



مداد

مركز دمشق للأبحاث والدراسات
Damascus Center For Research and Studies

دراسات سياسية

استراتيجية الاتحاد الأوروبي من الأزمة السورية

د. حسين مقلد

مؤسسة بحثية مستقلة تأسست عام ٢٠١٥، مقرّها مدينة دمشق، تُعنى بالسياسات العامّة والشؤون الإقليمية والدولية، وقضايا العلوم السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والقانونية والعسكرية والأمنية، وذلك بالمعنى المعرفي الشامل (نظرياً، وتطبيقياً)، بالإضافة إلى عنايتها بالدراسات المستقبلية/الاستشرافية، وتركيزها على السياسات والقضايا الراهنة، ومتابعة فاعلي السياسة المحلية والإقليمية والدولية، على أساس النقد والتقييم، واستقصاء التداعيات المحتملة والبدائل والخيارات الممكنة حيالها.

جميع حقوق النشر محفوظة © ٢٠١٧

سورية - دمشق - مزة فيلات غربية - خلف بناء الاتصالات - شارع تشيلي - بناء الحلاق 85

www.dcrs.sy

info@dcrs.sy



مدا

مركز دمشق للأبحاث والدراسات

استراتيجية الاتحاد الأوروبي من الأزمة السورية

د. حسين مقلد



الملخص التنفيذي

تهدف هذه الورقة إلى تحليل موقف الاتحاد الأوروبي من الأزمة السورية، وكيفية استجابة مؤسساته والدول الأعضاء فيه لمجرياتهما. إذ تركز على مدى الترابط المنطقي والتفاعل المؤسساتي بين صناع القرار، واحتمال وجود تناقضات في أداء هذه المؤسسات. وتحاول الإجابة عن السؤال المركزي الآتي: ما إمكانية نجاح الاتحاد الأوروبي في بناء استراتيجية مشتركة للتعامل مع الأزمة السورية تبلورت بفعل استجابة منسقة بين مؤسساته؟ تميز الورقة بين ثلاثة مستويات في الموقف الأوروبي العام، أولها: مواقف الشعوب الأوروبية، بما فيها مواقف الأفراد ومنظمات المجتمع المدني والرأي العام، في كل دولة على حدة. والثاني: هو مواقف الدول القومية. والثالث: هو موقف الاتحاد الأوروبي، بما هو تركيب معقد من المستويين السابقين، ونظراً لصعوبة الإحاطة بالمستويات الثلاثة السابقة تركز الورقة على مواقف "الاتحاد الأوروبي"، وتلقي بعض الضوء على المستويين الآخرين.

تتألف الورقة من مقدمة تستعرض تطور الاستراتيجية الأمنية الأوروبية، وثلاثة محاور، أولاً: إطار مفاهيمي وتوصيفي يبحث في تعريف الاستراتيجية الأمنية الكبرى، ويستعرض أكثر المؤسسات أهمية في صنع القرار في الاتحاد الأوروبي، ثانياً: استراتيجية الاتحاد الأوروبي تجاه الأزمة السورية في بداياتها، وبعد ظهور تنظيم "داعش" الإرهابي، أما في ثالثاً: تعرض الورقة أهم المعوقات التي تواجه صياغة استراتيجية أوروبية شاملة تجاه الأزمة السورية، بالإضافة إلى خاتمة تتضمن أهم ما توصل إليه البحث، ومُرافقة بمجموعة من التوصيات.

الكلمات المفتاحية: الاستراتيجية الأوروبية الكبرى، الأزمة السورية، المجلس الأوروبي، المجلس، الأزمة السورية.



المحتويات

4.....	مقدمة
6.....	أولاً- إطار مفاهيمي وتوصيفي
6.....	1. في المفاهيم
7.....	2. مؤسسات صنع القرار السياسي والأمني للاتحاد الأوروبي
9.....	ثانياً- استراتيجية الاتحاد الأوروبي تجاه الأزمة السورية
9.....	1. قبل ظهور تنظيم "داعش"
12.....	2. بعد ظهور تنظيم "داعش"
21.....	ثالثاً- عقبات صياغة استراتيجية أوروبية مشتركة حيال الأزمة السورية
21.....	1. الدول الأعضاء
23.....	2. الاتحاد نفسه
27.....	3. إقليمية ودولية
30.....	الخاتمة
32.....	المراجع

مقدمة

تسارعت الأحداث المتعلقة بالأزمة السورية، وتفاقمت تأثيراتها في الدول الأوروبية بدءاً من أزمة انتقال المقاتلين الأوروبيين إلى سورية وصولاً إلى الأزمات الناشئة عن موجات اللاجئين السوريين، وما أحدثته من انقسام كبير في المواقف الأوروبية وتهديد للاتحاد الأوروبي، مروراً بتشظي دول عديدة في المنطقة بمفاعيل الأحداث التي ضربت المنطقة العربية منذ 2011. وهذا كله يطرح سؤالاً مركزياً حول ماهية الاستراتيجية الأوروبية من الأزمة السورية؟

كان الهدف الأساس من الشراكة الأوروبية المتوسطية، هو بناء إطار متعدد الأطراف للحوار المثمر والتعاون الفعال بين الاتحاد الأوروبي وشركائه المتوسطيين. وكان لهذه الشراكة الشاملة هدف كبير، هو تحقيق منطقة من الازدهار والجيرة الجيدة، تقوم على قيم الاتحاد، وفقاً للمادة الثامنة من معاهدة الاتحاد الأوروبي، التي تنص على أنه: «سوف يطور الاتحاد علاقات خاصة مع دول الجوار، بهدف إرساء منطقة ازدهار وحسن جوار، تعتمد على قيم الاتحاد وتتميز بعلاقات وثيقة وسلمية على أساس التعاون»، وتتابع في البند 2 «لتحقيق أهداف البند الأول من المادة 8، سيقوم الاتحاد بعقد اتفاقيات خاصة مع الدول ذات الصلة. هذه الاتفاقيات تتضمن حقوقاً والتزامات متبادلة، وتتيح إمكانية القيام بتحركات مشتركة. وتتم عملية التنفيذ بوساطة المشاورات الدورية»¹.

هذا، وفي كانون الأول 2002، قال "رومانوبرودي" رئيس المفوضية الأوروبية الأسبق إثر الاستعداد لإطلاق "السياسة الأوروبية للجوار": «علينا أن نحقق شركاءنا عن طريق التعاون الوثيق... أن نكون أكثر ديناميكية بشكل عملي... إن التقدم ممكن على أساس الالتزامات المتبادلة وقدرة كل شريك على تنفيذ التزاماته».

وأضاف: «مشاركة الجوار بكل شيء مع الاتحاد باستثناء المؤسسات». وتابع: «الهدف يتمحور على أن نقدم لهذا الإقليم المجاور مجموعة من المبادئ والقيم والمعايير التي تحدد جوهر الاتحاد الأوروبي»².

غير أنه بعد 13 عاماً على طرح السياسة الأوروبية للجوار (التي تم تبنيها في 2004) نجد أن الأوضاع أصبحت عكس ما طالب به برودي، وأصبح هناك حديث عن فشل سياسة الجوار الأوروبي وأدواتها في الجنوب (الشرق الأوسط)، رغم توافر الفرصة للاتحاد الأوروبي لاستخدام كل من المشروطة الإيجابية (بوساطة عملية برشلونة) والمشروطة السلبية (بوساطة السياسة الأوروبية للجوار)، إلا أن الاتحاد أحجم عن الاستفادة من هذه الأدوات، مما حد من قدرته على التأثير الإيجابي في التحولات السياسية في منطقة الجوار الجنوبية³.

¹ Official Journal of the European Union, C202/39 –Volume 59, 7June2016.

² Romano Prodi, "A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability", **European Commission**, 5-6 December 2002. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm

³ Ruth H Santini, "The EU and North Africa : Defining the Criteria for Effective Partnership", **Brookings**, March 26, 2013. <https://www.brookings.edu/opinions/the-eu-and-north-africa-defining-the-criteria-for-effective-partnership/>



ولكن الأحداث التي ضربت المنطقة العربية منذ 2010، دفعت الباحثين للتساؤل حول كيفية تأقلم أوروبا مع التحديات الجديدة؟ وما التغيرات في سياساتها الأمنية والإقليمية؟ وما أسباب هذه التغيرات؟ وهذا ما سنحاول تسليط الضوء عليه في هذا البحث.

1. إشكالية الدراسة: تتجه الدراسة إلى إثبات الفرضية التالية: غياب الاستراتيجية الواضحة للاتحاد الأوروبي في التعامل مع الأزمة السورية.
2. المتغير التابع: هو موقف الاتحاد الأوروبي تجاه الأزمة السورية.
3. المتغير المستقل: غياب رؤية استراتيجية واضحة للاتحاد الأوروبي أسهم إلى حد ما في فشل الجهود التي بذلتها السياسة الخارجية الأوروبية في التعامل مع الأزمة السورية.
4. الإطار المنهجي للبحث: تم اعتماد المنهج التحليلي استناداً إلى تحليل البيانات الصادرة عن مؤسسات الاتحاد وأهمها المجلس والمجلس الأوروبي والبرلمان والمفوضية، وتحليل التصريحات لكبار الشخصيات في الاتحاد، ذلك في محاولة لفهم طبيعة استراتيجية الاتحاد الأوروبي.
5. حدود الدراسة: تحدّد الدراسة زمانياً بالمدة الواقعة بين عام 2011 وحتى بداية 2017 تاريخ كتابة هذه السطور.
6. أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى:
 - الإسهام في التأصيل النظري: لفهم طبيعة صياغة الاستراتيجية الأوروبية وأهم العوائق التي تواجه صانع القرار الأوروبي.
 - الإسهام في تحفيز الباحثين في مجال الاستراتيجية والعلاقات الدولية لاستكشاف طبيعة الاستراتيجيات الغربية في التعامل مع مشاكل المنطقة العربية.



أولاً- إطار مفاهيمي وتوصيفي

1. في المفاهيم

تعرف الاستراتيجية رسمياً في المنشورات المشتركة للقوات المسلحة الأمريكية في الفقرة 1 البند 2 بأنها: "فكرة أو مجموعة أفكار حكيمة من أجل توظيف أدوات القوة الوطنية بطريقة منظمة ومتكاملة، لتحقيق أهداف معينة في مسرح العمليات وأهداف وطنية/أو متعددة الجنسيات"⁴.

أصبح الاتحاد الأوروبي بحاجة ضرورية إلى استراتيجية عالمية في السياسة الخارجية والأمنية، نظراً لتغير البيئة الاستراتيجية بشكل جوهري عن بيئة ظهور الاستراتيجية الأمنية الأوروبية الأولى في 2003.

يشمل مصطلح "استراتيجية عليا" كلاً من المستوى والنوع، وهو يعني أن الاستراتيجية شاملة وتتضمن استخدام جميع عناصر القوة المتوافرة لدى الدولة في خدمة مصالح الدولة بمختلف أنواعها ومستوياتها. ومع أن الاستراتيجيات الوطنية تهتم بالمستوى الوطني أو الداخلي فهي تنطبق على جميع العناصر والوزارات والأجهزة المعنية كما هي الحال في

استراتيجية الأمن القومي، أو يمكن أن تركز على عنصر واحد كما هي الحال في الاستراتيجية العسكرية الوطنية. وقد ينصبّ اهتمام الاستراتيجيات على المستوى الإقليمي، أو على تطوير القوة، أو تعزيز المؤسسات، أو على اهتمامات أخرى⁵.

كما أنَّ الاستراتيجيات الكبرى هي أقوال وأحداث متكررة ومركبة تتمسك بها المجتمعات، وتتألف من مفاهيم متداخلة وذاتية حول ما أشير إليه هنا بالمشهد (المكان) العامل الفاعل، الغرض والوسيلة⁶.

أصبح الاتحاد الأوروبي بحاجة ضرورية إلى استراتيجية عالمية في السياسة الخارجية والأمنية، نظراً لتغير البيئة الاستراتيجية بشكل جوهري عن بيئة ظهور الاستراتيجية الأمنية الأوروبية الأولى في 2003، إذ حددت أهم المشاكل التي يجب أن يتعامل معها الاتحاد وهي: الإرهاب، انتشار أسلحة الدمار الشامل، الصراعات الإقليمية، الدولة الفاشلة، والجريمة المنظمة كتحديات رئيسة على الاتحاد أن يواجهها، كما أضيفت مخاطر أخرى بعد مراجعة الاستراتيجية الأمنية الأوروبية في عام 2008 أهمها: أمن الفضاء الإلكتروني، أمن المناخ، بناء الاستقرار

⁴ هاري آر. بارغر، الاستراتيجية ومحترفو الأمن القومي التفكير الاستراتيجي وصياغة الاستراتيجية في القرن الحادي والعشرين، ترجمة: راجح محرز علي (أبوظبي: مركز دراسات الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط1، 2011)، ص16.

