

وثيقة الاستشارات المشتركة:

نحو سياسة جوار أوروبية

جديدة

1. المقدمة: علاقة خاصة

نحتاج لأوروبا أقوى عندما يتعلق الأمر بالسياسة الخارجية. ومع بلدان الجوار، نحتاج إلى تعاون وشراكة أوثق لتعزيز علاقتنا الاقتصادية والسياسية.

وتنص المادة 8 (1) من معاهدة الاتحاد الأوروبي على أنه 'ينبغي على الاتحاد تطوير علاقة خاصة مع دول الجوار بهدف إقامة منطقة ازدهار وحسن جوار تعتمد على قيم الاتحاد وتتميز بعلاقات وثيقة وسلمية سلمية على أساس التعاون'.

جرى تصميم السياسة الأوروبية للجوار في عام 2003 (وثيقة "أوروبا أوسع") لتطوير علاقات أوثق بين الاتحاد الأوروبي وبلدان الجوار، بما في ذلك إتاحة الفرصة لتكامل اقتصادي أوثق مع الاتحاد الأوروبي واحتمال زيادة الوصول إلى السوق الداخلية للاتحاد الأوروبي. وقضت الخطة بأن يكون التكامل تدريجياً، من خلال تنفيذ إصلاحات سياسية واقتصادية ومؤسسية صعبة، والتزام بالقيم المشتركة.

وخلال الأعوام العشرة الماضية، حصلت تطورات سياسية مهمة في الجوار الذي بات اليوم أقل استقراراً مما كان عليه قبل عشر سنوات. فعلى سبيل المثال، في الشرق، ازدادت التحديات بالنسبة إلى عدد من بلدان الشراكة الشرقية، من الأزمة في جورجيا في عام 2008 إلى النزاع الحالي في أوكرانيا، وذلك بسبب السياسة الخارجية الروسية الأكثر تصلباً والتي أدت أيضاً إلى تفاقم الانقسامات بين روسيا والاتحاد الأوروبي. وفي الجنوب، تعاني سوريا من الحرب الأهلية منذ عام 2011، مما خلف أثراً قوياً على جيرانها. كما تشهد ليبيا نزاعاً في الوقت الراهن. وخلال الأعوام الثلاثة الماضية، شهدت مصر أيضاً تغييرات سياسية معقدة. ورغم الجهود الكبيرة المبذولة، ما زالت عملية السلام في الشرق الأوسط متوقفة وقد وقعت العديد من الأعمال العدائية، بما فيها ما حصل في غزة في عام 2014. وأدت كل هذه الأحداث إلى زيادة التحديات التي يواجهها الاتحاد الأوروبي وجيرانه على السواء، مما فاقم أيضاً الضغوط الاقتصادية والاجتماعية وحركات الهجرة غير الشرعية وتدفق اللاجئين والتهديدات الأمنية، وأدى إلى تطلعات متفاوتة.

خلال هذه الفترة، تطورت السياسة الأوروبية للجوار، إذ تم تعزيز العنصر الإقليمي مع تطور عملية برشلونة في اتجاه إنشاء الاتحاد من أجل المتوسط في عام 2008، وتم إطلاق الشراكة الشرقية في عام 2009. وتطور محتوى السياسة هو أيضاً بشكل كبير. وقد بات على بلدان الجوار اليوم النظر في إقامة مناطق تجارة حرة عميقة وشاملة، وفي الشراكات الخاصة بالتنقل أو نظام خالٍ من التأشيرات. وتم إنجاز البعض من هذه الأمور. علاوة على ذلك، تمت مراجعة السياسة الأوروبية للجوار في عام 2011 لتصميم استجابة لأحداث الربيع العربي الذي أدت انتفاضاته الشعبية وما ترتب عليها من نتائج إلى بعض التقدم، كما في تونس، وإنما أيضاً إلى مزيد من عدم الاستقرار والاضطرابات السياسية. وكانت المراحل الانتقالية مختلفة جداً في طبيعتها بحسب البلد الذي حصلت فيه.

ولم تتمكن السياسة الأوروبية للجوار دائماً من الاستجابة بشكل مناسب لهذه التطورات أو للتطلعات المتغيرة لشركائنا. لذلك لم تتحقق مصلحة الاتحاد الأوروبي هو أيضاً بالكامل.

لقد أظهر الشركاء اختلافات متزايدة في الالتزام مع الاتحاد الأوروبي ككل وبالنسبة إلى مختلف قطاعات السياسة. ووسعت السياسة الأوروبية للجوار نطاق نفوذ الاتحاد الأوروبي في بعض المجالات، لكن في عدد من المجالات الأخرى، توقفت عملية الإصلاح. ويعود ذلك جزئياً إلى المصالح المتنافسة وإلى عدم اهتمام جميع الشركاء بالتساوي بإقامة شراكة خاصة مع الاتحاد

الأوروبي بموجب نموذج التعددية والتكامل. كما واجه الاتحاد الأوروبي أزمة اقتصادية كبرى خلال الأعوام الأخيرة، مما أثر حتماً على جيراننا.

