

جامعة بيرزيت

BIRZEIT UNIVERSITY

كلية الدراسات العليا

معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية

رسالة الماجستير

تطور السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية

من مؤتمر مدريد للسلام عام 1991 حتى الإنتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية عام 2006

The Development of EU Foreign Policy towards the Palestinian Cause

From Madrid Peace Conference 1991 till the Second Palestinian Legislative

Elections in 2006

إعداد

أيمن محمد فتية

تنويه: لا تعبر هذه الرسالة عن رأى الإتحاد الأوروبي بل تعبر فقط عن رأى الباحث.

تطور السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية

من مؤتمر مدريد للسلام عام 1991 حتى الإنتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية عام 2006

The Development of EU Foreign Policy towards the Palestinian Cause
From Madrid Peace Conference 1991 till the Second Palestinian Legislative
Elections in 2006

رسالة ماجستير مقدمة من الطالب

أيمن محمد فتيحة

إشراف

د. نديم مسيس

قدمت هذه الرسالة إستكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في الدراسات الدولية من كلية الدراسات العليا

جامعة بيرزيت - فلسطين

تطور السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية

من مؤتمر مدريد للسلام عام 1991 حتى الإنتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية عام 2006

The Development of EU Foreign Policy towards the Palestinian Cause From Madrid Peace Conference 1991 till the Second Palestinian Legislative Elections in 2006

رسالة ماجستير مقدمة من الطالب

أيمن محمد فتيحة

تاريخ مناقشة الرسالة

الثلاثاء الموافق 2010/10/12

لجنة المناقشة

د.سميح شبيب

د.سمير عوض

د. نديم مسيس

قدمت هذه الرسالة إستكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في الدراسات الدولية من كلية الدراسات العليا

جامعة بيرزيت - فلسطين

الإهداء

إلى والديَّ الغاليين أطال الله في عمرهما

إلى زوجتي العزيزة التي كانت ومازالت عوناً لي

إلى أبنائي محمد وبشار وغسان وإلى بناتي هيا وسجا وأسيل وفقهم الله جميعاً وجعل طريقهم نوراً وعلماً

وإلى استاذي الدكتور نديم مسيس الذي لم يدخر جهداً في مساعدتي في هذا البحث

وإلى كل الغيورين على العلم في هذا الوطن الكبير

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ث	الإهداء
ج	فهرس المحتويات
د	قائمة الجداول
ذ	الملخص
1	المقدمة
	الفصل الأول
10	الإطار النظري والمفاهيمى للسياسة الخارجية
11	أولاً: تحليل السياسة الخارجية
11	1. التعريف بالسياسة الخارجية وسماتها وأهميتها
16	2. محددات السياسة الخارجية
18	3. صنع السياسة الخارجية وآليات إتخاذ القرار
24	ثانياً: صنع القرار وتطور السياسة الخارجية في الإتحاد الأوروبي
28	1. عملية الإندماج في الإتحاد الأوروبي (إطار نظري)
39	2. تطور ظاهرة الإندماج الإقليمي في الإتحاد الأوروبي
46	3. مجالات الإندماج في الإتحاد الأوروبي
51	4. عملية صنع القرار في الإتحاد الأوروبي
	الفصل الثاني
70	أوروبا والعالم العربي (من الإستعمار إلى الجوار)
71	أولاً: علاقة الإتحاد الأوروبي بالشرق الأوسط

77 ثانيا: سلاح النفط والحوار العربي-الأوروبي

93 ثالثا: أوروبا: من الشراكة إلى الحوار

الفصل الثالث

108 تطور السياسة الأوروبية من عام 1948 حتى مؤتمر مدريد 1991

110 أولا: تطور الموقف الأوروبي

114 1. بيان البندقية 1980 والإعتراف بحق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره

117 2. الإنتفاضة الفلسطينية الأولى 1987 وإعلان الإستقلال 1988

120 ثانيا: ما الذي أثر في تغيير سياسة الإتحاد الأوروبي؟

121 1. جماعات المصالح والضغط في دول الإتحاد الأوروبي

123 2. العامل الديني

124 3. العامل الأيديولوجي

126 4. الرأي العام

128 5. الدبلوماسية الفلسطينية

129 6. أهمية القضية الفلسطينية في علاقة أوروبا بالعرب

الفصل الرابع

133 الإتحاد الأوروبي وتسوية الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي

137 أولا: إتفاقيات أوسلو 1993

143 ثانيا: قضايا الحل النهائي (القدس، اللاجئين، المستوطنات، الحدود)

146 ثالثا: إعلان برلين وإشكالية الدولة الفلسطينية

148 رابعا: من الرباعية الدولية إلى خارطة الطريق

الفصل الخامس

155	الإتحاد الأوروبي والسلطة الفلسطينية (من المساعدات المالية إلى التدخل الأمني - السياسي)
159	أولاً: المساعدات الاقتصادية
162	1. المساعدات الأوروبية (المفوضية الأوروبية والدول الأعضاء)
170	2. المساعدات للمؤسسات الأهلية الفلسطينية
171	3. المساعدات لوكالة الغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين "الأونروا"
172	ثانياً: المساعدات الفنية
174	1. بعثة مساعدة الشرطة الفلسطينية (EUPOL - COPPS)
175	2. بعثة الإتحاد الأوروبي للمساعدة الحدودية في رفح (EUBAM)
176	ثالثاً: الانتخابات التشريعية الثانية ومقاطعة حكومة حماس
180	الخاتمة
187	مصادر البحث

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
28	إجمالي الناتج المحلي للإتحاد الأوروبي مقارنة مع دول أخرى	جدول رقم (1)
39	النظريات السياسية للإندماج	جدول رقم (2)
60	عدد الأصوات المخصصة لكل دولة	جدول رقم (3)
65	الكتل السياسية في البرلمان الأوروبي وعدد مقاعد كل كتلة	جدول رقم (4)
66	عدد المقاعد المخصصة لكل دولة في البرلمان الأوروبي (2007-2009)	جدول رقم (5)
177	مساعات المفوضية للفلسطينيين سنة 2006	جدول رقم (6)
178	المساعدات الأوروبية للفلسطينيين سنة 2007	جدول رقم (7)
179	مساعات المفوضية للفلسطينيين سنة 2008	جدول رقم (8)
180	الدول المانحة الرئيسية للفلسطينيين من 1994 - 2006	جدول رقم (9)

ملخص

تتناقش هذه الدراسة التطورات والتحولات التي طرأت على الموقف السياسي للإتحاد الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية منذ نشأة الأزمة الفلسطينية حتى الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية عام 2006 وصعود حركة حماس إلى سدة الحكم وتغيير الخارطة السياسية الفلسطينية، مروراً بالمراحل الرئيسية لتطور القضية الفلسطينية، خاصة إنشاء السلطة الفلسطينية بعد انطلاق مؤتمر مدريد للسلام عام 1991 والذي غابت عنه أوروبا، ثم انخرطت أوروبا بعد ذلك بقوة في العملية السلمية في الشرق الأوسط من خلال الدبلوماسية الاقتصادية والدعم المالي للفلسطينيين في محاولة لإيجاد دور سياسي أوروبي في المنطقة والتأثير في حل الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي.

تناولت الدراسة المراحل التي مرت بها السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي والتي أثرت على الصراع العربي-الإسرائيلي بشكل عام والفلسطيني-الإسرائيلي بشكل خاص. فقد بدأت أولى هذه المراحل بالاستعمار ثم انتقلت إلى الحوار ومن ثم إلى الشراكة، وأخيراً إلى سياسة الجوار الأوروبي. ومما لاشك فيه، فقد أدرك الأوروبيون بمركزية القضية الفلسطينية في العلاقات الأوروبية-العربية، لذلك شكل إعلان البندقية في 13 يونيو 1980 انزياحاً هاماً في الموقف الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية. فلأول مرة يعترف الأوروبيون أن القضية الفلسطينية هي ليست قضية لاجئين، وأن الشعب الفلسطيني يجب أن يمارس حقه في تقرير المصير، ويجب إشراك منظمة التحرير الفلسطينية في أية تسوية سلمية. وفي الوقت الراهن يطالب الإتحاد الأوروبي بإقامة دولة فلسطينية قابلة للحياة في حدود عام 1967م، ويستخدم ثقله الإقتصادي والمالي في بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية المستقبلية. رأت الدراسة أن هذا التطور والتحول في المواقف السياسية الأوروبية كان متسقاً ومنسجماً مع تطور وتنامي ونضوج عملية الأوربة المستمرة داخل أروقة الإتحاد الأوروبي ومؤسساته. ومن أجل فهم تطور السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي وآليات اتخاذ القرار داخله، أشارت الدراسة إلى أن الإتحاد الأوروبي هو نموذج

سياسي- قانوني فريد من نوعه، فهو ليس بدولة فيدرالية أو منظمة دولية أو منظمة إقليمية مثل جامعة الدول العربية، بل هو كيان فوق قومي (Supranational)، تقوم على إدارة سياساته وشؤونه الداخلية والخارجية مؤسسات برلمانية وتشريعية وقضائية مختلفة ضمن صلاحيات محددة. ومما لا شك فيه أن عملية صناعة القرار وآلية إتخاذها داخل الإتحاد الأوروبي هي عملية معقدة وشائكة خاصة في مجال السياسة الخارجية والدفاع التي لا تزال عملية الاندماج فيها بطيئة ومعقدة، ولم تخول مؤسسات الإتحاد الأوروبي صلاحيات كثيرة في هذا المجال بسبب عدم رغبة الدول الأعضاء في التنازل عن سيادتها لصالح الإتحاد الأوروبي.

أشار البحث كذلك إلى أن هنالك عوامل متعددة أثرت في تطور الخطاب السياسي الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية خلال الفترة قيد البحث. فقد تطورت السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي إيجابياً تجاه القضية الفلسطينية على مدار العقود السابقة وهو الأمر الذي يفسر مدى إهتمام أوروبا بالقضية الفلسطينية وإدراكها أن الأمن والتعاون الدولي بشكل عام والأمن والتعاون الأوروبي بشكل خاص مرتبطان ارتباطاً وثيقاً بتسوية الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. وتجدر الإشارة هنا إلى أن وجود إسرائيل كطرف في الصراع هو من أهم عوامل الإهتمام الأوروبي بهذا الصراع، حيث أن لإسرائيل علاقات إستراتيجية وتاريخية مع أوروبا. وقد كان هذا التطور والتحول في السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي منسجماً مع عمليات الاندماج والتكامل والأوربة المستمرة داخل الإتحاد الأوروبي.

وتوصلت الدراسة إلى العديد من الاستنتاجات والتي كان أهمها أن الموقف السياسي الأوروبي انتقل تدريجياً من اعتبار القضية الفلسطينية هي قضية لاجئين إلى موقف سياسي أكثر تفهماً لحق هؤلاء اللاجئين بدولة مستقلة. بل سعى الإتحاد الأوروبي إلى تعزيز فرص تحقيق هذه الدولة مادياً وسياسياً من أجل تحقيق السلام والاستقرار في حوض المتوسط. إضافة لذلك، إن قرارات السياسة الخارجية يتم إتخاذها بالإجماع، وهذا يضاعف من تعقيدات الموقف الأوروبي على الساحة الدولية مما ينعكس سلباً على قدرة الإتحاد الأوروبي على الإستجابة للآزمات الدولية ومنها أزمة الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي.

Abstract

This dissertation examines the developments of the European Union (EU) Foreign Policy towards the Palestinian Issue from Madrid Peace Conference in 1991 till the second Palestinian Legislative Elections held in 2006 and the changing of the Palestinian Political Map. By examining this politically important case, I clarify the significant political, economic, and security roles that the EU Foreign Policy played in Palestine and its implications on the Palestinian – Israeli Conflict in specific and the Middle East Peace Process in general.

The time period studied includes the European integration process and the different European structures and bodies, the development of the EU Foreign Policy and the decision making process in the institution, the relations between Europe and the Arab World including Europe's political involvement in the Palestinian-Israeli Conflict. Additionally, it includes the European economic and financial contribution (Economic Diplomacy) to the Palestinian Authority as a Political tool in helping in the establishment of the Palestinian future State.

I use three major research strategies: (1) Descriptive, (2) Analytical, and Comparative. Data have been collected from different sources including books, magazines, published EU reports and documents, and online websites.

This dissertation challenges the argument that the EU Foreign Policy towards the Palestinian Cause is ineffective and unproductive. Some view that Europe's role in the Palestinian – Israeli Conflict as 'weak' and did not help in ending the conflict between both parties, but these opinions are not well informed about the EU structures and the dynamics of the decision making process. The EU Foreign Policy towards the Palestinian cause attempted to use the Economic Diplomacy as a tool to influence the conflict and to help the Palestinian Authority to build the institutions of the future Palestine state.

المقدمة

ستناقش هذه الدراسة التطورات والتحولات التي طرأت على السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية، وذلك من مؤتمر مدريد للسلام عام 1991 الذي غابت عنه السوق الأوروبية المشتركة (تم تغيير اسم السوق الأوروبية المشتركة إلى الإتحاد الأوروبي بدءاً من نوفمبر 1993) وحتى الانتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية في عام 2006 ودخول حركة حماس النظام السياسي الفلسطيني من خلال سيطرتها على معظم مقاعد المجلس التشريعي الفلسطيني وتشكيلها للحكومة الفلسطينية العاشرة، وما تبع ذلك من تطورات هامة في المواقف السياسية الدولية بشكل عام والأوروبية بشكل خاص.

لقد شكلت الحرب العالمية الثانية تحولاً جذرياً في العلاقات الدولية على الصعيد السياسي والاقتصادي والعسكري، فقد أدت الحرب إلى خسائر مادية واقتصادية وبشرية فادحة جداً خاصة في أوروبا مما أدى إلى تدمير أوروبا وانهيار دورها في السياسة الدولية. وتبع ذلك تغيير جوهري في توازن القوى العظمى التي بدأت تميل كفتها إلى المحور الغير الأوروبي. وفي نفس الوقت بدأ الدور الأوروبي يسجل تراجعاً على مستوى السياسة الدولية. وانتقل الإستقطاب الثنائي العالمي من الإستقطاب بين الحلفاء والمحور إلى الإستقطاب بين الكتلتين الشرقية والغربية¹.

لعبت أوروبا دوراً هاماً في العصر الحديث، حيث كان التاريخ الأوروبي الحديث زاخراً بالعديد من التطورات الهامة. ففي أوروبا ظهرت حركة النهضة الأوروبية التي خلفت آثاراً كبيرة في أوروبا، وفيها قامت حركة الكشف الجغرافية التي جلبت إلى العالم ويلات الاستعمار، وفيها قامت الثورة الفرنسية التي امتدت آثارها إلى أبعد من أوروبا. وفيها قامت الثورة الصناعية التي كان لها أشد الأثر في قيام

¹ سليم، محمد السيد (2002). تطور السياسة الدولية في القرنين التاسع عشر والعشرين. القاهرة: دار الفجر للنشر، ص 309

الصراعات الدولية وبالتالي اندلاع الحربين العالميتين. وفيها حدث أول نموذج توحدي فريد من نوعه في العالم (الإتحاد الأوروبي). كل هذا حدث في أوروبا، ولهذا تعتبر دراسة الإتحاد الأوروبي وتاريخه محوراً من المحاور الرئيسية في دراسة التكتلات الاقتصادية والسياسية في العلاقات الدولية².

علاوة على ذلك، شكلت التحولات الإقليمية والدولية التي عصفت بالساحة الدولية بشكل عام والقضية الفلسطينية بشكل خاص في التسعينات من القرن العشرين، وما نتج عنها من انعكاسات هامة على صعيد الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي، إضافة إلى تنامي دور الإتحاد الأوروبي في التدخل الإقتصادي والسياسي والأمني في الشأن الفلسطيني دافعاً وراء اختياري بحث تطور السياسة الأوروبية تجاه المسألة الفلسطينية، بالرغم من تعقيدات وتشابك الموضوع، وإفتقار المكتبة العربية للمراجع العربية التي تتناول الموضوع السياسي، حيث أن غالبية الدراسات العربية قد تناولت الملف الإقتصادي والمالي وأغفلت العلاقات الفلسطينية - الأوروبية من الزاوية السياسية. وفي نفس السياق، فإن علاقة أوروبا بفلسطين أبلغ من أن يعالجها بحث محدود الصفحات، حيث أن تاريخ فلسطين إرتبط ارتباطاً وثيقاً بأوروبا وما حدث فيها من تطورات.

مرت السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي بمراحل تاريخية ومحطات مختلفة تجاه الصراع العربي-الإسرائيلي بشكل عام والفلسطيني-الإسرائيلي بشكل خاص. فقد تطورت هذه العلاقة من علاقة الإستعمار، إلى الحوار ومن ثم إلى الشراكة، وأخيراً إلى سياسة الجوار التي تم تطويرها حديثاً، ولا أحد يمكن أن يتنبأ إلى أين سينتهي المطاف بهذه العلاقة. ومما لاشك فيه، فقد أدرك الأوروبيون بمركزية القضية الفلسطينية في العلاقات الأوروبية-العربية، لذلك شكل إعلان البندقية في 13 يونيو 1980 إنزياحاً هاماً في الموقف الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية. فلأول مرة يعترف الأوروبيون أن القضية الفلسطينية هي ليست قضية لاجئين، وأن الشعب الفلسطيني يجب أن يمارس حقه في تقرير المصير،

² أبو علة، عبد الفتاح وباعى، إسماعيل (1993). تاريخ أوروبا الحديث والمعاصر. الرياض: دار المريخ للنشر، ص9.

ويجب إشراك منظمة التحرير الفلسطينية في أية تسوية سلمية. وفي الوقت الحالي يطالب الإتحاد الأوروبي بإقامة دولة فلسطينية قابلة للحياة في حدود عام 1967م، ويستخدم ثقله الإقتصادي والمالي في بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية المستقبلية.

نرى أن هذا التطور والتحول في المواقف السياسية الأوروبية كان متسقاً ومنسجماً مع تطور وتنامي ونضوج عملية الاندماج والتكامل المستمرة داخل الإتحاد الأوروبي ومؤسساته، ولا يمكن النظر إليه خارج هذا السياق.

ومن أجل فهم تطور السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي وآليات إتخاذ القرار داخله، يجب الإشارة هنا إلى أن الإتحاد الأوروبي هو نموذج سياسي وقانوني فريد من نوعه، فهو ليس بدولة فيدرالية مثل الولايات المتحدة الأمريكية أو منظمة دولية مثل الأمم المتحدة أو منظمة إقليمية مثل جامعة الدول العربية، بل هو كيان فوق قومي (Supranational)، تقوم على إدارة سياساته وشئونه الداخلية والخارجية مؤسسات برلمانية وتشريعية وقضائية مختلفة ضمن صلاحيات محددة³. ومما لا شك فيه إن عملية صناعة القرار وآلية إتخاذه داخل الإتحاد الأوروبي هي عملية معقدة وشائكة خاصة في مجال السياسة الخارجية والدفاع التي لا تزال عملية الاندماج فيها بطيئة ومعقدة، ولم تخول مؤسسات الإتحاد الأوروبي صلاحيات كثيرة في هذا المجال بسبب عدم رغبة الدول الأعضاء في التنازل عن سيادتها لصالح الإتحاد. وتعتبر المفوضية الأوروبية والمجلس الأوروبي والمجلس الوزاري والبرلمان الأوروبي أهم المؤسسات داخل الإتحاد الأوروبي التي تساهم بدرجات متفاوتة في إتخاذ القرارات المختلفة. وتختلف آليات إتخاذ القرار، وذلك بحسب الموضوع، فكما أشرنا سابقاً، فقد ظلت السياسة الخارجية مجالاً إحتفظت فيه الدول الأعضاء بسيادتها، وإقتصر الأمر على تحقيق قدر من التشاور والتنسيق

³ الحاج، علي (2005). سياسات دول الإتحاد الأوروبي في المنطقة العربية بعد الحرب الباردة. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ص39.

والتعاون في المواقف دون أن يكون ذلك ملزماً للدول الأعضاء. لقد أدرك الإتحاد الأوروبي أن الدبلوماسية الاقتصادية (Economic Diplomacy) هي المدخل النموذجي لإسهامه بشكل جدي وفعال في دفع عملية السلام والمشاركة في التسوية السياسية التي تهدف إلى إشاعة السلام والاستقرار في المنطقة بالرغم من غيابه عن أول مؤتمر عربي-إسرائيلي للسلام . فقد كان الإتحاد الأوروبي دوماً يبحث عن مكان تحت الشمس من أجل جباية ثمن سياسي لفانورته المالية- الاقتصادية التي يقدمها للفلسطينيين بحيث أصبح يدرك أكثر من أي وقت مضى بمركزية القضية الفلسطينية في تحقيق الاستقرار الإقليمي والدولي على حد سواء. ومما لاشك فيه أن هنالك مصالح جيواستراتيجية تربط الإتحاد الأوروبي بالمنطقة العربية بشكل عام والقضية الفلسطينية بشكل خاص.

الإشكالية

تكمن إشكالية هذه الدراسة في فحص مدى قدرة التحولات التي طرأت على السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي في التأثير الإيجابي أو السلبي تجاه القضية الفلسطينية، فعدم وجود سياسة خارجية موحدة للإتحاد الأوروبي وتباين مواقف الدول الأعضاء وسياساتها وآليات إتخاذ القرار (الإجماع) فيما يتعلق بقضايا السياسة الخارجية يشكل عائقاً أمام بروز الإتحاد الأوروبي ككتلة سياسية موحدة على صعيد العلاقات الدولية. وفي محاولة لفهم طبيعة السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية منذ مؤتمر مدريد للسلام عام 1991، تبرز الأسئلة التالية:

- هل يمكن الحديث عن سياسة خارجية موحدة للإتحاد الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية؟
- ما هي المحددات والضوابط الداخلية (على المستوى الأوروبي وعلى مستوى مؤسسات الإتحاد الأوروبي) والخارجية (الدولية) التي تؤثر في تلك السياسة؟ ما هي المتغيرات الدولية والإقليمية والفلسطينية التي ساهمت في تطور الموقف الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية؟
- هل أثبتت الدبلوماسية الاقتصادية التي إنتهجها الإتحاد الأوروبي نجاعتها في إيجاد مدخل سياسي للأوروبيين في عملية التسوية السلمية في الشرق الأوسط؟

لذا، فإن عملية الاندماج في هذا المجال تتم ببطء شديد، لذلك تبدو السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي في كثير من الأحيان عاجزة عن التعاطي بصوت واحد مع العديد من القضايا والأزمات الدولية وخاصة الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي، وذلك بسبب تناقض مصالح الدول الأعضاء داخل مؤسسات الإتحاد الأوروبي، وآلية التصويت داخل تلك المؤسسات (الإجماع). إن السياسة الخارجية لا زالت تعتبر جزء من سيادة الدول الأعضاء ولا زالت الدول الأعضاء هي اللاعب الأساسي في مجال عملية صنع القرار في كل من المجلس الأوروبي (اجتماعات القمة) والمجلس الوزاري صاحب السلطة العليا في مجال إقرار السياسات، ولكن الدول الأعضاء لا تتمتع بالوزن النسبي نفسه سواء من حيث التصويت أو من حيث القدرة على قيادة الدول الأعضاء نحو اتجاه معين. وتبرز هنا أهمية الدول الكبرى مثل فرنسا وألمانيا، سواء كل على حدة أو من خلال التحالف في ما بينها، والذي يعتبر العامل الأساسي في قيادة الجماعة.

الفرضيات

لم يكن تطور الخطاب السياسي الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية خلال الفترة قيد البحث مرتبط بعوامل فلسطينية فقط، بل هنالك عوامل أوروبية داخلية وكذلك عوامل ودولية أثرت في تلك السياسة. وفي هذا السياق، فإن من أهم المتغيرات في العلاقة الفلسطينية-الأوروبية هو إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية. لقد تطورت السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي إيجابياً تجاه القضية الفلسطينية على مدار العقود السابقة وهو الأمر الذي يفسر مدى إهتمام أوروبا بالقضية الفلسطينية وإدراكها أن الأمن والتعاون الدولي بشكل عام والأمن والتعاون الأوروبي متوسطي بشكل خاص مرتبط ارتباطاً وثيقاً بتسوية الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. وتجدر الإشارة هنا إلى أن وجود إسرائيل كطرف في الصراع هو من أهم عوامل الإهتمام الأوروبي بهذا الصراع، حيث أن لإسرائيل علاقات إستراتيجية وتاريخية مع أوروبا. وعلاوة على ما سبق فيمكن الافتراض أن هذا التطور والتحول في السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي كان موضوعياً ومنطقياً ومنسجماً مع عمليات الاندماج والتكامل والأوربة المستمرة داخل الإتحاد الأوروبي، وكذلك متسقاً مع تطور مصالح الإتحاد الأوروبي الجيوستراتيجية والأمنية في المنطقة العربية

بشكل عام وفلسطين بشكل خاص. حيث تشكل القضية الفلسطينية المدخل الرئيسي والجوهري لعلاقات الإتحاد الأوروبي مع العالم العربي الذي يعتبر الرئة الجنوبية لأوروبا.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في كونها تحاول تسليط الضوء على تطور الخطاب السياسي الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية في ظل المحاولات الحثيثة لأوروبا في البحث عن دور أو ثمن سياسي ينسجم مع دورها المالي - الإقتصادي المميز في فلسطين. من الملاحظ أن أوروبا كانت تسعى دائماً لأن تقف على مسافة واحدة من طرفي الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي وإيجاد علاقة متوازنة مع كلي الطرفين. إن السياسة الخارجية الأوروبية تسيطر عليها عدة أطر وكيانات داخلية في الإتحاد الأوروبي تعقد من آلية إتخاذ قرارات موحدة وحاسمة داخل المؤسسة الأوروبية. إضافة إلى ما سبق، يجب ألا نغفل تأثير مصالح الدول الأعضاء (التي غالباً ما تكون متناقضة ومتنافسة) في رسم السياسات الأوروبية تجاه الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي. وبالرغم من أهمية الدور الأوروبي في المنطقة سواء على المستوى الإقتصادي أو السياسي أو الأمني، إلا أن المكتبة العربية عامة والفلسطينية خاصة تفتقر لمثل هذه الدراسات، بحيث أن معظم الدراسات السابقة ركزت على الجوانب المالية والإقتصادية والمساعدات المقدمة للسلطة الفلسطينية وقلماً ترى أحداً من الكتاب والباحثين قد تطرق للموضوع السياسي، لذلك كان من الأهمية بمكان دراسة هذا الموضوع لأنه سيغني المكتبة العربية عامة والفلسطينية خاصة.

منهجية البحث

إنطلاقاً مما تقدم، سنتناول في هذا البحث التطورات والتحولات التي طرأت على السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية منذ مؤتمر مدريد للسلام عام 1991م حتى الإنتخابات التشريعية الثانية عام 2006 ودخول حركة حماس النظام السياسي. وبما أن لكل بحث علمي منهجاً ملائماً لطبيعة المشكلة البحثية حتى يتم إنجاز البحث على الوجه الأكمل، فإن الباحث سيتقيد بالموضوعية والدقة، لكي يصل إلى الأهداف البحثية المراد تحقيقها من هذا البحث، لأن أهمية أي بحث يعتمد بشكل

كبير على المناهج المستخدمة للاستفادة من المعلومات التي يتم تجميعها وتحليلها وتفسيرها. وبناءً على ذلك سوف يستخدم الباحث المناهج الوصفية والتحليلية والتاريخية والمقارنة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من هذا البحث. **المنهج الوصفي:** وهو منهج إستقرائي يقوم على ملاحظة الواقع السياسي وتسجيل وتبويب البيانات بهدف تقديم صورة وصفية صرفة لهذا الواقع دون تأويل أو تفسير من جانب الباحث، ويستخدم هذا المنهج في دراسات الحالة، ودراسات المناطق، وقياسات الرأي العام. ولاشك أن المنهج الوصفي يمد الباحث بقدر وفير من المعلومات والبيانات الأساسية التي ترسم صورة عامة للمشكلة أو الظاهرة المدروسة. **المنهج التحليلي:** يعتبر التحليل عملية عقلية يستند على معلومات ويؤدي إلى نتائج قد تكون معالجة أو مقترحات عملية وقائية، ويعتبر المنهج التحليلي حلقة وصل بين مرحلة تجميع المعلومات والبيانات وبين مرحلة الوصول إلى النتائج. **المنهج التاريخي:** وهو منهج يقوم على تسجيل أحداث ووقائع عالم السياسة دون تفسير أو تأويل لهذه الأحداث والوقائع، ويقدم التاريخ للمحلل السياسي سجلاً لأحداث عالم السياسة يساعده على فهم وتفسير هذا العالم. يستخدم هذا المنهج في دراسة تاريخ العلاقات الدولية. **المنهج المقارن:** ويقوم على المقارنة بين واقعين أو أكثر بهدف إستخلاص نتائج وقواعد علمية عامة لا ترتبط بمكان ولا زمان معينين، وكلما زاد عدد الحالات الخاضعة للمقارنة كلما كانت النتائج أكثر دقة وأهمية.

تقسيم البحث

سيعالج الباحث في **الفصل الأول** العديد من الجوانب والأبعاد النظرية المتعلقة بالموضوع وذلك بعرض أهم النظريات في العلاقات الدولية التي تفسر وتحلل ظاهرة السياسة الخارجية من حيث سماتها ومحدداتها القومية والدولية وكذلك آليات صنع وإتخاذ القرار في السياسة الخارجية. إضافة لذلك، سيتناول هذا الفصل نظريات الاندماج والتكامل الإقليمي السياسية والاقتصادية والتي تقدم تفسيراً لعملية الأوربة (Europeanization). وفي هذا الإطار، سيتم مناقشة النظريات السياسية للاندماج (النظرية الفيدرالية، النظرية الوظيفية، النظرية الوظيفية الجديدة، وغيرها)، وكذلك النظريات الاقتصادية للاندماج، واللذان تقدمان تفسيرات سياسية واقتصادية لعملية الاندماج الأوروبي، حيث أسهم الاندماج الإقتصادي

الأوروبي إلى الوصول للإندماج السياسي لاحقاً، حيث أن قرار السياسة الخارجية يتطلب استخدام الوسائل الاقتصادية الضرورية ويؤدي أحياناً إلى تغييرات داخلية. لهذا السبب لا بد أن نبين العلاقة بين صنع قرار السياسة الخارجية وصنعه في المسائل الاقتصادية. فقد استخدم الاتحاد الأوروبي المال لإيجاد مدخلاً سياسياً وامنياً له في المنطقة. وسوف يتناول هذا الفصل أهم أجسام الاتحاد الأوروبي التي تساهم في عملية صنع وآليات إتخاذ القرار وهي البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي (المجلس الوزاري) والمفوضية الأوروبية ومحكمة العدل الأوروبية.

أما الفصل الثاني فسوف يعرض بالتفصيل العلاقة التاريخية بين أوروبا والعالم العربي، حيث أخذت هذه العلاقة أشكالاً وأنماطاً متعددة بدءاً بالاستعمار ومروراً بالحوار وإنهاء بالشراسة والجوار. والجدير بالذكر أن هذه العلاقة كانت نتيجة تراكمات وتفاعلات مختلفة منذ إنتهاء الحرب العالمية الثانية وبرزت الثنائية القطبية، وصراع القطبين الدوليين (الولايات المتحدة وأمريكا) على منطقة الشرق الأوسط لما لها من أهمية إستراتيجية وإقتصادية وأمنية. وقد أدى إنتهاء الحرب الباردة وإنهيار المنظومة الإشتراكية إلى إنعكاسات هامة على العلاقات العربية-الأوروبية.

أما الفصل الثالث فسيناقش كيف تطورت السياسة الأوروبية منذ نكبة فلسطين عام 1948م وحتى إنعقاد مؤتمر مدريد للسلام في عام 1991م وما شاب تلك المرحلة من تحولات في مواقف الدول الأوروبية تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. إضافة لذلك، سيتم إستعراض ما الذي أثر في تطور تلك السياسة من عوامل أوروبية بحتة كالرأي العام وجماعات الضغط وعوامل فلسطينية وعربية ساهمت في إحداث تغييرات في الموقف الأوروبي. بذات القدر من الأهمية، يشمل هذا كيف أصبح الأوروبيون أكثر اقتناعاً ووعياً أن أهمية علاقاتهم بالعالم العربي تكمن في مدى قربهم من القضية الفلسطينية ومساندتها وبمركزية المسألة الفلسطينية في العلاقات الأوروبية-العربية، حيث أنها تمثل حجر الزاوية في تلك العلاقة. علاوة على ذلك، سيتم مناقشة كيف ساهمت الإنتفاضة الفلسطينية الأولى عام 1987 في إحداث

تغييرات جوهريّة في الرأى العام الأوروبي، وكيف كان لإعلان الإستقلال الفلسطيني عام 1988(جنوح الفلسطيني بقبول فكرة حل الدولتين) أثراً في بداية بروز تطور أوروبى ايجابى تجاه الصراع الفلسطينى-الإسرائيلى.

أما الفصل الرابع، وفى نفس سياق التسلسل سيتناول موقف ودور الإتحاد الأوروبى فى تسوية الصراع الفلسطينى-الإسرائيلى، وكيف كان دائماً يبحث عن ثمن سياسى لفاتورته المالية. وبالرغم من أنه كان غائبا عن أول إتفاق فلسطينى-إسرائيلى (إتفاقية أوسلو عام 1993)، إلا أنه شكل أكبر المساهمين الماليين لدعم عملية التسوية السياسية أملاً أن يكون له دور سياسى يوازى حجم مساهماته المالية. علاوة على ذلك سيناقش هذا الفصل إشكالية الدولة الفلسطينية بالنسبة للإتحاد الأوروبى، وكيف ينظر الإتحاد الأوروبى إلى قضايا الحل النهائى مع إسرائيل ودور الإتحاد الأوروبى فى اللجنة الرباعية الدولية وخارطة الطريق.

أما الفصل الخامس والأخير سيعالج العلاقات الإقتصادية والمالية للإتحاد الأوروبى بالسلطة الوطنية الفلسطينية وكيف إستثمر الأوروبيون المساعدات من أجل لعب دور سياسى-أمنى فى الأراضى الفلسطينية. ولكن هذه العلاقة لم تستمر على وتيرة واحدة، فقد تعثرت أحياناً وخاصة أثناء حصار الرئيس الفلسطينى ياسر عرفات. وأخيراً سيناقش هذا الفصل التطورات السياسية بعد الإنتخابات التشريعية الثانية عام 2006 وإعتلاء حركة حماس سدة الحكم، وكيف أدى ذلك لتراجع العلاقات الأوربية الفلسطينية ومقاطعة الإتحاد الأوروبى لحركة حماس.

الفصل الأول

الإطار النظري والمفاهيمي للسياسة الخارجية (Theoretical Framework)

لقد واجهت دراسة السياسة الخارجية تحديات مستمرة على الصعيدين العملي والفكري. فقد تطورت هذه الظاهرة تطوراً هاماً بعد الحرب العالمية الثانية، فبعد أن كانت ظاهرة بسيطة تتعلق بقضية الأمن العسكري، أصبحت ظاهرة متعددة الأبعاد والجوانب و ترتبط ارتباطاً وثيقاً بشتى وظائف الدولة الحديثة في إطار العلاقات الدولية. وقد زاد من تعقيد هذه الظاهرة إزدياد وتشابك القضايا والأزمات الدولية وتزايد الفواعل الدوليين والفواعل الغير الدوليين (*State & Non- State Actors*). وإزاء هذا التطور النوعي لم تعد المدرسة التقليدية (منظور الدولة) قادرة على تفسير العديد من السياسات الخارجية، خاصة السياسات الخارجية للوحدات الجديدة في النظام الدولي الجديد. لذلك، جاءت المدرسة الحديثة (منظور المجتمع العالمي) لتضع تفسيراً مغايراً لظاهرة السياسة الخارجية، وإستخدام وحدات أخرى للتحليل مختلفة عن التي إستخدمها المنهج التقليدي. فقد درجت المدرسة التقليدية (*State-Centric Approach*) على قصر وحدات السياسة الخارجية على الدول ذات السيادة، بإعتبارها أنها تمتلك القوة والقدرة على التنفيذ والإكراه على الساحة الدولية. لكن تطور الظاهرة الدولية في القرن العشرين أدى لظهور المدرسة الحديثة،⁴ (*Non State-Centric Assumption*) والتي إعتبرت أن معيار تحديد وحدة السياسة

⁴ Meibar, Basheer (1982). Political Culture, Foreign Policy, and Conflict: the Palestinian Area Conflict System. UK: Greenwood Press, pp45-53.

الخارجية هي الصفة السلوكية المسماة " الإستقلال" (Autonomy) والتمثلة في القدرة على صياغة وتطبيق برنامج عمل نابع من خصائص وقدرة على التأثير في الوحدات الدولية الأخرى⁵. وبالتالي أدى تطبيق هذا المعيار لإتساع نطاق وحدات السياسة الخارجية لكي تشمل بجانب الدول التنظيمات الدولية الحكومية والغير الحكومية، حركات التحرر الوطني، الشركات المتعددة الجنسيات، والقوى الداخلية والأحزاب السياسية الكبرى في الوحدات الدولية عندما تظهر في المجتمع الدولي كفاعل سياسي. وقد أدت التطورات الدولية المتسارعة التي شملت إنتهاء الحرب الباردة (1989) وإنهيار الإتحاد السوفيتي(1991)، وظهور العولمة (في نهاية الثمانينات) والتسارع نحو الأوربة، وظهور الأحادية القطبية (1991) إلى إنعكاسات هامة على مختلف العلوم الإجتماعية، وخاصة علم السياسة الخارجية، بحيث أصبحت السياسات الخارجية للدول مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمتغيرات العسكرية-الأمنية والإقتصادية والتحالفات الدولية.

أولاً: تحليل السياسة الخارجية (Foreign Policy Analysis)

1. التعريف بالسياسة الخارجية وسماتها وأهميتها

لم تتفق الدراسات في السياسة الخارجية على تعريف محدد لهذه السياسة، مما يعكس تعقيد هذه الظاهرة. ولكن يمكن أن نجمل التعريفات في ثلاثة اتجاهات رئيسية، الأول : يعرفها تعريفاً عاماً معقداً لا نكاد نميز بينها وبين غيرها من السياسات وخاصة السياسات الداخلية، والثاني: يعرفها تعريفاً دقيقاً يخرجها من إطار المرونة والتغير الذي تمتاز به العلاقات الدولية. والثالث: يربط بين السياسة الخارجية والديمقراطية. هذا بالإضافة إلى بروز تعريفات متفرقة فمنهم من وصف السياسة الخارجية بأنها عملية إجتماعية، فقد عرفها كرسوفر فاراندس Christopher Farrands بأنها :

⁵ ميرل، مارسيل (1986). سوسيولوجيا العلاقات الدولية. ترجمة حسن نافعة. القاهرة: دار المستقبل العربي، ص17.

*"Foreign policy is a social process. The members of a decision making elite receive their values, assumptions and expectations about the world from a wider organized on explicitly democratic lines or not, for the way in which they handle power and authority"*⁶.

والبعض اعتبرها مرادفاً لأهداف الدولة في المحيط الخارجي، والبعض الآخر يعتبرها عملية تحويل المدخلات إلى أنشطة تهدف إلى تحقيق غايات معينة. وهنالك تعريفات تربط السياسة الخارجية بالدول فقط، ولكن مع تطور العلاقات الدولية في القرن العشرين، أصبح هنالك فاعلين دوليين لهم سياسات خارجية مثل الدول. وبذلك، لم تعد الدول هي الوحدات الوحيدة القادرة على رسم سياسات خارجية. والسياسة الخارجية للدولة الواحدة تختلف باختلاف من يتم التعامل معهم وإختلاف قضايا التعامل الخارجي. فقد تتبع الدولة سياسية خارجية تعاونية تجاه قضية معينة مع دولة محددة وسياسة أخرى صراعية أو تنافسية بالنسبة لقضية أخرى مع الدولة ذاتها.

أما كريستوفر هيل (Christopher Hill) فقد عرف السياسة الخارجية على أنها مجموع العلاقات الخارجية الرسمية التي يقوم بها فاعل مستقل (عادة دولة) في إطار العلاقات الدولية. ويضيف هيل أن مصطلح "فاعل مستقل" يسمح بإدراج ظواهر دولية تحت هذا التعريف مثل ظاهرة الإتحاد الأوروبي⁷.

أما والتر كارلسنايس (Walter Carlsnaes) فقد عرف السياسة الخارجية على أنها تلك الأفعال التي يتم التعبير عنها بطريق أهداف واضحة والتزامات أو/و إرشادات التي يتبناها مثلى الحكومات نيابة عن كياناتهم السيادية والتي تكون موجهة باتجاه أهداف وأحوال وفواعل حكومية وغير حكومية والتي يقصدون التأثير فيها وتقع خارج نطاق مناطقهم الشرعية⁸.

⁶ Farrands, Christopher. (1988). "State, Society, Culture and British Foreign Policy". in Michael Smith, Steve Smith and Brian White (eds.), British Foreign Policy: Tradition, Change and Transformation. London: Unwin Hyman Ltd, p.51.

⁷ Hill, Christopher (2003). The Changing Politics of Foreign Policy. News York: Palgrave Macmillan LTD, p3.

⁸ Smith, Steve and others (2008). Foreign policy: theories, actors, cases. London: Oxford University Press, p2.

أما محمد السيد سليم، فقد عرف السياسة الخارجية بأنها "برنامج العمل العلني الذي يختاره الممثلون الرسميون للوحدة الدولية من بينهم مجموعة البدائل البرنامجية المتاحة من أجل تحقيق أهداف محددة في المحيط الخارجي"⁹. وفي ظل هذا الجدل والتعقيد، فإنني أجد أن السياسة الخارجية هي مجموعة الأفعال والسلوك والأنشطة الخارجية التي يقوم بها الفواعل الدوليين والغير دوليين من أجل إحداث أثر ما على الساحة الدولية. وهذا يشمل الدول والمنظمات الدولية والشركات والحركات السياسية والإتحادات الإقليمية وغيرها. أما فيما يتعلق بتحليل السياسة الخارجية (Foreign Policy Analysis / FPA) فقد أشار هيل إلى أن التحليل لا يعنى فقط تقسيم السياسة الخارجية إلى أجزائها الأساسية والمفاهيم والعمليات وإنعكاسات البيانات المختلفة، ولكن أيضا يجب فهمه في سياق تحليل نفسي، حيث أن هنالك محاولة قد تم فعلها لرسم وإحداث معاني أعمق من التي تظهر على السطح. وكذلك لفهم فعل بطريقة أراد الفواعل أن يعبروا عن أنفسهم من خلال التفاعل مع الآخرين¹⁰.

خصائص السياسة الخارجية: تتمتع السياسة الخارجية بصفات تجعلها تختلف عن تلك التي تتمتع بها السياسة الداخلية للفواعل الدوليين والغير دوليين. وفي هذا السياق يشير السيد سليم إلى أن السياسة الخارجية تتصف بسبعة خصائص. أولها الواحدية أي أن السياسة الخارجية تنصرف إلى السياسات التي تنتهجها الوحدة الدولية تجاه الوحدات الدولية الأخرى سواء بشكل منفرد أو في إطار جماعي. وثانيها أن السياسة الخارجية هي ما يصدر عن الممثلين الرسميين للوحدة الدولية. وثالثها أن السياسة الخارجية هي سياسة علنية بمعنى أنها تشمل برامج العمل الخارجي العلنية التي تتبعها الوحدة الدولية. وهذه البرامج لم تتكون عشوائيا، بل قصد مهندسوها إتباعها لتحقيق أهداف معينة وإعترفوا بمسؤوليتهم عنها وعن نتائجها وإنعكاساتها سواء السلبية أم الايجابية. ورابعها أن السياسة الخارجية تتميز بعنصر الاختيار، وهذا يعنى أنه قد إختارها صانعوها من بين سياسات بديلة متاحة بين أيديهم. وخامسها أن السياسة الخارجية ذات طابع هديفي، فهذا يعنى أن السياسة الخارجية تتضمن إنتقاءاً لمجموعة من الأهداف وتسخير بعض

⁹ سليم، محمد السيد (1998). تحليل السياسة الخارجية. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، ص12.

¹⁰ Ibid, Hill, p1.

الموارد المتاحة لتحقيق تلك الأهداف. فالسياسة الخارجية ليست مجرد رد فعل إلى لما يحدث في البيئة الخارجية، ولكنها بالأساس عملية واعية تتطوي على محاولة التأثير على البيئة الخارجية أو على الأقل التأقلم والتكيف مع تلك البيئة لتحقيق مجموعة من الأهداف المحددة. وسادسها أن السياسة الخارجية ذات طابع خارجي، فينصرف ذلك إلى أن السياسة الخارجية تسعى لتحقيق أهداف إزاء وحدات خارجية لا داخلية، وهذا ما يميزها عن السياسة الداخلية. وأخيراً فإن السياسة الخارجية تتصف بالطابع البرنامجي، فهذا يعنى أن السياسة الخارجية هي ظاهرة متعددة الأبعاد، حيث أن عملية التصرف في المحيط الخارجي للوحدة الدولية يتطلب منها صياغة مجموعة من الأهداف وتحديد مجموعة من القرارات والسلوكيات التي تشكل في مجملها السياسة الخارجية لتلك الوحدة¹¹.

ويرى الباحث أن عملية السياسة الخارجية هي عملية تراكمية ومتدرجة، يتم بناؤها عبر سنوات طويلة من العمل والجهد من قبل الوحدة الدولية التي تحددها بناء على الإرتباطات والمصالح الخارجية في المحيط الدولي. لذلك فهي تتسم بالثبات وعدم التغيير النسبي. ولكن لا يعنى ذلك عدم إمكانية حدوث تغير جوهري في تلك السياسة، ولكن لا يأتي هذا التغيير بشكل مفاجئ كما أنه يحدث غالباً في الدول التسلطية والدكتاتورية والدول الغير مستقرة سياسياً وأمنياً.

أهمية السياسة الخارجية: تكمن أهمية السياسة الخارجية، بأنها تعتبر أحد العناصر الجوهرية المكونة للسياسة العامة للدولة، فهي تتضمن إتخاذ القرارات المتعلقة بالأمن القومي والسيادة والمصالح الوطنية العليا للدولة إقليمياً ودولياً، ومن ثم فهي تعتبر حجر الزاوية في السياسات العامة للدولة، سواء على المستوى الإقتصادي أو السياسي أو الأمني أو العسكري. لكن أهميتها تختلف من وحدة دولية إلى أخرى، فبعض الوحدات توليها إهتماماً كبيراً لتحقيق أهداف السياسة العامة، بينما تحتل مكانة هامشية لبعض الوحدات الأخرى. وبشكل عام، تعتبر حماية السيادة الإقليمية ودعم الأمن القومي من أهم الأهداف

¹¹ سليم، مرجع سبق ذكره، ص 67-13.

الرئيسية في السياسات الخارجية للوحدات الدولية المختلفة¹². علاوة على ما سبق، فإن السياسة الخارجية هي الأداة المركزية والجوهرية لتحقيق السياسات العامة للوحدات الدولية فيما يتعلق بقضايا التنمية والمساعدات الدولية (في هذا الإطار نجد أن كل وكالات التنمية الدولية *Aid Agencies* مثل — *USAID* هي دائرة من دوائر وزارة الخارجية، حيث تعتبر الدبلوماسية الاقتصادية هي أهم أذرع وزارات الخارجية على مستوى العلاقات الدولية)، وقضايا الإستقلال السياسي والتحرر الوطني، والقضايا المتعلقة بالمصالح والتحالفات الدولية. وفي المقابل فإن هنالك حالات تلعب السياسة الخارجية دوراً هامشياً في الدولة، وذلك في الدول الحيادية، والدول الفقيرة، والدول التابعة إقتصادياً أو سياسياً، والدول المهزومة عسكرياً، والدول التي تمر بتحولات وتغيرات مختلفة. ويتطلب تحقيق أهداف السياسة الخارجية في إطار العلاقات الدولية تجنيد مجموعة من الوسائل والموارد المناسبة لتحقيق تلك الأهداف، حيث أنه بدون توفير ذلك، فإنه من المستحيل تحقيق تلك الأهداف. وتتفاوت تلك الأدوات بين دبلوماسية وإقتصادية وعسكرية وأمنية واستخبارية ودعائية وعلمية وتكنولوجية وموارد طبيعية، وكذلك أدوات السياسة الداخلية التي تستخدم في خدمة السياسة الخارجية للدولة¹³.

هنالك نموذجين يستخدمان لتحقيق أهداف السياسة الخارجية والمصالح العليا للوحدات الدولية في إطار العلاقات الدولية. النموذج الأمريكي (*hyperpower*) الذي يعتمد على الإستخدام المفرط للقوة العسكرية والعقوبات الإقتصادية، أما النموذج الآخر، فهو النموذج الأوروبي (*soft power*) الذي يستند في إطار علاقاته الدولية على الإقتصاد السياسي والقوة المدنية (*civilian power*)، ولكل نموذج ما يبرره، ولسنا هنا بصدد إجراء مقارنة بين النموذجين، ولكن لأغراض وغايات هذا البحث سنتطرق لاحقاً للنموذج الأوروبي الذي هو محط اهتمامنا والذي وظف الدبلوماسية الإقتصادية لخدمة سياسته الخارجية. وفي نفس سياق الموضوع وفي معرض تشخيصه للنموذج الأوروبي، فقد جادل المفوض الأوروبي

¹² مقلد، إسماعيل صبري (1991). العلاقات السياسية الدولية: دراسة في الأصول والنظرية. المكتبة الأكاديمية: القاهرة،

ص 130-157.

¹³ سليم، مرجع سبق ذكره، ص 91-95.

"Hans van de Broek"¹⁴ بقوله أن الإتحاد الأوروبي بحاجة إلى قوة عسكرية خلف دبلوماسيته وإمكانية استخدام تلك القوة في حالة فشل الدبلوماسية. لذلك، يمكن وصف الإتحاد الأوروبي بأنه قوة مدنية (Civilian Power) لأنه يفتقد إلى الأدوات العسكرية ويعتمد على أدوات الدبلوماسية الاقتصادية للمحاولة في التأثير في فاعلين دوليين آخرين¹⁵.

2. محددات السياسة الخارجية

يرى كريستوفر هيل، أن سياسات السياسة الخارجية متغيرة بشكل دائم، وهذا يعتمد على الدولة أو المنطقة. ويضيف هيل أن هذا التغيير ليس بالضرورة دائماً في نفس الاتجاه. وهذا يفسر أهمية دراسة الحالة والدولة. ويضيف أنه في ظل التغيرات الدولية، فإنه يجب أن نعتاد أن نرى أن العالم والنظام السياسي الدولي كوحدة واحدة. إن التغيرات في الكل هي بالطبع حقيقية ولها انعكاسات هامة على الأجزاء. وفي المقابل، فإن حدوث أي تغيرات في جزء مهم قد يؤدي إلى حدوث اضطرابات في النظام ككل¹⁶. لذلك تلعب المتغيرات المحلية والإقليمية والدولية دوراً محورياً في تحديد بوصلة وإتجاهات وفلسفة السياسة الخارجية للوحدات الدولية المختلفة. فمثلاً، لماذا هنالك إختلاف بين السياسة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية و السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي؟ ولماذا تتباين سياسات دول الإتحاد الأوروبي عن سياسات الإتحاد نفسه؟ ولماذا تتغير السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي من فترة إلى أخرى؟ ولماذا تتبع الدول سياسات عدوانية تارةً وسياسات سلمية تارةً أخرى في علاقاتهم الدولية؟ إن مثل هذه الأسئلة توصلنا إلى السؤال الكلاسيكي "من الذي يحكم" (who controls)؟ وللإجابة عن هذه التساؤلات، يجب الإشارة هنا إلى أن السياسات الخارجية الدولية المختلفة تتحدد وتتغير طبقاً لمجموعة من المتغيرات والمصالح والتحالفات المختلفة التي تتفاعل مع بعضها البعض بشكل أو بآخر، من أجل

14 Hans van den Broek: a leading Dutch political figure, served 11 years as the Netherlands Minister of Foreign Affairs between 1982 and 1993, when he became European Commissioner for Foreign Relations. (Retrieved October 13, 2009, from: http://www.biographybase.com/biography/Hans_van_den_Broek.html)

15 E. Smith, Karen. "The Instruments of European Union Foreign Policy". Paradoxes of European Foreign Policy. Jan Zielonka: Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, pp 67-68.

16 Ibid, Hill, p11.

تحقيق الأهداف المرسومة للوحدة الدولية. وتشكل المتغيرات الجيوستراتيجية والقدرات العسكرية والإقتصادية ونظام الحكم في الدولة أهم المحددات التي تؤثر في خيارات السياسة الخارجية¹⁷. علاوة على ما سبق، يمكن القول أن "التغيير" هو تحد دائم للسياسة الخارجية. والتغيير يشمل جميع التغيرات والتحولات الدولية. وقد قسم محمد السيد سليم هذه المتغيرات إلى مجموعتين:

أ. **المتغيرات الموضوعية:** وهي المتغيرات الموجودة في بيئة عملية صنع السياسة الخارجية، مستقلة عن فهم صانع السياسة الخارجية لتلك المتغيرات، وتشمل المتغيرات الداخلية والخارجية. أما فيما يتعلق بالمتغيرات/الدولية، فهي متغيرات تقع داخل إطار الوحدة الدولية ذاتها، وتشمل المتغيرات الموضوعية القيادية (الخصائص الشخصية للقائد السياسي أو القادة السياسيين الذين يرسمون السياسة الخارجية)، والمتغيرات الموضوعية البنوية، وهي مرتبطة بالتكوين البنوي للوحدة الدولية، وتشمل الخصائص القومية والنظام السياسي للوحدة الدولية. وتعتبر الخصائص القومية أحد الأبعاد البنوية للوحدة الدولية المؤثرة في سياستها الخارجية. وهذه الخصائص خمسة هي: المقدرات القومية، والمشكلات الإجتماعية، والتكوين الإجتماعي، والتكوين القومي، والتوجهات المجتمعية. وتعتبر القومية الدينامكية الأولى في المجتمع الدولي، وتعتبر من أهم الدوافع التي تتحكم في تشكيل سياسة الدولة الخارجية، وتحديد مصالحها القومية، وهذا ما أشار إليه جون فاسكوز (John A. Vasques) عند حديثه عن كتاب هانز مورغانثو (Hans Morgenthau) (*In defence of national interest*¹⁸). وفي نفس السياق، فإن تفهم موضوع القومية شرط أساسي لتفهم ظاهرة السلوك الدولي عموماً. ولهذا الاعتقاد في الحقيقة ما يبرره، ذلك أن الخصائص الذاتية والموضوعية لكل دولة، سواء كانت هذه الخصائص بشرية أم جغرافية أم حضارية أم إقليمية، هي التي تؤثر في تحديد مصالح الدولة، وأهداف سياستها الخارجية، وبالتالي ترسم

¹⁷ W, Charles and others (1999). World Politics: Trend and Transformation. Macmillan Press LTD: USA, p45.

¹⁸ John A. Vasques. Classics of International Relations, third edition, (Prentice Hall: USA, 1996), p141.

أبعاد دورها في المجتمع الدولي¹⁹. وتنصرف المقدرات القومية إلى الموارد الإقتصادية والعسكرية للوحدة الدولية. وتتحدد هذه المقدرات بحجم الموارد ومستوى التطور التكنولوجي. وتؤثر هذه المقدرات في حجم ونوعية السياسة الخارجية المتبعة، كما أنها تحدد قدرة الوحدة على التصرف في المجال الدولي²⁰. أما فيما يتعلق بالمتغيرات الخارجية، فهي تلك المتغيرات الناشئة في المحيط الخارجي للوحدة الدولية، أو الناشئة نتيجة التفاعل مع وحدة دولية أخرى، وتشمل تلك النسق الدولي (مثل تأثير حالة الإستقطاب الدولي على السياسة الخارجية للدولة)، والمسافة الدولية (فمثلاً، المسافة الجغرافية أو التماثل الثقافي بين وحدتين دوليتين يؤثر على سياسة كل منهما تجاه الآخر)، والتفاعلات الدولية (يختص بتفسير السياسة الخارجية للدولة على ضوء سياسة الوحدات الأخرى تجاهها، والموقف الدولي).

ب. المتغيرات النفسية: وهي المتغيرات المتعلقة بفهم القائد السياسي صانع السياسة الخارجية للمتغيرات الموضوعية. فهذه الأخيرة لا تنتج أثرها في السياسة الخارجية إلا من خلال فهم صانع السياسة لتلك المتغيرات. فإذا لم يدرك صانع السياسة الخارجية وجود متغير موضوعي معين، فإن ذلك المتغير لن ينتج أثراً في السياسة الخارجية للوحدة الدولية. فمثلاً، إذا كان هنالك قائد سياسي لدولة محدودة الموارد العسكرية، لكنه يتخيل عكس ذلك. فإذا صاغ هذا القائد سياسة خارجية على هذا الأساس، فإنه من المحتمل أن تؤدي تلك السياسة إلى فشل سياسي أو هزيمة عسكرية. ومن ثم، فإن التطابق أو التفاوت بين المتغيرات الموضوعية (Operational Environment) وبين تصور صانع السياسة الخارجية تلك المتغيرات وخصائصه الشخصية (psychological Environment) وهو الذي يحدد فرص نجاح أو فشل السياسة الخارجية. وكلما زاد التطابق، زادت فرص نجاح السياسة الخارجية²¹.

3. صنع السياسة الخارجية وآليات إتخاذ القرار:

¹⁹ مقلد، مرجع سبق ذكره، ص 97.

²⁰ سليم، مرجع سبق ذكره، ص 211 - 248.

²¹ سليم، مرجع سبق ذكره، ص 139.

تطلب فهم كيفية صنع السياسة الخارجية وآليات إتخاذ القرار في دهاليز الوحدات الدولية المختلفة تحديد الهيكل الذي تصنع تلك السياسة في إطاره والعمليات التي تصنع من خلالها السياسة الخارجية. والمقصود بهيكل صنع السياسة الخارجية هو نمط ترتيب العلاقات بين الأجهزة والمؤسسات العاملة في ميدان صنع تلك السياسة. أما عملية صنع السياسة الخارجية فإنها تشمل نمط التفاعلات بين المؤسسات العاملة في ميدان السياسة الخارجية في إطار عملية تحديد الأهداف الرئيسية المبتغاة في المجال الخارجي وأدوات تحقيق تلك الأهداف. وتتم عملية صناعة القرار في السياسة الخارجية من خلال نموذج معين من نماذج مختلفة، فيفسر كل نموذج طريقة مختلفة لصنع القرار. وفي هذا الإطار هنالك ثلاثة نماذج أساسية متاحة أمام صانع القرار:

- **النموذج التحليلي (Analytic Model):** يقوم النموذج التحليلي على أساس أن عملية صناعة القرار تتم إستناداً إلى حصر شامل للمعلومات المرتبطة بالموضوع، ثم حصر شامل للبدائل المتاحة أمام صانع القرار، ثم إختيار البديل الذي يزيد من المنافع. لكن هذا النموذج يفترض وضوح المشكلة موضوع البحث وهذا بعكس قضايا السياسة الخارجية التي تكون عادة شائكة ومعقدة. لذلك، فإن هذا النموذج يصلح في الشركات الكبرى، حيث تصنع الشركات قراراتها بناءً على أسس رياضية بحتة خاضعة لمبدأ الربح والخسارة²².

- **النموذج التنظيمي (Organisational Model):** يستند هذا النموذج على رؤية معينة للعقل الإنساني وتفاعله مع البيئة وقدرته على إتخاذ قرارات سريعة ومعقدة في فترة زمنية محدودة. ونقوم إفتراضات هذا النموذج على أساس أن عملية صنع القرار تتم على أساس شبه آلي وبطريقة مبرمجة على ضوء برنامج تدرب عليه صانع القرار سلفاً، وبذلك تصبح عملية صناعة القرار عملية مبرمجة آلية تركز على متغير أو متغيرات معينة وتهمل باقي المتغيرات. وبناءً على ما سبق، فإن الحكومة هي وحدة التحليل الأساسي في هذا النموذج والتي لديها العديد من المؤسسات والأجهزة التي تمتلك خطط وبرامج ثابتة وضعت سلفاً لإنجاز الأعمال وتصريف شؤون الدولة. وقد تعرض هذا النموذج إلى الإنتقاد بسبب

²² أبو دية، سعد (1990). عملية اتخاذ القرار في سياسة الأردن الخارجية، سلسلة أطروحات الدكتوراه. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ص 18.

أنه يفترض روتينية وثبات العمل، مما يجعل عملية صناعة القرار عملية خاضعة إلى روتين معين وهذا يتنافى مع طبيعة السياسة الدولية²³.

• **النموذج المعرفي (Cognitive Model):** يفترض هذا النموذج أن عملية صنع القرار ليست مبرمجة سلفاً ولا تحليلية، بل هي عملية يقوم من خلالها صانع القرار بإسقاط عقائده الذاتية على عملية إتخاذ القرار. وهذا يعنى أن للقائد السياسي نظاماً عقيدياً معيناً ومعلومات محددة مستقرة منظمة مخزونة في الذاكرة تتيح له مجالاً للاستنباط والاستدلال في إتخاذ القرار. وهذه المعلومات تتحكم في صانع القرار وتجعله يرفض أو يقبل أية معلومات جديدة، كما أنها تؤثر على مرونة القائد في إتخاذ القرار. فعلى سبيل المثال، كان يرفض هتلر أي معلومة عن تحسن موقف الحلفاء، وقد رفض تداول الإحصاءات الخاصة بالإنتاج الحربي الأمريكي المقدمة من الإستخبارات الألمانية، وأقال موظفين من عملهم بسبب تقديمهم بيانات صحيحة. والسبب في ذلك عدم تطابق المعلومات الواردة إليه مع معتقداته. ويعتبر هذا النموذج هو الأكثر شيوعاً في مجال إتخاذ القرار في السياسة الخارجية. ويرجع ذلك إلى طبيعة عملية هذه السياسة والبيئة التي تتم فيها، خصوصاً في المواقف التي تكون فيها السياسة الخارجية محاطة بعدم اليقين والغموض، حيث لا يكون أمام صانع القرار ما يمكنه من تفسير المعلومات سوى عقائده وإدراكاته الذاتية المتعلقة بالموقف. ولم يخلو هذا النموذج من النقد. فلا يصلح هذا النموذج في تفسير السياسة الخارجية في البلدان النامية، حيث تغيب المؤسسات الشرعية الدستورية التي تقيد حركة القائد العسكري. وكذلك، فإن القائد في البلدان المتقدمة قليل التأثير في السياسة الخارجية، لأن القرار السياسي يصنع ويمر في بيروقراطيات وأجهزة تشكل ضابطاً وصماماً على صناعة القرار وتحدياً لتأثير أي نموذج على عملية صنع القرار. كما أن المشكلة التي تبرز هنا هي أي عقائد يدرس الباحث؟ هل يدرس عقائد رئيس الجمهورية، أم رئيس الوزراء، أم وزير الخارجية، أم عقائد من؟²⁴.

²³ أبو دية، مرجع سبق ذكره ص20.

²⁴ أبو دية، مرجع سبق ذكره، ص23.

