

موريال أسبرغ | Muriel Asseburg*

الاتحاد الأوروبي والربيع العربي: البيان مقابل السياسة

The EU and the Arab Spring: Rhetoric vs. Politics

تبنى السياسيون الأوروبيون والدبلوماسيون والإعلام والرأي العام، بحماس، سنة 2011، ما سُمي الربيع العربي. وتعهد الاتحاد الأوروبي بدعم عمليات التحول الحاصلة في المنطقة بسخاء. ومع ذلك، لم يرق الأوروبيون إلى مستوى وعودهم؛ فقد تحول الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء، على خلفية تحول الثورات العربية إلى العنف والحرب الأهلية في بعض البلدان، واستعادة الحكم الاستبدادي في أخرى، إلى متفرجين يتعاملون مع عوارض الأزمة بدلاً من التأثير في مسار التطورات. وبدلاً من أن يؤثر الاتحاد الأوروبي في الديناميات التي أطلقها الربيع العربي، أثرت هذه الديناميات بقوة في أوروبا. تحلل هذه الدراسة مناهج الاتحاد الأوروبي في التعامل مع "الربيع العربي"، وأدواته في ذلك، وأولوياته، وكيفية تحوله على مدى السنوات الماضية.

كلمات مفتاحية: الاتحاد الأوروبي، الربيع العربي، تونس.

In 2011, European politicians, diplomats, media, and publics enthusiastically embraced the so-called Arab Spring. The EU pledged to generously support transformation processes initiated in the region. Yet, Europeans – as other third parties – have not lived up to their promises. Against the backdrop of the Arab uprisings turning into violence and civil war in some countries and authoritarian restoration in others, the EU and its member states have been largely reduced to being bystanders, dealing with the symptoms of crises rather than impacting – let alone shaping – the path of developments. Indeed, rather than the EU impacting on the dynamics unleashed by the Arab Spring, these dynamics have strongly impacted on Europe. In order to explain this phenomenon, this paper analyzes the EU's approaches, instruments and priorities – and how the latter have changed over the course of the last years.

Keywords: European Union, Arab Spring, Tunisia.

* باحثة مختصة بالعلوم السياسية والقانون الدولي والاقتصاد، عضو قسم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، المعهد الألماني للشؤون الدولية والأمنية، برلين.

* Researcher in Political Sciences, International Law and Economics, Member of MENA Department, German Institute for International and Security Affairs, Berlin.

تقديم⁽¹⁾

والجريمة المنظمة، ومنع الهجرة غير الشرعية إلى أوروبا، أو على الأقل إلى بعض البلدان مثل ألمانيا، وأمن إسرائيل⁽⁵⁾.

إضافة إلى ذلك، وضعت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي برامج لدعم هذه العمليات بطريقة بناءة. عرضت ألمانيا مثلاً شراكة تحويلية في بلدان التحوّل والإصلاح. وأبرمت اتفاقات شراكة مع تونس، ومصر، والمغرب. وتم دعم البرامج التي تهدف إلى تعزيز البنية الديمقراطية والمشاركة السياسية، واحترام حقوق الإنسان، ودعم المجتمع المدني وتعزيزه، إضافة إلى التطوّر الاجتماعي والاقتصادي في هذه البلدان الشريكة وكذلك في الأردن، واليمن، وليبيا⁽⁶⁾.

المساهمة الأوروبية في التحوّل: مثال تونس

وإذا نظرنا إلى نتائج الدعم الأوروبي للتحوّل بعد كل هذه السنوات، يظهر بصفة لافتة للنظر بأنه كان للاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء تأثير إيجابي مُعزز في هذه الحالات التي كانت فيها ظروف الانطلاق والإطار مؤاتية على أي حال، وكانت النخب السياسية المحلية جاهزة في نهاية المطاف للانخراط في سياسات وتسيويات شاملة⁽⁷⁾. وتمكن الأوروبيون في تونس، قبل كل شيء، من توظيف الأدوات الموجودة في تصرفهم، ومراقبة الانتخابات، والدبلوماسية، والمشورة، ودعم المجتمع المدني... إلخ، لمراقبة العملية الانتقالية⁽⁸⁾. وفي الواقع، أصبحت تونس بالنسبة إلى أوروبا "نموذجاً عن بلد التحوّل" في العالم العربي، كما كانت "نموذج الشريك لأوروبا" خلال حكم بن علي (بسبب تحرير التجارة والمواءمة مع المعايير الأوروبية على الرغم من القمع الشديد). ومع ذلك، حتى مع تعامل الأوروبيين الواسع مع

في بداية عام 2011، رحّبت البرلمانات الأوروبية، والحكومات، ومعاهد بروكسل، ووسائل الإعلام، والمجتمع المدني، بحماس، بما سُمّي الربيع العربي في انسجام ووحدة تامة⁽²⁾. وجاء هذا الحماس من تصوّر مفاده أنّ الاحتجاجات في المنطقة مستوحاة من القيم الأوروبية العريضة، ومن قراءة تقول بأنّ هؤلاء المتظاهرين الشباب كانوا "مثلهم"، وليسوا عرباً مرتبطين بالراديكالية، والإرهاب، والرجعية، أي الصورة التي سيطرت على وسائل الإعلام الدولية من قبل. إضافة إلى ذلك، توقع العديد من الأوروبيين أو أملوا برؤية تكرار التحولات التي حصلت في أوروبا الشرقية والوسطى بعد سنة 1989، في الدول العربية. وهكذا، تعهّد مسؤولون بارزون في الاتحاد الأوروبي، مثل مفوض شؤون التوسّع وسياسة الجوار الأوروبية، ستيفان فول Stefan Fule، بعدم تكرار أخطاء الماضي من الآن فصاعداً، وخاصة التعاون الواقعي غير المشروط مع الأنظمة الاستبدادية. وتريد أوروبا، بدلاً من ذلك، استخدام فرصة الثورات العربية للمساهمة في استقرار مستدام في المنطقة⁽³⁾، من خلال دعم الإصلاحات التي من شأنها أن تؤدي إلى أنظمة سياسية تشاركية أكثر، وشاملة للجميع. ومن ثمّ، يلتزم الاتحاد الأوروبي تقديم الدعم بسخاء لعمليات التحوّل والإصلاح الحاصلة في المنطقة، من خلال نهج الـ 3M (Money, Mobility, Markets) - أي مزيج من الدعم النقدي لتحرير السياسي والاقتصادي، ودخول منتجات المنطقة إلى الأسواق، وحركة التنقل - في إطار سياسة جوار أوروبية مُحدّثة ومُنشّطة ENP⁽⁴⁾. واهتمّ الأوروبيون في الوقت نفسه بتعزيز العلاقات مع جيرانهم العرب، ومن ثمّ ضمان مصالح أوروبا الجيوسراتيجية في الجوار. وتشمل هذه المصالح التدفق المستمر للطاقة بأسعار معتدلة، وتوسيع الأسواق للبضائع الأوروبية، والتعاون في مكافحة الإرهاب

