معضلة العلاقات التجارية المستقبلية للاتحاد الأوروبي مع الصحراء الغربية، بين المصالح الاستراتيجية والقانون الدولي

الجمعة، 20 أبريل 2018.

الباحث: غويام فان دير لو Guillaume Van der Loo

ترجمة: خليهنة محمد المصطفى

يواجه الاتحاد الأوروبي في أعقاب القرارات الصادرة عن محكمة العدل الاوروبية، تحديات قانونية وسياسية شائكة أمام ادراج الصحراء الغربية في اتفاقياته التجارية مع المغرب.

وفي 27 فبراير 2018 أصدرت محكمة العدل للاتحاد الاوروبي حكما جديدا في القضية C-266/16، حملة الصحراء الغربية بالمملكة المتحدة بشأن التطبيق الإقليمي لاتفاق بين الاتحاد الأوروبي والمغرب على الصحراء الغربية، مما أدى مرة أخرى إلى توترات دبلوماسية بين الاتحاد الأوروبي والرباط. وقد خلصت المحكمة إلى أن أيا من اتفاقية الصيد البحري (2006) أو البروتوكول المرتبط بها (2013) لا ينطبقان على المياه المتاخمة لأراضي الصحراء الغربية. وقد اتبعت المحكمة عن كثب التحليل الذي اعتمدته في القضية C-104/16 المجلس ضد جبهة البوليساريو، حيث حكمت أن اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب واتفاقية 2012 لتحرير المنتجات الزراعية والسمكية (المصنعة) (اتفاق التحرير التجاري) لا ينطبقان على الصحراء الغربية. وإذ توضح المحكمة دور القانون الدولي في السياسات الخارجية للاتحاد الأوروبي في هذه الحالات المثيرة، فإنها تترك المفوضية الأوروبية في وضع صعب للغاية، من الناحيتين القانونية والسياسية، للتعامل مع عواقب سياستها في التعاطي مع هذه الأحكام.

وتعتبر الصحراء الغربية معترف بها كإقليم غير متمتع بالحكم الذاتي وفقا للمادة 73 من ميثاق الأمم المتحدة، وقد تم التأكيد عدة مرات على الحق في تقرير المصير لهذه الاقاليم، وعلى وجه الخصوص للصحراء الغربية، من خلال مختلف القرارات الصادرة عن الأمم المتحدة ومحكمة العدل الدولية (على سبيل المثال رأيها الاستشاري لعام 1975 بشأن الصحراء الغربية). ولا يزال الجزء الأكبر من الصحراء الغربية خاضعاً لسيطرة المغرب الذي يعتبر هذه المنطقة جزءاً لا يتجزأ من سيادته الترابية، بينما تسيطر جبهة البوليساريو (حركة التحرير التي تسعى لاستقلال الصحراء الغربية) على الجزء المتبقي. وعلى الرغم من عدم اعتراف الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه أبداً بالسيادة المغربية على الصحراء الغربية، إلا أن الاتحاد كان يطبق بحكم الواقع اتفاقية تحرير التجارة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب واتفاقية الصيد البحري على الصحراء الغربية والمياه المتاخمة لها، وهو ما أكدته المفوضية والمجلس.

اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب واتفاق تحرير التجارة

في قضية المجلس ضد جبهة البوليساريو، وضعت المحكمة (العليا) جانبا، في حكم الاستئناف، حكم المحكمة العامة (القضية T-512/12 جبهة البوليساريو ضد المجلس)، التي حكمت بأن اتفاقية الشراكة واتفاق تحرير التجارة ينطبقان على إقليم الصحراء الغربية. ووجدت محكمة العدل للاتحاد الاوروبي أن العكس هو الصحيح، وخلصت إلى أنه على ضوء "الوضع المنفصل والمتميز" المكفول لإقليم الصحراء الغربية بموجب القانون الدولي (مثل ميثاق الأمم المتحدة ومبدأ تقرير المصير)، فانه لا يمكن اعتبار مصطلح "إقليم المملكة المغربية"، الذي يحدد النطاق التطبيق الإقليمي لاتفاقية الشراكة واتفاق التحرير التجاري، يشمل الصحراء الغربية، وتبعا لذلك لا يمكن اعتبار هذه الاتفاقيات تنطبق على ذلك الإقليم. وعلاوة عليه، أشارت محكمة العدل للاتحاد الاوروبي إلى مبدأ الأثر النسبي للمعاهدات التي بموجبها يجب على المعاهدة ألا تفرض أي التزامات أو تمنح أي حقوق في دول ثالثة دون موافقتها (أي مبدأ pacta tertiis (العقد لا ينفع ولا يضر الغير) الذي تم تدوينه في المادة 34 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات). وكانت المحكمة في السابق اعتمدت على هذا المبدأ في قضية بريتا الشهيرة عندما بينت بأن المنتجات التي مصدرها الأراضي الفلسطينية المحتلة لا تقع ضمن نطاق التطبيق الإقليمي لاتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وإسرائيل. وفي قضية المجلس ضد جبهة البوليساريو، بينت محكمة العدل للاتحاد الأوروبي بأن شعب الصحراء الغربية يجب أن يُعتبر "طرفًا ثالثًا" بالمعنى المقصود في مبدأ القانون الدولي هذا، وبما أن شعب الصحراء الغربية لم يعرب عن مثل هذه الموافقة، فلا يمكن تفسير اتفاقية الشراكة واتفاق التحرير التجاري على أنهما تشملان الصحراء الغربية.

وقد أدى هذا الحكم الى انزعاج الحكومة المغربية لأنه يقوض مطالبها الإقليمية في الصحراء الغربية الممتدة لزمن طويل. واعتمد الممثل السامي للاتحاد الأوروبي ووزير المغربي للشؤون الخارجية بيانا مشتركا "أخذ علما" بحكم المحكمة وأعلنا أنهما سوف "يعملان معا على أي مسألة تتعلق بتطبيقه انطلاقا من روح الشراكة المتميزة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب". [1] وعلى نحو مثير للانتباه، وبالرغم من هذا الحكم، فإن الاتحاد الأوروبي حريص على توسيع نطاق تطبيق هذه الاتفاقيات إلى الصحراء الغربية ومواصلة منح المنتجات التي مصدرها الصحراء الغربية المعاملة التفضيلية بنفس شروط المنتجات التي يشملها اتفاق التحرير التجاري. وبغرض الامتثال لقرار المحكمة، منح المجلس الاوروبي في 12 مايو 2017 التفويض للمفوضية الاوروبية للتفاوض على اتفاق "حول تعديلات على بروتوكولات اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب". [2] وقد انتهت المفاوضات في 31 يناير 2018، وتم التوقيع على نص الاتفاقية بالأحرف الأولى (ولكن لم يتم الإعلان عنها الى حد اللحظة).

وتنص هذه الاتفاقية أساساً على أن المنتجات القادمة من الصحراء الغربية ستستمر في الاستفادة من المعاملة التفضيلية بنفس الطريقة التي تستفيد منها المنتجات التي تغطيها اتفاقية التحرير

التجاري. ومع ذلك، يشدد التفويض الذي منحه المجلس للتفاوض على أن الاتفاق يجب أن يمتثل لنتيجة حكم المحكمة، ويضمن استفادة شعب الصحراء الغربية ويدعم عملية الأمم المتحدة بشأن الإقليم. وعلى ضوء هذه المتطلبات، تقوم المفوضية كذلك بوضع اللمسات الأخيرة على تقريرين سيرافقان مقترحها بقرار من المجلس بالتوقيع على الاتفاقية. [3] حيث يحلل التقرير الأول الأثر الاقتصادي لهذا الاتفاق على الصحراء الغربية. وقد كشف ممثلو المفوضية بالفعل أمام لجنة التجارة الدولية (INTA) التابعة للبرلمان الأوروبي أن التقرير يخلص إلى أن الاتفاق سيؤدي إلى فوائد كبيرة لشعب الصحراء الغربية، وأنه في حال عدم تمديد المعاملة التفضيلية للمنتجات التي مصدرها هذا الإقليم، فسيكون لذلك تأثير سلبي على التجارة والاستثمار في الصحراء الغربية. وفي التقرير الثاني يقدمون تحليل لمشاركة -ودعم - شعب الصحراء الغربية في هذا الاتفاق (أي تمديد المعاملة التفضيلية للمنتجات التي مصدرها الصحراء الغربية). وبالنظر إلى حكم المحكمة، ولا سيما استنتاجها فيما يتعلق بمبدأ pacta tertiis" *مبدأ أن المعاهدات لا تنشئ حقوقا ولا التزامات للدول الثالثة "*، فإن ضمان موافقة شعب الصحراء الغربية أمر ضروري من أجل الامتثال لحكم المحكمة وكذا قانون الاتحاد الأوروبي (المعاهدة) والقانون الدولي بشكل عام.

