

الهجرة والتعاون في البحر المتوسط: تجاوز الأولويات المتفاوتة

سارة بنجلون

باحث مساعد في LPED ومراكز أبحاث العلوم الاجتماعية LMI-MOVIDA

تتأثر سياسات الهجرة المستحدثة في المنطقة الأورو-متوسطية بشدة بصورة أوروبا الحصن الذي يخضع للحصار ويسعى إلى السيطرة على حركات الهجرة ومقاومتها في البحر المتوسط. تؤكدت هذه النظرة بصعود شعبية الحزب اليميني واليميني المتطرف في السنوات الأخيرة، وقد شكلت بشكل كبير علاقات الاتحاد الأوروبي مع دول الجوار في البحر المتوسط إلى الدرجة التي صارت بها الهجرة واحدة من أهم القضايا التي تشكل العلاقات الأورومتوسطية اليوم.

يعكس النظام الأورومتوسطي لإدارة الهجرة الحالي علاقة الأمن بالهجرة في أوروبا والتي تتفاعل فيها أشكال مختلفة من التعاون وتتشابك مع بعضها البعض، مما أدى إلى خروج جهاز تنظيمي معقد (Alter & Meunier, 2009; Betts, 2011; Ahouga, 2013). الهدف من هذا المقال التحليلي هو تحويل محور التركيز بعيدًا عن الاتحاد الأوروبي للحصول على فهم أشمل للأولويات في دول جنوب المتوسط التي تعاني من وقائع الهجرة المعقدة.

من المهم تجاوز وجهات نظر شمال وجنوب البحر المتوسط حول الهجرة حتى يتسنى لنا فهم القضايا في المحك بالكامل والسماح بعقد شراكة ذات منفعة مشتركة في هذه المنطقة.

المنظور الأوروبي حول جوانب السياسة الأساسية وأولويات التعاون

منذ ظهور حرية التنقل في حقبة الثمانينيات من القرن الماضي، صار الاتحاد الأوروبي متورطًا في معالجة دخول وخروج غير المواطنين، وهو كان أمرًا يخضع في السابق لتقدير الدولة وحدها. وصارت مشكلات الهجرة وطلب اللجوء منذ ذلك الحين جوانب

الهدف [...] هو تحويل محور التركيز بعيدًا عن الاتحاد الأوروبي للحصول على فهم أشمل للأولويات في دول جنوب المتوسط التي تعاني من وقائع الهجرة المعقدة.

حرصًا على ترشيد تدفقات الهجرة الوافدة، تسعى الدول الأوروبية إلى إشراك دول المنشأ وأو العبور الثالثة التي يتم منها تدفق الهجرة في عملية إدارة الهجرة ومكافحتها من خلال مبادرات متنوعة وطنية أو ثنائية أو متعددة الأطراف.

الكفاءة المشتركة بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء. يتم توجيه النظرة الأوروبية لإدارة الهجرة بشكل أساسي نحو مكافحة الهجرة غير الشرعية التي تعتبر تهديدًا للأمن (Bigo, 1998; Gabrielli, 2007). وتم إضفاء الطابع الرسمي على هذا المفهوم في اتفاقيات شنغن ذاتها والتي تم النظر إلى الهجرة فيها من منظور أمني على نفس النحو الذي تم به التعامل مع الإرهاب أو الجريمة المنظمة (Brochmann, 1999). يرجع السبب الأكبر لظهور هذا التصور إلى مجموعة من الأمور التي غالبًا ما تربط الهجرة غير الشرعية بحركات الجهاد الإرهابية والاتجار بجميع أنواعه (Alami M'chichi, 2005). أكدت هجمات 11 سبتمبر 2001 هذا النهج الأمني الأوروبي وعززت التصور الأمني والتعامل مع الهجرة (Rakkah, 2009). حرصًا على ترشيد تدفقات الهجرة الوافدة، تسعى الدول الأوروبية إلى إشراك دول المنشأ وأو العبور الثالثة التي يتم منها تدفق الهجرة في عملية إدارة الهجرة ومكافحتها من خلال مبادرات متنوعة وطنية أو ثنائية أو متعددة الأطراف.