وبالنظر إلى الثلاثة نماذج، يرى الباحث أنه لا يمكن لأي نموذج من النماذج السابقة أن يفسر كيف تصنع السياسة الخارجية في الاتحاد الأوروبي و آليات إتخاذ القرار داخل تلك المؤسسة لأننا كما سنرى لاحقاً فإننا أمام نموذج فريد من نوعه، فهو ليس بدولة أو منظمة إقليمية. لذلك، لخدمة أغراض وغايات هذا البحث، سيستخدم الباحث النماذج الثلاثة *التحليلي- التنظيمي- المعرفي* إضافة إلى نموذجي المؤسسات والنخبة الذين يعتبران حجر الزاوية في السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي.

وعند الحديث عن السياسة الخارجية للدول أو الوحدات الدولية الأخرى، لا يمكن أن نغفل دور سلطات الدولة الرئيسية (التنفيذية والتشريعية والقضائية) في عملية إتخاذ القرار وحدود وصلاحيات كل سلطة من تلك السلطات. بالطبع، إن صلاحيات سلطات الدولة عادة تكون مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالنظام السياسي للدولة. ولكن بشكل عام فإن السلطة التنفيذية هي الطرف الذي يحتكر السياسة الخارجية للدولة. أما السلطات التشريعية والقضائية فلا تمارسان إلا دوراً رقابياً على دور السلطة التنفيذية فيما يتعلق بصناعة السياسة الخارجية.

يندرج تحت إطار *السلطة التنفيذية* أجهزة الرئاسة، وجهاز المخابرات، ومجلس الأمن القومي، والحكومة، وأجهزة الإعلام. بيد أن مركزية دور السلطة التنفيذية لا يعنى احتكارها لصناعة السياسة الخارجية، فالواقع أن العديد من مؤسسات الدولة تساهم وتشارك في تلك العملية المتراكمة والمعقدة وذلك بدرجات متفاوتة طبقاً لطبيعة النظام السياسي (برلماني أو رئاسي). أما فيما يتعلق بدور *السلطة التشريعية* في صناعة السياسة الخارجية، ففي النظام السياسي البرلماني يحتكر مجلس الوزراء (الحكومة) صناعة السياسة الخارجية بحكم هيمنته على الأغلبية البرلمانية ولا يتمتع رئيس الدولة إلا بدور رمزي في هذا المجال. أما النظام الرئاسي، فإنه يعطى السلطة التشريعية دوراً أكبر في صنع السياسة الخارجية. فمثلاً، الكونغرس الأمريكي يتمتع بصلاحيات خارجية واسعة كفلها له الدستور. فقد منح الدستور الحق للكونغرس في إعلان الحرب لكنه جعل الرئيس القائد العام، وبهذه الطريقة تكون سلطة إعلان الحرب مقسومة بين السلطة التشريعية والتنفيذية. وبالرغم من أن الرئيس له صلاحية عمل المعاهدات وتعيين

السفراء، إلا أن هذا الإختصاص مقيد بموافقة مجلس الشيوخ²⁵. وعلى أي حال، فلا يوجد معيار محدد، فدور السلطة التنفيذية يتفاوت من نظام إلى آخر طبقاً لماهية النظام. فبالرغم من أن النظام السياسي المصري ذو طبيعة رئاسية إلا أن دور السلطة التشريعية في صنع السياسة الخارجية محدود. أما *السلطة القضائية*، فتلعب دوراً محدوداً وغير مباشر في عملية صناعة السياسة الخارجية، حيث أن العلاقات الخارجية هي علاقات سياسية تقوم بها السلطة التنفيذية. ويتمثل هذا الدور في سلطة القضاء في إبطال القوانين أو الإتفاقيات المتعلقة بالسياسة الخارجية على أساس أنها مخالفة للدستور، وسلطة تفسير النصوص الدستورية والقضائية. وقد إستقر الفقه القانوني في معظم الدول على أن قضايا السياسة الخارجية تبقى بمنأى عن رقابة القضاء، أو أن القضاء لا يستطيع التأثير في تصرفات الدولة في مجال السياسة الخارجية. ولعل أبرز الأمثلة على ذلك، ففقد أكدت المحكمة العليا الأمريكية في عدة قضايا على سلطة الرئيس الأمريكي في مجال السياسة الخارجية، وأوضحت حدود دور القضاء في هذا المجال. بالرغم من تلك الحدود إلا أن الدستور الأمريكي (مادة 2/3) منح العديد من الصلاحيات للقضاء فيما يتعلق بالإتفاقيات الدولية، كل الحالات التي تؤثر في السفراء والقناصل، والحالات التي تكون الدولة طرفاً فيها، وحقوق الأفراد²⁶.

يرى الباحث أنه وبالرغم من إحتكار السلطة التنفيذية لعملية صناعة السياسة الخارجية، إلا أنه لا تقوم بها وحدها، إذ يشاركها جيش من المؤسسات والهيئات والأفراد ولكن بدرجات متفاوتة وحسب النظام السياسي في الدولة. لذلك يمكن تسمية صنع السياسة الخارجية هي عملية جماعية يشارك فيها فريق عمل كامل حيث أنه من المستحيل أن يقوم بذلك القائد السياسي بمفرده إلا في الأنظمة الشمولية والدكتاتورية، وذلك بسبب السيل الهائل من المعلومات من المحيط الدولي وما يشمل من ذلك من أزمات وعلاقات وتطورات وتحالفات على الساحة الدولية. لذلك، يمكن وصف دراسة عملية صناعة القرار في السياسة

²⁵ Fisher, Louis (1998). The Politics of Shared Power: Congress and the Executive. USA: Texas A&M University Press, pp177-178.

²⁶ Henkin, Louis (1996). Foreign affairs and the United States constitution. USA: Oxford University Press, pp133-137.

الخارجية بأنها عملية صعبة ومعقدة لأنها في غالب الأحيان تكون سرية ويواجه الباحثين صعوبة في مراقبتها وتتبعها²⁷، وهي أكثر العمليات حساسية للدولة من جميع الجوانب لما يترتب عليها من إنعكاسات هامة سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي أو الدولي.

إتخاذ القرار في السياسة الخارجية: يعتبر إتخاذ القرار من أهم وأكثر العمليات حساسية ودقة في صنع السياسة الخارجية لما يترتب على ذلك من إنعكاسات هامة على الوحدة الدولية المتخذة للقرار والوحدات الدولية الأخرى المتخذ القرار تجاهها. وعادة ما تأخذ الوحدات الدولية قراراتها في إطار يحقق مصالحها القومية العليا كما تم الإشارة إليه سابقا. وهنا لابد من الإشارة إلى أن جوهر نظرية إتخاذ القرار هو الإختيار بين عدد من الممكنات لا على أساس تجريدي ولكن على أساس علمي مرتبط بالظروف القائمة، أي أن دراسة إتخاذ القرار بما هو قبل وبعد القرار ثم السلطة التي تتخذ القرار. إضافة لذلك، فإن نظرية إتخاذ القرار تغلب البعد العقلاني على اللاعقلاني لاسيما أن الأول أسهل في إدراكه والتعرف عليه²⁸. وهذا ل يعنى ألا يكون هنالك قرارات غير عقلانية، والتي تبرز عادة في الأزمات المعقدة وخاصة الأمنية والعسكرية التي قد تواجهها الوحدة الدولية.

يقصد بإتخاذ القرار هو التوصل إلى صيغة عمل معقولة من بين عدة بدائل متنافسة، وكل القرارات ترمى إلى تحقيق أهداف بعينها، أو تفادى حدوث نتائج غير مرغوب فيها. وإختيار القرار يرتبط في أساسه بوجود معايير ترشيد يمكن الإحتكام إليها في عمليات الموازنة والترجيح والمفاضلة النهائية. فالتركيز على قرار معين لابد أن يحدث نتيجة اقتناع منطقي ومداومات ومشاورات بكل ما يمثلته مضمون القرار لما يترتب على الأخذ به من مخاطر وما يمكن أن يحققه من نتائج²⁹. ويتم إتخاذ القرار في إطار هيكلية أو مؤسسية معينة، والتي تشمل مجموعة من العلاقات والأدوار بين الأفراد المسؤولين

²⁷ Ibid, Vasques, p142

²⁸ دورتي، جيمس وبالسغراف، روبرت (1995). النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية، ترجمة وليد عبد الحي.

عمان: مركز أحمد ياسين، ص 305-311.

²⁹ مقلد، مرجع سبق ذكره، ص 373.

عن إتخاذ القرار. وتتفاوت هياكل إتخاذ القرار فيما بينها تفاوتاً كبيراً وذلك لعدة أسباب وإعتبارات. وتشكل آلية توزيع السلطة داخل مؤسسة إتخاذ القرار ودور الأعضاء فيها وأسلوب الإتصال داخلها أبعاد هامة لفهم هيكل إتخاذ قرار السياسة الخارجية. وتتمر عملية إتخاذ القرار بعدة مراحل وذلك بدءاً بنشأة الحافز في البيئة الدولية (كحدوث كارثة طبيعية، أو أزمة إقتصادية أو سياسية أو عسكرية) ومروراً بإدراك صانع القرار لهذا الحافز ووصول معلومات دقيقة عنه في الوقت المناسب وتجميع تلك المعلومات وتفسيرها وإنهاءً بإتخاذ القرار الذي يشكل تنويعاً لتلك العملية التراكمية والمعقدة التي يترتب عليها نتائج هامة سواءً تمس الوحدة المتخذة للقرار أو الوحدة أو الوحدات المتخذ القرار تجاهها. علاوة على ما سبق، فإننا نرى أن صناع القرار والسياسيين غالباً ما قد يستخدموا أكثر من إستراتيجية من أجل الوصول إلى قرار محدد. فقد يستخدموا إستراتيجية معينة عند البدء بعملية إتخاذ القرار وينتهوا بإستراتيجية أخرى عند إتخاذ القرار.

ثانياً: صنع القرار وتطور السياسة الخارجية في الإتحاد الأوروبي

خلفية تاريخية: تكررت المحاولات في تاريخ القارة الأوروبية لتوحيد الأمم الأوروبية لكنها باءت بالفشل ولم يكتب لها النجاح بسبب إختلاف منطلقات التوحيد. وبعد ظهور الدولة القومية الحديثة حدثت محاولات لتوحيد أوروبا لكنها لم تتعد الطابع الشكلي والمرحلي، منها محاولة نابليون في القرن التاسع عشر، والأخرى في أربعينات القرن العشرين على يد هتلر، وهما تجربتان لم تتمكنا من الإستمرار إلا لفترات قصيرة وإنتقالية وكان مصيرهما الفشل أيضاً. وبعد كوارث الحرب العالمية الأولى والثانية التي دفعت فيهما أوروبا فاتورة حساب طويلة سواء على المستوى البشري أو المستوى المادي وخرجت منهما أوروبا تلملم جراحها وتبحث عن من يخرجها من هذا النفق المظلم. لذلك، إزدادت بشدة ضرورات تأسيس ما عرف فيما بعد بإسم الإتحاد الأوروبي وذلك نتيجة لمتغيرات أوروبية داخلية وعوامل دولية أهمها الإستقطاب الدولي بين الكتلتين الشرقية والغربية والحد من التمدد الشيوعي داخل

القارة الأوروبية. وكان ذلك مدفوعاً بالرغبة في إعادة بناء أوروبا عبر مشروع مارشال³⁰ (Marshal Plan) الذي كان للولايات المتحدة الأمريكية مصلحة فيه، وكذلك من أجل القضاء على احتمال وقوع حرب شاملة أخرى³¹.

وقد أدى هذا الشعور في النهاية إلى تشكيل النواة الأساسية للتوحيد وهي إنشاء المجموعة الأوروبية للفحم والفولاذ عام 1951 على يد كل من ألمانيا الغربية، فرنسا، إيطاليا، وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورغ. وتوالى عمليات التوحيد والاندماج داخل القارة الأوروبية والتي كانت منطلقاتها في البداية إقتصادية بحتة. ولكن مع إنطلاق عملية ماستريخت في عام 1992 التي وضعت أوروبا على الخارطة السياسية الدولية وأعادت من جديد دورها كفاعل رئيسي في العلاقات الدولية من خلال الإتحاد الأوروبي الذي يبلغ عدد أعضائه اليوم 27 دولة وعدد سكانه حوالي 497 مليون نسمة، وتمتد مساحته إلى 3975000 كم².

الإتحاد الأوروبي (European Union/ EU)

هو الاسم الرسمي الجديد الذي أصبح يطلق على المجموعة الإقتصادية الأوروبية أو السوق الأوروبية المشتركة بدءاً من نوفمبر 1993 بعد دخول معاهدة الإتحاد الأوروبي (ماستريخت Maastricht)³² حيز التنفيذ، ولم يكن الهدف هو تغيير الاسم، بل شكل ذلك تحولاً هاماً في تاريخ ظاهرة الأوربة. فقد شكلت ماستريخت 1992 إنتقال الوحدة الأوروبية من كيان إقتصادي إلى كيان إقتصادي- سياسي ولاعباً دولياً

³⁰ مشروع مارشال هو المشروع الاقتصادي لإعادة تعمير أوروبا بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية الذي وضعه الجنرال جورج مارشال رئيس هيئة أركان الجيش الأميركي.

³¹ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 40.

³² معاهدة ماستريخت هي الاتفاقية المؤسسة للإتحاد الأوروبي و أهم تغيير في تاريخه منذ تأسيس المجموعة الأوروبية في نهاية الخمسينات. تم الاتفاق عليها من قبل المجلس الأوروبي في مدينة ماستريخت الهولندية في كانون الأول/ديسمبر 1991. دخلت هذه المعاهدة، التي تم توقيعها في 7 شباط/فبراير 1992 في ماستريخت، حيز التنفيذ في الأول من تشرين الثاني/نوفمبر 1993. وأهم تغيير أحدثته الاتفاقية هو في مجال الإتحاد الاقتصادي و النقدي والسياسة الخارجية و الأمنية المشتركة. (استرجعت بتاريخ 5 فبراير 2010) للمزيد من الاطلاع على معاهدة ماستريخت انظر :

(نسخة الكترونية للاتفاقية) <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

هاماً على الساحة الدولية. وقد أصبح الإتحاد الأوروبي قوة عالمية كبرى من النواحي الاقتصادية والتجارية والنقدية، ويصفه البعض بأنه عملاقاً اقتصادياً وقزماً سياسياً، لكن ذلك يجافى الحقيقة، إذ أن للإتحاد نفوذه الكبير في المنظمات الدولية، كمنظمة التجارة العالمية وهيئات الأمم المتحدة المتخصصة وقمم العالم حول البيئة والتنمية والصحة وغيرها من المجالات الدولية. ويحتل الإتحاد الأوروبي الآن موقع أكبر قوة اقتصادية في العالم مقارنة مع الإقتصاديات الدولية الكبرى مثل الولايات المتحدة واليابان والصين. والإتحاد الأوروبي ليس فقط أكبر قوة اقتصادية في العالم، بل هو أكبر شريك تجارى لأغلبية الدول العربية وأكبر مانح دولي للدول النامية و الفقيرة، بما فيها فلسطين. ومن هذا المنطلق تكمن أهمية دراسة عملية صنع القرار وآليات إتخاذها داخل مؤسسات الإتحاد الأوروبي. أنظر الجدول رقم (1).

جدول رقم (1) إجمالي الناتج المحلي للإتحاد الأوروبي مقارنة مع دول أخرى³³

الدولة	GDP (Billions of US Dollars) إجمالي الناتج المحلي
الإتحاد الأوروبي	16,414.697
كل دول العالم بما فيها الولايات المتحدة واليابان والصين.	57,843.376

المصدر: صندوق النقد الدولي (IMF) 2009

نجد أن دراسة عملية صناعة القرار في السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي تختلف عن دراسة تلك العملية في الوحدات الدولية الأخرى، أو في منظمة دولية محددة مثل الأمم المتحدة. فالإتحاد الأوروبي لم يصل بعد إلى درجة الدولة الفدرالية أو الكونفدرالية. كما أنه يختلف عن المنظمات الدولية الإقليمية الأخرى مثل جامعة الدول العربية أو منظمة المؤتمر الإسلامي حيث لا تزال الدول الأعضاء تحتفظ

³³ International Monetary Fund. Report for Selected Country Groups and Subjects. (Retrieved March 12, 2010)
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=37&pr.y=15&sy=2009&ey=2009&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=001%2C998&s=NGDPD&grp=1&a=1#download>

بكامل سيادتها، لذلك فهو ظاهرة فريدة من نوعها. ففي إطاره قامت الدول الأعضاء بالتنازل عن جزء من سيادتها لصالح مؤسسات فوق قومية في عدد من المجالات ولكن بدرجات متفاوتة، وفي بعض الأحيان الأخرى ما تزال تحتفظ بسيادتها كاملة في مجالات أخرى (كما في السياسة الخارجية والأمن)³⁴.

لذلك نرى أنه من الأهمية بمكان دراسة العوامل والمحددات الداخلية (المؤسسات الأوروبية والنخبة) والخارجية التي تؤثر في صناعة القرار داخل الاتحاد الأوروبي وخاصة فيما يتعلق بالسياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي مما سيجلى الغموض الذي يكتنف موقفه تجاه القضية الفلسطينية. وبنفس القدر من الأهمية، فإنه يجب الإشارة إلى مجالات الاندماج في الاتحاد الأوروبي، حيث بلغ الاندماج والتكامل السياسي والاقتصادي أقصى درجاته، لكن العملية لم تصل بعد إلى ذروتها. فهو يشبه إلى حد بعيد الدولة، لكنه ليس بدولة في المفهوم السياسي-القانوني. فيوجد للاتحاد مؤسسات تشريعية وتنفيذية وقضائية وله عملة واحدة (اليورو) وعلم واحد ونشيد وطني ودستور (في طريقه للإقرار) وسياسات موحدة في العديد من القطاعات الاقتصادية والسياسية والأمنية والاجتماعية والثقافية، ولا أحد يمكن أن يتنبأ إلى أين ستصل عملية الأوربة. ولكن مازال توصيفه القانوني والسياسي محل جدل عميق بين السياسيين والأكاديميين والقانونيين والمنظرين على حد سواء. ولتفادى هذه المعضلة، فإن الباحث لا يود أن يدخل في هذا الجدل النظري، ويتبنى إعتبار الاتحاد الأوروبي نموذجاً خاصاً من نوعه في إطار التكتلات الاقتصادية والسياسية التي شهدتها النظام الدولي خاصة بعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية وما تبعها من إستقطابات دولية وصولاً إلى إنهيار الاتحاد السوفيتي وإنهاءً بالحرب الباردة وتربع الولايات المتحدة على عرش السياسة الدولية.

ويجب ألا يفوتنا أن الآباء الروحيين المؤسسين للفكرة حرصوا على أن تسير العملية بشكل بطيء ومتدرج حتى تتجح ويصل الأوروبيون إلى أقصى درجات الوحدة والتكامل. وأدى صعود الاتحاد الأوروبي كقوة إقتصادية-سياسية إلى بروز مفهوم جديد في العلاقات الدولية وهو الدبلوماسية الإقتصادية

³⁴ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص45.

(Economic Diplomacy) كمدخل للمناورة في إيجاد دور سياسي في ظل الأحادية القطبية وتبنيه الاقتصاد السياسي كأداة من أدوات السياسة الخارجية³⁵. لذلك لم تصل السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي بشكلها الحالي إلا بعد عدة ولادات قيسرية، حيث أنها مرت بعدة محطات هامة كانت منسجمة وتسير بشكل متواز مع تطور فكرة وعملية الإدماج والتكامل داخل البيت الأوروبي، وكان من الملاحظ أنه كلما تعززت عمليات التوحيد والإندماج، فكلما انعكس ذلك ايجابيا على فاعلية السياسة الخارجية الأوروبية. فقد شكلت معاهدة ماستريخت تحولاً هاماً في هذا الإطار، فقد تم تبديل "آلية التعاون السياسي الأوروبي" إلى "السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة" وظهر خافيير سولانا واجهة السياسة الخارجية الأوروبية.

1. عملية الإدماج في الاتحاد الأوروبي (إطار نظري)

عند إنتهاء الحرب الباردة وما تبعها من إنهار للمنظومة الإستراتيجية، شهدت العلاقات الدولية بعد تلك المرحلة العديد من النظريات التي تنذر بوقوع حروب من نوع آخر، فتنبأ فوكاياما "بنهاية التاريخ"³⁶ وتوقع هنتغتون "بصراع الحضارات"³⁷، وظهر الجنوب والفقير وفشل الديمقراطية والهجرة والمخدرات والإسلام والإرهاب كمصادر تهديد جديدة للنظام الدولي الجديد. ولكن، وبالرغم من تلك التنبؤات، إلا أن الدول بدأت تتجه نحو التكتلات الإقليمية وخاصة الاقتصادية لإدراكها بأن الضرورة تقتضى أن يكون هنالك درجة كبيرة من التعاون والتكامل الدولي والإقليمي في إستخدام الموارد وحماية البيئة من أجل السلام والاستقرار الدوليين. وعلى الرغم من أن نظريات التكامل طرحت في مرحلة سابقة، إلا أنها شكلت مرتكزاً رئيسياً للتكتلات الإقليمية التي ظهرت بشكل واسع بعد الحرب الباردة، مما زاد من إهتمام الباحثين بظهور تلك الظاهرة. وتشكل التجربة الأوروبية (الأوربة Europeanization) نموذجاً متميزاً في نجاحها بين دول شهدت ثلاث حروب مدمرة خلال أقل من قرن. كما أن زيادة الإعتماد المتبادل بين

³⁵ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 50.

³⁶ Fukuyama, Francis. "The end of history". The National Interest. Summer 1989, pp.3-18

³⁷ P. Samuel, Huntington. "The Clash of Civilizations?" The Foreign Affairs. Vol. 72, no.3, summer1993, pp22-49

الدول، أصبحت تدفع مناطق مختلفة من العالم إلى تنظيم تعاونها الإقتصادي-الإجتماعي في ظل تعاظم العولمة الإقتصادية³⁸.

وقد شهدت الدراسات الأوروبية المتعلقة بالاندماج ثلاثة مراحل، كانت كل مرحلة تستجيب مع التطورات على الأرض: المرحلة الأولى وهي عملية الإنطلاق (*launch era*) والتي بدأت بتطبيق معاهدة روما وشكلت نظرياً بالحوار بين الوظيفيون الجدد (*neofunctionalists*) والحكوميون (*intergovernmentalists*) أما المرحلة الثانية، فهي مرحلة الإحباط (*doldrums ear*)، وهي فترة الركود التي سادت عملية الإندماج، أما المرحلة الثالثة فهي مرحلة الانفجار (*boom era*) عندما بدأت عملية إندماج سريعة بعدما تم إعادة إحياء القانون الأوروبي الموحد في عام 1986³⁹.

وتقدم نظريات التكامل والاندماج الدولي تفسيراً للقوى السياسية التي تساهم في وصول المجتمعات السياسية إلى حالة التكامل والاندماج، حيث تلجأ النظم السياسية للتكامل إما نتيجة سيادة قيم مشتركة، أو بسبب الخوف من خطر خارجي أو حافظت على تكاملها نتيجة لهذا الخطر⁴⁰. وفي هذا الإطار فقد أكدت الدراسات السوسيولوجية الكلاسيكية على أهمية عامل الإكراه أو الخطر في تحقيق التكامل أو الوحدة. وتندرج عملية تطور الإتحاد الأوروبي من الناحية النظرية تحت ما يعرف بإسم "نظريات الإندماج الإقليمي". وهي النظريات التي نشأت لتفسير عملية الإندماج بين الدول المختلفة من حيث الدوافع، والقوى المحركة، والآليات. وعلى الرغم من قدم الكتابات حول موضوع الوحدة والتكامل بين الدول المختلفة إلا أن نظريات الإندماج الإقليمي لم تتطور بشكلها الحديث إلا مع تطور حركة الوحدة الأوروبية. ويمكن تقسيم نظريات الإندماج الإقليمي إلى النظريات السياسية والإقتصادية⁴¹.

³⁸ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 59.

³⁹ Liesbet Hooghe and Gary Marks, EUROPEAN UNION? Paper Presented at the European Union Studies Association, Montreal, May 17-19, 2007. p3 (Electronic Version) (Retrieved January 2010 from: <http://aei.pitt.edu/7907/01/hooghe-l-12a.pdf>)

⁴⁰ دورتي و بالستغراف، مرجع سبق ذكره ، ص 271-272.

⁴¹ كمال، محمد مصطفى و نهرا، فؤاد (2001). صنع القرار في الإتحاد الأوروبي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية،

ولأغراض هذا البحث، سيتطرق الباحث إلى النظريات السياسية للإندماج بالتفصيل في محاولة لوضع إطار نظري لعملية التكامل والإندماج الأوروبي. وعلى الرغم من أهمية نظريات الإندماج الإقتصادي لأن عملية الإندماج الأوروبي بدأت إقتصادية، إلا أن الباحث سيتطرق لها بإيجاز.

النظريات السياسية للإندماج (Political Integration Theories): هنالك العديد من الأسئلة المفاهيمية والنظرية تطفو على السطح عند مناقشة الأقلمة (Regionalism)، فيتساءل بول تيلور (Paul Taylor) هل يمكن أن تؤدي عملية الإندماج الإقليمي بين مجموعة من الدول كاملة السيادة إلى تغيير صفات وسلوك الدول، بحيث ينتشر بينها السلام بدلاً من الحرب؟ يجيب تيلور بالإيجاب، لكن عملية الإندماج الإقليمي تضع قيود على تصرفات وسلوك الدول في المحيط الدولي⁴². ولمناقشة هذه الأفكار سنتطرق بالتفصيل إلى النظريات التي تتناول الموضوع في محاولة من الباحث لوضع إطار نظري لتحليل عملية الإندماج الأوروبي السياسي.

أ. **النظرية الوظيفية (Functionalism Theory):** تعتبر الوظيفية (Functionalism) هي إحدى نظريات العلاقات الدولية التي طورها دافيد ميطراني (David Mitrany) فيما بين الحرب العالميتين والتي تعطي إطاراً نظرياً لعمليات التكامل والإندماج سواء على المستوى الإقليمي أو الدولي. وظهرت هذه النظرية في ظل الخوف من زوال الدولة القومية (Nation-State) كشكل من أشكال المنظمات الإجتماعية. ويركز الوظيفيون على المصالح والحاجات المشتركة بين الدول وغير الدول في عملية إندماج عالمية أثرت من خلال تآكل سيادة الدولة. وتعتبر الوظيفية رائدة في نظرية العولمة والإستراتيجية، فقد عرض الوظيفيون لبناء نموذجاً للسلطة مستنداً على الوظائف والحاجات والتي تربط السلطة بالحاجات والمعرفة العلمية والخبرة والتكنولوجيا وغيرها. فهي تقدم مفهوماً فوق إقليمي للسلطة (Supraterritorial). وقد إقترح ميطراني وسيلة بديلة للإندماج أطلق عليها "الخيار الوظيفي" وتقوم

⁴² Paul Taylor (1993). International Organization in the Modern World: The Regional and the Global. London: Continuum International Publishing Group, p2.

فكرته على ضرورة الفصل بين الجوانب السياسية والجوانب الوظيفية في عملية الاندماج والتركيز على الاندماج الوظيفي في القطاعات الفنية المختلفة، والتخلي عن فكرة الاتحاد السياسي. ويضرب ميثرانى مثلاً بعصبة الأمم التي إنهارت بعد الحرب العالمية في حين إستمرت منظمة العمل الدولية (وهي منظمة وظيفية فنية) في أداء عملها. والتصور النهائي لعملية الاندماج لدى ميثرانى يقوم على إنشاء تنظيمات وظيفية دولية تقوم بنقل جزء من سيادتها في هذه القطاعات الفنية إلى المؤسسات الدولية، في حين تحتفظ بسيادتها السياسية ولا يتم نقلها إلى أي مؤسسة فدرالية. ويرى ميثرانى أن الدول لا تعارض الاندماج في هذه الوظائف غير المسيسة⁴³.

ويختلف المفهوم الوظيفي في التكامل السياسي عن المفهوم الوظيفي الذي إستخدمه ديفيد ميثرانى، حيث يقول "أن تزايد التعقيد في النظم الحكومية أدى إلى تزايد كبير في الوظائف الفنية وغير السياسية التي تواجه الحكومات ومثل هذه الوظائف لم تؤد إلى زيادة الطلب على الاختصاصين المدربين على المستوى الوطني، ولكنها لعبت دوراً في المشكلات الفنية على المستوى الدولي، إذ أصبح من الممكن إبلاء مثل هذه المشكلات للتخصيص وفصل نشاطهم إلى حد ما عن القطاع السياسي فإنه من الممكن في هذه الحالة إنجاز التكامل الدولي"⁴⁴. وأن زيادة المشكلات ذات الطابع الفني على المستوى الوطني سيساهم في إتساع قاعدة التعاون الدولي في هذا الحقل. ويبرز في نظرية ميثرانى مبدأ الإنتشار (Ramification) الذي يعنى أن التعاون الدولي في حقل معين يؤدي إلى خلق تعاون دولي في مجالات أخرى. إذ أن التعاون في هذا الحقل كان ناتجاً عن الشعور بالحاجة لهذا التعاون، ولكن إقامة هذا التعاون سيؤدي إلى خلق حاجات جديدة، وبالتالي الدفع نحو التعاون في مجالات أخرى. وقد إقترح ميثرانى خلق مؤسسات على أساس الوظائف، تنطلق أولاً من معالجة مسائل فنية محددة وتتطور تدريجياً في ميدان التعاون الدولي، إنطلاقاً من قاعدة "الشكل يتبع الوظيفة". وبالتالي، فإن هذا الطرح دفع إلى الإهتمام بتطوير

⁴³ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص 18.

⁴⁴ دورتي و بالسغراف، مرجع سبق ذكره ، ص270

سياسات التعاون الدولي، ودفع إلى نشوء نظرية الوظيفية الجديدة (Neofunctionalism)⁴⁵. وقد ذهب متيراني للقول بأن التكامل الإقتصادي الفني هو البوابة الرئيسية للتعاون والإندماج السياسي بين الوحدات الدولية في ظل عجز الدولة القومية عن تحقيق السلام والأمن والرفاه الإجتماعي والإقتصادي لمواطنيها. لذلك، فقد طرح متيراني شبكة من المنظمات الإقتصادية والإجتماعية عبر القومية والعمل على تشكيل وقولبة التوجهات والولاءات لجعل الجماهير أكثر تقبلاً لعملية التكامل التي تساهم في تحقيق السلام الدولي. وبالرغم من أن النظرية الوظيفية أسهمت إلى حد كبير في تفسير عمليات الإندماج والتكامل الدولي، إلا أنها تعرضت إلى الانتقادات التالية:

- صعوبة إن لم يكن استحالة فصل النشاطات الإجتماعية والإقتصادية عن السياسية.
- لم تبد الدول رغبة كافية في التخلي عن وظيفتها السياسية للسلطات الدولية.
- العديد من الوظائف الإقتصادية والإجتماعية غير مؤهلة للتعميم على القطاع السياسي.
- إرادة التكامل مرتبطة بإرادة الأطراف أكثر من إرتباطها بالوظيفة الإقتصادية- الإجتماعية⁴⁶.

ب. النظرية الوظيفية الجديدة (Neo- Functionalism Theory): يعتبر أرنست هاس⁴⁷ هو أهم منظري الوظيفية الجديدة (Neo-Functionalism) والأب الروحي للوظيفية الجديدة التي تعتبر من أهم النظريات التي تفسر عملية الإندماج الأوروبي المعقدة والتناقضية. وقد إنتقد الأفكار الوظيفية لميتيراني، وبخاصة إمكانية الفصل بين القضايا السياسية والقضايا الفنية بما فيها الأمور الإقتصادية، حيث أكد في عبارة مشهورة " أن التفرقة بين الأمور السياسية والأمور الفنية، أو بين رجل السياسة والخبير الفني هي مسألة غير قائمة، لأن الأمور الفنية عادة ما تصبح كذلك نتيجة لقرار سياسي سابق"⁴⁸. وقد قدم هاس مفهوماً جديداً هو مفهوم (Spillover) أي الإنتشار أو التعميم لتفسير التداخل بين عملية الإندماج الفني

⁴⁵ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص60.

⁴⁶ دورتي و بالستغراف، مرجع سبق ذكره، ص33.

⁴⁷ Ernst Bernard Haas an American political scientist who made numerous contributions to theoretical discussions in the field of international relations. He was a leading authority on international relations theory¹ and was the founder of neofunctionalism.

⁴⁸ Hass, Ernst (1964). Beyond the Nation –State: Functionalism and International Organisation. USA: Stanford University Press, p.23

والسياسي، حيث يرى أن الاندماج في القطاعات الفنية (الوظيفية) سوف يؤدي إلى إنتشار الاندماج بشكل تدريجي إلى مجالات أكبر بما فيها المجال السياسي. ولا تقدم الوظيفة الجديدة شكلاً نهائياً لعملية الاندماج، لأنها تنتظر إليها على أنها عملية مستمرة ذات نهاية مفتوحة. ولكنها في الوقت ذاته تؤكد أهمية إنشاء مؤسسات للاندماج كأحد مؤشرات نجاح العملية، ولكن الموظفين الجدد لا يحددون شكلاً نهائياً لهذه المؤسسات. وتقدم الوظيفة الجديدة تعريفاً لمفهوم "فوق القومية" على أنه لا يعنى نقل سيادة الدولة إلى مستوى فوق مستوى الدولة، ولكن تجميعاً لسيادة الدول المختلفة في مستوى أعلى، وتتم ممارسة هذه السيادة بشكل مشترك وليس منفرداً من خلال المؤسسات فوق القومية⁴⁹. وتفسر هذه النظرية عمليات الاندماج الإقليمي وخاصة تفسير تطور عمليات الاندماج والتكامل داخل مؤسسات الإتحاد الأوروبي. حيث تجادل هذه النظرية أن المؤسسات الفوق قومية للإتحاد الأوروبي هي نفسها القوة المحركة والمركزية خلف عمليات الاندماج الأوروبي. وقد عرف هاس التكامل بأنه: "العملية التي تتضمن تحول الولاءات والنشاطات السياسية لقوى سياسية في دول متعددة ومختلفة نحو مركز جديد تكون لمؤسساته صلاحيات تتجاوز صلاحيات الدول القومية القائمة"⁵⁰.

وفي دراسته للمجموعة الأوروبية للفحم والصلب، يسلم هاس بأن قرار القيام بعملية تكاملية أو معارضتها يعتمد على توقعات الكسب والخسارة (مبدأ الربح والخسارة) من قبل القوى الرئيسية التي ستدخل في إطار التكامل. ويضيف هاس أن التكامل ناتج عن جهد النخب المعنية في القطاعين العام والخاص وهؤلاء بدورهم مدفوعون بدوافع براغماتية بحتة. ولذا، فإن النخب التي تسعى للحصول على مكاسب لها من خلال نشاط منظمات فوق قومية ستجد نفس الرغبة. وقد حاول هاس تنقية النظرية الوظيفية حول التكامل وانتقد ميتراني لعدم إعطائه عنصر القوة إهتماماً كافياً، لاسيما وأن القوة غير منفصلة عن الرغبة في تحقيق الرفاه للمجتمعات. وثمة مسألة هامة في العملية التكاملية وهي التسييس التدريجي لأهداف الأطراف، لاسيما أن هذه الأهداف إعتبرت منذ البداية أهدافاً فنية، ويتم التسييس من خلال موافقة

⁴⁹ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص 19.

⁵⁰ دورتي و بالستغراف، مرجع سبق ذكره ، ص 271.

الأطراف على البحث في الوسائل التي تعتبر الأنسب لتحقيق تلك الأهداف الفنية. ويتفق هاس مع دعاة الوظيفة في قولهم بأن الولاء السياسي هو نتيجة للرضا من إنجاز الأجهزة الحكومية للوظائف الرئيسية والهامة⁵¹.

وقد لاحظ هاس في نفس دراسته للمجموعة الأوروبية للفحم والصلب أنه من بين النخب المعنية مباشرة بالصلب والفحم كان هناك عدد قليل يؤيد المشروع، ولكن بعد عدة سنوات من عمل الهيئة أصبح الجزء الأكبر من قادة إتحادات العمال والأحزاب السياسية سواء الاشتراكية أو الديمقراطية المسيحية من أنصار هذه الهيئة، بل إن هذه القوى وبعد أن لمست فوائد المجموعة وضعت نفسها في طليعة الساعين للتكامل الأوروبي بما فيها السوق المشتركة. وهذا يعني أن الذين (جماعات المصالح) يحققون منافع من المنظمات فوق القومية في قطاع معين يميلون بشكل ملحوظ إلى تأييد التكامل في قطاعات أخرى. ولذا، فإن هاس يرى أن بعض القرارات التي تصدرها المنظمات الدولية قد تكون لها طبيعة تكاملية، كما أن عملية الإنتشار من قطاع لآخر وبالتالي استفادة المزيد من الشعوب يزيد من الدعوة للعلاقات بين مختلف البيروقراطيات في مختلف الدول لمواجهة المشكلات التي قد تبرز لسبب أو لآخر. وبالرغم من إشارة هاس إلى تطور السوق الأوروبية وما حققته من نتائج في مختلف الميادين، فإنه عاد ليقر بأن دراسته لهذه التجربة أغفلت دور ديغول مما دعاه للقول في دراسة لاحقة أن "تجربة التكامل في أوروبا الغربية بعد عام 1967 تدل على أن المصالح المستندة لإعتبارات براغماتية هي مصالح معرضة للزوال ما لم تدعم بالالتزام أيديولوجي أو فلسفي عميق، وبالتالي فالإتحاد السياسي القائم على مصالح براغماتية من الصعب دوامه"⁵².

ت. الإتصالية (Communitarianism Theory) يرى دويتش⁵³ (Karl Deutsch) أن التكامل هو حالة يحل فيها الأفراد داخل المجتمع الواحد خلافاتهم بطرق سلمية بدلاً من اللجوء للعنف، ولكن هاس

⁵¹ المرجع السابق، ص 287.

⁵² دورتي و بالسنتغراف، مرجع سبق ذكره، ص 269-289.

⁵³ Karl Wolfgang Deutsch (1912 – 1992) was a Czechoslovak-American social and political scientist. His work focused on the study of war and peace, nationalism, co-operation and communication.

يركز بدلاً من سلمية التسويات بين الوحدات على تحويل الولاءات إلى مركز جديد. وترتبط هذه النظرية بأفكار دويتش، حيث أنها تؤكد أهمية الإتصال بين الوحدات الدولية المختلفة كأساس لعملية الاندماج. والهدف النهائي لدويتش هو ما أطلق عليه "مجتمع آمن" والذي يمكن أن يأخذ ثلاثة أشكال، الأول هو ما أطلق عليه "مجتمع اللاحرب" الذي يتوافر فيه الحد الأدنى اللازم لحل المشكلات من دون اللجوء للعنف، والشكل الثاني هو "المجتمع التعددي" الذي يتضمن إنشاء عدد محدد من المؤسسات السياسية المشتركة، والشكل الثالث هو "المجتمع المندمج" حيث يتم إنشاء مؤسسات مشتركة في قطاعات المجتمع كافة. وقد قام دويتش بدراسة التفاعلات التي تمت في منطقة الأطلسي من خلال عدد من المؤشرات الإتصالية مثل تبادل البريد، وحركة السياحة، والهجرة، والمحادثات التليفونية، وحجم الصادرات والواردات. وقد أكد دويتش على ضرورة وجود إحساس بالانتماء الجماعي بين أبناء المجتمع المعين، وهو ما يسمى بالتقافة السياسية للإندماج⁵⁴. وفيما يتعلق بقياس مستويات التكامل الأوروبي. فقد إستخدم دويتش معدل زيادة الرخاء الإقتصادي في الدول الأوروبية المعنية. فإذا لم يتم تجاوز هذا المعدل، فإن ذلك دليل على التباطؤ في نمو التعامل بين الأطراف، وكذلك إستخدام مواقف الرأي العام أو توجهات الصحافة كمؤشرات على التكامل⁵⁵. أما باحثين آخرين فقد دعوا لإستخدام مؤشرات كمية مثل: قياس مدى ولاء الأفراد، قياس مدى دستورية سلوك الأفراد، قياس مدى لجوء الأطراف للعنف لتحقيق أهدافهم... الخ.

ث. النظرية الفدرالية (Federalism Theory): تسعى هذه النظرية إلى تطبيق نموذج الدولة الفدرالية على المستوى الدولي بمعنى قيام الدول الداخلة في عملية الإندماج بالتخلي من سيادتها لصالح حكومة فدرالية، وأن يتم توزيع جديد للسلطات بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية في المجالات المختلفة. وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً ناجحاً للدولة الفدرالية. ويتم تحقيق هذا الهدف من خلال عقد مؤتمر دستوري يضم ممثلين منتخبين لكتابة الدستور الفدرالي، أو الإتفاق بين الحكومات على شكل الفدرالية⁵⁶. ويمكن تلخيص أهم أفكار النظريات السياسية في الجدول التالي:

⁵⁴ دويتش، كارل (1982). تحليل العلاقات الدولية، ترجمة محمود نافع. القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، ص 213-268.

⁵⁵ دورتي و بالسستغراف، مرجع سبق ذكره، ص199.

⁵⁶ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص17.

جدول رقم (2) النظريات السياسية للإندماج

النظرية	آلية عملية الإندماج	الشكل النهائي لعملية الإندماج
الوظيفية	إنشاء عدد من المنظمات الوظيفية ونقل جزء من سيادة الدولة إليها.	مجموعة من المنظمات الوظيفية غير المسييسة.
الوظيفية الجديدة	الانتشار من القطاعات الفنية إلى السياسية.	مؤسسات إقليمية فوق قومية.
الاتصالية	التفاعل عن طريق الاتصالات.	مجتمع آمن.
الفدرالية	مؤتمر دستوري.	دولة فدرالية.

ويتفق باحثو ظاهرة التكامل على الملامح العامة لهذه الظاهرة خاصة وأن إهتمام معظمهم يدور حول الكيفية التي يتم بها تحويل الولاء من مركز لآخر، إضافة لعنصر أنماط الإتصال بين الوحدات المتكاملة. فطبقاً لدويتش واتزيوني فإن الشعوب تعلمت إعتبار نفسها أعضاء في مجتمع معين كنتيجة لنماذج الإتصال القائمة داخل تلك المجتمعات. والباحثون في التكامل يعتقدون أن السلوك التكاملي يعود إلى تماثل في التوقعات سواء الثواب(كالوصول على مكاسب)أو العقاب(كرد خطر معين). والملاحظ أن هذه التوقعات تتطور بشكل أساسي بين أفراد النخبة داخل المجتمع سواء في القطاع العام أو الخاص، ونجاح عملية التكامل يعتمد بشكل أساسي على قدرة النخبة في تذويب (internalise)عملية التكامل أي جعلها هما لها، وتحدد الإتجاه الذي سيسير فيه التكامل⁵⁷. وقد أكد ثلاثتهم على تأثير التكامل في قطاع معين مرتبط إلى حد كبير على قدرة الأطراف في تحقيق تكامل في قطاعات أخرى. وفي دراسة قام بها اميتاني اتزيوني (Amitai Etzioni) حول 4 حالات تكامل، ومن ضمنها السوق الأوروبية المشتركة (1958-1964) وهو ما يهمننا في هذا البحث. حيث يرى اتزيوني أنه في المرحلة الأولى، تبدأ القطاعات التي يجرى في نطاقها التعامل المتبادل بالإتساع لا في داخل الدولة الواحدة فقط، ولكن في

⁵⁷ دورتي و بالاستغراف، مرجع سبق ذكره، ص274

إطار نظام الإعتماد المتبادل، أي يزداد الإعتماد المتبادل بين الدول في هذا القطاع. أما المرحلة الثانية، فهي التي تبرز فيها قوى التوحيد والتي قد تكون لها طبيعة قسرية أو نفعية أو مرتبطة بالهوية الاجتماعية. أما القسرية فتتمثل في الجيش و الشرطة، في حين تتمثل النفعية في الجوانب الاقتصادية والإمكانات الفنية والإدارية، أما الارتباط بالهوية الاجتماعية تتمثل في الطقوس والشعارات والقيم التي تسود المجتمع ويمكن إستغلالها للتوحيد. وتخضع هذه القوة التوحيدية (بنماذجها الثلاث) للنخبة داخل المجتمع. وهنا يشير اتزيونى إلى أن النخبة من داخل النظام تكون هي المدافع الرئيسي عن التوحيد لا النخبة الخارجية. ويبدأ ظهور المرحلة الثالثة مع تزايد تدفق السلع والأفراد والاتصالات بين الوحدات كما ينتشر التوحيد في قطاع واحد إلى قطاعات أخرى.

ومع ذلك فقد تأكد اتزيونى من أهمية النخبة الخارجية. إذ رأى أن النخبة الخارجية تشجع وتدعم عملية التكامل إذا تطابقت أهدافها مع أهداف النخبة الداخلية في الدول التي تسعى للتكامل. فمثلاً، كانت الولايات المتحدة الأمريكية تمثل النخبة الخارجية التي شجعت ودعمت التكامل الأوروبي. ويشار هنا في نموذج السوق الأوروبية المشتركة إلى أنه كلما اتسع نطاق ومستوى التكامل كلما زادت النخب الداخلية من تنويع الوظائف والمهام التي تقوم بها النخب الخارجية. وتسمى المرحلة الرابعة بمرحلة الإنتهاء، حيث يكون الاتحاد قد إنتشر في كافة القطاعات ووصل إلى نقطة النهاية⁵⁸.

ويقدم اتزيونى فرضية هي أن الاتحادات ذات النخب القليلة يرجح لها النجاح أكثر من تلك التي تضم نخباً عديدة على أساس أن العدد الأكبر يوفر فرصة للمزيد من المشاكل والخلافات. ويقول أيضاً أن الاتحادات القائمة على المساواة بين أطرافها تكون أكثر احتمالاً للنجاح من تلك التي لا تتوافر فيها المساواة. ويقول أنه وبالرغم من الجمهورية العربية المتحدة كانت تضم نخباً أقل من السوق الأوروبية المشتركة إلا أنها إنهارت لأنها في الواقع لم تكن تملك نخبة فاعلة، في حين كان الوضع في السوق الأوروبية مغايراً، حيث كان هنالك مساواة نسبية في جوانب المنفعة، وكان موضوع النخبة كنظام لا

⁵⁸ دورتي و بالاستغراف، مرجع سبق ذكره، ص 278-280

كمجموعة أفراد هو العنصر الجديد الذي أدخلته تجربة السوق الأوروبية. ويشار هنا أن حالات الوحدة الفاعلة هي التي تكون محكومة بنخبة يحكمها نظام "النخبة النظام"، لا التي تكون محكومة بنخبة يحكمها نظام "النخبة الأفراد". ويشير اتزيوني إلى أن تجربة السوق الأوروبية هي النموذج الأكثر تقدماً في المستوى والنطاق التكاملي من النماذج الأخرى. حيث وضع فرضية مفادها أنه كلما كانت المنفعة الناتجة عن مبادرة وتوجيه النخبة أكبر، أو كلما تدعمت الهوية الاجتماعية للإتحاد أكثر كلما كانت إحتتمالات النجاح أكثر. وتتضح صحة الفرضية في السوق الأوروبية حيث أدت لزيادة النفع العائد على الأعضاء وهو ما أدى بدوره لتدعيم شخصية السوق (القيم، الدين، الروح، القومية،....)⁵⁹. إضافة لذلك، فإنه يوجد علاقة طردية بين المنفعة والنجاح. فكلما زادت المنفعة والمكاسب من التكامل زادت عوامل النجاح والعكس صحيح.

وفيما يتعلق بدور البيئة الدولية في التكامل، فقد واجهت نظريات التكامل الدولي إنتقادات هامة لأنها أغفلت دور البيئة الدولية في عملية التكامل. فيرى ستانلي هوفمان أن الفشل الواضح في تعميم التكامل في أوروبا الغربية يعود لسببين: الأول يتمثل في تنوع وتباين دول أوروبا الغربية، والثاني نظام القطبية الذي ساد عقب الحرب العالمية الثانية. فنجاح السوق الأوروبية في تحقيق نمو إقتصادي دعم من توجه دول السوق للتصرف الفردي، لأنها بفضل التقدم الإقتصادي أصبحت قادرة على ذلك. كذلك فإن التغير في البيئة أثر ذلك على توجهات الدول الأوروبية من التكامل. ففي الوقت الذي تبدى دول البينولوكس استعدادها للإعتماد تماماً على الولايات المتحدة من الناحية الأمنية، فإن فرنسا تسعى من جهتها لتتخبط التوجهات لخلق نظام دولي متعدد الأقطاب. ومن هنا أدرك الموقف الفرنسي أن التكامل مرغوب فيه إذا أدى إلى تحرير أوروبا من نظام القطبية الثنائية، ولكنه غير مرغوب فيه إذا فشل في ذلك. أما ألمانيا فقد وجدت في التكامل الأوروبي وسيلة لإعادة الحصول على مكان لائق بين الدول الأوروبية. أما بريطانيا، فإن مفهومها للتكامل الأوروبي مرتبط بالتصور الشامل-العالمي للسياسة الخارجية البريطانية. ومما

⁵⁹ المرجع السابق، ص 282.

سبق نستنتج أن العلاقات بين دول أوروبا الغربية خاضعة لتباين النظرة من دولة لأخرى نحو العالم الخارجي. وهو ما يبقى النظم الإقليمية في وضع خطر. فكلما كان الإقليم أقل إستقلالية في الشؤون الدولية، أي يتأثر بشكل كبير بالواقع الدولي، فإن العوامل الدولية الخارجية تصبح أكثر أهمية في موضوع التكامل⁶⁰.

أما النظريات الاقتصادية للإندماج (Economic Integration Theories)، فإنه يشار إليها في أدبيات الاقتصاد على أنها مرادفاً لنظرية الاتحادات الجمركية. ويعتبر جاكوب فاينر (Jacob Viner) رائداً في هذا المجال في كتابه الشهير "The Customs Union Issue"⁶¹. ويمكن القول أن النظريات الاقتصادية للإندماج ازدهرت في مرحلة تالية لإزدهار النظريات السياسية، فبعد أن إستقرت المجموعة الأوروبية في مسارها، وتحقيق الهدف الرئيسي من إنشائها وهو منع قيام حروب أوروبية جديدة بين الدول الأعضاء، أصبحت المكاسب الاقتصادية هي الدافع الجوهري لتطور عملية الإندماج والتكامل ومن ثم تطورت عملية الإندماج لتصل ذروتها بالإندماج السياسي، وهذا ما سيناقشه الباحث لاحقاً. ويندرج في إطار نظريات الإندماج الإقتصادي مناطق التجارة الحرة والاتحادات الجمركية والأسواق المشتركة والوحدات الاقتصادية وهي أعلى مراحل الإندماج الإقتصادي.

2. تطور ظاهرة الإندماج الإقليمي في الإتحاد الأوروبي

من روما (1957) إلى لشبونة (2007)، وما بينها (50 عاماً)، فقد شكلت تلك الحقبة الزمنية جميع مراحل ومحطات تطور ظاهرة الأوربية. وعلى الرغم من أن إتفاقية روما⁶² قد شكلت أولى إرهابات الوحدة الأوروبية، إلا أنه جرت محاولات لتوحيد القارة الأوروبية، لكنها فشلت في ذلك. وكانت أهم

⁶⁰ دورتي و بالسفراف، مرجع سبق ذكره، ص 301-302.

⁶¹ Mendes, A.J. (1987). Economic Integration and Growth in Europe. UK: Routledge, p13

⁶² 25 آذار 1957 الدول الست وقعت في روما على معاهدات تأسيس المجموعة الاقتصادية الأوروبية ووكالة الطاقة الذرية الأوروبية، ودخلت حيز التنفيذ في 1 كانون الثاني 1958. (استرجعت من الانترنت بتاريخ مايو 2009) للمزيد من المعلومات حول إتفاقية روما انظر:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm

الجهود التي أعقبت الحرب العالمية الأولى هي دعوة الكونت النمساوي كودينهوف كاليرجي⁶³ عام 1923 إلى إنشاء الولايات المتحدة الأوروبية⁶⁴. وكذلك دعوة وزير الخارجية الفرنسي بريان في خطابه أمام عصبة الأمم المتحدة في 29 ديسمبر 1929 إلى قيام إتحاد أوروبي في إطار العصبة من أجل تشجيع التعاون بين الدول الأوروبية. وحاول كذلك هتلر في الأربعينيات من القرن العشرين توحيد أوروبا على أسس عرقية تقوم على تقوية الجنس الآري، لكن محاولته فشلت وقام الرايخ الثالث⁶⁵ واستولى هتلر على السلطة في ألمانيا. ولكن لم يكتب لهذه المحاولات النجاح بسبب تنامي النزعات القومية والتوسعية لدى الدول الأوروبية مما أدى إلى اندلاع الحرب العالمية الثانية والتي خرجت منها أوروبا منهكة على جميع الأصعدة، وخاصة فقدانها لمركزها الدولي وصعود الولايات المتحدة والإتحاد السوفيتي كقوى عظمى جديدة. ولكن مع تسارع الأحداث الدولية واندلاع الحرب الباردة، إتجهت الإدارة الأمريكية إلى إعادة الاعتبار إلى ألمانيا لتقوم كسد منيع في وجه الزحف الشيوعي الذي بدأ يشكل خطراً على العالم الرأسمالي الغربي. وأخذت أصوات كثيرة في واشنطن تطالب بإعادة تسليح ألمانيا مجدداً، فإن الدبلوماسية الفرنسية وجدت نفسها أمام أمرين: إما الخضوع للضغط الأمريكي وإعادة إنشاء القوة الألمانية على حدودها، أو مواصلة المنهج المتشدد والوقوف في مواجهة الحليف الأمريكي الأول والوصول بالعلاقة مع بون إلى المأزق. ولم يكن الأمريكان يريدون الضغط على فرنسا أكثر من اللزوم، وهذا ما يفسر أنهم مع البريطانيين هم الذين كلفوا الوزير الفرنسي روبير شومان⁶⁶ بمهمة إيجاد الحل المتمثل في إعادة إدماج ألمانيا الاتحادية في العالم الغربي. ورأت فرنسا أنه يجب إعادة الاعتبار إلى ألمانيا في إطار تجمع متعدد الأطراف يسمح لها باستعادة مكانتها وقوتها، ولكن تحت الحراسة اليقظة

⁶³ الكونت كودينهوف كالارجي: رجل دولة نمساوي ووزير خارجية مرموق في بلاده وفي الخارج بين الحربين.

⁶⁴ الفراتي، عبد اللطيف (1993). المجموعة الاقتصادية الأوروبية. تونس: دار سراس للنشر، ص 12.

⁶⁵ الرايخ الثالث REICH يقصد به الدولة الألمانية الموحدة، ويبدأ مع بداية حكم هتلر وينتهي بنهاية حكم الأميرال كارل دونيتز الذي ترأس الدولة الألمانية بعد انتحار هتلر.

⁶⁶ روبير شومان Robert Schuman (1886 - 1963) رجل دولة فرنسي تولى وزارة الخارجية في حكومات متعددة فسي فترة الجمهورية الفرنسية الرابعة (ما بين 1948 - 1953).

للأطراف الأخرى، ومن هذا المنطلق جاء إعلان 9 مايو 1950⁶⁷ الذي يعتبر نقطة التأسيس الأولى للمجموعة الأوروبية. والمتفحص لوثيقة إعلان 9 مايو، يجد أنها محدودة الأفق، لكنها في المقابل كانت تشمل طموحاً سياسياً أوروبياً. فالعملية لا تعدو أن تكون في المنطلق مشاركة ألمانية - فرنسية للإدارة المشتركة لإنتاج الفحم والصلب والحديد، هذه المواد الثلاث التي كانت تعتبر في حينه ركائز البناء الإقتصادي والحروب. إلا أن الأهداف البعيدة للوثيقة كانت تستهدف أيضاً وضع حجر الأساس لقيام فيدرالية أوروبية⁶⁸. وبسبب توافق المصالح الأمريكية والأوروبية في توحيد أوروبا وإبعاد شبح التمدد الشيوعي في القارة الأوروبية، قدمت أمريكا خطة مارشال (Marshal Plan) لإعادة إعمار أوروبا وإنعاش إقتصادها. وقد نظمت الخطة تقديم المعونات على أساس جماعي لتعزيز التعاون المشترك. وإستناداً لما سبق، فقد أنشأت المنظمة الأوروبية للتعاون الإقتصادي (OEEC) في عام 1948 لتنظيم التعاون الإقتصادي المشترك بين الدول الأوروبية.

وقد شكل 9 مايو 1950 وضع اللبنة الأولى للتوحد الأوروبي، فقد دعا روبرت شومان وزير الخارجية الفرنسي إلى إنشاء المجموعة الأوروبية للفحم والصلب إستناداً إلى أفكار جان مونييه⁶⁹ أحد مستشاري شومان والذي يعتبر الأب الروحي لعملية الاندماج الأوروبي. وبالفعل تم التوقيع من قبل (بلجيكا وألمانيا وفرنسا وإيطاليا ولوكسمبورغ وهولندا) على تلك المعاهدة في 18 إبريل 1951 والتي كان الهدف منها هو خلق سوق مشتركة في الفحم والصلب وضمان الإمدادات من هاتين السلعتين بسعر أقل وجودة أكبر. أما في المجال العسكري، فتم التوقيع على إتفاقية بروكسل عام 1948 ومعاهدة حلف شمال الأطلسي عام 1949 والتي ضمت بالإضافة إلى أطراف إتفاقية بروكسل عدداً آخر من الدول الأوروبية والولايات المتحدة وكندا⁷⁰. وكان الآباء المؤسسون يدركون أنه من المستحيل إقامة أوروبا موحدة دفعة واحدة وأنه

⁶⁷ يعتبر إعلان 9 مايو 1950 هو المنطلق للعمل الأوروبي المشترك ويحتفل به سنوياً في كل الدول الأوروبية على هذا الأساس ويطلق عليه اسم يوم أوروبا (Europe Day)

⁶⁸ الفراتي، مرجع سبق ذكره، ص 23-25.

⁶⁹ جان مونات Jean Monet يعتبر مهندس فكرة الوحدة الأوروبية وباحثها، كان في عام 1949 مندوب التخطيط الفرنسي الحديث عندما كلفه الوزير روبير شومان بتصور جهاز أوروبي للترباط. ويعتبر أنه هو الذي وضع أسس العمل الأوروبي المشترك.

⁷⁰ كمال ونهر، مرجع سبق ذكره، ص 22.

يجب بناء تضامن فعلي قائم على التشابك المصلحي. وكانت هناك أربع نقاط رئيسية تعتبر أساس البناء الأوروبي⁷¹:

- إنهاء الخصومة التاريخية بين ألمانيا وفرنسا.
- وضع الإنتاج الفرنسي والألماني للفحم والحديد والصلب تحت إشراف سلطة سامية مشتركة.
- دمج هذه المصالح سيرفع مستوى المعيشة ويصنع أسس قيام مجموعة إقتصادية.
- أن قرارات السلطة العليا تكون ملزمة وهي قابلة للتنفيذ الفوري. وهذه أهم خطوة حيث أنها تعطي أجزاء من سيادة كل دولة عضو بجهاز خارجي يتمتع بقسط من السيادة ككيان قائم بذاته.

وقد شكل توقيع معاهدة تأسيس المجموعة الأوروبية للفحم والصلب إنتصاراً للآباء المؤسسين حيث إرتفع الأوروبيون فوق النظرة الضيقة للسيادة وتمكنوا من الإرتقاء إلى مستوى القبول لأول مرة بالتنازل عن جزء مهم مهما يكن ضئيلاً من سيادة دولهم. وإلى جانب السلطة السامية، تقرر إنشاء المجلس الوزاري والبرلمان الأوروبي وجهاز قضائي. وقد تم تصديق الدول الست الأعضاء على المعاهدة في 28 أغسطس 1952. وهكذا يمكن القول أن أوروبا شهدت ولادتها الأولى وإن كانت متعسرة. وإذا كان المنطلق سياسياً متمثلاً في الدفاع عن قيم العالم الحر تجاه المد الشيوعي وإقحام ألمانيا كطرف رئيسي في العملية، فإن الوسائل كانت تعتمد في الأساس التنسيق الإقتصادي كمدخل أساسي لتحقيق الإندماج السياسي. وكان الآباء المؤسسون يدركون أنه ليس من الواقعية القفز على المراحل أو الوصول دفعة واحدة للتوحيد السياسي الذي تقف حائلة دون مجموعة من العوامل منها التمسك بمظاهر السيادة الكاملة لكل دولة وعدم إخماء أثار الحروب من الأذهان وسيطرة فكرة الدولة الوطنية. وبالرغم من محدودية تلك الخطوة، وخاصة إذا تركنا جانباً مظاهرها السياسية المهمة وخاصة قبول الموقعين بالتنازل عن جزء من سيادتهم وقبولهم بعدم الخضوع لقاعدة الإجماع على قراراتهم، فإن المجموعة الأوروبية للفحم والصلب والحديد كانت تنظيمياً ذو أبعاد محدودة إلا أنه مكن في غياب معاهدة سلام بين الأطراف المشاركة وخاصة ألمانيا وشركائها من القفز عن هذه المرحلة وإعتبرت وثيقة الإنشاء كأنها وثيقة معاهدة

⁷¹ الفراتي، مرجع سبق ذكره، ص 29

سلام⁷². ومع تصاعد حدة التوتر بين الشرق والغرب وإندلاع الحرب الكورية، طالبت الولايات المتحدة الأمريكية الدول الأوروبية بإنشاء جيش ألماني للدفاع عن المعسكر الغربي، لكن هذه الفكرة رفضت وخاصة من فرنسا، ورفضت جميع الإقتراحات المتعلقة بالموضوع. وأمام فشل جهود الاندماج في المجالات العسكرية والسياسية، كان لابد من إعطاء دفعة جديدة لعملية الاندماج الإقتصادي⁷³.

بدأ الأوروبيون يسعون إلى إنشاء سوق مشتركة كخطوة نحو إقامة سياسة إقتصادية مشتركة. فقد تم التوقيع على معاهدة روما عام 1957 وإنشاء المجموعة الأوروبية (أو بالأحرى الجماعات الأوروبية) والتي ضمت في إطارها إنشاء المجموعة الإقتصادية الأوروبية (*European Economic Community*) والمجموعة الأوروبية للطاقة الذرية (*European Atomic Community*). وقد وقعت على تلك المعاهدة الدول الست في المجموعة الأوروبية للفحم والصلب. وبذلك، إنطلقت المجموعة الأوروبية وأهم مقوماتها السوق المشتركة بعضوية 6 دول، ولكن مفتوحة للدول الأوروبية الأخرى، وكان هناك شرطان ضمانيان للانضمام⁷⁴:

- القبول بالتنازل الجزئي عن السيادة الوطنية لفائدة سيادة فوق وطنية.
- أن يكون الطرف المترشح للدخول ممارساً ممارسة فعلية وكاملة للديمقراطية التعددية وخاضعاً للتداول بين العائلات السياسية على السلطة محترماً لحقوق الإنسان والحريات العامة والفردية.

ومن الغريب أن بريطانيا وهي طرف رئيسي في أوروبا لم تكن من الدول المؤسسة على الرغم من أن رئيس الوزراء البريطاني تشرشل أعلن عام 1946 أنه يطالب بإنشاء الولايات المتحدة الأوروبية. كما أن مشروع الوزير الفرنسي شومان جاء إستجابة لدعوة أمريكية - بريطانية لفرنسا للقيام بمبادرة الهدف منها إدماج ألمانيا في المعسكر الغربي كقوة فاعلة لا كدولة تابعة. ولعل الدافع وراء إحجام بريطانيا هو عدم تصورها بالتنازل عن جزء من سيادة إمبراطوريتها التي لا تغيب عنها الشمس. ولكن أمام نجاحات

72 الفراتي، مرجع سبق ذكره، ص26-29.

