

## التكامل الأورومتوسطي: دور السلطات الإقليمية والمحلية

أعدَّ هذا التقرير المقرّر جهاد خير، رئيس بلدية بيت ساحور، فلسطين، المُعتمد بالإجماع في الجلسة العامة الحادية عشرة للجمعية الإقليمية والمحلية الأورومتوسطية المقرر عقدها في برشلونة في 23 كانون الثاني/يناير 2020.

يتناول هذا التقرير التكامل الإقليمي الأوروبي ومتوسطي ودور السلطات المحلية والإقليمية في المساعدة على تفعيل هذا الدور بطريقة ملموسة من خلال تعزيز التعاون اللامركزي والدبلوماسية الإقليمية.

إن إطار العمل المشترك على جميع مستويات الحكومة هو خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة والتي يعتمد تنفيذها إلى حد كبير على ما تتخذه السلطات المحلية والإقليمية من إجراءات. وذلك العمل في سبيل القضاء على الفقر وحماية الكوكب من التدهور وإرساء أسس الازدهار وتعزيز إقامة مجتمعات يسودها السلم مما يساهم في تحقيق التكامل الإقليمي في منطقة البحر الأبيض المتوسط.

يستهل التقرير بإيضاح السياق الجغرافي السياسي العالمي والإقليمي الراهن لبيان آثاره على عملية التكامل الأوروبي ومتوسطي. بعد ذلك، يحدد التقرير الإطار المؤسسي الشامل للتكامل الأوروبي ومتوسطي بغرض التعرف على الموقف إزاء التعاون اللامركزي وإيلاء الجمعية الإقليمية والمحلية الأوروبية ومتوسطية الدور الذي تضطلع به للوساطة في تضافر الجهود مع المؤسسات الأوروبية ومتوسطية وبخاصة الاتحاد من أجل المتوسط .

يدعو هذا التقرير إلى الاقتصاد الاجتماعي والتضامني (SSE)، إضافة إلى العمل المناخي على الصعيدين المحلي والإقليمي بوصفها مسارات عمل واعدة في إطار التعاون اللامركزي من جانب السلطات المحلية والإقليمية.

وسنشرح أسباب اختيارها بوصفها مسارات عمل ذات نطاق تشغيلي، ونطرح توصيات من شأنها أن تساعد على تحقيق الأهداف المشتركة.

## I. السياق الجغرافي السياسي العالمي والإقليمي وأثره على التكامل الأوروبي ومتوسطي

يشهد العالم الحديث تحديات عديدة مثل النزاعات العنيفة والحروب والإرهاب وتغير المناخ وأشكال جديدة من التهديدات الأمنية مثل الهجمات الإلكترونية وتضليل الرأي العام وعدم المساواة بين الجنسين وانتهاكات حقوق الإنسان وزيادة الفجوة بين الأغنياء والفقراء وغيرها من التحديات.

وتقع منطقة البحر الأبيض المتوسط في قلب الاضطرابات الجغرافية السياسية العالمية والإقليمية الرئيسية. وتظل النزاعات في الشرق الأوسط العائق الذي يعترض سبيل التكامل. وقد كان للحروب والاحتلال دور رئيس في توقف الحياة في عدة بلدان، بينما لاتساهم القوى العالمية بالقدر الذي ينبغي لها في هذه المناطق في سبيل إيجاد حلول.

ويواجه مشروع التكامل الأوروبي اليوم صعوبات لا تخفى على أحد قد تهدد مستقبله وبالتالي تعيق التقدم نحو التكامل الأوروبي ومتوسطي. إن تصاعد الشعبوية وتزايد أشكال عدم المساواة بأبعادها الجديدة والمقاربات المختلفة للهجرة كلها عوامل تشكل خطرًا على مشروع التكامل الأوروبي وتماسك الاتحاد الأوروبي واستعداده لتسخير نفوذه على الصعيدين العالمي والإقليمي. ومن المنطلق نفسه، تتعارض تلك العوامل أيضًا مع علاقات الجوار، بما في ذلك مع بلدان جنوب وشرق البحر الأبيض المتوسط.

