

تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي

ومغزاه للتكامل العربي

مقدمة

تطورت التجربة الأوروبية في التعاون والتكامل الإقليميين على مدى أكثر من نصف قرن، إلى أن باتت على مشارف وحدة سياسية تضم غالبية الدول الأوروبية. والواقع أن هذه التجربة الحديثة تأتي في ختام حركات توحيد بين العديد من الولايات الأوروبية، سواء بالتراضي أو بالضم القسري الذي تسبب في حروب متتالية، كان أبشعها حربان طاحنتان امتدت نيرانهما إلى العالم كله. وبينما ضرب الاتحاد الجمركي الألماني (الزولفرين) مثلاً فريداً في تحقيق الاتحاد بين عدد من الولايات الألمانية المتقاربة جغرافياً وثقافياً على نحو تدريجي وبأسلوب سلمي، فإن محاولة ألمانيا مرتين متتاليتين في القرن الحالي مد رقعتها إلى جاراتها الأوروبيات، أشارت إلى أمرين: أحدهما أن تقارب الدول الأوروبية يثير رغبة مستمرة في ضمها تحت راية واحدة؛ والآخر أنه إذا لم يتحقق ذلك عن طريق تراض سلمي، فسوف تستمر الصراعات، يكون الجميع فيها خاسرون. بالمقابل فإنه إذا جرى التوحيد فعلاً، فإن هناك مكاسب كبيرة تحققها مجتمعات الأقطار المشاركة جميعاً. ومن ثم اجتهد عدد من المفكرين في صياغة ما يرونه أفضل السبل إلى تحقيق وحدة أوروبية. وإذا كان الواقع العملي قد حسم الأمور لصالح بعض المناهج النظرية، فإن تطور التجربة أفرز أوضاعاً جديدة تفتح أبواباً أخرى للتحليل، واختلاف الرأي. ولعل أحد الدروس الهامة للتجربة هو الكيفية التي يتم بها ترجيح رأي على آخر، والقدرة على فرض الرأي الأرجح ومدى الاستجابة إليه. ويعتبر هذا بحد ذاته من الجوانب المؤسسية السلوكية التي انعكست على أسلوب عمل التجمع الإقليمي ذاته.

وأياً كانت جوانب الاختلاف ونواحي الاتفاق، فإن ما قبله الجميع هو أن بناء تكامل إقليمي يفضي إلى وحدة سياسية كهدف نهائي متفق عليه، هو عملية تدريجية، تتم على مراحل متعاقبة، بحيث تقود كل مرحلة إلى مرحلة جديدة أكثر قرباً من الهدف النهائي. وقد كان أحد جوانب الاختلاف في الرأي هو موقع الأطر المؤسسية من مراحل التكامل المختلفة، حيث مال رأي إلى ترك أمر الصيغة التي يرجى أن تتخذها المرحلة النهائية إلى حين بلوغ تلك المرحلة، حتى تكون قد توفرت الأسس النفسية والمقومات الاجتماعية الكفيلة بقبول الجميع للانتقال من الدول القطرية إلى دولة إقليمية، بينما ساد فكر آخر يحذ من محاكاة الصيغة النهائية التي تقوم في حالة الوحدة منذ البداية، ولو على نطاق ضيق ينمو مع الزمن. وفي كلتا الحالتين يجري التسليم بفرض أساسي وهو التقارب بين النظم السياسية والغايات النهائية للدول القطرية، وليس فقط النظم الاقتصادية على نحو ما يتردد بشأن التركيز في المراحل الأولى على الجانب الاقتصادي. كان هذا هو ما سمح بتوسع التجربة جنوباً عندما زالت النظم الديكتاتورية في دول الجنوب الأوروبي، ثم شرقاً عندما بدأت الدول الاشتراكية السابقة تطبق مناهج سياسية مشابهة لما أخذ به الغرب، وإن تباينت الأوضاع الاقتصادية في الحالتين.

وإذا كان التدرج يتطلب تصور كيفية الاقتراب من الهدف النهائي، فإنه في نفس الوقت لا بد وأن يسمح باستيعاب مغزى التطورات الموضوعية في البيئة المحيطة بالتجمع التكاملية، وبوجه خاص مدى قبول الأفكار التي تتعلق بأركان عملية البناء المرحلي. أحد هذه الأفكار مدى تقبل فلسفة حرية التجارة على المستوى العالمي، خاصة وأن حرية التجارة الإقليمية تشكل ركيزة أساسية من ركائز البناء التكاملية الإقليمية، وتتقاطع مع حرية التجارة متعددة الأطراف، وهو ما جعل لتصور المجتمع الأوروبي لهذه الحرية أثراً بارزاً في الأخيرة. فعندما سعت الولايات المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية إلى بناء منظمة دولية للتجارة، تصدت بريطانيا للفكرة (تأييدها أستراليا) بادعاء أن المستفيد من هذه الحرية هو الولايات المتحدة على حساب الدول الأخرى التي تأثرت اقتصاداتها بالحرب، ومن ثم اقتصر الأمر على اتفاقية عامة للتعريف والتجارة (الجات). وحينما استطاعت أوروبا أن تطور أسواقها المالية وتتيح حرية أكبر لانتقال رؤوس الأموال، قبلت دفع العالم بهذا الاتجاه وتكليف منظمة التجارة العالمية بهذا الأمر. وعندما ظهرت الإقليمية الجديدة التي تربط دولاً متفاوتة في معالمها السياسية والاجتماعية والاقتصادية في تجمعات إقليمية تحافظ فيها الدول الأكثر تقدماً على سلامة أوضاعها الداخلية وصروحها التكاملية الخاصة، بادر التجمع الأوروبي إلى تطبيق هذا المنهج مع دول شرقه وجنوبه،

وهو ما كان له مغزاه بالنسبة للوطن العربي، لا سيما في نطاقه المتوسطي. وهناك أمثلة عديدة أخرى في المجالات الاجتماعية والثقافية والسياسية. وهكذا فإن الإطار المؤسسي الأوروبي تفاعل بقوة مع الإطار المؤسسي العالمي، مؤثرا فيه ومتأثرا به، الأمر الذي جعل تنسيق السياسات الخارجية أحد أركان هذا الإطار، وقاد إلى جعله أحد الصروح الثلاثة للاتحاد الأوروبي.

هذا التاريخ الحافل للتجربة الأوروبية، وهذا التداخل بين الإقليمين الأوروبي والعربي، يكسب دراسة التطور الذي مرت به التجربة الأوروبية إلى أن وصلت إلى اتحاد يتوسع أفقيا (جغرافيا) ورأسيا (من حيث عمق التكامل)، أهمية خاصة، لا سيما وأن هناك الكثير الذي يبدو مشتركا مع التجربة العربية. فالبدائيات كانت متزامنة، والأسس النظرية متشابهة، حيث اقتنع العرب بالمنهج الوظيفي المحدث الذي مالت إليه التجربة الأوروبية. والأهم من ذلك أنه إلى جانب البنيان التكاملي الذي يتمثل في الجماعة الأوروبية التي تطورت إلى اتحاد أوروبي، قامت عدة تشكيلات، وطُرحت عدة مقترحات، تضمنت صيغا أخرى للتكامل، واتجه الكثير منها إلى التعاون لا التكامل، أو ما يمكن تسميته بالمصطلح العربي الفريد، عملا مشتركا. ولكن بينما أدى تواجد الصيغ القائمة على التعاون إلى جانب الأخرى المنصبة على التكامل، وما صاحبه من تعدد مؤسسي، إلى اتخاذ الأوروبيين مواقف واضحة من الفواصل والروابط بين المنهجين، أفضى ذلك في الوطن العربي إلى تكاثر مؤسسي ترتب عليه الكثير من الازدواج والتضارب، وأنشأ سعيا إلى التنسيق كان ضحيته الأولى هو التكامل. ولذلك فإن هذه الدراسة تتناول الأسس النظرية التي عالجت تلك الأبعاد، وأشكال التنظيمات التعاونية ومدى علاقتها بالتنظيم التكاملي، ثم تطور هذا الأخير في نطاقه وفي جوانبه المؤسسية والإدارية، واستخلاص مغزى كل ذلك بالنسبة للتكامل العربي.

الفصل الأول

الخلفية النظرية والعملية

للتكامل الإقليمي الأوروبي

الأسس النظرية للتكامل الإقليمي الأوروبي

نشأ التفكير في التكامل بين الدول الأوروبية في أعقاب الحرب العالمية الأولى، إذ شهدت فترة ما بين الحربين جدلا واسعا حول الطريقة التي يمكن أن يتم بها التكامل، الذي أريد له في البداية أن يكون عالميا universal، لا إقليميا، في تصور بأن أوروبا تفرض على العالم شكل السلام الذي تريده كما فرضت عليه الحرب. ولكن سرعان ما اتضح أن التكامل الذي يكتب له رؤية النور هو ذلك الذي يتم على مستوى إقليمي، وذلك لاعتبارات ثقافية واجتماعية سوف يتضح دورها فيما بعد. غير أن هذا لم يمنع من تفاوت المدارس الفكرية، التي تراوحت بين المدرسة الفيدرالية التي ترى التوجه نحو بناء دولة اتحادية لها حكومة إقليمية مباشرة، وبين المدرسة التعاملية التي تسعى إلى بناء التكامل من أسفل إلى أعلى، لتأتي الحكومة الإقليمية في نهاية المطاف. وفيما بين الاثنتين ظهرت المدرسة الوظيفية التي تحولت بعد الحرب العالمية الثانية إلى مدرسة وظيفية محدثة. ويمكن القول أن الاختلافات بين المدارس الأربع يقوم على مواقفها من الأركان الثلاثة للكيان التكاملي: الحكومات القطرية في إقليم التجمع التكاملي، والفئات الاجتماعية فيه، والحكومة الإقليمية. ويمكن توصيف هذه المدارس باختصار كما يأتي:

(1) المدرسة الاتحادية federal، وهي كما يشير إسمها تسعى إلى إقامة دولة إقليمية تتخذ شكل وحدة فيدرالية، تميزها لها عن الوحدة الاندماجية التي ينتهي فيها وجود سلطات على النطاق القطري وعن التنظيمات الكفدرالية التي تشكل فيها الحكومات القطرية مجلسا أعلى لإدارة عدد من الأمور التي تهمها جميعا، وتحفظ الدول القطرية فيها بسلطة إصدار القرارات والتشريعات اللازمة، وفق ما يتفق هذا المجلس عليه. وواضح أن التفكير في إقامة دولة اتحادية ينصب في الأساس على إقليم تتمتع فيه الفئات الاجتماعية التي تتواجد في أقطاره بدرجة عالية من التشابك في المصالح، وترى أن قيام كيان إقليمي اتحادي يحقق مصالحها على نحو أفضل مما تحققه الكيانات القطرية. وتتوفر فرص النجاح أمام هذا التحول في حالتين:

♦ الأولى أن يكون قد تولد لدى مختلف الفئات الاجتماعية شعور بأن التجمع الإقليمي قادر فعلا على أن يحقق قدرا من الرخاء يفوق ما تستطيعه الدول القطرية. والواقع أن الفلسفة التي تتبناها المدارس الأخرى هو تحقيق مثل هذه الحالة التي تجعل الانتقال إلى الدولة الاتحادية أمرا مقبولا. ويمكن القول أن هذا الأسلوب يعتمد على قاعدتين:

- الأول هو توافق مصالح الفئات الاجتماعية المختلفة، وتيقنها من أن دولة الوحدة سوف تخدم تلك المصالح بأفضل مما تفعل الدولة القطرية. وهذا يمكن وصفه بأنه قاعدة **الكفاءة**.
- الثاني أن تسيير الأمور في دولة الوحدة سوف يعطيها فرصة للمشاركة في اتخاذ القرار، وإلا تحولت هذه الدولة إلى صورة منقحة من عملية الضم القسري. وهذه هي قاعدة **الديموقراطية**.
- ♦ الثانية رفض عدد من الفئات الاجتماعية خضوع الحكومات القطرية لسلط فئات بعينها تسعى إلى تعظيم صالحها على حساب باقي فئات المجتمع. وتكون الفئات المتسلطة في الأقطار المختلفة أو في بعضها متناحرة فيما بينها، أو مع باقي الفئات على مستوى الإقليم، وهو ما يقود عادة إلى نشوب حروب وميل للضم القسري لتعظيم رفاهة الفئات المتسلطة بالتضحية برفاه الآخرين. ومن ثم ترى الفئات الاجتماعية الراضة لهذا الأمر أنه من المصلحة التحول من القطر إلى الإقليم.

وقد كان للاعتبار الثاني أهميته في الحالة الأوروبية، ولذلك فإن شوكة المدرسة الاتحادية قويت خلال احتدام معارك الحرب العالمية الثانية، خاصة لدى فئات فرنسية بزعامة جان مونييه رأت في هذا المنهج نهاية لمحاولات ألمانيا المتكررة السيطرة على أوروبا. غير أن فئات أخرى لم تشاطرها الرأي، بما في ذلك الديجوليين، وحبذت حصر السلطات الإقليمية في نطاقات محدودة. ويعتبر الفكر الفيدرالي بمثابة **استراتيجية** للتحرك نحو التكامل أكثر منه نظرية تضع أسسا لبلوغه. ويكون على الدولة الاتحادية بعد أن تنشأ أن تبحث عن أفضل السبل لتسيير شؤون التجمع التكاملي.

(2) المدرسة التعاملية transactionalist، التي رأت أنه من غير المقبول القفز إلى خلق سلطة مركزية، سواء كانت سلطاتها محدودة أو واسعة، وأنه من الأفضل البدء بخلق تنظيمات تتولى عددا من الشؤون الفنية التي لا تثير حساسيات لدى الفئات الاجتماعية القائمة. ويرى أصحاب هذه النظرية وفي مقدمتهم "كارل دويتش" أن هذا يتجنب التعقيدات التي تثير حساسية الدول وتنقرها من عواقب فقدانها سيادتها، أو من الحرج الذي ينشأ بسبب الاضطرار إلى النكوص عن الاتحاد، وما قد يترتب عليه من خسائر بفقدان ما أمكن تحقيقه في السابق. وبناء عليه يفضل اتباع منهج تعاملتي يعمل على تشجيع وتكثيف المعاملات transactions بين الفئات الاجتماعية المختلفة في الدول المعنية، دون التزام بأطر مؤسسية معينة أو مراحل محددة. وهذا يجعل الأمر يبدو كمل لو كان "خط تجميع" تحشد فيه كل الأجزاء بلا ترتيب محدد. ويلفت النظر في هذا المنهج تفاديه الاعتماد على هياكل مؤسسية محددة تتولى الشؤون الإقليمية خشية أن تتحول بذاتها إلى عقبة في وجه التكامل، مكتفيا بإقامة ما يلزم من مؤسسات لإدارة شؤون المعاملات التي يجري تكثيفها.

(3) المدرسة الوظيفية functionalist. وقد شاعت في الفترة بين الحربين العالميتين، وكان من أهم دعايتها "ديفيد متراني" الذي رأي أن **النزعة الوطنية nationalism** (القطرية) مجافية بطبيعتها للسلام، ومن ثم فإن إقامة مؤسسات دولية في مجالات ذات طبيعة فنية بحث ومحايطة سياسيا، مثل إدارة شؤون النقل الجوي أو مكافحة الأمراض، تجذب إليها الجماهير بتوليها تحقيق رفاهية البشر على نحو أفضل مما تستطيعه الحكومات القطرية، يساعد على تجريد هذه الحكومات من قدرتها على إثارة الفتن والحروب. غير أن التنازل لمنظمات دولية عن مسؤوليات لا تخدش السيادة الوطنية بشكل واضح لا يضمن حفز الحكومات على تقبل التنازل عن إشرافها على نواح أخرى أقل حيادية من الناحية السياسية. بل قد يدفعها ذلك إلى التمسك بما يتبقى لها من مجالات، تعتقد أنها أكثر حساسية من تلك التي جرى التنازل فيها. وتشير التجارب المختلفة إلى أنه إذا لم يكن هناك اتفاق على الصيغة المؤسسية النهائية منذ البداية فإن البدء بالأمور الأقل إثارة للخلاف سرعان ما ينتهي إلى طريق مسدود. من جهة أخرى، فإن التعاملات التي تأخذ بها المدرسة التعاملية، والوظائف التي ترشحها المدرسة الوظيفية كمرحلة أولى للتحرك نحو التكامل، لا تتطابق معا بالضرورة في نطاقها الإقليمي. بل إن بعض المجالات قد يتسع ليشمل العالم كله، على نحو ما نشهده في العديد من المنظمات العالمية التي تتولى تحقيق التعاون في

مجالات تخصص مختلفة، وربما بعضويات مختلفة من الدول. وما لم يجر الاتفاق على نطاق إقليمي محدد فإن جدوى كل من هذين المنهجين تظل مشكوكا فيها.

(4) المدرسة الوظيفية المحدثة neo-functionalism. سعت هذه المدرسة التي نشأت بعد الحرب العالمية الثانية بقيادة "إرنست هاس"، إلى معالجة القصور الذي شاب المدرسة الوظيفية، بأن أكدت على ضرورة توفر عدد من العناصر التي تساعد على تغذية المسيرة التكاملية:

- ♦ توفر ثقافة مشتركة تقرب بين منظومة القيم التي تتبناها الفئات الاجتماعية في الدول المعنية، وتنشئ اتفاقا عاما بينها على ما يعتبر عناصر رفاهية في حياتهم، وإيكالها للسلطة التكاملية، وهو ما يجعل التجمع يقع ضمن إقليم وليس النطاق العالمي كما نادى الوظيفيون القدامى.
- ♦ تجاوز حدود الأمور ذات الشأن الداخلي في كل من الدول أعضاء الإقليم، إلى ما تسعى إليه هذه الدول من خلال علاقاتها مع باقي العالم، وهو ما يتطلب توافقا في نظرة الدول المعنية إلى هذه العلاقات، وبوجه خاص طبيعة العلاقات الاقتصادية التي تتخذ وزنا كبير في الشؤون السياسية، وتلعب دورا أساسيا في الدول النامية.
- ♦ نظرا لأن العمل المشترك في أمور تتعلق برفاهة البشر يتطلب تخصيص موارد اقتصادية كافية، يجب أن يحصل هذا التخصيص على أولوية متمثلة في نظر جميع فئات الدول أعضاء التكامل، حتى يسهل تخصيص موارد الإقليم لنفس الأغراض التي يسود الاتفاق عليها، فضلا عن تقبل المجتمعات المعنية أن تذهب الموارد المخصصة إلى الآخرين رغبة في تدعيم التجمع بينها.
- ♦ ضرورة وجود أطر مؤسسية تحيل الاختيارات إلى قرارات توفر للبشر حظا أوفر من الرفاهية، وهو ما يستلزم إيكال حد أدنى من القرارات إلى مؤسسات إقليمية تتجاوز في قراراتها الحدود القطرية. أي أن البعد المؤسسي فوق الوطني يشغل موقعا محوريا في هذا المنهج، وهو ما يجعله أقرب إلى مفهوم الوحدة والمنهج الاتحادي من غيره.

ومن ثم فقد كان من أهم الإضافات التي أتى بها هذا المنهج هو رسم مراحل تدرج فيها عملية التكامل وتتصاعد عمليات نقل السلطة إلى المؤسسة الإقليمية التي تنشأ كنواة لحكومة إقليمية. وبوجه عام تبدأ هذه المراحل بآليات تدرج تحت ما يسمى "التكامل السلبي" negative integration على حد تعبير "جان تنيبرجن"، إلى التكامل الإيجابي positive integration. فالأول ينطوي على الامتناع عن ممارسة سلطة القرار في عدد من الأمور، كذلك المتعلقة بتحرير حركة التدفقات الاقتصادية، بدءا بالتجارة وانتهاء بحركة الأفراد، بينما الثاني يعني نقل قدر كبير من القرارات المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية، ثم السياسية، وهو ما يضيف سلطات أوسع على المؤسسة الإقليمية. ويتطلب هذا الانتقال تدريجيا إلى مجالات ذات طبيعة غير محايدة، وفي مقدمتها اختيار أولويات المجالات التي يجري تخصيص الموارد لها، والقيام بهذا التخصيص. وتكتسب الحركة التكاملية بذلك ما يطلق عليه الأثر الانسيابي spill-over لعملية التكامل حيث يؤدي تعلم البشر كيف يحدثون التكامل بالتجربة، إلى إيجاد رغبة لديهم في المضي فيه قدما، والتنازل عن القطرية لصالح مزيد من سلطات التنظيمات الإقليمية، ويجري تحقيق الاتحاد على دفعات federalism by installments. وبذا يصبح على نظرية التكامل أن تحدد المعايير التي بمقتضاها يجري الاتفاق على عدد من المجالات الاقتصادية التي يُفضّل البدء بها لتقود إلى حركة مستمرة للتكامل. وعلى الدول المعنية أن تتخير المجالات التي تلقى تحبيذا من الفئات الاجتماعية المختلفة ليتولد عندها شعور متزايد بأهمية ما هو مشترك في الإقليم. فمن الممكن مثلا البدء بقطاع معين ينقل فيه جانب من سلطة الدولة إلى سلطة فوق وطنية دون شعور بغضاضة في فقد السيادة، على نحو ما حدث في تجربة جماعة الفحم والصلب الأوروبية. ومن الممكن أيضا البدء بتحرير التجارة والتنسيق بين السياسات التجارية والجمركية والمالية إذا كان هذا يحقق توسعا في النشاط الاقتصادي تشعر بعائده فئات المجتمع المختلفة فتمضي قدما نحو مراحل أكثر تقدما. ومن المهم أن يحدث تقارب في أوضاع الدول المعنية، حتى تتشابه الاهداف والأدوات التي تستخدمها في رسم سياساتها الاقتصادية، وهو ما يعتبر ضمن أدوات التكامل الإيجابي التي لا تقبل الحكومات التخلي عن حقها في إصدار القرارات بشأنها إلا إذا شعرت أن القرارات التي يمكن أن تتخذها السلطة الإقليمية سوف تأتي متفقة مع ما كانت سوف تتخذه من قرارات قطرية، تراعي فيها أن تحظى بتأييد الفئات الاجتماعية الوطنية. ولذلك مال الوظيفيون المحدثون إلى تأجيل عمليات المشاركة في السياسات الاقتصادية إلى مراحل متأخرة.

على أن الشيء الذي يجب تذكره هو أن التكامل السلبي يصعب الأخذ به إذا كانت دول الإقليم تعاني، بعضها أو جميعها، من اختلالات بنيوية تثير مخاوفها. فالدول التي تعاني مثل هذه الاختلالات تخشى أن يحرمها نقل السلطة إلى الإقليم من حرية الحركة في اتخاذ قرارات تساعد على معالجتها، بينما تخشى الدول الأخرى أن تفرض عليها السلطة الإقليمية سياسات تملئها أوضاع الدول التي تشكو من اختلالات (مثل ما كانت تخشاه دول الفائض العربية تجاه دول العجز). ويتعين في هذه الحالة البدء بمرحلة تصويب الهياكل القطرية، وهو ما راعاه فعلا التجمع الأوروبي عند ضم أعضاء جدد أقل تقدما إليه. كما راعته الدول الاشتراكية عندما بدأت تجمعها الإقليمي بتعاون اقتصادي وعلمي وتقني استهدفت به إحداث تقارب بين أعضاء تجمعها، قبل أن تبدأ حديثها عن التكامل (الاشتراكي). وسنرى فيما بعد أنه عند الانتقال إلى مرحلة متقدمة من التكامل قامت الدول الأوروبية بوضع قواعد للتقارب في المحددات التي تملئ السياسات، كما أن الحكومات تذرعت بما يجري تقريره إقليميا لمواجهة جماعات الضغط المحلية.

المقارنة بين المدارس المختلفة: تنفرد المدرسة الاتحادية في توجيهها المباشر إلى إقامة سلطة إقليمية كاملة الصلاحيات، تتولى تلبية مطالب الفئات الاجتماعية في جميع أقطار التجمع التكاملي، وتقوم مباشرة بمعالجة كافة شؤون الحياة، مع مراعاة اختلاف البيئات المحلية، وفق نظام يقوم على المشاركة واللامركزية في اتخاذ القرارات. أي أنه في هذا المنهج تتنازل الحكومات القطرية طوعا عن سيادتها، وتتقبل الفئات الاجتماعية المختلفة ذلك، حتى لا تتمسك باستبقاء الحكومة القطرية اعتقادا منها بأنها تستطيع ممارسة ضغوط عليها تدفعها إلى تلبية مصالحها، وأنها لا تملك مثل هذا التأثير إزاء السلطة الإقليمية، التي تتوقع أنها سوف تكون منحازة إلى فئات أخرى بعينها.

هذه العلاقة بين أطراف المثلث الذي يضم السلطتين القطرية والإقليمية والفئات الاجتماعية تتخذ أشكالا متفاوتة في المدارس الثلاث الأخرى، لها مغزاها الواضح على الجوانب المؤسسية والإدارية. فالتعامليون يرون أن تكثيف المعاملات بين الفئات الاجتماعية يؤدي إلى نمو روح الجماعة sense of community على المستوى الإقليمي، ويهيئ جميع الفئات الاجتماعية نفسيا لتقبل تكليف سلطة إقليمية بإدارة شؤون الإقليم، ومن ثم لا يطالبون بإيجاد سلطة إقليمية، وإن أجازوا إنشاء مؤسسات تتولى شؤون المعاملات الفنية التي يحدث التقارب فيها. وعندما يتم هذا ينتقل الأمر مباشرة إلى إعلان قيام دولة اتحادية، ومن ثم يؤول الأمر إلى المنهج الاتحادي سالف الذكر.

أما الموظفين فإنهم يوكلون الأمر إلى الحكومات نفسها، هي التي تختار النواحي الفنية التي تقبل التنازل عن السلطة فيها إلى مؤسسات دولية في البداية. فإذا اقتنعت الحكومات بجدوى هذا المنهج، سعت إلى تعميمه على نواح أخرى. وبذلك تتكون شبكة من المؤسسات الدولية التي تتولى الإشراف على نواحي عديدة من متطلبات تحقيق الرفاهة لشعوبها، ومن ثم تجري إقامة الدولة الاتحادية بشكل تدريجي. وهم يرون أن هذا الأسلوب يصلح لأي عدد من الدول، بحيث يمكن تطبيقه على المستوى العالمي. المهم أن تشعر الحكومات أن استجابات فئاتها الاجتماعية مواتية، وتظل هي الممسكة بعملية التطوير، مما يعني أنه لا يوجد مجال لإنشاء سلطة إقليمية تتولى تسيير التكامل إلا بعد أن تتكامل مقومات المرحلة الاتحادية.

على العكس من ذلك فإن الموظفين المحدثين يجمعون عناصر من المناهج السابقة. فهم يسعون إلى بناء الجهاز الإقليمي منذ البداية، ليتولى هو تسيير حركة التكامل بأن يقوم بالتفاهم مع الفئات الاجتماعية مباشرة لكي تدفع حكوماتها إلى قبول نقل مزيد من سلطات اتخاذ القرار إليه. أي أنه لا يترك الأمر إلى الحكومات وتقديراتها بالنسبة لمواقف الفئات الوطنية، بل يسعى إلى خلق توافق بين الفئات الاجتماعية عبر الحدود القطرية يساعد على تعزيز عملية انتقال السلطة إلى المركز. وطبيعي أن مثل هذا التوافق يتعزز بوجود قدر كاف من التقارب الثقافي، الأمر الذي يجعل هذا الأسلوب يميل إلى تحقيق التكامل على مستوى إقليم تتوفر فيه عوامل التقارب الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وليس على نطاق دول متباينة في هذه الأسس. ولهذا الأمر أهميته بالنسبة إلى الصيغ التي استحدثتها الإقليمية الجديدة، والتي تسعى أوروبا إلى تطبيقها على جاراتها، بما في ذلك الدول العربية.

معالم هامة في خصائص التجربة الأوروبية

هناك عدد من الخصائص والظواهر التي ميزت التجربة الأوروبية والتي لم تلق نصيبها من العناية في معظم الأدبيات العربية، بل وفي دراسة قضية التكامل وتطبيقاتها في مجتمعات أخرى، لا سيما في العالم الثالث، ومن بينه الدول العربية. ويمكن أن نوجزها في الآتي:

(1) الخبرة الاتحادية: اقترنت عمليات إقامة الدولة الوطنية، التي اكتسبت معالمها الأساسية على الأرض الأوروبية بالصراعات التي قامت بين الولايات العديدة، والتي تحولت إلى حروب بين الدول التي تكونت. فقد كانت نشأة كثير من الأقطار الأوروبية نتيجة سعي اتحادي، أسقط في بعض الأحوال الحدود الاقتصادية بين ولايات قائمة، كما كان الحال بين الكانتونات السويسرية، وساعد على إسقاط الحدود السياسية، كما كان الحال بالنسبة للاتحاد الجمركي الألماني (الزولفرين) الذي ترسخت على أرضيته فكرة حماية الصناعة الوليدة، وفكرة اتخاذ الاتحاد الجمركي مدخلا للتكامل الإقليمي العام. واستمرت إيطاليا كدولة متحدة رغم بقاء الفوارق بعد ضم الشمال المتقدم والجنوب المتخلف. أما البنيولوكس فكانت تعبيراً عن عودة إلى الاتحاد، بعد أن حدث الانفصال بين بلجيكا وهولندا. وكان مرجع استمرار وجود هذه الدول هو النجاح في إيجاد توازن بين سلطة الحكومة المركزية ووظائفها، ومسؤوليات الحكم المحلي الذي حفظ للمجتمعات الأصغر تلك الخصائص، وجعلها تنظر إلى الاتحاد على أنه يعظم مكاسبها دون أن يلغي خصوصياتها. ومن هنا فإن الشاغل الأساسي لهذه الدول عندما أرادت نبذ منهج الضم بالقوة الذي تسبب في حروب كان أبشعها الحربان العالميتان، لا سيما الثانية منهما، كان هو البحث عن بديل يتم فيه **الضم بالتراضي**. ولذلك كانت كلمة تكامل (بمعنى الاندماج) لها مفهوم ملموس ومرغوب في آن واحد. وبالتالي فإن الاختلاف لم يكن بين القطرية والإقليمية، بل حول الأسلوب الذي تتخذه الإقليمية من أجل التكامل: هل هو فوري في شكل اتحادي فيدرالي تحكمه القواعد السياسية، أو تدريجي، يقوى فيه المركز، ويراعي مطالب المحليات عبر مختلف الحدود الأوروبية، دون أن يذهب إلى حد العالمية universalism التي رأى فيها بعض الموظفين القدامى الحل الأمثل لتحقيق السلام العالمي الذي أصبح مطلباً ملحا لإيقاف مسلسل الدمار الذي أغرقت فيه أوروبا العالم كله.

