

السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي كقوة عظمى / كبرى في النظام العالمي

The foreign policy of the European Union as a superpower/major in the global system

نورالدين لعسل

جامعة محمد خيضر - بسكرة (الجزائر)، noureddine.lassel@univ-biskra.dz

تاريخ النشر: 2021/07/30

تاريخ القبول: 2021/07/28

تاريخ الاستلام: 2021/06/11

ملخص:

هناك جدل كبير بين الباحثين حول اعتبار الاتحاد الأوروبي قوة كبرى/أو عظمى في النظام العالمي، وحول طبيعته وعلاقاته وتفاعلاته كفاعل ضمن وحدات البيئة الدولية، وبين من يقرون بقوة الاتحاد الأوروبي الاقتصادية لكنهم يشككون في امكانياته العسكرية وقدرته على تجميع طاقاته في منصة واحدة بعيدا عن مظلة الحلف الأطلسي وهيمنة الولايات المتحدة الأمريكية. ينصرف بعض الباحثين إلى أن القوة الحقيقية للاتحاد الأوروبي إضافة للقوة العسكرية والاقتصادية هي بالأساس قوة معيارية ناعمة مستمدة من القيم الإنسانية والمدنية.

كلمات مفتاحية: السياسة الخارجية، الإتحاد الأوروبي، النظام العالمي.

Abstract :

There is a great deal among researchers who consider the European Union as a great power or superpower in the global system, and about its nature, relations, and interactions as an actor within the international environment units, and between those who acknowledge the economic strength of the European Union but are skeptical of its military capabilities and its ability to pool its energies on one platform away from the umbrella NATO and the hegemony of the United States of America. Some researchers disagree that the true strength of the European Union, in addition to its military and economic power, is primarily a normative and soft power derived from human and civil values.

Keywords: foreign policy, European Union, world order.

مقدمة:

بخلاف الواقعيين الذين لا يعتقدون بوجود فواعل آخرين في العلاقات الدولية غير الدول، ترى اتجاهات فكرية أخرى بتنوع وتعدد الفاعلين الدوليين من دول وأفراد وجماعات وشركات متعددة الجنسية ومنظمات إقليمية ودولية وغيرها. والاتحاد الأوروبي ككيان جديد متعدد الوحدات والمؤسسات والأدوار شكل محورا دراسيا لعدد الباحثين حول مكانته في المنظومة الدولية، وتفاعله مع مختلف الفاعلين الدوليين الآخرين.

من هذا المنطلق جاءت هذه الدراسة لتبحث في ماهية الاتحاد الأوروبي كفاعل متميز وجديد في العلاقات الدولية يسير بسرعات متعددة ومتفاوتة، وكذلك محاولة قياس مدى ما يملكه من مقدرات ومصادر قوة تمكننا من تصنيفه كقوة كبرى أو عظمى في النظام العالمي على الأقل من الناحيتين الاقتصادية والمعمارية. وإلى أي مدى نجح هذا الاتحاد في إيجاد نموذج خاص به للسياسة الخارجية في ظل تعارض توجهات ومصالح الوحدات المشكلة له في كثير من الأحيان تجاه مختلف المناطق والقضايا.

أولا: موقع ومكانة الاتحاد الأوروبي في المنظومة العالمية:

1. موقع الاتحاد الأوروبي من الفواعل الدوليين:

بمجرد سريان معاهدة لشبونة سنة 2009 انتهت تقريبا سنوات من عدم اليقين والاضطراب السياسي في الاتحاد الأوروبي، حيث جرت مفاوضات بين حكومات الدول تبعتها استفتاءات حول الإصلاحات اللازمة لكي تجعل من الاتحاد لاعبا أكثر فاعلية وتأثير وتماسك على مستوى المنظومة العالمية، وقد سبق ذلك رفض جماهير الناخبين في دولتين مؤسستين للاتحاد هما: فرنسا وهولندا حول معاهدة دستورية خاصة، كان يمكن أن تحدث إصلاحات مهمة بهدف تقوية الاتحاد، فتدخل بعد ذلك رؤساء الحكومات للتغلب على انهيار الكتلة التصويتية بإبرام معاهدة لشبونة التي كانت تحتوي على نفس الإصلاحات، إلا أنها خفضت المخطط من دستور إلى مجرد معاهدة.

نصت المعاهدة على إنشاء منصبين جديدين بهدف تحسين التنسيق بين سياسات الاتحاد وإعطائه مظهرا عالميا جديدا "منصب رئيس المجلس الأوروبي" ومنصب وزير خارجية الاتحاد ويطلق عليه رسميا مسمى "الممثل الأعلى High Representative"، ليكون مسؤولا عن الشؤون الخارجية والسياسية والأمنية، كما نصت المعاهدة على إنشاء هيئة دبلوماسية للاتحاد تضم نحو سبعة آلاف شخص، تتبع الممثل الأعلى،

مع منحه صفة الشخصية القانونية التي تحول له إبرام اتفاقيات باسمه، وفي قمة 2009 اختارت الدول الأعضاء "هيرمان فان رومبوي" Herman Van Rompuy رئيس وزراء بلجيكا ليكون أول رئيس للمجلس، كما اختاروا السياسة البريطانية "كاترين آشتون" Catherine Ashton لمنصب الممثل الأعلى⁽¹⁾.