73 كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص24.

74 الفراتي، مرجع سبق ذكره، ص32-35.

المجموعة الأوروبية، فقد إنضمت بريطانيا وإيرلندا والدنمارك للمجموعة في الأول من يناير 1973 وبذلك أصبح عدد الدول الأعضاء في المجموعة الأوروبية هو 9 دول. وبعد ذلك توالى الإنضمامات. فأنضمت اليونان في يناير 1981، وإنضمت أسبانيا والبرتغال في يناير 1986، وإنضمت النمسا وفنلندا والسويد في يناير 1995. وشكل الأول من مايو 2004 أكبر عملية إنضمام في تاريخ الإتحاد الأوروبي، فقد إنضمت 10 دول هي قبرص، جمهورية التشيك، استونيا، هنغاريا، لاتفيا، ليتوانيا، مالطا، بولونيا، سلوفاكيا، وسلوفينيا، وبذلك إرتفع عدد الدول الأعضاء إلى 25 دولة. ولا زالت العملية مستمرة، فقد إنضمت كل من بلغاريا ورومانيا إلى الإتحاد الأوروبي في العام 2007، وهناك مفاوضات حول إنضمام كل من تركيا وكرواتيا إلى الإتحاد الأوروبي، ولا أحد يدري إلى أين المسير؟ بالإضافة للتوسع في العضوية، فإن المجموعة الأوروبية قامت أيضا بتدعيم مجالات الإدماج الأخرى. فشهدت فترة السبعينيات إقامة آلية للتعاون في مجال السياسة الخارجية (EPC)⁷⁵، كما تمت إقامة النظام النقدي (EMS)⁷⁶ لتحقيق الإستقرار المالي بين الدول الأعضاء. وشهدت الثمانينات الموافقة على إستكمال السوق الموحدة (1987) وذلك بنهاية 1992. كما شهدت السنوات الأولى من التسعينات نقلة نوعية أخرى على طريق التوحيد والإندماج، وهى توقيع معاهدة الإتحاد الأوروبي في 7 فبراير 1992 (معاهدة ماستريخت)، والتي دخلت حيز التنفيذ في الأول من نوفمبر 1993، وأعطت للجماعة إسمها الجديد "الإتحاد الأوروبي"، كما وضعت إطارا لتدعيم الإدماج في ثلاثة مجالات أساسية هي الوحدة الاقتصادية والنقدية، والسياسة الخارجية والأمنية، والسياسات الداخلية⁷⁷. وشكلت معاهدة أمستردام نقلة نوعية أخرى في تاريخ الإدماج الأوروبي التي تم توقيعها في 2 أكتوبر 1997، ودخلت حيز النفاذ في 1 مايو 1999، فقد جاءت كتعديل على معاهدة الإتحاد الأوروبي والمعاهدات المنشئة للمجموعة الأوروبية.

⁷⁵ The European Political Cooperation (EPC) was introduced in 1970 and was the synonym for EU foreign policy until it was superseded by the Common Foreign and Security Policy in the Maastricht Treaty 1993.

⁷⁶ European Monetary System (EMS) was an arrangement established in 1979 under the Jenkins European Commission where most nations of the European Economic Community (EEC) linked their currencies to prevent large fluctuations relative to one another.

⁷⁷ <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.ht>

وأخيراً وليس آخراً، فقد إنتهى المطاف بالإتحاد الأوروبي إلى التوقيع على معاهدة لشبونة⁷⁸ عام 2007 والتي بموجبها تم التوصل إلى معاهدة بديلة لمشروع دستور الإتحاد، الذي رُفض في سلسلة من الاستفتاءات الشعبية خلال العامين الماضيين. ويكمن جوهر المعاهدة في صياغة إجابات بشأن ثلاث إشكاليات رئيسية: خلق صورة إيجابية عن مشروع الوحدة الأوروبية، إعادة تنظيم الحياة السياسية والمجال السياسي الأوروبي بصورة تتعامل مع الزيادة المستمرة في عدد أعضاء الإتحاد، وتحويل الإتحاد الأوروبي إلى قوة إستقرار داخل وخارج القارة ونموذج ديمقراطي معاصر يقتدي به في النظام العالمي الجديد. فقد أضحي مبدأ إتخاذ القرار بالإجماع في مجلس رؤساء دول وحكومات الإتحاد، وهو ما إستقرت عليه الدول الأعضاء منذ البدايات الأولى في عام 1957 (معاهدة روما)، بمنزلة عائق رئيسي أمام الإدارة العقلانية لعملية الاندماج في السنوات الأخيرة .

والأهم من ذلك، أن هناك قناعة عامة سادت في عدد من الدول الأوروبية أن الإدارة المتعثرة للإتحاد الأوروبي أصبحت أقرب إلى الإستحالة مع دخول دول أوروبا الشرقية والبلطيق وعجز الإتحاد عن التخلي ولو بصورة جزئية عن مبدأ الإجماع وتطوير آليات تأخذ في الإعتبار إختلاف الأوزان النسبية للأعضاء. فمن الصعب جملة وتفصيلاً تصور أن تتساوى بريطانيا وألمانيا وفرنسا وبولندا بأهميتها التاريخية والإستراتيجية مع جزر صغيرة كمالطا وقبرص، أو مع دول قليلة السكان مثل ليتوانيا ولاتفيا بمنطق صوت واحد وحق فيتو لكل دولة. كما شكّل إستمرار غياب جسد سياسي يمثل الإتحاد الأوروبي بصورة سيادية ويعبر عن مساحة المشترك العام قوة دفع واضحة نحو السعي إلى التطوير، فالتناوب نصف السنوي بين الأعضاء على رئاسة مجلس رؤساء دول وحكومات الإتحاد أصبح من وجهة نظر كثيرين مصدراً لعدم الإستقرار. وتنص المعاهدة أيضاً على تطوير هيكل إتخاذ القرار الجماعي بدءاً من 2009، بجعل قرارات مجلس رؤساء الدول والحكومات ومجالس الوزراء في مجالات إختصاص الإتحاد

78 The Treaty of Lisbon (also known as the Reform Treaty) is a treaty signed on 13 December 2007 in Lisbon, Portugal. It alters how the European Union (EU) works through a series of amendments to the Treaty on European Union (TEU, Maastricht) and the Treaty establishing the European Community. (Retrieved October 2009) (Treaty of Lisbon /Electronic Version)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0001:0010:EN:PDF>

الاقتصادية والاجتماعية والسياسية قرارات أغلبية على أساس قاعدة الوزن التصويتي النسبي وفقاً لعدد سكان الدول الأعضاء، باستثناء قضايا النظم الضريبية والسياسة الخارجية والأمنية المشتركة التي تعمل بها قاعدة الإجماع وحق الفيتو. واستحدث كذلك منصب رئيس الاتحاد، ومُنحت سلطة إنتخابه لمدة عامين ونصف العام قابلة للتجديد مرة واحدة، ومنصب وزير خارجية الاتحاد المسئول عن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وتعيينه نائباً لرئيس المفوضية الأوروبية ورئيساً لمجلس وزراء خارجية الدول الأعضاء، على نحو يضمن وجوده في الهيكل الإداري والسياسي للاتحاد⁷⁹. نرى أن تطور عمليات الاندماج داخل الاتحاد الأوروبي كانت تسير بخطى واضحة ومتسقة، وانتقلت تدريجياً من قطاع لآخر، وذلك بالرغم من بعض التعثر هنا وهناك. ومن الواضح أن أكثر العمليات حساسية وتعقيداً كان مجال السياسة الخارجية و الأمن والدفاع لما له من انعكاسات على سيادة الدول الأعضاء، وهذا كان له أثر كبير على فاعلية وقدرة الاتحاد على الإستجابة للعديد من الأزمات الدولية. وقد علق بول تيلور (Paul Taylor) على عمليات الاندماج بقوله أنه وبالرغم من التوسع والانتشار كما يرى الواقعيين (realists) فإن هذه العمليات لن تؤدي في نهاية المطاف إلى دولة جديدة، وبالتالي لا يمكن بناء أوروبا الفيدرالية إستناداً إلى إفتراضات الواقعيين⁸⁰. ويرى الباحث أنه بالإمكان الوصول إلى أوروبا الفيدرالية عبر نظريات أخرى، لكن ذلك لا يندرج في إطار بحثنا هذا.

3. مجالات الاندماج في الاتحاد الأوروبي

كما تم الإشارة سابقاً، فإن فكرة الاندماج في الاتحاد الأوروبي بدأت إقتصادية بحتة لإبعاد شبح الحروب عن أوروبا وذلك من خلال التعاون المتبادل بين الدول الأوروبية المنتجة لتلك المواد التي كانت وقوداً وسبباً لإندلاع العديد من الحروب، ثم إنتقلت بعد ذلك إلى قطاعات أخرى مثل قطاع السياسة والأمن والدفاع، وكانت عملية الاندماج تسير من أسفل إلى أعلى (Bottom-Up Approach)، أي من القاعدة للقمة، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل في هذا القسم من هذا البحث.

79 حمزاوي، عمر. معاهدة لشبونة 2007... فرصة الاتحاد الأوروبي الأخيرة؟ 17 ديسمبر 2007. (استرجعت بتاريخ 15

ديسمبر 2009) <http://www.alarabiya.net/views/2007/12/17/43033.html>

80 Ibid, Taylor, p4.

السوق المشتركة: على الرغم من أن المجموعة الاقتصادية الأوروبية قد أنشأت (معاهدة روما 1957) أساساً بهدف إقامة سوق مشتركة، إلا أنها وجدت نفسها بعد حوالي 30 عاماً أن هذا الهدف لم يتحقق بالكامل بسبب وجود عدة عقبات متعلقة بحركة العمالة والخدمات ورأس المال. لذلك أصدرت المفوضية الأوروبية في عام 1985 قراراً بإلغاء كافة الحواجز المادية والفنية والضريبية على حرية الحركة داخل المجموعة. وكان الهدف تحفيز التوسع الصناعي والتجاري ضمن منطقة اقتصادية كبيرة وموحدة بحجم السوق الأمريكية. وبنهاية عام 1992 تم إنجاز غالبية بنود السوق الموحدة. وتعتبر السوق الموحدة هي إحدى أكبر إنجازات الاتحاد الأوروبي⁸¹. فقد أزيلت بالتدريج القيود على التجارة والمنافسة الحرة بين الدول الأعضاء. إن السوق الموحدة لم تصبح بعد منطقة اقتصادية واحدة، فلا تزال بعض القطاعات الاقتصادية (كالخدمات العامة) خاضعة للقوانين الوطنية. بيد أن بول كنيدي في كتابه "نشوء وسقوط القوى العظمى" قد أشار إلى أن سمة التعقيد تكتنف السوق الأوروبية المشتركة، ولا أحد يتوقع كيف ستؤول إليه الأمور في عام 2020، ويتوقع أن يكون التعقيد هو سبب إنهيار السوق كما حدث في الاتحاد الألماني في منتصف القرن التاسع عشر⁸².

(a) السياسات المشتركة⁸³

السياسات المشتركة هي تلك التي نصت عليها معاهدة روما 1957، حيث بمقتضاها تنازلت الدول الأعضاء عن سيادتها في مجالات معينة لصالح مؤسسات المجموعة التي تقوم بتطوير سياسة مشتركة تصبح ملزمة لكافة الأعضاء، وأهم تلك السياسات: السياسة الزراعية، وسياسة المنافسة، سياسة النقل والمواصلات، والسياسة التجارية المشتركة.

81 Kapteyn, Paul. (1995). The Stateless Market: The European Dilemma of Integration and Civilisation. UK: Routledge, pp4-20.

82 كنيدي، بول (1994). نشوء وسقوط القوى العظمى، ترجمة مالك البديري. الأهلية للنشر والتوزيع: عمان، ص 717.

83 كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص 26-35

I. **السياسة الزراعية:** تعتبر السياسة الزراعية أهم سياسة مشتركة للاتحاد الأوروبي وتستوعب الآن نصف موازنة الاتحاد. وتم وضع أساس تلك السياسة عام 1958، بهدف تحقيق أهداف عدة أهمها: توفير المنتجات الزراعية للمستهلك الأوروبي بسعر معقول مع الحفاظ على دخل مناسب للمزارع الأوروبي. ويتم تمويل السياسة الزراعية من خلال ما يعرف بالصندوق الأوروبي للإرشاد والضمان الزراعي (EAGGF)⁸⁴. وتم استبداله حديثاً بالصندوق الأوروبي للضمان الزراعي (EAGF) و الصندوق الأوروبي الزراعي للتنمية الريفية (EAFRD).

II. **سياسة المنافسة:** تعتبر السياسة المشتركة في مجال المنافسة إحدى الآليات الأساسية لضمان نجاح السوق المشتركة، حيث تقوم المجموعة عن طريق المفوضية بالتأكد من إحترام قواعد المنافسة العادلة بين الدول الأعضاء من أجل تحقيق قدر من المساواة في الفرص بين الجميع. وفي هذا الإطار تحظر الإتفاقيات المنظمة لسياسة المنافسة قيام الحكومات بدعم شركات معينة أو قطاعات إنتاجية معينة ما يؤدي إلى خلق وضع غير عادل في المنافسة، كما تحظر الإتفاقيات التي تؤدي إلى فرض سعر معين أو الحد من الإنتاج.

III. **سياسة النقل والمواصلات:** لم يتم تطوير سياسة مشتركة شاملة في هذا القطاع. فوسائل المواصلات البرية والبحرية والجوية ما تزال تسيطر عليها الدول الأعضاء.

IV. **السياسة التجارية المشتركة:** تمثل السياسة التجارية المشتركة الوجه الآخر للسوق المشتركة، وتتعلق تلك السياسة بتنظيم العلاقات التجارية بين المجموعة والدول والتكتلات الأخرى. ويدخل في إطار هذه السياسة العلاقات التجارية مع الدول غير الأعضاء وتأهيل الدول المرشحة لعضوية الاتحاد ومعونات التنمية المقدمة للدول النامية وكذلك المعونات الغذائية.

⁸⁴ The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) is replaced by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) since January 1, 2007 (Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy).

(b) **الوحدة النقدية:** عند قيام المجموعة الاقتصادية الأوروبية لم يكن لدى الدول الأعضاء حماس للتخلي عن سيادتها في المجالات المالية والنقدية، ولكن التقلب الشديد في أسعار صرف العملات دفع المجموعة إلى التدخل لحماية مصالحها عن طريق إنشاء نظام نقدي أوروبي. وفي نهاية المطاف ظهر اليورو (euro) كعملة أوروبية موحدة وأصدرت الأوراق النقدية والنقود باليورو في 1 كانون الثاني 2002 في دول منطقة اليورو الإثنى عشرة. وسحبت العملات الوطنية من التداول بعد شهرين من ذلك التاريخ. ومنذ ذلك الوقت، أصبح اليورو العملة القانونية الوحيدة في جميع التعاملات النقدية والمصرفية في دول منطقة اليورو التي تشكل أكثر من ثلثي سكان أوروبا⁸⁵.

(c) **السياسة الخارجية والدفاع:** تعتبر السياسة الخارجية والدفاع من أكثر الملفات حساسية وتعقيداً داخل الاتحاد الأوروبي، حيث لازالت الدول الأعضاء تحتفظ بسيادتها كاملة في هذا المجال، مما يظهر الاتحاد بصورة غير فعالة ومؤثرة في الساحة الدولية. وتحدد السياسة الأمنية والخارجية المشتركة وسياسة الأمن والدفاع الأوروبية، والتي اعتمدت في معاهدات ماستريخت (1992) وأمستردام (1997) ونيس (2001) وأخيراً في لشبونة (2007)، المهام الرئيسية للاتحاد في مجال الدفاع. وبالتالي فإن الاتحاد وضع الركيزة الثانية له، مجال السياسات التي تنقرر الأعمال فيها بالاتفاق المشترك بين الحكومات، ويؤدي فيها كل من المفوضية والبرلمان الأوروبي دوراً هامشياً فقط. ولكن وبالرغم من الإنتقادات الموجهة للاتحاد بخصوص سياساته الخارجية، إلا أنه حقق العديد من الإنجازات في هذا الإطار. فبموجب معاهدة أمستردام، تم تعيين خافيير سولانا ممثلاً أعلى للسياسة الخارجية والأمن المشترك في الاتحاد الأوروبي عام 1999. وتبنت الدول الأعضاء هدفاً مميزاً كجزء من مهمة إرساء سياسة الأمن والدفاع الأوروبية. ويتمثل هذا الهدف في القدرة على نشر قوات تدخل سريع بدعم جوي وبحري وإستمرار هذه المهمة لمدة عام كامل. لكن هذه القوات لم تكن جيشاً أوروبياً حقيقياً، بل فرقاً عسكرية من القوات المسلحة الوطنية القائمة حالياً. وبعد إنشاء اللجنة السياسية والأمنية، واللجنة العسكرية الأوروبية وهيئة أركان قوات

85 في الوقت الحالي هنالك 16 دولة من دول الاتحاد الأوروبي الـ 27 تتعامل باليورو. للمزيد من المعلومات حول اليورو

انظر: <http://www.ecb.int/euro/intro/html/index.en.html>

الإتحاد الأوروبي، والتي تأتمر بإمرة المجلس الأوروبي ومقرها بروكسل، أصبح لدى الإتحاد أداة سياسية وعسكرية لتنفيذ المهمات التي يحددها لنفسه: المهمات الإنسانية خارج أوروبا وعمليات حفظ السلام وغيرها من مهمات إدارة الأزمات. ومنذ عام 2003، نفذ الإتحاد الأوروبي عدداً من مهمات حفظ السلام وإدارة الأزمات، كان أهمها في البوسنة والهرسك (EUPM) وبعثة الشرطة الأوروبية في الأراضي الفلسطينية⁸⁶ (EUPOL- COPPS) وبعثة الإتحاد الأوروبي للمساعدة الحدودية على معبر رفح⁸⁷ (EU-BAM). وجاءت أيضاً معاهدة لشبونة في 2007 (كما أشير سابقاً) لتشكل نقلة نوعية في تطور الإتحاد الأوروبي.

وما يهمننا في هذا السياق هو السياسة الخارجية والدفاع، حيث لا زال ذلك المجال من المجالات التي ترفض الدول الأعضاء التنازل الكامل عن سيادتها بسهولة، لذلك فإن عملية الاندماج في هذين المجالين لا زالت تتم ببطء شديد بخاصة في مجال الدفاع مما يعكس سلباً على قدرة الإتحاد على الإستجابة للآزمات الدولية المتلاحقة ومنها أزمة الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. أما بالنسبة لمجال السياسة الخارجية فقد بدأت محاولات تنظيم إطار جماعي بشأنها في قمة لاهاي (سبتمبر 1969) حيث تم تشكيل لجنة برئاسة دافينيون أحد مسؤولي وزارة الخارجية البلجيكية في ذلك الوقت لوضع تقرير بشأن تنسيق الجهود في مجال السياسة الخارجية: وإقترح التقرير إنشاء آلية جديدة أطلق عليها "التعاون السياسي" تعقد في إطارها إجتماعات دورية لوزراء خارجية الدول الأعضاء بالتشاور والتنسيق في مجال السياسة الخارجية⁸⁸. ويمكن القول أن التعاون السياسي في مجال السياسة الخارجية بين الدول الأعضاء أخذ عدة صور أهمها سعي الدول الأعضاء لتنسيق المواقف في المحافل الدولية مثل الأمم المتحدة وغيرها من أجل الحديث بصوت واحد. والشكل الآخر للتعاون هو القيام بعمل مشترك مثل فرض عقوبات على دولة

⁸⁶ للمزيد من الاطلاع حول مهمات الاتحاد الأوروبي في عمليات حفظ السلام وإدارة الأزمات حول العالم انظر:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=974&lang=en> (Retrieved June 2009)

⁸⁷ للمزيد من الاطلاع حول مهمات بعثة الاتحاد الأوروبي على معبر رفح الحدودي انظر:

(Retrieved June 2009:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g)

⁸⁸ مصطفى، نادية (1986). أوروبا والوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ص 269-274.

ما مثل إيران عام 1980 بعد احتجاز الرهائن الأمريكيين. والشكل الثالث للتعاون في مجال السياسة الخارجية هو المبادرات المشتركة التي تتخذها إجتماعات القمة الأوروبية وتصدر في صورة بيانات إتجاه قضية معينة مثل إعلان البندقية بشأن الشرق الأوسط⁸⁹. ولكن بصورة عامة ظلت السياسة الخارجية مجالاً احتفظت فيه الدول الأعضاء بسيادتها، وإقتصر الأمر على تحقيق قدر من التشاور والتنسيق في مواقف دون أن يكون ذلك ملزماً للدول الأعضاء.

وقد حاولت معاهدة الإتحاد الأوروبي (ماستريخت 1992) تطوير آلية التعاون السياسي بين الدول الأعضاء وبخاصة أن فترة التسعينات أوضحت أن آلية التعاون السياسي القائمة غير قادرة على توفير الإستجابة الأوروبية المناسبة لعدد من الأزمات الدولية مثل إنهيار الإتحاد السوفييتي، وحرب الخليج، والحرب الأهلية في يوغوسلافيا، والإنفاضة الفلسطينية الأولى عام 1987. ففي حالة إنهيار الإتحاد السوفييتي كان أقصى ما توصلت إليه الآلية هو وضع معايير مشتركة للإعتراف بالدول الجديدة الناتجة عن الإنهيار. أما المجالات الأخرى فقد تصرف فيها الدول بشكل منفرد. لذلك، تم الإتفاق في ماستريخت على التطوير التدريجي لسياسة مشتركة في مجال السياسة الخارجية والأمن تقوم على تحقيق عدة أهداف أهمها⁹⁰:

- الحفاظ على القيم المشتركة والمصالح الرئيسية وإستقلال الإتحاد الأوروبي.
- تقوية أمن الإتحاد الأوروبي ودوله.
- الحفاظ على السلام العالمي وتدعيم الأمن الدولي في إطار التوافق مع ميثاق الأمم المتحدة وأهداف مؤتمر الأمن التعاون الأوروبي.
- تدعيم الديمقراطية وحكم القانون والتأكيد على إحترام حقوق الإنسان وتم الإتفاق أيضا على أن يقوم المجلس الأوروبي (إجتماعات القمة) بتحديد المسألة التي تتطلب عملاً مشتركاً على أن يتم إتخاذ

89 مصطفى، المرجع السابق، ص 280.

⁹⁰ Maastricht Treaty February 1992, Article J.1

للمزيد من الاطلاع على معاهدة ماستريخت انظر:

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (Retrieved July 2009)

القرار في هذا الشأن بالإجماع. لذلك، يعتبر مجال السياسة الخارجية والدفاع من المجالات الحساسة بالنسبة للدول الأعضاء، والتي تميل للاحتفاظ بسيادتها فيها. وإن تطوير سياسة أوروبية مشتركة في هذا المجال يحتاج لمزيد من الوقت والجهد والإرادة السياسية.

4. عملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي

يعتبر الاتحاد الأوروبي نوع جديد من الهيكليات والتكتلات التي لا تدخل ضمن أي تصنيف قانوني تقليدي. فهو نظام سياسي توحد تاريخياً و تطور بإطراد على مدى أكثر من خمسين عاماً، لذلك تختلف عملية صناعة القرار في الاتحاد الأوروبي عن غيره من الوحدات الدولية الأخرى مثل الدول أو المنظمات الدولية والإقليمية. حيث تنقسم تلك العملية العديد من المؤسسات الأوروبية فوق قومية والتي يكتنفها العديد من التشابك والتعقيد مما يؤدي أحياناً إلى صعوبة فهم تلك العملية. ويمكن القول أن هنالك ست مؤسسات رئيسية تساهم في عملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي وهي: المجلس الأوروبي، والمجلس الوزاري، والبرلمان الأوروبي، والمفوضية الأوروبية، ومحكمة العدل الأوروبية، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى عدد آخر من المؤسسات التي تلعب دوراً أقل أهمية. وتعتبر جماعات المصالح من أهم الأطر المؤثرة في سياسات الاتحاد. ومنذ التوقيع على القانون الأوروبي الموحد في عام 1986، فإن الكثير من الصلاحيات تم تحويلها إلى صناع القرار في بروكسل. وقد أثر هذا التحويل في سلوك جماعات المصالح في الاتحاد الأوروبي⁹¹.

(a) المؤسسات

I. **المجلس الأوروبي (European Council)** : المجلس الأوروبي ليس مؤسسة قائمة بذاتها، ولكنه عبارة عن إجتماعات قمة لرؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وقد تم الإتفاق في قمة ديسمبر 1974 في باريس على عقد إجتماعات لرؤساء الحكومات ثلاث مرات سنوياً

⁹¹ Bethke, Uli (2007). The Influence of Business Associations in the European Decision (Munich: GRIN Publishing: Munich, p4.

تحت إسم المجلس الأوروبي، وعقد أول إجتماع في هذا الإطار في دبلن في مارس 1975. وإستمرت الإجتماعات على هذا المنوال حتى تم الإتفاق في ديسمبر 1985 على قصر تلك الإجتماعات على مرتين سنوياً مع إمكانية عقد إجتماعات طارئة. وجاء القانون الأوروبي الموحد عام 1986⁹²، وهو يعتبر مكملاً لإتفاقية روما، ونص على إعتبار المجلس الأوروبي ضمن المؤسسات الرسمية للجماعة. ويشارك في تلك الإجتماعات رؤساء حكومات الدول الأعضاء. وعادة يحضر معهم وزراء الخارجية، بالإضافة إلى رئيس المفوضية الأوروبية. والمجلس لا يتدخل بشكل مباشر في عملية الإدارة اليومية للإتحاد الأوروبي ولكن مهامه الأساسية هي وضع الخطوط العامة لسياسات الإتحاد، وإعطاء التوجيهات العامة لباقي مؤسسات الإتحاد. وفي هذا الإطار لعب المجلس دوراً هاماً في مجال توجيه المسائل المتعلقة بالوحدة الإقتصادية والنقدية والتنسيق في مجال السياسة الخارجية بين الدول الأعضاء⁹³. وقد تم اللجوء إليه أيضاً بعد إخفاق مؤسسات الإتحاد الأوروبي الأخرى في التوصل إلى قرار بالنسبة لقضايا معينة مثل مساهمة بريطانيا في الميزانية وقبول عضوية كل من أسبانيا والبرتغال، وهي قضايا ما كان يمكن حلها إلا على مستوى القمة. وقد زاد الدور الذي يمكن أن يلعبه المجلس الأوروبي في مجال السياسة الخارجية بعد معاهدة ماستريخت التي أعطت المجلس الأوروبي سلطات لإتخاذ عمل مشترك تجاه القضايا التي يختارها وتصبح بعد ذلك ملزمة للدول الأعضاء. ولكن القرار الخاص بإعتبار مسألة ما مجالا لعمل مشترك لا بد أن تتم الموافقة عليه بالإجماع وإن كان المجلس ما زال من حقه إصدار بيانات تجاه قضايا معينة مثل إعلان البندقية بشأن الشرق الأوسط. وهذه البيانات ما تزال لها قيمة معنوية حيث أن الدول غير ملزمة بها. ونتيجة لطبيعة المجلس هذه والتي تقتصر على إصدار التوجيهات العامة من دون التدخل المباشر في إدارة الإتحاد الأوروبي، فإنه عادة ما يتم وصف المجلس الأوروبي بأنه مؤسسة بين الحكومات (Intergovernmental Institution) وليس

⁹² 17-28 شباط توقيع القانون الأوروبي الموحد في لوكسمبورغ ولاهاي و دخوله حيّز التنفيذ في 1 تموز 1987. وقد شكل قفزة نوعية في تاريخ الإتحاد الأوروبي، حيث أحدث تغيير هاماً على اتفاقية روما.

⁹³ للمزيد من الاطلاع حول مهام المجلس الأوروبي انظر: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=243&lang=en&mode=g (Retrieved Sep 2009)

مؤسسة فوق الحكومات وفوق قومية (Supranational Institution) بمعنى أنه مجال يظهر فيه دور الدول الأعضاء، ولا يعتبر مؤسسة ذات سلطات فوق سلطات الدول الأعضاء كما هو الحال في عدد آخر من مؤسسات الاتحاد الأوروبي. وتتولى رئاسة المجلس إحدى الدول لمدة ستة أشهر، تمارس فيها عملية التنسيق والإعداد للإجتماعات، ويكون رئيس حكومتها أو دولتها المتحدث باسم المجلس خلال تلك الفترة. وعادة ما تعقد إجتماعات المجلس في إحدى مدن الدول التي تتولى الرئاسة⁹⁴.

II. مجلس الاتحاد الأوروبي (المجلس الوزاري) (Council of the European Union)

مجلس الاتحاد الأوروبي (أو مجلس الوزراء) هو الهيئة الرئيسية لصنع القرار، وتتولى الدول الأعضاء رئاسته بشكل دوري ولمدة ستة أشهر لكل فترة. ويحضر كل إجتماع للمجلس وزير عن كل دولة، ويتحدد الوزير تبعاً للموضوع المدرج على جدول أعمال الإجتماع: الخارجية، الزراعة، الصناعة، النقل، البيئة... الخ. ويتولى المجلس السلطة التشريعية، ويتقاسمها مع البرلمان الأوروبي بموجب "إجراء القرار المشترك". بالإضافة إلى ذلك، يتشارك المجلس والبرلمان على قدم المساواة المسؤولية عن وضع موازنة الاتحاد. ويرمى المجلس الإتفاقيات الدولية التي تتفاوض عليها المفوضية الأوروبية. وبموجب المعاهدات، يتخذ المجلس قراراته بأغلبية الأصوات البسيطة، أو "الأغلبية المؤهلة" أو بالإجماع وذلك حسب الموضوع قيد البحث. ويجب أن يوافق المجلس بالإجماع على القضايا الهامة من قبيل السياسة الخارجية وتعديل المعاهدات، أو إطلاق سياسة مشتركة جديدة أو السماح بإنضمام بلد جديد. وفي معظم الحالات الأخرى، تستخدم الأغلبية المؤهلة. وهي تعني أن المجلس يتبنى القرار إذا صوت لصالحه حد أدنى محدد سلفاً من الأصوات. ويعبر عدد الأصوات المخصص لكل دولة عضو في الاتحاد بشكل تقريبي عن حجمها وعدد سكانها. ويعقد المجلس ما بين 80 إلى 90 إجتماعاً في العام وتمتد الإجتماعات ليوم أو أكثر. ومقر المجلس وسكرتاريته في بروكسل، لكنه يعقد أيضاً إجتماعات لمدة 3 شهور في لوكسمبورغ. وللمجلس رئاسة تتغير بشكل دوري، حيث تتولى دولة الرئاسة لمدة 6

⁹⁴ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص 41-42.

أشهر ويتم ترتيبها وفقا للأبجدية بإستخدام طريقة كتابة إسم الدولة. ويطلق على كل فترة إسم الدولة التي ترأسها مثل فترة الرئاسة الفرنسية أو الألمانية... الخ. ويعتبر المجلس المؤسسة الرئيسية التي تعبر فيها كل دولة عن مصالحها الخاصة وتعمل على مواءمة مصالح الإتحاد مع مصالحها. وتقوم كل دولة بعرض وجهة نظرها عن طريق الوزير المختص، أو من خلال ما يعرف بلجنة الممثلين الدائمين. وتتمتع الدول الأعضاء بما يشبه الفيتو داخل المجلس إذا تعرضت المصالح الحيوية للدولة للخطر⁹⁵.

جدول رقم (3) يوضح عدد الأصوات المخصصة لكل دولة⁹⁶

عدد الدول	اسم الدولة	عدد الأصوات
4	ألمانيا+ فرنسا+ إيطاليا+ بريطانيا	29
2	أسبانيا+ بولندا	27
1	رومانيا	14
1	هولندا	13
5	بلجيكا+ التشيك+ اليونان+ هنغاريا+ البرتغال	12
3.	النمسا+ بلغاريا+ السويد	10
5	الدانمارك+ أيرلندا+ ليتوانيا+ سلوفاكيا+ فنلندا	7
5	أستونيا+ قبرص+ لاتفيا+ لوكسمبورغ+ سلوفينيا	4
1	مالطا	3

⁹⁵ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص 42-44.

⁹⁶ فونتين، باسكال "أوروبا في اثني عشر درسا"، ص 41، (استرجعت بتاريخ 12.4.2009)
[http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/download/europe%20in%2012%20lessons-Arabic%20\(2\).doc](http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/download/europe%20in%2012%20lessons-Arabic%20(2).doc)

المجموع	345
ويشترط لتحقيق الأغلبية المؤهلة الحصول على 255 صوتاً من أصل مجموع الأصوات 345 (73.9%). بالإضافة إلى أن: -غالبية الدول الأعضاء (الثلاثين في بعض الحالات) يجب أن توافق على القرار يمكن لأي من الدول الأعضاء أن يطلب التأكيد على أن الأصوات التي تصوت لصالح القرار تمثل 62% على الأقل من مجموع سكان الاتحاد الأوروبي. - غالبية الدول الأعضاء (الثلاثين في بعض الحالات) يجب أن توافق على القرار،	

III. المفوضية الأوروبية (European Commission/EC): وهي الرأس الثالث في مثلث

المؤسسات التي تدير شؤون الاتحاد الأوروبي وتسيّره. وفيه يتم تعيين الأعضاء لولاية مدتها خمس سنوات بالاتفاق بين الدول الأعضاء، شريطة الحصول على موافقة البرلمان الأوروبي. والمفوضية مسؤولة أمام البرلمان، ويتوجب على المفوضية بمجملها تقديم إستقالتها إذا ما أصدر البرلمان بحقها اقتراحاً باللوم. وتعتبر المفوضية بمثابة السلطة التنفيذية للإتحاد. ومنذ عام 2004، أصبحت المفوضية مكونة من مندوب واحد عن كل دولة عضو في الإتحاد. وتتمتع المفوضية بدرجة عالية من الإستقلالية في ممارسة صلاحياتها. وعملها هو تمثيل مصالح الإتحاد المشتركة، أي أنها لا تأخذ تعليماتها من أية حكومة وطنية في الإتحاد. وبوصفها " القائمة على تطبيق المعاهدات"، فهي تكفل تطبيق الأنظمة والتوجيهات التي يعتمدها المجلس والبرلمان في الدول الأعضاء. فإذا امتنعت إحدى هذه الدول عن ذلك، فيمكن للمفوضية رفع الأمر إلى محكمة العدل الأوروبية لحمل هذه الدولة على الإلتزام بالقانون الأوروبي. وبوصفها الذراع التنفيذي للإتحاد الأوروبي، تقوم المفوضية بتنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس في مجالات مثل السياسة الزراعية المشتركة. وهي تتمتع بصلاحيات واسعة في إدارة السياسات المشتركة للإتحاد، مثل البحوث والتكنولوجيا، والمساعدات الخارجية، والتنمية الإقليمية... الخ، فضلاً عن إدارتها لموازنات هذه السياسات. وتعتبر المفوضية بمثابة التجسيد الحقيقي لفكرة

الإندماج الأوروبي. فإذا كان المجلس الوزاري يعتبر إطاراً لتمثيل مصالح الدول الأعضاء، فإن المفوضية تمثل إطاراً للتعبير عن مصالح الاتحاد الأوروبي ككل. على الرغم من أن أعضاءها يتم تعيينهم بواسطة الدول الأعضاء إلا أن ولاؤهم الكامل يجب أن يكون لمصالح الاتحاد الأوروبي⁹⁸. ومهام المفوضية منصوص عليها في المادة 155 من معاهدة روما، وتتلخص في ثلاث مهام رئيسية هي⁹⁹:

- إعداد التشريعات: حيث أن المفوضية هي المبادر لأي تشريع إذ تقوم بإعداد مشاريع القوانين والتشريعات المختلفة وتقديمها للمجلس للموافقة عليها.
- مراقبة التنفيذ: حيث تتولى دور الحارس للتأكد من تطبيق التشريعات والاتفاقيات التي يتبناها الاتحاد وأن يتم ذلك بالشكل المناسب.
- القيام بالتنفيذ: لها دور تنفيذي يتمثل في القيام بالإشراف على إدارة عدد من سياسات الجماعة ولها السلطة العليا في هذه المجالات مثل السياسة الزراعية، وسياسة المنافسة وغيرها.

بالإضافة إلى تلك الوظائف الرئيسية تلعب المفوضية عدداً من الأدوار المهمة مثل الدفاع عن مصالح الاتحاد في مواجهة العالم الخارجي والقيام بالوساطة بين الدول الأعضاء بخصوص سياسات الاتحاد، أو بين الدول ومؤسسات الاتحاد الأخرى، والتفاوض باسم الاتحاد وعقد إتفاقيات مثل إتفاقيات الإرتباط والتعاون مع الدول الأخرى¹⁰⁰. ويتم تعيين أعضاء المفوضية لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد، ويطلق عليه إسم المفوض (commissioner)، ويتم ترشيحهم من قبل دولهم، ومعظمهم كان يتولى مناصب سياسية مهمة في بلادهم قبل ترشيحهم. وبالإضافة للمفوضية هناك رئيس للمفوضية، ويتولى رئاسة المفوضية وتنظيم العمل الإداري بها، وتوزيع المهام ويتولى منصبه لمدة 5 سنوات. وتنص معاهدة ماستريخت أنه لا يتم تعيين المفوضية ورئيس المفوضية إلا بعد موافقة البرلمان الأوروبي ويتولى كل مفوض الإشراف

⁹⁸ Panorama of the European Union, p10. (Retrieved Sep 2009 from: http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/69/en.pdf).

⁹⁹ (Retrieved October 20, 2009 from: http://ec.europa.eu/atwork/basicfacts/index_en.htm#process)
¹⁰⁰ للمزيد من الاطلاع على مهام المفوضية الأوروبية انظر:
 (Retrieved Oct 2009: http://ec.europa.eu/about_en.htm)

على قطاع أو أكثر من أنشطة وسياسات الاتحاد الأوروبي، مثل الزراعة، المنافسة، العلاقات الخارجية وسياسة الجوار ... الخ. وتجتمع المفوضية كهيئة جماعية مرة واحدة أسبوعياً على الأقل، ويتم إتخاذ القرارات بالأغلبية البسيطة، وتخضع لمبدأ المسؤولية الجماعية ويعمل في المفوضية آلاف الموظفين في بروكسل ولوكسمبورغ¹⁰¹.

IV. البرلمان الأوروبي (European Parliament/EP): لا تستطيع العلاقات الدولية أن تبنى على الجهود الحكومية والدبلوماسية وحدها، بل تحتاج هذه العلاقات لنموها وإزدهارها إلى المشاركة الشعبية. ومن هنا تنبع أهمية العمل البرلماني على المستوى الدولي. ويعتبر البرلمان الأوروبي مؤسسة تشريعية مميزة، حيث يتميز البرلمان الأوروبي عن غيره من الاتحادات والجمعيات البرلمانية بميزتين جوهريتين:

- بينما تتكون الاتحادات والجمعيات البرلمانية من أعضاء موفدين من قبل برلماناتهم، نجد أن البرلمان الأوروبي يتكون من أعضاء منتخبين مباشرة من قبل الناخبين الأوروبيين،
- بينما تتمثل إختصاصات وسلطات الاتحادات والجمعيات البرلمانية في القيام بالدراسات وتقديم الآراء والتوصيات، نجد أن البرلمان الأوروبي يتمتع بإختصاصات وسلطات فعلية تتيح له المشاركة في إصدار القوانين والقرارات الملزمة¹⁰².

وينتخب البرلمان كهيئة تمثل مواطني الاتحاد الأوروبي. ويمارس الإشراف السياسي على نشاطات الاتحاد ويشترك في العملية التشريعية. وأصبح نواب البرلمان الأوروبي ينتخبون عبر الاقتراع العام المباشر منذ عام 1979 ولمدة خمس سنوات. والبرلمان الأوروبي هو الواجهة الديمقراطية للاتحاد الأوروبي، والهدف منه هو توسيع عملية المشاركة في صنع القرار في الاتحاد الأوروبي. ولكن على الرغم من هذه الفلسفة فإن سلطاته ما تزال محدودة، وتقل كثيراً عن سلطة البرلمانات الوطنية، فهو ليس بمثابة سلطة تشريعية حقيقية للاتحاد. وكما أشرنا سابقاً فإن الجهة الرئيسية المخولة بإقرار

¹⁰¹ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص45-48

¹⁰² علام، وائل (1998). البرلمان الأوروبي: دراسة للجهاز الشعبي في الاتحاد الأوروبي. القاهرة: دار النهضة العربية، ص4.

التشريعات هي المجلس الوزاري، كما أن إعداد هذه التشريعات هو من صلاحيات المفوضية. وللبرلمان عدة وظائف هي¹⁰³ :

- **وظيفة إشرافية:** حيث يقوم بالإشراف على أداء المفوضية لمهامها، ويتم ذلك عن طريق قيام أعضاء البرلمان بمساءلة المفوضية شفويًا أو كتابةً. ويقوم البرلمان بمناقشة التقرير السنوي للمفوضية، كما أن رئيس المفوضية وأعضاؤها يخضعون لتقييم البرلمان عند تعيينهم، وإذا اتخذ البرلمان قراراً بإلقاء اللوم (Motion of censure) على المفوضية ككل، فلا بد من أن تقدم إستقالتها.
- **وظيفة تشريعية:** والواقع أن الدور الذي يمارسه البرلمان في هذا الصدد هو في الغالب دور استشاري (Advisory)، حيث تنص معاهدة روما على أن هناك عدداً من المجالات لا يستطيع المجلس الوزاري أن يتخذ قراراً بشأنها دون استشارة البرلمان وهو ما يطلق عليه إستشارة إجبارية (Mandatory consultation)، وبالإضافة لذلك، فإنه عادة ما يتم أخذ رأي البرلمان في أي تشريع تضعه المفوضية. ولكن البرلمان يلعب دوراً تشريعياً مهماً في إقرار ميزانية الجماعة، حيث أن البرلمان له الكلمة الأخيرة فيما يتعلق بالإتفاق غير الإلزامي. أما الإتفاق المتعلق بسياسات الاتحاد الأوروبي مثل السياسة الزراعية وغيرها، فالبرلمان له الحق في إدخال تعديلات بشرط ألا تزيد الإنفاق، ويبقى أن البرلمان من حقه رفض الميزانية ككل وقد مارس ذلك بالفعل عامي 1979 و 1985. وقد وسعت معاهدة ماستريخت من وظائف البرلمان. وأعطت له الحق في تعيين مدعي عام (Ombudsman) يتلقى شكاوى من المواطنين والمقيمين في الاتحاد بشأن المخالفات في الاتحاد. وكذلك فإن البرلمان لا بد أن يوافق على إتفاقيات الإرتباط والتعاون مع الدول والتجمعات الأخرى. ووسعت معاهدة ماستريخت المجالات التي تتطلب موافقة البرلمان أيضاً إلى المسائل المتعلقة بالوحدة النقدية مثل إنشاء سلطات بنك مركزي أوروبي¹⁰⁴. أما بالنسبة لإختيار أعضاء البرلمان فقبل عام 1979 كان يتم إختيارهم من برلمانات الدول الأعضاء، وكان

¹⁰³ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص 48-52 .

¹⁰⁴ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص 48.

العضو يقوم بدوره في البرلمان الوطني بالإضافة للبرلمان الأوروبي، ولكن في يونيو 1979 تم انتخاب البرلمان الأوروبي لأول مرة بشكل مباشر وهو التقليد المتبع حتى الآن. ولكل دولة حصة معينة من عدد الأعضاء. ويتم انتخاب الأعضاء وفقاً للنظم الانتخابية السائدة في كل دولة، وفي غالبية الدول يتم انتخابهم عن طريق القائمة ذات التمثيل النسبي، فيما عدا المملكة المتحدة حيث يتم استخدام النظام الفردي، وبسبب إصرار المملكة المتحدة على هذا النظام أخفقت محاولات وضع نظام موحد للانتخاب في الاتحاد ككل. ومدة المجلس خمس سنوات. وبعد انتخاب الأعضاء فإنهم لا يقومون بتمثيل دولهم ولكن يقوم بالتكتل معاً وفقاً للتوجهات الأيديولوجية، فنجد مثلاً تكتلاً للأحزاب الاشتراكية يطلق عليه حزب الاشتراكيين الأوروبيين ويضم ممثلين عن الأحزاب الاشتراكية من الدول الأعضاء المختلفة، وكذلك بالنسبة للتوجهات الأيديولوجية الأخرى. ويضم البرلمان الأوروبي 19 لجنة موزعة على كافة القطاعات والمجالات. ومقر البرلمان هو مدينة ستراسبورغ، ولكن تعقد اللجان إجتماعاتها في مدينة بروكسل¹⁰⁵.

جدول رقم (4) الكتل السياسية في البرلمان الأوروبي وعدد مقاعد كل كتلة 2007¹⁰⁶

الرقم	إسم الكتلة السياسية	عدد مقاعد كل
1.	حزب الشعب الأوروبي (الديمقراطيون المسيحيون) والديمقراطيون	278
2.	الإشتراكيون	219
3.	تحالف الليبراليين والديمقراطيين من أجل أوروبا	103
4.	الخضر/تحالف الأوروبيين الحر	42
5.	اليسار الأوروبي المتحد - يسار الخضر الإسكندنافيين	41
6.	الإتحاد من أجل أوروبا الأمم	30
7.	الإستقلال/الديمقراطية	28
8.	أعضاء مستقلون ومقاعد شاغرة مؤقتاً	44

¹⁰⁵ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص 48-52.

¹⁰⁶ فونتين، باسكال. "أوروبا في اثني عشر درساً"، ص 41، (استرجعت بتاريخ 12.4.2009)

[http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/download/europe%20in%2012%20lessons-Arabic%20\(2\).doc](http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/download/europe%20in%2012%20lessons-Arabic%20(2).doc)

785	المجموع
-----	---------

ويتم توزيع مقاعد البرلمان حسب عدد سكان الدولة. أنظر الجدول رقم (2).

جدول رقم (5) عدد المقاعد المخصصة لكل دولة في البرلمان الأوروبي (2007-)

107 (2009)

الرقم	الدولة	عدد المقاعد
1.	النمسا	18
2.	بلجيكا	24
3.	بلغاريا	18
4.	قبرص	6
5.	جمهورية التشيك	24
6.	الدانمارك	14
7.	إستونيا	6
8.	فنلندا	14
9.	فرنسا	78
10.	ألمانيا	99
11.	اليونان	24
12.	هنغاريا	24

¹⁰⁷ فونتين، باسكال. "أوروبا في اثني عشر درسا"، ص 41 ، (استرجعت بتاريخ 12.4.2009)

[http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/download/europe%20in%2012%20lessons-Arabic%20\(2\).doc](http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/download/europe%20in%2012%20lessons-Arabic%20(2).doc)

13	إيرلندا	13.
78	إيطاليا	14.
9	لاتفيا	15.
13	ليتوانيا	16.
6	لوكسمبورغ	17.
5	مالطا	18.
27	هولندا	19.
54	بولندا	20.
24	البرتغال	21.
25	رومانيا	22.
14	سلوفاكيا	23.
7	سلوفينيا	24.
54	أسبانيا	25.
19	السويد	26.
78	المملكة المتحدة	27.
785	المجموع	

ويشارك البرلمان في العمل التشريعي للاتحاد على ثلاثة مستويات¹⁰⁸:

- وفق إجراء "التعاون"، المعتمد بموجب القانون الأوروبي الموحد لعام 1987، يمكن للبرلمان الإداء برأيه في مسودات التوجيهات والتشريعات التي تقترحها المفوضية الأوروبية، والتي يطلب منها تعديل مقترحاتها لتأخذ بعين الاعتبار موقف البرلمان.
- منذ عام 1987، أصبح هناك أيضاً إجراء يدعى إجراء "الموافقة"، ينبغي بموجبه أن يوافق البرلمان على الإتفاقيات الدولية التي تتفاوض عليها المفوضية الأوروبية وعلى أي توسع مقترح للاتحاد.
- في معاهدة ماستريخت لعام 1992، تم إعتماد إجراء "القرار المشترك" الذي يضع البرلمان الأوروبي على قدم المساواة مع المجلس في العملية التشريعية الخاصة بعدد من القضايا الهامة، بما فيها حركة العمالة والسوق الداخلية والتعليم والبحوث والبيئة وشبكات النقل الأوروبية والصحة والثقافة وحماية المستهلك... الخ. وأصبح بمقدور البرلمان رفض التشريعات المقترحة في هذه المجالات إذا ما صوتت الغالبية المطلقة لأعضائه ضد "الموقف المشترك" للمجلس.

¹⁰⁸ للمزيد من الاطلاع حول مهام البرلمان الأوروبي انظر: (Retrieved October 2009 from http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_en.htm)

V. محكمة العدل الأوروبية (European Court of Justice)¹⁰⁹: هي بمثابة الجهاز القضائي

للإتحاد، وتتكون من قاض من كل دولة ممن يشهد لهم بالكفاءة والخبرة في المجالات القانونية. ويقوم المجلس الوزاري باختيار أعضاء المحكمة بناء على ترشيحات الدولة ويختار القضاة واحداً منهم ليكون رئيس المحكمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، والقضايا المهمة تنتظر فيها المحكمة ككل، ولكن في قضايا أخرى يمكن أن ينظر فيها عدد من القضاة (من 3 - 5 قضاة)، بالإضافة للقضاة هنالك ستة مدعين عامين وتتولى المحكمة النظر في المسائل التالية :

- الخلاف بين الدول الأعضاء
- الخلاف بين الإتحاد الأوروبي و الدول الأعضاء
- الخلاف بين مؤسسات الإتحاد
- الخلاف بين الأفراد أو الشركات من ناحية و الإتحاد من ناحية أخرى
- إعطاء آراء بخصوص الإتفاقيات الدولية للإتحاد
- إصدار أحكام أولية في المسائل التي تحال عليها من المحاكم الوطنية. وهي الحالات المتعلقة بتفسير قوانين الإتحاد. وقرارات المحكمة ملزمة لكل دول ومؤسسات الإتحاد، ويقع مقرها في لوكسمبورغ.
- يجب التمييز بين محكمة العدل الأوروبية وهي إحدى مؤسسات الإتحاد الأوروبي، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وهي تضم الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي بالإضافة لدول أوروبية أخرى وتتنظر في قضايا حقوق الإنسان وهي ليست من مؤسسات الإتحاد الأوروبي.

(b) آليات إتخاذ القرار

¹⁰⁹ (Retrieved October 2009 from: http://curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index_cje.htm)

في محاولة لفهم عملية صنع القرار وآليات إتخاذه داخل الإتحاد الأوروبي، يرى الباحث أنه من الأهمية أن نبحث في أهم الإقتربات التي تستخدم كإطار لفهم عملية صنع القرار في الإتحاد الأوروبي. وتشكل هذه الإقتربات أساساً نظرياً لتلك المحاولة.

1 - إقترب التفاعل بين الحكومات (Intergovernmentalism): يقوم هذا الاقتراب على إفتراض أن الدولة هي الوحدة الأساسية في الإتحاد الأوروبي وبالتالي فإن حكومتها هي الفاعل الرئيسي في عملية صنع القرار. وأن أي قرار يصدر عن مؤسسات الإتحاد هو في النهاية حصيلة التفاعل بين الدول المختلفة الأعضاء في الإتحاد ويعطى أنصار هذا الاقتراب أمثلة على مؤسسات للإتحاد الأوروبي تلعب فيها الدول الأعضاء الدور الرئيسي حيث تعبر كل دولة عن مصالحها، ويشيرون أيضاً على قدرة أي دولة على إستخدام حق الاعتراض الفيتو إذا أعلنت أن قراراً أو تشريعاً ما يعرض مصالحها الحيوية إلى الخطر. كما يظهر دور الدولة أيضاً في المجلس الأوروبي (اجتماعات القمة)، وفي آليات التعاون السياسي (السياسة الخارجية والأمن)¹¹⁰

ويستخدم إطار السياسة الداخلية لتفسير سياسات الدول الأعضاء على المستوى الأوروبي، حيث ينظر إلى سياسة الدول الأعضاء على المستوى الأوروبي على أنها امتداد للسياسة المحلية، أي أن عملية صناعة القرار على المستوى الأوروبي تتم من أسفل إلى أعلى (Bottom up Approach). وفي هذا الإطار تتم دراسة دور عدد من العوامل المحلية لتفسير سياسة الدول الأوروبية مثل دول جماعات المصالح المحلية، فكثيراً ما تتم الإشارة إلى دور جماعات الزراعيين المحليين وتأثيرهم في وزارات الزراعة في بلادهم التي تقوم بدورها بالتعبير عن مصالحهم في اجتماعات المجلس الوزاري لوزراء الزراعة الأوروبيين. وتعتبر جماعات المصالح هي الجهة الأكثر تأثيراً في عملية صنع القرار في الإتحاد الأوروبي، وهناك علاقة تبادلية بين جماعات المصالح والمفوضية¹¹¹.

¹¹⁰ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص 64.

¹¹¹ Ibid, Uli, p18.

وتتم أيضاً دراسة اتجاهات الرأي العام المحلي بالنسبة إلى حركة الإدماج لأنه يضيف شرعية على عملية الإدماج. ولا شك في أن إختلاف درجة تأييد الرأي العام المحلي لعملية الإدماج يؤثر في موقف الدول الأعضاء من هذه العملية، ويظهر ذلك بوضوح في الموقف البريطاني حيث أن موقف الحكومة البريطانية الحذر تجاه عملية الإدماج هو إنعكاس لموقف الرأي العام البريطاني غير المتحمس لتلك العملية¹¹². وفي إطار هذا الإقترب تتم أيضاً دراسة دور النخبة المحلية حيث أن النخبة لعبت دوراً أساسياً في دفع حركة الإدماج الأوروبي أكثر من الدور الذي لعبته الجماهير، فحركة الوحدة كانت حركة نخبوية، وبخاصة في مراحلها الأولى، وكان أهمها النخبة الفرنسية بقيادة جان مونييه، والتي لم تسعى إلى تعبئة الجماهير خلفها ولكنها سعت إلى خلق تحالف بين النخبة المؤمنة بحركة الوحدة وبين النخبة السياسية الحاكمة. وتتم أيضاً في هذا الإطار دراسة الظروف الاقتصادية والسياسية الداخلية لكل دولة لتفسير سلوكها الأوروبي مثل الأزمات الاقتصادية والسياسية أو الانتخابات أو تغيير القيادات ... الخ ، فعلى سبيل المثال يرجع عدد من الباحثين حماسة ألمانيا إلى إنشاء نظام النقدي الأوروبي إلى الإضطرابات الاقتصادية التي شهدت ألمانيا بواورها في منتصف السبعينيات بسبب الإضطرابات في النظام النقدي العالمي وحاجة ألمانيا إلى علاقات تجارية مستقرة، ووجدت في النظام النقدي الأوروبي الآلية لتحقيق ذلك¹¹³.

2 - إقترب فوق القومية (Supernationality): يؤكد أنصار هذا الإقترب على الطبيعة فوق القومية لعدد من مؤسسات من مؤسسات الاتحاد الأوروبي، وأن لها سلطة مستقلة عن سلطات الدول الأعضاء. وعادة ما تتم الإشارة هنا إلى دور المفوضية الأوروبية وحققها الاحتكاري في إقتراح السياسات والتشريعات، وكذلك إدارتها لعدد من السياسات الأوروبية، بشكل مستقل عن الدول الأعضاء مثل السياسة الزراعية. وتتم أيضاً الإشارة إلى تزايد سلطات البرلمان الأوروبي وضرورة موافقته على عدد من التشريعات لضمان إقرارها من المجلس الوزاري وحققه في إستخدام الفيتو على عدد من التشريعات وفقاً لآلية المشاركة في صنع القرار. وتتم في إطار هذا الإقترب دراسة دور البيروقراطية الأوروبية

¹¹² European Commission (1994). Questions and Answers about the European Union (Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, p3.

¹¹³ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص65.

وبخاصة دور رئيس المفوضية والمفوضين في التأثير في عملية صنع القرار. كما تتم دراسة دور جماعات المصالح الأوروبية، أي المنظمة على شكل جماعي أوروبي وليس محلياً، وتأثيرها في عملية صنع القرار في المجالات المختلفة. وقد لعبت جماعات أصحاب الأعمال دوراً رئيسياً في الترويج لمشروع السوق الموحدة. وأهم هذه الجماعات ما يسمى بالمائدة المستديرة للصناعيين الأوروبيين وهو إتحاد يضم عدداً من أقوى المؤسسات الصناعية في أوروبا مثل شركات فلييبس، وسيمنز، وفيات، وفولفو ... وغيرها. وتم تشكيلها في عام 1983 ولعبت دوراً كبيراً في تبني مشروع السوق الموحدة لما يمكن أن تجنيه من مكاسب في إطار السوق الكبيرة، وقد مارست نفوذها بالضغط على حكومات الدول الأعضاء وإقناعها بأهمية المشروع، كما قام عدد من الغرف التجارية المحلية والإقليمية بإنشاء حوالي خمسين مركزاً للمعلومات للرد على الإستفسارات والدعاية لمشروع السوق الموحدة.

3 - إقتراب الإقتصاد السياسي الدولي (International Political Economy): ويؤكد هذا الإقتراب دور العوامل الدولية الخارجية (الإقتصادية- والسياسية) في التأثير في عملية الاندماج، وبالتالي صنع القرار في الإتحاد الأوروبي. ويشير أنصار هذا الإقتراب مثلاً إلى الظروف الدولية لمرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية دورها في دفع عملية الاندماج الأوروبي. وحديثاً تتم الإشارة إلى التغييرات الهيكلية في النظام الدولي وتأثيرها في عملية الاندماج. ففي دراسة مثلاً عن مشروع السوق الموحدة (أوروبا 1992) يشير أحد الباحثين إلى التغير في النظام الدولي بزيادة القوة الإقتصادية لليابان وأن ضعف القدرة التنافسية للولايات المتحدة وأوروبا جعل الدول الأوروبية تفكر في مستقبلها ومستقبل تحالفها الإقتصادي مع الولايات المتحدة. لذلك وجدت أوروبا نفسها أمام ثلاثة خيارات هي أن تقوم كل دولة بتطوير إستراتيجية منفردة للتعامل مع هذه التحديات، أو أن تتكيف أوروبا مع تزايد القوة الإقتصادية اليابانية وتحول إرتباطها من الولايات المتحدة لليابان، أو أن تقوم بتطوير إستجابة جماعية لهذه التحديات وإستقرت أوروبا على الإختيار الأخير، وتم تبني مشروع السوق الموحدة¹¹⁴.

¹¹⁴ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص 67

وخلص القول أن الإقتصار على أي من الإقتربات الثلاثة لا يكفي لتفسير حركة الإدماج أو عملية صنع القرار في الإتحاد الأوروبي، وأن تلك الإقتربات غير متعارضة، بل تمثل مستويات مختلفة للتحليل، ومن المهم الجمع بينهما لتقديم صورة كاملة عن طبيعة التفاعلات في إطار الإتحاد الأوروبي من أجل الوصول إلى فهم واضح حول آلية اتخاذ القرار في الإتحاد الأوروبي خدمة لأهداف هذا البحث.

وتختلف آليات إتخاذ القرار داخل مؤسسات الإتحاد الأوروبي بإختلاف الموضوع والجهة التي تتخذ القرار. فهناك التعليمات، والتوجيهات، والقرارات، والتوصيات، والآراء الملزمة. وما يهمنا هنا هو أن قرارات السياسة الخارجية يتم إتخاذها بالإجماع من قبل المجلس الأوروبي. أما بالنسبة لآليات صنع القرار فيمكن القول أن هناك أكثر من آلية، وهي تختلف بإختلاف طبيعة التشريع أو القرار، وأهم هذه الآليات¹¹⁵ :

1- الآلية الرئيسية : وهي الآلية التي يتم بها في أغلب الأحيان صنع القرار في الإتحاد الأوروبي وتتعلق عادة بالتشريعات العامة مثل التعليمات والتوجيهات، ويتم صنع القرار في هذه الآلية وفقاً لعدة مراحل، بدءاً بمرحلة الإعداد ومروراً بمرحلة الاستشارة وإنهاءً بالإقرار. وعادة ما تستخدم الأغلبية الموصوفة للتصويت على المشروع، فإذا ما تمت الموافقة عليه فإنه يصبح قانوناً وينشر في الجريدة الرسمية للإتحاد.

2- آلية التعاون (Cooperation procedure): وتستخدم هذه الآلية في صنع عدد من السياسات، وبخاصة تلك المتعلقة بالسوق الموحدة، والسياسة الاجتماعية وسياسات البحث و التنمية وغيرها. وتعطي هذه الآلية دوراً أكبر للبرلمان الأوروبي في صنع القرار.

3- آلية المشاركة في صنع القرار (co-decision procedure) : وهي أحدث آلية لصنع القرار نصت عليها (المادة 189 ب¹¹⁶) من معاهدة ماستريخت 1992 وهي تعطي دوراً أكبر للبرلمان بما يشبه

¹¹⁵ Nugeent, Neill (1994). The Government and Politics of the European Union, 3rd edition, (Durham: Duke University Press, pp304-323.

¹¹⁶ Article 189b: (1) Where reference is made in this Treaty to this Article for the adoption of an act, the following procedure shall apply. (2) The Commission shall submit a proposal to the European Parliament and the Council. The Council, acting by a qualified majority after obtaining

حق الفيتو، وتستخدم في عدد من المسائل المتعلقة بالسوق الموحدة مثل حرية حركة الأشخاص والخدمات ورأس المال، وبرامج البيئة وغيرها. وتكون آلية المشاركة هنا في صنع القرار بين البرلمان والمجلس الوزاري والمفوضية.