⁵ المرجع نفسه، ص207.

⁶ Markus Kornprobst, "Building agreements upon agreements: The European Union and grand strategy", *European journal of international relations*, 2015, Vol 21(2)267-292.

<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1354066114535273>



في أوروبا وجوارها وأمن الطاقة، وعدت الاستراتيجية حوض البحر المتوسط، منطقة ذات أهمية وفيها فرص كبيرة لأوروبا، لكنها منطقة تعاني من تحديات معقدة، أهمها الهجرة غير الشرعية وعدم الإصلاح.⁷

2. مؤسسات صنع القرار السياسي والأمني للاتحاد الأوروبي

منحت المادة 24 من معاهدة الاتحاد الأوروبي، الاتحاد "سلطات في شؤون السياسة الخارجية والأمنية المشتركة" تشمل مختلف الجوانب الأمنية له، وتتضمن الإطار المتقدم للسياسة الدفاعية المشتركة التي ستقود إلى دفاع مشترك. وجاء في المادة 24 من معاهدة الاتحاد الأوروبي: «يتم تحديد وتنفيذ السياسة الخارجية والأمنية المشتركة من قبل المجلس والمجلس الأوروبي بالإجماع، باستثناء ما يرد بالاتفاقيات عكس ذلك»⁸.

كما يضمن المجلس والمفوضية وبمساعدة ممثل الاتحاد الأوروبي للشؤون الخارجية والأمنية المشتركة التنسيق بين مختلف مجالات التحرك الخارجي للاتحاد والسياسات الأخرى وفقاً للمادة 21 من "معاهدة الاتحاد الأوروبي".

- أجهزة صنع السياسة الخارجية الأوروبية

المجلس: يجتمع المجلس على مستوى الوزراء، ويعد سلطة رئيسة في عملية صنع القرار في مجالي السياسة الخارجية والأمنية المشتركة "CFSP" والسياسة الدفاعية والأمنية المشتركة "CSDP"، بدءاً من تحديد الشأن إلى صناعة القرار والتنفيذ والرقابة، مثل توسيع العقوبات على دولة معينة أو فتح البعثات الدبلوماسية الخارجية التابعة للاتحاد، ويلعب المجلس دوراً هاماً في تعزيز التنسيق المنظم بين السياسات الخارجية للدول الأعضاء، وفقاً للمادة 16 من معاهدة الاتحاد الأوروبي.

يلتقي وزراء الخارجية في "مجلس الشؤون الخارجية"⁹، الذي يعمل على التنسيق بين مختلف الآراء والتأكيد على الوحدة والتوافق في تحرك الاتحاد، ويدير كل من المجلس، ومجلس الشؤون الخارجية التحرك الخارجي للاتحاد، كما يتمتع المجلس بصلاحيات توقيع الاتفاقات الدولية باسم الاتحاد الأوروبي مع الدول غير الأعضاء فيه.

المجلس الأوروبي: يجتمع أربع مرات في العام على مستوى رؤساء الدول والحكومات الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وينضم إليهم كذلك رئيس المجلس الأوروبي ورئيس المفوضية الأوروبية، ويحدد التوجه السياسي العام وأولويات الاتحاد الأوروبي، فهو لا يمارس أي دور تشريعي¹⁰، ويرأسه "رئيس المجلس الأوروبي" وهو منصب

⁷ تقرير حول تطبيق الاستراتيجية الأمنية الأوروبية 2008، انظر الرابط:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081205_ARESSReportfinal.pdf

⁸ Official Journal of the European Union, 7.6.2016, C202/39 – Volume 59, 7 June 2016. C202/30.

⁹ Study Guide for European parliament and European Council Hamburg model United Nations 5-8 December 2013, Hamburg, Germany, p6. <http://hammun.de/>

¹⁰ للاطلاع على صلاحيات المجلس العودة إلى المادة 26 من "معاهدة الاتحاد الأوروبي".



أحدثته معاهدة لشبونة¹¹، وهو يمثل المجلس الأوروبي خارجياً في الشؤون المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، من دون الإخلال بدور الممثل الأعلى.

الممثل الأعلى للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي: نصت المادة 27 من معاهدة الاتحاد الأوروبي¹²، على مايلي:

1. يتألف الممثل الأعلى لمجلس الشؤون الخارجية والسياسة الأمنية، ويتوجب عليه أن يساهم بفعلي مقترحاته بتطوير السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وأن يكفل تنفيذ القرارات المتبناة من قبل المجلس الأوروبي والمجلس.

2. يمثل الممثل الأعلى الاتحاد في الشؤون المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، ويواكب الحوار السياسي مع الأطراف الثالثة باسم الاتحاد، ويعبر عن موقف الاتحاد في المؤتمرات الدولية والمنظمات الدولية.

3. يساعد الممثل الأعلى في انجاز مهامه، "دائرة خدمة العمل الخارجي الأوروبي"¹³.

¹¹ اختار زعماء الاتحاد الأوروبي المجتمعين في المجلس الأوروبي رئيس المجلس الأوروبي وهو رئيس وزراء بولندا دونالد تاسك Donald Tusk وتمتد ولايته لمدة سنتين ونصف من 2014/12/31 إلى 2017/5/31.

¹² Official Journal of the European Union, 7.6.2016, C202/39 –Volume 59, 7 June 2016. C202/32.

¹³ وهي أشبه بوزارة خارجية الاتحاد الأوروبي، ويعمل على ضمان اتساق وتنسيق الأنشطة الخارجية للاتحاد الأوروبي وكذلك في إعداد مقترحات السياسة العامة وتنفيذها بعد إقرارها من قبل المجلس.



ثانياً- استراتيجية الاتحاد الأوروبي تجاه الأزمة السورية

امتازت الاستراتيجية الأوروبية تجاه الأزمة السورية بتركيزها على رد الفعل، فكانت في بداية الأزمة ردود فعل أكثر من كونها استراتيجية حقيقية، ثم أخذت تتبلور في استراتيجيات مكتوبة للتعامل مع مخاطر الأزمة تبعاً لتفاقم تطوراتها.

يمكن تمييز ثماني استراتيجيات متتالية زمنياً وسمت الموقف الأوروبي، رغم أن الفصل الزمني لتتالي الاستراتيجيات ليس ببنياً بوضوح، ذلك بسبب سوء التقدير والتقييم لدى الأوروبيين ناهيك عن تمايز رؤى ومصالح دول الاتحاد تجاه الأزمة والتأثر بسياسات الولايات المتحدة الأمريكية، ويمكن التمييز في الاستراتيجية الأوروبية، بناءً على تبدل المفاعيل على الأرض، وانطلاقاً من ذلك يمكن ملاحظة التبدلات في الاستراتيجية الأوروبية عن طريق عرض أهم محطاتها قبل وبعد ظهور تنظيم "داعش" الإرهابي.

1. قبل ظهور تنظيم "داعش"

كان تسلسل البيانات الرسمية والعقوبات 2011 متزامناً في هذه المرحلة مع بدء الأحداث في سورية، واتسمت بالاستجابة البطيئة اللاحقة للفعل الأمريكي وترك الساحة لدول الخليج وتركيا. فاقصر الدور الأوروبي على التحركات الدبلوماسية والعقوبات الغائمة.

ويمكن رصد الخطوات التالية لبداية التحرك الأوروبي حيال سورية في أعقاب أحداث 2011¹⁴:

- فرض الاتحاد الأوروبي أضخم عقوبات تفرض على دولة ثالثة، وتضمنت عدة حزم شملت مختلف مجالات الحياة السورية، والتي بدأت في 25 أيار 2011 بتجميد المشاريع المدرجة ضمن إطار سياسة الجوار الأوروبي، وفرض عقوبات اقتصادية، تضمنت حظر تصدير الأسلحة، ومنح الفيزا وتجميد الأصول، وتجميد اتفاقية الشراكة مع سورية التي تمت مناقشتها، وإيقاف برامج التعاون الثنائي بين الجانبين تحت ما يعرف السياسة الأوروبية للجوار. وفي تشرين الثاني جُمِدَ القرض الذي كان من المقرر تقديمه من بنك الاستثمار الأوروبي إلى سورية، كما تم حظر التعاون التقني وعمليات الإقراض والبرامج الإقليمية المقدمة من بنك الاستثمار الأوروبي¹⁵.

¹⁴ Jan Wouters and Sanderhjn Duquet, *The Arab uprisings and the European Union; in search of a comprehensive strategy* (Oxford University: yearbook of European law, 20 August 2013), PP.1-36 –p.9-10.

¹⁵ European Union External action, fact sheet, Brussels, 131018/01, 20/10/2014



- في آب 2011، جمّد الاتحاد الأوروبي برامج المساعدة التقنية والمالية الثنائية مع سورية. كما وسع نطاق الإجراءات التقييدية في مجالات النفط، التجارة والبنوك. وفي أيلول 2011 صدرت وثيقة عن "جهاز خدمة التحرك الخارجي الأوروبي"¹⁶، جاء فيها أن "الاتحاد الأوروبي لا يرغب بالتعاون مع الدولة السورية"¹⁷.

- في أيلول 2011، تحت ضغط المملكة المتحدة وفرنسا، وافقت دول الاتحاد الأوروبي على فرض حظر على استيراد النفط السوري. لكن بهدف تلبية الاحتياجات المحلية لإيطاليا، عطلت العقوبات مؤقتاً وسمحت للشركات باستيراد النفط السوري حتى 15 تشرين الثاني 2011، في حال كانت العقود موقعة قبل أيلول 2011. فالاتحاد كان يستورد 95% من النفط السوري و40% من الفوسفات وإيطاليا وحدها تستورد 31.5% من واردات النفط الأوروبي.

شكلت العقوبات على سورية الوسيلة الأسهل للاتحاد في بداية الأزمة من دون معرفة مستقبل هذه العقوبات، وقد لجأ الاتحاد إلى فرضها كوسيلة للهروب من مواجهة الخلافات بين الدول الأعضاء حيال الأزمة وعدم الرغبة في التعامل الجدي مع الأزمة.

كان المحرك الأساس وراء فرض معظم العقوبات القوى الكبرى عامةً، وخاصةً بريطانيا وفرنسا وإلى حد

شكلت العقوبات على سورية الوسيلة الأسهل
للاتحاد في بداية الأزمة من دون معرفة مستقبل
هذه العقوبات، وقد لجأ الاتحاد إلى فرضها
كوسيلة للهروب من مواجهة الخلافات بين الدول
الأعضاء حيال الأزمة.

ما إيطاليا التي اقتضت مصلحتها القومية تعطيل
العقوبات الأوروبية إلى مدة زمنية محددة.

دعم الاتحاد الأوروبي تعيين المبعوث الخاص
المشترك للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية كوفي
عنان في شباط 2012 لتأكيد أولوية الحل السياسي
وفقاً لوثيقة "جنيف 1" (2012).

اتفق الاتحاد الأوروبي في حزيران 2012 على التسوية السياسية للأزمة السورية، لكن بشروط أهمها:

- التحرك الموحد عن طريق مجلس الأمن الدولي.

- تأسيس "معارضة موحدة وقوية".

- عزل الدولة السورية بفرض العقوبات وتفعيل الانخراط في الجهود الدبلوماسية للأمم المتحدة¹⁸.

¹⁶ جهاز خدمة التحرك الخارجي انطلق في 1 كانون الثاني 2011، هدفه تنسيق السياسة الخارجية الأوروبية وتقوده المفوضية الأوروبية، وهو لا يعد وكالة أوروبية أو مديرية عامة، إذ يتمتع بطابع خاض يخرج من إطار المؤسسات الأوروبية، وهو أشبه بوزارة خارجية الاتحاد الأوروبي.

¹⁷ Doris Diale, Heinrich Neisser and Anja Opitz (Eds), *The EU's external action service; potentials for a one voice foreign policy* (Innsburck university, Europawissenschaftliche Reihe, BAND 3, first edition, 2014), p.148.

¹⁸ "Speech on the latest development in the Middle east & Syria", *European Union*, Strasbourg, 12 June 2012, A 268/12.



