



المفوضية الأوروبية

الممثلة العليا للاتحاد الأوروبي
للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية

بروكسل 2015/3/4
يونيو 6 (2015) -النسخة النهائية

ورقة المشاورات المشتركة

نحو سياسة أوروبية جديدة للجوار

1. المقدمة: علاقة خاصة

إننا نحتاج إلى أن تكون أوروبا أكثر قوة في كل ما يتعلق بالسياسة الخارجية. علينا أن نرسخ التعاون الوثيق، والاتحاد والشراكة مع جيراننا من البلدان، بغية تعزيز علاقاتنا الاقتصادية والسياسية المشتركة.

وتنص المادة 8 (1) من معاهدة الاتحاد الأوروبي على أنه "ينبغي للاتحاد تأسيس علاقة خاصة مع دول الجوار بهدف إرساء منطقة ازدهار وحسن جوار، تعتمد على قيم الاتحاد، وتتميز بعلاقات وثيقة وسلمية على أساس التعاون".

وقد تمت صياغة سياسة الجوار الأوروبية في عام 2003 (رسالة "أوروبا الموسعة"¹) على نحو يهدف إلى تأسيس علاقات أوثق بين الاتحاد الأوروبي والدول المجاورة، ويشمل ذلك إعطاء الفرصة لتوثيق التكامل الاقتصادي مع الاتحاد الأوروبي، واحتمال زيادة فرص الوصول إلى السوق الداخلية للاتحاد الأوروبي. وكانت الخطة تهدف إلى تحقيق تكامل تدريجي، من خلال تنفيذ الإصلاحات السياسية والاقتصادية والمؤسسية الصعبة، والالتزام بالقيم المشتركة.

على مدى السنوات العشر الماضية، وقعت تطورات كبيرة في سياسة الجوار الأوروبي، فلقد صار أقل استقراراً مما كان عليه قبل عشر سنوات. على سبيل المثال، في شرق أوروبا، تسببت السياسة الخارجية الروسية شديدة الحزم في تزايد التحديات التي يواجهها عدد من بلدان الشراكة الشرقية، من الأزمة في جورجيا في عام 2008 إلى الصراع المستمر في أوكرانيا، مما أفضى إلى تفاقم الانقسامات بين روسيا والاتحاد الأوروبي. وفي الجنوب، تعاني سوريا من حرب أهلية منذ عام 2011، مما كان له تأثير خطير على جيرانها، وأصبحت ليبيا حالياً دولة في حالة صراع. وعلى مدى السنوات الثلاث الماضية، مرت مصر كذلك بمرحلة تغيير سياسي معقد. وعلى الرغم من الجهود المضنية المبذولة في هذا الصدد، لا تزال عملية السلام في الشرق الأوسط متوقفة، وكانت هناك عدة مواقف شهدت اندلاع أعمال عنف، بما في ذلك أحداث غزة عام 2014. وقد عملت هذه الأحداث إلى زيادة التحديات التي يواجهها كل من الاتحاد الأوروبي وشركائه، بالإضافة إلى الضغوط الاقتصادية والاجتماعية المتزايدة، والهجرة غير الشرعية وتدفق اللاجئين، والتهديدات الأمنية، مما أدى إلى تباين الطموحات والآمال.

¹ COM (2003) 104، النسخة النهائية 2003/03/11

لقد تطورت سياسة الجوار الأوروبي خلال هذه الفترة: فقد تم تعزيز العنصر الإقليمي، إذ نشأ عن عملية برشلونة تشكيل الاتحاد من أجل المتوسط في عام 2008، وإطلاق الشراكة الشرقية عام 2009. وقد شهد محتوى السياسة زيادة ملحوظة. والآن، تمتلك دول الجوار إمكانية تفعيل مناطق تجارة حرة شاملة وعميقة، فضلاً عن شركات التنقل أو نظام التأشيرات الحرة، وقد أبرمت بالفعل بعض هذه الاتفاقات. بالإضافة إلى ذلك، تم استعراض سياسة الجوار الأوروبية عام 2011² بغية الاستجابة لأحداث الربيع العربي، حيث أدت الانتفاضات الشعبية وما أعقبها من نتائج إلى إحراز بعض التقدم في دول مثل تونس، بينما أفضت إلى عدم استقرار وتوتر سياسي واسع النطاق. وقد كانت التحولات مختلفة تماماً للاختلاف في طبيعتها وفقاً للبلد الذي تجري فيه الأحداث.

ولم تستطع سياسة الجوار الأوروبية دائماً أن تقدم الاستجابات المناسبة لهذه التطورات الأخيرة، أو للتطلعات المتغيرة لشركائها. ومن ثم، لم تتحقق مصالح الاتحاد الأوروبي ذاتها بالكامل.

لقد تباينت بصورة كبيرة أساليب الشركاء في الانخراط مع الاتحاد الأوروبي ككل، وكذا فيما يتصل بمختلف القطاعات السياسية. لقد ساعدت سياسة الجوار الأوروبية على امتداد النفوذ الأوروبي في بعض النواحي، إلا أن أجندة الإصلاح توقفت في عدد من المجالات؛ ويعود ذلك جزئياً إلى تنافس المصالح، وعدم اهتمام جميع الشركاء بنفس القدر بعقد شراكة خاصة مع الاتحاد الأوروبي في إطار من التعددية والتكامل. وقد شهد الاتحاد الأوروبي أزمة اقتصادية شديدة الوطأة في السنوات الأخيرة، مما كان له أثر حتمي على دول الجوار.