خلاصة القول أن السياسة الخارجية والدفاع للإتحاد الأوروبي لازالت محل جدل كبير داخل مؤسسات الإتحاد الأوروبي ولا زالت هي العائق الرئيسي في تكامل عملية الإندماج، حيث لازالت الدول الأعضاء (وهي اللاعب الرئيسي) ترفض تخويل صلاحياتها فيما يتعلق بسياساتها الخارجية لمؤسسات أوروبية فوق قومية، وهذا ينعكس سلباً على فعالية الإتحاد الأوروبي على الساحة الدولية. وقد لاحظ الباحث أن هنالك علاقة طردية بين عملية الإندماج والانتشار للخارج التي هي أحد نتائج التكامل الأوروبي. فكلما زادت وتعززت عمليات الإندماج الداخلي الأوروبي، فكلما تطورت السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي وأصبح الإتحاد أكثر فاعلية على الساحة الدولية. مما شك فيه إن عملية الإندماج تتم ببطء مما ينعكس سلباً على قدرة الإتحاد على الإستجابة للآزمات الدولية المتلاحقة ومنها أزمة الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. والإشكالية الأخرى أن قرارات السياسة الخارجية يتم إتخاذها بالإجماع، وهذا ما يضيف تعقيداً آخر على سلوك الإتحاد الأوروبي على مستوى العلاقات الدولية. لذلك مازال مجال السياسة الخارجية والدفاع من المجالات الحساسة بالنسبة للدول الأعضاء، والتي تميل للاحتفاظ بسيادتها فيها. وإن تطوير سياسة أوروبية مشتركة في هذا المجال يحتاج لمزيد من الوقت والجهد والإرادة السياسية للدول الأعضاء والمؤسسات الأوروبية، وكذلك النخبة وجماعات المصالح الأوروبية. ولا يجب أن يفوتنا أننا أمام نوع جديد من التكتلات التي لا تدخل ضمن أي تصنيف قانوني تقليدي. فعملية صناعة القرار في الإتحاد الأوروبي تختلف عن غيره من الوحدات الدولية الأخرى مثل الدول أو المنظمات الدولية والإقليمية. حيث تتقاسم تلك العملية العديد من المؤسسات الأوروبية الفوق قومية والتي يكتنفها العديد من التشابك والتعقيد والتضارب في المصالح للدول الأعضاء مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى صعوبة فهم

تلك العملية. لذلك، يرى الباحث أنه يجب أن نأخذ بعين الاعتبار تلك المتغيرات عند تحليل مواقف الإتحاد الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية حتى لا نحمل الأمور أكثر مما تحتمل. قد تطور التعاون السياسي الأوروبي بدءاً من قمة لاهاي (سبتمبر 1969) لتنسيق الجهود في مجال السياسة الخارجية ووصولاً إلى إتفاقية ماستريخت (1992) التي أعطت إنطلاقة جديدة إلى العمل السياسي الأوروبي بما يشمل قدر أكبر من التشاور والتنسيق في المواقف بين الدول الأعضاء. وقد حاولت معاهدة الإتحاد الأوروبي (ماستريخت 1992) تطوير آلية التعاون السياسي بين الدول الأعضاء وبخاصة إن فترة التسعينات أوضحت أن آلية التعاون السياسي القائمة غير قادرة على توفير الإستجابة الأوروبية المناسبة لعدد من الأزمات الدولية، لذلك تم الإتفاق في ماستريخت على التطوير التدريجي لسياسة مشتركة في مجال السياسة الخارجية والأمن. ولم تقف عجلة التطور عند هذا الحد، بل جاءت معاهدة لشبونة عام 2007 لتتص على إعادة تنظيم الحياة السياسية والمجال السياسي الأوروبي بصورة تتعامل مع الزيادة المستمرة في عدد أعضاء الإتحاد والمتطلبات الدولية الجديدة. وبالرغم من الإنتقادات الموجهة للسياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي فيما يتعلق بعدم فعاليتها تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي، إلا الباحث يرى أن إنتهاج الإتحاد الأوروبي للدبلوماسية الإقتصادية هو نموذج جدير بالدراسة والتحليل في إطار العلاقات الدولية، حيث تسعى أوروبا من خلال البوابة الإقتصادية أن تؤثر في الصراع والوصول إلى دور سياسي يحقق الإستقرار والأمن على الساحة الفلسطينية بشكل خاص ومنطقة جنوب المتوسط بشكل عام التي تربطها علاقات تاريخية بأوروبا، وهذا ما سيناقشه الفصل الثاني، حيث سيتعرض إلى العلاقة التاريخية بين أوروبا والعالم العربي والمراحل التي مرت بها تلك العلاقة بدءاً بالإستعمار وإنهاءً بالجوار.

الفصل الثاني

أوروبا والعالم العربي (من الاستعمار إلى الجوار)

تكتسب دراسة العلاقات العربية - الأوروبية أهمية خاصة نظراً لأهمية هذه العلاقات التي بدأت تشهد تغيرات وتحولات جوهرية في الآونة الأخيرة بما يوحي بأن توجهاتها المستقبلية سوف تختلف اختلافاً جذرياً عن توجهاتها خلال المرحلة التي بدأت منذ عام 1973 (أزمة النفط والحوار العربي-الأوروبي) وإستمرت حتى الآن والتي قامت وبدأت علي معادله بسيطة هي النفط مقابل التأييد الأوروبي للقضايا السياسية العربية خاصة قضيه الصراع العربي- الإسرائيلي، إلا أن السنوات الأخيرة شهدت العديد من المتغيرات الجديدة النابعة من البيئة العربية والأوروبية والظروف الإقليمية والدولية التي من شأنها أن تؤثر علي مسار هذه العلاقات وتوجهاتها وقضاياها في المستقبل بما يتطلب البحث عن آليات جديدة

ملائمة لاداره هذه العلاقات سواء من الجانب العربي أو الأوروبي. وفي واقع الأمر، فإن طبيعة علاقات القوة بين العرب وأوروبا، والعلاقات الإقتصادية العربية- الأوروبية، الدور الأمريكي في المنطقة، والصراع العربي-الإسرائيلي، والأوضاع الداخلية العربية والأوروبية هي من أهم العوامل المؤثرة على مستقبل العلاقات العربية - الأوروبية¹¹⁷. وفي هذا السياق يمكن القول أن السوق الأوروبية المشتركة كانت تفتقد مابين الأعوام 1957-1972 إلى أي إطار سياسي ينظم العلاقات الأورومتوسطية، وبالتالي أي سياسة خارجية تجاه جيرانها الجنوبيين¹¹⁸.

ومما لاشك فيه فإن العلاقات الأوروبية- العربية شهدت الكثير من التحولات والتقلبات بدءاً من الإستعمار، حيث إستعمرت العديد من الدول الأوروبية دولاً عربية لعشرات السنين، ومروراً بالحوار الذي إنطلق وإنتهى بدون نتائج تذكر، وإنهاءً بالشراكة وسياسة الجوار اللتان شكلتا مرحلة جديدة من التعاون بين الطرفين. وعلى ما يبدو، فإن إنطلاقة أوروبا إلى العالم الخارجي كانت متصلة إتصلاً وثيقاً بدرجة التكامل والاندماج الداخلي الأوروبي ومستوى التوافق والتعاون السياسي الأوروبي فيما يتعلق بقضايا السياسة الخارجية والتي إنعكست على أداء الإتحاد الأوروبي على الساحة الدولية.

وعند تحليل العلاقات الأوروبية-العربية، فإننا نتحدث عن علاقة بين توأمين ممتدة عبر عصور وقرون طويلة. ومن أجل دراسة الحاضر وإستقراء المستقبل يجب علينا الرجوع إلى مراحل التاريخ المختلفة لمعرفة أهم المحطات والمراحل التي مرت بها تلك العلاقة. فالوطن العربي وأوروبا يعرفان بعضهما منذ القدم بحكم الجوار الجغرافي لتوأمين يفصل بينهما البحر المتوسط. ولم تكن العوالم الأخرى (الصين، الهند، وأفريقيا، وغيرهم)، لقرون كثيرة، تعرف أوروبا إلا من خلال الوطن العربي وثقافته وحضارته.

أولاً: علاقة الإتحاد الأوروبي بالشرق الأوسط

¹¹⁷ أبو عامود، محمد سعد (2004). العلاقات العربية - الأوروبية رؤية مستقبلية، (العدد 157 يوليو 2004)، مجلة السياسة الدولية. (نسخة الكترونية) (استرجعت بتاريخ 30 أكتوبر 2009)

¹¹⁸ Federica, Bicchi (2007). European Foreign Policy Making Toward the Mediterranean. New York: Palgrave Macmillan, p43.

عند دراسة علاقة الإتحاد الأوروبي بالشرق الأوسط يجب ألا نخرجها عن سياقها التاريخي الصحيح مع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الإقليمية والدولية التي ساهمت في تطور أو تراجع تلك العلاقة. فقد لعبت أوروبا منذ العصور القديمة أدواراً خطيرة وحساسة في تاريخ البشرية. ففي أوروبا ظهرت الحضارة، وحركة النهضة، والثورة الفرنسية، والإستعمار. ومن قلب أوروبا إندلعت أكبر حربين عالميتين مما أدى إلى خسائر مادية وبشرية فظيعة¹¹⁹. ومن الغرف المغلقة في أوروبا تم تقسيم وإستعمار العالم العربي (معاهدة سايكس بيكو)¹²⁰ وتقديم فلسطين هدية لليهود (وعد بلفور)¹²¹، ومن أوروبا ظهر أول تكتل إقتصادي-سياسي (الإتحاد الأوروبي) فريد من نوعه. وقد عرفت العلاقات الأوروبية-العربية أطواراً مختلفة على مر التاريخ، فهي حوار متواصل غير منقطع، وإن تعددت وسائله، فتارة أدير بالسلح مثل الحروب الصليبية، والغزوات الإستعمارية، وأحيانا أخرى أدير بالحوار والشراكة والجوار كما يجرى في الوقت الحاضر. ويرجع ذلك إلى الحقيقة الجغرافية ذات البعد التاريخي، حيث أن طرفي حوض البحر الأبيض المتوسط، شرقه وغربه، يؤثر كل منهما في الآخر، ويمثل كل منهما الرئة الثانية للطرف الآخر.

وقد شكلت فلسطين الحلقة الأهم في علاقة أوروبا بالشرق الأوسط، فقد كان مصير فلسطين منذ الحروب الصليبية حتى فجر القرن التاسع عشر مرتبطاً بمصير أوروبا. فقد جرى الحلم بها، وإنشاد لأناشيد بخصوصها، وزيارتها والطمع بها، وتعرضت للفتح ثم تمت إستعادتها. وكانت فلسطين الأرض الموعودة عدة مرات، أحد الأماكن في العالم التي شهدت الخصومات الأشد بين الدول. وتنافست الدول الأوروبية خلال الحقبة مابين عامي 1915-1917 على الإنتداب على فلسطين، فطالبت فرنسا بها، كالإبنة البكر

¹¹⁹ العزى، غسان (2005). معوقات الدور الأوروبي في تسوية الصراع العربي-الإسرائيلي. رام الله: جامعة بيرزيت، ص 11.

¹²⁰ إتفاقية سايكس-بيكو عام 1916 كانت تفاهماً سرياً بين فرنسا وبريطانيا ومصادقة روسيا على اقتسام الهلال الخصيب بين فرنسا وبريطانيا من العراق للشام لتحديد مناطق النفوذ في غرب آسيا بعد تهوي الإمبراطورية العثمانية، المسيطرة على هذه المنطقة، في الحرب العالمية الأولى

¹²¹ وعد بلفور أو تصريح بلفور تطلق على الرسالة المؤرخة في الثاني من نوفمبر/ تشرين الثاني سنة 1917 والتي أرسلها آرثر جيمس بلفور إلى اللورد ليونيل وولتر دي روتشيلد يشير فيها إلى تأييد الحكومة البريطانية لإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين.

للكنيسة وكقوة كاثوليكية. وطالبت بها إنجلترا بسبب الضرورات الجغروسياسية، ومشروع الإنتداب البلجيكي على فلسطين (1915-1917)، وفي النهاية إنتهى المطاف بفلسطين بإصدار إعلان بلفور في نوفمبر 1917¹²² الذي شكل اللبنة الأولى في توطين اليهود في فلسطين وبروز الصراع العربي - الإسرائيلي كأهم الصراعات تأثيراً على الساحة الدولية وخاصة على النظام الدولي الثنائي القطبية. ولكن أدى إنتهاء الحرب الباردة وإنهيار الإتحاد السوفيتي إلى إنعكاسات هامة على النظام الدولي بشكل عام والشرق الأوسط بشكل خاص، حيث كان من أكثر المناطق تأثراً بتلك التحولات، وبرز الإتحاد الأوروبي كقوة دولية جديدة على الخارطة الدولية.

وفي ضوء حقائق الجغرافيا وتجارب التاريخ وتواصل العلاقات بين الدول الأوروبية والشرق الأوسط، وضع علماء الجيوبولتيك نظريات لتفسير هذه العلاقات وبيان أهميتها في مجال العلاقات الدولية، ذلك أن الوضع الجيو-استراتيجي للدولة أو لمنطقة إقليمية معينة يعنى التفاعل بين مقوماتها الجغرافية والسياسية والإقتصادية، وتأثير ذلك في سياساتها الخارجية. هذا من جهة، ثم تأثيره في علاقاتها مع المناطق المجاورة لها، فقد تكون هذه العلاقة قائمة على التحالف أو الصراع أو الحرب من جهة أخرى. لقد غلب هذا المنطق، إلى زمن قريب، على العلاقات التي كانت قائمة بين البلدان العربية والدول الأوروبية التي كانت تستند في سياساتها تجاه الشرق الأوسط إلى ثلاث نظريات، جعلت المنطقة العربية محوراً إستراتيجياً مركزياً ذا أهمية قصوى في السياسة العالمية في السلم والحرب على حد سواء¹²³. وسنتناول هذه النظريات بشكل مختصر لمحاولة فهم الإطار النظري للعلاقات العربية-الأوروبية.

• **النظرية الأولى:** وضعها ألفريد هامان (Alfred Mahan)، وهي تفسر دور القوى البحرية في السيطرة على خطوط المواصلات العالمية، ومن ثم التحكم في التجارة الدولية. ولما كان الموقع الجغرافي للمنطقة العربية يسمح لها بالسيطرة على عدد من المضائق والقنوات والخلجان التي تتحكم في طرق المواصلات والملاحة في البحر الأبيض المتوسط والبحر الأحمر والمحيط الهادي والخليج العربي

¹²² بشارة، خضر (2003). أوروبا وفلسطين.... من الحروب الصليبية حتى اليوم. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ص19.

¹²³ الحاج ، مرجع سبق ذكره ، ص131-134.

والمحيط الأطلسي، فإن من يسيطر على هذه المنطقة يستطيع بسهولة أن يؤثر بقوة في المواصلات والتجارة الأوروبية¹²⁴.

• **النظرية الثانية:** فصاحبها هو هالفورد ماكيندر (*Halford Mckinder*)، وهذه النظرية جعلت المنطقة العربية تمثل النصف الشرقي من محور العالم الذي يشمل أوروبا والجزء الشرقي من البحر الأبيض المتوسط، بالإضافة إلى منطقة المغرب العربي الكبير من ليبيا إلى المغرب الأقصى. ويرى ماكيندر، أن من يسيطر على قلب العالم يستطيع أن يسيطر على محور العالم، وبالتالي يسيطر على العالم. وقد حاول هتلر تطبيق هذه النظرية في الحرب العالمية الثانية، غير أنها فشلت بسبب أن فرنسا وبريطانيا كانتا تسيطران على المنطقة العربية¹²⁵.

• **النظرية الثالثة:** وضعها نيكولاس سبايكرمان (*Nicolas Spykman*) وهي تعطي أهمية إستراتيجية لما أطلق عليه منطقة "لرملاند" وهي تشمل شبه الجزيرة العربية والعراق وإيران وأفغانستان والهند وجنوب شرق آسيا، فمن يسيطر على هذه المنطقة يستطيع أن يسيطر على العالم¹²⁶. وهي لا تشمل منطقة شمال أفريقيا وتستبعد جزء كبير من المنطقة العربية.

إذاً هذه النظريات الثلاث تفسر الخلفية الإستراتيجية للسلوك الأوروبي تجاه المنطقة العربية قديماً وحديثاً، وذلك بالرغم من التطور الصناعي والتكنولوجي الأوروبي، إلا أن أوروبا زادت في اعتمادها على المنطقة العربية وخاصة في مجال النفط، حيث أنها تعتبر أحد الشرايين الهامة لبقاء حياة أوروبا. لذلك، فقد انعكس تطور وضع أوروبا في النظام الدولي الجديد على توجهها وإهتمامها وسلوكها تجاه الشرق الأوسط. ففي حين لعبت بعض الدول الأوروبية الدور الأساسي في سياسات المنطقة منذ ما قبل الحرب العالمية الثانية باعتبارها الدول الإستعمارية الكبرى، تحول هذا الدور إلى مرتبة ثانوية بعد عام 1954. فلقد فرضت المتغيرات الحديثة القومية (في الدول العربية والأوروبية) والإقليمية (موجة

¹²⁴ Mahan, Alfred (2002). The Policies of Asia and Its Effect upon International Policies, (Boston, Adamant Media Corporation, pp19-46.

¹²⁵ الحاج، المرجع السابق، ص131.

¹²⁶ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص131

التحرر ونمط السياسات والتحالفات العربية وتطور التعاون السياسي الأوروبي) والعالمية (قيود النظام الدولي) بصماتها على عملية إعادة وتشكيل وهيكلة هذه العلاقات من ناحية، وعلى التوجه الأوروبي وبخاصة الجماعي ودوره من ناحية أخرى. ولهذا يمكن التمييز بين عدة مراحل متعاقبة تطورت خلالها الإهتمامات الأوروبية بالمشاركة في سياسات المنطقة العربية منذ 1945. فمن الإهتمامات الفردية للدول الأوروبية إلى تبلور إهتمام جماعي بعد تكوين المجموعة الأوروبية، ومن إعطاء الأولوية للإعتبارات الإقتصادية وعدم الإهتمام بالقيام بدور سياسي مباشر، إلى المرحلة التي تبلور فيها بقوة شعور القيادات الأوروبية وبخاصة بعد حرب 1967، بإستحالة الإستمرار في تجنب الإنغماس في أزمات المنطقة وبخاصة الصراع العربي - الإسرائيلي بشكل عام والصراع الإسرائيلي - الفلسطيني بشكل خاص، حيث بدأ الأوروبيون يدركون أن الطريق إلى جنوب المتوسط تمر عبر فلسطين. وشكلت حرب أكتوبر 1973 نقطة تحول هامة في العلاقات الأوروبية-العربية، وألقت بظلالها على السلوك الأوروبي تجاه الشرق الأوسط (إقتصادياً وسياسياً) على نحو يبرز مدى الارتباط بين المصالح الإقتصادية الأوروبية في المنطقة، وبين اختيارات السياسة الجماعية أو السياسات القومية الأوروبية¹²⁷.

وكما تم الإشارة سابقاً، فإنه عند قيام المجموعة الأوروبية في 1957 كانت أهدافها إقتصادية من أجل الخروج من شبح الحروب التي أطاحت بأوروبا. وفي بدايات التوحد الأوروبي، لم يلتفت المؤسسون للعالم الخارجي إلا في إطار مصالحهم الإقتصادية البحتة ولم يرغبوا بلعب أي دور سياسي، وبالتالي كانت عملية الإندماج والتكامل الإقتصادي تسير بشكل مواز لعملية الإنفتاح على العالم الخارجي. ولكن الصراع العربي-الإسرائيلي وإنعكاساته على أوروبا دفع المجموعة الأوروبية على إتخاذ مواقف سياسية حتى لو كانت ضعيفة في بداياتها. وبناءً على ذلك، فقد تعاملت المجموعة الأوروبية مع العالم العربي من منطلق إقتصادي كعدة أطراف، ولم تنتظر لهم ككتلة إقتصادية واحدة، فقد قسمته كالتالي:

- دول مجلس التعاون الخليجي
- دول حوض البحر الأبيض المتوسط (إتفاقيات ثنائية) .

¹²⁷ مصطفى، مرجع سبق ذكره، ص 29-31.

• السودان، الصومال، جيبوتي وموريتانيا (ضمن إتفاقية لومي¹²⁸ التي تضم 69 دولة إفريقية).

وقد بدأ التعاون بين المجموعة الأوروبية والعالم العربي في عقد إتفاق مع لبنان سنة 1965 ، وبعدها في عام 1969 تم عقد إتفاقات ثنائية مع تونس والمغرب. ويحتل لبنان أهمية خاصة في الإهتمام الأوروبي وذلك بالنظر للعلاقات التقليدية الفرنسية مع لبنان (الجانب الماروني الخاص منه)، ولعل هذا سبب توقيع أول إتفاقية عربية - أوروبية معه دون غيره. وإرتبطت كل من مصر وسوريا ولبنان والأردن بإتفاقات ثنائية شبيهة بالإتفاقات التي تربط بين بلدان المغرب العربي (تونس والجزائر والمغرب). أما اليمن الشمالي فقد وقعت إتفاق (أدنى الإتفاقات من حيث الإمتيازات المقدمة) مع المجموعة الأوروبية في عام 1984 ، وإمتد هذا الإتفاق إلى الجزء الجنوبي عند وحدة اليمنيين. أما العراق، فقد إمتنع في خضم حربه ضد إيران في بداية الثمانينات عن الإستجابة لدعوة المجموعة الأوروبية لعقد إتفاق معها تماما كما هو الشأن مع ليبيا. أما الإتفاق مع دول مجلس التعاون الخليجي، فقد إرتبطت مع المجموعة بإتفاقية وقعت عام 1988 ، إلا أنها لم ترق إلى طموحات دول المجلس، حيث أنها كانت تتأمل أن تقدم لها المجموعة الأوروبية نفس الإمتيازات المقدمة لإسرائيل، إلا أن المجموعة الأوروبية رفضت تقديم أي إمتيازات لأي دولة عربية بالمطلق. أما بالنسبة لفلسطين، فقد قررت المجموعة في إطار توجه سياسي أن تتمتع السلع الصادرة من الأراضي المحتلة في الضفة الغربية وقطاع غزة وبصورة مستقلة عن إسرائيل بإمتيازات مهمة جداً. وفي مقابل ذلك كله، فإن المجموعة الأوروبية تعاملت مع إسرائيل معاملة أفضل مما تعاملت مع العرب. فإتفاق التعاون مع إسرائيل هو الإتفاق الأسبق عن أي إتفاق مع دولة عربية إذ يعود إلى عام 1975. وكانت معاملات المجموعة الأوروبية مع إسرائيل أسبق مما حصل مع أي طرف عربي. فمنذ 1964 تم عقد إتفاق تجاري بين الطرفين وهو أسبق أيضا من أي إتفاق مع بلد عربي بخمس سنوات على الأقل باستثناء الإتفاق مع لبنان الذي وقع في عام 1965. وهكذا تبرز العلاقات العربية - الأوروبية

¹²⁸ إتفاقية لومي عام 1975 التي وقعتها الدول الست المؤسسة للاتحاد الأوروبي وقتها مع 64 دولة من إفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادي.

الموزعة على عدد من الإتفاقات ، أما الثنائية أو المرتبطة بإطارات غير عربية في مستوى متدني عن الطموحات والآمال¹²⁹.

أما على المستوى السياسي، فقد بدأت أولى إرهابات العلاقات الأوروبية-العربية مع إندلاع أزمة النفط وإطلاق الحوار العربي الأوروبي في عام 1973 حيث أراد الأوروبيون حواراً إقتصادياً، لكن العرب أرادوه حواراً إقتصادياً-سياً لإجبار أوروبا على الدخول في الصراع العربي-الإسرائيلي لصالح الطرف العربي. ونرى أن أوروبا إنغمست في الصراع العربي-الإسرائيلي من حيث لا تدري، أو بعبارة أدق كان لا يوجد أمامها من مفر، لذلك، أجبرت على الدخول في الصراع من أوسع أبوابه. لذلك، كان لا بد من تطوير الأدوات السياسية للتعامل مع العالم العربي. فبعد الحوار إنطلقت الشراكة الأوروبية-المتوسطة في برشلونة عام 1995 لتشكل أول أسس التعاون في المجالات الإقتصادية والسياسية والأمنية والثقافية بين الإتحاد الأوروبي والشرق الأوسط¹³⁰. وبعد ذلك، إنطلقت سياسة الجوار الأوروبي (ENP) في 2004 لتشكل إطاراً سياسياً وإقتصادياً بين الإتحاد الأوروبي ودول الجوار (دول الجوار تضم بعض الدول العربية والغير عربية). لذلك، أعتقد أن كل مرحلة من مراحل العلاقات الأوروبية-العربية كان لها مميزاتها وخصوصيتها بحيث كانت مرتبطة أكثر بدرجة تطور ونضوج عملية الإدماج والتكامل داخل مؤسسات الإتحاد الأوروبي وخاصة فيما يتعلق بالسياسات الخارجية وأدواتها. وعليه، نجد أن أوروبا لم تتعامل مع العالم العربي كوحدة جغرافية-سياسية واحدة وذلك لعدة أسباب منها:

- كانت الدول العربية حديثة التحرر من الإستعمار، لذلك كانت تعاني من الضعف والإنقسام وعدم نضوج مؤسسات الدولة.
- ضعف الجامعة العربية.
- إهتمامات أوروبا المتخصصة تجاه دول محددة، فمثلاً كان لفرنسا إهتمامات ومصالح في الجزائر، وكان لإيطاليا إهتمامات ومصالح في ليبيا.

¹²⁹ الفراتي، مرجع سبق ذكره، ص 85-90.

¹³⁰ الشلبي، جمال (2000). العرب وأوروبا. الأردن: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ص 77.

ثانياً: سلاح النفط والحوار العربي-الأوروبي (Euro-Arab Dialogue)

عند تناول ظاهرة الحوار العربي-الأوروبي يجب أن نعرف أن ظاهرة الحوار الجماعي التي تجرى سواءً بين الدول أو المنظمات الدولية على المستوى الإقليمي والقاري والعالمي، هي من أبرز السمات التي غلبت على دبلوماسية إدارة العلاقات الدولية في المجالات السياسية والإقتصادية والثقافية في المرحلة التاريخية المعاصرة، حيث يمكن القول أن ظاهرة الحوار الجماعي تمثل إحدى تطبيقات السلوك الدولي المتطور، وهي في جوهرها نمط من أنماط التفاوض المتعدد الأطراف والأغراض في آن واحد. وقد يجمع بين الدول المشاركة في الحوار، الحوار الإقليمي أو القاري أحياناً، مثلما هو الحال بالنسبة إلى الحوار العربي-الأوروبي. وغالباً ما يجمعهما علاقات تاريخية ومصالح مشتركة ومنافع متبادلة¹³¹. وأصبحت ظاهرة الحوار من المفاهيم المتداولة في العلاقات الدولية، فقد ظهر الحوار العربي-الأوروبي، الحوار العربي-الإفريقي، الحوار بين الشمال والجنوب، وحوار الحضارات وحوار الأديان. ويعتبر الحوار أسلوب من أساليب العلاقات الدولية في العصر الحديث والذي له ثلاثة أبعاد رئيسية وهي سياسية وإقتصادية وثقافية والذي يهدف إلى تحقيق مصالح مشتركة لأطراف الحوار. فكما تم الإشارة سابقاً، فبعد إنتهاء مرحلة الإستعمار، بدأت مرحلة جديدة من العلاقات الأوروبية-العربية¹³².

من المعلوم أنه بدأ الإنحسار الأوروبي من الوطن العربي مع نهاية الحرب العالمية الثانية التي خرجت منها أوروبا كالجثة الهامدة، وتراجع دورها العالمي لمصلحة قوى جديدة. وبدأت أولى مظاهر الإنسحاب الأوروبي من قضايا الوطن العربي في فلسطين، حيث تخلت بريطانيا عن إنتدابها وسحبت قواتها عام 1948، وتوالى الإنسحابات الأوروبية من لبنان وسوريا وتونس والمغرب والجزائر. وهكذا إنكفأت على نفسها أوروبا المطرودة من الشرق الأوسط، تاركة للولايات المتحدة والإتحاد السوفيتي شأن ملء

¹³¹ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص135.

¹³² Cappi, Michael (2007). A Never Ending War. Canada: Trafford Publishing, p115.

الفراغ في الشرق الأوسط. لكن لم يدم ذلك طويلاً، فقد شرعت أوروبا بالعودة إلى الساحة العربية بعد عام 1967 مع تحديد "سياسة عربية لفرنسا" بدافع من الجنرال ديغول وأولى إتفاقيات التعاون بين السوق الأوروبية المشتركة وبعض الدول العربية¹³³. وقد شكل الحوار العربي-الأوروبي تنوياً لهذه المرحلة الجديدة والذي كان وليداً للعديد من المتغيرات الإقليمية والدولية. فقد شكلت حرب أكتوبر 1973 الدافع والمتغير الرئيس للحوار. إضافة لذلك، فقد جعلت العمليات الفلسطينية ضد أهداف إسرائيلية في أوروبا والعلاقات الاقتصادية الأورومتوسطية الأوروبيين أكثر وعياً بضرورة الحاجة للبحث عن مفاهيم جديدة للعلاقات الأورومتوسطية¹³⁴. وقد أراد الأوروبيون أن يكون الحوار إقتصادياً، بعكس تطلعات العرب الذين أرادوا تسييسه. علاوة على ذلك، كان يشكل الحوار بعداً سياسياً للأوروبيين وجسراً جديداً لهم للعبور والعودة إلى المنطقة العربية. وعليه نرى أنه من المنظور الأوروبي، كان هنالك سبباً آخرًا للإنضمام للحوار ألا وهو تطوير سياسة خارجية واسعة مع الدول المتوسطية لتكون قوة بديلة ومنافسة للولايات المتحدة الأمريكية في المنطقة العربية. وترجع أولى إرهاسات فكرة الحوار إلى الفيلسوف اللبناني رينيه حبشي الذي ذكر فكرة الحوار في كتابه المثير "أيها الشرق أين هو غربك؟" في عام 1969 والذي أشار إليه بشاره خضر في كتابه "أوروبا والوطن العربي... القراية والجوار"¹³⁵. إضافة لذلك، فقد تحدث وزير الخارجية الفرنسي ميشيل جوبير (Michel Jobert) والرئيس الفرنسي بومبيدو (Pompidou) عن فكرة الحوار في يوليو 1973 مع الرئيس التونسي الحبيب بورقيبة. لذلك، أجد أنه كان هنالك تلاقياً في الأفكار وتوجهات جديدة لدى الطرف العربي والأوروبي لتأسيس مرحلة جديدة من التعاون والتقارب والتي فرضتها متغيرات وعوامل إقليمية ودولية جديدة. وبالرغم من أن الحوار قد مر بعدة مراحل ومحطات حتى إنتهى به المطاف إلى نهاية محدودة النتائج، إلا أنه وضع الأسس لمرحلة جديدة من العلاقات الأوروبية-العربية. وسنستعرض هذه المراحل بالتحليل والتفصيل:

¹³³ خضر، بشاره (1993). أوروبا والوطن العربي "القراية والجوار". بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ص 93-94.

¹³⁴ Ibid, Bicchi, p109.

¹³⁵ بشاره، القراية والجوار، مرجع سبق ذكره، ص 93.

1. **الإطلاق (1973-1975):** لقد إنطلقت عجلة الحوار بعدما قررت البلدان العربية الأعضاء في منظمة الأوبك، في 16 نوفمبر 1973 تخفيض إنتاجها من النفط بنسبة 5% شهرياً وفرض حظر على صادراتها من النفط إلى الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا، بسبب إنحيازهما المفرط للمواقف الإسرائيلية. أثار الحظر في الغرب معارضة عامة بحكم أنه شكل تدخلاً مرفوضاً في سياسة الدول. وقد قسم العرب دول أوروبا إلى دول صديقة ودول محايدة، وتعرض أمن أوروبا الإقتصادي إلى خطر مباشر¹³⁶. وعليه، فإن العرب لم يقصدوا فرض عقوبات على الغرب، بل جرحهم إلى لعب دور فاعل في حل النزاع الإسرائيلي - العربي، وكذلك كان يسعى العرب إلى أن يصبحوا شركاء مقررين في السياسة الدولية وليس مجرد شركاء منفعلين. وهكذا، إنطلق الحوار بوجهات نظر متباينة، حيث كانت أولوية العرب تكمن في ضمان دعم المجموعة الأوروبية لهم في النزاع الإسرائيلي - العربي، بينما كانت الدول الأوروبية تريد من الحوار أن يضمن لها تمويلاً منتظماً من النفط وبأسعار معقولة. ويجدر الإشارة هنا إلى أن البترول كان يعتبر عنصراً هاماً في التنمية الإقتصادية الأوروبية، حيث أنه في العام 1970 كان 60% من إحتياجات أوروبا من الطاقة يتم تغطيتها من البترول. وهذا يوضح مدى إعتداد أوروبا على البترول العربي¹³⁷.

إن تركيز الجانب العربي على المحور السياسي يستجيب في الحقيقة إلى هدفين: مساعدة الشعب الفلسطيني على إسترجاع حقوقه، والحفاظ على إستقرار المنطقة. وهكذا يكون الباب السياسي وثيق الصلة بالباب الإقتصادي. ولم تكن الدول الأوروبية لتقلل من أهمية الباب السياسي، وهل يمكن في الواقع، الكلام عن "أمن التموين بالنفط" بفصله تماماً عن "إستقرار المنطقة المنتجة له؟". ويرى الدكتور خضر بشارة أنه لا يمكن التأكيد بصورة حاسمة، كما يفعل كثير من اختصاصيي العلاقات الأوروبية - العربية، أن العرب يريدون التحدث عن فلسطين خاصة، بينما يريد الأوروبيون التحدث عن النفط، حيث

¹³⁶ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص135.

¹³⁷ Ibid, Bicchi, p76.

أن الأوروبيون إهتموا بالقضية الفلسطينية منذ زمن حيث أن هنالك خصوصية في العلاقة بين فلسطين وأوروبا¹³⁸.

لذلك، نرى أن الأوروبيون لم يكونوا بحاجة إلى أزمة النفط للاهتمام والانخراط في إشكاليات القضية الفلسطينية. فقد أساء العرب تقدير موقف أوروبا قبل إفتعال أزمة النفط. وترجع إهتمامات أوروبا الأولى بالمسألة الفلسطينية وبإستقرار الشرق الأوسط منذ 13 أيار 1971 حيث تبنى وزراء الخارجية الستة في المجموعة الأوروبية وثيقة شومان التي تستند إلى قرار الأمم المتحدة 242 (22 نوفمبر 1967). ولكن كان ذلك غير كافياً للتأثير الإيجابي في الصراع كما يريده العرب لأن أوروبا لا تتكلم بصوت واحد، ولم يمضى إلا بضع سنوات على بداية التعاون السياسي الأوروبي (قمة لاهاي 1969)، حيث أراد الأوروبيون العودة التدريجية للشرق الأوسط والذي لم يرح الولايات المتحدة والإتحاد السوفيتي. لذلك، جاءت ردود الفعل الأوروبية تجاه أزمة النفط منفردة ومتسمة بالغموض وعدم التجانس، وكان كل طرف أوروبي يبحث عن مصالحه الخاصة¹³⁹.

وقد إنطلق الحوار متأرجحاً، ففي 14 مارس 1974 حيث كلفت اللجنة العامة (وهي أعلى جهاز للحوار الأوروبي-العربي، وتتألف من مبعوثي الطرفين على مستوى السفراء ومن أعضاء جامعة الدول العربية والمجموعة الأوروبية) بإجراء أول الإتصالات، لكنها سرعان ما كان عليها مواجهة الفيتو البريطاني في إبريل 1974 ولم يسحب هذا الفيتو إلا في 10 يونيو 1974. وهكذا لم يعد هنالك عائق لإستئناف الإتصالات الأوروبية العربية على المستوى الوزاري، في باريس (13 يونيو 1974) وتحديد بنية التعاون الأوروبي-العربي (16 سبتمبر 1974). وفي الوقت نفسه، من 14 سبتمبر 1974 إلتأم في دمشق البرلمان الأول للتعاون الأوروبي - العربي. ووافقت القمة العربية في الرباط في 28 أكتوبر 1974 على مبدأ الحوار العربي - الأوروبي، لكن الجامعة العربية إستعجلت طلب مشاركة منظمة التحرير الفلسطينية في 14 نوفمبر 1974، وهذا ما أدى إلى تأجيل الإجتماع الأول للجنة العامة. إستأنفت

¹³⁸ بشارة، أوروبا والوطن العربي، مرجع سبق ذكره، ص 96.

¹³⁹ الشلبي، مرجع سبق ذكره، ص 80-84.

المناقشات في 18 يناير 1975، فتجاوزت تسوية دبلن في 19 فبراير 1975 مسألة مشاركة المنظمة بإعتماد صيغة التفاوض بين مجموعتين لا بين دول. وقبلت الجامعة بهذه التسوية. وفي 16 إبريل 1975 تم تمهيد الطريق، وصار ممكناً حصول أول إجتماع للخبراء الأوروبيين والعرب في القاهرة. هكذا إنطلقت أخيراً قاطرة الحوار العربي - الأوروبي ولكن بدون نفط¹⁴⁰.

2. ذروة الحوار الأوروبي - العربي (1975 - 1981): كان على الحوار العربي - الأوروبي تجاوز عقبتين أساسيتين، في الفترة الممتدة بين مؤتمر كوبنهاجن 1973 ومؤتمر دبلن 1975. تكمن العقبة الأولى في الموقف الملتبس للجانب الأوروبي، الذي يسعى مع إقراره بالطابع السياسي للحوار، بحصر الحوار في جوانبه الإقتصادية والتجارية. أما العقبة الثانية فهي مشاركة منظمة التحرير الفلسطينية في الحوار. إستمرت العقبة الأولى حتى 1975، ولكن الموقف الأوروبي تطور نحو إقرار ضمني بمركزية المسألة الفلسطينية عند العرب. أما العقبة الأخرى فتم تجاوزها بصيغة دبلن التي أوضحت أن المشاركة في الحوار ليست مشاركة دول بل مشاركة "مجموعة"، بحيث يكون كل طرف حر في إختيار مندوبيه. إنها صيغة عرجاء، لكنها طريفة من حيث أنها سمحت بإطلاق الحوار مقلوباً وقبل طرفي الحوار تجاهل الحقائق، وشكل ذلك عاملاً آخر من عوامل فشل الحوار لاحقاً. وهكذا أزيلت العوائق نظرياً من درب الحوار، إلا أنه سرعان ما إهتز بفعل عاصفة أخرى وهي الإتفاق الإقتصادي بين السوق الأوروبية وإسرائيل في 11 مايو 1975. فإعتبر العرب هذا الإتفاق مكافأة على الإحتلال لأنه مكن إسرائيل من الخروج من عزلتها الدولية. لكن الاحتجاج ذهب أدراج الرياح، لأن الأوروبيون إعتبروا هذا الإتفاق ضمن إطار التوجه الجديد الشامل في المتوسط¹⁴¹. هكذا إذا بدأت على مستوى الخبراء أولى الإجتماعات الأوروبية - العربية، فحصلت ثلاثة إجتماعات متتالية للخبراء:

¹⁴⁰ مصطفى، مرجع سبق ذكره، ص 94-105.

¹⁴¹ بشارة، أوروبا والوطن العربي، مرجع سبق ذكره، ص 96-104.

• **الإجتماع الأول في القاهرة (10-14 يونيو 1975):** حددت المذكرة المشتركة التي تم إعتماها أهداف الحوار، حيث لفتت على أن هدفه هو إقامة علاقات خاصة بين الطرفين إستنادا إلى علاقات الجوار والإرث الثقافي المشترك وإلى المصالح المتكاملة وإضافة لذلك، إقامة تعاون قادر على خلق الشروط الأساسية لتنمية العالم العربي بجله، وعلى تقليص الهوة الثقافية التي تفصل البلدان العربية عن البلدان الأوروبية. لكن المذكرة لم توضح مدى العلاقات الخاصة ولا المصالح المفترضة ولا وسائل تقليص الهوة الثقافية¹⁴².

• **إجتماع روما (22 يوليو 1975):** ذهب الطرفان في هذا الإجتماع أبعد قليلاً وأسساً سبعة مجموعات عمل تضم التصنيع، والبنية التحتية، والبنية الزراعية، والتعاون المالي، والتجارة، والتعاون العلمي والثقافي، والقضايا الثقافية والاجتماعية. وقد أدى البيان المشترك الصادر عن هذا الإجتماع إرتيابه للقرارات المتخذة وأكد مجدداً التصميم المشترك في التوصل إلى نتائج ملموسة في مصلحة الطرفين.

• **إجتماع أبو ظبي (22-27 نوفمبر 1975):** لم ينجم شيء بارز عن هذا الإجتماع الذي إكتفى بعرض أعمال المجموعات السبع المتخصصة. وقد تجنب الجانب الأوروبي المسائل السياسية لأنه لم يكن مكلفاً بها. واجتمعت اللجنة العامة ثلاثة مرات بدءاً من مايو 1976 وحتى أكتوبر 1977. وقد جاء على لسان رئيس الجانب الأوروبي في إجتماع أبو ظبي، فإنه إذا كان للحوار الأوروبي-العربي طموح سياسي فإن غرضه إقتصادي وبالتالي فإن أقرب الدوائر لتحقيق حوار مثمر هي الدخول في حوار إقتصادي وأبعدها الدائرة السياسية¹⁴³.

ولكن خلال فترة إجتماعات أبو ظبي، طرأ حدث سياسي هام: وهو زيارة السادات المذهلة والمفاجئة للقدس في نوفمبر 1977. فقد رحب الغرب بهذه الزيارة التي حطمت كل المحرمات، إلا أنها تعرضت للإنقاد الشديد من العالم العربي. وبالمقابل، إرتبكت أوروبا وقد فاجأها الأمر، فخطوة السادات لا

¹⁴² الدجاني، أحمد صدقي (1976). الحوار العربي الاوروبى.... وجهة نظر عربية ووثائق. القاهرة: الشركة المتحدة للتوزيع، ص111-137.

¹⁴³ حرب، أسامة (1979). الحوار والسياسة الخارجية للجماعة الأوروبية، في حامد ابو ربيع، المضمون السياسي للحوار العربي الاوروبى... المتغيرات. القاهرة: دار غريب للطباعة، ص373-374.

تزعجها. أليست المصالحة الإسرائيلية - العربية من أعز أمانيتها؟ لكن المجموعة الأوروبية لا تستطيع بداهة مباركة مبادرة مدانة بكل هذا الإجماع في الوطن العربي. لهذا عندما اجتمع رؤساء الدول في 21-22 نوفمبر 1977، كان عليهم عدم رفض مبادرة السادات "الشجاعة" والدعوة إلى حل شامل للنزاع. في تلك الفترة 1977 - 1980 ، دخل الحوار في سبات عميق، فلم تجتمع اللجنة العامة، ولادت المجموعة الأوروبية بصمت مربك. وكان موقف دول المجموعة الأوروبية التسع يتأرجح بين حساسيتين مختلفتين: حساسية الإنجليز والألمان الذين يرغبون في دعم صريح وواضح وحاسم للمفاوضات الدائرة، وحساسية بلدان المتوسط الأوروبية، فرنسا وإيطاليا الساعية إلى عدم مجابهة الفلسطينيين وغالبية البلدان العربية المعارضة لعملية كامب ديفيد. وظهر هذا التردد بوضوح في الإعلان الأوروبي أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر 1978. فلم يكتف الأوروبيون بإظهار ضعف حماسهم لإتفاقات كامب ديفيد فحسب، بل ذهبوا إلى أبعد من ذلك بتعبيرهم عن اقتناعهم بأن القضية الفلسطينية هي قضية مركزية في نزاع الشرق الأوسط وأنها باتت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بحل شامل للنزاع في الشرق الأوسط. وقد حصل الاجتماع الرابع للجنة العامة في دمشق ما بين 9-11 ديسمبر 1978 في جو متوتر، حيث أنه عقد بعد شهرين على توقيع إتفاقات كامب ديفيد. حث الجانب العربي مجدداً نظيره الأوروبي على الاعتراف الرسمي بمنظمة التحرير، بينما إكتفى الأوروبيون بالتذكير بمركزية المسألة الفلسطينية من دون بلوغ حد الاعتراف بالمنظمة. لم تستقبل المجموعة الأوروبية بالترحاب التوقيع على إتفاق الصلح بين إسرائيل ومصر عام 1979 ، ففي إعلان باريس 26 مارس 1979 إعتبرت الدول التسع على أن على إتفاق السلام أن يشكل تطبيقاً صحيحاً للقرار 242، وطالبت أن يؤدي هذا الإتفاق إلى تسوية شاملة تشارك فيها جميع الأطراف المعنية بما فيها ممثلو الشعب الفلسطيني. وعليه، فقد كانت نظرة الأوروبيين نظرة شمولية للتسوية وليس حل الصراع على أسس فردية.

وشكل العام 1980 منعطفاً هاماً في تطور موقف المجموعة الأوروبية من الصراع العربي - الإسرائيلي. بدأ كل شيء مع زيارة الرئيس الفرنسي جيسكار ديستان إلى الخليج في مارس 1980 ، فقد تناول الرئيس الفرنسي في تصريحاته المتعددة حق الفلسطينيين في تقرير مصيرهم، وشدد على عملية

تفاوضية تشارك فيها جميع الأطراف، خاصة الشعب الفلسطيني وهذا إنطوى على مشاركة المنظمة. ولكن إعلان البندقية في يونيو 1980، استخدم عبارة م.ت.ف وهي أرقى ما وصلت إليه الدبلوماسية الأوروبية تجاه النزاع العربي - الإسرائيلي. وتكمن جدية إعلان البندقية في وضوح أكبر للكلمات المستخدمة. لم تستعمل فيه كلمات قابلة لتفسيرات متعددة. فالنقطة السادسة من الإعلان كتبت كما يلي: "يجب أخيراً إيجاد حل عادل للقضية الفلسطينية التي ليست مجرد قضية لاجئين. يجب إتاحة المجال للشعب الفلسطيني الذي يعي نفسه على هذا الأساس، ليمارس بكل حرية حقه في تقرير المصير، بعملية ملأمة محددة في إطار التسوية السلمية الشاملة". ويتابع الإعلان: "تتطبق هذه المبادرة على جميع الأطراف المعنية، وبالتالي على الشعب الفلسطيني و م.ت.ف التي يجب ضمها للمفاوضات"¹⁴⁴. هكذا تحدد وإتضح موقف المجموعة الأوروبية. وعليه ليس ما يدعو للدهشة أن يثير إعلان البندقية موجة إستنكار واسعة من قبل إسرائيل و الأمريكيين الذين إعتبروا الأوروبيين قد تجاوزوا حدودهم في إعلانات أحادية الجانب من دون تشاور مسبق. وعلى ما يبدو كان الأوروبيون مصممين على المضي قدماً تجاه زيادة إنخراطهم في الصراع في الشرق الأوسط، لذلك قام السيد ثورن بمهمة إستطلاع في الشرق الأوسط تنفيذاً للمقطع الحادي عشر من إعلان البندقية. وقدم تقريراً عن مهمته في 1-2 ديسمبر 1980 إلى المجلس الأوروبي. وقد تناول التقرير مسائل الإنسحاب من الأراضي المحتلة، تقرير المصير، الأمن، القدس. وبعد سماع التقرير قرر المجلس ضرورة إجراء إتصالات جديدة مع الجهات المعنية. ولكن في غضون ذلك انفجرت الحرب الإيرانية- العراقية التي قسمت النظام العربي إلى مؤيد ومعارض للحرب مما أضعف العرب¹⁴⁵.

لذلك أدت الأحداث المتسارعة في الشرق الأوسط بدءاً بكامب ديفيد ومروراً بالحرب الأهلية بلبنان وإنهاءً بالحرب العراقية - الإيرانية إلى مزيد من التفكك في النظام الإقليمي العربي. وكان لذلك

¹⁴⁴ حرب، مرجع سبق ذكره، ص 276.

¹⁴⁵ بشارة، خضر. (2003). أوروبا وفلسطين... من الحروب الصليبية حتى اليوم. بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ص 447-452.

إنعكاساته السلبية على الحوار العربي - الأوروبي الذي دخل في سبات عميق. وفي المقابل كانت المجموعة الأوروبية منشغلة بمسائل أكثر أهمية وهي التوسع الثاني والاندماج الداخلي وتفاقم الأزمة الاقتصادية بعد ارتفاع أسعار النفط بسبب حرب الخليج. ومما لا شك فيه إن إتفاقات كامب ديفيد الموقعة في 6 نوفمبر 1979 تعكس مستوى الضعف العربي وهزيمة لأيدولوجيا الوحدة العربية التي كانت مصر رائدة هذا التوجه. وكانت من إنعكاساتها الهامة هو تعليق عضوية مصر في الجامعة العربية ونقل الجامعة العربية إلى تونس وبداية إنهاء وتفكك النظام الإقليمي العربي وشرعنة مبدأ التفاوض السلمي مع إسرائيل (قمة فاس 1982). وقد أخرجت الأزمة النفطية وإتفاقات كامب ديفيد بلدان الخليج إلى الساحة الدولية وعززت مواقعها في النظام العربي وتراجع في المقابل دور مصر الإقليمية. وشكل ذلك نهاية البنية الهرمية في السلطة الإقليمية العربية. أما إتفاقات كامب ديفيد فإنها غيرت جذرياً الثقافة السياسية العربية لأنها جعلت مبدأ التفاوض مع إسرائيل مقبولاً وممكناً مما ساهم في تفكك العمل العربي الموحد.

أدى التوقيع على إتفاقية كامب ديفيد إلى تعطل الحوار العربي - الأوروبي وخروج مصر من الحلبة السياسية الإقليمية وتجميد عضويتها في الجامعة العربية التي كانت تشكل الطرف الرئيسي في الحوار. وكانت أوروبا ترى أن ما قامت به مصر من خطوات التطبيع هو خطوة جيدة على طريق تحقيق السلام، فيما إعتبر العرب هذه الخطوة بمثابة طعنة في ظهر الأمة العربية والقضية الفلسطينية. وبالرغم من تلك الأزمة إلا أن العرب أعادوا تنظيم صفوفهم بدون مصر وحتى رغماً عنها بمجرد إعلان البندقية في عام 1980 الذي إعتترف لأول مرة من قبل الأوروبيين بحق الفلسطينيين في إنشاء كيانهم حتى عاد الأمل في إمكانية عودة الحوار العربي - الأوروبي¹⁴⁶. أما على مستوى ردود الفعل، فقد أثارت معاهدة كامب ديفيد في عام 1979 ردود فعل معارضة من قبل معظم الدول العربية، وعقدت هذه الدول مؤتمر قمة رفضت فيه كل ما صدر وتم نقل جامعة الدول العربية من القاهرة إلى تونس احتجاجاً على الخطوة.

¹⁴⁶ الفراتي، مرجع سبق ذكره، ص 79-84.

3. المأزق (1981 - 1988): كما بدأ الحوار متعثراً، فكان لابد من حتمية وصوله إلى مأزق. فقد تميزت الفترة الممتدة بين 1981 - 1988 بمجموعة من الأحداث الإقليمية والدولية التي أدت إلى إبطاء الحوار والحد من التدخل الأوروبي في حل النزاع الإسرائيلي - العربي. وكان من أهم هذه المتغيرات السياسية في الولايات المتحدة (صعود ريغان) وفي إنجلترا (صعود تاتشر) وفي فرنسا (صعود مitteran)، الغزو الإسرائيلي للبنان (1982)، الصدمة النفطية (1986) لتفاقم التوترات والانقسامات بين العرب وإعادة محور الاهتمامات الأوروبية بشأن أوروبا نفسها (1985) وكذلك التوسع الأوروبي الثالث في 1986. لكن الحدث الأهم عام 1981 هو إغتيال الرئيس المصري السادات. وهكذا لم يكن الوضع الدولي والإقليمي ولا التطور الداخلي في أوروبا ولا حالة العلاقات العربية لتشجع إحياء الحوار من جديد، لذلك دخل الحوار في مأزق جديد. ولكن مع صعود ريغان سدة الحكم، توترت علاقة الشرق - الغرب وإعادة الولايات المتحدة بالإمساك بالمعسكر الغربي، وخيم على تلك الفترة الزمنية جملة نقاشات (الصواريخ الأوروبية، مفاوضات الغات، السياسة التقدمية العالمية) أبعدت التعاون الأوروبي - العربي وقضايا الشرق الأوسط عن صدارة الاهتمام. وفي أوروبا، كبج وصول الرئيس مitteran إلى السلطة الحوار الأوروبي - العربي. حيث عمل الرئيس الفرنسي المعروف بصداقته لإسرائيل (في بداية منصبه) على الابتعاد عن السياسة العربية التقليدية لفرنسا وعن إعلان البندقية. وسرعان ما رفضت فرنسا كل مبادرة أوروبية ودعمت كامب ديفيد وأعلنت أنها ستشارك في القوة الدولية لحفظ السلام في سيناء. وعلاوة على ذلك، قام مitteran بزيارة إسرائيل من 3-5 مارس 1982 حيث حيا شجاعة الدولة الفتية، مع إمتناعه عن إنتقاد السياسة الإسرائيلية تجاه الأراضي المحتلة¹⁴⁷. لكن موقف مitteran تغير بعد ذلك، وأصبح من مناصري القضايا العربية.

وقد جاء الإجتياح الإسرائيلي للبنان (6 يونيو 1982) مفاجئاً لأوروبا من حيث حجمه وقوته، لذلك تفاعلت أوروبا مع الأزمة بشكل سريع، حيث أصبحت آلية تعاونها السياسي أكثر اتقاناً مما كانت عليه

¹⁴⁷ مصطفى، مرجع سبق ذكره، ص 130-160

عام 1973. فأدانت منذ 9 يونيو 1982، عبر إعلان بون الغزو الإسرائيلي ولوحت للمرة الأولى بالتهديد بالعقوبات (يعتبر ذلك تطوراً هاماً في موقف أوروبا تجاه القضايا العربية)، لكن رد الحكومة الإسرائيلية كان جافاً ورافضاً للموقف الأوروبي. وإنعقد المجلس الأوروبي في بروكسل في 29 يونيو 1982 في مناخ متشنج ومتوتر تعاني فيه أوروبا من ضغط الجانب العربي الذي يطالبها بالتدخل السريع لحماية بيروت وموقف أمريكا الذي يطالبها بالتريث والتأني. عكس البيان الصادر عن المجلس هذا الأمر، ولم يرد فيه ذكر اللجوء للعقوبات، وطالبت القوات الإسرائيلية بالانسحاب من لبنان وضرورة السلام الشامل الذي ينطوي على الأمن لإسرائيل وتحقيق الطموحات المشروعة للشعب الفلسطيني. وبالتالي غابت أوروبا عن الساحة العربية في صيف 1982 وحل مكانها المبادرة المصرية في 19 يوليو 1982 ومشروع ريغان في سبتمبر 1982 والمشروع العربي في فاس في 9 سبتمبر 1982. وجاءت مجزرة صبرا وشاتيلا في 20 سبتمبر 1982 لتصدّم أوروبا من جديد إنسانياً وضميرياً. وهكذا باتت واشنطن سيدة اللعبة من (الآن فصاعداً) لتبقى أوروبا في تراجع تجاه العالم العربي، ولم يظهر في البيانات الأوروبية المتلاحقة أي عنصر جديد. بيد أن المجموعة الأوروبية شرعت بتقديم المساعدة للفلسطينيين عبر مؤسسات غير حكومية ولوكالة الغوث¹⁴⁸. ولكن أوروبا لم تألوا جهداً من الإستمرار في محاولة لعب دور سياسي فعال في الصراع العربي-الإسرائيلي. فقد شكل أكتوبر 1986 خروجاً أوروبياً من السبات العميق. ففي 27 أكتوبر 1986 إعتد مجلس وزراء المجموعة الأوروبية قراراً يتعلّق بالنظام التعرّفي المطبق على الواردات من منتوجات الأراضي المحتلة. لم تخل هذه الخطوة من الأصالة، إذ تناولت المجموعة المسألة من جانبها الآخر، فبدأت بالإقتصادي لتطرح عملاً سياسياً. وكان المقصود أن يفهم الإسرائيليون أن المجموعة الأوروبية تعتبر الأراضي المحتلة "كياناً مميزاً" متمتعاً بحكم ذاتي وله الحق باقتصاد خاص. كان المسعى الأوروبي أحادي الجانب لأنه لم يعترف لإسرائيل بأي حق على الأراضي المحتلة. كانت الرسالة واضحة، لكن إسرائيل عملت على منع مرور المنتجات الفلسطينية عبر موانئها. فلما عجزت عن منع صدور القرار عملت جهدها لإعاقة تطبيقه. وصمدت سنتين في وجه المجموعة

¹⁴⁸ بشارة، أوروبا وفلسطين، مرجع سبق ذكره، ص 107.

الأوروبية. وإزاء هذا الموقف، ورفض البرلمان الأوروبي التصديق على البروتوكولات الثلاثة الموقعة مع إسرائيل فما كان من إسرائيل في النهاية غير الموافقة. وفي 10 أكتوبر 1988 عقد إتفاق بين اللجنة الوزارية الإسرائيلية والتعاونيات الزراعية في غزة والضفة. وفي أثناء ذلك، تميز العام 1987 بحدثين هامين: إعلان دول المجموعة الأوروبية الإثنى عشر تأييدها لإنعقاد مؤتمر دولي للسلام بإشراف الأمم المتحدة وطالبت بتحسين الأوضاع المعيشية لسكان الأراضي المحتلة. أما الحدث الثاني فهو إندلاع الانتفاضة الفلسطينية الأولى في ديسمبر 1987. لم تبلور الانتفاضة موقفاً أوروبياً جديداً، لكنها أثبتت كما جاء صراحة في إعلان المجلس الأوروبي في 28 يونيو 1988 أن الوضع الراهن في الأراضي المحتلة لم يعد مقبولاً¹⁴⁹. وقد أثارت الانتفاضة في كل أوروبا ردود فعل حادة على مستوى الدول والرأي العام على حد سواء، لكنها لم تتوصل إلى خلق مبادرة أوروبية جديدة. وبالرغم من دعوة عرفات إلى العواصم الأوروبية، لكن بقيت م.ت.ف غير معترف بها كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني. وفي 15 نوفمبر 1988 أعلن عرفات أمام المجلس الوطني الفلسطيني في الجزائر إقامة الدولة الفلسطينية على أراضي فلسطين وعاصمتها القدس. وردت دول المجموعة الأوروبية على هذه الخطوة في إطار تعاونها السياسي بإعلان في 21 نوفمبر 1988، حيث أن الإعلان يعكس إرادة الشعب الفلسطيني في تأكيد هويته الوطنية وأن قرارات الجزائر تضمنت خطوات إيجابية نحو الحل السلمي للنزاع العربي - الإسرائيلي وتميزت الأشهر الستة الأولى من عام 1989 بمجموعة إحتجاجات أوروبية على السلطات الإسرائيلية التي قمعت الأراضي المحتلة بقبضة من حديد. وهكذا بدأت أوروبا رسمياً وشعبياً تقترب أكثر من القضية الفلسطينية من حيث التأييد المعنوي والمادي.

وعلى صعيد آخر، استعادت م.ت.ف إعتبارها ودعى الرئيس عرفات في يناير 1989 إلى مدريد وزار باريس في مايو 1989، وإلتقى الرئيس ميتران. وهناك أدلى بتصريحه الشهير حول "الطابع الذي تقادم عليه الزمن" للميثاق الوطني الفلسطيني السابق". واغتتمت الدول 12 مناسبة إجتماع مدريد للتقدم بإعلان

¹⁴⁹ بشارة، المرجع السابق، ص462.

يونيو 1989، تذكر فيه بموقفها التقليدي وتوجه نداءً عاجلاً لإسرائيل بوقف إجراءاتها التعسفية ضد السكان الفلسطينيين، وضرورة تطبيق إتفاقية جنيف 1949. ولأول مرة إعتبرت الدول 12 أنه لا يجب ضم م.ت.ف إلى عملية السلام فحسب، بل مشاركتها فيها أيضاً والذي إعتبر تطوراً أوروبياً نوعياً تجاه م.ت.ف. وإزاء تجاهل إسرائيل هذه النداءات، تقدمت الدول الإثنا عشر بإعلان جديد في أكتوبر 1989 طالبت فيه إسرائيل فوراً بإعادة فتح الجامعات والمعاهد الفلسطينية. ومن الواضح أن الدول الإثنا عشر قد فقدت صوابها أمام رفض إسرائيل المتعنت، لكنها في المقابل إمتنعت عن إتخاذ إجراءات فعالة من شأنها إزعاج الولايات المتحدة وإثارة الدولة العبرية¹⁵⁰.

وهكذا إنتهت مرحلة بقي خلالها الحوار الأوروبي- العربي ضعيفاً، إلا أنها اتسمت بإستمرار جدولة القضية الفلسطينية في مقدمة إهتمامات المجموعة الأوروبية خاصة منذ إندلاع الإنتفاضة الأولى وما رافقها من قمع قوات الإحتلال الإسرائيلي للسكان المدنيين . وعليه فقد شكل الحوار الأوروبي-العربي بداية وعى أوروبا بأهمية ومركزية المسألة الفلسطينية في تحقيق الإستقرار والأمن في المنطقة. ومن الواضح أن الأزمة النفطية دفعت أوروبا إلى ضرورة الحوار مع العرب وفتح قنوات اتصال وتعاون . فليس مصادفة أن يبلغ الحوار ذروته عندما قارب سعر البرميل الأربعين دولاراً وعندما حققت البلدان العربية النفطية إرباحاً ضخمة. لكن إعتبار الأزمة النفطية هي العامل المحدد للموقف الأوروبي من النزاع العربي-الإسرائيلي مسألة فيها نظر. وإذا كانت المجموعة الأوروبية قللت ما بين 1980-1986 من أهمية القضية الفلسطينية فليس مرد ذلك بالتأكيد إلى مجرد تدهور أسعار النفط بل هو بالأحرى نتيجة تضافر عوامل ومتغيرات أخرى تعود إلى الوضع الدولي والوضع الأوروبي الداخلي وضعف النظام الإقليمي العربي.

4. الانفراج المحدود للحوار (أكتوبر 1989 - يوليو 1990) :تميزت الفترة التي سبقت إحياء الحوار- العربي الأوروبي من جديد في ديسمبر 1989 بانقلابات جيوسياسية هائلة. فقد إنهارت المنظومة

¹⁵⁰ بشارة، أوروبا وفلسطين، مرجع سبق ذكره، ص 109

الإشترابية، وإنتهت الحرب الباردة، وكذلك تم تدمير حائط برلين وتم إعادة توحيد ألمانيا مما أعاد الدور الجديد لألمانيا الموحدة داخل المجموعة الأوروبية. وفي أوروبا الإثنتي عشرة، تطور التكامل الإقتصادي أكثر فأكثر، وبدأت أوروبا تظهر كعلاق إقتصادي في طريق التكوين والصعود. وعلى الضفة الجنوبية من أوروبا إستمر النظام الإقليمي العربي في التهاوي والتفكك، بسبب عزل مصر. وبالتالي فقد إنتقل الإهتمام الجيوسياسي نحو منطقة الخليج. وفقدت القضية الفلسطينية بريقها وتوقف الحوار الأوروبي العربي¹⁵¹. ولكن الإنتفاضة الفلسطينية الأولى في عام 1987 أحدثت تغيراً كبيراً، فأعادت القضية الفلسطينية إلى صدارة الإهتمامات العربية، وبدأ النظام الإقليمي العربي من إعادة تشكيل نفسه من جديد، وأعادت مصر توحيد العائلة العربية في دعمها للعراق في مواجهة إيران. وهكذا بدأت الظروف ناضجة لإعادة إحياء الحوار العربي - الأوروبي، فأقترح الرئيس الفرنسي ميتران على البرلمان الأوروبي في 25 أكتوبر 1989 بإطلاق حوار شامل بين الدول العربية والأوروبية. وبالفعل إنعقد المؤتمر الأوروبي - العربي في باريس في 22 ديسمبر 1989 وأفضى إلى نتائج جيدة، حيث قدمت مجموعتا العمل (الأولى بشأن التعاون الإقتصادي والثانية بشأن إعادة بنى الحوار) توصياتهما المتواضعة والتي لم تحقق نتائج ملموسة على الأرض. وشكلت الفترة التي أعقبت مؤتمر باريس تطوراً إيجابياً في الموقف الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية، حيث تم تجميد التعاون العلمي مع إسرائيل، لكن زلزال الخليج في أغسطس 1990، عندما إجتاحت القوات العراقية الكويت، هشم رأس النظام الإقليمي العربي من جديد وأعاد القضية الفلسطينية للوراء، وعادت الولايات المتحدة بقوة للمنطقة وتراجع دور أوروبا. وبالتالي خرجت م.ت.ف ضعيفة من هذه الأزمة، وجعلتها أوروبا تدفع الثمن غالباً مقابل مساندتها للنظام العراقي¹⁵². وهكذا لم تؤد حرب الخليج إلى إضعاف النظام الإقليمي العربي فحسب، بل إلى تهيش دور أوروبا أيضاً. وهذا ما إنعكس على دور أوروبا في مؤتمر مدريد (أكتوبر 1991)، فقد إكتفت باحتلال مقعد ودون أن يكون لها أي دور سياسي¹⁵³.

