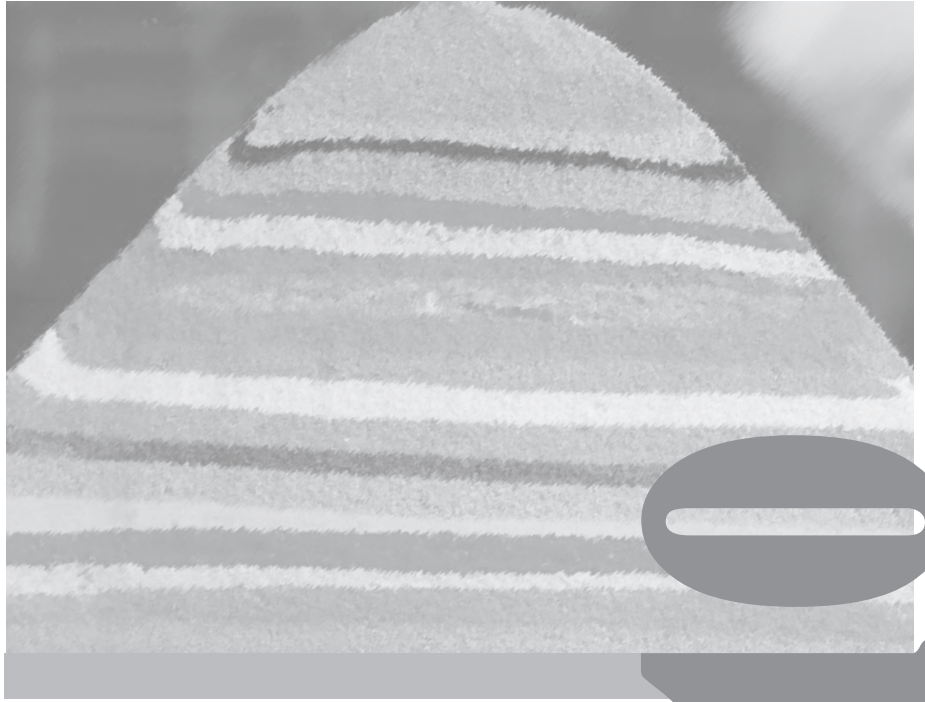


# المستجدات المتعلقة بآليات الشراكة الأورو متوسطة وأثارها على الأجندة الاقتصادية والاجتماعية في الدول العربية

2



سلسلة  
أوراق  
بحثية



شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

# البنك الإسلامي للتنمية:

## من تنمية رأس المال إلى تنمية المجتمع

من إعداد: محمد سعيد السعدي  
أستاذ جامعي في الاقتصاد، جامعة محمد الخامس - الرباط

إنتاج  
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت لبنان

الطبعة الأولى  
كانون الأول / ديسمبر 2010

يمكن الاقتباس والاستشهاد من هذا المنشور، كما يمكن إعادة إنتاج المعلومات التي  
تحتويها مع الإشارة إلى الشبكة مصدراً للعمل.  
يتم نشر هذه المطبوعة بدعم من مؤسسة دياكونيا والوكالة السويدية للتنمية الدولية. إن  
محتوى هذه المطبوعة لا يعبر بالضرورة عن وجهة نظر أي من المؤسستين المذكورة أعلاه.



# مقدمة

## مقدمة:

يقتضي تقييم آليات الشراكة الأوروبية متوسطة وآثارها على الأجندة الاقتصادية والاجتماعية في الدول العربية المطلة على المتوسط، استحضار مجموعة من العوامل والمعطيات ترتبط أساساً باستراتيجية الاتحاد الأوروبي كقوة اقتصادية في الأساس - علماً أن البعد السياسي لهذه القوة ما زال في طور التشكل - على المستويين العالمي والإقليمي. وتتجلى هذه العوامل والمعطيات في المحيط الجغرافي لدول الاتحاد الأوروبي وفي الخلفية التاريخية التي ربطت لقرون العرب بأوروبا، إضافة إلى الوضع العام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي للبلدان العربية-المتوسطة.

إن المتأمل الموضوعي لهذه العلاقات يمكن أن يستخلص من دون عناء كبير أنها تخدم أساساً الاتحاد الأوروبي على حساب جيرانه العرب.

وللكشف عن محددات هذه العلاقة غير المتكافئة وتبيان محتواها المتغير والمتطور حسب المستجدات الجيوستراتيجية العالمية والتغيرات الاقتصادية والتكنولوجية، خصوصاً تلك المرتبطة بانتشار العولمة الرأسمالية النيوليبرالية، وكذا نتائجها، خصوصاً بالنسبة إلى العالم العربي، لا بد من الوقوف أولاً على مضمون الشراكة الأوروبية-العربية وتحليل آليات وهياكل اشتغالها، مع الحرص على إبراز جوانب القصور والخلل التي تجعلها تخدم طرفاً دون الآخر. كما يستلزم الأمر ثانياً تقييم الأداء الاقتصادي والتجاري الذي يهيمن على العلاقات بين الاتحاد الأوروبي والبلدان العربية-المتوسطة.

ونظراً إلى هيمنة منطق التبادل الحر والمنافسة على العلاقة بين هذين الطرفين غير المتكافئين من ناحية القوة الاقتصادية والتطور التكنولوجي والنفوذ المالي، يمكن الجزم من الآن بأن الحصيلة ليست لصالح البلدان العربية-المتوسطة التي ما زالت تعيش أوضاعاً اقتصادية هشة وتدنياً في مستوى التنمية البشرية وتعثراً واضحاً في مسارها الديمقراطي.



# الجزء الأول

## مضمون وآليات العلاقة بين الاتحاد الأوروبي والبلدان العربية-المتوسطة

يقتضي التقييم الموضوعي للعلاقات الأورو-عربية-متوسطة دراسة السياسة المتوسطة لأوروبا من حيث منطلقاتها وأسسها، وكذا من حيث تطورها عبر التاريخ. كما يتطلب رصداً لأهم مضامينها وتحليلاً للآليات والهياكل المؤسساتية التي وُضعت لتنفيذها، ومدى مساهمة مختلف الأطراف الحكومية وغير الحكومية في بلورتها وتتبعها، ومحاولين الوقوف عند مكامن الخلل التي طالتها وحالت دون تحقيق هذه السياسة لأهدافها، مركّزين في تقييمنا هذا على البعد السياسي، علماً أن الجزء الثاني سيركّز على الأجندة الاقتصادية والاجتماعية للشراكة الأورو-عربية-متوسطة.

### 1-1 أسس ومنطلقات السياسة المتوسطة لأوروبا

لا شك أن هناك العديد من العوامل التاريخية والجغرافية والديموغرافية والثقافية التي دفعت إلى التفاعل - في صيغه المختلفة من تلاقح وتنافر وتقارب وتباعد - بين الشعوب الأوروبية والشعوب العربية-المتوسطة منذ آلاف السنين، غير أن هيمنة العامل الاقتصادي على العلاقات الأوروبية-العربية يرجع إلى اعتماد أوروبا على منطقة المتوسط والشرق الأوسط لتلبية 60 إلى 70 في المئة من حاجاتها من النفط والغاز الطبيعي<sup>(1)</sup>، كما تكتسي خطوط النقل عبر البحر الأبيض المتوسط أهمية بالغة لضمان تزويد الاتحاد الأوروبي (المجموعة الأوروبية سابقاً) باعتبارها معبراً لا محيد عنه إلى مصادر الطاقة الواقعة في شرق منطقة البحر المتوسط وجنوبها، والى أضخم مستودعات احتياطي النفط في العالم في منطقة الخليج العربي، التي تمثل المصدر الأساسي للطاقة النفطية بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي. بل إن امتداد أوروبا بهذه الطاقة الحيوية أصبح يتجاوز حدود المنطقة المتوسطة ودول الخليج ليشمل الدول

Tovias A، Les tribulations de la politique méditerranéenne de l'Union européenne، in Benhayoun G، Catin M et Regnault H، L'Europe et la Méditerranée؛ intégration économique et libre échange، L'Harmattan، 1997.

المطلة على بحر قزوين<sup>(2)</sup>.

ولا شك أن توافر يد عاملة كثيرة ورخيصة في جنوب وشرق المتوسط ساهم في خلق روابط مع أوروبا التي اعتمدت عليها لإعادة بنائها ورخائها الاقتصادي، كما أن تقاسم أوروبا والبلدان العربية للبحر الأبيض المتوسط يعرضهم للمخاطر البيئية، مع ما ينجم عنها من تكاليف اقتصادية وصحية.

ومن الناحية السياسية، نجم عن فشل سياسات التحديث وعن طبيعة العلاقات غير المتكافئة بين صفتي المتوسط، تأزم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وعدم الاستقرار في البلدان العربية-المتوسطية وتنامي تيارات الإسلام السياسي، وبروز خطر الإرهاب. كما أدى استمرار الصراع العربي-الإسرائيلي إلى تكاثر عمليات التسليح في المنطقة وانتشار أسلحة الدمار الشامل<sup>(3)</sup>. كل هذه العوامل أثارت قلق صانعي القرار والرأي العام في أوروبا ودفعت إلى الاهتمام بمنطقة المتوسط، علماً أن درجة تأثير كل عامل اختلفت حسب الفترات التاريخية كما سنبين لاحقاً.

## 1-2 تطور السياسة الأوروبية تجاه البلدان العربية-المتوسطية

مرت السياسة الأوروبية تجاه البلدان العربية-المتوسطية بمراحل عدة منذ ستينيات القرن الماضي، وطرأت عليها تغييرات عدة تبعاً للتحولات الجيو-سياسية والاقتصادية التي عرفها العالم وكذلك دول المنطقة (الاتحاد الأوروبي وبلدان جنوب وشرق المتوسط).

### أ- مرحلة الستينات أو الجيل الاول من اتفاقيات المشاركة (Association) بين أوروبا والبلدان العربية-المتوسطية:

اتسمت العلاقة بين المجموعة الأوروبية والدول العربية-المتوسطية إبان إنشاء السوق الأوروبية المشتركة سنة 1957 بالبساطة، حيث أخذت صبغة بروتوكول أضيف إلى اتفاقية روما، ينص على أن سريان هذه الأخيرة لا يتطلب إدخال أي تغيير على المعاملة الجمركية الممنوحة لصادرات ليبيا إلى إيطاليا وكل من المغرب وتونس إلى فرنسا. من جهة أخرى، حوّلت الاتفاقية المجلس الوزاري للمجموعة الأوروبية سلطة إبرام اتفاقيات تجارية مع الأطراف الثالثة بما فيها دول المتوسط، وذلك وفق مبادئ السياسة التجارية المشتركة. هكذا تم إبرام اتفاقيات تجارية مع تركيا 1963 ولبنان 1965 واتفاقيتي مشاركة (Association) مع كل من المغرب وتونس 1969، وقد غلب الطابع التجاري على مضمون هذه الاتفاقيات

2 آر كيه ررامازاني، الشراكة الأوروبية المتوسطية إطار برشلونة، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي 1999.

3 هاني خلاف وأحمد نافع: نحن وأوروبا، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية 1998.

بالنسبة إلى الدول العربية-المتوسطية، فهي تهتم الصادرات الزراعية (الخضار، الفواكه، زيت الزيتون، مصبرات السمك) التي تدخل إلى السوق الأوروبية المشتركة في حالة إعفاء من حقوق الجمارك، وفي إطار احترام ضوابط وأدوات الحماية التي سنتها السياسة الفلاحية المشتركة: الأسعار المرجعية، الحصص، التوقيت الزمني<sup>(4)</sup>.

### ب- مرحلة السبعينات والجيل الثاني من اتفاقيات التعاون:

في بداية السبعينيات، وفي خضم الرجات الناجمة عن ارتفاع أسعار النفط واستشعار أهمية دول المتوسط في تأمين تزويد أوروبا بالمواد الأولية والبتترول، اهتدت المجموعة الأوروبية إلى أهمية صياغة سياسة متكاملة تجاه بلدان جنوب وشرق المتوسط تمكّنها من تعظيم المكاسب السياسية التي تجنيها مقابل المعاملة التجارية التفضيلية التي تمنحها لهذه الأخيرة. هكذا بلورت المجموعة الأوروبية «السياسة المتوسطية الشاملة» (Global Mediterranean Policy) التي أبرمت على أساسها مجموعة من اتفاقيات التعاون (Overall Cooperation Agreement) من أجل المساهمة في تنمية دول المتوسط، مركّزة على سبع دول عربية هي المغرب والجزائر وتونس (وقّعت اتفاقياتها سنة 1976) ومصر والأردن وسوريا ولبنان (سنة 1977)، بالإضافة إلى إسرائيل (سنة 1975) ويوغوسلافيا السابقة (1980). وقد اكتست هذه الاتفاقيات طابع الشمولية: إذ إلى جانب الجزء التجاري الذي ضمّ المقتضيات آنفة الذكر حول المنتجات الزراعية، أضيفت إلى اتفاقيات السبعينيات بنود خاصة بالمنتجات الصناعية وبالملف الاجتماعي (الهجرة)، كما همت كذلك التعاون في الميادين التقنية والمالية. غير أن هذه المقاربة الجديدة للسياسة المتوسطية ما فتئت تكشف عن محدوديتها وعن عدم قدرتها على ضمان تنمية بلدان جنوب وشرق المتوسط، وبالتالي ضمان الاستقرار والأمن للتجارة الأوروبية، ذلك أن مجموعة من المتغيرات حالت دون استفادة هذه البلدان من الإمكانيات المتاحة في إطار اتفاقيات السبعينيات، نذكر منها انضمام اليونان وإسبانيا والبرتغال إلى المجموعة الأوروبية في الثمانينيات وإنهاء إنجاز السوق الأوروبية الداخلية وتوجيه الاهتمام الأوروبي إلى بلدان شرق ووسط أوروبا بعد انهيار جدار برلين على حساب دول المتوسط<sup>(5)</sup>. لقد أدت هذه العوامل والمتغيرات إلى تقليص كبير للمنافع المتضمنة في اتفاقيات التعاون، إلى درجة أصبح فيها خطر تهميش البلدان العربية-المتوسطية على الصعيد الاقتصادي وارداً، مع ما ينطوي عليه من احتمالات عدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي وانعكاس ذلك على أمن وسلامة الضفة الشمالية للمتوسط.

4 انظر: فتح الله ولعلو، المشروع المغربي والشراكة الأوروبية-متوسطية، دار توبقال النشر 1997.

5 لمزيد من التفاصيل انظر: مساهمة Tovias المشار إليها سابقاً.

### ج- مسلسل برشلونة والجيل الثالث من الاتفاقيات:

تكمّن الدوافع الأساسية وراء إقبال الاتحاد الأوروبي على إنشاء إطار جديد للشراكة بينه وبين دول جنوب وشرق المتوسط في التقاء تغيرات هيكلية مهمة على المستوى النظام العام والنظام الفرعي الإقليمي<sup>(6)</sup>.

أدى انهيار جدار برلين وزوال الاتحاد السوفياتي إلى انتهاء الثنائية القطبية في مجال الأمن في منطقة البحر المتوسط والشرق الأوسط، وبسط الولايات المتحدة الأمريكية هيمنتها الكاملة على المنطقة من المغرب إلى إيران. وكان من تبعات هذه الهيمنة وجود عسكري أمريكي لم يسبق له مثيل في الخليج العربي من جهة، وانعقاد مؤتمر مدريد وعملية السلام تحت رعاية الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1991. كما تمخض عن سقوط جدار برلين بروز مشكلات عدة (إعادة توحيد شطري ألمانيا، مستقبل حلف الشمال الأطلسي، هجرات الشعوب عبر الحدود بمعدلات غير مسبوقة)، دفعت المجموعة الأوروبية إلى تركيز اهتمامها على الشرق ووسط أوروبا. لكن سرعان ما أدرك الاتحاد الأوروبي الحاجة إلى تحقيق التوازن بين التزاماته الجديدة هذه من جهة، والتزاماته تجاه منطقة البحر الأبيض المتوسط لما تشكّله هذه الأخيرة من أهمية لضمان أمن أوروبا ورفاهيتها من جهة أخرى.

وقد تعززت هذه التوجهات الإقليمية الجديدة بعد دخول اتفاقية ماستريخت حيز التنفيذ في نوفمبر 1993، حيث انطلقت السياسة الحقيقية للاتحاد الأوروبي تجاه منطقة البحر الأبيض المتوسط اعتماداً على توفر الأداة السياسية المتمثلة في السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. هذه الأخيرة تعاملت مع المنطقة من منطلق ضرورة التصدي للتحديات التي تحبل بها بسبب النمو الديموغرافي وتلوث البيئة وارتفاع ضغط الهجرة إلى أوروبا والآثار السلبية لعمليات الإصلاح الاقتصادي الليبرالي، غير أن المعطى الجديد الذي أضى يقلق أوروبا والأنظمة السياسية العربية-المتوسطية على السواء تمثل في بروز وتنامي تيارات الإسلام السياسي في المنطقة، بدءاً بالثورة الإيرانية ثم الحرب الأهلية في الجزائر وتنامي قوة الحركة الإسلامية في تركيا، ما أّجج مشاعر الخوف من احتمال حدوث نوع من الانهيارات المتسلسلة في منطقة حوض البحر المتوسط، كما تتوجس أوروبا بأن ينعكس تنامي «الخطر الأخضر» - (حيث يرمز اللون الأخضر إلى الإسلام) - على أوضاعها الداخلية نظراً إلى وجود الملايين من المسلمين في قلب المجتمعات الأوروبية.