تترك الإصلاحات السياسية والاقتصادية وقعاً كبيراً على المجتمعات والاقتصادات، كما بينت التجربة الخاصة بالاتحاد الأوروبي. ويقوم الشركاء المنافع في المدى الطويل وكذلك التكاليف الناجمة في المدى القصير كنتيجة لعلاقتهم مع الاتحاد الأوروبي بموجب السياسة الأوروبية للجوار.

وتحدد الاتجاهات الاستراتيجية لجيراننا المدى الذي يرغب فيه كل منهم في العمل مع مختلف الأطراف الفاعلة، بما فيها الاتحاد الأوروبي. واختار بعض الشركاء السير بشراكة أوثق مع الاتحاد الأوروبي، وأبدى الاتحاد الأوروبي من جهته استعداداً لتعميق علاقاته معهم. واختار شركاء آخرون مساراً مختلفاً. ويحترم الاتحاد الأوروبي هذه الخيارات السيادية وهو مستعد لإيجاد أشكال أخرى من الالتزام.

وبالنظر إلى كل هذه الأمور، ثمة حاجة واضحة اليوم لمراجعة الفرضيات التي ارتكزت عليها السياسة، بالإضافة إلى نطاقها، والطريقة التي يجب بها استخدام الوسائل، بما في ذلك كيفية مساهمة مختلف قطاعات السياسة في التعاون بشكل أفضل، لتأمين ربط الأولويات الداخلية والخارجية. وتهدف هذه المراجعة إلى ضمان تمكن السياسة الأوروبية للجوار في المستقبل من أن تدعم بفاعلية أكبر إقامة منطقة من الاستقرار والأمن والازدهار المشترك مع شركائنا. كما يتعين عليها النظر في ما إذا كانت "العلاقة الخاصة" تحقق طاقتها الكاملة، وما يمكن إنجازه لتقويتها لصالح الاتحاد الأوروبي وشركائه.

من الضروري إجراء تحليل أوضح لمصالح الاتحاد الأوروبي وشركائه لملاءمة السياسة الأوروبية للجوار مع الغاية المنشودة منها. فمن ناحية، من الضروري استشارة الشركاء بالنسبة إلى مصالحهم وطموحاتهم من هذه الشراكة، ويتعين على الاتحاد الأوروبي من ناحية أخرى أن يحدد بمزيد من الوضوح أهدافه ومصالحه الخاصة، مع تعزيز القيم التي ارتكز عليها.

ويجب أن تُلبي المراجعة طلبات الشركاء على اختلاف طموحاتهم. وفي حين أن هناك التزاماً مطلقاً بالتكامل، يجب أن تنتظر المراجعة في الطريقة التي نمضي بها قدماً بشراكتنا ونعمقها. ويبقى الاتحاد الأوروبي ملتزماً بضمان تحقيق القدرة الكاملة لكل شراكة على أساس الإنجازات المحققة حتى اليوم.

وحيث أظهر الشركاء التزاماً أقل أو عدم التزام، يجب أن تنتظر مراجعة السياسة الأوروبية للجوار في الأسباب وفي سبل ملاءمة التطلعات من الجانبين بصورة أفضل. وقد يكون ثمة حاجة في الوقت الراهن إلى إشراك بعض الشركاء من خارج الجوار. كما يجب النظر في أفضل طريقة يمكن بها للاتحاد الأوروبي مواجهة الأزمات والنزاعات، بما في ذلك الطويلة منها، مع الأخذ في الاعتبار مصادر التأثير والضغط على شركائنا لتحديد مواقفهم السياسية، بما فيها تجاه الاتحاد الأوروبي.

وفي هذا السياق، يجب أن تشكل السياسة الأوروبية للجوار الفاعلة جزءاً لا يتجزأ من سياسة خارجية شاملة للاتحاد الأوروبي، تتسم بمقاربة شاملة تستخدم جميع الآليات الخاصة بالاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء.

وفي هذا الإطار، قرر رئيس المفوضية الأوروبية جان كلود يونكر مراجعة السياسة الأوروبية للجوار خلال السنة الأولى من ولاية المفوضية الجديدة. كما دعت الدول الأعضاء إلى إجراء مراجعة وقدمت اقتراحات في هذا الصدد. وأعربت بلدان شريكة عن ضرورة مراجعة السياسة، شأنها بذلك شأن جهات معنية أخرى، بما فيها منظمات المجتمع المدني ومنظمات الشركاء الاجتماعيين.