¹⁵¹ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 144.

¹⁵² الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 145-146.

¹⁵³ بشارة ، أوروبا وفلسطين، مرجع سبق ذكره، ص 465-471.

وفى خلاصة هذا القسم، نعتقد أنه لا يجب إخراج الحوار الأوروبي-العربي عن سياقه التاريخي والتطور الذي حدث في العلاقات الأوروبية-العربية بالرغم من النتائج المتواضعة التي حققها الحوار. لذلك، يجب عند تقييم تلك المرحلة أن ننظر إلى جميع المتغيرات التي أثرت سواء سلباً أو إيجاباً في تلك المرحلة. صحيح أن متغير الطاقة كان الأساس، لكنه لم يكن الوحيد ولم يكن على إمتداد المرحلة. ونرى أن متغير "تطور النظام الإقليمي العربي" كان أساساً في تلك المرحلة، بل كان الأهم في عدة فترات زمنية. لذلك، فإن المأزق الذي إكتنف الحوار الأوروبي-العربي، هو يرجع في الأساس إلى تدهور وتفكك النظام الإقليمي العربي والذي تزامن مع عدة متغيرات أخرى مثل المتغير الدولي الخارجي (الإتحاد السوفيتي وأمريكا) والعوامل الأوروبية الداخلية (التوسع). فكيف كان يمكن لأوروبا أن تتحاور مع الجامعة العربية والتي يغيب عنها أم الدبلوماسية العربية وزعيمة النظام الإقليمي العربي (المقصود هنا مصر)؟ إضافة إلى ما سبق، فقد أراد العرب من الحوار إقحام أوروبا في الصراع العربي-الإسرائيلي وإستخدموا سلاح النفط كأداة ضغط. ولكن الإشكالية الأهم هو أن تطور الموقف الأوروبي من القضية الفلسطينية كان لا ينسجم إطلاقاً مع تطور النظام الإقليمي العربي. فكانت أوروبا تقف موحدة أمام الطرف العربي الذي كان يعاني من التفكك والضعف والصراعات الداخلية والإقليمية. وبالرغم من أن الحوار العربي - الأوروبي قد واجه العديد من العثرات، إلا أنه قد شكل تحولاً جوهرياً في فلسفة أوروبا تجاه المنطقة العربية. فتحوّلت نظرة أوروبا إلى العالم العربي من نظرة المستعمر إلى نظرة الشريك، وذلك وفقاً لتقديراتها حول مصلحتها في الشرق الأوسط. وبالرغم من النتائج المتواضعة التي حققها الحوار، إلا أنه واجه العديد من العثرات، منها:

- كان كل طرف من أطراف الحوار يعاني من مشاكله الخاصة. فالطرف العربي كان يعاني من الإنقسامات والمشاكل الداخلية، أما الطرف الأوروبي، فكان يعاني من أن آليات التعاون السياسي لم تصل بعد إلى درجة كبيرة من الإندماج والتكامل، وبقي موضوع الحوار وملحقاته هو من إختصاص السياسات الخارجية للدول الأعضاء. لذلك، كما رأينا التباين وعدم الإنسجام بين المواقف الأوروبية المختلفة.

• نرى أنه كان من الخطأ الجسيم مطالبة العرب لأوروبا بتسييس الحوار، حيث كان يجب على العرب الانخراط وتحقيق تقدم في الملف الإقتصادي وبعد ذلك فتح الملف السياسي. ويرجع ذلك إلى أنه في فترة الحوار لم تصل أوروبا بعد إلى درجة كافية من الاندماج والتكامل السياسي الذي يؤهلها لتبنى مواقف سياسية واضحة وموحدة.

أما على مستوى النتائج، فقد حقق الحوار النتائج التالية:

- الطرف العربي: فقد فرض على أوروبا الحد الأدنى من تنسيق المواقف وأن تكون أوروبا أكثر حساسية تجاه القضايا العربية والإعتراف بمنظمة التحرير كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني ويجب إشراكها في أي تسوية سياسية في المنطقة.
- الطرف الأوروبي: فقد حيد سلاح النفط العربي، ونجحت أوروبا في الخروج في علاقتها مع العرب من مرحلة الإستعمار إلى مرحلة التعاون والحوار.

ثالثاً: أوروبا: من الشراكة إلى الجوار (From Partnership to Neighbourhood)

تتابع تطور العلاقات الأوروبية - العربية والأوروبية - الفلسطينية، وبدأ يدرك الأوروبيون مدي مركزية وأهمية القضية الفلسطينية لهم وللعرب على حد سواء، وأنه لا يمكن تحقيق أي إستقرار إقليمي أو دولي بدون حل عادل للصراع العربي - الإسرائيلي بشكل عام والصراع الفلسطيني - الإسرائيلي بشكل خاص. لذلك، بدأ الأوروبيون بالبحث عن جسور جديدة للعبور إلى المنطقة العربية من أجل إعادة دورهم السياسي في الشرق الأوسط. وبنفس المعنى، فبعدما فشل الحوار الأوروبي - العربي في مخاطبة القضايا السياسية، جاءت عملية برشلونة 1995¹⁵⁴ (Barcelona Process) وسياسة الجوار الأوروبي (European Neighbourhood Policy)¹⁵⁵ كمحاولات جديدة لمواجهة القضايا السياسية والأمنية،

¹⁵⁴ انظر النص الكامل للشراكة الأوروبية المتوسطية (استرجعت بتاريخ 20 مايو 2009 من

(http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm)

¹⁵⁵ The Policy: What is the European Neighbourhood Policy
http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm (Retrieved June 2009 from

إضافة إلى القضايا المالية والإقتصادية¹⁵⁶. وقد تم بناء هذا التوجه في إطار عملية هلسنكي (Helsinki Process) والمتعلقة بالأمن والتعاون في أوروبا. وأعتقد أنه من المبكر أن نحكم على أنه هل ستنتج أدوات السياسة الخارجية الجديدة للإتحاد الأوروبي في زيادة فاعلية دور أوروبا السياسي على المستوى الدولي أم لا، بما فيه تأثيرها على الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي؟.

لقد شكل تعطل مسيرة الحوار العربي- الأوروبي بكافة جوانبه عاملاً هاماً للإتحاد الأوروبي لإعادة البحث عن آليات جديدة للتسلل إلى حوض البحر الأبيض مرة ثانية نظراً لأهميته الجيوإستراتيجية. إضافة لذلك، فقد شكل إنتهاء الحرب الباردة واطمئنان أوروبا من جبهتها الشرقية وإنطلاق عملية السلام، مما هيأ مناخات جديدة لعملية السلام عوامل هامة في إنطلاق عملية الشراكة. وقد عقد مؤتمر القمة لقادة دول الإتحاد الأوروبي في 11 ديسمبر 1994 في مدينة اسن الألمانية، حيث إتخذ المجلس الأوروبي قراراً بتنشيط سياسة الإتحاد الأوروبي تجاه منطقة البحر المتوسط. وبناء على ذلك، دعت القمة إلى عقد مؤتمر للحوار الأوروبي المتوسطي في برشلونة بحيث يجمع الدول الأوروبية بلدان عربية وإسلامية وإسرائيل في 28 نوفمبر من عام 1995 ، لوضع إستراتيجية طويلة الأمد تهدف لتوسيع وتعميق الشراكة الأوروبية-المتوسطية. وسعت دول الإتحاد من وراء هذا الإجتماع لطرح سياساتها الهادفة إلى تأمين الإستقرار في الضفة الجنوبية والشرقية من المتوسط التي شهدت حالة من الإضطرابات وعدم الإستقرار مما يؤثر سلباً على إستقرار أوروبا. فأوروبا تعتبر المنطقة المتوسطية إطاراً جيو-حضارياً جرت داخله علاقات تبادل وتصادم حضارات وثقافات واديان، وتتنافس فيها الاستراتيجيات والسياسات الدولية المختلفة، بهدف تحقيق مكاسب سياسية وإقتصادية¹⁵⁷. وقد جاء المؤتمر الأوروبي المتوسطي الذي عقد في مدينة برشلونة في نوفمبر 1995 تنوياً للجهود الأوروبية الفرنسية بشكل خاص الساعية لإعادة الدور السياسي-الإقتصادي الأوروبي في المنطقة العربية.

¹⁵⁶ Miller, Rory and Mishrif, Ashraf. "The Barcelona Process and the Euro-Arab Economic Relations 1995-2000". June 2005. Middle East Review of International Affairs, Vol. 9, No. 2, p95.

¹⁵⁷ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص195.

ونرى أن أحد أهداف مؤتمر برشلونة هو المساهمة في حل الصراع العربي-الإسرائيلي من خلال الدبلوماسية الاقتصادية. لذلك، يعتبر مؤتمر برشلونة امتداداً للحوار العربي-الأوروبي والمحاولات الأوروبية المتعددة للعب دور سياسي أكبر في المنطقة العربية. وقد وضع مؤتمر برشلونة الركائز الأساسية لسياسة الاتحاد الأوروبي في فترة ما بعد الحرب الباردة، حيث تمت الموافقة في المؤتمر على إتخاذ قرارات تؤسس لإقامة منطقة متوسطة للتبادل التجاري الحر بحلول 2010، عبر إقامة شراكة أوروبية متوسطة من خلال تعزيز الحوار السياسي وتحقيق التعاون الاقتصادي والمالي والأمني، والاهتمام بالعلاقات الثقافية. كذلك، تم الإتفاق على جعل منطقة حوض البحر الأبيض المتوسط منطقة حوار وتبادل وتعاون وعلى تسوية الخلافات التي شهدتها المنطقة بين أطراف هذه الشراكة بالطرق السلمية. وقد ربط مؤتمر برشلونة التسوية السلمية في المنطقة بقاعدة مؤتمر مدريد "الأرض مقابل السلام" وهو ما اعتبرته الدول العربية إنجازاً لمصلحتها. ويرى البعض أن مؤتمر برشلونة قد شكل خطوة إنطلاق مهمة لتحقيق شراكة أوروبية متوسطة يسعى الاتحاد الأوروبي من خلالها لتعزيز سياسته المتوسطة في المنطقة العربية، ويهدف من ورائها إلى دعم مواقفه السياسية الإقليمية الهادفة للحد من التوسع الأمريكي في هذه المنطقة الإستراتيجية. كما شكل هذا المؤتمر رداً أوروبياً على مؤتمر الدار البيضاء في 1994 وعمان 1995 الاقتصاديين المندرجين في إطار المشروع الأمريكي لمنطقة الشرق الأوسط والمعروف بمشروع "الشرق أوسطية"¹⁵⁸.

ومما لاشك فيه، فإن الشراكة الأوروبية متوسطة قد أدخلت أدوات هامة في كيفية مخاطبة الأوروبيين لجيرانهم الجنوبيين. فقد ركزت الشراكة من جديد على مسألة الأقلمة، وأضافت تفكيراً جديداً حول التنمية الاقتصادية، وأدخلت دعماً مالياً جديداً وطرق جديدة للصرف. كل هذه المسائل سلطت الضوء على الشراكة كعلامة فارقة في العلاقات الأوروبية متوسطة¹⁵⁹.

¹⁵⁸ العزى، مرجع سبق ذكره، ص 57-80.

¹⁵⁹ Ibid, Bicchi, p174.

ويجدر الإشارة هنا أن سياسة التوجه الإقتصادي الأوروبي نحو المنطقة العربية والمتوسطة تنبع من تطور عملية الاندماج والتكامل الأوروبي التي تم الإشارة إليها في الفصل الأول، ومن ثم بروز الإتحاد الأوروبي كقوة إقتصادية قادرة على لعب دور مهم في السياسات الدولية. فإذا كانت الغاية الكبرى والنهائية لتجربة الإتحاد الأوروبي ذات طبيعية سياسية محوراً لتحقيق الوحدة السياسية الأوروبية وتدعيم دورها السياسي المستقل على الصعيد الدولي فإن السياسات الخارجية الإقتصادية للإتحاد الأوروبي تعد أداة مهمة لتحقيق هذه الغاية أو الهدف. ويعد هذا من أبرز التفسيرات لسمة مهمة من سمات السياسات والعلاقات الدولية المعاصرة، وهي تفوق الأبعاد والغايات والأهداف الإقتصادية (Economic Diplomacy) في لعبة التفاعلات الدولية على نحو لم يشهد العالم من قبل بمثل هذه الدرجة. فقد أضحت النظام الدولي يضم مجموعة من القوى والتكتلات الإقتصادية والسياسية الدولية الصاعدة التي يبحث بعضها عن إستعادة دوره القيادي السابق بأساليب وأدوات جديدة تتفق ومقتضيات العصر والتوازنات الدولية القائمة. ومن ثم فإن الإتحاد الأوروبي باعتباره من هذه القوى الصاعدة، وقد سعى لاكتساب مجالاً لأنشطته الإنتاجية ومبادلاته الخارجية كسبيل لدعم مواقفه السياسية تجاه القضايا الإقليمية. وقد أدت التحولات التي شهدتها المنطقة العربية بعد حرب الخليج الثانية، وهي انهيار الإتحاد السوفيتي، وانتهاء الحرب الباردة إلى تعزيز الوجود والتدخل الأمريكي فيها من خلال طرح مشاريع إقتصادية سياسية أمريكية لحل النزاعات والصراعات الدائرة في منطقة الشرق الأوسط تتناسب مع المصالح الأمريكية في المنطقة، الأمر الذي دفع وشجع الإتحاد الأوروبي إلى إعادة إحياء التقارب الأوروبي-العربي في إطار أوسع وأشمل ليضم عدداً من الدول المتوسطية في شراكة إقتصادية أوروبية-متوسطية تهدف إلى تعزيز التعاون الإقتصادي الإقليمي بين الإتحاد الأوروبي من جهة ودول جنوب شرق حوض البحر المتوسط من جهة ثانية. وكان هنالك عوامل هامة دفعت الإتحاد الأوروبي إلى اعتماد سياسة إقتصادية-متوسطية، أهمها¹⁶⁰:

¹⁶⁰ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص198

- شجع إطلاق عملية السلام في الشرق الأوسط الإتحاد الأوروبي على بلورة فكرة السياسة المتوسطة.
- خشية الإتحاد الأوروبي من تطورات أحداث الجزائر التي حصلت في منتصف التسعينات من القرن العشرين، ومن تنافس التيار الإسلامي في شمال أفريقيا، مما سيؤثر سلباً على مصالح أوروبا.
- إزداد حدة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية ونتائجها السياسية على الأمن والاستقرار في جنوب المتوسط وانعكاس ذلك على أوروبا بشكل مباشر عبر الهجرة. ويعتقد الأوروبيون أن سبب ذلك يعود للتخلف والفقر وضعف البنى السياسية والاقتصادية.
- حاجة الإتحاد الأوروبي إلى فتح أسواق جديدة تستطيع من خلالها زيادة قدرتها التنافسية مع أمريكا واليابان، وبالتالي تعزيز مكانتها الدولية.
- يرى الإتحاد الأوروبي أنه من الضروري ربط دول المتوسط بت للحفاظ على مصالحه الإستراتيجية، وخوفاً من تعريض هذه الدول للانزلال في ظل التكتلات والتحولات الاقتصادية الدولية ونظريات الاندماج والتكامل الإقليمي.
- إيمان الإتحاد الأوروبي بأنه لا يمكن تفعيل البناء الأوروبي دون الأخذ بعين الاعتبار أهمية بناء جيرانها في شرق وجنوب المتوسط.

وبالعودة إلى مؤتمر برشلونة وسياسة الشراكة الأوروبية -المتوسطة (Barcelona Process)، فيمكن القول أن السنوات الأخيرة للقرن العشرين شهدت تبديلاً في التحالفات، فأنقل العالم من سياسة التحالفات السياسية إلى التحالفات الاقتصادية، حيث أنكب صناع القرار السياسي على أن تكون التكتلات السياسية والعسكرية في مرتبة متأخرة من اهتمامات هؤلاء الساسة. فالإتحاد الأوروبي والإتحاد الإقتصادي لدول آسيا والمحيط الهادئ ("Asia-Pacific Economic Cooperation "APEC")¹⁶¹، ما هي إلا أمثلة لتلك التحالفات، كما أن اتساع ظاهرة العولمة والإقليمية اللتين أصبحتا من الملامح الأساسية

¹⁶¹ Asia-Pacific Economic Cooperation

(Retrieved July 2009 from http://en.wikipedia.org/wiki/Asia-Pacific_Economic_Cooperation)

للاقتصاد العالمي، أدى لتسارع ظاهرة التجمعات والتكتلات الإقليمية والاقتصادية التي باتت تشكل مقوماً من مقومات النظام الدولي. وفي إطار هذه التحالفات الاقتصادية، تشكل المنطقة العربية المتوسطة أهمية كبرى في رسم السياسة الاقتصادية للإتحاد الأوروبي، كونها المنطقة الأكثر تدويلاً على الصعيد السياسي والاقتصادي والأمني، خاصة أن الأحداث التي نتجت من حرب الخليج الثانية، أدت إلى تراجع النمو الاقتصادي للبلدان العربية بسبب ما تكبدته من خسائر، الأمر الذي دفع الإتحاد الأوروبي إلى وضع مشروع الشراكة الاقتصادية مع بلدان المتوسط يساعد على إعادة تفعيل النمو الاقتصادي لهذه البلدان للحد من الانعكاسات السلبية التي نتجت عن التدهور الاقتصادي فيها، والتي انعكست بشكل أو بآخر على الأوضاع داخل أوروبا¹⁶². وفي خضم هذه التوجهات، تم إتخاذ عدة مبادرات من أجل دفع التعاون مع الدول المتوسطية، وجاء على رأس هذه المبادرات مؤتمر الأمن والتعاون المتوسطي (CSCM/Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean) ومنتدى دول المتوسط إل 5+5¹⁶³ والـ 5+12¹⁶⁴، ومبادرة تجديد الحوار الأوروبي-العربي، وعقد عدد من القمم الاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط، إلا أن أهم هذه المبادرات وأكثرها تقدماً وجدية هو مشروع الشراكة الأوروبية - المتوسطية (Euro-Mediterranean Partnership) التي تعتبر أول مبادرة صممت لتوسيع الاندماج الاقتصادي الأوروبي باتجاه الجنوب بهدف تحقيق الأمن والسلام الإقليمي في منطقة حوض المتوسط التي تعاني من عدم الاستقرار مما يؤثر سلباً على أمن أوروبا¹⁶⁵.

وجاءت الدعوة إلى عقد مؤتمر برشلونة للشراكة والتعاون الأورومتوسطي في إطار التنافس الإستراتيجي بين الولايات المتحدة الأمريكية والإتحاد الأوروبي في المنطقة العربية، وتم الإتفاق على

¹⁶² الشلبي، مرجع سبق ذكره، ص 100-104.

¹⁶³ مجموعة الحوار 5+5 قامت بمشاركة كل من اسبانيا وفرنسا وإيطاليا والبرتغال، وانضمت إلى هذه المجموعة مالطا في وقت لاحق، ودول اتحاد المغرب العربي الخمس من جانب آخر، وهي الجزائر وتونس والمغرب وموريتانيا.

¹⁶⁴ يتألف منتدى الـ 5+12 من دول الإتحاد الأوروبي الاثنى عشرة ودول الإتحاد المغاربي.

¹⁶⁵ Vasconcelos, Alvaro and Joffe, George (2000). The Barcelona Process: Building a Euro-Mediterranean Regional. USA: Routledge, pp1-8.

عقد هذا المؤتمر بمبادرة من فرنسا وأسبانيا وإيطاليا، مشكلاً ذلك إنتصاراً للتيار الفرنسي داخل الإتحاد الأوروبي مقابل التيار التي تقوده ألمانيا وبريطانيا والذي يعطى الأولوية للتوجه نحو أوروبا الشرقية.

وبذلك شكل مؤتمر برشلونة الذي إنعقد في 28-29 يونيو 1995 أول محاولة جديدة وجدية يقوم بها الإتحاد الأوروبي لإرساء أسس تعاون شامل مع الرئة الجنوبية لأوروبا بهدف إقامة منطقة التجارة الحرة بحلول عام 2010 . فالإتحاد الأوروبي يهدف من وراء سياسته إلى تحقيق أهداف سياسية وأمنية وإقتصادية وإجتماعية لتحقيق الإستقرار في البلدان العربية والغير العربية المطلة على جنوب وشرق المتوسط إنطلاقاً من قناعتها بأن أمن أوروبا مرتبط بتحسين ظروف الأمن والإستقرار والمعيشة في دول حوض المتوسط¹⁶⁶.

ونرى أنه ثمة ظروف ومتغيرات ساهمت في عقد مؤتمر برشلونة عام 1995، منها الإستياء العربي من الإنحياز الأمريكي الواضح للدور الإسرائيلي الإقتصادي والسياسي المهيمن في مشروع "الشرق الأوسط الجديد" الذي طرح بقوة حينه، إضافة إلى خشية أوروبا من المزيد من التهميش أو الإستبعاد الذي فرضته عليها الولايات المتحدة في إدارتها لعملية السلام بعد حرب الخليج الثانية ونهاية الحرب الباردة وهذا ما ظهر جلياً في مؤتمر مدريد للسلام¹⁶⁷.

وقد شاركت في مؤتمر برشلونة 27 دولة متوسطة، من بينها 8 دول عربية (لبنان، مصر، الأردن، السلطة الفلسطينية، سوريا، المغرب، الجزائر، وتونس) و4 دول متوسطة غير عربية (إسرائيل وتركيا وقبرص ومالطا) وقد إنضمت قبرص ومالطا لاحقاً للإتحاد الأوروبي. وهناك جدل واسع حول إنضمام تركيا، بالإضافة إلى الدول الخمس عشرة التي يتألف منها الإتحاد آنذاك. ولم تتم دعوة ليبيا لحضور

¹⁶⁶ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 200-202

¹⁶⁷ الكيلاني، هيثم. "رؤية نقدية للمشاركة الأوروبية المتوسطية". 2001. دراسات شرق أوسطية، السنة السادسة، العدد 15

ربيع 2001 ، ص ص 21-22.

المؤتمر بسبب العقوبات الدولية التي كانت مفروضة عليها. وأصدر مؤتمر برشلونة وثيقة من 13 صفحة وملحقاً بشكل برنامج عمل من 15 صفحة، وإرتكز على تحقيق ثلاثة مستويات من الشراكة¹⁶⁸:

1. الشراكة السياسية والأمنية 2. الشراكة الاقتصادية والمالية 3. الشراكة الاجتماعية والثقافية

1. الشراكة السياسية والأمنية: تركز هذه الشراكة على مبدأ تحقيق الأمن والاستقرار وإقامة منطقة مشتركة للسلام في المتوسط من خلال تعزيز الحوار السياسي والأمني فيه، حيث وافقت الدول المشاركة في المؤتمر على تعزيز وتشجيع التعاون في ما بينها، وعلى مواصلة الحوار السياسي المتين وإحترام مبادئ القانون الدولي، وأكدت ضرورة الاستقرار الداخلي والخارجي لدول المنطقة، وإنسجاماً مع هذه المبادئ تعهدت الدول المشاركة في المؤتمر بالعمل وفق ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، تطوير حكم القانون والديمقراطية داخل النظم السياسية، إحترام حقوق الإنسان والتعددية والحريات الأساسية، الإمتناع عن التدخل في الشؤون الداخلية للدول، حق الشعوب تقرير مصيرها، تعزيز الأمن الإقليمي ومنع إستعمال وإنتشار الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية. وتشكل الشراكة السياسية والأمنية أهمية لمستقبل وإستقرار المنطقة العربية المتوسطية، فالوثيقة الصادرة عن مؤتمر الشراكة أكدت أن التسوية في الشرق الأوسط يجب أن تتم وفق قرارات مجلس الأمن الدولي رقم 242، ورقم 383، ورقم 425، ومبدأ الأرض مقابل السلام وحق الشعوب في تقرير مصيرها، ومبدأ عدم إستخدام القوة في حل النزاعات بين الدول وعدم جواز الإستيلاء على أرض الغير بالقوة. ونرى أن ملف الشراكة السياسي هو من أضعف حلقات الشراكة الأوروبية المتوسطية، حيث أنه لم يحدث تحولات ديمقراطية حقيقة في الدول العربية المتوسطية، وكذلك فإن ملف حقوق الإنسان هو من أكثر الملفات حساسية لدى العرب، وذلك بسبب غياب الإصلاح السياسي لأجهزة الدولة المختلفة وغياب المؤسساتية¹⁶⁹.

¹⁶⁸ انظر النص الكامل للشراكة الأوروبية المتوسطية (استرجعت بتاريخ 20 مايو 2009 من http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm

¹⁶⁹ الكيلاني، مرجع سبق ذكره، ص 22.

2. الشراكة الاقتصادية والمالية: تهدف هذه الشراكة إلى إقامة منطقة للتجارة الحرة والتبادل السلعي بحلول 2010، وذلك عبر الإزالة التدريجية للرسوم الجمركية والرسوم الداخلية. كما ستسهم هذه الشراكة في تحقيق الإزدهار الإقتصادي لبلدان المنطقة العربية والمتوسطة من خلال إندماجها مع أهم قوة إقتصادية في المنطقة (الاتحاد الأوروبي)، وتأقلمها مع المنافسة العالمية وقوانين منظمة التجارة العالمية والدخول إلى منظمة التجارة الدولية والانتفاع من الدعم الأوروبي للقيام بالإصلاحات الإقتصادية الضرورية. إلا أنه، على الرغم من الأهمية الإقتصادية لهذه الشراكة، فإنها تواجه تحديات تتمثل بضغوط ديموغرافية خانقة لدى بلدان جنوب وشرق البحر المتوسط وارتفاع عدد السكان العاملين في الزراعة¹⁷⁰.

3. الشراكة الإجتماعية والثقافية والإنسانية: تهدف هذه الشراكة إلى تقريب الشعوب بعضها من بعض وإلى تسهيل التفاهم بين الثقافات والتبادل بين المجتمعات المدنية، وهي تركز على إقامة حوار متزن يقوم على أساس إحترام الثقافات والأديان، التعاون في مجال وسائل الإعلام، إحترام الحقوق الإجتماعية، وإبراز الدور المهم للمجتمع المدني، تعزيز الديمقراطية، تأمين الرعاية الصحية والإجتماعية للجاليات والمهاجرين واللاجئين، تنظيم جهود مكافحة الإرهاب والتطرف، ومكافحة المخدرات والجريمة المنظمة. إنطلاقاً مما تقدم، فقد شكل مؤتمر برشلونة نقطة تحول جديدة في السياسات الأوروبية تجاه المنطقة العربية، بالرغم من الملاحظات العربية حول بعض النقاط في إعلان برشلونة، مثل التخوف من تجزئة الهوية العربية، إستبعاد ليبيا، موضوع حقوق الإنسان والصراع العربي- الإسرائيلي. وقد تلى مؤتمر برشلونة العديد من المؤتمرات، وذلك بالرغم من العديد من العراقيل وخاصة تعثر عملية السلام. وقد شكلت هذه المؤتمرات فرصة للدول الأوروبية لتعزيز سياستها في المنطقة العربية، ولجمع أطراف الصراع في الشرق الأوسط من أجل تحقيق التعاون الإقليمي¹⁷¹.

أعتقد أن الأوروبيين كانوا يتعاملون مع القضايا العربية بقدر عال من الحساسية والتوازن، ففي المؤتمر الرابع للشراكة الذي عقد في مرسيليا في 15 نوفمبر 2000، كانت الإنتفاضة الفلسطينية الثانية في أوجها، في ذلك المؤتمر أكد وزراء خارجية دول الاتحاد الأوروبي أن السياسة الأوروبية تجاه الصراع في

¹⁷⁰ الشلبي، مرجع سبق ذكره، ص 110.

¹⁷¹ الشلبي، المرجع السابق، ص 111-115.

الشرق الأوسط، تهدف إلى تجنب تحميل أي طرف مسؤولية استمرار أعمال العنف. وفي نفس السياق، أشاد وزير الخارجية الألماني يوشكا فيشر إلى أن الأوروبيون يجب أن يحتفظوا بنقطة الإسرائيليين والفلسطينيين ليكون لهم دور فعال، وأن أوروبا ملتزمة بتأييد المصالح المشروعة للجانبين¹⁷². وعليه، فقد حاولت أوروبا جاهدة إلى أن توازن بين مواقفها السياسية والضغط الأمريكي والإسرائيلي عليها وإتهامها بإنحيازها إلى المواقف العربية. وبعد مضي حوالي 13 سنة على إعلان برشلونة وما تبعها من مؤتمرات متتالية لتفعيل الشراكة الأوروبية - المتوسطية، يطرح السؤال التالي: ما هو الحصاد الأوروبي لتلك السنوات في إطار هذه الشراكة وأهدافها السياسية والأمنية والإقتصادية والثقافية والاجتماعية؟ من الواضح أن الشراكة بقيت أسيرة عملية السلام في الشرق الأوسط، وغلب الدور الإقتصادي والمالي للإتحاد الأوروبي على حساب أدوارها الأخرى السياسية والأمنية بالرغم من تحقيق تقدم في بعض ملفات الشراكة. ونرى أنه وبالرغم من النتائج المتواضعة التي حققتها عملية برشلونة إلا أنها شكلت إطاراً هاماً لعلاقات الشمال بالجنوب. وفي هذا السياق يمكن طرح السؤالين التاليين: أولهما: ما مضمون هذا المنتدى؟، وثانيهما ما أسباب فعاليته النسبية؟. أما ما يتعلق بالمضمون، فنشير إلى بعض الملاحظات حول نص الإعلان وخلفياته: فيما يتعلق بطبيعة الأفراد نجد إختلالاً في تركيبة المنتدى وفي عدد الدول المنظمة إليه، فرضته موازين القوى لصالح الإتحاد الأوروبي. فمن جهة تتحرك الكتلة الأوروبية - المكونة من الدول الخمس عشرة - ككتلة واحدة مدعومة بوحدة إقتصادية ومؤسسة دبلوماسية مشتركة، ومن جهة ثانية إنضمت إليه دول لم توصف بهويتها الحضارية. وكذلك، فإن الإعلان الأوروبي المتوسطي لا يجمع الدول المتوسطية على أساس وحدتها الحضارية، فالدول المجتمعة ليست كلها عربية، وإنما تضم قبرص ومالطا وتركيا وإسرائيل. وليست كل الدول العربية ممثلة فيه¹⁷³:

- إستبعدت دول الخليج من عملية برشلونة ، لأنها تنتمي وفقاً للمقياس الجيوسياسي المفروض إلى منطقة غير المتوسط.

¹⁷² الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 214

¹⁷³ كمال و نهرا، مرجع سبق ذكره، ص. 200-205

- استبعد السودان من عملية برشلونة، حيث يعتبره الإتحاد الأوروبي جزءاً من أفريقيا، والذي انضم إلى معاهدات لومي.
- استبعدت ليبيا من عملية برشلونة بسبب الحظر الدولي المفروض عليها. لكن المؤتمرين إنفقوا في اجتماعات لاحقة على ضم ليبيا عند إنتهاء العقوبات الدولية.
- انضم إليه الأردن رغم غياب منفذ له على المتوسط.

يمكن تحليل ذلك أن أوروبا كانت تنظر إلى العالم العربي وفقاً لمصالحها المختلفة وأن العالم العربي منقسم على نفسه ويعانى من الضعف والتشرذم. لذلك، كان على أوروبا أن تتعامل مع العرب كل على حدة بدلاً من التعامل معهم كرمزة واحدة. علاوة على ما سبق، فقد جاء المشروع الأورومتوسطى نتيجة لمعادلة صعبة بين 3 أقطاب محورية داخل الإتحاد الأوروبي:

- المحور الألماني : يركز إهتمامه في مهمة تطوير الشراكة مع دول أوروبا الوسطى والشرقية وخلق منطقة مستقرة إقتصادياً وسياسياً في جوارها الشرقي.
- المحور البريطاني: هذا المحور متمسك بالتعاون الأطلسي وبتوطيد العلاقات مع الولايات المتحدة.
- المحور المتوسطي: هذا المحور تمثله الدول المتوسطية الأربع وهي فرنسا وأسبانيا وإيطاليا واليونان. ولأن عملية برشلونة طرحت في إطار التنافس بين هذه التوجهات الثلاث سألقة الذكر، فإن مصير المشروع المتوسطي متوقف على الموقع الذي تحتله الدول المتوسطية في موازين القوى داخل الإتحاد الأوروبي. لهذا السبب لا يستبعد احتمال أن يتحول هو أيضاً إلى مجرد خطوة رمزية ليس لها أية إنعكاسات عملية¹⁷⁴. وهذا ما حدث بالضبط، فقد تم وضع عملية برشلونة جانباً، وظهرت أداة جديدة للسياسة الخارجية الأوروبية وهي "سياسة الجوار الأوروبي"، حيث تم وضع الدول العربية المنضوية تحت راية عملية برشلونة في إطار أوسع، ليس للدول العربية أي إنقضاء حضاري أو ثقافي أو سياسي مع تلك الدول.

¹⁷⁴ كمال و نهرا، مرجع سبق ذكره، ص 205-210.

والسؤال الذي يطرح نفسه هل كان البعد الإقتصادي هو المحرك الأساسي للمبادرة الأوروبية في ظل تراجع حصة المتوسط من التجارة الخارجية للاتحاد الأوروبي (7% تقريباً) ؟ وهل يمكن أن تكون هنالك شراكة ناجحة والهوة الاجتماعية والإقتصادية التي تفصل بين الشمال والجنوب كبيرة جداً حيث تصل فوارق نسبة الدخل بين أوروبا وبلدان البحر المتوسط من ١ إلى ١٢ ، وأنها ستصبح ١ إلى ٢٠ بحلول عام ٢٠١٠¹⁷⁵. وأن مجرد الالتفات إلى الخطاب السياسي السائد داخل الأحزاب السياسية الأوروبية يكشف عن محورية البعد الأمني - الاستراتيجي، وعن أهمية مسائل أساسية هي الهجرة والإرهاب والتطرف الإسلامي والقنبلة الديموغرافية¹⁷⁶ وإبعاد البؤس القادم من الجنوب من خلال إتفاقيات إقتصادية مشروطة بإصلاحات سياسية. لكن الأحداث المتوسطة المتتالية بدءاً بالحرب على لبنان 1996 (عملية عناقيد الغضب) والحرب الأخيرة على لبنان في تموز 2006، والغزو الأمريكي للعراق، وإندلاع الإنتفاضة الفلسطينية الثانية وما تبعها من عمليات قتل وحصار للفلسطينيين، ومحاصرة الرئيس الفلسطيني، وعدم التقدم في المسار السياسي العربي - الإسرائيلي، وحصار غزة كلها كشفت عن هشاشة الأرضية المتوسطة بسبب الكيل بمكيالين في العلاقات العربية - الأوروبية من جهة والعلاقة الإسرائيلية - الأوروبية من جهة ثانية والعلاقات الأمريكية الأوروبية من جهة ثالثة. لذلك، نرى أن الشراكة لم تحقق الأهداف المرجوة منها بسبب إستمرار الصراع الفلسطيني وتأججه وعدم تسوية القضية الفلسطينية في إطار حل سلمي عادل وشامل.

أما فيما يتعلق بسياسة الجوار الأوروبي **The European Neighbourhood Policy** ("ENP")، فإنها تشكل الأداة الجديدة للسياسة الخارجية الأوروبية. فبعدما لم تتجسّد الشراكة الأوروبية متوسطة في خلق حزام أمني قوى يحقق مصالح أوروبا الإستراتيجية، بدأت أوروبا تبحث عن

¹⁷⁵ يعقوبيان، منى. تقرير خاص عن الترويج للديمقراطية في الشرق الأوسط...المبادرات الأوروبية، معهد السلام الأميركي، تقرير خاص رقم ١٢٧ أكتوبر/تشرين الأول 2004، ص4.

¹⁷⁶ يقدّر أن عدد السكان في بلدان البحر المتوسط سيرتفع من ٢٢٠ مليون نسمة في ١٩٩٥ إلى ٣٠٠ مليون نسمة بحلول عام

إطار جديد للعلاقات الدولية بين الاتحاد الأوروبي وجيرانه من الشرق¹⁷⁷ والجنوب¹⁷⁸. ففي مارس/إذار ٢٠٠٣ أعلن الاتحاد الأوروبي سياسة الجوار لأوروبا الكبرى التي تقدم إطاراً جديداً للعلاقات مع الجيران الجدد، وذلك بعد توسيع عضوية الاتحاد الأوروبي في أول مايو/ أيار ٢٠٠٤) بقبول عشرة أعضاء جدد. والجدير بالذكر أن حدود أوروبا تصل الآن إلى أوكرانيا ومولدوفا وبييلاروس. وأصبح الاتحاد الأوروبي ثاني أكبر تجمع من حيث طول الساحل بعد كندا، وأصبحت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لها حدود مباشرة مع 21 دولة غير عضو في الاتحاد، والذي يعتبر خامس أطول حدود في العالم¹⁷⁹. ومع إعلان سياسة الجوار الأوروبية، نجح أعضاء الاتحاد الجنوبيين في ضم دول البحر المتوسط إلى السياسة الجديدة، وهكذا تشمل «منطقة الجوار الجديدة» مساحات شاسعة من الأقاليم الممتدة من المغرب إلى مولدوفا¹⁸⁰ سواء تلك المجاورة لأوروبا عن طريق البحر أو اليابسة. وكما أشرنا سابقاً، إن عملية برشلونة تدرج في إطار عملية التكامل والاندماج الأوروبي وخاصة السياسة الخارجية والأمنية، فإن سياسة الجوار الأوروبي تدرج تحت نفس المفهوم ويبدو أنها بديلاً عن الأورومتوسطية التي لم تحقق نجاحات ملموسة. ولم يكن الهاجس الأمني هو المتغير الوحيد التي إنطلقت منه فلسفة سياسة الجوار خاصة بعد عملية التوسع الأضخم في تاريخ الاتحاد، بل أيضاً يواجه الاتحاد الأوروبي بشكل مستمر معضلة الانضمام والإستبعاد (Inclusion vs. Exclusion)، أي بمعنى أي الدول التي يحق لها الانضمام للأسرة الأوروبية وأي الدول التي يتم إستبعادها وإلى أي مدى يمكن توسيع حدود الاتحاد. لذلك، ظهرت سياسة الجوار الأوروبي كمخرج من تلك المعضلة ولتقطع الطريق أمام الدول التي ترغب بالانضمام للاتحاد الأوروبي، وبالتالي فهي أحدث أداة للسياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي¹⁸¹.

¹⁷⁷ الدول الشرقية: أوكرانيا ومولدوفا وبييلاروس، أذربيجان، أرمينيا، جورجيا.

¹⁷⁸ دول جنوب المتوسط: مصر، الأردن، سوريا، إسرائيل، السلطة الفلسطينية، الجزائر، المغرب، تونس، لبنان، ليبيا (استرجعت بتاريخ 15 مايو 2009) http://en.wikipedia.org/wiki/European_Union#Geography

¹⁸⁰ انظر التقرير المقدم من المفوضية الأوروبية إلى البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي حول إطار العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وجيرانه الشرقيين والجنوبيين http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf

¹⁸¹ McDonagh, Ecaterina. "The European Neighbourhood Policy: the EU's Newest Foreign Policy Instrument?". Paper prepared for the International Studies Association 49th Annual Convention 26-29 March 2008, San Francisco, USA, p2.

ويجدر الإشارة هنا أنه لا يمكن أن تنضم الدول المنضوية تحت مظلة الجوار إلى عضوية الاتحاد الأوروبي، ولكنه يأمل في تأمين علاقات جوار مستقرة وودية من خلال تقديم حوافز قوية لتنفيذ الإصلاحات السياسية والاقتصادية والأمنية. وبدلاً من بناء «أوروبا الحصن» المحمية من عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي الخارجي، تهدف هذه السياسة إلى إنشاء «حلقة من الأصدقاء والجيران» حول الاتحاد الأوروبي تتكون من دول تشارك نفس قيم الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. وابتغاءً لإقامة «منطقة تتمتع بالرخاء»، يقدم الاتحاد الأوروبي لجيرانه الجدد فرصة الدخول إلى سوقه الداخلية، وفي النهاية تتمتع بالحريات الأربع لعضويته (حريات حركة السلع والأشخاص والخدمات ورؤوس الأموال)، في مقابل تنفيذ إصلاحات مهمة على الأصعدة السياسية والاقتصادية والمؤسسية¹⁸². ومن الواضح أن توسع أوروبا باتجاه الشرق قد خلق إهتمامات ومصالح إقتصادية وأمنية وسياسية كبيرة وأعاد جدولة تحديات السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، لذلك جاءت سياسة الجوار الأوروبي كأداة جديدة للتعاظم مع تحديات الواقع الجديد والجيران الجدد. ونعتقد أن المسألة الفلسطينية لم تتأثر كثيراً بتوسع أوروبا سواء على المستوى الأوروبي أو على مستوى الجيران، لأن الاتحاد الأوروبي يدرك تماماً أن سبب العديد من حالات عدم الاستقرار الدولي والإقليمي يرجع إلى عدم تسوية القضية الفلسطينية، لذلك يعمل جاهداً على إيجاد حل عادل لتلك القضية. ويعتقد البعض أن سياسة الجوار الأوروبي هي خليفة عملية برشلونة إذ تركز بشكل أكبر على العلاقات الثنائية وتقدم خطط عمل أكثر تحديداً من عملية برشلونة.

و تقوم بنية سياسة الجوار الأوروبية على سلسلة من «خطط العمل» المختلفة التي يتم إعدادها بالتعاون مع الشركاء تتضمن المجالات الرئيسية التي ستشملها الخطط الحوار السياسي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتجارة والعدالة والشؤون الداخلية. ومن الواضح أن سياسة الجوار تعطي حوافز أكبر من عملية برشلونة، فهي تقوّي وتوضح الاشتراطية بتقديم حافز ضخم — وهو الولوج إلى سوق أوروبا الداخلية — لتشجيع البلدان على القيام بإصلاحات سياسية وإقتصادية جدية. وتحدد هذه السياسة بوجه خاص ثلاثة عوامل رئيسية — هي القرب الجغرافي وتحقيق الرخاء ومحاربة الفقر — وهي عوامل تميز علاقات أوروبا

¹⁸² يعقوبيان، مرجع سبق ذكره، ص 8-9.

مع جيرانها. والواقع أن القرب الجغرافي لجيران أوروبا الجدد ينطوي على فرص ويشير تحديات كبيرة، فالاعتماد المتبادل في المنطقة يتطلب إتباع أساليب مشتركة لمواجهة التهديدات عبر الحدود. في الوقت نفسه، يجب أن يعمل الاتحاد الأوروبي مع شركائه لعلاج الأسباب الجذرية لعدم الاستقرار - وهي ضعف الديمقراطية ونقص الفرص الاقتصادية وإيجاد حل للنزاع العربي-الإسرائيلي بالطرق السلمية.

ولم تنته المبادرات الأوروبية عند هذا الحد، بل طرح الرئيس الفرنسي ساركوزي فكرة "الاتحاد من أجل المتوسط" والتي أثارت العديد من الأصوات الغاضبة داخل أوروبا، فالمستشارة الألمانية ميركل، إتهمت ساركوزي بأنه يريد تقسيم دول الاتحاد الأوروبي لحساب فرنسا، كما إعتبرته أسبانيا وإيطاليا كارها لوجودهما الفاعل في منطقة حوض البحر المتوسط، بل اعتبره بعض الزعماء الأوروبيين أنه عامل خلط وإعاقة للسياسات الأوروبية الموجودة أصلاً، وأنه من شأنه إماتة " عملية برشلونة " التي هي في حكم الواقع مجمدة أو مشلولة. ويسعى المشروع الفرنسي إلى تمكين فرنسا في المنطقة لتعيد أمجادها الإمبراطورية، ولتساعد كل من يتحالف معها ويساند قضاياها وأهدافها.

رأينا في هذا الفصل كيف تطورت العلاقات الأوروبية-العربية وكيف أن أوروبا لم تنقطع يوماً ما عن علاقتها مع ربتها الجنوبية. فكانت أوروبا على تواصل وحوار مع الضفة الجنوبية وإن اختلفت الوسائل والأدوات (الإستعمار-الحوار-الشراكة-الجوار)، ويعتبر ذلك تطور هام في فلسفة أوروبا الـ 27 في إدارة علاقتها الدولية وخاصة في الشرق الأوسط الذي شكل محط إهتمام أوروبا نظراً لأهميته الجغرافية والسياسية والإقتصادية. وقد شكلت القضية الفلسطينية عصب العلاقات الأوروبية-العربية، حيث أدرك الأوروبيون بأهمية ومركزية القضية الفلسطينية وهذا ما عكسه تطور الموقف الأوروبي في مرحلة الحوار الأوروبي-العربي، لذلك بدأت مآكنة السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي بالإنخراط بشكل أكبر في الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي من أجل إيجاد تسوية سلمية للصراع.

وإنطلاقاً مما سبق، فقد كان تطور موقف الإتحاد الأوروبي وإقترابه من القضية الفلسطينية مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بدرجة التكامل والاندماج والتوسع الداخلي الأوروبي ومستوى التوافق والتعاون السياسي الأوروبي فيما يتعلق بقضايا السياسة الخارجية والتي انعكست على أداء الإتحاد الأوروبي على الساحة الدولية. إضافة لذلك، فإنه من الملاحظ أنه بعد نجاح عملية الاندماج والتكامل الأوروبي، إنطلقت أوروبا إلى الشرق والجنوب من أجل نقل تلك التجربة وتحقيق الاستقرار والأمن حول أوروبا سواء مع جيرانها أو مع شركائها. وسواء الشراكة الأورومتوسطية أو سياسية الجوار، فقد جلبت كل منهما إهتمامات ومصالح سياسية وأمنية وإقتصادية جديدة لأوروبا لا يمكن التغاضي عنها. وقد لاحظنا في هذا الفصل كيف تطور الموقف الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية إلى درجة أن الإتحاد الأوروبي يتعامل مع السلطة الوطنية الفلسطينية في إطار برشلونة وسياسة الجوار على أساس أنها دولة تتمتع بكافة الإمتيازات الممنوحة للدول الأخرى (وهذا ما سنتطرق إليه في الفصل الثالث).

وعليه، فقد شكلت القضية الفلسطينية الحلقة الأهم في علاقة أوروبا بالشرق الأوسط لأنها تشكل أهم مقومات الاستقرار والأمن إقليمياً ودولياً. لذلك، لم يألوا الأوروبيون جهداً في دعم القضية الفلسطينية سواء على المستوى المادي أو السياسي حتى إتهموا من قبل إسرائيل بإنحيازهم إلى القضية الفلسطينية. ونرى أنه وبالرغم من توسع وتعدد مصالح الإتحاد الأوروبي على الساحة الدولية، إلا أن مسألة الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي لازالت تحتل أهم أولويات السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي، وهذا ما تعكسه الزيارات المتكررة للمسؤولين الأوروبيين وعلى رأسهم ممثل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة السيد خافيير سولانا وغيرهم من المسؤولين الأوروبيين.

الفصل الثالث

تطور السياسة الأوروبية من عام 1948 حتى مؤتمر مدريد 1991

لا يطمح الباحث هنا في تقديم سرد تاريخي لتطور السياسة الأوروبية تجاه القضية الفلسطينية منذ نشأة دولة إسرائيل على الأراضي الفلسطينية، ولكن من الأهمية بمكان الإشارة إلى أن السياسة الأوروبية قد شهدت كثيراً من التحولات والتطورات في مواقفها وعلاقتها بالقضايا العربية عامة والقضية الفلسطينية على وجه الخصوص. إضافة لذلك، من المفيد التذكير بالخطوط العريضة التي شهدتها السنوات الستون الأخيرة بهدف تحديد السياق الذي سيندرج فيه موقف المجموعة الأوروبية من المسألة الفلسطينية وكيف تطور هذا الموقف عبر مراحل الصراع المختلفة.

فقد تخللت الفترة الممتدة من سنة النكبة في عام 1948 إلى مؤتمر السلام الذي عقد في مدريد سنة 1991 أحداث وتطورات ومتغيرات فلسطينية وإقليمية ودولية وأوروبية هامة أثرت على القضية الفلسطينية بشكل كبير. في تلك الحقبة الزمنية (1948-1991) أقيمت دولة إسرائيل وإندلعت أربعة حروب عربية-إسرائيلية (1948، 1956، 1967، 1973)، وتم تأسيس منظمة التحرير الفلسطينية في عام 1964، وتم اجتياح لبنان من قبل إسرائيل في 1982 والتي كان من انعكاساتها خروج منظمة التحرير من بيروت. وبرزت في تلك الفترة النواة الأولى للمقاومة الفلسطينية (في الخمسينيات و الستينيات والسبعينيات)، وإندلعت الإنتفاضة الأولى في ديسمبر 1987 والتي أعادت قضية الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي إلى مربعها الأول. فعلى المستوى الإقليمي، إندلعت حرب الخليج الثانية (1990-1991) والتي أثرت بشكل كبير على التوازن الإقليمي وأعطت الولايات المتحدة الفرصة للتدخل عسكرياً

بشكل مباشر في المنطقة العربية، والتي أثرت بدورها بشكل سلبي على القضية الفلسطينية وعلى الوجود الفلسطيني في الخليج وهيأت المناخ لعملية السلام في الشرق الأوسط¹⁸³. وفي تلك الحقبة وقعت إتفاقيات كامب ديفيد في 17 سبتمبر 1979 بين مصر وإسرائيل وما رافق ذلك من تراجع المد القومي العربي وإنهيار منظومة الوحدة العربية. أما دولياً، فقد بدأت اللبنة الأولى لتشكيل العالم من جديد بعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية وخروج أوروبا منها منهكة ومدمرة إقتصادياً وعسكرياً، وحلت منظمة الأمم المتحدة بدلاً من عصبة الأمم، وتغيرت الخارطة الدولية وموازين القوى لصالح نظام دولي ثنائي القطبية بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية والإتحاد السوفيتي مما أدى إلى نشوء الحرب الباردة والتي إنتهت بإنهيار المنظومة الإشتراكية وبروز نظاماً دولياً أحادي القطبية. أما على المستوى الأوروبي، فقد بدأت أوروبا تلتمس جراحها والإسحاب من الوطن العربي، فقد أنهت بريطانيا إنتدابها لفلسطين عام 1948، وبدأت الدول العربية الخاضعة تحت السيطرة البريطانية بالإستقلال التدريجي. أما لبنان وسوريا وتونس والمغرب والجزائر فقد تحرروا من الإستعمار الفرنسي. وهكذا إنطوت أوروبا على نفسها تاركة للولايات المتحدة والإتحاد السوفيتي أمر ملء الفراغ في الشرق الأوسط. وبذل الأوروبيون جهوداً حثيثة لإعادة توحيد وبناء قاراتهم التي دمرتها الصراعات والحروب والنزاعات الطائفية. لذلك، كان من المنطقي أن تغيب أوروبا عن الساحة العربية حوالي عشرون عاماً، كانت منهكة خلالها في عملية التكامل والإندماج والبناء الأوروبي. لكنها شرعت بالعودة البطيئة إلى الساحة العربية بعد عام 1967 مع تحديد "سياسة عربية لفرنسا" بدافع من الجنرال ديغول وأولى إتفاقيات التعاون بين السوق الأوروبية المشتركة وبعض الدول العربية¹⁸⁴.

ومن المهم الإشارة هنا إلى أنه في بدايات نشأة المجموعة الأوروبية، تضمنت دولا ذات سياسات خارجية متباينة، ولكنها إستطاعت أن تتفق على مواقف مبدئية مشتركة. ووضعت القمم السياسية لوزراء الخارجية ولرؤساء الحكومات أسس التنسيق والتعاون في أمور السياسة الخارجية، فجاء القانون

¹⁸³ العزى، مرجع سبق ذكره، ص 11-17.

¹⁸⁴ بشاره، أوروبا وفلسطين، مرجع سبق ذكره، ص 400-406.

الأوروبي الموحد ليكرس في نص معاهدة المجموعة الأوروبية أهم المبادئ التي تقيدت بها ممارسة التعاون والتنسيق الأوروبية. وقد شكلت آلية التعاون السياسي الأوروبي وهيئاته المنبثقة عن القمم والمؤتمرات التي جمعت رؤساء حكومات الدول الأعضاء في المجموعة الأوروبية في لاهاي (1969) وكوبنهاجن (1973) وباريس (1974) ولندن (1981) الأداة الأولى لتنسيق المواقف السياسية الأوروبية المشتركة. لكن هذا التنسيق لم يدخل في نص معاهدة المجموعة الأوروبية حتى تاريخ إعتقاد القانون الأوروبي الموحد عام 1986 ، كما أنه لم يخضع لصيغ إجرائية محددة إلى أن دخلت معاهدة ماستريخت (1992) حيز التنفيذ 1993/11¹⁸⁵. وسنقوم هنا في هذا الفصل بتحليل وتفصيل جميع مراحل التطور التي لحقت بموقف المجموعة الأوروبية تجاه القضية الفلسطينية بدءاً من نشأة المجموعة الأوروبية حتى إنعقاد مؤتمر مدريد للسلام عام 1991 الذي غابت عنه أوروبا بالرغم من أنه عقد في قلب القارة الأوروبية. كما سيعالج الفصل المتغيرات الفلسطينية والأوروبية التي ساهمت في تطور هذا الموقف.

أولاً: تطور الموقف الأوروبي

زخرت السنوات العشر التي سبقت توقيع معاهدة روما في عام 1957 التي شهدت إنشاء المجموعة الاقتصادية الأوروبية بأحداث سياسية هامة، رمت بثقلها على تطور مستقبل العلاقات الأوروبية-العربية عامة والأوروبية-الفلسطينية خاصة. فلقد تم الاعتراف بدولة إسرائيل من مختلف الدول الأوروبية (1949-1951)، وإندلعت حرب السويس في عام 1956 (العدوان الثلاثي على مصر)، وإنسحبت أوروبا من الشرق الأوسط بعد عشرات السنين من الإستعمار ودخلت القوات العظميان (الولايات المتحدة الأمريكية والإتحاد السوفيتي) المسرح الدولي بدلاً من أوروبا. وقد إنتهت الحرب الإسرائيلية-العربية في عام 1948 لصالح إسرائيل والتي كان من نتائجها بروز مشكلة اللاجئين الفلسطينيين وتهجيرهم من أرضهم. وفي هذا السياق، لم يقدر الأوروبيون إتساع المأساة الفلسطينية وأبدوا كثيراً من اللامبالاة تجاه مشكلة اللاجئين باستثناء بعض المواقف غير رسمية، والتي تمثلت في التعبئة في بعض الأوساط

¹⁸⁵ العزى، مرجع سبق ذكره، ص 31-40

الكاثوليكية (مثل الحزب الإجتماعي المسيحي في بلجيكا وفريق الشهادة المسيحية في فرنسا) لمساعدة اللاجئين الفلسطينيين أو للتشهير بالممارسات الصهيونية¹⁸⁶.

وخلال العشر سنوات (1947-1957) إنشغلت أوروبا بإعادة ترتيب أوراقها وتنظيم بيتها الداخلي منشغلة بالبحث عن آليات لوضع أجل للنزاعات التي دمرت وإستنزفت موارد القارة، حتى نجحت في النهاية في وضع اللبنة الأولى للتوحد وهو التوقيع على معاهدة روما في 1957 والتي بموجبها تم نشأة المجموعة الإقتصادية الأوروبية والمجموعة الأوروبية للطاقة الذرية. أما فيما يتعلق بالفترة الممتدة من عام 1957-1991 فقد شهدت العديد من التحولات في الموقف الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية، والذي نعتقد أنه كان مرتبطاً بنضوج آليات التعاون السياسي (خاصة السياسة الخارجية) داخل المجموعة الأوروبية. فقد صدرت العشرات من القرارات والإعلانات المتعلقة بالصراع الفلسطيني - الإسرائيلي وأبدت أوروبا موقفها السياسي تجاه العديد من الأحداث الكبرى التي حصلت في الشرق الأوسط.

وبالرغم من ظهور الإرهاسات الأولى لتطور الموقف الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية، إلا أن الدول الأعضاء لم ترق بعد إلى إتخاذ مواقف حاسمة تجاه الصراع. فحتى إنعقاد قمة لاهاي في ديسمبر 1969¹⁸⁷، لم يكن للدول الأعضاء في المجموعة الأوروبية أي جهد مشترك في مجال السياسة الخارجية. وقد بدا ذلك جلياً عشية حرب حزيران 1967، فلم يستطع الأوروبيون بلورة موقف مشترك تجاه تصاعد الأحداث في الشرق الأوسط، وعندما إندلعت الحرب فإن كل دولة من الدول الأعضاء قامت بإتخاذ موقف مختلف عن موقف الأخرى. فبينما أدانت فرنسا إسرائيل ودعمت العرب، فقد أعلنت ألمانيا تأييدها للموقف الإسرائيلي، في حين إنقسم الموقف الإيطالي بين مؤيد للموقف العربي ومؤيد للموقف

¹⁸⁶ بشارة، أوروبا وفلسطين، مرجع سبق ذكره ، ص411.

¹⁸⁷ هي أول قمة يعقدها رؤساء دول المجموعة الأوروبية الست، وعقدت في لاهاي في 1-2 ديسمبر بناء على طلب من الرئيس الفرنسي آنذاك لتحديد الآليات لإعادة إحياء عملية الاندماج الأوروبي.

الإسرائيلي، أما هولندا فقد أيدت الموقف الإسرائيلي تأييداً كاملاً¹⁸⁸. وقد بدا واضحاً أن المواقف الأوروبية كانت نابعة من مدى ارتباط مصالحها بالعالم العربي. لذلك، وبهدف تعزيز الوحدة الأوروبية لمصلحة الإنسجام في وجهات النظر ودفع عملية الاندماج والتكامل إلى الأمام، فقد تم إنشاء آلية التعاون السياسي (European Political Cooperation/EPC) عقب قمة لاهاي عام 1969¹⁸⁹. ونظراً لانعكاساته وتأثيراته على الاستقرار الإقليمي والدولي، أصبح الصراع العربي الإسرائيلي أحد أهم القضايا التي تتم مناقشتها في إطار تلك الآلية. وفي هذا السياق فقد تبنى وزراء خارجية المجموعة أول ثلاثة مواقف مشتركة حول الشرق الأوسط: تقرير شومان، وإعلان بروكسل، وإعلان لندن. وبالرغم من الانقسام العميق بين الدول الأوروبية الحليفة لإسرائيل وتلك التي تساند القضايا العربية، فقد استطاعت آلية التعاون السياسي أن تتقدم خطوة إلى الأمام تجاه الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي. فقد تبنى وزراء خارجية المجموعة الأوروبية في مايو 1971 "تقرير شومان" أول موقف مشترك للمجموعة والذي تضمن مطالبة إسرائيل بالانسحاب من الأراضي المحتلة وتحويل مدينة القدس وعودة السكان اللاجئين إلى أراضيهم. وقد أظهر تبنى الوزراء الأوروبيين للتقرير تقدماً أوروبياً ملحوظاً تجاه الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي. وقد أثار التقرير حفيظة ومعارضة الإسرائيليين، بالرغم من عدم احتوائه على أي موقف راديكالي تجاه الصراع. ولم يكن القلق الإسرائيلي نابعاً من التقرير نفسه بقدر ما كان نابعاً من خوف إسرائيل من تطور آلية التعاون السياسي الأوروبي تدريجياً على حساب المصالح الإسرائيلية¹⁹⁰. وبالرغم من أن ورقة الموقف هذه (تقرير شومان) قد طالبت بشكل متوازن "بسلام عادل" ووافقت على قرار مجلس الأمن الدولي 242، إلا أنها شكلت خطوة واضحة للأمام لتضامن آلية التعاون السياسي الأوروبي آخذين بعين الاعتبار الموقف الأوروبي المخجل إبان حرب 1967¹⁹¹.

¹⁸⁸ I, Greilsmmer, and J, Weiler. "European Political Cooperation and Palestinian-Israeli Conflict: An Israeli Perspective" in European Foreign Policy- Making and the Arab-Israeli -Conflict, ed. By David Allen, Alfred Pijpers (Amsterdam::Martinus Nijhoff Publishers, 1984), p.131

¹⁸⁹ للمزيد من المعلومات حول قمة لاهاي انظر (استرجعت بتاريخ 25 نوفمبر 2009) http://aei.pitt.edu/1451/01/hague_1969.pdf

¹⁹⁰ Ibid, Allen and Pijpers, p165.

¹⁹¹ Smith, Michael Eugene (2004). Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation. USA: Cambridge University Press, p86.

وجاءت حرب أكتوبر عام 1973 وما صاحبها من بروز أزمة البترول لتضع أوروبا أمام امتحان آخر، حيث كان على المجموعة أن تتخذ موقف مشترك من الحرب. وعليه، فقد وضعت كل من فرنسا المؤيدة للموقف العربي وهولندا المؤيدة للموقف الإسرائيلي خلافتهما جانباً، وتبنى أعضاء المجموعة التسع **إعلان بروكسل 6 نوفمبر 1973** "والذي تبنى بشكل رسمي الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني واحترام قرار مجلس الأمن 242 و338 وضرورة إنهاء إسرائيل لإحتلالها¹⁹². لذلك، نعتقد أن هذا الإعلان برهن على أن أوروبا تريد أن تتناول جوهر الصراع العربي-الإسرائيلي وهى الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني وإنهاء الإحتلال. لذلك، شكل الإعلان خطوة إلى الأمام للتكامل السياسي داخل المجموعة الأوروبية. وقد قابلت إسرائيل إعلان بروكسل بالغضب الشديد وإتهمت أوروبا بإنحيازها للموقف العربي. أما فيما يتعلق بإعلان لندن في يونيو 1977¹⁹³ فقد أكد بشكل واضح ليس فيه مجال للشك على المواقف السابقة للمجموعة الأوروبية. وشكل الإعلان تطوراً هاماً في الموقف الأوروبي، إذ أشار لأول مرة على أنه يجب أن يكون للفلسطينيين دور في أية مفاوضات، لكنه لم يعترف بمنظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني. وعليه نرى أن هذه الإعلانات الثلاثة شكلت إنعطافاً هاماً في الموقف السياسي الأوروبي تجاه الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي للأسباب الآتية:

- قد جاءت في خضم مرحلة الحوار العربي-الأوروبي وأزمة النفط والتي كان من نتائجها الهامة (كما تم الإشارة في الفصل الثاني) أن أوروبا أصبحت أكثر حساسية تجاه القضايا العربية وخاصة الصراع العربي-الإسرائيلي.
- إن تطور الموقف الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية كان مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بمدى نضوج عملية التكامل والاندماج الأوروبي. فكما هو معلوم فقد بدأت فكرة توحيد أوروبا إقتصادية للخروج من أزمة الحروب والنزاعات الداخلية، ثم بعد ذلك إنطلقت أوروبا نحو التوحد السياسي. لذلك، لم تكن

¹⁹² Beshara, Khader (1984) "Europe and the Arab-Israeli Conflict 1973-1983: An Arab Perspective" in European Foreign Policy- Making and the Arab-Israeli -Conflict, ed. By David Allen, Alfred Pijpers. Amsterdam: Martinus Nijhoff Publishers, p.165.

¹⁹³ للمزيد من المعلومات حول قمة إعلان لندن انظر (استرجعت بتاريخ 20 أكتوبر 2009) http://aei.pitt.edu/1451/01/hague_1969.pdf

المجموعة الأوروبية في بداية نشأتها قادرة أو لديها الآليات القانونية والتشريعية (خاصة على مستوى السياسات الخارجية) للتعاطي مع التغيرات السياسية الدولية والإقليمية لأنه كان همها الرئيس هو تحقيق التكامل الإقتصادي الأوروبي.

