة الوزراء الحالية أنه من الأفضل أن تكون في أدنى مستويات الشراكة على المستوى الاتحادي الجمركي أو غيره من الاتفاقات التي تحد من حرية بلادها. لكن هذا الموقف قد لا يكون من السهل السير به في ظل المعارضة في الداخل البريطاني.

في شباط/ فبراير 2018 "حذر المصرف المركزي الانكليزي، من أن مناخ عدم الثقة الاقتصادي الناجم عن التصويت لصالح خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، سيلازم تراجعاً بـ 5% في نمو الأجور مع نهاية العام، وقال مارك كارني، حاكم المصرف، إن العمال قد خسروا نمواً بـ 3.5% مقارنة بما قبل

¹ - <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/08/cameron-brexit-will-increase-risk-of-europe-descending-into-war>
ت.د. 2018/5/18.

الاستفتاء... وإن الادعاء الاقتصاديين الداعمين لانسحاب بريطانيا بأن تخفيض العملة أعطى زخماً للاقتصاد، كان خاطئاً، وقال إن أثرها الأساسي هو في جعل الناس أكثر فقراً¹.

إذا صحت هذه المعلومات التي يقدمها حاكم المصرف المركزي في بريطانيا، المعارض للانفصال بالأصل، فإنها تؤثر إلى أن الآثار المباشرة لتصويت البريطانيين لمصلحة الانسحاب من الاتحاد الأوروبي لم تكن كما كان متوقفاً، وبالتالي هي ستضعف موقف تيريزا ماي في صراعها الداخلي لفرض المسار الصعب في الانفصال عن أوروبا.

لا شك بأن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، سيكون له تأثيرات على بنيته وتوازنات القوى داخل مؤسساته. سيحتاج "تعديلات على المجلس الأوروبي للتعامل مع اختفاء 29 صوتاً كانت حصة بريطانيا، وكذلك بالنسبة للبرلمان الأوروبي مع غياب 73 مقعداً، وسينشأ قضايا مشابهة تحتاج إلى حلول مع فقدان مفوض بريطانيا الأوروبي، وانفصال القضاة البريطانيين من محكمة العدل الأوروبية، إلى جانب... ممثلي بريطانيا في مختلف المؤسسات الأوروبية"². هذا الواقع الجديد سيرسم توازنات جديدة داخل هذه المؤسسات، بين الدول الأعضاء، ما سينعكس حتماً على طبيعة واتجاه مخرجاتها، والتي سيكون للدول الكبرى فرصة للمزيد من التحكم في القرارات، في ظل الخلل البنوي الذي تحدثنا عنه في هذا البحث، وفي ظل تراجع الهوية الأوروبية، وغلبة الأولويات المحلية على الأولويات الأوروبية، لدى قادة الاتحاد.

"في المقابل، يناقش بعض المراقبون بأن كون بريطانيا، العضو صعب المراس، في الاتحاد الأوروبي، فإن انسحابها سيجعل إدارة الاتحاد أكثر سهولة، وقيادته نحو المزيد من الاندماج، مع العلم أن قرار بريطانيا بعدم الانضمام إلى اليورو، لم يجعل من إدارة العملة الموحدة ناجحة على نحو كبير"³. وعلى هذا الأساس قد يفتح انسحاب بريطانيا من الاتحاد الباب أمام مزيد من سيطرة ألمانيا على القرار الأوروبي، واستمرار النهج المتبع في مواجهة التحديات والأزمات. لكنه في المقابل قد يكون جرس

¹ - <https://www.theguardian.com/politics/2018/feb/21/brexit-will-knock-5-off-wage-growth-says-mark-carney>

ت.د. 2018/5/18.

² - Roger, Bootle, Opsit, p: 238 – 239.

³ - Ibid, p: 239 – 240.

إنذار، يتعلم منه القادة الأوروبيون الدروس لإعادة النظر بالأولويات ورسم مسارات جريئة وواضحة للخروج من الأزمات الحالية، وتثبيت قواعد وآليات لمواجهة التحديات المقبلة.

قد تكون الأزمات الداهمة التي هزت البنى الرئيسية للاتحاد الأوروبي، مؤشراً خطيراً على وصول تجربة الاندماج بواقعها الحالي إلى مرحلة التداعي والانهيار، لكنها في الوقت عينه أبرزت على نحو صارخ مواطن الخلل في بنى الاتحاد، وبالتالي جعلت الإجابات أكثر وضوحاً، على كل التساؤلات حول خيارات قادة الاتحاد، للتحويل إلى فرصة سانحة، للذهاب في مسار يجعل من أوروبا أكثر ازدهاراً وصلابة وقدرة على مجابهة التحديات، ولا سيما أنه اتضح في أكثر من مكان أن الحلول باتت معروفة، لكنها في الوقت عينه تمثل تحدياً على مستوى القرارات الوطنية، وتحتاج إلى جرأة كبيرة. أي بمعنى آخر، لقد أصبحت الكرة في ملعب القادة الأوروبيين، ليقيسوا خياراتهم في ميزان الربح والخسارة، والاختيار بين مصالحهم الانتخابية وألوياتهم الوطنية التي قد تستبطن نتائج إيجابية على المدى القصير، ومصالح الاتحاد، التي ستضمن بقاء المشروع الذي حمل آمال الشعوب الأوروبية على مدى عقود طويلة، وأمن كل أسباب الرخاء والاستقرار والازدهار في المراحل السابقة.