تؤثر الإصلاحات السياسية والاقتصادية تأثيراً عميقاً على المجتمعات والاقتصادات، كما أظهرت تجربة الاتحاد الأوروبي. فالشركاء يقيمون الفوائد على المدى الطويل، ولكنهم يضعون كذلك في الاعتبار التكاليف التي تنشأ على المدى القصير نتيجة لعلاقتهم مع الاتحاد الأوروبي في إطار سياسة الجوار الأوروبية.

تحدد التوجهات الاستراتيجية لدول الجوار مدى رغبة كل منها في العمل مع مختلف الفاعلين، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي. وقد اختار بعض الشركاء الانخراط في مسار الارتباط الوثيق مع الاتحاد الأوروبي، والاتحاد الأوروبي من جهته على استعداد لتعميق العلاقات معهم؛ بينما يفضل الآخرون أن يتخذوا مساراً مغايراً. والاتحاد الأوروبي يحترم هذه الخيارات السيادية، ويبيدي استعداداً للبحث عن أشكال أخرى من الارتباط.

وفي ضوء ما سبق، أصبحنا الآن في حاجة ماسة لإعادة النظر في الافتراضات التي تستند إليها السياسة،

فضلاً عن نطاقها، وكيفية استخدام الأدوات، بما في ذلك إمكانية مساهمة قطاعات السياسات المختلفة بشكل أفضل في التعاون، بما يضمن وجود روابط بين الأولويات الداخلية ونظيراتها الخارجية. ويهدف هذا الاستعراض إلى ضمان أن سياسة الجوار الأوروبية ستمكن، في المستقبل، من دعم التطوير الفاعل لمساحة الاستقرار والأمن والازدهار المشترك مع شركائنا. كما أن عليها أن تستكشف ما إذا كانت "العلاقة الخاصة" ستحقق كامل إمكاناتها، وما يمكن القيام به لتعزيز هذه العلاقة بما يحقق مصلحة كل من الاتحاد الأوروبي وشركائه.

وهناك حاجة لإجراء تحليل أوضح للمصالح، لكل من الاتحاد الأوروبي وشركائه، لنتناسب سياسة الجوار الأوروبية مع الغرض منها. فمن ناحية، لا بد من استشارة الشركاء للوقوف على اهتماماتهم وطموحاتهم التي يسعون إليها من خلال هذه الشراكة؛ ومن ناحية أخرى، يتعين على الاتحاد الأوروبي تعريف أهدافه ومصالحه الخاصة بوضوح، وفي الوقت نفسه تعزيز القيم التي يستند إليها.

ويتوجب ان تتضمن المشاورات استجابة لمطالب الشركاء، على مختلف مستويات طموحاتهم. حيثما كان هناك مشاركة كاملة والتزام فعلي بالتكامل. على المشاورات أن تنظر في كيفية المضي قدماً في شراكتنا وتعميقها. ويظل الاتحاد الأوروبي ملتزماً بضمان تحقيق كامل لإمكانات كل شراكة، والبناء على الإنجازات التي تحققت حتى الآن.

وحيثما يبدو الشركاء أقل انخراطاً، أو عازفون تماماً عن الانخراط، ينبغي على استعراض سياسة الجوار الأوروبية أن يتحرى عن الأسباب وراء ذلك، ودراسة سبل تحقيق تطلعات كلا الجانبين بشكل أفضل. وقد تكون هناك حاجة إلى توثيق ارتباط بعض الشركاء الذين يقعون حالياً خارج نطاق دول الجوار، كما يجب النظر في كيفية استجابة الاتحاد الأوروبي على نحو أفضل للأزمات وحالات الصراع، بما في ذلك الأزمات التي طال مداها، مع الأخذ بعين الاعتبار مصادر التأثير والضغط على شركائنا لتحديد مواقفهم السياسية، بما في ذلك موقفهم تجاه الاتحاد الأوروبي.

وفي هذا الصدد، تحتاج سياسة الجوار الفعالة إلى أن تكون متكاملة مع السياسة الخارجية الكاملة للاتحاد الأوروبي، مع اتباع نهج شامل باستخدام جميع أدوات كل من الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء.

وفي هذا السياق قرر الرئيس يونكر، رئيس المفوضية الأوروبية، استعراض سياسة الجوار الأوروبية خلال العام الأول من الولاية الجديدة للجنة، كما دعت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي كذلك لإجراء مراجعة، وقدمت بالفعل بعض المقترحات. وقد أعربت البلدان المشاركة، وكذا أصحاب المصلحة الخارجيون، بما في ذلك

منظمات المجتمع المدني ومنظمات الشركاء المجتمعيين، عن ضرورة إعادة النظر في السياسات.