قامت الدول الأوروبية بتطوير سلسلة من الآليات متعددة الأطراف تشمل دول على كلا جانبي البحر المتوسط على مدار العقدين المنصرمين لتشكيل ما يطلق عليه الآن اسم النظام الأورومتوسطي لإدارة الهجرة. هذا النظام هو محصلة محاولات متنوعة تجريبية قامت بها الدول الأوروبية لاحتواء الهجرة غير الشرعية.

قامت الدول
الأوروبية بتطوير
سلسلة من الآليات
متعددة الأطراف
تشمل دول على
كلا جانبي البحر
المتوسط على
مدار العقدين
المنصرمين لتشكيل
ما يطلق عليه
الآن اسم النظام
الأورومتوسطي
لإدارة الهجرة.

يهدف إعلان برشلونة لعام 1995، والذي يمثل قانون تأسيس الشراكة الأورومتوسطية، إلى إنشاء منطقة للتجارة الحرة. ولا يذكر حرية تنقل الأشخاص المنصوص عليها باعتبارها واحدة من الحريات الأساسية الأربع في الاتحاد الأوروبي. خان إعلان برشلونة أولوية المنطق المرتكز على مصلحة أوروبا من خلال تخصيص فقرتين للهجرة من المتوقع فيهما "ترسيخ تعاون وثيق في مجالات الهجرة غير الشرعية" و"اعتماد أحكام وتدابير ذات صلة من خلال اتفاقيات ثنائية أو ترتيبات من أجل الاعتراف بمواطني [الشركاء] الذين يتعرضون لموقف غير قانوني" (إعلان برشلونة، 1995).

بدءًا من حقبة الألفية الثانية وصاعدًا باتت الهجرة قضية مهمة في التعاون الأورومتوسطي. وكان ذلك واضحًا في إعادة إطلاق حوار 5+5 في عام 2001، الذي تم بموجبه عقد اجتماعات منتظمة بين وزراء الخارجية ووزراء الداخلية. تعد قضايا الهجرة جزءًا لا يتجزأ من مؤتمر وزراء داخلية غرب المتوسط (CIMO)، من خلال مجموعة العمل المعنية بتنقل الأشخاص ومكافحة الهجرة غير الشرعية. تأتي سياسة الجوار الأوروبية (ENP) المطروحة في 2004 أمرًا تكميليًا لسياسة المتوسط الخاصة بالاتحاد الأوروبي عن طريق اقتراح للدول الجوار تعميق العلاقات السياسية وتوسيع التكامل الاقتصادي. تبلور هاتان المبادرتين الأوروبيتين قضايا التعاون في إطار مكافحة الهجرة غير الشرعية. علاوة على ذلك، تم إعداد أطر عمل للحوار الإقليمي حول الهجرة، مثل عمليات الرباط والخرطوم التي كان الهدف منها أن تكون مساحات للحوار والاستشارة من أجل الاستجابة معًا لقضايا التنمية والمشكلات المتعلقة بالهجرة. في الواقع، تعد هذه العمليات آليات أخرى تهدف إلى تفعيل إطار عمل لتقديم صورة لظاهرة الهجرة نحو إضفاء الطابع الأمني

والقضائي بصورة أكبر لتحقيق الهجرة. ويرجع هذا إلى أن ثمة أعمال متنوعة داخل إطار العمل لهذه العمليات تركز أكثر على وسائل مكافحة الهجرة غير الشرعية وليس تنظيم الهجرة الشرعية وتقوية أوجه التأزر بين الهجرة والتنمية.

من خلال مبادراته المتنوعة، يحاول الاتحاد الأوروبي دون أن يحالفه النجاح، على مدار أكثر من عقدين إبرام اتفاقيات إعادة القبول مع دول الجوار في جنوب المتوسط. المخاوف التي أثارها الأحداث التي هزت بعض الدول العربية جعلت الدول الأوروبية تقوم بتطوير عرض شراكة جديدة: شراكات التنقل. هذا المقترح الذي يستهدف المغرب وتونس ومصر ولبنان والأردن² غير ملزم قانونيًا. وتعتبر إعلان نوايا لتبادل الامتيازات: تيسير إصدار تأشيرة السفر للمواطنين مقابل توقيع اتفاقية إعادة القبول للمواطنين ومواطني الدولة الثالثة. رغم أن إعادة القبول تعد أولوية أساسية لدى أوروبا، فمن الواضح أن المفاوضات حول هذه الاتفاقيات متعثرة بسبب مقاومة دول جنوب المتوسط.

