

الفاعلية الأمنية الإقليمية للاتحاد الأوروبي: نحو إطار نظري جديد

Toward a new theoretical framework of EU's Regional Security Actorness



مصطفى دلة آمنة،

جامعة الجزائر 3 إبراهيم سلطان شيبوط (الجزائر)،

a.mostefadella@univ-chlef.dz

تاريخ الإرسال: 2021/04/24 تاريخ القبول: 2021/05/28 تاريخ النشر: 2021/06/01

ملخص:

تبحث المقالة في طبيعة الفاعلية الأمنية الإقليمية للاتحاد الأوروبي، وتُجادل بأن الاتحاد أصبح فاعلاً أمنياً بفضل التعديلات الكبيرة التي استحدثتها على مفهومه للتهديد، للأمن ولآليات تحقيقه. وتوضيحاً لذلك، اعتمدنا تقسيماً ثلاثياً للمقالة نسرِدُ في القسم الأول تأصيلاً نظرياً لبحوث الفاعلية الدولية والأمنية للاتحاد، ونبحثُ في القسم الثاني الطريقة التي عدّل بها الاتحاد تصوّره للتهديدات وللسياسات الأمنية ليُشرعن أداءه المزيد من الأدوار الأمنية في الأقاليم المجاورة له. أما القسم الأخير فسنبيّن فيه المضامين الأمنية لسياسة توسعة العضوية باعتبارها مشروع الاتحاد لتحقيق الأقاليم الأمنية في الإقليم البلقاني.

كلمات مفتاحية:

الاتحاد الأوروبي، الفاعلية الأمنية، سياسة توسعة العضوية، البلقان، الأقاليم الأمنية.

Abstract:

This article examines the European Union's regional security actorness. It mainly argues that, the EU has become a security actor as a significant adjustment has been concluded to its perception of threats, security and regional security policies. Based on that, we will clarify this argument as follow. First, we will survey the livelier academic debate about EU's international and security actorness. Second, we will figure out how the EU reconceptualized its perception of threat and security policies in order to legitimize a more security roles in the neighboring regions. Finally, we clarify the security implications of 'EU membership policy', and it became the EU's main project to realize the security regionalization of the Balkans.

Key words:

European Union, Security Actorness, EU membership polic, Balkans, Security Regionalization.

مقدمة:

لطالما فرضَ التقديم العلمي للاتحاد الأوروبي في العلاقات الدولية والدراسات الأمنية كفاعلٍ أمّنيّ تحدياً إِبْستيميّاً، نظراً للمعايير التقليدية التي اعتاد الباحثون الاعتماد عليها لتقييم 'الفاعلية الدولية' والأمنية' لأيّ كيانٍ سياسي يدّعي ذلك. ولعلها معايير كانت تنتهي في أغلب الأحيان إلى حصر النقاش في موضوع 'الدولة' باعتبارها الفاعل المركزي في السياسة الدولية والمحتكر الوحيد للأمن، ومردُّ ذلك جدالهم بأن 'نظام ويستفاليا' الذي أسّس للبنية المعيارية للنظام العالمي الحديث هو من منح هذه السمة للدولة باستحداثه لمكوناتها

الرئيسية الثلاث المترابطة بشكل وثيق؛ الإقليمية (Territoriality)، السيادة (Sovereignty) والاستقلالية (Autonomy). ليس ذلك فقط، ولكنّ التعرّض لقضايا الأمن والدفاع في السياق الأوروبي لطالما اقتصر النقاش فيها على 'الحلف الأطلسي' باعتباره المؤسسة الإقليمية الوحيدة المعنية بتحقيق الأمن الأوروبي-الأطلسي، وبكونه الموضوع البحثي المؤطر لأغلب النقاشات حول السياسات الأمنية والدفاعية المشتركة للدول الأوروبية. مثل هذه المعايير ومثل هذا التركيز على الحلف الأطلسي حجب أيّ محاولة لتقديم كيانات أخرى، كيانات فريدة من نوعها sui generis-مدنية في صلب عملها- من غير الدولة كفواعل لها وزنها النظري في التحليل الدولي أو الأمني. والحديث هنا عن الاتحاد الأوروبي رغم أنّه كان ومنذ البداية مشروعاً أمنياً بامتياز على حسب إميل كيرشنر وزميله جيمس سبيرلينج؛ فالجماعة الأوروبية للفحم والصلب، حسبهما، بقدر ما كانت آلية مؤسسية لتوحيد وترشيد صناعات الفحم والصلب الأوروبية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، بقدر ما كانت ضماناً أمنياً ضد إعادة ألمانيا.¹

لذلك، واستجابة لهذا التحدي ستحاول المقالة الإجابة عن سؤالها المركزي: 'ما المدى الذي يمكن من خلاله تقديم الاتحاد الأوروبي فاعلاً أمنياً؟' من خلال الافتراض بأنّ التعديلات الكبيرة التي استحدثها الاتحاد لفهمه للتهديد والآليات تحقيق الأمن، أو الطوبولوجيا الجديدة للتهديدات وللسياسات الأمنية التي ما فتئ يعرضها في وثائقه الإستراتيجية والأمنية وعلى لسان قادته، كان لها الفضل الكبير في تقديمه كفاعلٍ أمنيّ وعلى تحفيز تقديم بحوثٍ جديدة تعالج مسألة فاعليته الأمنية. ولتوضيح ذلك، اعتمدنا تقسيمًا ثلاثيًا للمقال نسرد في القسم الأول تأصيلًا نظريًا لبحوث الفاعلية الدولية والأمنية للاتحاد، ونبحث في القسم الثاني الطريقة التي عدل بها الاتحاد تصوّره للتهديدات وللسياسات الأمنية ليُشرعن أداءه المزيد من الأدوار الأمنية في الأقاليم المجاورة له، أو المعالم الكبرى لنموذجه للحوكمة الأمنية. أما القسم الأخير فسنبيّن فيه المضامين الأمنية 'السياسة توسعة العضوية' 'EU membership policy' باعتبارها السياسة التي يركز عليها مشروعه للأقلمة الأمنية خاصة في الإقليم البلقاني الذي لا يزال مشمولاً بهذه السياسة الجوارية.

المبحث الأول

تأصيل نظري للفاعلية الدولية والأمني للاتحاد الأوروبي

تخبرنا أدبيات العلاقات الدولية بأنّ نظام ويستفاليا الذي أسس للبنية المعيارية للنظام العالمي الحديث، هو من منح هذه السمة للدولة باستحداثه لمكوناتها الرئيسية الثلاث المترابطة بشكل وثيق؛ الإقليمية، السيادة والاستقلالية، مكونات أصبحت في الوقت نفسه معايير التقييم الرئيسية لأيّ كيان يدعي الفاعلية الدولية/العالمية. لكنّ هذه الرؤية سرعان ما تحداها باحثو 'عبر الحدودية' Transnationalism والاعتمادية

¹ Emil J. Kirchner and James Sperling, *National Security Cultures: Patterns of Global Governance*(UK: Manchester University Press, 2010), p. 1

المتبادلة المعقدة 'Complex Interdependence' فترة السبعينات، خاصة مع ظهور 'الجماعة الاقتصادية الأوروبية' التي اعتبرت بحق المختبر الرئيسي لتعزيز افتراضاتهم بشأن إضافة كيانات غير دوليّة إلى قائمة الفواعل الدوليّة/العالميّة¹، والأهم أنّها ساعدتهم على تطوير معايير جديدة لتقييم الفاعلية الدوليّة للجماعة الاقتصادية الأوروبية ومن ثمّ الاتحاد الأوروبي. وفي هذا الإطار نذكر الإسهام الذي قدّمه كوسجروف وزميله تويتشت اللذان استحدثا معايير تقييميّة ثلاث هي: (1) قدرة المؤسسات المركزيّة لهذه الكيانات على اتخاذ قرارات مستقلة، (2) قدرتها على التأثير على العلاقات بين دولها و(3) الأهمية التي توليها لها دولها أثناء عمليّة صنع سياساتها الخارجيّة.² جونار سيوستيدت لاحقاً عدّل من الأمر ووضع ما اعتبره شروطاً تمهيدية ومجموعة من الصفات الضروريّة الواجب توفّرها؛ فليتم تأهيل أي كيان إلى مرتبة الفاعل الدوليّ عليه أن يحوز استقلاليّة معرفة بمكونين، أن يكون متميّزاً عن بيئته الخارجيّة ويمتلك حدّاً أدنى من الانفصال والتماسك. وبمجرد تحقيق هذه الشروط يمكن الانتقال إلى اعتماد معايير أخرى لتقييم قدراته كفاعل سمّاها 'متطلبات بنيويّة' قام بتجميعها ضمن فئات ثلاث هي: (1) أن يكون قادراً على وضع أهداف موجّهة لعمله الخارجي باعتبارها مقتضيات أساسيّة، (2) أن يملك مرافق لصنع ومراقبة سياساته وقراراته، (3) أن يملك يحوز أدوات تيسّر وتُحقّق عمله.³

