

# موجز ورشة عمل

يناير 2013

نحو شراكة إستراتيجية؟  
الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي في شرق أوسط تائر

ورقة مشتركة بين مركز بروكنجز الدوحة و مركز فريده للأبحاث

**FRIDE**  
A EUROPEAN  
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION



مركز بروكنجز الدوحة  
BROOKINGS DOHA CENTER



يقرّ هذا البحث دعم مشروع البحث المتكامل من جانب الاتحاد الأوروبي، GR:REEN - إعادة الترتيب العالمي: التطور من خلال الشبكات الأوروبية (مشروع المفوضية الأوروبية رقم: 266809).

## نحو شراكة إستراتيجية؟

# الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي في شرق أوسط تائر<sup>1</sup>

### مقدمة

### الصورة الإقليمية

### هل هي نهاية محور؟

أدت الانتفاضات العربية، وخصوصاً الأزمة السورية، إلى تحولات كبيرة في ميزان القوى في المنطقة. إن إيران - الداعم الدولي الأكبر للرئيس السوري بشار الأسد - "تكدت خسائر هائلة" على مدى العامين الماضيين، كما أدلى أحد الأكاديميين المقيمين في الخليج، والقوة الناعمة التي امتلكتها طهران بصفتها زعيمة "كتلة المقاومة" تلاشت إلى حد كبير. إذا سقط نظام الأسد في نهاية المطاف، فسوف يتقلص نفوذ حزب الله أيضاً إلى حد كبير. وقد كان قرار حماس بالتخلي عن قاعدتها في دمشق التي ظلت لفترة طويلة من العلامات البارزة لهذا التحول المهم.

ومع ذلك، فإن قصة إعادة التوازن الإقليمي وتراجع "محور المقاومة"، ينبغي ألا يكون مبالغاً فيه. تمت الإشارة إلى أن نفوذ إيران الإقليمي أخذ في الانخفاض لبعض الوقت، وأن قدراتها العسكرية يتم المبالغة فيها في كثير من الأحيان. وبالمثل، فإن اقتصاد إيران بعدما كان ضعف اقتصاد تركيا عام 1979 أصبح نصف اقتصادها اليوم. ومع ذلك، قال آخرون إنه من السابق لأوانه شطب إيران بصفتها لاعباً مؤثراً في المنطقة. إن تاريخ الجمهورية الإسلامية من الحفاظ على مصالحها من خلال الحروب بالوكالة في أفغانستان ولبنان معناه أنها أفضل تجهيزاً للصراع في بلاد الشام من منافسيها في منطقة الخليج. الجدير بالذكر أيضاً درجة الانقسام - وعدم الثقة في بعض الأحيان - بين معارضي إيران. فخلافاً لما حدث في حملات الاحتواء السابقة (ضد الاتحاد السوفيتي على سبيل المثال)، ليست هناك منصة أيديولوجية أو سياسية توحد الغرب، وإسرائيل، ومجلس التعاون الخليجي في معارضتهم لطهران.

### سياسة خارجية نشطة في مجلس التعاون الخليجي

قدم النظام الإقليمي الذي يمر بحالة تغير مستمر فرصاً جديدة للجهات الفاعلة الإقليمية والأهم من ذلك كله لدول الخليج. فسواء عن طريق التصميم (من خلال سياسة خارجية نشطة في مجلس التعاون الخليجي) أو الإخفاق (بسبب تعثر قوى إقليمية أخرى)، كان هناك تحول واضح في الثقل الدبلوماسي تجاه دول الخليج. إن دور دول مجلس التعاون الخليجي في التوسط من أجل التسوية في اليمن، وإعادة إحياء جامعة الدول العربية بقيادة قطر، وبروز دول الخليج في الجهود الدولية للضغط على الرئيس الأسد كلها علامات لهذا التحول. وعلى حد تعبير أحد الأكاديميين المقيمين في الخليج فإن "حكام المملكة العربية السعودية الذين هم في الثمانينات من عمرهم يتصرفون كما لو كانوا في السبعين".

تساءل المشاركون بخصوص استدامة هذا الدور الخليجي الجديد. فقد ظهر التأثير المتزايد لأعضاء مجلس التعاون الخليجي، إلى حد ما، بسبب حقيقة أنه كان "في الوقت الراهن الكتلة الوحيدة القادرة على تأكيد بعض التماسك"، كما قال أحد المحللين. وفي الوقت نفسه، فإن درجة الارتباط بالأزمة السورية العسكرية -

في 6 سبتمبر 2012، عقد مركز بروكنجز الدوحة ومركز فريده للأبحاث، بدعم من المفوضية الأوروبية، مائدة مستديرة بعنوان "نحو شراكة إستراتيجية؟ الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي في شرق أوسط تائر" وقد جمع الحدث أكاديميين وباحثين ودبلوماسيين من منطقة الخليج، والاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة في مركز بروكنجز الدوحة في قطر. ناقش المشاركون تطور العلاقات بين الاتحاد الأوروبي ودول الخليج في ضوء التطورات الإقليمية، فضلاً عن المخاوف الداخلية في دول مجلس التعاون الخليجي.