1. بيان البندقية 1980 (Venice Declaration) والإعتراف بحق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره: شكل بيان البندقية حجر الأساس في سياسات أوروبا اللاحقة في المنطقة. فقد توالى البيانات والمواقف والإعلانات الأوروبية المتعلقة بالصراع الفلسطيني - الإسرائيلي. فكان إعلان البندقية لعام 1980¹⁹⁴ أول بيان أوروبي رسمي يحدد موقفاً واضحاً للدول الأوروبية نحو الشرق الأوسط. فقد إعتترف الإعلان لأول مرة بحق الفلسطينيين في تقرير مصيرهم، وطالب بوضع نهاية للإحتلال الإسرائيلي للأراضي العربية. وقد جاء إعلان البندقية الصادر عن المجلس الأوروبي في سياق تطورات إقتصادية وسياسية هامة. فقد خلقت الثورة الإيرانية عام 1979 أزمة بترولية ثانية لإقتصاديات العالم وخاصة بالنسبة لأوروبا الغربية، حيث قامت إيران ومنظمة الأوبك بخفض إنتاجهما من البترول مما حدا بأوروبا إلى التوجه للعرب للخروج من الأزمة. وبعد إنقطاع الحوار العربي-الأوروبي لمدة عامين بعد التوقيع على إتفاقية كامب ديفيد بين مصر وإسرائيل عام 1979، جاء إعلان البندقية في 13 يونيو 1980 ليشكل أول تحول جوهري في الموقف الأوروبي لتحقيق السلام في الشرق الأوسط. فقد دعم الإعلان المطالب السياسية العربية وأكد على الحقوق الوطنية للفلسطينيين، وأكد لأول مرة أن القضية الفلسطينية ليست قضية لاجئين وأن الشعب الفلسطيني يجب أن يمارس حقه في تقرير المصير. ونص البيان أيضاً على أنه يجب إشراك منظمة التحرير الفلسطينية في أية تسوية سلمية. وأكد البيان ضرورة أن تضع إسرائيل حداً لإحتلالها للأراضي العربية، وأن سياسة الإستيطان تعد عقبة خطيرة أمام عملية السلام في الشرق الأوسط، وأكدت المجموعة إستعدادها للمشاركة في ترتيبات السلام بإرسال قوات أو مراقبين لحفظ السلام. وإستند موقف المجموعة الأوروبية بشكل صريح على قراري مجلس الأمن 242 و338 ومبدأ "الأرض مقابل السلام" من أجل الوصول إلى إقامة دولتين (فلسطين وإسرائيل). وفي نفس الوقت

¹⁹⁴ للمزيد من المعلومات حول النص الكامل لإعلان البندقية انظر (استرجعت بتاريخ 20 أكتوبر 2009) <http://domino.un.org/unispal.nsf/frontpage5!OpenPage>

أكد البيان على حق إسرائيل في الوجود في إطار حدود دولية معترف بها¹⁹⁵. وبعد يومين على إعلان البندقية، عقدت الحكومة الإسرائيلية اجتماعاً وأصدرت بياناً يرفض بغضب شديد إعلان البندقية بسبب إغترافه بحق تقرير المصير للفلسطينيين وتأكيده على أهمية مشاركة منظمة التحرير الفلسطينية في مفاوضات السلام، وقالت في البيان أنه سوف لا يبقى من إعلان البندقية سوى ذكرى مريرة، ومن ثم رفضت إسرائيل التعاون مع الوفود الدبلوماسية التي أرسلتها المجموعة للمنطقة من أجل إيجاد آليات لتفعيل تلك المبادرة. وفي المقابل فقد أعربت منظمة التحرير الفلسطينية بدورها عن خيبة أملها تجاه إعلان البندقية، حيث أنها كانت تأمل أن تعترف أوروبا بالمنظمة كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني. لذلك، نظر الفلسطينيون إلى البيان على أنه إنحياز للموقف الأمريكي. علاوة على ذلك، فقد انتقد الأمريكيون أيضاً إعلان البندقية، واعتبروا أن الأوروبيون قد تجاوزوا تعهداتهم وبصدد إصدار إعلانات أحادية الجانب، من دون مشاورات أو تنسيقات مسبقة مع الإدارة الأمريكية¹⁹⁶. ووصفت الحكومة الإسرائيلية إعلان البندقية بأنه إستسلام أوروبي يشبه "إستسلام ميونخ". ووصل الأمر إلى حد تصريح رئيس الوزراء الإسرائيلي في إحدى الصحف الفرنسية قائلاً: "هناك ارتباط معين بين الموقف الأوروبي والإرهاب المناهض للسامية"¹⁹⁷.

وأدى إخفاق مبادرة البندقية إلى جمود الجهود الأوروبية تجاه قضية الشرق الأوسط في الثمانينات. وقد ساهمت عوامل أخرى في انخفاض إهتمام المجموعة بالصراع العربي الإسرائيلي، مثل أزمة الفوكلاند عام 1982 بين الأرجنتين وبريطانيا إحدى دول المجموعة، وإشتعال حرب الخليج الأولى بين العراق و إيران (أزمة البترول الثانية) وتأثيرها في إمدادات البترول لدول المجموعة. كذلك الضغوط التي مارسها إدارة الرئيس ريغان على دول المجموعة للحصول على تأييدها لإطار كامب ديفيد ومنعها من إصدار مبادرات جديدة .

¹⁹⁵ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص72

¹⁹⁶ بشارة، أوروبا وفلسطين، مرجع سبق ذكره، ص 449.

¹⁹⁷ نافعة، حسن (2004). الإتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ص534.

ومما لاشك فيه، فإن إعلان البندقية قد أدى إلى خفض وتوتر العلاقات بين المجموعة الأوروبية وإسرائيل. فمُنذ تبنى إعلان البندقية في عام 1980 وحتى مؤتمر مدريد للسلام في نوفمبر 1991، فقد رفضت إسرائيل بقوة أية محاولة أوروبية للإنخراط في عملية السلام في الشرق الأوسط ولعب دور سياسي فيها. وفي يناير 1989 فقد أخبر شامير رئيس البرلمان الأوروبي أنه وبسبب المواقف الأوروبية المنحازة للفلسطينيين، فإنه من المستبعد تصور الأوروبيين كمشاركين في عملية السلام في الشرق الأوسط¹⁹⁸. ولكن وبالرغم من الانتقادات الإسرائيلية، فقد استمر الأوروبيون في محاولاتهم الحثيثة من أجل لعب دور سياسي في إطار أهداف إعلان البندقية. ولم يتمكن الأوروبيون من تحقيق أي اختراق حقيقي حتى عام 1986. ونرى أن الهدف من إعلان البندقية هو المساهمة باتجاه فرض حل سلام عادل وشامل في الشرق الأوسط. وبشكل واضح، فقد شكل الإعلان نجاحاً هاماً لآلية التعاون السياسي الأوروبي والتي ساهمت بدورها في تطور الدور الأوروبي كفاعل دبلوماسي على الساحة الدولية. وتم ترجمة ذلك من خلال بدء الدعم المباشر (اقتصاد السلام) للمؤسسات الأهلية الفلسطينية وذلك في إطار رؤية أوروبا أن على الفلسطينيين إدارة شؤونهم بأنفسهم.

وفي أكتوبر 1986، تبنى المجلس الأوروبي القرار 86/3363 حيث خصصت المجموعة الأوروبية مبلغ 139 مليون إيكو لدعم الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية المحتلة من خلال برامج ومشاريع وذلك للفترة الواقعة بين 1987-1993¹⁹⁹. إضافة لذلك، فقد أثار إندلاع الإنتفاضة الفلسطينية الأولى في ديسمبر 1987 وما رافقها من قمع إسرائيلي الرأي العام الأوروبي على المستويين الرسمي والشعبي.

¹⁹⁸ J, Peters (1999). "Europe and the Middle East Peace Process: Emerging from the Sidelines" in the Foreign Policies of the European Union's Mediterranean States and Applicant Countries in the 1990s, ed. By Stavridis, Stelios, Coulombis, T, Veremis & Waite, N. London: Palgrave Macmillan Press LTD, p.299.

¹⁹⁹ Report on "The Middle East and security in Europe" submitted on behalf of the Political Committee of the Assembly of Western European Union by Mr Baumel, Rapporteur, and Mr Akçali, co-Rapporteur. 20 June 2001. (Retrieved October 13, 2009 from: http://assembly-weu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2001/1732.php)

ونعتقد أن عام 1986 شكل الإنطلاقة الأولى للإنخراط الأوروبي في عملية التسوية السياسية في الشرق الأوسط بعد حوالي ثلاثة عقود على إنطلاق الأوربة.

2. الإنتفاضة الفلسطينية الأولى 1987 وإعلان الإستقلال 1988: على المستوى الإقليمي، بدأت الإنتفاضة الفلسطينية في ظروف عربية وإقليمية معقدة وغير مواتية على صعيد الصراع العربي-الإسرائيلي، فقد بدا العالم العربي أكثر إهتماماً بمشكلات حرب الخليج، التي شهد عام 1987 خطر إمتدادها إلى أقطار خليجية عربية أخرى. وكانت قمة عمان الطارئة في نوفمبر 1987 قبل أيام من تفجر الإنتفاضة مؤشراً واضحاً إلى ذلك، حيث تصدرتها قضية حرب الخليج، بينما طرحت القضية الفلسطينية والصراع العربي-الإسرائيلي على هامشها ولم تلق إهتماماً كبيراً. أما على المستوى الدولي، فقد فرضت الإنتفاضة نفسها على العالم ورفعت أسهم القضية الفلسطينية بشكل غير مسبوق، خاصة بعد أن أكدت قدرتها على الإستمرار والتواصل برغم القمع الإسرائيلي. وقد تباينت مواقف القوى الرئيسية في النظام الدولي تجاه الإنتفاضة، خاصة الولايات المتحدة الأمريكية والإتحاد السوفيتي والمجموعة الأوروبية، وهي القوى الأكثر إهتماماً بالشرق الأوسط والصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. وقد جلبت الإنتفاضة الفلسطينية الأولى التي إندلعت في ديسمبر 1987 إلى الواجهة مشكلة الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي وأنه لا يمكن تحقيق أي إستقرار أو أمن في المنطقة بدون حل عادل للقضية الفلسطينية²⁰⁰.

وقد تميز العام 1987 إضافة إلى إندلاع الإنتفاضة الأولى بإعلان دول المجموعة الأوروبية الإثنى عشر تأييدها لإنعقاد مؤتمر دولي للسلام بإشراف الأمم المتحدة وطالبت بتحسين الأوضاع المعيشية لسكان الأراضي المحتلة. لذلك، فقد فرضت الإنتفاضة تحديات جديدة للسياسة الأوروبية. ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أنه لم تبلور الإنتفاضة موقفاً أوروبياً جديداً، لكنها أثبتت كما جاء صراحة في إعلان المجلس الأوروبي في 28 يونيو 1988 أن الوضع الراهن في الأراضي المحتلة لم يعد مقبولاً. وقد أثارت الإنتفاضة في كل أوروبا ردود فعل حادة على مستوى الرسمي والرأي العام على حد سواء، لكنها لم

²⁰⁰ العزى، مرجع سبق ذكره، ص15-17.

تتوصل إلى خلق مبادرة أوروبية جديدة. وبالرغم من دعوة عرفات إلى العواصم الأوروبية، لكن بقيت م.ت.ف غير معترف بها كمثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني. وقد رافق الإنتفاضة إعلان الإستقلال. ففي 15 نوفمبر 1988 أعلن الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات أمام المجلس الوطني الفلسطيني في الجزائر إقامة الدولة الفلسطينية على أراضي فلسطين وعاصمتها القدس. وردت دول المجموعة الأوروبية على هذه الخطوة في إطار تعاونها السياسي بإعلان في 21 نوفمبر 1987، حيث أن الإعلان عكس إرادة الشعب الفلسطيني في تأكيد هويته الوطنية وأن قرارات الجزائر تضمنت خطوات إيجابية نحو الحل السلمي للنزاع العربي - الإسرائيلي وتميزت الأشهر الستة الأولى من عام 1989 بمجموعة إحتجاجات أوروبية عارمة على السلطات الإسرائيلية التي قمعت الأراضي المحتلة بقبضة من حديد. ويجدر الإشارة هنا إلى العقوبات التي إتخذتها المجموعة الأوروبية في 10 فبراير 1990 بحق الحكومة الإسرائيلية، بفرضها تجميداً للتعاون العلمي. جاء ذلك نتيجة لقرار البرلمان الأوروبي في 18 فبراير 1990 الذي يطالب بالتجميد حتى يتم إعادة فتح الجامعات الفلسطينية²⁰¹.

وقد أعادت الإنتفاضة الفلسطينية إلى ذاكرة الأوروبيين فترة الإستعمار والحروب المريعة التي حلت بأوروبا وإذاقتها الولايات، وأن الشعب الفلسطيني هو شعب أعزل يناضل من أجل حريته ونيل حقوقه وتحقيق الإستقلال. وقد أثر هذا البعد على مستويين في أوروبا: المستوى الأول: الرأي العام الأوروبي، فقد ضغط هذا المستوى لصالح الحقوق الفلسطينية وقام بالعديد من الفعاليات مثل الاعتصامات والمظاهرات والتبرعات لمساندة الشعب الفلسطيني الأعزل. أما المستوى الثاني الذي أثرت فيه الإنتفاضة، فقد كان على مستوى القرار السياسي الأوروبي. فقد أصبحت أوروبا أكثر وعياً وفهماً لتبنى قرارات سياسية لصالح القضية الفلسطينية. لذلك، نرى أن الإنتفاضة قد أعادت القضية الفلسطينية إلى الأجندة السياسية الأوروبية وخاصة على مستوى السياسات الخارجية للمجموعة الأوروبية.

²⁰¹ بشارة، القرابة والجوار، مرجع سبق ذكره، ص

أما فيما يتعلق بإعلان الجزائر، فقد شكل هذا الإعلان تطوراً هاماً في العلاقات الأوروبية الفلسطينية، وبدأت أوروبا مقتنعة أكثر من أي وقت أن منظمة التحرير الفلسطينية هي المرجع الرئيسي والأساسي للقضية الفلسطينية. فاستعادت م.ت.ف. اعتبارها وتم دعوة الرئيس الفلسطيني الراحل ياسر عرفات في يناير 1989 إلى مدريد وزار باريس في مايو 1989، والتقى الرئيس ميتران. وهناك أدلى بتصريحه الشهير حول "الطابع الذي تقادم عليه الزمن" للميثاق الوطني الفلسطيني السابق. وقد أظهر هذا التصريح دبلوماسية وحكمة عرفات السياسية التي كان يقصد من ورائها كسب دعم أوروبا وطي صفحة الماضي بين أوروبا و منظمة التحرير الفلسطينية وما شاب تلك العلاقة من توتر بعدما كانت أوروبا مسرحاً للعديد من العمليات الفدائية الفلسطينية والصراعات بين المقاومة الفلسطينية وأجهزة الأمن الإسرائيلية والتي أدت إلى عدم الاستقرار الأمني في أوروبا واتهام المقاومة بالإرهاب. وفي نفس السياق فقد إغتنتم الدول الأعضاء في المجموعة الأوروبية (12) مناسبة إجتماع مدريد لتتقدم بإعلان يونيو 1989، تذكر فيه بموقفها التقليدي وتوجه نداءً عاجلاً لإسرائيل بوقف إجراءاتها التعسفية ضد السكان الفلسطينيين، وضرورة تطبيق إتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949. ولأول مرة إعتبرت الدول الأعضاء أنه لا يجب ضم م.ت.ف. إلى عملية السلام فحسب، بل مشاركتها فيها أيضاً. وإزاء تجاهل إسرائيل هذه النداءات، تقدمت الدول الاثني عشر بإعلان جديد في أكتوبر 1989 طالبت فيه إسرائيل فوراً بإعادة فتح الجامعات والمعاهد الفلسطينية. ومن الواضح أن الدول الاثني عشر قد استاءت أمام رفض إسرائيل الحاسم بالإذعان، لكنها في المقابل إمتنعت عن إتخاذ إجراءات فعالة على الأرض من شأنها إزعاج الولايات المتحدة وإثارة الدولة العبرية²⁰².

لذلك، نرى أن الإنتفاضة الفلسطينية 1987 ووثيقة إعلان الإستقلال 1988 قد شكلتا النواة الأولى للعلاقات السياسية بين أوروبا و منظمة التحرير الفلسطينية، وبدأت أوروبا في تعزيز علاقاتها تدريجياً مع المنظمة وذلك إستناداً لئتمامي مصالحها في المنطقة العربية. إضافة لذلك، فقد شكلت وثيقة إعلان

²⁰²بشارة، القرابة والجوار، مرجع سبق ذكره، ص 109.

الإستقلال حجر الزاوية لتوجه أوروبا الجديد تجاه الدولة الفلسطينية. وقد شكلت تلك الوثيقة أيضاً مرجعية قانونية لصالح حل مقبول للصراع لدى أوروبا. وتفسير ذلك أن أوروبا لا تقبل إبادة دولة إسرائيل وإقامة دولة فلسطينية، لذلك كان إعلان الإستقلال موقف فلسطيني سياسي شجاع، رأت أوروبا أنه يجب دعم ومساندة هذا التوجه والذي كان أساساً لكل المبادرات السياسية الأوروبية اللاحقة.

ثانياً: ما الذي أثر في تغيير سياسة الإتحاد الأوروبي

مما لا شك فيه أن علاقة أوروبا التاريخية بفلسطين وخاصة العلاقة الدينية هما من أهم العوامل التي دفعت أوروبا دوماً إلى التدخل في فلسطين، وبالتالي رافق هذا التدخل تطور وتغيير في سياسة أوروبا تجاه القضية الفلسطينية. فقد شكل تقرير شومان وبيان البندقية 1980 والذي إعترف لأول مرة بحق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره والانتفاضة الفلسطينية الأولى 1987 وإعلان إستقلال دولة فلسطين 1988 عوامل جوهرية في التأثير في سياسة الإتحاد الأوروبي تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. وقد كان هذا التطور مصاحباً للتطور في آلية التعاون السياسي الأوروبي وخاصة على مستوى السياسات الخارجية تجاه قضايا الشرق الأوسط وتطلع وطموح أوروبا لأن تصبح قوة دولية هامة. وقد بدأت تدرك أوروبا تدريجياً أنه لا يمكن أن تبقى على حافة الصراع، بل يجب عليها الإنخراط بشكل فاعل في هذا الصراع لأنه يتقاطع مع مصالحها السياسية والإقتصادية والأمنية في منطقة الحوض المتوسطي ويؤثر هذا الصراع على الإستقرار الإقليمي والدولي والأوروبي، لذلك، أصبحت المسألة الفلسطينية من أهم القضايا التي يتم مناقشتها في أروقة السياسة الأوروبية سواء على مستوى الدول الأعضاء أو على مستوى الإتحاد الأوروبي. علاوة على ما سبق، فإن هنالك العديد من المتغيرات والعوامل الإقليمية والدولية وكذلك الأوروبية التي أثرت بشكل كبير وملحوظ في سياسة الإتحاد الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية. فقد لعبت جماعات المصالح والضغط والعوامل الدينية والإيديولوجية والرأي العام الأوروبي دوراً جوهرياً في صناعة القرار الأوروبي وخاصة على مستوى السياسات الخارجية. فقد ساهمت تلك

العوامل في رسم السياسات الأوروبية سواء على المستوى المحلي (الأوروبي) أو المستوى الدولي. وكذلك لا يمكن أن ننسى الجهد المميز الذي بذلته الدبلوماسية الفلسطينية في التأثير في المواقف الأوروبية تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. ومن ناحية أخرى بدأ الساسة الأوروبيون يقتنعون أن بوابة دخولهم إلى الشرق الأوسط يجب أن يكون عبر فلسطين، لذلك بدأت تحتل القضية الفلسطينية وعملية السلام في الشرق الأوسط مساحة جوهرية من السياسة الخارجية للمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء. لذلك، كان من الطبيعي أن يكون الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي من أهم المحاور التي أثرت في علاقات أوروبا في المنطقة العربية. فقد رأينا سابقاً كيف كان هذا الصراع سبباً لكل علاقات المد والجزر بين أوروبا والعالم العربي بدءاً بالحوار الأوروبي - العربي وإنهاءً بسياسة الجوار الأوروبي. لذلك كان من المنطقي أن يفرض هذا الصراع نفسه كأحد المحددات لشكل ومضمون علاقة أوروبا بالوطن العربي عبر مراحل تطورها المختلفة.

1. جماعات المصالح والضغط في دول الإتحاد الأوروبي: تلعب جماعات المصالح والضغط (interests and lobbying groups) في النظم الديمقراطية دوراً هاماً وجوهرياً في صناعة القرار السياسي وخاصة على مستوى السياسات الخارجية بسبب ما قد تشكله من إنعكاسات على مصالح تلك الجماعات ليس على مستوى الدولة فقط بل على مستوى العلاقات الدولية بأكملها. وتكمن أهمية جماعات المصالح في أنها رافقت وبشكل ثابت عملية الاندماج والتكامل الأوروبي، فقد إستجابت وساهمت في النمو الهام لسياسات الإتحاد الأوروبي. وتستخدم هذه الجماعات التابعة للشركات والمؤسسات وجماعات المصالح مختلف الطرق والوسائل للوصول إلى المؤسسات الأوروبية والتأثير على سياساتها وقراراتها بما يخدم مصالحها. وبالرغم من أن البعض يرى أن مجموعات المصالح لها أهداف وأبعاد إيجابية مثل تعزيز المنافسة والنمو الإقتصادي، إلا أن البعض الآخر يرى أن هذه التكتلات تساهم في إضعاف الديمقراطية وتقوية الفساد والتأثير في عملية صناعة القرار لتحقيق منافع خاصة²⁰³. والجدير بالذكر أن

²⁰³ Michelle, Cini (2007). European Union Politics. London: Oxford University Press, pp203.

جماعات المصالح الأوروبية تلعب دوراً هاماً في عملية التواصل بين مؤسسات الاتحاد الأوروبي والمواطنين الأوروبيين في دول الاتحاد. وقد قدرت المفوضية الأوروبية عدد تلك المجموعات العاملة في بروكسل بأكثر من 900 مؤسسة. ويتم استشارة العديد من تلك المؤسسات فيما يتعلق بسياسة الاتحاد الأوروبي، وبدورها تقوم تلك المؤسسات بتقديم المعلومات الفنية أو الإقتراحات حول الموضوع. وفي قليل من الحالات تقوم جماعات المصالح بتشكيل أو بتنفيذ سياسات بنفسها²⁰⁴.

ويعمل في مؤسسات الاتحاد الأوروبي في بروكسل حوالي 25 ألف موظف. ويوجد في مقابل ذلك حوالي 15 ألف (ولازال هذا الرقم في إزدیاد) من ممثلي الشركات الأوروبية الكبرى وأصحاب المصالح الذين يشكلون جماعات الضغط والتأثير "Lobbyists" ولهم تأثير على سن القوانين والتشريعات وصنع القرارات²⁰⁵. وتتمثل مهمة هؤلاء في توصيل معلومات أرباب العمل إلى أعضاء البرلمان الأوروبي بطريقة أو بأخرى وكذلك في محاولة التأثير على السياسات التي تنتهجها المؤسسات الأوروبية المشتركة بما يخدم مصالح الجهات التي وظفتهم لهذه المهمة. ويتكثف نشاط الذين يعرفون بـ "اللوبي" في المطاعم والأماكن القريبة من المؤسسات الأوروبية في بروكسل وفي أماكن تردد موظفي المؤسسات الأوروبية وأعضاء البرلمان الأوروبي، بل أنهم يتغلغلون بطرق سرية وعلمية في داخل هذه المؤسسات ويدخلون إلى قاعات جلسات البرلمان بشكل رسمي، إذ يمكن لأي منهم التسجيل والدخول إلى صالة الاجتماعات في مقر البرلمان الأوروبي ومتابعة جلساته والنقاش الذي يدور فيه. ولا تتمثل مهمة هؤلاء فقط في تمثيل شركات تجارية فحسب، بل قد تكون مهمتهم توصيل معلومات من مؤسسات حكومية رسمية وكذلك توصيل نبض الشارع في بلدانهم إلى الممثلين هناك في البيت الأوروبي بغرض توجيه القرارات في اتجاه يخدم مصالح عامة أو خاصة. ومع تزايد تأثير جماعات الضغط على الساحة الأوروبية، فقد كان البرلمان الأوروبي أول جهة أوروبية التي تناولت تلك الظاهرة لتحديد العلاقة بين

²⁰⁴ Ibid, Cini, pp204-206

²⁰⁵ Laboutková, Šárka: EU institutions and interest groups: The potential for conflict?p1 (Retrieved from: <http://www.idec.gr/iier/new/CORRUPTION%20CONFERENCE/EU%20institutions%20and%20interest%20groups%20-%20Laboutkova%20Ing.%20Sarka.pdf> January 2010)

المؤسسات الأوروبية والجمهور الأوروبي ووضع قوانين تحكم تلك العلاقات. لذلك، قام البرلمان الأوروبي بإصدار العديد من الوثائق حول جماعات الضغط، وكان آخرها (the Stubb Report 8) (May 2008) المتعلق بممثلي جماعات الضغط²⁰⁶. وتمثل هذه الوثائق والتشريعات الضابط والناظم للعلاقة بين المؤسسات الأوروبية المختلفة وجماعات الضغط في أوروبا.

2. العامل الديني: يعتبر العامل الديني من أهم العوامل التي دفعت أوروبا إلى التدخل في فلسطين على مدار حقبة زمنية مختلفة بدءاً بالحروب الصليبية (1099) وإنهاءً بالانتداب البريطاني على فلسطين (1948). فقد جذبت فلسطين دائماً أوروبا بسبب مركزيتها الجغرافية والدينية والرمزية، فهي مهد الديانات، وأرض الأنبياء، وتعتبر الإقليم المقدس للضمير الأوروبي. وقد كان مصير فلسطين منذ الحروب الصليبية حتى القرن التاسع عشر مرتبطاً بمصير أوروبا. وكانت فلسطين الأرض الموعودة، وأحد الأماكن في العالم التي شهدت الخصومات الأشد بين الدول. وقد أثبتت الحروب الصليبية إلى أي درجة كانت فلسطين "الأرض المقدسة للضمير الأوروبي". فالأرض أسطورية، وكمعبد لله، كانت تلهب الجماهير وتعبئ الأمراء. وأصبحت، وهي في قلب الشرق، موضوع إشتهاء. ونادراً ما شهد التاريخ مكاناً جغرافياً ضيقاً إلى هذا الحد يتوالى عليه هذا العدد من الحجاج والفوارس والهجمات المتوجة. وقد تنافست كذلك الدول الأوروبية خلال الحقبة ما بين 1915-1917 على الإنتداب على فلسطين، كالإبنة البكر للكنيسة وكقوة كاثوليكية. وطالبت بها أيضاً إنجلترا وبلجيكا²⁰⁷. ولم يكن هنالك صراع بين الدول الأوروبية فقط، بل تصارعت كذلك الطوائف المسيحية المختلفة، لذلك سارعت تلك الطوائف إلى إرسال البعثات والقنصليات والبطاريكات لممارسة تأثير في المسيحية الفلسطينية. فقد أدى ذلك إلى تمزيق المسيحية الفلسطينية إلى شرائح مقطعة: الروم الأرثوذكس لروسيا، والكاثوليك الملكيون لفرنسا، والبروتستانت لإنجلترا²⁰⁸. وعليه، فقد كان تدخل أوروبا تاريخياً في المنطقة مصحوباً بعامل ديني،

²⁰⁶ Report on the development of the framework for activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions (2007/2115(INI). (Retrieved Feb 2010 from: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/707/707844/707844en.pdf

²⁰⁷ خضر، القرابة والجوار، مرجع سبق ذكره، ص 19-57

²⁰⁸ خضر، المرجع السابق، ص 93.

فالدافع الأساسي للدعم الأوروبي الكلاسيكي لإسرائيل كان دافعاً دينياً. والعقل العربي يعامل التدخل الأوروبي والدعم اللامحدود على قاعدة التحالف المسيحي-اليهودي. صحيح أن معظم آباء السياسة الأوروبيين ما بين الحربين كانوا ينظروا إلى إسرائيل نظرة دينية لأرض الميعاد. بالمقابل كان غلاة الكاثوليك اليونانيين والطلّيان ينظروا إلى القضية الفلسطينية بشكل مغاير، وعودة اليهود لفلسطين يشكل إنتهاكاً للتقاليد المسيحية. وقد إستخدمت الثورة الفلسطينية العامل المسيحي العربي والوطني في دبلوماسيتها العامة تجاه الرأي العام الأوروبي والسياسة الأوروبية. فمثلاً، كان مندوب فلسطين لدى الفاتيكان مسيحياً، وبعض قادة الثورة كانوا مسيحيين مثل المرحوم جورج حبش، الأسقف كبوتشي، وزوجة الزعيم الفلسطيني الراحل ياسر عرفات كانت مسيحية. وكذلك، فقد عملت الكنائس الفلسطينية بشكل نشط مع نظرائهم الكنائس الغربية الأوروبية لتوضيح القضايا الوطنية الفلسطينية من أجل حشد التأييد الديني الأوروبي. وفي المقابل، فقد دأبت إسرائيل دائماً على تصوير الصراع على أنه صراع ديني بين الإسلام المتطرف والغرب الليبرالي، لكن الثورة الفلسطينية غيرت من هذا الرأي وعملت جاهدة على إقناع أوروبا أن الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي هو ليس صراعاً بين الإسلام والغرب بوصف إسرائيل تمثل هذا الغرب أو بين الإسلام والمسيحية، بل هو صراع بين قوة إحتلال وشعب محتل يناضل بكل الوسائل من أجل تحقيق إستقلاله وحقوقه الوطنية والعيش مثل بقية الشعوب بحرية وأمان. وقد أثمر هذا الجهد الفلسطيني خاصة الذي قاده منظمة التحرير الفلسطينية عن نتائج إيجابية وهامة على السياسات الأوروبية تجاه الصراع. ومع قدوم التسعينيات بدا واضحاً وجلياً للأوروبيين أن الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي هو ليس صراعاً دينياً على أماكن مقدسة، بل هو صراعاً سياسياً على حقوق وطنية لشعب محتل وهو ما جسده إعلان الإستقلال الفلسطيني والإنتفاضة الفلسطينية الأولى. بل وعلى العكس من ذلك، فقد بدأت أوروبا على العمل على إدماج العامل الديني كمحور يساعد على حل الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي وليس تأجيجه، وهو ما يعرف اليوم "بحوار الأديان". وقد عقد في هذا الإطار العديد من المؤتمرات والندوات التي تناولت الموضوع الديني في الصراع.

3. **العامل الأيديولوجي:** لا يمكن إغفال أهمية العامل الأيديولوجي في التأثير في السياسة الأوروبية تجاه الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي وخاصة في السياسات الخارجية للدول الأوروبية الأعضاء والتي ترسم سياسة الاتحاد الأوروبي، حيث أن الدول الأعضاء قادمة من بيئات أيديولوجية مختلفة. وتلعب الأيديولوجيات المختلفة للدول الأعضاء دوراً حاسماً في تحديد موازين القوى داخل الاتحاد الأوروبي. ولم تتبنى الدول الأوروبية موقفاً موحداً تجاه الصراع، لكنها تباينت في مواقفها، ويرجع ذلك إلى أن الثقافة السياسية السائدة هي التي تلعب دوراً هاماً في تحديد موقف المجتمع السياسي ومن ثم الحكومات من القضايا العربية، ومنها الصراع العربي الإسرائيلي. ويوجد هناك 3 أنواع من الأطر الثقافية الأيديولوجية التي ارتسمت داخل الدول الأعضاء المنتمية للمجموعة الأوروبية²⁰⁹.

- تمثل النموذج الطاعي في الثقافة السياسية المنبثقة من الإستعمار وهي مبدأ إسقاط النماذج السياسية والثقافية الغربية على المجتمع العربي. وغالبية الدول التي كانت لها مستعمرات وكانت من حلفاء الحرب العالمية الثانية، تميزت بقوة ثقافة الإسقاط. وتنتمي بريطانيا وفرنسا وبلجيكا لهذا النموذج، لكن بريطانيا تميزت بنزعتها البراغمية في سياستها الخارجية، في حين أن فرنسا إنقلبت على هذه الثقافة مع الجمهورية الخامسة. وقد أدى هذا النموذج إلى تبرير الدعم الأوروبي لإسرائيل لأنها الدولة الوحيدة في المنطقة التي إنتظمت على النمط الغربي-الأوروبي. وكذلك عقدة الشعور بالذنب إزاء الإبادة التي تعرض لها اليهود أثناء الحرب العالمية الأولى، وفي المقابل تم تجاهل مأساة الشعب الفلسطيني.

- نموذج مبني على رغبة الإلتحاق بالمجموعة الأولى وإرضائه ومحو آثار الماضي التوتاليتاري (ألمانيا وإيطاليا). وهذا النموذج أدى بالديمقراطية المسيحية في ألمانيا للإلتحاق بثوابت الإستراتيجية الغربية المسيطرة في الوطن العربي.

- أما النموذج الثالث فهو نموذج مقاومة الثقافة الإستعمارية والتماشي مع حركات التحرر الوطني وشملت هذه الثقافة السياسية دولاً مثل إيرلندا و اليونان وأسبانيا. علاوة على ما سبق، فقد شكل

²⁰⁹ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص 119-122.

الموقف من الحلف الأطلسي، حجم العلاقات التجارية مع الدول العربية، وصراع التيارات السياسية الأيديولوجية الأوروبية، و البني السياسية والأنظمة الدستورية الأوروبية عوامل إضافية كان لها دورها في تحديد موقف الدول الأعضاء من القضايا العربية وخاصة الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي. والجدير بالذكر أن موازين القوى داخل المجموعة الأوروبية كانت تتغير وفقاً لموازن القوى داخل إحدى الدول الكبرى ودخول دول جديدة لها التزامات ومواقف سياسية حاسمة (اليونان منذ 1981) لصالح الوطن العربي.

4. **الرأي العام:** يلعب الرأي العام دوراً هاماً في صناعة القرار السياسي في الأنظمة الديمقراطية التي يشكلها الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني (NGOs) والإعلام وغيرها من المؤسسات والهيئات المجتمعية. لذلك، فقد خصص الاتحاد الأوروبي دائرة في المفوضية الأوروبية لدراسة الرأي العام الأوروبي في العديد من القضايا (Public Opinion Analysis Sector)²¹⁰ ولقياس مدى تطور الرأي العام الأوروبي تجاه القضايا الأوروبية الداخلية والقضايا الدولية. وكان آخر هذه التحولات هو الاستطلاع الذي قامت به المفوضية الأوروبية لقياس توجهات الرأي العام الأوروبي حول "العراق والسلام في العالم"، ففي سؤال حول الدول الأكثر تهديداً للسلام العالمي، جاءت إسرائيل في المرتبة الأولى، بنسبة 59%، تليها كل من الولايات المتحدة الأمريكية وكوريا الشمالية بنسبة 53%، ويأتي العراق في المرتبة الرابعة بنسبة 52%. وهذا يعني أن إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية، هما من منظور الرأي العام الأوروبي، أخطر دولتين على السلام في العالم. فإذا توقفنا أمام الجوانب التي تخص إسرائيل في هذا الاستطلاع، نجد أن الشعب الهولندي يأتي على قمة الشعوب التي تعتبر أن إسرائيل هي الدولة الأكثر خطراً على السلام العالمي (74%)، يليه الشعب النمساوي (69%)، فشعب اللوكسمبورغ (66%)، فالشعب الألماني (65%)، فالشعب الدنماركي (64%)، فالبليجي (63%)، فالإيرلندي

²¹⁰ للمزيد من المعلومات حول هذه الدائرة انظر: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

(62%)، فالإيوناني (61%)، فالفلنلندي (60%)، فالبريطاني (60%)²¹¹. ومما يلفت النظر في هذا الإستطلاع أن شعوب الدول التي مارست حكوماتها سياسة مساندة لإسرائيل كانت وفقاً للإستطلاع هي أكثر الدول إعتقاداً بأن إسرائيل هي الأخطر على السلام العالمي. كما يلفت النظر بأن المسؤولين في الإتحاد الأوروبي حاولوا تأخير وعرقلة نشر هذا التقرير والتوصل من نتائجه، بل وتوجيه الاتهامات أحيانا إلى الجهة المنفذة للإستطلاع، على الرغم من أنها هي الجهة التي تتعامل معها المفوضية والتي نفذت أكثر من 150 إستطلاع للرأى من قبل ولم يتم التشكيك في نتائج أي منها²¹².

وقد لعبت الأحزاب السياسية الأوروبية وخاصة اليسارية والإشتراكية التي تتمتع بعلاقات مميزة مع اليسار الفلسطيني دوراً هاماً في التأثير في الرأي العام الأوروبي لنصرة القضايا السياسية الفلسطينية. وفي هذا السياق، نجد أن أعضاء اللجنة البرلمانية الأوروبية المخصصة للتعاون مع المجلس التشريعي الفلسطيني (European Parliament Delegation for Relations with the PLC) هم من الأحزاب اليسارية والإشتراكية المناصرة للقضية الفلسطينية²¹³. ولأهمية المسألة الفلسطينية في أروقة السياسة الأوروبية، فقد أصبحت هذه اللجنة من اللجان الدائمة داخل البرلمان الأوروبي. ولا يمكن أن نغفل دور منظمات المجتمع المدني الأوروبي بشكل عام ومنظمات حقوق الإنسان الأوروبية بشكل خاص في رصد وتوثيق الإنتهاكات الإسرائيلية ضد السكان الفلسطينيين. وساعد ذلك الحضور المميز لمؤسسات المجتمع الفلسطيني على المستوى الأوروبي والدولي سواء على مستوى المشاركة في المؤتمرات والندوات الدولية والإقليمية أو على مستوى علاقات التشبيك والتنسيق وتنفيذ المشاريع المشتركة. إضافة لذلك، فقد ساهمت الجامعات الأوروبية بتوعية الرأي العام الأوروبي حول القضية الفلسطينية وذلك من خلال المظاهرات المناصرة لفلسطين وخاصة في أعقاب مجازر صبرا وشاتيلا في 1982 وإندلاع

²¹¹ European Commission/ Eurobarometer (2003). Survey on IRAQ and PEACE IN THE WORLD. Pp 2-11. (Retrieved Feb 2010 from: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl151oniraq_en.pdf)

²¹² نافعة، مرجع سبق ذكره، ص 548.

²¹³ للمزيد من المعلومات حول هذه اللجنة انظر: www.europarl.europa.eu/members/expert/delegations/search.do?delegation=2452&language=EN

الإنفاضة الفلسطينية الأولى. علاوة على ما سبق، فقد إستقطبت الحقوق الفلسطينية المشروعة العديد من كتاب الرأي والأعمدة في الصحف الأوروبية الهامة، مما إنعكس إيجاباً على توجهات الرأي العام الأوروبي تجاه مناصرة الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني. ولعبت أيضاً الجاليات العربية وخاصة الفلسطينية منها دوراً جوهرياً في التأثير في الرأي العام الأوروبي، أضف لذلك، أن كثيراً من أهالي ضحايا مذابح صبرا وشاتيلا قد هاجروا إلى العديد من دول أوروبا ونقلوا معهم معاناتهم مما زاد من تعاطف الرأي العام الأوروبي مع القضية الفلسطينية.

5. **الدبلوماسية الفلسطينية:** تعتبر ممارسة العمل الدبلوماسي من أعمال السيادة التي تمارسها الدول المستقلة المعترف بها دولياً، أي بإعتبارها نشاطاً مؤسسياً يمارس بعد قيام الدولة، ولكن الدبلوماسية في حالتنا الفلسطينية إستثناء للقاعدة. فهي نشأت وتطورت في ظروف مختلفة عن نظيراتها في معظم دول العالم، حيث أنها نشأت في ظل عدم وجود كيان فلسطيني مستقل ذي سيادة. كذلك لم تعمل من داخل الأراضي الفلسطينية وإنما من خارج الوطن. وقد أخذ العمل الدبلوماسي الفلسطيني بالتوسع والتطور وإحتل موقعاً مرموقاً في العملية النضالية والثورة الفلسطينية زاحم خلالها العمل العسكري والتنظيمي.

بالرغم من الظروف الصعبة والمراحل المعقدة التي واجهت العمل السياسي والدبلوماسي الفلسطيني، إلا أن الدبلوماسية الفلسطينية إستطاعت عبر عقود من الزمن أن تحقق نجاحات كبيرة على صعيد العلاقات الدولية وخاصة مع أوروبا، إذ بلغت ذروة هذه النجاحات في الإنفاضة الفلسطينية الأولى، وإعلان الإستقلال الفلسطيني في الجزائر عام 1988. وقد توجت الدبلوماسية الفلسطينية أولى اختراقاتها ونجاحها على الساحة الأوروبية بدعوة الرئيس الفلسطيني الراحل الرئيس عرفات إلى العواصم الأوروبية، ففي يناير 1989 زار مدريد، وزار باريس في مايو 1989 وإلتقى بالزعماء الأوروبيين، من بينهم الرئيس الفرنسي ميتران. وأدى تجول عرفات في العواصم الأوروبية إلى تطورات مهمة في السياسة الأوروبية تجاه القضية الفلسطينية، وبدأ الموقف الأوروبي رويداً رويداً يتجه إلى مناصرة الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني. إضافة لذلك، فقد لعبت مكاتب التمثيل الفلسطينية وعلاقات المتقنين الفلسطينيين

بالييسار الأوروبي (مثل عصام سرطاوى ونعيم خضر) دوراً محورياً في تطوير العلاقات الأوروبية - الفلسطينية باتجاه المزيد من الدعم والمناصرة للحقوق الفلسطينية.

6. أهمية القضية الفلسطينية في علاقة أوروبا بالعرب: إن القرب الجغرافي بين أوروبا والعالم العربي يعطي للعلاقة والتداخل بين الطرفين ميزة قوية لا يمكن إغفالها، بل ينبغي الاستفادة منها. وتعود هذه العلاقة إلى فترات تاريخية طويلة تضمنت مجموعة من التجارب المشتركة في الأندلس وفي الحروب الصليبية وحملة نابليون على مصر وفي الإستعمار الأوروبي لمعظم أجزاء العالم العربي. وقد شكلت فلسطين الحلقة المركزية في علاقة أوروبا بالعالم العربي على مراحل التاريخ المختلفة، فقد كانت فلسطين محط أنظار العديد من القوى الأوروبية لأسباب جغروسياسية وإقتصادية ودينية²¹⁴.

تشكل القضية الفلسطينية أهم المحاور في العلاقات الأوروبية- العربية، فهي بمثابة الباروميتر لتلك العلاقة. فقد احتل الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي مساحة هامة من الحوار العربي - الأوروبي، وعملية برشلونة، وسياسة الجوار الأوروبي، وأصبح الأوروبيون أكثر وعياً بأن البوابة الرئيسية للعالم العربي يجب أن تكون فلسطين، وهذا ما أثبتته تجربة الحوار العربي-الأوروبي، وعملية برشلونة، والشراكة الأورومتوسطية، وسياسة الجوار الأوروبي، وما رافق تلك التجارب من إخفاقات ونجاحات. فكل تلك التجارب عززت قناعة أوروبا أن قضية الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي هي محور الإستقرار الإقليمي والدولي . لذلك، تسعى أوروبا جاهدة إلى المساهمة الفعالة في حل هذا الصراع، ولكن يصطدم هذا الجهد بالعديد من العقبات، أهمها الدور الأمريكي في المنطقة وإحتكاره للملف السياسي وترك وظيفة أوروبا مقتصرة على تقديم المساعدات الإقتصادية والمالية.

ظل الصراع العربي-الإسرائيلي، ومنذ بداياته الأولى ، واحداً من أهم الصراعات التي أثرت في علاقة المنطقة بالعالم وعلاقة العالم بالمنطقة، إن لم يكن أهمها على الإطلاق. ولأن هذا الصراع أسبق من

²¹⁴ نافعة، مرجع سبق ذكره، ص525.

حيث النشأة على قيام المجموعة الأوروبية ذاتها، فقد كان من الطبيعي أن يفرض نفسه كأحد العوامل المحددة لشكل ومضمون علاقة المجموعة الأوروبية بالوطن العربي عبر مراحل تطورها المختلفة. غير أن موقف المجموعة الأوروبية من هذا الصراع الممتد، جاء محصلة لعوامل عديدة، يمكن إختزال أهمها في أربعة:

- رؤية المجموعة الأوروبية لنفسها ودورها في العالم. فقد عكفت أوروبا على التكيف دوماً مع المتغيرات الدولية والإقليمية بما فيها الصراع العربي-الإسرائيلي. فموقف المجموعة عند ولادتها إختلف تماماً عن موقفها عندما أصبحت إتحاداً له سياسة خارجية وأمنية مشتركة ويضم 27 دولة. وموقفها في ظل الثنائية القطبية إختلف عن موقفها في ظل الأحادية، وموقفها بعد 11 سبتمبر إختلف عن موقفها قبل 11 سبتمبر..... وهكذا. ونرى أن طموح المجموعة الأوروبية دفعها على الدوام إلى التطلع للعب دور مستقل في الصراع، بينما موازين القوى كانت تحد غالباً من قدرتها على لعب هذا الدور.
- إسرائيل والمسألة اليهودية، فموقف المجموعة الأوروبية منهما كان وما زال ملتبساً أشد الإلتباس، وتأرجح بين العداء الشديد الذي وصل إلى حد اضطهاد اليهود، وبين عقدة الذنب التي لازالت تعاني منها أوروبا حتى اليوم. وقد تأرجح الموقف الأوروبي الباحث عن دور في تسوية الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي وفق الهامش المتاح بين هذين النقيضين.
- وجود كيانات عربية مختلفة وتباين درجة إنخراطها في الصراع. إضافة إلى وجود مصالح متعددة لأوروبا مع تلك الكيانات (مجلس التعاون الخليجي والإتحاد المغارب)
- العلاقة مع الولايات المتحدة أصبحت عاملاً شديداً التأثير في تحديد الموقف الأوروبي من الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي لسببين: حجم المصالح الإستراتيجية المشتركة بين أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية من ناحية، والعلاقة الخاصة التي تربط الولايات المتحدة بإسرائيل من ناحية أخرى²¹⁵.

²¹⁵ نافعة، مرجع سبق ذكره، ص525-530.

وغني عن القول، أن القضية الفلسطينية هي قضية العرب الأولى التي تستحوذ على الإهتمام العربي الجماعي الأول سواء الرسمي أو الشعبي، وتقع في قمة أولويات العمل العربي المشترك. والقضية الفلسطينية سوف تبقى قائمة لفترة زمنية طويلة وسوف تؤثر بشكل قوي في علاقات الدول العربية بالعالم الخارجي وخاصة في علاقة العرب بأوروبا، حيث أن غالبية الدول الأوروبية هي الآن أكثر تفهماً بكثير للموقف العربي في القضية الفلسطينية من أطراف أخرى. علاوة على ذلك، توجد في الوقت الحاضر مجموعة من المصالح الإقتصادية والسياسية والإستراتيجية المشتركة بين العالم العربي وأوروبا والتي تهم الطرفين، ولكنها تواجه مجموعة من التحديات والمشاكل التي تعترضها. لقد بدا جلياً أنه خلال الفترة المبحوثة قد قطعت العلاقات الأوروبية - الفلسطينية شوطاً هاماً وتطوراً ملحوظاً وخاصة على المستوى السياسي والذي رافقه تطوراً أوروبياً داخلياً على مستوى آليات التعاون السياسي الأوروبي بين الدول الأعضاء في المجموعة الأوروبية، بالرغم من أن الموقف الأوروبي المشترك بدا متردداً تجاه قضايا الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي. فقد تميزت تلك الفترة بالكثير من التحولات والتطورات في موقف المجموعة الأوروبية تجاه القضية الفلسطينية والتي كانت إرهاباته الأولى تقرير شومان 1971 والذي شكل أول موقف مشترك للمجموعة والذي تضمن مطالبة إسرائيل بالانسحاب من الأراضي المحتلة وتحويل مدينة القدس وعودة السكان اللاجئين إلى أراضيهم. وأكثر ما ميز تلك الحقبة الزمنية هو قيام دولة إسرائيل وإندلاع العديد من الحروب العربية-الإسرائيلية ونشأة منظمة التحرير الفلسطينية وتفجر الإنتفاضة الفلسطينية الأولى في ديسمبر 1987 والتي ساهمت إلى حد بعيد في التأثير في المواقف الأوروبية سواء الرسمية أو الشعبية.

ومن الواضح أن أوروبا لم تعود إلى المنطقة العربية دفعة واحدة، بل عادت تدريجياً لأنها كانت منشغلة بإعادة بناء نفسها بعد الحرب العالمية الثانية التي خرجت منها أوروبا تلملم جراحها. فقد إنهمكت أوروبا في توحيد أقطابها من خلال عملية التكامل والإندماج. ومر تطور الموقف الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية بعدة مراحل، فقد إنتقل تدريجياً من مراحل التردد وعدم الثبات إلى مراحل أكثر إستقراراً

ووضوحاً، والتي توجهها إعلان البندقية. وبالرغم من غياب أوروبا عن مؤتمر مدريد للسلام عام 1991، إلا أنها كانت دائماً تبحث عن دور سياسي لها بالرغم من محاولات الولايات المتحدة الأمريكية عرقلة أي دور سياسي لها وحصر دورها في الجانب الإقتصادي والمالي. وكان لتطور آليات التعاون السياسي داخل المجموعة الأوروبية انعكاساته الهامة على الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي وخاصة على مستوى السياسات الخارجية. فقد تمكنت المجموعة الأوروبية من إصدار العديد من القرارات والإعلانات المشتركة المتعلقة بالصراع الفلسطيني - الإسرائيلي. لذلك، شكل إنشاء آلية التعاون السياسي الأوروبي اللبنة الأولى لظهور سياسة خارجية لدول المجموعة الأوروبية، والتي عززت الوحدة الأوروبية باتجاه المزيد من الانسجام في عملية الاندماج والتكامل، ولكن كانت سياسات المجموعة مرهونة بموازن القوى السياسية داخلها. ومن الملاحظ أن المجموعة الأوروبية كانت تحاول من خلال سياستها الوقوف على مسافة واحدة من طرفي الصراع.

الفصل الرابع

الاتحاد الأوروبي وتسوية الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي

لقد بات واضحاً أن العلاقات الأوروبية - الفلسطينية ما تزال تربطها متغيرات عدة إقليمية ودولية، وقد تشكل الموقف السياسي الأوروبي تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي عبر محطات ومفاصل هامة ساهمت في تطور السياسة الخارجية الأوروبية. ويعتبر الصراع العربي-الإسرائيلي عامة والصراع الفلسطيني-الإسرائيلي خاصة من أهم الصراعات التي أثرت في علاقة أوروبا بالمنطقة على جميع المستويات. ولأن هذا الصراع أسبق من حيث نشأته من قيام المجموعة الأوروبية ذاتها، فقد كان طبيعياً أن يفرض نفسه كأحد العوامل المحددة لطبيعة علاقة أوروبا بالمنطقة بإعتبارها مفتاح أوروبا للدخول إلى

الشرق الأوسط. وتتبع أهمية هذا الصراع بالنسبة لأوروبا من المصالح المشتركة للطرفين العربي والأوروبي وخاصة الطرف الأوروبي، مما دفع بالآخر لأن يبحث عن دور سياسي متزايد في عملية التسوية السياسية للصراع. والجدير بالذكر في هذا السياق أن تطور الموقف الأوروبي من الصراع كان مرتبطاً دائماً بعجلة البناء الأوروبي وتبدل موازين القوى داخل الإتحاد الأوروبي. وتمثل عملية السلام الفلسطينية-الإسرائيلية مساحة جوهرية من السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، فأجندة أي قمة أو أي إجتماع أوروبي لا تخلو من مناقشة لملف عملية السلام في الشرق الأوسط.

لقد شغل الإضطراب الجيوسياسي (Geopolitics) في حوض البحر الأبيض المتوسط القارة الأوروبية، والتي تسعى دوماً لتحقيق الأمن والإستقرار لجارها الجنوبي الملاصق لها للحفاظ على مصالحها الإستراتيجية في المنطقة العربية. ومما لاشك فيه فقد إحتل الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي مكانة رفيعة في أجندة السياسيين الأوروبيين لما له من إنعكاسات هامة على الساحة الأوروبية. فتاريخياً وأخلاقياً، فإن أوروبا هي المسؤولة عن نشأة دولة إسرائيل والمسألة الفلسطينية، لذلك، فإن أوروبا لا تستطيع أن تسمح لنفسها أن تكون على حافة الصراع أو بمنأى عنه، وكذلك فإن القرب الجغرافي قد فرض شبكة من المصالح السياسية والأمنية والإقتصادية والإجتماعية والدينية والثقافية بين ضفتي المتوسط. وقد إستطاعت أوروبا على مدار العديد من السنوات من بلورة موقف سياسي واضح تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. ويعود إنخراط أوروبا في المنطقة إلى السبعينيات، حيث وافقت الدول الست على أهمية مركزية الصراع وذلك من خلال وضع الصراع على أجندة التعاون الأوروبي السياسي.(European Political Cooperation /EPC). وكان أول إعلان رسمي في إطار آلية التعاون السياسي الأوروبي بعد حرب أكتوبر 1973. ومنذ ذلك التاريخ، فقد حافظ الإتحاد الأوروبي على سياسة أوروبية ثابتة تجاه الصراع مبنية على ثلاث محددات: تطوير مبادئ هامة من خلال الدبلوماسية الإعلانية (a declaratory diplomacy)، تشجيع المساعدات الإقتصادية والمالية (Economic

(Diplomacy)، ودعم الإصلاحات السياسية²¹⁶. وتمثل التصريحات أو الإعلانات (declarations) أهم أداة دبلوماسية يستخدمها المسؤولون الأوروبيون في التعبير عن الموقف السياسي الأوروبي تجاه الصراع. لم يكن للإتحاد الأوروبي موقف موحد من الصراع العربي-الإسرائيلي، ولم يتمكن الإتحاد من التعبير عن أي موقف سياسي مشترك من هذا الصراع حتى حرب أكتوبر 1973 والتي رافقها أزمة البترول بين العرب وأوروبا. وعلى الرغم من تباين مواقف الدول الأعضاء في الإتحاد، إلا أنها كانت إجمالاً، في ما عدا الموقف الفرنسي، مواقف منحازة إلى إسرائيل ومرتبطة بالموقف الأمريكي.

لم تتطور سياسة خارجية أوروبية مشتركة حتى قمة لاهاي (Hague) في ديسمبر 1969. وكشفت حرب الأيام الستة في 1967 عن ضعف البنى السياسية للمجموعة الأوروبية في تشكيل موقف مشترك تجاه الأزمة. ويرى Greilsammmer أنه من العام 1969 فصاعداً، فقد بدأت تتشكل سياسة أوروبية مشتركة تجاه الصراع العربي-الإسرائيلي، ألا وهي الأخذ بعين الاعتبار أكثر فأكثر البعد الفلسطيني في الصراع²¹⁷. ولم يتطور الموقف الأوروبي من القضية الفلسطينية إلا في العام 1980، فقد كانت السياسة الأوروبية تجاه الشرق الأوسط حتى ذلك التاريخ معتمدة على سياسات الدول الأعضاء. ولكن الإعلان في البندقية "Venice declaration" من قبل رؤساء تسع دول أوروبية أنه يجب على الفلسطينيين ممارسة حقهم في تقرير المصير ويجب أن تتخرط منظمة التحرير الفلسطينية في أي تسوية سياسية، قد شكل ذلك الإعلان أول مبادرة سلام أوروبية والتي شكلت إنزياحاً وتطوراً هاماً في الموقف الأوروبي تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي.

²¹⁶ Maria Gianniou, a paper: The European Union's involvement in the Israeli-Palestinian conflict: an active paradigm of European foreign policy? Prepared for the European Consortium for Political Research 3rd Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul 21-23 September 2006, p2. (Retrieved March 2010 from: <http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/045.pdf>)

²¹⁷ Greilsammmer, Ilan and Joseph Weiler (1984) "European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli conflict: an Israeli perspective" in D. Allen and A. Pijpers, (eds), European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 121-160.

وكما ذكرنا سابقاً، فقد شكل إعلان البندقية سياسة أوروبية واضحة تجاه الصراع العربي-الإسرائيلي و زاد من إنسجام السياسة الخارجية الأوروبية تجاه القضايا السياسية في الشرق الأوسط، حيث أن الخط الأوروبي تجاه الفلسطينيين قد تطور بشكل متزايد بعد إعلان البندقية باتجاه أكثر صراحة وعلانية في دعم حق الفلسطينيين في تقرير مصيرهم وأهمية إشراك منظمة التحرير في أية مفاوضات سلمية²¹⁸. ولم يشكل إعلان البندقية تطوراً سياسياً في الموقف الأوروبي فقط، بل تبعه تطوراً هاماً، ألا وهو بدء الاتحاد الأوروبي بتمويل عدة مشاريع لمجموعة متنوعة من المنظمات غير الحكومية الفلسطينية تابعة لقطاعات الصحة والزراعة والتعليم وغيرها.

واستمر هذا التطور والنمو في الموقف الأوروبي تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي إلى ما وصلنا إليه اليوم، حيث يعتبر تحقيق سلام دائم في الشرق الأوسط هدفاً مركزياً له، لذا يسعى إلى تحقيق الهدف الرئيسي وهو حل الدولتين الذي يفضي إلى تسوية نهائية وشاملة للصراع لفلسطيني - الإسرائيلي يستند إلى تنفيذ خارطة الطريق مع إسرائيل ودولة فلسطينية ديمقراطية قابلة للحياة وذات سيادة تعيش في سلام جنباً إلى جنب ضمن حدود آمنة ومُعترف بها وتتمتع بعلاقات طبيعية مع جيرانها حسب قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 242، و338، و1397، و1402، و1515 وبناءً على مبادئ مؤتمر مدريد²¹⁹.

وإزداد وعى أوروبا منذ 1995-1996 بالمخاطر التي يمثلها التهميش الدبلوماسي الدائم بالنسبة إليها في قضايا الشرق الأوسط، فتقرر في قمة إستثنائية للمجلس الأوروبي المجتمع في إيرلندا (5 أكتوبر 1996) تعيين موفد أوروبي خاص في الشرق الأدنى، فكان الدبلوماسي الأسباني ميغل-أنجيل موراتينوس (Miguel-Angel Moratinos)²²⁰. وهو يشغل اليوم منصب وزير خارجية أسبانيا، وقد قام بجولات

²¹⁸ Hollis, Rosemary (1997), "Europe and the Middle East: Power by Stealth?", International Affairs, Vol. 73, No. 1, pp. 19

²¹⁹ http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/eu_and_palestine/strategy.htm. (Retrieved Feb 2010)

²²⁰ خضر، أوروبا وفلسطين: مرجع سبق ذكره، ص 20.

مكوكية في الشرق الأوسط من أجل تعزيز الجهود الأوروبية في دفع عملية السلام إلى الأمام والتأكيد على الدور الأوروبي كلاعب سياسي هام في المنطقة. أما الموفد الأوروبي الخاص اليوم هو السفير مارك أوت (Marc Otte)²²¹. وشكلت عملية السلام في الشرق الأوسط امتحاناً مبكراً للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي.

سيناقش هذا الفصل كيف تطورت علاقة الاتحاد الأوروبي تاريخياً وسياسياً بالصراع الفلسطيني-الإسرائيلي وبشكل خاص فيما يتعلق بتطور السياسة الخارجية الأوروبية تجاه هذا الصراع، وذلك منذ بدء الحراك السياسي بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية بدءاً من مدريد وإنهاءً بأوسلو، وما تبع ذلك من مبادرات سياسية، وما هي المعوقات الحالية التي تقف عقبة في وجه تطور الموقف السياسي الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية. وكذلك سنتطرق في هذا الإطار إلى دور الاتحاد الأوروبي في عملية السلام وموقفه السياسي من قضايا الحل النهائي (القدس، اللاجئين، المستوطنات، الحدود) والدولة الفلسطينية والتي لازالت جميعها تراوح مكانها، وكيف يرى طرفي الصراع هذا الفعل الأوروبي؟ وهل الإنخراط الأوروبي في جهود تسوية الصراع فعالة؟ إن الإجابة على الأسئلة السابقة سيكشف لنا درجة إنخراط أوروبا تجاه تسوية الصراع، وكذلك قدرة أوروبا على العمل وعلى الاعتراف بها كفاعل سياسي دولي في إطار العلاقات الدولية.

أولاً: إتفاقيات أوسلو 1993

ما أن حطت حرب الخليج الثانية في عام 1991 رحاها، إلى أن تكثفت الجهود الدولية لإستئناف عملية السلام الإسرائيلية - العربية، وبشكل خاص بين الإسرائيليين والفلسطينيين، مما أعطى أملاً كبيراً وفرصة مميزة للاتحاد الأوروبي بأن يعقد مؤتمراً دولياً حول السلام في الشرق الأوسط، لتلعب أوروبا دوراً مميزاً ومحورياً فيه، ولكن هذه الآمال لم تدم طويلاً، حين أخذت الولايات المتحدة الأمريكية زمام

²²¹ مارك أوت: هو دبلوماسي بلجيكي من مواليد 26 ابريل 1947، وقد شغل عدة مناصب كان أهمها سفير بلجيكا لدى إسرائيل من عام 1992-1996.

المبادرة بمفردها، ووضعت إطاراً للتعامل مع الصراع، وعطلت أي جهود دولية بديلة، مع الإبقاء على دور سياسي محدود للإتحاد الأوروبي. وبالرغم من أنه كان واضحاً من البداية أن الولايات المتحدة تريد أن تأخذ دوراً مركزياً في عملية السلام وعدم إعطاء أوروبا أي دور في المفاوضات الثنائية، إلا أن ذلك لم يمنع أوروبا من لعب دور مميز وخاصة على الصعيد الإقتصادي من خلال الدبلوماسية الإقتصادية (Economic Diplomacy) أو إقتصاد السلام. ولم يلعب الإتحاد الأوروبي دوراً عملياً في عملية السلام إلا بعد العام 1993 عندما أصبحت أوروبا تلعب دوراً هاماً في المجموعات المتعددة الأطراف وخاصة في مجموعات العمل الإقليمية للتنمية الإقتصادية (Regional Economic Development Working Group /REDWG) وهي من أكبر المجموعات وأكثرها نشاطاً²²². أما سياسياً، فقد بقي دور أوروبا محدوداً، حيث إنعقد مؤتمر مدريد في 30 أكتوبر 1990 من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، وقد تم دعوة المجموعة الأوروبية للحضور وليس للمشاركة.