وبالتوازي مع ما سبق، تعمل اللجنة على تنقيح وتعديل سياسة التوسع، التي لا تزال منفصلة عن سياسة الجوار الأوروبية. وفي هذا السياق، صرح الرئيس يونكر في المبادئ التوجيهية السياسية أنه لن تكون هناك أي توسعات أخرى على مدى السنوات الخمس المقبلة.

إن الهدف من هذه الوثيقة هو وضع إطار لنقاش الاستعراض الشامل في سياسة الجوار الأوروبية. في القسم الثاني، وضعنا بعض النتائج الأولية المتعلقة بالدروس المستفادة من سياسة الجوار الأوروبية حتى الآن. وفي القسم الثالث، طورنا بعض العناصر الأولى المقترحة للاستجابة لتطوير شراكة أقوى وتحديد عدد من الأسئلة الأساسية لمناقشتها مع الشركاء الرئيسيين وأصحاب المصلحة. وفي القسم الرابع، نلخص الخطوات التالية فيما يتعلق بهيكله التشاور مع الجمهور. وستسهم نتائج المشاورات في الرسالة القادمة في خريف عام 2015، ووضع مقترحات ملموسة للاتجاه المستقبلي لسياسة الجوار الأوروبية.

II. الدروس المستفادة وأسئلة حول الاتجاه المستقبلي لسياسة الجوار الأوروبية

يعتمد هذا القسم على الخبرة التي تحصلت من تنفيذ هذه السياسة على مدى عشر سنوات، وهي التي تتضح من خلال الاتصالات المنتظمة والمتكررة مع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والبلدان الشريكة في سياسة الجوار الأوروبية والمشاورات غير الرسمية في الفترة الحالية، التي ساهم فيها الكثيرون بالفعل.

منذ عام 2004، وضعت سياسة الجوار الأوروبية إطارًا لعلاقات الاتحاد الأوروبي مع الدول المجاورة، مما أتاح للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التوصل إلى توافق في الآراء بشأن مشاركة أكبر مع الدول المجاورة في الشرق والجنوب على حد سواء. وقد زادت كثافة علاقات الاتحاد الأوروبي مع دول الجوار بشكل ملحوظ من خلال سياسة الجوار الأوروبية، نتيجة للالتزامات الواضحة المنصوص عليها من قبل الجانبين في خطط عمل سياسة الجوار الأوروبية. وقد وضعت سياسة الجوار الأوروبية وسيلة للاستجابة لمطالب الشركاء بالمزيد من المشاركة مع الاتحاد الأوروبي. وبعد مرور 10 سنوات، أصبحت الشراكات مع الدول المجاورة في مكانة أعلى داخل شؤون الاتحاد الأوروبي، فالإتحاد الأوروبي هو الشريك التجاري الرئيسي لمعظم البلدان الشريكة؛ كما أن حركة المسافرين والهجرة بين دول سياسة الجوار الأوروبية والاتحاد الأوروبي في تزايد مستمر. وقد استخدم الاتحاد الأوروبي سياسة الجوار الأوروبية لتعزيز وتقييم جهود الإصلاح في كل بلد سنويًا، ولا سيما في قضايا الحوكمة، على أساس خطط العمل مع كل شريك على حدة.

ومع ذلك، فقد تم تحديد بعض أوجه القصور.

يسعى بعض الشركاء بنشاط إلى تحقيق تكامل وثيق مع الاتحاد الأوروبي، فيما لا يتبنى الشركاء الآخرون نفس الاتجاه، على الأقل في الوقت الراهن، مما يدعو للشك في بعض الافتراضات التي بنيت على أساسها سياسة الجوار الأوروبية.

وعلى الرغم من أن مفهوم التمايز كان موجودًا منذ البداية، لا تجد البلدان المنفردة دائمًا ما يعكس تطلعاتها الخاصة بشكل كافٍ. إن عدم وجود إحساس بالملكية المشتركة مع الشركاء يمنع السياسة من تحقيق كامل إمكاناتها.

ويؤكد مذهب "المزيد للمزيد" التزام الاتحاد الأوروبي بقيمه الأساسية، غير أنه لم يسهم على الدوام في توفير مناخ من الشراكة المتساوية، كما لم ينجح دائمًا في تقديم حوافز تحث على تنفيذ المزيد من الإصلاحات في البلدان الشريكة.

وتسعى الأسئلة المطروحة في هذه الرسالة لاستكشاف كيف يمكن لسياسة الجوار الأوروبية أن تصبح وسيلة أكثر فعالية في تعزيز كل من مصالح الاتحاد الأوروبي وشركائه، وإطارًا يؤدي إلى إقامة شراكات أكثر اكتمالاً حيث يجد الجانبان انعكاسًا أفضل لتطلعاتهما.

• إن أهمية بناء علاقات أعمق مع شركاء الاتحاد الأوروبي ليست محل سؤال.

هل ينبغي الحفاظ على سياسة الجوار الأوروبية؟ هل ينبغي أن يستمر إطار واحد في تغطية كل من دول الشرق والجنوب؟

• يغطي الإطار الحالي لسياسة الجوار الأوروبية 16 دولة من دول الجوار. ومع ذلك، فإن العديد من التحديات التي يحتاج كل من الاتحاد الأوروبي وجيرانه لمعالجتها معًا لا يمكن التعامل معها كما يجب دون الأخذ بعين الاعتبار، أو في بعض الحالات التعاون مع، جيران الجيران.