من النقاط الرئيسية المنبثقة عن المناقشة:

- الربيع العربي لم يغير حتى الآن الطبيعة الأساسية للنظام الإقليمي، ولكن ميزان القوى داخله يتحول بطرق مهمة. وقد استفادت دول مجلس التعاون الخليجي، بما في ذلك المملكة العربية السعودية وقطر، في اعتماد سياسة خارجية أكثر قوة، ولكن ما زالت هناك شكوك جدية قائمة بشأن استدامة هذا الدور.
- الربيع العربي سحب العلاقات بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي في اتجاهات متناقضة. فمن جهة، يقدم الربيع العربي فرصة فريدة لزيادة التعاون، على سبيل المثال في معالجة الأزمة السورية وتحقيق استقرار اقتصادات دول مثل مصر وتونس وليبيا واليمن. ومن جهة أخرى، فإن التحدي المتصاعد للإصلاح الداخلي في منطقة الخليج أثر على العلاقات مع الاتحاد الأوروبي.
- يدرك الاتحاد الأوروبي مدى نفوذ الولايات المتحدة في منطقة الخليج، ونتيجة ذلك، فإن الاتحاد الأوروبي غير راغب في تفعيل صلاحياته السياسية، حيث يلجأ في كثير من الأحيان إلى واشنطن في أوقات الأزمات. يجب أن تعمل الدول الأوروبية أكثر بالتنسيق مع الولايات المتحدة - ربما من خلال الحوار الاستراتيجي الرسمي - من أجل تضخيم نفوذها.
- تشكيل علاقة شراكة إستراتيجية بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي أمر تُصعبه درجة الخلاف بين دول الخليج نفسها. ومع ذلك، من الممكن أن يبدأ الاتحاد الأوروبي في بناء علاقة أكثر موضوعية مع دول مجلس التعاون الخليجي من خلال (1) تكريس المزيد من الموارد لسياسته في دول مجلس التعاون الخليجي، بما في ذلك تكثيف تمثيله الدبلوماسي، وتخصيص الأموال والأفراد للبرامج المشتركة، و (2) الاعتماد على تجربة الاتحاد الأوروبي في تعزيز الإصلاح و التحررية المسيطر عليه.

ما يلي ملخص للموضوعات والنتائج الرئيسية التي توصلت إليها المناقشة. عُقدت المناقشة في إطار قاعدة "تشاتام هاوس" (إبداء الآراء مع عدم الإفصاح عن هوية المتحدثين) والآراء الواردة فيها هي آراء المشاركين.

## الجبهة الداخلية

### محركو السياسة الخارجية في مجلس التعاون الخليجي

نتيجة الانتفاضات غير المسبوقة، فإن السياسات الخارجية للحكومات العربية القابلة للمساءلة حديثاً أصبحت أكثر تعبيراً عن الاهتمامات الداخلية. فرغم تأثير الربيع العربي المحدود، فيما يبدو، داخل دول مجلس التعاون الخليجي، إلى أي مدى يستطيع الرأي العام دفع السياسات الخارجية لهذه الدول؟ وبأي الطرق تؤثر التحولات الإقليمية على السياسة الداخلية والعكس؟

اقترح المشاركون أنه في حين أن الديناميات الداخلية تؤثر على سياسات دول الخليج الخارجية، فإنها تفعل ذلك لا من خلال الضغط الشعبي بقدر ما تفعله من خلال الظروف المحلية العامة. فالتنظيم الديموقراطي، والظروف الاقتصادية، وخصوصيات النظام غالباً ما تكون المحددات الرئيسية لسياسات دول مجلس التعاون الخليجي الخارجية، ويمكنها أن تفسر الخلافات بينها. وبالتالي، أشار أحد الأكاديميين المقيمين في الخليج إلى أن "[السياسة الخارجية] لدولة الإمارات العربية المتحدة المعادية بشدة لإيران ليست لأنها مناهضة للشيعية بل يرجع إلى التنظيم السكاني، والإخفاقات الاقتصادية في الآونة الأخيرة، ووصول جيل شاب مرتكز على الأمن من عائلة آل نهيان الحاكمة". في النظم السياسية التي تركز السلطة في أيدي مجموعة حاكمة صغيرة، فإن طبيعة واهتمامات هذه المجموعات المختلفة لها تأثير ضخم على صياغة السياسة الخارجية. فتصورات الحكام الشخصية عن وضعهم أو دورهم غالباً ما يكون له تأثير مهم. على سبيل المثال، رغم أن اهتمامات الرياض الجغرافية-السياسية الحالية تدفعها في اتجاه مناهض لإيران، فإن تركيز آل سعود التقليدي على الوحدة الإسلامية غالباً ما يشجع الملك عبد الله للدعوة لمزيد من التضامن بين السنة والشيعية.

كان هناك اتفاق على أنه في دول مجلس التعاون الخليجي لا يملك الرأي العام علاقة سببية بالسياسة الخارجية بشكل واضح كما هو الحال في المناطق والبلدان الأخرى. ومع ذلك، من المؤكد وجود علاقة تعكس الإجراءات من خلالها في الخارج وتشكل التصورات المحلية للقضايا الإقليمية الرئيسية. استخدم أحد خبراء الاقتراع في دول الخليج نتائج المسح لإظهار أنه على مدار العام الماضي، بينما كانت الحكومة القطرية أكثر توافقاً مع سياسة الولايات المتحدة الخارجية، أصبح القطريون أكثر معارضة للسياسات الاجتماعية الموالية للغرب مثل بيع الكحول أو إدخال تعليم اللغة الإنجليزية. وقال الخبير إن هذا قد أسهم على الأرجح في التحركات الأخيرة لتقليص بعض هذه السياسات. وبالتالي، فإن قرارات الحكومة تتم مع أخذ الميول العامة في الاعتبار، فحتى مع وجود مساءلة محدودة، يدرك الحكام ضرورة عدم توتر العلاقات مع شعوبهم. من المهم أن نلاحظ أن حكام الخليج يسعون للحصول على التأييد الشعبي ليس فقط من خلال إعادة توزيع ثروتهم الريعية، ولكن أيضاً من خلال السعي للأصول غير الملموسة مثل الاستقرار أو الهيبة.