وفي خضم ما كان يبدو جدلا لا نهاية له عن كيفية تنظيم السياسة الخارجية للاتحاد وتحسين هياكله المؤسسية، مضى الاتحاد في طريق تحسين علاقاته مع الدول والمناطق الرئيسية في العالم، وكذلك إبراز صورته عالميا، وحتى قبل إنشاء الاتحاد وتأسيس السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (CFSP) كانت المجموعة الأوروبية لاعبا مهما في العلاقات الدولية، وخاصة في السياسات الاقتصادية والتجارية، والمجالات المرتبطة بها مثل: الصحة والسلامة والبيئة، كانت الجماعة الأوروبية هي اللاعب الأكثر تأثيرا في مفاوضات التجارة العالمية إلى جانب الولايات المتحدة الأمريكية، وكانت تتفاوض بالفعل ككيان واحد داخل الاتفاقية العامة للتعريف الجمركية والتجارة GATT، ثم واصل الاتحاد ممارسة ذلك الدور في إطار منظمة التجارة العالمية (WTO) World Trade Organization.

إن الدور الذي يقوم به الاتحاد في هذه المجالات يدعم بقوة نفوذه كلاعب دولي، كما يراه من يدعون إلى سياسة خارجية أقوى نموذجاً لما يجب أن تكون عليه "السياسة الخارجية والأمنية المشتركة"⁽²⁾.

كما أن الدخول في الوحدة النقدية كان له أثر بالغ في إعطاء مكانة دولية رائدة للاتحاد الأوروبي، وذلك حين أخذ البنك المركزي الأوروبي (ECB) مكانه إلى جوار بنك الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي (US Federal Reserve) كواحد من أكبر بنكين مركزيين تأثيراً في العالم.

وفي الأمور التنظيمية أصبح الاتحاد الأوروبي لاعبا مؤثرا على نحو مضطرد وذلك في عدة مجالات، ليحل محل الولايات المتحدة الأمريكية في دورها التقليدي كرائد عالمي في هذا المجال، فقد أثبتت المفاوضات الأوروبية قوتها في مجال تنظيم الأعمال التجارية العالمية، حيث وضعت سنة 1997 شروطا صارمة لاندماج شركتين أمريكيتين كبيرتين هما: بوينغ Boeing ومكدونيل دوغلاس Mc Donnell Douglas على أساس أن الشركة الموحدة سيكون لها متضمنات مناوئة بالنسبة للأسواق الأوروبية، كانت هذه الخطوة مؤشرا على وجود خطوات أوروبية عدائية متتالية ضد الشركات الأمريكية، بما في ذلك إعاقه برنامج الدمج المخطط بين شركتين "جنرال إلكتريك" General Electric و "هوني وال" Honey Well سنة 2001،

وفرض غرامات كبيرة على مايكروسوفت Microsoft وائل Intel بسبب اتهامات مزعومة بالاحتكار.⁽³⁾

2. الاتحاد الأوروبي كقوة كبرى/عظمى في النظام العالمي:

إن اعتبار "دولة" معينة قوة كبرى/عظمى مؤثرة في تفاعلات الأنساق الإقليمية والدولية يرتبط بالأساس بتوفر الشروط التالية:⁽⁴⁾

- ✓ توفر الإمكانيات والاعتبارات العسكرية، الإيديولوجية الاقتصادية، الجغرافية والسكانية بالقدر الذي يسمح من تعظيم أهداف السياسة الخارجية، ولعب دور بارز في النظام العالمي.
- ✓ توفر الإرادة والمحفز السياسي والإصرار على القيام بدور بارز ومستقل في العلاقات الدولية، ليس فقط لدى صناعات القرار والقادة السياسيين، بل كذلك لدى مختلف مكونات المجتمع.
- ✓ توفر العقلانية والفعالية والمهارة والخبرة الضرورية لتحويل الإمكانيات والإرادة السياسية إلى سلوك مؤثر ودور بارز في التفاعلات الدولية.
- ✓ توفر الظروف والمعطيات الإقليمية والدولية التي لا تعيق وتعترض تحقيق الرغبة في التأثير في سياق العلاقات الدولية.

ولكي نستطيع أن نصنف لاعبا دوليا ضمن القوى الكبرى أو العظمى لا بد أن تفحص مضامين ومكونات القوة عنده وقدرته على توظيفها واستعمالها، فمن الناحية التقليدية كان اختيار القوة العظمى هو "قوتها على الحرب" فقد كانت الحرب هي اللعبة النهائية تدار على حلبة السياسة الدولية، وبها كان يتم إثبات التخمينات عن القوة النسبية، ومع تطور التكنولوجيا تغيرت مصادر القوة، ففي الاقتصاديات الزراعية في أوروبا في القرنين السابع عشر والثامن عشر، كان المحدد السكاني مصدرا مهما وفاعلا من مصادر القوة، لأن السكان كانوا قاعدة للقاعدة للضرائب والجنود، وهذا ما أعطى ميزة خاصة لفرنسا في تلك الفترة، ومع تنامي أهمية الصناعة في القرن التاسع عشر أصبحت بريطانيا تتحكم في المياه الدولية بأسطول ليس له نظير، وفي القرن العشرين والاكتشاف النووي جعلت الترسانة النووية من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي قوتين عظيمين لم يسبق لهما مثيل.