أفادت بحوث هؤلاء كثيرًا لاحقاً باحثي 'فاعلية الاتحاد الأوروبي' 'EU as an actor' خاصة الثنائي جوبيل وكابوراسو والثنائي وبريثرتون وفوغلر اللذين قدّموا أحد أكثر المعايير التحليليّة تنظيماً لموضوع 'الفاعلية' آخذين بعين الاعتبار حقيقة أنّه لم يعد بالإمكان تصوّر الاتحاد الأوروبي ككيان أحاديّ ذو مركز واحد لاتخاذ وتنفيذ سياسته، بل هو فاعلٌ معقد عمليّة صنع قراره، ذو نظامٍ حوكميّ متعدّد المستويات فضلاً عن القضايا العديدة وشبكة السياسات المتنوعة التي أصبح يشتمل عليها. أما جوبيل وكابوراسو فوضعا أربع متغيّرات لقياس الفاعلية هي الاعتراف والسلطة (الإمرة) والاستقلالية والتماسك؛ يشير الاعتراف إلى قبول بقيّة الفاعلين بالاتحاد الأوروبي فاعلاً دولياً والتعامل معه على هذا الأساس؛ أما السلطة فتتعلّق بالأهليّة القانونيّة للاتحاد للعمل في الساحة الدوليّة في مجال سياسة معيّنة؛ وتُشير الاستقلالية إلى التمايز المؤسسيّ للاتحاد وحرّيته في مقابل بقيّة الفواعل الدوليّة؛ وأخيراً يُقصد بالتماسك الدرجة التي يستطيع فيها الاتحاد صياغة وتوضيح سياسة معيّنة

كان كوسجروف وتويتشت من أوائل الباحثين الذين تحدّثوا عن الجماعة الاقتصادية الأوروبية كفاعل دولي جديد. يرجى الإطلاع على عملهما المشترك:

Carol Ann Cosgrove and Kenneth J. Twitchett, *The New International Actors: The UN and the EEC* (London: Macmillan, 1970).

² Christian Kaunert and Kamil Zwolski, *The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis Beyond CFSP and JHA* (UK: Palgrave Macmillan, 2013), p. 36

³ Ibid.,

تتوافق وتفضيلاته الداخلية.¹ هذه المعايير التي وضعها جوبيل وكابوراسو أكّدا من خلالها على أنّ أي إطار تحليلي للفاعلية يجب أن يكون قابلاً للملاحظة، متغيراً ومجرداً باستمرار من أي شكل مؤسسي خاص، هما بصيغة أخرى فضّلوا المعايير العقلانية/الرسمية لتقييم الفاعلية.²

بريثرتون وفوغلر دمجا الفهم البنائي في موضوع الفاعلية: 'فالبنية الدولية، بتعبيرهما، بقدر ما تحدّد مخرجات الفاعلين بقدر ما توفر لهم إعدادات أو أصناف معينة من الفرص والقيود لعملهم. فهم على دراية، وبدرجات متفاوتة، بالإعدادات التي يعملون ضمنها والقادرة ربما على تغييرهم. ومن ثمّ فالفضاء متوفّر للتمييز بين الفواعل، فيصبح بناء هوياتهم المتميّزة وتمثيليتهم الفعّالة تعبيراً عن مجموعة من العوامل سواء على مستوى الفاعل أو على مستوى البنية'.³ وعليه، جادل الباحثان بأنّ فاعلية الاتحاد يمكن قياسها بالنظر إلى تفاعل عوامل تحدث داخله وأخرى في بيئته الخارجية، وقد حدّدها بعناصر ثلاث هي الفرص والحضور والقدرة. تُشير الفرص إلى السياق البنيوي للعمل الخارجي للاتحاد، أو البيئة الخارجية التي تحوي أفكاراً وأحداثاً إما تيسّر أو تُعيق قدرة الاتحاد على العمل الخارجي. وكمثال على ذلك، ضرب الباحثان مثلاً دعوات دول وسط وشرق أوروبا 'للعودة لأوروبا' بعد نهاية الحرب الباردة والتي اعتبرها عاملاً مهماً في صعود خطاب في أروقة الاتحاد يقضي "بعودة الاهتمام الأوروبي بتوحيد تلك الأقاليم بعد أن أهملت طوال فترة الحرب الباردة"، خطابٌ تضمّن صياغة جديدة للهوية الأوروبية وللمصالح الأوروبية في الوقت ذاته.⁴ أما الحضور فيشير إلى القدرة على ممارسة التأثير خارجياً؛ قدرةً على تشكيل منظورات وتوقعات وسلوكيات الآخرين، والحضور هنا لا يعني مجرد عمل خارجي هادف ولكنه محصّلة الوجود من أصله.⁵

يُعبّر الحضور في هذه الحالة خصيصاً عن عاملين متداخلين بشكل وثيق يحددان السمعة والمكانة الممنوحة للاتحاد من قبل الجماهير الخارجية؛ العامل الأول هو طابع وهوية الاتحاد، والطابع يشير لطبيعة التواجد المادي للاتحاد، أي طبيعة النظام السياسي الذي يشتغل ضمنه الدول الأعضاء والمؤسسات المشتركة للاتحاد، طبيعة العلاقة والصلاحيات المخصصة لكل منهما، والهوية التي نعتبرها مهمة جدّاً لفهم الانخراط الأوروبي في قضايا الأمن الإقليمي في البلقان والقوقاز، فسنتمكن من خلالها تحديد الجوهر أو الماهية الأساسية للاتحاد؛ إنّها تشير إلى الفُهوم المشتركة التي تمنح معنى لماهية الاتحاد ولعمله.⁶ والعامل الثاني يشير إلى مآل

¹Joseph Jupille and James Caporaso, "States, agency, and rules: The European Union in global environmental politics". In: C. Rhodes (ed). **The European Union in the world community** (Boulder: Lynne Rienner, 1998), p. 214

²Erik Brattberg and Mark Rhinard, "The EU as a global counter-terrorism actor in the making", **European Security**, Vol. 21-Issue 4 (2012), p. 559

³ Charlotte Bretherton and John Vogler, **The European Union as a global actor** (Abingdon: Routledge, 2006), p. 20

⁴Ibid., p. 24

⁵Ibid., pp. 25-26

⁶Ibid.,

السياسات والأولويات الداخلية للاتحاد الخارجية غير المقصودة وغير المتوقعة، والحديث هنا عن مبادرات السياسة الداخلية للاتحاد التي قد تؤثر بشكل غير مباشر على الدول الشريكة الثالثة المتضررة، الأخيرة التي بدورها قد تُجبر الاتحاد على اتخاذ إجراءات معينة. هي نوع من العلاقة التأسيسية بينهما، فقد أظهر مثال السياسة الزراعية المشتركة التي أقرها الاتحاد مثلاً كيف أنّ فاعليته تحفّزت بعدما تأثرت الدول الثالثة بصورة غير مباشرة بوجود الاتحاد في المجال الزراعي والتي بدورها دفعت الاتحاد ليستجيب مجدداً لتأثرها ويُحدث تعديلات على سياسته.¹

قدرة الاتحاد قدّمها الباحثان إشارة إلى دور السياق الداخلي للعمل الخارجي للاتحاد، أي جوانب عملية صنع سياسات الاتحاد التي إما تقيّد أو تُمكن عمله الخارجي وبالتالي فإنها تحكّم قدرة الاتحاد على للاستفادة من وجوده، كما عرضناه آنفاً، أو للاستجابة للفرص التي توفرها البيئة الدولية؛ التركيز في هذه الحالة يكون على طابع الاتحاد من حيث قدرته على تحديد الأولويات وصياغة السياسات (بما في ذلك اتساق وتماسك العلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي)، وتوافره على أدوات إنفاذ السياسات سواء الدبلوماسية، العسكرية أو الاقتصادية والقدرة على استخدامها.² إنّ التقييم الجيد للفاعلية حسب بريثرتون وفوغلر يجب أن يجمع بين المعايير السلوكية (الخاصة بالاتحاد داخلياً) والمعايير البنيوية وتصوّرات وسلوكيات الأطراف الثالثة، ولعلّها بالإضافة المميّزة التي قدّمها بأن دعوا الباحثين ليأخذوا بعين الاعتبار أهمية الدول الثالثة/الشريكة في التأثير على فاعلية الاتحاد، فالمكوّنات البنيوية تُسهم بشكل كبير في صياغة التفاهات المشتركة لحكومات الدول الأعضاء ومسئولي الإتحاد والأطراف الثالثة على حد سواء، كما توطّر بيئة صنع سياسته.³ لقد كانت هذه المعايير التي طوّرها هؤلاء مُلهمةً بشكل واضح للعديد من الدراسات التي ذهبت إلى ما هو أبعد من ذلك بالتعمّق الإمبريقي في فاعلية الاتحاد الأوروبي في مختلف مجالات السياسة، خاصة في الأمن المجال الذي يهمننا أكثر.

