

دول جنوب المتوسط: الهدف ومحرك سياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية للهجرة

ساندرا لافينكس

أستاذ السياسات الأوروبية والدولية، جامعة جينف وأستاذ زائر، كلية أوروبا

يتم النظر إلى دول الجوار في جنوب المتوسط على أنها أهداف لسياسات الهجرة في الاتحاد الأوروبي. ويرجع هذا إلى موقعها الجغرافي على مسارات العبور الرئيسية، ولأن منشأ العديد من المهاجرين وطالبي اللجوء هو هذه الدول. شهدت دول المغرب والمشرق بسبب جزئيًا سياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية للهجرة التي مر عليها الآن ثلاثة عقود تحولًا سريعًا من كونها دول المنشأ وعبور للمهاجرين إلى كونها دول وجهة في حد ذاتها. ومن قصر النظر أن تحدد هذه الدول على أنها فقط أهداف. وبالنظر للوراء إلى تطور سياسة الاتحاد الأوروبي الخارجية للهجرة التي مر عليها الآن ثلاثة عقود تجاه دول جنوب المتوسط نتأكد أن التطورات في المنطقة قد شكلت سياسة الاتحاد الأوروبي بشكل كبير.

إجابات خبراء الهجرة من هذه البلدان المقدمة في استقصاء EMM5- EuroMeSCO تؤكد جيدًا هذا الواقع المتغير، والدرجة التي يرى بها هؤلاء الخبراء تحديات سياسة الهجرة في دولتهم استجابة لأولويات الاتحاد الأوروبي واحتياجاتهم الخاصة. تنعكس هذه المساهمة البسيطة على نتائج الاستقصاء في ضوء تأثير ذلك التعاون مع دول جنوب المتوسط على سياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية للهجرة المتطورة والأدوات المختلفة التي تمت صياغتها لتنظيم التعاون (تم تلخيصها في الجدول أدناه). للقيام بذلك، يميز المقال بين ثلاثة مراحل أساسية في سياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية للهجرة: الفترة من أوائل حقبة التسعينيات من القرن الماضي حتى إصدار النهج العالمي للهجرة عام 2005، ثم مرحلة التي تغير فيها إلى النهج العالمي للهجرة والتنقل في عام 2011، وفي النهاية آخر فترة التي تشمل أزمة النظام الأوروبي المشترك للجوء واعتماد الميثاق الجديد بشأن الهجرة واللجوء في عام 2020.

بالنظر للوراء لمدة
ثلاثة عقود إلى
سياسة الاتحاد
الأوروبي الخارجية
للهجرة تجاه دول
جنوب المتوسط
نتأكد أن التطورات
في المنطقة قد
شكلت سياسة
الاتحاد الأوروبي
بشكل كبير.

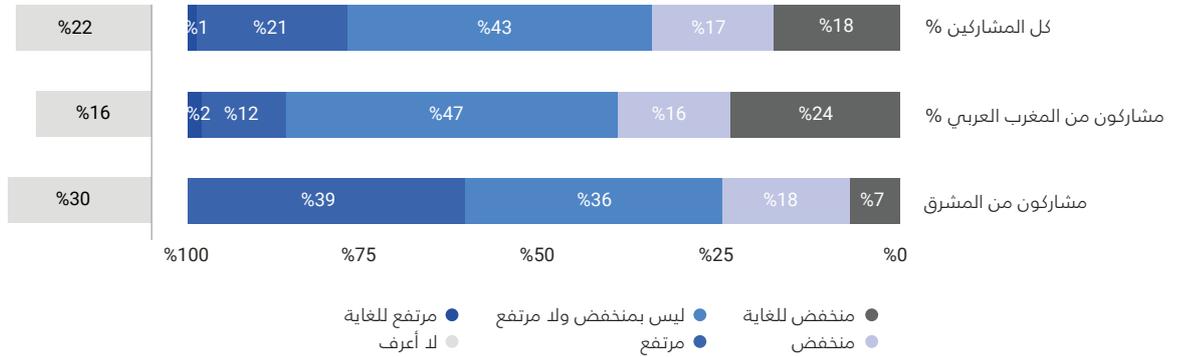
منح صلاحية حصرية للاتحاد للتفاوض بشأن اتفاقيات إعادة القبول في عام 1999 يؤكد التركيز على مراقبة الهجرة وإعادة القبول (Coleman, 1999). في عام 2000، تلقى الاتحاد الأوروبي التفويض بالتفاوض بشأن اتفاقية إعادة القبول مع المغرب ومع دول أخرى أيضًا لاحقًا. ومع ذلك، الأردن هي الدولة الوحيدة من دول المتوسط التي وقعت حتى الآن اتفاقية إعادة القبول مع الاتحاد الأوروبي (انظر الجدول 1). النقطة الأساسية لحجة إبرام اتفاقيات إعادة القبول هي إصرار الاتحاد الأوروبي الدائم على التزام يقضي بقبول أيضًا غير المواطنين للأطراف الموقعة المقيمين في الطرف الآخر. مثل هذا الالتزام ليس له أساس في القانون الدولي، فضلًا عن أنه يصب في مصلحة الاتحاد بشكل متفرد ومن المحتمل أن يكون له تداعيات مكلفة للغاية لدول جنوب المتوسط (Carrera وآخرون، 2013).