بقي أن نشير إلى أن المناخ الجيواقتصادي المتسم بالانتشار المتزامن لظاهرتي العولمة، النيوليبرالية والجهوية، دفع الاتحاد الأوروبي إلى ربط علاقات تفضيلية مع محيطه المتوسطي،

6 لمزيد من التحليل راجع كتاب رامازاني المشار إليه سابقاً.



أسوة بمنافسيه القويين الولايات المتحدة (إبرام اتفاقية «نافتا» سنة 1992) واليابان (إقامة علاقات متميزة مع دول شرق آسيا). وقد شجع الاتحاد الأوروبي على اتخاذ هذا المنحى المناخ السياسي الإيجابي المبشر بالأمن والسلام الذي تلا اتفاقية أوسلو، وانعقاد مؤتمر مدريد للسلام، مع ما خلفه من إمكان تزايد فرص التجارة والاستثمار في منطقة المتوسط والشرق الأوسط.

أدت كل هذه التطورات إلى إقبال الاتحاد الأوروبي على تفعيل السياسة المتوسطة الجديدة التي تمت بلورتها في أواخر الثمانينيات، والتي تميزت بإضافة القضايا السياسية من خلال اهتمام الأوروبيين بقضايا السلام والأمن وحقوق الإنسان والديمقراطية في البلدان المتعاقدة مع الاتحاد الأوروبي. هكذا بادرت اللجنة الأوروبية سنة 1994 إلى اقتراح تأسيس «الشراكة الأوروبية المتوسطة» التي ستتلور رسمياً من خلال إعلان برشلونة وبرنامج العمل المنبثقين عنه، اللذين سيشكلان إطار العلاقات الأوروبية-المتوسطة المستقبلية. وتتجلى جوانب التجديد في إعلان برشلونة في كونه يتسم أساساً بالشمولية من خلال إضافة برامج عمل وأهداف وغايات أمنية وسياسية وثقافية واجتماعية إلى الجانب الاقتصادي الذي يظل مع ذلك مركزياً في العلاقات الأورو-عربية-متوسطة. ويتألف إعلان برشلونة من ثلاثة عناصر أساسية هي «الشراكة السياسية والأمنية والشراكة الاقتصادية والمالية» و«الشراكة في الشؤون الاجتماعية والثقافية والإنسانية».

## د- أحداث 11 أيلول / سبتمبر 2001 وعودة الهاجس الأمني إلى السياسة الأوروبية-المتوسطة

لقد كان من تداعيات المباشرة للإحداث الإرهابية يوم 11 سبتمبر 2001 احتلال الهاجس الأمني المرتبة الأولى في اهتمامات الاتحاد الأوروبي وعلاقاته مع الدول العربية عموماً، وتلك المطلة على البحر المتوسط بشكل خاص، بحكم القرب الجغرافي والانخراط في مسلسل الشراكة الأورومتوسطية.

وما زاد الوضع تأزماً احتلال الولايات المتحدة الأمريكية للعراق وإعلانها الحرب على الإرهاب. تم الترويج «لمشروع الشرق الأوسط الكبير»، وفي الوقت نفسه تمددت إسرائيل في احتلالها الأراضي الفلسطينية والعربية، كما صعدت من قمعها للانتفاضة الفلسطينية الثانية. لقد أرخت هذه الأحداث بظلالها على العلاقات بين العالم العربي والغرب بصفة عامة، حيث تنامت مشاعر الريبة والشك تجاه الدين الإسلامي والمسلمين بصفة عامة داخل الرأي العام الغربي، في حين تعددت مظاهر الرفض والتنديد بسياسة «القوى الإمبريالية العظمى» داخل الشارع العربي، وازدادت مخاطر التطرف الديني والعمليات الإرهابية. في هذا المناخ المشحون

انضم 12 عضواً جديداً إلى الاتحاد الأوروبي في مايو 2004 ومعظمهم من وسط وشرق أوروبا، وهو ما حدا بهذا الاتحاد إلى الإعلان عن "السياسة الأوروبية للجوار" (EUROPEAN NEIGHBORHOOD POLICY) التي تعتبر من الركائز الأساسية لاتفاقية لشبونة، ما يؤكد الطابع الاستراتيجي للمصالح الأوروبية في المنطقة. وتدخّل هذه السياسة الأوروبية الجديدة في إطار تفعيل «الاستراتيجية الأمنية الأوروبية» المصادق عليها من طرف المجلس الأوروبي دجنبر 2003.

ركزت هذه الوثيقة على «التحديات الجديدة» NEW THREATS التي تحيط بالأمن الأوروبي والمتمثلة أساساً في الإرهاب وانتشار أسلحة الدمار الشامل والنزاعات الإقليمية وتحلل (DECLINE) الدول والجريمة المنظم، واعتبرت أن الرد عليها يمر عبر قنوات عدة، من أهمها ربط علاقات وثيقة مع الدول التي تشكل المحيط القريب للاتحاد الأوروبي. تتكون «دائرة الأصدقاء» هذه من أوكرانيا، بيلاروسيا، مولدافيا، الدول المستقلة الجديدة الغربية، الجزائر، مصر، إسرائيل، الأردن، لبنان، ليبيا، المغرب، السلطة الفلسطينية، سوريا، وتونس.

تتمحور السياسة الأوروبية الجديدة للجوار التي تعتبر امتداداً للشراكة الأورومتوسطية حول بناء علاقات متميزة بين أطرافها، وتكون مبنية على الالتزام المتبادل بالقيم المشتركة، أساساً دولة القانون، الحكامة الجيدة، احترام حقوق الإنسان، النهوض بعلاقات حسن الجوار وإعمال مبادئ اقتصاد السوق والتنمية المستدامة. ومن الالتزامات المطلوبة كذلك من البلدان الشريكة محاربة الإرهاب وانتشار أسلحة الدمار الشامل واحترام القانون الدولي والجهود لفض النزاعات. في مقابل هذه الالتزامات، يتعهد الاتحاد الأوروبي بتعزيز التعاون الاقتصادي والمالي مع هذه البلدان، خصوصاً عبر ولوج أكبر للسوق الداخلية الأوروبية والانضمام لعدد من السياسات المجموعية إضافة إلى زيادة مهمة في الدعم المالي.

من الملاحظات الأساسية التي تطبع سياسة الجوار هذه، المكانة المركزية التي تحظى بها القضايا المرتبطة بالقضاء والمسائل الداخلية، ومن أهمها تدبير الحدود المشتركة (وهذا يعكس قلق الأوروبيين من تنامي ظاهرة الهجرة خصوصاً بلدان الساحل الأفريقي)، تسهيل إجراءات منح فيزا visas، الإجراءات المتخذة لمحاربة الإرهاب والجريمة المنظمة وتجارة المخدرات والأسلحة وتعزيز الأنظمة القضائية وتكثيف التعاون الأمني والقضائي.

إن التركيز على الالتزامات الأمنية يؤشر على إضافة مشروطية جديدة<sup>(7)</sup> سياسة الأوروبية الجديدة ما فتئت تبين عن محدوديتها في الواقع المعاش جراء تنامي مظاهر التطرف والإرهاب والجريمة والهجرة السرية إضافة إلى استمرار التحديات الهيكلية بالمنطقة من تزايد ديمغرافي

<sup>7</sup> E Lannon Le traite constitutionnel et l'avenir de la politique méditerranéenne de l'Union européenne élargie, euromesco paper, juin 2004.

وبطالة وفقر وفشل الإصلاحات الليبرالية في إعطاء دفعة قوية لتنمية المنطقة المتوسطة، وهذا ما دفع الرئيس الفرنسي ساركوزي إلى إطلاق مبادرته حول الاتحاد المتوسطي في يونيو 2007 الذي اعتمد على عدة تقارير ودراسات من أهمها «تقرير ابن سينا»<sup>(8)</sup> Avicenne Report الصادر عن المعهد الفرنسي للأبحاث الدولية الصادرة سنة 2007، وقد خلص هذا التقرير إلى التأكيد على أن الشرق الأوسط سيبقى خلال السنوات العديدة المقبلة منطقة تتسم بالاستقرار.

فتأثير الحركات الإسلامية سيستمر ومظاهر الاستياء والغضب تجاه الغرب ستبقى قوية، كما أن خطر الإرهاب داخل وخارج المنطقة يظل وارداً. ومن جهة أخرى، ستبقى تقلبات سوق المحروقات خاضعة للظرفية السياسية، كما أن الشعور بالخطر المتنامي سيستمر داخل البلدان الغربية «إن التشخيص يبقى مقلقاً ما لم تتخذ إجراءات لتغيير الاتجاهات الحالية». إن أهم ما يميز مبادرة «الاتحاد المتوسطي» التي ستتحول إلى «الاتحاد من أجل المتوسط» بعد قمة باريس (يوليو 2008) هو تركيزها على الجانب الاقتصادي واعتماد المقاربة نفسها التي أسست لبناء الاتحاد الأوروبي (سياسة الخطوات الصغيرة) المبنية على إحداث المشاريع المشتركة وإنجاز البنيات التحتية الضرورية للاندماج الاقتصادي الإقليمي. هكذا تم الاتفاق على ستة مشاريع مهيكلية:

– محاربة تلوث البحر المتوسط، إحداث طرق سيارة بحرية وبرية، الوقاية المدنية، مخطط الطاقة الشمسية، التعليم العالي والبحث، مبادرة تنمية المقاولات.

### 1-3 مقارنة مقارنة لسياسات الأورومتوسطية: مسلسل برشلونة – السياسة الأوروبية للجوار – الاتحاد من أجل المتوسط

تقتضي المقارنة بين السياسات الأورومتوسطية الثلاث عرضاً لأهم مضامينها قبل محاولة رصد نقط الالتقاء وأوجه الاختلاف بينها، علماً أنه يصعب في بعض الأحيان إنجاز هذه المقارنة بالنظر إلى العلاقات المعقدة التي تربط بين مسلسل برشلونة والسياسة الأوروبية للجوار والاتحاد من أجل المتوسط.

#### أ- أهم مضامين السياسات الأورومتوسطية الثلاث:

أ-1. مسلسل برشلونة والمقاربة الشمولية للشراكة الأورورعبية-متوسطية: تميز مسلسل برشلونة ومشروع الشراكة الأورومتوسطية الذي ترتب عنه بمحاولته الأخذ بعين الاعتبار مختلف جوانب العلاقات بين ضفتي المتوسط حيث تمحور حول ثلاثة محاور: المحور

<sup>8</sup> Rapport Avicenne Maghreb Moyen Orient Contribution pour une politique volontariste de la France, avril 2007.

السياسي والأمني، المحور الاقتصادي والمالي، والمحور الاجتماعي والثقافي، وكلها ترمي إلى تحقيق هدف طموح يتمثل في بناء «منطقة للسلام والرخاء المتقاسم».

وقد جاء في ديباجة برشلونة (نوفمبر 1995) أن الموقعين يعبرون عن اقتناعهم بأن تحقيق هدفهم الهادف إلى تحويل منطقة حوض البحر المتوسط إلى منطقة للحوار والتبادل ضماناً للأمن والاستقرار والازدهار، يتطلب تحقيقه تقوية الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، وتنمية اقتصادية واجتماعية مطّردة، وإجراءات لمكافحة الفقر وتعظيم فهم الثقافات لبعضها البعض، وكل ذلك يمثل جوانب أساسية للشراكة.

- البعد السياسي والأمني: يعبر الموقعون عن موافقتهم على إدارة حوار سياسي مكثف يهدف إلى العمل وفق ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، تطوير حكم القانون والديمقراطية داخل نظمهم السياسية، احترام حقوق الإنسان، الحريات الأساسية وضمن الممارسة الشرعية الفعالة لتلك الحقوق والحريات، احترام وضمن الاختلاف والتعددية، احترام المساواة في السيادة وكل الحقوق المتأصلة في السيادة، احترام الحقوق المتساوية للشعوب وحق تقرير المصير، تسوية المنازعات بالوسائل السلمية وتقوية التعاون فيما بينهم فيما يتعلق بمنع ومحاربة الإرهاب.
- البعد الاقتصادي والمالي: يربط إعلان برشلونة بين تحقيق الأمن والاستقرار في المنطقة بضرورة التصدي للمشاكل الاقتصادية ببلدان جنوب وشرق المتوسط، ويحدد الأهداف التالية على المدى البعيد:

◆ تسريع وثيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، تحسين ظروف عيش السكان والزيادة في فرص الشغل المتاحة وتضييق الهوة في مجال التنمية بين صفتي المتوسط والنهوض بالتعاون والاندماج الإقليمي.

أما آليات تحقيق هذه الأهداف بعيدة المدى فتتمحور حول الإنشاء التدريجي لمنطقة التبادل الحر الأورومتوسطية، تفعيل التعاون والتنسيق الاقتصادي، إضافة إلى الزيادة المحسوسة في الدعم المالي المقدم من الاتحاد الأوروبي إلى شركائه المتوسطيين.

وقد تم الاتفاق على إنشاء منطقة التبادل الحر في مدة لا تزيد على 12 سنة بالنسبة إلى المنتجات الصناعية تطبيقاً لمقتضيات الغات/المنظمة العالمية للتجارة، وهكذا سيسمح بدخول المنتجات الصناعية العربية-المتوسطية إلى الأسواق الأوروبية معفاة من الحقوق الجمركية ومن دون تقنينات كمية، ومقابل ذلك ستعمل هذه البلدان على إزالة الحقوق الجمركية تدريجياً لصالح السلع الأوروبية عبر اعتماد نظام لوائح ملحقه بالاتفاق.

أما التعاون المالي فالهدف منه دعم الإصلاحات الاقتصادية وتأهيل البنيات التحتية وتحفيز الاستثمار الخاص ومصاحبة السياسات الاجتماعية، وضمن هذا التوجه التزم الطرفان بتوفير

تسهيلات لصالح تحرير انتقال الأموال بقصد دعم الاستثمارات المباشرة الأجنبية بالبلدان العربية-المتوسطة.

- البعد الاجتماعي والثقافي والإنساني: يقرّ المشاركون بأهمية التنمية الاجتماعية ويعطون أهمية خاصة لاحترام الحقوق الاجتماعية ويشددون على المساهمة الأساسية للمجتمع المدني ودوره الجوهرى لأجل تحقيق المزيد من التفاهم والتقارب بين الشعوب، كما يوافقون على تقوية و/أو إدخال وسائل التعاون اللامركزي الضرورية وتشجيع الاتصالات والتبادل بين الشباب في هذا الإطار.
- من جهة أخرى، يقرّ المشاركون بأهمية الدور الذي تلعبه الهجرة في علاقاتهم.
- الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف: يتم تنفيذ التزامات الأطراف الموقعة على إعلان برشلونة على المستوى الثنائي، من خلال اتفاقيات المشاركة Association المبرمة مع كل الشركاء المتوسطيين، وتتوزع هذه الالتزامات على ثلاثة فصول: السياسي والاقتصادي والاجتماعي-الثقافي، كما تضم الاتفاقيات الثنائية ملاحق تحدد لوائح المنتجات التي يجب إخضاعها لعملية التفكيك التدريجي للحقوق الجمركية.
- وتجدر الإشارة إلى أنه في موازاة البعد الثنائي هناك بعد متعدد الأطراف يهتم بتتبع تنفيذ مسار برشلونة ويشرف على البرامج ذات البعد الإقليمي (برامج، شبكات، نشاطات في الجوانب الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، البيئية).

## 2- السياسة الأوروبية للجوار:

- تعدّ السياسة الأوروبية للجوار 2004 نتيجة مباشرة لتوسيع الاتحاد الأوروبي لضم بلدان شرق وجنوب أوروبا، حيث أصبح هذا الاتحاد على نقاط تماس مباشرة تتسم بالفقر والنزاعات (حدود أوروبا الشرقية، بلدان جنوب القوقاز، مولدافيا، الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي، الهجرة السرية والجريمة المنظمة والمخاطر البيئية).
- وتحت إلهام فرنسا تم توسيع هذه السياسة لتشمل بلدان جنوب وشرق المتوسط.
- وتتكون « دائرة الأصدقاء » هذه من البلدان الآتية:
- بلدان جنوب القوقاز: أرمينيا، أذربيجان، وجورجيا.
  - بلدان جنوب المتوسط: الجزائر، مصر، إسرائيل، الأردن، لبنان، المغرب، الأراضي الفلسطينية، تونس، وسوريا (هذه الأخيرة لم توقع بعد على اتفاقية المشاركة مع الاتحاد الأوروبي).
  - بلدان شرق أوروبا: أوكرانيا ومولدافيا.
- تهدف السياسة الأوروبية للجوار حسب المسؤولين الأوروبيين إلى « دعم الإصلاحات السياسية

والاقتصادية الجارية في ستة عشر بلداً مجاوراً للاتحاد الأوروبي من أجل تشجيع السلام والاستقرار والازدهار الاقتصادي للمنطقة، وتم تصميمها بشكل يضمن تعميق التعاون التنائي، أكثر مما سبق، بين الاتحاد الأوروبي وكل من البلدان المجاورة»<sup>(9)</sup>. ويؤكد هؤلاء المسؤولون «أن سياسية الجوار الأوروبية لا تعني توسيع الاتحاد ولا تمنح البلدان المشاركة إمكانية العضوية، بل تهدف إلى «تشجيع الحكم الرشيد والنمو الاجتماعي من خلال توثيق العلاقات السياسية، الاندماج الاقتصادي الجزئي، توفير الدعم من أجل الاستجابة لشروط المواصفات الأوروبية، مواكبة الإصلاحات الاقتصادية الاجتماعية. وفي المجال الاقتصادي، تذهب هذه السياسة أبعد من بناء منطقة التبادل الحر لتمكن الجيران في الشرق والجنوب من منافع كانت مرتبطة بأفاق العضوية فحسب، وتتمثل المنافع في الانخراط في السوق الداخلية والمشاركة في برامج الاتحاد الأوروبي والتعاون في مجال النقل وشبكات الطاقة.