الخاتمة

يقف الاتحاد الأوروبي في هذه المرحلة على مفترق طرق تاريخي، يحدد من خلاله المآلات النهائية لرحلة الاندماج الطويلة، وكل ما تضمنته من مخاضات، وتجاوزات، وآمال كبرى. يقف الاتحاد على حدود الخيارات النهائية، التي ستحسم التصورات المستقبلية للصورة التي ستكون عليها هذه التجربة الفريدة في العلاقات الدولية، والتي قطعت شوطاً كبيراً على مسار الاندماج بين عدد من الدول المختلفة سياسياً واقتصادياً وثقافياً واجتماعياً.

لقد مثلت فكرة "أوروبا ذات السرعتين"، حلاً للخلافات بين دول الاتحاد، لكنها تحولت إلى شرح كبير قسمها إلى أكثر من أوروبا واحدة، لا بل قسم دولها ضمن دوائر حول مركز القرار، يحدّد ترتيبها فيه مدى انخراطها في مشروع الاندماج، وبالتالي هو يجعل الدول الراضية لمزيد من الاندماج، هامشية، مهما بلغت قوتها سياسياً واقتصادياً، كبريطانيا مثلاً، وهو أمر دفعها بطبيعة الحال إلى خارج الاتحاد. وقد يدفع غيرها إذا لم تجر إعادة النظر فيه.

وكما افترضنا في البداية، لعب التفاوت بين المسارين الاقتصادي والسياسي في بنى الاتحاد، دوراً سلبياً جداً في قدرته على مجابهة أزماته، ولا سيما أن القرارات المرتبطة بالاقتصاد هي قرارات تتخذ على المستوى السياسي، لكن الخلل في آليات اتخاذ القرار داخل الاتحاد، كان له الأثر البالغ في نشوء الأزمات وفي ضعف أدوات معالجتها، فعلى المستوى الاندماجي، بقيت مؤسسات الاتحاد خاضعة لإرادة الدول الأعضاء ولتوازنات القوى فيما بينها، فيما تعاني من تعقيد كبير في عملية صنع القرار بسبب البيروقراطية، الناجمة عن تعددها وتداخل صلاحياتها، وافتقارها إلى الشرعية الديمقراطية، التي يفترض أن تمنحها القدرة اللازمة على فرض إرادتها المنبثقة عن إرادة المواطنين ورغباتهم. ما زالت قرارات الاتحاد السياسية والاقتصادية خاضعة لإرادة حكومات الدول الأعضاء، التي قد لا تتوافق على كثير من القضايا الرئيسية، والتي تحركها مصالحها الوطنية، وهي بدورها قد تكون في أحيان كثيرة، متناقضة مع مصلحة الاتحاد وضمأن استمراريته.

يطالب العديد من الدول الأعضاء بالإصلاحات في الاتحاد. لكن "الدول المختلفة لديها مطالب مختلفة للإصلاحات المؤسسية، وهو أحد أكبر عوامل الجدل التي تقف ضدها"¹. وتخلق تضاداً في الإيرادات يجعل منها شبه مستحيلة. ويعود ذلك طبعاً، إلى أن كل الدول تنظر إلى الأزمات الأوروبية من منظار مصالحها الوطنية، والأولويات التي ترسمها لنفسها.

عندما تفشل المؤسسات الموجودة في حل الأزمات الراهنة، يصبح التغيير ضرورياً، عبر إعادة النظر بالسياسات والأنظمة المعتمدة. فعلى الأوروبيين أن يختاروا إما التقدم في مسار تطوير البنى الأوروبية المشتركة، أو في التراجع إلى صيغة المنظمة الإقليمية، وهو لا شك موقف صعب، فرغم انسحاب بريطانيا ما زالت عدد من دول الاتحاد لا تريد المزيد من الاندماج ضمن مشروع فدرالي، لما يشكل ذلك من خطر على ثقافتها وقيمتها وسيادتها.

تكمن الأزمة الرئيسية في أن مؤسسات الاتحاد الأوروبي ذات فاعلية محدودة جداً، وستبقى كذلك إذا لم يعاد النظر بآليات عملها وصلاحياتها، ولا يمكن أن يتحقق هذا الأمر إلا عبر تعزيز منسوب الديمقراطية، ومنحها أدواراً تنفيذية تمكنها من صناعة القرار بالسرعة والكفاءة الكافيتين. سيكون الاتجاه السيادي لدى الدول الأعضاء عائقاً أمام أي إصلاح مؤسسي، لكن أمام الخيارات الصعبة لا بد لهذه الدول أن تذهب إلى الخيار الذي يحمل خسائر أقل، فالعودة إلى الوراء خسائرها كبيرة، ولا سيما على دول منطقة اليورو، والبقاء في الوضع الحالي يعني مواجهة أزمات جديدة، والمراوحة في خضم الأزمات الحالية، أما الذهاب باتجاه الإصلاحات قد يسد الكثير من مكامن الخلل في البنى السياسية والاقتصادية للاتحاد.