1 يعتمد هذا النص بقوة على:

Muriel Asseburg & Heiko Wimmen, "Die bittere Ernte des Arabischen Frühlings. Transformation, Elitenwandel und neue soziale Mobilisierung," (in German), *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Berlin, 22/12/2015, pp. 26-32, accessed on 16/8/2016, at: <http://bit.ly/2cCmt1n>

2 انظر مثلاً جيدو ويستروال Guido Westerwelle، وزير خارجية ألمانيا في ذلك الوقت: "Die Freiheit muss auch Wohlstand bringen. Warum Deutschland den Menschen in Tunesien und Ägypten helfen muss," (in German), *Der Tagesspiegel*, 17/2011/2/, p. 10.

3 خطاب ستيفان فول Stefan Fule في مؤتمر حول الربيع العربي في ميونخ، ألمانيا، 3 شباط/فبراير 2012، انظر:

"Conference: EU- Nachbarschaft – Der Arabische Frühling ein Jahr danach," European Commission, 3/2/2012, accessed on 16/8/2016, at: <http://bit.ly/2rehQTd>

4 Catherine Ashton, "What Next in North Africa?" *International Herald Tribune*, 18/3/2011.

5 Cf. Muriel Asseburg, "The Arab Spring and the European Response," *The International Spectator*, vol. 48, no. 2 (2013), p. 55f.

6 تمّ بين عامي 2012 و2016 تأمين نحو 50 مليون يورو في السنة من خلال البرنامج. وتمّ تحقيق، حتى منتصف 2015، مئتين وخمسين مشروعاً، وأنفقَ خمسون في المئة من الأموال في / أو لتونس. انظر:

Author interviews in the Federal Foreign Office, Berlin, July 2015.

7 بالنسبة إلى النجاحات المتواضعة للنهج الأوروبي فيما يخص الإصلاح والحوار الشامل، انظر:

Richard Youngs, "The European Union. Inclusion as Geopolitics," in: Kristina Kausch (ed.), *Geopolitics and Democracy in the Middle East* (Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), (2015), pp. 115 - 127.

8 للاطلاع على وجهة نظر نقدية، انظر:

Marc Pierini, "EU Foreign Policy in the Arab World: Three (Bad) Examples," *Carnegie Europe*, 3/7/2014, accessed on 16/8/2016, at: <http://ceip.org/2rPOHR9>

القروض الميسرة، لكن عانت الدول الجنوبية الأعضاء في الاتحاد، والتي تشارك تقليدياً في سياسات الاتحاد الشرق أوسطية، أزمة مالية وأزمة ديون، وهي الأزمة التي عصفت بها منذ سنة 2008. ولذلك، فقد رأت هذه الدول نفسها مضطرة إلى التخفيض بدلاً من رفع الدعم الثنائي للبلدان التي تشهد تحولات في المنطقة⁽¹²⁾. وعلاوة على ذلك، ترددت الدول الأعضاء بصفة عامة في إضافة مادة أو جوهر لنهج الـ 3M، والذي عرضه الممثل الأعلى من خلال عروض مادية وغير مادية، مع تهديد الأزمة المالية، وأزمة الديون في أوروبا، والأزمة الأوكرانية للتكامل والأمن الأوروبي. وقد استهلكت هذه الأزمات الأقرب إلى الدار الأوروبية حصة الأسد من الرؤساء ورؤساء الحكومات الأوروبيين، والطاقة الدبلوماسية للحكومات.

إضافة إلى ذلك، لم تتطور تجارة تونس مع دول الاتحاد الأوروبي خلال السنوات الخمس الماضية⁽¹³⁾. وقام الاتحاد الأوروبي بتحضير مفاوضات على ما يسمى اتفاقية التجارة الحرة العميقة والشاملة DCFTA مع تونس، وقد بدأت أخيراً في تشرين الأول/أكتوبر 2015. ومع ذلك، فمن غير المرجح أن تؤدي هذه المفاوضات إلى زيادة سريعة في أحجام التجارة، بل يتوقع أن تكون هذه الزيادة على المدى الطويل؛ بسبب التعقيدات الكبيرة في تفاصيل الاتفاق. وفي أي حال، يتطلب هذا النوع من الاتفاقات تعديلات أو تغييرات كبيرة في تكاليف شركاء الاتحاد الأوروبي للحد من الحواجز التجارية، ولكي تتلاءم قوانينها وأنظمتها مع المعايير الأوروبية. ويتوقع فقط آثار تنموية على المدى الطويل، إذا كان هناك آثار على كل حال⁽¹⁴⁾.

