معهد السلام الأميركي
UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE www.usip.org
SPECIAL REPORT
1200 17th Street NW • Washington, DC 20036 • 202.457.1700 • fax 202.429.6063

بقلم: منى يعقوبيان

الترويج للديمقراطية في الشرق الأوسط

المبادرات الأوروبية

نبذة عن التقرير

منذ انتهاء الحرب الباردة، تركزت الشواغل الأمنية الأوروبية بشكل متزايد في احتمالات عدم الإستقرار على الجناح الجنوبي لأوروبا. وفي عام ١٩٩٥، وضع الإتحاد الأوروبي إطارا للتعاون مع دول البحر المتوسط الجنوبية، وتضمنت هذه الجهود بعض البرامج غير الفعالة نسبيا للترويج للديمقراطية في المنطقة. وفي أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، أصبح هدف التشجيع على تنمية الديمقراطية في الشرق الأوسط أكثر إلحاحاً، وخاصة في نظر الولايات المتحدة، التي عززت من جهودها الخاصة لحفز الإصلاح الديمقراطي فيه.

وبينما تسير الولايات المتحدة قدما في سعيها للترويج للإصلاح في الشرق الأوسط، سيكون من المهم تقييم مدى فاعلية الأنشطة الأخرى للترويج للديمقراطية، بما في ذلك الجهود التي يقوم بها نظراؤها الأوروبيون. ويسعى هذا التقرير إلى إثراء النقاش في دوائر صنع السياسات الأميركية بإجراء تقييم للجهود الأوروبية المتعددة الأطراف للترويج للديمقراطية في الشرق الأوسط. وتتجه النية إلى إصدار تقرير مرافق عما قريب لإلقاء الضوء على مبادرات الإصلاح الرئيسية النابعة من داخل العالم العربي.

كتبت هذا التقرير منى يعقوبيان، وهي مستشارة خاصة لمبادرة معهد السلام الأميركي بشأن العالم الإسلامي وعضوة في مجلس العلاقات الخارجية وزميلة مساعدة في مركز الدراسات الإستراتيجية والدولية.

الآراء المقدمة في هذا التقرير لا تعبر بالضرورة عن آراء معهد السلام الأميركي الذي لا ينادي بمواقف سياسية محددة.

تقرير خاص رقم ١٢٧ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٤

المحتويات

مقدمة ٢
تطوّر عملية برشلونة ٣
مبادرات أوروبية أخرى للترويج للديمقراطية ٦
تقييم تأثير عملية برشلونة ٧
نظرة فيما وراء عملية برشلونة ٨
البعد عبر الأطلسي: أوجه التقارب والتباعد ١١
التعاون عبر الأطلسي: إلى أين؟ ١٣

موجز

- بانتهاء الحرب الباردة، دفعت تحولات الجغرافيا السياسية الكبرى بأوروبا الجنوبية إلى إعادة توجيه أفقها الاستراتيجي صوب البحر المتوسط الجنوبي. وتتركز الأهمية الإستراتيجية للبحر المتوسط من منظور أوروبي في قضايا الهجرة وتبعية الطاقة والأمن ومكافحة الإرهاب والتجارة.

- كان الهدف من «الشراكة الأوروبية المتوسطية»، التي تأسست في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٥، والمعروفة أيضا باسم عملية برشلونة، أن تكون رد أوروبا على الشواغل المتزايدة من عدم الإستقرار القائم على جناحها الجنوبي. وقدمت الشراكة إطارا للتعاون بين أعضاء الإتحاد الأوروبي وشركائهم الاثني عشر في حوض البحر المتوسط ويحتوي على سلسلة من الإتفاقيات الثنائية التي تغطي قضايا التجارة والتنمية والإصلاح وقّعها جميع الشركاء في البحر المتوسط، ما عدا سوريا.

- بالإضافة إلى الهدف الأساسي بالترويج للإصلاح الاقتصادي والتجارة، تسعى الإتفاقيات إلى تشجيع الإصلاح السياسي. غير أن الجهد الرامي لحفز الإصلاح السياسي لم يحقق إلا نتائج محدودة، لأسباب ليس أقلها النهج الحذر طويل المدى الذي تبناه الإتحاد الأوروبي بغية الحفاظ على الإستقرار على المدى القصير.

- بشكل عام، لم يترجم الإتحاد الأوروبي (كما فعلت الولايات المتحدة) دعواته إلى تشجيع الديمقراطية وحقوق الإنسان إلى عمل ملموس. وثمة أسباب مختلفة تفسر هذا العجز، بما

فيها اختلاف المصالح بين أعضاء الإتحاد الأوروبي، وتردد أعضائه الشديد في استخدام الإشتراطية، والحقيقة القائلة إن الغرض الأصلي لعملية برشلونة لم يكن الترويج للإصلاح السياسي.

- ابتداء من العام ٢٠٠٠، تركزت الجهود الرامية إلى إعادة تنشيط عملية برشلونة في وضع إستراتيجية أكثر قوة وتماسكا للنهوض بالديمقراطية. وسعى المخططون الأوروبيون إلى ربط السياسة الأوروبية المتوسطية بالشرق الأوسط الكبير وبأوروبا الموسعة في أعقاب زيادة أعضاء الاتحاد الأوروبي.

- بالرغم من ذلك، إن نجاح أوروبا بالنهوض بالديمقراطية في الشرق الأوسط ليس أمراً مؤكداً. فهناك العديد من العراقيل التي يمكن أن تعيق تنفيذ هذه السياسة الفعال. أولا، لم يُظهر الاتحاد الأوروبي أو أي من أعضائه إلتزاما مستمرا باستخدام الإشتراطية كأداة لتحقيق الإصلاح. ثانيا، لم تبد الحكومات في المنطقة استعدادها لتبني إصلاح حقيقي. ثالثا، ثمة خطر في أن تغرق الجهود الأوروبية للنهوض بالديمقراطية في بحر من البيروقراطية. وهكذا، يعتمد النجاح على قدرة الاتحاد الأوروبي وشركائه الإقليميين على إزالة هذه العراقيل كافة.

- يمكن للتعاون المستمر عبر الأطلسي أن يسهم إسهاما كبيرا في الترويج للإصلاح الديمقراطي في الشرق الأوسط. وبينما يظل التعاون المباشر في المنطقة احتمالا بعيد المنال، من شأن تكثيف التشاورالمتعدد القنوات أن يسهم كثيرا في الترويج للديمقراطية في الشرق الأوسط.

مقدمة

ترددت حول العالم مطالبات بإصلاحات في العالم العربي في أعقاب الهجمات الإرهابية على الولايات المتحدة في الحادي عشر من سبتمبر/ أيلول ٢٠٠١، وبأقل من عام على وقوع الهجمات (يوليو/تموز ٢٠٠٢)، أصدرت مجموعة من المفكرين العرب، تحت رعاية الأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية العربية الذي سرد بتفصيل مثير قصة الأسقام السياسية والإقتصادية والإجتماعية التي تفشت في العالم العربي منذ وقت طويل وأشار بالتحديد إلى ثلاث نقائص حرجة تواجه البلدان العربية كافة، وهي الحرية وتمكين المرأة والمعرفة. كما أصدر نداء مفعماً بالعاطفة لتحويل المنطقة من خلال الإصلاح.

واستجابت الولايات المتحدة وأوروبا، كل بدعوته الخاصة، بالترويج للإصلاح في المنطقة. ففي ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٢، أعلن كولن باول، وزير الخارجية الأميركي، مبادرة الشراكة الشرق أوسطية التي ترتكز على الترويج للإصلاح في الشرق الأوسط. كما طرحت مجموعة الدول الثماني مؤخراً مبادرة «الشراكة من أجل التقدم والمستقبل المشترك»، مع الشرق الأوسط الأوسع وشمال أفريقيا. وتشدد مبادرة مجموعة الثماني على الحاجة إلى التعاون المتعدد الأطراف وعلى أهمية جهود الإصلاح النابعة من المنطقة نفسها.

أظهرت قمة مجموعة الدول الثماني في يونيو/حزيران ٢٠٠٤ إجماعاً على الأهداف العليا للترويج للديمقراطية والإصلاح في الشرق الأوسط الأوسع وشمال أفريقيا، ذلك أن جانبي الأطلسي ينظران إلى الترويج للإصلاح باعتباره عاملا حاسما لأمن كل منهما، وكذلك للإستقرار طويل المدى في المنطقة، حيث يحتفظ كل منهما بمصالح حيوية. غير أنه ثمة إختلافات رئيسية تفصل بين التفكير الأميركي والأوروبي حول أفضل السبل لبلوغ هذا الهدف في حين نرى جوانب أخرى مهمة من إلتقاء المصالح التي تُبرز الإمكانات غير المستغلة لتعزيز التعاون بين شطري الأطلسي. إن هذا التعاون عبر الأطلسي كان ضئيلا وذا طابع مؤقت إلى حد كبير وأدّى إلى القليل من التقدم الملموس. ونظرا للتحدي الماثل على المدى الطويل، فإن مجتمع شطري الأطلسي سيحتاج للتغلب على هذه الإختلافات ليعمل بفعالية لبلوغ الهدف المشترك وهو تحقيق الإصلاح في الشرق الأوسط.

لذلك، من المهم فهم طبيعة السياسات والبرامج الأوروبية الموجهة نحو الترويج للديمقراطية في الشرق الأوسط، لتحديد مجالات الإلتقاء والخلاف، لأن هذا الجانب من المحيط الأطلسي، باستثناء طائفة صغيرة جداً من المتخصصين، لا يعرف الكثير عن الجهود الأوروبية.

يبحث هذا التقرير تواصل الإتحاد الأوروبي المتعدد الأطراف مع العالم العربي في مجال الترويج للديمقراطية، ويستعرض أهم جهود الإتحاد للترويج للإصلاح في كلٍ من حوض البحر المتوسط والشرق الأوسط الكبير. بعد تقييم هذه الجهود، ينتهي التقرير بتحليل فرص التعاون عبر الأطلسي في هذا المجال.