في الموازاة، تعمل المفوضية الأوروبية على تعديل سياسة التوسع التي تبقى منفصلة عن السياسة الأوروبية للجوار. وفي هذا الإطار، أشار الرئيس يونكر في مبادئه التوجيهية السياسية إلى أن أي توسع إضافي لن يحصل خلال السنوات الخمس المقبلة. وتهدف هذه الوثيقة إلى تأطير النقاش لإجراء مراجعة شاملة للسياسة الأوروبية للجوار. وفي القسم 2، نحدد بعضاً من النتائج الأولية بالنسبة إلى الدروس المستفادة من السياسة الأوروبية للجوار حتى اليوم. وفي القسم 3، نقترح بعض العناصر الأولى للاستجابة بهدف تطوير شراكة أقوى وتحديد عدد من المسائل الرئيسية للنقاش مع الشركاء وأصحاب العلاقة الرئيسيين. وفي القسم 4، نلخص الخطوات التالية في ما يتعلق بتنظيم الاستشارات العامة. وسوف تساهم نتائج المشاورات في وضع وثيقة أخرى في خريف 2015 تحدد اقتراحات ملموسة للتوجه المستقبلي للسياسة الأوروبية للجوار.

2. الدروس المستفادة والأسئلة الخاصة بالتوجه المستقبلي للسياسة الأوروبية للجوار

يرتكز هذا القسم على تجربة عشرة أعوام من تنفيذ السياسة الأوروبية للجوار، كما تعكسه الاتصالات المنتظمة والمتكررة مع الدول الأعضاء والبلدان الشريكة في السياسة الأوروبية للجوار والجولة الحالية من الاستشارات غير الرسمية التي ساهم فيها الكثيرون.

ومنذ عام 2004، وفرت السياسة الأوروبية للجوار إطاراً لعلاقات الاتحاد الأوروبي مع بلدان الجوار، مما مكن الدول الأعضاء من التوافق على التزام أكبر مع الجيران في الشرق والجنوب على السواء. وتكثفت علاقات الاتحاد الأوروبي بشكل كبير مع بلدان الجوار من خلال السياسة الأوروبية للجوار كنتيجة للالتزامات الواضحة التي قطعها الطرفان في خطط عمل السياسة. وأتاحت السياسة الأوروبية للجوار تلبية طلب الشركاء أنفسهم لمزيد من التعاون مع الاتحاد الأوروبي. وبعد 10 أعوام، باتت للشراكات مع الجيران وقع أكبر في شؤون الاتحاد الأوروبي، فالإتحاد هو الشريك التجاري الرئيسي لغالبية البلدان الشريكة، فيما ترتفع حركة المسافرين والهجرة بين بلدان الجوار والاتحاد الأوروبي باستمرار. واستخدم الاتحاد الأوروبي السياسة الأوروبية للجوار لتحفيز جهود الإصلاح في كل بلد وتقييمها بصورة سنوية، لاسيما في مسائل الحوكمة، على أساس خطط عمل منفق عليها مع كل من الشركاء.

غير أنه جرى تحديد بعض أوجه القصور.

يسعى بعض الشركاء بفاعلية إلى تحقيق تكامل أوثق مع الاتحاد الأوروبي، في حين لا يفعل شركاء آخرون ذلك أو لا يهتمهم الأمر في الوقت الراهن، مما يدعو إلى التشكيك في بعض الفرضيات التي بنيت على أساسها السياسة الأوروبية للجوار.

ورغم أن مفهوم التمييز كان معتمداً منذ البداية، لا ترى البلدان دائماً أن تطلعاتها الخاصة قد أخذت في الاعتبار بشكل كافٍ. ويحول انعدام التنبؤ والمسؤولية المشتركين مع الشركاء دون تحقيق السياسة طاقتها الكاملة.

وتشدد مقارنة "المزيد للمزيد" على التزام الاتحاد الأوروبي بقيمه الأساسية، ولكنها لم تساهم دائماً في إرساء جو من الشراكة المتساوية، ولم تنجح دائماً في تقديم حوافز لإجراء المزيد من الإصلاحات في البلدان الشريكة.

وتسعى الأسئلة المطروحة في هذه الوثيقة إلى النظر في الطريقة التي يمكن أن تتحول بواسطتها السياسة الأوروبية للجوار إلى وسيلة أكثر فاعلية لدعم مصالح الاتحاد الأوروبي والشركاء على السواء، وإلى إطار أكثر ملاءمة لتطوير شراكات أكثر تكاملاً يعكس فيها الطرفان تطلعاتهما بصورة أفضل.

* أهمية بناء علاقات أعمق مع شركاء الاتحاد الأوروبي أمر لا نقاش فيه.

هل يجب الإبقاء على السياسة الأوروبية للجوار؟ هل يجب أن يستمر إطار وحيد في تغطية الشرق والجنوب؟

* يغطي الإطار الحالي للسياسة الأوروبية للجوار 16 بلداً في الجوار، لكن الكثير من التحديات التي يتعين على الاتحاد الأوروبي وجيرانه أن يعملوا عليها معاً لا يمكن أن تتم مواجهتها بشكل مناسب من دون أخذ جيران الجيران في الاعتبار، أو في بعض الأحيان التعاون معهم.