على الدول الأوروبية أن تستفيد من الدعوات إلى إعطاء الإجراءات الخاصة بمواجهة الأزمة الاقتصادية بعداً اجتماعياً، إلى جانب إصلاح البنى الاقتصادية وتعزيز المؤسسات المالية والنقدية والاقتصادية الأوروبية، والتي لا يمكن أن تحقق النتائج المرجوة، إلا من خلال الشرط الأول وهو الإصلاح المؤسسي وتعزيز الديمقراطية، وبالتالي يُزال عبء القرارات الصعبة عن الحكومات الوطنية، التي لا يمكنها معالجة الأزمات إلا انطلاقاً من أولوياتها الوطنية. سيمثل البعد الاجتماعي لإجراءات الإصلاح

¹ Roger, Bootle, Opsit, p: 211.

الاقتصادي، رافعة للهوية الأوروبية، وحافزاً نحو المزيد من مشاركة المواطنين الأوروبيين في الاستحقاقات الديمقراطية الأوروبية، وسيكون على الهيئات الأوروبية المنتخبة، إذا ما تمتعت بصلاحيات تنفيذية، أن تردم الهوة مع شعوب الدول الأعضاء، عبر الاهتمام بشرح التأثير الإيجابي للقرارات الأوروبية على حياة المواطنين اليومية، والتركيز على الشفافية، مع إدراك كل دول الاتحاد أن السيطرة على القرار من جانب إحداها أو عدد منها، لن يكون حلاً على المدى الطويل، ولا سيما أنها باتت تدرك من خلال التجربة أن مركز القرار هو ثقل متحرك، خاضع في تنقله للتفوق الاقتصادي غالباً، وهو مسألة ليست بالضرورة ثابتة ومستقرة، هذا إلى جانب أنه يهدد الاتحاد دائماً بالتفكك الجغرافي، كما حصل مع بريطانيا، وتفكك الهوية، كما حصل بين ألمانيا واليونان.

من غير المفيد أن يستمر استبعاد الدول التي بقيت خارج منطقة اليورو عن دائرة اتخاذ القرار وكأنها دول أعضاء من الدرجة الثانية، وهو أمر يفقدها الحماس لأي مشروع اندماجي أوروبي مقبل، فرغم عدم دخول هذه الدول مشروع العملة الموحدة، يبقى تأثير القرار الاقتصادي الصادر في منطقة اليورو كبيراً عليها، وبالتالي يحق لهذه الدول أن يكون لها دور في النقاشات التي تجري، وفي القرارات الاقتصادية التي تتخذ، ليس بالضرورة بنفس القدر الذي تتمتع به الدولة الأعضاء في منطقة اليورو.

لن يكون هذا المسار سهلاً، بل يحتاج إلى مراحل طويلة من التفاوض والعمل المضني، للوصول إلى صيغة مثلى. لكنه لن يكون مختلفاً عن مراحل التفاوض السابقة التي وصلت بالاتحاد إلى المستوى الحالي من الاندماج، لقد كان حافز الضرورة والخوف من الأخطار، المحرك الأساس في المراحل السابقة، لقبول الدول الأعضاء بالتخلي عن جزء من سيادتها، لذلك فإن الأزمات الطارئة تمثل حافزاً كافياً لهذه الدول للذهاب بجرأة نحو قرارات كانت تبدو صعبة في الماضي.

يعاني الاتحاد الأوروبي من أزماته، في عالم متغير، وفي مرحلة تشهد فيها العلاقات الدولية تبدلات في مراكز القوى، تعيد فتح الأبواب على نظام عالمي جديد، لن يكون بقطب واحد، ولا حتى بقطبين. من الواضح أن المسرح الدولي متجه إلى صيغة تعدد اللاعبين، حيث سيكون لكل لاعب دوره ونفوذه، وفق حجمه وقدراته على الصعد السياسية والاقتصادية والتكنولوجية والعسكرية، وحتى الديمغرافية، وهو واقع سيفتح أبواب التنافس الدولي على مصراعها، وسيكون للاقتصاد دور المحرك لهذا لهذا التنافس، بعيداً

عن الاستقطاب الإيديولوجي، الذي أصبح من أدوات الحقبات الماضية. لذا يحتاج الاتحاد الأوروبي، إلى البناء على ما أنجزه حتى الآن، كي يتمكن من أن يجد له مكاناً في ساحة العلاقات الدولية، وهو أمر سيكون مستحيلاً إذا لم يتمكن من الحفاظ على تماسكه وحجمه الاقتصادي، عبر بناء منظومة سياسية وإدارية فاعلة وناجحة، وعبر الحفاظ على موارده البشرية وشبابها، ومستوى رفاهها، التي بطبيعة الحال، لن يكون صعود تيارات اليمين وموجات رفض التنوع في المجتمعات الأوروبية في مصلحتها.