(يجري حاليا إنتاج تقرير خاص مرافق يطرح الكثير من نفس الأسئلة بصدد المبادرات العربية الجارية. فالمراقبون متفقون على ضرورة أن يأتي التغيير في العالم العربي من الداخل، ولذلك يجب تشجيع المبادرات المحلية ورعايتها كلما أمكن ذلك. فأي شئ يُشتمّ منه أنه مفروض من الخارج يحتمل أن يُستقبل بالاستياء بل وحتى بالمقاومة العلنية. لهذا، وبينما تتقدم جهود الولايات المتحدة وأوروبا،يجب اكتساب فهم عميق لما يقترحه المصلحون العرب وابتكار وسيلة فضلى للعمل مع الحركات المحلية بشكل مستمر).

تطور عملية برشلونة

إن قرب أوروبا من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ووجود عدد كبير من السكان المسلمين المهاجرين في أوروبا، يضمنان للعالم العربي مكان الصدارة في جدول أعمال السياسة الخارجية الأوروبية. فبسقوط حائط برلين في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٨٩، حدثت تحولات جغرافية-سياسية كبرى أدت بأوروبا، وأوروبا الجنوبية على وجه الخصوص، إلى إعادة توجيه أفقها الاستراتيجي صوب حوض البحر المتوسط الجنوبي. ومع أن واضعي السياسة الأوروبية كافحوا أيضا لإدماج أوروبا الشرقية، كان لعدم الإستقرار في الجزائر والشواغل التي أحاطت باحتمال زيادة الهجرة غير القانونية أن استرعت اهتمام واضعي السياسات بصفة أعم.

تتركز الأهمية الإستراتيجية للبحر المتوسط في أوروبا اليوم على أربعة عوامل رئيسية:

- الهجرة. يستوطن أوروبا عدد كبير من المهاجرين من شمال أفريقيا. فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن حوالي ١٥ بالمئة من سكان المغرب يعيشون في أوروبا.

- تبعية الطاقة. يعتمد الاتحاد الأوروبي على الطاقة المستوردة (التي تأتي في الغالب من شمال أفريقيا والخليج الفارسي) لتلبية نصف احتياجاته.

- التجارة والإقتصاد. يعتبر الإتحاد الأوروبي أكبر شريك تجاري لكل بلد في المنطقة، باستثناء الأردن.

- الأمن ومكافحة الإرهاب. تشير وثيقة سياسات صادرة عن الاتحاد الأوروبي بعنوان «استراتيجية الامن الأوروبي» (نُشرت في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٣) إلى خمسة تهديدات أمنية رئيسية وهي: الإرهاب وأسلحة الدمار الشامل والصراع الإقليمي وفشل الدولة والجريمة المنظمة - وهذه كلها توجد في الشرق الأوسط الأوسع. والواقع أن الهجمات الإرهابية التي وقعت في ١١مارس/آذار ٢٠٠٤ في مدريد، والتي قتلت حوالي مئتي شخص، زادت من الهواجس تجاه خطر الإرهاب.

في أوائل التسعينات، زاد إدراك أوروبا بجيرانها، إلى الشرق وإلى الجنوب، من شعورها بالحاجة الملحة إلى عمل منسق بشأن الإصلاح. وشدد مفكروها الإستراتيجيون على دور الإصلاح الاقتصادي والسياسي في تأمين السلام والإستقرار في المنطقة الأوسع المجاورة. وأخذت بلدان الجناح الجنوبي – وخصوصا فرنسا وإسبانيا وإيطاليا – بزمام المبادرة لمزيد من التواصل مع منطقة البحر المتوسط، وتبنت عدد من الدول المنفردة سياسات خاصة بها للترويج للديمقراطية. ولكن أهم استجابة جاءت على مستوى الاتحاد الأوروبي المتعدد الأطراف.

في يونيو/حزيران ١٩٩١، أكد الاتحاد الأوروبي أن النهوض بالديمقراطية وحقوق الإنسان يعد عنصرا جوهريا من عناصر سياساته الخارجية، وأنه يشكل «حجر الأساس» للتعاون الأوروبي. وفي ذلك الوقت، شدد إعلان من المجلس الأوروبي على دور حقوق الإنسان وسيادة القانون كعنصرين أساسيين في مبادراته الإنمائية (http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/hr_decl-91.htm)، كما تبنّى المجلس قرارا في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩١ وضع فيه مبادئ إرشادية وإجراءات بصدد نهج متسق تجاه البلدان التي تسعى لتطبيق الديمقراطية (http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91en.htm). وبالرغم من أن هذه السياسة عبرت عن انشغال أوروبا في ذلك الوقت بالدول المستقلة حديثا والتي كانت جزءا من الإتحاد السوفيتي، فإنها مهدت السبيل لوضع الديمقراطية وحقوق الإنسان في سياق أوسع – وسرعان ما اعتُمد هذا النهج تجاه الدول العربية المتوسطية.

وفي السنة التالية، ونزولا عند رغبة الأعضاء الأوروبيين الجنوبيين، أعاد الاتحاد الأوروبي تقييم علاقاته مع دول البحر المتوسط في ضوء انتهاء الحرب الباردة، فأطلق سياسة البحر المتوسط الجديدة، التي أدخلت العديد من التجديدات المهمة، ولا سيما فكرة الشراكة مع دول البحر المتوسط وفكرة تقديم الدعم للتصحيح البنيوي للبلدان التي تقوم بجهود من أجل التحول إلى الليبرالية والاصلاح الإقتصادي. وكان من التطورات المهمة أن السياسة المعدلة منحت البرلمان الأوروبي إمكانية تجميد ميزانية أي بروتوكول مالي (لمساعدة بلدان البحر المتوسط) في حال حدوث انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. ولفترة قصيرة في عام ١٩٩١، حجب البرلمان الأوروبي المعونة عن سوريا والمغرب لأسباب تتعلق بحقوق الإنسان. وبالرغم من تراجع البرلمان بعد ذلك، فإن هذا الإجراء من جانبه كان سابقة لربط المساعدة بضرورة احترام حقوق الإنسان الأساسية.

وفي أوائل التسعينات، واصل الاتحاد الأوروبي التركيز على أهمية حقوق الإنسان والديمقراطية في سياسته الخارجية. وأطلق البرلمان الأوروبي في ١٩٩٤ المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان، التي جمعت خطوط البنود الخاصة بتشجيع حقوق الإنسان معا تحت عنوان واحد في الميزانية. ويجدر التنويه بأن تمويل المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان يبلغ حاليا ١٣٢ مليون يورو لصالح أنشطة على نطاق العالم أجمع، ويوجه زهاء ١٠ بالمئة من تلك الأموال إلى الشرق الأوسط. (أنشأت المفوضية الأوروبية في ٢٠٠١ مؤسسة «المعونة الأوروبية» لتنفيذ أدوات معونتها الخارجية، وتعمل المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان كوحدة داخل هذه المؤسسة).

وكانت أكثر التطورات أهمية قيام الإتحاد الأوروبي في مايو/أيار ١٩٩٥ بإعداد مادة تتعلق بالديمقراطية وحقوق الإنسان لتحكم العلاقات مع البلدان الثالثة، وتنص على تعليق المعونة والتجارة في حال حدوث انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان [(COM ٩٥(٢١٦) بتاريخ ٢٣ مايو/أيار ١٩٩٥]. وقرر الإتحاد حينئذ إضافة هذه المادة إلى جميع العقود المبرمة بين الإتحاد والبلدان الثالثة، وتظهر في جميع الإتفاقات الثنائية المبرمة، باستثناء الإتفاقات القطاعية.

تأسست الشراكة الأوروبية المتوسطية المعروفة أيضا باسم عملية برشلونة، في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٥ (http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/bd.htm)، وكان الهدف منها أن تكون رد أوروبا على هواجسها المتزايدة تجاه عدم الإستقرار على جناحها الجنوبي. ورأت الدول الأعضاء الجنوبية أن التوسع نحو الشرق في أعقاب الحرب الباردة كان بحاجة إلى التوازن بالإتجاه أيضا نحو الجنوب، وأعربت عن قلقها الشديد حول الهوة الإجتماعية والإقتصادية التي تفصل بين أوروبا وشمال أفريقيا. ونوهت المفوضية الأوروبية بأن فوارق نسبة الدخل بين أوروبا وبلدان البحر المتوسط كانت ١ إلى ١٢، وأنها ستصبح ١ إلى ٢٠ بحلول عام ٢٠١٠ إذا لم تتخذ أي تدابير لعلاجها. كما قدّرت أن عدد السكان في بلدان البحر المتوسط سيرتفع من ٢٢٠ مليون نسمة في ١٩٩٥ إلى ٣٠٠ مليون نسمة بحلول عام ٢٠١٠، وهذا الإنفجار السكاني ونقص الفرص الإقتصادية في شمال أفريقيا زادا من المخاوف الأوروبية من حدوث موجات مكثفة من الهجرة غير القانونية التي من شأنها زعزعة الإستقرار في أوروبا.

ساهمت أيضا في نشوء الشراكة الأوروبية المتوسطية رغبة أوروبا بالقيام بدور في عملية السلام في الشرق الأوسط، والتي دشنها مؤتمر مدريد لعام ١٩٩١. فأوروبا لم تحتل مكانا مرموقا على طاولة المفاوضات، بل تولت بدلا من ذلك إدارة الفريق العامل المتعدد الأطراف للتنمية الإقتصادية الإقليمية. أما عملية برشلونة فقد دُشنت بالزخم الناتج عن اتفاقات أوسلو لعام ١٩٩٣، وبذلك ربطت مصير الشراكة الأوروبية-المتوسطية على الأقل في جزء منها – بعملية السلام في الشرق الأوسط.