هل يجب الإبقاء على النطاق الجغرافي الحالي؟ هل يجب أن تسمح السياسة الأوروبية للجوار بطرق عمل أكثر مرونة مع جيران الجيران؟ كيف يمكن للاتحاد الأوروبي من خلال إطار السياسة الأوروبية للجوار دعم جيرانه في علاقاتهم مع جيرانهم؟ ما الذي يمكن فعله بشكل أفضل لضمان تلاؤم أكبر بين السياسة الأوروبية للجوار وعلاقات الاتحاد الأوروبي مع روسيا، والشركاء في آسيا الوسطى، أو في إفريقيا، لاسيما في بلدان الساحل والقرن الإفريقي، ومع بلدان الخليج؟

* في حين تتم إدارة السياسة الأوروبية للجوار من خلال مؤسسات الاتحاد الأوروبي، يمكن أن يؤدي دور أكبر للدول الأعضاء إلى نتائج أفضل.

كيف يمكن لمقاربة أشمل تمتاز بمشاركة أكثر فاعلية للدول الأعضاء أن تعطي السياسة وزناً أكبر؟ هل يمكن أن يفضل الشركاء المسؤولية المشتركة عن السياسة؟

* طورت السياسة الأوروبية للجوار وطبقت أدوات لشراكة سياسية أوثق وتكامل اقتصادي للشركاء التواقين إلى تحقيق هذا الهدف، بما في ذلك الاتفاقيات البعيدة المدى على غرار اتفاقيات الشراكة ومناطق التجارة الحرة العميقة والشاملة.

هل تشكل اتفاقيات الشراكة ومناطق التجارة الحرة العميقة والشاملة الهدف المناسب للجميع أو يجب تطوير بدائل مصممة بحسب متطلبات كل بلد لتعكس المصالح والطموحات المختلفة لبعض الشركاء؟

* أطرت خطط عمل السياسة الأوروبية للجوار تطوير علاقات بين الاتحاد الأوروبي وغالبية شركاء السياسة الأوروبية للجوار.

هل إن خطط عمل السياسة الأوروبية للجوار هي الأداة المناسبة لتعميق شراكاتنا؟ هل هي واسعة كثيراً لبعض الشركاء؟ هل يمكن أن يستفيد الاتحاد الأوروبي والشركاء من منافع مقاربة أكثر تركيزاً ومن تحديد أفضل للأولويات؟

* ساعدت تقارير تقدم العمل في السياسة الأوروبية للجوار الاتحاد الأوروبي على مراقبة التقدم عن قرب مع كل من الشركاء الذين لديهم خطط عمل، وفق الأهداف المتفق عليها بصورة مشتركة والمحددة في هذه الخطط.

هل هذه المقاربة مناسبة لجميع الشركاء؟ هل أضفت قيمة على علاقات الاتحاد الأوروبي مع كل من شركائه؟ هل يمكن خدمة مصالح الاتحاد الأوروبي و/أو الشركاء باعتماد آلية أقل تعقيداً لإعداد التقارير؟ هل يجب تنظيم إعداد التقارير بحسب مستوى التزام شريك السياسة الأوروبية للجوار المعني؟ كيف يمكننا تعميم العناصر الرئيسية بصورة أفضل؟

* وفرت السياسة الأوروبية للجوار إطاراً للتعاون في القطاعات عبر مجموعة واسعة من المجالات (بما فيها الطاقة، والنقل، والزراعة والتنمية الريفية، والعدالة والشؤون الداخلية، والجمارك، والضرائب، والبيئة، وإدارة الكوارث، والبحث والابتكار، والتعليم، والشباب، والثقافة، والصحة، إلخ).

هل يمكن أن تتركز الشراكات بصورة أكثر وضوحاً على المصالح المشتركة بهدف زيادة التبنّي والمسؤولية من الجانبين؟ كيف يتعين على السياسة الأوروبية للجوار التكيف مع التمييز الذي سيحدثه هذا الأمر؟ هل من الضروري إيجاد عناصر جديدة لدعم تعاون أوثق في هذه المجالات أو مجالات أخرى؟

* سهلت إجراءات تحرير التأشيرة وتسهيلها السفر وعززت الإصلاحات، وساهمت شركات النقل في دعم التواصل بواسطة البرامج الداعمة لهذه الإجراءات.

ما العمل الإضافي الضروري في هذا المجال والذي تعتبره جميع البلدان الشريكة في السياسة الأوروبية للجوار أساسياً؟ كيف يمكن للسياسة الأوروبية للجوار أن تدعم أكثر إدارة الهجرة وتساهم في استخلاص منافع التنقل؟

* يسعى الاتحاد الأوروبي إلى تعزيز الازدهار على حدوده. ويتأثر الازدهار في البلدان الشريكة بشكل سلبي بعوامل الضعف الهيكلية على غرار عدم المساواة، والفقر، والاقتصاد غير النظامي ومواطن القصور في الديمقراطية، والتعددية واحترام حكم القانون. بالإضافة إلى ذلك، أعاقت الاضطرابات الناجمة عن النزاعات أو التغييرات الداخلية السريعة بشكل كبير التنمية الاقتصادية والاجتماعية لشركاء السياسة الأوروبية للجوار.