## II. الإطار المؤسسي للتكامل الأوروبي ومتوسطي

تخضع العلاقات الأوروبية ومتوسطية للعديد من الأطر المؤسسية:

- الشراكة الأوروبية ومتوسطية أو عملية برشلونة التي انطلقت عام 1995 والاتحاد من أجل المتوسط (UfM) الذي تأسس عام 2008؛
- سياسة الجوار الأوروبية (ENP) التي تم إنشاؤها في عام 2004 وتفتيحها في 2015<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> بالإضافة إلى ذلك، ينبغي الاعتراف بالمبادرات ذات الأبعاد تحت إقليمية والمتغيرة مثل حوار 5 + 5 واتفاق أعايير لإنشاء منطقة تجارة حرة عربية-متوسطية كعلامات بارزة على الطريق نحو تكامل إقليمي أشمل

على الرغم من أنها تسعى، في عمومها، إلى تحقيق أهداف مماثلة بأن تكون منطقة البحر الأبيض المتوسط منطقة تنعم بالسلام والأمن والرخاء المشترك، إلا أنها تختلف من حيث الهياكل المؤسسية. الشراكة الأوروبية المتوسطية هي شراكة للاتحاد الأوروبي مع 14 بلداً من بلدان جنوب وشرق البحر الأبيض المتوسط؛ وتمخّضت تلك الشراكة عن إنشاء الاتحاد من أجل المتوسط، وهي منظمة حكومية دولية تضم 43 بلداً. سياسة الجوار الأوروبية هي سياسة أحادية للاتحاد الأوروبي إزاء بلدان الجوار. يعتمد التكامل الأوروبي المتوسطي على أبعاد متغيرة وتعتمد درجة التكامل على موقف كل بلد. يمكن تحسين هياكل وأشكال التكامل وهي قابلة لإعادة النظر، ولكنها لا تزال تحقق بعض الإنجازات. وفي حين تظل دون المستوى المنشود منذ إطلاق عملية برشلونة في عام 1995، إلا أنها ما تزال تمنح الأمل للبلدان الأوروبية المتوسطية للنظر في الالتزامات المتبادلة المتوازنة على نحو مشترك، مع تحمل مسؤولية مشتركة عن إعادة إطلاق مشروع التكامل الإقليمي الأوروبي المتوسطي.

وهنا بالتحديد لا بُد أن تقوم السلطات المحلية والإقليمية والمجتمع المدني أيضاً بدورٍ نشطٍ للمساهمة في السلام والحوار والتنمية المشتركة واستكمال جهود الجهات الفاعلة الحكومية أو الحكومية الدولية. تتمتع السلطات المحلية والإقليمية بالحريّة في تشجيع وتعزيز التعاون اللامركزي والدبلوماسية الإقليمية من خلال عدد من العمليات المشتركة والمشاريع التنفيذية في العديد من المجالات الهامة ومن ثمّ، المساهمة في تحقيق التكامل الإقليمي الأوروبي المتوسطي.<sup>2</sup>

وفي هذا السياق، تعد السلطات المحلية والإقليمية من بين الأطراف المعنية المهمة في التقرير حول التقدم الإقليمي للتكامل والذي تم تكليف أمانة الاتحاد من أجل المتوسط، بالتعاون مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، بتحريره من قبل وزراء خارجية الاتحاد من أجل المتوسط.

### III. التعاون اللامركزي في المنطقة الأوروبية المتوسطية، مقوم أساسي للتكامل الإقليمي: الحوكمة المحلية والمجالات ذات الأولوية