دول جنوب المتوسط تشارك على استحياء في المبادرات الأوروبية العديدة. حرصًا على مجابهة نقص التعاون بشأن الهجرة، يبدو أن الاتحاد الأوروبي يقدم تدريجيًا بعض "شروط الهجرة" (Perrin, 2009; El Qadim, 2018).

بالفعل، نص المجلس الأوروبي الذي عقد في إشبيلية في يونيو 2002 على إدراج بند حول الإدارة المشتركة لتدفقات الهجرة (فضلاً عن إعادة القبول الإجباري حال التعرض لحالة غير رسمية) في أية اتفاقية أوروبية مستقبلية مع دولة ثالثة.

في ظل صعود الحركة الشعبوية والمواعيد النهائية لفترات الانتخابات المتنوعة، تشترك الجهات الفاعلة الأوروبية في مختلف الاستراتيجيات لمطالبة دول جنوب المتوسط بمزيد من المشاركة في الإدارة الخارجية لتدفقات الهجرة. في نهاية سبتمبر 2021، قررت فرنسا مثلاً تقليل بشكل كبير إصدار تأشيرات السفر لمواطني المغرب والجزائر وتونس. تم اتخاذ هذا القرار كعقوبة لحكوماتهم التي اعتبرت غير متعاونة في منح التصاريح القنصلية اللازمة لإعادة قبول الأفراد العائدين إلى بلدان المنشأ.

منظور دول جنوب المتوسط حول جوانب السياسة الأساسية للهجرة وأولويات التعاون

الإدارة الخارجية
للحجرة المعمول
بها في الاتحاد
الأوروبي منذ حقبة
الألفية الثانية أثرت
بشدة على إطار
عمل تقديم صورة
لظاهرة الهجرة
في دول جنوب
المتوسط

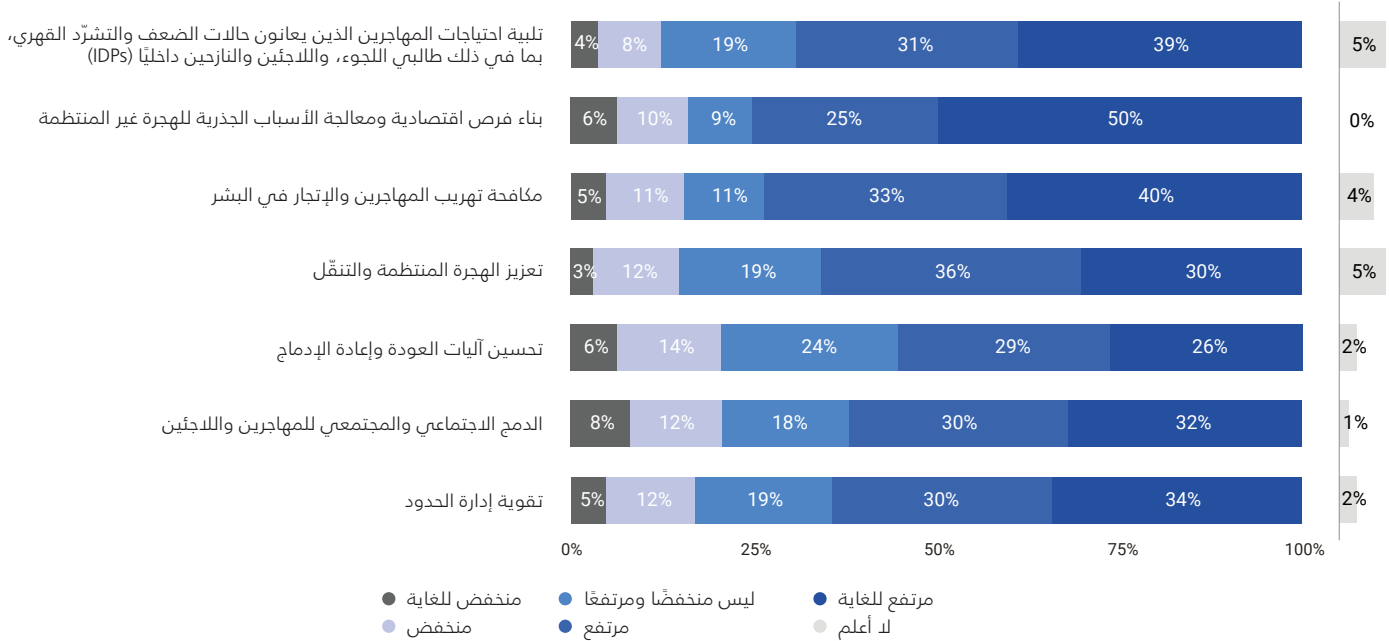
الإدارة الخارجية للهجرة المعمول بها في الاتحاد الأوروبي منذ حقبة الألفية الثانية أثرت بشدة على إطار العمل السياسي لظاهرة الهجرة في دول جنوب المتوسط. وانعكس ذلك في اعتماد التشريع المشدد في أوائل حقبة الألفية الثانية. على سبيل المثال، القانون 02-03 المتعلق بدخول الأجانب وإقامتهم ومتعلق بالهجرة غير الشرعية والهجرة، والذي اعتمده المغرب عام 2003، يجرم بشدة الهجرة غير الشرعية والعبور غير الشرعي. تم لاحقًا اعتماد أحكام أمنية مماثلة في دول أخرى بالمغرب العربي ومنها تونس (قانون 2004-06 الصادر في 3 فبراير 2004)، وفي ليبيا (تعديل في 2005 لقانون 6 لعام 1987) وأخيرًا في الجزائر (قانون 08-11 الصادر في 25 يونيو 2008 حول شروط دخول وإقامة وتنقل الأجانب في الجزائر) (Perrin, 2009).