أصبح الاتحاد الأوروبي إلى جانب كل من روسيا والولايات المتحدة الأمريكية والأمم المتحدة، أحد أهم المشاركين في عمل ما يسمى "مجموعة أصدقاء سورية"¹⁹، وقد تبلورت جهود مجموعة العمل من أجل سورية بصور "البيان الختامي في 30 حزيران 2012، والمعروف بـ "جنيف 1" والذي اعتمدته الاتحاد الأوروبي كمرجعية للحل السياسي للأزمة السورية.

نلاحظ أنه في العامين، 2011 و2012 كان هناك غياب كامل للسياسة الأوروبية المشتركة حيال الأزمات التي خلفتها الأزمة السورية مثل أزمة اللاجئين، والتي بدأت تنضج بشكل أكبر مع عام 2013.

تبلورت استراتيجية أوروبية شاملة للأزمة السورية 2013، إذ رفضت بريطانيا وفرنسا في أيار 2013، الاستمرار في حظر تصدير الأسلحة إلى سورية، وهما الدولتان اللتان أجبرتتا الدول الأخرى على تبني العقوبات، ووصلت الممثلة العليا السابقة للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، كاترين أشتون، إلى حل وسط سمحت فيه للدول الأعضاء (وفقاً لرغبتها) بتصدير السلاح وفق شروط قاسية تتعلق بمستلبي الأسلحة من الأطراف المشاركة بالأزمة السورية، وبدأ ذلك منذ آب 2013.

ظهرت مجدداً الخلافات الأوروبية حول موضوع تصدير الأسلحة، إذ عبرت فرنسا وبريطانيا فقط عن رغبتها في إرسال الأسلحة (إلى المجموعات المسلحة)، بينما عارض كل من النمسا، وجمهورية التشيك، وفنلندا، وهولندا موضوع تصدير الأسلحة خوفاً من إمكانية زيادة العنف مع تسليح المجموعات المسلحة.

امتازت هذه المرحلة في تنبيه الاتحاد الأوروبي إلى مخاطر الأزمة السورية، التي أصبح يستشعر تأثيراتها، وهذا ما دفعه إلى إصدار ما عرف بـ "مدخل شامل للاتحاد الأوروبي من الأزمة السورية" في 24 حزيران 2013، وهي أول مقارنة تنجزها مؤسسات الاتحاد للتعامل مع الأزمة السورية، وأهم ما نصت عليه هذه الاستراتيجية²⁰، هو دعم حل سياسي للصراع، يؤدي إلى عملية ديمقراطية، ودعم الجهود الأمريكية - الروسية لإحياء المفاوضات على أساس بيان "جنيف 1" ودعم الممثل المشترك للجامعة العربية، والأمم المتحدة²¹، وتوسيع دائرة المشاركين الفاعلين في الحل، وعلى الصعيد الاقتصادي تخفيف العقوبات بوساطة تقديم تسهيلات وإعفاءات، في المناطق التي تقع خارج "سيطرة الدولة السورية" عامةً، وخاصة في مجالات النفط والغاز وقطاع البنوك، مع التركيز على البعد الإنساني بكافة جوانبه.

الجزء الثاني من الاستراتيجية كان تحت عنوان: "دعم الاتحاد الأوروبي لسورية والدول المجاورة"²². وتضمنت محاور ركزت على المساعدة الإنسانية للسوريين والدول المجاورة عامةً، وخاصةً لبنان والأردن،

¹⁹ Jan Wouters and Sanderhjn Duquet, *The Arab uprisings and the European Union; in search of a comprehensive strategy*, Opcit, PP.1-36 –p.27-28.

²⁰ "Towards A Comprehensive Eu Approach To The Syrian Crisis", *European Commission*, Brussels, 24.06.2013. p.3.

²¹ Ibid .p.4

²² Ibid .p.9



المساعدة التنموية والاقتصادية والتركيز على التعليم والصحة والدعم الاجتماعي والنفسي والإعلام الحرو والترات الثقافي وتنمية الحوار²³.

وتلاحظ بوساطة تحليل هذه الاستراتيجية الخطوط العريضة التالية:

- تبلور استراتيجية خاصة بالتعامل مع الأزمة السورية لأول مرة منذ بداية الأزمة.
- وضوح البعد الإنساني في خطة الاتحاد الأوروبي، لكن ذلك انطلق من الخوف على مستقبل الاتحاد الأوروبي من مخاطر الصراع عامةً، وخاصةً خطر الهجرة غير الشرعية واللجوء إلى دول الاتحاد الأوروبي.
- ظهور أبعاد جديدة في الاستراتيجية الشاملة مثل الاستجابة الانسانية للدول المضيفة ودول المصدر لأزمة اللاجئين، وهو بُعد فرضته تطورات الأزمة السورية وتعدد الأطراف المنخرطة فيها.
- تركيز الاتحاد على مساعدة دول الجوار الإقليمي لسورية، ومعرفة الاتحاد لأهمية دورها في الأزمة.
- استمرار فرض الاتحاد للعقوبات على الدولة السورية وتخفيفها في المناطق الواقعة خارج سيطرة الدولة السورية.

2. بعد ظهور تنظيم "داعش"

تبلور موقف أوروبي في 2014، إذ استمرت جهود تسوية الأزمة السورية مع بداية العام 2014، فقد عقد مؤتمر "جنيف 2" في 22 كانون الثاني 2014، لينتج قرار مجلس الأمن الدولي /2118/ بتاريخ 27 أيلول 2013، فتبني النص الكامل لبيان "جنيف 1"، ودعا إلى عقد مؤتمر دولي حول الأزمة لتنفيذ ذلك البيان بهدف إنشاء "هيئة حكم انتقالية جامعة" تخول "سلطات تنفيذية كاملة"، وتعتمد في تشكيلها على الموافقة المتبادلة. ويعود سبب فشل "جنيف 2" إلى نشوب الأزمة الأوكرانية في شباط 2014 ما أدى إلى انفراط التوافق الأمريكي الروسي حول سورية، والذي بدأ منذ اتفاق موسكو في 7 أيار 2013 بين كيري ولافروف.

شهد الاتحاد الأوروبي في هذه المرحلة ضغوطات، بسبب تفاقم الأزمة السورية وازدياد ضغط الرأي العام الأوروبي، وتزامنت مع ظهور تنظيم "داعش" وإعلانه قيام ما يسمى "الدولة الإسلامية في العراق والشام"، وقيامه بالأعمال الإرهابية ما دفع الاتحاد إلى تبني إستراتيجية جديدة، عبّر عنها في إعلان المجلس الأوروبي المنعقد في 30 آب 2014²⁴، إذ أدان الإعلان القتل العنصري وخروقات حقوق الإنسان المرتكبة من قبل المنظمات الإرهابية، وأكد أهمية تحرك الدول الإقليمية لوقف هذه الانتهاكات، ودعا إلى احترام تفويض الأمم المتحدة لقوة المراقبين الدوليين، لمنع الاشتباك، والتأكيد على أمنهم وحرية حركتهم، وعَدَّ قيام تنظيم "داعش" تهديداً مباشراً لأمن الدول الأوروبية. وصرّح عن تصميمه مواجهة التهديد الإرهابي من قبل المجموعات الإرهابية، بما فيها تنظيم

²³ Ibid .p.15

²⁴ "Special meeting of the European Council (30 August 2014) – Conclusions", **European Council**, Brussels, 30 August 2014. EUCO 163/14. P.5-6.



"داعش" وفقاً لما جاء في قرار مجلس الأمن الدولي الرقم 2170/، ويمنع هذا القرار على ممثلي الأمم المتحدة التفاوض مع منظمة إرهابية مدرجة على لوائح إرهاب الأمم المتحدة²⁵.

أشار الإعلان كذلك، إلى أهمية القيام بتحريك حازم لوقف تدفق المقاتلين، وأكد على الحاجة إلى التعاون القريب مع الدول الثالثة لمواجهة الإرهاب في المنطقة، وللحد من مشكلة تدفق اللاجئين.

يُلاحظ أن هذه الاستراتيجية كانت عملياتية ركزت على الإدانة والتعامل مع أزمة تقدم تنظيم داعش في سورية والعراق، وحاولت التركيز على مشكلة تدفق المقاتلين الأجانب، وبالتالي فقد امتازت بتركيزها على الأبعاد الأمنية للصراع وخلت من أي برنامج لحل الأزمة أو أي أجندة مستقبلية لمنع نمو ظاهرة الحركات المتطرفة في الداخل السوري وازدهارها.

أشار إعلان المجلس الأوروبي إلى أهمية القيام بتحريك حازم لوقف تدفق المقاتلين، وأكد على الحاجة إلى التعاون القريب مع الدول الثالثة لمواجهة الإرهاب في المنطقة، وللحد من مشكلة تدفق اللاجئين.

عمل الاتحاد في هذه المرحلة فيما يخص الصعيد الإنساني على تعزيز أدواته للاستجابة لتأثيرات الأزمة، ذلك بفعل إطلاق أول "صندوق ائتماني إقليمي للاتحاد الأوروبي"، كأداة تمويل استراتيجية جديدة لحشد المزيد من المساعدات استجابة للأزمة السورية، إذ سيركز على دعم اللاجئين والمجموعات المستضيفة لهم²⁶.

وتميزت هذه المرحلة بالانخراط الأوروبي إلى جانب الطرف الأمريكي في محاربة تنظيم "داعش"، فقادت حاملة طائرات فرنسية العمليات على تنظيم "داعش" للمرة الأولى.

تبنت المفوضية الأوروبية وثيقة "عناصر من أجل استراتيجية إقليمية لسورية والعراق وخطر تنظيم "داعش"، إذ أصدرت استراتيجية بعنوان "عناصر تكوين استراتيجية إقليمية للاتحاد الأوروبي بشأن سورية والعراق وخطر تنظيم "داعش" في شباط 2015.

توضّح المفوضية في هذه الوثيقة، ضرورة انتهاز استراتيجيات تركز على²⁷:

²⁵ تصريحات السيد وليد المعلم نائب رئيس مجلس الوزراء وزير الخارجية والمغتربين خلال المقابلة التلفزيونية مع قناة الاخبارية السورية، وزارة الخارجية والمغتربين السورية، الثلاثاء 20-1-2015.

²⁶ "European Union Regional Trust Fund In Response To The Syrian Crisis, The 'Madad Fund'", European Commission, Sep 21, 2015.

<http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/20150921-eutf-madad-q-and-a.pdf>

²⁷ "Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Da'esh threat", European Commission, Brussels, 6.2.2015.p.3.



- توطيد الانخراط الإقليمي في دعم الأمن والسلام طويل الأجل بوساطة جامعة الدول العربية، ومجلس التعاون الخليجي ومنظمة التعاون الاسلامي، ويتضمن النشاط مع هذه الأجهزة: إدانة تنظيم "داعش"، والحوار حول التنوع الثقافي، والإيديولوجية والدين ومواجهة الأصولية، ودعم دبلوماسية العلوم، وبذل الجهود لتخفيف سوء التفاهم داخل الاتحاد الأوروبي حول تنمية المنطقة العربية.
- عزل وهزيمة تنظيم "داعش" كقوة عسكرية ومنظمة إرهابية ومواجهة تأثيره الإيديولوجي.
- التعامل مع ظاهرة المقاتلين الأجانب.
- مواجهة العنف.
- عقوبات تمويل الإرهاب²⁸.

شكلت هذه الرؤية مزيجاً من مكافحة الإرهاب ومساعدة دول الإقليم لتجاوز محنة "داعش" وانتشارها، والتركيز على أهمية حل معضلة تدفق المقاتلين الأجانب على سورية ولاسيما من أوروبا وكيفية التعامل معهم حين عودتهم إلى بلدانهم الأصلية، والقسم الثاني من الاستراتيجية ركز على الدعم الإنساني الذي خصص له 40% من المساعدة المالية الموجهة للمنطقة، ويلاحظ بناءً على فهم تفاصيل الاستراتيجية تغليب البعد الأمني على الإنساني.

بدأ الأوروبيون في هذه المرحلة يركزون على تنظيم "داعش"، لكن جاء ذلك بعد إدانة أمريكا للتنظيم نفسه، أي بعد احتلال الموصل، الأمر الذي يعطي دليلاً إضافياً على تبعية الموقف الأوروبي إلى الموقف الأمريكي وتغيير الأولويات وفقاً لصانع القرار في واشنطن.