هل يجب الحفاظ على النطاق الجغرافي الحالي؟ هل يجب أن تسمح سياسة الجوار الأوروبية باستخدام طرق أكثر مرونة للعمل مع جيران الجيران؟ كيف يمكن للاتحاد الأوروبي، من خلال إطار سياسة الجوار الأوروبية، أن يدعم جيرانه في التفاعل مع جيرانهم؟ ما الذي يمكن عمله لضمان مزيد من الترابط بين سياسة الجوار الأوروبية والعلاقات بين الاتحاد الأوروبي وروسيا، والشركاء في آسيا الوسطى، أو في أفريقيا، وخاصة في منطقة الساحل والقرن الأفريقي، ومع دول الخليج؟

• في حين أن تنفيذ سياسة الجوار الأوروبية يتم من خلال مؤسسات الاتحاد الأوروبي، يمكن لزيادة

مشاركة الدول الأعضاء أن تؤدي إلى تحقيق نتائج أفضل.

كيف يمكن لنهج أكثر شمولية مع مشاركة أكثر نشاطاً من جانب الدول الأعضاء أن تعطي للسياسة ثقلاً أكبر؟ هل يفضل الشركاء وجود مشاركة أقوى لملكية السياسة؟

• وضعت سياسة الجوار الأوروبية وطبقت أدوات تهدف لتوثيق الشراكة السياسية والتكامل الاقتصادي من الشركاء الطامحين لتحقيق هذا الهدف، بما في ذلك الاتفاقيات بعيدة المدى مثل اتفاقيات الارتباط، ومناطق التجارة الحرة العميقة والشاملة.

هل تمثل اتفاقيات الارتباط ومناطق التجارة الحرة العميقة والشاملة الهدف الصحيح للجميع، أم هل يجب وضع بدائل مصممة خصيصاً لتعكس تباين مصالح وطموحات بعض الشركاء؟

• وضعت خطط عمل سياسة الجوار الأوروبية إطاراً لتطوير العلاقات بين الاتحاد الأوروبي ومعظم شركاء سياسة الجوار الأوروبي.

هل خطط عمل سياسة الجوار الأوروبية هي الأداة المناسبة لتعميق شراكتنا؟ هل هي أكبر من اللازم بالنسبة لبعض الشركاء؟ هل يمكن للاتحاد الأوروبي، والشركاء، أن يستفيدوا من تضيق نطاق التركيز وزيادة تحديد الأولويات؟

• ساعدت تقارير متابعة سياسة الجوار الأوروبية الاتحاد الأوروبي على مراقبة التقدم الذي يحرزه كل شريك من شركاء سياسة الجوار الأوروبية الذين يمتلكون خطط عمل عن كثب، ومقارنته مع الأهداف المشتركة المتفق عليها والمنصوص عليها في تلك الخطط.

هل يناسب هذا النهج جميع الشركاء؟ وهل يمثل قيمة مضافة لعلاقات الاتحاد الأوروبي مع كل شريك من شركائه؟ هل يمكن أن تحقيق مصالح الاتحاد الأوروبي و/أو الشركاء من خلال آلية أبسط لإعداد التقارير؟ هل يجب تنظيم التقارير وفقاً لمستوى مشاركة شريك سياسة الجوار الأوروبية المعني؟ كيف يمكننا توصيل العناصر الرئيسية بصورة أفضل؟

• قدمت سياسة الجوار الأوروبية إطاراً للتعاون القطاعي عبر مجموعة واسعة من المجالات (بما في ذلك الطاقة، والنقل، والزراعة، والتنمية الريفية، والعدالة، والشؤون الداخلية، والجمارك، والضرائب، والبيئة، وإدارة الكوارث، والبحث والابتكار، والتعليم، والشباب، والثقافة، والصحة، وما إلى ذلك).

هل يمكن أن تركز الشراكات أكثر على المصالح المشتركة، من أجل زيادة الملكية على كلا الجانبين؟ كيف يجب أن تستوعب سياسة الجوار الأوروبية التمايز الذي قد ينطوي عليه هذا التغيير؟ وهل يتوجب استخدام عناصر جديدة لدعم تعاون أعمق في هذه المجالات أو غيرها؟

• يسرت عمليات تحرير التأشيرات وتسهيل منح تأشيرة الدخول السفر كما عززت الإصلاحات؛ وقد ساهمت شراكات التنقل في زيادة الاتصالات، مع وجود برامج لدعم هذه العمليات. ما هو العمل الإضافي الضروري في هذا المجال، والذي يعتبر أساسياً بالنسبة لجميع شركاء سياسة الجوار الأوروبية؟ كيف يمكن لسياسة الجوار الأوروبية أن تقدم المزيد من الدعم لإدارة الهجرة والمساعدة للاستفادة من التنقل؟

• يسعى الاتحاد الأوروبي إلى تعزيز الرخاء على حدوده. ويتأثر الرخاء في الدول الشريكة سلباً بالضعف الهيكلي مثل عدم المساواة، والفقر، والاقتصاد غير الرسمي، وأوجه القصور في الديمقراطية، والتعددية، واحترام سيادة القانون. وبالإضافة إلى ذلك، تتعطل الكثير من جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية للشركاء في سياسة الجوار الأوروبي بسبب الاضطرابات الناتجة عن الصراعات الداخلية أو التغييرات الداخلية السريعة.