يبدو أن البعد الخارجي لسياسات الهجرة الأوروبية يتجاهل وقائع الهجرة في دول جنوب المتوسط وأولوياتها (Del Sarto, 2010). على عكس التصور السائد، تعد دول المغرب والمشرق بلدان المنشأ أو دول عبور، بل وأيضًا دول للاستيطان للعديد من المهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين. ويمكن أن يتضح هذا من خلال 2 مليون أجنبي الذين يعيشون في ليبيا تحت حكم القذافي مثلًا (Perrin, 2011). علاوة على ذلك، كانت تنقلات السكان التي ظهرت بفعل عواقب الأحداث التي هزت العالم العربي في العقد المنصرم متوجهة نحو دول الجوار. من إجمالي 6.6 ملايين لاجئ سوري في أنحاء العالم، تمت استضافة 5.6 ملايين في البلدان المجاورة لسوريا - ومنها في المقام الأول تركيا ولبنان والأردن (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2021).

استقصاء برنامج اليوروميد للهجرة 5 (EMM5) - شبكة الاتحاد الأوروبي ودول جنوب الشرق الأوسط (EuroMeSCO) كشف أن جانب سياسة الهجرة الذي اعتبره المشاركون الأهم بالنسبة لبلدانهم المعنية هو "توفير الفرص الاقتصادية ومعالجة الأسباب الجذرية للهجرة غير الشرعية". بالفعل، قام 75% من المشاركين بتقييم هذا الجانب باعتباره مهم للغاية أو له أهمية قصوى.