ولكن يبقى التساؤل المشروع هو ماذا فعل الأوروبيون تجاه داعش؟

تبنى المجلس استراتيجية "نحو منهج أوروبي شامل للأزمة السورية"، إذ أصدر المجلس في الاتحاد الأوروبي في 16 آذار 2015 البيان المشترك حول "الاستراتيجية الإقليمية للاتحاد الأوروبي في سورية والعراق وتهديد داعش"، وخصص لهذه الاستراتيجية حزمة مساعدات تصل إلى مليار يورو تقتطع من موازنة الاتحاد الأوروبي لعامي 2015-2016، وتضمنت هذه الاستراتيجية مجموعة من البنود المرتبطة بمحاربة تنظيم "داعش" وبالوضع القائم في سورية والعراق طوال سنوات الأزمة، وما تفرع عنها من أزمات²⁹، والجديد في هذه الاستراتيجية النقاط التالية:

- التركيز على أهمية المعالجة الكاملة للأزمة السورية.
- اعتراف الاتحاد بالدور المؤثر للأطراف الإقليمية في الأزمة السورية مطالباً إياهم بإيقاف تدخلهم في سورية.

²⁸ Ibid. p.9-10

²⁹ "Council conclusions on the EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Daesh threat", Council of the European Union, Brussels. 16 March 2015 (OR.en), 7267/15.

- انفردت هذه الاستراتيجية ببناء صورة لما بعد الأزمة السورية وكيفية بناء "سورية الغد".
- التأكيد على أهمية تلازم المسارين العسكري والسياسي للتعامل مع مشكلة "داعش" والقضاء عليها.
- تركيز الأوروبيين على أهمية الحفاظ على هياكل الدولة السورية ووظائفها، ذلك بغرض ترسيخ الأمن والنظام وتأمين الخدمات الأساسية لكافة أفراد الشعب السوري.
- تركيز الأوروبيون على محاربة تنظيم "داعش" بحسبان أنه الهاجس الأكبر لأمنهم، وهذا ما جعل "داعش" في قلب جميع استراتيجيات الاتحاد الأوروبي حتى صيف 2015، إذ شهدت مرحلة صيف 2015 تفاقم خطر أزمة اللاجئين على أمن القارة الأوروبية، وهذا ما أكدته تقييم تقرير "المجلس الأوروبي للسياسة الخارجية الأوروبية"، الذي عدّ أن التركيز على خطر "داعش" هو الأهم، نظراً لكونه يهدد المصالح الأوروبية والأمن الأوروبي، وفي المقابل هناك عزوف أوروبي عن الاهتمام بالمكونات الأخرى للأزمة السورية (انظر الجدول رقم 1):

الجدول رقم (1)

الاستراتيجية الأوروبية حيال سورية والعراق (الدرجة من 20)					
2015	2014	2013	2012		بقيت أوروبا هامشية، تقودها مواجهة "داعش" حتى في الحالات التي تتطلب مدخلاً سياسياً واقعياً
3	2	1	3	الوحدة	
2	2	2	3	الموارد	
1	-	-	-	الاستراتيجية	
1	2	2	2	التأثير	
7	6	5	8	الاجمالي من 20	
C-	C-	D+	C		
C-					

European council, European foreign policy scorecard 2015, on foreign affairs, January 2016, p.

100. WWW.cfrc.eu,

يظهر من قراءة الجدول أن الاستراتيجية الأوروبية كانت متواضعة حيال الأزمة السورية، فهي لم تكن موحدة، ولم تخصص الموارد التي تتطلبها الاستراتيجية، وجاء تأثيرها متواضعاً جداً ولم ترق إلى مستوى الاستراتيجية الأوروبية من مسائل أخرى ومشاكل دولية، وقد غابت الاستراتيجية بشكل كامل في السنوات الثلاث الأولى لبدء الأزمة 2012، 2013، 2014، وظهرت بشكل متواضع في 2015، ويعود ذلك إلى عدم تنبه الأوروبيين إلى خطورة الأزمة السورية وإمكانية تحولها إلى خطر يهدد القارة الأوروبية في العمق.

يُلاحظ في أفق التدخل العسكري الأوروبي ضد "داعش" في تشرين الثاني 2015 تركيز الدول الأوروبية، بالتزامن مع دعم العملية السلمية على استخدام القوة الخشنة بعد هجمات باريس الإرهابية في تشرين الثاني



2015، فقد أعلنت فرنسا أنها سوف تلجأ إلى المادة 42، الفقرة 7 من "معاهدة الاتحاد الأوروبي"، وتنص على: «في حال كانت إحدى الدول الأعضاء ضحية للعدوان المسلح على أرضها، عندها يلتزم الأعضاء الآخرون بتقديم المساعدة والدعم بكافة الوسائل، بما يتوافق مع المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة». وبالفعل فقد صوت وزراء دفاع الاتحاد الأوروبي بالإجماع على تنفيذ هذه المادة³⁰، ورغم الإجماع ظهرت مواقف مختلفة للدول الأعضاء عامةً، وخاصة بين الدول الأعضاء الصغيرة والأعضاء الجدد.

كما صوت البرلمان البريطاني في بداية كانون الأول 2015 على ضرب مواقع تنظيم "داعش"³¹، وعرضت الحكومة البريطانية على فرنسا استخدام قواعدها الجوية في قبرص، أكدت فنلندا وإيرلندا تضامنها مع باريس مع الاعتذار عن المشاركة العسكرية، بسبب التزامها سياسة الحياد. وفي الرابع من كانون الأول 2015 مهد البوندستاغ الألماني (البرلمان الألماني -المجلس الأعلى المنتخب من الشعب) الطريق لمشاركة ألمانيا العسكرية في الحرب ضد "داعش" ضمن إطار "التحالف الدولي" الذي تقوده أميركا، وجاء تصويت البرلمان الألماني بأغلبية 445 مع القرار و145 ضده. في المقابل اكتفت السويد بتقديم وحدات تدخل من الشرطة.

شاركت بلجيكا، والدنمارك، وفرنسا، هولندا والمملكة المتحدة في الضربات الجوية ضد تنظيم داعش في العراق، بينما شاركت فقط فرنسا والمملكة المتحدة -وبدعم عسكري ألماني- في الضربات الجوية في سورية، كما أعلنت هولندا انضمامها في كانون الثاني 2016³²، بينما أعلنت الحكومة البلجيكية في أيار 2016، أن طائراتها المقاتلة من طراز "إف 16" المشاركة في "التحالف الدولي" ضد "داعش" في العراق ستوسع نطاق ضرباتها الجوية لتشمل سورية³³.

أظهر التوافق على التدخل العسكري وموافقة المستشارية الألمانية أنجيلا ميركل على ذلك، أن مركز أوروبا السياسي، الذي يجمع فرنسا وألمانيا، لا يزال قادراً على التنسيق والإجماع على قرار والتضامن في وجه ما يهدد حرية الأوروبيين وأمنهم.

³⁰ Official Journal of the European Union, C202/39 –Volume 59, 7 June 2016.

³¹ Ben Riley-Smith and Michael Wilkinson, "Syria airstrikes vote: Britain to begin bombing within hours after MPs overwhelmingly back action", **The Telegraph**, 3 Dec 2015.

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/12028313/syria-airstrikes-vote-live.html>

³² "European foreign policy scorecard 2016", **European Council on Foreign Relations**, January 2016. p.100.

http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR157_SCORECARD_2016.pdf

³³ "رئيس الوزراء البلجيكي يتعهد إلحاق الهزيمة بـ «داعش»"، **صحيفة الحياة**، 22 أيار/مايو 2016.

<https://goo.gl/gFJB2>



طالب بعض الدول ولاسيما اليونان في معاهدة لشبونة بتعزيز دور الشؤون الدفاعية ضمن الاتحاد، وأرادت اليونان ذلك لتعزيز حمايتها من الاعتداءات التركية، نظراً للصراع بين الجانبين. وهذا يعني أن دولاً مثل السويد وإيرلندا التي تفضل الحياد، لم يتطلب منها الانخراط في هذا التحالف³⁴.

**أظهر التوافق على التدخل العسكري وموافقة
المستشارة الألمانية أنجيلا ميركل، أن مركز أوروبا
السياسي لا يزال قادراً على التنسيق والإجماع
على قرار والتضامن في وجه ما يهدد حرية
الأوروبيين وأمنهم.**

وتعد المرة الأولى على الإطلاق التي تتقدم فيها إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بطلب رسمي للمساعدة من الدول الأعضاء الأخرى. إذ يتضمن هذا الطلب المساعدة في الحرب على الميليشيات الإرهابية، مثل: تنظيم "داعش" في سورية والعراق، حسب وزير الدفاع الفرنسي (السابق) جين إيف لو دريان. أكدت

مفوضة العلاقات الخارجية في الاتحاد الأوروبي فيديريكا موغيريني بدورها أن الاتحاد الأوروبي قد أعلن "بالإجماع الاستعداد للمساعدة"³⁵.

يشار هنا إلى أن الرئيس الفرنسي (السابق) لم يلجأ إلى البند الخامس "في معاهد الحلف الأطلسي" لطلب المساعدة، بل لجأ إلى الاتحاد الأوروبي.

يلاحظ وجود اعتراف أوروبي بالفشل وتطلع لاستراتيجية جديدة، ذلك أنه بعد هجمات "داعش" على باريس في 13 تشرين الثاني 2015، التي راح ضحيتها 130 قتيلاً، ومئات الجرحى، إذ اعترف التقرير المشترك الصادر عن المجلس والبرلمان والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة المناطق في 18 تشرين الثاني 2015 بفشل الاتحاد في تحقيق الهدف من سياسة الجوار الجنوبية، وأقر التقرير أن النموذج الأوروبي ليس صالحاً للتطبيق في معظم دول الجوار، وأن فكرة انتقال الديمقراطية أشد تعقيداً عند التنفيذ مما تصور واضعو السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، فانتقال الديمقراطية من أوروبا إلى دول الجوار عملية محفوفة بكثير من المحاذير والأخطار.

كما اعترف الاتحاد بفشل الوسائل السابقة المتبعة مثل مبادرات "الشراكة المتوسطية الأوروبية" و"الاتحاد من أجل المتوسط" و"الشراكة من أجل الديمقراطية والرخاء". نظراً لما سبق، ركز التقرير المشترك الصادر عن مجلس الشؤون الخارجية التابع للمجلس في الاتحاد الأوروبي الصادر بتاريخ 18 تشرين الثاني 2015

³⁴ "Article 42.7: An explainer", European Council on Foreign Relations, 19 November 2015.

http://www.ecfr.eu/article/commentary_article_427_an_explainer5019

³⁵ "ألمانيا تساهم في مواجهة الإرهاب"، أخبار ألمانيا Deutschland-News، 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2015.

<https://www.deutschland.de/ar/topic/sys/lmny-wwwwb/lmny-tshm-fy-mwjh-lrhh>



على أهمية، "ترسيخ الاستقرار في دول الجوار، انطلاقاً من قاعدة جوار أقوى يؤدي إلى شراكات أقوى، واعتماد الحوكمة الجيدة، والديمقراطية، وسيادة القانون وحقوق الانسان كأهداف رئيسة له"³⁶.

وحدد الاتحاد أهم الأولويات، بدءاً من التنمية الاقتصادية، ومن ثم المرونة في الاتفاقيات التجارية، وإيجاد منطقة اقتصادية مشتركة، ودعم الإصلاحات التي تؤدي إلى بيئة أعمال واستثمار أفضل، والتركيز على الزراعة كمصدر أساسي للدخل والعمالة³⁷.

كما ركزت هذه الاستراتيجية على زيادة الدعم لمن يساعد اللاجئين والمهجرين داخلياً، ودعم الهجرة الدورية بشكل أفضل وإطلاق حوارات في شأن التنقل الأكاديمي، وتسهيل الهجرة القانونية المفيدة بصورة متبادلة، وفي المقابل العمل على معالجة ظاهرة الهجرة غير النظامية ومعالجة أسبابها والعمل على إعادة من ليس له أو من لم يعد لديه الحق في الإقامة في الاتحاد إلى بلده، ودعم التعاون في إدارة الحدود.

تركزت قراءة هذه الاستراتيجية مؤشرات على غلبة البعد التنموي والتركيز على معالجة مشاكل مثل الفقر والبطالة والتشغيل وتوفير الاستقرار والتعامل مع التنوع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي في دول المنطقة العربية.