في ظل هذه الخلفية، توفر نتائج استقصاء EMM5-EuroMeSCO رؤى مثيرة للاهتمام حول مشكلة إعادة القبول. نظرًا لغياب اتفاقية رسمية لإعادة القبول للاتحاد الأوروبي مع الكل إلا دولة واحدة، فمن غير المستغرب أن يشير أغلب الخبراء إلى عدم توفر رأي بخصوص "تقييم التعاون الراهن بشأن العودة وإعادة القبول مع دول الاتحاد الأوروبي" (س 15)، حتى في حالة وجود اتفاقيات إعادة قبول ثنائية مع بلدان الاتحاد بشكل فردي.

النقطة الأساسية لحجة إبرام اتفاقيات إعادة القبول هي إصرار الاتحاد الأوروبي الدائم على التزام يقضي بقبول أيضًا غير المواطنين للأطراف الموقعة المقيمين في الطرف الآخر. مثل هذا الالتزام ليس له أساس في القانون الدولي، فضلًا عن أنه يصب في مصلحة الاتحاد بشكل متفرد ومن المحتمل أن يكون له تداعيات مكلفة للغاية لدول جنوب المتوسط.

لرسم البياني 1

س 15 ما تقييمك لمستوى التعاون الحالي مع بلدان الاتحاد الأوروبي في شأن العودة وإعادة القبول؟



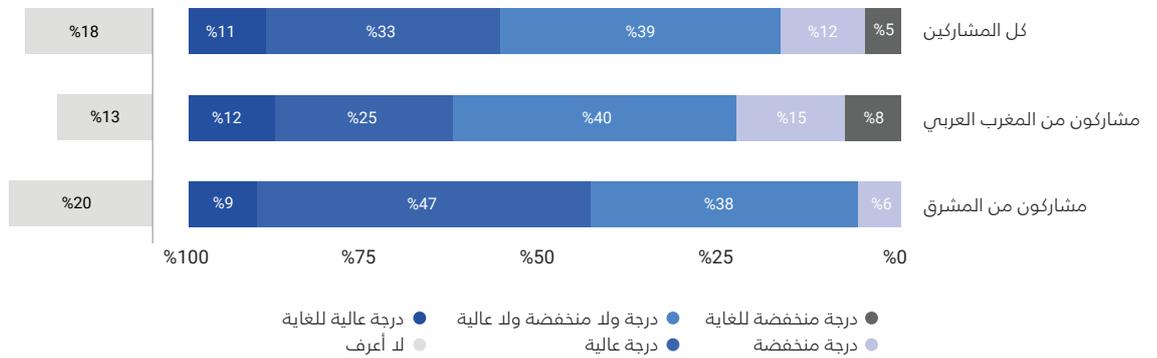
المصدر: تم جمعها بواسطة المعهد الأوروبي للشرق الأوسط (IEMed) بناءً على نتائج استقصاء يوريميد لبرنامج اليوريميد للهجرة 5 (EMM5) - شبكة الإتحاد الأوروبي ودول جنوب الشرق الأوسط (EuroMeSCO)