توفر الشراكة الأوروبية المتوسطية إطارا للتعاون بين أعضاء الاتحاد الأوروبي وشركائه الاثنى عشر في حوض البحر المتوسط (ولم تنضم ليبيا إلى هذه الشراكة بعد، لكن المناقشات مستمرة في الوقت الراهن لضمها). وتتكون الشراكة من سلسلة من الإتفاقيات الثنائية، بالإضافة إلى اعلان برشلونة، الذي ينص على التعاون المتعدد الأطراف العريض في قطاعات مثل الزراعة والطاقة والسياحة والشباب. وحتى الآن وقّع جميع الشركاء في حوض البحر المتوسط على اتفاقيات الشراكة فيما عدا سوريا (تعثرت مفاوضات الإتفاقية مع سوريا بسبب خلافات على مادة إلزامية جديدة بخصوص أسلحة الدمار الشامل).

اتفاقيات الإنضمام إلى الشراكة هي أداة الاتحاد الأوروبي الرئيسية للترويج للتحوّل الديمقراطي في العالم العربي، إذ يلتزم الشركاء المتوسطيون، عند التوقيع على اتفاقيات الإنضمام، بالمصادقة على مادة تتعلق بحقوق الإنسان، وتنص على الإلتزام بالإصلاح الديمقراطي. ويستطيع الاتحاد الأوروبي، نظريا، بالإستناد إلى هذه المادة الإحتجاج على ارتكاب الحكومات لانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، وحجب

المعونة عنها أو وقف التجارة معها. كما أن الشـركاء المتوسـطيين، باعتبارهم موقّعين على إعلان برشـلونة، يوافقون على صياغة تقضي بالمصادقة على مبادئ احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وسيادة القانون.

ينقسم إعلان برشلونة من ناحية المفاهيم إلى ثلاث قضايا: سياسية،وتهدف إلى إنشاء منطقة أوروبية-متوسطية يعمها السلام والإستقرار استنادا إلى الإحترام المشـترك لحقوق الإنسـان والديمقراطية؛ إقتصادية، وتشـمل هدفاً رئيسياً هو إنشـاء منطقة التجارة الحرة الأوروبية-المتوسطية بحلول عام ٢٠١٠؛ وإجتماعية، وتضم مبادرات للحوار والتفاهم بين الثقافات.

يتمثل المبدأ الأساسـي لعملية برشـلونة في اسـتغلال الرابطة الوثيقة بين التوجهات السياسية والسياسـات الإقتصادية والسعي إلى أداء أفضل في الأولى من خلال الأخيرة. وتنص مادة حقوق الإنسـان والديمقراطية المتضمنة في كل اتفاقية شـراكة على عقد اجتماعات منتظمة لإثارة المسـائل ذات الأهمية على المسـتوى الوزاري والرسـمي. وقد أنشـئت لجنة فرعية للإصلاح السياسـي وحقوق الإنسان مع المغرب – لأول مرة لأي من الشركاء الأوروبيين، العرب وغير العرب على السواء – مما وفر فرصة للتواصل بشأن القضايا على المستوى العملي بانتظام وجدية أكبر.

وفي الوقت ذاته، تتعزز علاقات الاتحاد الأوروبي مع كل من الشـركاء الأوسـطيين بشـبكة من الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية التي تساعد على بناء شعور من الشراكة وتوفر أساسا مشتركاً للسير قدماً إلى الأمام. ولقد وفر هذا الإطار الشامل حوافز مهمة لإنشاء مفهوم الإشتراطية إلى جانب الشعور بالمُلكية من جانب الشركاء الأوسطيين.

تُمول جميع مشـاريع الشـراكة الأوروبية-المتوسـطية من خلال برنامج «ميدا» (MEDA)، الذي خصص له مليار يورو سنويا. ويتم تمويل هذا البرنامج دورياً كل سبع سنوات، وتغطي الدورة الحالية، وهي «ميدا الثانية»، الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٦. كما يقدم بنك الاستثمار الأوروبي إلى المنطقة ملياري يورو إضافيين على شكل قروض.

أنفقت معظم أموال «ميدا» على القضية الثانية من برامج الشـراكة الأوروبية المتوسـطية، أي المعونة الإقتصادية والتجارية. فقد خُصصت معونات «ميدا» لسنوات عديدة لتعويض التكلفة الإجتماعية المترتبة على الاصلاح الإقتصادي، ولأنشطة النهوض بحسن الإدارة على أساس مُبرّر مفاده أن المزيد من الشـفافية والمسـاءلة يسـهم في إنشـاء مناخ أفضل للأعمال. وأسـهمت بعض هذه المشـاريع في الترويج للإصلاح الديمقراطي، مع أنها لا تُعتبر رسمياً أنها موجهة لهذا الغرض.

لا تنعـم القضيـة الإقتصاديـة بمعظم الدعم المالي فحسـب، بل إنها أنجزت أكبر قدر من التقدم حتى الآن إذ أن اتفاقيات الشـراكة تتضمن عقد اتفاق للتجارة الحرة بين الاتحاد الأوروبي وشـركائه الأوسـطيين مثل اتفاقية أغادير التي أبرمت في مارس/آذار ٢٠٠٤ ووقع عليها المغرب وتونس والأردن ومصر، والتي تشكل خطوة مهمة نحو إنشاء منطقة تجارية حرة أوروبية-متوسطية تشمل سوقا متكاملة تضم أكثر من ١٠٠ مليون نسمة في البلدان الأربع الموقعة.

وتحظى مشـاريع حقوق الإنسـان وتمكين المرأة وحرية الصحافة والإصلاح القضائي بأغلبية التمويل الموجه للقضية السياسـية. ولم يوجه إلا عدد ضئيل من المشاريع نحو الإصلاح المؤسسي، وقاوم الاتحاد الأوروبي تمويل البرلمانات أو الأحزاب السياسية أو النقابات بشكل مباشر. وبعد حصول توترات مع الحكومات الأوسطية حول بعض برامج «ميدا»، يوجه التمويل السياسي في إطار «ميدا الثانية» نحو حقوق المرأة والطفل. بل إن نسـبة مئوية ضئيلة فقط من تمويل «ميدا» تذهب مباشـرة إلى الترويج للديمقراطية، إذ أن الأغلبية السـاحقة من التمويل يوجه بشكل أوثق نحو خدمة مهمة التنمية التقليدية.

أنشـئ مؤخرا صندوق أوروبي-متوسـطي مقره الإسـكندرية، وبدأ عمله في أول يوليو/تموز ٢٠٠٤، وهو يسعى إلى إنجاز متطلبات القضية الثالثـة التـي ترمـي إلى تطوير الحوار بين الثقافات والحضارات ضمن إطار منطقة البحر المتوسـط. لذلك، مـن غير المرجح أن يصبح هذا الصنـدوق الجديـد عامـلا حافزا لتنمية المنظمات غير الحكومية في المنطقة. كما أنه لن يسـاعد على تلبية حاجة الاتحاد الأوروبي إلى تطوير نهـج مـن القاعـدة إلى القمة للترويج للإصلاح الديمقراطي في المنطقة. وبدلا من ذلك، من المرجح أن تُبقي الدول الأعضاء جدول أعمال هذا الصندوق بمنأى عن السياسة مع إبعاده عن المجالات الحساسة المرتبطة بالترويج للديمقراطية مباشرة.

مبادرات أوروبية أخرى للترويج للديمقراطية

بينما تركز الجهود الأوروبية المتعددة الأطراف أساسا على منطقة البحر المتوسط، شرع الاتحاد الأوروبي بتنفيذ برامج مع مناطق فرعية أخرى من الشرق الأوسط، وأعرب مسؤولوه في العام المنصرم عن رغبة في إعطاء اهتمام أكبر لتلك المناطق. وتتضمن المبادرات بالتحديد الحوار بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي، والحوار الشامل مع إيران، وعقد اتفاق للتعاون مع اليمن. هذا، وينبغي التنويه بأن هذه البرامج ليست على نفس القدر من القوة والتنوع، وليست لها نفس الأدوات والوسائل، مثل برامج التفاعل الأوروبي مع منطقة البحر المتوسط.

الحوار بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي

عقدت إتفاقية التعاون بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي عام ١٩٨٩. ويتمثل هدفها المعلن بتسهيل العلاقات التجارية والإسهام بصورة أعم في استقرار المنطقة. وتعقد اجتماعات سنوية على المستوى الوزاري ومستوى المديرين الإقليميين بين الإتحاد ومجلس التعاون. ولا يتناول جدول الأعمال الإصلاح السياسي بصفة جوهرية، بل يركز بدلا من ذلك على قضايا التجارة الحرة والتعاون على مكافحة الإرهاب ومنع إنتشار السلاح النووي. وتم أيضا إنشاء فريق عامل معني بقضايا الطاقة. وقد أعرب مجلس التعاون مؤخرا عن اهتمامه بالحصول على مساعدة أوروبية بغية إنشاء عملة واحدة لدول المجلس. وبالإضافة إلى ذلك، تعقد حاليا مباحثات لعقد اتفاقية لإنشاء منطقة تجارة حرة. وعرض الاتحاد الأوروبي عقد اتصالات حول قضايا حقوق الإنسان ولكن هذا العرض قوبل بتردد من شركائه في مجلس التعاون. وتنوي المفوضية إنشاء بعثة دائمة لها في الخليج كجزء من جهد يسعى إلى إعادة تنشيط الحوار. وبينما خصص الاتحاد الأوروبي موارد قليلة للحوار السياسي، فربما موّل برامج للمساعدة التقنية في مجال التعاون الإقتصادي مستقبلا.