وسيشكل هذا الجانب التحدي الأكبر في هذه المهمة لأنه يثير أسئلة قانونية وسياسية صعبة حول من هو في الواقع الممثل الشرعي لشعب الصحراء الغربية لإعطاء الموافقة على هذا الاتفاق. وبهدف تحليل ما إذا كان شعب الصحراء الغربية يؤيدون هذا الاتفاق، اتبعت دائرة العمل الخارجي للاتحاد الاوروبي(EEAS) إجراء تشاوري يتضمن اجتماعات في الرباط مع محاوري "شعب الصحراء الغربية". وقد أكد مسؤولو دائرة العمل الخارجي للاتحاد الاوروبي(EEAS) أن قائمة المحاورين لا تشمل جبهة البوليساريو فقط (التي تم الاعتراف بها كممثل لشعب الصحراء الغربية من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة)، ولكن أيضًا أعضاء المجالس الإقليمية من الصحراء الغربية، أصحاب المصلحة الاجتماعية والاقتصادية، معاهد البحوث والمتعاملين الاقتصاديين ووكالات التنمية ومنظمات المجتمع المدني التي تركز على حقوق الإنسان. وستعرض نتائج هذه الاجتماعات في التقرير. ومع ذلك يتعين على الاتحاد الأوروبي من أجل الامتثال لحكم المحكمة، أن يكون مبدعاً في إيجاد طريقة للحصول على موافقة صريحة من هذه المجموعة المتنوعة على الالتزام بهذه الاتفاقية. وسيكون من الأهمية بمكان أن تكون المفوضية والمجلس أكثر شفافية بقدر الإمكان حول هذه العملية، ولا سيما باتجاه البرلمان الأوروبي الذي يتطلب في النهاية أن يوافق على هذا الاتفاق. وكان البرلمان الأوروبي قد رفض في وقت سابق عام 2011 تمديد بروتوكول سابق لاتفاق الصيد البحري (انظر أدناه) لأنه رأى، من جملة أمور، أنه من غير الواضح ما إذا كان الاتفاق قد أفاد سكان منطقة الصحراء الغربية المتنازع عليها. واشتكى رئيس لجنة التجارة الدولية (INTA) التابعة للبرلمان الأوروبي، بيرند لانغ، في فبراير

من هذا العام من عدم الشفافية في المفاوضات حول تكييف بروتوكولات اتفاقية الشراكة، مشيرًا إلى أن الاتفاقية تم التفاوض عليها "خلف الأبواب المغلقة". [4] وعلاوة على ذلك، أعرب العديد من أعضاء اللجنة عن قلقهم بشأن امتثال هذا الاتفاق لحكم المحكمة، بل اقترحوا وضع متطلبات وسم تعريفي مماثلة لتلك المطبقة على المنتجات التي مصدرها الأراضي الفلسطينية المحتلة، أو أن يطلبوا من محكمة العدل للاتحاد الاوروبي النظر فيما إذا كان الاتفاق المنظور متوافق مع قانون الاتحاد الأوروبي.