تعتمد السياسة الأوروبية للجوار على مبادئ ثلاثة لإجراءاتها هي التمييز، الدعم المشروط، التعاقد. ويهدف المبدأ الأول إلى تكييف الشراكة بناء على طلب الشركاء. إذا رغب الشريك بالتقدم السريع في عمليات الإصلاح، فستكون العلاقة وطيدة أكثر ومضمون الشراكة أكثر طموحاً، أما إذا كان البلد أقل رغبة في التغيير فتكون العلاقة أكثر رخاوة والشراكة ذات متطلبات أقل وأكثر عمومية.

أما الدعم المشروط، فمعناه أن علاقة الشراكة مشروطة بالنتائج أو بالأوضاع الخاصة ببلدان الشراكة، ليس من حيث التمويل فقط، إنما من حيث المساعدات التقنية «التوأمة، نقل المعرفة» والمشاركة في البرامج الأوروبية.

ويعني البعد التعاقدية أن عقد الشراكة يترجم من خلال النقاش والمفاوضات عبر آليات العمل التي تم وضعها، ما يساعد على تفعيل مبدأ آخر ألا وهو التملك المشترك. يتم دعم تنفيذ سياسة الجوار هذه عبر آلية جديدة للتمويل، حيث أطلقت الآلية الأوروبية للجوار والشراكة في يناير 2007. وتجدر الإشارة إلى أن من تجليات هذه المقاربة الجديدة حصول المغرب على وضع «الشريك المميز تشجيعاً له على خطوات الإصلاح والتحديث والانفتاح»<sup>(10)</sup>.

### أ-3 الاتحاد من أجل المتوسط: أي قيمة مضافة؟

يؤكد البيان المشترك للقيمة حول المتوسط المنعقدة في باريس يوم 13 يوليو 2008، أن مشروع «الاتحاد من أجل المتوسط» هو امتداد وتعميق لمسلسل برشلونة، ويطمح إلى البناء

9 انظر الموقع الإلكتروني ENPI info centre

10 مقال لمحمد الشرقي صادر في جريدة الحياة، 07 مارس 2007.

المشترك « لمستقبل يعمه السلام والديمقراطية والرفاهية والتفاهم الإنساني والاجتماعي والثقافي»، كما يركز على الحكامة المتوازنة و«التملك المشترك Co-Ownership» لهذا المشروع، وأهمية المبادرات الملموسة التي تتصدى للتحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تطبع منطقة المتوسط.

من خلال هذا التقديم الوجيز، يتبين أن «الاتحاد من أجل المتوسط» يهدف إلى خلق قيمة مضافة للعلاقات الأوروبية بتركيزه على قضيتين مركبتين: أولاً ضرورة تأسيس «الاتحاد»، وثانياً أهمية وإنجاز مشاريع اقتصادية واجتماعية وثقافية تجعله واقعاً ملموساً يحس به سكان الضفتين، ولقد سبق لنا أن عرضنا لائحة المشاريع التي تمت برمجتها لهذا الغرض. بقي أن نشير إلى أن تأسيس «الاتحاد» ستتخذ شكل «رئاسة مشتركة»، يتقاسمها رئيس دولة من الاتحاد الأوروبي ورئيس دولة يمثل الشركاء المتوسطيين، بالإضافة إلى إحداث سكرتاريا مقرها في برشلونة ذات طابع تقني تهتم بالتنقيب على المشاريع القطاعية الإقليمية وتتبعها.

### ب- جوانب التشابه والاختلاف بين السياسات الأوروبية متوسطة الثلاث:

سنركز في هذه المقاربة المقارنة على جوانب التلاقي والاختلاف بين كل من مسلسل برشلونة والسياسة الأوروبية للجوار والاتحاد من أجل المتوسط من حيث المنهجية والمضمون، على أن نترك دراسة آليات ومؤسسات هذه السياسات المتوسطة للفقرة الموالية.

#### ب-1. أوجه التشابه بين السياسات الثلاثية:

من المؤكد أن السياسات الأوروبية متوسطة الثلاثة تتقاسم الأهداف نفسها وتحركها الهواجس والمسببات نفسها، مع بعض التفاوتات في التركيز على هذا الجانب أو ذلك، كما بينا من قبل. فهاجس ضمان أمن أوروبا يتجسد من خلال تركيز مسلسل برشلونة والسياسة الأوروبية للجوار والاتحاد من أجل المتوسط على أهمية بناء «منطقة للسلم والاستقرار والرءاء المشترك»، كما أن هذه السياسات تحكمها المقاربة الأورو-مركزية «EURO CENTRIC» نفسها، حيث إن الاتحاد الأوروبي هو من يحدد التوجهات والأهداف ويضبط الآليات ويؤمن التمويل بهدف تصدير معايير وقيمه التي يعتبرها ذات بعد كوني «الديمقراطية السياسية، حقوق الإنسان، اقتصاد السوق والتبادل الحر، الحكامة الجيدة..»، وينبغي على بلدان الجنوب تبنيها إن هي أرادت تحقيق التنمية والاستقرار والتقدم الاجتماعي.

من جهة أخرى، يلاحظ أن الإطار المؤسسي لمسلسل برشلونة، خصوصاً الإتفاقيات الثنائية للمشاركة، تبقى هي المرجع لتفعيل سياسة الجوار الأوروبية والاتحاد من أجل المتوسط.

فعلى سبيل المثال، لا يمكن لبلد كسوريا أن يخرط في برامج ومخططات السياسة الأوروبية للجوار ما دام لم يوقع على اتفاقية المشاركة مع الاتحاد الأوروبي. على صعيد آخر، يحرص الاتحاد الأوروبي من خلال سياساته الثلاث على الفصل الصريح بين الفضاء الاقتصادي الذي يضمن حرية المبادلات التجارية والخدماتية والمالية « باستثناء المواد الزراعية» والفضاء الإنساني الذي يتميز بالتشدد والشك تجاه الهجرة وتقل الأشخاص بصفة عامة. أخيراً وليس آخراً، إن المقاربة الأوروبية للعلاقات مع البلدان العربية عامة، والمتوسطة بشكل خاص، تبقى مبنية على مسلمة مفادها أن الفوارق الثقافية بين الطرفين عميقة تجعل التقارب والتفاهم بين الشعوب صعب المنال، إن لم يكن مستحيلاً.

## ب-2. جوانب الاختلاف بين السياسات الأورومتوسطية:

هناك فوارق عدة بين السياسات الأورومتوسطية الثلاث، منها ما هو جوهري ومنها ما هو جزئي أو فرعي.

لعل أهم أوجه الاختلاف يكمن في التخلي عن المقاربة الشمولية للشراكة، التي كانت تطمح إلى إحداث تغييرات عميقة تدفع ببلدان جنوب وشرق المتوسط إلى إحداث تغييرات عميقة تدفع ببلدان جنوب وشرق المتوسط نحو احترام حقوق الإنسان والديمقراطية ودولة القانون وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية TRANSFORMATIONAL PARTNERSHIP<sup>(11)</sup>.

إن هذه الرؤيا البعيدة المدى ما فتئت تتلاشى مع تغيّر المشهد الجيوستراتيجي في بداية القرن الواحد والعشرين، وكما أسلفنا أصبحت الهواجس الأمنية طاغية على الاعتبارات السياسية وتم تهميش الحوار السياسي حول قضايا الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وسيادة دولة القانون، في حين لم يحرز تقدم يذكر فيما يخص الملفات الاجتماعية والثقافية والإنسانية « السلة الثالثة لمسلسل برشلونة». لقد سبق وأوضحنا غلبة الهاجس الأمني على السياسة الأوروبية للجوار، والملاحظة نفسها تسري على الاتحاد من أجل المتوسط. فتركيز هذا الأخير على المشاريع الاقتصادية والاستثمار في البنيات التحتية يعكس الأسبقية التي يوليها الاتحاد الأوروبي للمقاربة « التقنية» لقضايا المتوسط، واعتباره أن « التنمية» يجب أن تحظى بالأولوية على باقي القضايا، سواء تعلق الأمر بانتهاكات حقوق الإنسان أو الديمقراطية، كما أن السلام والأمن الاقتصادي يسبق السلام والأمن على الأرض (محاولة تجاوز الصراع

11 هذا التعبير مستعار عن

-KAUSCH K and YOUNES R The end of the Euro Mediterranean vision, International Affairs, 85,2009



العربي- الإسرائيلي عبر التعاون الاقتصادي<sup>(12)</sup>.

تجدر الإشارة كذلك إلى توسيع الدائرة الجغرافية للبلدان المشاركة في الاتحاد من أجل المتوسط بإضافة دول من البلقان «البوسنة والهرسك، كرواتيا ومونتينيغرو» وإمارة موناكو. على صعيد آخر، يتضح للمتتبع أن السياسة الأوروبية للجوار أحدثت شبه قطيعة مع المقاربة المتعددة الأطراف للشراكة الأورومتوسطية، وأعطت كل الأفضلية لتطوير العلاقات الثنائية بين الاتحاد الأوروبي وبلدان جنوب وشرق المتوسط، ما يقوّض أسس الاندماج الإقليمي جنوب-جنوب الذي يعتبر من الركائز الأساسية لإعلان برشلونة. أخيراً وليس آخراً، أدت سياسة الجوار هذه إلى تمييع خصوصية العلاقات الأورومتوسطية بتعويمها في فضاء يمتد من أوكرانيا إلى المغرب، ما يّضعف من الاهتمام الاستراتيجي الذي يوليه الاتحاد الأوروبي للبحر المتوسط ويذكي التراتبية التي تميز علاقاته الخارجية، حيث الأسبقية «لأبناء العمومة» على حساب الجيران.

#### 1-4 تقييم الآليات والمؤسسات المؤطرة للعلاقات الأورو-عربية-متوسطة:

من أجل تقييم الآليات والمؤسسات المؤطرة للعلاقات الأورو-عربية-متوسطة، سنقوم بتقديم مركز لأهمها قبل الوقوف على جوانب الخلل والقصور في أداء مهامها.

#### أ- أهم الآليات والمؤسسات المهيكلية:

سنعرض للآليات والمؤسسات التي تميز كلاً من مسلسل برشلونة والسياسة الأوروبية للجوار، علماً أن «الاتحاد من أجل المتوسط» ما زال في طور المأسسة ويكون بالتالي سابقاً لأوانه محاولة تقييمه.

#### أ-1. الشراكة الأورومتوسطية:

#### • المستوى متعدد الأطراف:

- مؤتمرات وزراء خارجية الدول الأوروبية والمتوسطة: تهتم بمتابعة تطبيق إعلان برشلونة وتحديد الإجراءات الضرورية التي يتعين اتخاذها من أجل تحقيق أهداف الشراكة، وتجتمع بصفة دورية.
- لجنة برشلونة: تتألف من المجلس الثلاثي Troika المتولي رئاسة دورية مجلس داخل الاتحاد الأوروبي وممثل لكل شريك متوسطي.

12 انظر: المقابلة الصحافية لبرنار كوشنير وزير الخارجية الفرنسي مع جريدة Les Echos ليوم 11-08-2008.

في واقع الأمر، تلعب هذه اللجنة « اسمها الكامل اللجنة الأوروبية-المتوسطة لعملية برشلونة» دوراً محورياً على مستوى تفعيل الشراكة، فهي «المنتدى المركزي لتوفير الحافز، ورصد الإجراءات والمبادرات ومتابعتها في إطار الشراكة».

- كبار المسؤولين: يجتمع المسؤولون بانتظام في إطار ما يسمى «اجتماعات كبار المسؤولين بشأن الحوار السياسي والأمني»، ويتداخل تشكيل اجتماع كبار المسؤولين مع التشكيل الخاص بلجنة برشلونة.
- برنامج ميديا: يهدف هذا البرنامج إلى تقديم الدعم المادي للشركاء المتوسطيين مواكبة «لإصلاح هياكلهم الاقتصادية والاجتماعية» وبغرض التخفيف من أي عواقب اجتماعية أو بيئية قد تنجم عن التنمية الاقتصادية، وتعتبر قواعد ميديا «الوثيقة المالية الرئيسية للاتحاد الأوروبي، المنظمة لتنفيذ الشراكة الأوروبية ومتوسطة».
- اجتماعات القطاعات والشبكات: يتعلق الأمر أساساً باجتماعات موضوعاتية خاصة للوزراء وكبار المسؤولين والخبراء، وكذلك تبادل الخبرات والمعلومات.

#### • المستوى الثنائي:

يتم تطبيق الشراكة الأوروبية متوسطة على المستوى الثنائي عبر إبرام اتفاقيات مشاركة Association بين المجموعة الأوروبية والدول الأعضاء بها من جهة، والشريك المتوسطي من جهة ثانية. وتسهر هياكل متخصصة على ضمان متابعة الاتفاقية عبر آليتين أساسيتين: مجلس المشاركة ولجنة المشاركة.

- مجلس المشاركة: يضطلع هذا المجلس بمسؤولية دراسة كل قضية مهمة تبرز أثناء تطبيق الاتفاقية أو أي موضوع آخر، يثير اهتماماً ثنائياً أو دولياً مشتركاً. يضم المجلس في عضويته وزراء خارجية الدول أعضاء الاتحاد الأوروبي وممثلي اللجنة الأوروبية ووزراء يعيّنون من قبل الدول المتوسطية المساهمة في المشاركة. ويقوم المجلس بحل أي خلاف بين الأطراف عند تنفيذ الاتفاقية، ويجتمع المجلس مرة على الأقل سنوياً.
- لجنة المشاركة: تعمل هذه اللجنة على اتخاذ القرارات الضرورية لتطبيق الاتفاقية، كما يمكن لمجلس المشاركة أن يفوض لها الحق في تناول قضايا أخرى. تتكون اللجنة من كبار المسؤولين الذين يمثلون مجلس الاتحاد الأوروبي واللجنة الأوروبية من جهة، وحكومة الدولة المساهمة في المشاركة من جهة أخرى. تجتمع اللجنة كلما اقتضى الأمر وتعتبر قراراتها ملزمة للأطراف.

## • السياسة الأوروبية للجوار :

يشترط على الدولة التي تطمح إلى الاستفادة من السياسة الأوروبية للجوار، أن تكون مرتبطة بالاتحاد الأوروبي عبر اتفاقيات للمشاركة « في حالة بلدان جنوب المتوسط » أو للمشاركة والتعاون « بلدان شرق أوروبا » قيد التنفيذ. وانطلاقاً من التقارير التي تضعها اللجنة الأوروبية ويصادق عليها المجلس الأوروبي، تتم بلورة خطة عمل على المدى القصير أو المتوسط (3 إلى 5 سنوات) من طرف اللجنة والدول أعضاء الاتحاد الأوروبي باتفاق مع كل بلد « جار ».

## • خطة العمل كآلية مركزية لتفعيل سياسة الجوار :

تحتوي خطة العمل على الأولويات الخاصة بكل بلد « جار » وتغطي مختلف المجالات السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية. تقتضي خطة العمل إجراء مفاوضات طويلة مع البلد المعني. إذا كان البلد المعني قد شرع في عملية الإصلاح « المغرب والأردن على سبيل المثال »، فإن خطة العمل المبرمة في إطار سياسة الجوار الأوروبية تعكس في العمق أولويات الشريك، عكس ذلك، تتسم أولويات خطة العمل بالعمومية في حالة ما إذا أبدى الشريك البلد المعني تحفظاً حول عملية الإصلاح « حقوق الإنسان مثلاً ».

يتم إنشاء لجان فرعية « أكثر من عشر » في إطار خطة العمل، وتتكون بعض من هذه اللجان من تلك القائمة في إطار اتفاقيات المشاركة الثنائية الأورومتوسطية « مسلسل برشلونة »، غير أن معظمها يتم إحداثه من أجل الاستجابة إلى متابعة خطط العمل بشكل ملموس.

## • أمثلة على اللجان الفرعية، المغرب وتونس<sup>(13)</sup> :

### المغرب

- صناعة، تجارة وخدمات
- مواصلات، طاقة، بيئة
- سوق داخلي
- البحث والتجديد
- شؤون اجتماعية وهجرات « اتفاقية الشراكة الثنائية الأورومتوسطية »
- حوار اقتصادي
- تعاون جمركي

13 مقتبس عن شماري وستايني، دليل حقوق الإنسان.