غير أن الإجابات توضح أن المشاركين من المغرب العربي ينتقدون بوضوح هذا التعاون (24% يفيد أنه منخفض للغاية و16% يفيد أن منخفض) أكثر من المشاركين من المشرق (فقط 7% يفيد أنه منخفض للغاية و18% يفيد أنه منخفض). وفي المقابل، 39% من المشاركين من المشرق لديهم رأي إيجابي مقارنة بـ 14% من المشاركين من

المغرب العربي. يمكن ملاحظة منوال مماثل في الإجابات على السؤال الذي يسأل عما إذا كان المشاركون يعتبرون أن "التطبيق التام للاتفاقيات الثنائية القائمة بشأن إعادة القبول، والتفاوض بشأن اتفاقيات أخرى جديدة" وسيلة من أجل "تحسين التعاون بشأن العودة و إعادة الاندماج" (س 18)، حيث أجاب 56% من المشاركين من المشرق إجابات إيجابية مقابل 37% من المشاركين من المغرب العربي.

لرسم البياني 2

س 18: إلى أي مدى ترى المجالات الآتية قادرة على المساهمة في تحسين التعاون على العودة وإعادة الدمج؟ أ- التطبيق التام للاتفاقيات الثنائية القائمة بشأن إعادة القبول، والتفاوض بشأن اتفاقيات أخرى جديدة



المصدر: تم جمعها بواسطة المعهد الأوروبي للشرق الأوسط (IEMed) بناءً على نتائج استقصاء يورميد لبرنامج اليوروميد للهجرة 5 (EMM5) - شبكة الإتحاد الأوروبي ودول جنوب الشرق الأوسط (EuroMeSCo)

هذا الاختلاف مرتبط بحقيقة أن الاتفاقية الرسمية الوحيدة لإعادة القبول للاتحاد الأوروبي القائمة في المنطقة حتى الآن هي الاتفاقية مع الأردن، وهي دولة مشرق. ثمة تفسير محتمل آخر يؤثر أيضًا على الأسئلة الأخرى الموجودة في الاستقصاء وهو سمات المشاركين: أغلب المشاركين من المشرق هم مسؤولون عموميين من المرجح أن يعبرون عن إجابات تتراءى للجميع على أنها مقبولة سياسيًا مقارنة بالمجتمع المدني والخبراء الأكاديميين الذين يمثلون غالبية المشاركين من المغرب.