وعلاوة على ذلك، لم يطلق الحوار على التنقل والهجرة والأمن وكذلك ما يُسمى بالشراكة التنقلية، والتي وافق عليها الاتحاد الأوروبي وتونس في آذار/مارس 2014، أي تأثيرات إيجابية فيما يخص الحد من بطالة الشباب، وزيادة في التحويلات المالية أو أي شيء آخر. وعلى

تونس ودعمهم لمجموعة كبيرة من التدابير، فلا نكاد نرى أي دليل على أن المشاركة الأوروبية كانت حاسمة بأي صورة من الصور لتطور البلاد. إضافة إلى ذلك ما زال من المبكر الحديث عن أي قصة نجاح. وعلى الرغم من تجنب انهيار الدولة والثورة المضادة في تونس ووضع نظام سياسي تشاركي وشامل وتعددي أكثر من نظام حكم بن علي، فإن هذا النظام ما زال على الورق فقط. أضف إلى ذلك أنه من غير المؤكد بأي حال أن هذا النظام الديمقراطي للحكم الذي نص عليه الدستور سيتم تحويله إلى واقع ملموس من خلال الإصلاح الشامل للإدارة، والجهاز العدلي، والقوى الأمنية. وبدلاً من ذلك، توجد مخاوف قوية من استمرار قادة البلاد في الحد كثيراً من الحريات في وجه التهديدات الإرهابية الكبيرة. وهكذا، كلما ركز الأوروبيون أكثر على تجهيز القوى الأمنية التي لم يكتمل إعدادها وتدريبها، زادوا من خطر المساهمة في القمع المتزايد⁽⁹⁾.

ومع ذلك، يكمن العيب الأخطر في فشل أوروبا في تقديم مساهمة فعّالة، لعكس عملية تدهور الاقتصاد التونسي وتقليص الفوارق الاجتماعية والاقتصادية في البلاد. وعلى الرغم من استفادة تونس أكثر من أي بلد متوسطي في الجوار الجنوبي من برنامج الاتحاد الأوروبي "لدعم الشراكة، والإصلاح، والنمو الشامل" الذي صدر في أيلول/سبتمبر 2011⁽¹⁰⁾، فإن هذا الدعم لم يركز كثيراً، في نهاية المطاف، على إحداث تأثير في الأولويات الاقتصادية وإستراتيجيات المتلقي. وعلى الرغم من التصاريح والخطابة الحماسية، فإن الأموال المتوافرة ظلت ضئيلة أو متواضعة.

وتراجعت بسرعة المطالبات بخطة مارشال للمنطقة، وقد عبّر عنها سنة 2011 وزير خارجية إيطاليا في ذلك الوقت فرانكو فراتيني⁽¹¹⁾. صحيح أنه تمّ جمع الأموال للمنطقة الجنوبية الجارة، وتمّ توفير

9 Sarah Mersch, "Tunisia's Ineffective Counterterrorism Law," Carnegie Endowment for International Peace, *Sada*, 6 August 2015, accessed on 16/8/2016, at: <http://ceip.org/2d5TYyb>

10 لمزيد من التفاصيل، انظر أيضاً:

European Commission, "European Neighbourhood and Partnership Instrument. 2007-2013 Overview of Activities and Results," (Brussels: Directorate General Development and Cooperation - EuropeAid), 16 September 2014, p. 82, accessed on 16/8/2016, at: <http://bit.ly/2rzz2W9>; EC/High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR), "Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy. Statistics, SWD (2015) 77 final," Brussels, 25 March 2015, p. 58, accessed on 16/8/2016, at: <http://bit.ly/2qvWVtO>

11 Franco Frattini, "Marshall Plan for the Arab World," *Europe's World*, 1 June 2011, accessed on 16/8/2016, at: <http://bit.ly/2cYY3TO>

12 انظر مثلاً:

Hélène Michou, Eduard Soler i Lecha & José Ignacio Torreblanca, "Supporting the Transitions in North Africa. The Case for a Joined-Up Approach," *The International Spectator*, vol. 49, no. 3 (2014), pp. 69 - 87.

13 EC/HR, "Implementation," p. 33.

14 Federica Bicchì, "The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring. 'More for More' or Less of the Same?," *Mediterranean Politics*, vol. 19, no. 3 (2014), pp. 318 -332; Marie-Luise Rau, "Conquering the EU Market with New Comprehensive Trade Agreements. Simulating DCFTAs between the EU and Neighbour Countries," Paper Presented at the XIVth Congress of the European Association of Agricultural Economists, Ljubljana, Slovenia, 26 - 29 August 2014, accessed on 16/8/2016, at: <http://bit.ly/2s8JsZX>

حوافز ضعيفة، وإشارات مشوشة

مع هبوب الرياح الخلفية للثورات العربية، يحاول الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء إقناع النخب في الدول العربية الجارة لتحديد مسار العملية الديمقراطية أو التحرر، وإرساء سيادة القانون، وتحقيق إصلاحات بنويّة وسياسات للإدراج السياسي والاجتماعي والاقتصادي. وكانت الأدوات لتحقيق هذا التغيير في العقلية، والتي اختارها الأوروبيون في إطار سياسة الجوار المنقّحة، حوافز مادية وغير مادية، بحسب الشاعر القائل "المزيد للمزيد والأقل للأقل"⁽¹⁹⁾. ومع ذلك، أثبت هذا النهج أو الأسلوب فشله لعدة أسباب: أولاً، كانت مقادير الحوافز المالية التي يستطيع الاتحاد الأوروبي تقديمها لا تكاد تقنع، وخاصة عند مقارنتها بما جاءت به دول المنطقة. ثانياً، لم يتم إضافة حوافز غير مادية في صورة فتح شامل ومن جهة واحدة للأسواق الأوروبية لمنتجات المنطقة، وزيادة ملموسة في الانتقال من المنطقة، أو إمكانية للانضمام أو الارتباط بالاتحاد الأوروبي. لذا، لم تكن الحوافز المقدمة قوية بما فيه الكفاية لتقنع النخب العربية بتغيير حساباتها عن الربح - الخسارة.