اتفاقية الصيد البحري والبروتوكولات المرتبطة بها

تماشياً مع منطقها في قضية المجلس ضد جبهة البوليساريو، بينت المحكمة أيضاً في قضية حملة الصحراء الغربية في المملكة المتحدة بأن إقليم الصحراء الغربية والمياه المتاخمة له لا تدخل ضمن نطاق اتفاقية الصيد البحري أو البروتوكولات المرتبطة بها لأن ذلك سيكون مخالفاُ لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار وبعض قواعد القانون الدولي العام المنطبقة على العلاقة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب، بما في ذلك مبدأ تقرير المصير ومبدأ pacta tertiis "المعاهدات لا تنشئ حقوقا ولا التزامات للدول الثالثة". وفي إعلان مشترك تم اعتماده بعيد الحكم الصادر عن محكمة العدل للاتحاد الاوروبي، أشارت الممثلة العليا للأمن والسياسة الخارجية فيديريكا موغيريني ووزير الشؤون الخارجية المغربي ناصر بوريطة إلى أن "روح التشاور الوثيق والمخلص الذي قاد عملية تكييف الاتفاقية الزراعية قد شكلت مخزونًا قيّمًا للثقة من أجل تعميق الشراكة "، وأعربوا "عن استعدادهم للتفاوض على الوسائل الضرورية فيما يتعلق بشراكة الصيد البحري".

ويبدو أن الاتحاد الأوروبي، مثلما حدث مع اتفاقية الشراكة واتفاق التحرير التجاري، يريد توسيع التطبيق الإقليمي لاتفاقية الصيد البحري لتشمل الصحراء الغربية. ففي 21 مارس، اعتمدت المفوضية توصية للتفاوض على تعديل اتفاقية الصيد البحري وإبرام بروتوكول جديد (إذ أن الاتفاقية الحالية ستنتهي في يوليو 2018). [5] وخلصت دراسة تقييم بعدي / استشرافي قامت بها المفوضية إلى أن تجديد البروتوكول سيكون مفيدا لكل من الاتحاد الأوروبي والمغرب، بما في ذلك الصحراء الغربية. [6] وتنص الوثيقة على أن "موقف الاتحاد الأوروبي هو أنه من الممكن تمديد الاتفاقيات الثنائية مع المغرب لتشمل الصحراء الغربية في ظل شروط معينة". وعلى الرغم من أن المقترح يذكر أنه يأخذ في الاعتبار حكم المحكمة، إلا أن مسودة التعليمات التفاوضية المرفقة به تشير إلى أن أحد الأهداف الرئيسية للمفاوضات هو ضمان الوصول إلى "المياه المتاخمة لإقليم الصحراء الغربية غير المتمتع بالاستقلال الذاتي". وتقترح المفوضية إدراج آلية لضمان ابقائها على دراية كافية بالتوزيع الجغرافي والاجتماعي للمنافع الاجتماعية-الاقتصادية الناتجة عن الاتفاق بهدف ضمان أن يكون الاتفاق مفيدا "للأشخاص المعنيين". ومن المرجح أن على هذه الآلية مراقبة وضمان تخصيص مساهمة الاتحاد الأوروبي المالية للمغرب (في مقابل حقوق الصيد) على النحو الكافي لإفادة شعب الصحراء الغربية. [7] علاوة على ذلك،

ووفقاً للمقترح، على الاتفاق أن يكون داعماً لجهود الأمم المتحدة لإيجاد حل ينص على تقرير المصير لشعب الصحراء الغربية وأن يتضمن بندًا بخصوص حقوق الإنسان. ومن الجدير بالاهتمام أن مشروع التعليمات التفاوضية يذكر أيضاً ضرورة أن تضمن المفوضية "مشاركة الأشخاص المعنيين بالاتفاق على نحو كاف" في أثناء تقديمها للإبرام والتوقيع عليها. وعلى ضوء حكم المحكمة (لا سيما فيما يتعلق بمبدأ pacta tertiis "المعاهدات لا تنشئ حقوقا ولا التزامات لدولة ثالثة")، يتعين الحصول على موافقة شعب الصحراء الغربية. وهنا تبرز مرة أخرى نفس التحديات والمسائل القانونية التي تواجهها المفوضية الأوروبية فيما يتعلق باتفاق تحرير التجارة: من هو الممثل الشرعي لشعب الصحراء الغربية لإبرام هذه الاتفاقية (وهل الاتحاد الأوروبي مخول البت في هذا الامر)؟ وكيف يمكن الحصول على موافقتهم بطريقة شفافة؟ وقد وافق المجلس الأوروبي في 16 أبريل 2018 على القرار الذي يسمح للمفوضية ببدء المفاوضات، [8]، وبدأت الجولة الأولى من المفاوضات بالرباط في الفترة من 18 إلى 23 أبريل.