المبحث الثاني

تصور جديد للفاعلية الأمنية للاتحاد الأوروبي

يُمكن القول بأن 'الفاعلية الأمنية للاتحاد الأوروبي' تختلف معايير تقييمها عن بقية المجالات نظراً للخصوصية التي يطرحها مجال الأمن في حدّ ذاته، فالاتحاد الأوروبي وإن أصبح فاعلاً أمنياً لاعتبارات عديدة سنذكرها أدناه إلا أنّ ما يهمننا من موضوع فاعليته أكثر مدى قدرته على المساهمة في تعزيز 'الأقلمة الأمنية' في الأقاليم المجاورة له. لذلك سننظر بدايةً للمؤسسات التي استحدثها الاتحاد في مجال الأمن، لفهمه الفريد من نوعه للتهديد ثمّ لتشكيلة آليات تحقيق الأمن التي طوّرها.

¹Ibid., pp. 26-27

²Ibid., p. 28

³ Christian Kaunert and Kamil Zwolski. Op. Cit., p. 37

ففي جانب المؤسسات، جديرٌ بالذكر أنَّ الاتحاد نجح في تطوير تشكيلة من الهياكل البيروقراطية المقررة لسياسته الأمنية، تراوحت بين فاعلين بيروقراطيين فوق قوميين (supranational) كأمانة المجلس الأوروبي، وفاعلين ما بين حكوماتيين (intergovernmental) كاللجنة السياسية والأمنية (PSC) وفاعلين وطنيين (National) كوزارات الخارجية والدفاع-كما هو موضح في الجدول رقم 1- بل أنَّ التفاعل بين هذه الهياكل جعل من الممكن توصيف الهندسة الأمنية للاتحاد كنظام من 'الحوكمة الشبكية' Networked Governance؛ أي أنَّ أنماطاً مختلفة من الشبكات والجماعات تتفاعل فيما بينها وتتداخل أحياناً أخرى، وأنَّ هيكله العلاقات وتوازن القوة بين هذه الفواعل من شأنها أن تحدد البنى المؤسسية والمخرجات السياسية لسياسته الأمنية المشتركة.¹

مؤسسات ما قبل معاهدة سان مالو	اجتماعات المجلس الأوروبي (EC) لرؤساء دول وحكومات الأوروبية. 'مجلس الشؤون العامة' (GAC)، والذي تم تغيير اسمه إلى 'مجلس الشؤون الخارجية' (FAC). لجنة الممثلين الدائمين (COREPER). اللجنة السياسية (PoCo) التي تضم المديرين السياسيين لوزارات الخارجية في الدول الأعضاء للاتحاد (MFAs). أمانة المجلس الأوروبي. الرئاسة الدورية للاتحاد الأوروبي. المفوضية الأوروبية (EC) من خلال المديرية العامة للعلاقات الخارجية (Relex). منصب الممثل السامي للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة (HR-CFSP).
مؤسسات استحدثت بعد معاهدة سان مالو	اللجنة السياسية والأمنية (PSC) اللجنة العسكرية للاتحاد الأوروبي (EUMC). هيئة الأركان العسكرية للاتحاد الأوروبي (EUMS). لجنة إدارة الأزمات المدنية (CIVCOM). مجلس وزراء الدفاع.
مؤسسات استحدثت بموجب معاهدة لشبونة	وكالة الدفاع الأوروبية أو الوكالة الأوروبية للتسلح والبحث والقدرات العسكرية (EARMCA). رئاسة (رئيس) المجلس الأوروبي. المنصب المزدوج للممثل الأعلى للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية ونائب رئيس المفوضية (HR-VP). دائرة العمل الخارجي الأوروبي (EEAS).

جدول رقم 1: جدول من تصميم الباحثة يوضح المؤسسات المعنية بالسياسة الأمنية للاتحاد الأوروبي.

¹ Giovanni Faleg, **The EU's Common Security and Defence Policy: Learning Communities in International Organizations** (UK: Palgrave Macmillan, 2017), p. 65

وفي جانب فهمه للتهديد، لم يعد الأمن بالمنظور الأوروبي مهددًا بشنّ الحروب فقط ولم تعد التحالفات بصيغتها التقليدية كافيةً لتحقيقه، ولكنه شهدَ القرن الواحد والعشرين أكبر عملية توسعة لقطاعاته وتعميقٍ لمرجعياته وتكثيفٍ لحضوره في أغلب الوثائق والخطابات الأوروبية. في هذا السياق، أشار الباحثان إميل كريشنر وجيمس سبيرلنغ لما أسماه 'طوبولوجيا التهديدات الجديدة' التي يتعيّن على الإتحاد الأوروبي مواجهتها بسبب تبني الدولة الأوروبية هويّة (ما بعد) ويستفالية؛ والتفريق بين الهوية (الويستفالية/ما بعد ويستفالية) مهمٌ لفهم مكن الاختلاف بينهما فيما يتعلق بتصوّرها للتهديد ولآليات مواجهته. فما يميّز الدولة (ما بعد) ويستفالية أنّها؛ تخلّت نوعيًا عن قدرتها ورغبتها في العمل كحارس بوابة يمكنه الفصل بين التدفقات الداخلية والخارجية للأشخاص والسلع والأفكار؛ أنّها قبلت طوعيًا بالحوكمة المشتركة لمختلف قضايا السياسة وأبانت عن جاهزية للفقدان النسبي لاستقلاليتها بهدف تعظيم مكاسب رفاهيتها من هذه التدفقات العابرة للحدود؛ أما القانون الدولي بالنسبة لهذه الدول فقد عدّل وكيف من المفهوم التقليدي للسيادة بأنّ نزع الشرعية عن الامتيازات السيادية التي تحوزها الحكومة عندما يكون الموضوع مواطنوها وشرعن للتدخل في حال الانتهاك الصارخ لحقوقهم، كما اعترفت بشرعية هيئات التحكيم الدولية وغيرها من الآليات المؤسسية التي وضعت لفض المنازعات وامثلت طوعيًا لقراراتها.¹

وفي جانب التهديدات، احتلت التأثيرات الناتجة عن الفواعل غير الدوليّة موقع الصدارة بالنسبة لهذا النوع من الدول ، لأنّها تُهدّد بالأساس بُناها المجتمعية أكثر من الدوليّة. مثل هذا التعديل أضعف الفروق التقليدية التي عادة ما توضع بين أنواع مختلفة من الأمن-الوطني والإقليمي، العسكري والاقتصادي، الداخلي والخارجي-وجعل من الصعوبة بما كان التمييز بين مختلف التهديدات؛ فلم يعد بالإمكان معالجة مشكل الإرهاب بشكل منفصل عن قضايا غسيل الأموال أو الجريمة المنظمة أو التخريب الإلكتروني أو الاتجار بالمخدرات.² باختصار، الدول حسب نموذج الدولة (ما بعد) ويستفالية ليست فواعل متجانسة ولا تواجه بالضرورة نفس القيود البنيوية، ولكنها عرضة لتحديات أمنية مختلفة وهي مضطرة تاليًا لممارسة أشكال حكمٍ بديلة.³

هذا الفهم الأوروبي للتهديد حدّد بدوره معالم الهوية الذاتية للإتحاد الأوروبي باعتباره 'فاعلًا متدخلًا في جواره القريب' و'محركًا لضمان الأمن الإقليمي'؛⁴ أنّ إعلان الأوروبيين تحمّلهم مسؤوليات أمنية هو في أصله إعلانٌ عن مشروعية انخراطهم في إدارة وحوكمة مختلف قضايا الأمن في الداخل الأوروبي أو في الخارج القريب أو البعيد، وأنّهم من خلال تعمّدهم تغطية الحدود بين الأمن الداخلي والخارجي؛ أي جعلهم الفصل/التمييز بين

¹ Emil J. Kirchner and James Sperling, **National Security Cultures: Patterns of Global Governance**(UK: Manchester University Press, 2010), pp. 2-3

² Emil J. Kirchner and James Sperling, **EU security governance** (Manchester: Manchester University Press, 2007), p. 11

³ Ibid.,

⁴ Laure Delcour, "The European Union, a security provider in the eastern neighborhood?", **European Security**, Vol. 19, No. 4 (December 2010), p. 536

الأمنيين أمرًا صعبًا للغاية، جعلوا الخارج Oversea/Abroad خط الدفاع الأول لأنهم، أو بالأحرى الأقاليم الطرفية في وسط وشرق أوروبا التي أصبحت متاخمة لهم بعد عملية توسعة العضوية في الإتحاد أو الحلف الأطلسي التي استهلوها بداية الألفية. ليس ذلك فقط، ولكنهم أعلنوا تبنيهم تشكيلة متنوعة من الأدوات التي أصبح مشروعٌ توظيفها لنفس الغاية.

طوبولوجيا التهديدات التي عرضها الاتحاد وتقديمه للخارج باعتباره 'خط الدفاع الأول' وأولوية جغرافية رئيسية لعمله الخارجي' فرضت عليه بدورها استحداث 'طوبولوجيا مغايرة لسياساته الأمنية'. فالحوكمة الأمنية للاتحاد في الخارج عليها أن تؤدي وظيفتين-بناء المؤسسات (Institution-building) وتسوية النزاعات (Conflict Resolution)- وتستخدم لذلك مجموعتين من الأدوات؛ سواء التي تعتمد الإقناع كالأدوات الاقتصادية والسياسية والدبلوماسية، أو التي تعتمد القسر والعنف كالتدخل العسكري.¹ الحوكمة الأمنية للاتحاد بذلك يجب أن تركز على سياسات أربع هي التأمين، المنع، الإكراه، الحماية، مع وجود إجماع كلي بين الباحثين في الشأن الأوروبي والقائمين على الاتحاد بوجود تقاربٍ اختياري بين هذه السياسات المستخدمة ووجود 'تفضيلٍ معياري من جانب الاتحاد لتوظيف الأدوات المدنية وعدم الرغبة في الاعتماد كثيرًا على القوة العسكرية' لاعتبارات عديدة.