كيف يمكن للاتحاد الأوروبي أن يبذل المزيد من الجهد لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة في البلدان الشريكة في سياسة الجوار الأوروبية؟ كيف يمكن تمكين الأجيال الشابة اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً؟ كيف يمكن تعزيز فرص العمل المستدامة؟ وكيف يمكن ربط هذه الأهداف على نحو أفضل بالإصلاحات الواجبة في مجال مكافحة الفساد، والإصلاح القضائي، والحوكمة، والأمن، التي تعد من المتطلبات الأساسية لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر؟

• يسعى الاتحاد الأوروبي لتعزيز الاستقرار على حدود بلاده، وبغية مواجهة التحديات القائمة بفعالية، يجب على الاتحاد الأوروبي أن يستفيد من جميع أدوات التعاون. حتى الآن يتم تنفيذ أنشطة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وسياسة الدفاع والأمن المشترك خارج إطار سياسة الجوار الأوروبية. لا يتسبب مستوى عدم الاستقرار في بعض الدول الشريكة في تعطيل التقدم نحو الديمقراطية فحسب، ولكنه يهدد سيادة القانون، وينتهك حقوق الإنسان كذلك، كما أن له آثاراً خطيرة على الاتحاد الأوروبي، مثل تدفقات الهجرة غير النظامية والتهديدات الأمنية.

كيف يتوجب على سياسة الجوار الأوروبية أن تتعامل مع الصراعات والأزمات في الجوار؟ يجب دمج أنشطة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وسياسة الدفاع والأمن المشترك، على نحو أفضل داخل إطار سياسة الجوار الأوروبية؟ هل يجب أن يكون لها دور أكبر في وضع تدابير بناء الثقة وإجراءات ما بعد الصراع، وكذا أنشطة البناء على مستوى الدولة والمؤسسات ذات الصلة؟

وهل ينبغي أن تعزز سياسة الجوار الأوروبية من التركيز على العمل مع الشركاء للوقاية من التطرف، ومكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة؟

وهل ينبغي أن تولي سياسة الجوار الأوروبية إصلاح القطاع الأمني أهمية أكبر؟

• تشمل سياسة الجوار الأوروبية هدفاً واضحاً ألا وهو تعزيز التعاون الإقليمي. بالتعاون مع شركائه، انتهج الاتحاد الأوروبي نهج التعاون من خلال الاتحاد من أجل المتوسط في الشراكة الجنوبية الشرقية في الشرق.

هل يستطيع البعد متعدد الأطراف أن يزيد القيمة المضافة؟ هل تتناسب هذه الأشكال مع الغرض منها؟ وكيف يمكن تعزيز فعاليتها؟ هل يمكننا استخدام أطر أخرى أكثر مرونة بفعالية؟ هل يمكننا أن نتعاون بشكل أفضل مع الجهات الفاعلة الإقليمية الأخرى (مجلس أوروبا، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وجامعة الدول العربية، ومنظمة التعاون الإسلامي، والاتحاد الإفريقي)؟

• تعمل سياسة الجوار الأوروبية على نطاق واسع مع الحكومات، ولكنها تسعى كذلك إلى التواصل مع المجتمع المدني، بما في ذلك تعزيز إمكانيات الرصد لمنظمات المجتمع المدني، وخاصة في البلدان التي يحظى فيها المجتمع المدني بحرية كاملة، أو حرية كبيرة، للعمل.

كيف يجب أن تزيد سياسة الجوار الأوروبية من التواصل مع المجتمع المدني على أوسع نطاق؟ هل هناك ما يمكن القيام به لتتبع المناطق المختلفة للسكان في البلدان الشريكة؟ ما الذي يمكن عمله لتعزيز الروابط بين مجتمعات الأعمال مع الشركاء الاجتماعيين (النقابات العمالية ومنظمات أصحاب العمل) وفيما بينها، وتعزيز الحوار المجتمعي؟ ما الذي يمكن عمله لتعزيز الروابط بين المجتمعات العلمية، والجامعات، والسلطات المحلية، والمرأة، والشباب، ووسائل الإعلام؟

• تسعى سياسة الجوار الأوروبية إلى تنفيذ شراكة حقيقية مع الدول المجاورة للاتحاد الأوروبي، ويجب أن يعكس ذلك التنوع ويشجعه.