- حقوق الإنسان
- حوار سياسي « اتفاقيات الشراكة الأورومتوسطية »

### تونس

- صناعة، تجارة وخدمات
- مواصلات، طاقة، بيئة
- سوق داخلي
- البحث والتجديد
- شؤون اجتماعية وهجرات « اتفاقية الشراكة الثنائية الأورومتوسطية »
- حوار اقتصادي
- تعاون جمركي
- حقوق الإنسان « قيد التفاوض »
- حوار سياسي « اتفاقيات الشراكة الأورومتوسطية »
- الزراعة والصيد

بقيت الإشارة إلى أن هناك تتبع سنوي لخطة العمل من خلال تقارير تسهر على وضعها هيئات أحدثت في إطار اتفاقيات المشاركة.

2  
20

### • الأداة المالية الجديدة لسياسة الجوار:

تم إحداث « الأداة الأوروبية للجوار والمشاركة » بوصفها الدعامة المالية لضمان تنفيذ خطة العمل وسياسة الجوار على العموم « بين الاتحاد الأوروبي والشركاء وكذلك بين الشركاء أنفسهم وتحديداً للمشاريع الجنوبية والجنوبية-الشرقية..الخ ». يتم تقديم الأداة المالية للجوار والشراكة كأداة سياسية، ويقصد منها تشكيل آلية مالية مبسطة بالمقارنة مع برنامج ميداء أو TACIS اللذين تحل محلها ابتداء من 2007.

### ب- تقييم نقدي للآليات الأورومتوسطية:

إن إنجاح أو إفشال الشراكة الأورومتوسطية مرهون إلى حد ما بمدى فاعلية الآليات والمؤسسات المؤطرة له، وكل خلل يمس هذه الأخيرة ينعكس سلباً على النتائج المتوخاة. من هذا المنظور، يلاحظ أن البناء المؤسسي الأورومتوسطي يشكو من اختلالات ونواقص عدة نوجزها في عدد من الملاحظات والنقاط.

إن أبرز ملاحظة يمكن إبدائها هي هيمنة اللجنة الأوروبية التي تشكل الكتابة الفعلية والورشة الدائمة للشراكة الأوروبية ومتوسطة، وهذا راجع إلى المكانة المركزية للجانب الاقتصادي والمالي في العلاقات بين صفتي المتوسط، كما يعود إلى الاستقالة النسبية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والدول الشريكة المتوسطة، إما بسبب ضعف اهتمام بعضها بالمنطقة المتوسطة أو قلة تكوين أطرها وقدراتها المؤسساتية للتخصير والتتبع، هذا إضافة إلى غياب التنسيق فيما بينها. وقد نجم عن هذا المنحى الذي اتخذته تنفيذ الشراكة الأوروبية ومتوسطة «برقرطة» الإطار المؤسساتات، وحصره في الاهتمام بالجوانب الإدارية والفنية على حساب كل ما هو سياسي واجتماعي. كما أن هذه « البرقرطة » أدت إلى التأخر في معالجة العديد من الملفات والبرامج بفعل تعدد المساطر وتعقيدها وتنوع المتدخلين (مختلف المديرات التابعة للجنة الأوروبية، مجلس الاتحاد، البرلمان الأوروبي، اللجان المتخصصة ومجموعات العمل)، ويزيد من حدة هذه المشاكل تواضع الإمكانيات والموارد البشرية المخصصة للشراكة الأوروبية ومتوسطة داخل الاتحاد الأوروبي. وكمثال على طول وتعقد المساطر، لوحظ أن اتخاذ قرار واحد للتمويل في إطار برنامج ميذا كان يتطلب استيفاء 28 شرطاً وإجراءً إدارياً.

كما أن هيمنة اللجنة «أو المفوضية» الأوروبية تطال مباشرة حتى آليات الشراكة، فعلى سبيل المثال أسندت رئاسة اللجنة الأوروبية-المتوسطة حصرياً إلى رئاسة مجلس الاتحاد الأوروبي دون غيره.

أما الملاحظة الثانية، وهي استنتاج مرتبط بما سبق، فتتعلق بغياب مؤسسات خاصة بالشراكة الأوروبية ومتوسطة رغم التحسن الطفيف الذي لوحظ منذ 2005 بعد إنشاء الجمعية البرلمانية الأوروبية والمتوسطة. *Assemblée parlementaire euro-mediterranenne*. و *APEM*، ومؤسسة أناليند الأوروبية ومتوسطة للحوار بين الثقافات *ANNA LINDH FOUNDATION*، وهذا يؤدي إلى التبعية المؤسسية والتنظيمية لآليات وهياكل الاتحاد الأوروبي وتهميش دور بلدان جنوب وشرق المتوسط.

على مستوى آخر، يعاب على آليات ومؤسسات الشراكة اقتصرها على المسؤولين الحكوميين وكبار مسؤولي اللجنة الأوروبية وافتقارها إلى تمثيلية وإشراك الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وكذلك ممثلي المجتمع، ما يضعف من حظوظ التملك المشترك للشراكة ويكرس طابعها التكنوقراطي وعدم انفتاحها على شعوب المنطقة.

## 1-5 أي تداعيات لاتفاقية لشبونة على آليات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي؟

لقد كان من الأهداف الرئيسية لاتفاقية لشبونة توضيح وتدقيق مهام وصلاحيات المؤسسات الأوروبية في مجال السياسة الخارجية حتى تصبح موحدة ومنسجمة، ومن المنتظر أن تكون لهذه

التغييرات انعكاسات على الشراكة الأوروبية متوسطة وآلياتها. لمقاربة هذه النقطة بنوع من التركيز، سنعرض أهم المستجدات المؤسسية التي جاءت بها اتفاقية لشبونة قبل التطرق إلى التداييات الممكنة على آليات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي.

#### • أهم المستجدات المؤسسية لاتفاقية لشبونة:

تهدف اتفاقية برشلونة إلى تحقيق مجموع من الأهداف: تسريع عملية اتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي الآخذ في الاتساع، خلق منصب رئيس المجلس الأوروبي لمدة سنتين ونصف ومنصب الممثل الأعلى للاتحاد الأوروبي للسياسة الخارجية والأمن، إصلاح نظام التصويت، التخلص من حق قرار النقض «الفيديو» في الكثير من المجالات. وقد جاءت البنية المؤسسية الجديدة لتمنح أوروبا الصوت والتجسيد اللذين كانت تفتقر إليهما، في وقت طفت على السطح حقائق جغرافية سياسية جديدة وبرزت على الساحة الدولية، دول- قارات كالصين والهند والبرازيل.

ومن أجل ضمان تنسيق محكم للتحرك الخارجي للاتحاد، تم تجميع صلاحيات مفوض (عضو المفوضية) للشؤون الخارجية وممثل الاتحاد للشؤون الخارجية والأمنية في منصب واحد هو الممثل الأعلى، ويشغل في الوقت نفسه منصب نائب رئيس المفوضية الأوروبية ورئيس مجلس العلاقات الخارجية للاتحاد.

يستعين الممثل الأعلى في إنجاز مهامه بـ«المصلحة الأوروبية للتحرك الخارجي» European External Action Service. إن هذه المصلحة تعتبر من أهم المستجدات المؤسسية التي جاءت بها اتفاقية لشبونة، وتهدف إلى ضمان انسجام السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي وتعزيز تأثيره السياسي والاقتصادي على الصعيد العالمي<sup>(14)</sup>.

وتتجلى أهمية هذه الأداة المؤسسية الجديدة في هيكلتها وصلاحياتها الواسعة وجودها في تفعيل الأدوات المالية للسياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي.

تتكون المصلحة الأوروبية للتحرك الخارجي من «الإدارة المركزية وممثلات الاتحاد الأوروبي الموجودة في الخارج».

تضم المصلحة الأوروبية للتحرك الخارجي أقساماً عدة تغطي مختلف المناطق الجغرافية وتتوافر كذلك على هياكل ذات بعد موضوعاتي «التخطيط الاستراتيجي والسياسة العامة، تدبير الأزمات»، وتلعب هذه المصلحة الدور الريادي في بلورة القرارات الاستراتيجية المتعلقة بتنسيق وضممان انسجام السياسات الخارجية للاتحاد الأوروبي، مع الحرص على التنسيق

14 Commission européenne، Décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du Service Européen d'Action Extérieure (08029/2010 C7 0090/2010).

والتعاون الوثيق مع المصالح المعنية في المفوضية الأوروبية. ولتعزيز الهيكل التنظيمي لهذه المصلحة، تم إلحاق العديد من المديریات والمصالح التي كانت تابعة من قبل، سواء للمفوضية الأوروبية أو المجلس الأوروبي إليها. ونذكر على سبيل المثال لا الحصر، الهياكل التابعة للكتابة العامة لمجلس الاتحاد الأوروبي والمكلفة بالسياسة الأوروبية للأمن والدفاع وتدبير الأزمات « بما فيها القيادة العليا للدفاع»، المديرية العامة للعلاقات الخارجية (جل الأقسام والمصالح) « والمديرية العامة للتنمية» بعض المديریات « وكل ممثلیات الاتحاد الأوروبي في الخارج» «European Délégations».

وباعتبارها قطب الرحى فيما يخص تدبير العلاقات الثنائية في كل أنحاء العالم، تساهم « المصلحة الأوروبية» في برمجة وتدبير كل الأدوات المالية للعلاقات الخارجية والتي لها طابع جغرافي، خصوصاً « الصندوق الأوروبي للتنمية» و«الأداة الأوروبية للجوار والشراكة» بالإضافة إلى «الأداة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان».

على مستوى آخر، تنبغي الإشارة إلى الدور الجديد الذي أصبحت تضطلع به الممثلات في الخارج والذي يتجلى أولاً في تغيير الجهة التي تعمل لفائدتها، من «ممثلات المفوضية الأوروبية» إلى «ممثلات الاتحاد الأوروبي» وخضوعها مباشرة للممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمن المشتركة. وتشغل هذه الممثلات الأرضية الأساسية لتمثيل والدفاع عن المصالح الأوروبية المشتركة في الخارج وسيتم تعزيزها بأطر ملحقة من «المصلحة الأوروبية للتحرك الخارجي»، كما سيتم تعزيز دورها التنسيق على المستوى المحلي، خصوصاً مع سفارات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، من أجل فعالية أكبر للتحرك الخارجي للاتحاد.

بناءً على كل ما سبق، يمكن استنتاج الخلاصات التالية بالنسبة إلى عمل أليات الشراكة الأوروبية متوسطة:

- إن الهدف الأساسي من تجميع كل أدوات السياسة الخارجية والأمنية في مصلحة واحدة ومركزتها تحت مسؤولية «الشخص الثاني» في الهرمية التراتبية الجديدة للاتحاد الأوروبي، هو تعظيم التأثير والنفوذ السياسي لأوروبا على الصعيد الجهوي والعالمي. بهذا المعنى، من المحتمل أن يتم تسييس أكبر للسياسة الخارجية والأمنية الأوروبية تجاه الضفة الجنوبية والشرقية للمتوسط. فعلى سبيل المثال، سوف يتم استعمال الدعم المالي خاصة «الأداة الأوروبية للجوار والشراكة» لتكثيف مواقف البلدان العربية-المتوسطة حسب أولويات وأهداف الاتحاد الأوروبي في المنطقة، وسيتعاضد هذا التأثير في حالة التنسيق بين المعونة الثنائية المقدمة من طرف الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وتلك التي يقدمها مباشرة هذا الأخير إلى الدول الشريكة.
- بالنظر إلى أسبقية الاعتبارات الأمنية في التحرك الأوروبي اتجاه المنطقة، من غير المستبعد

أن يتم إعادة توجيه أولويات الشراكة الأوروبية ومتوسطة لصالح الجوانب المرتبطة بالاستقرار والأمن ومحاربة الهجرة السرية والتطرف والإرهاب..على حساب متطلبات التنمية والديمقراطية.

- يعتبر ضم مصلحة "القيادة العليا للدفاع" وتعزيز القدرة العسكرية المستقلة للاتحاد الأوروبي مبعث قلق بالنسبة إلى دول المنطقة، وقد يعزز أكثر انحراف التحرك الخارجي الأوروبي في المتوسط وأولويات الشراكة في اتجاه قد لا يتوافق مع مصالح شعوب المنطقة.
- سيتعزز الموقف التفاوضي للاتحاد الأوروبي داخل هياكل وآليات الشراكة من جراء الالتقاءية بين مختلف وسائل التحرك الخارجي للاتحاد والمركزة داخل "المصلحة الأوروبية"، كما سينتقى موقع الاتحاد داخلها عبر الدور التنسيقي الذي ستلعبه ممثلات الاتحاد الأوروبي على المستوى المحلي في مختلف الدول العربية-المتوسطة.

## 1-6 أثر الشراكة الأوروبية ومتوسطة على التكامل الاقتصادي العربي

إن التكامل الاقتصادي هو أولاً وقبل كل شيء مسألة عربية-عربية، بمعنى أن هذا التكامل رهين بتوافر العوامل الموضوعية (طبيعة الهياكل الاقتصادية، توافر الموارد الإنمائية..الخ)، وكذا وجود الإرادة الجماعية لدى القيادات السياسية وعزمها على اتخاذ القرارات الضرورية والكفيلة بتحقيق المستوى التكاملي الذي تختاره استجابة للمصلحة الجماعية، غير أن العوامل الخارجية كذلك لها تأثير مباشر على التعامل الاقتصادي بما قد تخلقه من تبعية تكاملية بالنسبة إلى اقتصادات قوية ومتقدمة.

وبالنظر إلى موقف الاتحاد الأوروبي من العالم العربي ومدى تأثيره على التكامل الاقتصادي العربي، لا بد من الأخذ بعين الاعتبار جملة من الحقائق والمعطيات التي تدفع إلى التأكيد أن هذا التأثير سلبي ويعزز نزاعات التنافر بين أجزاء العالم العربي وليس تكامله وتأزره.

فما يلاحظ في الوهلة الأولى هو تحاشي الاتحاد الأوروبي التعامل مع العالم العربي ككيان قائم بحكم عوامل التاريخ والجغرافيا واللغة والثقافة والدين، بل هناك تبرؤ مقصود من استعمال مصطلحات وتسميات كالعرب والعروبة والعالم العربي، وهذا التعامل ليس بالغريب إذا ما أخذنا بعين الاعتبار تركيز الغرب على الاعتبارات الجغرافية والاستراتيجية والعوامل الأمنية والبيئية والإقليمية للتأكيد على وجود «شرق أوسط» و«شمال إفريقيا» فقط!! وتبرز هذه المقاربة التمييزية على سبيل المثال في تركيز الدعم المالي لبرنامج ميدا على بلدان المغرب العربي (المغرب، تونس، الجزائر) على حساب بلدان المشرق العربي، وهذا راجع في الأساس إلى الدور المحوري الذي تلعبه فرنسا - وهي صاحبة مصالح اقتصادية مهمة في شمال إفريقيا



وتقطنها جالية مغاربية كبيرة - في رسم السياسة الأوروبية-المتوسطية، إلى درجة جعلت البعض في دهاليز الاتحاد الأوروبي يعتبرها من « الشؤون الداخلية لفرنسا!!».

على مستوى آخر، لا يجرؤ الاتحاد الأوروبي على معارضة هيمنة الولايات المتحدة على منطقة الشرق الأوسط، ما دامت هذه الوضعية تضمن لها التزود بالنفط، كما أن التحيز لدولة إسرائيل والرغبة في عدم إزعاجها يدفع بالاتحاد الأوروبي إلى تجنب التعامل مع العالم العربي ككيان قائم على الذات، على الأقل على المستوى المؤسساتي من خلال جامعة الدول العربية.

نستنتج من هذا التحليل أن ليس هناك ما يدعو إلى أن يتعامل الاتحاد الأوروبي مع العالم العربي ككتلة أو كمخاطب وحيد، غير أن هذا الإقرار لا يعني أن أوروبا ترفض كل أشكال الاندماج الإقليمي للشركاء الذين تتعامل معهم، بدليل أن من أهداف مسلسل برشلونة الذي أطلق الشراكة الأوروبية-المتوسطية، تشجيع الاندماج الإقليمي جنوب-جنوب قصد تحسين جاذبية المنطقة المتوسطية لرأس المال الأجنبي والشركات الأوروبية متعددة الجنسية، وكذلك من أجل تحسين معدلات النمو وخلق فرص الشغل، وبالتالي جعل المنطقة أكثر استقراراً. غير أن هنالك مؤشرات عدة تذهب عكس هذا الطرح وتقلل من أهمية الاندماج والتكامل الإقليمي جنوب-جنوب بين الدول العربية-المتوسطية.

أولاً، هناك فرق واضح بين الخطاب الأوروبي حول الأولوية التي يعطيها للاندماج الاقتصادي جنوب-جنوب، والممارسة الفعلية في إطار الشراكة الأوروبية-المتوسطية. فعلى سبيل المثال، لا يشكل الغلاف المالي المخصص للتعاون المتعدد الأطراف والاندماج جنوب-جنوب سوى 10 في المئة من مجمل المعونات المقدمة في إطار برنامج ميذا، ويعزو المسؤولون في المفوضية الأوروبية ضآلة هذه النسبة إلى الصعوبات والمشاكل الناجمة عن التنسيق والتوافق بين شركاء متعددين، إضافة إلى النزاعات بين دول المنطقة (النزاع بين المغرب والجزائر حول قضية الصحراء الغربية على سبيل المثال).