علاوة على ذلك، هناك جماعات متنافسة في كل نظام يتم استغلالها في كثير من الأحيان من قبل الرأي العام أو تسعى هي لاستغلال الرأي العام، فالأنظمة الفردية - ودرجة أقل دول مجلس التعاون الخليجي بشكل عام - لا ينبغي أن يُنظر إليها باعتبارها كيانات متجانسة. في البحرين، على سبيل المثال، فإن أصحاب الاتجاه الأمني من بين الأسرة الحاكمة يشيرون بانتظام إلى الشكاوى الشعبية بخصوص عدم الاستقرار - بصفة عامة من المتشددين السنة المؤيدين للنظام -

وخصوصاً من جانب المملكة العربية السعودية وقطر - كان معناها أن سياسة الخليج الخارجية أصبحت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمصير الصراع في بلاد الشام. قال أحد المحللين في الشأن الخليجي إن هذا لا يبشر بالخير بالنسبة لدول مجلس التعاون الخليجي، مؤكداً على القول: "إن تجربتهم في التدخل العسكري لا تتطابق مع تجربة إيران". وأشار آخر إلى أنه مع تزايد نفوذ قطر في المنطقة، فإن قدرتها التاريخية على التصرف كوسيط - على سبيل المثال بين الولايات المتحدة وإيران - آخذة في التناقص. وأخيراً، فقد ذكر أنه في حين أن ميزان القوى قد يتحول بعيداً عن إيران - وربما تجاه دول الخليج - فإن هذا لا يعني بالضرورة امتيازاً بالنسبة لواشنطن.

### هل هذه بداية نموذج طائفي؟

اتفق المشاركون على أن الجهات الفاعلة في المنطقة كانت تطبق نموذجاً طائفيّاً على نحو متزايد تجاه كل من السياسة الإقليمية والداخلية. هناك دلائل واضحة على هذا التحول: مثال ذلك العنف الطائفي المتزايد في سوريا أو تصوير الحكومة البحرينية لأزمته باعتبارها انتفاضة من الشيعة ضد السنة. اقترح أحد المحللين أن هذه الاتجاهات من المرجح أن تتعزز. فكما تعاني إيران من خسارة الدعم الإقليمي والحرمان من عبائها باعتبارها نصيراً للقضايا العربية، ربما تختار التركيز أكثر على محيطها المباشر و"تصبح أكثر طائفية وقومية".

قال كثير من المشاركين المقيمين في الخليج إنه في جميع أنحاء المنطقة كان هناك "ارتفاع في التوجه المناهض للشيعية والمناهض لإيران"، بما في ذلك داخل البلدان ذات التواجد الشيعي الضئيل أو المنعدم مثل عُمان ومصر. يضع العديد من المشاركين هذا الأمر في مرتبة ثانوية بالنسبة لمسألة اتجاه القادة الإقليميين لاستخدام الانقسامات الطائفية في تعزيز مواقفهم الخاصة. وقالوا إن تلاعب عدد من الأنظمة في هذه الانقسامات كان له تأثير مهم في توسيع قبول "النموذج الطائفي". وفي البحرين، قال أحد المختصين في شؤون الخليج: "لقد أنشأ النظام انشقاقاً [طائفيّاً] لوقف التوافق بين السكان السنة مع الأغلبية الشيعية". وأشار مشارك آخر إلى أن هذه السياسات غالباً ما تكون مَرَضِيَّة أكثر منها محسوبة؛ مؤكداً على أن السمّة المشتركة للنظم السياسية لدول مجلس التعاون الخليجي هي "نقل جنون العظمة نحو التأثيرات الخارجية". وقد ارتفع "التهديد الإيراني" (جزئياً من جانب الولايات المتحدة) لدرجة أن "صناع السياسة في مجلس التعاون الخليجي عاجزين الآن عن تصور المنطقة دونه".

كما ينعكس الانتقال إلى الطائفية بدوره في وسائل الإعلام الإقليمية. فقد أوقفت الفضائيات العربية القنوات السورية الرسمية، ووصفت قناة العربية التي تملكها السعودية وقناة الجزيرة التي تملكها قطر بأنهما "مصادر إعلامية متحيزة" تعزز القضايا في كثير من الأحيان بما يتماشى مع أجندات السياسة الخارجية لداعميها. وبالمثل، فإن الشبكة الإخبارية بريس تي في المدعومة من إيران أصبحت عدائية بشكل متزايد تجاه قطر وغيرها من دول مجلس التعاون الخليجي. وقد اتفق المشاركون على أن هذه "الحرب الإعلامية" تعكس وتعزز الانقسام الطائفي في المنطقة على حد سواء، وصرح أحدهم بأنها "تعزز الافتراضات المسبقة بدلاً من بلاغها". وتأثيرها يتزايد بشدة نظراً لمستويات الأمية العالية في العالم العربي.

تطوير هذه الجماعات، ضارباً المثل بجماعة الإصلاح في دولة الإمارات العربية المتحدة. ولكن، مرة أخرى، فإن السياسة الداخلية لكل دولة على حدة تعني أنه لا توجد حالتان متشابهتان - ففي البحرين، تظل جماعة الإخوان المسلمين وجناحها السياسي "المنبر"، من بين أهم القوات الموالية للنظام.