دفعت الأزمة السورية المجلس الأوروبي لإقرار استراتيجية جديدة حول "رؤية الاتحاد الأوروبي للأمن العالمي"، ذلك في 28 حزيران 2016، وجاءت الاستراتيجية تحت عنوان: "الرؤية المشتركة، التحرك المشترك: أوروبا أقوى، الاستراتيجية العالمية للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي".

ركزت الاستراتيجية الجديدة على أربعة مبادئ أساسية وهي: أولاً: الموقف الموحد تجاه قضايا السياسات الخارجية، وثانياً: المشاركة في حل المشاكل العالمية وفي تشكيل المعايير العالمية، ثالثاً: تحمل المسؤولية بمعالجة المشاكل الأمنية وأسبابها داخل الاتحاد وفي المناطق المجاورة، رابعاً: التعاون مع الشركاء الدوليين.

حددت الاستراتيجية خمس أولويات للتحرك الخارجي للاتحاد الأوروبي وهي: "الأمن في الاتحاد الأوروبي، والأمن في الدول المجاورة له، تطوير نهج متكامل للصراعات والأزمات، يحدد الاتحاد الأوروبي موقفه من مناطق مختلفة، يحدد الاتحاد الأوروبي المبادئ الرئيسة للإدارة العالمية، مثل: القانون الدولي والسلام والتنمية المستدامة"³⁸.

تركز الاستراتيجية على أن الاتحاد الأوروبي سينخرط بشكل أكبر في تسوية الصراعات الطويلة في دول الشراكة الشرقية، مثل: الصراعات في سورية وليبيا، التي غالباً تنفجر لأسباب داخلية، لكن التدخلات القومية والإقليمية والعالمية يجعلها أكثر تعقيداً. كما أن الاتحاد سيفرض مديلاً لعدد من الصراعات ويتحرك على مختلف

³⁶ "Review of The European neighborhood policy", European Commission, Brussels, 18.11.2015, Join (2015) 50 final p.3-4.

³⁷ Ibid , p.09

³⁸ Ibid.



المستويات الوطنية والاقليمية والعالمية. أخيراً، لا يستطيع الاتحاد حل أي من هذه الأزمات بمفرده فالاتحاد بحاجة لمدخل متعدد الجوانب ينخرط فيه مختلف اللاعبين في الصراع لتسويته. وسيعمل بشكل منظم على الأرض مع المنظمات الدولية والاقليمية، والمناحين والمجتمع المدني. السلام المستدام فقط يمكن انجازه بواسطة الاتفاقيات الشاملة والشراكات الاقليمية والدولية العميقة والطويلة.

وتناولت الاستراتيجية محوراً حول "السلام والازدهار في إفريقيا والشرق الأوسط، والمتوسط"، نورد فيما يلي أهم نقاط القوة في هذه الاستراتيجية³⁹:

- اختفاء اللغة المستبدة للاتحاد في الحديث عن توطيد وفرض الديمقراطية. فالاتحاد أصبح يفضل العمل بشكل صامت، وليس باستخدام الحماسة التبشيرية، لكن الوثيقة متفائلة على مستوى السياسة، فهي تتضمن العديد من المقترحات.
- ذكرت سياسة الجوار الأوروبي مرات قليلة في سياق الاستراتيجية، فلم يسلط الضوء عليها بشكل كبير، كما أن الاتحاد لم يتجاهلها بشكل كامل، أما مبدئياً فقد استبدلت بأمرين: المرونة كمبدأ أساس لعلاقة الاتحاد الأوروبي مع جيرانه، ضمناً اعترفت بالتغير الإيجابي القابل للحصول، فعلى الدول والمجتمعات أن تظهر استعدادها للإصلاح، وهذا ما أكدت عليه الممثلة العليا فيديريكا موغريني قائلة: "تقوم إمكانية نهوض الدول والمجتمعات بالإصلاح، لمقاومة الأزمات الداخلية والخارجية"، وهذا وضع حدّاً لسداجة سياسة الجوار القديمة، التي قامت على أجندة تحويلية كاملة حول المفهوم الأوتوماتيكي لإرادة الحكومات بالتغيير، مثل: الجزائر ومصر وبيلاروسيا ومولدافيا، والتأكيد على مداخل خاصة بكل دولة، وفقاً لحاجة بعض الدول بشكل منفرد، الفكرة الأساسية هي بناء فضاء متماسك حول أوروبا.
- أظهرت الوثيقة كذلك القوة بالتركيز على حاجة الاتحاد الأوروبي للاستثمار في النظام الدولي القائم على القانون، وهذا هو التزام بالمؤسسات المتعددة والمبادئ العالمية الكامنة خلفها، وهذه الأمور بقيت سؤالاً يتعلق بالاستقرار العالمي والإقليمي، وبالحوكمة العالمية بشكل عام.

وأهم نقاط ضعف الاستراتيجية الجديدة⁴⁰:

- عدم تحليلها للأسباب البنيوية التي جعلت الاتحاد الأوروبي يفشل في تحقيق أجندته التحويلية في سياسة الجوار الأوروبية.
- عدم وضوح الاستراتيجية حول سياسة التوسع، التي تدرج كأداة للسياسة الخارجية، والغموض حول مستقبلها ليس فقط بما يتعلق بتركيا، بل كذلك في المجالات الأخرى.

³⁹ Jan Techau, "The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?", *Carnegie Europe*, July 1, 2016.

<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63994>

⁴⁰ Ibid.



- عدم تطرق الاستراتيجية لمساوئ معاهدة لشبونة، ودورها في إضعاف السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، بسبب فصل وزراء الخارجية الأوروبيين للدول الأعضاء عن اجتماعات المجلس الأوروبي، وفصل المفوضية الأوروبية عن جهاز خدمة التحرك الخارجي الأوروبي، وعدم كفاية التمويل والتجهيز لجهاز التحرك الخارجي وللممثل الأعلى للسياسة الخارجية، بالإضافة لإجراءات صنع القرار البيروقراطية والتمزق المؤسسي.
 - قلة الحماسة التي أطلقت عليها الممثلة العليا موغريني: "الاستقلال الاستراتيجي" للاتحاد الأوروبي، فدائماً هناك تأكيد على أهمية بناء أوروبا لقدراتها، وعلى الرغبة في بناء سياسة خارجية وأمنية ودفاعية لمنح الاتحاد القدرة على حماية أمنه، لكن في المقابل هناك اعتماد على الولايات المتحدة الأمريكية.
 - تبني المجلس في 17 تشرين الأول 2016 برنامج تنفيذ الاستراتيجية الأوروبية العالمية حول السياسة الخارجية والأمنية المشتركة⁴¹. وأصدر في كانون الأول 2016 بيان، أكد فيه على النقاط التالية:
 - الاتحاد الأوروبي هو عضو كامل ومشارك فعال في مجموعة دعم سورية الدولية. هو يدعم بشكل كامل جهود المبعوث الدولي للأمم المتحدة لسورية.
 - يرحب الاتحاد الأوروبي بالاتفاق المعلن بين الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا في 10 أيلول 2016، لوقف الأعمال العدائية.
 - التأكيد على الحل السياسي للأزمة السورية بهدف استئصال تنظيم "داعش" والمجموعات الإرهابية المحددة في قائمة الأمم المتحدة.
 - الاستقرار في سورية سيكون انطلاقة من عملية سياسية يقودها السوريون، على أساس "جنيف 1" وقرار مجلس الأمن الدولي رقم "2254"⁴².
 - الاتحاد الأوروبي جاهز لتقديم الدعم لعملية الاستقرار وإعادة البناء حينما تبدأ عملية الاستقرار في سورية.
- هذا، وعلى هامش الاجتماع الوزاري العربي الأوروبي الرابع بمقر جامعة الدول العربية، دعت الممثلة العليا فيدريكا موغريني إلى ضرورة السعي لإعمار سورية «بمشاركة العالم العربي»⁴³.

⁴¹ "council conclusions on the global strategy on the European Union's foreign and security policy", **Council of the European Union**, Luxembourg, 17 October 2016 (OR. en), 13202/16.

⁴² "نص بيان مجلس الأمن الدولي الرقم 2254 بشأن حل الأزمة السورية"، مجلة المستقبل العربي، العدد 443، 1 كانون الثاني/يناير 2016، ص 199.

⁴³ "موغريني: لمشاركة العرب بإعادة الإعمار... الجامعة العربية تريد حلاً وفق «جنيف 1»... ولبنان يتحفظ على بيانها ويؤكد ضرورة إيجاد حل سياسي للأزمة السورية"، جريدة الوطن، 21 كانون الأول/ديسمبر 2016.



ثالثاً- عقبات صياغة استراتيجية أوروبية مشتركة حيال الأزمة السورية

فشلت أوروبا في صياغة استراتيجية واضحة من الأزمة السورية، ويعود ذلك لعدد من الأسباب أهمها:

1. الدول الأعضاء

ويمكن تصنيف العقبات النابعة من الدول الأعضاء إلى:

- اختلاف درجة انغماس الدول الأعضاء في الاتحاد: تصنف الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بين قائدة ومتردة، والتصنيف يتبع لتعدد المجالات التي تعمل بها الدول في مجال السياسة الخارجية وهو صادر عن تقرير السياسة الخارجية الأوروبية لعام 2016 (انظر الجدول رقم 2).

الجدول الرقم (2): يوضح من هم القادة ومن هم المتهربون في مجال السياسة الخارجية الأوروبية لعام 2016

القادة الأعلى	تصنيف القادة الأعلى (الدرجة من 10)	الدول الأعضاء الأكثر تهرباً	درجة التصنيف (من 10 درجات)
ألمانيا	8	ليتوانيا	3
هولندا	5	بولندا	3
السويد	5	بلجيكا	2
بريطانيا	5	بلغاريا	2
فرنسا	4	كرواتيا	2
ليتوانيا	3	قبرص	2
بولندا	3	فرنسا	2
الدنمارك	2	اليونان	2
استونيا	2	مالطا	2
إيطاليا	2	البرتغال	2
لاتفيا	2	رومانيا	2
رومانيا- سلوفاكيا- إسبانيا-فنلندا- بلغاريا	1	جمهورية التشيك -استونيا - فنلندا -ألمانيا -هنغاريا- لاتفيا-لوكسمبورغ-هولندا- سلوفينيا	1

European foreign policy scorecard 2016. Council on foreign affairs, January 2016 .p.16. WWW.cfr.eu.

بدأت ألمانيا في النصف الثاني من عام 2015، بالاعتماد على وسائل جديدة للضغط على الدول الأعضاء في الاتحاد، ذلك لدفع مبادراتها في الاتحاد الأوروبي إلى الأمام مثل التهديد باقتطاع التمويل للدول التي ترفض صفقة إعادة توزيع اللاجئين، وحاولت تجاوز الدول المعارضة عن طريق طرح الموضوع على التصويت بالأغلبية المؤهلة.

وقد قوبلت السياسات الألمانية بالمعارضة من قبل بريطانيا، وحكومة رئيس الوزراء الهنغاري فيكتور أوربان، التي هددت باستخدام العنف ضد اللاجئين ومنعهم من دخول هنغاريا. كما أن دول أوروبا الوسطى والشرقية تفتقر إلى الخبرة في هذا المجال وهي ترفض التنازلات حول هذه المسألة⁴⁴.

- اختلاف المواقف الأوروبية حيال الأزمة السورية: تختلف مواقف الدول الأعضاء من الأزمة السورية وإمكانية تسويتها، وبناءً على تحليل الجدول رقم (3) يُلاحظ أن جميع الدول كانت منخرطة، لكن مع فارق كبير بين دول نشيطة في مجال السياسة الخارجية، كألمانيا، ودول تشارك في الحد الأدنى.

الجدول رقم (3) يوضح من هم القادة ومن هم المهربون في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الدولة	تلطيف المنافسات الإقليمية في الشرق الأوسط	الاستجابة الإنسانية لأزمة اللاجئين
بلغاريا	-	متردة
كرواتيا	-	متردة
قبرص	-	متردة
الدنمارك	-	قائدة
ألمانيا	قائدة	قائدة
اليونان	-	متردة
هنغاريا	-	متردة
المملكة المتحدة	قائدة	قائدة
إسبانيا	متردة	قائدة
هولندا	قائدة	قائدة

European foreign policy scorecard, Council on foreign affairs, January 2016, p.149. WWW.cfr.eu.