ثانياً، إن الانعطاف الذي ميّز السياسة الأوروبية للجوار من خلال التركيز على العلاقات الثنائية والمقاربة التمييزية للعلاقات بين الاتحاد الأوروبي ودول جنوب وشرق المتوسط، يؤدي إلى تهميش الطابع المتعدد الأطراف لمسلسل برشلونة، وبالتالي يجعل الاندماج والتكامل جنوب-جنوب بعيد المنال.

ثالثاً، إن النتائج التي آلت إليها « اتفاقية أغادير » (AGADIR AGREEMENT) لإقامة

التبادل الحر بين مصر، المغرب، تونس والأردن تبين صعوبة تحقيق التكامل الاقتصادي جنوب ومحدوديته<sup>(15)</sup>. فعلى الرغم من الزيادة الملحوظة في حجم الواردات والصادرات البينية، يبقى التبادل التجاري متواضعاً بين الدول الأربع، إذ لا يتجاوز 3 في المئة من مجموع تجارتها الخارجية. كما أن عدم التكافؤ في جني فوائد الاتفاقية - تعتبر مصر أكبر مستفيد<sup>(16)</sup> والمغرب الخاسر الأكبر - قد يخلق مصاعب أمام التنفيذ السليم لاتفاقية أغادير. وهناك أسباب كثيرة تجعل الآفاق التي تتيحها هذه الاتفاقية في مجال التكامل الاقتصادي العربي محدودة، من بينها تشابه البنيات الإنتاجية للدول المعنية، استمرار تطبيق العوائق غير الجمركية وضعف البنيات التحتية (النقل والمعدات اللوجستية وبالخصوص النقل البحري)، عدم كفاية العرض القابل للتصدير من المنتجات الصناعية، ضعف انخراط القطاع الخاص في تفعيل الاتفاقية، إضافة إلى قلة الاستثمارات الأجنبية البينية (المستثمرون المصريون ينجذبون نحو أسواق أخرى كالجائر مثلاً، في حين يركز رجال الأعمال المغاربة استثماراتهم الخارجية في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء).

## 7-1 مدى فعالية مشاركة منظمات المجتمع المدني في متابعة آليات الشراكة الأورومتوسطية

لقد جاء التأكيد على أهمية دور المجتمع المدني في إنجاح الشراكة الأورومتوسطية واضحاً، حيث أبرز إعلان برشلونة اعتراف الموقعين عليه، بـ«الدور الرئيسي الذي بإمكان المجتمع المدني القيام به في عملية تنمية كل جوانب المشاركة الأوروبية-المتوسطية كعامل أساسي لتفاهم أفضل وتقارب بين الشعوب، ونتيجة لذلك يوافقون على توطيد أو ترتيب الأدوات اللازمة لتعاون غير مركزي في سبيل تشجيع التبادلات بين فعاليات النمو في إطار القوانين الوطنية: المسؤولون عن المجتمع السياسي والمدني، العالم الثقافي والديني، الجامعات، البحث، أجهزة الإعلام، الجمعيات، النقابات والشركات الخاصة والعامة». كما أكد الجزء الخاص بمتابعة مؤتمر برشلونة على أنه «ستخضع الأعمال المختلفة لمتابعة على شكل اجتماعات موضوعية مناسبة

15 راجع عرضنا حول اتفاقية أغادير

Saadi MS, L'accord d'Agadir; une analyse critique, Séminaire sur l'intégration régionale, Banque islamique du Développement. Casablanca, février 2010

دخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ في 6-7-2006 وتميزت بكونها تشمل كافة السلع المتبادلة بين الدول الأعضاء وتمكن من تطبيق قواعد المنشأ التراكمي، كما أنها تسعى للمساهمة في بناء منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، ومن شروط الانضمام إلى هدة المبادرة وجود اتفاقية مشاركة بين البلد المعنى والاتحاد الأوروبي.

16 انظر: مقالة «مصر أكبر المستفيدين من اتفاقية أغادير»، 2010/06/02. الموقع الإلكتروني «أوروبا جارتنا».

للوزراء والموظفين الكبار والخبراء وتبادل الخبرات والمعلومات والاتصالات بين المشاركين من المجتمع المدني أو حسب أي وسائل أخرى مناسبة»<sup>(17)</sup>.

في اعتقادنا، يجب وضع هذا الاهتمام الذي يوليه الاتحاد الأوروبي، للمجتمع المدني على الأقل على مستوى الخطاب في إطار يتجاوز محاولة تصدير «القيم المشتركة» (الديمقراطية، دولة القانون، احترام حقوق الإنسان) إلى الدول العربية-المتوسطة، ليشكل أداة لتحفيز المجتمعات العربية قصد «تملك» الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية الليبرالية وتجاوز البيروقراطية وجيوب المقاومة التي تتواجد داخل مراكز القرار بهذه الدول.

غير أن المخاطر التي يمكن أن تنتج عن تطبيق هذه الإصلاحات بالنسبة إلى استقرار دول المنطقة والأولوية التي أصبحت تكتسيها الاعتبارات الأمنية في الأجندة الأوروبية، أفرزت بوناً شاسعاً بين الخطاب والممارسة في التعامل مع المجتمع المدني<sup>(18)</sup>.

لا شك أن مسلسل برشلونة شجع على ظهور العديد من المبادرات من لقاءات ومحاضرات وندوات شاركت فيها فعاليات مختلفة، كما شجع على تكوين شبكات للمجتمع المدني، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر المنتدى المدني الأورومتوسطي والشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، بيد أن هذا التحفيز لم يرق إلى مستوى مأسسة العلاقات بين منظمات المجتمع المدني للبلدان العربية-المتوسطة وهيكل الشراكة الأورومتوسطية.

لقد سبق للمنتدى المدني الأورومتوسطي، وهو إحدى آليات عمل «منبر المنظمات غير الحكومية الأورومتوسطي» أن أكد في بيانه الختامي (لوكسمبورغ 2005) اقتراح إحداث آليات دائمة للتشاور والتنسيق بين فعاليات المجتمع المدني والمؤسسات الرسمية للشراكة الأورومتوسطية، عبر تبني خطة عمل تنص على الخصوص على ربط اتصالات منتظمة مع المفوضية الأوروبية ولجنة «أوروميدي» (Comité Euromed) المشاركة في مجموعات العمل الرسمية وغير الرسمية، إحداث منتدى سنوي للحوار والتشاور مع السفراء المسؤولين على تتبع ملف الشراكة بمعنية وفد من المفوضية الأوروبية، عقد اجتماعات منتظمة لتتبع وتقييم اتفاقات المشاركة الثنائية وخطط العمل لسياسة الجوار الأوروبية.. الخ. غير أن هذه المبادرة لم تلقَ الترحيب من اجتماع وزراء الخارجية للبلدان الأورومتوسطية المنعقد في لوكسمبورغ (مايو 2005) الذي اقتصر على «تسجيل التوصيات الصادرة عن المنتدى المدني الأورومتوسطي وتشجيع الوصول إلى اتفاق حول الآليات التي بإمكانها تعزيز حضور فعاليات المجتمع المدني

17 انظر: وثيقة إعلان برشلونة على موقع euromed للاتحاد الأوروبي.

18 راجع مقالة

Huber B, Governance, civil society and security in the EuroMediterranean Partnership, Euromesco paper, no39, 2004

على مستوى الشراكة الأوروبية متوسطة»<sup>(19)</sup>.

يتضح مما سبق أن الأطراف الرسمية للشراكة الأوروبية متوسطة لم تُبدِ لغاية الآن الاهتمام الضروري لتسهيل متابعة آلياتها - أي الشراكة - من طرف فعاليات المجتمع المدني، غير أن هذا الاستنتاج لا ينبغي أن ينسبنا أن هنالك عوامل ذاتية تساهم في عدم فعالية مشاركة منظمات المجتمع المدني للبلدان العربية-المتوسطة في متابعة آليات الشراكة الأوروبية متوسطة، نذكر من بينها هشاشة هذه المنظمات والنخبوية التي تحد من إشعاعها وافتقار أغلبها إلى الخبرة والمهنية، كما أن المساحة الضيقة من الحرية التي تتوافر عليها في بلدانها والمضايقات والتعقيدات الإدارية والبيروقراطية تعيق محاولات الجمعيات الجادة من القيام بمهامها، خصوصاً في مجال المناصرة والديمقراطية والدفاع عن حقوق الإنسان.

19 انظر: خلاصات الندوة الأوروبية متوسطة السابعة لوزراء الخارجية (لوكسمبورغ 2005/31/30) على الموقع الإلكتروني للاتحاد الأوروبي.

# الجزء الثاني

## تقييم للأجندة الاقتصادية والاجتماعية في منطقة المتوسط

### 1-2 هل استفادت الدول العربية-المتوسطية من العلاقات الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي؟

يشكل البعد الاقتصادي ركيزة أساسية في العلاقات الأورومتوسطية، باعتباره أهم الآليات التي يعوّل عليها الاتحاد الأوروبي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والرخاء في بلدان جنوب وشرق المتوسط، وبالتالي ضمان استقرارها الاجتماعي والسياسي، ويعتبر بناء منطقة التبادل الحر الأورومتوسطية الوسيلة الأنجع لتحرير طاقات ومبادرات القطاع الخاص المحلي والأجنبي، والرفع من الاستثمار وزيادة الصادرات، ما ينجم عنه رفع وتيرة النمو الاقتصادي وإحداث المزيد من فرص الشغل.

إن الآثار المرتقبة لإحداث منطقة التبادل الحر هذه، تكمن أساساً في خلق التجارة ذات منافع على الاقتصاد الوطني من حيث توسيع السوق ورفع الإنتاجية والكفاءة الاقتصادية للنسيج الصناعي، بفعل ضغط المنافسة الخارجية جراء تحرير نفاذ المنتجات الأوروبية ذات الأسعار التنافسية والجودة العالية إلى السوق الداخلية، وإعادة تخصيص الموارد نحو قطاعات صناعية تتمتع فيها الدول العربية-المتوسطية بميزات تنافسية. كما أن من شأن الانتقال إلى التكامل العميق<sup>(20)</sup> بين اقتصادات هذه الدول والاتحاد الأوروبي في إطار تنفيذ السياسة الأوروبية للجوار، أن يزيد من وتيرة حرية تدفقات السلع والخدمات وعناصر الإنتاج بين أعضاء التكتل، ومن تمت الاستفادة من الوفورات الخارجية المترتبة على اتساع السوق، واقتصاديات الحجم وكفاءة تخصيص الموارد، فضلاً عما يصاب التكامل العميق من توسع في نقل التكنولوجيا وخلق البيئة الملائمة لجذب الاستثمار الأجنبي، بما ينعكس إيجاباً على الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، ومن ثم النمو الاقتصادي.

20 يتجاوز التكامل العميق التعامل مع القيود الجمركية التي تطبق على الحدود ليطلق الإطار المؤسسي والتشريعي والتنظيمي لحركة السلع والخدمات داخل حدود الدولة المحلية، بما يضمن النفاذ الفعلي للسلع والخدمات بين الدول الأعضاء في أي من صور التكتلات المختلفة (راجع في هذا الصدد مقالة منى طعيمة الجرف « العلاقات الاقتصادية المصرية الأوروبية: من التكامل السطحي إلى التكامل العميق »، مجلة بحوث اقتصادية عربية، 46/ربيع 2009).

فإلى أي حد تجسدت هذه الآثار على أرض الواقع؟ وهل ارتفعت وتيرة الأداء الاقتصادي وتحسن مستوى دخل المواطن في البلدان العربية-المتوسطية؟ للإجابة على هذه الأسئلة، سنقوم بتحليل موجز لآثار تنفيذ الاتفاقيات الثنائية مع الاتحاد الأوروبي على مجموعة من مؤشرات الاقتصاد الكلي وهي: التجارة الخارجية، معدل تراكم رأس المال القار ونسبة نمو الناتج الداخلي الخام، كما سنبين أن جاذبية هذه البلدان للاستثمار الأجنبي لم تتحسن كما كان مؤملاً.

**البلدان العربية-المتوسطية لم تحسن وضعها التجاري تجاه الاتحاد الأوروبي:**  
على عكس ما كان منتظراً، لم تؤدّ اتفاقيات التبادل الحر إلى تعزيز العلاقات التجارية بين الاتحاد الأوروبي والبلدان العربية-المتوسطية، ويتضح هذا من خلال قراءة الجدول رقم 1، حيث يلاحظ تراجع نصيب هذه البلدان من واردات الاتحاد الأوروبي من 4.7 في المئة سنة 2002 إلى 4.2 في المئة سنة 2007، وهذا يعني تدهور القدرة التنافسية على مستوى السوق الأوروبية. كما أن حصة الاتحاد الأوروبي من الصادرات الإجمالية الموجهة إلى البلدان العربية-المتوسطية انخفضت من 5.8 في المئة سنة 2002 إلى 5.4 سنة 2007.

جدول (1): حصة دول المتوسط من واردات الاتحاد الأوروبي ودول منطقة الافتاتية من خارج الاتحاد

الأوروبي

2007	2006	2005	2004	2003	2002	
4.2	4.5	4.7	4.3	4.5	4.7	الاتحاد الأوروبي الواردات 27
5.4	5.3	5.8	5.7	5.7	5.8	الاتحاد الأوروبي الصادرات 27

هناك عوامل عدة تساعد على فهم هذا التراجع، نذكر منها فقدان صناعات النسيج والألبسة لمواقعها من جراء اشتداد المنافسة العالمية عقب انتهاء العمل بالاتفاقية متعددة الألياف وانضمام بلدان أوروبا الشرقية (خصوصاً رومانيا) إلى الاتحاد الأوروبي، في حين تتعرض الصادرات الفلاحية التي تحظى فيها البلدان العربية-المتوسطية بميزة تنافسية للحوافز الناجمة عن تطبيق السياسة الفلاحية الموحدة. من جهة أخرى، لم تفلح هذه البلدان في تأهيل نسيجها الإنتاجي وتنويع منتجاتها القابلة للتصدير.

على مستوى آخر، لا يزال التبادل التجاري بين الاتحاد الأوروبي والبلدان العربية-المتوسطية

2

30

بميزة تنافسية إلى الحواجز الناجمة عن تطبيق السياسة الفلاحية الموحدة من جهة أخرى، لم تفلح هذه البلدان في تأهيل نسيجها الإنتاجي وتنويع منتجاتها القابلة للتصدير. على مستوى آخر، لا يزال التبادل التجاري بين الاتحاد والبلدان العربية-المتوسطية يتسم بالعجز المزمّن كما هو مبين في الجدول رقم 2. فباستثناء سنوات 2005 و2006 التي سجلت فائضاً تجارياً عابراً بسبب الارتفاع المفاجئ لأسعار النفط الجزائري وانعكاسه الإيجابي على صادرات هذا البلد إلى الاتحاد الأوروبي، سجل الميزان التجاري عجزاً مهماً في سنوات 2000، 2002، 2003، 2004 و2007، وهذا يعكس التبادل غير المتكافئ بين ضفتي المتوسط ويؤدي إلى تحويل فوائض مالية مهمة لصالح الاتحاد الأوروبي نتيجة تفوق الصناعي والتكنولوجي، خصوصاً في المواد المصنعة كالمعدات والآلات ومواد التجهيز الأخر.

جدول (2): العجز التجاري ما بين الدول العربية في المتوسط والاتحاد الأوروبي (مليون يورو)

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	
8676.5+	13470.6+	11853.5+	5862.2+	5877.4+	5457.9+	9234+	الجزائر
1100.6-	104.7-	946.6-	732-	859.6-	2323.1-	3274.1-	مصر
2299.9-	2029.6-	1962.8-	1497.4-	1286.4-	1424.3-	1635.3-	الأردن
2249.9-	2602.9-	2845.7-	3146-	2943.6-	3196.2-	2926.4-	لبنان
4269.4-	2409.4-	2194.2-	2113.1-	1586.1-	1080.4-	1292-	المغرب
170.3-	156.8-	191.6-	166-	396-	178.1-	271.7-	فلسطين
269.1-	1802.5-	622.2-	703.1-	1270.2-	1457.8-	532.4-	تونس
1682.7-	+4364.7	3090.4+	2495.4-	2464.5-	4202-	697.9-	M-X

المصدر: Eurostat

## المجهود الاستثماري ما زال غير كاف لخلق دورة حميدة تعزز التصدير والنمو الاقتصادي:

يتبين من خلال دراسة تطور مؤشر التكوين الخام لرأس المال القار (جدول رقم 3) أن المجهود الاستثماري لم يتجاوز 24.1 في المئة خلال الفترة 2000-2007، وتعتبر هذه النسبة غير كافية لإحداث إقلاع اقتصادي حقيقي، حيث تفيد التجربة التاريخية لبلدان جنوب-شرق آسيا أن معدلات تراكم رأس المال لم تنزل على 28 في المئة من الناتج الداخلي الخام. هذا المعطى لا ينبغي أن يخفي التحسن الذي عرفه الاستثمار في بلدان كالمغرب والجزائر ولبنان خلال سنة 2007 على الخصوص، غير أن هذا التحسن مس في الأساس قطاعات البناء والأشغال العمومية والمواصلات والبنوك من دون أن يطال الصناعة التحويلية، كما أنه لم يترجم على

صعيد الإنتاجية الإجمالية لعوامل الإنتاج نظراً إلى محدودية الموارد البشرية والإبداع والتطور واستعمال تكنولوجيا المعلومات، إضافة إلى مشاكل التدبير والتنظيم<sup>(21)</sup>.