حديث الاتحاد عن تشكيلة متنوعة من السياسات الأمنية قائمة وتفضيله المعيارى للأدوات المدنية يؤكد مجددًا مزاعم المدافعين عن أطروحة 'أوروبا قوةً معيارية': أن الاتحاد الأوروبي لا يزال مصرًا على مواصلة تقليد 'القوة المدنية'، مفضلًا استخدام الأدوات المدنية لضمان أمن واستقرار الأقاليم المضطربة رغم الإمكانيات العسكرية التي يحوزها؛ بل أن هذه الأدوات هي ما جعل انخراطه الوقائي فعالًا و متميزًا عن الانخراط الأمريكي المكّرس للعمل العسكري المباشر.² تعزيز الأمن في الأقاليم المجاورة وفقًا لهؤلاء لم يعد مرهونًا بنشر القواعد والقوات العسكرية ولكن بتعزيز الديمقراطية والتنمية وحكم القانون، أو بالأحرى سعي الاتحاد لمساعدة الدول على الظفر 'بحكومة جيدة' في جميع مجالات سياستها. والأمر إذن إقرارًا للسلم والأمن بالحوكمة الجيدة 'peace as governance' وهي مقاربة لصنع-السلام لا تهتم أساسًا بإيجاد حلولٍ آنية للنزاعات بقدر ما تهتم بتحسين الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لدول الجوار من خلال إصلاح عمليات وهياكل الحكم وفقًا لنموذج السلام الليبرالي.³ هذه السياسات الأمنية الجديدة من جانب الاتحاد التي وضعت في قلبها تعزيز 'الحوكمة الجيدة والديمقراطية وحكم القانون' ستكون محل بحث واستقصاء المحور الرابع للمقالة باعتبارها ما يميز حوكمة الاتحاد للأمن الإقليمي في البلقان.

¹ Emil J. Kirchner and James Sperling, **EU security governance**. Op. Cit., p. 14

² Helene Sjursen, "The EU as a 'normative' power: how can this be?", **Journal of European Public Policy**, Vol. 13, No. 2 (2006), p. 238

³ Sandra Pogodda et al., "Assessing the impact of EU governmentality in post-conflict countries: pacification or reconciliation?", **European Security**, Vol. 23, No. 3 (2014), p. 227

بناءً على كل ما تقدّم أعلاه، نستند إلى الافتراض القاضي بأنّ 'دول الاتحاد نجحت في تشكيل جماعة أمنية، وأنّ المنطق الذي استند عليه مشروع هذه السياسة، من شأنه أن يعزّز مشروع الأقلمة الأمنية في الدول المشمولة بها؛ و'الأقلمة الأمنية هنا لا تقيّم فقط بنجاح دول الجوار الأوروبي في بناء مؤسسات أمنية خاصة بهم ولكن بمدى نجاحها في تبني نفس المعايير والقيم التي أدامت المشروع التكاملي الأوروبي وبالتالي أمنه واستقراره المفترضين'. فبناء جماعة أمنية خارج حدود الاتحاد، كما شرح ذلك بيرنيل ريكير، يستند إلى الفرضية التي قدّمها كارل دوتش بأنّ 'بناء جماعة أمنية يتوقّف على النّشر النّاجح للمعايير المشتركة والذي لا يتطلّب تغييراً باستخدام القوّة ولكن تماثلاً للمعايير والقيم الكُبرى'؛ ففي إجابته عن كيف تظهر الجماعة الأمنية؟ أجاب دوتش بأنّ ظهورها مرتبطٌ 'بالتكامل'، ولكن تجدر الإشارة إلى أنّ ارتفاع حجم التفاعلات والمبادلات في نظام ما-على أهميته-ليس مؤشراً للحكم على تحقّق التكامل، بل وعلى العكس من ذلك قد يصاحبه أخطارٌ ونزاعات متزايدة، هي عبئٌ على عملية التكامل "Integration Load". لذلك وقع اختيار دوتش على مفهوم 'القدرة على التكامل' الذي يشير إلى الموارد والمؤسسات التي تُمكن النظام من تحمّل ومواجهة أعباء التكامل. مفتاح نجاح نُشوء الجماعة الأمنية حسب دوتش إذن يمكن العثور عليه في نمو قدرات التكامل أو 'العمليات التكاملية التي وضعها، خاصةً تعاضل 'الاستجابة المشتركة بين وحدات نظام ما'؛ فمن شأن استجابة وتفاعل وحدات النظام مع احتياجات البقية الإبقاء على وسيلة دائمة لتواصلهم، اكتسابهم القدرة على التعلّم وبالتالي اكتسابهم القدرة على التكامل في شكل تماثلٍ لقيمهم ومعاييرهم الرئيسية¹.

أما عن المدى الذي يمكن فيه للسياسة أن تعزّز به الأقلمة الأمنية في دول جواره فيمكن استكشافه بفحص مستويات أربع اقترحها ريكير هي: أولاً، مستوى التكامل، أي الآليات القانونية التي أطّر بها الاتحاد علاقته بدول الأقاليم المجاورة، والأمر مهم مجدداً نظراً لأنّ زيادة عدد الاتفاقيات وعدد المجالات التي يمكن أن تغطّيها الأخيرة يعني زيادة حجم ارتباط الاتحاد بهذه الدول وزيادة طبيعتها الإلزامية وزيادة مشروعية الانخراط الإقليمي للاتحاد كفاعلٍ أمني². ثانياً، مستوى تكيف الدول الثالثة وقواعد ولوائح الاتحاد، وفي هذا الإطار سيكون التركيز أكثر على كيفية حدوث عملية التماثل وبحقيقة ومدى حدوثه، فمن الضروري أن يكون التكيف عملية حقيقية لا شكلية والأمر مهمٌ لتحقيق الأمن والاستقرار وفق النموذج الأوروبي³. ثالثاً، مستوى المشاركة الذي يشير إلى المدى الذي يكرّس فيه البلد الثالث الموارد (البشرية والاقتصادية والتقنية) للمشاركة في مختلف مجالات السياسة التي اقترحها الاتحاد، كما يشير إلى درجة وجود إجماع واسع على مستوى نخبه وعلى مستواه المجتمعيّ بشكل عام فيما يتعلق بمشاعر الانتماء إلى جماعة أمنية محددة كالاتحاد الأوروبي. رابعاً، مستوى

¹ Unto Vesa, "Prospects of Security Communities: On The Relevance of Karl W. Deutsch's Contribution", *Peace Research*, Vol. 31, No. 1 (February 1999), p. 20

² Pernille Rieker, *External Governance as Security Community Building: The Limits and Potential of the European Neighborhood Policy* (London: Palgrave Macmillan, 2016), p. 8

³ Ibid., p. 10

الجاذبية الذي يشير إلى حجم المحفزات التي يشتمل عليها الاتحاد لتحفيز الفاعلين النخبويين والمجتمعيين للدولة الثالثة على إقامة علاقات أوثق معه ومدى إيفاءه بعهوده.¹

المبحث الثالث

'سياسة توسعة العضوية' أداة لتعزيز 'الأقلية الأمنية في البلقان'

في البلقان، وكما أثبتت التجربة الإمبريقية هناك، ظهرت المستويات الأربع التي وضعها ريكر بشكل واضح. بحيث تجسّد مستوى التكامل أكثر مع 'عملية الشراكة والاستقرار' (SAP) التي أطلقها الاتحاد سنة 1999 والتي تحوّلت مع اللبّات التي أضيفت إليها إلى ما يمكن الاصطلاح عليه 'برنامج عضوية شبيه' 'Quasi-enlargement programme'. ولعلّ التغيّر الأكثر دراماتيكية للعملية كان مع قمة تيسالونيكي سنة 2003 التي أكّد فيها المجلس الأوروبي عزمه تقديم دعمٍ كاملٍ وفَعّالٍ لعضوية دول غرب البلقان في الاتحاد والتي ستصبح كما ذكر 'جزءاً لا يتجزأ من الاتحاد بمجرد استيفاءها الشروط الأساسية لذلك'. تصريح المجلس هو بعبارة أخرى إيذانٌ باستحداث نوعٍ جديدٍ من المشروطة التي فرضها الاتحاد حصراً على دول البلقان، 'مشروطة مزدوجة' لم تكتف بالمزج بين معايير كوبنهاغن ومعايير عملية الشراكة والاستقرار، باعتبارها معايير الانضمام الرئيسية، والتي تشمل من بين أمور أخرى ضرورة إيفاء دول غرب البلقان بجميع التزاماتها الدولية (كتعاونها والمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة (ICTY) في لاهاي، اتفاقيات دايتون للسلام، اتفاقية أوهريد، قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1244)، باستعدادها للعمل الإقليمي، عملها على عودة اللاجئين والمهجرين، والتزامها بالإصلاحات الديمقراطية وبانتخابات حرة ونزيهة، ولكنها ارتكزت أيضاً على نموذج معيّن 'للمشروطة المرحلية' 'stage-structured conditionality model' وضع من خلالها الاتحاد شروطاً معينة للتقدم في كل مرحلة من مراحل الانضمام.