المراجع

- Archer, Clive, The European Union: Structure and process, Continuum, London and Newyork, 3rd edition, 2000. -
- Beck, Ulrich, German Europe, T: Rodney Livingstone, Polity press, London, 2013. -
- Bootle, Roger, The trouble with Europe, Nicholas Brealey puplishing, London, 3rd edition, 2016 -
- Editors: Cawles, Maria Green and Smith, Micheal, The state of the European Union, Oxford University press, European Community studies Association, New York, 2000. -
- Clinton, Hillary, Hard choices, Simon and schuster, London, 2014. -
- Editors: Jorgensen, Knud and Pollak, Mark and Rosamond, Ben, Handbook of European Union politics, SAGE Publishing, London, 2007. -
- Macshane, Denis, Brexit: How Britain left Europe, I.B. Tauris, second edition, London, 2015. -
- Editors: Meunier, Sophie and Mcnamara, Kathleen, Making History: The state of the European union volume 8, Oxford university press,European Union studies association, New York, 2007. -
- Editors: Sabel, Charles and Zeitlin, Jonathen, Experimentalist Governance in the European Union, Oxford University press, New York, 2010. -
- أبو سيف، عاطف، الاتحاد الأوروبي في القرن الواحد والعشرين، الأهلية للنشر والتوزيع، عمّان، 2016. -
- أمين، سمير، الرأسمالية في عصر العولمة، الشركة العالمية للكتاب، بيروت، 2007. -

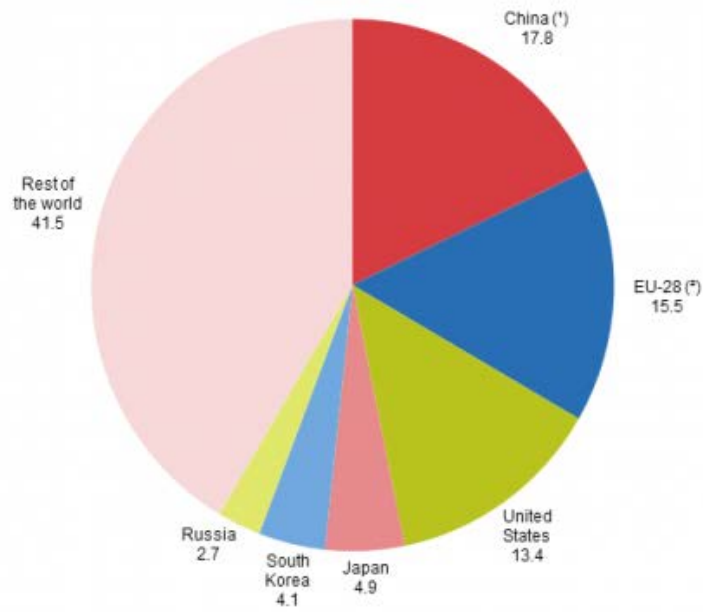
- ريمون، حداد، العلاقات الدولية، دار الحقيقة، بيروت، 2000.
- سلامة، غسان، أميركا والعالم: إغراء القوة ومداهما، ترجمة: مصباح الصمد، دار النهار، الطبعة الثانية، بيروت، 2006.
- قرم، جورج، تاريخ أوروبا وبناء أسطورة الغرب، ت: رلى ذبيان، دار الفرابي، بيروت، 2011.
- كوهين، أنطونين، النظام السياسي للاتحاد الأوروبي، ترجمة: جان ماجد جبور، مؤسسة الفكر العربي، بيروت، 2015.
- كيسنجر، هنري، النظام العالمي، ترجمة فاضل جتكر، دار الكتاب العربي، بيروت، 2015.
- كيسنجر، هنري، هل تحتاج أميركا إلى سياسة خارجية؟، ت: عمر الأيوبي، دار الكتاب العربي، الطبعة الثانية، بيروت، 2003.
- Editor: Emerson, Michael, Britain's Future in Europe, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2015.
على الموقع: <https://www.ceps.eu> ت.د. 2018/5/16.
- Guzelytè, Silvija, EU – US defence data 2011, European defence agency, Brussels, 2013.
على الموقع: <https://www.eda.europa.eu> ت.د. 2017/8/5.
- kagan, Robert, Of paradise and power: America and Europe in the new world order, Alfred Knopf, New York, 2003.
على الموقع: <http://commonweb.unifr.ch> ت.د. 2018/1/7.
- Mecossi, Stefano, Democracy in the European Union: Working document no. 286, Centre for the European policy studies, February 2008.
على الرابط: <http://aei.pitt.edu/7586/1/Wd286.pdf> ت.د. 2017/8/11.
- National Security Strategy of the United States of America, The White House, Washington DC, December 2017.
على الموقع: <https://www.whitehouse.gov> ت.د. 2018/1/2.