التوجه نحو الشراكة

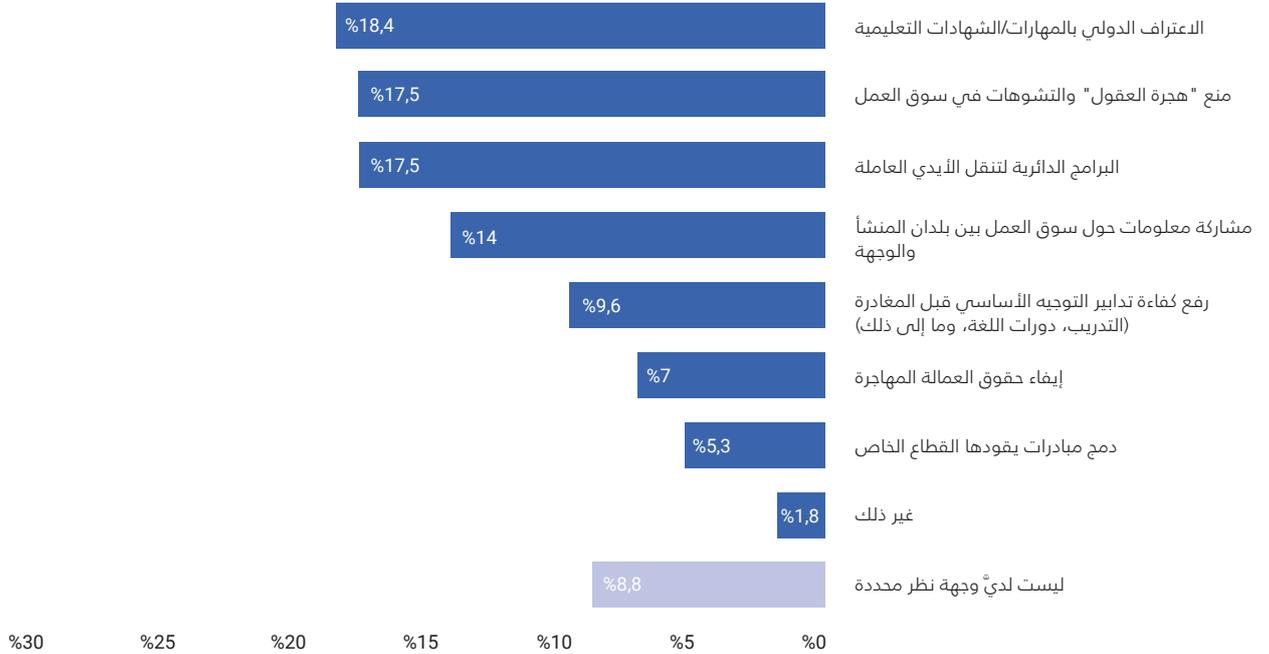
أدت الصعوبات التي واجهها التفاوض بشأن اتفاقيات إعادة القبول، وضغط الهجرة المستمر وخاصة عبر مسار غرب المتوسط، وإصدار سياسة الجوار الأوروبية في عام 2005 إلى إثارة إعادة النظر في التركيز أحادي الجانب على الهجرة غير الشرعية وإعادة القبول وتظل اليوم مصلحة الاتحاد الأوروبي - الدائمة- في إعادة القبول قائمة مع أولويات أخرى في التعاون الخارجي بشأن الهجرة. النقطة المحورية لأحد إصلاحات

السياسة كانت التصعيد عند الحدود جهة المناطق الإسبانية المفصولة لسببته ومليبية في 2005. كانت تقارير وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية في السلطات الإسبانية والمغربية التي كانت تمنع المهاجرين غير الشرعيين من التسلق عبر الأسوار وتقوم بترحيلهم لاحقاً هم والمهاجرين الآخزين واللجئيين إلى الصحراء المغربية بمثابة صدمة خارجية وأثارت إعادة التفكير في التركيز القمعي لسياسات الهجرة الخارجية السائدة (Lavenex وNellen-Stucky, 2011). إعادة التوجيه كان مصحوباً باعتماد " النهج العالمي للهجرة" (النهج العالمي للهجرة، انظر اتصالات (2007) 247) الذي نص على نهج ذي ثلاث أبعاد منها مكافحة الهجرة غير الشرعية والتعاون بشأن التنمية وتعزيز الهجرة الشرعية كجزء من سياسة الهجرة الخارجية الشاملة.

وتؤكد نتائج استقصاء EMM5-EuroMeSCO اهتمام الدول الشركاء القوي بجوانب التعاون بشأن الهجرة الشرعية والتنمية في النهج العالمي. عند طرح السؤال " في أي المجالات ينبغي أن يولى التعاون مع الاتحاد الأوروبي الأولوية في التحسين" (س 20) طالب أغلب المشاركين بمسارات شرعية للهجرة الاقتصادية منها " أنظمة دائرية لتنقل الأيدي العاملة"، و" الاعتراف بالمهارات/الشهادات التعليمية الدولية" مع " منع هجرة العقول والتشوهات في سوق العمل" (كل إجابة حصلت على 18 % من الأصوات).