كيف يمكن للاتحاد الأوروبي أن يبذل المزيد من الجهود لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة في البلدان الشريكة للسياسة الأوروبية للجوار؟ كيف يمكننا تمكين الجيل الشاب اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً؟ كيف يمكننا دعم العمالة المستدامة بشكل أفضل؟ وكيف يمكن ربط هذه الأهداف بصورة أفضل بالإصلاحات الضرورية في مجالات مكافحة الفساد، والإصلاح القضائي، والحوكمة والأمن، وهي شروط مسبقة للاستثمار الأجنبي المباشر؟

يسعى الاتحاد الأوروبي إلى تعزيز الاستقرار على حدوده. ولمعالجة التحديات الحالية بفاعلية، يتعين عليه الاعتماد على جميع آليات التعاون التي يتبناها. وتمت حتى اليوم إدارة الأنشطة ضمن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة والسياسة الأمنية والدفاعية المشتركة خارج إطار السياسة الأوروبية للجوار. ولا يعوق مستوى عدم الاستقرار في بعض البلدان الشريكة التقدم في اتجاه الديمقراطية فحسب، بل يهدد أيضاً حكم القانون، وينتهك حقوق الإنسان ويرتب آثاراً خطيرة على الاتحاد الأوروبي، على غرار حركات الهجرة غير المنتظمة والتهديدات الأمنية.

كيف يتعين على السياسة الأوروبية للجوار التطرق إلى النزاعات والأزمات في الجوار؟ هل يجب دمج أنشطة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة والسياسة الأمنية والدفاعية المشتركة بشكل أفضل في إطار السياسة الأوروبية للجوار؟ هل يجب أن يكون لها دور أكبر في وضع إجراءات بناء ثقة وخطوات لاحقة للنزاع وأنشطة ذات صلة لبناء الدولة والمؤسسات؟

هل يجب أن تركز السياسة الأوروبية للجوار بشكل كبير على العمل مع الشركاء وعلى الحؤول دون التطرف ومكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة؟

هل يجب إعطاء أهمية أكبر لإصلاح قطاع الأمن في السياسة الأوروبية للجوار؟

* تتضمن السياسة الأوروبية للجوار هدفاً واضحاً لدعم التعاون الإقليمي. وتابع الاتحاد الأوروبي إلى جانب الشركاء هذا التعاون من خلال الاتحاد من أجل المتوسط في الجنوب والشراكة الشرقية في الشرق.

هل البعد المتعدد الطرف قادر على تحقيق المزيد من القيمة المضافة؟ هل تلائم هذه النماذج الغاية المتوخاة منها؟ كيف يمكن تعزيز فاعليتها؟ هل يمكننا أن نستخدم بفاعلية أكبر أطراً أخرى أكثر مرونة؟ هل يمكننا أن نتعاون بشكل أفضل مع أطراف فاعلة إقليمية أخرى (مجلس أوروبا، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، جامعة الدول العربية، منظمة المؤتمر الإسلامي، الاتحاد الإفريقي)؟

* تعمل السياسة الأوروبية للجوار بشكل كثيف مع الحكومات وإنما تسعى إلى الالتزام مع المجتمع المدني، بما في ذلك تعزيز وظيفته الرقابية، لاسيما في البلدان التي يتمتع فيها المجتمع المدني بحرية مطلقة أو واسعة للعمل.

كيف يجب أن تطور السياسة الأوروبية للجوار أكثر الالتزام مع المجتمع المدني بمعناه الأوسع؟ هل يمكن القيام بالمزيد للتواصل مع مختلف فئات السكان في البلدان الشريكة؟

ما الأمور الإضافية التي يمكن فعلها لدعم الروابط بين أوساط الأعمال؟ ومع الشركاء الاجتماعيين وفي ما بينهم (النقابات ومنظمات أصحاب العمل) ولتعزيز الحوار الاجتماعي؟ ما الذي يمكن فعله لدعم الروابط بين الأوساط العلمية والجامعات والسلطات المحلية والنساء والشباب ووسائل الإعلام؟

* تتوق السياسة الأوروبية للجوار إلى شراكة حقيقية مع جيران الاتحاد الأوروبي، ويجب أن يعكس هذا التنوع ويشمله.