- Newsweek, 2/3/2003. –
- Report on Public Finances in EMU 2016, European Commission, –
Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.
على الموقع: <https://ec.europa.eu> ت.د. 2018/2/18.
- The ESM Stability Support Programme: Greece, First & Second –
Reviews July 2017 Background Report, European Commission,
Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.
على الموقع: <https://ec.europa.eu> ت.د. 2018/2/18.
- Treaty on the European Union, Office for Official Publications of the –
European Communities, Luxembourg, 1992.
على الموقع: <https://europa.eu> ت.د. 2017/7/31.
- Treaty of Amsterdam amending the treaty on the European Union, –
Office for Official Publications of the European Communities,
Luxembourg, 1997.
على الموقع: <http://www.europarl.europa.eu> ت.د. 2017/8/5.
- <http://europa.eu> ت.د. 2017/7/30 – 2017/7/31 – 2018/3/14.
- <https://www.ecb.europa.eu> ت.د. 2017/7/26
- <http://data.worldbank.org> ت.د. 2017/7/28
- <http://www.nato.int> ت.د. 2017/7/29
- <http://eur-lex.europa.eu> ت.د. 2017/7/30 – 2017/8/5.
- <http://www.europarl.europa.eu> ت.د. 2017/7/30 – 2018/5/15.
- <http://www.margaretthatcher.org> ت.د. 2017/8/1.
- <https://www.cvce.eu> ت.د. 2017/7/2.
- <https://www.schengenvisainfo.com> ت.د. 2017/8/5.

- <http://www.france24.com> ت.د. 2017/8/12.
- <http://www.consilium.europa.eu> ت.د. 2017/8/21 – 2017/8/18.
- <https://eeas.europa.eu> ت.د. 2017/8/25.
- <https://www.yanisvaroufakis.eu> ت.د. 2018/5/12 – 2018/2/20.
- <https://tradingeconomics.com> ت.د. 2018/2/23.
- <http://ec.europa.eu> ت.د. 2018/2/23.
- <https://archive.intereconomics.eu> ت.د. 2018/5/13.
- <https://www.npr.org> ت.د. 2018/5/15.
- <https://archive.intereconomics.eu> ت.د. 2018/5/15.
- <http://www.bbc.com> ت.د. 2018/5/18 – 2018/5/15.
- <http://www.unhcr.org> ت.د. 2018/5/15.
- <https://www.reuters.com> ت.د. 2018/5/15.
- <https://www.loc.gov> ت.د. 2018/5/15.
- <https://edition.cnn.com> ت.د. 2018/5/13.
- <https://www.telegraph.co.uk> ت.د. 2018/5/18.
- <https://www.theguardian.com> ت.د. 2018/5/18.

الملاحق

الملحق رقم: 1



(*) Excluding Hong Kong.
(*) External trade flows with extra EU-28.
Source: Eurostat (online data code: ext_it_introle)

يحتل الاتحاد الأوروبي المرتبة الثانية بعد الصين وقبل الولايات المتحدة من حجم التجارة العالمية، بنسبة 15.5 % بحسب أرقام عام 2015.

Year of entry	Countries
01/01/1958	<u>Belgium</u>
	<u>France</u>
	<u>Germany</u>
	<u>Italy</u>
	<u>Luxembourg</u>
	<u>Netherlands</u>
01/01/1973	<u>Denmark</u>
	<u>Ireland</u>
	<u>United Kingdom</u>
01/01/1981	<u>Greece</u>
01/01/1986	<u>Portugal</u>
	<u>Spain</u>
01/01/1995	<u>Austria</u>
	<u>Finland</u>
	<u>Sweden</u>
01/05/2004	<u>Cyprus</u>
	<u>Czech Republic</u>
	<u>Estonia</u>
	<u>Hungary</u>
	<u>Latvia</u>
	<u>Lithuania</u>
	<u>Malta</u>
	<u>Poland</u>

	Slovakia
	Slovenia
01/01/2007	Bulgaria
	Romania
01/07/2013	Croatia

https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en#tab-0-1

ت.د. 2017/8/2

تاريخ توسع الاتحاد الأوروبي.