وكانت الخبرة القطرية عوناً في تقسيم العمل بين المركز الإقليمي والأطراف المشاركة في تجمع تلتزم فيه الحكومات القطرية بالعمل من أجل تعزيز خطى الاتحاد، تلبية لرغبات المجتمعات المحلية دون تذرع بسيادة وطنية هي في حقيقتها ستار لاستبقاء الحكومات القطرية (المركزية) لسلطانها على أقطارها وعلى ما تضمه من ولايات ومجتمعات. يذكر في هذا الصدد أن الأقطار العربية والمجتمعات القبلية والعشائرية جمعتها قوى مركزية لاعتبارات تراوحت بين الانصياع للخلافة الإسلامية والخضوع لقوى الاستعمار. واجتمع الأمران في الإمبراطورية العثمانية، ومن ثم لم تكن القضية بالنسبة للأقطار العربية إيقاف صراع بين دول قائمة، بل تحقيق تنمية عن طريق الاستقلال عن مركز، إما أهمل التنمية أو أعاقها باغتصاب الثروات الوطنية وتكريس التخلف في هياكلها المؤسسية والاقتصادية.

(2) دور مهم للمحليات: أدت طبيعة التكوينات القطرية الأوروبية التي غلب عليها وجود تمايز ثقافي بين الولايات والأقاليم داخل كل دولة، لا سيما تلك التي نشأت على أساس اتحادي، إلى وجود اتجاه واضح ومشترك إلى الأخذ بقدر كبير من اللامركزية في نظم الحكم، تتيح للمحليات قدراً من حرية الحركة، باعتبارها أقدر على تفهم دوافع الجماعات المحلية وتلبية احتياجاتها، مع الاستفادة في الوقت نفسه من الإمكانيات التي يتيحها المركز القطري لتلبية المصالح ذات الطابع المشترك أو العام الذي يربط بين جميع المواطنين. وانعكس هذا على تأكيد أهمية المشاركة، سواء في عمليات التشريع وفيما يبنى لهذا الغرض من مؤسسات، وأسلوب بنائها، أو في الأجهزة التنفيذية والرقابية التي ترعى مصالح الجماعات المختلفة بقدر توافقها في إطار الصالح العام. واتخذ التنظيم السياسي القطري نهجا يحقق مشاركة جميع الفئات، ويعطي المحليات دوراً أكبر في فعاليات التشريع والتنفيذ والرقابة. واتفق هذا الأسلوب مع التكوينات الاتحادية التي غلبت على الكثير من هذه الدول، وأعطى نموذجاً عملياً للفصل والتوفيق بين الأطر المؤسسية المحلية والمركزية، ساعد على التجانس بين الكيانات القطرية القائمة والكيان الإقليمي المستحدث.

(3) تعدد محاولات التكامل: ولما كان التيار الدافع للتحرك نحو الاندماج الإقليمي هو الرغبة في إقامة دولة اتحادية، فإنه إذا تعذر تحقيقه مباشرة فإن البديل هو السعي إليه تدريجياً وفق المنهج

الوظيفي، خاصة وأن شبح الحرب أعطى وزنا هاما للتعاون في النواحي العسكرية، وما قد يستتبعه ذلك من أبعاد اقتصادية واجتماعية. ويمكن رصد عدد من المحاولات خلال العقد الأول التالي للحرب العالمي الثانية، عبرت عن الهاجس الأمني، فاهتمت بالنواحي السياسية والدفاعية؛ منها:

(1/3) دعا تشرشل في 19/9/1946 إلى إنشاء ولايات متحدة أوروبية محورها تعاون فرنسي ألماني، ولو أنه قصر دور بريطانيا على الترويج للفكرة دون مشاركة فيها.

(2/3) عقدت دول الحلفاء (الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا) مؤتمرا في موسكو في مارس/آذار 1947 بغرض الاتفاق على أسلوب للتعاون من أجل إعادة تعمير أوروبا، غير أن هذا المؤتمر انتهى بالفشل. وعرض وزير الخارجية الأمريكي مارشال مشروعه من أجل إعادة تعمير أوروبا، فرفضه الاتحاد السوفيتي، معتبرا إياه وسيلة للهيمنة الأمريكية، خاصة أن أمريكا وأوروبا الغربية شددت الحصار الاقتصادي على أوروبا الشرقية. ودعا الاتحاد السوفيتي إلى مؤتمر عقد في موسكو وحضره ممثلو ست دول اشتراكية هي الاتحاد السوفيتي وبلغاريا وبولندا وتشيكوسلوفاكيا ورومانيا والمجر. وصدر عنه بيان في 22/1/1949 أشاد بنجاح تلك الدول في تحقيق زيادة كبيرة في حجم التبادل التجاري البيني، مما خلق ظروفًا تمكن من الإسراع في عملية إعادة بناء اقتصاداتها الوطنية وتنميتها. لذا تقرر إنشاء مجلس للمعونة الاقتصادية المتبادلة CMEA (الكوميكون) لها مع مراعاة التمثيل المتساوي، وجعله مفتوحا لانضمام جميع الدول الأوروبية التي تريد مشاركتها في المحافظة على سيادتها وترغب في توسيع التعاون فيما بينها. ومهمته هي تبادل الخبرات في الشؤون الاقتصادية، وتقديم العون الفني المتبادل، ومنح المساعدات في مجالات المواد الأولية والغذاء والآلات والمعدات الصناعية،... إلخ. وظل البيان هو الوثيقة القانونية الوحيدة إلى أن وضع أول ميثاق للمجلس في أواخر 1959 ليصبح نافذا في 13/4/1960، وعدل عدة مرات كان آخرها بروتوكول 21/6/1974. وحدد الميثاق المعدل أهداف المجلس، التي أضيف إليها في 1971 تحقيق التكامل الاقتصادي الاشتراكي بين أعضائه، بأنها توسيع وتطوير التعاون الاقتصادي والعلمي والتقني، بينها، والتنمية المخططة لاقتصاداتها الوطنية، وتسريع عمليات تقدمها الاقتصادي والتكنولوجي، وتحقيق مستويات أعلى للتصنيع للدول الأقل تقدما صناعيا، وتحقيق زيادة مطردة في إنتاجية العمل، وتقارب تدريجي وتعادل في مستويات النمو الاقتصادي، والتحسين المطرد في رفاهية شعوب الدول الأعضاء. وأكد احترام سيادة الدول واستقلالها ومصالحها الوطنية وعدم التدخل في شؤونها، ومراعاة المساواة التامة بين الدول، وبين الحقوق، على أساس المزايا المتبادلة والمعاملة بالمثل في المساعدة. كما يقوم المجلس بتطوير التقسيم الاشتراكي للعمل عن طريق التنسيق بين الخطط القطرية للتنمية الاقتصادية وتعميق التخصص والتعاون في الإنتاج بين الدول الأعضاء. ويقوم المجلس بدراسة المشاكل الاقتصادية والعلمية التقنية التي تهم أعضائه، وبمعاونتهم في إعداد وتنسيق وتنفيذ البرامج المشتركة في مجالات الاستثمار والعلم والتكنولوجيا، لتنمية الصناعة والزراعة، وتطوير النقل بغرض إعطاء الأولوية لزيادة الصادرات والواردات وتجارة الترانزيت فيما بينها، وتحقيق أكبر استفادة ممكنة من التوظيفات الرأسمالية الرئيسية التي تخصصها الدول لتطوير صناعاتها الاستخراجية والتحويلية وإقامة المشاريع الكبيرة التي تهم دولتين أو أكثر من الدول الأعضاء، وزيادة حجم التجارة وتبادل الخدمات بينها ومع الدول الأخرى، وتبادل المنجزات العلمية التقنية وخبرات الإنتاج المتقدمة. وبعبارة أخرى فبينما سعت دول أوروبا الغربية إلى إنشاء تجمعها الخاص خوفا من المد الشيوعي، فإن الدول الاشتراكية دعت جميع الدول الأوروبية والدول التي تقبل العمل وفق أسس مجلسها بغض النظر عن نظامها الاقتصادي، إلى التكتل في مواجهة الهيمنة الأمريكية.

(3/3) تم توقيع معاهدة بروكسل في 17/3/1948 بين بريطانيا وفرنسا ودول جماعة البنيلوكس الثلاث، بلجيكا ولكسمبورج وهولندا، وهي معاهدة دفاعية أجلها 50 عاما. وأنشئ بموجبها مجلس استشاري للتشاور في حالة حدوث تهديد عسكري لأي من أعضائها أو ما يؤثر على استقرارها الاقتصادي. كما يجري التعاون بينها في الدراسات المتعلقة بمستوى المعيشة، والخدمات الاجتماعية وفي الأمور الثقافية الواقعة في نطاق المعاهدة.

(4/3) وُقعت في لندن في 5/5/1949 معاهدة متعددة الأطراف، بإنشاء مجلس أوروبا Council of Europe كمحاولة لإيجاد نظام سياسي جديد يحل محل النظام القطري. وقد دعا تشرشل إلى أن يتسع ليشمل كل أوروبا بحكم ما يربط دولها عبر التاريخ الطويل من روابط ثقافية واجتماعية. وضم هذا

المجلس عشرة أعضاء في البداية وتضاعف العدد مع الزمن، ووصل 41 مؤخرا، فلم يبق خارجه سوى 5 دول، هي أرمينيا وأذربيجان وبوسنيا والهرسك وبيلا روسيا وجورجيا واتحاد يوغوسلافيا. واستهدف توثيق الصلات بين الدول الأوروبية وتعزيز تقدمها الاقتصادي والاجتماعي وتدعيم سيادة المبادئ الديمقراطية البرلمانية. وجرت محاولة لجعل هذا المجلس منظمة فوق وطنية لها جهاز نيابي إقليمي وذلك بإنشاء **برلمان أوروبي** له سلطات تشريعية فوق وطنية، إلا أن بريطانيا والدول الاسكندنافية عارضت هذا الاتجاه، وظلت الدول الأوروبية تمارس سلطاتها التشريعية. ولذلك فإن المعاهدة قصرت عمله على النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولم يتحول إلى سلطة فوق وطنية لها سلطة ملزمة على الدول. وقام المجلس على مدى أربعين عاما بعقد أكثر من 125 معاهدة تناولت أوجهها عديدة من أوجه التعاون الإقليمي، في مقدمتها الحفاظ على حقوق الإنسان.

(5/3) وإذا كان المجلس قد استبعد الجانب العسكري من نشاطه، فإن هذا الجانب غطاء ميثاق **حلف الأطلسي** (الناتو) الذي وقع في 1949/8/24، وضم بعض دول أوروبا الغربية والولايات المتحدة وكندا. وجاء الحلف كخطوة أكثر تقدما من معاهدة بروكسل، إذ تضمن بعض نواحي التعاون الاقتصادي إلى جانب التعاون الدفاعي في مواجهة المعسكر الاشتراكي وهو ما جعل هذا الحلف يتعرض إلى تعديل بعد اختفاء ذلك المعسكر وانتهاء الحرب الباردة. وقد ضمت ألمانيا إليه في سنة 1955، وهي خطوة عززت فرصتها في استعادة سيادتها الوطنية.

(6/3) ومع تصاعد التوتر بين الشرق والغرب وتزايد المخاطر المترتبة على احتمالات اتساع نطاق الحرب الكورية، دعت فرنسا في أواخر 1950 إلى إنشاء **جماعة دفاع أوروبية** EDC. وعُقد مؤتمر في 1951 تمكن من صياغة مشروع اتفاقية تفصيلية لإقامة الجماعة، جرى التوقيع عليها في 1952/5/19 وعرفت باسم **خطه بليفان** Plevan. ورغم تحمس فرنسا في البداية لها فإن مجلسها الوطني رفض التصديق عليها في 1954، فلم تظهر للوجود.

(7/3) ودعا وزراء خارجية الدول الست، التي عرفت باسم الست الداخلية inner six، (ألمانيا الغربية وإيطاليا وفرنسا ومجموعة البنيولوكس) في 1953 إلى إنشاء **جماعة سياسية أوروبية** EPC تندمج مع جماعة الدفاع وجماعة الفحم والصلب التي كانت قد أنشئت فعلا، ككيان له صيغة فوق وطنية وأبعاد سياسية وعسكرية كنواة لوحدة فيما بينها. وكان من المقرر أن يكون له برلمان من مجلس للنواب بالانتخاب المباشر ومجلس للشيوخ تختاره البرلمانات القطرية، ومجلس للوزراء ومحكمة أوروبية. غير أن الفشل في إقامة جماعة الدفاع أدى إلى فشل هذا المشروع أيضا في 1954.

(8/3) ولذلك دفعت الولايات المتحدة باتجاه إيجاد بديل، ليتمكن إعادة ألمانيا إلى الصف الأوروبي وإعطائها دور في الدفاع عن أوروبا. وبناء عليه تم توسيع نطاق معاهدة بروكسل لتصبح **اتحادا لأوروبا الغربية** Western European Union, WEU، ضمت إليه كل من ألمانيا وإيطاليا في 1954، ليشركها في المسؤولية الدفاعية، مع حظر قيامها بإنتاج أسلحة هجومية كالأسلحة البيولوجية والذرية والكيميائية والصواريخ الموجهة. وأنشأ الاتحاد في 1955 لجنة دائمة للتسلح، تقدم المشورة بشأن المنتجات الحربية من حيث الإنتاج والمواصفات والتنسيق. غير أن دور الاتحاد ظل محدودا بالقياس إلى دور حلف الأطلسي.

(9/3) وفي 1970 أنشئ تنظيم استشاري باسم **التعاون السياسي الأوروبي** EPC، يتم فيه التشاور بين وزراء الخارجية لإيجاد تفاهم فيما بينهم في الشؤون الخارجية. وتسعى الجماعة الأوروبية حاليا إلى إقامة صلة معه بغرض إدخال البعد السياسي بجانب الاقتصادي في الاتحاد الأوروبي.

(10/3) وخلال مرحلة الوفاق détente عقد في هلسنكي في 1973/7/3 **مؤتمر للأمن والتعاون** CSCE حضرته جميع الدول الأوروبية (عدا ألبانيا) والولايات المتحدة وكندا، وتم توقيع اتفاقيات هلسنكي في 1975/8/1، وبموجبها جرى الاعتراف بتقسيم ألمانيا والاتفاق على احترام حقوق الإنسان. وبعد تخلي دول أوروبا الشرقية عن نظمها تحول في نوفمبر 1990 بموجب ميثاق باريس لأوروبا الجديدة إلى تنظيم دائم، وأنشأ أجهزة له، بما في ذلك إقامة مركز لفض النزاعات في فيينا، وانضمت إليه الجمهوريات المنفصلة عن الاتحاد السوفيتي الذي حلت محله روسيا، وارتفعت العضوية من 34 إلى 55 عضوا، وخمس دول متوسطة مشاركة، هي تونس والجزائر والمغرب ومصر وإسرائيل. وتغير اسم المؤتمر في 1994 إلى **منظمة الأمن والتعاون في أوروبا** OSCE، تسعى إلى تجاوز مناقشة المشاكل إلى تنظيم البعثات والمساعدة في فض أعمال العنف في أوروبا.

خلاصة القول أن المحاولات السياسية والعسكرية تعددت، ولكنها لم تحقق الانطلاقة المنشودة نحو التكامل الإقليمي الكامل كما كان مأمولاً. ومن ثم فإن التحول نحو المدخل الاقتصادي صحبه الاحتفاظ بالدافع والهدف، أي تحقيق السلام والاستقرار والتوجه نحو وحدة سياسية في النهاية.

(4) التعاون الاقتصادي قام لأغراض أخرى: على أن ما حدث في المجال الاقتصادي في نفس الفترة، كان تعزيز التعاون الاقتصادي الأوروبي لأغراض تختلف عن جعل هذا التعاون مدخلا إلى تكامل إقليمي بالمعنى الدقيق. فقد كانت الأوضاع الاقتصادية السيئة في أوروبا في أعقاب الحرب تنذر بتحويلات خطيرة، وتهدد بانتشار الشيوعية، الأمر الذي أقلق القوى الرأسمالية في أوروبا وفي الولايات المتحدة، وحدا بوزير خارجية الولايات المتحدة مارشال لأن يعرض "برنامج الإنعاش الأوروبي" ERP الذي عرف بإسمه، مشروع مارشال. وقد رأينا أن صياغة هذا المشروع جاءت عقب دعوة الاتحاد السوفيتي لتعاون في إعادة التعمير باستبعاد الولايات المتحدة. وكان يستهدف تمكين أوروبا من استعادة نشاطها الاقتصادي وزيادة صادراتها إلى الدول غير الأعضاء، لا سيما إلى الولايات المتحدة حيث كان ميزان مدفوعاتها معها مختلا. وتم تخصيص حوالي 14 بليون دولار بموجب هذا المشروع، منها 5 بليون لسنته الأولى 1949/48. وانعقد لهذا الغرض مؤتمر من ست عشرة دولة في 1947/7/12، تمخض عن عدد من اللجان للغذاء والزراعة، للطاقة، وللحديد والصلب، وللنقل، وللأخشاب، وللقوى العاملة، ولمشاكل ميزان المدفوعات والتمويل. كما أنشئت "لجنة التعاون الاقتصادي الأوروبي" CEEC لتضع أسس البرنامج ووسائل تنفيذه، واحتياجاته من النقد الأجنبي، وأنجزت اللجنة عملها في شهرين. وخلال الاتصالات بين الطرفين الأمريكي والأوروبي نشأت فكرة إنشاء جهاز دائم للتعاون الاقتصادي الأوروبي، ووقع في 1948/4/16 ميثاق إنشاء "منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي" OEEC. أي أن المنظمة نشأت لتحقيق وظيفة كانت قائمة بالفعل، ولم تكن هيكلًا يبنى تحت عنوان مبهم هو "التعاون الاقتصادي" ثم يبحث لنفسه عن وظيفة. وكما سبقت الإشارة فإن الدول الاشتراكية رفضت الانضمام إلى هذه المنظمة مفضلة بناء تجمعها الخاص، بل إنها أجبرت تشيكوسلوفاكيا على العدول عما أبدته من رغبة في الانضمام.

وتحددت مهام المنظمة في بناء اقتصاد أوروبي سليم من خلال التعاون بين الدول الأعضاء، وأن تقوم في سبيل ذلك بالعمل على إنجاح برنامج الإنعاش (المادة 11) الذي يستهدف تمكين هذه الدول من الوصول إلى درجة مقبولة من النشاط الاقتصادي، بدون الإفراط في الاعتماد على العون الخارجي، ومن زيادة صادراتها إلى الدول غير الأعضاء قدر الإمكان (المادة الأولى)، وطبعا كان على رأسها الولايات المتحدة. يلاحظ أن هذا شبيه إلى حد كبير بمرحلة التكامل الإنتاجي التي تجد الدول النامية حاجة لها في بداية سعيها إلى التكامل الاقتصادي. وفي منتصف 1950 انضمت الولايات المتحدة وكندا إلى المنظمة بصفة مراقب. وسنتناول تنظيمها المؤسسي فيما بعد.

وبانتهاء السنوات الأربع التي حددت لمشروع مارشال في 1952 بدأت بريطانيا تضغط من أجل تقليص منظمة التعاون الاقتصادي ونقل كثير من أعمالها إلى حلف شمال الأطلسي. كما أدى إنشاء الجماعة الأوروبية إلى تراجع دور المنظمة بعد أن حققت نجاحا في المساهمة في تحرير التدفقات الاقتصادية بين الدول الأوروبية، وتحقيق قابلية عملاتها للصرف. واتفق رؤساء ألمانيا وبريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة على توجيه قدر أكبر من العناية لقضية تنمية المناطق المتخلفة والعمل على تحرير التجارة على المستوى العالمي، خاصة بعد قيام الجماعة الأوروبية بين عدد محدود من الدول الأوروبية. وأجريت دراسات لتعديل مجال عمل المنظمة، اتجهت إلى إنشاء لجنة جديدة للتجارة ولجنة لمساعدات التنمية DAC، مع استبقاء وكالة الطاقة النووية وإنهاء اتحاد المدفوعات. وتم التوقيع في 1960/12/14 على اتفاقية تحولت بموجبها المنظمة إلى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بهدف تحقيق أكبر قدر من النمو السليم لأعضائها وللدول النامية وزيادة التوظيف ورفع مستويات المعيشة والمحافظة على الاستقرار النقدي ونمو الاقتصاد العالمي وتنشيط التجارة الدولية. وضمت المنظمة بجانب أعضاء منظمة التعاون الأوروبية كلا من كندا والولايات المتحدة ثم استراليا ونيوزيلندا واليابان.

(5) الدافع إلى الأخذ بتكامل السوق مرجعه الحد من غلواء الدولة القطرية. من الشائع اعتبار أن اتباع دول أوروبا الغربية لنظام السوق جعلها تسعى إلى إقامة تكاملها على أساس السوق. والواقع أن

المناخ السائد كان هو الحد من سلطة الدول القطرية، مع الاعتراف باستمرارها وإعطاء دور متصاعد لسلطة إقليمية، تستند هي الأخرى إلى قاعدة شعبية ديمقراطية، وتتخذ شكل جماعة إقليمية تتشابه فيها مصالح وفعاليات القوى الاجتماعية عبر الحدود القطرية. وكان هذا يدعو إلى تحرير قطاع الأعمال من سيطرة الحكومات القطرية، وهو ما بدا واضحا في جماعة الفحم والصلب. وكان الشعور هو أن سيطرة الدولة (لا سيما في ألمانيا) تقود عادة إلى توجيه النشاط الاقتصادي نحو الإنتاج العسكري لخدمة أطماع سياسية. ومن ثم فإن الهدف الخاص بإشاعة السلم، وتقليم الأظافر العسكرية للدولة القطرية ارتبط به مفهوم توسيع نطاق السوق من حدود القطر الخاضع لسيادة الدولة، إلى حدود الإقليم حيث تتعادل قوى الحكومات. فلم تكن القضية هي مجرد نقل السوق الحرة من مستوى القطر إلى مستوى الإقليم، بل هي تهيئة الظروف اللازمة لنقل السلطة من القطر للإقليم.

الفصل الثاني

الأبعاد المؤسسية للصيغ الإقليمية الأخرى

للتعاون والتكامل الإقليمي الأوروبي

رأينا أن الحقبة الأولى من جهود بناء التجمع التكامل الإقليمي الأوروبي شهدت محاولات، ظهر بعضها إلى الوجود، بينما توقف البعض الآخر. ومن المفيد التعرف على الجوانب المؤسسية والإدارية للصيغ المختلفة لهذه المحاولات، نظرا لانعكاساتها على تجربة بناء الجماعة الأوروبية وتطورها.

(أولا) مجلس أوروبا Council of Europe

نشأ المجلس بمعاهدة وقعت في لندن في مايو 1949 لتحقيق قدر أكبر من الوحدة بين الدول الأعضاء، من أجل تسهيل تقدمها الاقتصادي والاجتماعي، ودعم مبادئ الديمقراطية البرلمانية وحقوق الإنسان وسيادة القانون، وتعظيم شأن التراث الثقافي الأوروبي بصوره المتعددة، كما يعمل المجلس كمصدر للنظر في الكثير من القضايا الاجتماعية، كالتهميش والتناوب وإدماج المهاجرين وتهديدات التطور التكنولوجي للحياة الخاصة، والقضايا الأخلاقية والإرهاب وتهريب المخدرات والأعمال الإجرامية. وقد ضم في البداية عشرة أعضاء، وارتفع العدد إلى 23 بعد أربعين عاما، ولكنه ظل ضعيفا. ومنذ 1989 بدأ دوره يتصاعد نتيجة التحولات في أوروبا الوسطى والشرقية، وهو بعد خمسين عاما يضم 40 عضوا.

وقبل أن نستعرض أجهزة المجلس، نشير إلى مؤسسة ظهرت مؤخرا نتيجة تطوره وهي: **اجتماعات القمة**، التي تضم رؤساء الدول والحكومات الأعضاء ووزراء الخارجية. وكان أول الاجتماعات هو **قمة فيينا**، التي عقدت في أكتوبر 1993، التي أكدت ضرورة قبول جميع الأعضاء لمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان من أجل تحقيق الأمن والاستقرار، وهو ما دعا المجلس إلى وضع مبادئ عامة لحماية الأقليات الوطنية ومساندة عملية التحول إلى الديمقراطية، وقواعد لمتابعة الدول في تطبيقها. أما القمة الثانية فهي **قمة ستراسبورج** في أكتوبر 1997، وقد حددت أولويات جديدة للجهود التعاونية التي يستفيد منها 800 مليون أوروبي، ومن أهمها تعزيز الاندماج الاجتماعي وزيادة فاعلية حماية أمن المواطن، وإقامة **محكمة واحدة دائمة** اعتبارا من 1998/11/1 بغرض دعم حقوق الإنسان، وتعزيز مواجهة أوروبا للتحديات الثقافية والتعليمية الحالية.

أما **المؤسسات الأساسية** للمجلس فتشمل جهازا لاتخاذ القرارات هو لجنة الوزراء، وجهازا للتشاور هو الجمعية البرلمانية، وجهازا للديمقراطية المحلية هو مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لأوروبا، وتعاونها أمانة عامة:

(أ) **لجنة الوزراء** التي تتولى شؤون المجلس وتضم وزراء خارجية الدول الأعضاء. وتتخذ قرارات ملزمة فيما يتعلق بالشؤون التنظيمية للمجلس، وتقدم توصيات للحكومات، كما أنها تصوغ المواثيق والاتفاقيات، وتناقش عددا من شؤون السياسة الخارجية مثل العلاقات بين الشرق والغرب، وأنشطة الأمم المتحدة، وحماية حقوق الإنسان. وتجتمع مرتين سنويا، في مايو ونوفمبر من كل عام.

(ب) **لجنة مندوبي الوزراء**، وتلحق بلجنة الوزراء وتضم مندوبين لهم من مستوى دبلوماسي رفيع، وتجتمع شهريا للنظر في القضايا الروتينية، ومتابعة تنفيذ قرارات أجهزة المجلس، ولقراراتها قوة قرارات لجنة الوزراء. وتقوم بإقرار ميزانية المجلس التي تبلغ حاليا 1.3 مليار فرنك فرنسي.

(ج) **مؤتمرات الوزراء المتخصصين**، وهي ثمانية عشر مؤتمر وزاري من الوزراء في المجالات المختلفة، تنعقد بصورة منتظمة لمناقشة التعاون بين الحكومات في تلك المجالات.

(د) **الجمعية البرلمانية**، وتضم 286 عضوا من برلمانات الدول الأعضاء، تقوم البرلمانات بتعيينهم أو انتخابهم بأعداد تحدد لكل دولة، حيث يخصص لكل من الأربعة الكبار (ألمانيا الاتحادية وإيطاليا وبريطانيا وفرنسا) 18 مقعدا، وكلا من إسبانيا وتركيا 12، وتتناقص الأعداد إلى 3 للدول الأصغر مثل أيسلندا وقبرص ولكسمبورج ومالطة، و 2 لليختنشتاين. ويتبع التشكيل الحزبي لممثلي كل دولة النسب القائمة في برلمانها. وتتشكل داخل الجمعية مجموعات حزبية، لها متحدثون باسمها، إذ أن الأعضاء لا يمثلون الحكومات، بل ينوبون عن الشعوب. وتجتمع الجمعية في دورة سنوية لا تتجاوز الشهر موزعة على ثلاثة أجزاء في الشتاء والربيع والخريف. وتستضيف حاليا اجتماعات لبرلمانات دول وسط وشرق أوروبا تمهيدا لضمها للمجلس. وتقوم بتقديم توصيات إلى لجنة الوزراء، وإصدار قرارات، ومناقشة تقارير وأي أمور أخرى تتعلق بالمصالح الأوروبية المشتركة. وتعمل كهيئة استشارية للجنة الوزراء، ولذلك سميت في البداية **الجمعية الاستشارية** Consultative Assembly. كما تقوم بانتخاب الأمين العام ونائبيه، وأمين سر لها، وأعضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. ويتبع الجمعية تشكيلان:

♦ **لجنة دائمة**، تضم رئيس الجمعية ونائب رئيسها ورؤساء اللجان العادية، وبعض الأعضاء، وتجتمع ثلاث مرات سنويا على الأقل، لتقدم توصيات للجنة الوزراء، وتتخذ قرارات نيابة عن الجمعية.

♦ **لجان عادية**، لكل من المجالات المختلفة، منها: السياسية، الاقتصاد والتنمية، الشؤون الاجتماعية والصحة، القانونية، الثقافة والتعليم، العلم والتكنولوجيا، البيئة، التخطيط الإقليمي والسلطات المحلية، القواعد الإجرائية، الزراعة، العلاقات مع الدول الأوروبية غير الأعضاء، العلاقات البرلمانية والعامّة، الهجرة، اللاجئين والديمقراطية، الميزانية وبرامج العمل الحكومية.

(هـ) **مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لأوروبا**. أنشئ في 1956 **المؤتمر الدائم للسلطات المحلية والإقليمية**، كجهاز يمثل الأقاليم والمحليات بالدول الأعضاء. واعتبارا من إبريل 1976 تناول في اجتماعات سنوية شؤون الحكم المحلي والتخطيط الإقليمي والسياسة الإقليمية للجماعات الأوروبية وحماية البيئة والتخطيط العمراني والشؤون الاجتماعية والثقافية. كما يعقد المؤتمر أيضا اجتماعات عارضة. وقد كان هناك تنظيمان في هذا المجال. الأول **مؤتمر الوزراء الأوروبيين** المسؤولين عن الحكم المحلي، يقوم مجلس أوروبا بتدبير أمانته العامة. الثاني هو **اللجنة التوجيهية** للشؤون المحلية والإقليمية التي أنشئت في 1970 من كبار المسؤولين من وزارات الحكم المحلي، كمئبر لتبادل الخبرة بين الحكومات الوطنية وإيجاد منهج مشترك لمعالجة الهياكل والتشريعات المحلية. وقد أكدت اللجنة أهمية تعزيز الحكم المحلي وتكيفه مع التغيرات المستجدة وتعزيز الاتصالات بين الدول الأوروبية جميعا. وبناء على توصية الجمعية البرلمانية بتطوير أجهزة مجلس أوروبا، وطلب المجلس الدائم تعديل نظامه، أصدرت لجنة الوزراء قرارا في 1994/1/14 باعتبار أن **مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لأوروبا** CLRAE هو الجهاز المسئول عن هذه الشؤون. ويتكون مثل الجمعية البرلمانية من 286 عضوا، يقابلهم نفس العدد من البدلاء. ويضم غرفتين إحداها للسلطات المحلية، والثانية للأقاليم. ومهمته هي تقوية المؤسسات الديمقراطية على المستوى المحلي، وبخاصة في المجتمعات حديثة العهد بالديمقراطية. ويقوم المجلس الأوروبي بتوفير أمانة له.