### علاقات مجلس التعاون الخليجي مع الاتحاد الأوروبي والقوى الخارجية الأخرى

#### التعاون الحالي - والعوامل المعقدة

سلط المشاركون الضوء على عدد من المجالات والمبادرات التي وقف من خلالها كل من الاتحاد الأوروبي و مجلس التعاون الخليجي على أرضية مشتركة، بما في ذلك: مكافحة الإرهاب وانتشار أسلحة الدمار الشامل، والحفاظ على الشرق الأوسط خالياً من الأسلحة النووية، ولاسيما احتواء طموحات إيران النووية، وتأمين تدفق الطاقة بسعر معقول. قد مثل الربيع العربي على الأقل التفاء مؤقتاً في المصالح بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي، حيث اتخذ الطرفان نفس الموقف من قضايا مثل استقرار اليمن وإسقاط العقيد الليبي معمر القذافي ومعالجة الأزمة في سوريا. وبينما يتم دعم سياسات الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي حول الربيع العربي في بعض الأحيان انطلاقاً من أهداف إستراتيجية وافتراسات مختلفة بشكل كبير، إلا أن كليهما قد استثمر في التحولات التي تشهدها المنطقة في مرحلة ما بعد الثورة. ازداد اشتراك الاتحاد الأوروبي مع الخليج منذ الانتفاضات، وكثفت مسؤولية الشؤون الخارجية في الاتحاد الأوروبي كاثرين أشتون تركيزها على المنطقة منذ 2011، وهو ما يمكن أن يشكل أساساً لحوار استراتيجي أكثر انتظاماً. ولكن كما أشار أحد الخبراء الأوروبيين فإن السياسة المشتركة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي حول الربيع العربي تجعل من الأمر أكثر صعوبة بالنسبة للاتحاد الأوروبي للحفاظ على خط ثابت عن قضية الإصلاح في المنطقة - الأمر الذي قد يتطلب من الاتحاد الأوروبي توجيه انتقادات لشركائه في الخليج أو ممارسة ضغوط عليهم.

مع ذلك تم التوصل إلى نقاط اتفاق على أساس تكتيكي قصير الأجل، وليس من خلال رؤية إستراتيجية مشتركة. وكما صاغ ذلك أحد المشاركين في الحوار، لا يشارك الاتحاد الأوروبي ودول مجلس التعاون الخليجي بالفعل في النظام على أساس نفس القواعد الدولية. أدت الاختلافات في وجهات النظر، لاسيما في قضايا مثل الإصلاح السياسي، إلى ما وصفه أحد خبراء الشأن الخليجي "صراع الخطابات" وأطلق عليه آخر "انقطاع الاتصال المعياري". علاوة على ذلك، لا يوجد توافق داخل مجلس التعاون الخليجي على الغرض من أو الرغبة في الشراكة الإستراتيجية مع الاتحاد الأوروبي، والذي لا يمثل الجهة الأمنية الفاعلة التي تسعى دول مجلس التعاون الخليجي عادة إلى الانحياز لها. على الرغم من وجود بعض الألفة التاريخية والثقافية مع أوروبا، تقوم العلاقات بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي أساساً على العلاقات التجارية الثنائية بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي.

ما يعيق قيام علاقات أقوى هي الانقسامات داخل كل من الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي على السواء. وكما أشار بعض الخبراء المشاركين إلى أنه لم يكن هناك تطوير لسياسة موحدة من الاتحاد الأوروبي تجاه الخليج، وهو ما

يهدف السعي إلى موقف أكثر حزماً من الملك الذي كان يسعى في البداية للحصول على اتجاه أكثر تحديداً.

#### مستويات مختلفة من الإصلاح الداخلي

كما تشكلت درجة تأثر بعض دول الخليج بالربيع العربي، ومدى رد فعلها تجاه ذلك، بسجلاتها الخاصة بشأن الإصلاح. فالبحرين والكويت - الدولتان الأكثر تأثراً بشكل مباشر - "وصلتا إلى الحافة بين الديمقراطية الشكلىة والديمقراطية الحقيقية النيابية" على حد سواء، وذلك حسب تعبير أحد المشاركين. أما الآن فهناك القليل الذي يمكن أن يقدمه قاداتها، عن طريق الإصلاح السياسي، الذي لن ينطوي على نقل حقيقي للسلطة ويغير الوضع الراهن إلى حد كبير. لكن هذا ليس الحال حتى الآن في دول أخرى، مثل الإمارات العربية المتحدة، حيث لا يزال هناك مجال لـ "الإصلاحات غير الأساسية" (توسيع المجالس أو الوعد بإجراء انتخابات، على سبيل المثال). هذه الإصلاحات ليس لها تأثير حقيقي دائماً على توسيع المشاركة السياسية وتكون مهياًة أحياناً لزيادة تعزيز الوضع الراهن. في المملكة العربية السعودية، على سبيل المثال، تم منح المواطنين الحق في التصويت في مناطق متعددة في الانتخابات المحلية لمنع المرشحين المحليين الأقوياء (الشيعة غالباً) من النجاح<sup>3</sup>.