أما في القرن الواحد والعشرين فإن أساس القوة أخذ في الابتعاد عن التأكيد على القوة العسكرية والغزو لأن مجتمعات ما بعد الثورة الصناعية أصبحت تركز على الرفاه الاجتماعي وليس على المجد الذي كانت تحققه الحروب والسيطرة الاستعمارية على الشعوب الأخرى.

واليوم يمكننا أن نجد ثلاثة أنواع من الدول في النظام العالمي: الدول الضعيفة الفقيرة التي لم يصلها التصنيع بعد، وهي غالبا البقايا الفوضوية للإمبراطوريات المنهارة، والدول التي تقوم بالتحديث والتصنيع كالهند أو الصين، ومجتمعات ما بعد التصنيع السائدة في أوروبا وأمريكا الشمالية واليابان واستعمال القوة مألوف شائع في الصنف الأول من الدول، ولا يزال مقبولا في النوع الثاني، لكن التسامح معه أقل في النوع الثالث.⁽⁵⁾

وعند تناولنا لتأثير الاتحاد الأوروبي في السياسة الدولية يمكن أن نحدد ثلاثة أنماط من القوة هي: القوة الصلبة، والقوة الناعمة، والقوة التحويلية، والتميز بين القوة الصلبة والقوة الناعمة هو الآن موضوع رئيسي في فكر العلاقات الدولية، فالقوة الصلبة إكراه، هي قرار الحرب أو السلام أو فرض عقوبات ثقيلة في وجه الصراع العالمي، القوة الصلبة كما قال المفكر العسكري كلا وزفيتز Carl Van Clausewitz : هي استمرار للسياسة الخارجية بوسائل أخرى لكي تجعل الأطراف الأخرى تقوم بما تريد أنت، بدلا من ترك أي خيار آخر أمامها، والقوة الناعمة تدرك التعاون من خلال قوة الجذب وفوائد الاختيار التفضيلي، ومن خلال عرض الاحتواء السياسي وتوفير مزايا اقتصادية.

في ممارسة القوة الصلبة كان الأوروبيون أقل طموحا ونجاحا مما يتمنى دعاة التكامل الأوروبي، فالقوات العسكرية للاتحاد الأوروبي حاضرة، بعضها يقاثل ولكن معظمها يشارك في عمليات لحفظ السلام والمراقبة والتدريب في أماكن كثيرة من العالم، كما هو الحال بالنسبة لـ "الحلف الأطلسي" ضمن قوة المساعدة الأمنية الدولية "International Security Assistance force" في أفغانستان، أو مستقلة بتكليف رسمي من الأمم المتحدة في كوسوفو، وبالرغم من ذلك فإن الاتحاد الأوروبي فشل في أن يبرز نفسه كقوة يمكن الاعتماد عليها، وبتوافق عام لم تبذل الحكومات الأوروبية ما يكفي من جانبها لكي تبني قدراتها العسكرية.⁽⁶⁾

يقول جوزيف. س. ناي Joseph. S. Nye في تحذير له من بروز قوى عظمى أخرى تنافس الولايات المتحدة الأمريكية: "لست وحيدا في تحذيري من مخاطر سياسة خارجية تجمع بين مواقف أحادية الجانب، وغطرسة وضيق أفق، فلقد عبر عن القلق على بقاء القوة الأمريكية عدد من الأمريكيين الملتزمين

بالنظرية الواقعية في العلاقات الدولية، فطوال عصور التاريخ كانت تنشأ ائتلافات من بلدان للتوازن مع القوى السائدة، كما أن البحث مستمر عن دول متحديه جديدة، فالبعض يرى في الصين عدوا جديدا، بينما يتصور آخرون أن التهديد يكمن في ائتلاف روسي، صيني، هندي، ويرى غيرهم أن أوروبا الموحدة قد تصبح دولة "أمة" تتحدانا وتنافسنا على المركز الأول".⁽⁷⁾

كما يقول في موضع آخر: "...وإذا أخذنا أمثلة أخرى في التجارة الدولية وقضايا مكافحة الاحتكار، فسندجد أن الاتحاد الأوروبي متوازن مع القوة الأمريكية منذ الآن، ومن المحتمل أن تزيد قوة أوروبا الاقتصادية والطرية الناعمة في السنوات المقبلة".⁽⁸⁾

يقول مارك ليونارد Mark Leonard: "بوسعنا أن نرى أن نوعا من القوة قد نما وتطور، لا يمكن قياسه بمقياس الميزانية العسكرية، أو تكنولوجيا صواريخ الأسلحة الذكية، هذا النوع يعطي ثماره على المدى الطويل، وموضوعه إعادة صياغة العالم وليس الفوز في صراع قصير الأمد. إن قوة أوروبا هي قوة تحويلية، وعندما نتوقف عن النظر إلى العالم بعيون أمريكية، بوسعنا عندها أن نرى أن كل عنصر من عناصر الضعف الأوروبي هو في الحقيقة وجه آخر من وجوه قوة التحويل الأوروبية".⁽⁹⁾