الاجابات الصعبة

لقد حكمت المحكمة بأن الاتفاقات المختلفة المبرمة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب لا تنطبق على الصحراء الغربية، لأن ذلك يعد مخالفاً لقواعد معينة من القانون الدولي العام وحق تقرير المصير لشعب الصحراء الغربية. ومع ذلك من الملفت للنظر أن الاتحاد الأوروبي يهدف إلى مواصلة تطبيق هذه الاتفاقيات على الصحراء الغربية من خلال تعديل نطاق تطبيقها الإقليمي. ويتم الدفع بالمفوضية في هذا الاتجاه من قبل العديد من الدول الأعضاء، مثل إسبانيا (بما أن غالبية سفن الصيد التابعة للاتحاد الأوروبي في الصحراء الغربية تابعة لإسبانيا) وفرنسا (التي حافظت تقليديا على علاقات سياسية قوية مع المغرب). وعلاوة على ذلك، لا يرغب الاتحاد الأوروبي في تعريض علاقاته الدبلوماسية مع المغرب للخطر، حيث أن الأخير يعتبر شريك استراتيجي رئيسي للاتحاد الأوروبي في مكافحة الإرهاب والسيطرة على الهجرة في شمال أفريقيا. يضاف إلى ذلك، أن الاتحاد الأوروبي لا يزال يأمل في إعادة إطلاق المفاوضات حول منطقة التجارة الحرة الشاملة والعميقة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب. [9]

ولكن في الوقت نفسه، يتوجب على المفوضية (والاتحاد الأوروبي عمومًا) الامتثال للقانون الدولي ومجموعة الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الأوروبية فيما يتعلق بالصحراء الغربية، ويجب عليها دعم جهود الأمم المتحدة لإيجاد حل يفضي الى حق تقرير مصير الشعب الصحراوي. وهذا لن يتأتى الا بموافقة "شعب الصحراء الغربية" على تعديل النطاق الإقليمي لهذه الاتفاقيات ليشمل الصحراء الغربية، وهو ما يضع المفوضية الأوروبية ودائرة العمل الخارجي للاتحاد الاوروبي أمام تحديات قانونية وسياسية شائكة. كما يبدو أيضا أن "ملحمة البوليساريو" في محكمة العدل للاتحاد الأوروبي لم تنته بعد. فقد جددت جبهة البوليساريو في

بيان صدر يوم 16 أبريل، معارضتها لإدراج الصحراء الغربية في إعادة التفاوض بشأن اتفاقية الصيد البحري بين الاتحاد الأوروبي والمغرب، وأعلنت أنها ستبادر إلى اتخاذ إجراءات قانونية جديدة أمام محكمة العدل للاتحاد الاوروبي للطعن في هذا الاتفاق الجديد. [10]

جوهريا، يتعين على المفوضية مواصلة السعي وراء المصالح الاستراتيجية للاتحاد الأوروبي ودعم الوضع الاقتصادي والسياسي لشعب الصحراء الغربية، مع الالتزام في نفس الوقت بأحكام المحكمة والقانون الدولي. وعلى أي حال، إذا أرادت المفوضية والمجلس تجنب رفض البرلمان الأوروبي للاتفاق، فسيتعين عليهما أن يكونا شفافين بالكامل بشأن كيفية المضي قدما في تحقيق هذا التوازن الصعب.