لرسم البياني 3

س 20: في أي المجالات ينبغي أن يولى التعاون مع الاتحاد الأوروبي الأولوية في التحسين؟



المصدر: تم جمعها بواسطة المعهد الأوروبي للشرق الأوسط (IEMed) بناءً على نتائج استقصاء يوريميد لبرنامج اليوروميد للهجرة 5 (EMM5) - شبكة الإتحاد الأوروبي ودول جنوب الشرق الأوسط (EuroMeSCO)

وسع الإصلاح في
النهج العالمي
للهجرة والتنقل
نطاق إبرام ما يطلق
عليه شراكات التنقل
التي تم عرضها
في السابق على
عدد قليل من دول
شرق أوروبا والجل
الأخضر إلى دول
جنوب المتوسط

من الناحية النظرية، يجب أن تتجسد هذه الأولويات بموجب "النهج العالمي" للاتحاد الأوروبي - ولاسيما أيضًا بعد الإصلاح في 2011 الذي أدى إلى إطلاق "النهج العالمي للهجرة والتنقل" (GAMM)، انظر الاتصال (2011) 743). وسع هذا الإصلاح نطاق إبرام ما يطلق عليه شراكات التنقل التي تم عرضها في السابق على عدد قليل من دول شرق أوروبا والجل الأخضر إلى دول جوار جنوب المتوسط. مع عقد منتديات مرتكزة على العملية للمحادثات الثنائية والتعاون بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الاتحاد المهتمة ودول سياسة الجوار المختارة، تم النظر إلى شراكات التنقل باعتبارها وسائل مباشرة لتحقيق أهداف النهج العالمي المتنوعة. إلى الآن، قامت ثلاثة دول من جنوب المتوسط بإبرام شراكات التنقل هي: المغرب (2013) والأردن وتونس (2014). رغم الاهتمام بالهجرة الاقتصادية الواضح في الاستقصاء إلا أن المشروعات المحققة بموجب شراكات التنقل عجزت عن تقديم مسارات قانونية جديدة. على العكس، فهي ركزت على تدابير لاقت دعمًا أقل في استقصاء EMM5- EuroMeSCO، مثل توفير التدريب قبل المغادرة أو مشاركة معلومات سوق العمل (انظر س 20) (Reslow 2018).

تحدي حماية اللاجئين

بالإضافة إلى توسيع نطاق شراكات التنقل لتشمل دول المتوسط، عكس النهج العالمي للهجرة والتنقل المعتمد في 2011 أيضًا أولويات جديدة في المنطقة. يتعلق هذا أولًا وأخيرًا بإضافة سياسة اللاجئين كعنصر رابع في النهج العالمي يلي التعاون بشأن الهجرة غير الشرعية والهجرة الشرعية والتنمية. إذا جاء النهج العالمي للهجرة استجابة للعيوب التي تجسدت من خلال الأحداث المأساوية في سبتة وميليلة في 2005، فإن إعادة صياغته إلى النهج العالمي للهجرة والتنقل كان رد فعل لعمليات النزوح الساحقة التي نشأت بفعل الثورات العربية وموجة زعزعة الاستقرار اللاحقة في المنطقة.

إذا جاء النهج
العالمي للهجرة
استجابة للعيوب
التي تجسدت
من خلال الأحداث
المأساوية في سبتة
وميليلة في 2005،
فإن إعادة صياغته
إلى النهج العالمي
للحجرة والتنقل كان
رد فعل لعمليات
النزوح الساحقة التي
نشأت بفعل الثورات
العربية وموجة زعزعة
الاستقرار اللاحقة
في المنطقة

تعكس الإصلاحات الأخيرة لسياسة الهجرة الخارجية للاتحاد الأوروبي، وإطار الشراكة الجديد لعام 2016 والميثاق الجديد لعام 2020 بشأن الهجرة واللجوء يعكس هذه الوقائع المتغيرة (Carrera, Lavenex 2018، وآخرون 2019). مرة أخرى، جاءت هذه الإصلاحات استجابة للتطورات في جنوب المتوسط، وخاصة حركات اللاجئين التي نشأت بسبب الحرب في سوريا. بينما تعطي أولوية أكبر لحماية اللاجئين في المنطقة، إلا أن هذه الإصلاحات انصرفت عن نهج الشراكة المرتكز أكثر على العملية وهو النهج العالمي للهجرة والتنقل. تتسم السياسة الجديدة بفشل النظام الأوروبي المشترك للجوء والانقسامات الكبيرة حول مسألة اللاجئين داخل الاتحاد، كما أنها تمنح أولوية جلية للهيمنة الخارجية على حماية اللاجئين ومراقبة الهجرة. المطالبة بتعبئة "مجموعة كاملة من السياسات وأدوات العلاقات الخارجية مع الاتحاد الأوروبي" وتطبيق "مزيج من الحوافز الإيجابية والسلبية" واستخدام "كافة الوسائل والأدوات" (المفوضية الأوروبية 2016: 6)، تقدم هذه الإصلاحات الأخيرة أيضًا لغة قوية للشروط.