ملحق رقم: 3











Country	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009	2013	2014
EU European Union	61.99	-	58.98	-	58.41	56.67	-	-	49.51	45.47	-	42.97	-	42.61
BE Belgium	91.36		92.09		90.73	90.66			91.05	90.81		90.39		89.64
DK Denmark	47.82		52.38		46.17	52.92			50.46	47.89		59.54		56.32
DE Germany	65.73		56.76		62.28	60.02			45.19	43		43.27		48.10
IE Ireland	63.61		47.56		68.28	43.98			50.21	58.58		58.64		52.44
FR France	60.71		56.72		48.8	52.71			46.76	42.76		40.63		42.43
IT Italy	85.65		82.47		81.07	73.6			69.76	71.72		65.05		57.22
LU Luxembourg	88.91		88.79		87.39	88.55			87.27	91.35		90.76		85.55
NL Netherlands	58.12		50.88		47.48	35.69			30.02	39.26		36.75		37.32
UK United Kingdom	32.35		32.57		36.37	36.43			24	38.52		34.7		35.60
EL Greece		81.48	80.59		80.03	73.18			70.25	63.22		52.61		59.97
ES Spain				68.52	54.71	59.14			63.05	45.14		44.87		43.81
PT Portugal				72.42	51.1	35.54			39.93	38.6		36.77		33.67
SE Sweden							41.63		38.84	37.85		45.53		51.07
AT Austria								67.73	49.4	42.43		45.97		45.39
FI Finland								57.6	30.14	39.43		38.6		39.10
CZ Czech Republic										28.3		28.22		18.20
EE Estonia										26.83		43.9		36.52
CY Cyprus										72.5		59.4		43.97












Country	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009	2013	2014
LTLithuania										48.38		20.98		47.35
LVLatvia										41.34		53.7		30.24
HUHungary										38.5		36.31		28.97
MTMalta										82.39		78.79		74.80
PLPoland										20.87		24.53		23.83
SISlovenia										28.35		28.37		24.55
SKSlovakia										16.97		19.64		13.05
BGBulgaria											29.22	38.99		35.84
RORomania											29.47	27.67		32.44
HRCroatia													20.84	25.24

Source: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>

ت.د. 2017/7/5

نسب المشاركة في انتخابات البرلمان الأوروبي منذ عام 1979.

Group (Europarty)				2014		2009/13	
	European People's Party (EPP) ↗	Liberal Christian	conservatism democracy	29,4%	221	36,1%	270
	European People's Party (EPP) ↗	Liberal Christian	conservatism democracy	-	(211)	-	(269)
	Stand-alone			-	(10)	-	(1)
	Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D) ↗	Social	democracy	25,3%	190	25,3%	189
	Party of European Socialists (PES) ↗	Social	democracy	-	(182)	-	(166)
	Stand-alone			-	(9)	-	(23)
	European Conservatives and Reformists (ECR) ↗	Conservatism Euroscepticism National conservatism		9,2%	69	7,5%	56
	Alliance of Conservatives and Reformists in Europe (ACRE) ↗ [formerly AECR]	Conservatism Economic Euroscepticism	liberalism	-	(44)	-	(54)
	European Christian Political Movement (ECPM) ↗	Christian Social conservatism	right	-	(2)	-	(1)
	Stand-alone			-	(23)	-	(1)
	Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE) ↗	Liberalism		8,9%	67	11,2%	84
	Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party (ALDE) ↗	Liberalism		-	(49)	-	(74)
	European Democratic Party (EDP) ↗	Centrism		-	(8)	-	(10)

	Stand-alone				-	(10)	- (0)
	European United Left/Nordic Green (GUE/NGL) ↗	Democratic Communism	socialism	6,9%	52	4,8%	36
	Party of the European Left (EL) ↗	Democratic Communism	socialism	-	(29)	-	(23)
	European United for Democracy (EUD) ↗	Euroscepticism		-	(1)	-	(1)
	Stand-alone				-	(23)	- (12)
	The Greens/European Free Alliance (GREENS/EFA) ↗	Green Regionalism Minority interests	politics	6,7%	50	7,5%	55
	European Green Party (EGP) ↗	Green	politics	-	(36)	-	(46)
	European Free Alliance (EFA) ↗	Regionalism Minority interests		-	(6)	-	(6)
	Stand-alone				-	(8)	- (3)
	Europe of Freedom and Direct Democracy (EFDD) ↗	Euroscepticism		6,4%	48	4,3%	32
							[2009/13: EFDD]
	Alliance for Direct Democracy in Europe (ADDE) ↗	Euroscepticism Right-wing National conservatism	populism	-	(26)	-	-
	Movement for a Europe of Liberties and Democracy (MELD)	Euroscepticism Right-wing National conservatism	populism	-	-	-	(18)
	Stand-alone				-	(22)	- (14)
	Europe of Nations and Freedom (ENF)	Nationalism Right-wing populism		5,3%	40	-	-
	Movement for a Europe of Nations and Freedom	Nationalism Right-wing populism		-	(31)	-	-