في المرحلة الأولى، مرحلة ما قبل مفاوضات الانضمام، حدّدت المفوضية في 'إستراتيجية التوسعة' لسنة 2005 الشروط والمراحل المؤدية لتوقيع اتفاقية شراكة واستقرار مع دول البلقان، فجعلت تحقيق الأخيرة لدرجة كافية من الاستقرار شرطاً مسبقاً لفتح المفاوضات، وفي حال ضمان ذلك يمكن للمفوضية أن تقدّم تقرير جدوى للمجلس تحدد من خلاله توقيت بدء المفاوضات والانتهاؤها منها في حال إحراز الدولة المعنية تقدماً شاملاً في مجالات الإصلاح المتفق عليها. ثمّ، ولفتح مفاوضات الانضمام، اشترط الاتحاد درجة كافية من الامتثال لمعايير كوبنهاغن والمعايير السياسية بما فيها التعاون الكامل والمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة عند الاقتضاء؛ وقد كان الحال كذلك مع كرواتيا التي اشترط الاتحاد لبدء محادثات العضوية معها تعاونها الكامل والمحكمة، وحثّها على اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لضمان تحديد مكان المتهمين المتبقين ونقلهم إلى لاهاي، ومع مقدونيا الشمالية تم تحديد ثمان أولويات باعتبارها معايير مرجعية وهي: التنفيذ السليم لاتفاقية

¹Ibid., p.13

الشراكة والتعاون، الحوار السياسي البناء، تنفيذ قانون الشرطة، إصلاح القضاء، تنفيذ تشريعات مكافحة الفساد، الاستقلال السياسي للإدارة العمومية، تقليص بطالة الشباب، تحسين مناخ الأعمال، وإجراء انتخابات حرة ونزيهة باعتبارها المعيار التاسع لمفوضّ التوسعة.

وضعت المفوضية مجموعة من الشروط لبدء مفاوضات الانضمام مع ألبانيا والجبل الأسود وصربيا بتحديد 12 أولوية لألبانيا وسبع أولويات للجبل الأسود تتعلق أغلبها بضمان حسن سير العملية الديمقراطية خاصة حسن سير عمل البرلمان الألباني وبتعزيز سيادة القانون بضمان التنفيذ الفعال لإستراتيجية الدولتين لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة، ومع صربيا اشترطت المفوضية بلوغ الدولة درجة متقدمة في تطبيعها لعلاقاتها مع كوسوفو تماشيًا وشروط عملية الشراكة والاستقرار.

في المرحلة الثانية، مرحلة المفاوضات، استحدث الاتحاد سنة 2012 تطورين مهمين لمحددات العضوية مع دول البلقان: أولاً زيادة عدد فصول الانضمام من 31 إلى 35 فصلاً مع تأكيده على أنّ الفصلين المضافين، الفصل 23 المتعلق بالقضاء والحقوق الأساسية والفصل 24 المتعلق بالعدل والأمن والحرية سيتم تناولهما في وقت مبكر من المفاوضات حتى يكون لهذه الدول وقت كافٍ لتشديد المؤسسات والتشريعات الخاصة بالمجال وسجلات متابعة قوية للتنفيذ قبل إغلاق المفاوضات معها. ولعلّها زيادة تؤكد الأهمية الكبرى التي منحها الاتحاد لامثال دول البلقان والمعايير السياسية للتقدم في مفاوضات الانضمام. وثانياً، أنّ ضمن الاتحاد في أطر التفاوض إلى جانب معايير كونها من مجموعة من المتطلبات الخاصة بكلّ بلد؛ مع كرواتيا ضرورة تعاونها الكامل مع المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، التزامها بعلاقات جيّدة مع دول جوارها والعمل على تطوير تعاون إقليمي أوثق، تعهدها بحل أي نزاع حدودي، إيفاءها بجميع التزامات عملية الشراكة والاستقرار وتنفيذ الشراكة الأوروبية. ومع الجبل الأسود، تم التشديد على أهمية مشروطة العملية وضرورة حل نزاعاتها الحدودية فضلاً عن معالجتها نقاط الضعف التي حدّتها المفوضية في رأيها الصادر سنة 2010، ومع صربيا تم التأكيد مجدداً على ضرورة تحسين علاقاتها مع كوسوفو تماشيًا والشروط المنصوص عليها في عملية الشراكة والاستقرار. أما ألبانيا التي وافق المجلس الأوروبي في مارس 2020 على بدء مفاوضات الانضمام معها، فأكد على ضرورة معالجتها الناجحة للأولويات الخمس التالية: تكريسها لإجراءات جنائية في حق القضاة والمدّعين العامين المتهمين، شروعها في اتخاذ إجراءات بحق كبار المسؤولين والسياسيين الذين الفاسدين والمرتشين، تنفيذها إصلاح قانون الانتخابات وحكمها النهائي في شرعية الانتخابات المحلية التي أجريت في 30 جوان 2019، تقدّمها في مجال اعتماد التشريعات التنفيذية المتبقية المتعلقة بالقانون الإطار لعام 2017 بشأن حماية الأقليات القومية.¹

¹ Council of the European Union, Council Conclusions on Enlargement and Stabilization and Association Process. Brussels European Council, 25 March 2020, 7002/20, available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/fr/pdf>

عناصر الجِدّة في المرحلتان الثالثة والرابعة، مرحلة الانضمام وما بعد الانضمام، على اعتبار أن كرواتيا هي الدولة الوحيدة التي انضمت رسمياً إلى الاتحاد سنة 2013، وخلافاً لحالتي بلغاريا ورومانيا، تمثلت في 'وسائل مراقبة التماثل' الصارمة التي استحدثها الاتحاد. معاهدة الانضمام حدّدت ثلاث مجالات عمل رئيسيّة لكرواتيا، القضاء والحقوق الأساسيّة والعدل والأمن والحرية وسياسة المنافسة، وبعد التوقيع عليها أعدت المفوضيّة ثلاث تقارير مراقبة استند التقييم فيها على أداة جديدة-جداول مراقبة نصف سنوية؛ أحصت الجداول 78 التزاماً تم تحليلها بالنظر إلى التزام كرواتيا بموجب المواقف المشتركة للاتحاد الأوروبي، الإجراءات التي اتخذتها خلال فترة المراقبة، تقييم اللجنة المستوى العام والمسائل المتبقية وإجراءاتها المستقبلية. وفي حال عدم الامتثال، لم تتضمن معاهدة الانضمام بند التأجيل ولكن تأكيداً على أن المجلس بمقتراح من المفوضية وبموافقة الأغلبية بإمكانه اتخاذ جميع الإجراءات المناسبة.

أما مستوى التكيّف والمشاركة فيمكن فحصهما بالنظر إلى الاستجابة البلقانيّة لهيكل المشروطيّة الذي وضعه الاتحاد. حيث تجدر الإشارة إلى أنّ الموافقة الأوروبيّة على وضع هذه الدول ضمن مسار التكامل مع كل ما هو أوروبيّ تفترض وجود رغبة أوروبيّة بذلك أولاً وحدوث تماثل بلقانيّ والمعايير المشتركة للإتحاد EU acquis communautaire ثانياً. وفي هذا الإطار، شهدنا تدرجاً ولا-تماثليّة ميّزت مسار انضمام دول البلقان-انظر الجدول رقم 2-سواء من حيث توقيعها اتفاقية الشراكة والاستقرار، تقديمها طلبات العضوية، حصولها على لقب المرشحة للعضوية وأخيراً فتح الاتحاد لمفاوضات الانضمام.

مراحل الانضمام	البانيا	البوسنة والهرسك	كرواتيا	كوسوفو	مقدونيا الشمالية	الجبل الأسود	صربيا
التوقيع على اتفاقية شراكة واستقرار	2006/06/12	06/16/2008	2001/10/29	2015/10/27	2001/04/09	2007/10/15	2008/04/29
دخول الاتفاقية حيز التنفيذ	2009/04/01	06/01/2015	2005/02/01	/	2004/04/01	2010/05/01	2004/04/01
طلب العضوية	2009/04/29	2016/02	2003/02/21	/	2004/03/22	2008/12/15	2009/12/23
الحصول على وضع المرشح للعضوية	2014/06	/	2004/06/18	/	2005/12/17	2010/12/17	2012/03
بدء مفاوضات الانضمام	2020/03	/	2006/10/03	/	2020/03/10	2012/06/29	2014/01/21
التقدم في المفاوضات		/	انضمت في جويلية 2013	/	30 فصل مفتوح 3/ فصول أغلقت مؤقتاً/ فصلين غير معنية هما مع المؤسسات ونضاباً أخرى	16 فصل مفتوح/ 9 فصول من دون معايير الانفتاح/ 8 فصول مع معايير الانفتاح/ فصلين أغلقوا مؤقتاً	

جدول رقم 2: جدول توضيحي من تصميم الباحثة لمسار تكامل دول البلقان والاتحاد الأوروبي.