ولإعطاء مثال واحد بليغ: خصص الاتحاد الأوروبي 504 ملايين يورو لدعم مصر بين سنتي 2011 و2015. وفي الوقت نفسه، قدمت دول الخليج العربي (قطر أولاً، ثم بعد منتصف عام 2013 المملكة العربية السعودية والإمارات أساساً) مساعدة مالية تقدّر بأكثر من عشرين مليار دولار أميركي، وتسليمات في الطاقة، والديون الميسرة⁽²⁰⁾. وعلاوة على ذلك، لم يكن بالإمكان صرف جزء كبير من الالتزامات الأوروبية، في حالة مصر، حوالى نصف الالتزامات. ويعود هذا الأمر إلى تعامل الاتحاد الأوروبي مع ممثلي الدولة بدلاً من جهة فاعلة نخبوية واحدة في هذه البلدان، كما فعلت الدول الخليجية، فلم يشعر الممثلون المصريون (أو لم يكونوا) بالقدرة على توقيع

أي حال، لا تفتح هذه الشراكة⁽¹⁵⁾ آفاقاً لزيادة ملموسة في تدفقات المهاجرين، دائماً أو مؤقتة، إلى أوروبا. ولكن هذه الاتفاقية تسهّل، بدلاً من ذلك، الدخول إلى سوق العمل الأوروبية (كما كان الحال مع اتفاقيات سابقة مماثلة) فقط للأشخاص الذين لهم المؤهلات، وهم قليلون، ولذلك يُبحث عنهم في أوروبا. أما ما هو أكثر من ذلك، فيجب ملء اتفاق الإطار بين الاتحاد الأوروبي وتونس بالتزامات ملموسة من الدول الأعضاء في الاتحاد من أجل وضعه قيد التنفيذ⁽¹⁶⁾. وبالنظر إلى الزيادة السريعة في عدد اللاجئين وطالبي اللجوء السياسي في الاتحاد الأوروبي على مدى السنوات الخمس الماضية، فمن المتوقع أن تبقى هذه الالتزامات في حدها الأدنى.

وفي هذا المجال، يكمن الهدف الأوروبي الرئيس في زيادة التعاون مع الجيران الجنوبيين في عملية تنظيم الهجرة، ومنع الهجرة غير الشرعية بدلاً من زيادتها. إضافة إلى الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف مع بلدان المنشأ والعبور - من بين أمور أخرى في إطار ما يُسمى بعملية الخرطوم⁽¹⁷⁾ - سيتحقق هذا الهدف من خلال تعزيز الرقابة على الحدود، ودعم وكالة الحدود الأوروبية "فرونتكس" Frontex، ونشر القوة البحرية للاتحاد الأوروبي - البحر الأبيض المتوسط (EUNAVFOR Med) في حزيران/ يونيو 2015⁽¹⁸⁾.

15 عُقدت اتفاقيات مشابهة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب، والاتحاد الأوروبي والأردن.

16 لم يتم التوافق في نهاية عام 2015 على مشاريع ملموسة تؤدي إلى تنفيذ الشراكة أو تنفيذها. للاطلاع على الاتفاقية، انظر:

"Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etats membres participants, Brussels," 3 March 2014, accessed on 202016/9/, at: <http://bit.ly/2s94M1i>

وتم الاتفاق على شراكات مماثلة أيضاً مع المغرب (حزيران/ يونيو 2013) والأردن (تشرين الأول/ أكتوبر 2014).

17 عملية الخرطوم هي لتحقيق تعاون بين الاتحاد الأوروبي والجامعة العربية، وكذلك دولهما الأعضاء، للقضاء على الهجرة غير الشرعية وتهريب البشر، وإدارة عملية الهجرة، وإنشاء ما يسمى مراكز الاستقبال في بلاد المنشأ والعبور (بدلاً من الاتحاد الأوروبي)، ومكافحة أسباب الهروب والهجرة. انظر:

"Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process (EU-Horn of Africa Migration Route Initiative), Rome, 28 November 2014," accessed on 202016/9/, at: <http://bit.ly/2cOg04v>

18 تهدف العملية العسكرية إلى تدمير شبكات المتاجرة بالبشر، وإلى المساهمة في تخفيض الخسارة في الأرواح في البحر الأبيض المتوسط. انظر:

Giovanni Faleg & Steven Blockmans, "EU Naval Force EUNAVFOR MED Sets Sail in Troubled Waters," Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 26 June 2015 (CEPS Commentary), accessed on 20/9/2016, at: <http://bit.ly/1SQ9Te0>

ولمزيد من الاطلاع على أهداف هذه العملية، انظر:

"Factsheet about Mission EUNAVFOR MED - Operation SOPHIA," accessed on 42017/6/, at: <http://bit.ly/2rp3kK4>

19 European Commission, "Remarks by HRVP Catherine Ashton at the Presentation of the ENP Package 2012," Brussels, 15 May 2012, accessed on 20/9/2016, at: <http://bit.ly/2r6jVIT>

20 يشير هذا المبلغ إلى خط الميزانية الرئيس لسياسة الجوار الأوروبية (ENPI) The European Neighborhood and Partnership Instrument (ENPI) (والأداة الأوروبية للجوار والشراكة)، والتي تم استبدالها بـ The European Neighborhood Instrument (ENI) (أداة الجوار الأوروبية). انظر:

EC/HR, "Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy. Statistical Annex," SWD (2014) 98 final, Brussels, 27 March 2014, p. 51, accessed on 20/9/2016, at: <http://bit.ly/2qAMPXA>

وحول الدفعات الخليجية، انظر:

"Egypt Got \$23 Billion in Aid from Gulf in 18 Months - Minister," Reuters, 2 March 2015, accessed on 202016/9/, at: <http://reut.rs/2qurbJz>

مباشرة، وقام بتقييم النقص في عملية الإصلاح بطريقة متساهلة، ولم يخفّض تمويله حتى في وجه الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان⁽²⁴⁾. وصحيح أن جيلاً جديداً من الخطط العملية لسياسة الجوار الأوروبية ينوي تقديم معايير دقيقة ومؤشرات إصلاح لكل من المجالات الخاصة بسياسة التعاون. وبالفعل حصلت هذه التقسية في المخططات العملية الجديدة للبنان، والمغرب، والسلطة الفلسطينية، وتونس، إلا أنها تفتقر إلى واحد بالنسبة إلى الأردن. ومع ذلك، ينقص الجيل الجديد من مخططات العمل الأولويات والتركيز الواضح. وتبقى الشكوك حول الطريقة التي يعتزم بها الاتحاد الأوروبي الرد على تقدم العملية الإصلاحية أو على النكسات في الدول الشريكة، في وجه البرمجة المتوسطة المدى والتزام الأموال. ومن المتوقع، مع ذلك، أن يترك النقاش الحالي والتخطيط لمراجعة أخرى لسياسة الجوار الأوروبية تأثيراً في هذه التناقضات.