الحوار الشامل مع إيران

تعود مبادرة الحوار الشامل مع إيران إلى عام ١٩٩٨عندما تبنى الاتحاد الأوروبي خياراً استراتيجياً بالتواصل معها بدلا من عزلها. غير أنه لا توجد بين الفريقين أية علاقات تعاقدية. فالحوار يتكون من اجتماعات سنوية على مستوى وكلاء الوزارة لمناقشة قضايا سياسية واقتصادية. وفي ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٢، ربط الاتحاد الأوروبي المفاوضات لعقد اتفاقية للتجارة والتعاون بالتقدم في مناقشة قضايا سياسية في مجالات رئيسية أربعة هي حقوق الإنسان وأسلحة الدمار الشامل والإرهاب وعملية السلام في الشرق الأوسط. وتوقفت مساعي التوصل إلى اتفاقية للتجارة الحرة بسبب التوترات الشديدة بين إيران والوكالة الدولية للطاقة الذرية حول الإنتشار النووي. ونظم حوار عن حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٢ اتخذ شكل مناقشات غير رسمية مع ممثلي المجتمع المدني الإيراني، تلتها جلسة مع مسؤولين حكوميين. وأنشئت أيضا أفرقة عاملة تعنى بقضايا التجارة والطاقة والمخدرات. ولم يكن الإيرانيون يرغبون في إعطاء تنازلات بصدد أي من القضايا السياسية الرئيسية الأربع، بل حدث تراجع شديد في بعض القضايا مثل انتشار أسلحة الدمار الشامل. وفي الوقت ذاته، رفض الاتحاد الأوروبي تخفيف شروطه والسير قدما في عقد الإتفاقية التجارية، مما أوصل المفاوضات الراهنة إلى طريق مسدود. ويشير المراقبون إلى الموقف الحازم للاتحاد الأوروبي كدليل على رغبته في تنفيذ الإشتراطية.

اتفاقية التعاون مع اليمن

وقع الاتحاد الأوروبي اتفاقية مع اليمن في عام ١٩٩٧ لتسهيل التعاون في مجالات التجارة والتنمية ومختلف القطاعات مثل الإتصالات والبيئة. وتعقد لجنة للتعاون المشترك اجتماعات سنوية كما أضيف عنصر جديد للحوار السياسي في صيف عام ٢٠٠٤ لمناقشة المسائل المتعلقة بالإصلاح السياسي. وركز مسؤولو الإتحاد على تعزيز التعددية والديمقراطية باعتبارهما من الأولويات للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦. وتتضمن بعض مقترحات المشاريع المحددة تقديم الدعم للجنة العليا للإنتخابات استعدادا لإنتخابات عام ٢٠٠٦، وللمنظمات غير الحكومية المحلية ووسائل الإعلام لتعزيز دور المجتمع المدني في عملية صنع القرار. وقد خصص الإتحاد مبلغا يتراوح بين ٦١ و ٧٠ مليون يورو على شكل مساعدات لليمن خلال الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٤. وتنوي المفوضية فتح بعثة لها في صنعاء في وقت لاحق من العام الحالي.

تقييم تأثير عملية برشلونة

تميزت استراتيجية الاتحاد الأوروبي للترويج للديمقراطية بنهج حذر طويل الأجل للحفاظ على الإستقرار على المدى القصير. وبشكل عام، لم يقم الإتحاد (مثل الولايات المتحدة) بترجمة مطالبته بالنهوض بالديمقراطية وحقوق الإنسان إلى عمل ملموس. وبدلا من المواجهة المباشرة مع الأنظمة الحاكمة في المنطقة، اعتمدت برامجه لتشجيع الديمقراطية على طرائق غير مباشرة، مثل تعزيز الدعم «للقيم الديمقراطية» والترويج للحوار بين الثقافات.

اتبع الاتحاد الأوروبي بصفة عامة نهجا فوقياً، إذ نفذ معظم أنشطته بمجال الإصلاح الديمقراطي على أساس التعامل بين الحكومات. ويستخدم تمويل «ميدا» أساساً لبرامج حكومية، بينما يستخدم بند المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان في الميزانية لمساندة المنظمات غير الحكومية (ويتضمن ذلك مبلغا متواضعا بمقدار ١،٣ مليون يورو للشرق الأوسط). ولم تُعطى الإتصالات مع المنظمات غير الحكومية أولوية عالية، بل وُجّه التمويل فقط إلى الجماعات التي تتبنى نظرة علمانية موالية للغرب صراحة، وكذلك للمنظمات اللاسياسية مثل جماعات حماية البيئة.

والواقع أن مسألة الإصلاح السياسي سجلت أقل قدر من النجاح من بين القضايا الثلاث التي تشكل الشراكة الأوروبية-المتوسطية. فلا تزال الحكومات الإستبدادية تسيطر على الدول العربية المتوسطية وما هنالك من إصلاح مؤسسي وسياسي يبقى محدوداً وعابراً.

ولا يشكل انعدام الإنجاز هذا أمرا مستغربا نظرا للطابع المتواضع لجهود الإتحاد الأوروبي في الترويج للإصلاح السياسي في المنطقة. ففي السنوات الأولى من الشراكة الأوروبية-المتوسطية، خُصص حوالي ١ بالمئة فقط من تمويل «ميدا» للإصلاح السياسي. وكان الإتحاد قد أنشأ في عام ١٩٩٦ برنامجا محددا بعنوان «ديمقراطية ميدا» لتمويل المشاريع الموجهة للنهوض بالديمقراطية ولكن تم حله في عام ٢٠٠١ وأدمج في المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان.

وبينما لا يتحمل الاتحاد الأوروبي مسؤولية كبيرة عن نقص الإصلاح السياسي في منطقة البحر المتوسط (إذ تقع المسؤولية الرئيسية على المنطقة ذاتها)، فإن عوامل عدة حالت دون فاعلية الشراكة الأوروبية-المتوسطية كأداة للنهوض بالإصلاح. من هذه العوامل خمسة رئيسية هي:

- أن المبتغى الأصلي لعملية برشلونة لم يكن موجها للنهوض بالإصلاح السياسي. فإعلان أوروبا عن عملية برشلونة كان، بعبارة، من أجل إنشاء حزام عازل لحماية النفس من التأثيرات المحتملة لعدم الإستقرار القادم من الشواطئ الجنوبية للبحر المتوسط. وبهذا الشكل، لم يكن الهدف من إنشاء الشراكة الأوروبية-المتوسطية تشجيع الإصلاح، بل التصدي للتهديد الناتج عن موجة الهجرة العارمة غير القانونية. وفي بدايتها، ركزت عملية برشلونة بالكامل تقريبا على التجارة والمعونة حيث أدركت أوروبا أن الإصرار على الإصلاحات السياسية سيثير حافظة الأنظمة الحاكمة في الشرق الأوسط، ويُعقّد أهداف أوروبا على المدى القصير في تعزيز إقامة صلات هادئة مع تلك الحكومات. وهكذا، تدفقت الأموال لشراء الإستقرار بدلا من إرساء أساس للعمل من أجل إحداث التغيير. وفي حقيقة الأمر، تجنبت عملية برشلونة في بدايتها القيام بإجراءات مهمة للإصلاح السياسي خوفا من عدم الإستقرار الذي يحتمل أن ينتج عنها.

- إن لأعضاء الإتحاد الأوروبي مصالح وأهداف متمايزة في الشرق الأوسط. فبلدان الجناح الجنوبي أقل رغبة من جيرانها إلى الشمالفبالإخلال بالتوازن والضغط من أجل الإصلاح، ذلك أن قربها من البحر المتوسط الجنوبي يزيد من شواغلها تجاه الهجرة غير القانونية وعدم الاستقرار ويجعلها أقل قبولا لفكرة الإشتراطية. بالمقابل، تضغط بلدان الجناح الشمالي، مثل بريطانيا وألمانيا، من أجل تفسير أكثر صرامة لمادة حقوق الإنسان في اتفاقيات الشراكة. لذلك، يجد الاتحاد الأوروبي صعوبة في العمل بشكل منسق تجاه قضية الإصلاح، كما يجد نفسه في أغلب الأحيان أسيرا للقاسم المشترك الأصغر، وبدلا من إطلاق مبادرات جريئة للتشجيع على الإصلاح في الشرق الأوسط، تتسم تصرفاته بالحذر المفرط.

- إن أعضاء الاتحاد الأوروبي مترددون للغاية في استخدام الإشتراطية. فالعوامل المشروحة أعلاه جعلت الاتحاد الأوروبي، إلى حد كبير، غير راغب في استخدام أدوات الضغط المتوفرة له من أجل دفع خطى الإصلاح بقوة لدى شركائه الأوسطيين. ونادرا ما يلجأ إلى الاحتجاج بمواد حقوق الإنسان المدرجة في اتفاقيات الشراكة، ولم يحدث إلا في حالة واحدة، وهي حالة تونس، أن خُفّضت معونات «ميدا» بسبب سجلها في حقوق الإنسان (في تلك الحالة، عرقلت الحكومة التونسية عمل الاتحاد الأوروبي مع مجموعة تونسية عاملة في هذا المجال).

وبصفة عامة، لم توضح بصراحة الرابطة بين التقدم على جبهة الإصلاح والحصول على التمويل. فمصر مثلا، بالرغم من سجلها السيئ في مجال الإصلاح، تلقت كمية ضخمة من المعونة مع مر السنين بسبب دورها المهم في عملية السلام في الشرق الأوسط. وبالرغم من أن معظم أعضاء الاتحاد الأوروبي يتبنون مفهوم الاشتراطية من حيث المبدأ، فإنهم يترددون في ترجمته إلى واقع عملي. وما زال الاتحاد الأوروبي عاجزا عن إيجاد توازن عملي بين التواصل والعزل، بشكل يقود إلى نوع من الإشتراطية الهادفة.