كيف يمكن أن تبذل سياسة الجوار الأوروبية المزيد من الجهد لتعزيز الحوار الديني، واحترام التنوع الثقافي، ومواجهة التحيز؟ هل يجب أن تكون زيادة التفاهم بين الثقافات أكثر تحديداً في سياسة الجوار الأوروبية، وكيف يمكن تحقيق هذا؟ كيف يمكن لسياسة الجوار الأوروبية أن تساعد على معالجة التمييز ضد الفئات الضعيفة؟

III. نحو شراكة تتميز بتركيز واضح وتعاون ملائم

تشير الخبرات والتعليقات الأولية لعدد من الدول أعضاء الاتحاد الأوروبي والشريكة في سياسة الجوار الأوروبية البلدان على هذه المراجعة إلى أربعة مجالات تأتي ضمن أولويات الخوض للمزيد من التشاور والتفحص:

- التمايز
- التركيز
- المرونة
- الملكية والرؤية

1. تحديات التمايز

يُقبل بعض الشركاء في الشرق على مناطق التجارة الحرة العميقة والشاملة، ويطمحون إلى توثيق علاقتهم مع الاتحاد الأوروبي قدر الإمكان. وعلى الرغم من أن النطاق الأكبر للعلاقة لا يزال أبعد ما يكون عن الاستهلاك في أي من هذه الحالات، إلا أن هناك تطلعات من جانبهم لتوسيع أفق التعاون ليتجاوز اتفاقيات الارتباط ومناطق التجارة الحرة.

وفي الجنوب، هناك تباين متزايد بين تطلعات البلدان الشريكة وعدم الاستقرار الناتج عن الصراع المسلح. لقد تسببت الأحداث التي شهدتها العالم العربي في عام 2011 وما بعده في حدوث تغييرات جذرية في المنطقة. بالنسبة لبعض الشركاء الجنوبيين، أسفرت هذه الأحداث عن تغييرات سياسية إيجابية؛ فيما يمر آخرون بتحولات معقدة، أو يتعرضون لتداعيات الأزمة السورية، كما أن هناك من ظلوا عالقين في نزاعات طال أمدها. هل يتعين على الاتحاد الأوروبي العمل تدريجياً على استكشاف صيغ علاقة جديدة لتلبية تطلعات واختيارات أولئك الذين لا يعتبرون اتفاقيات الارتباط المرحلة النهائية للشراكة السياسية والتكامل الاقتصادي؟ كيف ينبغي أن يمضي الاتحاد الأوروبي قدماً في مهام مؤتمر قمة الشراكة الشرقية 2013، في فيلنيوس، لخدمة الهدف طويل الأجل بإنشاء منطقة مشتركة أوسع للازدهار الاقتصادي القائم على قواعد منظمة التجارة العالمية والخيارات السيادية في جميع أنحاء أوروبا وخارجها؟ هل يتسع نطاق سياسة الجوار الأوروبية ليضم تشكيلاً متغيراً يمثل أنواعاً مختلفة من العلاقات للشركاء الذين يختارون مستويات مختلفة من المشاركة؟

2. التركيز

إن تعاوننا مع شركاء سياسة الجوار الأوروبية، على النحو المبين في خطط العمل، يعمل حالياً على نطاق واسع جداً. وتشير التجربة إلى أن سياسة الجوار الأوروبية ستكون أكثر فعالية عند مشاركة جدول أعمال الاتحاد الأوروبي وشركائها مشاركة حقيقية. ويحتاج الاستعراض إلى توضيح ماهية مصالح الاتحاد الأوروبي وكل شريك من شركائه، وأقوى مجالات الاهتمام المشترك. سيساعد ذلك على تعزيز تقدم الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والبلدان المجاورة.

استناداً إلى المشاورات غير الرسمية حتى تاريخه، يشير التقييم الأولي إلى أن أقوى مجالات الاهتمام المشترك بين الاتحاد الأوروبي وشركائه هي كما يلي:

- تعزيز التجارة والتنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة وتعزيز فرص العمل من الأولويات لدى دول الجوار، بما يخدم مصلحة الاتحاد الأوروبي ذاته، وذلك في مجالات تبدأ من سبل العيش الريفية التقليدية حتى إجراء الأبحاث والأسواق الرقمية.

- وهناك أيضاً اهتمامات مشتركة قوية في تحسين **التواصل**، لا سيما في مجالات النقل المستدام والطاقة. وهناك أيضاً اهتمام مشترك في زيادة أمن وكفاءة الطاقة، وكذا سلامة الطاقة.
- يوجد حالياً عدد من النزاعات التي تؤثر على منطقة الجوار. يمثل الاستقرار شرطاً أساسياً للعمل المشترك بغية تعزيز الازدهار. ويحتاج الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء إلى بذل المزيد من الجهد بالتعاون مع شركائنا لمواجهة التهديدات **الأمنية** التي تنشأ عن حالات الصراع، والناجمة عن الجريمة المنظمة والإرهاب، وتطوير قدرتنا على الاشتراك في إدارة الأزمات والكوارث.
- يواجه شركاؤنا تحديات **الحكومة**. إن ضمان سيادة القانون وحقوق الإنسان والديمقراطية هي المفتاح الأول الذي يحتاجه مواطنو دول الجوار الشريكة. من خلال تعزيز الثقة بالقانون، تعالج الدول القضايا التي تحظى باهتمام المستثمرين المحليين والأجانب على حد سواء، مثل محاربة الفساد والاحتيال، وتعزيز إدارة الأموال العامة، بما في ذلك الرقابة الداخلية العامة، استناداً إلى المعايير الدولية.
- تمثل **الهجرة والتنقل** مجالاً رئيسياً للتعاون بالنسبة للاتحاد الأوروبي وشركائه. إن تعزيز التنقل، وخاصة في مجالات التعليم، والتدريب العلمي والثقافي، والتدريب لأغراض مهنية، له آثار إيجابية على كل من الاقتصادات والمجتمعات على حد سواء. ويمثل التعامل مع تهريب البشر والهجرة غير الشرعية تحدياً مشتركاً.
- **ضمن سائر التحديات المشتركة** التي لها آثار عابرة للحدود يأتي الأمن الصحي، والتهديدات التي تتعرض لها البيئة، وتغير المناخ.
- يمكن لزيادة التواصل مع الشباب، بما في ذلك من خلال التبادل التعليمي وغيرها من شبكات التواصل، أن يلعب دوراً رئيسياً في تطوير رؤية مشتركة للمستقبل. وسيواصل الاتحاد الأوروبي دعمه زيادة الفرص المتاحة للمرأة.