مركز دراسات السياسة الأوروبية مؤسسة فكرية رائدة ومنتدى للنقاش حول شؤون الاتحاد الأوروبي، تأسست في بروكسل عام 1983، وتتمتع بقدرة بحثية قوية بشكل استثنائي في الداخل وشبكة واسعة من المعاهد الشريكة في جميع أنحاء العالم. تقدم رؤى موجزة وموجهة نحو السياسات في قضايا الساعة في الشؤون الأوروبية. ولدى المركز فريق عمل يتشكل من حوالي 60 باحثًا و18 موظف مساعد من 23 جنسية بالإضافة إلى شبكة واسعة من المعاهد الشريكة. وكمؤسسة، لا يتخذ مركز دراسات السياسة الأوروبية أي موقف رسمي بشأن قضايا سياسة الاتحاد الأوروبي.

[1] البيان المشترك لفيديريكا موغيريني ووزير الشؤون الخارجية والتعاون في المملكة المغربية صلاح الدين مزوار ، 21 ديسمبر / كانون الأول 2016.

[2] توصية بقرار من المجلس يخول بفتح مفاوضات حول تكييف بروتوكولات الاتفاقية بين الاتحاد الأوروبي والمملكة المغربية (ST 9093 2017 INIT 12) مايو 2017 (الوثيقة ليست في المتناول).

[3] ناقش مسؤولو دارة العمل الخارجي للاتحاد الأوروبي والمديرية العامة للتجارة هذه الاتفاقية والتقريرين خلال اجتماع لجنة التجارة الدولية في البرلمان الأوروبي، يوم 19 فبراير 2018 (انظر http://www.europarl.europa.eu/ep-live/ ar / committee / video؟ event = 20180219-1500-CommITTEE-INTA).

[4] اجتماع لجنة التجارة الدولية في البرلمان الأوروبي، يوم 19 فبراير 2018، المرجع نفسه.

[5] المفوضية الأوروبية، "توصية لقرار المجلس بتفويض اللجنة بفتح مفاوضات نيابة عن الاتحاد الأوروبي لتعديل اتفاقية الصيد البحري وإبرام بروتوكول مع المملكة المغربية (COM 151 final (2018) (بما في ذلك التوجيهات التفاوضية المقترحة).

[6] التقييم الرجعي والمستقبلي للبروتوكول الخاص باتفاقية الشراكة في مجال الصيد البحري المستدام بين الاتحاد الأوروبي والمملكة المغربية. التقرير النهائي، سبتمبر 2017 (F & S، Poseidon و Megapesca).

[7] اعتمدت دائرة الشؤون القانونية في البرلمان، بشكل رئيسي على أساس رأي عام 2002 الصادر عن وكيل الأمين العام للأمم المتحدة للشؤون القانونية والمستشار القانوني (رأي كوريل)، أن المغرب ، باعتباره "السلطة القائمة بالإدارة بحكم الواقع" ، مسؤول عن التنمية الاقتصادية للصحراء الغربية وأن البروتوكول متوافق مع القانون الدولي طالما "يخصص المغرب مبلغاً معيناً من المساهمة المالية [التي يمنحها الاتحاد الأوروبي] لصالح سكان الصحراء الغربية" (دائرة الشؤون القانونية في البرلمان الأوروبي ، الرأي القانوني: بروتوكول بين الاتحاد الأوروبي والمملكة المغربية يحدد حصص الصيد والمساهمة المالية المنصوص عليها في اتفاق شراكة الصيد البحري المعمول به بين الطرفين ، SJ-0665/13، 50041 (2013) D، 04 نوفمبر 2013 ، الفقرة 29).

[8] اجتماع المجلس 3612، الزراعة وصيد السمك ، لوكسمبورغ ، 16 أبريل 2018.

[9] حول منطقة التجارة الحرة العميقة والشاملة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب، انظر ج. فان دير لو، "ترسيم نطاق ومحتويات مناطق التجارة الحرة العميقة والشاملة مع تونس والمغرب" ، ورقة يوروميسكو رقم 28 ، المعهد الأوروبي للبحر الأبيض المتوسط ، مارس 2016.

[10] علاوة على ذل ، لا تزال هناك قضية آخرى ضد بروتوكول الصيد البحري لعام 2013 الذي قدمته جبهة البوليساريو أمام المحكمة العامة (القضية T-180/14 ، جبهة البوليساريو ضد المجلس).