جدول (3): التكوين الخام لرأس المال كنسبة من الناتج الاجمالي المحلي

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	
26.7	23.1	22.4	24.0	24.1	24.6	20.7	الجزائر
-	-	30.3	24.8	20.6	19.0	21.1	الأردن
31.3	28.1	27.5	26.3	25.1	25.2	26.0	المغرب
26.8	22.9	22.2	-	-	-	-	لبنان
23.9	23.4	22.4	22.7	23.4	25.4	26.0	تونس
	28.0	27.1	26.4	31.1	28.3	37.0	فلسطين
25.9	24.0	24.2	23.4	23.4	23.35	24.9	دول المتوسط العربية

المصدر: Eurostat

على مستوى آخر، يُستنتج من مستوى وبنية الاستثمار أن إعادة تخصيص الموارد نحو قطاعات صناعية جديدة وواعدة من حيث القيمة المضافة وجودة وتميز المنتجات وكثافة اليد العاملة المؤهلة ما زالت بعيدة المنال، ويعود هذا القصور إلى أسباب عدة، نذكر منها على وجه الخصوص ضعف جاذبية البلدان العربية-المتوسطية للاستثمار الأجنبي، المناخ غير الملائم للاستثمار، تقاعس القطاع الخاص المحلي وتركيزه على القطاعات التي تجلب ريعاً مضموناً..الخ.

جاذبية البلدان العربية-المتوسطية للاستثمار الأجنبي المباشر لم تتحسن كثيراً: يعتبر جذب الاستثمارات الأجنبية من الرهانات الأساسية لإنجاح الشراكة الأوروبية-المتوسطية باعتباره أداة ورافعة لنقل التكنولوجيا وتحديث الاقتصاد ولوج الأسواق الأوروبية والعالمية، ويلاحظ تحسن كمي ملحوظ في قدرة البلدان العربية-المتوسطية خلال السنوات الأخيرة، حيث تضاعفت الاستثمارات الأجنبية أربع مرات خلال سنوات 2006، 2007 و2008 مقارنة بفترة 1995-2005 (جدول رقم 4). غير أنه لا ينبغي تضخيم هذا التحسن، وذلك للاعتبارات التالية: أولاً، ما زالت البلدان العربية-المتوسطية تحتل مواقع هامشية على مستوى الجغرافية العالمية للاستثمارات الجانبية حيث لا تجلب سوى 1.1 إلى 1.7 في المئة من مجموع هذه الاستثمارات،

21 للمزيد من التفاصيل انظر التقارير المختلفة لشبكة «فيميس» femise حول الشراكة الأوروبية-المتوسطية الموقع الإلكتروني للشبكة).



كما أن نصيبها من مجمل الاستثمارات المباشرة الموجهة إلى البلدان النامية يتراوح بين 4 و5 في المئة.

جدول (4): الاستثمار الاجنبي المباشر في دول المتوسط العربية (ملايين الدولارات)

الواردات 2009	الواردات 2008	الواردات 2007	الواردات 2006	المعدل السنوي 1995/2005	
2847	2646	1662	1795	611	الجزائر
1331	2487	2803	2450	1109	المغرب
6712	9495	11578	10043	1311	مصر
2385	2829	2622	3544	523	الأردن
4804	4333	3376	3132	1485	لبنان
33	52	28	19	98	فلسطين
1688	2758	1616	3308	566	تونس
19800	24600	23685	24291	5703	المجموع/1/
478349	630013	564930	434366	211470	الدول النامية/2/
4.1	3.9	4.1	5.6	2.6	1/2
1114189	1770873	2099973	1459133	741045	العالم/3/
1.7	1.3	1.1	1.6	0.7	3/1

المصدر: أونكتاد

ثانياً، إن تحسن جاذبية الاستثمار هذا تركز في قطاعات العقار والسياحة والاتصالات والأشغال العمومية والمال على حساب القطاع الصناعي المعول عليه من أجل الارتقاء بالنسيج الإنتاجي وتأهيله وتنويعه.

ثالثاً، إن الارتفاع المحسوس في الاستثمارات الأجنبية راجع في جزء كبير منه إلى رأس المال القادم من دول الخليج العربي التي استفادت من الفورة النفطية الأخيرة، في حين تراجع نصيب الدول العربية-المتوسطة من الاستثمارات الأوروبية في حوض المتوسط لصالح بلدان كإسرائيل وتركيا (انظر جدول رقم 5).

جدول (5): نصيب الدول العربية المتوسطة من الاستثمارات الأوروبية (مليون يورو)

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
15292	7063	4201	6977	4405	4613	4249	PPM flux IDE /1/
1499	1317	369	1912	498	215	326	المغرب/2/
1179	1096	166	1707	227	209	210	المغرب
3433	943	1199	1068	1368	508	2403	المشرق/3/
3285	773	1172	995	1306	522	2104	مصر

4932	2260	1560	2980	1866	723	2729	3+2
32.2	31.9	37.1	42.7	42.3	15.6	64.2	1/3+2

المصدر: شبكة أنيما 2008 Anima Network

إن ضعف جاذبية البلدان العربية-المتوسطة للاستثمار الأجنبي المباشر راجع لأسباب عدة، من بينها غياب سوق إقليمية جنوب-جنوب مدمجة، مناخ الاستثمار غير الملائم، عدم كفاية اليد العاملة المؤهلة، عدم كفاية البنيات والتجهيزات التحتية وضعف النسيج الصناعي المحلي.

### التبادل الحر لم يدفع بوتيرة النمو إلى الأمام:

لقد حققت البلدان العربية-المتوسطة معدل نمو متوسطاً للناتج الداخلي الخام في حدود 4 في المئة خلال الفترة 2007-2000 (جدول رقم 6)، وتعتبر هذه النسبة غير كافية لتجاوز الاختلالات الهيكلية التي تعانيها مجتمعات هذه البلدان، إذ هنالك توافق بين المؤسسات المالية الدولية حول ضرورة تحقيق نسبة نمو منتظمة لا تقل عن 7 في المئة إذا أراد بلد ما الإقلاع اقتصادياً.

جدول (6): النمو السنوي للناتج الإجمالي المحلي الخام

المعدل	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	
4.22	3.2	2.0	5.4	5.2	6.9	4.7	2.2	الجزائر
4.85	7.1	6.8	4.5	4.1	3.2	3.2	5.1	مصر
6.2	-	-	7.6	9.2	4.2	5.8	4.2	الأردن
4.2	2.7	7.8	3.0	4.8	6.3	3.3	1.6	المغرب
3.4	7.5	0.6	1.1	7.4	4.1	2.6	0.9	لبنان
4.8	6.3	5.4	4.0	6.0	5.6	1.7	4.7	تونس
0.5	-3.1	-4.7	6.7	11.9	14.9	-13.3	-8.7	فلسطين

المصدر: Eurostat

### تفاقم الهوة على مستوى الدخل الفردي بين الاتحاد الأوروبي والبلدان العربية-المتوسطة:

رغم التحسن الذي سجلته اقتصادات البلدان العربية-المتوسطة في مجال التحكم في التوازنات الماكرو-اقتصادية، لم تتمكن هذه البلدان من الاستفادة من اتفاقيات الشراكة لردم الهوة الفاصلة بينها وبين الاتحاد الأوروبي فيما يخص مستوى عيش سكانها، بل الأنكى من ذلك أن التباعد في مستوى النمو قد تعمق خلال الفترة 2007-2000، حيث ارتفع الفارق

2  
34

بين متوسط الدخل الفردي بين الطرفين من 9.36 أضعاف سنة 2000 إلى 12.4 أضعاف سنة 2007 (الجدول رقم 7)، ويطال هذا التباعد جُل البلدان العربية-المتوسطة باستثناء الجزائر التي استفادت من الفورة النفطية الأخيرة.

جدول (7): الناتج الاجمالي المحلي للفرد (يورو)

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	
23618.5	22155.5	20744.4	19666.6	18733.3	18185.1	16703	الاتحاد الاوروبي/1/27
2874	2790	2517	2121	1886	1915	1952	الجزائر
1293	1195	1071	914	910	1339	1663	مصر
1873	\\	1873	1718	1731	2001	1894	الاردن
							لبنان
1779	1714	1587	1536	1511	1452	1412	المغرب
1022	1022	1085	1046	1082	1190	1575	فلسطين
2579	2446	2334	2288	2243	2280	2206	تونس
1903.3	1833.4	1744.5	1603.8	1560.5	1696.1	1783.1	متوسط دول المتوسط العربية 2
12.4	12.08	11.8	12.2	12	10.72	9.36	2/1

المصدر: Eurostat

### مستويات متباينة في مجال التنمية البشرية

على الرغم من بعض التحسن الحاصل في مجال متوسط العمر داخل البلدان العربية-المتوسطة، لا يزال البون شاسعاً بين الاتحاد الأوروبي الذي يحظى أعضاؤه بمستويات عالية للتنمية البشرية (جدول رقم 8)، حيث يصل دليل التنمية البشرية إلى 0.937 في حين يتراوح بين 0.773 بالنسبة إلى الأردن و0.646 فقط بالنسبة إلى المغرب.

جدول (8): دليل التنمية البشرية HDI (2005)

HDI rank	HDI value	
86	0.773	الاردن
88	0.772	لبنان
91	0.766	تونس
104	0.733	الجزائر
106	0.731	فلسطين
112	0.708	مصر
126	0.646	المغرب
	0.937	الاتحاد الاوروبي/2005/

المصدر: برنامج الامم المتحدة الانمائي

**تحديات التشغيل وضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في تصاعد:**

لقد بُنيت مقارنة الاتحاد الأوروبي لقضايا التنمية بالبلدان على فرضيتين أساسيتين: أولاً: إن التبادل الحر والإصلاحات الاقتصادية الليبرالية من شأنها أن تسرّع من وتيرة النمو الاقتصادي، ثانياً: إن منافع هذا النمو ستطال مختلف الشرائح الاجتماعية على المدى المتوسط والبعيد، وفي انتظار ذلك ينبغي إحداث شبكات للأمان الاجتماعي للتصدي للآثار الاجتماعية السلبية لمسلسل اللبلة الاقتصادية على المستوى القصير. غير أنه، وعلى عكس هذه الفرضية الثانية، يلاحظ أن إعلان برشلونة لم يول المسألة الاجتماعية الأهمية التي تستحقها بالنظر إلى هول العجز الاجتماعي المزمن في البلدان العربية-المتوسطة. فالشركة الأورومتوسطية لم تساهم فعلياً في التخفيف من وطأة البطالة أو تحسين الوضعية الاقتصادية والاجتماعية لأغلبية سكان البلدان العربية-المتوسطة. لا شك في أن السياسة الأوروبية للجوار تميزت بوضع منهجية جديدة وإقرار خطط عمل تحيل بشكل واضح على سياسة التشغيل والحريات النقابية وضرورة إعمال الاتفاقيات الدولية في مجال الشغل، غير أن التنفيذ على أرض الواقع هو الكفيل بالحكم على مدى جدية ومصداقية هذه الالتزامات<sup>(22)</sup>.

### الإطار 1: تقييم الاتحاد الأوروبي للشراكة الأورومتوسطية:

- في مجال تحسين مناخ الأعمال: اعتمد تدخل الاتحاد الأوروبي على التسهيلات المالية المخصصة للتقويم الهيكلي والمساعدة التقنية، ويعتبر الاتحاد أن هذه التدخلات قد ساهمت في تحقيق تقدم ملحوظ نحو تحرير الاقتصاد وتحسين الإطار القانوني، غير أن نتائج المساعدة التقنية كانت سلبية.
- فيما يخص تحفيز القطاع الخاص: ركزت تدخلات الاتحاد الأوروبي على إحداث مراكز للأعمال وبرامج للتحديث الصناعي وتنمية الموارد البشرية، إضافة إلى تمويل المقاولات وتحسين الجودة، وعلى الرغم من أهمية هذه التدخلات فهي لم تؤدّ إلى النتائج المرجوة لاعتبارات عدة منها: التأخير المسجل في تنفيذ بعض البرامج، وعدم استجابة القطاع الخاص المحلي، وعدم ملائمة البرامج بالمقارنة مع الأهداف المتوخاة.
- في مجال دعم الانفتاح التجاري ومنطقة التبادل الحر: همت تدخلات برامج إقليمية لتمويل اللقاءات المهنية وشبكات التكوين والتحسيس بمختلف جوانب النشاط

22 للمزيد من التفاصيل انظر: Barrenda I et Martin I, L>emploi et la protection sociale dans le partenariat euro-méditerranéen, Frederich Ebert, 2008

التجاري والمساعدة التقنية حول نقاط محددة. يلاحظ من خلال عمليات التقييم أن بناء منطقة التبادل الحر لم تحظَ بالاهتمام الضروري في البرامج الثنائية، كما أن القطاع الخاص لا يتوافر على المعلومات الضرورية، خصوصاً ما يرتبط بعواقب التفكيك الجمركي.

- فيما يخص التخفيف من الآثار الاجتماعية للإصلاحات الليبرالية: يتبين أن المفوضية الأوروبية لم تضع استراتيجية خاصة للتعامل مع هذه الإشكالية. (المصدر: موجز شخصي مأخوذ عن مؤلف: J-Y, Moisseron, le partenariat euro méditerranéen. L'échec d'une ambition régionale. P.U. de Grenoble).

الإطار رقم 2: حصيلة الشراكة الأوروبية متوسطة من وجهة نظر شبكة Femise

- يرى خبراء شبكة Femise أن مسلسل برشلونة لم يحقق الأهداف التي أُطلق من أجلها، وتتمحور الخلاصات الأساسية لتقرير برشلونة + 10 حول النقاط التالية:
- لم تحدث الالتقائية convergence بين مستويات الدخل الفردي بل ازدادت الهوة اتساعاً بين ضفتي المتوسط.
- الشراكة الأوروبية متوسطة ساهمت في تعزيز المكتسبات المحققة في مجال التحكم في التوازنات الماكرو-اقتصادية.
- لم تحظَ المسألة الزراعية بالاهتمام الضروري بل تم تهميشها على الرغم من أهمية القطاع الزراعي بالنسبة إلى التوازنات الاقتصادية والاجتماعية لبلدان شرق وجنوب المتوسط.
- ما زال التبادل التجاري يتسم باللاتكافؤ ASYMERTY واستحوذ الاتحاد الأوروبي على منافعه من خلال الفائض التجاري الذي يجنيه خارج تجارة المواد النفطية.
- التخصص الإنتاجي لبلدان جنوب وشرق المتوسط لم يتغير، حيث ما زالت تصدر مواد أولية ومنتجات صناعية كثيفة العمالة وذات محتوى تكنولوجي ضعيف أو متوسط.
- الجانب الأكثر سلبية للشراكة الأوروبية متوسطة هو استمرار ظاهرة الجاذبية الضعيفة للاستثمار الأجنبي.

- الاندماج الإقليمي جنوب-جنوب يبقى شبه معطل.
- تحرير التجارة الخارجية والتركيز على سياسات العرض غير كافيين لإعطاء الدينامية الضرورية لعجلة التنمية والتقدم الاجتماعي في بلدان جنوب وشرق المتوسط. (موجز شخصي عن تقرير «برشلونة + 10FEMISE 2006»).

**الإطار رقم 3: استطلاع للرأي العام يقيم الشراكة الأوروبيةمتوسطة:**  
 شمل الاستطلاع الذي أنجزه المعهد الأوروبي للمتوسط 371 من الخبراء والجهات الفاعلة في 43 دولة بمنطقة البحر الأبيض المتوسط والاتحاد الأوروبي، وقد سعى الاستطلاع لتحقيق هدفين رئيسيين هما: تقييم التقدم، والإنجازات، ومواطن الضعف، في ميادين مختلفة من الشراكة الأوروبيةمتوسطة وتحديد الاتجاهات الرئيسية في منطقة البحر المتوسط بمقاربة متوجهة نحو المستقبل. فيما يخص العقبات، كشف الاستطلاع عن وجود إجماع كبير حول الصعوبات المرتبطة بالصراع العربي الإسرائيلي (73% من المستجوبين يرون أنه يشكل خطراً جسيماً على الشراكة). العقبتان الأخريان المطروحتان في أغلب الأحيان هما ضعف الإرادة السياسية للإصلاح في البلدان المتوسطية الشريكة (43% من المشاركين)، وعدم وجود تكامل جنوب-جنوب.

2  
38

ويمكن تلخيص الجوانب الإيجابية والسلبية للشراكة الأوروبيةمتوسطة على النحو التالي:

### النجاحات:

- مناخ الأعمال.
- البرامج المتعددة الأطراف في الميدان الاقتصادي (دور بنك «فيميب»، وبرامج ميد ابتكار، والاستثمار في المتوسط).
- زيادة الوعي والفهم لمختلف الثقافات والحضارات.
- التبادل في مجال التربية والثقافة والشباب والبحوث (يورو ميد للتراث، مؤسسة أناليند، البرنامج الإقليمي للإعلام والاتصال، يورو ميد للشباب، برنامج المساواة بين الجنسين).
- برنامج عن دور المرأة في الحياة الاقتصادية.

## النقائص :

- تمكين المواطنين من المشاركة في صنع القرار على المستوى المحلي.
- التنمية المستدامة.
- تعزيز التعاون المالي.
- التكامل الاقتصادي الإقليمي جنوب-جنوب.
- الحد من التفاوت في مستويات التعليم.
- التعاون في مجال الهجرة والعدالة والأمن.
- تيسير التنقل وإدارة الهجرة.