(و) **الأمانة العامة**، ومقرها في ستراسبورج بفرنسا، وتضم حوالي 1500 موظف برئاسة الأمين العام الذي تعينه الجمعية البرلمانية، وتقوم بمعاونة مختلف أجهزة المجلس في أداء مهامها.

المواثيق والاتفاقيات الأوروبية: في سعيه إلى تنسيق القوانين القطرية وتحقيق المساواة بين المواطنين وتجميع عدد من الموارد والتسهيلات، قام المجلس بعقد عدد من المواثيق والاتفاقيات التي تستهدف إصلاح وتنسيق التشريعات القطرية للدول الأعضاء في نواح محددة من مجالات التعاون الأوروبي، منها حماية البيانات المحفوظة في حاسبات إلكترونية، وحالات العنف في المناسبات الرياضية، والمحميات الطبيعية، وأجهزة الإعلام، والتعاون الثقافي، ومنع التعذيب وحماية الأقليات.

وخلال أربعين عام تمكن من صياغة أكثر من 160 منها، وهو ما يعادل عشرة آلاف اتفاقية ثنائية. من هذه المواثيق:

(أ) **الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان**. ويهدف إلى حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد. وقد أعد في 1950 وأصبح نافذا في نوفمبر 1953. وأنشأ المجلس بناء عليه نظاما فريدا من نوعه في هذا المجال، يضم مستويين:

♦ **المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان**. وأنشئت في 1954 من أعضاء تختارهم لجنة الوزراء. وتنظر في الشكاوى من عدم الالتزام بالميثاق سواء بين دول أو من أفراد ضد دول. وتتوقف صلاحية المفوضية في الحالة الأخيرة على قبول الدول المعنية نصا اختياريا بشأنها.

♦ **محكمة حقوق الإنسان**. وتتكون من أعضاء تختارهم الجمعية البرلمانية بناء على ترشيحات من اللجنة الوزارية. وقد أنشئت في 1956 لتقوم بالفصل في القضايا التي تثار خلال تطبيق الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية الأوروبي. ويحل محلها حاليا محكمة وحيدة دائمة تتميز بالسرعة والفاعلية، وتقام القضايا أمامها مباشرة

(ب) **الميثاق الاجتماعي الأوروبي**. وبدأ تنفيذه في 1965، ويحدد الحقوق والأسس التي تقوم عليها سياسة أوروبا الاجتماعية، ويكفل 24 حقا من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطن الأوروبي، بما في ذلك حق العمل وحق تكوين منظمات عمالية، والحق في الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية، وحق الأسرة في الحماية وحق العمال المهاجرين في الحماية والمساعدة. وقد أدخلت عدة تعديلات على هذا الميثاق، صدق على كل منها عدد من الدول الأوروبية.

(ج) **ميثاق منع التعذيب**. وبموجبه تنشأ لجنة مستقلة لها سلطة القيام بزيارات مفاجئة لأماكن الاعتقال في مختلف أرجاء أوروبا.

(د) **الميثاق الثقافي الأوروبي**. ويضع أساسا للتعاون الحكومي في مجالات التعليم والثقافة والتراث الأوروبي والرياضة وأنشطة الشباب. وقد أنشئت عدة أجهزة لتنفيذ هذا الميثاق:

♦ **مجلس للتعاون الثقافي CCC** ويضم ممثلين لجميع الدول الأوروبية والفاتيكان ويشرف على تنفيذ البرامج التعليمية والثقافية التي يضعها المجلس الأوروبي، خاصة للتعليم الابتدائي وتنمية التعليم والثقافة للمهاجرين، وتعليم اللغات الحديثة، وإصلاح وتطوير الحلقة التعليمية الثالثة .. الخ.

♦ **مركز الشباب الأوروبي EYC** ويقوم بتقديم برامج سمعية ومرئية لقيادات الشباب حول الشؤون الأوروبية ومشاكل المجتمع الحديث ودور الشباب، وأساليب تنظيم الشباب وتوجيههم.

♦ **مؤسسة الشباب الأوروبية EYF** وبدأت العمل في 1973 بتقديم مساعدات إلى هيئات الشباب القطرية غير الحكومية.

(هـ) **الأنشطة الأخرى للمجلس**. يمارس المجلس أنشطة متعددة، يقوم في بعضها بوضع مواثيق أو برامج عمل مشترك، وينشئ لها أجهزة خاصة. من هذه الأنشطة:

♦ **لجنة التعاون القانوني** وتتشكل من خبراء قانونيين من الدول الأعضاء، ووضعت برامج تتولى الدول الأعضاء تنفيذها، مثل برنامج للقوانين الدولية والإدارية والمدنية والتجارية.

♦ **لجنة توجيهية للشؤون المحلية والإقليمية** أنشئت في 1970 لتكون منبرا يضم كبار مسؤولي وزارات الحكم المحلي لتبادل الخبرات بغرض التقريب بين أساليب تطوير الهياكل والتشريعات الوطنية. وأكدت اللجنة على أهمية دعم الحكومة المحلية وتطويرها وفق التغيرات المستجدة، وزيادة الاتصالات بينها على المستوى الأوروبي.

♦ **وفي مجال الإعلام**، أصدر المجلس في 1982 إعلانا بشأن حرية الصحافة والإعلام، تشرف على تنفيذه لجنة توجيهية من موظفين حكوميين.

♦ **وفي مجال البيئة**، تتولى لجنة المحافظة على الطبيعة والموارد الطبيعية منذ 1962 إعداد توصيات بالسياسات وأساليب التعاون في مجالات البيئة. وأعدت ميثاقا للمياه في 1968 وللتربة في 1974 واللافقريات في 1986.

♦ **المواثيق الجزئية**، وهي أسلوب أكثر مرونة للتعاون، يمكن عددا من الدول، بموافقة من الآخرين، بالاتفاق على القيام بنشاط مشترك في مجالات تهمهم. من ذلك المواثيق الخاصة بمنع التجارة في المخدرات، وإقامة فرماكوبيا أوروبية، ومنع الكوارث الكبرى.

♦ **صندوق التنمية الاجتماعية**، وقد أنشئ بواسطة أحد هذه الموائيق بغرض تقديم قروض كبيرة إلى الدول الأعضاء، تستخدم أساسا لأغراض مشاريع الإسكان منخفض الإيجار والبنية الأساسية.

الخلاصة أن مجلس أوروبا كان أقدم المؤسسات الأوروبية الشاملة، وقد كان يسعى إلى إقامة نوع من الوحدة بين الدول الأوروبية، ولكنه اقتصر على نواحي التعاون، وبوجه خاص في الشؤون الاجتماعية والثقافية ومقومات الحكم على أساس من الديمقراطية وتدعيم الحكم المحلي واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون، ومساعدة الدول الأوروبية المتحولة للنظام الحر في هذه المجالات.

(ثانيا) الجوانب المؤسسية لأجهزة التعاون الاقتصادي الأوروبي

اتخذ العمل الأوروبي المشترك في المجال الاقتصادي في البداية، كما يبق بيان، شكل منظمات للتعاون اقتصادي لخصنا في الفصل السابق أهم وظائفها. وننتقل الآن إلى بيان أطرها المؤسسية.

(1) منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي OEEC

رأينا أن عملية بناء اقتصاد أوروبي سليم من خلال قيام عدد من الدول الأوروبية بالتعاون فيما بينها وتنسيق جهودها في إعادة التعمير اعتمادا على مشروع مارشال للإنعاش الأوروبي، تفررت في مؤتمر من ست عشرة دولة أوروبية، انبثق عنه عدد من اللجان تحول بعضها إلى أجهزة دائمة. فقد اجتمعت لجنة عمل حول اتحاد جمركي أوروبي في 1947، ثم أنشأت أمانة دائمة لها في بروكسل. وأنشأت لجنة القوى العاملة لجنة دائمة للتنسيق للهجرة الأوروبية في روما في بداية 1948. وبناء على اجتماعات الخبراء الماليين تم التوقيع على اتفاقية التعويضات متعددة الأطراف في أكتوبر 1948. كما أنشئت في 1947/7/13 "لجنة التعاون الاقتصادي الأوروبي" التي قامت بوضع معايير وخطة عمل لتوزيع المعونة الأمريكية، خاصة وأن مقارنة الخطط القطرية أظهرت تضاربا بينها في أمور عديدة، بما في ذلك أهداف التصدير للمناطق المختلفة.

وفي مارس 1948 كلف المؤتمر مجموعة عمل بإعداد ميثاق منظمة دائمة للتعاون الاقتصادي الأوروبي، وأقره في آخر اجتماع له في 1948/4/16، وعقد اجتماعا في شكل مجلس للمنظمة، التي بدأت بعضوية 18 دولة. ثم انضمت إسبانيا في بداية 1955، كما سمح لكل من يوغوسلافيا وفنلندا بالمشاركة في بعض أنشطة المنظمة. وفي منتصف 1950 قرر المجلس دعوة كندا والولايات المتحدة كعضوين مشاركين. ورغم أن هذه المنظمة لم تكن مسئولة عن بناء تكامل إقليمي بالمعنى الدقيق، بل كانت ترمي إلى تعاون لأجل محدود مرتبط بالاعون الأمريكي، إلا أن استعراض أدوات هذا التعاون يظهر الاهتمام بأدوات التكامل كما يتضح من الآتي:

- ♦ قيام الدول الأعضاء منفردة ومشاركة بما يلزم لتوسع الإنتاج (مادة 2).
- ♦ إعداد ما يلزم من برامج عامة للإنتاج والتجارة (مادة 3).
- ♦ تكثيف الجهود من أجل إنشاء نظام متعدد الأطراف للمدفوعات والعمل على تقليل القيود على التجارة والمدفوعات (مادة 4).
- ♦ دراسة إمكانيات إقامة اتحادات جمركية ومناطق تجارة حرة (مادة 5).
- ♦ التعاون في تخفيض التعريفات الجمركية والعوائق الأخرى للتبادل التجاري (مادة 6).
- ♦ اتخاذ الخطوات الضرورية لتحقيق استقرار العملات وسلامة أسعار الصرف، وبوجه عام توفير الثقة في النظم النقدية (مادة 7).
- ♦ تسهيل حرية انتقال الأفراد بصورة تدريجية (مادة 8).
- ♦ توفير جميع البيانات اللازمة لتسهيل عمل المنظمة (مادة 9).

وتتكون أجهزة المنظمة من:

(أ) **المجلس Council**، وهو أعلى سلطة في المنظمة ويضم ممثلين للدول الأعضاء (المادة 15). وتصدر قراراته عادة بإجماع أصوات غير الممتنعين، فيما عدا بعض الاستثناءات الخاصة (المادة 14). وفشلت محاولة فرنسا إكسابه سلطة فوق وطنية بإصدار القرارات بالأغلبية. فإذا تقاعست إحدى الدول عن أداء ما يتفق عليه من وسائل تعاون، فإن باقي الأعضاء يستمرون في أدائها (مادة 26). ومن

صلاحيات المجلس عقد اتفاقيات مع أعضاء المنظمة أو الدول غير الأعضاء أو الولايات المتحدة أو المنظمات الدولية (المادة 13). وتعاون المجلس الأجهزة التالية.

(ب) **اللجنة التنفيذية**، تتكون من سبعة أعضاء يختارهم المجلس سنوياً، تفوض بعض الصلاحيات فيما بين اجتماعات المجلس. وتخطر اللجنة جميع الدول الأعضاء بجدول أعمالها، وبموجز محاضر اجتماعاتها (المادة 16). والدولة غير الممثلة بعضو في اللجنة أن تشارك في المحادثات والقرارات التي تمسها. ولم يكن بوسع اللجنة اتخاذ قرارات إلا بموافقة من المجلس. وكلفت اللجنة اعتباراً من 1956/11/14 بتنسيق أعمال اللجان الفنية.

(ج) **اللجان الفنية**، كانت من صلاحيات المجلس إنشاء لجان فنية أو تنظيمات أخرى تقتضيها حاجة العمل. وقد أنشئ حوالي 15 لجنة رأسية (قطاعية): الأغذية والزراعة، الفحم، النفط، الغاز، الكهرباء، الحديد والصلب، المواد الخام، الإسمت، الجلود والجلود الخام، الأخشاب، الورق وعجينة الورق، المنسوجات، الآلات، المعادن غير الحديدية، المنتجات الكيماوية، النقل البري والبحري، السياحة، وخمس لجان أفقية لمعالجة مجالات محددة: البرامج، ميزان المدفوعات، التجارة، شؤون المالية العامة، المدفوعات الأوروبية البينية، القوى العاملة، الأراضي فيما وراء البحار. ولا يعني هذا أن التعاون القطاعي كان مقصوداً بهذه اللجان، بل إن قائمتها تشير إلى أن الاهتمام كان موجهاً إلى القاعدة الصناعية الأساسية للاقتصاد الكلي.

(د) **الوكالة الأوروبية للإنتاجية** EPA، وقد أنشئت في مايو 1953. فقد ركز مشروع مارشال على النهوض بالكفاءة على مستوى المنشأة. ثم أنشئت الوكالة تحت إشراف المنظمة. ويأتي الجزء الغالب من تمويلها من الولايات المتحدة. وتشكل أكثر من 500 فريق من 15 دولة عضو ضمت أكثر من 1000 أخصائي ومئات من المزارعين ونظمت لهم زيارات للمصانع والمزارع الأمريكية.

(هـ) **أمانة عامة**. وقد أنشئت في باريس برئاسة أمين عام ونائبين له، وتضم ألف موظف، يعملون في إدارات تناظر تقريباً وزارات الدول الأعضاء ومجالات عمل اللجان.

وركزت المنظمة في سنتها الأولى على إعداد برنامج الإنعاش وفق متطلبات مشروع مارشال. وقد ظهرت صعوبات في بعض الدول التي عجزت عن الاتفاق على التنسيق المسبق لبرامجها طويلة الأجل. ونشأت مشكلة في تخصيص موارد المشروع جرى حلها بالتحكيم بواسطة "لجنة الحكماء" في أغسطس 1949. وأعقب ذلك خلاف بسبب المشاكل التي تترتب على الأزمة التي أدت إلى تخفيض الإسترليني، وقام بالتحكيم نائب رئيس المجلس والأمين العام. وبوجه عام ظل التنسيق محدوداً لعدم قدرة المنظمة على إقناع الدول الأعضاء بتعديل برامجها الاستثمارية على نحو محسوس. وكان أهم ما تمخضت عنه حوارات المنظمة هو توضيح الآثار الخارجية المترتبة على ما تتخذه كل دولة عضو من سياسات.

وبعد انتهاء مشروع مارشال اهتمت المنظمة بتحرير حركة السلع والخدمات، وبعض المعاملات الرأسمالية، لكنها لم تحرز تقدماً يذكر في مجال انتقال الأفراد أو في تحقيق استقرار العملات. ونظراً لأن الجات كانت قد تولت أمر تخفيض الرسوم الجمركية، فإن العمل في المنظمة انصب على **إزالة القيود الكمية**. وبعد التقدم الذي أحرزته المنظمة في هذا المجال، اتضحت أهمية الإجراءات التي تحد من المنافسة، خاصة الإغراق وإعانات التصدير. كما عيّنت المنظمة بتحرير المعاملات غير المنظورة، خاصة تحويل أرباح الاستثمارات وسداد القروض. وكلفت فريق خبراء بإعداد تقرير عن مشكلة ارتفاع الأسعار، ولكنها ظلت عاجزة عن تحقيق تقدم في تثبيت العملات، ومن ثم المساعدة في معالجة مشاكل موازين المدفوعات. وكان من أهم ما صدر عنها **قانون تحرير التجارة** في 1950/8/18، و"**اتحاد المدفوعات الأوروبي**" في 1950/9/19، الذي ساعد بعد وقت على تحقيق قابلية التحويل بين العملات (أنظر بعده). وقامت المنظمة، تنفيذاً للمادة (5)، بمتابعة دراسة موضوع الاتحادات الجمركية ومناطق التجارة الحرة، خاصة فيما يتعلق بحرية حركة الأفراد والسلع ورأس المال، مما ساعد على **بلورة مفهوم التكامل الاقتصادي** بفضل الدراسة التي أعدها جاكوب فاينر J. Viner في 1950 حول الاتحادات الجمركية. وجرى محاولة تخفيف القيود على تحويلات الأرباح من أجل تشجيع انتقال رؤوس الأموال، وأخرى للسماح بانتقال الأموال من أجل الاستثمار في دول أعضاء أخرى. وانتهى الأمر إلى إصدار قانون تحرير انتقال رؤوس الأموال في أواخر 1959.

وبعد نجاح مشروع مارشال في سد عجز الدول الأعضاء من الدولارات، بدأت الولايات المتحدة تتشدد في طلب توجيه العون نحو برنامج عمل يعزز التكامل الاقتصادي الأوروبي، وتتهم المنظمة بأنها لم تقم بجهد كاف لتحرير التجارة. فاتفق الأوروبيون على تحرير 50 % من التجارة الخاصة في الأغذية والمنتجات الصناعية والمواد الأولية، وتزايدت النسبة لتصل 89 % في 1959. ومع ذلك بقي الجزء الأكبر من التجارة بيد الدول.

وفي يونيو 1950 تقدم ستيفر، رئيس مجلس المنظمة، بخطة عمل للتكامل الاقتصادي الأوروبي من خلال التخصص في الأنشطة وتقسيم العمل وخلق سوق أوروبية واحدة. وكان على الدول التي يرتفع فيها نصيب القطاع العام من التجارة أن تصدر عقود شراء طويلة الأجل بأسعار مناسبة، كما اقترحت قائمة بالمنتجات التي يتم تحريرها. وينشأ صندوق يساعد في تخفيف الآثار المترتبة على زيادة المنافسة بين المنشآت. وقدمت مقترحات أخرى لتسريع تحرير التجارة وإعطاء المنظمة سلطة تنظيم أو ترشيد الاقتصادات الأوروبية. وقام الوزيران الفرنسي والإيطالي بإدخال تعديلات على خطة ستيفر. وكان من أهم أركانها إنشاء بنك استثمار أوروبي، وتم إنشاؤه في نطاق السوق المشتركة. وفي نفس السنة أعدت المنظمة إطارا للتفاوض حول إقامة منطقة تجارة حرة تضم السوق المشتركة للستة وباقي أعضاء المنظمة على أساس متعدد الأطراف. وتولى بيتر ثورنيكروفت عملية التنسيق. وعقب توقيع معاهدة روما في 1958/3/25 أنشأ مجلس المنظمة لجنة وزارية من حكومات الدول الأعضاء في أكتوبر 1958 لمتابعة المفاوضات.

ورغم الدراسات العديدة التي قام بها المجلس واللجان، فإن القليل منها جرى الأخذ به. من هذا مشروع وكالة الطاقة النووية الأوروبية ENEA التي أنشئت في 1957/12/17 بناء على دراسة أعدتها لجنة الطاقة النووية، لتقوم بالتنسيق مع جماعة الطاقة الذرية الأوروبية التي أنشئت في نفس الوقت تقريبا. ويلاحظ أن نشاطات المنظمة تشابه إلى حد كبير ما أخذ به المجتمع العربي من عمل مشترك، في مؤسساته المختلفة، بما في ذلك مجلس الوحدة الاقتصادية العربية. بل إن القيام بالدراسات المطلوبة لمنظمة حلف الأطلسي جعل المنظمة تقوم بدور مماثل للمجلس الاقتصادي عند نشأته.

(2) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD

تحولت منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي في 1961 بموجب اتفاقية Convention وقعت في باريس في 1960/12/14 إلى منظمة أوسع "للتعاون الاقتصادي والتنمية" OECD، ضمت بجانب أعضاء منظمة التعاون الأوروبي الولايات المتحدة وكندا، ثم انضمت اليابان وأستراليا، لتصبح منظمة للدول الصناعية. وهي تضم حاليا 29 دولة ديموقراطية ذات اقتصادات سوق متقدمة. وقد أصبح ميثاق المنظمة نافذا في 1961/9/30 عند استكمال وثائق التصديق من 15 دولة موقعة (مادة 14). وأعيد تشكيل منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي بمجرد نفاذ الميثاق (مادة 15)، وانتهى العمل ببروتوكول تلك المنظمة بمجرد نفاذ ميثاق الأخيرة وحل هذا الميثاق محل ميثاق تلك المنظمة، على أن تنضم كندا والولايات المتحدة إلى عضويتها وذلك بموجب بروتوكول ملحق بالميثاق.

وتحدد أهداف المنظمة في الآتي (المادة 1):

- ♦ تحقيق أقصى قدر من النمو الاقتصادي المتواصل والتوظيف.
- ♦ المساهمة في الرفاه الاقتصادي والاجتماعي في أرجاء المنظمة.
- ♦ حفز وتنسيق جهود الدول الأعضاء لصالح الدول النامية.
- ♦ المساهمة في توسيع التجارة العالمية على نطاق متعدد الأطراف بدون تمييز.

غير أن المنظمة لم تستطع أن تلعب دورا يذكر في مجال تنسيق السياسات الاقتصادية، واقتصرت عملها على تبادل الآراء والمعلومات مما جعلها تبدو كمحاولة لتشغيل الأفراد العاملين في أمانة منظمة التعاون. وتمشيا مع عقود التنمية للأمم المتحدة، وضع اجتماعها الوزاري في نهاية 1961 هدفا لنمو الناتج المحلي الصافي للدول الأعضاء خلال السبعينات بنسبة 50 % (بمتوسط 4.1 % سنويا) وقد بلغ المتحقق فعلا 55 %. وفي منتصف 1970 تحدد هدف للنمو خلال السبعينات يبلغ 65 % وهو ما عجزت الدول الأعضاء عن تحقيقه نتيجة التضخم الركودي الذي ظلت تعاني منه لفترة طويلة. ورغم

عدم تغيير أهداف المنظمة، فقد استطاعت أن تتكيف وفقا لأولويات الأعضاء استجابة للأحداث والتغيرات العالمية. واتخذ هذا مؤخرا شكل القيام بأنشطة عديدة موجهة للدول غير الأعضاء.

ويغطي نشاط المنظمة مجالا واسعا يشمل نواح متنوعة مثل السياسة الاقتصادية العامة، الطاقة، البيئة، التعليم، الشؤون الاجتماعية، العلم والتكنولوجيا، الزراعة، التجارة، التنمية، والإدارة العامة. وكان هناك اتفاق على إيلاء أولوية متقدمة لشؤون التنمية. ولم ينعكس هذا فقط في إسم المنظمة، بل شمل أيضا دعم وتنسيق جهود الدول الأعضاء لصالح الدول النامية. وقد تطور هذا الاهتمام بسبب التغيرات الجذرية التي أصابت البيئة الدولية وما صاحبها من تحديات للتنمية، وتزايد وضوح عواقب الفقر والمرض والجهل على الأمن ورفاهة الشعوب في كل مكان في عالم يتزايد اعتماده المتبادل.

وتنص المادة الثانية على أن الدول الأعضاء تقوم منفردة ومجموعة بالآتي:

- (أ) تحقيق الاستخدام الكفء لمواردها الاقتصادية.
- (ب) وتقوم في مجال العلم والتكنولوجيا بتطوير مواردها وتشجيع البحث وتدعيم التدريب المهني.
- (ج) اتباع سياسات موجهة إلى تحقيق النمو الاقتصادي والاستقرار المالي الداخلي والخارجي، وتفاذي التطورات التي يمكن أن تعرض اقتصاداتها أو اقتصادات دول أخرى إلى الخطر.
- (د) متابعة الجهود من أجل تخفيض أو إزالة العوائق أمام تبادل السلع والخدمات والمدفوعات الجارية والاستمرار في تحرير تحركات رأس المال وتوسيع نطاقه.
- (هـ) المساهمة في التنمية الاقتصادية لكل من الدول الأعضاء وغير الأعضاء التي في طريق النمو بوسائل مناسبة، وخاصة بتدفق رأس المال إليها، ومراعاة حاجة هذه الدول للحصول على معونة فنية وتوفير أسواق للتصدير.

وتنص المادة الثالثة على أنه من أجل تحقيق الأهداف الواردة في المادة الأولى والتعهدات في المادة الثانية، تتفق الدول الأعضاء على ما يلي:

- (أ) إخطار بعضها البعض والمنظمة بالمعلومات اللازمة لتحقيق هذه النشاطات.
- (ب) التشاور معا بصورة مستمرة والقيام بدراسات والمشاركة في مشروعات يجري الاتفاق عليها.
- (ج) تعزيز التعاون وتنسيق مواقفها إذا اقتضى الأمر.

وللمنظمة من أجل تحقيق أهدافها أن تقوم باتخاذ قرارات تكون ملزمة للدول الأعضاء ما لم ينص على غير ذلك، أو تقديم توصيات إلى الدول الأعضاء، أو عقد اتفاقيات مع الدول الأعضاء أو غير الأعضاء أو المنظمات الدولية (مادة 5). وتتخذ القرارات وتقدم التوصيات بالاتفاق المتبادل بين جميع الأعضاء. ويكون لكل عضو صوت، وإذا امتنع عضو عن التصويت لم يؤثر ذلك على صحة القرار أو التوصية، بالنسبة إلى باقي الأعضاء عدا الدولة الممتنعة. ولا يصبح أي قرار ملزما لأي دولة إلا إذا قامت بالتصديق عليه وفق قواعدها الدستورية. ويمكن للدول الأخرى أن توافق على انطباق القرار عليها بصورة مؤقتة (مادة 6). وتتكون أجهزة المنظمة من الآتي:

- (أ) **مجلس المنظمة:** ويضم جميع الأعضاء ويجتمع على مستوى الوزراء أو المندوبين الدائمين (مادة 7). ويختار المجلس كل سنة رئيسا يرأس اجتماع الوزراء ويساعده نائبان للرئيس، ويجوز أن يجدد له مرة واحدة (مادة 8). ويمكن للمجلس أن يختار أية أجهزة مساعدة تلزم لأعمال المنظمة (مادة 9).
- (ب) **اللجنة التنفيذية،** (مادة 9). وتتكون من ممثلي 10 من الدول الأعضاء، يعينهم المجلس سنويا، يقومون بانتخاب رئيس ونائب للرئيس، وارتفع العدد إلى 14. وتقوم بدراسة الأمور التي تعرض على المجلس، وهي مسئولة أمامه وتتلقى تعليماتها منه، ولا يحق لها إصدار قرارات إلا بتفويض منه. وتكلف اللجنة أحيانا بمهام خاصة، كما أنها تعقد بعض الاجتماعات بحضور كبار المسؤولين في الدول الأعضاء.

(ج) **الأمانة العامة:** وتضم العاملين الذين يتطلبهم عمل المنظمة وفقا لخططها التي يقرها المجلس، يعينهم أمين عام يعينه المجلس لمدة 5 سنوات يعاونه نائب أمين عام أو أكثر، أو مساعدا أمين عام، يعينهم المجلس بناء على ترشيح من الأمين العام. ويرأس الأمين العام اجتماع المجلس على مستوى المندوبين الدائمين. ويقوم بمساعدة المجلس بكل الطرق المناسبة وتقديم اقتراحات إلى المجلس أو أي جهاز آخر من أجهزة المنظمة (مادة 10). ولا يتلقى أعضاء الأمانة العامة أو يطلبوا أي تعليمات من الدول الأعضاء أو من أي حكومة أو سلطة خارجة عن المنظمة (مادة 11). ومن أهم الإدارات التي

تضمها الأمانة إدارة التعاون التنموي DCD التي تضم حوالي 40 من الأخصائيين في 4 أقسام وتعمل كأمانة للجنة مساعدات التنمية. وتعتبر هذه الإدارة مصدرا رئيسيا للمعلومات عن المساعدات التنموية الرسمية وتدفقات الموارد الأخرى إلى الدول النامية، ومديونيات الدول النامية والدول غير الأعضاء في المنظمة.

(د) اللجان، وهناك أكثر من 25 لجنة رئيسية متخصصة تابعة للمنظمة. وسيرد ذكر بعضها لاحقا.

(هـ) لجنة مساعدات التنمية DAC. تحولت مجموعة مساعدات التنمية التي تشكلت في بداية 1960 إلى لجنة مساعدات التنمية، وهي لا تقدم معونات مالية إلى الدول النامية بل تحاول تعزيز الجهود الدولية المنسقة والمتكاملة الفعالة وذات التمويل الكافي التي تستهدف مساعدة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتواصلة، ودعم الجهود الذاتية للدول النامية في سعيها إلى المشاركة في الاقتصاد العالمي وقدرة الناس على التغلب على الفقر والمشاركة الكاملة في شؤون مجتمعاتها. وتنشئ اللجنة عددا من فرق العمل ومجموعات الخبراء ومجموعات المهام المؤقتة للعمل في المجالات التي تعنى بها اللجنة: الجوانب المالية لمساعدات التنمية، مساعدات التنمية، البيئة، الإحصاء، تقييم المعونة، المساواة بين النوعين، التنمية التشاركية والحكم الجيد، الخلافات، السلام والتنمية، تنمية الجوانب والطاقت المؤسسية. وتتميز بكثرة اجتماعاتها (أكثر من 15 مرة في السنة)، ويحق لها أن تقدم توصيات في مجال عملها إلى الدول الأعضاء فيها وإلى المجلس، ويعتبر تقريرها السنوي عن جهود وسياسات الدول الأعضاء مرجعا في مجال التعاون للتنمية. وقد اعتمد المجلس الوزاري للمنظمة في 1996 تقريرا للجنة حول تحديد معالم القرن 21 ومساهمة التعاون التنموي. وهو يصور استراتيجية للتعاون التنموي من أجل تحقيق عدد من الغايات للتقدم خلال العشرين سنة القادمة في الرفاهة الاقتصادية والتنمية الاجتماعية والاستدامة البيئية من خلال مشاركات partnerships تراعي المسؤولية الأساسية للناس والمؤسسات والحكومات في الدول النامية من أجل تنمية شؤونها، وما يتطلبه ذلك من توفر الحكم الجيد وgood governance والإدارة العامة، والمساءلة الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون وفض المنازعات والحد من الإنفاق العسكري، واستهداف جهود إعادة البناء وبناء السلام من أجل التوافق والتنمية طويلة الأجل.

(و) مركز التنمية، وهو مركز أنشأته المنظمة في 1962/10/23 مهمته تقديم المعونة الفنية (ك تدريب الموظفين) يقوم بتجميع خبرات الدول الأعضاء وإتاحتها للدول النامية، ودراسة قضايا التنمية الملحة.

(ز) مركز البحوث التعليمية والابتكار CERI، ويضم جميع أعضاء المنظمة ويوغوسلافيا. ويقوم بدعم البحوث في التعليم والتجارب ذات الطبيعة المتقدمة لاختبار الابتكارات في النظم التعليمية.