- تعثرت عملية برشلونة بسبب تضخم بيروقراطية الشراكة الأوروبية-المتوسطية من ناحية دورات الميزانية المتعددة السنوات وضخامة الأعمال المكتبية. فعندما تنشأ الحاجة إلى إعادة تعريف السياسات والبرامج، يصبح إعادة توجيه العملية أمرا بالغ الصعوبة. ويجري حاليا التخطيط لدورة الميزانية ٢٠٠٧-٢٠١٣، ولا تعطي هذه العملية المطولة فرصة كبيرة للإصلاح الخلاق، الذي يتطلب استعمال أدوات سريعة وتوقيت مرن. فصنع القرار يتسم بالبطء، ويمكن أن يقع رهينة في أيدي دولة عضو واحدة تهدف إلى حماية أو دفع مصالحها الضيقة. وغالبا ما تؤدي الإجراءات المعقدة إلى إعاقة تنفيذ برامج «ميدا». ففي السنوات الخمس الأخيرة من الشراكة الأوروبية-المتوسطية، لم يصرف سوى ٢٦ بالمئة من المبالغ المخصصة للمعونات. ويمكن أيضا أن تشتد التوترات البيروقراطية بسبب تعارض الولاءات بين المجلس الأوروبي، الذي يمثل مصالح الدول الأعضاء الفردية، والمفوضية الأوروبية، التي تربط صلاحيتها بمصالح الاتحاد الأوروبي ككل. فغالبا ما تسعى المفوضية إلى تعزيز بنية الاتحاد الأوروبي، بينما يمكن للمجلس أن يتعرض لضغط الأعضاء المنفردين الذين يحرصون بشدة على حفظ امتيازاتهم.

- كان مصير عملية برشلونة في البداية مرتبطا على نحو وثيق بتطور عملية السلام في الشرق الأوسط وجرت صياغتها في أجواء من التفاؤل التي أعقبت إبرام اتفاقات أوسلو. لهذا، عندما انهارت عملية أوسلو تعثرت عملية برشلونة وضعفت قدرتها على تنفيذ مبادرات إقليمية.

نظرة فيما وراء عملية برشلونة

بعد مرور ما يقارب العشر سنوات، لم تسجل عملية برشلونة سوى نجاحات قليلة في السعي للنهوض بالإصلاح الديمقراطي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ولما كان يجب نشوء الإصلاح المستمر من داخل المنطقة، فقد تجنب صانعو القرار الأوروبيون السياسات التي يمكن أن تفرض على الأنظمة القائمة ضغطا حقيقيا للإصلاح، واختاروا، على غرار نظرائهم الأميركيين، الإستقرار قصير الأجل والإبقاء على الوضع الراهن. وهكذا كانت النتيجة النهائية الحتمية مجرد تقدم متواضع نحو تأمين احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. في بعض الحالات، مثل حالة تونس، أظهرت الدول تراجعا ملحوظاً على جبهة الإصلاحات السياسية.

لا يجادل الكثير من المراقبين في أن سجل الترويج للديمقراطية في عملية برشلونة كان، في أفضل الأحوال، متواضعا. وقد دعت بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (من الجناح الشمالي) بصورة غير علنية إلى إلغاء الشراكة الأوروبية-المتوسطية، وإلى إعداد إطار جديد تماما للتعامل يشمل الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالكامل. ولكن الدول الداعمة لعملية برشلونة تشكل كتلة قوية قاومت بشراسة أي محاولة لإلغائها لأنها تبقى «بقرة مقدسة».

لهذا، وابتداء من عام ٢٠٠٠، تركزت الجهود على «إعادة تنشيط» عملية برشلونة من خلال تقديم استراتيجية أكثر قوة وتماسكا للترويج للديمقراطية. وسعى الاستراتيجيون الأوروبيون إلى ربط السياسة الأوروبية في حوض البحر المتوسط بالشرق الأوسط الكبير بالإضافة إلى أوروبا الكبرى بعد توسيعها. وقد نشرت المفوضية الأوروبية سلسلة من الأبحاث خلال الثمانية عشر شهرا الأخيرة تشرح استراتيجية عليا بالإضافة إلى سياسات محددة الهدف منها تسهيل الإصلاح وتعزيزه. وتشكل هذه السياسات حجر الأساس في الاستراتيجية الأوروبية المستقبلية للديمقراطية في الشرق الأوسط.

سياسة الجوار الأوروبية

أعلن الاتحاد الأوروبي في مارس/آذار ٢٠٠٣ سياسة الجوار لأوروبا الكبرى التي تقدم إطارا جديدا للعلاقات مع الجيران الجدد إلى الشرق والجنوب (http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)، وذلك بعد توسيع عضوية الاتحاد الأوروبي في أول مايو/أيار ٢٠٠٤ (بقبول عشرة أعضاء جدد). فحدود أوروبا تصل الآن إلى أوكرانيا ومولدوفا وبيلاروس. ومع إعلان سياسة الجوار الأوروبية،

نجح أعضاء الإتحاد الجنوبيين في ضم دول البحر المتوسط إلى السياسة الجديدة، وهكذا تشمل «منطقة الجوار الجديدة» مساحات شاسعة من الأقاليم الممتدة من المغرب إلى مولدوفا. ولا يمكن للاتحاد الأوروبي أن يعرض عضويته لهذه البلدان، ولكنه يأمل في تأمين علاقات جوار مستقرة وودية من خلال تقديم حوافز قوية لتنفيذ الإصلاح.

وبدلا من بناء «أوروبا الحصن» المحمية من عدم الإستقرار السياسي والإقتصادي الخارجي، تهدف هذه السياسة إلى إنشاء «حلقة من الأصدقاء» حول الاتحاد الأوروبي تتكون من دول تشارك نفس قيم الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. وابتغاء لإقامة «منطقة تتمتع بالرخاء»، يقدم الاتحاد الأوروبي لجيرانه الجدد فرصة الدخول إلى سوقه الداخلية، وفي النهاية، التمتع بالحريات الأربع لعضويته (حريات حركة السلع والأشخاص والخدمات ورؤوس الأموال) في مقابل تنفيذ إصلاحات مهمة على الأصعدة السياسية والإقتصادية والمؤسسية.

وسوف تقوم بنية سياسة الجوار الأوروبية على سلسلة من «خطط العمل» المختلفة التي يتم إعدادها بالتعاون مع الشركاء. وتتضمن المجالات الرئيسية التي ستشملها الخطط الحوار السياسي والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والتجارة والعدالة والشؤون الداخلية. وسوف يتم إعداد خطط العمل، التي يتراوح إطارها الزمني من ثلاث إلى خمس سنوات، بما يناسب كل دولة، وستحتوي على أهداف ومقاييس متفق عليها بصفة مشتركة، وتوضّح التدابير التي يتوقعها الاتحاد الأوروبي مقابل التمتع بمنافع الاندماج المتزايد. ومن شأن المنافع أن تعود على نحو اطرادي على البلدان الشريكة عندما تفي هذه البلدان بأهداف ومقاييس محددة.

يضع الاتحاد الأوروبي حاليا خطط عمل مع البلدان المشتركة في عملية برشلونة التي عقدت مع الإتحاد اتفاقيات شراكة عاملة. وتشمل بلدان عملية برشلونة التي اختيرت للجولة الأولى من خطط العمل في إطار سياسة الجوار الأوروبية تونس والأردن والمغرب وإسرائيل/السلطة الفلسطينية. ويتشاور الاتحاد الأوروبي حاليا مع هذه البلدان ويساعدها على إعداد خطط عملها.

تهدف سياسة الجوار الأوروبية أساسا إلى تعزيز عملية برشلونة (وربما أن تحل محلها). فهي تقوّي وتوضح الإشتراطية بتقديم حافز ضخم – وهو الولوج إلى سوق أوروبا الداخلية – لتشجيع البلدان على القيام بإصلاحات جدية. وهي تهدف أيضا إلى خدمة غرض استراتيجي يوضح مبادئ التعامل مع البحر المتوسط والشرق الأوسط. وبالإضافة إلى استراتيجية الأمن الأوروبية (انظر أدناه)، فإن سياسة الجوار الأوروبية تسعى إلى تأسيس مبادئ مهمة للتحرك إلى الأمام. وتحدد هذه السياسة بوجه خاص ثلاثة عوامل رئيسية – هي القرب الجغرافي وتحقيق الرخاء ومحاربة الفقر – وهي عوامل تميز علاقات أوروبا مع جيرانها. والواقع أن القرب الجغرافي لجيران أوروبا الجدد ينطوي على فرص ويثير تحديات. فالإعتماد المتبادل في المنطقة يتطلب اتباع أساليب مشتركة لمواجهة التهديدات عبر الحدود. وفي الوقت نفسه، يجب أن يعمل الاتحاد الأوروبي مع شركائه لعلاج الأسباب الجذرية لعدم الإستقرار – وهي ضعف الديمقراطية ونقص الفرص الإقتصادية – ولتحقيق الرخاء.

ولم يتفاوض أعضاء الاتحاد الأوروبي بعد على تمويل سياسة الجوار الأوروبية. فقد أعربت بلدان الشطر الجنوبي عن قلقها من أن هذه المبادرة ستمتص الأموال من عملية برشلونة، أو أنها ستحل محلها وهذا أسوأ في نظرها. وهنا، تطرح عدة أسئلة نفسها: كيف ستوزع الأموال بين الجيران الجدد إلى الشرق والجيران في حوض البحر المتوسط؟ كم سيحوّل من أموال «ميدا» إلى خطط عمل الجوار الأوروبية؟ هل ستنشأ حاجة إلى أموال إضافية، وإذا كان الأمر كذلك، فما هي كمية هذه الأموال؟

بالإضافة إلى ذلك، فإن بعض الحوافز التي توفرها سياسة الجوار الأوروبية ليست حوافز نقدية، بل تعطي فرصة الدخول إلى سوق أوروبا الداخلية. وسوف يعترض «اللوبي» الزراعي الأوروبي القوي بشدة على السماح لدول أخرى بدخول هذه السوق وسيسعى إلى إعاقة الجهود الرامية لتعديل السياسة الزراعية المشتركة للاتحاد الأوروبي (بإلغاء التعريفات الجمركية) لتسمح بإمكانية أكبر لدخول السوق.