من المسلّم به أن التعاون الأوروبي المتوسطي الإقليمي والمحلي يتأثر بالعقبات على المستوى الكلي، لكنه يعتمد إلى حد كبير على مستوى اللامركزية والحوكمة المحلية والإقليمية (الشفافية، الاستقلال الذاتي، المساءلة) التي حققها مختلف الشركاء. ويفترض التعاون اللامركزي أو دون الوطني سلفاً درجة معينة من اللامركزية السياسية والمؤسسية، مما يُفسح المجال أمام السلطات المحلية والإقليمية للمناورة ويتيح فرصة للاستقلال الذاتي غير الرسمي لكنه فعّال لتكون قادرة على ممارسة دبلوماسية دولية ثنائية أو متعددة الأطراف. ومع ذلك، يجب الاعتراف بأن المواقف تختلف بين البلدان الأوروبية نفسها، بل وأكثر من ذلك بين بلدان جنوب وشرق البحر الأبيض المتوسط، حيث تقدمت عمليات اللامركزية والحوكمة على أساس مبادئ المساءلة والشفافية إلى حد أكبر أو أقل، بحسب البلد.<sup>3</sup>

ترغب الجمعية الإقليمية والمحلية الأوروبية المتوسطية في تعزيز دور الحكم الذاتي المحلي في التعاون الأوروبي المتوسطي وإعطاء بعد إقليمي للاتحاد من أجل المتوسط، وهو ما يوفر إطاراً للتعاون في القضايا ذات الاهتمام المشترك والمشاريع التشغيلية في المنطقة. من بين مجالات الاهتمام ذات الأولوية للجمعية الإقليمية والمحلية الأوروبية المتوسطية، والتي تتمتع فيها السلطات المحلية والإقليمية بميزة نسبية محتملة ومواتية عن السلطات العامة المركزية في المساهمة في التكامل الأوروبي المتوسطي، حددنا مجالين رئيسيين:

<sup>2</sup> في هذا الإطار، تم الإعلان عن تحالف التعاون المتوسطي من قبل خمس شبكات متوسطة إقليمية وفرعية إقليمية ومحلية ذات صلة - بما في ذلك اللجنة المتوسطية لمؤتمر المناطق البحرية المحيطة (CPMR) والمنطقة الأوروبية لبرينيس - البحر المتوسط وشبكة المدن الساحلية المتوسطية (MedCities) والقوس اللاتيني والمنطقة الأوروبية للبحر الأدرياتيكي الأيوني - بدعم من الاتحاد من أجل المتوسط. ويهدف هذا التحالف الإقليمي إلى تطوير استراتيجية طويلة الأمد لبناء مستقبل مستدام لجميع مواطني البحر الأبيض المتوسط. وسيعمل بجد في سبيل تنفيذ وتكامل الحوض البحري الناشئ والاستراتيجيات الإقليمية الكلية وغيرها من المبادرات وأدوات التعاون المرتبطة بها، من أجل بناء منطقة البحر المتوسط المشتركة، والأكثر استدامة والمشاركة في الملكية المشتركة التي تضم جميع الجهات الفاعلة الإقليمية

<sup>3</sup> للاطلاع على لمحة عامة حول كيفية تخصيص الكفاءات عبر كافة مستويات الحوكمة في كل من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وفي بلدان جنوب وشرق البحر الأبيض المتوسط، يرجى الرجوع إلى تحليل لجنة المناطق بعنوان "تقسيم السلطات" (<https://cor.europa.eu/divisionofpowers.go>).

- البطالة والاقتصاد غير الرسمي والهجرة، مع اعتبار الاقتصاد الاجتماعي والتضامني مقومًا مهمًا للتنمية المجتمعية والمحلية.
- تغيير المناخ.

#### IV. المجالات ذات الأولوية

##### 1. البطالة وانعدام الرسمية والهجرة: الاقتصاد الاجتماعي والتضامني مقوم أساسي للتعاون اللامركزي والتكامل الأورومتوسطي