(ح) النادي الساحلي Club du Sahel، وهو منبر للتشاور بين أهم المانحين إلى 9 دول تقع في غرب أفريقيا.

(ج) مركز التعاون مع الدول غير الأعضاء CCNM، وأنشئ في يناير 1998 ليضم جهازين سابقين هما مركز التعاون مع الاقتصادات في مرحلة التحول CCET ووحدة الاتصال والتنسيق LCU. ويقوم بمساعدة الدول حديثة الاستقلال واقتصادا وسط وشرق أوروبا في تحولها إلى نظم تقوم على السوق بالاستفادة من تجارب وخبرات أعضاء المنظمة.

(ط) وأسهمت المنظمة في إنشاء وكالة الطاقة الدولية IEA في 1974/11/15 من أجل التعاون في مواجهة الأزمة التي ترتبت على ارتفاع أسعار النفط.

وتغطي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية جميع أوجه السياسة الاقتصادية والاجتماعية. ويجري إعداد وأداء معظم أعمال المنظمة من خلال أكثر من 200 جهاز متخصص، في شكل لجان وفرق عمل، إلخ. ولمعظم الدول الأعضاء ممثلون في هذه الأجهزة ما لم تكن محدودة المجال، وهم عادة موظفون حكوميون، بعضهم يأتي من عواصم الدول والبعض الآخر من المندوبيات الدائمة لدى المنظمة. ومن أهم هذه الأجهزة ذات الارتباط بمجالات التكامل الاقتصادي: لجنة السياسة الاقتصادية؛ لجنة مراجعة الأوضاع الاقتصادية والتنمية؛ لجنة البيئة؛ لجنة مساعدات التنمية؛ لجنة التعاون الفني؛ لجنة التجارة؛ لجنة المدفوعات؛ لجنة انتقال رأس المال والعمليات غير المنظورة؛ لجنة الاستثمار الدولي والمنشآت متعددة القوميات؛ لجنة الأسواق المالية؛ لجنة شؤون المالية العامة؛ لجنة الخبراء في ممارسات الأعمال التقييدية؛ لجنة السياحة؛ لجنة النقل البحري؛ لجنة سياسة المستهلكين؛ لجنة الزراعة؛ لجنة مصايد الأسماك؛ لجنة السياسة العلمية والتكنولوجية؛ لجنة سياسة الإعلام والحاسوب والاتصالات؛ لجنة التعليم؛

لجنة الصناعة؛ لجنة الصلب؛ لجنة سياسة الطاقة؛ لجنة القوى العاملة والشؤون الاجتماعية، والمجموعة رفيعة المستوى للسلع؛ ومجموعة قضايا الشمال/الجنوب الاقتصادية.

وتتكون بعض هذه اللجان من عدد من فرق العمل. **فـلـجـنـة السـيـاسـة اااااااااااا** مثلا، التي تتكون من عدد من المستشارين الاقتصاديين للحكومات ورجال المصارف المركزية، تجتمع مرتين أو ثلاثا سنويا، لمراجعة الوضع الاقتصادي والمالي والسياسات للدول الأعضاء. ومن أهم أجهزتها فريق العمل رقم (1) الذي يدرس التحليل الاقتصادي الكلي والسياسات الهيكلية للدول الأعضاء؛ وفريق العمل رقم (3) لسياسات تحقيق توازن أفضل للمدفوعات الدولية؛ وفريق العمل المعني بالتوقعات الاقتصادية للأجل القصير. وتعمل لجنة الطاقة على تنسيق سياسات الطاقة للدول الأعضاء، ووضع سياسة طويلة الأجل للحفاظ على الطاقة، إلى جانب وكالة الطاقة النووية للجماعة وجماعة اليورانيوم. كذلك فإن لجنة التجارة تعمل على تعزيز التحرير متعدد الأطراف للتجارة، بين الدول الأعضاء والدول الأخرى، لا سيما النامية، مع النظر في شكاوى الدول الأعضاء من ممارسات دول أخرى تضر بصالحها. وإلى جانبها تعمل المجموعة رفيعة المستوى للسلع على تحقيق قدر أكبر من الاستقرار للسلع. وهكذا فإن أعمال المنظمة تتناول بالضرورة عمليات تنسيق في مختلف جوانب السياسات والتشريعات الاقتصادية دون أن يثار ادعاء بأن هناك ازدواجية، أو بأن الجماعة الاقتصادية الأوروبية أقل شأنا لأنها تضم عددا أقل من الدول. بل إن اختلاف نطاق العضوية، وإدراك الفارق بين التعاون والتكامل، يبرر قبول قيام الجهازين جنبا إلى جنب.

وبموجب بروتوكول رقم (1) للميثاق تمثل المنظمة في الجماعات الأوروبية المنشأة بموجب معاهدات باريس وروما وذلك وفقا للقواعد المنصوص عليها في هذه المعاهدات. وتشارك مفوضية الجماعتين، الاقتصادية واليورانيوم، والسلطة العليا لجماعة الفحم والصلب في أعمال المنظمة.

ويتضح مما سبق أن المنظمة التعاونية حالما تنجح في إنجاز أهدافها يُنهى وجودها؛ فإذا جدت أهداف أخرى حلت محلها منظمة جديدة بالشكل الذي يمكنها من أداء الوظائف اللازمة لها. وتشير الحالة السابقة إلى أن التعاون يتخذ أساسا شكل إجراء دراسات تضع الأساس للتنظيم المناسب لتحقيق أهداف معينة، ومن ثم إذا أنشئت مؤسسة خاصة للتعامل مع هذه الأهداف، امتنعت المنظمة التعاونية البحثية عن التدخل في المجال المعني. ولهذا فإن المنظمة التعاونية تكون عادة أوسع نطاقا في عضويتها من المنظمة التكاملية التي تنشأ بغرض وضع إطار للعمل التكاملي، ورسم مساره، وإدارة شؤونه. وعلى الرغم من أن توسيع نطاق العضوية في المنظمة الجديدة أتاح امتداد تنسيق السياسات الاقتصادية إلى خارج الدول الأوروبية، فإنه كانت هناك آراء ترى أن هذا كان يمكن أن يتم ضمن أطر مؤسسية أقل شكلية (على غرار مجموعة العشرة أو نادي باريس التي أنشأها صندوق النقد الدولي في 1961 للتشاور بصورة غير رسمية تحسبا للصعوبات التي يواجهها النظام النقدي العالمي بسبب المشاكل التي تعرض لها الاقتصادان الأمريكي والبريطاني). وتذهب هذه الآراء إلى أن تطوير منظمة التعاون قصد به في المقام الأول الإبقاء على كيان يجمع الجهاز الوظيفي الضخم القائم. إلا أن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية طورت من أدائها واستطاعت مع الزمن أن توسع نطاق عضويتها، وتجري وتنشر دراسات لها أثر كبير على صانعي السياسات الاقتصادية. ومن ثم حققت تقسيما مقبولا للعمل بينها وبينها التنظيمات التكاملية التي تطورت وفق مقتضيات الأحوال دون خلق تعارض أو ازدواجية تنطوي على تبديد للموارد أو تصادم في المصالح.

(3) اتحاد المدفوعات الأوروبي EPU، European Payments Union

من التنظيمات التي نشأت في بداية العهد بالتجربة الأوروبية، والتي كان لها صدى في محاولات التكامل العربي، ما تم بشأن تسوية المدفوعات الجارية. فقد واجهت معظم الدول الأوروبية مشاكل بعد الحرب العالمية في موازين مدفوعاتها نتيجة ما أصاب اقتصاداتها من تدمير. كما أنها كانت مدينة لدول عديدة بسبب حاجتها لتمويل نفقات الحرب في مناطق متعددة. ولم يكن في وسعها سداد ديونها إلا إذا حققت فائضا في ميزان مدفوعاتها، وهو أمر كان متعذرا بعد انتهاء الحرب مباشرة، حيث كانت القدرات الإنتاجية ومن ثم التصديرية محدودة، بينما الحاجة للاستيراد كبيرة، وهو ما كان يدعو إلى تقييد الاستيراد، والعمل باتفاقيات للدفع والتجارة تقييد بموجبها الصادرات من السلع الضرورية أو الشحيحة

والواردات من المنتجات غير الضرورية. وكان يسمح بأرصدة للتعاملات تمنح مقابلها ائتمانات، وما تجاوز ذلك يسدد بالذهب أو الدولار. وسرعان ما وجدت بعض الدول أنه قد تراكم لها فوائض مع دول معينة وعجوزات مع أخرى. وفشلت إنجلترا في استعادة قابلية التحويل للإسترليني في 1947 واقتضى هذا الحصول على ائتمانات من الولايات المتحدة لتمويل التجارة.

وهكذا فإن وجود عجز هيكلي يدفع الدول إلى استخدام سياسات تجارية ومالية ونقدية تتنافى مع متطلبات تحرير التجارة الدولية، بما في ذلك التجارة البينية. ويكون من الأفضل لها أن تتعاون فيما بينها على تخفيف الحاجة إلى استخدام العملات الأجنبية لسداد قيمة الواردات بصورة مباشرة، وذلك باتباع نظام للمقاصة بين العمليات الدائنة والمدينة، بدلا من أن يتم تحويل عملة أجنبية في كل صفقة تُعقد، وذلك خلال فترة محددة. فالرصيد بين الجانبين يكون أصغر من مجموع العمليات، لكنه ربما يظل كبيرا عند اقتصار المقاصة على دولتين. لذلك يكون من الأفضل تعميمها إلى عدد من الدول حيث تكون بعض أرصدها دائنة والأخرى مدينة، فيكون الرصيد النهائي بدوره أصغر من مجموع الأرصدة المدينة. وهكذا تصبح المقاصة متعددة الأطراف بدلا من أن تظل ثنائية، وتنقص الحاجة إلى عملات أجنبية بدرجة أكبر. فإذا عجزت دولة رغم ذلك عن تدبير ما يلزم من عملات أجنبية، أمكن النظر في إقراضها حتى تستمر في الاستيراد ولا تقيده بما يضر صادرات باقي المجموعة.

وقد كان من أهم إنجازات المنظمة إنشاء اتحاد المدفوعات الأوروبي تحت إشرافها في سبتمبر 1950، ليبدأ عمله في 1950/7/1 (أي بأثر رجعي)، وحددت له ثلاثة أهداف:

- ♦ إزالة العوائق أمام قابلية العملات الأوروبية للتحويل.
- ♦ إزالة العوائق الكمية.
- ♦ إيقاف الممارسات التجارية الثنائية.

وكانت الفكرة الأساسية من إنشاء اتحاد المدفوعات الأوروبي أن يعمل كنظام متعدد الأطراف لتسوية المدفوعات بين أعضائه، يقوم فيه كل بنك مركزي بتسجيل الدائنيات والمديونيات قبل الدول الأخرى ويخطر بها بنك التسويات الدولية BIS (المنشأ في بازل في 1930) في نهاية كل شهر، ليجري المقاصة بين الجانبين ويضيف الرصيد إلى تراكم الأرصدة السابقة بما يسمح بالمقاصة بين الأرصدة الدائن منها والمدين. واحتسب لكل دولة حصة تعادل 15 % من قيمة مدفوعاتها خلال 1949 المترتبة على المعاملات المنظورة وغير المنظورة مع باقي الدول الأعضاء، وقسمت الحصة إلى خمسة أقسام متساوية. وتُمنح الدولة ائتمانا عن هذه الأقسام يعادل 100 % عن الأول ثم يقل 20 % لكل قسم تالي، أي ما مجموعه 60 % من الحصة، وما زاد عن هذا يسدد بالذهب. أما الدول الدائنة فكان عليها أن تمنح الاتحاد ائتمانا 100 % عن القسم الأول ثم 50 % فقط عن باقي الأقسام بما مجموعه أيضا 60 % من جملة حصتها، وتحصل على الباقي ذهباً. وكانت جميع المعاملات تسجل بالوحدة الحسابية الأوروبية EUA التي حددت قيمتها بما يساوي قيمة الذهب بالدولار، تجنباً لتأثير تغيرات أسعار الصرف على الأرصدة السابقة. وقد أسهمت الولايات المتحدة بمبلغ 350 مليون دولار كرأسمال للصندوق لتمكينه من السداد إلى الدول الدائنة بما يفوق ما تحصل عليه من مدفوعات من الدول المدينة. وتجدد العمل بالاتحاد بعد انتهاء السنتين المحدتين لأجله، واتفق في 1952 على إمكان مطالبة جميع الأعضاء بدفع مبالغ مؤقتة للاتحاد إذا كان هذا لازماً لتسيير أعماله. وفي 1954 اتفق على أن تقوم الدول بالتفاوض مباشرة لتخفيض المديونية بأن تقوم الدول المدينة بتسديد ربع مديونيتها مباشرة وتقسيط الباقي على عدة سنوات.

وبدأ من 1954/7/1 زيدت الحصص إلى 20 % بينما جري تسديد نصف الأرصدة ذهباً والباقي بائتمان. ثم زيدت الحصص في 1955 /7/29 وزُفعت النسبة المسددة ذهباً إلى 75 % منها. ورغم توقيع الاتفاقية النقدية الأوروبية EMA في 1955/8/5 فقد ظل العمل سارياً باتحاد المدفوعات إلى أن دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في 1958/12/27. وظلت هذه الاتفاقية تتجدد سنوياً إلى أن جددت لمدة ثلاث سنوات في بداية 1966، ثم ثلاثاً أخرى حتى نهاية 1971. وقد استمر العمل بنظام التسويات متعددة الأطراف، على أن يقوم الصندوق الأوروبي European Fund بتقديم الائتمانات المترتبة عليه. وحصل الصندوق على 45 % من رأسماله البالغ 607.5 مليون دولار بتحويل رصيد اتحاد المدفوعات

إليه، بينما حصل على الباقي من مساهمات الأعضاء. إلا أن دور الاتفاقية خلال الستينات ظل محدودا بعكس الدور الهام الذي أداه الاتحاد في الخمسينات.

وأدى الاتحاد إلى خلق الموارد التعويضية الكافية لمواجهة العجزات بين الدول الأوروبية بتحديد حصة لكل دولة. وتتخذ الحصة أساسا للتسوية الآلية للفوائض. وأنشئ صندوق مشترك تساهم فيه كل دولة بنسبة تصل إلى 60 % من حصتها. وأنهى العمل بالاتحاد في 1958/12/27 عندما أعلنت قابلية العملات الأوروبية للتحويل فيما بينها. وقد سحب مفاوضات إنشاء الاتحاد النظر في أساليب تحرير التجارة. وتوضح التجربة الأوروبية في هذا المجال أمرين لهما مغزاهما بالنسبة للتجمع العربي. الأول أن التكامل ليس أداة لتصحيح العجز الهيكلي، بل هو يتطلب إزالة هذا العجز حتى يحقق أهدافه. والواقع أن مجموعة البنيلوكس تعثرت في بدايتها بسبب كبر عجز هولندا تجاه بلجيكا، إلى أن ساعد قيام اتحاد المدفوعات على تخفيف العبء على هولندا، فبدأ البنيلوكس في التحرك نحو أهدافه. بل إن نجاح الجماعة الاقتصادية الأوروبية في مراحلها الأولى يمكن أن يعزى إلى دور اتحاد المدفوعات بالإضافة إلى قيام منظمة التعاون الأوروبي بتخفيف القيود الكمية على التجارة البينية. الأمر الثاني أن احتمالات نجاح الدول أعضاء إقليم تكاملي في التعاون على مواجهة عجزها الهيكلي تزداد إذا كان التبادل الإقليمي ذا أهمية ملموسة بالنسبة للدول المعنية. ويذكر في هذا الصدد أن ضعف التبادل بين دول السوق العربية المشتركة حد من إمكانية قيام اتحاد مدفوعات عربي في سنة 1966.

(4) رابطة التجارة الحرة الأوروبية EFTA

نشأة الرابطة:

أدى فشل محاولتي إنشاء جماعة للدفاع وأخرى سياسية في سنة 1954، رغم النجاح الذي حققته جماعة الفحم والصلب في أوائل نشأتها، إلى دفع الجهود الأوروبية في اتجاهين الأول تبنته مجموعة البنيلوكس، مستندة إلى تجربتها الخاصة، وهو إقامة سوق مشتركة، مع تعميق التكامل في بعض القطاعات كالنقل والطاقة، وقد قبلت دول الجماعة الست هذا الاقتراح وبدأت في الإعداد لإقامة اتحاد جمركي وكذلك تجمع أوروبي للطاقة الذرية (سنتناوله فيما بعد). أما الثاني فقد تزعمته بريطانيا بالدعوة إلى إقامة منطقة تجارة حرة صناعية بين أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي التي أيدت الفكرة خوفا على انتهاء دورها، وأشارت إلى إمكان انضمام السوق المشتركة إلى هذه المنطقة. وكان دافع بريطانيا (بالإضافة إلى الحجة التي تنزعت بها في رفضها الانضمام إلى جماعة الفحم والصلب، وهي عدم الثقة في ديموقراطية سلطة فوق وطنية) هو الجمع بين الحسنيين، بأن تباعد عن قطاع الزراعة الذي اتضح فيما بعد أنه يشكل عبئا ثقيلا، والاكتفاء بما لها من علاقات تفضيلية مع دول الكومنولث، توفر لها قاعدة رخيصة من المواد الأولية، تهئ لها ميزة تنافسية في المنتجات الصناعية في الأسواق العالمية، إلى جانب المزايا الخاصة في أسواق الكومنولث، وهو ما جعلها حريصة على عدم تجاوز المنطقة الحرة إلى اتحاد جمركي. وبديهي أن تنظيم المنطقة الحرة لم يكن يتطلب سلطة فوق وطنية، سبق لها أن رفضتها ورفضت الانضمام لجماعة الفحم والصلب بسببها. على أن هذا أنشأ تخوفا من أن تمثل المنطقة الحرة بديلا أقل إلزاما، يثبط من عزيمة الدول على الدخول في ترتيب السوق المشتركة الأشد إلزاما. وإذا كانت بعض الدول قد اختارت البديل الأسهل، فإن مرجع ذلك كان أحد أمرين: الأول، هو تخوف الدول التي تتبع سياسة الحياد (النمسا وسويسرا والسويد) من أن يؤدي الترتيب الأقوى إلى التزامات سياسية وعسكرية تتعارض مع تلك السياسة؛ والثاني أن دول الشمال ذات الصلات التجارية الوثيقة ببريطانيا (أيرلندا والدنمرك والنرويج) فضلت البقاء معها، سواء في منطقة التجارة الحرة عند قيامها، أو الجماعة الأوروبية عند انضمام بريطانيا إليها. أي أن الترتيب التكاملي تبع هيكل التجارة، وعمل على تعزيزها، ولم يكن هو العامل على خلقها. ثم انضمت البرتغال إلى هذه المجموعة لنفس الأسباب، أما الدول الأخرى الأقل تطورا في الصناعة (وهي أيسلندا وأيرلندا وتركيا واليونان) فقد تعذر عليها دخول الجماعة الأوروبية بسبب تدني مستواها الاقتصادي، وفي نفس الوقت رفضت الانضمام إلى رابطة تستهدف تحرير التجارة في السلع الصناعية فقط، لأن هذا التحرير يضر بصناعاتها المتخلفة عن باقي أعضاء الرابطة، لا سيما بريطانيا.

وهكذا تم توقيع اتفاقية ستوكهولم في 1960/1/4، ودخلت حيز التنفيذ في 1960/5/3، واقتصرت عضويتها في البداية على الدول السبع الخارجية Outer Seven، مع إمكان انضمام أعضاء جدد (مادة 41) وانسحاب دولة عضو بعد سنة من الإخطار بذلك (مادة 42). وتنص ديباجة الميثاق على العمل على تسهيل إزالة العوائق أمام التجارة وتحقيق تعاون وثيق بين دول منظمة التعاون الأوروبي، بما في ذلك أعضاء الجماعة الأوروبية. وتحدد أهداف الرابطة على النحو التالي (مادة 2):

(أ) تحقيق التوظيف الكامل، والاستقرار المالي والارتفاع المستمر في مستوى المعيشة للرابطة.

(ب) العمل على سيادة المنافسة العادلة في التجارة بين أعضائها.

(ج) تجنب حدوث تباين كبير في توفير المواد الخام المنتجة داخلها.

(د) المساهمة في توسيع التجارة العالمية.

تطور العضوية:

بدأت الرابطة بالدول السبع الخارجية التي رفضت الانضمام إلى الجماعة الأوروبية (البرتغال وبريطانيا والدنمرك والسويد وسويسرا والنرويج والنمسا). وينطبق الميثاق على الأراضي التابعة لدول أعضاء عندما تعلن الدولة العضو المسئولة عن علاقاتها الخارجية ذلك (مادة 43). فانضمت جرينلاند في 1961، وجزر فارو في 1968 بإعلان من الدنمرك. أما مالطة فقد استقلت في 1964. وانضمت فنلندا كعضو مشارك في 1961، واستكملت تحرير تجارتها مع الرابطة في 1967 وتحولت إلى عضو عامل في 1986. ومنحت أيسلندا عند انضمامها في أوائل 1970 برنامجا انتقاليا. وعندما اتضح لبريطانيا أن الجماعة الأوروبية بدأت تحرز نجاحا، تقدمت بطلب انضمام لها في 1961 قبل أن يجف مداد ميثاق الرابطة، وكررت الطلب في 1967، غير أن تشكك الرئيس الفرنسي ديغول في نواياها حال دون انضمامها، وهو ما عطل انضمام الدول الأخرى التي تقدمت بطلبات انضمام معها. وظل أمر انضمام بريطانيا معلقا عشر سنوات إلى أن ذهب ديغول، حيث ووفق في 1972 على انضمام كل من بريطانيا والدنمرك وأيرلندا للجماعة الأوروبية اعتبارا من 1973/1/1، وكان هذا أول تقلص في عضويتها. وقد تبعت جرينلاند الدنمرك إلى أن انسحبت من الجماعة في 1985 بعد استفتاء عام. بالمقابل انضمت ليختنشتاين للرابطة. وبانتقال كل من البرتغال في 1986 ثم النمسا والسويد وفنلندا في 1995 إلى الجماعة اقتضت الرابطة اعتبار من 1995 على أربع دول هي أيسلندا وسويسرا وليختنشتاين والنرويج، حيث رفضت الأخيرة في استفتاء شعبي الانضمام للجماعة.

مؤسسات الرابطة:

(أ) **المجلس**، ويتكون من ممثل لكل دولة له صوت واحد فيه (أي أنه لم يؤخذ بالتمثيل النسبي). وهو يشرف على تنفيذ الميثاق، وعلى إقامة علاقات وثيقة مع دول أخرى أو منظمات دولية. ويعقد المجلس اجتماعين سنويا على مستوى الوزراء، واجتماعات أسبوعية على مستوى المندوبين الدائمين للدول الأعضاء، يقوم بالإعداد لها نوابهم. وتتداول الدول رئاسة المجلس كل ستة أشهر. وتتخذ القرارات والتوصيات بالإجماع، باستثناء عدد محدود من الأمور، مثل إجراءات الشكاوى، أو إعفاء دول أعضاء من التزاماتها، أو إذا جرى اتفاق مسبق على أن يكون القرار بالأغلبية (المادة 32).

(ب) **اللجان الدائمة**، وبدأ العمل بلجنتين: لجنة خبراء الجمارك والمنشأ، وتنظر في شؤون التعريف وقواعد المنشأ، ولجنة لخبراء التجارة التي تنظر في الشؤون التجارية الأخرى المتضمنة بالمعاهدة (في المواد 3-12). ثم أنشئت في 1960 لجنة الموازنة وتقدم مشورة حول القضايا المالية وشؤون الموازنة. وتلا ذلك في 1963 إنشاء لجنة استعراض الزراعة لمعاونة المجلس في مراجعته السنوية للتجارة في المنتجات الزراعية، ولجنة للتنمية الاقتصادية وتدرس قضايا وسياسات التنمية في الدول الأعضاء تعالج قضية التفاوتات في مستويات النمو وأساليب تمويل الصناعات، ومتطلبات النهوض ببعض الصناعات في الدول الأعضاء الأقل تقدما (كالبرتغال) وتخطيط النقل. وتلاها في 1964 إنشاء لجنة اقتصادية، تقوم بدراسة السياسات الاقتصادية والمالية للدول الأعضاء من حيث تأثيرها على أعمال الرابطة، وكذلك لجنة عوائق التجارة. وبالإضافة إلى ذلك أنشئ حوالي 50 لجنة عارضة أو فريق عمل.

(ج) **اللجنة الاستشارية**، وأنشئت في 1961، ويمثل كلا من الدول الأعضاء فيها (بما في ذلك فنلندا) خمسة مندوبين غير رسميين يمثلون التنظيمات الأهلية مثل نقابات العمال ورجال الأعمال، وتجتمع

مرتين على الأقل سنويا تحت رئاسة رئيس المجلس (بمستواه الوزاري). وفي 1966 أنشئت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية كلجنة فرعية.

(د) لجنة أعضاء البرلمان لدول الرابطة، وهي إحدى اللجان الدائمة التي أضيفت كجهاز استشاري يقوم أيضا بتوصيل المعلومات، وتجتمع عادة مرة سنويا.

(هـ) المجلس المشترك، للرابطة وفنلندا لإدارة شؤون مشاركة فنلندا في الرابطة.

(و) الأمانة العامة، وأنشئت في جنيف، ولم يتجاوز عدد العاملين فيها المائة.

تنظيم العمل بالرابطة

اعتمدت الرابطة فلسفة تحقيق متطلبات "المنافسة العادلة" Fair Competition في اقتصادات الدول الأعضاء. وتشمل هذه المتطلبات كلا من الرسوم الجمركية والقيود الكمية والإجراءات التي تمس عمل المنشآت الصناعية:

(أ) فركزت الرابطة على إزالة الرسوم على واردات السلع الصناعية فيما بين الدول الأعضاء دون أن ينطبق ذلك على المنتجات الزراعية (مادة 21) أو الأسماك والمنتجات البحرية (مادة 22)، وذلك وفق جدول زمني روعي فيه أن يتوافق مع موعد استكمال الجماعة الأوروبية لاتحادها الجمركي، أي في بداية 1970. ولكن التنفيذ الكامل تقدم ثلاث سنوات لينجز في نهاية 1966. وتحدد الرسوم الأساسية بتلك المطبقة في 1960/3/1 بالنسبة للدنمارك، وبما نص عليه الميثاق لبعض المنتجات لكل من بريطانيا والنرويج. وللمجلس أن يحدد السعر الأساسي لأي منتج أو يترك ذلك للدولة المعنية (الملحق A للميثاق). وللدول الأعضاء أن تسبق الجدول الزمني المقرر للتخفيض (مادة 3). كما أن للمجلس أن يقوم قبل نهاية 1961 بتقرير معدلات أسرع للتخفيض. ومُنحت كل من النمسا وسويسرا حق الاستمرار في فرض 40 % من الرسوم على بعض المنتجات الغذائية حتى نهاية الفترة الأصلية نظرا لارتفاع تكاليف خامات هذه المصنوعات. أما البرتغال فقد روعي الاختلاف في مستوى دخلها ومستوى التصنيع بينها وبين باقي أعضاء الرابطة فأعطيت مهلة عشر سنوات إضافية، كما سمح لها بأن تقوم، خلال فترة محدودة، بزيادة الرسوم السائدة أو بفرض رسوم جديدة لأغراض حماية فروع إنتاجية جديدة، وذلك تشجيعا لحركة التصنيع فيها. أما السلع التي لم تكن تنتجها قبل 1960، أو تلك التي لم تكن صادرتها خلال الفترة 1958-56 تتجاوز 15 % من جملة إنتاجها فيطبق عليها جدول التخفيضات العادي. من جهة أخرى فقد حددت مجموعة من السلع التي يطبق عليها جدول أسرع للتخفيض إذا تجاوزت صادرتها 15 % من إنتاجها لمدة ثلاث سنوات متتالية. أما أيسلندا فقد منحت عند انضمامها فترة 10 سنوات لإلغاء الرسوم، ومهلة 4 سنوات يمكنها خلالها زيادة الرسوم لحماية الصناعات الجديدة. كما نصت اتفاقية مشاركة فنلندا على إطالة فترة إزالة الرسوم على منتجات بعض الصناعات المحتاجة إلى تطوير كالمنسوجات والمنتجات المعدنية. يضاف إلى ذلك أن الرابطة قررت إنشاء صندوق تنمية صناعية خاص بالبرتغال في 1976 اهتم بوجه خاص بتطوير الصناعات الصغيرة والمتوسطة فيها. وعندما انضمت البرتغال للجماعة الأوروبية استبقى هذا الصندوق حتى نهاية السنوات الخمس والعشرين المقررة له. وهكذا روعي وضع برامج خاصة لكل من الدول حديثة الانضمام والأقل تقدما.

(ب) من جهة أخرى فقد منحت الدول التي تفرض رسوما على الصادرات (وهي سويسرا والبرتغال وفنلندا) مهلة سنتين لإزالتها، ما لم يكن القصد منها مواجهة إلغاء رسوم على الصادرات إلى دول غير أعضاء في الرابطة (مادة 8).

(ج) ولما كانت بعض الدول الأعضاء تفرض رسوما إيرادية على بعض المنتجات الصناعية، مثل منتجات التبغ والمشروبات الروحية والحلوى والسيارات، فقد أجيّزت هذه بشرط ألا يكون هدفها الأساسي حماية المنتجين المحليين من واردات مماثلة أو بديلة لها من باقي دول الرابطة. وكان على الدول الأعضاء أن تتخلص من هذه الرسوم بالتناظر مع تخفيض الرسوم الجمركية، في موعد لا يتجاوز أول 1965 (مادة 6). ورغم صعوبة تحديد عنصر الحماية في هذه الرسوم استطاعت الدول الأعضاء أن تتوصل إلى تطبيق القاعدة العامة عدا البرتغال التي استمرت بعض الوقت نظرا لأن هذه الرسوم كانت تشكل نسبة هامة من إيراداتها العامة.