على كافة المستويات، وبينما يبدو أن الربيع العربي أثر تأثيراً محدوداً على دول مجلس التعاون الخليجي (باستثناء البحرين والكويت)، فإنه قد وضع تحديات خطيرة لنماذج الحكم في هذه البلدان. فدول الخليج تعتمد إلى حد كبير على أنظمة ريعية تسمح لها بتجميع ثروة كبيرة من الموارد الطبيعية وإعادة توزيعها بطرق تساعد في ترسيخ موقفها. في الدول ذات الكثافة السكانية المتزايدة (مثل المملكة العربية السعودية)، ازداد الآن الصرف من الخزينة، الذي كان ينكمش على نحو متزايد، بسبب الربيع العربي، وردت معظم أنظمة دول الخليج على تهديد الانتفاضات الشعبية من خلال زيادة الإنفاق العام بشكل كبير<sup>3</sup>. اتفق المشاركون عموماً على أن هذه الاستجابة "كانت غير ناجحة أو على الأقل فشلت في القضاء على المظالم". ونتيجة لذلك، تواجه هذه الممالك "خيار صعب ما بين التحرك نحو الردود القمعية (كما فعلت البحرين والإمارات العربية المتحدة وسلطنة عمان)، أو القيام بتعدلات مؤسسية موضوعية". وتم التأكيد على أن الجهات الخارجية الفاعلة، مثل الاتحاد الأوروبي، عليها دور هام في مساعدة حكام الخليج لتنفيذ هذه الخيارات.

أكد عدد من المشاركين أنه لا ينبغي المبالغة في مستوى الطلب الداخلي للإصلاح السياسي. ومع احتمالية وجود جدل داخلي كبير حول سياسة الحكومة، نادراً ما يصل هذا إلى "مقاومة متماسكة ضد النظام نفسه". في الواقع هناك دوائر قوية من الدعم والولاء للأسر الحاكمة في الخليج. وتتركز دعوات الإصلاح إلى حد كبير على زيادة المشاركة أو محاربة الفساد، وليس على "إسقاط النظام" (مع الاستثناء الملحوظ في حالة البحرين).

ومع ذلك، وحتى بعيداً عن البحرين والكويت هناك ديناميات داخلية شكلت ضغطاً كبيراً على أنظمة الخليج. قال أحد الخبراء في الشأن الخليجي أنه مع ازدهار الحركات الإسلامية في جميع أنحاء المنطقة في أعقاب الربيع العربي، هناك دلائل على إعادة تنظيم الجماعات الإسلامية في منطقة الخليج وتحويلها إلى كيانات أكثر فاعلية. وأضاف الخبير أن السياسات الداخلية التي تقيد الدوائر السياسية، على سبيل المثال من خلال حظر الأحزاب السياسية، "تساهم بشكل افتراضي في

تحدث أحد المشاركين المقيمين في الخليج عن طبيعة العلاقات بين الولايات المتحدة والخليج، وقال أن العلاقات السياسية والعسكرية يُنظر لكل واحدة منهما على حدة، في حين حذر آخر من أن وجود العلاقات العسكرية على قمة العلاقات يعني أنه من الصعب أن تحل القضايا السياسية محلها. عندما تحدث الأزمات، يتم إرسال القادة العسكريين الأمريكيين، وليس الدبلوماسيين، إلى عواصم الخليج؛ بل أن المسؤولين الأمريكيين هم الأكثر ارتباطاً بالمعاملات التي تقوم عليها العلاقات بين الولايات المتحدة والخليج. وعلاوة على ذلك، اتفق المشاركون أن تقليص العلاقات العسكرية قد يقوّض بدوره نفوذ الولايات المتحدة السياسية. على سبيل المثال، إزالة الأسطول الخامس من البحرين قد يعزز التأثير السعودي في البلاد. على أية حال، فإن وجود الولايات المتحدة في الخليج يخدم المصالح الأمنية الأمريكية التي لا ترغب واشنطن في التضحية بها. (اتفق الحضور -الخليجيين والغربيين- أنه على الرغم من ازدياد المصالح الآسيوية والاستثمار في الشرق الأوسط، فإن الصين ليست قادرة على ملء دور أميركا باعتبارها ضامناً للأمن).

على الرغم من أن الظروف قد تجمعت لمنع الممارسة الكاملة للنفوذ الأمريكي (تري الولايات المتحدة بوضوح، على سبيل المثال، أنها لم تتمكن من الضغط على المملكة العربية السعودية بخصوص البحرين عندما تصاعدت وتيرة الأحداث في المنطقة العربية)، يجب أن يكون هناك اعتراف بأن الوضع الراهن في هذه المجتمعات لا يمكن إبقاؤه. وعلى حد تعبير أحد الأكاديميين المقيمين في الخليج، بينما لم تعد تنظر الولايات المتحدة لدول الخليج على أنها "حاضنات للإرهاب"، قال أحد الممثلين لمركز أبحاث إقليمي أن الخليج ليس محصناً ضد عدم الاستقرار الذي يعم المنطقة. وعلى حد تعبيره، قد وصل عدم اليقين الثوري إلى كل من اليمن، على حدود الخليج الخارجية، والبحرين، في قلب المنطقة نفسها، وشكّل تغير الأجيال ضغطاً أكبر على دول الخليج.