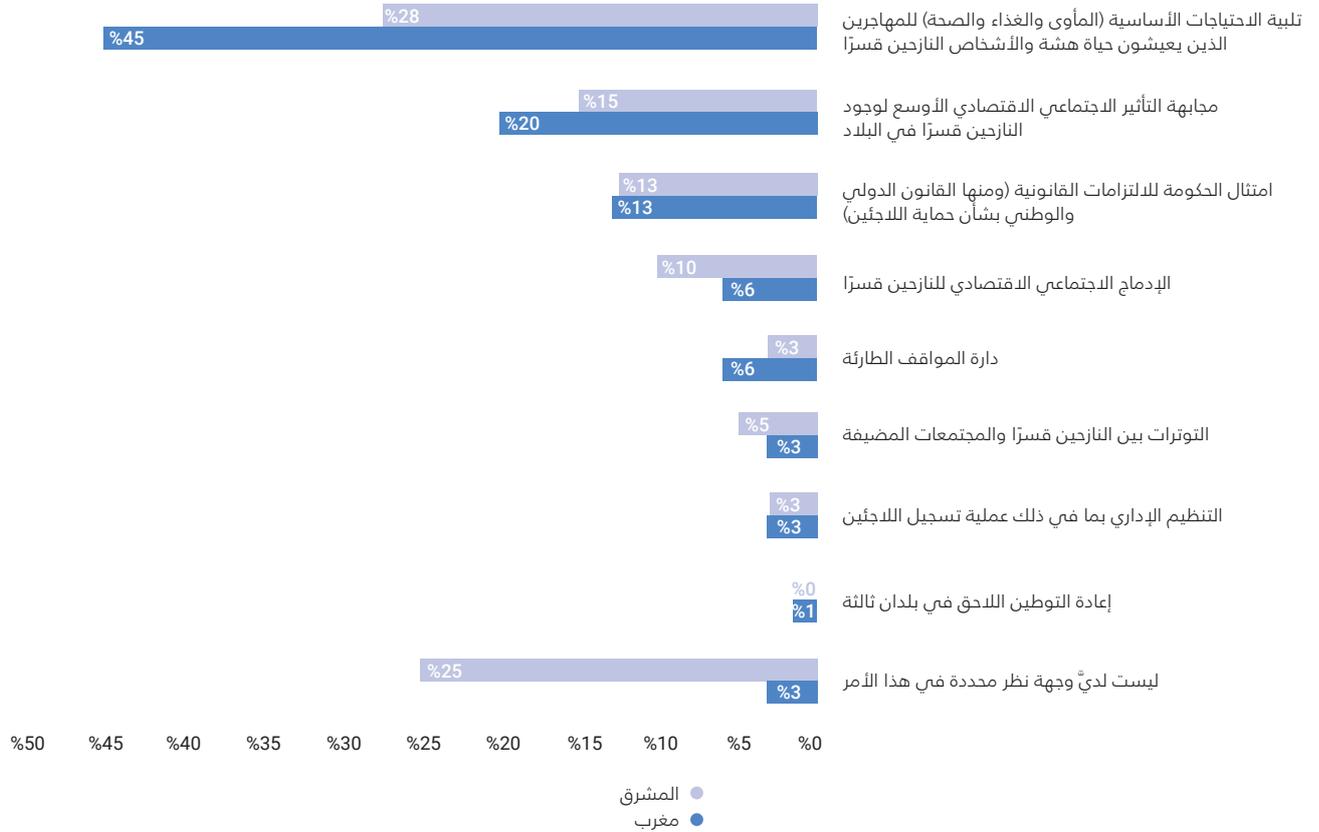
ثمة مثال مبكر على هذا النهج الجديد الشامل وهو " الاتفاقيات " التي عرضت على الأردن ولبنان في 2016 والتي يعرض فيها الاتحاد الأوروبي تيسير التجارة (أي تخفيف قواعد المنشأ للصادرات) مقابل استثمارات هذه الدول في استضافة اللاجئين بما في ذلك دمجهم في أسواق العمل المحلية. صاحبت هذه الاتفاقيات أدوات تمويل طموحة مثل الصندوق الاستثماري الإقليمي للاتحاد الأوروبي للاستجابة للأزمة السورية (صندوق مدد) للأردن ولبنان.