حتى في تلك الحالات التي اتفق فيها الأوروبيون جميعاً على التقييم الذي يظهر نكسات في البلد الشريك فيما يخص الإصلاح أو العملية الانتقالية⁽²⁵⁾، لم تُخفّض المصروفات الأوروبية والدعم الثنائي إلا جزئياً⁽²⁶⁾. ومرة أخرى يأتي الانقلاب العسكري في مصر في تموز/ يوليو 2013، والتفكيك العنيف لمخيم الاحتجاج في ميدان رابعة العدوية في القاهرة في آب/ أغسطس من العام نفسه مثلاً هنا⁽²⁷⁾. وفي حين قررت دول الاتحاد الأوروبي مراجعة المساعدة الأوروبية لمصر، وتعليق رخص تصدير معدات يمكن استخدامها في القمع الداخلي، ومراجعة

24 راجع مثلاً الاستنتاجات الواقعية لتقرير المحكمة الأوروبية للمدققين عن التعاون الأوروبي مع مصر في مجال الحكم، 2007-2012، على العموم، لم تستطع European External Action Service (EEAS)، (الخدمة الأوروبية للعمل الخارجي)، واللجنة القيام بإدارة فعالة لعملية دعم الاتحاد الأوروبي لتحسين الحكم في مصر.

European Court of Auditors, *EU Cooperation with Egypt in the Field of Governance* (Luxemburg, 18 June 2013), Special Report No. 4/2013, p. 29, accessed on 17/8/2016, at: <http://bit.ly/2s8JPDT>

25 راجع مثلاً الصيغة القوية في: Council of the European Union, "Council Conclusions on Egypt," FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 21 August 2013, accessed on 17/8/2016, at: <http://bit.ly/2r6kg89>

26 وبناء على ذلك، لم يتم تخصيص أي أموال لمصر في 2013 و2014، بحسب برامج Spring (الربيع) Umbrella (المظلة). وفي الوقت نفسه، ارتفعت المخصصات لمصر من الـ ENI (EU Neighborhood Info Center)، مركز معلومات الاتحاد الأوروبي عن الجوار، من 47 مليون يورو في عام 2013 إلى 115 مليون يورو في عام 2014.

27 قُتِل في مخيم الاحتجاج عند مسجد رابعة العدوية وحده على الأقل 800 محتج خلال هجوم القوى الأمنية.

Human Rights Watch, "All According to Plan. The Rab'a Massacre and Mass Killings of Protesters in Egypt," 12 August 2014, accessed on 7/9/2016, at: <http://bit.ly/2qvw1a2>

اتفاقيات متوسطة وطويلة الأمد مع حكومات مؤقتة تتغيّر بسرعة، أو مؤسسات حكومية مشلولة بسبب الاستقطاب السياسي المسيطر على البلاد، ولكن أيضاً بسبب ثقل البيروقراطية في الاتحاد الأوروبي، والعوائق المؤسساتية⁽²¹⁾.

ثالثاً، لم تكن المساعدة الأوروبية مرتبطة بتقدم عملية الإصلاح. ومع توافر الأموال في إطار برنامج الربيع، أراد الاتحاد الأوروبي دعم، أولاً وقبل كل شيء، تلك الدول الشريكة التي عدّها صاحبة "الأداء الجيد". وبين عامي 2011 و2014، تمّ تخصيص ستمئة وأربعين مليون يورو من برنامج Spring (الربيع) (وبرنامج Umbrella، المظلة الذي خلفه) للبلدان التي تشهد تحوّلاً وإصلاحاً في المنطقة. ومن هذه الأموال، تمّ تخصيص مئتين وخمسة ملايين يورو، حوالى الثلث، لتونس. وجاءت المغرب ثانية مع مئة وثمانية وأربعين مليون يورو، والأردن ثالثة مع مئة وستة عشر مليون يورو⁽²²⁾.

لكنّ الاتحاد الأوروبي لم يجعل معايير تخصيص الأموال شفافة، ولم يوضح المصروفات الفعلية، ومن ثمّ تجنب وضع إشارات واضحة. وأكثر من ذلك لم تكن المخصصات والمصروفات ضمن الأدوات المالية الأساسية لسياسة الجوار الأوروبية مرتبطة بأيّ تقدم في عملية الإصلاح. كانت المصروفات للسلطة الفلسطينية، مثلاً، الأعلى مطلقاً أو من حيث الفرد ضمن إطار سياسة الجوار الأوروبية/ تنظيم أدوات الجوار الأوروبي (2011-2014). في حين حصلت السلطة الفلسطينية على ما يعادل ستة وثمانين يورو للشخص وفي السنة، وحصلت تونس خلال هذه الفترة على اثني عشر، والمغرب على ثلاثة، ومصر على يورو واحد⁽²³⁾. وعلى الرغم من احتمال وجود مجموعة من الأسباب لتحديد أولوية تمويل السلطة الفلسطينية، فإنّه لا توجد مؤشرات في بيانات الاتحاد الأوروبي تبرر هذه المعاملة التفضيلية الوافرة على أساس أداء الحكم في السلطة الفلسطينية أو الأداء الإصلاحي.

إضافة إلى ذلك، استمرّ الاتحاد الأوروبي في تقديم جزء كبير من دعمه في صيغة مساعدات ميزانية مباشرة، ولم يتمّ ربطها بمخططات إصلاح

21 للاطلاع على تحليل يركّز على توزيع الكفاءات بين مختلف مؤسسات الاتحاد الأوروبي، انظر:

Gergana Noutcheva, "Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring," *Journal of European Integration*, vol. 37, no. 1 (2015), pp. 19 - 36.

ولمزيد من الاطلاع على العوائق المؤسساتية، انظر:

Bicchi, pp. 320ff;

وللعوائق المتعلقة بالبلدان الشريكة للاتحاد الأوروبي، انظر:

Asseburg, "The Arab Spring," pp. 57f.