لقد أصبحت أوروبا بإقامتها لأكبر سوق داخلية موحدة في العالم استنادا لبعض التقديرات، عملاقا اقتصاديا والسوق الأكبر في العالم. لكن ما يجعل أوروبا نموذجا ليس الضخامة، إنما نوعية اقتصادها، فتدني التفاوت في المساوات يسمح لدول الاتحاد أن توفر الأموال بدلا من انفاقها على الجريمة والسجون، كذلك كفاءة اقتصادها في استخدام الطاقة تحميها من الارتفاع الجنوبي في أسعار النفط، ونموذجها الاجتماعي يوفر للناس الوقت والمتعة مع عائلاتهم. تمثل أوروبا علاقة عضوية من الحيوية والحرية الوافدة من الديمقراطية الاجتماعية. وهكذا فإنه مع تزايد الغنى في العالم وتحول الناس إلى ما هو أبعد من إرضاء الحاجات الأساسية مثل الجوع والصحة، فإن طريقة العيش الأوروبية تصبح إغراء لا يمكن مقاومته.⁽¹⁰⁾

ومهما يكن فإن الاتحاد الأوروبي يستخدم نمطا ثالثا من القوة خاصا به، وهو إسهام فريد إلى حد ما في التطور السياسي العالمي، تلك هي قوة الاتساع والعلاقات الخاصة، وهي قوة "تحويلية" أحدثت إصلاحات سياسية واقتصادية جذرية في تلك الدول التي تريد حكوماتها الانضمام إلى الاتحاد أو إقامة علاقات مميزة معه، وعليه فهي على استعداد لأن تفي بمتطلبات وشروط ومعايير صعبة، لكنها ضرورية للتأهيل، كما

أحدثت بعض إصلاحات دول تريد حكوماتها الحصول على مزايا أو إمكانية الوصول التفضيلي إلى اقتصاد الاتحاد الأوروبي، وغير ذلك من الفوائد الاقتصادية.

بالنسبة للدول المرشحة لعضوية الاتحاد فإن هذه المعايير هي وجود مؤسسات مستقرة ضامنة للديمقراطية، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان، وحماية الأقليات، واقتصاد سوق فعال قادر على مواجهة التنافسي، ومعايير سوق الاتحاد الأوروبي الموحدة، والقدرة الإدارية على تنفيذ مجموعة من قوانين وقواعد الاتحاد الأوروبي الإدارية المعمول بها.

أما بالنسبة للدول التي تريد علاقات خاصة مع الاتحاد الأوروبي، فالضغط من أجل التكيف مع المشروطية الموضوعية والمتطلبات أقل حدة، ولكن احتمالات ما يمكن أن يطلق عليه "العدوى الإيجابية" "positive Contamination" تزداد أهمية مع مرور الوقت "القوة الأوروبية" كما يقول صاحب مصطلح "القوة التحويلية" يعتبرها الضعف بشكل مستمر... ربما تكون الولايات المتحدة الأمريكية قد غيرت النظام في أفغانستان، ولكن أوروبا تغير المجتمع البولندي برمته... من السياسات الاقتصادية، وقوانين الملكية إلى معاملة الأقليات، ومن تقوم الدولة برعايتهم... أوروبا لا تغير الدول بالتهديد بغزوها: تهديدها الأكبر هو أن تقطع الاتصال بها.⁽¹¹⁾

القوة التحويلية لأوروبا هي "التطور الأكثر أهمية في العلاقات الدولية منذ نشأة الدولة- الأمة ربما يعتبر ذلك مغالاة في التقدير، ولكن الحقيقة هي أن الاتحاد الأوروبي يضم اليوم خمسمائة مليون نسمة، إلى جانب مائة وخمسين مليوناً آخرين في دول تتطلع إلى عضويته مثل (تركيا وأوكرانيا)، إنه ناد دولي تطلب الدول الأخرى الانضمام إليه وهي تعلم أن متطلبات تلك العضوية تتضمن القيام بإصلاحات صعبة في الداخل.⁽¹²⁾

وفي سياق بروز النظرية البنائية في العلاقات الدولية، التي تؤكد على دور القيم والمعايير في مجتمع عالمي من الدول، سيطر مفهوم "القوة المعيارية" على النقاش بداية الألفية، حول تصور الاتحاد الأوروبي كفاعل دولي، وقد وُضِع هذا الافتراض بشكل خاص من قبل (إيان مانرز) Ian Manners حول معايير الديمقراطية، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون التي يروج لها الاتحاد الأوروبي، بالإضافة إلى معايير أخرى مثل السلام، والتنمية المستدامة والتضامن الاجتماعي، وعدم التمييز.

لقد وسعت أعمال زكي العايدي تحليل القوة المعيارية الأوروبية إلى سلسلة كاملة من معايير الحوكمة العالمية، وتتمثل فرضيته الأساسية في أن الاتحاد الأوروبي مقارنة بالولايات المتحدة الأمريكية وقوى سيادة

أخرى في العالم، ستكون له أفضلية واضحة من خلال "المعايير" عوض "القوة"، ومن ثم فإن قدرة أوروبا على نشر معاييرها المرجعية على المستوى الدولي سوف تجعل منها "قوة معيارية" في مواجهة السياسة الواقعية "Realpolitik" والمفهوم التقليدي لسياسات القوة.