ليس ذلك فقط، ولكن استطلاعات الرأي العام التي أجريت في دول البلقان أكّدت رغبة شعوبها ونخبها على الاستمرار في الفلك الحضاري الأوروبي، وبوتيرة متسارعة استمر دعم مسار العضوية بالارتفاع من 49%

سنة 2017 إلى 56% سنة 2018 إلى 59% سنة 2020، وبالموازاة انخفضت نسبة المحايدين إلى 28٪. بينما استمرت نسب المشكّكين في الانخفاض حتى أنها بلغت 12% سنة 2019، أي أنّ النظرة الإيجابية للعضوية في الاتحاد توسّعت بشكل عام بمقدار 14 نقطة حسب باروميتر البلقان الذي يجريه سنوياً مجلس التعاون الإقليمي.¹ وعلى المستوى الرسمي، أثر خيار تأييد العضوية للاتحاد بشكل كبير على المشهد الحزبي والسياسي العام لدول غرب البلقان، بل أنّه أصبح دليلاً لفوز الأحزاب في مختلف أنواع انتخاباتها، دليلاً لعقد التحالفات السياسية ولاستمرارها والعنوان الكبير لأي إصلاح سياسي أو اقتصادي قد يقدم عليه القادة البلقانيون.

في صربيا مثلاً، كان تأييد خيار عضوية صربيا للاتحاد السبب في الانقسام الكبير الذي حدث للحزب الاشتراكي الصربي سنة 2008، أحد أكثر الأحزاب الصربية شعبية وتشددًا ورفضًا لانضمام صربيا للاتحاد، وتأسيس أعضائه المعتدلين توميسلاف نيكوليتش وألكسندر فوتشيتش 'الحزب التقدمي الصربي' (SNS)، بل أنّ الحزب الاشتراكي، وبعد حالة النبذ السياسي التي عانى منها لسنوات، قرّر زعيمه الجديد إيفيكا داتشيتش إحداث تحول جذريّ للتوجه الإيديولوجي للحزب باعتماده برنامج حزبيّ جديد تبوّى صراحة موقفًا مؤيدًا لخيار العضوية، بل أنّه نصّ على أنّ 'الاشتراكيين يتدّكرون أخطاءهم من حكم استبدادي، فشل اقتصادي، اضطهاد للمعارضين السياسيين، وأنّ الجيل الجديد عليه أن يكون على دراية بماضي الحزب'.² وعن الانضمام إلى الاتحاد، كان بوريس تاديتشو الحزب الديمقراطي قد استهلوا سابقًا المسيرة بموافقتهم على التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة، اعتذارهم الرسمي عن مذبحه سريبرينيتشا وتنظيمهم العلاقات مع كوسوفو المجاورة. ولعلّها الشروط الرئيسية الثلاث للاتحاد لإقامة أي علاقة تعاقدية مع صربيا. التغيّر الحاسم كان زمن الائتلاف الحكومي بقيادة الحزبان التقدمي والاشتراكي سنتي (2012-2014) وتوقيعهم الاتفاق التاريخي بين صربيا وكوسوفو الذي دمجت بموجبه المؤسسات الرسمية للبلديات الصربية في شمال كوسوفو في دولة كوسوفو مقابل منحها استقلالاً محلياً واسع النطاق. نتيجة لذلك، كافى المجلس الأوروبي الحكومة الصربية بتحديد موعد لبدء مفاوضات الانضمام في جانفي 2014.³

في الجبل الأسود كان الأمر مغايراً لأنّ أغلب الأحزاب السياسية داعمة للانضمام للاتحاد، ناهيك عن أنّ لكلّ منها مقاربة معينة لمستلزمات نجاح المسيرة؛ الأحزاب المشاركة في الائتلافات الحكومية تميل للتأكيد على التقييمات الإيجابية للدولة المقدّمة في التقارير الدورية لمؤسسات الاتحاد على أنّها نجاحات خاصة بهم، أما الأحزاب المعارضة فتركّز على المشكلات التي تبرزها نفس التقارير وتدعو الحكومة للمضيّ قدماً في تحقيق أجندة

¹ Group of authors, BALKAN BAROMETER 2019 : Public Opinion Analytical report (Sarajevo : Regional Cooperation Council, 2019). Available at : <https://www.rcc.int/pubs/89/balkan-barometer-2019-public-opinion-survey>

² Marko Stojić, **Party Responses to the EU in the Western Balkans: Transformation, Opposition or Defiance?** (Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018), p. 66

³ Milada Anna Vachudova, 'EU Enlargement and State Capture in the Western Balkans'. In Jelena Džankić, Soeren Keil and Marko Kmezić (eds). Op. Cit., p. 75

الإصلاح الأوروبي والالتزام بالتوصيات المقدّمة. أما قرار الاتحاد فتح مفاوضات الانضمام مع الجبل الأسود في جوان 2012، فكان عَقِب الموافقة على تلبية الشروط التي وضعها كموائمة قانون الانتخابات مع دستور 2007 وتعديل الدستور لتحقيق المزيد من استقلالية القضاء في أوت 2011. الموافقة من جانب آخر لم تكن بالأمر الهين لأنّها كانت تتطلب أغلبية الثلثين في البرلمان لتمرير المشروعين، وهي عتبة غالبًا ما كانت تفتح مساحة لأحزاب الجبل الأسود لممارسة الابتزاز السياسي ومطالبة الحكومة بتنازلات في مجالات سياسيّة مقابل دعمها الأجندة الأوروبيّة، فأحزاب المعارضة لم توافق على تمرير المشروعين إلا بعد موافقة الحكومة على حل وسط بشأن الجدل حول اللغة الرسميّة للبلد.¹

أما مستوى الجاذبية، فيمكن فحصه من خلال الأغلفة الماليّة والفرص الاقتصاديّة التي وجهها الاتحاد لدول البلقان خصيصًا. في جانب التمويل، استحدث الاتحاد أداة تقديم المساعدة في مرحلة ما قبل الانضمام (IPA) كآلية تمويليّة جديدة تختلف عن السابقة من حيث التصميم والتنفيذ. من حيث التصميم، تحوي الآلية خمس مكونات هي (1) المساعدة على الانتقال الديمقراطي وبناء المؤسسات (2) التعاون بين الدول سواء المنضمة للاتحاد أو المؤهلة للاستفادة من الآلية (3) التنمية الإقليمية (في مجالات النقل والبيئة والتنمية الإقليمية والاقتصاديّة) (4) الموارد البشرية (تعزيز رأس المال البشري ومكافحة الإقصاء) (5) التنمية الريفية. جعلت الآلية هذه المكونات الخمس متاحة فقط للدول المرشحة رسميًا للعضوية للاستفادة منها، أما الدول التي لا تزال عضويتها محتملة فاختصّها بالاستفادة فقط من المكوّن الأول والثاني، أما المساعدات المقدمة في إطار الآلية، كما ذكرت المادة 15 من لائحة المجلس المنشأة للآلية، فتكون على شكل تمويل استثمارات، عقود شراء، منح تشمل دعم أسعار الفائدة، قروض خاصة، ضمانات القروض ومساعدات مالية وغيرها. وعن طريقة التنفيذ التي حدّدها الفقرة 21 من نفس اللائحة، فيمكن أن تتخذ بدورها أساليب عديدة كالإدارة المركزيّة أو اللامركزيّة أو المشتركة من خلال المشاركة في البرامج السنوية أو متعددة السنوات التي يخصّصها الاتحاد لكل دولة على حده.

	(2013-2007)	(2020-2014)
ألبانيا	€ م 591.2	€ م 639.5
البوسنة والهرسك	€ م 610.1	€ م 552.1
كوسوفو	€ م 635.3	€ م 602.1
الجبل الأسود	€ م 235.6	€ م 279.1
مقدونيا الشماليّة	€ م 615.1	€ م 608.7
صربيا	€ م 1385.4	€ م 1539.1
القيمة الشاملة للمنحة	€ م 11.5	€ م 11.7

¹ Corina Stratulat, 'EU integration and party politics in the Balkans', **EPC Issue Paper**, No.77 (September 2014), pp. 36-39.

جدول رقم: جدول توضيحي لحجم استفادة دول غرب البلقان من الآلية¹

وعن الفرص الاقتصادية، يمكن القول أنّ الاتحاد قدّم نموذجًا تكامليًا لدول البلقان يحاكي تجربته الخاصة، خاصة في مجال التجارة الخارجية. حيث كانت البداية مصادقته على مذكرة تفاهم بشأن تحرير التجارة من قبل وزراء التجارة الخارجية لثمان دول من جنوب شرق أوروبا في الفاتح من جوان 2001 ببروكسل، تم التوقيع بموجبها على اتفاقيات تجارة حرة ثنائية نصّت على الإزالة التدريجية لجميع الحواجز أمام حركة التجارة بين هذه الدول، لتحوّل هذه الاتفاقيات سنة 2006 إلى اتفاقية متعدّدة الأطراف المسماة 'اتفاقية التجارة الحرة لأوروبا الوسطى' (CEFTA)، وقد نصّت هذه الاتفاقية على إزالة جميع الحواجز النوعية والكمية أمام تجارة السلع وعلى إنشاء 'منطقة تجارة حرة' بين دول غرب البلقان بالإضافة إلى مولدوفا إلى غاية سنة 2010.