22 EC, "European Neighbourhood," p. 82; EC/HR, "Joint Staff," p. 58.

23 حسابات الكاتبة المستندة إلى المصادر المذكورة في الهامش 10.

أو ميليشيات، وظهور كذلك ملايين اللاجئين والمهجرين داخلياً في الجوار المباشر. وتتكشّف حالياً في سورية، على أنّها واحدة من العواقب المأساوية، أكبر حالة طارئة إنسانية في عصرنا⁽³⁰⁾. وأدى النزاع في سورية خاصة إلى ترسيخ القراءة الطائفية للتنافس على الهيمنة الإقليمية، وكذلك للنزاعات المحلية في الإقليم، ومن ثمّ تعزيز إدراك أنّ هذه النزاعات تتجذّر في الخصومات الدينية التي لا يمكن تخطيها بسهولة عبر التسويات السياسية.

وعلى الرغم من وجود مجموعة من الأدوات الأوروبية لمنع النزاعات وإدارة الأزمة، فإنّ الاتحاد الأوروبي لم يستطع أن يؤدي دوراً مركزياً فيما يخص الدبلوماسية أو التوسط في أي من النزاعات التي وردت سابقاً. ودعمت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بصفقتها قاعدة، جهد الوساطة الذي تبذله الأمم المتحدة. لكن، في سورية، انخرط بعض من هذه الدول في مناهج مختلفة عسكرية وغير عسكرية، لدعم جهة واحدة في النزاع، وتناقضت هذه المناهج مع الوساطة العادلة والمتجردة؛ ما أدى إلى تأجيج النزاع. وبقيت هذه الدول صامتة فيما يخص المناهج التصعيدية التي اعتمدها دول الخليج في سورية وليبيا واليمن.

وفي حالات أخرى، مارس الاتحاد الأوروبي جهد الوساطة نفسه⁽³¹⁾. وحاول في مصر المساهمة من خلال الوساطة لتخطي الاستقطاب السياسي في البلاد؛ ومن ثمّ تجنب العنف. وحاولت الممثلة السامية في ذلك الوقت كاترين أشتون وفريقها، من خلال دبلوماسية مكوكية مكثفة بين شباط/ فبراير 2013 وكانون الثاني/ يناير 2014، تحقيق تسوية سياسية بين القوى السياسية في البلاد. أولاً بين الرئيس محمد مرسي وممثلين عن المعارضة، ثم بعد الانقلاب، بين المجلس الأعلى للقوات المسلحة والإخوان المسلمين. وبالنظر إلى الجبهات المتصلة والمواقف المتشددة، فإنّ القيادة الجديدة والرئيس المخلوع والمعتقل وحزبه/حركته، لم يستطيعوا تحقيق اختراق. ومن المرجح أن يكون قد ساهم نقص الوزن السياسي لمساعدة الممثلة السامية ودعمها وفريقها في هذا الفشل. الحالة الوحيدة التي مارس فيها الأوروبيون تأثيراً هي تونس، إذ ساهمت وساطة الاتحاد الأوروبي بين القوى السياسية في الوصول إلى تسوية عام 2013. ومع ذلك، بقي الدور الأوروبي تابعاً بصفة ملحوظة للاعبين المحليين، أي ما يُسمى الرباعية التونسية، وكذلك نفوذ الدول الإقليمية وخاصة الجزائر.

المساعدة الأمنية، لكن لم يتم الاتفاق على مبادئ توجيهية ملزمة للتعاون الأمني وتسليم السلاح. ونتيجة لذلك، بدأت الدول الأعضاء في الاتحاد بالانخراط مجدداً في التعاون الأمني وتسليم السلاح بسرعة، في عام 2014 (إسبانيا) أو 2015 (المملكة المتحدة)⁽²⁸⁾.

وأُخِط أيضاً النهج الأوروبي المُسمى "أقل للأقل"، وكذلك سياسة فعالة أوروبية لحقوق الإنسان بسبب أولويات الدول الأعضاء لتطوير تجارتها الخارجية الثنائية، وأيضاً بسبب مصلحتها في التعاون مع مصر لمكافحة الإرهاب والحد من الهجرة غير الشرعية. وأدى ذلك إلى سياسة عليا رمزية تُصفي الشرعية على القيادة المصرية. فمثلاً، دُعي الرئيس المصري عبد الفتاح السيسي في زيارة دولة لألمانيا في حزيران/ يونيو 2015، من دون تنفيذ أي من الشروط التي تم وضعها سابقاً (على أساس خريطة طريق مصرية)، مثل تنظيم انتخابات نيابية. حتى قبل ذلك، قامت لجنة من الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات بإضفاء الشرعية على الانتخابات الرئاسية التي حصلت في أيار/ مايو 2014، بغض النظر عن القمع الوحشي للمعارضة، والغياب الواضح للمنافسة العادلة. وقد أضرّت هذه الإجراءات بتماسك الاتحاد الأوروبي وصدقيته⁽²⁹⁾. وقد تم تبرير هذا التعاون الأوروبي الأوثق مع القادة المصريين بالدور الجيوسياسي الذي تضطلع به البلاد، والذي يُعدّ حاسماً، ووظيفتها "كمرساة للاستقرار" في بيئة تتميز بصفة متزايدة بالنزاعات العنيفة. وقد عثمت هذه القراءة، بالطبع، أو مؤهت الدور المنتظر من القاهرة للتدخل العسكري والتصعيد في ليبيا، ومن ثمّ نسف النهج الأوروبي لتسوية شاملة يتم التفاوض عليها هناك. وقد تم تجاهل أيضاً الحقيقة القائلة بأنّ النهج القمعي للقيادة المصرية في السياسة المحلية ساهم في زعزعة الاستقرار في البلاد نفسها.