كيف يمكن أن تقوم السياسة الأوروبية للجوار بالمزيد لتحفيز الحوار الديني واحترام التنوع الثقافي ومواجهة الأحكام المسبقة؟ هل يجب أن يكون الفهم المتزايد لثقافات الآخرين هدفاً أكثر تحديداً للسياسة الأوروبية للجوار وكيف يجب متابعة هذا الأمر؟ كيف يمكن أن تساهم السياسة الأوروبية للجوار في التطرق إلى التمييز في حق المجموعات الضعيفة؟

3. نحو شراكة مع تركيز أوضح والمزيد من التعاون المصمم بحسب متطلبات كل بلد

تشير التجربة والملاحظات الأولية لعدد من الدول الأعضاء والبلدان الشريكة في السياسة الأوروبية للجوار على هذه المراجعة إلى أربعة مجالات ذات أولوية تتطلب المزيد من الاستشارات والتفكير:

- التمييز

- التركيز

- المرونة

- التبني والمسؤولية وتعزيز الترويج

1. تحديات التمييز

يعتمد بعض الشركاء في الشرق مناطق التجارة الحرة العميقة والشاملة، ويتطلعون إلى أوثق علاقة ممكنة مع الاتحاد الأوروبي. ورغم أن النطاق الواسع للعلاقة لم يستنفد بعد في أي من هذه الحالات، ثمة توقع من جانبهم لتحديد أفق أكبر يتجاوز اتفاقيات الشراكة/ مناطق التجارة الحرة العميقة والشاملة.

وفي الجنوب، ثمة تفاوت متزايد في تطلعات البلدان الشريكة وعدم الاستقرار الناجم عن النزاعات المسلحة. وأدت الأحداث في العالم العربي في عام 2011 وما بعده إلى تغييرات كبيرة في المنطقة. وبالنسبة إلى بعض الشركاء في الجنوب، أدى هذا إلى تغيير سياسي إيجابي، في حين أن شركاء آخرين يمرون في مرحلة انتقالية معقدة تبقّيهم معرضين بقوة لتداعيات الأزمة السورية، أو تجعلهم أسرى نزاعات طويلة.

هل يجب أن ينظر الاتحاد الأوروبي تدريجياً في أشكال علاقات جديدة لتلبية تطلعات وخيارات من لا يعتبرون اتفاقيات الشراكة المرحلة النهائية للشراكة السياسية والتكامل الاقتصادي؟

كيف يجب أن يمضي الاتحاد الأوروبي قدماً في تكليف قمة الشراكة الشرقية 2013 في فيلنيوس بالهدف الطويل الأمد لمنطقة مشتركة أوسع للزدهار الاقتصادي على أساس قواعد منظمة التجارة العالمية والخيارات السيادية في أوروبا وخارجها؟

هل نستطيع أن نلحظ في السياسة الأوروبية للجوار بعض التصاميم المختلفة مع اعتماد أنواع متعددة من العلاقات لهؤلاء الشركاء الذين اختاروا مستويات التزام مختلفة؟

2. التركيز

تعاوننا مع شركاء السياسة الأوروبية للجوار كما هو محدد في خطط العمل واسع جداً في الوقت الراهن. وتبين التجربة أن السياسة الأوروبية للجوار ستكون أكثر فاعلية عندما تتم مشاركة برنامج الاتحاد الأوروبي وشركائه فعلياً. ويتعين على المراجعة توضيح مصالح الاتحاد الأوروبي وكل شريك، ومجالات الاهتمام المشترك الأقوى. وسوف يساهم هذا في تعزيز الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان الجوار في المستقبل.

بناء على استشارتنا غير الرسمية حتى اليوم، يظهر التقييم الأولي أن للاتحاد الأوروبي وشركائنا مصلحة مشتركة كبيرة في المجالات التالية:

* تعزيز التجارة والتنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة ودعم فرص العمل أولويات بالنسبة إلى جيراننا وتصب أيضاً في مصلحة الاتحاد الأوروبي نفسه، في مجالات تتراوح بين المعيشة الريفية التقليدية والأسواق البحثية والرقمية.

* للطرفين أيضاً مصالح مشتركة قوية في تحسين التواصل لاسيما في مجالات النقل والطاقة المستدامتين. وهناك مصلحة مشتركة أيضاً في زيادة أمن الطاقة وفعاليتها، فضلاً عن سلامتها.

* يؤثر في الوقت الراهن عدد من النزاعات في منطقة الجوار. ويعد الاستقرار شرطاً مسبقاً للعمل معاً على تعزيز الازدهار. ويتعين على الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء العمل أكثر مع شركائنا لمواجهة التهديدات الأمنية الناشئة عن وضعيات النزاع، والجريمة المنظمة والإرهاب، وتطوير قدرتنا على إدارة الأزمات والكوارث بصورة مشتركة.

* يواجه شركاؤنا تحديات خاصة بالحوكمة. ويشكل ضمان حكم القانون وحقوق الإنسان والديمقراطية الأساس لمواطنيهم. ومن خلال تعزيز اليقين القانوني، يعالجون أيضاً المسائل المهمة للمستثمرين المحليين والأجانب، على غرار مكافحة الفساد والغش وتعزيز إدارة المالية العامة، بما في ذلك المراقبة الداخلية العامة بحسب المعايير الدولية.