لاحقًا وبموجب المبادرة الألمانية 'عملية برلين' التي أطلقها الاتحاد سنة 2014، وبموجب تقارير منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن الحواجز غير التجارية بين دول الاتفاقية والتي أشارت إلى العوائق المانعة للتحرير التجاري الحقيقي، تم تبني في قمة تريست سنة 2017 'خطة العمل متعدّدة السنوات لمنطقة اقتصادية إقليمية' (MAP REA) كمبادرة ركّزت على التعاون الاقتصادي الإقليمي بين دول غرب البلقان الست في قطاعات أربع هي التجارة والاستثمار وانتقال العمالة والتكامل الرقمي. وتحقيقًا للمنطقة، تم إضافة بروتوكولين جديدين لاتفاقية CEFTA، البروتوكول الخامس المتعلق بتجارة السلع والبروتوكول السادس المتعلق بتجارة الخدمات، أراد الاتحاد من خلاله إزالة سوء الفهم الحاصل نتيجة نقل تشريعاته في المجال الاقتصادي إلى هذه الدول، خاصة جانبها الاصطلاحي، ناهيك عن فرضه مجموعة من التعهدات التي أصبح لزامًا على جميع الدول المعنية الإيفاء بها في غضون فترة زمنية محدّدة؛ ففي مستهلّ البروتوكول الخامس تم عرض تعريفات محدّدة لمفاهيم كالبيانات، عمليات التفتيش، البروتوكولات الإدارية، الخطر، إدارة المخاطر، تقييم المخاطر السابقة لبدء العمل، المشغلين الاقتصاديين المعتمدين والحدود، ليعرض البروتوكول في مادته الثالثة شرحًا لأهدافه العامة كتبسيط عمليات التفتيش المتعلقة بإجراءات التخليص وتقليل الإجراءات قدر الإمكان، تبادل البيانات بين سلطات الجمارك وفقًا للتشريعات الوطنية والاعتراف المتبادل لجميع دول الاتفاقية ببرامج المشغلين الاقتصاديين المعتمدين شريطة أن تتماشى عملية تشريع وتنفيذ كل برنامج وطني مع تلك الخاصة بالاتحاد بشكل كلي².

¹ الأرقام مستقاة مباشرة من الموقع الرسمي للآلية على الرابط التالي:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

² نفس الأمر ينطبق على البروتوكول السادس المضاف، ففي مستهلّه مثلاً تعرّض لتعريف مفاهيم كالإجراء، توريد الخدمات، التدابير التي تتخذها الأطراف والتي تؤثر على تجارة الخدمات، الحضور التجاري، قطاع خدماتي، الخدمات التي تقدمها أطراف

البروتوكول الخامس تم اعتماده من قبل جميع دول غرب البلقان ودخل حيّز التنفيذ في مقدونيا الشمالية والجبل الأسود وصربيا، وتم التوصل إلى اتفاق بشأن بدء مفاوضات حول آلية لتسوية المنازعات التجارية بينهم، أما البروتوكول السادس فلم تحرز دول البلقان فيه سوى تقدم ضئيل.¹ وفي مجال الاستثمار، تمت المصادقة على 'أجندة إصلاح الاستثمار الإقليمي' (RIRA) من قبل ممثلي اقتصاديات دول غرب البلقان الستة في الاجتماع الوزاري للجنة الاستثمار في جنوب شرق أوروبا (SEEIC) الذي عقد في 11 مايو 2018 بتيفات بهدف زيادة الموائمة الإقليمية لسياسات الاستثمار الإقليمي لدول البلقان الست مع معايير الاتحاد. وقد تُرجمت الأجندة إلى خطط عمل وطنية للترويج لغرب البلقان كوجهة استثمارية مميزة.

مشروع التكامل الاقتصادي الذي عرضه الاتحاد كان له آثار مزدوجة سواء على مستوى العلاقات البلقانية البينية أو على مستوى العلاقات الأوروبية-البلقانية-انظر الشكل رقم 1-. ففي الجانب البلقاني، وفي مقدونيا الشمالية مثلاً ساهم التبادل التجاري بين دول غرب البلقان، حسب الباحثة إيرينا كيكركوفا، في إحداث ما نسبته 8% من إجمالي التبادل التجاري للسلع المقدونية، وبحلول سنة 2008 ارتفعت النسبة إلى 28% ناهيك عن فائض الميزان التجاري الذي شهدته الدولة والبالغ قرابة 600 مليون دولار أمريكي.² وكذلك سنتي 2010 و2011 التي شهدت انتعاشاً للتجارة البينية بين دول غرب البلقان؛ فوفقاً لإحصائيات الاتفاقية، بلغت قيمة الصادرات البينية بينها سنة 2010 ما قيمته 1.4 مليار يورو و1.2 مليار يورو سنة 2011.³ وعلى مستوى العلاقات الأوروبية-البلقانية-انظر الشكل رقم 1- أصبح الاتحاد الشريك التجاري الرئيسي لدول غرب البلقان استحوذ على الجزء الأكبر من تجارتها الخارجية بنسبة تقارب 70%، فعلى مدى عشر سنوات (2009-2019) سجّلت صادرات الاتحاد إلى دول الإقليم مجتمعة ارتفاعاً مطرداً-انظر المخطط رقم- من 16,434 مليون يورو سنة 2009 إلى 31,942 مليون يورو سنة 2019، وكذلك قيمة وارداته التي ارتفعت من 7,473 مليون يورو سنة 2009 إلى 22,951 مليون يورو سنة 2019.

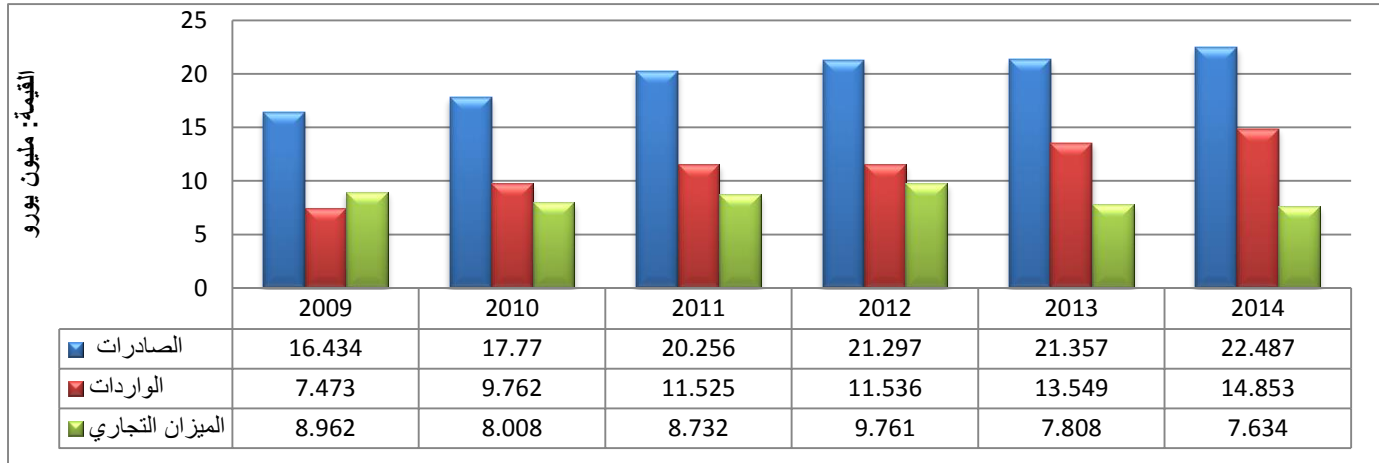
أخرى وغيرها، للمزيد حول نص البروتوكولين المضافين الخامس والسادس إلى 'اتفاقية التجارة الحرة لأوروبا الوسطى' يرجى

الإطلاع على الرابط التالي: <https://cefta.int/legal-documents/#1463498231136-8f9d234f-15f9>

¹ Milica Uvalic, 'The Idea of Balkan Regional Economic Integration', IEMed. Mediterranean Yearbook 2019. Available at ; <https://cutt.us/QBSRo>

² Irena Kikerkova, "Trade Liberalization Under CEFTA-2006 – The Challenge of Elimination of Nontrade Barriers", The 9th International Conference on Economic Integrations, Competitiveness and Cooperation – Accession of the Western Balkan Countries to the European Union, University of Rijeka, Faculty of Economics – Partner in EU Integration Ad personam Jean Monnet Chair, Opatia, Croatia, p. 537 (April, 2013).