لرسم البياني 1

س.1. إلى أي مدى تعتقد أن مجالات سياسة الهجرة التالية مهمة لبلدك؟



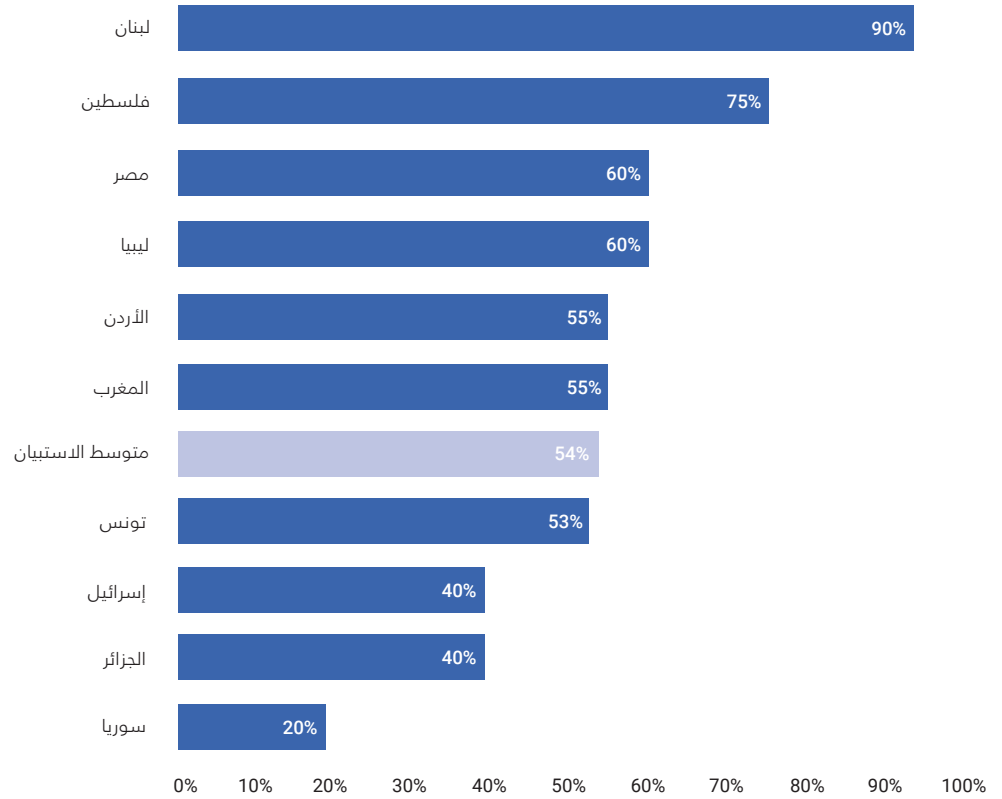
المصدر: تم جمعه بواسطة IEMed (المعهد الأوروبي للبحر الأبيض المتوسط) بناءً على نتائج استبيان EMM5-EuroMeSCo Euromed (يوروميد للهجرة 5 ويوروميكو)

يشير هذا الأمر إلى رغبة المشاركين في الحد من الهجرة غير الشرعية. لتحقيق هذه الغاية، أنهم يفضلون تنفيذ أعمال موضوعية من المنبع، من خلال معالجة الأسباب الجذرية للظاهرة بخلق فرص اقتصادية، بدلاً من تعزيز إدارة الحدود أو في المراحل النهائية من خلال تحسين آليات العودة وإعادة الإدماج. يعتبر الجانب الأخير أقل أهمية (55% من المشاركين يعتبرونه مهم للغاية أو له أهمية قصوى مقابل 20% يعتبرونه منخفض الأهمية أو منخفض للغاية).

غير أن البيانات المحللة حسب الدولة تكشف اختلافات مهمة في تقييم هذا الجانب بين الدول. بالفعل، تحظى آليات العودة وإعادة الإدماج بدرجة عالية من الاهتمام بالنسبة للمشاركين في البلدان التي تستضيف نسبة كبيرة من الأجانب مثل لبنان (90% من الإجابات هي مهم للغاية أو له أهمية قصوى) التي يعيش فيه عدد كبير من اللاجئين الفلسطينيين والسوريين. تعتبر أنظمة العودة وإعادة الإدماج قضية مهمة أيضًا للمشاركة الفلسطينية (75% من الإجابات هي مهم للغاية أو له أهمية قصوى)، حيث يمثل حق العودة أحد المطالب الرئيسية للشعب الفلسطيني.

الرسم البياني 2

س.1. إلى أي مدى تعتقد أن مجالات سياسة الهجرة التالية مهمة لبلدك؟ بالنظر إلى تحسين آليات العودة وإعادة الإدماج (النسبة المئوية من الإجابات المرتفعة وشديدة الارتفاع)



المصدر: تم جمعه بواسطة IEMed (المعهد الأوروبي للبحر الأبيض المتوسط) بناءً على نتائج استبيان EMM5-EuroMeSCO Euromed (يوروميد للهجرة 5 ويوروميسكو)

يطالب المشاركون
بإعادة التفكير في
إدارة الهجرة من
خلال وضع معاملة
البشر في محور
القضايا المتعلقة
بالهجرة