(د) كذلك قامت الدول الأعضاء بالاتفاق على إزالة القيود الكمية تدريجيا على نحو لا يؤدي إلى مصاعب تتعذر مواجهتها (مادة 10)، على أن تبدأ بزيادة ما تخصصه من حصص استيراد لأعضاء

الرابعة في 1959 بنسبة 20 % كخطوة أولى، على أن تزداد سنويا بنفس النسبة بعد ذلك، كما تقوم الدول الأعضاء على مثل هذه الحصص إن لم تكن قائمة قبل نشأة الرابطة. وإذا ترتب على إزالة القيود الكمية صعوبات لدولة عضو للمجلس إقرار ترتيبات بديلة بالأغلبية (مادة 10). ويجوز فرض قيود كمية عند التعرض لصعوبات في ميزان المدفوعات، تزال بانتهائها. فإذا استمرت هذه الصعوبات أكثر من 18 شهرا وهددت القيود سير الرابطة اتخذ المجلس قرارا بالأغلبية بترتيبات بديلة. وتعين إزالة القيود على الصادرات قبل نهاية 1961 باستثناء ما تتطلبه القيود على التصدير لغير الأعضاء (مادة 11). واستثنيت بعض الحالات الخاصة من القيود الكمية لفترات محدودة. فاستبقيت مثلا قيود التصدير في حالات تنطوي على احتمال تعرض الاحتياطي المحلي من مورد معدني للنضوب، وهو ما طبق على البرتغال (ملحق G). كذلك أجاز لفلندا استبقاء قيود كمية على استيراد بعض المواد (الوقود والأسمدة) لمساعدتها على استيفاء اتفاقيات تجارية كانت قائمة بينها وبين الاتحاد السوفيتي، بشرط ألا يخل هذا بفرص التنافس بين المنتجين من مختلف دول الرابطة (مادة 4 من اتفاقية المشاركة). ويجوز إقرار استثناء للمادتين (10، 11) بالنسبة للإجراءات التي تتعلق بالصحة أو الأمن العام أو الاحتكارات العامة أو المنشآت ذات الامتياز أو الملكية الصناعية أو المقننات الوطنية من الآثار التاريخية والأعمال الفنية، وتلك التي تنظم تسويق الذهب والفضة ومنتجات السجون (مادة 12).

هـ) على أن أهم القضايا التي أثّرت هي المترتبة على اختلاف الرسوم على الواردات بين أعضاء الرابطة، حيث اتخذت الرابطة الإجراءات الكفيلة بمنع ظاهرة "انحراف مسار التجارة" Trade Deflection التي تتخذ شكل دخول الواردات من خارج الرابطة إلى الدول منخفضة الرسوم ثم إعادة تصديرها إلى الدول مرتفعة الرسوم لتكتسب قدرة أعلى على المنافسة فيها. ويعالج ذلك بضمان أن ينصب التحرير على السلع المنتجة داخل المنطقة والتحوط من تحول مسار السلع المستوردة من خارجها وذلك بمقتضى قاعدة دولة المنشأ، حيث تقرر ألا تتجاوز المستلزمات المستوردة من خارج الرابطة 50 % من سعر التصدير، و/أو اتباع عملية معينة في الإنتاج. وتطبق القاعدة الثانية على قائمة من المنتجات (ملحق B) معظمها منسوجات، لأن شرط النسبة قد لا يتحقق. وتعتبر المعادن الأساسية من مصدر الرابطة إذا ما أدخلت في عمليات إنتاجية داخل الرابطة. ويقوم المجلس بإعادة النظر في قواعد المنشأ من أن لآخر (مادة 4). وتنص المعاهدة أيضا على ضرورة الإبلاغ عن أي تعديل تقوم به دولة لرسم استيرادها من دول غير أعضاء، قبل تطبيقه بثلاثين يوما حتى تتوفر لباقي الدول الأعضاء فرصة التظلم منه أمام المجلس إذا ثبت أنه يؤدي إلى انحراف مسار التجارة (مادة 5). ولا يعتبر تفاوت قدرات الدول الأعضاء على المنافسة في الأسواق الخارجية بسبب تباين الرسوم بينها دليلا على انحراف مسار التجارة. فإذا ترتب على تعديل الرسوم التي تفرض على الواردات من خارج المنطقة، بالتغيير أو الإلغاء، تحويل للتجارة بزيادة تدفق الواردات إلى دولة من دول أخرى من أعضاء الرابطة على نحو يهدد إنتاجها المحلي، عرض الأمر على المجلس لاتخاذ قرار بأسرع ما يمكن، ويمكنه إجازة إجراءات وقائية لمدة أربعة شهور يتم خلالها إعادة النظر في معيار المنشأ (مادة 5). من جهة أخرى فإن قضية استرداد الرسوم عند إعادة تصدير المنتجات إلى دول أعضاء (الدروباك) تثير مشاكل بسبب تشجيع التصدير على حساب المبيعات المحلية، وحصول المنتج في الدولة مرتفعة الرسوم على مزايا تفوق ما يحصل عليه منافسوه من أعضاء آخرين. لذلك ينص الميثاق على وضع قواعد التعامل مع الاستردادات قبل نهاية 1960، على أن تزال عن السلع المستفيدة من الاستردادات صفة المنشأ قبل نهاية 1970 (مادة 7). وتعتبر هذه الأساليب بديلا للتقدم من مرحلة منطقة التجارة الحرة إلى الاتحاد الجمركي.

و) وتطالب المنشآت العامة بالتخلي بصورة تدريجية عن الممارسات التي تعطي مزايا إلى المنتجين المحليين، مثل الرسوم والحصص والمعونات الحكومية أو التمييز في المعاملة (مادة 14).

ز) من جهة أخرى قررت الرابطة ألا تتدخل في المبادلات الأخرى كتبادل الخدمات أو انتقال رأس المال، طالما أنها لا تتسبب في ضياع المنافع المترتبة على تحرير التجارة (مادة 16). ورأت أنه لا مبرر لوضع قواعد خاصة في هذا الشأن اكتفاء بما تضمنته اتفاقيات أخرى، سواء كانت ثنائية أم متعددة الأطراف، وسواء كانت بين دول الرابطة أو بين بعضها ودول أخرى خارجها. من جهة أخرى قررت في مايو 1966 معاملة أبناء دول الرابطة معاملة مواطني الدولة المضيفة عند إقامتهم منشآت تجارية فيها، أو منشآت تقوم بإنتاج مصنوعات تستوفي شرط المنشأ وتخصص نسبة عالية منها

لأغراض التصدير إلى دول أخرى داخل الرابطة. وفي 1968 اعتبر المجلس أن التمييز ضد غير المواطنين في نشاطي التجارة أو التجميع للمنتجات ذات منشأ الرابطة يعتبر منقوصاً من منافع تحرير التجارة. وكانت أهم الاستثناءات شروط النفاذ إلى أسواق رأس المال والاستثمار في منشآت قائمة وملكية الموارد الطبيعية.

(ح) والواقع أن قاعدة عدم التمييز بين مواطني دول الرابطة كانت قاعدة رئيسية يُستهدف منها خلق قدر من التماثل بين أوضاع أسواق الدول الأعضاء قدر الإمكان كمحاولة لتوفير شروط المنافسة العادلة. ولا يُقصد بذلك فرض أوضاع متماثلة على جميع الأسواق، بل تفادي الإجراءات الحمائية التي تؤثر على أسس التنافس فيها. ولذلك تتشاور الدول الأعضاء بصفة دورية حول ما تتبعه من سياسات اقتصادية ومالية وللمجلس أن يقدم توصيات لها بهذا الشأن (مادة 30). واكتفت الرابطة في البداية العمل وفق ما يسمى بقواعد التكامل السلبي، بمعنى الاقتصاد على الإجراءات التي تستهدف إزالة كل ما من شأنه اعتراض سبيل المنافسة العادلة دون تمييز بين مواطني الدول الأعضاء؛ ولم تحاول استخدام أدوات التكامل الإيجابي التي تستهدف إحداث تعديلات تعزز من فرص التقارب بين اقتصادات تلك الدول، مكففة بما تقوم به منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في هذا الشأن، منعا للازدواجية. غير أن هذا مكن الدول من الانفراد برسم سياساتها الاقتصادية، وكان أخطر ما حدث هو قيام بريطانيا منفردة في 1964/10/26 بفرض رسوم إضافية Surchage تبلغ 15 % على وارداتها من جميع السلع، بما في ذلك تلك الواردة من دول الرابطة نفسها. وقد اعتبر هذا الإجراء مناقضا للميثاق، مما اقتضى إجبارها على تخفيض تلك الرسوم إلى 10 % في 1965/4/26، ثم إلغاؤها في 1965/11/30. وحتى لا تتكرر مثل هذه الحالة تقرر إنشاء "اللجنة الاقتصادية" من كبار المسؤولين في الحكومات والبنوك المركزية، اجتمعت لأول مرة في منتصف 1965. وتجتمع مرتين سنوياً على الأقل لمراجعة السياسات الاقتصادية والمالية للدول الأعضاء وأثرها على أعمال الرابطة، وترفع تقريراً بذلك إلى المجلس. وفي 1963 وجدت الرابطة أن هناك ضرورة لتشكيل لجنة للتنمية تعالج قضايا التفاوتات الإقليمية في التنمية وأساليب تمويل الصناعات وتخطيط النقل، كما تدرس متطلبات النهوض ببعض الصناعات في الدول الأقل نمواً. فبالنسبة للبرتغال وجهت عناية خاصة إلى صناعة الأدوات والمعدات، وصناعة تجهيز الخضراوات والفواكه وتسويقها وبعض الصناعات الخشبية، وكذلك تنمية السياحة. كما اهتمت بتسويق المنتجات الجديدة في فنلندا.

(ط) وفي مجال السياسة الضريبية خضعت الضرائب الداخلية والرسوم الأخرى على الواردات لنفس القواعد الخاصة بالرسوم الإيرادية (مادة 6). وكان على الدول التخلص فوراً مما تحتويه أنظمتها الضريبية من عناصر حماية، والتبليغ عن أي تفرقة في المعاملة بين السلع المنتجة محلياً والسلع المستوردة من باقي الرابطة تظل باقية بعد أول 1962. واقترحت السويد القيام بتنسيق الضرائب غير المباشرة بغرض تعزيز المنافسة، إلا أن الدول الأخرى رفضت الفكرة. وفي 1968 طلب المجلس من الأمانة دراسة أثر التغيرات في الضرائب غير المباشرة على تحرير التجارة، مثل فرض السويد ثم النرويج ضريبة القيمة المضافة، وأوضحت الدراسة أنه لا ضرر في ذلك. من جهة أخرى كلف المجلس في 1964 فريق عمل بدراسة جدوى الأخذ عقد اتفاقية متعددة الأطراف لتفادي الازدواج الضريبي على الدخل ورأس المال وفق المشروع الذي اقترحته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، انتهى إلى أن هذا لا يضيف كثيراً إلى ما هو قائم من اتفاقيات ثنائية بين الدول الأعضاء.

(ي) ورغم عدم وجود نص على توحيد المعونات الحكومية فإن المبدأ الذي طبق هو حظر تقديم معونات يترتب عليها الإضرار بالمنافسة أو التأثير على تطوير التجارة البينية كإعانات وعلاوات التصدير والإعفاءات من الضرائب، والتخفيض الشديد في أسعار الفائدة، والإمداد بمواد أولية بأسعار دون المستويات العالمية. ويستثنى من ذلك المعونات التي تقرر لمساعدة الصناعات الجديدة أو بغرض مكافحة البطالة، والتي تهدف إلى ترشيد هيكل الصناعة أو للتنمية الإقليمية أو للمعارض الصناعية. وللمجلس أن يجيز للدولة التي تتضرر من إجراءات تتخذها دولة أخرى فرض ما يتناسب مع ذلك من إجراءات وقائية. وتنص المعاهدة أيضاً على عدم قيام المنتجين بأعمال من شأنها تضيق مزايا تحرير التجارة، مثل اتخاذ قرارات أو عقد اتفاقيات فيما بينهم من شأنها عرقلة المنافسة، أو ممارسة تصرفات يترتب عليها السيطرة على أسواق دول الرابطة أو على جانب كبير منها بغرض تحقيق مزايا خاصة غير عادلة. كذلك يجيز الميثاق اتخاذ إجراءات تستهدف مقاومة الإغراق.

(ك) وعلى الرغم من أن الإنتاج الزراعي لا يكون عادة موضع نقاش في التنظيمات التكاملية لأنه مرتبط بالموارد الزراعية التي يستحيل نقلها من دولة لأخرى، إلا أنه عندما تنشأ عملية تكاملية، حتى ولو على مستوى تحرير التجارة في نطاق السلع الصناعية كما كان الحال في الرابطة، يكون من المهم العمل من أجل تحقيق نمو معقول للإنتاج الزراعي ودرجة مقبولة من الاستقرار في الأسواق وضمان توفر إمدادات كافية بأسعار مناسبة وتحقيق مستوى معيشة لائق للمشتغلين بالزراعة. وعلى الدول الأعضاء أن ترفع مصالح بعضها البعض عند تصدير منتجاتها الزراعية (مادة 22)، وأن يؤدي توسع التجارة إلى إفادة الاقتصادات التي تعتمد بدرجة كبيرة على الصادرات الزراعية (وهي البرتغال والدنمرك) والسلمكية (النرويج). وتقوم الدول بإخطار باقي الأعضاء بالاتفاقيات القائمة أو المستقبلية بشأن الزراعة، وتطبق أي بنود لصالحها تتعلق بالرسوم عليها (مادة 23). ويقوم المجلس بمتابعة هذه المبادئ العامة (مادة 25) فأنشئت في 1963 لجنة لمراجعة أوضاع الخامات الزراعية. كما طُلب المجلس بالقيام قبل 1962/1/1 بمراجعة إجراءات التجارة في الأسماك والمنتجات البحرية مع مراعاة أوضاع الدول التي تعتمد بدرجة كبيرة على الصادرات منها (مواد 27، 28) كما في حالة النرويج. والواقع أن الاستقرار في الإنتاج الزراعي له أثران: أثر اقتصادي وأثر اجتماعي. الأثر الاقتصادي هو أن تنتج المنتجات الزراعية بقدر أوفر وتكلفة أقل. وفي هذا فائدة لمجمل دول الرابطة. الشيء الآخر أن النمو المتوقع في قطاع الصناعة نتيجة قيام الرابطة قد يشجع على انتقال عدد من المنتجين الزراعيين من الإنتاج الزراعي ذي العائد المنخفض إلى الإنتاج الصناعي الذي بدأ يتوسع. فتتعرض نتيجة لذلك الزراعة وينخفض الدخل وينشأ اضطراب اجتماعي لأن للزراعة إقليم معين بتشكيلاته الاجتماعية، حيث أنها تنتج في موقع ممتد ومحدد مرتبط بوجود الأرض والمياه وغيرها من المستلزمات. ولذا فإن الاهتمام بالزراعة في منطقة تجارة حرة صناعية ينطلق من هاتين الزاويتين لضمان استقرار كل من الزراعة كقطاع، وأوضاع المزارعين كقوة اجتماعية، وتفادي حدوث آثار عكسية على الدول نتيجة نمو الصناعة بمعدلات أسرع من نمو الزراعة.

وقد كانت نسبة التجارة البينية في سنة 1960 حوالي 19 % من الصادرات البينية، ارتفعت في 1965 إلى 22 %، ثم ارتفعت أكثر في 1970/1969 بعد استكمال التحرير إلى 28 % ثم بدأت في النزول بسبب خروج بريطانيا ودول أعضاء أخرى إلى أن بلغت 13 % في منتصف عقد الثمانينات. ورغم نجاح الرابطة في تنشيط تجارتها البينية، وتحقيق تخصص أفضل في القطاعات الأعلى في ربحيتها، فإنها لم تشهد ما تدعيه النظرية من أثر على رفاهة المستهلكين، إذ لم يستفيدوا من خفض الرسوم، بل ارتفعت الأسعار وزادت أرباح المنتجين. وكانت العلاقات التجارية لكثير من أعضاء الرابطة أقوى بدول الجماعة الأوروبية منها بدول الرابطة، ويصدق هذا حتى على بريطانيا التي كانت تجارتها الخارجية تمثل نصف جملة التجارة الخارجية للرابطة. ولذلك رأى البعض أن الرابطة لم تكن سوى لعبة في يدها، تواجه بها تجمع الجماعة الأوروبية، وأنها ليست إلا خليطاً لا ينتظر له الديمومة. ورغم أن بريطانيا كانت المحرك الرئيسي للرابطة، فإنها شعرت بتفوق الجماعة الأوروبية فسعت منذ 1961 للانضمام إليها. على أن الأثر الآخر لتحرير التجارة، وهو تعميق التخصص وإعادة تقسيم العمل، أفاد عدداً من أعضاء الرابطة. فقد انتقلت الدنمرك من قطاعات منخفضة الإنتاجية إلى أخرى مرتفعة الإنتاجية؛ وعملت النمسا على التخصص في أنواع معينة من إطارات السيارات للتصدير على أن تستورد أنواعاً أخرى؛ وفي بريطانيا تباطأ نشاط المنسوجات القطنية بينما تزايدت صادراتها إلى الرابطة من المنسوجات الصوفية. كذلك قامت بعض المنشآت السويدية ببناء مصانع في البرتغال للتصدير إلى الدول الاسكندنافية. أما حالات الاندماج بين المنشآت فقد تم معظمها في الدول الاسكندنافية التي كانت تميل دائماً إلى توثيق التعاون فيما بينها. ويظهر مدى وقع النمو الذي أحدثته الرابطة في التجارة البينية من أن انفصال بريطانيا والدنمرك عنها في 1973 أدى إلى تخوف من أن تعرقل الرسوم الجمركية بين الرابطة والجماعة إلى آثار سلبية. ولذلك تم عقد سلسلة من الاتفاقيات التجارية الثنائية بين الجماعة وكل من دول الرابطة في عامي 1972 و 1973 ساعدت على ارتفاع معدلات التبادل، بحيث بلغت في نهاية الثمانينات حوالي 25 % من تجارة الجماعة وما يتراوح بين 40 % و 65 % من تجارة دول الإفتا.

(5) المنطقة الاقتصادية الأوروبية EEA European Economic Area

رأينا أن خروج بريطانيا والدنمرك من الرابطة وانضمامهما إلى الجماعة الأوروبية، أدى إلى صعوبة عودة القيود بينهما وباقي دول الرابطة بسبب كبر حجم تجارتهما معها. وتم في 1972 و 1973 عقد سلسلة من اتفاقيات تحرير التجارة في السلع الصناعية بين الجماعة الأوروبية وكل من الدول الباقية في الرابطة؛ أما بالنسبة للزراعة فقد قدمت كل من الجماعة والرابطة تنازلات متبادلة عن القواعد المطبقة في كل منهما. وأصبحت جميع دول المجموعتين تمثل **منطقة تجارة حرة صناعية موسعة** اعتباراً من 1977/7/1، تعمل من خلال عدة لجان مشتركة joint committees. وترتب على هذه الاتفاقيات مضاعفة التجارة بين المجموعتين ثلاث مرات بين 1974 و 1978.

وفي يناير 1989 قام جاك ديلور رئيس مفوضية الجماعة الأوروبية الذي مهد لتحويلها إلى اتحاد أوروبي، بعرض أسلوب آخر لارتباط دول الإفتا بالجماعة، يتصف بأنه **أكثر هيكلية من الناحية المؤسسية**. ولقي اقتراحه استجابة من رؤساء دول الإفتا في اجتماعهم في 1989/3/15، وكذلك من اجتماع المجلس الأوروبي في 1989/12/9-8. وعبر هذا الأخير عن رغبة الجماعة في بدء المفاوضات مع دول الإفتا حول اتفاقية شاملة تسعى إلى تعزيز التعاون في إطار منطقة اقتصادية أوروبية للدول الثماني عشرة (12 أعضاء الجماعة مع 6 أعضاء الإفتا).

ومن ثم بدأت المفاوضات في منتصف 1990 حول الجوانب القانونية والمؤسسية لإنشاء منطقة تجارة حرة وتحقيق المنافسة في العلاقات التجارية بين الأطراف المتعاقدة دون نقل لسلطات السيادة. وأنجز في أكتوبر 1991 وضع مشروع ينص على إقامة **منطقة اقتصادية أوروبية** متجانسة تقوم على قواعد مشتركة وعلى المنافسة العادلة. وطلبت المفوضية رأي محكمة العدل الأوروبية بموجب (المادة 228) من معاهدة الجماعة بشأن مشروع الاتفاقية. وقد أصدرت المحكمة رأياً رقم 91/1 في 1991/12/14 فحواه أنه رغم كون النصوص المستخدمة تماثل نظيراتها في معاهدة الجماعة، فإن سياق المنطقة وأهدافها يخالف الإطار القانوني للجماعة الأوروبية الذي يتجاوز في أهدافه ما ترمي إليه الاتفاقية، حيث يهدف إلى إقامة اتحاد اقتصادي وهو ما لم يكن من بين أهداف المنطقة. كما أن الدول أعضاء الجماعة قد حدثت من سيادتها، واكتسب مواطنوها جنسية الجماعة، وتحصل فيه قوانين الجماعة على الأولوية، كما تخضع الجماعة لسلسلة طويلة من القواعد. واستخلصت المحكمة أن أهداف التوصل إلى تفسير وتطبيق تماثل للقانون في المنطقة يعترضه تباين هدف وسياق الاتفاقية مع مجمل قانون الجماعة. ورأت المحكمة أن النظام القانوني المقترح يهدد ارتباط النظام القانوني للجماعة بأهدافها. ومن ثم فإن ترتيبات المراجعة القانونية المتضمنة في مشروع الاتفاقية غير متفقة مع معاهدة روما.

ولذلك اتسعت المفاوضات لتشمل حرية انتقال السلع والأشخاص والخدمات ورأس المال بين الجماعة ودول الإفتا وفقاً للقواعد والإجراءات المطبقة في الجماعة، والاندماج الاقتصادي والاجتماعي. ومن ثم أعيدت صياغة الاتفاق في شكل معاهدة واحدة بدلا من المعاهدات التي تربط كلا من دول الإفتا بالجماعة، تستهدف إنشاء كيان اقتصادي متكامل يتصف بالتجانس والديناميكية، يقوم على أساس قواعد مشتركة وعلى تطبيق شروط متماثلة للمنافسة. وتعهدت دول الإفتا بتطبيق تشريعات الجماعة الخاصة بالحرية الأربع: حرية انتقال السلع والأشخاص والخدمات ورأس المال، فيما عدا بعض الاستثناءات والفترات الانتقالية في بعض القطاعات. كما جرى الاتفاق على تعزيز العلاقات بين دول التجمعين وتوسيعها في المجالات المؤثرة على نشاط قطاع الأعمال. ويشمل هذا **"السياسات الأفقية"** horizontal policies، وهي السياسات الاجتماعية، وحماية المستهلك، والبيئة، والإحصاءات، وقانون الشركات؛ كما يشمل **"السياسات الجانبية"** flanking policies وهي الخاصة بالبحث والتطوير، والمعلومات، والتعليم، وقطاع الاتصالات المسموعة والمرئية، والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، والسياحة. كما جرى الاتفاق على إضافة ملحق يدرج منتجات الفحم والصلب في حرية انتقال السلع بما يراعي متطلبات جماعة الفحم والصلب. وخلال 1993 صادقت على معاهدة المنطقة جميع الدول الأعضاء، باستثناء سويسرا التي رفضت الانضمام في استفتاء أجري في 1992/12/6، بينما تقدمت الدول باقية دول الرابطة (عدا أيسلندا) بطلباتٍ للالتحاق بالجماعة.

وبدأ تنفيذ الاتفاقية اعتباراً من 1994/1/1، ونشأت بذلك أكبر منطقة حرة في العالم تضم دول الرابطة (أيسلندا والسويد وفنلندا والنرويج والنمسا) والدول أعضاء الاتحاد الأوروبي وعددها 12 دولة، بها 380 مليون نسمة، ونصيبها 30 % من الناتج الإجمالي العالمي، و 47 % من التجارة

العالمية. وتتحقق فيها الحريات الأربع السائدة في السوق الموحدة للاتحاد الأوروبي: حرية انتقال السلع والخدمات والأشخاص ورأس المال، وتفتح مجالات كبيرة للتعاون في العديد من القطاعات. ثم جرى التفاوض في 1995 مع ليختنشتاين لانضمامها، مع تعديل اتحادها الإقليمي مع سويسرا، خاصة بالنسبة للاتحاد الجمركي بينهما. وبارتفاع الجماعة من أول 1995 إلى 15 عضو، أصبحت المنطقة تضم ثلاثاً من دول الأربع المتبقية في الرابطة، وهي أيسلندا والنرويج وليختنشتاين، ودون سويسرا.

ويتكون الإطار المؤسسي للمنطقة من:

(أ) **مجلس المنطقة الاقتصادية الأوروبية**، ويتكون من مندوبين من كل من مجلس الاتحاد الأوروبي والمفوضية، بالإضافة إلى مندوب من كل دولة عضو. ويقوم بإعطاء الدفعة السياسية اللازمة لتنفيذ الاتفاقية، ووضع القواعد التوجيهية العامة.

(ب) **اللجنة المشتركة**، من ممثلين للأطراف المتعاقدة، وهي الجهاز التنفيذي المسؤول عن تنفيذ الاتفاقية. وقد عقدت اجتماعها الافتتاحي في يناير 1994.

(ج) **اللجنة البرلمانية المشتركة للمنطقة**، وتقوم بتعميق الحوار بين أعضاء البرلمان الأوروبي وأعضاء البرلمان في دول الإفتا.

(د) **اللجنة الاستشارية للمنطقة**، وتعمل كمُنبر للاتصال مع ممثلي الفئات الاجتماعية، رجال الأعمال وممثلي النقابات.

أسلوب عمل المنطقة

بدأت المنطقة نشاطها بمراجعة القوانين المطبقة في الاتحاد الأوروبي، وبحلول منتصف 1994 كان قد تم إدراج أكثر من 400 من هذه القوانين، وبدأ التفاوض حول إشراك دول الإفتا في برامج الاتحاد، خاصة في مجالات البحث والتطوير والبيئة. وفي 1995/5/30 صدر إعلان مشترك حول الحوار السياسي، يعزز التعاون في شؤون السياسة الخارجية والأمنية. واستمرت اللجنة التنفيذية خلال 1995 في تضمين اتفاقية المنطقة التشريعات الحديثة للاتحاد الأوروبي. كما تقرر في أواخر السنة شمول التعاون للسياسات الاجتماعية والثقافية للاتحاد. وطالب البرلمان الأوروبي بوضع أسلوب أكثر كفاءة لاتخاذ القرار في المنطقة. من جهة أخرى جرت محاولات لتعديل اتفاقية المنطقة لتشمل قواعد موحدة بالنسبة للمنشأ في جميع دول المنطقة، والمشاركة في الشبكات الأوروبية. كذلك جرت مفاوضات مع سويسرا حول حرية انتقال الأشخاص، والتعاون في مجال البحث العلمي، والإمدادات الحكومية، والاعتراف المتبادل بمعايير تقييم المنتجات ونفاذ المنتجات الزراعية إلى الأسواق، وفي النقل البري، وذلك من أجل إيجاد توازن في التعامل مع باقي دول الرابطة.

وتطبق المنطقة (مواد 53، 54) قواعد المنافسة التي تتضمنها معاهدة الاتحاد الأوروبي (مواد 85، 86 - أنظر بعده) والخاصة بمنع قيام كارتلات أو إساءة استخدام الوضع المسيطر، وهو ما يعطي المفوضية الحق في النظر في الحالات التي تؤثر على التجارة البينية للمنطقة، وكذلك عندما تؤدي ممارسات شركات تتجاوز تجارتها داخل الاتحاد الأوروبي 67 % من إجمالي تجارتها داخل المنطقة، إلى تهديد التبادل بين دولة عضو في الاتحاد وبين دولة أو أكثر من الرابطة. كما تقوم السلطة الإشرافية للإفتا بالنظر في حالات الشركات التي تمثل تجارتها داخل الرابطة 33 % أو أكثر من إجمالي تجارتها داخل المنطقة، ما لم تتأثر التجارة في دول الاتحاد. أما حالات اندماج الشركات على مستوى المنطقة فهي من اختصاص المفوضية. وتساهم دول الإفتا فيما يقدمه صندوق الاندماج التابع للاتحاد (أنظر بعده) إلى برامج مساعدة أيرلندا وإسبانيا والبرتغال واليونان.

الفصل الثالث

الأبعاد المؤسسية للتنظيمات القطاعية

(1) قطاع الدفاع: تكامل الإنتاج الحربي عن طريق التخطيط المشترك

أدت الحرب الكورية إلى التفكير في إنشاء جيش أوروبي يضم دول أوروبا الغربية، بما فيها ألمانيا، بعد أن أعلن أيزنهاور عدم كفاية ترتيبات حلف الأطلسي في الدفاع عن أوروبا في حالة حرب أصبح نشوبها محتملاً. لذلك قام الحلف خلال 1951 بدراسة إمكانية تكامل الإنتاج الحربي على أساس متطلبات الكفاءة ومراعاة الاعتبارات الاستراتيجية بعيداً عن الاعتبارات المالية البحتة. غير أن هذه الجهود اقتصرت على تنسيق واردات أوروبا من الولايات المتحدة، ولم تنجح في وضع خطة إقليمية للإنتاج الحربي، وذلك لعدة أسباب:

- ♦ أن العامل المؤثر في هذا التخطيط هو جانب الطلب الحكومي، الذي يشتد فقط في وقت الحرب. أما في زمن السلم فلا يوجد شعور بضرورة السيطرة على الإنتاج الحربي أو توجيهه أو تسهيله أو إحداث تنسيق فيه نظراً لعدم ظهور اختناقات في الإمدادات تحتاج إلى تدخل عمدي. ومن ثم بدت محاولة الحلف تخطيط الإنتاج كأنها "تخطيط من أجل التخطيط".
- ♦ فإذا كانت هناك حاجة إلى الاستيراد تصبح المشكلة الملحة التي تبرر نوعاً من التدخل هي مشكلة توفير الموارد المالية والنقد الأجنبي، ولكن هذه مشكلة عامة تعالج بأساليب أخرى.
- ♦ وتعرض محاولة تنسيق الإنتاج إلى تسابق الدول على زيادة أنصبتها منه، ليس فقط لاعتبارات التفاخر ولأغراض الأمن القومي، بل وأيضاً للتمكن من تصحيح أوضاعها المالية، بما تحصل عليه مقابل ما تورده للحلف من منتجات.
- ♦ صعوبة المقارنة بين تكاليف الإنتاج الفعلية بسبب اختلاف الأنظمة الضريبية وعدم وضوح الأسس التي يتم بها التقييم في المؤسسات الإنتاجية الحكومية.
- ♦ تعذر اتخاذ المقارنة بين الكلف القطرية كمؤشر "للكفاءة الاقتصادية" على أساس أسعار الصرف السائدة بسبب توقع حدوث تعديلات في تلك الأسعار التي لم تكن قد استقرت بعد.
- ♦ وفي مجال مثل الإنتاج الحربي لا يكون الفاصل النهائي للجوانب النقدية البحتة بل للاعتبارات الاستراتيجية، مما كان يعني عدم إعطاء نصيب كبير للدول التي ينتظر أن تكون مرشحة للغزو في حالة الحرب، أو التي يمكن أن تثير اعتراضات كثيرة أثناء السلم، وهو ما خلق حساسيات كان الحلف في غنى عنها.