بعد مفاوضات سرية بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في النرويج، فقد توصل الطرفان الفلسطيني والإسرائيلي إلى إعلان مبادئ (أوسلو 1). وتعتبر إتفاقية أوسلو، التي تم توقيعها في 13 سبتمبر/أيلول 1993، أول إتفاقية رسمية مباشرة بين إسرائيل ممثلة بوزير خارجيتها آنذاك شمعون بيريز (الرئيس الإسرائيلي الحالي)، ومنظمة التحرير الفلسطينية، ممثلة بأمين سر اللجنة التنفيذية محمود عباس (رئيس السلطة الفلسطينية حالياً) رغم أن التفاوض بشأن الإتفاقية تم في أوسلو في النرويج (ليست عضواً في الإتحاد الأوروبي)، إلا أن التوقيع تم في واشنطن، بحضور الرئيس الأمريكي السابق بيل كلينتون. وتنص الإتفاقية على إقامة سلطة ذاتية إنتقالية فلسطينية (أصبحت تعرف فيما بعد بالسلطة الوطنية الفلسطينية)، ومجلس تشريعي منتخب للشعب الفلسطيني، في الضفة الغربية وقطاع غزة، لفترة إنتقالية لا تتجاوز الخمس سنوات. ومن المفترض، وفقاً للإتفاقية، أن تشهد السنوات الإنتقالية الخمس، مفاوضات بين الجانبين، بهدف التوصل لتسوية دائمة على أساس قراري مجلس الأمن 242 و338.

²²² Stefania, Panebianco (2003). A New Euro-Mediterranean Cultural Identity. UK: Routledge, p71.

ووفقاً للإتفاقية، فإن الفترة الإنتقالية تبدأ عند الإنسحاب من قطاع غزة ومنطقة أريحا، كما تبدأ مفاوضات الوضع الدائم بين حكومة إسرائيل وممثلي الشعب الفلسطيني، في أقرب وقت ممكن، بما لا يتعدى بداية السنة الثالثة من الفترة الإنتقالية. ونصت الإتفاقية، على أن هذه المفاوضات سوف تغطي القضايا المتبقية، بما فيها القدس، اللاجئين، المستوطنات، الترتيبات الأمنية، الحدود، العلاقات والتعاون مع جيران آخرين. ولحفظ الأمن في الأراضي الخاضعة للسلطة الفلسطينية، نصت الإتفاقية على إنشاء قوة شرطة فلسطينية قوية، من أجل ضمان النظام العام في الضفة الغربية وقطاع غزة، بينما تستمر إسرائيل في الاضطلاع بمسؤولية الدفاع ضد التهديدات الخارجية. وبعد جولة أخرى من المفاوضات، فقد وقع الطرفان في 28 سبتمبر 1995 على إتفاقية إنتقالية (أوسلو 2) والتي بموجبها فقد تم تقسيم قطاع غزة والضفة الغربية إلى مناطق أ (تسيطر عليها السلطة الفلسطينية بشكل كامل) ومناطق ب (تسيطر عليها السلطة الفلسطينية ولكن تسيطر إسرائيل على الأمن)، ومناطق س (تسيطر عليها إسرائيل بشكل كامل)²²³. وكما في مؤتمر مدريد، فقد تم وضع الإتحاد الأوروبي جانباً في الإجراءات السياسية في إتفاقية أوسلو، ولكن بقى الإتحاد الأوروبي لاعباً هاماً على المستوى الإقتصادي والذي ساهم بشكل كبير في دعم الجهود الدولية لدعم الإقتصاد الفلسطيني وبناء مؤسسات الدولة الفلسطينية. ونرى أنه كان من الصعب أن تعيش السلطة الفلسطينية حديثة النشأة وأن تلبى حاجات السكان الفلسطينيين بدون الدعم الأوروبي لها.

وبالرغم من أن مؤتمر مدريد للسلام وإتفاقيات أوسلو قد عقدا في قلب أوروبا، ولكن بدون مشاركة فعالة للإتحاد الأوروبي، إلا أنهما شكلا فرصة مميزة ودافعاً هاماً لعودة أوروبا بقوة إلى الساحة العربية وخاصة فيما يتعلق بسياساتها الخارجية الإقليمية والدولية بشكل يتناسب مع حجم قوتها الإقتصادية ومصالحها الإستراتيجية في المنطقة العربية. وعلى الرغم من عدم تمكن الإتحاد الأوروبي والدول الأعضاء من زيادة مستوى تدخلهم السياسي في بداية العملية السلمية، إلا أنهم تمكنوا من إبراز دورهم

²²³ إتفاقية أوسلو الموقعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية. (استرجعت بتاريخ مارس 2010 من <http://www.acpr.org.il/publications/books/44-Zero-isr-pal-interim-agreement.pdf>).

الإيجابي في دفع هذه العملية قدماً. فقد لعبوا دوراً هاماً من حيث التعريف بدورهم كوسيط وكجسر بين طرفي الصراع، الأمر الذي أدى إلى تمايز السياسة الأوروبية عن السياسة الأمريكية تجاه الصراع العربي-الإسرائيلي بشكل عام، وتجاه القضية الفلسطينية بشكل خاص. وقد شكل إعلان أوسلو (1993/9) وإتفاقية واشنطن بين الحكومة الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية قفزة نوعية في العلاقات الفلسطينية-الأوروبية. فقد أدى الإتفاق الفلسطيني-الإسرائيلي إلى إتساع لائحة المؤيدين لمنظمة التحرير الفلسطينية داخل البرلمان الأوروبي، لتشمل نواب الكتلة الليبرالية الديمقراطية الإصلاحية، وكذلك اليمين البريطاني، واللذين كانتا تعدان من أقرب الكتل البرلمانية إلى المزدوج الأمريكي-الإسرائيلي. وأدت إتفاقيات أوسلو إلى فتح ثلاثة من أبواب المبادرة الأوروبية وهي:

- تمويل الاتحاد الأوروبي للسلام من خلال تمويل إدارة السلطة الفلسطينية والإقتصاد الفلسطيني ويعتبر الاتحاد الأوروبي أكبر وأهم ممول للفلسطينيين.
- تعزيزه لعلاقات التعاون مع إسرائيل وصولاً إلى التوقيع على إتفاق الشراكة.
- الإعداد لمشروع متوسطي يحقق التكامل الإقتصادي بين دول جنوبي المتوسط، وذلك التكامل لم يكن ممكناً في ظل الصراع العربي-الإسرائيلي²²⁴.

وأدرك الاتحاد الأوروبي أن الدبلوماسية الإقتصادية (Economic Diplomacy)، هي المدخل الأفضل والمقبول لإسهامها بشكل جدي في دفع عملية السلام قدماً والمشاركة في صياغة التسوية السياسية التي تهدف إلى إشاعة الأمن والاستقرار في المنطقة. لذلك، قام الاتحاد الأوروبي بتشجيع ودعم الجهود الدبلوماسية الرامية إلى الإتفاق على افتتاح المفاوضات المتعددة الأطراف، وعلى ترأس الإجتماعات الإقتصادية في المفاوضات التي عقدت بين طرفي الصراع. كما قام الاتحاد الأوروبي بإستضافة العديد من اللقاءات والندوات والمؤتمرات الثنائية بين الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي وتقديم العديد من المقترحات التي ساهمت في دفع الجهود الدبلوماسية لتقريب وجهات النظر بين طرفي الصراع، بخاصة في المجالات الإقتصادية والإجتماعية، لكن بقي الدور السياسي الأوروبي محدوداً.

²²⁴ كمال ونهرا، مرجع سبق ذكره، ص175.

ومنذ التوقيع على إتفاقية أوسلو بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية في سبتمبر 1993، سعى الإتحاد الأوروبي للبحث عن طرق عدة للإنخراط بشكل فاعل مع أطراف الصراع في الشرق الأوسط من أجل إيجاد حل للصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. وحتى منتصف التسعينات كان دوره محصوراً بوصفه ماكينة نقود (Cash-machine) للسلطة الفلسطينية حديثة الولادة من ناحية لأنه تم استبعاده للعب أي دور سياسي كبير من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، ومن ناحية أخرى لم يكن لديه أدوات سياسة خارجية فعالة في السنوات الأولى بعد معاهدة ماستريخت في 1993. ومنذ تلك اللحظة فقد تم تطوير العديد من الأطر والأدوات السياسية للإنسجام مع التطورات الدولية الجديدة، وذلك يشمل السياسة الأمنية والخارجية المشتركة (Common Foreign and Security Policy/ CFSP) وسياسة الأمن والدفاع الأوروبي (The European Security and Defense Policy/ESDP) و سياسة الجوار الأوروبي (The European Neighbourhood Policy/ENP)، وبالرغم من المساهمة المحدودة لتلك الأدوات، لكن بشكل عام فإنها لم تستطع تحقيق نتائج ملموسة في قدرة الإتحاد الأوروبي في ترك بصمات إيجابية على العملية السلمية²²⁵. والجدير بالذكر أنه قد تزامن التوقيع على إتفاقيات أوسلو مع دخول معاهدة ماستريخت حيز التنفيذ في نوفمبر 1993 والتي إنتقلت بالإتحاد الأوروبي من قوة إقتصادية إلى لاعب سياسي على الساحة الدولية من خلال تبديل "التعاون السياسي الأوروبي" (European Political Cooperation/EPC) من خلال "السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة (CFSP).

من الواضح أن معاهدة ماستريخت كانت تتويجاً للتعاون السياسي بين دول الإتحاد الأوروبي على مدار 20 عاماً من الجهد والبناء المتواصل. وإنسجاماً مع هذا الغرض تم تعيين السيد خافيير سولانا (Javier

²²⁵ Asaf, Siniver. "Rethinking the EU Role in the Israeli-Palestinian Peace Process", Paper prepared for 2009 ISA Conference, New York, p9.

(Solana)²²⁶ الممثل الأعلى للأمن والسياسة الخارجية في الإتحاد الأوروبي والمبعوث الأوروبي لعملية السلام مارك أوت للتواصل المباشر مع أطراف الصراع والإنخراط الدائم مع التطورات السياسية في المنطقة. ونرى أن تعيين السيد سولانا وأوت قد شكلا خطوة إيجابية لتحسين وتطوير الأداء السياسي الأوروبي تجاه عملية السلام في الشرق الأوسط. ونرى أن تعيين الممثل الأعلى للسياسة الخارجية هو خطوة إيجابية باتجاه تحسين الأداء الأوروبي وإنخراطه المباشر في عملية السلام في الشرق الأوسط. ونعتقد أن السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي لا زال أمامها طريقاً طويلاً لتحقيق أفعال بناءة وحقيقية وملموسة على الأرض، لأنها تعاني من نقطتي ضعف، وهما المؤسسات المتعددة التي ترسم السياسة الخارجية الأوروبية والقدرات المحدودة لتلك المؤسسات. وهذا يعني أنه يجب على الدول الأعضاء تقديم سياسيات منسقة وأن يكون هنالك إنسجاماً للأنشطة الخارجية المختلفة للإتحاد الأوروبي مع بعضها البعض.

ولإجمال ما سبق، يمكن القول أن الإتحاد الأوروبي قد إنخرط وإنهمك أكثر من أي وقت في عملية السلام لعدة أسباب، وهي:

- تطور بني وهياكل السياسة الخارجية الأوروبية بعد ماستريخت والتي أنتجت السياسة الأمنية والخارجية المشتركة وسياسة الأمن والدفاع الأوروبي للتعاطي مع التطورات الدولية الجديدة.
- رغبة الإتحاد الأوروبي في الانتقال من مجرد لاعب إقتصادي إلى فاعل سياسي دولي.
- إنطلاق عملية الشراكة الأوروبية متوسطة والتي من متطلبات نجاحها حضور أوروبي سياسي.
- الرغبة الفلسطينية في خلق توازن للدور الأمريكي اللامحدود لإسرائيل.

ولكن هذا الإنخراط والتدخل قوبل بنقاط ضعف ساهمت إلى حد بعيد في إضعاف الموقف السياسي الأوروبي تجاه عملية السلام، وهذه النقاط هي:

- السياسة المتباينة للدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي والتي إختلفت عن السياسات العامة للإتحاد.

²²⁶ دبلوماسي أسباني، شغل العديد من المناصب السياسية، ويشغل منصب الممثل الأعلى للأمن والسياسة الخارجية في الإتحاد الأوروبي منذ العام 1999.

- تعدد المؤسسات الأوروبية التي ترسم السياسات الخارجية للاتحاد الأوروبي والتي تخلق حالة من التناقض والارباك في إتخاذ القرارات.
- الشك الإسرائيلي في الموقف الأوروبي.
- عدم الرغبة الأمريكية في إعطاء دور سياسي لأوروبا.

علاوة على ماسبق، فإن هنالك مصادر متعددة للسياسة الخارجية والتي تغذى السياسة الأمنية والخارجية المشتركة وتحد من قدرتها وفعاليتها. وهذا يشمل إضافة لمؤسسات أخرى المجلس الأوروبي (الذي يصنع المبادئ العامة)، المجلس الوزاري (الذي يقرر في قضايا العلاقات الخارجية ويشمل ذلك السياسة الخارجية) الممثل الأعلى (يساعد الرئاسة في تمثيل وتطبيق السياسات)، الممثل الخاص لعملية السلام (يكون على إتصال مباشر مع التطورات في المنطقة). بالإضافة لذلك، فإن هنالك بعثتين منفصلتين للاتحاد الأوروبي في فلسطين وإسرائيل، والعديد من اللجان ومجموعات العمل بغرض تسهيل الحوار الدائر بين طرفي الصراع. لذلك، نعتقد أن تلك المصادر قد حدت من القدرة على بناء مؤسسات مشتركة قوية وتطوير أدوات سياسة خارجية أوروبية فعالة لترجمة الأقوال إلى أفعال على الأرض مما سيساهم في لعب دوراً أكثر فعالية في عملية السلام في الشرق الأوسط، وهذا أدى بإنعكاساته على موقف أوروبا تجاه قضايا الصراع الرئيسية.

ثانياً: قضايا الحل النهائي (الحدود، القدس، المستوطنات، اللاجئين)

ارتكزت المواقف السياسية الأوروبية اللاحقة بخصوص قضايا الحل النهائي على روح ونصوص إعلان البندقية الصادر في 13 حزيران/ يونيو 1980. حيث شكل الإعلان ذروة التقارب بين الموقف الأوروبي والموقف العربي ونقطة التحول الأولى والأهم في نظرة أوروبا تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي، ليس فقط بسبب جرائته الغير معهودة في التعبير عن موقف شديد الوضوح بالنسبة إلى أهم وأخطر قضايا الصراع حساسيةً وتعقيداً، مثل القدس، اللاجئين، المستوطنات، ومنظمة التحرير الفلسطينية، ولكن أيضاً لأنه بدا متجاوزاً لإتفاقيات كامب ديفيد نفسها وموجهاً نقداً ضمناً لها، إذ يؤكد الإعلان أن المشكلة

تمارس إسرائيل السيادة على جزء من المدينة يقطنه حوالي 600.000 إسرائيلي، يمارس كل طرف السيادة على أماكنه الدينية، تبقى القدس مدينة مفتوحة، وأخيراً ستقوم السلطات المحلية بإدارة المياه والطرق والكهرباء وغيرها²²⁹.

المستوطنات: أما المستوطنات، فإنه هنالك إجماع دولي أن ممارسات إسرائيل وسياساتها في الأراضي الفلسطينية المحتلة بما فيها القدس الشرقية فإنها مخالفة لاتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949²³⁰.

اللاجئين: أما بالنسبة لملف اللاجئين، فقد شدد الفلسطينيون دائماً على أنه يجب على إسرائيل أن تعترف بحق العودة للاجئين الفلسطينيين وحق التعويض إستناداً للقرار الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة 194 في الفقرة 11²³¹، ولكن إسرائيل تجادل أن حق العودة يمكن أن يهدد وجود إسرائيل وهويتها اليهودية. وخلال المفاوضات الإسرائيلية-الفلسطينية في عام 2000-2001، فإن إسرائيل وافقت على عودة 40.000 لاجئ فلسطيني على مدار 5 سنوات، بينما طالب الفلسطينيون بعودة 100.000 شخص على الأقل. إضافة لذلك، فقد إتفق الطرفان على إنشاء صندوق للتعويض وطلب مساعدة المجتمع الدولي لإعادة توطين اللاجئين²³².

أما فيما يتعلق بموقف الإتحاد الأوروبي، فإنه يعتبر تحقيق سلام دائم في الشرق الأوسط هدفاً مركزياً لأوروبا التي تسعى إلى الهدف الرئيسي التالي²³³:

- حل دولتين يفضي إلى تسوية نهائية وشاملة للصراع الفلسطيني - الإسرائيلي يستند إلى تنفيذ خارطة الطرق مع إسرائيل ودولة فلسطينية ديمقراطية قابلة للحياة وذات سيادة تعيش في سلام جنباً

²²⁹ Rhein, Eberhard, "Peace Making in the Middle East: Mission Possible" in the European Union as a security Actor in the Mediterranean, ed. By Fred Tanner (Forschungsstelle für sicherheitspolitik und konfliktanalyse der ETH Zurich, 2001) p87.

²³⁰ اللجنة الدولية للصليب الأحمر، اتفاقيات جنيف لعام 1949 المادة 49: "يحظر النقل الجبري الجماعي أو الفردي للأشخاص المحميين أو نفيهم من الأراضي المحتلة إلى أراضي دولة الاحتلال أو إلى أراضي أي دولة أخرى، محتلة أو غير محتلة، أيًا كانت دواعيه".

²³¹ للمزيد من المعلومات حــــل القــــرار انظــــر: <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/a06f2943c226015c85256c40005d359c/c758572b78d1cd0085256bcf0077e51a!OpenDocument>

²³² Ibid, Rhein, p93

²³³ http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/eu_and_palestine/strategy.htm (Retrieved Feb 2010)

إلى جنب ضمن حدود آمنة ومُعترف بها وتتمتع بعلاقات طبيعية مع جيرانها حسب قرارات مجلس الأمن في الأمم المتحدة 242، و338، و1397، و1402، و1515 وبناء على مبادئ مؤتمر مدريد.

- حل عادل لقضية القدس المعقدة مع حل عادل وقابل للحياة وواقعي ومتفق عليه لقضية اللاجئين الفلسطينيين.

علاوة على ما سبق، فإن الاتحاد الأوروبي يرى ما يلي:

- هناك ضرورة لمعالجة القضايا السياسية والإقتصادية/ الإنسانية والأمنية من خلال المفاوضات بين الأطراف.
- يقر الاتحاد الأوروبي بأن تواصل عمليات الإصلاح الفلسطينية الشاملة أمر ضروري لتأهيل البنية التحتية للدولة الفلسطينية المستقبلية.
- يشدد الاتحاد على الحاجة لأن يثق الفلسطينيون بجهود بناء المؤسسات وأنها سوف تفضي إلى دولة فاعلة وقابلة للحياة.
- يدعو الاتحاد الأوروبي إلى إتخاذ خطوات إضافية، بما فيها تجميد نشاطات الإستيطان وتفكيك التوسعات الإستيطانية وإمتناع إسرائيل عن إتخاذ تدابير لا تتماشى مع القانون الدولي بما في ذلك الاغتيالات دون محاكمة والعقوبات الجماعية مثل الإغلاق والحصار.
- يعارض الاتحاد الأوروبي بشدة كل أشكال العنف (أو ما يسميه بالإرهاب) الذي يزعزع الإستقرار والأمن في المنطقة، لذلك، أدرج الاتحاد الأوروبي حماس والجihad الإسلامي وغيرهما من المجموعات الفلسطينية المسلحة على قائمة المنظمات الإرهابية الممنوعة.
- يقر الاتحاد الأوروبي بحق إسرائيل في الدفاع عن مواطنيها ضد تلك الهجمات التي تشنها المقاومة الفلسطينية. ولكنه يشدد على أن حكومة إسرائيل، عند ممارستها لهذا الحق، عليها الإلتزام بالقانون الدولي .

ثالثاً: إعلان برلين وإشكالية الدولة الفلسطينية

إستمر الموقف السياسي الأوروبي بالتطور والذي يعكس إهتمام أوروبا بالبحث عن دور سياسي في الشرق الأوسط. فقد توالى التصريحات والإعلانات الأوروبية المؤيدة للحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني والتي شكلت تطوراً نوعياً في الموقف الأوروبي تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. لذلك، فقد شكل إعلان برلين (Berlin Declaration) أقوى تصريح أوروبي يدعم الدولة الفلسطينية، والذي لاقى غضباً إسرائيلياً كبيراً، وفي المقابل رحب الفلسطينيون بهذا الإعلان واعتبروه إنتصاراً لقضيتهم الوطنية العادلة. فقد أدخل القادة الأوروبيين في قمة برلين في 24 آذار/مارس 1999 لأول مرة مفهوم الدولة الفلسطينية القابلة للحياة حيث نص الإعلان على أن الإتحاد الأوروبي مقتنع بأن خلق دولة فلسطينية ديمقراطية ومسالمة وذات سيادة وقابلة للحياة على أساس الإتفاقيات القائمة ومن خلال المفاوضات يعتبر أفضل ضمانة لأمن إسرائيل وقبول إسرائيل كشريك في المنطقة. وقد نص الإعلان على ما يلي²³⁴:

- يؤكد الإتحاد الأوروبي على حق الفلسطينيين في تقرير المصير بما يشمل خيار الدولة، ويتطلع إلى تحقيق هذا الخيار في أقرب فرصة.
- يطالب الإتحاد الأطراف لبذل أقصى الجهود بروح إيجابية لحل متفاوض عليه على أساس الإتفاقيات الموجودة بدون إجحاف بهذا الحق والذي لا يخضع لأي إعتراض.
- أن الإتحاد الأوروبي مقتنع أن قيام دولة فلسطينية ديمقراطية ومسالمة وذات سيادة وقابلة للحياة على أساس الإتفاقيات الموجودة ومن خلال المفاوضات هو أفضل الضمانات لأمن إسرائيل وقبول إسرائيل كشريك في المنطقة.
- يعلن الإتحاد الأوروبي عن جاهزيته للأخذ بعين الإعتبار الإعتراف بالدولة الفلسطينية بموجب المبادئ العامة المشار إليها أعلاه.

²³⁴ للمزيد من المعلومات حل إعلان برلين انظر: Conclusion of the European Council in Berlin 24-25 March
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFB2.html 1999

وقد شكل إعلان برلين جحر الزاوية في دعمه لإقامة دولة فلسطينية وقابلة للحياة. لقد كان الهدف السياسي من الإعلان والذي تم تنسيقه مع الولايات المتحدة الأمريكية هو إنشاء الرئيس الراحل ياسر عرفات عن الإعلان الأحادي الجانب للدولة الفلسطينية. ونرى أن إعلان برلين قد شكل نقطة الإنطلاق لسياسات ومبادرات أوروبا اللاحقة في المنطقة، وقد دفعت المصالح الاقتصادية والإستراتيجية الإتحاد الأوروبي إلى إتخاذ مواقف مشتركة تجاه الصراع. علاوة على ما سبق، فقد شكل الإعلان المحاور الأساسية للسياسة الدولية في نظرتها ورؤيتها تجاه الحل للصراع الفلسطيني - الإسرائيلي وخاصة السياسة الأمريكية ورؤية بوش (حل الدولتين).

واعتبرت الفترة مابين 1998-2000 هي فترة تاريخية للدور الأوروبي المكثف والبناء في إنخراطه في العملية السياسية في الشرق الأوسط. وبينما تبين للإتحاد الأوروبي أن دوره هو دوراً ثانوياً بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية ويجب عليه أن يبدل موقفه الإعلاني إلى مبادرات سياسية عملية، فقد قبلت الولايات المتحدة أنه يمكن أن يلعب الإتحاد الأوروبي دوراً مسهلاً ومكماً لدورها. وحتى أن الحكومة الإسرائيلية بقيادة باراك قد بدأت بالتخلص من بعض الشكوك حول النوايا الأوروبية. ولكن سرعان ما تبدد هذا التقدم مع إندلاع الشرارة الأولى لإنتفاضة الأقصى عام 2000 وصعود المحافظين في الولايات المتحدة (بوش الابن) وإسرائيل (شارون) للسلطة وإزدياد وتيرة العمليات الإنتحارية داخل إسرائيل، والذي ترافق مع محاولات شارون لتدمير مؤسسات السلطة الفلسطينية. وفي إطار هذا التغير الإستراتيجي في قواعد اللعبة، فقد تراجعت أوروبا إلى حالة العجز والتهميش السابقة. وأثارت الإنتقادات الأوروبية للسياسة الإسرائيلية غضب إسرائيل وأعادت عدم ثقة إسرائيل والتي تم تفهمها من قبل الإدارة الأمريكية الجديدة في واشنطن²³⁵. وأدى إنتكاس عملية السلام إلى تراجع الموقف السياسي الأوروبي، لذلك، بدأت الأطراف الدولية بما فيها الإتحاد الأوروبي والولايات المتحدة بالبحث عن

²³⁵ Dannreuther, R. (2004) 'The Middle East: Towards a Substantive European Role in the Peace Process?' in R. Dannreuther (ed.) European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy. London: Routledge, 151-168.

مبادرات جديدة لإحتواء الموقف المتدهور بين أطراف الصراع. فظهرت الرباعية الدولية وخارطة الطريق كأدوات سياسية وأمنية جديدة لإعادة عملية السلام إلى مسارها الصحيح.

رابعاً: من الرباعية الدولية إلى خارطة الطريق

بالرغم من تعثر عملية السلام بين الإسرائيليين و الفلسطينيين، إلا أن الجهود الدولية بما فيها الأوروبية إستمرت في البحث عن آليات جديدة لإدارة الأزمة. فقد تواصل الإنخراط السياسي الأوروبي في المنطقة من أجل الوصول إلى تسوية سلمية للصراع الفلسطيني - الإسرائيلي. ولأول مرة يسمح للإتحاد الأوروبي بأن يلعب دور سياسي باتفاق جميع الأطراف بما فيها الأمريكيين والإسرائيليين، لذلك كان إنخراطه في الرباعية الدولية وخارطة الطريق بمثابة نقلة نوعية باتجاه التحول من لاعب إقتصادي إلى فاعل سياسي على المستوى الدولي، برضى جميع الأطراف. وبالرغم من وصول عملية أوسلو إلى ذروتها في يناير 2001 خلال المحادثات التي أجريت بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي في مدينة طابا المصرية الساحلية، لكنها توقفت فجأة مع إنقضاء عهد الرئيس كلينتون في الحكم وخسارة رئيس الوزراء الإسرائيلي السابق إيهود باراك الإنتخابات. وبدلاً من هذين الاثنين جاء جورج بوش الابن المؤيد لإسرائيل رئيساً لأمريكا إلى جانب أرييل شارون كرئيس وزراء إسرائيل، إضافة لذلك، كانت إنتفاضة الأقصى تشق طريقها بعنف شديد، ووصلت العلاقات الفلسطينية-الإسرائيلية إلى أسوأ أحوالها.

لذلك كان لابد من الخروج من هذا المأزق، فتوالت المبادرات السياسية للخروج من المأزق الذي لحق بعملية أوسلو، فظهرت خارطة الطريق (The Road Map)²³⁶ كإطار سياسي جديد بين الإسرائيليين والفلسطينيين في محاولة جديدة من للتوصل إلى سلام بين طرفي الصراع بمساعدة ودعم المجتمع الدولي. وقد إنطلقت العملية في شرم الشيخ في إبريل 2003 بحضور الرئيس الأمريكي بوش ورئيس وزراء إسرائيل شارون ورئيس الوزراء الفلسطيني محمود عباس. وقد قامت اللجنة الرباعية (The

²³⁶ النص الكامل لخارطة الطريق (استرجعت بتاريخ 17 مارس 2010 من: http://arabic.cnn.com/Middle_east/interactive/key.documents/Roadmap.pdf)

International Quartet Committee) التي تضم كلاً من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وروسيا والأمم المتحدة هي من صاغتها. وهناك مراحل وشروط مختلفة واردة في خريطة الطريق، وهي ليست صيغة سلام، بل دليل إرشادي.

تنص المرحلة الأولى على بذل السلطة الوطنية الفلسطينية "جهوداً واضحةً على الأرض لإعتقال وتشتيت وضبط الأفراد والجماعات ممن يخططون وينفذون هجمات عنيفة على الإسرائيليين في أي مكان". وهذا سيتضمن "قوات أمن فلسطينية يُعاد هيكلتها وتدريبها" تتعاون مع الجيش الإسرائيلي والمسؤولين الأمنيين الأمريكيين. حالما تتأكد واشنطن أن السلطة الفلسطينية قد أنجزت المطلب الأول منها، يبدأ الجيش الإسرائيلي "إنسحاباً تدريجياً" من الأراضي التي إحتلها بعد 28 سبتمبر 2000 ويجب على إسرائيل أن تجمد كل النشاطات الإستيطانية. وتتحدث المرحلة الثانية عن "خيار إيجاد دولة فلسطينية مستقلة بحدود مؤقتة ومزايا سيادية" يحددها "إجماع الرأي داخل اللجنة الرباعية". أما المرحلة الثالثة غامضة وتتحدث عن مفاوضات لتسوية القضايا العالقة، وتتضمن حق العودة الفلسطيني والحدود والوضع النهائي للقدس. وإقتصر دور الاتحاد الأوروبي على تسهيل التنفيذ المجدول لخارطة الطريق. وكعملية أوسلو، لم تر خارطة الطريق طريقاً إلى النجاح بسبب إستمرار دوامة العنف والمواجهات بين الإسرائيليين والفلسطينيين. ولم يفلح المجتمع الدولي بما فيه الاتحاد الأوروبي في إحداث أي إختراق لوقف تلك الدوامة.

وأصبح هناك إعتراف متزايد من قبل الاتحاد الأوروبي بأن الإدارة القصيرة الأمد للأزمة لا تكفي لوحدها أن ترصف الطريق للسلام في الشرق الأوسط. وقد قال ذلك الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية للاتحاد خافيير سولانا أمام البرلمان الأوروبي: "إن الفرصة قد حانت للتحرك من سياسة إدارة الأزمة إلى سياسة حل الصراع مع سياسة إدارة الأزمة . نحن بحاجة إلى عمل إطار سياسي الذي سوف يؤدي إلى حل". وبعدها ركز على أهمية هذا "التغيير العميق" في الرؤيا: " ولأول مرة، أن اللجنة

الرباعية ملتزمة بالعمل في إطار سياسي²³⁷. وحاول الاتحاد الأوروبي من خلال مشاركته في اللجنة الرباعية التي أصدرت أول بيان مشترك لها في 10\4\2002 مبنية تعهداً لتوجه منسق يهدف إلى حل الصراع الدائر بين الإسرائيليين والفلسطينيين إستناداً على قرارات مجلس الأمن 242,338 ومبادئ مؤتمر مدريد للسلام في 1991 في 30 أبريل 2003 وضع الرئيس بوش رؤية الرباعية لحل الدولتين في وثيقة خارطة الطريق. إن ورح خارطة الطريق كان التقدم التدريجي باتجاه حل شامل للصراع الفلسطيني-الإسرائيلي مع نهاية 2005. وللوصول لتلك المحطة، فإن الإسرائيليين والفلسطينيين طلب منهم إتخاذ إجراءات مماثلة باتجاه تطبيق 3 مراحل. وعلى أية حال فإن فكرة التماثل أو المعاملة بالمثل برهنت على أنها أكثر العناصر خطورة في خارطة الطريق، حيث كل طرف إتهم الطرف الآخر بالفشل في تنفيذ إلتزاماته، والذي أدى بدوره إلى إنعدام الثقة بين الأطراف. أما المرحلة الأولى من خارطة الطريق فإنها تركز على إنهاء الإرهاب والعنف، وعودة الحياة الطبيعية الفلسطينية، وبناء المؤسسات الفلسطينية. وتطلبت هذه المرحلة إعلاناً فلسطينياً واضحاً بحق إسرائيل في الوجود وتصريح إسرائيلي مماثل باتجاه حل الدولتين. وإشتمل أيضاً على خطوات عدة يجب أخذها من قبل الطرفين مثل الأمن وبناء المؤسسات والمجتمع المدني والمستوطنات والأمور الإنسانية. أما المرحلة الثانية فقد ركزت على تحقيق تقدم باتجاه الدولة الفلسطينية المستقلة مع حدود مؤقتة. وإستناداً على تقييم اللجنة الرباعية والأداء المرضى في المرحلتين السابقتين، فإن هدف المرحلة الثالثة لخارطة الطريق هو دمج عملية الإصلاح والمفاوضات التي تهدف إلى إتفاق نهائي في 2005 وإنهاء الإحتلال والإتفاق على حل عادل وواقعي لمسألة اللاجئين وحل متفاوض عليه فيما يتعلق بوضع القدس²³⁸.

ونرى أن خارطة الطريق فشلت في مهمتها في مساعدة الأطراف في الوصول لحل سلمي ودائم للصراع. وكذلك، فإن الإجتياحات والاعتداءات الإسرائيلية المتكررة للمناطق الفلسطينية قد أعاققت من

²³⁷ The EU and the Middle East Peace Process, 26th Report of Session 2006-07, House of the Lords, European Union Committee, Volume I, p13, Published by the Authority of the House of Lords, London : The Stationery Office Limited

²³⁸ Ibid, Siniver, p14-16.

التقدم في تطبيق بنود خارطة الطريق وخاصة من قبل الطرف الإسرائيلي. ويمكن القول أنه اليوم وبعد سنوات من إنطلاق خارطة الطريق، فإن طرفي الصراع لازالا في المرحلة الأولى ولم تعد خارطة الطريق في الوقت الحالي ذات صلة بالواقع الجديد على الأرض بعد إستكمال بناء الجدار وإنتشار المئات من نقاط التفتيش العسكرية في الضفة الغربية وفرض حصار مشدد على قطاع غزة. وبالنظر إلى اللجنة الرباعية، فنعتقد أنه وبالرغم من المصادر السياسية والإقتصادية والعسكرية التي في متناول أيدي أعضاء الرباعية، إلا أنها فشلت فشلاً ذريعاً في تحقيق أي إنجازات على الأرض. ويمكن القول أن ضم الإتحاد الأوروبي إلى اللجنة الرباعية يمكن رؤيته في سياق التأكيد على دور أوروبا المتزايد والشرعية التي يتمتع بها في المحافل الدولية. وبالرغم من أن الإتحاد الأوروبي أكثر تحدثاً وتصريحاً من روسيا والأمم المتحدة، إلا أنه لازال مرتبطاً بالخط الأمريكي، ولربما لدرجة أكثر قلقاً. لكنه على ما يبدو راضياً ومقتنعاً باتباع السياسة الأمريكية، ويركز على المساعدات المالية للسلطة الفلسطينية، بالرغم من أنه يمثل سياسياً الخط الوسط في المجتمع الدولي فيما يتعلق بغالبية القضايا المتعلقة بالصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. ويعتبر أكثر الأطراف المؤهلة لأن يلعب دور "طرف ثالث". على أية حال، على ما يبدو أنه طالما إستمرت إسرائيل بالتشكيك في الدور الأوروبي على أنه منحاز للفلسطينيين، فإن الفرصة ستبقى الولايات المتحدة هي الوسيط الوحيد والمحتكر (على الرغم أنه ليس الوسيط النزيه والصادق في نظر الفلسطينيين) آخذين بعين الاعتبار فشل الإتحاد الأوروبي في ترجمة الكلمات إلى أفعال من خلال السياسة الخارجية المشتركة وسياسة الدفاع والأمن الأوروبي والفجوة المتواصلة بين التوقعات والقدرات، فإنه ليس من المدهش أن نرى في إطار الرباعية عجز الإتحاد الأوروبي في تحقيق إنعكاس ذو معنى من خلال أخذ موقف صلب ومميز بعيداً عن الولايات المتحدة.

ويمكن القول أن الإتحاد الأوروبي قد أعطى الفرصة للعب دور سياسي في عملية السلام، لكنه لم يستثمرها لأسباب أوروبية بحتة وأخرى خارجية:

الأسباب الأوروبية:

- ميكانزمات السياسة الخارجية الأوروبية (الفشل في التصديق على الدستور الأوروبي).
- صعود اليمين الأوروبي.
- علا ما يبدو فقد إكتشف الأوروبيون عدم جدوى دورهم السياسي، فقاموا يتبنى الدبلوماسية الاقتصادية على حساب دورهم السياسي أو مدخلاً لتطوير هذا الدور.

الأسباب الخارجية:

- تصاعد وتيرة العنف في الأراضي الفلسطينية.
- تزايد الشك الإسرائيلي في الدور الأوروبي والذي تزامن مع صعود اليمين الإسرائيلي.
- النزعة الانفرادية للسياسة الأمريكية في المرحلة الثانية لحكم بوش.

من الواضح أن السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي قد خطت خطوات هامة تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي، وبدأت أوروبا بالإنخراط بشكل كبير وفعال في العملية السلمية في الشرق الأوسط. لذلك، لم تدخر أوروبا جهداً في البحث عن دور سياسي في العملية السياسية، والذي يعكس إهتمامها ومصالحها الاقتصادية والسياسية والأمنية في المنطقة. فجاء إعلان برلين تتويجاً لتلك الجهود وإنعكاساً للتطورات السياسية بين طرفي الصراع، فأدخلت أوروبا في قاموسها السياسي لأول مرة مصطلح الدولة الفلسطينية القابلة للحياة، والذي نعتبره نصراً للقضية الفلسطينية وللحقوق العادلة للشعب الفلسطيني وخطوة إلى الأمام باتجاه التخلص من الاحتلال. علاوة على ذلك، فقد شكل إتفاق أوسلو فرصة سانحة لأن يلعب الإتحاد الأوروبي دوراً مهماً في العملية السلمية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، حتى لو كان هذا الدور إقتصادياً، وذلك بالرغم من محاولات الولايات المتحدة الأمريكية من إحتكار الملف السياسي وتهميش الدور الأوروبي في هذا السياق. ونعتقد أنه مجرد وجود الإتحاد الأوروبي في الرباعية الدولية هو إنتصار لمحاولاته الحثيثة للعب دور سياسي المنطقة.

وبالرغم من تطور أدوات السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي وبروز "السياسة الأمنية والخارجية المشتركة" كبديل للتعاون السياسي الأوروبي للتعاطي مع المستجدات السياسية على الساحة الدولية، إلا

أن الموقف السياسي الأوروبي بدا محدوداً وغير مؤثر في مجريات الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي. ونرى أن ذلك يرجع إلى تعدد وإختلاف مصادر السياسة الخارجية الأوروبية التي تقف عائقاً وحائلاً في كثير من الأحيان في إتخاذ قرارات حاسمة على مستوى السياسة الدولية، وخاصة فيما يتعلق بالصراع الفلسطيني - الإسرائيلي . فمن ناحية، هنالك عدد كبير من المؤسسات الأوروبية التي تساهم بدرجات مختلفة في صناعة السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي وإتخاذ القرارات السياسية الهامة، ومن ناحية أخرى يجب الأخذ بعين الإعتبار موقف الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي والسياسات الخارجية لها عند إتخاذ أي موقف سياسي. لذلك نرى أن آلية إتخاذ القرار داخل أروقة الإتحاد الأوروبي تصطدم دائماً بالتعقيدات والتشابكات المؤسساتية الأوروبية التي تحد من بروزه كفاعل سياسي على الساحة الدولية.

إضافة إلى ما سبق، فإن إسرائيل لازالت تشكك في النوايا الأوروبية وتتهمها أنها منحازة للموقف الفلسطيني، وأن الإتحاد الأوروبي غير مؤهل لأن يلعب أي دور سياسي في العملية السلمية. وذلك بعكس موقف إسرائيل من الولايات المتحدة الأمريكية التي ترى فيها أنها الحليف الرئيسي لها، ليس بسبب تعاطفها الأكثر مع السياسات الإسرائيلية، ولكن أيضاً بسبب امتلاك الولايات المتحدة القوة السياسية والعسكرية التي يفتقدها الإتحاد الأوروبي.

وعلى الرغم من الضعف المؤسساتي الأوروبي والتهميش الإسرائيلي والأمريكي، إلا أن الإتحاد الأوروبي لازال يحافظ على موقف ثابت تجاه الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي، حيث أنه يعتبر تحقيق سلام دائم في الشرق الأوسط هدفاً مركزياً لأوروبا وذلك من خلال حل الدولتين حسب قرارات الشرعية الدولية.

ولابد لأي متابع أن يقر أنه كان هنالك إنزياحات وتحولات هامة في مواقف الإتحاد الأوروبي السياسية بخصوص القضية الفلسطينية وتحديداً في مواقفه تجاه قضايا الحل النهائي. إلا أن الإنزياح الأكبر كان في تبني الإتحاد الأوروبي بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية المستقبلية التي أقر في ضرورة وجودها في

إعلان برلين وتسخير كل الإمكانيات المالية والإقتصادية والفنية لتجسيدها، وهذا ما سيتناوله الباحث في الفصل الأخير (الخامس) من هذه الدراسة.

الفصل الخامس

الإتحاد الأوروبي والسلطة الفلسطينية

من المساعدات المالية إلى التدخل الأمني - السياسي

يعالج هذا الفصل وهو الأخير توالى وإستمرار الإنخراط السياسي الأوروبي في الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي من خلال عدة قنوات والتي كان أهمها نافذة المساعدات المالية للسلطة الفلسطينية التي تأسست بموجب إتفاقيات أوسلو في 1993. وكان الهدف من الإنخراط الأوروبي الإقتصادي هو البحث عن دور سياسي في المنطقة بما يحققه من مصالح أوروبا السياسية، وبالتالي تحقيق الهدف الأسمى وهو إيجاد تسوية سلمية للصراع الفلسطيني - الإسرائيلي، والذي بدوره يحقق الإستقرار الأمني الإقليمي.

أعيد، في العقدين الأخيرين، تشكيل المساعدات الغربية لدول العالم الثالث أو الدول النامية مع التغيرات الهامة التي طرأت على النظام العالمي مع نهاية الحرب الباردة. وإرتبطت المساعدات الدولية أو الخارجية (International or Foreign Aid) أو كما يسميها البعض صناعة المساعدات " Aid Industry" تاريخياً بعملية إعادة بناء أوروبا (Marshal Plan) ما بعد الحرب العالمية الثانية وبداية النظام العالمي الجديد. وقد إهتم حقل العلاقات الدولية بموضوعة تناقش دوافع المانحين، والفرق بين الأهداف المعلنة رسمياً والأهداف الغير معلنة. وفي الحالة الفلسطينية، تظهر مصالح وأهداف تنافسية متعددة وأحياناً صراعية بين المانحين الدوليين، والتي تنعكس غالباً على حجم وآليات التمويل المقدمة للفلسطينيين. ويقر العديد من المانحين بأن الظروف الإجتماعية والإقتصادية للمجتمع الفلسطيني المحلي لا تبرر مستوى و حجم المساعدة المخصصة له. وإعترف الكثيرون منهم بأن الغاية من المساعدات هو

تحقيق بعض الأهداف السياسية، ويتصدر هذه الأهداف هو دعم عملية السلام بين الإسرائيليين والفلسطينيين²³⁹. وتعتبر المساعدات الخارجية على إختلاف أنواعها سواء الاقتصادية أو المالية أو العسكرية أو الدبلوماسية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالسياسة الخارجية للدول والمؤسسات على حد سواء، بما فيها الإتحاد الأوروبي. إن السياسة الخارجية هي الأداة الرئيسية لتحقيق السياسات العامة للدول فيما يتعلق بقضايا التنمية والمساعدات الاقتصادية الدولية (في هذا السياق نجد أن كل وكالات التنمية الدولية مثل الـ "USAID" ووكالة التنمية الفرنسية "AFD" ووكالة التنمية اليابانية "JICA" هي دوائر محورية في وزارات الخارجية- وهذه النماذج على سبيل المثال لا الحصر).

وتتبع سياسة التوجه الإقتصادي للإتحاد الأوروبي تجاه الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي من تطور عملية التكامل والإندماج الأوروبي وخاصة على مستوى السياسات الخارجية لأوروبا، ومن ثم بروز الإتحاد الأوروبي كقوة إقتصادية دولية قادرة على لعب دور مهم في السياسات العالمية. فإذا كانت الغاية الكبرى والنهائية لتجربة الإتحاد الأوروبي ذات طبيعة سياسية محوراً لتحقيق الوحدة السياسية الأوروبية وتدعيم دوره السياسي المستقل على الصعيد العالمي، فإن السياسات الخارجية الإقتصادية للإتحاد الأوروبي تعد أداة مهمة لتحقيق هذه الغاية. وبعد هذا من أبرز التفسيرات لسمة مهمة من سمات السياسات الدولية المعاصرة، ألا وهي تفوق الغايات والأهداف الإقتصادية في لعبة التفاعلات الدولية، على نحو لم يشهده العالم من قبل بمثل هذه الدرجة²⁴⁰. وفي هذا السياق تعززت العلاقات الأوروبية - الفلسطينية عبر مراحل تاريخية هامة بدءاً بتقرير شومان ومروراً بالشراكة الأورومتوسطية وإنهاء بسياسة الجوار الأوروبي التي شكلت أحدث أداة للسياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي. وقد شكل إتفاق أوسلو عام 1993 فرصة سياسية هامة للإتحاد الأوروبي للعودة بقوة إلى الشرق الأوسط من خلال البوابة الإقتصادية والدعم المالي للفلسطينيين. وقد بدأت باكورة المساعدات الأوروبية للفلسطينيين في

²³⁹ حنفي، ساري و طبر، ليندا (2006). بروز النخبة الفلسطينية المعولمة: المانحون والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية المحلية. رام الله: مؤسسة مواطن ومؤسسة الدراسات المقدسية، ص 27-52.

²⁴⁰ الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 191.

أوائل السبعينيات إلى وكالة غوث وتشغيل الفلسطينيين (الأونروا)، وبعد ذلك إمتدت المساعدات إلى المؤسسات الأهلية الفلسطينية. ومن الجدير بالذكر أن تطور الموقف السياسي الأوروبي تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي كان مرتبطاً دائماً بتطور أدوات السياسة الخارجية الأوروبية ونضوج عملية الأوربة.

ومن العام 1994 وعلى مدار عقد كامل، قدمت الدول المانحة ما قيمته 6 مليار دولار أمريكي للاراضى الفلسطينية المحتلة، والتي تعادل تقريباً 200 دولار أمريكي لكل شخص في السنة. ومابين العام 1994-2000 بلغ متوسط المساعدات الدولية حوالي 420 مليون دولار في السنة. وبعد إندلاع إنتفاضة الأقصى في سبتمبر 2000، تضاعف الدعم الدولي في العام 2000 وبلغ تقريباً حوالي 1 مليار في العام 2002، أو 320 دولار أمريكي لكل شخص. ويعتبر هذا أكبر معدل حجم مساعدات للشخص على مستوى العالم وذلك منذ الحرب العالمية الثانية²⁴¹. والجدير بالذكر في هذا السياق أن حوالي 50% من قيمة المساعدات كانت من الإتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الإتحاد. يعكس حجم التمويل الدولي أهمية الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي على الأجندة الدولية ومحاولة الدول المانحة وخاصة الأوروبية إستخدام البوابة الإقتصادية من أجل تحقيق السلام في الشرق الأوسط. ولا يخفى على أحد أن الدعم الأوروبي للفلسطينيين هو دعم ذات طبيعة سياسية، يهدف إلى دعم عملية السلام بين الإسرائيليين والفلسطينيين وتحقيق الإستقرار الأمني والسياسي في المنطقة.

ويعتبر المجتمع الفلسطيني نموذجاً مميزاً من حيث تلقيه للمساعدات الدولية، وكذلك حجم تلك المساعدات، حيث أن معظم المساعدات ذات طابع "سياسي" ومرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمدي التقدم في عملية السلام. وعلى الرغم من أن حجم المساعدات الدولية للسكان الفلسطينيين منذ التوقيع على إتفاقيات أوسلو لم يشهده التاريخ منذ الحرب العالمية الثانية، إلا أن الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية للسكان الفلسطينيين تزداد سوءاً وتدهوراً. وفي المقابل، فقد أشار تقرير صادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

²⁴¹ The World Bank: Report on: The Trust Fund for Gaza and West Bank: Status, Strategy, and Request for replenishment. December 2003. No: 27094-62.p. 8.

(UNCTAD) أن كل دولار ينتج في الأراضي الفلسطينية المحتلة، فإن 45% منه تذهب للاقتصاد الإسرائيلي²⁴². حتى أن أحد الكتاب الإسرائيليين أطلق على الاحتلال الإسرائيلي على أنه "احتلال ديوكس" (Deluxe Occupation) في إشارة منه على أنه إحتلال "خمس نجوم" ممول ومحافظ عليه من قبل المجتمع الدولي والدول المانحة²⁴³.

في العام 1993، حيث تم في سياق مؤتمر أوسلو تأسيس لجنة تنسيق المساعدات، وهي عبارة عن آلية منح دولية، تهدف لتنسيق المساعدات للفلسطينيين، حيث تعهد المانحون بتقديم أكثر من 2 مليار دولار لتنمية الأراضي المحتلة. وقد خصص الإتحاد الأوروبي منذ العام 1994 وحتى نهاية العام 2005 ما يقارب 2,3 مليار يورو كمساعدة للفلسطينيين، علاوة على ذلك، يفوق المبلغ الذي قدمته دول الإتحاد الأوروبي بشكل ثنائي كمساعدة للشعب الفلسطيني المبلغ المذكور سابقاً. إضافة إلى المساعدات إلى الأونروا، فقد رافق إعلان البندقية في 1980 بدء الإتحاد الأوروبي بتمويل عدة مشاريع لمجموعة متنوعة للمنظمات غير الحكومية تابعة لقطاعات الصحة والزراعة والتعليم.

لا أنوى في هذا الفصل أن أقدم تحليلاً إقتصادياً للمساعدات الأوروبية، بقدر ما هو تناول للأبعاد السياسية لتلك المساعدات، وكيف كانت المساعدات الخارجية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمدى التقدم في عملية السلام التي إنطلقت من مدريد. والجدير بالذكر أن معظم الدراسات تركز على دور المساعدات الخارجية في تحقيق التنمية الإقتصادية في المجتمعات المستقبلية لها، وفي إعادة بناء الدول في مرحلة ما بعد الحرب، لكن في هذا الفصل سنركز على أنه كيف كانت المساعدات الدولية عامة والأوروبية خاصة في الحالة الفلسطينية مرتبطة بتغيرات سياسية وإقتصادية وأمنية، أو بعبارة أدق أنه كيف كانت المساعدات الخارجية مسببة (politicised). ويعتبر الإتحاد الأوروبي هو أكبر جهة مانحة للفلسطينيين ولوكالة

²⁴² UNCTAD, Report on UNCTAD's assistance to Palestinian People (Geneva: United Nations, 28 July 2003), p.8.

²⁴³ Benveniti, Meron. International Community supports a deluxe occupation. Haaretz Newspapers. September 11, 2003

الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين (الأونروا). ومنذ بداية الإنتفاضة الثانية في أيلول 2000، تعكس مساعدات الإتحاد الأوروبي مزيجاً من المساعدة الطارئة وإجراءات لبناء المؤسسات على المدى المتوسط، بالإضافة لدعم عملية الإصلاح الإداري والمالي في السلطة الفلسطينية التي ستفضي في النهاية إلى قيام دولة فلسطينية قابلة للحياة. في هذا السياق، فإن الظروف المرتبطة بمساعدة الإتحاد الأوروبي المالية للسلطة الفلسطينية قد أفضت إلى تحسين كبير في إدارة المال العام للسلطة الفلسطينية.

ويرى خليل نخلة في كتابه أسطورة التنمية في فلسطين أن إستراتيجية التدخل الأوروبي في دعم التنمية بفلسطين تستند إلى مجمل سياسات أوروبا في الإطار المتوسطي. ويتبن هذا عبر العديد من الوثائق، منها "ورقة إستراتيجية الدول" التي تضع السياسة العامة طويلة المدى، وهناك أيضاً برنامج "المؤشرات الوطنية" التي تضع السياسات القطاعية مرة كل ثلاث سنوات، وخطة التمويل السنوية التي تبين المشاريع المحددة الواجب تمويلها والمبالغ اللازمة لتخصيصها من أجل تحقيق ذلك²⁴⁴.

وسيعرض هذا الفصل كيف أن أوروبا لم تألوا جهداً في البحث عن "مكان تحت الشمس" على الرغم من أنه تم تجاهلها سياسياً في مؤتمر مدريد للسلام، إلا أنها إستمرت في البحث عن بديل للمحافظة على دور ما في عملية السلام في الشرق الأوسط. لذلك، كانت المساهمة الإقتصادية والمالية بوابة أوروبا السياسية للعب دور سياسي في عملية السلام الفلسطينية - الإسرائيلية وفرض نفسها على أنها لاعب رئيسي في المنطقة. وقد استخدم الإتحاد الأوروبي المال في فرض دوره السياسي والإعتراف بهذا الدور من قبل أطراف الصراع والمجتمع الدولي على حد سواء.

أولاً: المساعدات الإقتصادية

²⁴⁴ نخلة، خليل (2004). أسطورة التنمية في فلسطين: الدعم السياسي والمراوغة المستديمة. رام الله: مواطن، ص 99.

لقد تم كتابة العديد من الأدبيات السياسية عن الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي، وخاصة بعد إتفاق أوسلو في 1993 والتطورات السياسية التي تلت هذا الإتفاق، ولكن ما نريد أن نتأوله هنا هو كيف أن السياسات الدولية (خاصة سياسات الإتحاد الأوروبي) والمساعدات الاقتصادية كانت مترابطة ومتداخلة بشكل كبير، حيث شكل الإقتصاد أداة هامة لتحقيق أجندات سياسية. لقد ضخ المجتمع الدولي مليارات الدولارات لدعم عملية السلام التاريخية بين الإسرائيليين والفلسطينيين، والتي نعتقد أنها كانت تعكس بديلاً وخياراً لعدم الإنخراط السياسي والدبلوماسي الحقيقي في الصراع وإيجاد تسوية عادلة له، وتعبير عن عجز وفشل المجتمع الدولي في إيجاد حل سياسي عادل للقضية الفلسطينية التي تشكل بؤرة التوتر الإقليمي والدولي. تطور وتنوع الدعم الأوروبي للفلسطينيين وذلك حسب كل مرحلة سياسية سواء خاصة بأوروبا أو خاصة بالفلسطينيين أنفسهم. فقد بدأت باكورة المساعدات الأوروبية إلى الأونروا، ومع صدور بيان البندقية عام 1980، تم توجيه الدعم المالي إلى مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني بسبب خصوصية تلك المرحلة وإندلاع الإنتفاضة الفلسطينية الأولى وما رافقها من تقديم خدمات للسكان. ومع إنطلاق عملية أوسلو تم تركيز الدعم إلى السلطة الفلسطينية حديثة الولادة، بالتوازي مع دعم مؤسسات المجتمع المدني في إطار يخدم عملية السلام ونشر ثقافة اللاعنفي في المجتمع الفلسطيني، حيث ترك قطاع الخدمات في هذه المرحلة إلى السلطة الفلسطينية.

كما تم الإشارة سابقاً، فقد بدأ الإتحاد الأوروبي بتقديم المساعدات للفلسطينيين منذ العام 1971، وإقتصر الأمر في البداية على دعم الأونروا في المناطق الخمس لعملياتها (الضفة الغربية، قطاع غزة، الأردن، سوريا، لبنان). ولكن مع بروز عملية السلام في الشرق الأوسط (كامب ديفيد) في 1981، تطلعت أوروبا إلى لعب دور محوري في هذه العملية. لذلك، فقد إنعكس طموح أوروبا السياسي على توسيع دائرة مساعداتها ليشمل بجانب الأونروا العديد من المؤسسات الفلسطينية والأوروبية الغير حكومية. وشكلت حرب الخليج في العام 1991 فرصة أخرى لأوروبا لزيادة مساعداتها للفلسطينيين بشكل ملحوظ خاصة بعد عدم قدرة منظمة التحرير الفلسطينية على الوفاء بالتزاماتها المالية تجاه الفلسطينيين في

الداخل بسبب الأزمة المالية التي كانت تعاني منها. ويجدر الإشارة هنا إلى أن دعم النفقات المتكررة لمؤسسات التعليم العالي الفلسطيني شكل أبرز وأهم تدخلات الاتحاد الأوروبي في تلك الفترة²⁴⁵. وقد بدأت أوروبا في توحيد إستراتيجياتها فيما يتعلق بالمساعدات المالية للفلسطينيين، مع الوعي بحدود تدخلها الدبلوماسي في الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي، إختار الأوروبيون أن يأخذوا على عاتقهم مسؤولية المساعدات الاقتصادية والمالية والفنية، ولكن هذا الدور لم يكن طارئاً، لكنهم كانوا يطالبون به ويسعون إليه منذ نهاية الثمانينات. وكان لدى أطراف الصراع والأطراف المؤثرة فيه الإرادة والنية لإعطائهم مثل هذه الوظيفة والدور. وبعد التوقيع على إتفاقية أوسلو في سبتمبر 1993، تطور الدور الإقتصادي الأوروبي في عملية السلام بشكل إستثنائي. بالتأكيد كان الفلسطينيون بحاجة إلى كل المساعدات التي يمكنهم الحصول عليها من نظرائهم الأوروبيين من أجل تعزيز نشاطهم الإقتصادي المتوقف بسبب الإحتلال وممارساته. إضافة لذلك، فإن الإسرائيليين والأمريكيين لم يرغبوا في أن يكون لأوروبا أكثر من ذلك الدور الإقتصادي. وكان الهدف من تلك السياسة هو إشغال أوروبا بتقديم الدعم المالي لعملية السلام وإبعادها كذلك عن أية طموحات سياسية إضافية.

ومع التوقيع على إتفاقيات أوسلو في العام 1993، رحب المجتمع الدولي بهذا الإتفاق التاريخي بين الفلسطينيين والإسرائيليين، وهرع إلى مساعدة أطراف الصراع من أجل عدم العودة إلى دوامة العنف من جديد. لذلك، إنخرط المجتمع الدولي والدول المانحة في دعم السلطة الفلسطينية حديثة الولادة. وكان يعتقد المجتمع الدولي أنه عن طريق تحسين الوضع الإقتصادي والخدمات الإجتماعية، فإن المساعدات المالية قد تساند وتدعم عملية السلام وتزيد الدعم المحلي للتسوية السياسية للصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. ولكن تدفق المساعدات للفلسطينيين قد بدأ قبل عملية السلام، وحسب تقديرات برنامج الأمم المتحدة الانمائي

²⁴⁵ نخلة، مرجع سبق ذكره، ص98.

(UNDP)، فقد قدم المجتمع الدولي 173.2 مليون دولار و262 مليون دولار في العامين 1992 و1993 على التوالي²⁴⁶.

لقد وفرت إتفاقيات أوسلو للإتحاد الأوروبي والدول الأعضاء "مكاناً على الطاولة" والذي كان من الممكن أن يكون أكثر صعوبة إذا أخذنا بعين الاعتبار قوة العلاقات الإسرائيلية-الأمريكية، وذلك على الرغم من قوة المصالح الإستراتيجية الأوروبية في المنطقة. لقد قدم الإتحاد الأوروبي (المفوضية الأوروبية والدول الأعضاء وبنك الاستثمار الأوروبي) نصف المساعدات الدولية للفلسطينيين في التسعينيات، وذلك من خلال خطوط تمويل مختلفة، وهذا يشمل الأونروا، خط تمويل خاص لعملية السلام في الشرق الأوسط، وخط تمويل ميديا (MEDA)²⁴⁷، ودائرة المساعدات الأوروبية الإنسانية (ECHO). وكانت مشاريع السلام الإقليمية من أهم العناصر في أجندة المساعدات الأوروبية من أجل تعزيز التعاون بين الإسرائيليين والفلسطينيين. وما بين الأعوام 1994-2002، فقد قدم الإتحاد الأوروبي للصفة الغربية وقطاع غزة حوالي 3 مليار دولار (3/1 من المفوضية الأوروبية و 3/2 من الدول الأعضاء وبنك الاستثمار الأوروبي). وفي منتصف الانتفاضة (الأقصى) زاد التمويل الأوروبي حتى وصل إلى 250-325 مليون يورو في العامين 2002 و2003. وكان التمويل الأوروبي هاماً على الإطلاق، ولكن بشكل نسبي²⁴⁸. ونرى أن المساعدات الأوروبية كانت ترمى إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية:

- تعزيز عملية السلام بين الفلسطينيين والإسرائيليين،
- وتحسين الوضع الإقتصادي - الإجتماعي للسكان الفلسطينيين،
- وبناء المؤسسات.

²⁴⁶ Abu Seif, Atef, The Impact of the EU Aid on the Stateness of the Palestinian Entity, PhD thesis, November 2006, European university institute, p18.

²⁴⁷ ميديا هي الأداة المالية لإعلان برشلونة 1995.

²⁴⁸ Le More, Anne. (2008). International Assistance to the Palestinians After Oslo: political guilt, wasted money. UK: Routledge, p88.

ومن الواضح أن الأوروبيين كانوا ينظرون إلى المساعدات ضمن الرؤية والفلسفة الجماعية للمجتمع الدولي، وهي الاستثمار في عملية السلام (investing in peace).

1. المساعدات الأوروبية (المفوضية الأوروبية والدول الأعضاء)

كما تم الإشارة سابقاً، فقد طرأ تحولات وتغيرات على سياسة الدعم الأوروبي للفلسطينيين من حيث الكيفية والنوعية بناء على إحتياجات وإستحقاقات كل مرحلة سياسية سواءً على المستوى الأوروبي أو على المستوى الفلسطيني على حد سواء. فعندما كانت تنتظر المجموعة الأوروبية للمسألة الفلسطينية على أنها مشكلة لاجئين، وجهت أوروبا دعمها المالي إلى وكالة غوث وتشغيل اللاجئين (الأونروا). ولكن مع تطور الموقف السياسي الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية وإعتبارها مشكلة سياسة وليست مشكلة لاجئين، والذي تزامن هذا الموقف مع صدور بيان البندقية عام 1980، إتجهت قنوات التمويل الأوروبية إلى المؤسسات الأهلية الفلسطينية (NGOs) بسبب خصوصية تلك المرحلة وإندلاع الإنتفاضة الفلسطينية الأولى وما رافقها من تقديم خدمات للسكان، حيث كان ينظر إلى تلك المؤسسات على أنها هي الجهة السياسية التي تمثل السكان الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة لما لها من إرتباطات بمنظمة التحرير الفلسطينية. وشكل إنطلاق عملية أوسلو 1993 الإنزياح والتحول الأهم في سياسة المساعدات الأوروبية للفلسطينيين، حيث إنصب معظم التمويل والمساعدات إلى خزينة السلطة الفلسطينية حديثة الولادة (نواة الدولة الفلسطينية المنشودة)، حيث أصبحت السلطة الفلسطينية مقدم الخدمات الرئيسي (main services provider) للسكان الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة. أما فيما يتعلق بدعم المؤسسات الأهلية، فقد أصبح هذا الدعم يتم في إطار خدمة عملية السلام، وإنعكس ذلك على نوعية المشاريع المطروحة مثل (People to People and EU Partnership For Peace).