بحكم تاريخها ونظرًا للوضع الاقتصادي الحالي والتحديات المستقبلية، تعد الهجرة أحد الأبعاد الرئيسية للتعاون/التكامل في المنطقة الأورومتوسطية. وقد أسفر الربيع العربي وأزمة اللاجئين التي أعقبت النزاعات في سوريا وليبيا وغيرها من البلدان إلى تأجيج التوترات الراهنة في إدارة تدفقات الهجرة وسيطرتها على البحر الأبيض المتوسط. ونتيجة لأن أصبح الرأي العام أكثر تقبلًا للنزعات الشعبوية وحركات اليمين المتطرف، فقد اضطرت الدول الأوروبية إلى تغيير سياساتها للهجرة (حتى وإن كانت مشبعة بالقيم الإنسانية وتدعم حقوق المهاجرين بالكامل). وعلى الرغم من عدم اتساقها حتى الآن، حتى في إطار الاتحاد الأوروبي، إلا أنه يبدو أن هذه السياسات تفرضان المزيد من القيود والعقبات التي تقوض استقبال المهاجرين، حتى وإن كانوا لاجئين حقيقيين لأسباب إنسانية. وهناك حاجة إلى تشجيع أنشطة ومشاريع التعاون وتبادل الخبرات بهدف تعزيز اندماج المهاجرين

وهذه الاختلافات والفروق في مستويات المعيشة بين الشمال والجنوب هي حتماً أحد الأسباب الرئيسية لنزوح البشر إلى مناطق الرخاء وبالكاد يمكن معالجتها عن طريق أساليب صارمة تركز على الأمن والتنظيم وحدهما. إلا أن البديل الوحيد المتبقي هو تنظيم هذه التدفقات والعمل على تقويض أسبابها الهيكلية من خلال سياسة تعاون طوعية من شأنها أن تضع الرغبات المشتركة التي تم الإعراب عنها في جلسة برشلونة موضع التنفيذ من خلال التنمية المشتركة، بهدف تحقيق الرخاء المشترك. وينبغي التركيز بشكل خاص على المناطق الحدودية والمجتمعات التي تستقبل العديد من المهاجرين من أجل تقديم استجابة إنسانية وعادلة وملائمة لتدفقات المهاجرين في البحر المتوسط.

ولا يمكن أن يكون النهج الأمني إزاء الهجرة البديل الوحيد، بل يتعين تغيير الوصف والسياسة من أجل وضع إطار للهجرة من خلال نهج قائم على الحقوق باعتبارها فرصة. وفي الواقع تشير الدراسات الاستشرافية إلى أن أوروبا، نتيجة للعجز الديموغرافي، ستحتاج إلى ملايين العمال الأجانب في العقود القادمة لضمان توازن سوق العمل لديها، وخاصة بالنسبة للعمال ذوي المهارات العالية في العديد من المجالات، بما في ذلك الأكثر تقدمًا. ولن يتسنى لهذا النهج مد يد العون لها إلا عن طريق المساهمة من العمال من خارج الاتحاد الأوروبي.

إن حرية تنقل الأشخاص هو أحد المقومات الأساسية للتكامل الإقليمي. على الرغم من أنه غالباً ما ينفصل عن ممارسة الحريات الأخرى (تبادل السلع والخدمات ورأس المال)، يظل الواقع أنها تشكل الرابطة التي تربط بين اللبنة الأساسية للتجمعات الإقليمية وتعزز روابط التضامن والتماسك الاجتماعي في تلك التجمعات.

ونتيجة لذلك، بات التعاون بين المدن والسلطات المحلية، ولا سيما تلك الواقعة في المناطق التي تعاني من ارتفاع مستويات النزوح إلى الهجرة وتلك التي تعاني من عبء هجرة مرتفع، أكثر من ضروري. ومع أخذ هذا بعين الاعتبار، يُقترح تعزيز المشاريع الاقتصادية لخلق فرص عمل ومصادر للدخل في المناطق التي تعاني من ارتفاع مستويات النزوح إلى الهجرة، وذلك بهدف تحقيق التنمية المحلية والمجتمعية الديناميكية<sup>4</sup>. وسيكون تشجيع وتعزيز الاقتصاد الاجتماعي والتضامني السبيل الأمثل لإقامة مثل تلك المشاريع.

<sup>4</sup>. مع الأخذ في الاعتبار أن الفقر والبطالة يؤثران بشكل غير متناسب على النساء والفتيات وهناك حاجة ملحة إلى نهج جنساني.