⁴⁴ "European foreign policy scorecard 2016", European council on foreign relations, 28 January, 2016.p.16-17.

http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR157_SCORECARD_2016.pdf

أظهرت الأزمة السورية غياباً كاملاً للسياسة الأوروبية المشتركة حيال أزمات مثل أزمة اللاجئين، كما أن أوروبا تقودها الدول الأعضاء وهذا ما دفع المستشارة الألمانية أنجيلا ميركل إلى القول: «من دون مؤسسات قوية، لا يوجد شبكة أمان في الاتحاد»، فالقيادة في أوروبا أصبحت تأتي من الدول الأعضاء على حساب مؤسسات الاتحاد الأوروبي⁴⁵.

- خصوصية العلاقات بين الاتحاد الأوروبي ودول الخليج العربي: حرص كلٌّ من بريطانيا وفرنسا على عدم ازعاج دول الخليج، ذلك باجتناّب الاختلاف معها حول سورية واليمن والعراق خوفاً على مصالحهما الاقتصادية، وحازت العلاقة بين الأوروبيين والخليجيين بشكل عام من 2012 وحتى نهاية 2015 على مستوى B أي جيدة، مقارنة بـ C في تعامل الاتحاد الأوروبي مع الأزميتين السورية والعراقية. هذا الدعم جاء على حساب الوحدة الأوروبية الواسعة فقد أبدى بعض الدول الأعضاء الرغبة في الوصول إلى حل دبلوماسي وهو ما قاطعه كلٌّ من باريس ولندن. مما جعل النفوذ الأوروبي ضعيفاً، وسهل للدول الخليجية فرض مصالحها الإقليمية، وهذا جعل الجهود الأوروبية متواضعة في التعامل مع الأزمات التي وصلت إلى حدودها⁴⁶.

2. الاتحاد نفسه

توجد مجموعة من العقبات نابعة من الاتحاد ذاته وأهمها:

- ضعف الاستراتيجية الأوروبية تجاه المنطقة العربية: يُلاحظ أنّ أهم نقاط ضعف الاستراتيجية الأوروبية السابقة والحالية تركيزها على الجغرافيا، فهي تنظر إلى أوروبا على أنها تتألف من دوائر ذات مركز واحد. وبشكل تقريبي فإن الأعضاء الحاليين للاتحاد الأوروبي، إضافة إلى الأعضاء المتوقع انضمامهم يشكلون النواة في حين تشكل دول أوروبا الوسطى الدائرة المحيطة الأولى بدول المركز.

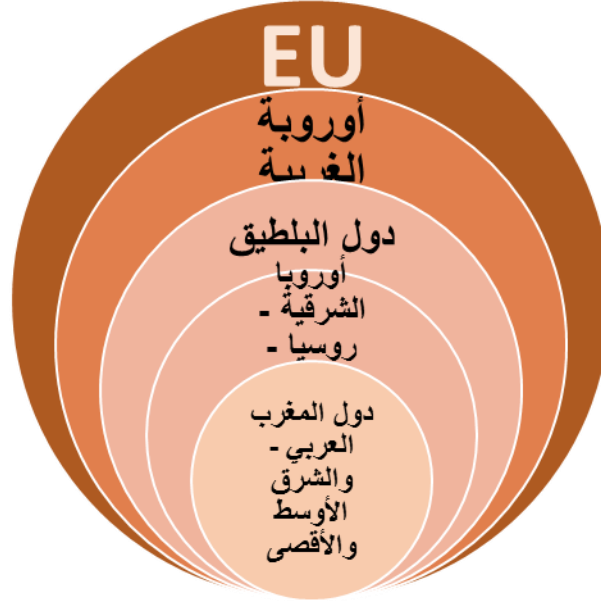
تشكل دول البلقان الغربية الدائرة المحيطة الثانية، ويحق لهذه الدول الانضمام للاتحاد في حال التزمت بمعايير الاتحاد، وفقاً لمعايير وثيقة كوبنهاغن التي تنص على الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان وحقوق الأقليات واقتصاد السوق⁴⁷.

أما الجوار البعيد أو ما يعرف بالدائرة الثالثة التي تضم دول أوروبا الشرقية وروسيا وتركيا إضافة إلى دول المغرب العربي في إفريقيا والدول العربية، فهي غير مدعوة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي (انظر الشكل الرقم 1).

⁴⁵ Ibid. p.17.

⁴⁶ Ibid. p.103.

⁴⁷ Markus Kornprobst, "Building agreements upon agreements: The European Union and grand strategy", OpCit, 21(2)267-292. <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1354066114535273>



الشكل الرقم (1): الاتحاد الأوروبي والدول الهامشية للسياسات الأوروبية

وهذا يعني أنه كلما ابتعدنا عن المركز (النواة)، تضاعف اهتمام الأوروبيين بالدول الهامشية.

- دور معاهدة لشبونة في تعزيز دور الدول الأعضاء: أسهمت معاهدة لشبونة الإصلاحية التي دخلت حيز التنفيذ في كانون الأول 2009، في إضعاف دور المبادرة السياسية لمؤسسات الاتحاد الأوروبي عامةً، وخاصةً المفوضية الأوروبية وجهاز خدمة التحرك الأوروبي الخارجي، وأعادت المسؤولية للدول الأعضاء عامةً، وخاصةً الدول الكبار وعلى مستوى زعماء الدول، كما تم فصل وزراء خارجية الدول الأعضاء من المجلس الأوروبي، والمثال الواضح هو كثرة التصريحات والاعلانات والمواقف الصادرة عن الدول الأعضاء في الاتحاد⁴⁸.
- الأزمة السورية ليست من أولويات الاتحاد الأوروبي: جاء في تقرير "تقييم السياسة الخارجية الأوروبية للعام 2016"، أن التعامل مع الأزمة السورية كان بدرجة متدنية وصنف التعامل مع الأزمة السورية والعراقية واليمنية والاستجابة لمشكلة اللاجئين ضمن الشؤون الأقل أهمية بالنسبة للاتحاد الأوروبي ونالت درجة C-، وهي الدرجة ذاتها لعام 2015، وتفوق عليها الاهتمام الأوروبي بمسائل مثل مسألة الأمن الإقليمي في الشرق الأوسط وسيادة القانون والديمقراطية في تركيا، (انظر الجدول رقم 4):

⁴⁸ Marc pierini, "In search of an EU role in the Syrian war", *Carnegie Europe*, August 18, 2016. p.11.

<http://carnegieeurope.eu/2016/08/18/in-search-of-eu-role-in-syrian-war-pub-64352>



الجدول الرقم (4): الدرجة الأدنى من التعامل مع مكونات شؤون السياسة الخارجية (2015) - التقييم من أصل 20 درجة (خمس درجات لكل بند)

الدرجة	الإجمالي	التأثير	الاستراتيجية	الموارد	الوحدة	المجال
D+	4	1	0	2	1	الأمن الإقليمي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
D+	5	1	1	1	2	سيادة القانون، الديمقراطية وحقوق الانسان في تركيا
C-	6	1	1	1	3	سيادة القانون، حقوق الانسان، والديمقراطية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
C-	7	1	2	2	2	الاستجابة للاجئين القادمين في أوروبا
C-	7	1	1	2	3	الصراعات في سورية والعراق

European foreign policy scorecard 2016, European council on foreign affairs, January 2016. p.18.

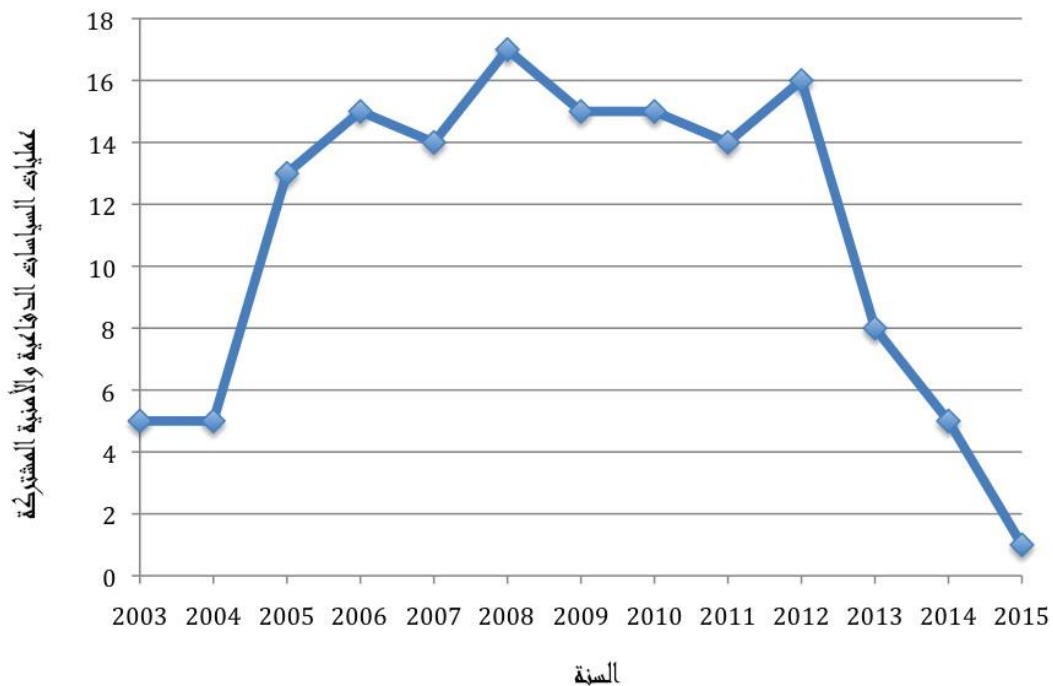
WWW.cfrc.eu.

وجهت انتقادات من المسؤولين في الدول الأعضاء إلى الاتحاد الأوروبي لاستخفافه بالأزمة السورية وتركيزه على مسائل غير هامة، ويقول وزير خارجية النمسا سبستيان كروز "Sebastian Kruz" من "حزب الشعب النمساوي": «يتوجب على أوروبا التصدي للأسئلة والشؤون الأهم، وليس الشؤون الصغيرة المتعلقة بالقضايا القومية، وفقاً لرغبة رئيس المفوضية الأوروبية»، ويتابع: «أريد لأوروبا أن تكون لديها سياسة خارجية ودفاعية قوية، تكفل النمو الاقتصادي، وأن تكون نشطة أيضاً في مواجهة الأزمات مثل أزمة اللاجئين. لكن ليست تلك التي تفرض القواعد على لوائح الطعام لتتغير في كل مكان. عندما يحدث هذا، فإنه يخلق شعوراً بأن الأولويات الخاطئة تقف وراءه»⁴⁹.

⁴⁹ Walter Mayr and Mathieu Von Rohr, "Austrian foreign minister Kurz: Europe's values cannot be negotiable", *Spiegel online international*, 1 June 2016.

<http://www.spiegel.de/international/europe/interview-with-austrian-foreign-minister-sebastian-kurz-a-1094931.html>

- التحديات الجديدة أمام الاتحاد الأوروبي: تحدث "تقرير 2025"⁵⁰ عن أنَّ أوروبا ستعرض لفقدان السيطرة، وعن استمرار زيادة أعداد الأوروبيين المتشككين في المنافع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمشروع الأوروبي والأجندات القومية المتضاربة وغير القادرة على ترجمة المكاسب الاقتصادية إلى تأثير عالٍ، كما تحدث التقرير عن استمرار التبعية الأوروبية للطاقة الروسية حتى عام 2025، ذلك إلى وضوح موقف ألمانيا وإيطاليا اللتين تريان في روسيا "المزود الذي يمكن الاعتماد عليه"، بالإضافة لمشكلة دمج المهاجرين عموماً بالحضارة الأوروبية، وخصوصاً المسلمين ومعارضة كل من القوميين وأصحاب المصالح الضيقة. كما عدَّ التقرير أنَّ مشكلة انضمام تركيا للاتحاد ستشكل أحد أهم التحديات، نظراً لسيئتها السيئة في مجال حقوق الإنسان والحريات، وهذا سينعكس على المسلمين وموقفهم من الاتحاد عموماً، وخصوصاً داخل الاتحاد. وتحدث التقرير عن مشكلة هرمية السكان والأزمة الديمقراطية التي تفصل بين النخبين الأوروبيين وبروكسل.
- افتقار الاتحاد للقوة العسكرية: يفتقر الاتحاد الأوروبي إلى القوة العسكرية المستقلة التابعة للاتحاد، إذ يُلاحظ انخفاض المشاركة الأوروبية في العمليات العسكرية خارج الحدود الأوروبية (انظر الشكل رقم 2)، وحالياً يوجد لدى الاتحاد 17 عملية عسكرية ومدنية تضم آلاف الرجال والنساء الذين يخدمون تحت العلم الأوروبي بهدف تحقيق الأمن والسلم الدوليين.