بدأت المجموعة الأوروبية بالإنخراط في تقديم مساعدات مالية للفلسطينيين في العام 1971، حيث بدأت أول مساهمة إلى الموازنة العامة لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا). و لا تزال هذه المساعدة مستمرة إلى يومنا هذا، مع مساهمة المجموعة في عمليات

الأونروا في ميادين عملها الأساسية وهي الرعاية الصحية والتعليم والخدمات. وفي العام 1980، طرح الاتحاد الأوروبي مبادرة سياسية (إعلان البندقية)، والذي أعرب عن تأييده لحق الفلسطينيين في تقرير مصيرهم. ورافق هذا الموقف السياسي الأوروبي بدء تمويل عدة مشاريع في الضفة الغربية وقطاع غزة لمجموعة متنوعة من المنظمات غير الحكومية تابعة لقطاعات الصحة والزراعة والتعليم²⁴⁹. وكانت سياسة أوروبا في تلك الفترة (في السبعينات و الثمانينات) تجاه الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي تعتمد بشكل أساسي على سياسة الإعلانات أو التصريحات "Declaratory Policy"، وهذا يعود لسببين رئيسيين²⁵⁰:

- لم يكن لدى المجموعة الأوروبية أداة ثابتة ومستقرة للسياسة الخارجية قادرة على دمج سياسات الدول الأعضاء والتعاون السياسي الأوروبي مع بعضها البعض والخروج بسياسة موحدة. وكان التعاون السياسي الأوروبي معتمداً على درجة التوافق بين الدول الأعضاء والتي كان من حق الجميع الاعتراض على أي قرار.
 - لم يكن لدى الدول الأعضاء وجهة نظر واحدة حول كيفية التعامل مع الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. وهذا الاختلاف حول الاتفاق أدى إلى عدم وجود رغبة وإرادة سياسية.
- وعلى الرغم من تطور تصريحات آلية التعاون السياسي الأوروبي (EPC) والتي ساهمت في نمو السياسة الأوروبية تجاه الصراع، ولكن كان واضحاً أن أوروبا لم ترتقِ إلى دور فاعل في المنطقة على أسس إعلاناتها وتصريحاتها. وكانت المحاولة الأولى لتقديم سياسة متكاملة في السبعينيات مع إنطلاق الحوار العربي الأوروبي وإتفاقية الشراكة بين أوروبا وإسرائيل. وفي نفس الوقت، إنخرطت المجموعة في تقديم مساعدات مالية للشعب الفلسطيني. وكانت بداية تدخل المجموعة من خلال تقديم مساعدات للاجئين الفلسطينيين من خلال الأونروا وتمويل المؤسسات الأهلية الفلسطينية وتوجيه دعم محدود للأراضي الفلسطينية المحتلة بعد إعلان البندقية.

²⁴⁹ EU Assistance to Palestinians. (Retrieved October 2009 from: http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/cooperatio_development/palestinians.htm)

²⁵⁰ بشارة، أوروبا وفلسطين، مرجع سبق ذكره، ص452-456

وقد شكل الإتفاق التاريخي للسلام بين الإسرائيليين والفلسطينيين (أوسلو) فرصة هامة للمجتمع الدولي (خاصة أوروبا) لتقديم المساعدات المالية للسلطة الفلسطينية من أجل دعم عملية السلام. وقد عقد أول مؤتمر للمانحين في أعقاب توقيع إعلان المبادئ (إنفاقية أوسلو) في واشنطن في أكتوبر من العام 1993، حيث تم في سياق المؤتمر تأسيس لجنة تنسيق المساعدات، وهي عبارة عن آلية منح دولية، تهدف لتنسيق المساعدات للفلسطينيين، حيث تعهد المانحون بتقديم أكثر من 2 مليار دولار لتنمية الأراضي الفلسطينية المحتلة. ولم تنخرط أوروبا في سياسة فعلية تركز على المساعدات المالية للفلسطينيين إلا في بداية التسعينيات مع إنطلاق عملية أوسلو، حيث وجدت فيها أوروبا فرصة سانحة للعب دور سياسي من خلال آليات التمويل . وبما أنه تم تجاهلها سياسياً في مؤتمر مدريد للسلام، فكان يجب على أوروبا أن تجد طريقاً بديلاً للمحافظة على دور ما في عملية السلام في الشرق الأوسط. لذلك، كانت المشاركة الاقتصادية الأوروبية في اللجان المتعددة المنبثقة عن عملية السلام، وخاصة رئاستها لمجموعة العمل الإقليمية للتنمية الاقتصادية (regional economic development working group-REDWG) البوابة للعمل السياسي الأوروبي. وأعطى ترأس أوروبا لتلك المجموعة فرصة لا أن تكون موجودة في عملية السلام فقط، بل تساهم أيضاً في التطبيع مع إسرائيل وقبولها كدولة في المنطقة²⁵¹.

خصص الإتحاد الأوروبي منذ العام 1994 وحتى نهاية العام 2005 ما يقارب 2.3 مليار يورو كمساعدة للفلسطينيين، علاوة على ذلك، يفوق المبلغ الذي قدمته دول الإتحاد الأوروبي بشكل ثنائي كمساعدة للشعب الفلسطيني المبلغ المذكور سابقاً. ومنذ توقيع إعلان برشلونة في العام 1995، استفادت السلطة الفلسطينية، بوصفها شريكاً كاملاً ومساوياً للشراكة الأوروبية - المتوسطية، من الأداة المالية الرئيسية التي تدعم الإصلاحات المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية. وتوضح الجداول رقم (6) ورقم (7) ورقم (8) قيمة المساعدات الأوروبية المقدمة للفلسطينيين من خلال خطوط تمويل مختلفة

²⁵¹Dassa, Kaye Dalia. (2001). Beyond the Handshake. Multilateral Cooperation in the Arab-Israeli Peace Process, 1991-1996. New York: Columbia University Press, p 190-195.

في العامين 2006 و 2007 و 2008. أما الجدول رقم (9)، فإنه يعطى تصوراً عن أهم الدول المانحة للفلسطينيين من 1994-2006، والذي يعكس أن الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء هم أهم وأكبر المانحين للسلطة الفلسطينية والذي تشكل مساهمتهم ما قيمته 41% من قيمة المساعدات المقدمة من أهم المانحين الدوليين.

جدول رقم (6) مساعدات المفوضية للفلسطينيين سنة 2006

التعهدات مقدرة بملايين اليورو	مساعدات المفوضية للفلسطينيين سنة 2006 ²⁵²
40,000	مساهمات إغاثة مرحلية للطوارئ - 1
64,41	دعم لموازنة وكالة الغوث العامة سنة 2006
10.00	مساعدات الأونروا المقدمة للاجئين الفلسطينيين في لبنان والأردن وسوريا
101.75	الآلية الدولية المؤقتة
12.00	المساعدة الفنية وبناء القدرات
84.00	المساعدات الإنسانية للفلسطينيين في الضفة الغربية، الأردن، سوريا ولبنان
20.00	الغذاء والأمن الغذائي (الأونروا 15 مليون، وبرنامج الغذاء العالمي 5 مليون)
4.91	التمويل المشترك مع المنظمات غير الحكومية
2.84	الديمقراطية وحقوق الإنسان
339.91	المجموع

²⁵² EU Assistance to Palestinians. (Retrieved October 2009 from: http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/cooperatio_development/palestinians.htm)

جدول رقم (7) المساعدات الأوروبية للفلسطينيين سنة 2007

التعهدات	المساعدات الأوروبية للفلسطينيين سنة 2007 ²⁵³
مقدرة	
بملايين	
اليورو	
175	مجال 2 و 3 من الآلية المؤقتة (مساهمات إغاثة طارئة مرحلية + دفع مساعدات إجتماعية)
66	موازنة الوكالة العامة
43	المساعدات الإنسانية
10	ENPI - شركاء من أجل السلام
4	تحسين مخيمات اللاجئين التابعة لوكالة الغوث للبنية التحتية الصحية للاجئين الفلسطينيين في لبنان
3	منح الوكالة للاجئين الفلسطينيين في لبنان
2	دعم الخدمات المجتمعية في القدس الشرقية
23,30	مساعدات غذائية
326.3	المجموع

²⁵³ EU Assistance to Palestinians. (Retrieved October 2009 from: http://www.delwb.ec.europa.eu/ar/cooperatio_development/palestinians.htm)

جدول رقم (8) مساعدات المفوضية للفلسطينيين سنة 2008

التعهدات مقدرة بملايين اليورو	مساعدات المفوضية للفلسطينيين سنة 2008 ²⁵⁴
258	PEGASE (خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية: المصروفات الجارية)
53	PEGASE (خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية: المشاريع التنموية)
76	الأونروا (الموازنة العامة، برنامج الحالات الاجتماعية، برنامج إصلاح الأونروا)
13	المساعدات لمخيم نهر البارد
66	المساعدات الإنسانية والغذائية من خلال الأونروا وبرنامج الغذاء العالمي والمؤسسات الأهلية
5	المجتمع المدني (شراكة من أجل السلام)
15	دعم بعثتي الشرطة الأوروبية (EUPOL COPPS) وبعثة المساعدة الحدودية (EUBAM Rafah)
486	المجموع

²⁵⁴ EC assistance to the Palestinians people in 2008. pp1-3. (Retrieved June 2010 from: http://eeas.europa.eu/occupied_palestinian_territory/ec_assistance/ec_aid_to_pa_2008_en.pdf)

جدول رقم (9) الدول المانحة الرئيسية للفلسطينيين من 1994 - 2006²⁵⁵

الجهة المانحة	التعهد \$	%	الصرف \$	%
المفوضية الأوروبية وبنك الاستثمار الأوروبي	1,606,452,325	24.1	1,259,815,810	24.3
الولايات المتحدة الأمريكية	978,933,421	14.7	928,982,988	17.9
المملكة العربية السعودية	382,937,093	5.8	353,590,961	6.8
السويد	422,628,865	6.6	287,342,984	5.5
البنك الدولي	357,527,000	5.3	251,634,525	4.8
بريطانيا	266,213,057	3.4	251,819,222	4.8
النرويج	216,945,734	3.2	198,582,538	3.8
ألمانيا	463,540,696	6.9	191,671,620	3.7
اليابان	232,958,623	3.5	166,604,883	3.2
إيطاليا	218,069,491	3.2	144,670,370	2.7

وبشكل عام، فإن الدعم الأوروبي إستجاب للإحتياجات الأساسية للسكان للفلسطينيين. وقد أخذ الإتحاد الأوروبي على عاتقه تمويل المشاريع الرئيسية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وذلك حسب رغبة الفلسطينيين أنفسهم والتي تركزت حول البنية التحتية والتعليم والقطاع الخاص وتطوير المؤسسات العامة

²⁵⁵ Ibid, Abu seif, p108

والتي تشكل جميعها أعمدة وأسس الدولة الفلسطينية المستقبلية التي يسعى الإتحاد الأوروبي إلى تحقيقها. وبالرغم من أن الإتحاد الأوروبي استطاع أن يلبي الإحتياجات الأساسية للفلسطينيين، ولكن سياساته المالية لم تحقق النتائج المرجوة لإعتبارات خارجة عن إرادته: بقي الإقتصاد الفلسطيني متوقفاً ومشلولاً، وحتى أنه سجل مؤشرات سلبية وذلك بسبب عدة عوامل منها:

- السياسات الأمنية الإسرائيلية (الاعلاقات، عدم دفع عوائد الضرائب للسلطة، فصل الضفة عن غزة)
- سوء إدارة المؤسسة الفلسطينية وما تبع ذلك من عدم وجود شفافية، وفساد مالي وإداري.
- إستمرار دائرة العنف والعنف المتبادل.

2. المساعدات للمؤسسات الأهلية الفلسطينية

تتمتع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني بتاريخ مميز في تقديم الخدمات للمجتمع الفلسطيني بسبب خصوصية الحالة الفلسطينية وإعتبار تلك المؤسسات هي بديل عن الكيان السياسي الفلسطيني والحاضنة الوطنية للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة وممثلاً وطنياً لهم في تقديم الخدمات للسكان، وهي لازالت تلعب هذا الدور حتى الوقت الحالي. وفي العام 1980، طرح الإتحاد الأوروبي مبادرة سياسية (إعلان البندقية)، والذي أعرب عن تأييده لحق الفلسطينيين في تقرير مصيرهم. ورافق هذا الموقف السياسي الأوروبي بدء تمويل عدة مشاريع في الضفة الغربية وقطاع غزة لمجموعة متنوعة من المنظمات غير الحكومية تابعة لقطاعات الصحة والزراعة والتعليم.

ومنذ العام 1987، بدأت المجموعة الأوروبية بتقديم مساعدات مباشرة للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة وخاصة للمستشفيات والعيادات الصحية. وكان التحفظ الأوروبي الوحيد هو ألا تغطي هذه المساعدات مؤسسات تقع في دائرة إلتزامات قوات الإحتلال الإسرائيلي تجاه السكان المدنيين وفقاً لإتفاقية جنيف الرابعة. وما بين 1979-1993، قدمت المجموعة الأوروبية والدول الأعضاء ما قيمته 13.8 مليون إيكو للمؤسسات الأهلية الفلسطينية. وبشكل استثنائي، قدمت المجموعة الأوروبية حوالي 8.89 مليون إيكو ما بين 1981-1986. وبشكل إجمالي، فقد تم دعم الأراضي الفلسطينية بشكل مباشر بحوالي

580 مليون ايكو من العام 1967-1993. ولكن مع التوقيع على إتفاقية أوسلو، فقد غير الإتحاد الأوروبي من تمويله للمؤسسات الأهلية إلى السلطة الفلسطينية²⁵⁶.

3. المساعدات لوكالة الغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين "الأونروا"

نشأت وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في عام 1949 لتقديم خدمات للاجئين الفلسطينيين في كل من لبنان والأردن وسوريا والضفة الغربية وقطاع غزة. وستبقى تلعب الأونروا دوراً هاماً حتى التوصل إلى حل عادل لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين. وعلى هذا الأساس إستمر المجتمع الدولي، بما فيه الإتحاد الأوروبي في تقديم الدعم المالي الأونروا من أجل الإستمرار في تقديم مساعداتها إلى اللاجئين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة والدول المضيفة. وتهدف المساعدات الأوروبية إلى مساعدة الأونروا للعمل على أسس فعالة ودائمة لضمان جودة ومستوى الخدمات المقدمة للاجئين. ويعتبر الإتحاد الأوروبي والدول الأعضاء أكبر مانحين الأونروا، حيث تساهم المفوضية الأوروبية سنوياً في الموازنة العامة الأونروا التي تستخدم لدفع رواتب المدرسين والأطباء والعاملين الاجتماعيين. وتساهم كذلك المفوضية الأوروبية في برنامج شبكة الضمان الإجتماعي التي تقدم مساعدات غذائية ونقدية للاجئين الأكثر فقراً. ويقوم كذلك المكتب الأوروبي للمساعدات الإنسانية (ECHO) بتقديم مساعدات إنسانية وغذائية لنداءات الإغاثة التي تطلقها الأونروا. وهذه المساعدات تغطي برامج التشغيل الطارئة والمساعدات الغذائية وترميم البيوت. وقد بلغت مساعدات المفوضية الأوروبية في العام الماضي (2008) أكثر من 76 مليون يورو²⁵⁷. وكما تم الإشارة سابقاً، فقد بدأ الإتحاد الأوروبي تقديم مساعداته للفلسطينيين في العام 1971، حيث بدأت أول مساهمة إلى الموازنة العامة الأونروا. و لا تزال هذه

²⁵⁶Ibid, Abu Seif, p18.

²⁵⁷Ibid, EC assistance to the Palestinians people 2.

المساعدة مستمرة إلى يومنا هذا، وما بين الأعوام 1994-2002، فقد قدم الإتحاد الأوروبي لوكالة الغوث 1.2 مليار يورو.

ثانياً: المساعدات الفنية

لم تتوقف المساعدات الأوروبية عن حدود الدعم السياسي والإقتصادي والمالي للسلطة الفلسطينية، بل إمتد هذا الدعم إلى التدخل الأمني والفني في مجريات النظام السياسي الفلسطيني. ومن الملاحظ أن تطور الإنخراط الأوروبي في الصراع كان دائماً متلازماً ومتربطاً مع نمو آليات السياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي. لذلك، فقد عززت معاهدة أمستردام عام 1999 من قدرة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة على إتخاذ القرارات. كما تم تزويدها بإستراتيجيات مشتركة للعمل في المناطق التي تشترك فيها الدول الأعضاء بمصالح حيوية هامة. فقد قدمت صيغة سياسية أكثر تركيزاً، بالإضافة لآلية الإنذار المبكر وذلك من خلال خلق وحدة سياسية تعمل لمجلس الوزراء الأوروبي. وقد تم تعزيزها بإضافة لجنة إنتقالية للسياسة والأمن بالإضافة للجنة عسكرية موازية تعمل على تقديم النصح والإرشاد للحكومات فيما يتعلق بشأن إدارة الأزمات. لقد قامت معاهدة أمستردام أيضاً بإعادة صياغة أهداف الإتحاد في الأمن والدفاع، وذلك من خلال إيجاد الإمكانية الملائمة لإستخدام المؤهلات العسكرية وغير العسكرية في حالات الكوارث الإنسانية. وهي ما تعرف بمهمة باترسبيرغ والتي تنتوع مهامها ما بين البحث والانتقاد وصولاً إلى مهام حفظ السلام وحتى القيام بعملية صنع السلام. وفي إطار تعزيز الأمن والسلام الدوليين، فقد قرر المجلس الأوروبي (European Council) في عام 1999 تطوير الجوانب المدنية من إدارة الصراعات في 4 مجالات وهي²⁵⁸:

²⁵⁸European Union. European Security and Defence Policy. (2009) European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management. pp 1-8. (Retrieved May 2010 from:

- **الشرطة (police):** يهدف الاتحاد الأوروبي من أن يكون قادراً على القيام بأية مهمة شرطية بدءاً بالإستشارات والمساعدات والتدريب لمساعدة قوات الشرطة المحلية. وقد تعهدت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بتقديم 5000 ضابط شرطة مع العام 2003.
- **تعزيز سيادة القانون (strengthening the rule of law):** وتتعلق فلسفة الاتحاد الأوروبي في هذا الإطار من الجهود الدولية الموجهة لتعزيز أو إستعادة هيبة قوات الشرطة المحلية. ولا يمكن أن تتعزز سيادة القانون إلا إذا توافر نظام قضائي يدعم قوات الشرطة.
- **تعزيز الإدارة المدنية (strengthening the civilian administration):** وفيما يتعلق بالإدارة المدنية، فإنه تم توفير مجموعة من الخبراء القادرين على الإنتشار في إطار عمليات إدارة الأزمات في وقت قصير.
- **الحماية المدنية (civilian protection):** في هذا الإطار، فإن هنالك فرق تنسيق وتقييم قادرة على الإنتشار على مدار الساعة، وتتكون هذه الفرق من 10 خبراء قادرين على الإنتشار خلال 3-7 ساعات. وهنالك أيضاً فرق تدخل مكونة من 2000 شخص للإنتشار في وقت قصير. وكذلك يوجد وسائل إضافية وتخصصية أخرى، وبالتالي بالإمكان نشرها خلال 2-7 أيام، وذلك يعتمد على طبيعة كل أزمة.

ومن منطلق فلسفته الأمنية الجديدة والتي صاغتها معاهدة أمستردام، فقد توالى التدخل والإنخراط الأوروبي في الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي، فبعد حوالي عقدين من المساعدات الإقتصادية والمالية، إنتقل الاتحاد الأوروبي إلى التدخل الفني والأمني، وذلك في إطار محاولاته وإصراره في البحث عن دور سياسي يتناسب مع فاتورته الإقتصادية. وتعتبر السياسة الأمنية والدفاعية الأوروبية هي من أهم الأدوات العملية للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة والتي تم إنشاؤها في 1999 بغرض توفير قدرات

مدنية وعسكرية فعالة وذات مصداقية لتتولى مسألة منع وإدارة الصراعات. وفيما يتعلق بعملية السلام في الشرق الأوسط، فإن السياسة الأمنية والدفاعية كانت إلى حد ما نشطة من خلال وضع بعثتين لإدارة الأزمات المدنية لمعالجة بعض الجوانب في الأراضي الفلسطينية، المكتب الأوروبي لمساعدة الشرطة الفلسطينية (EUPOL- COPPS) وبعثة الاتحاد الأوروبي للمساعدة الحدودية في رفح (EUB-AM). والجدير بالذكر أن الاتحاد الأوروبي يقوم بإدارة مثل هذه البعثات إما بنفسه أو من خلال منظمات دولية مثل الأمم المتحدة أو منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

ونجد أن السياسة الأمنية الأوروبية قد تم تطويرها في إطار السياسة الخارجية الأوروبية المشتركة من أجل التعاطي مع جميع المسائل الأمنية التي تهم أمن أوروبا وإستقرارها، وكذلك المساهمة في الحفاظ على السلام والأمن الدوليين. ونرى أن هذه السياسية تؤكد على عالمية الدور الأوروبي في المساهمة في إدارة النزاعات الدولية والعمل على حلها بالسبل المدنية.

1. بعثة مساعدة الشرطة الفلسطينية (EUPOL- COPPS): بدأت بعثة مساعدة الشرطة الفلسطينية (EUPOL COPPS)²⁵⁹ عملها في يناير 2006 بمهمة لعدة ثلاث سنوات، وكان هدفها الرئيسي هو المساهمة في إنشاء نظام شرطي فعال و دائم في فلسطين بموجب أعلى المعايير الغربية والدولية. ويشمل البرنامج تدريب ضباط شرطة، تقديم معدات، تنظيم ورشات عمل مشتركة بين ضباط الشرطة الفلسطينية والإسرائيلية. وهي بعثة مدنية (غير مسلحة) تأتي في إطار سياسة الأمن الدفاع الأوروبي (EDSP)، وتهدف بشكل محدد إلى الآتي²⁶⁰:

- مساعدة الشرطة الفلسطينية في تطبيق البرامج التطويرية للشرطة عن طريق إهداء النصيحة والمراقبة وخاصة للمسؤولين الكبار وعلى المستوى الوزاري.

²⁵⁹ هي بعثة الشرطة الأوروبية لمساعدة الشرطة الفلسطينية وتسمى:

EUPOL- COPPS: EU Police Coordinating for the Palestinian Police Support

²⁶⁰ Report on the European Union's police mission for the Palestinian Territories. pp1-20. (Retrieved June 2010 from: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUPOL%20COPPS%20booklet.pdf>)

- تنسيق وتسهيل مساعدات الإتحاد الأوروبي والدول الأعضاء للشرطة الفلسطينية.
- تقديم الإستشارة في الأمور المتعلقة بالعدالة الجنائية.

وتتعاون البعثة مع كل الفاعلين الدوليين الذين يقدمون خدمات لقطاع الأمن الفلسطيني، ويشمل ذلك المنسق الأمني الأمريكي، وجميع الجهات التي تدعم وزارة الداخلية الفلسطينية من أجل تحسين أداء الشرطة والقدرة على تطبيق القانون. وتتكون البعثة من حوالي 33 ضابط شرطة أوروبي منتدبين من الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي ولا يمتلك أعضاء البعثة أية صلاحيات تنفيذية. وقد بدأت المرحلة العملية من عمل البعثة في يناير 2006 ولمدة ثلاث سنوات، وتم تمديد مهمة البعثة حتى ديسمبر 2010. وبلغت موازنة البعثة حتى نهاية العام 2008 13.9 مليون يورو. ويتلقى رئيس البعثة تعليماته من الممثل الأعلى للسياسة الخارجية للإتحاد الأوروبي خافيير سولانا من خلال المبعوث الأوروبي لعملية السلام مارك أوت، والذين يمثلان المجلس الأوروبي (الجسم الرئيسي في الإتحاد الأوروبي في صناعة القرارات).

ومن الملاحظ أن هذه البعثة تتبع دوائر صناعة القرار في الإتحاد الأوروبي، وهي مرحب بها من قبل الأوساط الفلسطينية، سواء الرسمية أو الشعبية. ونرى أن هذه البعثة تؤكد الدور السياسي للإتحاد الأوروبي، وأنه إنتقل من لاعب إقتصادي إلى لاعب سياسي.

2. بعثة الإتحاد الأوروبي للمساعدة الحدودية في رفح (EU-BAM): كانت المعابر والحدود (خاصة معبر رفح) من أهم النقاط حساسيةً وتعقيداً في عملية السلام. ففي أغسطس 2005، وبعد عملية الإنسحاب الإسرائيلي الأحادي الجانب من قطاع غزة (المستوطنات وقوات الاحتلال العسكري) وضرورة إستئناف "عملية السلام" وبناءً على توصيات اللجنة الرباعية كان هنالك متطلبات لفتح معبر رفح الحدودي بين قطاع غزة ومصر. والجدير بالذكر أن معبر رفح هو المنفذ الوحيد للعالم الخارجي

لحوالي 1.5 مليون نسمة من سكان قطاع غزة. وفي هذا السياق توصل الطرفان الإسرائيلي والفلسطيني إلى "إتفاقية الحركة والعبور"²⁶¹ AMA في 15 نوفمبر 2005 والتي تنص على ما يلي:

- إعادة فتح معبر رفح، بمساعدة الإتحاد الأوروبي، الذي أنشأ بعثة الإتحاد الأوروبي للمساعدة الحدودية لمعبر رفح (EUBAM - رفح)، من أجل تواجد طرف ثالث محايد "بعثة مراقبة" ومكلفه بتوفير المساعدة ورصد العمليات الجمركية والأمنية في معبر رفح، ولأجل بناء الثقة بين الأطراف.
- إعادة فتح مطار غزة.
- بناء ميناء بحري في غزة.
- تيسير الحركة داخل الضفة الغربية.
- الربط بين قطاع غزة والضفة الغربية.
- المساهمة في بناء الثقة بين الأطراف.

ووفقاً للإتفاق الموقع فقد دعي الإتحاد الأوروبي للعب دور ثالث، محققاً بذلك موقفاً أكثر أهمية في السيناريو السياسي في الشرق الأوسط. وانتشرت البعثة الأوروبية بعد أسبوعين من التوصل إلى إتفاقية الحركة والعبور، وبلغ عدد أعضاء البعثة حوالي 90 شخصاً من 17 دولة أوروبية مختلفة²⁶². وتكمن مهمة البعثة في مراقبة منطقة الحدود في معبر رفح الحدودي بين مصر وغزة والمساهمة في تعزيز قدرات الجانب الفلسطيني لمراقبة الحدود والمساعدة للتنسيق بين إسرائيل و مصر والسلطة الفلسطينية. ولكن منذ أن سيطرت حماس على غزة في يونيو 2007، فإن بعثة الحدود لم تعد قادرة على إدارة الحدود التي بقيت في معظم الأوقات مغلقة باستثناء بعض الحالات التي كانت تفتح فيها لدخول وخروج الحالات الإنسانية، ولكن بدون أي تواجد أوروبي. وبالرغم من أن بعثة رفح يمكن أن تفهم كإجراء بناء ثقة مهم بين الإسرائيليين والفلسطينيين، فإن البعض جادل حول قيمة مثل هذه البعثة تحت الإحتلال مع

²⁶¹ إتفاقية الحركة والعبور .(استرجعت بتاريخ 20 مايو 2010 من :

www.palestine-studies.org/gaza/documents/general/doc1.doc

²⁶² للمزيد من المعلومات حول بعثة الإتحاد الأوروبي للمساعدة الحدودية في رفح انظر :

<http://www.eubam-rafah.eu/portal/ar/node/350>

وجود ضعيف للإنخراط السياسي على مستوى عالمي، ولكن من جانب آخر يجب ألا نتجاهل المنافع المحتملة لهذه المبادرات المحددة، وأنه من الصعب التهرب منها.

ثالثاً: الانتخابات التشريعية الثانية ومقاطعة حكومة حماس

شكلت الانتخابات الفلسطينية التشريعية الثانية في يناير 2006، تحول جوهري في سياسة المساعدات الأوروبية للفلسطينيين، وبسبب عدم رغبتها للاستجابة لشروط الرباعية، فإنه كان يجب على حكومة حماس أن تعاني من تجميد الدعم الموجه للموازنة. وقد تم توجيه المساعدات إلى الاحتياجات الإنسانية، بينما تم إنشاء الآلية الدولية المؤقتة (Temporary International Mechanism/TIM)²⁶³. والتي الهدف منها هو تقديم المساعدة بشكل مباشر للسكان الفلسطينيين وعدم التعاطي مع حكومة حماس. وبالرغم من أنه لم يتم توجيه الدعم بشكل رسمي إلى موازنة السلطة الفلسطينية، إلا أن كمية المساعدات (أكثر من مليار دولار أمريكي صرفت للمساعدات الطارئة) التي قدمت في 2006 كانت غير مسبقة على الإطلاق، إلا أن الأوضاع المعيشية استمرت في التدهور²⁶⁴. وتعتبر تلك المساعدات أعلى معدل للمساعدات الخارجية لكل شخص في العالم.

ومنذ يناير 2006، فإن العلاقات الأوروبية-الفلسطينية قد شهدت تحولاً جديداً. ففي العاشر من إبريل 2006 قررت أوروبا تجميد مساعداتها المباشرة للسلطة الفلسطينية على أن تقوم حركة حماس بثلاث طلبات وهي:

- عدم استخدام العنف،

²⁶³ الآلية الدولية المؤقتة (TIM) في شهر حزيران 2006، قامت الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي والمفوضية الأوروبية بإنشاء الآلية الدولية المؤقتة لتوفير المساعدات بشكل مباشر إلى الشعب الفلسطيني. وقد تأسست الآلية الدولية المؤقتة بسبب عدم مقدرة الإتحاد الأوروبي على التعامل مع الحكومة بقيادة حركة حماس حينها لأن الأخيرة رفضت الالتزام بالمبادئ الرئيسية الثلاث: نبذ العنف، الاعتراف بإسرائيل، والالتزام بالاتفاقيات السابقة الموقعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية. وقد قام الإتحاد الأوروبي، بصفته المانح الرئيسي للشعب الفلسطيني، بإقامة الآلية الدولية المؤقتة لكي يتمكن من تلبية الاحتياجات الاجتماعية الأساسية للسكان الفلسطينيين والتركيز على توفير المساعدات إلى الفئات الأكثر احتياجاً بدون المرور عبر الحكومة بقيادة حماس. وقد استبدلت الآلية الدولية المؤقتة بآلية جديدة اسمها (PEGASE)

²⁶⁴ Ibid, Le More, p1.

- الاعتراف بحق إسرائيل في الوجود،
- وقبول الإتفاقيات الموقعة،

ولأول مرة إستخدمت أوروبا بشكل كامل الأداة الإقتصادية ليس من أجل تشجيع الإصلاحات السياسية فقط، بل من أجل تغيير وجهة النظر والمواقف السياسية والدبلوماسية للصراع من قبل طرف واحد بالرغم من أنها كانت تدفع باتجاه الإنتخابات وقامت بتمويلها كذلك. وبالرغم من أن هذا القرار تطلب العديد من التحديات، لكنه برهن على دور أوروبا المتصاعد كلاعب أساسي في الصراع الإسرائيلي- الفلسطيني. وعليه، فقد أدت نتائج الإنتخابات الفلسطينية التشريعية الثانية إلى إنتكاسة في العلاقات الأوروبية - الفلسطينية، على الرغم من إعتراف المجتمع الدولي بما فيه أوروبا بنزاهة تلك الإنتخابات وشفافيتها. وكانت نتائج الإنتخابات وفوز حركة حماس امتحانا لمصادقية أوروبا، حيث قررت أوروبا مقاطعة حماس سياسياً والرفض في الدخول معها في حوار، والأخطر من ذلك، فقد تم وضعها على قائمة الإرهاب. وفي نفس السياق، واصل الإتحاد الأوروبي دعمه لحكومة فتح الغير منتخبة ديمقراطيا في الضفة الغربية.

نرى أنه كان يجب على الإتحاد الأوروبي الإعتراف بنتائج إنتخابات يناير 2006 وإتخاذ موقف أكثر دبلوماسية وإبقاء الباب مفتوحاً لأية تغييرات وتحولات داخل حركة حماس، لأنه لا يمكن الطلب من حركة أيديولوجية أن تغير من موقفها والإعتراف بحق إسرائيل في الوجود بين ليلة وضحاها. ويجب التذكير هنا أنه بعد 5 سنوات من التوقيع على إتفاقيات أوسلو تم شطب المادة المتعلقة بتدمير إسرائيل في الميثاق الوطني الفلسطيني. وفي المقابل، نجد أن الإتحاد الأوروبي والدول الأعضاء كان لديهم مواقف مغايرة في الحالات التالية:

- حافظوا على علاقات دبلوماسية مع العديد من الدول التي لا تعترف بحق إسرائيل في الوجود (مثل

إيران وباكستان)

- أن الإتحاد الأوروبي الذي إعتترف بمنظمة التحرير كممثل شرعي في إعلان البندقية 1980، في الوقت الذي كان يتم النظر إلى المنظمة على أنها منظمة إرهابية، والتي كانت بشكل ثابت تطالب بتدمير الدولة اليهودية.

وكان يرى الإتحاد الأوروبي أن معارضة حماس لعملية السلام يعنى معارضتها لسياساته في المنطقة لأن عملية السلام الفلسطيني-الإسرائيلي أصبحت جزء هام من السياسة الخارجية الأوروبية. إضافة لذلك، فإن الحكومة الإسرائيلية لا زالت تفاوض حماس عبر الوسيط المصري فيما يتعلق بصفقة الجندي الأسير شاليط والتهدة. وبالرغم من أن إسرائيل لم تعترف بحركة حماس، إلا أن المفاوضات الجارية مع حماس تفترض أن الطرفين يجب أن يتكيفوا مع الواقع الجديد وأن الطرفين موجودان على هذه الأرض كحقيقة واقعة. وأخيراً، فإنه من المهم إنخراط حماس في أي عملية سياسية لأنه هي التي تسيطر على قطاع غزة، بينما إسرائيل والرابعة إستمررا في التعامل مع الرئيس عباس ومقاطعة حماس. أنه من الغير الواضح كيف يمكن تطبيق أي إتفاق إسرائيلي- فلسطيني في غزة.

من الواضح أن الإتحاد الأوروبي بدأ يأخذ موقعاً سياسياً يعتد به في عملية السلام الدائرة بين الإسرائيليين والفلسطينيين، وبدأ هذا الموقع يتعزز بعد إنطلاق عملية أوسلو في 1993 بإعتباره أكبر وأهم ممول لتلك العملية. ولولا الإتحاد الأوروبي لما كان هناك سلطة فلسطينية ولإنهارت عملية السلام، حيث شكلت أوروبا جبهة الدعم والتمويل الرئيسية للفلسطينيين. حيث لازالت السلطة الفلسطينية معتمدة بشكل كامل على المساعدات الدولية وخاصة الأوروبية منها. ومن خلال الدعم الإقتصادي والمالي والفني للسلطة الفلسطينية، فقد أكدت أوروبا أنها لاعب أساسي وجدي في عملية السلام، وأنه لا يمكن تجاهل دورها ومكانتها الإقليمية والدولية. والملفت للنظر أن الإتحاد الأوروبي لازال متمسكاً بفلسفته الثابتة، أنه من خلال النافذة الإقتصادية يمكن تحقيق أهداف سياسية. ويعتبر تحقيق الإستقرار والأمن في الشرق الأوسط وتسوية الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي من أهم أهداف أوروبا، وما الدعم الأوروبي إلا تأسيس للدولة الفلسطينية المستقبلية. ولكن نعتقد أنه وبالرغم من تطور آليات السياسة الخارجية الأوروبية، إلا أن

أوروبا لازالت تعاني من عدم القدرة على التحدث بصوت واحد. إضافة لذلك، هنالك العديد من المؤسسات والجهات الأوروبية التي تصنع قرارات السياسة الخارجية الأوروبية، مما يزيد من تعقيد وشلل الموقف الأوروبي في الكثير من المناسبات وعدم ظهوره في متماسك ومنسجم. إن قضية التحدث بصوت واحد في الشؤون الدولية بشكل عام وفي الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي بشكل خاص هو مسألة عالية الأهمية، حيث أنها تكشف عن درجة الإرادة السياسية التي تتواجد بين الدول الأعضاء. وقد شاهدنا أنه كيف استخدم الاتحاد الأوروبي المساعدات المالية كأداة ضغط لتغيير المواقف السياسية. حيث في يناير 2006، حدث تحول جوهري في العلاقات الأوروبية-الفلسطينية بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية و تجميد أوروبا لمساعداتها للسلطة الفلسطينية. وقد أكد هذا الموقف على دور أوروبا المتنامي كلاعب أساسي في الصراع الإسرائيلي-الفلسطيني، وقدرته على التأثير في أطراف الصراع، وخاصة الطرف الفلسطيني للإستجابة للمتطلبات والشروط الدولية، خاصة شروط اللجنة الرباعية. وفي مقابل ذلك، نجد أن المجتمع الدولي، بما فيه الاتحاد الأوروبي قد ضح مليارات الدولارات كبديل عن تدخله السياسي الحقيقي ووضع حد للصراع.

وعلى الرغم من جميع الانتقادات الموجهة للإتحاد الأوروبي، إلا أننا نعتقد أن التأثير السياسي لأوروبا في المنطقة قد توسع على أسس ثابتة وبعد حوالي ثلاثة عقود من تطور سياسة مشتركة تجاه الصراع استطاعت أوروبا أن يتم النظر إليها كلاعب سياسي وهام في عملية السلام الإسرائيلية-الفلسطينية، وأن أوروبا لم تعد دافعة للنقود (payer) فقط بل أصبحت لاعباً (player) ومشاركاً ومساهماً في عملية السلام بحيث لا يمكن الاستغناء عنه أو إقصاؤه. وبذلك، فقد استطاع الإتحاد الأوروبي تحقيق الانجازات التالية:

- الدعم الإقتصادي الأوروبي أعطى زخماً وقوة سياسة لعملية السلام في الشرق الأوسط والتي يعتبر محورها الرئيسي الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي.

- الحفاظ على وجود السلطة الفلسطينية من الإنهيار بالرغم من العديد من الهزات التي تعرضت لها. ولولا الدعم الأوروبي لإنهارت السلطة مع توقف الدعم الأوروبي وتوقف عائدات الضرائب التي كانت تحولها إسرائيل للسلطة. لذلك، حافظ الدعم الأوروبي على بقاء وتماسك السلطة ومكنها من الإستمرار في تقديم الخدمات للسكان الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة.
 - أعطى الدعم المالي لأوروبا الدور السياسي الذي تبحث عنه.
 - إستغل الجانب الفلسطيني الدعم الأوروبي في تحقيق مكاسب سياسية، مثل معاملة السلطة الفلسطينية على قدم المساواة مع الدول وذلك في إطار إتفاقيات الشراكة والجوار.
 - إلا أن هنالك العديد من العقبات وقفت عائقاً أمام الجهود الأوروبية في تحقيق السلام في المنطقة، وبذلك لم يستطع الإتحاد الأوروبي تحقيق ما يلي:
 - رغم تدفق الأموال الأوروبية إلا أن الوضع الإقتصادي في الأراضي الفلسطينية المحتلة لازال في تدهور مستمر.
 - حتى هذه اللحظة لم تتحقق الدولة الفلسطينية، والتي إعتبرها الإتحاد الأوروبي جزءاً من سياساته الخارجية. والسبب في ذلك عدم الضغط الكافي السياسي والإقتصادي على إسرائيل من أجل الإلتزام بالقرارات الدولية
 - هيمنة أمريكا على صناعة السلام في المنطقة.
 - عدم توحيد السياسة الخارجية الأوروبية وتعدد مصادرها.
 - عدم التنسيق الكافي بين المانحين.
- ورغم كل هذا الدعم، إلا أن القضية الفلسطينية هي قضية سياسية بإمتياز، ويجب النظر اليها بشمولية، وعلى أوروبا أن تتدخل بشكل جدى وحقيقى من أجل إنهاء الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي وتحقيق السلام العادل في الشرق الأوسط، لأن ذلك من شأنه أن يحقق الأمن والإستقرار الإقليمي والدولى.

الخاتمة

حاولت هذه الدراسة أن تستكشف مدى تطور الموقف السياسي الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية منذ نشأة الأزمة الفلسطينية حتى الإنتخابات التشريعية الفلسطينية الثانية عام 2006 وصعود حركة حماس

إلى سدة الحكم وتغيير خارطة السياسة الفلسطينية، مروراً بالمراحل الرئيسية لتطور القضية الفلسطينية، خاصة إنشاء السلطة الفلسطينية بعد إنطلاق مؤتمر مدريد للسلام عام 1991 والذي غابت عنه أوروبا، ثم إنخرطت أوروبا بقوة في العملية السلمية في الشرق الأوسط من خلال الدبلوماسية الاقتصادية والدعم المالي للفلسطينيين في محاولة لإيجاد دور سياسي أوروبي في المنطقة.

وكما دلت الرسالة، فإن الموقف السياسي الأوروبي إنتقل من إعتبار القضية الفلسطينية هي قضية لاجئين إلى موقف سياسي أكثر تفهما لحق هؤلاء اللاجئين بدولة مستقلة بحيث يدير الفلسطينيون شؤونهم بأنفسهم. بل سعى الإتحاد الأوروبي إلى تعزيز فرص تحقيق هذه الدولة مادياً وسياسياً. وفي هذا السياق، فقد أوضحت الرسالة كيف أن الموقف السياسي الأوروبي قد تطور تدريجياً بدءاً بتقرير شومان والذي شكل أول موقف أوروبي مشترك والذي تضمن مطالبة إسرائيل بالانسحاب من الأراضي المحتلة وتدويل مدينة القدس وعودة السكان اللاجئين إلى أراضيهم، مروراً بالحوار العربي - الأوروبي والذي شكل محطة هامة للتفهم الأوروبي للقضايا العربية وخاصة المسألة الفلسطينية، وإنهاءً ببيان البندقية (1980) وإعلان برلين (1999) والذين شكلا اعترافاً أوروبياً واضحاً بالحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني والتي تشمل حقهم في تقرير مصيرهم، ووضع نهاية للإحتلال الإسرائيلي وإقامة دولة فلسطينية قابلة للحياة.

وكما أوضحت الرسالة، فإن هذه المسيرة من التطور في الموقف السياسي الأوروبي اتسمت بمجموعة من المحددات التي لا يمكن فهم سياق هذا التطور دون الإشارة لها. تشكل المصالح السياسية للدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي والتي تتسم أحياناً بالتناقض والموقف الجماعي الأوروبي من القضايا السياسية الدولية الهامة وطبيعة وآلية إتخاذ القرار داخل مؤسسات الإتحاد الأوروبي المحددات الرئيسية لتطور السياسة الخارجية الأوروبية. ولكن وكما ترى الدراسة، إن أهم هذه المحددات يكمن في طبيعة مؤسسة صنع السياسة الخارجية الأوروبية، حيث تعتبر السياسة الخارجية من أكثر الملفات حساسية داخل أروقة الإتحاد، حيث لازالت الدول الأعضاء تحتفظ بسيادتها كاملة في هذا المجال، مما يظهر الإتحاد بصورة غير فعالة ومؤثرة في الساحة الدولية.

علاوة على ما سبق، فإن قرارات السياسة الخارجية يتم إتخاذها بالإجماع، وهذا يضاعف من تعقيدات الموقف الأوروبي على الساحة الدولية مما ينعكس سلباً على قدرة الإتحاد الأوروبي على الإستجابة للآزمات الدولية المتلاحقة ومنها أزمة الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي. وبالرغم من تلك الإنتقادات الموجهة لمؤسسة السياسة الخارجية، إلا أن الدراسة أوضحت أن الإتحاد الأوروبي ينتهج الدبلوماسية الإقتصادية كأداة من أدوات السياسة الخارجية للتأثير في الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي والوصول إلى تسوية سياسية تحقق الإستقرار الإقليمي والدولي في الضفة الجنوبية لأوروبا. ولم يفت الرسالة أن تركز على أهمية الدعم المالي الأوروبي للسلطة الفلسطينية بوصفه أداة هامة من أدوات السياسة الخارجية الأوروبية ونافذة من نوافذ التدخل السياسي والأمني الأوروبي في المنطقة. ويعتبر الإتحاد الأوروبي والدول الأعضاء أكثر الجهات الدولية دعماً للسلطة الفلسطينية من الناحية المالية. وإتسم هذا الدعم خلال السنوات قيد الدراسة بكونه موجهاً بالأساس إلى تعزيز وجود وبناء مؤسسات السلطة الفلسطينية إرتباطاً برؤية أوروبا التي ترى في وجود الدولة الفلسطينية المستقلة شرطاً من شروط تحقيق السلام والإستقرار في حوض المتوسط.

إلا أن الدعم المالي قد توقف بشكله المباشر إلى السلطة الفلسطينية بعد الإنتخابات الفلسطينية التشريعية الثانية عام 2006 وهيمنة حركة حماس على معظم مقاعد المجلس التشريعي الفلسطيني وتشكيلها لحكومة حماس العاشرة وحكومة الوحدة الوطنية الحادية عشرة واللذان واجهتا مقاطعة دولية بسبب عدم إعتراف الحكومتين بشروط الرباعية الدولية. وإستمر هذا التدهور السياسي في فلسطين، حيث أقال الرئيس محمود عباس حكومة هنية عقب إستيلاء حركة حماس على قطاع غزة في حزيران 2007. وعلى الرغم من هذا التطور في الخارطة السياسية الفلسطينية، إلا أن أوروبا وجدت آليات دعم جديدة سمحت لها بتجاوز هذه الأزمة والإستمرار بتقديم الدعم للشعب الفلسطيني بشكل مباشر عن طريق الآلية الدولية المؤقتة وبيغاس واللتين ساعدتا الفلسطينيين على تجاوز الأزمة الإقتصادية والإجتماعية.

من خلال هذا التحليل لتطور الموقف الأوروبي عبر المراحل المختلفة، يمكن للباحث أن يستخلص مجموعة من النتائج:

- تميز الموقف الأوروبي بإقتراب تدريجي من الموقف الفلسطيني. بالنظر إلى المواقف الدولية، نرى أن الموقف الأوروبي أكثر قرباً من المواقف الدولية الأخرى. علاوة على ذلك، فإن أوروبا تشكل الحليف الرئيسي للسلطة الفلسطينية مالياً وسياسياً.
- أصبحت الدولة الفلسطينية مكون أساسى من مكونات الرؤية الأوروبية لحل الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي. وما يميز موقف أوروبا عن الدول الأخرى (مثل أمريكا) إن أوروبا توجه الدعم المالي من أجل خلق مؤسسات سيادية للدولة الفلسطينية المستقبلية (الدعم الموجه للشرطة والأمن، للوزارات المختلفة، تطوير النظام الضريبي، والدعم الموجه للجنة الانتخابات المركزية وجهاز الإحصاء المركزي، وغيرها من المؤسسات).
- عزز الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي من دور الإتحاد الأوروبي الإقليمي، وذلك من خلال أدوات السياسة الخارجية الأوروبية (الشراكة الأورومتوسطية وسياسة الجوار الأوروبي). وفى هذا السياق، تجدر الإشارة هنا إلى أن أوروبا قد نجحت في أن تجمع إسرائيل وسوريا على طاولة واحدة في إطار الاجتماعات الأورومتوسطية. وتشكل هذه اللقاءات الفرصة الوحيدة لالتقاء الطرفين الأعداء. وهذا يشكل نجاحاً واختراقاً أوروبياً إقليمياً.
- عطفاً على ما سبق، عزز دور أوروبا الإقليمي من دورها السياسي الدولي، بحيث أصبحت لاعباً سياسياً هاماً على الساحة الدولية. يمكن الإشارة هنا إلى دور أوروبا المتنامي في الرباعية الدولية والتي تعتبر مكون أساسى لها.
- إن ضعف الموقف السياسي الرسمي العربي الداعم للقضية الفلسطينية أثر سلباً على الموقف السياسي الأوروبي. إضافة لذلك، استمرت أوروبا بتقديم الدعم المالي للسلطة الفلسطينية، فيما استمر العرب بعدم الإيفاء بتعهداتهم المالية تجاه الفلسطينيين. لذلك، نرى أن ذلك أدى إلى إضعاف وتراجع الموقف الأوروبي تجاه القضية الفلسطينية.

- شكل الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي أول اختبار حقيقي لمدى قدرة أوروبا على الحديث بصوت واحد. وبالمراجعة والتدقيق والتحليل، نرى كيف كان الصراع أول من أجبر أوروبا على إتخاذ مواقف موحدة أو على الأقل تنسيق المواقف والتشاور بين الدول الأعضاء. إضافة لذلك، أشارت الرسالة إلى الأوروبيون أصبحوا أكثر تفهماً إلى مركزية القضية الفلسطينية في علاقتهم مع العرب.
- لولا الدعم الأوروبي الطارئ للسلطة الفلسطينية لإنهارة السلطة ومؤسساتها خاصة بعدما أوقفت إسرائيل دفع العوائد الضريبية للسلطة بعد إنتخابات 2006.
- تميز الموقف السياسي الأوروبي من الصراع الفلسطيني - الإسرائيلي بالثبات والتطور التدريجي ولكن الواضح والمتوقع.
- بلا أدنى شك، فإن الإنقسام الفلسطيني وترهل الحالة الفلسطينية شكلا عائقاً هاماً أمام حلفاء الفلسطينيين وخاصة أوروبا في إتخاذ مواقف سياسية متقدمة. علاوة على ذلك، فإن الفلسطينيون لا يمتلكون رؤية واحدة تجاه حل الصراع، حيث أن مشروع منظمة التحرير الفلسطينية / السلطة الفلسطينية هو دولة فلسطينية مستقلة في حدود الرابع من حزيران 1967 وعاصمتها القدس الشرقية، فيما يتراوح موقف حركة حماس بين مواقف سياسية متذبذبة، فتارة تطالب حركة حماس بهدنة طويلة الأمد مع إقامة دولة فلسطينية في حدود الرابع من حزيران 1967، وتارة أخرى تريد تحرير فلسطين من النهر إلى البحر. ونرى أن هذا شكل إرباكاً وضعفاً للموقف الأوروبي من القضية الفلسطينية.
- إن أوروبا مثل باقي مكونات المجتمع الدولي، لا تستطيع القيام بأكثر من ذلك لأن موازين القوى والمصالح الدولية المختلفة لا تسمح لها بإتخاذ مواقف حاسمة ضد إسرائيل. لذلك، ما لم تتغير هذه الموازين، فإنه من المتعذر توقع تطور أكبر من الذي حدث.

المراجع باللغة العربية

- أبو دية، سعد (1990). عملية اتخاذ القرار في سياسة الأردن الخارجية، سلسلة اطروحات الدكتوراه. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- أبو علبة، عبد الفتاح و إسماعيل ياغي. (1993). تاريخ أوروبا الحديث والمعاصر. الرياض: دار المريخ للنشر.
- الحاج، علي (2005). سياسات دول الإتحاد الاوروبى فى المنطقة العربية بعد الحرب الباردة. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- الدجاني، أحمد صدقي (1976). الحوار العربى الاوروبى.... وجهة نظر عربية ووثائق. القاهرة: الشركة المتحدة للتوزيع.
- الشلبى، جمال (2000). العرب وأوروبا. الأردن: المؤسسة العربية للدراسات والنشر.
- العزى، غسان (2005). معوقات الدور الاوربى فى تسوية الصراع العربى-الاسرائيلى. رام الله: معهد ابراهيم ابو لغد للدراسات الدولية.
- الفراى، عبد اللطيف (1993). المجموعة الاقتصادية الاوروبية. تونس: دار سراس للنشر.
- الكيلاني، هيثم "رؤية نقدية للمشاركة الأوروبية المتوسطية". 2001. دراسات شرق أوسطية، السنة السادسة.
- بشارة: خضر (1993). أوروبا والوطن العربى "القراءة والجوار". بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية
- بشارة، خضر (2003). أوروبا وفلسطين... من الحروب الصليبية حتى اليوم. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- حرب، اسامة (1979). الحوار والسياسة الخارجية للجماعة الاوروبية، فى حامد ابو ربيع، المضمون السياسى للحوار العربى الاوروبى... المتغيرات. القاهرة: دار غريب للطباعة.

حنفى، ساري و طبر، ليندا (2006). بروز النخبة الفلسطينية المعولمة: المانحون والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية المحلية. رام الله: مؤسسة مواطن ومؤسسة الدراسات المقدسية.

دورتى، جيمس وبالسغراف، روبرت (1995). النظريات المتضاربة فى العلاقات الدولية، ترجمة وليد عبد الحى. عمان: مركز أحمد ياسين.

دويتش، كارل (1982). تحليل العلاقات الدولية، ترجمة محمود نافع. القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية.

سليم، محمد السيد (1998). تحليل السياسة الخارجية. القاهرة :مكتبة النهضة المصرية.

سليم، محمد السيد (2002). تطور السياسة الدولية فى القرنين التاسع عشر والعشرين. القاهرة: دار الفجر للنشر.

علام، وائل (1998). البرلمان الاوروبى: دراسة للجهاز الشعبى فى الإتحاد الاوروبى. القاهرة: دار النهضة العربية.

كمال، محمد مصطفى و نهرا، فؤاد (2001). صنع القرار فى الإتحاد الاوروبى. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.

كنيدى، بول (1994). نشوء وسقوط القوى العظمى، ترجمة مالك البديرى. الاهلية للنشر والتوزيع: عمان.

مصطفى، نادية (1986). أوروبا والوطن العربى. بيروت: مركز دراسات الوحدة الغربية.

مقلد، اسماعيل صبرى (1991). العلاقات السياسية الدولية: دراسة فى الاصول والنظرية. المكتبة الاكاديمية: القاهرة.

ميرل، مارسيل (1986). سوسيولوجيا العلاقات الدولية. ترجمة حسن نافعة. القاهرة: دار المستقبل العربى.

نافعة، حسن (2004). الإتحاد الاوروبى والدروس المستفادة عربيا. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.

نخلة، خليل (2004). **اسطورة التنمية في فلسطين: الدعم السياسى والمراوغة المستديمة**. رام الله: مواطن.

يعقوبيان، منى (2004). **تقرير خاص عن الترويج للديمقراطية في الشرق الاوسط....المبادرات الاوروبية، معهد السلام الأميركي، تقرير خاص رقم ١٢٧**.

المراجع باللغة الانجليزية

Abu Seif, Atef (2006). **The Impact of the EU Aid on the Stateness of the Palestinian Entity**, PhD thesis, European university institute.

Asaf, Siniver (2009). **"Rethinking the EU Role in the Israeli-Palestinian Peace Process"**, Paper prepared for 2009 ISA Conference, New York.

Bethke, Uli. (2007). **The Influence of Business Associations in the European Decision**. Munich: GRIN Publishing.

Cappi, Michael (2007). **A Never Ending War**. Canada: Trafford Publishing.

Dannreuther, R. (2004) **'The Middle East: Towards a Substantive European Role in the Peace Process?'** in R. Dannreuther (ed.) **European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy**. London: Routledge.

Dassa, Kaye Dalia (2001). **Beyond the Handshake. Multilateral Cooperation in the Arab-Israeli Peace Process, 1991-1996**. New York: Columbia University Press.

E. Smith, Karen (1998). **"The Instruments of European Union Foreign Policy". Paradoxes of European Foreign Policy**. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.

European Commission (1994). **Questions and Answers about the European Union**. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.

Farrands, Christopher. (1988). **"State, Society, Culture and British Foreign Policy"**. in Michael Smith, Steve Smith and Brian White (eds.), **British Foreign Policy: Tradition, Change and Transformation**. London: Unwin Hyman Ltd.

- Federica, Bicchi (2007). **European Foreign Policy Making Toward the Mediterranean**. New York: Palgrave Macmillan.
- Fisher, Louis (1998). **The Politics of Shared Power: Congress and the Executive**. USA: Texas A&M University Press.
- Fukuyama, Francis (1989). "**The end of history**". The National Interest. Summer 1989.
- Hass, Ernst (1964). **Beyond the Nation –State: Functionalism and International Organisation**. USA: Stanford University Press.
- Henkin, Louis (1996). **Foreign affairs and the United States constitution**. USA: Oxford University Press.
- Hill, Christopher (2003). **The Changing politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan LTD.
- Hollis, Rosemary (1997). "**Europe and the Middle East: Power by Stealth?**", International Affairs, Vol. 73, No. 1.
- I, Greilsmmer, and J, Weiler (1984). "**European Political Cooperation and Palestinian-Israeli Conflict: An Israeli Perspective**" in European Foreign Policy- Making and the Arab-Israeli -Conflict, ed. By David Allen, Alfred Pijpers. Amsterdam: Martinus Nijhoff Publishers.
- J, Peters (1999). "**Europe and the Middle East Peace Process: Emerging from the Sidelines**". In the Foreign Policies of the European Union's Mediterranean States and Applicant Countries in the 1990s, ed. By Stavridis, Stelios, Coulombis, T, Veremis & Waites, N. London: Palgrave Macmillan Press LTD.
- Vasques, John A (1996). **Classics of International Relations**. USA: Prentice Hall.
- Kapteyn, Paul. (1995). **The Stateless Market: The European Dilemma of Integration and Civilisation**. UK: Routledge.
- Le More, Anne. (2008). **International Assistance to the Palestinians After Oslo: political guilt, wasted money**. UK: Routledge.
- Mahan, Alfred (2002). **The Policies of Asia and Its Effect upon International Policies**. Boston: Adamant Media Corporation.
- McDonagh, Ecaterina (2008). "**The European Neighbourhood Policy: the EU's Newest Foreign Policy Instrument?**". Paper prepared for the International Studies Association 49th Annual Convention, USA.

- Meibar, Basheer (1982). **Political Culture, Foreign Policy, and Conflict: the Palestinian Area Conflict System**. UK: Greenwood Press.
- Mendes, A. J. Marques. (1987). **Economic Integration and Growth in Europe**. UK: Routledg.
- Benveniti, Meron. **International Community supports a deluxe occupation**. Israel: Haaretz Newspapers, 2003.
- Michelle, Cini (2007). **European Union Politics**. London: Oxford University Press.
- Miller, Rory and Mishrif, Ashraf (2005). **The Policy: What is the European Neighbourhood Policy**. "The Barcelona Process and the Euro-Arab Economic Relations 1995-2000'. Middle East Review of International Affairs, Vol. 9, No. 2.
- Nugeent, Neill (1994). **The Government and Politics of the European Union**, 3rd edition. Durham: Duke University Press.
- P. Samuel, Huntington (1995). **"The Clash of Civilizations?"** The Foreign Affairs. Vol. 72, no.3.
- Rhein, Eberhard. (2001). **"Peace Making in the Middle East: Mission Possible"** in the European Union as a security Actor in the Mediterranean, ed. By Fred Tanner. Zurich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
- Smith, Steve and and others (2008). **Foreign policy: theories, actors, cases**. London: Oxford University Press.
- Stefania, Panebianco (2003). **A New Euro-Mediterranean Cultural Identity**. UK: Routledge
- Taylor, Paul (1993). **International Organization in the Modern World: The Regional and the Global**. London: Continuum International Publishing Group.
- Middle East** House of the Lords, European Union Committee. **The EU and the Peace Process, 26th Report of Session 2006–07**, Volume I. London: The Stationery Office Limited.
- UNCTAD, Report (2003). **UNCTAD's assistance to Palestinian People**. Geneva: United Nations.
- Vasconcelos, Alvaro and Joffe, George (2000). **The Barcelona Process: Building a Euro-Mediterranean Regional**. USA: Routledge.

W, Charles and others (1999). **World Politics: Trend and Transformation**.
USA: Macmilian Press LTD.

The World Bank: **Report on: The Trust Fund for Gaza and West Bank: Status, Strategy, and Request for replenishment**. December 2003.
World Bank Report No: 27094-62.

35 pages

المراجع من الانترنت

أبو عامود، محمد سعد (2004). العلاقات العربية - الأوروبية رؤيه مستقبلية، (العدد 157 يوليو 2004)، مجلة السياسة الدولية. (نسخة الكترونية) (استرجعت بتاريخ 30 أكتوبر 2009)
<http://www.siyassa.org.eg/asiyassa/ahram/2004/7/1/Efti0.htm>

اتفاقية أوسلو الموقعة بين اسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية. (استرجعت بتاريخ مارس 2010
من: <http://www.acpr.org.il/publications/books/44-Zero-isr-pal-interim-:agreement.pdf>

روما

اتفاقية

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm

اتفاقية الحركة والعبور (استرجعت بتاريخ 20 مايو 2010 من : www.palestine-studies.org/gaza/documents/general/doc1.doc

إعلان برلين: Conclusion of the European Council in Berlin 24-25 March 1999
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFB2.html

النص الكامل للشراكة الأوروبية متوسطة (استرجعت بتاريخ 20 مايو 2009 من
(http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm
النص الكامل لإعلان البندقية (استرجعت بتاريخ 20 أكتوبر 2009
<http://domino.un.org/unispal.nsf/frontpage5!OpenPage>

النص الكامل لخارطة الطريق (استرجعت بتاريخ 17 مارس 2010 من:
http://arabic.cnn.com/Middle_east/interactive/key.documents/Roadmap.pdf
تقرير المقدم من المفوضية الأوروبية الى البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي حول اطار العلاقات
بين الإتحاد الأوروبي وجيرانه الشرقيين والجنوبيين
http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf

فونتين، باسكال "أوروبا في اثني عشر درساً"، ص 41 ، (استرجعت بتاريخ
(12.4.2009

[http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/download/europe%20in%2012%20lessons-Arabic%20\(2\).doc](http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/download/europe%20in%2012%20lessons-Arabic%20(2).doc)

معاهدة ماستريخت (استرجعت بتاريخ 5 فبراير 2010) <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

<http://www.ecb.int/euro/intro/html/index.en.html> معلومات حول اليورو

قمة لاهاي (استرجعت بتاريخ 25 نوفمبر 2009)
http://aei.pitt.edu/1451/01/hague_1969.pdf

قمة اعلان لندن (استرجعت بتاريخ 20 اكتوبر 2009)
http://aei.pitt.edu/1451/01/hague_1969.pdf

Asia-Pacific Economic Cooperation (Retrieved July 2009 from
http://en.wikipedia.org/wiki/Asia-Pacific_Economic_Cooperation)

EC assistance to the Palestinians people in 2008. (Retrieved June 2010 from:
http://eeas.europa.eu/occupied_palestinian_territory/ec_assistance/ec_aid_to_pa_2008_en.pdf)

EU Assistance to Palestinians. (Retrieved October 2009 from:
http://www.delwbg.ec.europa.eu/ar/cooperatio_development/palestinians.htm)

European Commission/ Eurobarometer (2003). Survey on IRAQ and PEACE IN THE WORLD. (Retrieved Feb 2010 from:
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl151oniraq_en.pdf)

Laboutková, Šárka: EU institutions and interest groups: The potential for conflict? (Retrieved January 2010 from:
<http://www.idec.gr/iier/new/CORRUPTION%20CONFERENCE/EU%20institutions%20and%20interest%20groups%20-%20Laboutkova%20Ing.%20Sarka.pdf>)

Liesbet Hooghe and Gary Marks. (2007) EUROPEAN UNION? Paper Presented at the European Union Studies Association, Montreal. (Retrieved January 2010 from: <http://aei.pitt.edu/7907/01/hooghe-l-12a.pdf>)

Maastricht Treaty February 1992: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

Maria Gianniou (2006). a paper: The European Union's involvement in the Israeli-Palestinian conflict: an active paradigm of European foreign policy? Prepared for the European Consortium for Political Research 3rd Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul. (Retrieved March 2010 from: <http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/045.pdf>)

Panorama of the European Union. (Retrieved Sep 2009 from: http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/69/en.pdf.)

Report on the development of the framework for activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions (2007/2115(INI). (Retrieved Feb 2010 from: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/707/707844/707844en.pdf)

Report on the European Union's police mission for the Palestinian Territories. (Retrieved June 2010 from: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUPOL%20COPPS%20booklet.pdf>)

Report on "The Middle East and security in Europe" submitted on behalf of the Political Committee of the Assembly of Western European Union by Mr Baumel, Rapporteur, and Mr Akçali, co-Rapporteur. 20 June 2001. (Retrieved October 13, 2009 from: http://assembly-weu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2001/1732.php)

Treaty of Lisbon. (Retrieved October 2009) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0001:0010:EN:PDF>)