هذه الرؤية تطرح إشكالات من عدة جوانب، فمركزية أوروبا أساسا تنسب لها معايير هي بالنسبة للبعض عالمية أو على الأقل هي مشتركة على نطاق أوسع، ولا سيما في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون.

كما أن أوروبا التي استعمرت لعدة قرون نصف العالم، ونظمت تجارة الرقيق وإبادة الهنود الحمر، وتسببت في حربين عالميتين، وابتكرت الشمولية في القرن العشرين، بإمكانها اليوم أن تجسد قوة للخير، حيث لن يعتمد نفوذها وتأثيرها إلا على قوة إقناع - بالضرورة - على النطاق العالمي لمعاييرها.⁽¹³⁾

ولكي نكون أكثر واقعية فإن القوة المعيارية الأوروبية لحل الصراع الفلسطيني-الإسرائيلي، وإدارة الأزمة النووية الإيرانية، أو الحرب ضد القاعدة أو تنظيم "داعش"، ليست طريقة بديلة عن القوة الصلبة ولا هي حل بديل لها.

هل يمكننا أن نراهن على قدرة الاتحاد الأوروبي على جعل معاييرها المرجعية سائدة في أنساق التنظيمات الدولية مثل التجارة العالمية، والقانون الاجتماعي الدولي، والمعونة الإنمائية، وحماية البيئة؟ في كل هذه المجالات أصبح الحديث عن القوة المعيارية الأوروبية في وجه العولمة أقل تفاقولا مما كان عليه قبل سنوات، ففي منظمة التجارة العالمية كما يرى زكي العايدي، فشلت أوروبا في محاولتها لربط التجارة بالقواعد البيئية، وربط الاتفاقيات التجارية بالمعايير الاجتماعية الأساسية.⁽¹⁴⁾

أما عن الفكر الأوروبي في مجال التنمية، فإن "يان أوربي" Jan Orbie وهلين فرسليز Helen Versluys يعتقدان أنه في هذا الميدان يبدو أن الاتحاد الأوروبي "مستورد" للمعايير أكثر منه "مصدر" لها.

أما بخصوص البيئة فمن المفترض أن تكون القطاع الذي يستطيع الاتحاد الأوروبي أن يمارس فيه تأثيرا سياسيا كبيرا، وقويا كفاعل مهم في العلاقات الدولية، إلا أن القوة المعيارية الأوروبية لم تكن فعالة في مؤتمر كوبنهاغن (ديسمبر 2009) عندما كانت مسألة إقناع الصين والولايات المتحدة الأمريكية، والدول الأخرى بإتباع النموذج الأوروبي في أمور السيطرة على المناخ.

ومن الواضح أنه مهما كانت الرهانات، فإن القوة المعيارية الأوروبية تبدو نسبية، ربما لأن هذه الفكرة هي في المقام الأول عقيدة مفيدة لوضع الاتحاد الأوروبي كلاعب على الساحة العالمية.⁽¹⁵⁾

ثانيا: ماهية السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي

1. تعريف السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي:

استحدث التعاون في مجال السياسة الخارجية بين دول الجماعة الأوروبية سنة 1970 كعنصر تعميق وتوسيع من أجل استيعاب بريطانيا وإيرلندا والدنمارك، وقد سُمِّيَ هذا النشاط باسم "التعاون السياسي الأوروبي" حيث استعملت وزارات الخارجية كلمة "سياسي" لتمييز ما تراه "سياسة عليا" عن أمور كالاقتصاد الذي يعتبر من السياسة الدنيا، لكن السياسات الاقتصادية الخارجية للجماعة كانت بالفعل أهم بكثير من أي شيء سيحققه التعاون السياسي الأوروبي خلال السنوات التالية، خاصة مع إصرار فرنسا -فترة ما بعد ديغول- على الإبقاء على التعاون السياسي الأوروبي ليس حكوميا دوليا فحسب، بل أيضا منفصلا عن الجماعة تمام الانفصال.

وقد قفز التعاون السياسي الأوروبي قفزة نوعية وكبيرة عندما أدرجت الدول الأعضاء مسألة حقوق الإنسان على جدول أعمال "مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا" ثم قبل الاتحاد النص والذي تم تبنيه في النهاية، وبصفة عامة فقد ابتكر دبلوماسيو الدول الأعضاء طرقا وأساليب للعمل معا، قدر لها أن تفرز كثيرا من المواقف المشتركة تجاه مجموعة كبيرة من الموضوعات في العلاقات مع الدول الأخرى وفي الأمم المتحدة كذلك. لقد تجسد التطور الشكلي التالي الذي شهده التعاون في مجال السياسة الخارجية عندما تضمنته معاهدة ماستريخت، فقد أثار احتمال توحيد ألمانيا مخاوف فرنسا من أن تخفض ألمانيا شراكتها معها مقابل توجيهها نحو شرق أوروبا، وبنفس النوايا والطريقة التي أيد بها الفرنسيون العملة الموحدة من أجل توطيد ألمانيا في إطار الجماعة، أرادوا أيضا سياسة خارجية مشتركة للحد من استقلالية ألمانيا في العلاقات مع الشرق.