* الهجرة والتنقل مجال رئيسي للتعاون بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي وشركائنا. فلتعزيز التنقل، لاسيما في مجال التعليم ولأغراض العلمية والثقافية والمهنية أثار إيجابية على الاقتصادات والمجتمعات على حد سواء. كما أن التطرق إلى مسألة تهريب البشر والهجرة غير الشرعية يعد تحدياً مشتركاً.

* التحديات المشتركة الأخرى التي تترك وقعاً عبر الحدود هي الصحة والأمن والتهديدات للبيئة والتغير المناخي.

* يمكن لزيادة الالتزام مع الشباب، بما في ذلك من خلال التبادلات التربوية والشبكات الأخرى، أن يؤدي دوراً رئيسياً في تطوير رؤية مشتركة للمستقبل. وسيستمر الاتحاد الأوروبي في دعم توفير المزيد من الفرص للنساء.

تشكل المراجعة فرصة لإيجاد فهم راسخ بين الاتحاد الأوروبي وشركائنا في هذه المجالات ذات الاهتمام المشترك الأكبر. وسيكون هذا أساس شراكة أقوى مستقبلاً.

في هذا الصدد، نقترح تركيز الاستشارات على الأسئلة التالية:

- هل توافقون على مجالات التركيز المقترحة؟ في حال عدم الموافقة، ما الأولويات البديلة أو الإضافية التي تقترحونها؟
- أي أولويات يرى الشركاء في علاقاتهم مع الاتحاد الأوروبي؟ أي قطاعات أو مجالات سياسة قد يرغبون في تطويرها أكثر؟ أي مجالات هي أقل أهمية بالنسبة إلى الشركاء؟
- هل للسياسة الأوروبية للجوار في الوقت الراهن الأدوات المناسبة لمعالجة الأولويات التي تعتبرون أنه يجب أن تركز عليها؟ كيف يمكن للحوارات القطاعية أن تساهم في هذا الأمر؟
- في حال كانت الإجابة لا، أي أدوات جديدة قد تكون مفيدة لتعميق التعاون في هذه القطاعات؟
- كيف يمكن للاتحاد الأوروبي أن يدعم بصورة أفضل التركيز على عدد محدد من القطاعات الرئيسية للشركاء الذين يفضلون هذا الأمر؟

3. المرونة – نحو مجموعة أدوات أكثر مرونة

خلال الأعوام العشرة الماضية، طور الاتحاد الأوروبي أدوات السياسة الأوروبية للجوار ووسع نطاقها. وهي تركز في الوقت الراهن على العناصر المركزية التالية:

- العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وغالبية البلدان الشريكة في السياسة الأوروبية للجوار منظمة في الإطار القانوني الذي توفره اتفاقيات الشراكة أو اتفاقيات الشراكة والتعاون.
- تم حتى اليوم الاتفاق على خطط عمل وبرامج شراكة مع 12 بلداً شريكاً في السياسة الأوروبية للجوار. وتصدر تقارير سنوية عن تنفيذ أولويات خطط العمل في كل من هذه البلدان.
- بالإضافة إلى تقارير تقدم العمل السنوية، تتضمن حزمة الجوار السنوية أيضاً وثيقة استراتيجية واحدة وتقريرين عن تنفيذ أولويات التعاون الإقليمي، الأول عن الشراكة من أجل الديمقراطية والازدهار المشترك مع الشركاء في الجنوب، والثاني عن الشراكة في الشرق.
- يجري الاتحاد الأوروبي حوارات ثنائية منتظمة مع البلدان الشريكة في السياسة الأوروبية للجوار بأشكال مختلفة. ويتضمن هذا تبادلات رسمية ملحوظة في اتفاقيات الشراكة واتفاقيات الشراكة والتعاون (مجالس الشراكة/التعاون، لجان الشراكة/التعاون، اللجان الفرعية للقطاعات). كما أن هناك العديد من أوجه التفاعل الأخرى، على غرار الحوارات الخاصة بحقوق الإنسان وغيرها من الحوارات الخاصة بالقطاعات.
- تم توفير دعم مالي كبير للبلدان الشريكة في السياسة الأوروبية للجوار. ومن المتوقع توفير 15 مليار يورو إضافية للفترة 2014-2020. ومن المزمع إجراء مراجعة نصفية في سنة 2017، مما سيشكل فرصة كبيرة لتعديل تخصيص التمويل وتنفيذه من أداة الجوار الأوروبية في ضوء نتائج هذه المراجعة، ولضمان تمكن الاتحاد الأوروبي بصورة أفضل من الاستجابة بمرونة أكبر من خلال تعاونه المالي للتطورات السريعة التغير في المنطقة.
- كيف يمكن توحيد خطط العمل لتكييفها بصورة أفضل مع الاحتياجات والأولويات لكل بلد على حدة؟
- هل إعداد التقارير بصورة سنوية ضروري للبلدان التي لا تختار متابعة تكامل سياسي واقتصادي أوثق؟
- كيف يجب أن ينظم الاتحاد الأوروبي العلاقات مع البلدان التي ليس لها في الوقت الراهن خطط عمل؟
- كيف يمكن للاتحاد الأوروبي تكييف مبدأ "المزيد للمزيد" مع سياق لا يختار فيه بعض الشركاء التكامل الأوثق، بهدف إيجاد حوافز لاحترام القيم الأساسية والمزيد من الإصلاحات الرئيسية؟
- كيف يمكن تقييم تقدم العمل مقارنة بأهداف الإصلاح المتفق عليها بصورة مشتركة عندما يواجه بلد معين ضغوطاً خارجية كبيرة، على غرار النزاعات المسلحة أو تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين؟
- كيف يمكن أن يلتزم الاتحاد الأوروبي بفاعلية أكبر ويستجيب بمزيد من المرونة للتطورات في البلدان الشريكة المتأثرة بوضعيات النزاع؟
- أي أدوات قد يحتاج إليها الاتحاد الأوروبي ليستجيب بفاعلية أكبر للتطورات السريعة التغير في جواره؟
- هل اختيار القطاعات والآليات لتوفير الدعم المالي من الاتحاد الأوروبي مناسب؟ كيف يمكن تعزيز وقعه وترويجه؟