كان هناك أيضاً اعتراف بأن القيادة الأمريكية في الخليج ليست مطلقة. أشار الحضور إلى تراجع اعتماد أميركا على إمدادات الطاقة الخليجية. كما توقعوا أنه مع الانخفاض المحتمل في النفوذ الأمريكي بعد قرار "التهديد الإيراني"، كذلك قد لا تعتمد دول الخليج على أميركا كقوة عظمى إقليمية وكضامن ضد عدوان إيران. الجدير بالذكر أيضاً هو انهيار الثقة في الولايات المتحدة بين النخب الحاكمة في الخليج التي انزعجت من الموقف الأمريكي من الثورتين المصرية والبحرينية الذي لم يكن داعماً بشكل كافٍ لمخاوف وأولويات الخليج. يأتي هذا بالتوازي مع صعود جيل جديد من السياسيين الأمريكيين غير معتادين على الروابط التاريخية بين أميركا والخليج والذين يشككون في تكلفة ومضمون العلاقة بين الولايات المتحدة والخليج. هناك إذن فرصة لدور متزايد للاتحاد الأوروبي. حثّ أحد المحللين الإقليميين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على عدم اعتبار أنفسها "ليست أطرافاً" وابتعادها في أوقات الأزمات، ولكن يمكنها بدلاً من ذلك أن تعمل بالتنسيق مع الولايات المتحدة لخلق مساحة لواشنطن للعب دورها بشكل أكثر فعالية.

### هل من إمكانية لتعزيز العلاقات؟

كان المشاركون متشائمين عموماً بشأن إمكانية خلق شراكة إستراتيجية بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي، وذلك بسبب عدم وجود سياسات مشتركة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي والقوة التاريخية للعلاقات الثنائية بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. فبينما يمكن أن تعمل أهم مساهمة للاتحاد الأوروبي كنموذج للتكامل والوحدة، فإن ذلك النموذج قد تم وضعه مؤخراً تحت ضغط في أوروبا.

أنتج التناقضات في المسارات الدبلوماسية الثنائية والمتعددة الأطراف بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي. مازالت هيئة العمل الخارجي الأوروبية "أداة" قيد التطوير، ونظراً لصعوبة بناء توافق في الآراء فيما بين الدول الأعضاء السبع والعشرين في الاتحاد، فقد تتبع حكومات معينة سياسات تقوّض الوصول لنهج موحد. قال أحد المحللين أن الأمر سيستغرق وقتاً من الاتحاد الأوروبي لتحويل تركيزه على الخليج، مقارنة بمناورات الاتحاد الأوروبي الغير فعالة مع "ناقلة نفط تدير في المكان". كان لأزمة الاتحاد الأوروبي المالية والاقتصادية أثراً إيجابياً على إمكانية إقامة علاقات أوروبية خليجية، نظراً لما يمكن أن يلعبه الخليج من دور رئيسي في أمن أوروبا الاقتصادي في المستقبل، ولكن في الوقت نفسه فإن الأزمة قد استنفدت الموارد وشجعت المنافسة بين كل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على حساب العمل الجماعي.

في الوقت نفسه، مازال مجلس التعاون الخليجي يعاني من أزمة هوية خاصة به، مع وجود خبير واحد في الشأن الخليجي على الأقل يشكك في جدوى المجلس على المدى الطويل. أثبت التدخل في البحرين وجود انقسام بين دول الخليج، وأن هناك خوف عام بين أعضاء مجلس التعاون الخليجي الأخرى من الهيمنة السعودية. والنتيجة هي أنه من الأسهل على الجهات الفاعلة الدولية أن تتعامل مع دول مجلس التعاون الخليجي على أساس ثنائي.

### الاتحاد الأوروبي باعتباره "صديق" الولايات المتحدة

هناك أيضاً حاجة للنظر في العلاقات بين الاتحاد الأوروبي والخليج في إطار العلاقات بين الولايات المتحدة والخليج. اتضح هذا من شعور المشاركين بأنه يتم النظر إلى أوروبا، ولاسيما على مستوى الاتحاد الأوروبي، بأنها تدعّن للولايات المتحدة في تعاملها مع دول الخليج، أو كما وصف ذلك أحد خبراء الشأن الخليجي، يتم النظر للاتحاد الأوروبي على أنه "صديق" واشنطن في المنطقة. يدرك الاتحاد الأوروبي مدى نفوذ الولايات المتحدة في المنطقة، ونتيجة لذلك، لا يرغب في الدفع بصلاحيات سياسته. ولكن كما أشار البعض فإن شعور الاتحاد الأوروبي بمحدودية نفوذه أصبح واضحاً. على سبيل المثال، استنكرت ألمانيا بطريقة صامتة إغلاق مكاتب مؤسسة كونراد أديناور ستيفتونغ، وهو مركز أبحاث ألماني، في دبي<sup>4</sup>. وفي أزمة البحرين، كان الأوروبيون شبه غائبين. فتوقف دبلوماسيهم عن مقابلة المعارضة، وبعد تشكيل لجنة لتقصي الحقائق خلال الاضطرابات، قال مبعوث الاتحاد الأوروبي روبرت كوبر في جلسة قصيرة لنواب البرلمان الأوروبي أن الشرطة البحرينية كانت تواجه "مهمة صعبة"، وقد "وقعت حوادث"<sup>5</sup>.

الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لديها بعض النفوذ، حتى وإن لم تستخدم تأثيرها الكامل. يستند الترابط بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي على التجارة ومبيعات الأسلحة والشعور بالشراكة التاريخية. ومع ذلك، فإن الاتحاد الأوروبي لا يرغب في دفع المزيد من الإصلاحات لأنه لا يمتلك نفس العلاقات العسكرية التي تمتلكها الولايات المتحدة، والتي يمكن اللجوء إليها إذا ساءت العلاقات. استشهد أحد المشاركين بمثال العلاقات بين الإمارات العربية المتحدة وكندا، والتي ساءت عندما تحول النزاع حول حقوق الهبوط إلى إغلاق قاعدة عسكرية تستخدم لتزويد القوات الكندية في أفغانستان، وفرض تأشيرات مكلفة على الزوار الكنديين الوافدين إلى الإمارات العربية المتحدة، وكما وصف وزير الاقتصاد الإماراتي سلطان المنصوري الوضع في ذلك الوقت، فإن العلاقات قد "دمرت"<sup>6</sup>.