قدرات محدودة لإدارة الأزمات

لم يكن الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء، بصفتهم أطرافاً ثالثة، في موقع يسمح لهم بمنع تدهور أو تحوّل الخلافات السياسية في دول الجوار (ليبيا وسورية) أو في اليمن، إلى حرب أهلية، أو على الأقل احتواء هذه الحروب. وهكذا، لم يستطع الأوروبيون المساهمة في عملية تجنب فشل الدولة، والتدخل العسكري المباشر وغير المباشر لقوى إقليمية

30 Adrian Edwards & ed. Leo R. Dobb, "Needs Soar as Number of Syrian Refugees Tops 3 Million," UNHCR, 29 August 2014, accessed on 7/9/2016, at: <http://bit.ly/1n1xs2y>

31 للاطلاع على تقييم إيجابي أكثر لجهد الوساطة الأوروبية، انظر: Pol Morillas, "From Policies to Politics. The European Union as an International Mediator in the Mediterranean," Barcelona: IEMed, February 2015 (Papers IEMed/EuroMeSCo 23), accessed on 7/9/2016, at: <http://bit.ly/1Uhqk4m>

28 Hélène Michou & Stefano M. Torelli, "Common Interests and Different Visions. Policy Implications for EU and Italy," in: Stefano M. Torelli (ed.), *The Return of Egypt. Internal Challenges and Regional Game*, (Milano: Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), 2015), pp. 97–116 (102ff).

29 Aziz El-Kaissouni, "EU Observation of Egypt's Elections Could Prove Costly," *Muftah*, 23 May 2014, accessed on 20/9/2016, at: <http://bit.ly/2rzww04>

على مخبأ للأسلحة احتوى، من بين أسلحة أخرى، على مجموعة كبيرة من بنادق G3 الهجومية المصنعة في المملكة العربية السعودية بموجب تراخيص ألمانية. وقد تم إسقاطها في نيسان/ أبريل من ذلك العام بواسطة السعوديين لمساعدة القوات الموالية للرئيس عبد ربه منصور هادي. لكنها وصلت في الوقت نفسه إلى تنظيم "القاعدة في شبه الجزيرة العربية"⁽³²⁾. إضافة إلى ذلك، هناك شكوك فيما يخص تعاون الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في مكافحة الإرهاب مع بلدان، تُنعت أجزاء كبيرة فيها من المعارضة بإرهابيين، مثل مصر، ويتناقض هذا التعاون مع حماية حقوق الإنسان، ومع تحقيق الاستقرار المستدام.

الخاتمة

بعد نحو سبع سنوات من الربيع العربي، تبين عدم استطاعة الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء الاستفادة من هذه الثورات، ومن عمليات التحوّل والإصلاح التي بدأت بعد هذه الثورات في بعض بلدان المنطقة، لإثبات بأنهم - كما أرادوا وأعلنوا - مروجين فعّالين للديمقراطية أو قوة استقرار في جنوب حوض البحر الأبيض المتوسط وشرقه، فضلاً عمّا وراء الجوار المباشر. وفشلت دول الاتحاد، مع الاستثناء الجزئي لتونس، في التأثير في المسارات الخاصة التي اعتمدها عملية التحوّل⁽³³⁾. وكانت الموارد المالية التي قُدمت قليلة جداً، وخاصة عند مقارنتها بتلك التي استطاعت دول إقليمية تقديمها أو أرادت تقديمها، لإعطاء حوافز لإصلاح ذي معنى أو للتعويض عن الصدمات في الاقتصادات المحلية للبلدان التي تعاني اضطرابات. وقادت المشكلات القريبة من دول الاتحاد، والخوف من تمدد النزاعات إلى رغبة جامعة لدى هذه الدول في تعزيز تجارتها، وفي التعاون مع نخب محلية لمكافحة الإرهاب، ولاحتواء عملية الهجرة. ووقع الأوروبيون مرة أخرى في فخ الانقسام الكاذب الذي عرضته الأنظمة العربية الاستبدادية: "نحن مقابل الإرهاب والفوضى". وقد قوّض هذا الأمر الأولويات التي عبروا عنها فيما يخص سياساتهم الإقليمية، أي الدعم للعملية الديمقراطية، والحكم الرشيد، والإصلاح الاجتماعي والاقتصادي، وحكم القانون. وعلاوة على ذلك، كانت الأدوات المتاحة للاتحاد الأوروبي، في إطار

أما فيما يخص إدارة النزاع العسكري، فالاتحاد الأوروبي وجد نفسه مرة أخرى على الهامش. وقد تم الدفع والقيام بالتدخلات العسكرية في ليبيا عام 2011 أو تلك المرتبطة بتداعيات التدخل في ليبيا، وفي مالي سنة 2013، بواسطة دول أعضاء منفردة وليس بواسطة الاتحاد. ولم تنتج أيضاً من عملية إستراتيجية أوروبية مشتركة كانت ستأخذ في الحسبان، وتخطط للتحوّل من التداعيات الإقليمية والتأثيرات المعضلة الطويلة المدى لهذه التدخلات. وأما ما هو أكثر من ذلك، فقد أظهرت التدخلات في ليبيا والعراق/ سورية مرة أخرى (وكان التدخل الثاني في إطار التحالف الدولي ضد الدولة الإسلامية المعلنة) الاعتماد الأوروبي على القدرات العسكرية الأميركية. إضافة إلى ذلك، أظهرت السنوات القليلة الماضية التأثير الضعيف الذي يمكن أن تمارسه الأدوات المدنية لسياسة الدفاع والأمن المشترك للاتحاد الأوروبي Eu's Common Security and Defence Policy في أوضاع مثل النزاعات الحادة وشديدة العنف. ومن هنا كانت البعثة الخاصة بالحدود الأوروبية مع ليبيا (EUBAM)، والتي تأسست في أيار/ مايو 2013، قادرة منذ البداية على الإيفاء جزئياً بمهامها بسبب الوضع الأمني الصعب. واضطرت، في آب/ أغسطس 2014، إلى الانتقال إلى تونس مع انزلاق ليبيا في حرب أهلية. وفي النهاية لم تكن بعثة الاتحاد الأوروبي في وضع يسمح لها بممارسة تأثير ملموس في أمن الحدود، مع فقدان الدولة المركزية لاحتكار استخدام العنف والسيطرة على أجزاء كبيرة من أرضها، بما فيها حدود الدولة.