الشكل الرقم 2: عمليات السياسات الدفاعية والأمنية المشتركة

⁵⁰ DI Alfonso Montagnese, **Global trends 2025: a transformed world** (Roma: Istituto Italiano di Studi Strategici "Niccolò Machiavelli", November 2008), p.32-33.



وقد تبني المجلس الوزاري في 18 أيار 2017 استراتيجية حول الدفاع والأمن في إطار الاستراتيجية العالمية للاتحاد الأوروبي، تضمنت المحاور التالية: تطوير السياسة الدفاعية والأمنية المشتركة وبنى إدارة الأزمات، وتعزيز التعاون مع الدول الشريكة للاتحاد التي تتقاسم معه القيم نفسها، وتعميق التعاون الدفاعي الأوروبي والاستجابة المبكرة للأزمات⁵¹.

3. إقليمية ودولية

لا بدّ من التركيز على العوامل المتعلقة بالنظام العالمي وتأثيره في الدور الأوروبي لتسوية الأزمة السورية وأهمها:

- التوافق والتنسيق الأمريكي الروسي في الأزمة السورية: تغير النظام الدولي بعد نهاية الحرب الباردة، إلا أنه لم تتغير حقيقة أن أي نزاع دولي تكون أمريكا وروسيا هما القادرتان على حله فقط. القوى الصاعدة والمؤسسات الدولية والمنظمات الإقليمية لا تستطيع عمل أي شيء في ظل هيمنة أمريكا وروسيا⁵².

شكل التوافق الأمريكي الروسي المحور الأساس لتسوية الأزمة السورية، فقد جاء "جنيف 3" في 29 كانون الثاني 2016 على خلفية اتفاق أمريكي-روسي جديد حول سورية تجسد في تحريك واشنطن وموسكو عجلة التسوية السورية عبر محطات "فيينا 1" في 30 تشرين الأول 2015⁵³، وركز على وحدة الأراضي السورية وطابعها العلماني، وحماية مؤسسات الدولة، ومحاربة الإرهاب ومواصلة المفاوضات على أساس بيان جنيف 1 لعام 2012، ومؤتمر "فيينا 2" في 14 تشرين الثاني 2015، وصولاً إلى محطة قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2254 الذي أقره مجلس الأمن الدولي بإجماع أعضائه الخمسة عشر في ليل الجمعة الواقع في 18 كانون الأول 2015⁵⁴. كما رحب الاتحاد الأوروبي، باتفاق أستانة الذي وقعته تركيا وإيران وروسيا في 4 أيار 2017 حول مناطق تخفيف التوتر، وقال متحدث باسم الاتحاد الأوروبي: «إن جميع الخطوات لإعادة تأسيس وقف كامل وفعال للأعمال العدائية برعاية روسيا وتركيا وإيران مرحب بها»⁵⁵.

⁵¹ "Council conclusions on security and defence in the context of the EU global strategy", **Council of the European Union**, Brussels, 18 May 2017 (OR.en), 9178/17, pp1-14.

⁵² Fyodor Lukyanov, "Putin's Foreign Policy: The Quest to Restore Russia's Rightful Place", **Foreign Affairs**, May/June 2016.

<https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2016-04-18/putins-foreign-policy>

⁵³ ضم مؤتمر "فيينا 1" كلاً من الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا والصين والاتحاد الأوروبي وفرنسا وألمانيا وبريطانيا والسعودية وقطر ومصر وإيران والأردن والإمارات.

⁵⁴ "نص بيان مجلس الأمن الدولي الرقم 2254 بشأن حل الأزمة السورية"، مجلة المستقبل العربي، العدد 443، كانون الثاني/يناير، 2016، ص 199.

⁵⁵ "الاتحاد الأوروبي يرحب باتفاق أستانة حول سورية"، بوابة الأسبوع، 5 أيار/مايو 2017.

<https://goo.gl/Sf5MSH>



- الموقف الأمريكي من الاتحاد الأوروبي: تبلور هذا الموقف من خلال مقابلة الرئيس الأمريكي السابق باراك أوباما مع مجلة "ذي أتلانتيك" إذ وصف الأوروبيين بـ "الركاب المجانيين" في النظام المعولم والمستفيدين من القوة الأمريكية. وحمل فرنسا وبريطانيا وألمانيا مسؤولية تراجع الدور الأوروبي، فبريطانيا، وفقاً لأوباما، منصرفاً إلى شؤونها الداخلية منذ أعوام، وفاقم مشروع الاستفتاء على انسحابها من الاتحاد الأوروبي شعورها بالضييق، وخانت فرنسا مبادئها وما تبجحت به على الدوام من كونها أمة حقوق الإنسان وركن المشروع الأوروبي، فانقلبت أزمة اللاجئين على ألمانيا، التي سعت إلى وضع مقارنة مشتركة لأزمته، إلا أن بريطانيا وفرنسا تركتا ألمانيا لمصيرها، إذ تقطعت بها سبل حل المشكلة (اللاجئين)، ولم تتضامن لندن ولا باريس معها، ولم تؤيدا مشروع توزيع اللاجئين في أوروبا. لكن ألمانيا، كما يقول أوباما، كانت في حيرة من أمرها طوال أعوام، ولم ترغب في جلب مسائل أمنية دولية ساخنة إلى حدود أوروبا الجنوبية⁵⁶.

أسس انتخاب دونالد ترامب رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية، لحالة تشكك حيال مستقبل العلاقات الأمريكية الأوروبية عموماً، وخصوصاً ما يتعلق بإمكانية التعويل على التحالف مع "الناتو"، وإمكانية التوافق بين أمريكا وأوروبا حول ملفات مثل العلاقات مع روسيا وأوكرانيا وسورية والعقوبات الأوروبية ضد روسيا والملف النووي الإيراني، ووصف دونالد تاسك، رئيس المجلس الأوروبي، "أميركا ترامب" بـ "الخطر الوجودي على الاتحاد الأوروبي شأنها شأن روسيا، والصين والتطرف الإسلامي"⁵⁷.

أسس انتخاب دونالد ترامب رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية، لحالة تشكك حيال مستقبل العلاقات الأمريكية الأوروبية عموماً، وخصوصاً ما يتعلق بإمكانية التعويل على التحالف مع "الناتو".

أسهمت دعوة الرئيس الأمريكي، دونالد ترامب، دول الاتحاد الأوروبي إلى الخروج من الاتحاد على غرار بريطانيا، في تأجيج العلاقات الأوروبية الأمريكية، ووصف مثل هذا الخطاب، بـ "إعلان غير عسكري للحرب".

يمكن طرح العديد من الأسئلة حول العلاقات الأمريكية الأوروبية أهمها:

ما تداعيات العلاقات الأمريكية الأوروبية على الموقف الأوروبي من الأزمة السورية وعلى إمكانية صياغة الأوروبيين لاستراتيجية أوروبية أمنية مستقلة عن الأمريكيين؟ وكيف يمكن أن تبتعد عن الموقف الأمريكي الأكثر تأثراً في الأزمة السورية؟

⁵⁶ نتالي نوغريد، "عهد التدخل «الإنساني» الأمريكي انتهى ... وعلى أوروبا المبادرة في سورية"، صحيفة الحياة، 16 آذار/مارس 2016.

<https://goo.gl/SZgp0N>

⁵⁷ إيفان كراستيف، "ترامب مخلص الاتحاد الأوروبي؟"، صحيفة الحياة، 22 شباط/فبراير 2017.

<https://goo.gl/e7La3k>



أ. العلاقات بين روسيا والاتحاد الأوروبي: تواجه العلاقات الروسية الأوروبية تحديات عديدة منها:

- العلاقات المؤيدة لروسيا والرئيس الروسي فلاديمير بوتين، ولاسيما من قبل أقصى اليمين في اليونان وفرنسا، فحزب «الجهة الوطنية الفرنسية»، برئاسة مارين لوين، على سبيل المثال، هو الحزب الفرنسي الوحيد الذي أشادَ بضم روسيا شبه جزيرة القرم، وعدّ بوتين «وطنياً وحصناً منيعاً للقيم الأوروبية التقليدية»، وفق موقع «فرانس 24»⁵⁸.
- تحدث "تقرير 2025" عن استمرار التبعية الأوروبية للطاقة الروسية حتى عام 2025، وعن موقف ألمانيا وإيطاليا اللتين تريان في روسيا "المزود الذي يمكن الاعتماد عليه".
- أزمة جورجيا وأزمة أوكرانيا وامكانية توسع الناتو ودخول ما تبقى من دول الاتحاد السوفيتي السابق إلى الاتحاد الأوروبي، وهو ما عبرت عنه الاستراتيجية الأوروبية الجديدة في حزيران 2016 حيث جاء فيه: "لا يمكن قبول الوضع الحالي في شبه جزيرة القرم والنفوذ الروسي في شرق أوكرانيا".

كما تعاني العلاقات بين الاتحاد وروسيا من الاختلاف حول أزمات أخرى خارج القارة الأوروبية مثل الأزمة السورية واختلاف المواقف منها والأزمة اليمنية وغيرها من أزمات العالم.

أكد وزير الخارجية الألماني فرانك فالتر شتاينماير، على هامش مؤتمر الأمن الدولي في ميونيخ أهمية العلاقات مع روسيا، وذكر المشاركين بـ "وجود نزاعات لا يمكن حلها بلا روسيا مثل الصراع الدائر في سورية، فقط مع روسيا يمكن أن ينجح التوافق مع إيران، ومن الخطأ تشكيل مستقبل أوروبا بلا أخذ روسيا في الحسبان، فيما يجب أن تحدد موسكو التحديات المشتركة أمام الجانبين"⁵⁹.

ب. الدعم الصيني الروسي لسورية: تجلّى ذلك في المواقف الواضحة المؤيدة لسورية، مثل دعم البلدين لموقف الدولة السورية في مجلس الأمن الدولي.

⁵⁸ رياض طيارة، "الاتحاد الأوروبي بين ترامب وبوتين"، صحيفة الحياة، 3 شباط/فبراير 2017.

<https://goo.gl/aPPDSF>

⁵⁹ اسكندر الديك، "مؤتمر ميونيخ: قوة أوروبا وأميركا تتطلب «نهضة عبر الأطلسي»"، صحيفة الحياة، 1 شباط/فبراير 2014.

<http://www.alhayat.com/Details/598853>

الخاتمة

يجد تصميم الاتحاد الأوروبي للدفاع عن أمنه وقيمه في عالم مضطرب، تأكيداً واسعاً ومتكرراً في وثائق الاتحاد الأوروبي، لكن تلك البيانات لم تتحول بعد إلى تطبيق فعلي على الأرض، ويبقى التخوف من عدم تطبيق هذه الاستراتيجية الأوروبية والالتزام بها.

وعليه، يمكن استخلاص النتائج التالية:

- أثبتت الأزمة السورية فشل سياسة الاتحاد الأوروبي السابقة واستراتيجيته في التعامل مع المنطقة التي قامت على عدد من المبادرات، وأظهرت أنَّ الاتحاد لا يمتلك استراتيجية واضحة للتعامل مع المنطقة العربية، فاستراتيجيته جاءت كرد فعل على الأحداث أكثر من كونها استراتيجية واضحة ومحددة وذات أهداف واضحة وإطار زمني محدد.
- يلاحظ أنه رغم طموح الاستراتيجية الأمنية الأوروبية الجديدة (28-29 حزيران 2016)، التي سعت إلى إظهار الاتحاد الأوروبي كلاعب أساسي على الساحة السياسية الدولية، إلا أنها فشلت في مواجهة التحديات على أرض الواقع، أهمها فراغ القوة الذي يؤجج الاضطراب والإرهاب والهجرة من الجنوب التي تهدد وجود الاتحاد ذاته.
- جاء تطور الموقف الأوروبي من الأزمة السورية بشكل متسارع نظراً لتطور الأزمة، وانتقال الاتحاد من فرض العقوبات والإدانة إلى اتخاذ إجراءات لمعالجة المشاكل التي انبثقت عن الأزمة السورية، وقد شهدت الاستراتيجية الأوروبية تطوراً كبيراً في عامي 2014 و2015، وتضمنت مكونات جديدة، مثل: تدفق المقاتلين واللاجئين والاستجابة الانسانية للأزمة.
- أدى انتشار الفوضى والتهديدات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وتدفق الهجرة وموجات اللاجئين إلى إعادة النظر في سياسة الجوار الأوروبي.
- أثبتت الأزمة السورية والأزمات الأخرى فشل سياسة الجوار التي كان يعدها الاتحاد الأوروبي أداة لمحاربة الإرهاب، وأكبر دليل على ذلك زيادة المجموعات الإرهابية المسلحة، مثل: تنظيم "داعش" الذي يمتد تأثيره إلى خارج حدود الدول التي توجد فيها لتعم المنطقة، ويرى بيلو "Bello" أن إسهام الاتحاد الأوروبي محدود في عملية بناء الدولة لتمكينها من محاربة الإرهاب والرايكانية، وأن زيادة المجموعات الارهابية والانفصالية في شمال إفريقيا والمنطقة العربية، يمكن أن تنعكس إيجاباً على التنسيق بين القوى الإقليمية.
- يحتاج الاتحاد الأوروبي إلى قوة عسكرية وأمنية وإلى جيش مستقل يكون متأهباً للتدخل في مناطق الجوار الأوروبي.
- أثبتت الأزمة السورية أهمية الجوار الأوروبي للاتحاد، إذ إنَّ مستقبل الاتحاد سيتحدد وفقاً لمستقبل جيرانه.