وبالنسبة إلى المستقبل، وضع المستجوبون الأولويات الأساسية بالنسبة للاتحاد من أجل المتوسط كالتالي:

- حل النزاعات في المنطقة (62% من أفراد العينة المستجوبة).
  - تعزيز الديمقراطية والتعددية السياسية (49%).
  - الحصول على المياه والاستدامة (41.5%).
  - التعليم (41%).
- (عن موقع ENPI Euro Med 31-05-2010).

## إمكانية إعادة النظر والتعديل :

من الممكن نظرياً تصور بلورة اتفاقيات جديدة بين البلدان العربية-المتوسطية والاتحاد الأوروبي، خصوصاً في إطار اتفاقيات الجوار المتوقع أن توطر العلاقات الثنائية بين صفتي المتوسط في المستقبل. وقد قام المغرب بخطوة في هذا الاتجاه بحصوله على ما يسمى «الوضع المتقدم» في علاقاته مع الاتحاد الأوروبي، ومن المنتظر أن تحذو حذوه بلدان أخرى كتونس أو مصر، وقد تم هذا التطور من خلال البرنامج الاسترشادي الوطني (Indicative Plan 7 Action) الذي يفعّل السياسة الأوروبية للجوار. يبقى إذن من الوارد إدخال التعديلات وتحسين محتوى العلاقات الثنائية من خلال البرامج الاسترشادية الوطنية التي تتكبّ المفوضية الأوروبية على تحضيرها بالنسبة إلى الفترة 2013-2011، غير أن المشكل يكمن في مدى التزام الأطراف بالتنفيذ الفعلي لمحتوى هذه البرامج. فعلى سبيل المثال لا الحصر، شكل الاهتمام بالبعد الاجتماعي إضافة نوعية تضمنتها مجالات التعاون الثنائي في إطار السياسة الأوروبية للجوار، هكذا تم التنقيص بشكل واضح على الحوار حول السياسة الاجتماعية وسياسة التشغيل والحقوق الاقتصادية والاجتماعية وضرورة التصديق والتنفيذ

الفعلي للمعاهدات الدولية... غير أن التطبيق على أرض الواقع بقي محدوداً جداً<sup>(23)</sup>. إن هذا الإشكال يطرح من جديد قدرة الفاعلين الاجتماعيين وهيئات المجتمع المدني على إسماع صوتهم لدى الأطراف الرسمية عبر الحوار والتحسيس والضغط، ما يجعلنا نؤكد مرة أخرى أهمية وضرورة مؤسسة العلاقات من خلال آليات الشراكة الأورومتوسطية.

## 2-2 كيف تعامل أطراف الشراكة الأورومتوسطية مع الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية؟

### • استقطاب الاتحاد الأوروبي لاقتصادات البلدان العربية-المتوسطية سهل انتقال الأزمة العالمية إليها:

لقد تأثرت البلدان العربية من الأزمة العالمية بدرجات مختلفة حسب حجم اندماجها في السوق العالمية والأوروبية على الخصوص، ومدى انكشاف اقتصاداتها لتقلبات أسعار المواد الأولية على الصعيد العالمي عموماً، والنفط على وجه التحديد. وقد انتقلت آثار الأزمة العالمية من الولايات المتحدة إلى أوروبا ومنها إلى البلدان العربية-المتوسطية، وذلك عبر قنوات عدة، منها التجارة الخارجية (تراجع الصادرات وأسعار المواد الأولية نتيجة انخفاض الطلب الأوروبي والعالمى)، الاستثمارات الأجنبية المباشرة، القروض البنكية للتجارة الخارجية، تحويلات العمالة المهاجرة والمغتربين، تراجع السياحة الخارجية.. الخ. لقد نجم عن هذه الوضعية تراجع للأداء الاقتصادي وتأزم للأوضاع الاجتماعية، ما استدعى تدخل الحكومات للتقليل من تداعيات الأزمة العالمية على اقتصاداتها وعلى سوق الشغل والحماية الاجتماعية.

### • سياسة الاتحاد الأوروبي لمواجهة الأزمة العالمية:

ترتكز سياسة الاتحاد الأوروبي للتصدي لتبعات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية على محورين رئيسيين: إصلاح النظام المالي ودعم الاقتصاد الحقيقي، ويتضمن المحور الأول خطماً لإنقاذ البنوك من طرف الدول الأعضاء، بما فيها التأميم الموقت لبعضها (حالة إنكلترا) وضبط ومراقبة أنشطتها وتحديد سقف للمكافآت (Bonus) للمتعاملين بالأسواق المالية (Traders). أما المحور الثاني فيتعلق بإعطاء دفعة سريعة لعجلة الاقتصاد الأوروبي بتخصيص

23 لمزيد من التفاصيل انظر: - une véritable dimension sociale du partenariat eur mediterraneen، FES، Rabat، 2009 Martin Y 30 propositions pour



غلاف مالي يقدر بـ400 مليار يوري أي ما يعادل 3.3 في المئة من الناتج الداخلي الخام - على سنتين. وتتحمل ميزانيات الدول الأعضاء القسط الأكبر من هذا المجهود المالي، في حين يتدخل الاتحاد الأوروبي والبنك الأوروبي للاستثمار بحوالي 15 في المئة، وتخصص هذه الأموال لدعم الاستهلاك عبر خفض الضريبة على القيم المضافة ودفع منح للأفراد لاستبدال السيارات، كما تهتم الزيادة في الاستثمار العمومي الموجّه لتوسيع البنيات التحتية والتكنولوجيا النظيفة لمحاربة التلوث والاحتباس الحراري.

#### • سياسات البلدان العربية-المتوسطية لمواجهة آثار الأزمة العالمية:

لقد تنوعت الإجراءات المتخذة من طرف البلدان العربية-المتوسطية لمواجهة تداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، حيث تم استعمال أدوات السياسة النقدية والموازنة لدعم القطاعات المتضررة وتحفيز الاقتصاد.

ففي الأردن، تعهدت الحكومة بضمان كافة الودائع لدى البنوك، كما اعتمدت سياسة نقدية توسعية لحث البنوك على التوسع في منح التسهيلات الائتمانية عبر خفض أسعار الفائدة وخفض الاحتياط النقدي الإلزامي.

وفي مصر اتخذت الحكومة إجراءات لدعم الاستثمارات والصادرات، منها تخصيص ميزانية لتحسين تنافسية الصادرات وتمويل وتأمين التصدير وتنمية البنية التحتية في المناطق الصناعية وتثبيت أسعار النفط والغاز لجميع المصانع حتى نهاية عام 2009 وإعفاء البنك المركزي المصري البنوك من معدل الاحتياطي على القروض الممنوحة للشركات الصغيرة والمتوسطة..الخ.

أما في المغرب، فقد اتخذت الدولة إجراءات لمساعدة بعض القطاعات التصديرية الأكثر تضرراً، كقطاع النسيج والألبسة، قطاع الجلود، قطاع لوازم السيارات. وتتألف هذه الخطة «المضادة للأزمة» من ثلاثة أبواب: اجتماعي (تتحمل الدولة كامل أعباء الحصص التي على تعهدهم بعدم تسريح العمال)، مالي (يضع «الصندوق المركزي للضمان» آلية ضمان خاصة تتيح لشركات التصدير الحصول على قروض استثمار، وتأجيل الأقساط المستحقة في عام 2009 من القروض السابقة)، كما جرى توسيع الاستثمار العمومي في البنيات التحتية.

تنبغي الإشارة إلى أن البلدان العربية-المتوسطية الأخرى اتخذت إجراءات مماثلة لدعم الاقتصاد وحماية القطاعات المتضررة من الأزمة العالمية.

## • مقارنة مقارنة لتعامل الاتحاد الأوروبي والبلدان العربية-المتوسطة مع الأزمة العالمية:

إن مقارنة مقارنة لتعامل كل من الاتحاد الأوروبي والبلدان العربية-المتوسطة يفضي بنا إلى تقديم الملاحظات التالية: أولاً، تتسم مقارنة الاتحاد الأوروبي لتداعيات الأزمة بالشمولية نظراً إلى حدة تأثير هذه الأخيرة على الاقتصاد والمجتمع، وكذلك لكونها همت القطاع المالي والبنكي والاقتصاد الحقيقي على السواء، في حين اقتصر آثار الأزمة على بعض القطاعات فقط من دون أن تطال البنوك والمال نظراً إلى ضعف انكشافه على السوق العالمية، أضف إلى هذا أن تداعيات الأزمة على اقتصادات هذه البلدان كانت أقل حدة مقارنة مع الاتحاد الأوروبي.

ثانياً، وارتباطاً بما سبق، يبقى حجم تدخل حكومات البلدان العربية-المتوسطة متواضعاً إذا ما قارناه مع ضخامة الموارد المالية التي عبأها الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء والتي وصلت إلى 400 مليار يورو.

ثالثاً، نلاحظ تنوعاً في سياسات الاتحاد الأوروبي لمواجهة تداعيات الأزمة العالمية بين تدخل مباشر لدعم المقاولات والقطاعات المتضررة وزيادة ملموسة في الاستثمار العمومي لتعزيز البنيات التحتية وخلق شروط «نمو أخضر» ومساعدة موجهة إلى الأفراد والأسر لإنعاش السوق الداخلي.

رابعاً، لقد عمل الاتحاد الأوروبي على تنسيق جهود الدول الأعضاء وسياساتها لمواجهة آثار الأزمة المالية والاقتصادية العالمية لمزيد من الفعالية، في حين تدخلت حكومات البلدان العربية-المتوسطة بشكل منفرد ومن دون مؤازرة الاتحاد الأوروبي، حيث لا توجد آليات خاصة لمواجهة الأزمات على صعيد الشراكة الأورومتوسطية.

## • بعض الاقتراحات لتدخل مشترك قصد مواجهة تداعيات الأزمة العالمية:

نظراً إلى الطابع الاستثنائي للأزمة المالية العالمية وللركود الاقتصادي الأوروبي الذي قد يطول سنوات عدة مخلفاً آثاراً وخيمة على اقتصادات ومجتمعات البلدان العربية-المتوسطة، نعتقد أن تدخل الاتحاد الأوروبي في إطار الشراكة الأورومتوسطية لاحتواء مضاعفاتها أصبح ضرورياً.

يمكن للدعم الأوروبي أن يتخذ أشكالاً عدة. فعلى المدى القصير تكتسي المعونة المالية والمؤسسية طابع الأسبقية ويمكن تفعيلها عبر آليات السياسة الأوروبية للجوار والشراكة، كما أن هذا الدعم يمكن أن يمر عبر آليات التعاون الثنائي، علماً أنه قد يقتصر على دول أوروبية دون أخرى (فرنسا وإيطاليا توجد في حالة أريخ مقارنة مع

إسبانيا أو البرتغال أو إنكلترا).

كما أن غياب الحماية الاجتماعية عند فقدان الشغل في البلدان العربية-المتوسطية يستدعي تقديم المساعدة التقنية من طرف الاتحاد الأوروبي لإحداث آليات خاصة تحمي العمال من مخاطر البطالة.

على صعيد آخر، ينبغي إعطاء أهمية خاصة لقضايا الهجرة والمهاجرين المقيمين في بلدان الاتحاد الأوروبي، وذلك بالعمل على حماية حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية ومحاربة كل أشكال الإقصاء والتمييز التي أخذت تتصاعد في الآونة الأخيرة تحت تأثير الأزمة الاقتصادية العالمية، كما ينبغي العمل على تسهيل التنقل بين الضفتين حتى يتواصل الدعم الذي تمثله تحويلات العاملين والمغتربين في الخارج لاقتصادات بلدانهم الأصلية.

ويعتبر فتح الأسواق الأوروبية للمنتجات الفلاحية المصدرة من طرف البلدان العربية-المتوسطية من الداخل الأساسية لتعاون أوروبومتوسطي حقيقي مبني على التآزر، والأخذ بعين الاعتبار التفاوت الكبير في مستويات التنمية.

كما يمكن التفكير في إحداث آلية للإنذار الاقتصادي المبكر لتتبع الظرفية الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة حتى يتم اتخاذ التدابير الوقائية الضرورية في حال توقع حدوث أزمة مالية واقتصادية قد تلحق الضرر ببلدان المنطقة<sup>(24)</sup>.

## 3-2 تقييم المساعدات المقدمة من طرف الاتحاد الأوروبي إلى البلدان العربية-المتوسطية

### • تقييم الحجم الحقيقي للمساعدات وتأثيرها التنموي:

منذ انطلاق مسلسل برشلونة، تم تحويل المساعدات «الإنمائية» عبر الآليات الأساس التالية: برنامج ميدا I وII، تسهيلات المشاركة والاستثمار الأوروبومتوسطية والآلية الأوروبية للجوار والشراكة. سنقوم بتقديم هذه الآليات الثلاث قبل تقييم تأثيرها على التنمية وعلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لساكنة البلدان العربية-المتوسطية.

### • برنامج ميدا I وII:

يهدف برنامج ميدا إلى دعم انتقال البلدان المتوسطية الشريكة إلى اقتصاد السوق وإنشاء منطقة أوروبومتوسطية للتبادل الحر، وذلك عبر المساهمة في تفعيل الإصلاحات

24 انظر:

Joffe G, How Europe could ease the economic crisis around the Mediterr - nean, Europe's World, Summer 2010

الاقتصادية والاجتماعية (فتح الأسواق، تشجيع الاستثمار الخاص، تأهيل البنيات التحتية، دعم التقويم الهيكلي...)، وقد تم تنفيذ هذا البرنامج على مرحلتين: ميديا I (1995-1999) بغلاف مالي قدره 3.45 بليون يورو، ثم ميديا II (2000-2006) بتمويل إجمالي قدره 5.35 بليون يورو، واستأثر التعاون الثنائي بين الاتحاد الأوروبي والبلدان العربية-المتوسطة على القسط الأكبر من برامج ميديا (80.3% من الالتزامات و79.4% من المدفوعات الفعلية)، وذلك على حساب التعاون الإقليمي (19.7% من الالتزامات و20.6% من المدفوعات الفعلية) (انظر جدول رقم 9).

جدول (9): تمويل برنامج ميديا (الدعم الإنمائي لدول المتوسط) ما بين 1995 و2005 (مليون يورو)

ميديا 1995-2005	التزامات	انفاقات	نسبة الانفاقات/التزامات
الجزائر	437	144	32.9
الاراضي المحتلة	541	480	88.7
مصر	1150	650	56.5
الاردن	516	393	76.2
لبنان	283	132	46.6
المغرب	1472	783	53.2
سوريا	259	64	24.7
تونس	875	568	64.9
المجموع الثنائي	5533	3214	58.1
التعاون الاقليمي	1355	829	61.2
المجموع	6888	4043	58.7

من جهة أخرى، يلاحظ أن ثلاثة بلدان استحوذت على 63% من المدفوعات المالية لبرنامج ميديا هي المغرب (25%)، مصر (20%) وتونس (18%).

#### • الآلية الأوروبية للجوار والشراكة (ENPI):

حلت الآلية الأوروبية للجوار والشراكة محل برنامجي ميديا (بالنسبة إلى جنوب وشرق المتوسط) وطاسيس Tacis (بالنسبة إلى بلدان شرق أوروبا) سنة 2007. تهدف هذه الآلية الجديدة إلى تمويل المشاريع والمساعدة الفنية والتعاون الإداري وتتركز تدخلاتها على المحاور التالية: الحكامة الجيدة (دعم الإصلاحات في مجال حقوق الإنسان والديمقراطية والعدالة ووسائل الإعلام)، النمو الاقتصادي (الإنتاجية،

التنافسية، التجارة وتحفيز القطاع الخاص)، الإصلاحات الاجتماعية والبيئية (مكافحة الفقر، التشغيل، تنمية الموارد البشرية، الطاقات المتجددة، اللامركزية).  
يبلغ الغلاف المالي الإجمالي للآلية الأوروبية للجوار والشراكة 11605 مليون يورو للفترة 2007-2013 موزعة بنسبة الثلثين لبلدان جنوب المتوسط والثلث لصالح بلدان شرق أوروبا (انظر جدول رقم 10).

جدول (10): الآلية الأوروبية للجوار والشراكة (ENPI) 2007-2013

الوارد الفردي	Pop M	2007-2013	
11.3	34.5	392	الجزائر
12.5	80.4	1007.27	مصر
80	6.1	488	الأردن
86	3.9	337	لبنان
11.1	6.1	68	ليبيا
38.3	32.2	1234.50	المغرب
436.9	2.6	1136.00	فلسطين
11.7	22.1	259	سوريا
51.9	10.4	540.01	تونس
30.8	198.3	6107.10	مجموع الجنوب أ
39.9	75	2993.12	مجموع الشرق ب
-	-	700	البنية الاستثمار في دول الجوار
-	-	350	تسهيلات الحوكمة
-	-	1454.7	المجموع
132،1	87	1150	أداة للمساعدة قبل الانضمام

• تسهيلات المشاركة والاستثمار الأورومتوسطية ( فيميب FEMIP ):

تجمع « فيميب » مختلف آليات تدخل البنك الأوروبي للاستثمار من أجل تنمية وإدماج البلدان المتوسطية الشريكة في الاقتصاد العامي، وقد عبأت هذه الآلية زهاء بليون يورو خلال الفترة 2002-2008 (انظر جدول رقم 11). تركز « فيميب » تدخلاتها حول محوريين: دعم القطاع الخاص وخلق مناخ مؤاتٍ للاستثمار.