وكانت برامج التدريب العسكري والتسليح التي قدمتها دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى أطراف فاعلة غير حكومية منخرطة في نزاع عنيف - مثلاً فرنسا والمملكة المتحدة لما يُسمى بالثوار السوريين المعتدلين أو ألمانيا بالشمركة الكردية في شمال العراق - تخالف - إذا لم نقل تتناقض، مع الالتزامات الأوروبية بمنع النزاع وإدارة النزاعات الأهلية. وكانت شحنات الأسلحة على خلاف جزئي على الأقل مع قواعد السلوك الخاصة بالاتحاد الأوروبي التي تتحكم في شحنات الأسلحة. وفي أي حال، لم تستخدم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تعاونها الأمني مع قوى في المنطقة للحث على برنامج إصلاحي شامل للقطاع الأمني، والذي من شأنه أن يحقق، في جملة أمور، قدرًا من الرقابة الديمقراطية على الجهاز الأمني. إضافة إلى ذلك، تبين أنه من الصعب على الأوروبيين مراقبة أماكن الأسلحة بمجرد أن يتم تسليمها. كانت مخاطر ملموسة بأن هذه الأسلحة ستُستخدم في القمع الداخلي أو العدوان الخارجي، أو ستصل إلى أطراف لا يريد الأوروبيون تقويتها عسكرياً على الإطلاق. وتُعدّ تداعيات التعاون الألماني بالأسلحة مع المملكة العربية السعودية في اليمن المثال المعبر: سيطر الحوثيون والوحدات المنشقة عن الجيش التابعة للرئيس السابق علي عبد الله صالح، في حزيران/ يونيو 2015،

32 "Houthis Discover a Huge Cache of Saudi G3 Rifles," YouTube, 20/6/2015, accessed on 7/9/2016, at: <http://bit.ly/2reyRfP>; "The German Government's Response to a Parliamentary Inquiry (in German)," Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 108. Sitzung, Berlin, 10/6/2015, pp. 10371D, accessed on 7/9/2016, at: <http://bit.ly/2rPTT7l>

33 Muriel Asseburg, "The EU in the Middle East and North Africa. Helpless Bystander rather than Effective Democracy Promoter or Stabilizing Force," Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP Comments 50/ November 2014), accessed on 7/6/2016, at: <http://bit.ly/2clBgN0>

Kausch, Kristina (ed.). *Geopolitics and Democracy in the Middle East*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2015.

Mersch, Sarah. "Tunisia's Ineffective Counterterrorism Law." *Carnegie Endowment for International Peace, Sada*, 6 August 2015, at: <http://ceip.org/1IsUw4q>

Michou, Hélène, Eduard Soler i Lecha & José Ignacio Torreblanca. "Supporting the Transitions in North Africa. The Case for a Joined-Up Approach." *The International Spectator*, vol. 49, no. 3 (2014).

Morillas, Pol. "From Policies to Politics. The European Union as an International Mediator in the Mediterranean." Barcelona: IEMed, February 2015 (23 Papers IEMed/EuroMeSCo), at: <http://bit.ly/1UhqKsm>

Noutcheva, Gergana. "Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring." *Journal of European Integration*, vol. 37, no. 1 (2015).

Pierini, Marc. "EU Foreign Policy in the Arab World: Three (Bad) Examples." *Carnegie Europe*, 32014/7/, at: <http://ceip.org/2rPOHR9>

Rau, Marie-Luise. "Conquering the EU Market with New Comprehensive Trade Agreements. Simulating DCFTAs between the EU and Neighbour Countries." Paper Presented at The XIVth Congress of the European Association of Agricultural Economists, Ljubljana, Slovenia, 26 - 29 August 2014, at: <http://bit.ly/2bmyfwu>

Torelli, Stefano M. (ed.). *The Return of Egypt. Internal Challenges and Regional Game*. Milano: Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), 2015.

سياسة الجوار الأوروبية والسياسة المشتركة للخارجية والأمن/ السياسة المشتركة للأمن والدفاع، لا تكاد تلائم حالات من التغيير السريع، والديناميكي، وأحياناً الفوضوي (بدلاً من عمليات التحوّل المتحكّم بها مركزياً، وتعتمد على توافق مجتمعي واسع).

وفي النهاية، عادت أوروبا بسرعة إلى سياستها القديمة في تفضيل التعاون مع حكام مستبدين مع دعم الجمعيات المدنية وخطوات الإصلاح بالتدريب، ومن ثمّ تجاهل دروس الربيع التي استخلصها ممثلو الدول الأوروبية في بداية العملية. ونتيجة لذلك، لم تستطع أوروبا ممارسة تأثير ملموس، فضلاً عن التصرف قوةً منظمّة في بلدان الربيع العربي. وعلى الرغم من تقاسم الأوروبيين هذا النقص في التأثير أو النفوذ مع أطراف ثالثة أخرى، مثل الولايات المتحدة الأميركية، فإنهم تأثروا أكثر، وسيتأثرون بالتطورات التي تحصل في جوارهم المباشر، لذا لا يمكنهم الشعور بالرضا. ونتيجة لتمدد النزاع، تشهد أوروبا اليوم تأكلاً في الحريات السياسية، وتصاعداً للعنصرية، وصعوداً للأحزاب اليمينية، فضلاً عن انهيار حاد في التضامن الأوروبي.

المراجع

Asseburg, Muriel. "The Arab Spring and the European Response." *The International Spectator*, no. 48, issue 2 (2013).

Bicchi, Federica. "The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring. 'More for More' or Less of the Same?." *Mediterranean Politics*, vol. 19, no. 3 (2014).

European Court of Auditors, "EU Cooperation with Egypt in the Field of Governance." Luxembourg, 18 June 2013 (Special Report No. 42013/), at: <http://bit.ly/2s8JPDT>

Human Rights Watch, "All According to Plan. The Rab'a Massacre and Mass Killings of Protesters in Egypt." 12 August 2014, at: <http://bit.ly/2qvwIa2>