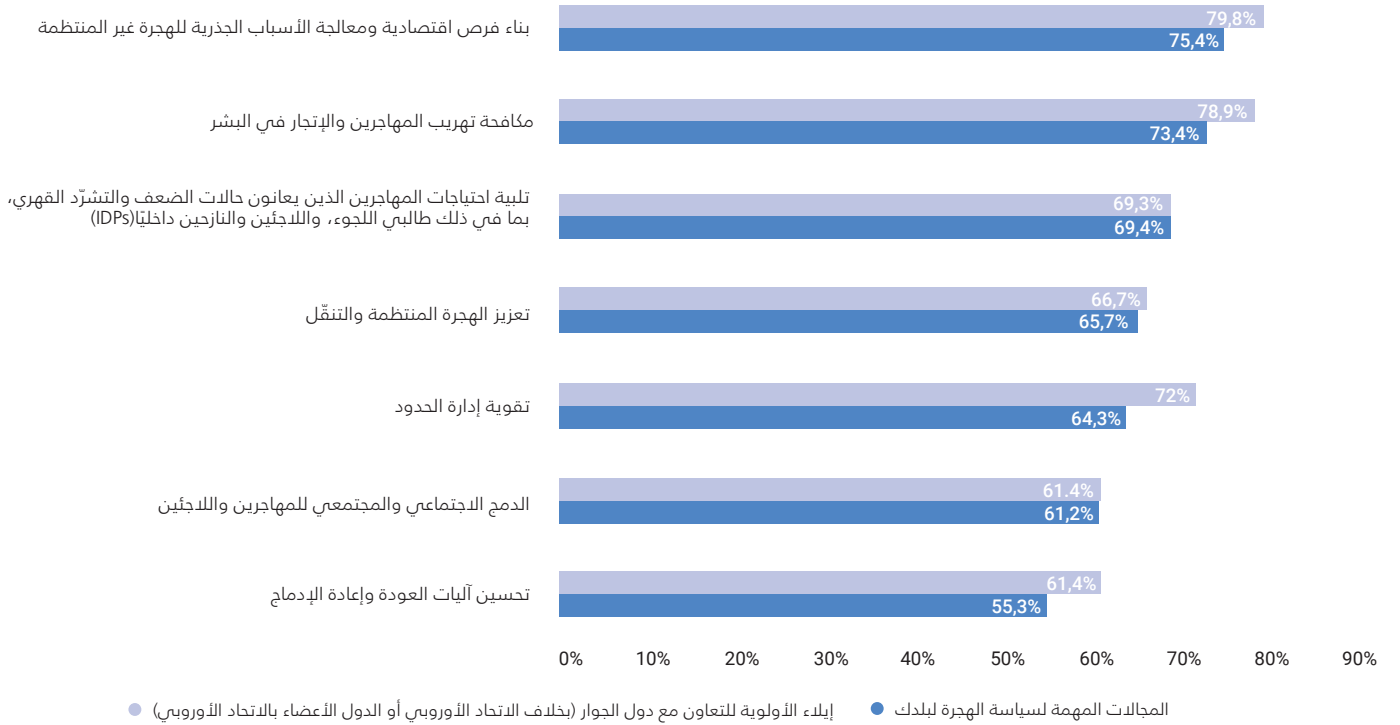
من خلال إجاباتهم، يطالب المشاركون بإعادة التفكير في إدارة الهجرة من خلال وضع معاملة البشر في محور القضايا المتعلقة بالهجرة. بالفعل، ثاني وثالث أهم جانب بالنسبة للمشاركين هما "مكافحة تهريب المهاجرين والاتجار في البشر." و"تلبية احتياجات المهاجرين الذين يعيشون في أوضاع هشّة والأشخاص النازحين قسراً، ويشمل ذلك طالبي اللجوء واللاجئين والنازحين داخلياً" (انظر الفقرة 1).

وأظهرت المغرب هذا النهج في عام 2013 حينما بادرت بإصدار سياسة جديدة للهجرة لتعزيز المعاملة الإنسانية للمهاجرين والهجرة. تعد الاستراتيجية الوطنية بشأن الهجرة وطلب اللجوء التي اعتمدها المغرب فريدة في المنطقة وأسفرت عن تقدم ملموس، مثل تنفيذ عمليتي تسوية واسعة النطاق للمهاجرين في 2014 و2017 واعتماد قانون يكافح الاتجار بالبشر. رغم أنها تحركها المصالح الجغرافية الاستراتيجية وتعاني من التنفيذ غير المكتمل، يمثل إطلاق سياسة المغرب للهجرة تحولاً نموذجياً كبيراً في منطقة البحر المتوسط (Benjelloun, 2021).