أما الألمان فقد كانوا بعيدين عن معارضة هذا الطرح حيث رأوا فيه جزءا من مخطط قيام أوروبا موحدة بطريقة فدرالية.⁽¹⁶⁾

أعطيت السياسة الخارجية والأمنية المشتركة اسما أفخم من "التعاون السياسي الأوروبي" وكذلك مؤسسات أكبر وبعد (فشل) الدور الأوروبي في حرب الخليج تم في المعاهدة إضافة (الدفاع) ولكن بعبارات مبهمه وذلك لاستيعاب كل من الرغبة الفرنسية في إنشاء قدرة دفاعية أوروبية مستقلة، مقابل المعارضة

البريطانية لأي شيء قد يؤدي إلى إضعاف حلف شمال الأطلسي لذلك لم تتمخض السياسة الخارجية والأمنية المشتركة آنذاك عن نتائج أحسن مما حققه التعاون السياسي الأوروبي قبل ذلك، لهذا السبب كانت هناك محاولة ثانية في إطار معاهدة أمستردام، لاستحداث ركيزة ثانية مرضية.

وهكذا فقد تضمنت معاهدة أمستردام مجموعة من الأهداف العامة للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، كما نصت على إمكانية التصويت بالأغلبية المشروطة في بعض الحالات، فضلا عن التعاون المعزز، أما الشأن الأكثر أهمية فكان محاولة النص على تفعيل نظام أبسط للتمثيل الخارجي، وذلك باستحداث منصب "ممثل سام" وهو منصب سوف يشغله أمين عام أمانة المجلس، بمعنى أنه منصب حكومي دولي، وقد سمح هذا مع زيادة القدرات التخطيطية داخل الأمانة، للممثل السامي وقد كان في تلك الفترة أمين عام حلف شمال الأطلسي السابق خافير سولانا، بإبراز صورة أقوى كثيرا للاتحاد الأوروبي في المحافل الدولية.⁽¹⁷⁾

بالرغم من ذلك فإن معاهدة أمستردام والتعديلات الطفيفة التي أضافتها معاهدة نيس كانت غير كافية لمواجهة المشكلات البنوية المتواصلة التي واجهتها السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، مما استوجب أن تنهي معاهدة لشبونة نظام ماستريخت، وحاولت إبراز شخصية خارجية واحدة، وتم استحداث منصب الممثل السامي للاتحاد الأوروبي للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية" والذي أنيط به الربط بين المفوضية والمجلس، لأن من يشغل هذا المنصب سوف يكون نائب رئيس المفوضية ورئيس هيئة الشؤون الخارجية بالمجلس، إضافة لحضوره المجالس الأوروبية، وهكذا فقد كانت لدى الممثل السامي إمكانية أن يصبح لاعبا سياسيا دوليا أساسيا، ولا سيما بدعم من موارد دائرة جديدة هي "الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية" التي تعتبر في جوهرها سلكا دبلوماسيا أوروبيا، وبالتالي كان هناك مجال كبير لصياغة موقف أوروبي مميز في العالم.⁽¹⁸⁾

2: مستويات صنع وتنفيذ السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي:

يمكن التمييز بين ثلاثة مستويات مختلفة لصنع وتنفيذ السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي: ⁽¹⁹⁾

أ- **مستوى السياسة الخارجية الموحدة:** وهي تخص المجالات التي ينوب فيها الاتحاد الأوروبي منفردا عن جميع الدول الأعضاء ولحسابهم، ومن خلال مؤسسات مشتركة تحل محل الدول وتمثلها دبلوماسيا، وتشمل تلك المجالات في الوقت الراهن كافة الأمور ذات الصلة بالتجارة الدولية والصيد البحري، حيث أنه في نطاق منظمة التجارة العالمية والمنظمات الخاصة بتنظيم الصيد البحري لم

يعد بإمكان الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ممارسة سياسات مستقلة في مجالات التجارة الخارجية والصيد البحري، ورغم أن دول الاتحاد هي من الناحية القانونية أعضاء منفردة في تلك المنظمات، إلا أن الاتحاد الأوروبي حل محلها من الناحية العملية، وأصبحت بذلك المفوضية الأوروبية هي المسؤولة بالكامل عن إدارة العلاقة مع تلك المنظمات نيابة عن الدول الأعضاء.

ب- مستوى السياسة الخارجية المشتركة: وهي سياسة خارجية يديرها الاتحاد بالتعاون مع الدول الأعضاء وبالتنسيق بينها، ولا تتخلى الدول عن صلاحياتها بالكامل في هذه الحالة، لتعهد بها إلى الاتحاد كي يديرها هو منفردا باسمها ولحسابها، لكنها إما أن تتقاسم معه هذه الصلاحيات أو تحتفظ بها لنفسها مع الالتزام بضوابط وقيود تحددها المؤسسات التكاملية، ويشمل هذا المستوى من السياسة معظم مجالات السياسة الخارجية والأمن.

ت- مستوى السياسة الخارجية المنفردة: وهي التي تتعلق بالمجالات التي يترك أمر إدارتها بالكامل للدول الأعضاء جون تدخل من جانب الاتحاد الأوروبي، ونطاق هذه المجالات محدود جدا ويتأكل باستمرار مع اتساع نطاق المجالات التي يشملها المستويان الأول والثاني.