جدول (11) تسهيلات المشاركة والاستثمار الأورو-متوسطة 2002-2009 (مليون يورو)

المجموع	Capitaux risque	النقل	الصناعة	الرأسمال البشري	خطوط الائتمان	البيئة	الطاقة	
318	13	230	75					الجزائر
2288	51	290	200		100		1647	مصر
55	10						45	فلسطين
253		63		40	50		100	الأردن
627	5	60			457	105		لبنان
1665	70	605		100	30	170	690	المغرب
94	94							مشاريع إقليمية
992	2	150			120	45	675	سوريا
1814	5	400	170	110	555	74	500	تونس
8106	250	1798	445	250	1312	394	3657	المجموع

## • نتائج متواضعة للمساعدات الأوروبية بالنسبة إلى تنمية البلدان العربية-المتوسطة:

هناك اعتبارات عدة تجعلنا نشكك في قدرة المساعدات الأوروبية في الدفع بعجلة التنمية في البلدان العربية-المتوسطة.

يتعلق الأمر في البداية بضاآلة حجم المساعدات المالية المقدمة، إذا ما قارناها بعدد السكان أو بحجم الحاجات الضخمة على مستوى البنيات التحتية والعجز المزمن في المجال الاجتماعي، فالمساعدة المقدمة من خلال برنامج ميدا لم تتعدّ 22.4 يورو للفرد خلال الفترة 1995-2005 أي بمعدل سنوي لا يتعدى 2.03 يورو للفرد الواحد. وعلى الرغم من الزيادة في الحجم الإجمالي للمساعدات من خلال الآلية الأوروبية للجوار والشراكة، فإن نصيب الفرد منها لا يتعدى 4.4 يورو سنوياً (انظر جدول رقم...) في حين يحصل الفرد في دول شرق أوروبا الشريكة على 5.7 يورو سنوياً، مع العلم أن هذه الأخيرة أكثر تقدماً مقارنة مع البلدان العربية-المتوسطة. ويزداد التمييز حدة عند مقارنة الدعم الذي يحصل عليه البلدان المرشحة لعضوية الاتحاد الأوروبي (تركيا، بعض دول البلقان) من خلال آلية المساعدة لما قبل الانضمام والذي يبلغ 11500 مليون يورو خلال الفترة 2007-2013 مقابل 6107.1 مليون يورو فقط بالنسبة إلى جنوب المتوسط.

ويجب التذكير بأن هذه المساعدات لا تصل دائماً بسهولة إلى الدول المستفيدة بفعل المساطر المعقدة والبيروقراطية المتفشية داخل أجهزة المفوضية الأوروبية، إضافة إلى القدرة الاستيعابية الضعيفة للبلدان العربية-المتوسطة، كما حدث بالنسبة إلى برنامج ميدا حيث لم تتجاوز نسبة الصرف الفعلي للالتزامات المالية 58.7 في المئة.

وعلى العموم، تبقى المساعدة الإنمائية الأوروبية للبلدان العربية-المتوسطة بعيدة عن المقاييس المعمول بها عبر التجربة التاريخية، ذلك أن الاتحاد الأوروبي قدم مساعدات لإسبانيا والبرتغال قبل انضمامهما إليه فاقت بكثير معدل 100 يورو للفرد الواحد<sup>(25)</sup>. على صعيد آخر، لم يساعد التوزيع القطاعي للمساعدات الأوروبية على الدفع بعجلة النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية، كما أنه لم يستهدف الفئات الاجتماعية ذات القدرات الإنسانية المحدودة، إذ يلاحظ بأن تدخلات برنامج ميذا افتقدت التركيز على قطاعات ذات الأولوية واضحة، فشملت جل ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية من تربية وصحة وماء وبيئة وقطاعات إنتاجية ودعم للموازنة العامة وللمجتمع المدني وتجهيزات تحتية.. الخ (انظر الشكل رقم 1).

إن هذا التنوع في التدخلات يؤدي إلى تشتيت الجهود وعدم وصول التمويلات إلى مستوى الكتلة الحرجة (Critical mass)، ما يحّد من فاعليتها، خصوصاً إذا أخذنا بعين الاعتبار تواضع الدعم المالي المخصص للفرد الواحد. والملاحظة نفسها يمكن القيام بها بالنسبة إلى الآلة الأوروبية للجوار والشراكة (انظر الشكل رقم 2) حيث يغلب الطابع المتنوع للتدخلات، باستثناء حالات سوريا والأردن (التركيز على مسألة الحكامة) وليبيا (التركيز على قطاع الصحة)، أما فيما يتعلق بالية «فيميب» فإن القسط الأكبر من تدخلاتها يوجّه إلى قطاعين اثنين هما الطاقة والنقل (نسبة 67.3%)، في حين تستحوذ ثلاثة بلدان (مصر، المغرب وتونس) على 71.7% من إجمالي التمويل (انظر الجدول رقم 11)، غير أن الصورة العامة للاختيارات القطاعية الممولة من طرف مجموع آليات التدخل الأوروبي (ميذا ثم الآلية الأوروبية للجوار والشراكة و«فيميب») تبين أن هناك تركيزاً للمساعدات لصالح مشاريع البنيات التحتية الكبرى<sup>(26)</sup>، ويعكس هذا التوجه قناعة راسخة لدى المسؤولين الأوروبيين بأن العائق الأول للنمو الاقتصادي والاستثمار الخاص يكمن في ضعف البنيات التحتية (الموانئ، الطرق.. الخ)، لذا يشكل تراكم رأس المال المادي رافعة للاستثمار وللانسياب الأمثل للمنتجات والبضائع المؤدي إلى منطقة أورو متوسطية للتبادل الحر.

إن هذا الطرح لقضايا التنمية في البلدان العربية-المتوسطة ودور المساعدات الأوروبية في بلورته على أرض الواقع يستدعي منا ملاحظات عدة حول مدى قدرته على الاستجابة لضرورات التنمية الحقيقية الشاملة.

الملاحظة الأولى تكمن في أن التركيز على الاستثمار في البنيات التحتية لا يضمن تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة التي تشترط كذلك وجود يد عاملة مؤهلة ودينامية اقتصادية

25 انظر: تقرير لجنة التمويل من أجل التنمية المشتركة المقدم إلى الرئيس الفرنسي، أيار 2010.

26 تقرير اللجنة المشار إليه سابقاً.

ملحوظة، إضافة إلى توافر نسيج صناعي فعال، وبالتالي فإن توظيف المساعدات الأوروبية في دعم البنيات التحتية لن يؤدي بالضرورة إلى الدفع بعجلة النمو إلى الامام. أما الملاحظة الثانية فترتبط بالخلط بين مفهوم النمو الاقتصادي والتنمية، فالأول يقتصر على الزيادة في حجم الناتج الداخلي الخام وكمية الموارد والمنتجات والخدمات المحققة، في حين تقتضي التنمية إحداث تغييرات هيكلية عميقة في النسيج الاقتصادي تفضي إلى بروز قطاعات جديدة ذات إنتاجية عالية ومحتوى تكنولوجي متطور وقيمة مضافة معتبرة<sup>(27)</sup>.  
والحال أن المقاربة الأوروبية للنمو لا تعمل إلا على تكريس واقع التخصصات الحالية المتمثلة في تصدير المواد الأولية والمنتجات الفلاحية والمواد المصنعة الكثيفة العمالة (النسيج والألبسة على الخصوص)، كما أنه يصعب إيجاد علاقة سببية بين تركيز المساعدات على البنيات التحتية من جهة، ومحاربة ظاهرة الفقر أو النهوض بقضية المساواة بين الجنسين التي تعتبر من الأهداف المعلنة للسياسة الأوروبية للجوار<sup>(28)</sup>.

أما الملاحظة الثالثة فتكمن في كون المقاربة هذه لا تعبر الاهتمام الضروري للتجربة التاريخية لبلدان شرق آسيا الذين انطلقوا في مجال التقدم والرخاء بفضل إفراد دورة حميدة يعزز فيها النمو الاقتصادي التنمية الاجتماعية، في حين يمكن هذه الأخيرة من خلق شروط تنمية اقتصادية ومستدامة.

نستخلص مما سبق أن للمساعدات الأوروبية آثار محدودة على التنمية والنهوض بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي لا تحظى بالأولوية في سياسة التعاون الأوروبية من أجل التنمية. فالاتحاد الأوروبي يوظف هذه السياسة لتحقيق أهدافه الجيوستراتيجية والاقتصادية في المقام الأول، ولو كان ذلك على حساب متطلبات تنمية حقيقة للبلدان العربية - المتوسطة<sup>(29)</sup>.

• هل توجد آليات متاحة لمراقبة هذه المساعدات من قبل منظمات المجتمع المدني؟

التزم الاتحاد الأوروبي «بتفعيل» إعلان باريس «لسنة 2005»، وبرنامج عمل آكرا لسنة 2008

27 راجع محاضرة

LSE, February 2010 Chang H J, Hamlet without the Prince of Denmark

28 إن ملاحظتنا هذه تبقى قائمة رغم مصادقة الاتحاد الأوروبي على ما سمّي «التوافق الأوروبي من أجل التنمية» الذي يعتبر أن التنمية سيرورة شاملة ومتعددة الأبعاد تشمل كذلك «الحكامة الجيدة. حقوق الإنسان والجوانب السياسية والبيئية». غير أن هذا الاعتراف لا يعدو أن يكون خطاباً للاستهلاك أكثر مما هو التزام يترجم على أرض الواقع عبر تدابير ملموسة.

29 انظر:

Delcourt L' Aide au développement de l'Union européenne: une perspective critique , Alternatives Sud, 3, 2008



لتحسين فعالية المساعدات الإنمائية من خلال تبني مقاربة جديدة تعتمد مبادئ الملكية وعدم التجزئة والقدرة على التنبؤ بتدفقات المعونة وبتنسيق المساعدة والمواعمة وعدم تقييد المعونة بشروط. ويعتبر مبدأ: ملكية البلد المستفيد القوية للمساعدة الإنمائية الرسمية المدخل الطبيعي لمشاركة المجتمع المدني في تخطيط وتنفيذ ورصد الأنشطة الإنمائية، وتوجد بالفعل إمكانات لإشراك منظمات المجتمع، على المستوى الشكلي على الأقل، لإعمال مبدأ الملكية الوطنية، فبإمكان هذه المنظمات المساهمة في بلورة وتتبع الوثائق التطبيقية للآلية الأوروبية للجوار والشراكة كتحريير برنامجي العمل الوطني والسنوي National and Annual Action Plans ومراجعة الوثيقة الاستراتيجية للبلد Country Strategy Paper.

من الناحية العملية، تتم هذه المساهمة عبر ممثلية مفوضية الاتحاد الأوروبي بالبلد الشريك، حيث يطلب من منظمات المجتمع المدني طرح الأسئلة وتقديم المقترحات والملاحظات حول الوثائق المذكورة وكذا التوصيات من أجل ضمها إلى برنامج العمل السنوي<sup>(30)</sup>. على سبيل المثال، فتحت ممثلية مفوضية الاتحاد الأوروبي في المغرب مؤخراً (شهر مايو 2010) استشارة مع منظمات المجتمع المدني من أجل تحسين برنامج العمل الذي يربط الاتحاد الأوروبي بالمغرب في إطار السياسة الأوروبية للجوار، وتتمحور الاستشارة حول أولويات برنامج العمل الجديد من وجهة نظر هذه المنظمات، وتتم عبر الإنترنت من 12/05/2010 إلى 04/06/2010. وتفنن الممثلة حجم المساهمات كما تحدد النقاط الواجب تناولها وهي التوصيات حول أهداف البرنامج وكذا أهداف وثيقة الوضع المتقدم للمغرب في علاقته مع الاتحاد الأوروبي، اقتراح نتائج ومؤشرات عملية يتعين تحقيقها خلال السنوات الأربع أو الخمس المقبلة، وأخيراً اقتراح مصادر لتقويم الالتزامات المتضمنة في برنامج العمل عند الاقتضاء<sup>(31)</sup>.

إن هذه المقاربة على الرغم من أهميتها باعتبارها نافذة مفتوحة على انشغالات واهتمامات منظمات المجتمع، إلا أنها تبقى قاصرة عن توفير كل شروط ملكية وطنية حقيقية للمساعدات الإنمائية الأوروبية ولآليات تفعيلها على أرض الواقع، وذلك للأسباب التالية: أولاً، إن الاستشارة تتم على أسس وثائق معدة سلفاً لم تشارك منظمات المجتمع المدني في بلورة مسوداتها، ما يحصر تدخّل هذه الأخيرة، أي منظمات المجتمع المدني، في مجرد تنقيحات أو تعديلات لا تمس جوهر ومنهجية الوثائق المقترحة.

30 راجع الموقع الإلكتروني للآلية الأوروبية للجوار والشراكة ENPI  
31 العملية نفسها تمت في لبنان، انظر الموقع الإلكتروني لـ «أوروبا جارتنا» 2010/6/6. راجع الموقع الإلكتروني للممثلة الاتحاد الأوروبي في الرباط بالنسبة إلى حالة المغرب.

ثانياً، ليس هناك أي ضمانات بأن التوصيات المطلوب تقديمها من المجتمع المدني سيتم أخذها فعلاً يعين الاعتبار، إذ ليس هناك أي مسطرة للتدخل لإقرار الصيغة النهائية لبرنامج العمل أو للوثيقة الاستراتيجية الخاصة بالبلد الشريك. ثالثاً، تعتبر المدة الزمنية المحددة للاستشارات (ثلاثة أسابيع) غير كافية إذا أخذنا بعين الاعتبار أن صياغة التوصيات والاقتراحات من قبل منظمات المجتمع المدني تقتضي القيام بالدراسات اللازمة وتوفير الخبرة واستشارة أعضائها وقواعدها. رابعاً، يؤدي حصر الاستشارة والتوصيات على نقط تقنية معدودة إلى إبعاد منظمات المجتمع المدني من مناقشة القضايا المنهجية والاختيارات الكبرى التي يتم على أساسها تنفيذ السياسة الأوروبية للجوار عبر آلية « فيميب » والوثائق المصاحبة لها<sup>(32)</sup>.

### هل أثرت الأزمة الاقتصادية على المساعدات؟

تدل المعطيات المتوافرة حالياً على أن الاعتمادات المالية المبرمجة في إطار الآلية الأوروبية للجوار والشراكة لن تتأثر على المدى القريب والمتوسط بفعل الأزمة العالمية، غير أنه من المنتظر أن تعرف البرمجة المالية للفترة 2011-2013 تغييراً نسبياً لصالح دول شرق أوروبا التي ستستفيد من زيادة في المساعدات المخصصة لها بنسبة 53% مقابل 13% فقط بالنسبة إلى بلدان جنوب البحر المتوسط<sup>(33)</sup>.

أما بالنسبة لآلية « فيميب » التابعة للبنك الأوروبي للاستثمار، فلا توجد معطيات حول آفاق التمويل المستقبلية، غير أن هناك مؤشرات وعوامل تدعو إلى التخوف بأن تؤثر الأزمة المالية والاقتصادية العالمية سلباً على المساعدات الإنمائية المقدمة من طرف الدول المانحة أو المنظمات متعددة الأطراف.

فلقد بينت دراسة حديثة للبنك الدولي<sup>(34)</sup> حول العلاقة بين الأزمات المالية وتطور المساعدات الإنمائية في 24 دولة مانحة خلال الفترة 1997-2007 أن هذه الأخيرة - أي المساعدات - تعرف انخفاضاً محسوساً نظراً إلى الضغط على الموازنة الناجم عن الدعم المقدم للبنوك والمؤسسات المالية المتضررة وتراجع المداخل الضريبية بفعل الركود الاقتصادي وارتفاع المديونية العمومية على ضوء هذه المعطيات، من المنتظر أن تعرف المشاريع المبرمجة في

32 من أجل دراسة مفصلة حول هذا الموضوع، انظر:

ICPS, Missing out: civil society and ENPI, OPI, 2010

33 أرقام مستقاة من تقرير لجنة تمويل التنمية المشتركة، ص 13 .

34 انظر:

Aid and Financial Crises in Donor Countries, WP, World Bank, dec.2009 Dang H - A, Knack S and Rogers H, International

إطار الاتحاد من أجل المتوسط صعوبات مهمة لتمويلها، كما أن استمرار الركود الاقتصادي وأزمة المديونية العمومية في البلدان الأوروبية واتباع سياسات تقشفية ستلقي بظلالها لا محالة على قدرة الدول المساهمة في رأسمال البنك الأوروبي للاستثمار على توفير الموارد الضرورية لتوسيع نشاطاته.

أخيراً وليس آخراً، إن هذه التوقعات باستقرار أو انخفاض المساعدات الإنمائية الأوروبية لن يساعد البلدان العربية-المتوسطة على مواجهة التحديات الجديدة الناجمة عن تداعيات الأزمة المالية، من ارتفاع في نسبة الفقر وتفاقم أزمة البطالة وتدهور التوازنات الماكرو-اقتصادية (ميزان المدفوعات الجارية، الرصيد من العملة الصعبة..).