يمكن أن يبدأ الاتحاد الأوروبي في بناء علاقة أكثر موضوعية مع مجلس التعاون الخليجي من خلال توفير المزيد من الموارد، مثل مزيد من التمثيل الدبلوماسي، ومزيد من البرامج والآليات المشتركة، والموظفين اللازمين للعمل فيها. عند الحديث عن هذه النقطة، هناك سفير واحد فقط يمثل الاتحاد الأوروبي في المنطقة (في الرياض)، ويتعامل موظفو المفوضية الذين يركزون على المنطقة مع اليمن والعراق وإيران. ومع وجود برنامج عمل مشترك يشمل العلاقات في مجال الطاقة والثقافة والتجارة، لم يقدم أيًا من الطرفين مجموعة من الموظفين لتنفيذه.<sup>7</sup> يمكن أن تكون العلاقات المعززة ثنائية ومتعددة الأطراف، حيث يعمل الاتحاد الأوروبي على بناء علاقاته مع مجلس التعاون الخليجي والدول الأعضاء (والعكس). يمكن تحديد القضايا ذات الاهتمام المشترك (مثل اليمن، إنشاء مناطق للتجارة الحرة) على المستوى الثنائي، ثم الانتقال إلى مستوى متعدد الأطراف. عدم وجود دور للاتحاد الأوروبي في تقديم المساعدات العسكرية ينبغي ألا يمنع مشاركة أكثر موضوعية مع المنطقة، وخاصة بالنظر إلى أن هذه المساعدة يمكن أن تكون عقبة في سبيل الإصلاح. يمكن تعزيز هذه الجهود من خلال إنشاء المزيد من التفاهم والتنسيق مع الولايات المتحدة. قد يسمح المزيد من الحوار بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة حول سياسة مجلس التعاون الخليجي، بما في ذلك إمكانية إجراء حوار ثلاثي بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والخليج، لكلا الطرفين بإتباع سياسة مشتركة تستهدف الخليج على نحو أكثر فعالية.

كما عبر عن ذلك أحد المشاركين، ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي هو الوصول إلى توافق على أوسع نطاق ممكن. هذا يتطلب بدوره أن يحدد الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي أولوياتهما قبل إنشاء أي شراكة إستراتيجية. بالإضافة إلى النجاح في الأمن التعاوني وتطوير المؤسسات الإقليمية، أشار أحد الحضور إلى أن الاتحاد الأوروبي لديه سجل من صياغة مبادرات إستراتيجية "للتحرير" لا ينظر إليها على أنها تهديد من قبل النخب الحاكمة. هذا النوع من "التحررية المقننة" يمكنه أن يدعم انخراط الاتحاد الأوروبي في المنطقة، على الرغم من أنه قد يكون من الحكمة تجنب منطق نموذج "الاستقرار" الذي عجل بظهور اضطرابات في جميع أنحاء المنطقة. وأكد الحضور على "الطبيعة الفاشلة والتجميلية" للإصلاح السياسي السابق كسبب جذري في الانتفاضات العربية التي بدأت عام 2011. وأبرزوا عدم رغبة الاتحاد الأوروبي الواضحة في محاسبة الحكومات الخليجية على الإصلاحات السياسية، وأشاروا إلى أن المساعدة الأوربية في مجال الإصلاح تقتصر على بعض "المبادرات منخفضة المستوى"، في مجالات مثل دعم السلطة القضائية والشفافية ومكافحة الفساد. وشدد الحضور بعد ذلك أنه على الاتحاد الأوروبي أن يكون أكثر حزمًا في الدفاع عن حقوق الإنسان في المنطقة وبذل المزيد من الجهد لدعم المنظمات غير الحكومية المحلية ودعاة حقوق الإنسان في مجلس التعاون الخليجي. مع وجود علاقة توازن على طول هذه الخطوط، يمكن أن يستمر مجلس التعاون الخليجي والاتحاد الأوروبي في تطوير علاقات تلي أولويات الحقوق الأوربية وكذلك تحقيق مكاسب اقتصادية وجيوسياسية ملموسة لكلا الطرفين.

1. كتبت النسخة الأصلية لهذا البحث باللغة الإنجليزية وهذه ترجمة للنسخة الإنجليزية.
2. انظر "الانتخابات السعودية البلدية: سؤال وجواب"، بي بي سي نيوز، 28 سبتمبر 2011، <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15089937>>.
3. آسا فينش و أليام بليفين، "دول الخليج تحفظ دولارات النفط في الداخل" وول ستريت جورنال، 26 أبريل، 2012، <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303990604577367920842942292.html>>.
4. انظر "الإمارات العربية المتحدة تغلق مكتب يؤيد الديمقراطية في أبو ظبي"، رويترز، 29 مارس، 2012، <<http://www.reuters.com/article/2012/03/29/germany-emirates-idUSL6E8ET7KO20120329>>.
5. انظر "مبعوث الاتحاد الأوروبي يدافع عن الشرطة البحرينية وسط اضطرابات"، بي بي سي، 23 مارس 2011، <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12829401>>.
6. جين توماس، "عودة الإمارات العربية المتحدة وكندا إلى الأعمال التجارية"، ذا ناشيونال، 8 مارس 2012، <<http://www.thenational.ae/news/uae-news/the-uae-and-canada-are-back-in-business>>.
7. لمزيد من التفاصيل عن علاقات الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي، انظر أنا إشاغو، "لاتنس الخليج" فريده، 10 مارس 2011، <[http://fride.org/download/PB\\_98\\_Gulf.pdf](http://fride.org/download/PB_98_Gulf.pdf)>. انظر أيضا صفحة الاتحاد الأوروبي الرسمية عن العلاقات في بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي على "الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي"، الاتحاد الأوروبي، <[http://eeas.europa.eu/gulf\\_cooperation/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/gulf_cooperation/index_en.htm)>.