إن مكافحة البطالة والقضاء على الفقر وإضفاء الصفة الرسمية على الاقتصاد من خلال تعزيز النشاط الاقتصادي والمساهمة في إيجاد مصادر للدخل في المناطق الفقيرة والمهمشة، ولا سيما من خلال مبادرات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، بديل قوي وأكثر كفاءة وإنصافاً وأكثر إنسانية من النهج التي تقتصر على الأمن والإكراه. وبهذه الطريقة، يمكن تقليل مستويات النزوح إلى الهجرة ومعالجة أسباب الهجرة. ولهذا السبب نرى أن التعاون في هذا المجال هو مقوم أساسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للمناطق التي تعاني من ضغوط كبيرة بفعل الهجرة، وللمحد من التوترات التي تعيق عمليات التكامل الإقليمي.

علاوة على ذلك، توصي الجمعية الإقليمية والمحلية الأورومتوسطية بتبادل الخبرات وأفضل الممارسات في مجال الزراعة الإيكولوجية والاقتصاد الأزرق والسياحة البيئية والحفاظ على الأساليب الموروثة عن الأجداد وتسميات المنشأ الخاضعة للرقابة وترشيد استهلاك الموارد الطبيعية في الزراعة والمناطق الريفية عن طريق ممثلي المنظمات المحلية ومجتمعات المزارعين والصيادين والحرفيين وقد تكون المجتمعات النسائية المستفيدين ذوي الأولوية. وينبغي وضع هذه المقترحات إلى جانب المبادرات الاقتصادية الأخرى ذات الأهمية القصوى لمجتمعات البحر المتوسط مثل الاقتصاد الأزرق.

ولا بُد من إطلاق مبادرات لتبادل الشباب والتطوع في الأنشطة الثقافية أو البيئية، حيث من المحتمل أن تعزز تلك المبادرات العلاقات المباشرة والتأزر بين رابطات الشباب بهدف تعزيز قيم التسامح والمساعدة المتبادلة والتضامن. وقد يكون الحفاظ على تراثنا الحضاري المشترك أو حماية البيئة، وخاصةً بحرنا المشترك، نقطة اتصال.

## 2. تغير المناخ ودور السلطات المحلية والإقليمية

أظهرت الدراسات الحديثة حول تحديات تغير المناخ في منطقة البحر الأبيض المتوسط<sup>5</sup> أن درجة الحرارة في حوض البحر الأبيض المتوسط ارتفعت بنسبة 20٪ مقارنة ببقية العالم، وإذا استمرت السياسات الحالية، فمن المتوقع أن ترتفع درجات الحرارة بمقدار 2.2 درجة مئوية بحلول عام 2040. وبالتالي يعتبر البحر المتوسط واحداً من بين 25 بؤرة ساخنة لتغير المناخ في العالم. ولن تؤثر الزيادة في درجات الحرارة، وما يقابلها من اضطرابات في هطول الأمطار والدورات المائية، إضافة إلى شدة وتواتر الظواهر الجوية القصوى، على المناطق الساحلية (تؤوي 33% من إجمالي السكان) بشكل ملحوظ فحسب، ولكن ستنتال الأحواض المائية (تؤوي 50% من إجمالي السكان) نصيباً منها أيضاً. وللمياه دور محوري في البحر المتوسط؛ يتعين وضع منظور مرن للمياه بشكل عاجل وإيلاء اهتمام محدد لقضايا المياه على المستوى المحلي والإقليمي، في حين تستفيد الأقاليم الأوروبية (المتوسطية) بوجه عام من إطار قانوني متطور ومنظم بالعديد من المصادر الإعلامية وأدوات الدعم وأدوات التمويل، هناك تفاوتات كبيرة بين التزامات المدن والمجتمعات المحلية الأوروبية. غير أن الفجوة بين الإطار والوسائل في الأقاليم على المستوى الأوروبي، وتلك الموجودة في بلدان جنوب وشرق البحر الأبيض المتوسط، أوسع بكثير.

ومن ثم فإن التعاون الأورومتوسطي اللامركزي له دور هام ليقوم به في دعم تحول الأقاليم على الشواطئ الجنوبية والشرقية، وهو ما يحد من أوجه التفاوت بسرعة ويُرسى دعائم التضامن بين أقاليم البحر الأبيض المتوسط<sup>6</sup>. وهنا يبدو أن دور السلطات المحلية والإقليمية ضروري في اتخاذ أو تعزيز الإجراءات المشتركة التي تسهم في التكامل الإقليمي.