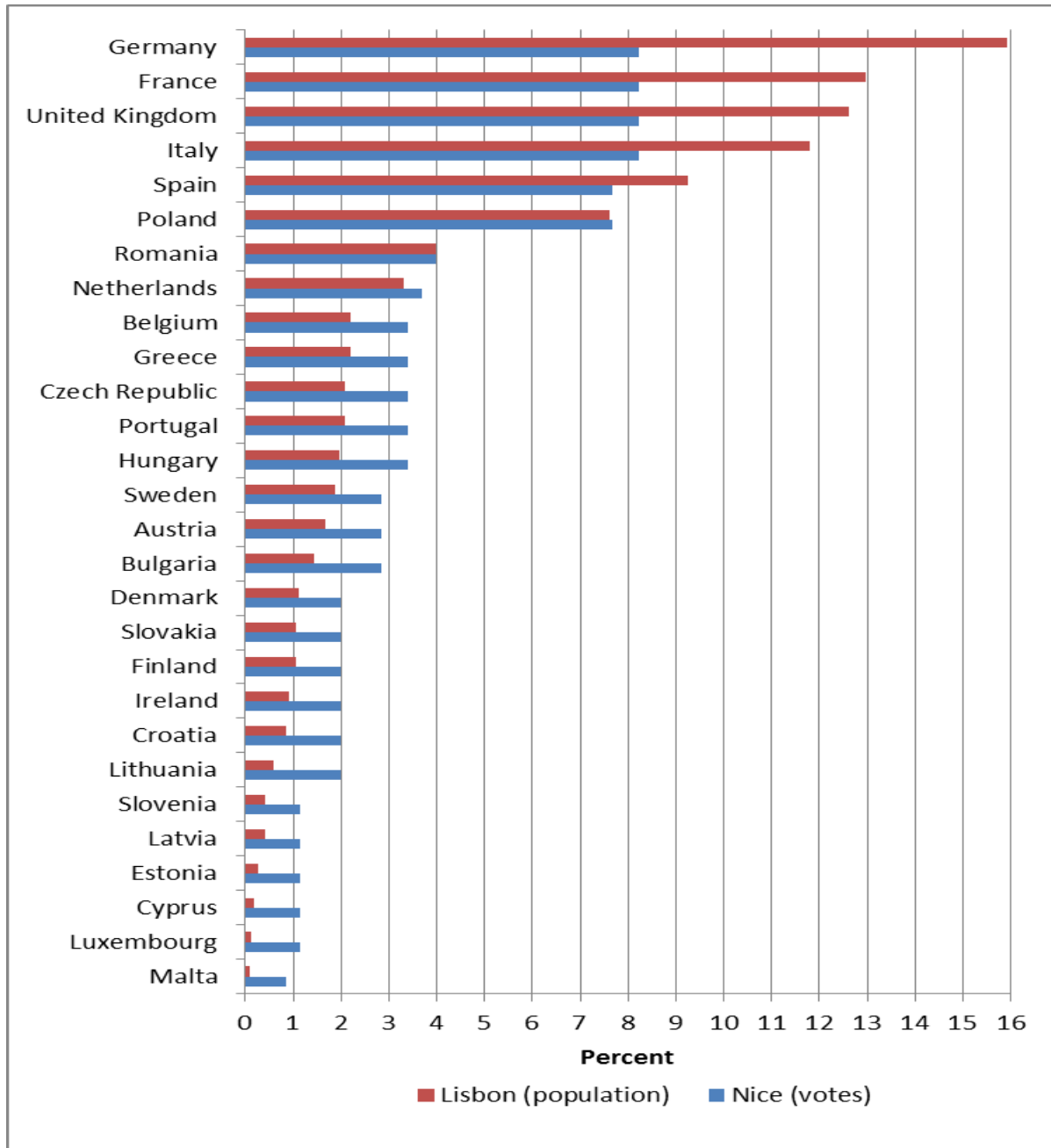
	(MENF) [↗]				
	Stand-alone	-	(9)	-	(14)
	Non-Inscrits	1,9%	14	3,5%	26
	Observer MEPs [2011-2014]	-	-	-	18
	Total	-	751	-	766
	Turnout	43,1%		42,9%	

© 2015 Wolfram Nordsieck

Source: <http://www.parties-and-elections.eu/eu.html>

ت.د. 2017/8/12

توزع مقاعد البرلمان الأوروبي بين المجموعات السياسية الأوروبية، وتوزع المقاعد داخل كل مجموعة بين أحزاب أوروبية ومستقلين.