"اعادة تنشيط خطط عمل الاتحاد الأوروبي"

أصدرت المفوضية الأوروبية في مايو/أيار ٢٠٠٣ بيانا مهما بعنوان «إعادة تنشيط خطط عمل الاتحاد الأوروبي لحقوق الإنسان والديمقراطية مع الشركاء في البحر الأبيض المتوسط» (http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/com03_294.pdf). وحددت هذه الوثيقة مبادئ إرشادية استراتيجية لتعزيز تنفيذ المادة المتعلقة بحقوق الإنسان في اتفاقيات الإنضمام إلى الشراكة. وأقرت الوثيقة

بالسجل المخيب للآمال لجهود الاتحاد الأوروبي من أجل النهوض بحقوق الإنسان مع شركائه من دول البحر المتوسط، وقدمت عشر توصيات لتحسين هذه الجهود.

وعلى غرار سياسة الجوار الأوروبية، تقترح الوثيقة وضع خطط عمل بمجال حقوق الإنسان بالمشاركة مع النظراء من دول البحر المتوسط. ويتضمن الإقتراح عقد حوار منتظم بين الاتحاد الأوروبي والدول الشريكة على أساس منفرد حول مسائل حقوق الإنسان، بالإضافة إلى مشاورات منتظمة مع المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان وزيادة التمويل الممنوح لها. وعلى سبيل التشجيع، سيتاح تمويل صندوق منفصل (من أموال «ميدا») لتستخدمه البلدان التي تنجز أهداف خطط العمل في أي قطاع تشاء. وسوف يتم ربط خطط العمل المتعلقة بحقوق الإنسان بسياسة الجوار الأوروبية، بحيث تصبح مكونا لخطط العمل الأكثر شمولا المعدة في إطار سياسة الجوار الأوروبية.

المظلة الاستراتيجية

تشكّل ثلاث وثائق رئيسية مظلة استراتيجية لخطة أوروبا الجديدة لتشجيع الديمقراطية – وهي «استراتيجية الأمن الأوروبي»، و «تعزيز علاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم العربي» و «تقرير مؤقت عن الشراكة الاستراتيجية للاتحاد الأوروبي مع حوض البحر المتوسط والشرق الأوسط». وبينما تضع سياسة الجوار الأوروبية خيارات سياسية ملموسة لتنشيط التحرك نحو الإصلاح، فإن استراتيجية الأمن الأوروبي والوثائق المصاحبة لها تضع هذه الخيارات في إطار استراتيجي أوسع.

- تحدد الوثيقة بعنوان «استراتيجية الأمن الأوروبي» (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/76255.pdf)، كما لاحظنا آنفا في هذا التقرير، خمسة تهديدات رئيسية للأمن الأوروبي: الإرهاب، وانتشار أسلحة الدمار الشامل، والصراعات الإقليمية، والدول الفاشلة، والجريمة المنظمة، بما في ذلك الإتجار بالمخدرات والأسلحة غير المشروعة، والهجرة غير القانونية. ويُنوه التقرير بأن هذه التهديدات تختلف اختلافا كبيرا عن تهديد الغزو الذي ميّز فترة الحرب الباردة. وبينما يمكن مواجهة التهديدات التقليدية بوسائل عسكرية، فإن هذه التهديدات المحددة الجديدة تتطلب خليطا من الأدوات السياسية والإقتصادية.

ترتكز نقطة انطلاق هذه الاستراتيجية على توسيع عضوية الاتحاد الأوروبي، وتسعى لإدماج المنطقة الأوسع المجاورة لأوروبا في شبكة من الدول الديمقراطية التي تحكمها أنظمة جيدة. وتعترف الوثيقة بأهمية سياسات التجارة والتنمية التقليدية كأدوات قوية للنهوض بالإصلاح (صيغة «التجارة والمعونة» العتيقة) ولكنها تنادي أيضا باستعمال الإشتراطية والإجراءات التجارية الموجهة كوسيلة للنهوض بالديمقراطية. وتقدم الوثيقة مبررا قويا «للعمل الوقائي» لتلافي نشوب الأزمات مستقبلا. وتتطلب هذه الوسيلة سياسة أكثر نشاطا وقدرة وتماسكا لتحقيق التجانس بين العديد من السياسات والأدوات المتوافرة لدى الاتحاد الأوروبي.

- في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٣ – وهو نفس الشهر الذي شهد اصدار «استراتيجية الأمن الأوروبي» – أصدر المجلس الأوروبي وثيقة بعنوان «تعزيز شراكة الاتحاد الأوروبي مع العالم العربي» (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_data/docs/PressData/en/misc/78358.pdf)، وضعت المبادئ التي يجب أن تحكم علاقات الاتحاد الأوروبي مع العالم العربي. وتشدد هذه الوثيقة على أن الهدف الرئيسي يجب أن يكون التشجيع على الإصلاح السياسي والإقتصادي والإجتماعي. وفي نفس الوقت، يجب أن تكون جهود الإصلاح الناجحة نابعة من داخل المنطقة، وأن يتم السعي لإنجاز أهداف الإصلاح من خلال عملية برشلونة. وسوف تعزز سياسة الجوار الأوروبية وتعمق العلاقات مع البلدان المشتركة في هذه العملية. وتعترف الوثيقة بأن العلاقات مع البلدان الواقعة إلى الشرق من الأردن هي أقل تطورا من العلاقات مع بلدان عملية برشلونة، وتحتاج إلى مزيد من التواصل. وتؤكد الوثيقة على الحاجة إلى تعميق الحوار السياسي الصريح، والتركيز على قضايا الإصلاح الملموسة. والمهم أيضا أنها تدعو إلى إشراك نطاق عريض من القوى والمنظمات السياسية في المنطقة، التي تحبذ النهج المناهض للعنف والتي توافق على العمل وفقا لقواعد الديمقراطية.

- صدر «التقرير المؤقت بشأن شراكة استراتيجية للاتحاد الأوروبي مع حوض البحر المتوسط والشرق الأوسط» في مارس/آذار ٢٠٠٤، ويتناول التطورات الجديدة في استراتيجية الاتحاد الأوروبي في الشرق الأوسط (http://www.eu2004.ie/templates/document_file.asp?id=10466). ويشدد التقرير على الحاجة إلى قيام الاتحاد الأوروبي بالتشاور مع بلدان الشرق الأوسط، وغرس الإحساس بالُملكية المشتركة بين شركائه الإقليميين. ويعدد التقرير التطلعات المشتركة مع الشركاء في

المنطقة، بما في ذلك فائدة التشاور والحاجة إلى حل الصراع العربي–الإسرائيلي، ويركز على أهمية تعدد السبل بدلا من اتباع نهج واحد لعلاج كل المشاكل. كما يوضح مفهوما عريضا للأمن يتناول الشواغل الداخلية مثل البطالة والتخلف ويؤكد مجددا على المكانة المركزية لعملية برشلونة، وسياسة الجوار الأوروبية باعتبارها امتداد لها. ويختتم التقرير بالتشديد على أحد عشر هدفا رئيسيا تشمل القيام، من خلال الشراكة، بإنشاء منطقة يسودها السلام والرخاء والتقدم، وحل الصراع العربي–الإسرائيلي، والتواصل المستمر مع المنطقة على المدى البعيد، والحاجة إلى تعزيز الحوار السياسي، والنهوض باحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون.

✦ ✦ ✦

حقق الاتحاد الأوروبي تقدما مهما بوضع خطة عمل للنهوض بالإصلاح الديمقراطي في الشرق الأوسط. وطور مفهومَي الشراكة والإشتراطية من خلال استعمال خطط العمل المشتركة التي مُنحت وزنا أكبر من خلال تزويدها بحوافز مغرية متمثلة في السماح بالدخول إلى سوق أوروبا الداخلية.

ومع ذلك، ليس من المؤكد بأي حال من الأحوال أن سياسة الاتحاد الأوروبي للنهوض بالديمقراطية في الشرق الأوسط سيصادفها النجاح. فما زال هناك العديد من العراقيل التي يمكن أن تعترض التنفيذ الفعال لهذه السياسة. أولاً، لم يبد الاتحاد الأوروبي ولا دوله الأعضاء كل على حدة التزاماً مستمرًا باستعمال الإشتراطية كأداة للإصلاح. فالحكومات الأوروبية تسعى تلقائيا إلى الإبقاء على الوضع الراهن بأي ثمن. ثانياً، لم تبد الحكومات في المنطقة رغبتها في تطبيق إصلاح حقيقي – مع أن الاستراتيجية الأوروبية بشكلها الحالي تعتمد اعتمادا كبيرا على تعاون الحكومات. ثالثاً، هناك خطر من أن تغرق الجهود الأوروبية لتشجيع الديمقراطية في بحر من البيروقراطية، لأن حالات التكرارية والازدواجية أصبحت واضحة ضمن عملية برشلونة وسياسة الجوار الأوروبية، ويمكن للناشطين في المنطقة أن يجدوا أنفسهم محاصرين بمجلدات من التقارير واللوائح والإجراءات، وبذلك تضيع فكرة النهوض بالإصلاح على الطريق إليه.

البعد عبر الأطلسي: أوجه التقارب والتباعد

يمكن للتعاون المستمر بين شطري الأطلسي أن يسهم كثيرا في الجهود الرامية للنهوض بالإصلاح الديمقراطي في الشرق الأوسط. ففي أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول (والهجمة الإرهابية في مدريد في ١١ مارس/آذار ٢٠٠٤)، حددت الولايات المتحدة وأوروبا غياب الحريات السياسية والإقتصادية في الشرق الأوسط كمصدر رئيسي لعدم الإستقرار وكتهديد للأمن الدولي. والواقع أن هذه المنطقة تمثل العديد من التهديدات الاستراتيجية التي تصف عصر ما بعد الحرب الباردة وهي الإرهاب، والدول الفاشلة، وانتشار أسلحة الدمار الشامل. ولذلك يعتبر النهوض بالإصلاح الديمقراطي في الشرق الأوسط أولوية استراتيجية رئيسية للولايات المتحدة وأوروبا على السواء.