في الواقع، هناك عدد من الآليات الأورومتوسطية المحددة والجديرة بالملاحظة التي تتعلق بقضايا المناخ، والتي تؤثر بشكل مباشر على الأقاليم الأورومتوسطية، مثل عهد رؤساء البلديات ومشاريع الاتحاد الأوروبي المحددة المتعلقة بالمناخ، والتي تغطي المستويين المحلي والإقليمي. والواقع أن عهد رؤساء البلديات خير مثال على العمل المحلي لتحقيق الأهداف العالمية،

5 انظر "المخاطر المرتبطة بالتغيرات المناخية والبيئية في منطقة البحر المتوسط. تقييم أولي أعدته واجهة سياسة العلوم في شبكة MedECC 2019 -"، وبرنامج "2050 ENERGIES"، المنتدى الأوروبي ومتوسطي لمعاهد العلوم الاقتصادية (FEMISE) — معهد المتوسط 2018.

6 راجع التقرير "الحكومات المحلية الأورومتوسطية في المعركة ضد تغير المناخ"، برنامج "2015 ENERGIE"، المنتدى الأوروبي ومتوسطي لمعاهد العلوم الاقتصادية (FEMISE) — معهد المتوسط 2018.

ومن ثمّ، التطويع المحلي لأهداف التنمية المستدامة مما يوفر إطارًا شاملاً تجاه المجتمعات ذات الانبعاثات الكربونية المنخفضة بطريقة عادلة ومنصفة.

وبناءً عليه، نوصي بما يلي:

- a. تعزيز المعرفة وفهم التحديات المناخية/الإنمائية، لكلٍ من المواطنين والممثلين والموظفين المحليين؛
- b. تعزيز الخبرات التقنية على مستوى المدن والمناطق لتنفيذ المشاريع ورصدها؛
- c. تعبئة القطاع المالي إزاء التدابير والمشاريع المناخية، ودعم المبادرات لتنمية الطاقة المستدامة (الطاقة الشمسية وطاقة الرياح والطاقة البحرية) والاقتصاديات ذات الانبعاثات الكربونية المنخفضة وخضرة قطاعات البحر المتوسط التقليدية مثل مصايد الأسماك والسياحة؛
- d. تيسير فرص وصول السلطات المحلية والإقليمية إلى موارد صناديق المناخ الدولية، بهدف تمويل أنشطة التخفيف والتكيف الخاصة بها.

وعمومًا، من شأن استحداث المزيد من الأدوات المفيدة وتطويرها، مثل برامج التعاون عبر الحدود والتجمعات الأوروبية للتعاون الإقليمي، إتاحة فرص جيدة لمزيد من التكامل. ويتعين تشجيع المشاريع العابرة للحدود والتي تعزز العلاقات بين المناطق الواقعة على ضفاف البحر الأبيض المتوسط الثلاث: فعبّر ها يمكن تقديم قيمة مضافة للرد على المشكلات العالمية من منظور محلي. كما ينبغي تعزيز المنتديات المتعددة الأطراف الحالية التي تتناول جميع الجوانب المرتبطة بالتماسك المتوسطي، مثل الثقافة والقيم المشتركة وأفضل الممارسات<sup>7</sup>. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي دعم مبادرات التنسيق السياسي والتنفيذي بين السلطات المحلية والإقليمية؛ وسيصبح للربط الشبكي ومشاركة الممارسات الجيدة أهمية متزايدة لتحقيق تكامل ناجح.

يمكن للجمعية الإقليمية والمحلية الأوروبية ومتوسطة أن تُسهم في نشوء رؤية مشتركة وهي على استعداد لتقديم الدعم السياسي للمبادرات المشتركة في هذه المجالات ذات الأولوية.

---

<sup>7</sup>. ومن الأمثلة على ذلك الثقافات الثلاثة لمؤسسة البحر الأبيض المتوسط.