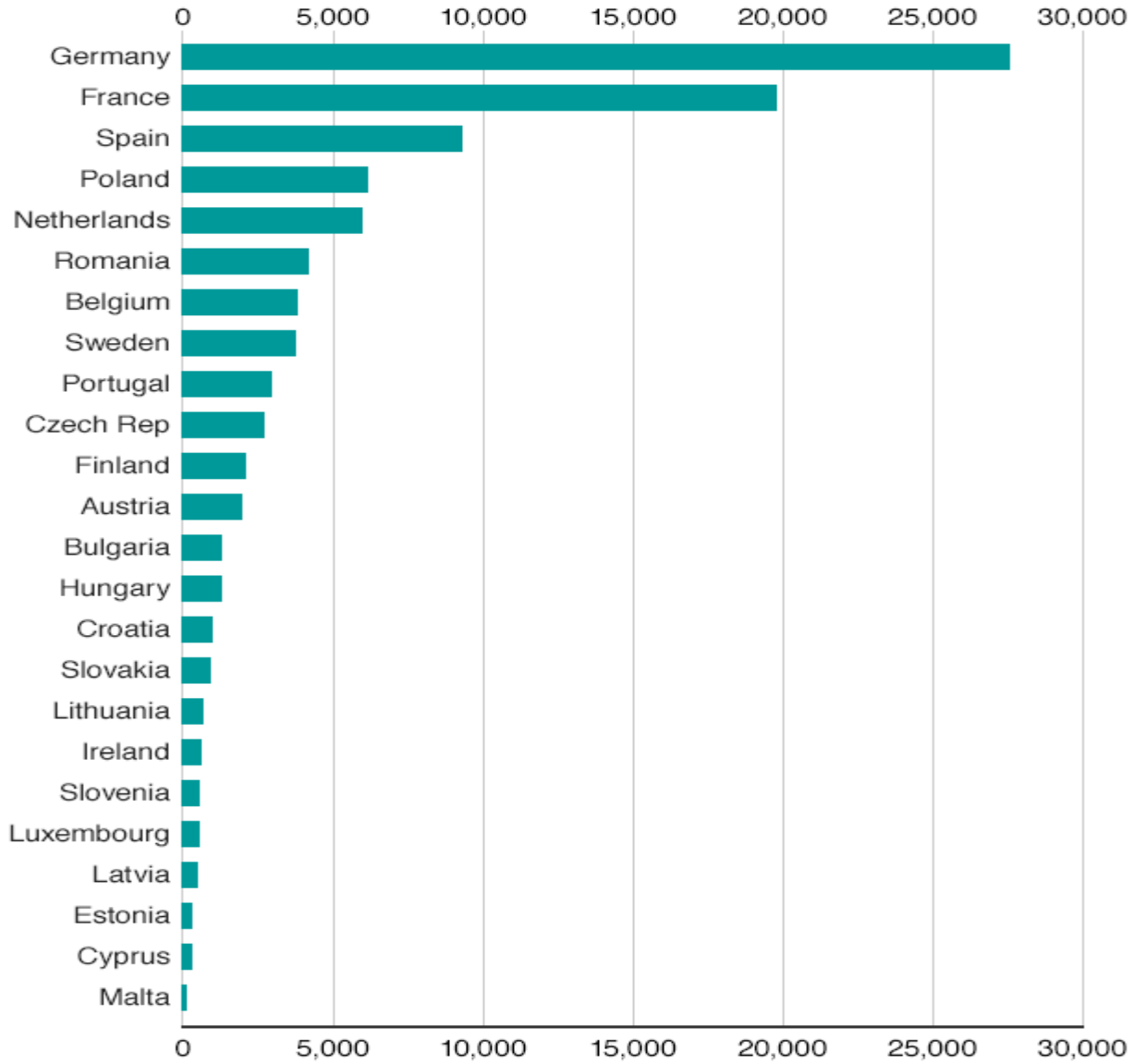
Source: <http://www.frankhaege.eu/blog/new-voting-rules-eu-council-ministers-1st-november>

ت.د. 2017/8/12

اختلاف حصص التصويت داخل المجلس بين معاهدة نيس ومعاهدة لشبونة التي اعتمدت الحجم الديمغرافي لكل دولة عضو في الاتحاد الأوروبي كأساس لتحديد نسبتها من الأصوات داخل المجلس.

EU member state migrant quotas

Number of people countries have agreed to relocate from Greece and Italy



Note: the UK and Denmark are not taking part in the relocation scheme

Source: European Commission



المخطط الأوروبي لإعادة توزيع اللاجئين عام 2015.

فهرس

مسار الاتحاد الأوروبي ومستقبله سياسياً واقتصادياً

iii	إهداء
iv	شكر
v	مخطط
vi	ملخص
vii	Summary
viii	مقدمة
1	الفصل الأول: تحديات الاندماج الأوروبي في السياسة والاقتصاد
2	المبحث الأول: البنية الأوروبية سياسياً واقتصادياً
2	أولاً: التكامل الاقتصادي الأوروبي
14	ثانياً: آليات صناعة القرار السياسي الأوروبي
31	المبحث الثاني: تحديات الوحدة الأوروبية
31	أولاً: البعد الجغرافي للاتحاد والأكلاف السياسية والاقتصادية
45	ثانياً: تحدي السيادة الوطنية
58	الفصل الثاني: أثر الأزمات المعاصرة على مستقبل الاتحاد
59	المبحث الأول: عقبات الداخل والخارج
59	أولاً: أزمة الديمقراطية
60	- البرلمان
66	- المفوضية
68	- المجلس
69	- المجلس الأوروبي

70	- الاستفتاء
72	- البرلمانات الوطنية
74	ثانياً: تفاوت أولويات السياستين الخارجية والدفاعية
90	المبحث الثاني: الأزمات الطارئة وتحدي تماسك الاتحاد:
90	أولاً: الأزمة الاقتصادية والقدرة على المجابهة الجماعية
100	ثانياً: أزمة اللاجئين والمخاوف من ظاهرة الإرهاب
110	ثالثاً: إنفصال بريطانيا وخطر التفكك
123	الخاتمة
127	المراجع
131	الملاحق
141	فهرس