(2) قطاع الدفاع: تكامل الميزانيات عن طريق جماعة الدفاع الأوروبية

رغم أن اتفاقية إنشاء جماعة دفاع أوروبية لم تر النور كما سبقت الإشارة، إلا أنها تضمنت ما يمكن تسميته **تكامل الميزانيات** Budgetary Integration. ويمثل التنظيم الذي اقترح للجماعة تنظيم جماعة الفحم والصلب (أنظر القسم التالي)، فضم هيئة تنفيذية أطلق عليها اسم **المفوضية** (من تسع أعضاء) تتلقى توجيهاتها من مجلس وزراء، و**جمعية مشتركة ومحكمة**، هما نفس جمعية جماعة الفحم والصلب (ولكن بتمثيل أكبر لكل من فرنسا وألمانيا وإيطاليا) ومحكمتها. وكان وجه الاختلاف الجوهرى عن تلك الجماعة يكمن في ميزانية الجماعة، التي تختلف في أنها لا تقتصر على تمويل النفقات الإدارية للجماعة، بل تمثل إنفاقاً تقرر الجماعة تخصيصه للدفاع، وهو ما عالج المشكلة التي واجهت حلف الأطلسي وحدث من قدرته على تخطيط الإنتاج الحربي، كما سبق إيضاحه. وتتخلص **قواعد الميزانية** التي تضمنها مشروع الجماعة في الآتي:

أ) يقوم مجلس الوزراء بتحديد إجمالي الميزانية وأنصبة الدول الأعضاء فيها، بناء على اقتراح من المفوضية. ولم تكن موارد هذه الميزانية تُستمد من حصيلة ضرائب يتحملها الجمهور مباشرة، بل تتخذ شكل مساهمات من حكومات الدول الأعضاء تضعها تحت تصرف الجماعة. واختلف أسلوب تحديد هذه المساهمات عن القاعدة المتبعة في المنظمات الدولية والتي تقوم على توزيع الأعباء وفق صيغة تأخذ بمؤشر يمثل الحجم (كالدخل القومي مثلاً) أو بمتوسط عدد من المؤشرات. فقد رُوي الأخذ بمبدأ التفاوض

السنوي بين الأعضاء من خلال مجلس الوزراء، يعقبه صدور قرار إجماعي، وهو ما يحد من السلطة فوق الوطنية للجماعة.

ب) وتقوم المفوضية بالتصرف في هذه الموارد، بشرط أن يتم الإنفاق داخل كل دولة بما لا يقل عن 85 % من مساهمتها، وما لا يتجاوز 115 % منها، أي أن حرية تصرف الجماعة كانت بحدود 15 % زيادة أو نقصا. ويرجع هذا إلى أن الإنفاق الذي تقررته الجماعة في دولة من غير مواردها بمثابة إعانة مستترة لها ويؤثر على ميزان مدفوعاتها وموازن مدفوعات الدول الأخرى. وعلى هذا فإن تقييد الإنفاق بهذا الشكل كان يهدف إلى تمكين الدول من استرداد جانب كبير مما قامت بالمساهمة به في الموارد، لتقبل المشاركة في توفير الإنتاج الحربي اللازم للجماعة.

ج) ويعني هذا أن الإنتاج الحربي كان بيد المفوضية، تحدد مواقعها في الدول الأعضاء دون إخلال بشرط النسبة سالف الذكر. غير أن الجماعة لم يكن من صلاحيتها توزيع المواد الأولية على الدول الأعضاء، أو فرض قيود على الإنتاج، أو القيام بتأمين الصناعات الحربية أو إجبار منتجين على تحويل منشآتهم إلى الإنتاج الحربي، أو حملهم على قبول أسعار معقولة لمنتجاتهم. فإذا واجهت المفوضية صعوبات في توفير الإمدادات المطلوبة، أحالت الأمر إلى مجلس الوزراء، الذي لم يكن من صلاحياته إجبار الدول على شيء، بل كان عليه أن يسعى إلى اتفاق من خلال التفاوض.

د) غير أن هذا كان معناه تقييد حرية الجماعة في ضمان الكفاءة، بالأخذ في الاعتبار ما يترتب على الاختلاف في معدلات الأجور وفي نظم الضمان الاجتماعي وفي نظم ومعدلات الضرائب من آثار على مواطن الإنتاج وعلى المصادر التي تجلب منها المواد الأولية وكذلك على العقارات المستخدمة في الإنتاج الحربي. فلم يكن بوسعها توجيه الإنفاق إلى الحصول على المنتجات الأرخص لتحقيق نفس الأهداف، أو إعادة توزيع الإنتاج وفقا لاعتبارات استراتيجية إلا في حدود نسبة الـ 15 % التي سمح لها بها.

وهكذا فإن القواعد التي تضمنها مشروع الاتفاقية شملت عددا من الأبعاد المميزة:

- ♦ الجمع بين نوعين من التكامل: التكامل الدفاعي وتكامل الميزانيات Budgetary Integration. ف لأول مرة يجري التفكير في أن يُعهد بجانب من الموارد العامة للدول الأعضاء (المخصصة للدفاع) إلى جهة إقليمية لتتجمع لديها أموال تمكنها من أن تضع ميزانية خاصة بها.
- ♦ وقد حدث هذا في مجال يعتبر من الوظائف التقليدية للسلطات الوطنية وهو الدفاع، مما يجعل التخلي عن جانب منه يمثل نزولا واضحا عن جانب من السيادة الوطنية. صحيح أن فرنسا رفضت هذا المبدأ إلا أن هذا كان يرجع لظروف خاصة وربما مؤقتة. كما أنها لم تقتصر على مجرد الإنفاق على الدفاع، بل تجاوزت ذلك إلى التنسيق في قطاع الصناعات الحربية (وهو من القطاعات التي لا تفتأ تشغل الرأي العام العربي).
- ♦ ثم هي تتعلق بقطاع يخضع لاعتبارات متباينة؛ فهو من ناحية يسعى إلى العمل في ظل القواعد السائدة حيث لم يستوجب مشروع الجماعة تأمين أو تدويل وحدات الإنتاج نفسها، بل أبقاها على وضعها، سواء كانت قطاعا خاصا أو عاما، وهو ما مكن الدول من قبول الفكرة حيث لم يتطلب منها تعديلا في نظمها الاقتصادية. وهو من ناحية أخرى يخضع لعدة اعتبارات استراتيجية لا تحكمها قوى السوق.

وكما أشرنا من قبل، أدت محاولة التنسيق في مجال الدفاع إلى الشعور بالحاجة إلى إيجاد تنسيق مماثل في السياسة الخارجية، مما دعا إلى بدء التشاور حول إقامة جماعة سياسية أوروبية، وهو ما كان يقود إلى الاقتراب بسرعة من إقامة حكومة إقليمية تضع أوروبا على طريق الوحدة. غير أن الفشل في إقامة الجماعة الدفاعية أدى إلى إجهاض الفكرتين كما أسلفنا، وهو ما قوى الدعوة إلى العودة إلى المنهج الاقتصادي، ومحاولة إقامة سوق مشتركة.

(3) قطاع الفحم والصلب - الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ECSC

موقع قطاع الفحم والصلب وخصائصه

يشكل القطاع قاعدة صناعية أساسية بالنسبة إلى كل من الصناعات المدنية والحربية، كما أن الفحم كان أهم مصادر الطاقة في الخمسينات، حيث وفر حوالي 65 % من مصادر الطاقة للدول الست التي

أقامت الجماعة، واعتمدت عليه أوروبا في تعميرها. على أن عام 1958 شهد تحولا إلى النفط الرخيص فتراجع النشاط فيه إلى 1973 حينما استعاد جانبا من اقتصادياته نتيجة الارتفاع المفاجئ في أسعار النفط، ومن ثم مال حجمه إلى الثبات، ويعمل فيه حاليا حوالي 200 ألف عامل، بعد أن جرى الاستغناء عن حوالي 700 ألف عامل في السبعينات والثمانينات. ويلاحظ أن القطاع لا يتمتع بدرجة عالية من التنافسية على الصعيد العالمي، كما أن التبادل التجاري البيني فيه محدود. من جهة أخرى فإن صناعة الصلب التي يعتمد جانب هام من الطلب على منتجاتها على نشاط التشييد وصناعة السيارات، صادفت توسعا في حجم الطلب خلال الخمسينات والستينات. ثم ظهرت مشكلة النقص في الطلب نتيجة الركود الذي شهدته السبعينات والتغيرات التكنولوجية في فنون الإنتاج وظهور البلاستيك والبدائل الأخرى، فضلا عن دخول منافسين جدد مثل اليابان والدول حديثة التصنيع. ولذلك تعرضت هذه الصناعات إلى أزمات دورية بلغت أبعادا كبيرة في أوائل الثمانينات ثم في التسعينات.

ونظرا لأهمية القطاع في توفير معدات الحرب والطاقة اللازمة لها، ساد التخوف من أن تغذي السيطرة الوطنية عليه الرغبة في إثارة الحروب، على نحو ما اتضح خلال الحرب العالمية الأولى التي اعتمدت على موارد وادي الرور بإقليميه، السار في ألمانيا واللورين في فرنسا. ودفع هذا إلى التفكير في التنسيق في قطاعي الفحم والصلب بين فرنسا وألمانيا خلال العشرينات، وبعد الحرب العالمية الثانية وُضعت منطقة الرور تحت إدارة الحلفاء، ثم اتفقت الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وهولندا وبلجيكا ولوكسمبورج على إنشاء جهاز خاص هو **هيئة الرور الدولية** ليتولى مسؤولية توزيع الفحم والكوك ومنتجات الصلب، بمشاركة فرنسية ألمانية. غير أن هذه الهيئة لم تكن موضع ترحيب من أي من ألمانيا أو فرنسا، حيث رأت ألمانيا أنها تمثل انتقاصا من سيادتها، وسعت شيئا فشيئا إلى استعادة سيطرتها الوطنية. من جهة أخرى فإن نجاح ألمانيا في تحقيق تقدمٍ اعتبر "معجزة اقتصادية"، بفضل إصرار الشعب الألماني، واستفادة ألمانيا من مشروع مارشال، جعل من الصعب تجاهلها كقوة اقتصادية، والاستمرار في حرمانها من استرداد منطقة السار. يضاف إلى ذلك تنامي الرغبة في إعادة تسليح ألمانيا تحسبا لما يسفر عنه توتر الموقف الدولي من مواجهات.

ورغم أن قطاع الفحم والصلب كان قطاعا للأعمال، إلا أن دور الدولة فيه كان من الكبر بحيث سهل تقبل إخضاعه لسلطة رسمية إقليمية. فنتيجة لعب دورا أساسيا في المرافق العامة والأمن القومي وهذه بيد الدولة، كما أن بعض الدول مثل فرنسا كانت قد أمنت جانبا كبيرا منه. كذلك فإن النقل له ثقل كبير في قيمة ناتجه، وكان النقل آنذاك من المرافق التي تشرف عليها الدولة. يضاف إلى ذلك أن كثيرا من العوامل المحددة للتكاليف كانت بيد الدولة، مثل الضرائب والإعانات وبرامج الضمان الاجتماعي للعمال وملكية السكك الحديدية والطاقة الكهربائية. ولذلك فإن الجهاز المنشأ لم يكن عليه أن يوجه نشاط الأعمال فقط، بل كان عليه أن يسيطر على عمل الحكومات أيضا، وهو ما جعل من السهل على جميع الأطراف تقبل أن يكون الجهاز المنشأ رسميا، على الرغم من أنه قام في مجال يتولاه قطاع الأعمال، وهو قطاع خاص بالدرجة الأولى.

من جهة أخرى شهدت الفترة التالية للحرب العالمية الثانية جوا سياسيا عاما تسود فيه اتجاهات قوية نحو وحدة أوروبية ترمي إلى تحقيق السلام وتسعى في الوقت نفسه إلى تدعيم النمو الاقتصادي بالاستفادة من ظاهرة اتساع حجم السوق. وتفاوتت الآراء بين التوجه مباشرة إلى إقامة اتحاد فيدرالي سياسي يكون الجانب الاقتصادي جزءا منه، أو اتباع المنهج الوظيفي المحدث الذي رأي في إجراء تكامل اقتصادي في أحد القطاعات الرئيسية خطوة فعالة على طريق التوحد الإقليمي، وتدعيم السلام. ورغم تحمس جان مونييه (قوميسير التخطيط في وزارة المالية الفرنسية) لفكرة إقامة وحدة أوروبية فيدرالية، فقد عكف خلال فترة الحرب العالمية الثانية على إعداد خطة تستهدف إخضاع قطاعي الفحم والصلب لسلطة فوق وطنية تحد من سيطرة ألمانيا عليه، وتصلح كقاعدة لبناء التكامل السياسي على قاعدة قطاعية. وتبني هذه الفكرة روبرت شومان وزير الخارجية الفرنسي حيث رأى فيها ما يوجد حلا يسمح بإعادة السيادة إلى ألمانيا، ويحول في الوقت نفسه دون انفرادها بقطاع الفحم والصلب. فتقدم في 1950/5/9 بمقترح اقترن باسمه، حيث اشتهر باسم **خطة شومان** Schuman Plan لإنشاء جماعة الفحم والصلب، يتضمن إخضاع إنتاج هذين القطاعين في البلدين إلى سلطة عليا مشتركة، تتبعها منظمة تضم دولا أوروبية أخرى. ولقي هذا الاقتراح ترحيبا من جانب ألمانيا الغربية حيث وجدت فيه منفذا إلى

وضعها على قدم المساواة مع الدول الأوروبية الأخرى، مما يرفع عنها قبضة الاحتلال ويبعد عنها القيود التي حدثت من أهليتها في إدارة شؤونها الاقتصادية. كما أيد الاقتراح كل من بلجيكا وهولندا ولكسمبورج وإيطاليا لتتشكل بذلك مجموعة عرفت باسم **مجموعة الستة الداخلية** The Inner Six. غير أن بريطانيا رفضت فكرة وجود سلطة فوق وطنية. أما باقي الدول الأوروبية فلم تهتم بتلك الخطة نظرا لصغر هذين القطاعين فيها، كما أن الدول المحايدة الثلاث (وهي النمسا والسويد وسويسرا) فضلت الابتعاد نظرا لتشككها فيما قد ينطوي عليه المقترح من توجهات سياسية. وأسهمت الحرب الكورية في تشجيع الدول الست على قبول خطة شومان من ناحيتين: الأولى أن حالة الرواج التي صحبت تلك الحرب جعلت هذه الدول لا تخشى مما يمكن أن يترتب على تطبيقها من اشتداد المنافسة نتيجة لما تضمنته من إزالة عوائق تبادل منتجات القطاع. الناحية الثانية كانت تزايد الرغبة في تسليح ألمانيا نتيجة التخوف من امتداد الحرب الكورية.

المقومات التكاملية لقطاع الفحم والصلب

- ♦ رأى المتحمسون لاتحاد أوروبا في قيام الجماعة خطوة على الطريق، ولو أنها أخذت بالمنهج الوظيفي بالعمل على تحقيق الوحدة الأوروبية من خلال مدخل قطاعي كمقدمة للمدخل الاقتصادي العام. وهكذا تميزت أول خطوة على طريق التكامل الإقليمي الأوروبي بعدد من الخصائص:
- ♦ أهمية القطاع في اقتصادات الدول المشاركة، ومن ثم الشعور بأهمية العمل على تقدمه ليساهم في إعادة الإعمار وفي دفع عجلة النمو الاقتصادي.
- ♦ كبر شأن القطاع في الصناعات الحربية وفق الهياكل الشائعة في ذلك الوقت، وتبلور فكر يربط مفهوم التكامل الإقليمي بهدف تحقيق السلام، وإحلال القرار المشترك وقنوات التفاهم محل القرار القطري المنفرد وما قد يقود إليه من صراع.
- ♦ ارتضاء نقل السيطرة على القطاع من الأقطار إلى التجمع الإقليمي، مما وضع الأساس لإقامة سلطة فوق وطنية ولو في نطاق محدود، وهو ما ساعد على التخلص من مشكلة شرط الإجماع الذي حد من فاعلية منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي.
- ♦ تعتبر الجماعة نموذجا للمقاصة التي يمكن أن تنشأ في تجمع إقليمي بين الامتداد الأفقي (لجميع الدول) والامتداد الرأسي (لمستويات السلطة).
- ♦ حققت الجماعة الجمع بين التدخل الحكومي (الإقليمي) في العمليات الاقتصادية للدول الأعضاء وبين ضمان حرية السوق وسلامة المنافسة. ويرجع هذا إلى حجم الوحدة الإنتاجية في نشاطي الفحم والصلب.
- ♦ ورغم أن الاعتبار الأساسي كان هو فرض السيطرة على الصناعات الحربية فإن هذه الصناعات لم تكن هي موضع العمل المباشر للجماعة. فقد عولج القطاع من ناحية التكامل الرأسي، بدءا من المواد الخام (الفحم والحديد) أي في النشاط الاستخراجي، إلى المنتجات الأولية والمنتجات المتخصصة أيضا، ولكنه توقف عند مرحلة المواد الوسيطة ولم يتعداها إلى منتجات نهائية تدخل فيها هذه السلع بصورة رئيسية.
- ♦ وقد تم قبول وجود سلطة إقليمية في ظل الاحتفاظ بالفلسفة الاقتصادية التي تؤمن بها معظم دول الجماعة، وهي أن تباعد في أعمالها عن عمليات التأميم أو التدويل، وتتولى فقط كل ما من شأنه إزالة العقبات التي تحد من حرية المنافسة في النشاط الاقتصادي للدول الأعضاء والتبادل بينهم، خاصة وأن العوامل التي تشجع الاحتكار، لا سيما الحكومي، كانت قوية.
- ♦ وكان ارتضاء السيطرة على القطاع بهذه الصورة مطلوبا من أجل ضمان عدالة المنافسة لمجمل قطاعات الصناعة، باعتبار الفحم والصلب يمثلان أساسا للإنتاج الصناعي عامة.
- ♦ وقادت الرغبة في الجمع بين التدخل الحكومي والحرية الاقتصادية إلى إقامة نظام مؤسسي معقد له هيكل متطور من الناحية فوق الوطنية، يأخذ بأفكار مونتسكيو، التي وضعت أسس الفصل بين السلطات، والاعتماد على الضوابط والتوازنات بين مختلف أجهزة الجماعة، وتوفير مشاركة شعبية عن طريق تنظيم برلماني.

نشأة جماعة الفحم والصلب الأوروبية

أفضت المفاوضات حول خطة شومان إلى التوقيع في 18/4/1951 على "معاهدة باريس" بإنشاء "جماعة أوروبية للفحم والصلب" (ECSC). وتوالت تصديقات الدول الست الداخلية الدول عليها لتقوم

الجماعة في 1952/6/23. وتمثل الجماعة نظاما يقوم على المشروع الحر، ولكنه موجه guided، في قطاع اقتصادي معين، لتفادي ما تعرض له النمو الأوروبي من عرقلة بسبب السياسات الحمائية للأقطار المعنية. ولذلك استهدفت الجماعة تحرير التجارة في الفحم والصلب والعمل على تقارب أوضاع أسواق الدول الأعضاء وتجنب المعاملات التمييزية، وهو ما يعني عدم التدخل في شؤون قطاع الأعمال، وإزالة العوائق أمام تدفق رأس المال والعمال وإنشاء سوق حرة للفحم والصلب (والخردة) بين الدول الست بما يؤدي إلى توسع الاقتصاد وتطوير التوظيف وتحسين مستوى المعيشة، مع ضمان سيادة شروط المنافسة الحرة (مادة 5). ومُنحت السلطة العليا حق التدخل في حالات خاصة، إذا كان ذلك ضروريا من أجل مقاومة أي إجراءات تضر بحرية التعامل في السوق. ولم تجد الدول الأعضاء صعوبة في توفير العملات اللازمة لتمويل المشتريات من بعضها البعض بعد قيام اتحاد المدفوعات الأوروبي. وإلى جانب ذلك استفادت الجماعة في عملها من التنظيمات الأخرى القائمة آنذاك، كاتفاقية الجات التي عيّنت بتطبيق شرط الدولة الأولى بالرعاية وبتثبيت الرسوم الجمركية وتخفيضها، ومنظمة التعاون الاقتصادي التي انصب اهتمامها على إزالة القيود الكمية على التجارة الخارجية. وتحددت أهداف الجماعة بتحقيق العناصر الثلاثة التي توخاها التكامل الاقتصادي الأوروبي وهي: "توسيع الاقتصاد، وتعزيز التوظيف، وتحسين مستوى المعيشة في الدول المشاركة". ولهذا الغرض تعمل الجماعة تدريجيا على إقامة الظروف لبلوغ أفضل ترشيد لتوزيع الإنتاج، مع العمل في الوقت نفسه على تفادي إحداث اضطرابات اقتصادية كبيرة ومستمرة في اقتصادات الدول الأعضاء (مادة 2)، وذلك وفق القواعد التي حددتها (المادة 3) من المعاهدة، والتي تتضمن:

- ♦ ضمان توفر العرض بانتظام في السوق المشتركة مع مراعاة احتياجات الدول غير الأعضاء.
- ♦ توفير فرص متكافئة لجميع المستهلكين ذوي الأوضاع المتماثلة للوصول إلى مصادر الإنتاج.
- ♦ العمل على خفض الأسعار إلى أدنى حد ممكن مع ضمان عدم ارتفاع أسعار نفس المنشآت في المعاملات الأخرى، أو مستوى الأسعار العام في فترة أخرى، ومع السماح بعائد مناسب على الاستثمارات وقدرة على استردادها.
- ♦ العمل على توفير الظروف التي تشجع المنشآت على التوسع وتحسين القدرات الإنتاجية وتعزيز سياسة للتطوير الرشيد للموارد الطبيعية، بدون فرض حماية في وجه الصناعات المنافسة إلا في حدود ما تقتضيه مواجهة المنافسة غير العادلة.
- ♦ العمل على تحقيق التقارب بين ظروف العمل والمعيشة، أي الظروف العامة وأوضاع العمل وشروط التوظيف بالنسبة للقوى العاملة.
- ♦ تعزيز توسع التجارة العالمية وضمان بقاء الأسعار في الأسواق الخارجية ضمن حدود عادلة.

الإطار المؤسسي للجماعة

كان أهم ما في تلك الجماعة هو إنشاء سلطة فوق وطنية هي المتصرفة في ذلك القطاع، وكان هذا هو أول تنازل عن جانب من السلطة الوطنية إلى جهاز تديره مجموعة من الدول. على أن وجود مثل هذه السلطة يقتضي وجود رقابة عليها، وهذه في الأنظمة الديمقراطية لها شقان: شق قانوني عدلي في شكل محكمة إقليمية؛ وشق نيابي شعبي، يتخذ صورة مجلس شوري أو مجلس تشريعي، يوصل من خلاله الشعب أو من يمثله رأيه إلى من يتولون اتخاذ القرار في هذه السلطة. فالعاملون في السلطة هم عاملون في الحكومات أو مندوبون عنها وترك الأمر لهم يعني تغيب الشعوب صاحبة المصلحة الأساسية في التكامل. بناء عليه تكونت أجهزة الجماعة من سلطة عليا، ومجلس، وجمعية مشتركة، ومحكمة عدل، فضلا عن جهاز استشاري في شكل لجنة استشارية. وعند نشأة الجماعة الاقتصادية واليوراتوم في 1958 أصبح يطلق على الجمعية المشتركة إسم الجمعية. وفي 1965/4/8 وقع الأعضاء الستة في بروكسل معاهدة الدمج، التي اندمجت بها أجهزة الجماعة في أجهزة للجماعات الثلاث، وتحولت الجمعية إلى برلمان أوروبي، اعتبارا من 1962.

وهكذا اشتملت الجماعة على الأجهزة التالية:

- (أ) **السلطة العليا** High Authority: مقرها لوكسمبورج، وتتكون من 9 أشخاص تعين الحكومات ثمانية منهم يقومون بانتخاب عضو تاسع، بحيث لا ينتمي أكثر من عضوين للدولة الواحدة. ومدة العضوية 6 سنوات، ولا يتلقى الأعضاء توجيهات من الحكومات. وتولى أول رئاسة لها جان مونييه

مهندس التكامل الأوروبي (1957-52). وتتولى السلطة تنفيذ المعاهدة (المادة 8)، بالوسائل المقررة فيها، دون أن يكون لها أن تقرر وسائل جديدة، إلا من خلال مشاركة الأجهزة الأخرى كما هو مبين فيما بعد. ومن سلطاتها:

- ♦ إنشاء مجموعات بحثية.
 - ♦ فرض غرامات على المنشآت التي تخالف المعاهدة أو قرارات الجماعة.
 - ♦ ولها أن ترتب عقد قروض وتفرض ضرائب معينة.
 - ♦ تقوم بإعداد ونشر خطة عامة تحدد أهداف الجماعة.
 - ♦ ولها أن تمنع القيام ببعض الاستثمارات.
 - ♦ تحديد أولويات الاستهلاك وذلك خلال فترات نقص الإنتاج.
 - ♦ وبإمكانها حل الكارتلات التي قد يقيمها منتجون.
 - ♦ الإذن بعمل اندماجات بين الشركات في إقليم الجماعة.
 - ♦ وضع قوانين للتجارة العادلة.
- وعليها لتحديد نشاطها أن تقوم بإجراء دراسات مستمرة للأسواق واتجاهات الأسعار، وأن تُعد بصفة دورية برامج تعطي تنبؤات تأشيرية للإنتاج والاستهلاك والصادرات والواردات، وتصدر دوريا أهدافا عامة عن التحديث، وتخطيطا طويل الأجل للإنتاج وتوسيع الطاقة الإنتاجية (مادة 46)، وتشارك في دراسات إعادة توظيف العمال إذا طلبت منها الحكومات ذلك، وتجمع بيانات عن طرق وأساليب رفع مستوى المعيشة. ولها أن تستشير الحكومات ومنتجي الفحم والصلب والعمال والمستهلكين والوسطاء أو اتحاداتهم، وأي خبرات مناسبة. وللأطراف المعنية من جانبها أن تقدم مقترحات أو ملاحظات إليها. كذلك تقوم السلطة بجمع البيانات وإجراء الفحوصات اللازمة لها في أداء وظائفها (مادة 47).

وتعمل بالاتصال الوثيق مع مجلس الوزراء. وتصدر قراراتها بالأغلبية، في شكل قرارات تلزم من تتعلق بهم، تكون خاضعة للمراجعة من قبل محكمة العدل، أو تقديم توصيات تكون ملزمة من حيث الأهداف مع ترك الوسائل لاختيار المعنيين بها، أو آراء ليس لها إلزام. وللسلطة أن تكتفي بإصدار توصية، حتى وإن كان من حقها إصدار قرار (المادة 14). وفي جميع الأحوال عليها أن تشفع قرارها بمذكرة توضح الأسس التي بنته عليها. وتصبح القرارات والتوصيات الموجهة لأطراف معينة نافذة من تاريخ إخطارهم بها، أما القرارات العامة فنفاذها يكون من تاريخ نشرها (مادة 15). وتخضع بعض سلطات السلطة للتشاور المسبق مع مجلس الوزراء، مثل فرض حدود عليا أو دنيا للأسعار. وبعض قراراتها تتطلب موافقة مجلس الوزراء، إما بأغلبية بسيطة، كما هو الحال بالنسبة لتقييد التصدير إلى أطراف ثالثة في حالات نقص المعروض، أو بأغلبية ثلثي المجلس مثل حالات فرض غرامات على الدول المخالفة، أو بإجماع الآراء كما في حالة إقامة نظام تعويضي لصناعات الفحم والصلب. وللمجلس إذا تحقق له الإجماع منع السلطة من إجراء بعض العمليات. وعلى السلطة أن تحصر تدخلها في أضيق الحدود، وأن تجمع المعلومات وتنشرها، وتقوم بدور المنسق (المادة 5)، وأن تعمل بأقل جهاز إداري ممكن (المادة 57). ورغم صلاحياتها فوق الوطنية، فإن السلطة لم تفرط في استخدامها، بل اكتفت بتقديم آراء تقوم على الخبرة والدقة المهنية في قضايا ذات أهمية حيوية. وبموجب معاهدة الدمج انتقلت صلاحيات السلطة العليا إلى المفوضية، التي تنعقد في شكل سلطة عليا عند النظر في الشؤون المتعلقة بالجماعة.

(ب) المجلس Council: وهو مجلس وزراء متخصص يضم وزيرا ممثلا لكل حكومة، ومن ثم يتلقى توجيهاته من حكومته. وأنشئ هذا الجهاز بناء على اقتراح من دول البنيولوكس، إذ لم يكن المقترح الفرنسي الأصلي يتضمنه. ويعمل كمعادل للسلطة العليا، ويقوم في نفس الوقت بإيجاد رابطة بينها وبين الحكومات والتوفيق بين أنشطتهما. وله أن يطالب السلطة بالنظر في مقترحات أو إجراءات يراها مناسبة (المادة 26). وتصدر قراراته بالأغلبية البسيطة (مع وضع متميز لألمانيا وفرنسا) أو بأغليات مشروطة، وبعض القرارات يتطلب الإجماع، كما سبق بيانه. فإذا حدث اختلاف بين السلطة العليا والمجلس جاز لها أن تعيد العرض عليه، وعندئذ يصدر قراره بأغلبية مشروطة (المادة 28). ومع ذلك تمكن المجلس بالأغلبية من أن يطلب من محكمة العدل إبطال بعض قرارات السلطة العليا وإقرار قرارات أخرى. ورغم تكوينه القطري فإن المجلس عمل عادة بروح فوق وطنية وطالب بمزيد من

التكامل. و بموجب معاهدة الاندماج اندمج في مجلس وزراء الجماعات الأوروبية وأصبح واحدا من المجالس المتخصصة لهذا المجلس.

(ج) اللجنة الاستشارية Consultative Committee. وعدد أعضائها من 30 إلى 51، يمثلون ثلاث مجموعات بالتساوي: المنتجين، والعمال، والمستهلكين والتجار (المادة 18)، ويعينهم المجلس لمدة سنتين من بين أشخاص تسميهم المنظمات الممثلة للفئات. ولا يتلقى الأعضاء توجيهات من المنظمات التي رشحتهم. وعلى السلطة أن تتشاور معها في أمور تتعلق بالتسويق والأسعار والإنتاج، كما أنها تستطيع استشارتها في أي أمور تراها. وتصدر قراراتها بأغلبية بسيطة، دون أن يكون لها إلزام قانوني. وقد تفاوتت اتجاهات التصويت، فلم تكن تعكس اتجاهات محددة، قطرية أو فئوية. وتعرض السلطة العليا على اللجنة الأهداف العامة والبرامج الدورية التي تعدها، وتطلعها على الأطر العامة لأعمالها المتعلقة بالاستثمار الصناعي وبالاتفاقيات التقيدية وعمليات الاندماج (المادة 19).