³ للإطلاع على المزيد من الإحصائيات يرجى الإطلاع على الموقع الرسمي لاتفاقية التجارة الحرة لأوروبا الوسطى على الرابط التالي: <https://statistics.cefta.int/goods>



شكل رقم: شكل توضيحي للتدفقات التجارية (السلعية) للاتحاد الأوروبي مع دول غرب البلقان.¹

في مقابل دول غرب البلقان التي وإن وجدت سوقاً كبيرة لصادراتها في الاتحاد الأوروبي وسوقاً أكبر لواردها إلا أنّ حصّتها من التجارة الخارجية للاتحاد ظلّت ضئيلة قاربت 1.4%. رغم ذلك، إلا أنّ هنالك خاصيّة وجب التأكيد عليها ألا وهي الاختلافات الجوهرية بين قيم صادرات وواردات كل دولة من دول غرب البلقان، فلا تزال صربيا الشريك التجاري المهم للاتحاد حيث استحوذت على 51% من إجمالي صادرات سلع دول غرب البلقان وعلى 39% من إجمالي واردات السلع من الاتحاد، تليها البوسنة والهرسك ثم مقدونيا الشمالية اللتان استحوذتا على 20% من إجمالي الصادرات وعلى 23% من إجمالي الواردات إلى الاتحاد في حال الأولى و17% في حال الثانية، أما البلدان الثلاث المتبقية فمساهمتها قليلة جداً نظراً لانخفاض نسبة الناتج المحلي الإجمالي للصادرات مع ألبانيا أو انخفاض الناتج المحلي العام مع كوسوفو والجبل الأسود.²

خاتمة:

وختاماً، نوجز القول بأنّ المقال يجد مبرّر وجوده في التطوّرات النظريّة اللاحقة في العلاقات الدولية والدراسات الأمنية، والتي أوضحت كيف أنّ الدول لم تعد الفاعل الأمني الوحيد، وأنّ كيانات أخرى أخذت على عاتقها تحمّل مثل هذا النوع من المسؤوليات. والأمر مهمّ للغاية لأنّه كشف عن 'حوكمة' من نوع جديد لقضايا أمنية يمكن أن تتجلى على المستويات الوطنية، الإقليمية والعالمية. ولعلّ المقال سارّ على نفس النهج، بأن كشف عن المضامين الأمنية لسياسة 'توسعة العضوية' التي اختص بها الاتحاد الدول البلقانية. سياسة حملت في

¹ الإحصائيات مستمدة من مكتب الإحصاء الأوروبي على الرابط التالي:

https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_western-balkans-6_en.pdf

² Milica Uvalić, 'Economic Integration of the Western Balkans into the European Union: The Role of EU Policies'. In Jelena Džankić, Soeren Keil and Marko Kmezić (eds), **The Europeanisation of the Western Balkans : A Failure of EU Conditionality?** (Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019), pp. 215-216

طياتها مشروع تحقيق أكمة أمنية في البلقان، بما هو مشروع يهدف لإشاعة السلم والاستقرار في جوار أوروبي لطالما تميّز عبر تاريخه بالحروب والصراعات، وجعلت من الممكن تصنيف الاتحاد في قائمة الفاعلين الأمنيين الإقليميين.

من ناحية أخرى، نموذج 'المشروطة' الذي اختصّ به الاتحاد دول البلقان، والوضع المتقدم لبعض منها في مسار عملية التكامل الأوروبية، لم يمنع التحذيرات التي رفعتها تقارير صادرة من بعض الجهات الأوروبية أو المعنية بقياس درجة الديمقراطية بشأن صعود السياسات غير الليبرالية Illiberal Politics، من تفشي ظاهرة الاستيلاء على الدولة State Capture، وفي أحسن الأحوال من ظهور أنماط مختلفة من السلطوية التنافسية Competitive Authoritarianism في هذه الدول؛ ففي التقرير الصادر عن بيت الحرية أمم في فترة تحول سنة 2018، ذكر المحررون بأنّ ألكسندر فوتشيتش قوّض في صربيا سنة 2017 عمل مؤسسات الدولة من خلال أسلوب المناورة الذي اشتهر به فلاديمير بوتين-أو 'التحصين' المصطلح الشائع في لعبة الشطرنج- بتغيير منصبه مرارا وتكرارا بين رئاسة الوزراء والرئاسة في روسيا. ففي صربيا، يعد رئيس الوزراء صاحب السلطة التنفيذية الأكثر قوة لكن فوتشيتش اختار نفسه رئيسًا للوزراء بعد أن أصبح رئيسًا واستمر في إدارة الشؤون اليومية للبلد من مكتب الرئيس في تحدٍ واضح للدستور. وفي الجبل الأسود، ظلّ ميلو دوكانوفيتش منذ سنة 1991 إلى غاية 2016 إما رئيسًا للوزراء أو رئيسًا للدولة... وحتى بعد تركه منصب رئيس الوزراء بعد فوز حزبه الديمقراطي الاشتراكي في الانتخابات العامة لعام 2016، في خطوة بدت أنها تنازل للمعارضة، غير أنّه يُعتقد على نطاق واسع بأنه القوة الساندة لعرش حليفه المقرب من الحزب الديمقراطي الاشتراكي ورئيس الوزراء الحالي الوزير دوسكو ماركوفيتش¹.

'سياسة توسعة العضوية'، إذن، ومعها مشروع الأكمة الأمنية للاتحاد وإن كانا على قدر كبير من الأهمية في استكشاف الفاعلية الأمنية الإقليمية للاتحاد، غير أنّ البحث يجب أن يتوسّع إلى أبعد من ذلك. فمرور قرابة العقدين من الزمن على وعود الاتحاد بضمّ دول البلقان والالتزامات الأمنية التي لا تزال متأصلة فيها، توجي بوجود خللٍ من نوعٍ ما وبمحدودية الأدوار الأمنية الإقليمية للاتحاد، الأمر الذي من شأنه أن يفتح آفاقًا بحثية أخرى يستكشف الأسباب الكامنة سواء على المستوى الأوروبي أو على المستوى البلقاني أو على مستويات إقليمية أخرى يمكن أن يتجلى فيها العمل الأوروبي الأمني المشترك.

¹ Nate Schenkkan, Nations in Transit 2018: Confronting Illiberalism", Freedom House (2018). Available at: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/confronting-illiberalism> (Accessed 23 Jun 2019)

قائمة المصادر والمراجع:

- Brattberg, E., & Rhinard, M. (2012). The EU as a global counter-terrorism actor in the making. *European Security* 21(4), 557-577.
- Bretherton, C., & Vogler, J. (2006). *The European Union as a global actor*. Abingdon: Routledge.
- CEFTA. (2020). *CEFTA*. Retrieved June 2019, 14, from CEFTA: <https://statistics.cefta.int/goods>
- Cosgrove-Sacks, C., & Twitchett, K. J. (1970). *The New International Actors: The UN and the EEC*. London: Macmillan.
- Council of the European Union. (2018, June 26). *Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*. Retrieved June 2, 2019, from Council of the European Union: <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>
- Delcour, L. (2010). The European Union, a security provider in the eastern neighborhood? *European Security* 19(4), 535-549.
- Eurostat . (2020). *European Union, Trade in goods with Western Balkans* 6. Retrieved January 19, 2021, from Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page
- Faleg, G. (2017). *The EU's Common Security and Defence Policy: Learning Communities in International Organizations*. UK: Palgrave Macmillan.
- Jupille, J., & Caporaso, J. (1998). States, agency, and rules: The European Union in global. Dans C. Rhodes, *The European Union in the World Community* (pp. 213-230). Boulder: Lynne Rienner.
- Kaunert, C., & Zwolski, K. (2013). *The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis Beyond CFSP and JHA*. UK: Palgrave Macmillan.
- Kikerkova, I. (2013). Trade Liberalization Under CEFTA-2006 – The Challenge of Elimination of Nontrade Barriers. *The 9th International Conference on Economic Integrations, Competitiveness and Cooperation – Accession of the Western Balkan Countries to the European Union*. Croatia: University of Rijeka, Faculty of Economics – Partner in EU Integration Ad personam Jean Monnet Chair.
- Rieker, P. (2016). *External Governance as Security Community Building: The Limits and Potential of the European Neighbourhood Policy*. London: Palgrave Macmillan.

- Schenkkan, N. (2018). *Nations in Transit 2018: Confronting Illiberalism*. Consult é le June 2, 2019, sur Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/confronting-illiberalism>
- Sjursen, H. (2006). The EU as a 'normative' power: how can this be? *Journal of European Public Policy* 13(2), 235-251.
- Sperling, J., & Kirchner, E. (2010). *National Security Cultures: Patterns of Global Governance*. UK: Manchester University Press.
- Stojić, M. (2018). *Party Responses to the EU in the Western Balkans: Transformation, Opposition or Defiance?* Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Stratulat, C. (2014). EU integration and party politics in the Balkans. *EPC Issue Paper* 77, pp. 1-130.
- Talevska, M. P. (2019). *BALKAN BAROMETER 2019*. Bosnia and Herzegovina: Regional Cooperation Council.
- Uvalic, M. (2019). *The Idea of Balkan Regional Economic Integration*. Girona: IEMed.
- Uvalić, M. (2019). Economic Integration of the Western Balkans into the European Union: The Role of EU Policies. In JelenaDžankić, SoerenKeil and Marko Kmezić, *A New Economic Agenda for Southeast Europe* (pp. 13-35). Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Vachudova, M. A. (2019). EU Enlargement and State Capture in the Western Balkans. In J. Džankić, K. Soeren, & K. Marko, *TheEuropeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?* (pp. 63-87). Switzerland: Palgrave Macmillan.