ونتيجة لهذا فقد أصبح الاتحاد الأوروبي يدير شبكة من العلاقات المؤسسية مع دول العالم محتواها في اتساع مستمر ومداهما يزداد انتشارا حتى أصبحت الآن تشمل معظم دول العالم إن لم يكن جميعها، بالإضافة إلى المنظمات الدولية والإقليمية، وجل هذه الدول لها بعثات دبلوماسية لدى الاتحاد بمقره ببروكسل، كما يتمتع الاتحاد الأوروبي بوضع المراقب لدى الأمم المتحدة، وتلك كلها مؤشرات مهمة لمظاهر حضور قوي للاتحاد الأوروبي على الساحة الدولية.⁽²⁰⁾

3: بين السياسة الخارجية والسياسات الخارجية

إن نمو الاتحاد الأوروبي وتطور آلياته كفاعل في العلاقات الدولية، يجعل تعقيدات عمليات الاندماج بين دوله تخفي التمايزات والفروق التقليدية بين السياسة الخارجية والداخلية، وحتى في حالة الدولة الأمة التقليدية فإنه يصعب الفصل بين ما هو داخلي وما هو خارجي، فكثير من السلوكات الداخلية للدولة لها نتائج وارتدادات على البيئة الخارجية والعكس صحيح.

وحسب المنظور الواقعي في العلاقات الدولية، فإن النظام العالمي شبيه بكرات البليار، والدولة منيعة، وسيادتها الوطنية تضمن وحدة أراضيها، إلا أن الدول في هذا النظام تواجه بعضها البعض في سعيها نحو

تحقيق أهدافها المرتبطة بمصالحها القومية، وإذا كانت التفاعلات بين الدول تأخذ شكل الدبلوماسية والتفاوض أحيانا، فإنها قد تأخذ شكل الحروب والصراعات إذا كان هناك تضارب بين المصالح القومية لهذه الدول. (21)

وفي نفس السياق يقول جون ميرشايمر John.J. Mearsheimer: "رغم وجود عدد من المؤسسات الرائعة في أوروبا، مثل منظمة حلف شمال الأطلسي، والاتحاد الأوروبي، فلا توجد أدلة على أنها تستطيع أن ترغم الدول الأعضاء على التصرف خلافا لمصالحها الاستراتيجية ولعل الشيء اللافت للنظر في المؤسسات هو عجزها عن التأثير المستقل على سلوك القوى العظمى... تعمل الدول أحيانا من خلال المؤسسات، وتستفيد من ذلك، لكن الدول الأقوى في النظام تخلق المؤسسات وتشكلها بحيث تتمكن من الحفاظ على نصيبها من القوة العالمية، إن لم تزد، وما المؤسسات في حقيقتها إلا ميادين لاستعراض علاقات القوة". (22)

وباعتبار السياسة الخارجية انعكاسا للمجتمع المحلي، فسياسة أي دولة تجاه بيئتها الخارجية على الأقل على المدى المتوسط والبعيد تكون هي التعبير العالمي عن طبيعة مجتمعتها الداخلي، وهكذا فإن التصور الليبرالي للعلاقات الدولية يؤكد أن النظام العالمي سوف يتصف على نحو متزايد بتكوينه من طبقات عدة من المصالح القومية المتقاربة، والمؤسسات والشبكات غير الرسمية في مقابل الدولة المنيعة، وذلك بسبب اتساع نطاق الحكم الديمقراطي في العالم. (23)

يقع دور أوروبا في الشؤون الدولية اليوم عند نقطة تقاطع المفاهيم الواقعية والليبرالية لكيفية عمل النظام العالمي، ولكن القضية هي: ماذا نقصد بأوروبا؟ أوروبا اليوم تعني الاتحاد الأوروبي، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تعني كما كانت دائما مجموعة من الدول القومية المختلفة في القارة الأوروبية، وهناك معنى ثالث يشير إلى دور القانون والإدارة البيروقراطية، والتحالف السياسي غير الرسمي الذي يربط بين الدول القومية والاتحاد الأوروبي، أي "أوروبا" بالمعنى المتضمن في مصطلح "التكامل الأوروبي"، على نحو ما، تظل أوروبا مجموعة من الدول العميقة، وبصورة أخرى هي هيكل أو بنية من دول ذات سيادة، مندمجة، وبمعنى آخر فإن أوروبا اليوم هي في الحقيقة محصلة التفاعل بين الاثنين، وفي مثل هذه البنية فإن الفارق التقليدي بين ما هو محلي وما هو خارجي يصبح من الصعب تحديده. (24)

على مستوى أكثر جوهرية، فإن جميع الدول الأوروبية ديمقراطية و مترابطة اقتصاديًا، وتتقاسم حدودًا غير متنازع عليها إلى حد كبير (بل وغالبًا ما تكون غير مرئية). ومن ثم يتعايشون دون أن يشكلوا أي تهديد بشري لبعضهم البعض. باستثناء حالة غير مرجحة للغاية لهجوم روسي على الناتو، فإنهم لا يواجهون مثل هذه التهديدات الأمنية العاجلة من القوى العظمى الأخرى. أيضًا توفر هذه البيئة الحميدة نسبيًا للأوروبيين رفاهية تركيز تأثيرهم الجيوسياسي على أمور أخرى بعيدة، وهذا يختلف بشكل لافت للنظر عن حالة الصين، التي يجب أن تستعد لصراع عسكري محتمل مع جميع جيرانها الإقليميين تقريبًا - كوريا واليابان وتايوان والهند وروسيا وفيتنام والفلبين ودول جنوب شرق آسيا الأخرى، ناهيك عن الولايات المتحدة - والحفاظ على جيشها الاحتياطي للحفاظ على النظام الداخلي.