تناول الاستقصاء أيضًا أوجه التعاون بين دول جنوب وشرق المتوسط ودول الجوار لها - بخلاف الاتحاد الأوروبي أو الدول الأعضاء فيه - في جوانب سياسة الهجرة. توضح النتائج المستلمة نفس المستويات من الأهمية المعترفة بشأن جوانب سياسة الهجرة. يكشف هذا مجددًا رغبة صناعات السياسات والخبراء وممثلي المجتمع المدني من دول جنوب وشرق المتوسط في التعاون معًا لمعالجة الأسباب الجذرية للهجرة غير الشرعية والتهريب والاتجار في البشر بالإضافة إلى تلبية احتياجات المهاجرين الذين يعيشون في أوضاع هشّة.

الرسم البياني 3

سياسات الهجرة المهمة وأولويات التعاون (النسبة المئوية للإجابات المرتفعة والمرتفعة للغاية)



المصدر: تم جمعه بواسطة IEMed (المعهد الأوروبي للبحر الأبيض المتوسط) بناءً على نتائج استبيان EMM5-EuroMeSCo Euromed (يوروميد للهجرة 5 ويوروميكو)

تجاوز الأولويات المتفاوتة

في حين تواصل أوروبا تركيزها على النهج الأمني للتعامل مع الهجرة، تدعو دول جنوب المتوسط إلى اعتماد سياسات أكثر شمولية وتماشياً مع سمات الهجرة الخاصة بها.

بناءً على ما ذكر آنفًا، يبدو أن دول شمال وجنوب المتوسط لديها وجهات نظر متباينة بشأن جوانب التعاون ذات الأولوية في إدارة الهجرة. في حين تواصل أوروبا تركيزها على النهج الأمني للتعامل مع الهجرة، تدعو دول جنوب المتوسط إلى اعتماد سياسات أكثر شمولية وتماشياً مع سمات الهجرة الخاصة بها. بالفعل، صار عدد من البلدان في جنوب المتوسط في السنوات الأخيرة، نتيجة لسياسات الهجرة الأوروبية من جانب، دولاً لاستيطان المهاجرين. تتطلب هذه الوقائع الجديدة اهتمام بشكل خاص أطر عمل التعاون الأوسطي باستقبال المهاجرين ودمجهم.

ويبدو من الضروري للاتحاد الأوروبي تفعيل، بالتعاون مع شركائه في الجنوب، أدوات التعاون لتحسين فهم أولويات كلا الجانبين والتوافق بينها. تتيح هذه الإجراءات إشراك كافة أصحاب المصالح بالكامل في إيجاد حلول مشتركة ومن ثم المساهمة في إنشاء وإعادة صياغة سياسات شاملة لإدارة الهجرة في منطقة البحر المتوسط (Papagianni, 2013).

إن الإجراءات الأخيرة التي اتخذتها المفوضية الأوروبية لصالح ميثاق الهجرة واللجوء الجديد فضلاً عن الأجنحة الجديدة للبحر المتوسط قد تمثل أطر عمل كافية للتعاون والحوار. بالفعل، أحد أهداف ميثاق الهجرة واللجوء الجديد المقترح من المفوضية الأوروبية في سبتمبر 2020 هو مجابهة مخاوف الدول الثالثة. ولتحقيق هذه الغاية، يعزز الاتحاد الأوروبي إبرام شراكات مصممة خصيصاً وذات منفعة مشتركة. علاوة على ذلك، تدعو أجنحة المتوسط الجديدة، المقدمة في فبراير 2021، البلدان على كلا الجانبين للمشاركة في مجابهة تحديات النزوح القسري والهجرة غير الشرعية ولتعزيز القنوات الشرعية والأمنة للهجرة والتنقل. إن العامل الأساسي لتوافق الأولويات المتفاوتة هو إدارة إطار العمل الجديد هذا الخاص بشراكة الهجرة بالقدر الكافي.