يمثل هذا الاستعراض فرصة للتوصل إلى تفاهم راسخ بين الاتحاد الأوروبي وشركائه حول أقوى مناطق الاهتمامات المشتركة. وسيكون هذا هو الأساس لشراكة أقوى تمضي قدماً.

وفي هذا الصدد، نقترح أن تركز المشاورات على الأسئلة التالية:

- هل توافق على مجالات التركيز المقترحة؟ إن لم تكن موافقاً، ما هي البدائل أو الأولويات الإضافية التي تقترحها؟
- ما هي الأولويات التي يراها الشركاء من حيث علاقاتهم مع الاتحاد الأوروبي؟ وما هي القطاعات أو مجالات السياسة التي يرغبون في تطويرها؟ ما هي المجالات التي تحظى باهتمام أقل من جانب الشركاء؟
- هل لدى سياسة الجوار الأوروبية حالياً الأدوات السليمة اللازمة لمعالجة الأولويات التي تعتقد أنه ينبغي أن تركز عليها؟ وكيف يمكن أن تساهم الحوارات القطاعية؟

- إذا لم يكن الأمر كذلك، ما هي الأدوات الجديدة التي من شأنها أن تعود بالفائدة على تعميق التعاون في هذه القطاعات؟
- كيف يمكن للاتحاد الأوروبي أن يدعم التركيز على عدد محدود من القطاعات الرئيسية، للشركاء الذين يفضلون هذا؟

3. نحو أدوات أكثر مرونة

على مدى السنوات العشرة الماضية، وضع الاتحاد الأوروبي أدوات سياسة الجوار الأوروبية وتوسع فيها، وتستند هذه الأدوات حاليًا إلى العناصر الرئيسية التالية:

- تنظيم العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وغالبية الدول الشريكة في سياسة الجوار الأوروبية في الإطار القانوني الذي تقدمه اتفاقيات الارتباط أو اتفاقيات الشراكة والتعاون.
- تتوافق خطط العمل أو جداول أعمال الارتباط حتى الآن مع 12 دولة من الدول الشريكة في سياسة الجوار الأوروبية. لكل بلد من هذه البلدان، يصدر تقرير سنوي عن تنفيذ أولويات خطة العمل.
- بالإضافة إلى التقارير المرحلية السنوية، تضم حزمة الجوار السنوية رسالة استراتيجية واحدة وتقريرين حول تنفيذ أولويات التعاون الإقليمي، أحدهما حول الشراكة من أجل الديمقراطية والازدهار المشترك مع الشركاء في الجنوب، والآخر بشأن الشراكة الشرقية.
- يعقد الاتحاد الأوروبي حوارات ثنائية منتظمة مع معظم الدول الشريكة في سياسة الجوار الأوروبية بأشكال مختلفة. ويشمل ذلك التبادل الرسمي المنصوص عليها في اتفاقيات الارتباط أو اتفاقيات الشراكة والتعاون (مجالس الجمعيات/ التعاونيات، ولجان الجمعيات/ التعاونيات، واللجان القطاعية الفرعية). وهناك كذلك العديد من الواجهات الأخرى، مثل حوارات حقوق الإنسان وسائر الحوارات الخاصة بكل قطاع.
- تم بالفعل تقديم مبالغ كبيرة من الدعم المالي الهادف للدول الشريكة في سياسة الجوار الأوروبية. ومن المتوقع تقديم حوالي 15 مليار يورو في الفترة من 2014-2020. ومن المقرر عقد استعراض منتصف المدة لعام 2017، وهي فرصة كبيرة لضبط توزيع وتفعيل التمويل لآلية الجوار الأوروبية في ضوء نتائج هذه المراجعة، وكذا للتأكد من قدرة الاتحاد الأوروبي على الاستجابة بمرونة من خلال التعاون المالي للتطورات سريعة التغيير في المنطقة.
- كيف يمكن تبسيط خطط العمل لتكييفها بشكل أفضل مع الاحتياجات والأولويات المنفردة لكل بلد على حدة؟
- هل تحتاج البلدان التي لم تطلب التكامل السياسي والاقتصادي الوثيق لتقديم تقارير سنوية؟
- كيف ينبغي للاتحاد الأوروبي أن يضع هيكلًا للعلاقات مع الدول التي ليس لديها حاليًا خطط للعمل؟
- كيف يمكن للاتحاد الأوروبي أن يكيف مبدأ (المزيد للمزيد) مع السياق حيث لا يرغب بعض الشركاء