- يجب مراجعة جميع السياسات والاستراتيجيات الأوروبية في المنطقة العربية، كون معظم هذه الاستراتيجيات لم تؤد الهدف المطلوب منها، لذلك يجب صياغة استراتيجية جديدة تركز على حاجات المنطقة التنموية والتعامل مع التنوع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي في المنطقة العربية، وتستثمر في الشباب وتتعامل مع هذه الدول بالطريقة نفسها التي تعاملت فيها مع ما عدتها دول المركز أو الحلقة الأولى والثانية.

- أثبتت أحداث المنطقة العربية أن التهديد الأساس على الاتحاد الأوروبي، يأتي مما يعرف بالدائرة المحيطة الثالثة (الدول العربية وروسيا وتركيا)، فاستبعاد الاتحاد لإمكانية انضمام دول هذه الدائرة إليه، وعدم مساواتها مع الدائرتين الأولى والثانية بهذا الخصوص، يعد سياسة تمييزية وعنصرية يدفع ثمنها الاتحاد اليوم، إذ يهدد الاضطراب في المنطقة العربية أوروبا أمنياً.

توصي الدراسة بـ

- أهمية التعاون الروسي والتركي من جهة والأوروبي من جهة أخرى لحل أزمت المنطقة العربية، يرى زينغغو بريجنسكي: "أهمية الاعتراف بالواقع التاريخي الذي يؤكد أن أوروبا اليوم ما زالت مهمة غير ناجزة، وسوف تبقى هكذا إلى أن يقدم الغرب، بطريقة هادئة وحسنة، على احتضان تركيا بشروط أكثر ندية واجتذاب روسيا على المستويين السياسي والاقتصادي على حد سواء. حيث إنَّ غرباً موسعاً كهذا يمكنه أن يرسخ الاستقرار في أوراسيا من ناحية ويعيد الحيوية لتراثه التاريخي من ناحية ثانية. لابد من تعامل الغرب مع المنطقة العربية ومحاولة حل مشاكلها وارساء تنمية تحتضن أبناءها، لكن بمعزل عن هذا المدخل ستبقى المنطقة العربية تشكل حزاماً ناسفاً يمكن أن ينفجر بأوروبا"⁶⁰.
- يجب على الاتحاد الأوروبي تحديد استراتيجية مستقلة عن الناتو عامّة وأمريكا خاصّة، وأن تقوم هذه الاستراتيجية على أساس القيم الأوروبية.

اقتصرت الاستراتيجية الأمنية الأوروبية على التعامل مع المخاطر الحالية للاتحاد، إلا أن الاتحاد بحاجة إلى استراتيجية مستقبلية تستشرف مستقبه وأهم المخاطر التي من المحتمل أن تهدده وتهدد جيرانه، كما أنه بحاجة إلى استراتيجية استباقية للتطورات تتجاوز فكرة الجوار المباشر لدول الاتحاد وتتعامل مع جيران تلك الدول، بحيث يتم توسيع نطاقها، ومن شأنها أن تؤدي إلى تحقيق مصالح دبلوماسية وجيوسياسية ويوسع من دور ونفوذ الاتحاد الأوروبي في العالم، كما يزيد في الوقت ذاته من قدراته العسكرية والاقتصادية.

تكمن المصلحة القومية الأوروبية في وجود منطقة عربية مستقرة ومتطورة، وبالتالي على الأوروبيين أن يسهموا في تحقيق هذا الهدف الاستراتيجي عن طريق مختلف الوسائل وترجمة ما جاء في بياناتهم واستراتيجياتهم من أهداف تنموية وخطط للمنطقة العربية، فاستقرار المنطقة العربية هو جزء من استقرار أوروبا.

⁶⁰ زينغغو بريجنسكي، رؤية استراتيجية أمريكا وأزمة السلطة العالمية، ترجمة: فاضل جتكر (الرياض: دار البيكان، 2012)، ص153.



المراجع

الكتب:

1. بريجنسكي، زينغنيو. رؤية استراتيجية أمريكا وأزمة السلطة العالمية، ترجمة: فاضل جتكر (الرياض: دار العبيكان، 2012).
2. يارغر، هاري آر.. الاستراتيجية ومحترفو الأمن القومي التفكير الاستراتيجي وصياغة الاستراتيجية في القرن الحادي والعشرين، ترجمة: راجح محرز علي (أبو ظبي: مركز دراسات الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط1، 2011).
3. Diale, Doris, Heinrich Neisser and Anja Opitz (Eds). **The EU s external action service; potentials for a one voice foreign policy.** (Innsburck university: Europawissenschaftliche Reihe ,BAND 3 ,first edition, 2014).
4. Montagnese, DI Alfonso. **Global trends 2025: a transformed world.** (Roma: Istituto Italiano di Studi Strategici "Niccolò Machiavelli", November 2008).
5. Wouters, Jan and Sanderhjn Duquet. **The Arab uprisings and the European Union; in search of a comprehensive strategy.** (Oxford University: yearbook of European law, 20 August 2013).

الدوريات:

1. "نص بيان مجلس الأمن الدولي الرقم 2254 بشأن حل الأزمة السورية"، مجلة المستقبل العربي، العدد 443، 1 كانون الثاني/يناير 2016.

الوثائق:

1. "Council conclusions on the global strategy on the European Union's foreign and security policy", **Council of the European Union**, Luxembourg, 17 October 2016 (OR. en), 13202/16.
2. "Council conclusions on security and defence in the context of the EU global strategy", **Council of the European Union**, Brusses, 18 May 2017 (OR.en), 9178/17.
3. "Council conclusions on the EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Daesh threat", **Council of the European Union**, Brusses, 16 March 2015 (OR.en), 7267/15.
4. "Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Da'esh threat", **European Commission**, Brusses, 6.2.2015.



5. "Special meeting of the European Council (30 August 2014) — Conclusions", **European Council**, Brussels, 30 August 2014. EUCO 163/14.
6. "Speech on the latest development in the Middle east & Syria", **European Union**, Strasbourg, 12 June 2012, A 268/12.
7. "Towards A Comprehensive Eu Approach to the Syrian Crisis", **European Commission**, Brussels, 24.06.2013.
8. "Review of The European neighborhood policy", **European Commission**, Brussels, 18.11.2015, Join (2015) 50 final.
9. European Union External action, fact sheet, Brussels, 20/10/2014, 131018/01.
10. Official Journal of the European Union, C202/39 — Volume 59, 7 June 2016. C202/30.
11. Official Journal of the European Union, C202/39 —Volume 59, 7 June 2016. C202/32.
12. Official Journal of the European Union, C202/39 —Volume 59, 7 June 2016.

المواقع الإلكترونية:

1. "الاتحاد الأوروبي يرحب باتفاق استانا حول سورية"، بوابة الأسبوع، 5 أيار/مايو 2017.
<https://goo.gl/Sf5MSH>
2. "ألمانيا تساهم في مواجهة الإرهاب"، أخبار ألمانيا Deutschland-News، 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2015.
<https://www.deutschland.de/ar/topic/sys/lmny-wwwrb/lmny-tshm-fy-mwjh-lrhh>
3. "رئيس الوزراء البلجيكي يتعهد إلحاق الهزيمة بـ«داعش»"، صحيفة الحياة، 22 أيار/مايو 2016.
<https://goo.gl/gFJB2>
4. "موغيري: لمشاركة العرب بإعادة الإعمار... الجامعة العربية تريد حلاً وفق «جنيف 1»... ولبنان يتحفظ على بيانها ويؤكد ضرورة إيجاد حل سياسي للأزمة السورية"، جريدة الوطن، 21 كانون الأول/ديسمبر 2016.
<http://alwatan.sy/archives/83796>
5. الديك، اسكندر. "مؤتمر ميونيخ: قوة أوروبا وأميركا تتطلب «نهضة عبر الأطلسي»"، صحيفة الحياة، 1 شباط/فبراير 2014.
<http://www.alhayat.com/Details/598853>
6. تقرير حول تطبيق الاستراتيجية الامنية الأوروبية 2008.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081205_ARESSReportfinal.pdf
7. طبارة، رياض. "الاتحاد الأوروبي بين ترامب وبوتين"، صحيفة الحياة، 3 شباط/فبراير 2017.
<https://goo.gl/aPPDSF>



8. كراستيف، إيفان. "ترامب مخلص الاتحاد الأوروبي؟"، *صحيفة الحياة*، 22 شباط/فبراير 2017.

<https://goo.gl/e7La3k>

9. نوغريد، نتالي. "عهد التدخل «الإنساني» الأمريكي انتهى ... وعلى أوروبا المبادرة في سورية"، *صحيفة الحياة*، 16 آذار/مارس 2016.

<https://goo.gl/SZgp0N>

10. "European foreign policy scorecard 2016", **European Council on Foreign Relations**, January 2016.

http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR157_SCORECARD_2016.pdf

11. "Article 42.7: An explainer", **European Council on Foreign Relations**, 19 November, 2015.

http://www.ecfr.eu/article/commentary_article_427_an_explainer5019

12. "European Union Regional Trust Fund In Response To The Syrian Crisis, The 'Madad Fund'", **European Commission**, Sep 21, 2015.

<http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/20150921-eutf-madad-q-and-a.pdf>

13. Kornprobst, Markus. "Building agreements upon agreements: The European Union and grand strategy", **European journal of international relations**, 2015, Vol 21(2)267-292.

<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1354066114535273>

14. Lukyanov, Fyodor. "Putin's Foreign Policy: The Quest to Restore Russia's Rightful Place", **Foreign Affairs**, May/June 2016.

<https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2016-04-18/putins-foreign-policy>

15. Mayr, Walter and Mathieu Von Rohr. "Austrian foreign minister Kurz: Europe's values cannot be negotiable", **Spiegel online international**, 1 June 2016.

<http://www.spiegel.de/international/europe/interview-with-austrian-foreign-minister-sebastian-kurz-a-1094931.html>

16. pierini, Marc. "In search of an EU role in the Syrian war", **Carnegie Europe**, August 18, 2016.

<http://carnegieeurope.eu/2016/08/18/in-search-of-eu-role-in-syrian-war-pub-64352>

17. Prodi, Romano. "A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability", **European Commission**, 5-6 December 2002.

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm

18. Santini, Ruth H. "The EU and North Africa: Defining the Criteria for Effective Partnership", **Brookings**, March 26, 2013.



<https://www.brookings.edu/opinions/the-eu-and-north-africa-defining-the-criteria-for-effective-partnership/>

19. Smith, Ben Riley and Michael Wilkinson. "Syria airstrikes vote: Britain to begin bombing within hours after MPs overwhelmingly back action", **The Telegraph**, 3 Dec 2015.

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/12028313/syria-airstrikes-vote-live.html>

20. Study Guide for European parliament and European Council Hamburg model United Nations 5-8 December 2013 Germany.

<http://hammun.de/>

21. Techau, Jan. "The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?", **Carnegie Europe**, July 1, 2016.

<http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=63994>



مركز دمشق للأبحاث والدراسات
Damascus Center For Research and Studies

سورية – دمشق – مزة فيلات غربية – خلف بناء الاتصالات – شارع تشيلي – بناء الحلاق 85

Damascus - syria

Tel: +963 116 114 776

Fax: +963 116 114 731

www.dcrs.sy

info@dcrs.sy