لهذه الأسباب، يجب أن نعترف بأوروبا كقوة عظمى وحيدة في إبراز القوة العسكرية أو الاقتصادية أو القوة الناعمة أو القوة التحويلية، سواء كانت تعمل بشكل رسمي كفاعل واحد أم لا. (25)

الخاتمة:

مما سبق يمكننا أن نصنف الاتحاد الأوروبي كقوة عظمى حقيقية وعلى أقل تقدير كقوة كبرى، ومن المرجح أن يظل كذلك على مدى عقود قادمة، ومن خلال معظم التدابير الموضوعية، فهو إما منافس أو يتفوق على الولايات المتحدة والصين في قدرته على إبراز مجموعة كاملة من القوة العسكرية والاقتصادية والقوة الناعمة العالمية. إنه ينشر باستمرار القوات العسكرية داخل وخارج جواره المباشر. كما يتعامل مع القوة الاقتصادية بمهارة ونجاح لا مثيل لهما من قبل أي دولة أو منظمة أخرى، وقدرته على استخدام "القوة الناعمة" والقوة التحويلية لإقناع الدول الأخرى بتغيير سلوكها هي فريدة من نوعها.

إذا كانت القوة العظمى كيانًا سياسيًا يمكنه باستمرار إبراز القوة العسكرية والاقتصادية والقوة الناعمة عبر القارات مع وجود فرصة معقولة للنجاح، فإن أوروبا مؤهلة بالتأكيد لذلك، كما أنه من المرجح أن تظل قوتها راسخة لجيل آخر على الأقل، بغض النظر عن نتائج الأزمات الأوروبية الحالية. باختصار، الاتحاد الأوروبي هو "القوة العظمى غير المرئية" في السياسة العالمية المعاصرة.

قائمة الهوامش:

- 1 جون فان أودنيان، "الاتحاد الأوروبي كلاعب فاعل في السياسة الخارجية: نحو واقعية جديدة" في مؤلف: رونالد تيرسكاين، جون فان أودنيان، السياسات الخارجية الأوروبية: هل مازالت أوروبا مهمة؟ (تر: طلعت الشايب)، القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2016، ص ص (31-32).
- 2 المرجع نفسه، ص 51.
- 3 المرجع نفسه، ص ص (51-52).
- 4 حسين بوقارة، السياسة الخارجية: دراسة في عناصر التشخيص و الاتجاهات النظرية للتحليل، الجزائر: دار همومة، 2012، ص ص (174-175).
- 5 جوزيف ناي، مفارقة القوة الأمريكية، (تر: محمد توفيق البجيرمي)، الرياض: العبيكان، 2003، ص ص (32-34).
- 6 رونالد تيرسكي، جون فان أودنيان، مرجع سابق، ص ص (20-21).
- 7 جوزيف ناي، مرجع سابق، ص 14.
- 8 المرجع نفسه، ص 15.
- 9 مارك ليونارد، لماذا سيكون القرن الواحد والعشرون أوروبيا؟ (تر: أحمد عجاج)، الرياض: العبيكان، 2009، ص 12.
- 10 المرجع نفسه، ص 14.
- 11 رونالد تيرسكي، جون فان أودنيان، مرجع سابق، ص 22.
- 12 المرجع نفسه، ص 23.
- 13 Franck Petiteville, « Les mirages de la politique étrangère européenne après lisbonne », disponible sue le site : <https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2011-2-page-95.htm>
- 14 Franck Petiteville, Op.cit.
- 15 Ibid.
- 16 جون بيندر، سايمون أشرود، الاتحاد الأوروبي، (تر: خالد غريب علي)، القاهرة: مؤسسة هندايو للتعليم والثقافة، 2015، ص 108.
- 17 جون بيندر، سايمون أشرود، مرجع سابق، ص 110.
- 18 المرجع نفسه، ص ص (110-111).
- 19 حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربيا، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004، ص 400.
- 20 المرجع نفسه، ص 401.
- 21 رونالد تيرسكي، "أوروبا والنظام الجيوسياسي"، في مؤلف: رونالد تيرسكي وجون فان أودنيان، مرجع سابق، ص 23.

22 جون ميرشايمر، مأساة سياسة القوى العظمى، (تر: مصطفى محمد قاسم)، الرياض: النشر العلمي والمطابع، جامعة الملك سعود، 2012، ص456.

23 رونالد تيرسكي، مرجع سابق، ص ص (23-24).

24 المرجع نفسه، ص24.

²⁵ Andrew Moravcsik, Europe Is Still a Superpower And it's going to remain one for decades to come. Available at : <https://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>