في تحقيق تكامل أوثق، بغية توفير حوافز لاحترام القيم الأساسية وتنفيذ المزيد من الإصلاحات الرئيسية؟

- كيف يمكن تقييم التقدم المحرز مقارنةً مع أهداف الإصلاح المشتركة المتفق عليها عندما يواجه بلد شريك ضغوطاً خارجية كبيرة، على سبيل المثال النزاع المسلح أو تدفق اللاجئين؟
- كيف يمكن للاتحاد الأوروبي الانخراط والاستجابة بفعالية ومرونة أكثر للتطورات في الدول الشريكة المتضررة من حالات الصراع؟
- ما هي الأدوات التي يحتاج إليها الاتحاد الأوروبي للاستجابة بفعالية أكثر للتطورات سريعة التغير في الجوار؟
- هل اختيار قطاعات وآليات توصيل الدعم المالي المقدم من الاتحاد الأوروبي مناسباً؟ كيف يمكن تعزيز تأثير هذا الدعم ووضوحه؟

4. الملكية والرؤية

من أكثر الانتقادات المتكررة لسياسة الجوار الأوروبية هو الشعور بالافتقار للملكية من قبل الشركاء، وعبر مجتمعاتهم، وضعف وعي الجمهور بأهداف السياسة وتأثيرها. ومن الواضح أن هناك حاجة ماسة لبذل جهود حثيثة في سياق استعراض سياسة الجوار الأوروبية لتحسين كل من ملكية هذه السياسة من قبل الدول الشريكة وتوصيل أهدافها ونتائجها على حد سواء إلى الاتحاد الأوروبي والبلدان الشريكة.

ماذا الذي يسعى إليه الشركاء من خلال سياسة الجوار الأوروبية؟ كيف يمكن أن تستوعب هذه السياسة مصالحهم وطموحاتهم بشكل أفضل؟

هل يمكن تطوير طرق العمل التي ينظر إليها الشركاء بوصفها أكثر احتراماً، وتقديم الدليل على وجود شراكة بين طرفين متساويين؟ كيف ينبغي أن يؤثر هذا على التقارير السنوية؟

هل يمكن تحسين هياكل سياسة الجوار الأوروبية لتصبح أكثر تعاوناً، بهدف التركيز على خيارات الشركاء وتمكين جميع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في جميع أنحاء البلدان الشريكة من المشاركة؟

هل يمكن لسياسة الجوار الأوروبية أن تحقق الفوائد المنوطة بها خلال فترة زمنية قصيرة، حتى يتمكن الجماهير من إدراك قيمة هذه السياسة بسهولة؟ ما الذي يتطلبه تحقيق ذلك من جانب الاتحاد الأوروبي؟ ومن جانب البلد الشريك؟

كيف يمكن إعادة صياغة الدعم المالي للاتحاد الأوروبي في شكل استثمارات بدلاً من سياسة المنح، بحيث يتضح الدور النشط للبلد الشريك؟

كيف يمكن أن تشارك الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على نحو أكثر فعالية في تصميم السياسات وتنفيذها، بما في ذلك السياسة الخارجية والأنشطة الأمنية ذات الصلة؟ كيف يمكن لأنشطة الدول أعضاء الاتحاد الأوروبي أن تتسق بشكل أفضل مع سياسة الجوار الأوروبية؟

إن هذه المرحلة من التشاور مع الجمهور سيكون لها أثر حاسم في المساعدة على بناء المزيد من الشعور بالملكية، وتمهيد الطريق لتحقيق تواصل أكثر فعالية بسياسة الجوار الأوروبية مستقبلاً.

IV. الخطوات القادمة

تهدف هذه الوثيقة إلى وضع إطار للنقاش السياسي حول الاتجاه المستقبلي لسياسة الجوار الأوروبية. والغرض من ذلك هو التشاور على أوسع نطاق ممكن مع الشركاء في الدول المجاورة وأصحاب المصلحة في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي على حد سواء. سوف نتشاور مع الدول الأعضاء والشركاء، وكذا مع مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة مثل البرلمانات، بما في ذلك البرلمان الأوروبي؛ والمجتمع المدني، ومؤسسات الفكر والرأي، والشركاء الاجتماعيين، والأوساط التجارية والأكاديمية. وسوف نعمل على دمج مشاركة المنظمات الدولية الرئيسية العاملة في الجوار، وتحديدًا مجلس أوروبا، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فضلاً عن مؤسسات التمويل الدولية الكبرى. وسيحظى الأفراد المهتمون من الجمهور بفرصة تقديم مساهماتهم مكتوبة. ومن المتوقع أن يستمر التشاور حول هذه الوثيقة حتى نهاية يونيو.