تلتقي الآراء الأميركية والأوروبية أيضا حول عناصر رئيسية تحدد مسار الشرق الأوسط نحو الإصلاح الديمقراطي، إذ يوجد اتفاق عام حول ضرورة أن ينبع الإصلاح من المنطقة، بدلا من أن يُفرض من الخارج. ويعزز من فكرة المُلكية الإقليمية للإصلاح مفهوم السير في الإصلاح بالشراكة مع المنطقة – وهو المفهوم الذي يمثل ركيزة حيوية لعملية برشلونة ومبادرة الشراكة الأميركية للشرق الأوسط. وتحولت الولايات المتحدة وأوروبا من نهج على مستوى المنطقة برمتها إلى نهج على مستوى البلدان فرادى، اعترافا منهما بأن «مقاسا واحدا لا يناسب الجميع».

وما هو أكثر أهمية هو أن الولايات المتحدة وأوروبا يلتقيان على ما يبدو حول الحاجة إلى اتباع نوع من الإشتراطية – أي ضرورة التشديد على الصلة بين تطبيق مبادرات الإصلاح والمنافع المجنية بعده سواء على شكل مساعدة مالية زائدة أو دخول أفضل إلى الأسواق. ولم يقطع أي من الجانبين شوطا بعيدا في هذا الطريق، بل يخضع كل منهما لأنواع متعددة من الضغوط الداخلية. غير أنه لو عمل الجانبان معا لوضع موقف أميركي–أوروبي موحد بشأن الإشتراطية وبشأن حوافز أخرى مشتركة (مثل العضوية في منظمة التجارة العالمية أو زيادات منسقة في المعونة المالية)، فسيكون بمقدورهما على وجه التحديد إعطاء الإشتراطية الإندفاعة اللازمة لتحقيق النتائج، بل سيتمكنان على الأقل من تقليل مقدرة حكومات المنطقة على وضع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة في موقف المتنافسين على كسب ودها.

هنـاك أوجـه تقارب وتباعد مهمة تميز البعد «عبر الأطلسـي» لمبتغى النهوض بالإصلاح في الشـرق الأوسـط. فبينما حظيت التوترات بين شطري الأطلسي بشأن الشرق الأوسط اهتماما أكبر في وسائل الإعلام وبين مؤسسات البحوث، فللولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي دورين مهمين مكملين لبعضهما. ويتميز النهجان الأميركي والأوروبي بجوانب قوة مختلفة، ويحتمل أن يحققا نتائج أفضل بكثير إذا جرى التنسـيق بينهما بدلا من أن يسيرا في اتجاهين مستقلين.

يحتفظ الاتحاد الأوروبي، من الوجهة الجغرافية، بميزة نسبية على الولايات المتحدة في المغرب والمشرق العربيين. فبفضل ارتباطه بالمنطقة على مدى عشر سنوات من عملية برشلونة، وصلاته التاريخية الواسعة، وقرب موقعه الجغرافي، استطاع الاتحاد الأوروبي أن ينشئ علاقات قوية ومتشعبة مع البلدان العربية المتوسطية. من ناحية أخرى، كان ارتباط الولايات المتحدة أكثر نشاطا مع بلدان الخليج، وخصوصا اليمن ودول مجلس التعاون الخليجي.

أما من الناحية البرنامجية،فقد ركز الاتحاد الأوروبي جهوده إلى حد كبير على حقوق الإنسان، وتمكين المرأة، والإصلاح القضائي وحرية الصحافة. والواقع أن تركيز الإتحاد على حقوق الإنسان، وخصوصا على دعم صلاته بالمنظمات غير الحكومية العاملة بمجال حقوق الإنسان، يعطيه ميزة واضحة في هذا الشأن. كما كرس الإتحاد جهوده على الحوار بين الثقافات، الذي سيحظى باهتمام أكبر في المؤسسة الأوروبية-المتوسطية الحديثة المنشأ. فلهذه المؤسسة امكانيات لتعزيز الصلات مع منظمات المجتمع المدني المتعددة في المنطقة – مما يمثل في حد ذاته هدفا مشتركا لكل من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة.

اتجهـت المعونـة الأميركية للنهـوض بالديمقراطية بصورة أكبر نحو تعزيز العملية الديمقراطية وبناء المؤسسـات، وخصوصا نحو التدريب البرلماني والإصلاح القضائي. وبتركيزها القوي على السياسـات الإنتخابية، كانت الولايات المتحدة ناشـطة في مجال المساعدة والرقابة على الانتخابات وتطوير الأحزاب السياسـية. أما الاتحاد الأوروبي، فقد تحاشـى القيام بمثل هذا النشـاط، متنازلا للولايات المتحدة عن ميزة نسبية فـي هـذا المجال. ومثل نظرائهـا الأوروبيين، حددت الولايات المتحدة تمكين المرأة وتطوير وسـائل الإعـلام باعتبارهما مجالين مهمين من مجالات التركيز، إذ تسعى مجموعة متنوعة من البرامج الممولة من الولايات المتحدة إلى تعزيز المنظمات غير الحكومية على مستوى القواعد الشعبية، وخصوصا المنظمات غير الحكومية النسائية. كما تواصل الولايات المتحدة تطوير برامج الترويج للديمقراطية من القاعدة إلى القمة، وهذه برامج بدأ في تطويرها الأوروبيون منذ فترة وجيزة فقط (عدا عن مساعدتهم للمنظمات غير الحكومية وغير السياسية).

ولسوء الحظ، أبهمت الإختلافات عبر الأطلسية، والنابعة من إختلافات في النهج واللغة، نقاط الإلتقاء هذه. فبينما تُميّز كل طرف تعقيدات ومعان دقيقة، يبقى الإختلاف الرئيسي بين الولايات المتحدة وأوروبا محصوراً بذلك بين المثالية والواقعية ويؤدي إلى إختلافات في المنهج. مثلاً، يتبنى الأوروبيون موقفاً واقعياً في مسـألة العزل أو التواصل، كما فعلوا من ناحية الحوار الشـامل مع إيران والمصالحة السـريعة مع ليبيا. من ناحية أخرى، تنحو الولايات المتحدة إلى سياسـة عزل ما تسـمّي «الأنظمة الخارجة على القانون» وترفض نموذج «القوة المتسـاهلة» وتعتمد على منهج أكثر قساوة يستخدم سياسات إكراهية مثل التهديد بالعقوبات، وفي الحالات المتطرفة، بالعمل العسكري. وقد وضع الكونجرس الأميركي مؤخرا عقوبات اقتصادية ضد الحكومة السورية، مستبعدا أية امكانية للعمل معها بدرجة ملحوظة، على الأقل على المدى القصير.

إن التوترات بين شـطري الأطلسـي حول قضية العزل مقابل التواصل يمكن أن تقوض بشـكل خطير الجهود المشتركة من أجل الإصلاح في المنطقة. فالإختلافات بشأن كيفية التعامل مع دول مثل إيران وسوريا وليبيا (بالرغم من استئناف العلاقات بين الولايات المتحدة وليبيا) يمكن أن تعرقل التعاون بين شطري الأطلسي. وربما وجدت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي نفسيهما يتنازعان بصورة متكررة حول التواصل مع هذه الدول ومداه، مما يتيح لهذه الدول فرص إثارة التنافس على المنطقة.

وثمة اختلاف رئيسـي آخر يتعلق بمسـألة التغيير الإجباري لأنظمة الحكم القائمة. فالولايات المتحدة ترى أن الخيار الوحيد للتعامل مع بعض الأنظمة المتشـددة (مثل نظام صدام حسـين) هو إزالتها. وعقب غزو العراق مباشـرة، حذر بعض المسؤولين الأميركيين من احتمال أن تلقي حكومة بشار الأسد في سوريا مصيرا مماثلا. ولكن، على عكس ذلك، يحبذ معظم الأوروبيين نهجا تدريجيا طويل الأجل للإصلاح، وينظرون إلى الإصلاح السياسـي في الشـرق الأوسـط باعتباره تحديا يمتد على مدى جيل كامل ويتطلب الصبر والحاجة إلى العمل مع أنظمة مترسّخة. وقد أبدى العديد من الأوروبيين مخاوفهم من أن حبال الصبر لدى الولايات المتحدة أقصر بكثير وأنها ليست على استعداد للإلتزام بمساع تمتد عدة عقود. وتُظهر شـدة الإختلافات حول العراق بين الأميركيين والأوروبيين الضرر الذي يمكن أن يلحق بالعلاقات عبر الأطلسـي بسـبب قضية تغيير الأنظمة الحاكمة.

إن واضعي السياسة الأميركيين يميلون إلى البحث عن أشخاص يستطيعون أن يكونوا « أبطالاً « للإصلاح ويسعون إلى إيجاد غورباتشوف عربي لقيادة الإصلاح الإقليمي. أما الأوروبيون فهم لا يحبذون البحث عن مصلحين فرديين ودعمهم مخافة أن يؤدي ذلك إلى تسييس المعونة.

التعاون عبر الأطلسي: إلى أين؟

إن حجم تحديات التشجيع على الإصلاح في الشرق الأوسط يبرز الحاجة إلى التعاون بين شطري الأطلسي. والواقع أن ترجمة الإتفاق العام على ضرورة الإصلاح هناك إلى عمل ملموس ستعود بالنفع الكبير على جانبي المحيط معا. فإذا كان على الأميركيين والأوروبيين أن يتعاونوا بصورة فعالة لتحريك المنطقة إلى الأمام على مسار الإصلاح الديمقراطي، فإن عليهما إيجاد الآليات التي تحشد أوجه التقارب الحالية، مع تخفيف التوترات في آن واحد. أما إذا ظلت التوترات عبر الأطلسي مشتعلة، فإنها ستقلل كثيرا من فرص النجاح.