4. التنبؤ والمسؤولية وتعزيز الترويج

من أكثر الانتقادات المتكررة التي تطاول السياسة الأوروبية للجوار هي انعدام حس التنبؤ والمسؤولية لدى الشركاء ومجتمعاتهم ككل، والوعي الضعيف للرأي العام لأهداف السياسة ووقعها. ومن الواضح أنه من الضروري بذل جهود كبيرة في سياق مراجعة السياسة الأوروبية للجوار لتحسين تبني البلدان الشريكة ومسؤوليتها حيال هذه السياسة، وتحسين تعميم أهدافها ونتائجها ضمن الاتحاد الأوروبي والبلدان الشريكة على السواء.

- ما الذي يسعى إليه الشركاء في السياسة الأوروبية للجوار؟ كيف يمكنها أن تلبى بأفضل شكل مصالحهم وطموحاتهم؟
- هل يمكن تطوير طرق عمل يعتبرها الشركاء أكثر احتراماً لهم وتظهر شراكة بين أطراف متساوية؟ كيف يجب أن يؤثر هذا في التقارير السنوية؟
- هل يمكن جعل هيكلية السياسة الأوروبية للجوار أكثر تعاوناً للتشديد على الخيارات الخاصة بالشركاء وتمكين جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني في البلدان الشريكة من المشاركة؟
- هل يمكن أن تحقق السياسة الأوروبية للجوار منافع ضمن إطار زمني أقصر حتى يتمكن الجمهور من إدراك قيمة السياسة بسهولة أكبر؟ ما الذي قد يتطلبه ذلك من الاتحاد الأوروبي؟ ومن البلد الشريك؟
- كيف يمكن إعادة تصميم الدعم المالي من الاتحاد الأوروبي للانتقال من ديناميكية الهبات إلى ديناميكية الاستثمارات، حيث يكون الدور الفاعل للبلد الشريك أكثر وضوحاً؟
- كيف يمكن إشراك الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بفاعلية أكبر في تصميم السياسة وتنفيذها، بما في ذلك الأنشطة المتصلة بالسياسة الخارجية والأمن؟ كيف يمكن تنسيق الأنشطة في الدول الأعضاء بصورة أفضل مع السياسة الأوروبية للجوار؟

ستكون هذه المرحلة من الاستشارات العامة أساسية في المساهمة في بناء تبني ومسؤولية أكبر للسياسة الأوروبية للجوار وتمهيد الطريق لتعميم مضامينها بصورة أكثر فاعلية في المستقبل.

4. الخطوات التالية

غاية هذه الوثيقة وضع إطار لحوار في شأن الاتجاه المستقبلي للسياسة الأوروبية للجوار، وهي تهدف إلى استشارة أكبر عدد ممكن من الشركاء في بلدان الجوار وأصحاب العلاقة في الاتحاد الأوروبي. وسوف نستشير الدول الأعضاء والشركاء، فضلاً عن مجموعة واسعة من الأطراف الفاعلة من البرلمان، بما فيها البرلمان الأوروبي، والمجتمع المدني ومؤسسات التفكير، ومن الشركاء الاجتماعيين، وأوساط الأعمال والأوساط الأكاديمية. وسوف نلتزم مع منظمات دولية رئيسية فاعلة في الجوار، لاسيما مجلس أوروبا، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فضلاً عن المؤسسات المالية الدولية الرئيسية. وسوف نتاح الفرصة للأفراد المهتمين من الجمهور لتقديم مساهماتهم الخطية. وستستمر الاستشارات الخاصة بهذه الوثيقة حتى نهاية شهر حزيران المقبل.