(د) محكمة العدل Court of Justice: وتتكون من 7 قضاة تعينهم الحكومات لمدة 6 سنوات، ويحدث تجديد جزئي كل 3 سنوات، مع إجازة إعادة التعيين لمدة أخرى (مادة 32). ويتحدد العدد بعدد الدول الأعضاء، مع زيادة عضو إذا لزم ليكون العدد فرديا. وعددها حاليا 15 من القضاة، يضاف إليهم تسع مدعين عموم يعينون لست سنوات، ويقومون بدراسة القضايا بحيادية تامة، ويعرضون نتائج الدراسة على المحكمة في جلسات علنية. وكان المبرر الأساسي لإنشائها تقادي التضارب الذي ينشأ من اختلاف اجتهادات المحاكم الوطنية في تفسير المعاهدة أو تطبيق قوانين الجماعة. وهي تعمل باستقلال وحياد، ووظيفتها ضمان تمشي المعاهدة والقرارات التنفيذية لها مع القانون (مادة 31)، وقراراتها نهائية. وتنظر في الدعاوى المقامة من أجهزة الجماعة على بعضها البعض، أو من الدول الأعضاء على الجماعة، أو من المنشآت الخاصة أو المستهلكين على الجماعة، أو المتعلقة بالخلاف بين الدول الأعضاء حول تفسير المعاهدة وتطبيقها. وهي أقرب في أسلوب عملها إلى المحكمة العليا للولايات المتحدة منها إلى محكمة العدل الدولية، حيث لا تشترط موافقة طرفي النزاع معا على النظر في الدعوى، كما أنها تنظر في دعاوى الأفراد ولا تقتصر على الحكومات، وإن كان على المستهلكين أن يقيموا الدعاوى من خلال حكوماتهم. والدعاوى التي يقيمها المستهلكون أو المنتجون، منفردين أو مجتمعين، تنصب على القرارات الخاصة التي تتعلق بهم مباشرة. أما القرارات العامة فالأمر بشأنها متروك للحكومات (مادة 33). وعند الفصل في دعوى من دولة أو من المجلس على للسلطة العليا، فإن للمحكمة أن تلغي قرار هذه الأخيرة، إذا ثبت أنه لا يتفق مع المعاهدة أو مخالف للنظام، دون أن تتعرض لمناقشة الأسس التي استندت إليها السلطة العليا في قرارها. وتتخذ المحكمة إجراءات تنفيذ أحكامها، بما في ذلك إقرار التعويض عما قد يكون قد لحق بالمدعي من أضرار (مادة 34). وإذا تقاعست السلطة العليا عن اتخاذ قرار أو إصدار توصية في شأن ما، جاز قيام الحكومات أو المجلس أو المنشآت المعنية بلفت نظرها لذلك. فإذا مضى شهران دون أن تتصرف جاز رفع دعوى أمام المحكمة (المادة 35). كما أنه يمكن للدول الأعضاء أو السلطة التقدم بنقض لقرار صادر عن المجلس أو الجمعية ولكن فقط من حيث مخالفته للنظم (المادة 38). وتتولى المحكمة الفصل فيما ينشأ من خلافات بين الدول حول تنفيذ المعاهدة عندما لا توجد وسيلة أخرى تنص عليها المعاهدة (المادة 89). كما تنظر في قضايا تتعلق بالمعاهدة يسمح قانون الدولة بعرضها عليها (المادة 43). ويمكن أن يلجأ إليها للتحكيم في عقود عامة أو خاصة تعقدها الجماعة أو تعقد لحسابها (المادة 42).

(هـ) الجمعية المشتركة (البرلمان الأوروبي) Common Assembly (European Parliament) وتتكون من ممثلين لشعوب الدول الأعضاء (المادة 20)، يختارون من برلمانات الدول الأعضاء، 18 لكل من ألمانيا وإيطاليا وفرنسا، 10 لكل من بلجيكا وهولندا، و 4 للوكسمبورج (المادة 21). وعند نشأة الجماعة الاقتصادية واليوراتوم أطلقت على نفسها في 1958/3/21 إسم الجمعية البرلمانية الأوروبية، وارتفع عدد أعضائها من 78 إلى 142، ومؤخرا إلى 626. وفي 1962/3/30 قررت أن يصبح إسمها "البرلمان الأوروبي". وتتولى مراقبة عمليات الجماعة (المادة 20)، ومناقشة التقرير السنوي للسلطة العليا في جلسة علنية، أي أنها كانت بمثابة جمعية عمومية لشركة وليست هيئة تشريعية، وليس لها ولاية على المجلس. وعندما اعترضت الجمعية على هذا الدور المحدود، وافقت السلطة على إخطارها بالأسس التي تعمل بموجبها وبرامج عملها للمستقبل. ويعمل أعضاؤها مستقلين، لا يتلقون توجيهات من

دولهم أو برلماناتهم. وهي تتخذ قراراتها بالأغلبية. ولها أن توجه أسئلة إلى السلطة العليا يجاب عليها شفاهة أو كتابة (المادة 20)، وأن تعزل السلطة العليا بسحب الثقة منها بأغلبية ثلثي الأصوات بشرط حضور غالبية الأعضاء (المادة 24). ولها أن تعقد دورات استثنائية بطلب من المجلس أو السلطة العليا أو غالبية الأعضاء (المادة 22). وقد سعت إلى توسيع رقابتها لتشمل العلاقات الخارجية والاستثمارات.

(و) **المحكمة الابتدائية** Court of First Instance، وقد أنشئت بموجب القانون الموحد في 1988، للجماعات الثلاث (سنتناولها في الفصل الخامس (6)).

(ز) **محكمة المراجعين** European Court of Auditors, ECA، وقد أنشئت بموجب معاهدة بروكسل الثانية الخاصة بالموازنة في 1975، للجماعات الثلاث (سنتناولها في الفصل الخامس (7)).

منهج عمل الجماعة

تعتبر الخطوات التي اتبعت في تحقيق أهداف الجماعة نموذجا للأدوات التي يمكن اتباعها عند تطبيق منهج التكامل من خلال السوق. ويمكن تلخيصها في الآتي:

في مجال تحرير التجارة، كان لا بد بموجب المعاهدة من إلغاء الرسوم الجمركية وإزالة القيود الكمية على التبادل البيئي، ففتحت الحدود أمام الفحم وخام الحديد والخردة في 1953/2/10، وأمام الصلب في 1953/5/1، وأمام الصلب المخصوص في 1954/8/1. وتحددت فترة انتقالية تنتهي في 1958/2/9 لإزالة جميع الممارسات التي تتعارض مع قيام سوق مشتركة للقطاع، والتي قد تضر بالمنافسة، مثل رسوم الاستيراد والتصدير، وإجراءات وعمليات التمييز بين المنتجين أو المشترين أو المستهلكين، المتعلقة بالأسعار أو شروط التوريد أو تكاليف النقل، أو الإجراءات التي تحول دون قيام المشتري بالاختيار الحر لمشترياته، والمعونات والمساعدات الحكومية أيا كانت صورتها، والممارسات التقييدية التي تستهدف تقسيم الأسواق أو استغلال المستهلك (المادة 4). وسمح لإيطاليا باستبقاء بعض الرسوم حتى انتهاء الفترة الانتقالية. وعند القيام بالتصدير إلى دولة عضو تُسترد الضرائب غير المباشرة على الإنتاج التي تفرضها الدولة المصدرة، على أن يُدفع عنه ما تفرضه الدولة المستوردة من ضرائب غير مباشرة على الإنتاج المحلي المماثل. وأدى هذا إلى اعتراض ألمانيا بأنه يمنح المنتجين الفرنسيين ميزة مضاعفة، نظرا لأن الرسوم الجمركية الألمانية كانت أعلى من الرسوم الفرنسية، بينما الضرائب غير المباشرة أقل، وهو ما جعل أسعار المنتجات الفرنسية تنخفض في ألمانيا عما كان الوضع عليه قبل قيام الجماعة. غير أن الاعتراض رُفض بدعوى أن المطلوب فعلا هو عدم إبقاء عوامل يترتب عليها التفرقة في المعاملة بين منتجي الدول الأعضاء.

ورغم الحديث عن "سوق مشتركة" للفحم والصلب وتسهيل انتقال عناصر الإنتاج، فلا تتضمن المعاهدة إشارة إلى إقامة اتحاد جمركي. فكل ما تشير إليه هو قيام المجلس باتخاذ قرار بالإجماع، بناء على اقتراح السلطة بتحديد حدود دنيا وعليا للرسوم الجمركية، ويترك للدول أن تحدد رسومها ضمنها. ولكن تستطيع السلطة إصدار آراء تقترح تعديل الرسوم حتى لا تؤثر اختلافاتها في التجارة (المادة 73). ولذلك فإن ما راعته الجماعة من الالتزام بحرية الحركة داخل المنطقة لجميع المنتجات، حتى تلك التي ترد إلى أحد الأعضاء من خارجها، أثار التخوف من حصول هذه الواردات على ميزة بالنفاز من الدول التي تفرض رسوما جمركية منخفضة، أو ما يعرف بالانحراف في مسار التجارة trade deflection. ولذا تقرر تعديل الرسوم في 1960/2/10. وانتهت المشكلة مع قيام الاتحاد الجمركي في إطار الجماعة الأوروبية. ونظرا لأن قطاع الفحم لم يكن على قدرة تنافسية مع الفحم المستورد، كما أن التجارة البينية فيه كانت محدودة، سُمح ببعض المعونات للإنتاج. ورغم محاولة الاتفاق على حصص اختيارية للإنتاج في 1977 فقد تعرضت معدلات تشغيل الطاقات الإنتاجية للانخفاض. وأعلنت الجماعة في عام 1980 أن صناعة الصلب تعاني من أزمة واسعة النطاق manifest crisis وفق المادة (58). وفي مواجهة هذه الأزمة أصدرت السلطة العليا (المفوضية) في منتصف 1981 عددا من القرارات بشأن قوانين مساعدات الصلب، تضمنت فرض حصص إجبارية على الإنتاج وتقييد الاستيراد والسماح بإعانات حكومية للمساعدة على إعادة الهيكلة لتخفيض الطاقات الإنتاجية، خلال النصف الأول من الثمانينات. وقد بلغت الإعانات في تلك الفترة أكثر من نصف القيمة المضافة في الصناعة في كل من أيرلندا وإيطاليا وبريطانيا وفرنسا، وأمكن رفع معدل تشغيل الطاقات القائمة من 50 % إلى 70 %.

وظل القطاع يتعرض إلى تقلبات دورية إلى أن تعرض القطاع إلى أزمة جديدة بين 1992 و 1994، تطلبت إعادة هيكلة للصناعة. وهكذا فإن قطاعي الفحم والصلب تحولاً بعد فترة وجيزة من الانتعاش إلى صناعات متراجعة، وهو ما يمثل خطراً على أقاليم توطنها لأنها تعتبر محاور أساسية للنشاط الاقتصادي فيها، الأمر الذي يخلف آثاراً اجتماعية معاكسة في مجالي التوظيف والنمو الإقليمي، تعين على الجماعة مواجهتها. وفي أعقاب أزمة التسعينات وضع برنامج آخر في 1994 تضمن تقديم إعانات إلى المناطق المضارة من تراجع الإنتاج، على أن يستمر العمل بها حتى نهاية أجل المعاهدة في 2002.

وفي مجال القوى العاملة، نصت المعاهدة (مادة 69) على إزالة أي قيود على توظيف العمال في قطاع الفحم والصلب بسبب الجنسية، والاعتراف بالمؤهلات الخاصة بالمهنة في القطاع، وطالبت المجلس بأن يتبنى توجيهها بتحرير استخدام العمال المؤهلين في القطاع، وكان طبيعياً قصر الأمر على العمال المؤهلين في معاهدة قطاعية غير مسئولة عن تحرير انتقال العمال بشكل عام. كما أن السلطة العليا كانت مطالبة بالحصول على المعلومات اللازمة لتقدير متطلبات تحسين أوضاع العمل ومستويات المعيشة للعاملين في القطاع (المادة 46). ودفعت الآثار المعاكسة لتراجع القطاعين إلى اهتمام بمعالجة مشاكل العمال الزائدين عن الحاجة، وأدوات التعامل الخمس معها: المعاش المبكر، البطالة، إعادة التشغيل، التحويل لأنشطة أخرى، التدريب. وبالنسبة للصلب وضعت في 1984 أداة باسم "الإجراءات الاجتماعية للصلب" وتتضمن إعانات لمواجهة تكاليف الاستغناء والمعاش المبكر وإعادة التشغيل في وظائف جديدة. وفي 1990 أطلقت الجماعة مبادرة باسم RECHAR لقطاع الفحم لتمويل التدريب الأساسي لفئات عمل المناجم الأقل تأهيلاً، والتحول إلى وظائف جديدة في شكل مشروعات أعمال. وقامت الجماعة بإجراء "البحوث الاجتماعية" للعناية بسلامة الأوضاع الصحية في المناجم والوقاية من التلوث في أماكن العمل والهندسة البشرية.

وفي مجال السياسات العامة التي لا تخص القطاعات التي تشرف عليها الجماعة بشكل مباشر، تركت الاتفاقية الحرية للدول الأعضاء بشأنها. إلا أنه كان من الواضح أن مثل هذه السياسات يمكن أن يكون لها تأثيرات على الأوضاع التنافسية بين الدول الأعضاء. ولذلك طولبت هذه الدول بإخطار السلطة العليا التي تقوم بإقرار إجراءات لإزالة الضرر الذي يحيق ببعض المنشآت بسببها. وكان معنى هذا أنه كان للجماعة دور في تشكيل السياسات العامة، تعددت جوانبه وذلك على النحو التالي:

(1) من الأمور المرعية بوجه عام حظر تقديم إعانات للمنتجين حرصاً على عدم خلق ظروف غير متكافئة بينهم. ومع ذلك فإن للسلطة العليا أن تُقر منح المنتجين في دولة معينة إعانات بمقدار ما قد يصيب التكاليف من ارتفاع نتيجة سياسات عامة تتبعها تلك الدولة، ما لم يكن هذا الارتفاع راجعاً إلى تغيرات في الإنتاجية، حتى لا يتحول الدعم إلى أداة لاستمرار هبوط الكفاءة.

(2) وبينما يُسمح بحدوث انخفاض في الأجور إذا كان عاماً أو راجعاً إلى انخفاض تكاليف المعيشة أو كنتيجة لنقص المبيعات، فإن السلطة العليا تتدخل في حالة التجاء المنتجين إلى تخفيض الأجور كأداة للمنافسة على حساب انخفاض مستوى معيشة العمال.

(3) ورغم ترك سياسة النقل لسلطات الدول الأعضاء، فإنه كان على كل من هذه الدول أن تتجنب التمييز ضد المنتجات المستوردة، وأن تتقاضى رسوماً موحدة على المنتجات أياً كان مصدرها. وإذا كان هذا قد تحقق بالنسبة للنقل عبر المنطقة، إلا أن الحكومات الأعضاء لم تتقدم كثيراً نحو تنسيق تعريفات النقل. ومن المعلوم أن تكلفة النقل تبلغ حوالي 35 % من قيمة الفحم، كما تصل إلى حوالي 25 % من قيمة منتجات الحديد والصلب.

(4) وكان من القواعد المرعية أيضاً عدم التحيز في التعامل للجنسية (مادة 60). لذلك كانت السلطة العليا تقدم توصيات إلى الدول إذا رأت أن هيئاتها العامة تمارس تحيزاً للشراء من منتجين محليين؛ بل كان لها أن تتدخل مباشرة إذا اتبع المستهلكون هذا الأسلوب.

(5) بالمثل فإن من القواعد الأساسية تفادي اللجوء إلى الاحتكار وإلى التمييز بين فئات المتعاملين ليس فقط وفقاً لجنسياتهم، بل وأيضاً داخل الدولة الواحدة بين مناطقها المختلفة. وحتى يُطمأن إلى عدم قيام بعض المنشآت بممارسة أساليب تؤدي إلى الاحتكار تعين على جميع المنشآت أن تقوم بالإعلان عن الأسعار وشروط البيع، على النحو الذي تحدده السلطة العليا، حرصاً على عدم التمييز في المعاملة. وتحظر الاتفاقية أيضاً الاتفاقات التقييدية بين المنشآت أو الاتحادات التي تضمها، مما يترتب عليه

تشويه الأوضاع التنافسية داخل الجماعة، بما في ذلك تحديد الأسعار والتحكم في الإنتاج أو التطوير الفني أو الاستثمار، وتوزيع الأسواق أو المنتجات أو العملاء أو مصادر الإمداد. وهنا أيضا لا يقف الأمر عند الاتفاقات التي تمس التعامل بين الدول الأعضاء، بل يمتد إلى داخل كل منها.

(6) ومن أهم العوامل التي قد تؤدي للاحتكار قيام الوحدات الإنتاجية بتنظيم تجمعات فيما بينها، وما يترتب على ذلك من ظهور كارتلات ومن تركيز القوة نتيجة اندماج شركات الصلب الكبرى. وتشترب السلطة العليا الحصول على إذن منها يسبق حدوث اتحاد منشآت سواء عن طريق الاندماج merger أو الاستيلاء على الأسهم أو الأصول أو الإقراض أو التعاقد أو أي وسيلة أخرى للسيطرة، وتمنح موافقتها وفقا لمعايير تهدف إلى ضمان عدم الإساءة إلى القواعد التي تكفل سلامة المنافسة. وتجزى الاتفاقية إبقاء المنشآت ذات الوضع المسيطر Dominant Position إذا لم تعد إلى استغلاله في التحكم في السوق، وإلا تولت السلطة العليا تحديد الأسعار وشروط البيع أو قوائم التوريد بالتشاور مع الحكومات المعنية. ومع ذلك فإن للسلطة العليا حق التدخل المباشر، بأن تحدد نطاقا للأسعار a fork of prices فتفرض حدا أعلى للسعر في حالة قصور في الإنتاج سعيا إلى تخفيض السعر، أو حدا أدنى لمواجهة الوفرة الزائدة في الإنتاج، وذلك بعد التشاور مع الحكومات والمنشآت. وقد تذهب إلى منح المنتجين الحديين (في مناجم الفحم) إعانات حتى يمكن المحافظة على مستوى معقول للأسعار. فإذا حدث إفراط في الإنتاج ولم تفلح الوسائل السعرية غير المباشرة في تصحيحه، جاز لها أن تحدد حصصا للمنتجين، كما حدث في 1981. غير أن الجماعة فشلت في تطبيق هذه القاعدة عندما حدث إفراط شديد في إنتاج الصلب خلال 1964/1963، واقتصر الأمر آنذاك على إقناع الدول بأن تتخذ إجراءات حمائية تجاه الاستيراد من خارج الجماعة. أما في حالة نقص الإنتاج فكان لها أن تحدد أولويات بتعيين حصص للمستهلكين تتولى الحكومات تطبيقها (الفصل الخامس).

(7) وأعطيت السلطة العليا الحق في الحصول على معلومات عن برامج البحوث والاستثمار لكي تبدي الرأي فيها دون إذاعة أسرار المنشآت. وعليها أن تشجع البحوث التكنولوجية والاقتصادية، في مجالات الإنتاج والاستهلاك والأمن الصناعي (مادة 55).

(8) وتقوم الجماعة بوضع أهداف عامة للفحم والصلب وذلك في شكل تنبؤات متوسطة الأجل عن الاتجاهات المتوقعة للطلب. كما أن السلطة العليا تطلب إخطارها بالاستثمارات التي تفوق حجما معينا، ولها أن تساعد في تنفيذ البرامج الاستثمارية بتقديم قروض أو ضمانات. أما إذا رأت أن بعض البرامج الاستثمارية لا تسمح به توقعات الطلب أو أنها تحتاج إلى شروط تناقض مبادئ الاتفاقية (كان تتطلب منح إعانات أو فرض حماية أو إجراءات تمييزية) فإنها تبدي رأيها بذلك (مادة 54) وهو ما يترتب عليه عدم إمكان تنفيذ الاستثمار إلا إذا أصرت الوحدات المعنية على إنجازها معتمدة على التمويل الذاتي، حيث تُحجم الأسواق المالية عن تمويله بسبب موقف الجماعة.

(9) وحتى يتحقق ما نصت عليه الاتفاقية من حرية انتقال العمال، تم عقد اتفاقية في 1957/9/1 بأن يجري الإعلان عن قائمة بالوظائف في فئة العمالة الماهرة التي يُسمح فيها بتوظيف عمال من دول أخرى من أعضاء الجماعة، ولو أن الحركة الفعلية لم تكن كبيرة لأن أنواع العمل المختارة لم تكن مغربية، حتى بالنسبة للعمال الذين لا يجدون فرصا مناسبة للتوظيف داخل دولهم.

(10) ولكي تتوفر للسلطة العليا الموارد المالية اللازمة لمواجهة نفقاتها الإدارية وما قد تقدمه من مساعدات للاستثمار أو البحوث، أعطيت حق فرض رسوم على إنتاج الفحم والصلب لا تتجاوز 1 %، وأن تقتصر وتقبل الهبات. غير أن عدم تحمس الدول الأعضاء لدور الجماعة في الناحية التمويلية أدى إلى انخفاض الرسوم المحصلة فعلا من 0.9 % إلى أن وصلت 0.2 % في 1962. وللجماعة أن تقتصر من أسواق رأس المال لتعيد الإقراض من خلال الجهاز المصرفي (مادة 51)، وهي في ذلك تقوم بدور مشابه لبنك الاستثمار الأوروبي. وقد حصلت الجماعة في بداية عملها على قرض بمائة مليون دولار من الولايات المتحدة، ثم قامت بعد ذلك بالاقتراض من الأسواق المالية الأوروبية. من جهة أخرى فقد استثمرت فوائضها لتحصل على موارد تخفض بها الفائدة على ما تقدمه من قروض. ورغم أن النفقات الإدارية أدمجت في الميزانية العامة للجماعات بموجب معاهدة الدمج، فإن الجماعة ظلت محتفظة بميزانية مستقلة لأغراض التمويل.

فاعلية الجماعة

استطاعت الجماعة أن تحول سوق القطاع إلى سوق تنافسية وتخلصه من عوامل السيطرة التي سادت خلال فترة الحرب، ومن الممارسات الاحتكارية. وقد أعقب قيام الجماعة توسع في التجارة بين الدول الأعضاء، خاصة في خام الحديد والخردة والحديد والصلب، وإن كان من الصعب إرجاع ذلك إلى قيام الجماعة فقط بمعزل عن الظواهر المصاحبة لها. فعلى سبيل المثال زادت صادرات فرنسا من خام الحديد من 8.9 مليون طن في 1952 إلى 18.5 مليون طن في 1969. بالمثل قفزت المبيعات فيما بين دول الجماعة من الخردة من 0.4 إلى 5.4 مليون طن، ومن الحديد والصلب من 2.4 إلى 18.7 مليون طن، خلال نفس الفترة. على الجانب الآخر فإن قيام الجماعة لم يؤثر تأثيرا سلبيا على التجارة مع باقي العالم. ففيما بين نفس التاريخين ارتفعت واردات الجماعة من الفحم من 22.3 مليون طن إلى 24.1 بينما هبطت الصادرات من 4.6 إلى 2.7 مليون طن. أما صادرات الحديد والصلب فقد زادت من 8.2 إلى 14.6 مليون مقابل ارتفاع الواردات منهما من 0.9 إلى 5.7 مليون، والواردات من خام الحديد من 13.8 مليون إلى 75.2 مليون طن. وقد دفع هذا التطور بريطانيا إلى أن تعقد في 1955/9/23 اتفاقية مشاركة مع الجماعة، وأن تطلب في 1962 الانضمام إليها، وهو ما حاولته أيضا كل من الدنمرك وأيرلندا والنمسا. ورغم النجاح الذي حققته الجماعة في الإنتاج والتجارة والإنتاجية بالقياس إلى القطاعات المناظرة في الولايات المتحدة وبريطانيا، على الأقل حتى 1960، فإن هذا لا يقوم دليلا جازما على أفضلية التكامل في هذه القطاعات، لأن ظروف الإنتاج تختلف من منطقة إلى أخرى.

ويعزو البعض النجاح الذي حققته الجماعة في بدايتها إلى أن سوق الفحم كانت سوق بائعين حتى منتصف الخمسينات. وباختفاء هذه الظاهرة تراجع دور الجماعة، وبدأت الحكومات تدافع عن المصالح القطرية. بالمثل كان عجز الجماعة عن فرض نطاق للأسعار بالنسبة للصلب وعن منع الإفراط في الإنتاج الذي تكرر حدوثه منذ أوائل الستينات، دليلا على قدرة الحكومات على الإمساك بزمام الأمور، وإجبارها السلطة العليا على تقديم التوصيات التي تبدي الحكومات استعدادا لقبولها. ومن الأمور التي شغلت الأذهان أن صناعة الصلب التي تعتبر من الصناعات المتميزة بكبر الحجم لم ترق سريعا إلى المستويات الموازية لنظيرتها في الولايات المتحدة واليابان. ففي 1965 مثلا كانت نسبة الإنتاج في المصانع الأوروبية التي تنتج أكثر من 6 مليون طن هي 7.4 % مقابل 49 % في اليابان و 81 % في الولايات المتحدة. أما المصانع التي تنتج أقل من مليوني طن فكان نصيبها 39 % مقابل 15 % و 6 % على التوالي. ومع ذلك يمكن القول أن الجماعة حققت تحسنا في ظروف الإنتاج وفي ترتيباته، كما أن الوحدات الجديدة التي أنشئت تحددت مواصفاتها على أساس السوق الإقليمية. وقدمدت السلطة العليا مساعدات للاستثمارات، كما أسهمت في إعادة تدريب العمال وفي توفير المساكن لهم مما جعل الرأي العام يتقبل التدخلات التي مارستها تلك السلطة. غير أن مما حذر من فاعليتها أنها لم يكن لها سلطان على جوانب عديدة من السياسات ذات العلاقة، مثل السياسات الاجتماعية وسياسات النقل والتجارة الخارجية. وظلت مواقف الدول الأعضاء متباينة في العديد من الأمور. وقد بقيت قضية الحدود الفاصلة بين صلاحيات السلطة العليا والحكومات من الأمور التي تحتاج إلى مراجعة. ولذلك فإن الحالات التي كان لا بد فيها من الرجوع إلى المجلس الوزاري تعرضت لمشاكل بسبب عدم القدرة على الاتفاق على قرارات تؤيد مقترحات السلطة. من جهة أخرى فإن الحكومات تلكأت في الأخذ بتوصيات السلطة في كثير من الحالات. وترتب على كل هذا أن ظلت الإنجازات في مجالات استعادة ظروف المنافسة والإبقاء عليها وتفادي عوامل التمييز في النقل، محدودة.

على أن فترة الخمسينات والستينات شهدت تراجعا سريعا في نصيب الفحم من جملة استخدامات الجماعة من الطاقة من ثلاثة أرباع الاحتياجات إلى الربع، بسبب الرخص الشديد والمفتعل لأسعار النفط الذي كان لا بد من استيراده من خارج الجماعة. وحتى يمكن الخروج من هذه المشكلة، التي زاد من حدتها قيام كل دولة من دول الجماعة بالتصرف منفردة إزاءها دون أي اعتبار لمصلحة الجماعة، كان من الضروري أن يتم الاتفاق على سياسة مشتركة للطاقة، وهو ما تزايدت المطالبة به دون جدوى، حتى بعد حدوث تغير جذري في هيكل أسعار الطاقة في سنة 1973. فقد كان من الصعب على الجماعة أن تتحمل أعباء محاولة تحقيق اكتفاء ذاتي في قطاع الطاقة، خاصة وأن الدول الأعضاء كانت تشكو من أعباء السياسة الزراعية للجماعة الاقتصادية. على الجانب الآخر أدى تقدم صناعة الصلب

إلى تحقيقها فائض في إنتاجها اضطر الجماعة إلى تقديم إعانات للصناعة لتساعدها على تنفيذ برنامج يقضي بتخفيض طاقتها الإنتاجية بما يقضي على ذلك الفائض في 1985. وأصبحت صادرات الجماعة إلى الولايات المتحدة في بداية عقد الثمانينات مصدر قلق للاقتصاد الأمريكي، واتهمت الولايات المتحدة الجماعة الأوروبية بأنها تمارس الإغراق من خلال ما تقدمه من دعم لصناعة الصلب، مما جعلها تستحوذ على حوالي 20 % من السوق الأمريكية. ثم لجأت الولايات المتحدة إلى إنشاء فروع توزيع لها في دول الجماعة لتستفيد من إعفاءات ضريبية فُدرت بحوالي مليار دولار على مبيعات تبلغ 75 مليار دولار سنوياً. وفي أواخر 1982 أمكن الاتفاق على تخفيض الصادرات الأوروبية إلى الولايات المتحدة، ومع ذلك عادت هذه الأخيرة ففرضت حصصاً مخفضة على الصادرات الأوروبية. وقدرت لجنة الجماعة الأوروبية فائض الطاقة الإنتاجية للصلب في 1985 بحوالي 30 مليون طن، ووضعت برنامجاً زمنياً لتخفيضه، ولجأت إلى فرض حصص للإنتاج والتوزيع تراعي توازن السوق وتلافي هبوط الأسعار. غير أن تعثر تنفيذ هذا البرنامج جعل الاتحاد الأوروبي للحديد والصلب Eurofer يطالب في أواخر 1986 بوضع خطة سريعة للحد من الإنتاج، ووضعت اللجنة خطة للسنوات 88-1990 تتضمن ربط الحصص بمدى التزام المنتجين بأهداف عملية إعادة الهيكلة التي وجدت الجماعة الأوروبية ضرورة للأخذ بها كما سنرى فيما بعد. (ويلاحظ أن هذه التطورات أثرت على ربحية مصانع صلب عربية).

وقد كان للنجاح المبدئي الذي حققته الجماعة، أثره في اتجاه بعض المفكرين العرب لاعتبارها نموذجاً يمكن أن يحتذى، خاصة وأنه كان في رأي الكثيرين مقدمة لإقامة الجماعة الأوروبية. وعبثاً حاول هؤلاء جعل قطاع النفط العربي يلعب دوراً مماثلاً، إلا أن هذا القطاع يختلف لكونه قطاعاً تصديرياً للعالم الخارجي في المقام الأول، وانصب أثره الداخلي على تدفقات مالية وليس على روابط إنتاجية. فضلاً عن أن الظرف التاريخي أكسب قطاع الفحم والصلب وزناً هاماً بالنسبة إلى قضايا الحرب والسلام، وأفسح مجالاً لقيام سلطة فوق وطنية.