لقد كرر الشركاء الأعضاء في مجموعة الدول الثماني، في قمة يونيو/حزيران، التزامهم بالتوسع في مبادرات النهوض بالديمقراطية في ظل شراكة مع المنطقة. وكان أهم جانب من مجموعة التدابير في قمة الثماني تركيزها على التشاور مع دول المنطقة وفيما بين الحلفاء الغربيين. فقد تبنى الشركاء الثمانية خطة لدعم الإصلاح تتضمن مبادرات بشأن بناء الديمقراطية، ومحو الأمية، وتمويل المشاريع المحدودة. ومن المقرر أن يجتمع في المغرب منتدى جديد تحت اسم «منتدى المستقبل» خلال شهر ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٤، وسيكون له دور مركزي في نجاح خطة مجموعة الثماني، إذ أنه سيجمع وزراء من بلدان مجموعة الثماني ومن المنطقة لمناقشة الإصلاح. وفي نفس الوقت، ستعقد مناقشات موازية بين كبار رجال الأعمال وقادة المجتمع المدني. وكانت مجموعة الثماني قد تعهدت في يونيو/حزيران بإنشاء حوار مساعدة الديمقراطية، مع الشركاء الإقليميين الراغبين، وسيضم هذا الحوار الحكومات ومنظمات المجتمع المدني وغيرها لتنسيق الأنشطة وتبادل المعلومات عن الأنشطة الخاصة ببناء الديمقراطية.

غير أنه لا توجد تأكيدات قوية بوجود تعاون أوثق بين الحلفاء. ومع التدني الشديد الحالي لمكانة أميركا في الشرق الأوسط، يتردد الأوروبيون في الإرتباط على نحو وثيق بالولايات المتحدة في المنطقة. فالأوروبيون يخشون فقدان مكانتهم بسبب التدهور الحاصل في مصداقية أميركا، وهذا يقلل بشكل كبير من احتمالات العمل المشترك بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في المنطقة. كما أنه من غير المرجح أن يعطي الاتحاد الأوروبي للولايات المتحدة دورا في أي من مؤسساته المرتبطة بعملية برشلونة، مفضلا بدلا من ذلك صيغة التخطيط «بشكل تكاملي ولكنه مستقل».

وبناء عليه، فإن المزيد من الحوار والتشاور هو الوسيلة الرئيسية لتعزيز التعاون عبر الأطلسي، إذ يساعد هذا على تحديد أوجه التقارب واستبعاد أوجه التكرارية الزائدة. ويتطلب التعاون الأكثر فاعلية إجراء مشاورات مستمرة من خلال قنوات متنوعة كما يلي:

- عقد مشاورات منتظمة بين بعثات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي العاملة في هذا المجال يمكن أن يقدم مساهمة مهمة لتعزيز التعاون، إذ يمكن للمسؤولين السياسيين الأميركيين الذين يعالجون قضية الإصلاح أن يجتمعوا مع نظرائهم من الاتحاد الأوروبي كجزء من واجباتهم المنتظمة لتبادل التقارير.

- ثمة خطوة أخرى مفيدة تتمثل في عقد مؤتمر سنوي يشترك فيه الدبلوماسيون الأميركيون والأوروبيون العاملون في الشرق الأوسط لتبادل الآراء حول البرامج والمشاريع وحول أفضل الأساليب والدروس المستفادة.

- وعلى المنوال نفسه، يمكن للولايات المتحدة أن تنشئ لجنة بين ممثلي الاتحاد الأوروبي في بروكسل لتعمل كنقطة مركزية للمشاورات معه حول الإصلاح.

- من شأن عقد مؤتمرات منتظمة بالفيديو على المستوى العملي بين صانعي السياسات في واشنطن ونظرائهم في بروكسل أن يساعد على تسهيل الحوار.

- تقترح وثيقة أصدرها صندوق مارشال الألماني في عام ٢٠٠٤ (وعنوانها «الديمقراطية والتنمية البشرية في الشرق الأوسط الكبير») «أن تقوم الولايات المتحدة وأوروبا بتجميع أفضل الإقتراحات المتوافرة وتنسيق تنفيذها» [للنهوض بالديمقراطية]. فهذه التوصية التي جاءت بعد مناقشات بين المفكرين الأوروبيين والأميركيين تستحق المزيد من البحث.

ثمة وسيلة قيمة أخرى لتعزيز التعاون وهي إنشاء صندوق مشترك للديمقراطية في إطار مجموعة الثماني. لقد أعلنت مجموعة الثماني في يونيو/حزيران عن إنشاء «شبكة إقليمية من الصناديق»، تتكون من مؤسسات إقليمية للتنمية ومؤسسات مالية دولية، لتنسيق البرامج القائمة على نحو أفضل، وبناء القدرة المؤسسية وتحسين مناخ الإستثمار. ويمكن كذلك إنشاء صندوق مماثل يجمع الموارد المتعددة الأطراف لتنسيق وتطوير مشاريع الإصلاح الديمقراطي بحيث يكون أداة مفيدة للنهوض بالتعاون متعدد الأطراف والسير قدما في جدول أعمال الإصلاح.

أما الخطوات التي من غير المحتمل أن تدفع بالإصلاح إلى الأمام فهي إنشاء آليات بيروقراطية جديدة على المستوى المؤسسي. فباستثناء منتدى المستقبل، ربما أدى إنشاء هياكل بيروقراطية جديدة إلى إعاقة الجهود. ولذلك، ينبغي استغلال الآليات القائمة، مثل القمة السنوية لمجموعة الثماني. وعلى وجه التحديد، ينبغي النظر في الخيارات التالية:

- إضافة مسألة الترويج للديمقراطية في الشرق الأوسط كبند منتظم على جدول أعمال اجتماعات القمة السنوية لمجموعة الثماني واجتماعات القمة بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، وهذا يتطلب التعاون المشترك في مجال تبادل التقارير والتخطيط.

- إصدار تقرير سنوي عن حالة جهود الإصلاح في المنطقة بهدف تقديمه ومناقشته في قمة مجموعة الثماني.

- منح الولايات المتحدة صفة المراقب في الإجتماعات الوزارية السنوية لعملية برشلونة.

وأخيراً، يجب أن ينبع الإصلاح الديمقراطي المستمر في الشرق الأوسط من داخل المنطقة نفسها. غير أنه بمقدور الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، من خلال المزيد من الحوار والتشاور، أن يلعبا دورا مؤثرا. فبينما تهدد الاختلافات في النظرة والنهج لدول عبر الأطلسي بتقويض الجهود الرامية إلى زيادة التعاون، تتوفر أسس قوية للعمل المشترك. فالمصالح الاستراتيجية المشتركة وتكامل قوة التأثير التي يتمتع بها الطرفان في المنطقة يمكن أن تؤدي إلى تعاون أفضل عبر الأطلسي في مسألة الترويج للديمقراطية. وبالرغم من أن التعاون المباشر في المنطقة ما زال احتمالا بعيدا، فإن التشاور المكثف، من خلال سبل متنوعة، من شأنه أن يسهم إسهاما كبيرا في الترويج للديمقراطية في الشرق الأوسط.

ملاحظات

نبذة عن المعهد

معهد السلام الأميركي مؤسسة فيدرالية مستقلة، غير حزبية، أنشأها الكونجرس للتشجيع على منع الصراعات الدولية وإدارتها وإيجاد الحلول السلمية لها. والمعهد الذي أنشئ في عام ١٩٨٤، يضطلع بمهمته التي كلفه بها الكونجرس من خلال برامج عدة من بينها برامج منح البحوث، ومنح الزمالة، والتدريب المهني والبرامج التعليمية من المرحلة الثانوية حتى الدراسات العليا، وعقد المؤتمرات والحلقات الدراسية، وخدمات المكاتب والمطبوعات. ويعين رئيس الولايات المتحدة مجلس إدارة المعهد ويصادق عليه مجلس الشيوخ.

لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، انظر موقعنا على الشبكة (WWW.USIP.ORG) حيث توجد نسخة إلكترونية من هذا التقرير مع وصلات إلى مواقع أخرى مناسبة، وكذلك معلومات إضافية حول الموضوع.

مجلس الإدارة

• **ج. روبنسون وست** (رئيس)، رئيس مؤسسة بي أف سي للطاقة، واشنطن العاصمة • **ماريا أوتيرو** (نائبة رئيس)، رئيسة مؤسسة أكسيون العالمية، بوسطن، ماساتشوستس • **بتي ف. بومبرز**، مؤسسة ورئيسة سابقة، مؤسسة إتصالات السلام، واشنطن العاصمة • **هوللي بوركهالتر**، مديرة الإعلام، مؤسسة الأطباء من أجل حقوق الإنسان، واشنطن العاصمة • **تشستر أ. كروكر**، جيمز ر. شليسنجر بروفسور في الدراسات الإستراتيجية، مدرسة العلوم الدبلوماسية، جامعة جورجتاون • **لوري س. فولتون**، مؤسسة وليامز وكونولي، واشنطن العاصمة • **تشارلز هورنر**، زميل أول، معهد هدسون، واشنطن العاصمة • **ستيفن د. كرازنر**، غراهام ستيوارت بروفسور في العلاقات الدولية، جامعة ستانفورد • **سيمور مارتن ليبست**، هيزل بروفسور للسياسة العامة، جامعة جورج مايسن • **مورا ل. ماكلين**، رئيسة معهد أفريقيا-أميركا، نيو يورك، ولاية نيو يورك • **باربارا سنيلينغ**، سيناتورة ولاية سابقة ونائبة محافظ سابقة، شلبورن، فيرمونت.

أعضاء شرفيون

• **آرثر إ. دووي**، مساعد وزير الخارجية لشؤون السكان واللاجئين والهجرة • **مايكل م. دن**، لفتنانت جنرال، سلاح الجو الأميركي، رئيس جامعة الدفاع الوطني • **بيتر و. رودمان**، مساعد وزير الدفاع لشؤون الأمن الدولي • **ريتشارد ه. سولومون**، رئيس معهد السلام الأميركي (بدون حق التصويت).

United States Institute of Peace
1200 17th Street NW
Washington, DC 20036
www.usip.org

Special Report 127
Promoting Middle East Democracy: European Initiatives