## نبذة عن مركز بروكنجز الدوحة

مركز بروكنجز الدوحة التابع لمعهد بروكنجز في واشنطن والذي يقع في الدوحة. يقدم مركز بروكنجز الدوحة أبحاث سياسية وعالية الجودة ذات تأثير في منطقة الشرق الأوسط. يحافظ المركز على سمعته المتطورة في البحوث الميدانية، والدراسات المستقلة المتعلقة بالشؤون الاجتماعية والاقتصادية والجيوسياسية التي تواجه منطقة الشرق الأوسط الكبير، بما في ذلك العلاقات مع الولايات المتحدة.

يرأس مجلس المستشارين الدولي لمركز بروكنجز الدوحة معالي الشيخ حمد بن جاسم بن جبر آل ثاني رئيس مجلس الوزراء وزير الخارجية، والرئيس المشارك ستروب تالبوت. تم افتتاح المركز رسمياً من قبل معالي الشيخ حمد بن جاسم بن جبر آل ثاني في 17 فبراير 2008. يمول المركز من قبل حكومة دولة قطر، ويديره سلمان شيخ.

ولتحقيق رسالته، يقوم المركز بالأبحاث والبرامج التي تشمل مشاركة شخصيات بارزة من الحكومات والمجتمع المدني وعالم الأعمال ووسائل الإعلام والأكاديميين على حد سواء في قضايا السياسات العامة والهامة المتعلقة بالمجالات الأربعة التالية:

(1) الديمقراطية والإصلاح السياسي والسياسات العامة. (2) العلاقات بين منطقة الشرق الأوسط والدول الآسيوية الناشئة بما في ذلك الشؤون الجيوسياسية واقتصاد الطاقة. (3) الصراعات وعمليات السلام في المنطقة. (4) الإصلاح التعليمي والمؤسسي والسياسي في دول مجلس التعاون الخليجي.

يعتبر مركز بروكنجز الدوحة منبر أبحاث معهد بروكنجز الدوحة في المنطقة، وهو منفتح على وجهات النظر كافة.

## نبذة عن مركز فريده للأبحاث

مركز فريده للأبحاث هو مركز أبحاث أوروبي مستقل للعمل العالمي ومقره العاصمة الأسبانية مدريد. يقدم المركز تحاليل وأبحاث دقيقة ومبتكرة لقضايا مهمة في العلاقات الدولية. تتمثل مهمة المركز في توجيه السياسات والممارسات من أجل ضمان دور الاتحاد الأوروبي في دعم التعددية، والقيم الديمقراطية، والأمن، والتنمية المستدامة.

أهم إسهامات فريده في القضايا الدولية تنطلق من بحوثها في:

- تطوير وتعزيز الديمقراطية
- الدور المتزايد للقوى الناشئة
- دور منظمات التعاون الدولي في تعزيز القيم العالمية
- الحكم العالمي والتعددية
- التهديدات المعقدة التي يتعرض لها السلام والأمن

# منشورات مركز بروكنجز الدوحة

## 2013

نحو شراكة إستراتيجية؟ الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي في شرق أوسط ثائر  
موجز ورشة عمل

أجندة للحقوق في العالم الإسلامي؟ تطور إطار عمل منظمة التعاون الإسلامي لحقوق الإنسان  
دراسة تحليلية، توران كيا اوغلو

## 2012

إصلاح القطاع الأمني في مصر: المعضلات والتحديات  
موجز مركز بروكنجز الدوحة و جامعة ستانفورد للتحويلات العربية، عمر عاشور

بين التدخل والمساعدة: سياسة الدعم الدولي في مصر وتونس و ليبيا  
حوارات مركز بروكنجز الدوحة للتحويلات العربية

ضياع سوريا (وكيفية تجنبه)  
موجز السياسة، سلمان شيخ

شيوخ و سياسيون: نظرة داخل السلفية المصرية الجديدة  
موجز السياسة، ستيفان لاکروا

موجز سياسات منتدى مركز بروكنجز الدوحة للطاقة 2012  
تقرير مركز بروكنجز الدوحة

التصويت من أجل التغيير: المخاطر و الاحتمالات التي تواجه أول انتخابات التحويلات العربية  
موجز مركز بروكنجز الدوحة و جامعة ستانفورد للتحويلات العربية، إيلن لاسن

تحليل اتجاه الإسلاميين في ليبيا: الصعود و التحول و المستقبل  
موجز السياسة، عمر عاشور

بداية المرحلة الانتقالية: السياسة والاستقطاب في مصر وتونس  
حوارات مركز بروكنجز الدوحة للتحويلات العربية

صياغة دستور مصر: هل يمكن لإطار قانوني أن يعيد إحياء عملية الانتقال؟  
موجز مركز بروكنجز الدوحة و جامعة ستانفورد للتحويلات العربية، تامر مصطفى

تحرير الممالك؟ كيف تدير ممالك الخليج إصلاح التعليم  
دراسة تحليلية، لي نولان