والسؤال الذي يمكن أن نطرحه الآن هو: هل لو كانت الحرب العالمية انتهت اليوم بعد أن أصبح السلام يعتمد على تهديد القنابل النووية من ناحية، وعلى الصواريخ بعيدة المدى من ناحية أخرى، وبعد التطور التكنولوجي الضخم الذي حدث، والذي جعل دور الصناعات الإلكترونية يطغى على الصناعات المعدنية، هل كان ذلك القطاع يستطيع أن يلعب الدور الذي لعبه في عام 1951 وما قبله؟ الإجابة لا. إذاً الحديث عن قطاع قائد للتكامل يجب أن يأخذ في الاعتبار تغير أهميات القطاعات مع الزمن، وقدرة أي منها على لعب الدور المحدد الذي لعبه الفحم والصلب آنذاك والذي كان عاملاً هاماً فيه كبر نصيب ألمانيا منه، مما جعل فكرة السلطة فوق الوطنية حلاً مقبولاً، في ظل قرار عدم ترك ألمانيا تمارس سيادتها منفردة.

وإذا كانت الجماعة قد وضعت على أرض التجربة هيكلًا مؤسسياً يتميز بالتعادل بين مكوناته، وبأنه كان رائداً من حيث نقل جانب من السلطة إلى المستوى الإقليمي، فإن الأمر الذي يجب تذكره أن وجود سلطة فوق وطنية جاء نتيجة ظروف القطاع، فضلاً عن مشكلة عدم السماح لألمانيا بتعزيز قبضتها القطرية. فدور الدولة كان أساساً كبيراً في الفحم والصلب كما سبقت الإشارة. أي أن السلطة فوق الوطنية استخدمت أساساً في توجيه السلطات الحكومية القطرية بما يحقق حرية عمل قطاع الأعمال في ظل منافسة عادلة، رغم تدخل السلطة في مجالات الأسعار وأهداف الإنتاج. ويلاحظ أن النشاط قام على أساس التكامل الرأسي، بدءاً من المواد الخام (الفحم والحديد وهما ضمن النشاط الاستخراجي) إلى المنتجات الأولية والمتخصصة منها، ولكنه توقف عند المنتجات الوسيطة، بينما ظلت المنتجات النهائية خارج نطاق عمل الجماعة، بما في ذلك الصناعات الحربية. ورغم أن المعاهدة نصت على قيام الدول بتسوية المدفوعات المتعلقة بالقطاع على نحو لا يعوق حرية التجارة (المادة 86)، فإن مما ساعد على تسهيل المدفوعات أن الدول الأعضاء كانت أعضاء في اتحاد المدفوعات الأوروبي. من جهة أخرى، فإن جهود منظمة التعاون الأوروبي في مجال إزالة العوائق الكمية تطبيقاً للجات، سهلت عمل الجماعة. ولم يكن لغياب دول أخرى، وخاصة بريطانيا التي كان لإنتاجها وزن كبير، تأثير سلبي على الجماعة، التي تعتبر تجربة عملية في المقاصة بين التوسع الأفقي، أي الامتداد في العضوية، والتوسع الرأسي أي تعميق عملية التكامل ذاتها. فالتجارب التي رجحت النوع الأول (بما في ذلك التجربة العربية، وتجربة

الإفقا الأوروبية) ثبت عجزها عن مواصلة الامتداد في أي من الاتجاهين. ولهذا الأمر أهميته بالنسبة لمستقبل التكامل الاقتصادي العربي. هذا وقد بدأت المفوضية في 1990 حوارا حول مستقبل الجماعة. ولقي المقترح الذي قدمته في 1991/3/13 بأن تترك المعاهدة الحالية تستمر حتى نهايتها في 2002، مع الإعداد لمعاهدة جديدة تشمل قطاعي الفحم والصلب في معاهدة مستقبلية، قبولاً من المجلس ومن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية. وتشير دراسة أجرتها اللجنة الاستشارية إلى تحييد الاحتفاظ بالكثير من الأدوات التي أرسنها الجماعة.

(4) قطاع الطاقة الذرية - الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية Euratom, EAEC

أدت الدراسات المتعلقة بإنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية إلى إعداد معاهدين، إحداهما لتلك الجماعة، والأخرى بإنشاء الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية EAEC, or, Euratom. وقد أنشئت في نفس وقت إنشاء الجماعة الاقتصادية، ودخلت حيز التنفيذ معها في 1958/1/1، حيث انضمت إليها الدول الست الداخلية الأعضاء في جماعة الفحم والصلب. وكان الفكر السائد وقتها أن الطاقة الذرية على وشك أن تصبح اقتصادية، وتتخذ مكانها إلى جوار الفحم الذي كان أهم مصدر للطاقة في تلك الحقبة، وهو ما يدعو إلى التعاون في البحوث اللازمة لتقريب دخولها مرحلة التصنيع الاقتصادي. وبالتالي تحدد هدف الجماعة بتسهيل الاستخدام السلمي للطاقة الذرية بما يعزز التنمية الاقتصادية للدول الأعضاء. أما تطوير الصناعات الذرية للأغراض العسكرية فقد تركت للدول الأعضاء حرية القيام به منفردة، باستثناء ألمانيا الاتحادية التي تمنعها معاهدة اتحاد أوروبا الغربية من ذلك، كما أشرنا من قبل. ويخصص القسم الأول من المعاهدة لأجهزة الجماعة وأسلوب عملها في تطبيق وتنفيذ المعاهدة. ويتضمن القسم الثاني مهام الجماعة، بينما يفصل القسم الثالث اختصاصات وسلطات أجهزة الجماعة. ويتضمن القسم الرابع النصوص المالية، والقسم الخامس النصوص العامة، بينما يخصص القسم السادس للنصوص المتعلقة بالمراحل الأولى لإنشاء الجماعة.

مهام الجماعة

نصت ديباجة المعاهد ومادتها الأولى على أن تعمل الجماعة على المساهمة في رفع مستوى المعيشة في الدول الأعضاء وتنمية العلاقات مع الدول الأخرى، بتوفير الظروف الضرورية للإسراع بإنشاء صناعات الطاقة الذرية وسرعة تطويرها. ولهذا اهتمت الجماعة، بالإضافة إلى إقامة سوق مشتركة للمنتجات المتعلقة بتوليد الطاقة الذرية، بدعم البحوث التي تدخل هذه الطاقة في السوق فعلاً، فضلاً عما يلزم من إجراءات السلامة والأمان بسبب خطورة المواد المشعة. ولتحقيق هذه الأغراض حددت (مادة 2) الأنشطة التالية للجماعة:

- ♦ النهوض بالبحوث النووية وضمان انتشار المعلومات النووية الفنية.
- ♦ توحيد إجراءات السلامة والأمان النووية.
- ♦ تسهيل الاستثمارات في البنيات الأساسية اللازمة لتطوير الطاقة الذرية.
- ♦ ضمان إمدادات منتظمة ومتكافئة للوقود النووي.
- ♦ توفير الضمانات التي تكفل عدم انحراف المواد النووية بعيداً عن الأغراض المخصصة لها.
- ♦ ممارسة حق ملكية المواد الانشطارية.
- ♦ العمل على إقامة سوق مشتركة للمواد الانشطارية المتخصصة.

(أ) **النهوض بالبحوث النووية**، وخصص لها الفصل الأول من المعاهدة. فتنطوي المفوضية مسئولية تشجيع وتسهيل البحوث النووية في الدول الأعضاء واستكمالها ببرامج مشتركة للبحوث والتدريب على مستوى الجماعة (مادة 4). ولهذا الأغراض تقوم المفوضية بمطالبة جميع الدول والمنشآت والأفراد بإبلاغها عن برامجهم البحثية النووية التي تحددها في طلبها، لتستبعد ما يمثل ازدواجاً غير ضروري منها، وتوجه البحوث إلى المجالات التي تتطلب مزيداً من البحث، وتنشر قائمة بها بصورة منتظمة (مادة 5). ويجوز للمفوضية أن تعهد إلى الدول الأعضاء والمنشآت والأفراد، داخل أو خارج الجماعة، والمنظمات الدولية بتنفيذ أجزاء محددة من برامجها (مادة 10). ومن أجل تشجيع برامج البحث التي يجري إبلاغها بها يمكن للمفوضية أن تقدم مساعدات مالية بموجب تعاقدات بحثية، وتزويد الباحثين بالمواد الأولية أو ببعض المواد الانشطارية الخاصة، مجاناً أو بمقابل، وتتيح للدول والأفراد والمنشآت

المعدات أو الخبرة، مجاناً أو بمقابل. كما تشجع هذه الجهات على توفير التمويل المشترك (مادة 6). ويضع المجلس، بناء على اقتراح المفوضية بعد استشارة اللجنة العلمية والفنية، برامج البحث التي ترصد لها مبالغ معينة في ميزانية الجماعة.

(ب) وفي مجال المعلومات، يضع الفصل الثاني من المعاهدة قواعد نشر المعلومات، بما يساعد على تخفيض الكلفة المرتفعة للحصول عليها ويساهم في تحسين جدوى المشروعات الاستثمارية. فتستطيع الجهات البحثية أن تتقدم بطلب إلى المفوضية لتزويدها بترخيص للحصول على ما تمتلكه الجماعة من براءات الاختراع وحقوق الملكية وغير ذلك من الوثائق الخاصة بمعلومات، مقابل أجر مناسب (مادة 12). وعلى المفوضية أن تزود تلك الجهات بالمعلومات غير المرتبطة ببراءات اختراع بدون مقابل (مادة 13). ويمكن للمفوضية أن تتوسط في منح التراخيص وتبادل المعلومات مع تعويض مناسب لمالك براءة الاختراع (مادة 14، 15). ولها أن تجبر المالك على قبول التعويض العادل حتى لو رفض، وذلك عن طريق التحكيم أو باستصدار حكم من محكمة العدل (مواد 16-23).

(ج) ولضمان الإمدادات من الوقود النووي، تنص (مادة 52) على أن يتم الحصول على الخامات والمواد الأولية والمواد القابلة للانشطار وفق مبدأ تكافؤ القدرة على النفاذ إلى مصادرها، ومن خلال سياسة إمداد مشتركة. ومن ثم تحظر جميع الممارسات التي تستهدف إعطاء مزايا خاصة لفئات معينة من المستخدمين. ويلاحظ أن الجماعة كانت تنفرد بملكية جميع المواد الانشطارية المستوردة أو التي يتم إنتاجها داخل الجماعة، وإن ظلت في حوزة حائزها، له حق استخدامها بنفسه (مواد 41، 86، 91)، وهو أمر أمثلته الاعتبارات السياسية وإن كان معيباً من الناحية القانونية. وبالتالي فإن الجماعة احتكرت إمداد المستهلكين بتلك المواد، كما أن لها سلطة واسعة في تنظيم الاستيراد (مواد 53-56). ولهذا نصت المعاهدة على إنشاء وكالة للإمداد (مواد 53، 54) تديرها المفوضية (أنظر بعده).

(د) تشجيع الاستثمار في مجال الطاقة الذرية (مواد 40-51). وتقوم المفوضية بتشجيع الاستثمار داخل كل دولة عضو، أو بالتنسيق بينها عن طريق الإعلان عن مشاريع مناسبة للاستثمار أو مناقشة المشروعات مع أصحاب الشأن وإبداء وجهة نظرها فيها، أو الإعلان عن مشروعات بناء على طلب من أصحابها. ويتوقف نجاح هذا الأسلوب على استعداد رأس المال الخاص لتحمل مخاطر المشروع وتقبل العائد منه. كما أنه يجوز في حالة المشروعات ذات الأهمية البالغة لتنمية الصناعة الذرية في الجماعة الإعلان عنها كمشاريع مشتركة بين الجماعة والدول الأعضاء والأفراد والمنشآت.

(هـ) ضمان عدم استخدام المواد الذرية في غير الأغراض السلمية. وفي هذا المجال تقوم اليوراتوم بتضمين الاتفاقات التي تعقدها مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية التزامات لهذا الغرض، وبضمان التزام المستهلكين بها. كما أنها تضع الضوابط التي تكفل عدم استخدام المواد الذرية في غير الغرض الذي خصصت له.

(و) وبالنسبة لإقامة السوق المشتركة خصصت المعاهدة الفصل التاسع لإقامة سوق مشتركة وذلك بقيام الدول الأعضاء بعد سنة من دخول المعاهدة حيز النفاذ، أي اعتباراً من 1/1/1959، بإلغاء جميع الرسوم الجمركية على الواردات والصادرات، والضرائب ذات الأثر المماثل، وجميع القيود الكمية على استيراد وتصدير السلع والمنتجات التي تدخل في نطاق الفصل التاسع ووضع تعريف جمركية موحدة تجاه الدول غير الأعضاء (مادة 93). وتقوم الدول الأعضاء الجدد بتطبيق هذه الالتزامات بعد سنة من انضمامها إلى الجماعة. وتتضمن المعاهدة نصاً (مواد 96، 97) مماثلاً لذلك الوارد في معاهدة جماعة الفحم والصلب، لتحرير انتقال العمال المؤهلين للعمل في قطاع الطاقة النووية، دون تمييز بسبب الجنسية. كما تضمنت حرية انتقال رأس المال لتمويل الأنشطة النووية (مواد 99، 100)، وحرية تحديد الأسعار بما يوازن بين العرض والطلب تحت إشراف وكالة الإمداد (مادة 67)، وحظر الممارسات السعرية التمييزية التي تستهدف إعطاء بعض المستخدمين مزايا خاصة (مادة 68).

(ز) الأمان والوقاية الصحية، وتتناوله المعاهدة من عدة جوانب. فالفصل السابع من المعاهدة يحدد الضمانات الواجب اتخاذها، ومنها إخطار المفوضية بالمواصفات الأساسية لأي منشأة نووية، وإعطاء المفوضية سلطة الموافقة على عمليات تجهيز المواد غير المشعة (مادة 78). وعليها أن تتأكد من عدم تحويل أي خامات أو مواد أو مواد انشطارية خاصة إلى غير الأغراض المخصصة لها (مادة 77)، ومن قيام مستخدمي هذه المواد بمراعاة الضمانات الدولية، وعدم تجاوز الترتيبات التي تطبقها الجماعة. وللمفوضية أن تفرض عقوبات في حالة مخالفة قواعد الأمان، وتطلب إزالة ما جرى ارتكابه

من مخالفات (مادة 83). كذلك فإن الفصل الثالث ينص على اعتماد برنامج جماعي للحماية من الإشعاع، يتضمن إجراءات الوقاية الصحية للسكان عامة والعمال خاصة من مخاطر الإشعاع الذري، تقوم الدول الأعضاء بتطبيقها من خلال تشريعات تصدرها السلطة الوطنية في كل منها (مواد 33-39). وتصدر المفوضية توجيهات بشأن المعايير الأساسية لحماية الصحة العامة وصحة العمال من مخاطر الإشعاع وتنظيم مراقبة نقل النفايات المشعة بين الدول ولدى دخولها أو خروجها من الجماعة. وتقوم الجماعة بإجراء بحوث حول سلامة المفاعلات عن طريق مركز البحوث المشتركة ومراكز البحوث القطرية.

(ح) **المنشآت المشتركة**، تعطي المعاهدة (مادة 45) مزايا للمنشآت المشتركة ذات الأهمية بالنسبة لتطوير الصناعة النووية للجماعة. فللمجلس أن يقرر بالإجماع، بناء على اقتراح من المفوضية، إعطاء المنشآت المشتركة كل أو بعض الامتيازات الواردة في (الملحق الثالث) للمعاهدة، مثل اعتبار الاستيلاء على عقارات تلزم لإنشائها من قبيل المنافع العامة، أو الإعفاء من جميع الرسوم والضرائب عند الإنشاء (مادة 48). وقد استفاد من هذه المزايا في 1978 مشروع جيت المشار إليه فيما بعد.

(ط) **إنشاء علاقات** مع المنظمات الدولية والدول الأخرى بغرض تعزيز الاستخدام السلمي للطاقة الذرية. وتلتزم الدول الأعضاء بعرض مشاريع الاتفاقات في هذا المجال مع منظمات دولية أو دول أخرى على المفوضية للحصول على موافقتها المسبقة.

أجهزة الجماعة

تضم الجماعة أجهزة مماثلة لتلك التي تكونت منها الجماعة الاقتصادية الأوروبية، إلى جانب بعض الأجهزة المتخصصة التي أملت لها طبيعة عمل الجماعة. وتشمل:

(أ) **المفوضية**، وتتكون من خمسة أعضاء من جنسيات مختلفة تعينهم الدول الأعضاء لمدة أربع سنوات، وليس لهم أن يتلقوا تعليمات من أي دولة عضو. وتقوم بتنفيذ المعاهدة والقرارات التي يتخذها مجلس الوزراء. ولها أن تقدم توصيات إلى المجلس، إلا أن عليها مسئولية مباشرة في بعض المجالات مثل التفتيش وإجراء البحوث. وبموجب معاهدة الدمج تولت المفوضية المشتركة للجماعات الأوروبية مسئوليات مفوضية اليوراتوم اعتباراً من منتصف 1967.

(ب) **مجلس الوزراء**، ويضم وزيرا من كل دولة عضو، وهو الجهاز الرئيسي المسئول عن وضع سياسات الجماعة. وكما في حالة مجلس الفحم والصلب يتخذ المجلس قراراته بأغلبية بسيطة، أو أغلبية مشروطة، أو بالإجماع، وفق ما تتضمنه نصوص المعاهدة. وله أن يعترض على المبادرات التي تتخذها المفوضية في معظم الأمور. والواقع أن الدور الذي يلعبه هذا المجلس أهم من ذلك الذي يلعبه مجلس الجماعة الاقتصادية في صياغة السياسات. وبموجب معاهدة الدمج أصبح للجماعات الأوروبية الثلاث مجلس واحد، نقلت إليه صلاحيات مجلس اليوراتوم، كمجلس متخصص.

(ج) **محكمة العدل**، وهي نفس المحكمة التي تخدم الجماعة الاقتصادية وجماعة الفحم والصلب، إلا أن صلاحياتها أوسع بعض الشيء. فلها مثلاً أن تصدر أوامر بالتفتيش الذي تتولاه المفوضية.

(د) **الجمعية البرلمانية الأوروبية**، وهي نفس الجمعية للجماعات الثلاث، ولها نفس الصلاحيات. غير أن معاهدة اليوراتوم تطالب المفوضية باستشارتها في عدد من الأمور المهمة. ويمكن للجمعية أن تعزل المفوضية بقرار سحب للثقة يصدر بأغلبية ثلثي الأعضاء.

(هـ) **اللجنة الاقتصادية والاجتماعية**، ويعينها مجلس الوزراء من 89 عضواً يمثلون القطاعات الاقتصادية والاجتماعية في الدول الأعضاء (كاتحادات العمال). وهي نفس اللجنة التي تعمل في نطاق الجماعة الاقتصادية. ومهمتها الأساسية تقديم المشورة للمفوضية والمجلس. وهناك عدة أمور تنص المعاهدة على ضرورة استشارتها فيها (المواد 165-170).

(و) **اللجنة العلمية والفنية**، ويعينها المجلس من عدد من الخبراء، لتقوم بتقديم الاستشارات الفنية إلى المفوضية، بما في ذلك المشروعات البحثية التي تتولاها المفوضية (مادة 134).

(ز) **مركز البحوث المشتركة JRC** (أنظر الفصل السابع، سادساً (3)). وأنشئ لتنفيذ البرامج البحثية المشتركة التي تضعها المفوضية، بغرض تحقيق تقدم تكنولوجي وتشجيع الإنتاج النووي في أوروبا. وقد أنشئ له أربعة فروع في كارلسروهة (ألمانيا) وإسبرا (إيطاليا) وجيل (بلجيكا) وبتين (هولندا). وبعد فترة تباطؤ في النشاط البحثي، قررت الجماعة في 1971/1/13 إعادة تنظيم المركز وإعطاءه الإدارة المستقلة والهيكل اللازمين لتمكينه من توسيع نطاق نشاطه إلى مجالات غير نووية.

(ح) **مؤسسة برنامج القاعدة الأوروبية المشتركة** JET Joint Undertaking. استمرت الجماعة عدة سنوات في تنفيذ أكبر برنامج لدراسة الطاقة الاندماجية في العالم يستهدف إثبات إمكان توليد الطاقة عن طريق الاندماج المغناطيسي Joint European Torus, JET. ثم أصدر مجلس وزراء الجماعات الأوروبية في 1978/5/30 قرارا بإنشاء المؤسسة من أعضاء الجماعة باستثناء أيرلندا ومشاركة سويسرا، ومقره في بريطانيا التي تتحمل 10 % من ميزانيته، ويتحمل اليوراتوم 80 % منها، والباقي تساهم به الدول الأعضاء. وللمؤسسة مجلس تعاونه لجنة تنفيذية وله لجنة علمية استشارية. كما أن للبرنامج مدير يعاونه نائب يشرف على إدارة القاعدة والقياسات، ومساعد للرئيس يرأس إدارة التسخين والعمليات ومساعد آخر لإدارة الشؤون الإدارية. وتضم المؤسسة حوالي 350 من العلماء والمهندسين والإداريين من أبناء الدول الأعضاء، ويعاونهم عدد مماثل من الباحثين بعقود.

(ط) **وكالة الإمداد** Supply Agency. تضمنت المعاهدة إنشاء وكالة للإمداد بمواد الوقود النووي، لها شخصية قانونية وتتمتع بالاستقلال المالي، وتحكمها لوائح يصدرها المجلس بناء على اقتراح تتقدم به المفوضية (مادة 67). وتعمل الوكالة تحت إشراف المفوضية التي تصدر لها توجيهات بالسياسات التي تتبعها ولها حق الاعتراض على قراراتها، كما تعين لها مديرا عاما. وللوكالة حقان أساسيان (مادة 52): الأول حق الاختيار بالنسبة للخامات والمواد الأولية والانشطارية المنتجة في دول الجماعة؛ والثاني الحق المطلق في إبرام عقود لتوريد هذه المواد، سواء كان منشأها داخل الجماعة أو من خارجها. والدور الأساسي للوكالة هو العمل كوسيط بين المنتجين والمستخدمين. ويقوم الراغبون في استخدام المواد بإخطار الوكالة دوريا باحتياجاتهم (مادة 6) مبينين طبيعة المواد المطلوبة وكمياتها والمنشأ والاستخدامات وشروط الأسعار، وغير ذلك من بنود العقود التي يودون إبرامها. كما يقوم المنتجون بإبلاغ الوكالة بالإمدادات التي يستطيعون طرحها في السوق وجميع ما يعلق بها من مواصفات، خاصة مدد العقود. وتقوم الوكالة بإخطار الراغبين في الاستخدام بالإمدادات المتاحة، وبحجم الطلب المسجل لديها وتدعوهم للتقدم بطلباتهم. وعند استكمال الطلبات تعلن الوكالة الشروط التي يمكن أن تلبى بها. وللوكالة الحق المطلق في إنجاز اتفاقيات بين الجماعة ومنظمات دولية أو دول أخرى فيما يتعلق بإمدادات الخامات والمواد الأولية والانشطارية ذات المنشأ خارج الجماعة (مادة 64).

تطور الجماعة

تعتبر الجماعة نموذجا للتعاون التنموي السابق على إقامة التكامل الاقتصادي. فالسوق المشتركة التي دعت إليها انصبت على المواد اللازمة لقطاع الطاقة النووية، والهدف منها هو تمكين الدول الأعضاء من إقامة مفاعلاتها النووية، وتوفير التعاون العلمي اللازم للاقترب بالقطاع من وضع يصبح فيه توليد الطاقة النووية اقتصاديا، ومن ثم يترك الأمر لقطاع الأعمال تحت شروط الأمان والسيطرة على المواد الانشطارية التي تولتها الجماعة. وعقدت عليها آمال كبار في إنشاء قطاع قوي للطاقة الذرية، يحقق لأوروبا تقدما يلاحق ما أحرزته الولايات المتحدة في هذا المجال. غير أن الموارد التي خصصت لتلك الأغراض ظلت محدودة، مما جعل دور هذه الجماعة ثانويا بالقياس إلى البرامج القطرية، خاصة البرنامج الفرنسي. وخلال العقد الأول من نشأة الجماعة كان متوسط الموارد المخصصة لميزانياتها يتراوح حوالي 100 مليون دولار سنويا تساهم بها الدول الأعضاء، واتجهت إلى التناقص بسبب التباطؤ في نشاطها. ثم أدمجت في ميزانيات الجماعات الأوروبية بعد عقد معاهدة الدمج.

وقد عقدت وكالة الإمداد، تنفيذا للمادة (64) اتفاق في 1962 مع مفوضية الطاقة الذرية للولايات المتحدة USAEC تمكنت بموجبه منشآت الجماعة من الحصول على اليورانيوم المخصب بأسعار جيدة وبشروط انتظام وأمان مناسبة. وعقدت بعد ذلك اتفاقيات أخرى مع كندا وأستراليا، وأصبح لديها تسعة مصادر خارجية توفر لها 70 % من احتياجاتها، لا يزيد نصيب أي منها عن 25 % من هذه الاحتياجات. ولم تهتم المفوضية بالتنسيق بين المشاريع البحثية القطرية، بقدر اهتمامها بإعداد برنامج بحثي مشترك ينفذ على عدة سنوات، وذلك على اعتبار أنه سوف يجري إدراج المشروعات القطرية في البرنامج المشترك، خاصة وأنه لم تكن هناك برامج قطرية يعتد بها باستثناء البرنامج الفرنسي. من جهة أخرى فإن الجنرال ديغول لم يكن يرغب في إخضاع البرنامج الفرنسي لسلطة فوق وطنية. وواجهت الجماعة أول أزمة حقيقية في 1965 عند استخدام فرنسا حق الفيتو ضد الإجماع على إقرار

مشروع مشترك لمفاعل يعمل بالماء الثقيل ORGEL، واتباعها سياسة المقعد الشاغر في المجلس. ومالت الدول الأعضاء في أوائل الستينيات إلى محاكاة الموقف الفرنسي، وتطلعت إلى أن يكون لها مشاريعها الوطنية المتشابهة في مجال تخصيص اليورانيوم، ودون الاقتصار على الاستخدامات المدنية. وتبينت الرأي القائل أن البحوث النووية قد قاربت الدخول في مرحلة التصنيع الاقتصادي، ومن ثم يجب ترك عملية انتخاب المفاعلات للصناعة بدلا من إخضاعها لسلطة فوق وطنية. وترتب على ذلك أن اتجهت الدول إلى بناء مفاعلات أمريكية بدلا من بناء مجموعة من المفاعلات الأوروبية. لذلك عمدت الدول الأعضاء، من خلال مجلس الجماعة، إلى تأجيل اعتماد البرنامج المشترك بصورة مستمرة. وتولت مفوضية الجماعة الأوروبية منذ 1977 تقديم قروض لإقامة محطات ذرية بلغت جملتها على مدى عشر سنوات 2.4 بليون إيكو.

وجرى الاكتفاء في أواخر الستينيات ببرامج سنوية، مع التوسع في برامج المراكز الأربعة التي أشرنا إليها أعلاه. وعندما تولت مفوضية الجماعات اختصاصات مفوضية الجماعة بموجب معاهدة الدمج تبين أن المشكلة تعود إلى النظرة القطاعية الضيقة، لأنها لم تتح للدول مجالات متعددة يسهم كل منها في بعضها ويستفيد في الباقي من الجهود المشتركة لباقي الدول الأعضاء. وكان لا بد من وضع استراتيجية شاملة للبحوث في العلم والتكنولوجيا. وبعد أن تقرر في بداية عام 1971 إعطاء استقلالية لمركز البحوث المشتركة، دعي مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الأعضاء في أكتوبر 1972 إلى النهوض بالبحوث بوجه عام. أضف إلى ذلك أن ارتفاع أسعار النفط جعل الطاقة النووية تقترب من الإنتاج الاقتصادي. ومن ثم اتخذت المفوضية في 1974/1/14 قرارين، أحدهما تنسيق السياسات القطرية واختيار المشاريع التي تهم الجماعة، وحدد المجلس أربعة أهداف لهذا التنسيق هي: استبعاد الازدواجية غير المبررة بينها؛ ومنع حدوث تباين في المناهج البحثية يضر بالمصالح الأوروبية؛ ورفع كفاءة الإجراءات القطرية والجماعية وتخفيض تكاليفها؛ والتنسيق التدريجي بين الإجراءات اللازمة لصياغة وتنفيذ سياسات الجماعة البحثية. أما القرار الثاني فكان وضع إطار برنامج في مجال العلم والتكنولوجيا يشمل نشاط مركز البحوث المشتركة. وهكذا أمكن استبقاء المركز على حساب تطوير مجموعة انشطارية أوروبية. وساعد على ذلك إدراج أنشطة جديدة في السياسة البحثية للجماعة لا يستبعد منها أي نشاط بحثي إلا ما يتعلق بأسرار حربية أو صناعية. وفي 1994/4/26 أوصى المجلس باتباع المركز مديلا يحقق قدرا أكبر من التنافسية في إجراء البحوث عن طريق إقامة علاقات وثيقة بين الجهاز القائم بالبحث والعمل المستفيد منه.

وإذا كان رخص النفط الذي يجلب من الخارج قد أدى إلى عدم الاهتمام بعمل مشترك في مجاله، إلا أن تضاعف سعر النفط أربع مرات في 1973 أدى إلى إعادة النظر في وضع سياسة مشتركة للطاقة، وعدم ترك الأمر إلى الجماعات الثلاث. يضاف إلى ذلك أن الاهتمام بالطاقة النووية كان أوسع نطاقا من الجماعة الأوروبية. ولذلك نجد أن إنشاء اليوراتوم صحبه في نفس العام، 1958، وكالة الطاقة النووية NEA التي انتقلت من جماعة التعاون الاقتصادي الأوروبي إلى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وتستهدف تعزيز الاستخدامات السلمية للطاقة النووية. ويشهد الوقت الحالي تراجعاً عن التوسع السريع في هذا النوع من الطاقة بسبب الآثار الضارة بالبيئة. كما أن معاودة فرنسا في 1995 إجراء تجاربها النووية في بولينيزيا الفرنسية أثار موجة من الاعتراضات، ولو أن إدارة الأمان في الجماعة أجرت فحصاً أثبت عدم تجاوز متطلبات الأمان التي تنص عليها (مادة 35). وقد شهد المؤتمر الحكومي الأوروبي الذي عقد في 1997 بمناسبة صياغة معاهدة أمستردام للاتحاد الأوروبي (أنظر الفصل الرابع/خامسا) سلسلة من الالتماسات التي تطالب بإيقاف النشاط في مجال الطاقة الذرية، وإلغاء معاهدة اليوراتوم.