تم إطلاق الصندوق الاستثماري الأوروبي لحالات الطوارئ في إفريقيا لدول المغرب العربي ودول إفريقية أخرى، وتمت زيادة المعونة الإنسانية والحماية المدنية الأوروبية (انظر الجدول 1 ومقالات لافينكس وفخوري 2021).

يوضح استقصاء EMM5-EuroMeSCO مدى الخطورة التي صار عليها تحدي سياسة اللاجئين في دول جنوب المتوسط، وخاصة في دول المشرق الأردن ولبنان. عندما تم طرح سؤال حول التحدي الرئيسي الذي تواجهه بلادهم أثناء التعامل مع المهاجرين الذين يعيشون في أوضاع هشّة والنازحين قسرًا (س 3)، أفاد 45 % من المشاركين من المشرق " تلبية الاحتياجات الأساسية (المأوى والغذاء والصحة) "، مقارنة بـ 28 % من المشاركين من المغرب العربي.

لرسم البياني 4

سؤال 3: ما أهم التحدي الرئيسي الذي يواجهه بلدك في التعامل مع المهاجرين الذين يعيشون في أوضاع هشّة والأشخاص النازحين قسراً؟

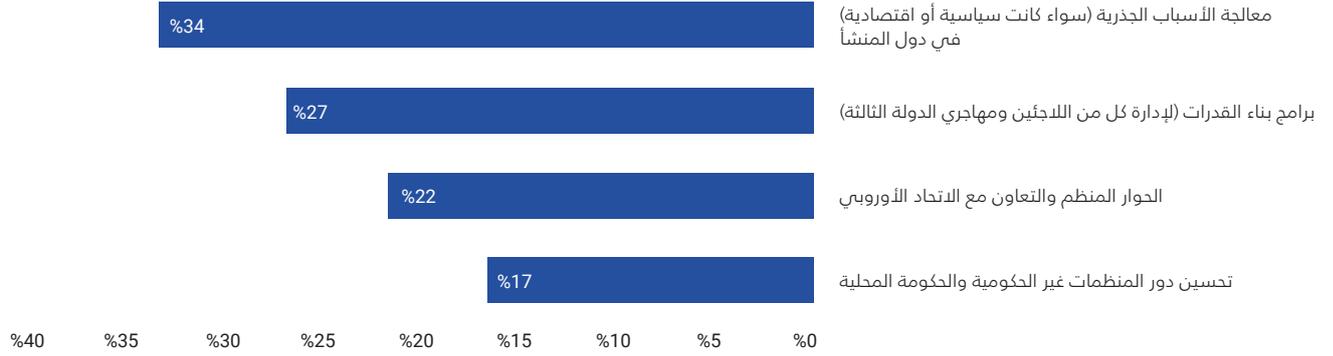


المصدر: تم جمعها بواسطة المعهد الأوروبي للشرق الأوسط (IEMed) بناءً على نتائج استقصاء يورميد لبرنامج اليوروميد للهجرة 5 (EMM5) - شبكة الإتحاد الأوروبي ودول جنوب الشرق الأوسط (EuroMeSCo)

إنها الأولوية الأولى بالنسبة لجميع الخبراء الذين شملهم الاستقصاء، تليها الحاجة إلى مجابهة التأثير الاجتماعي الاقتصادي الأوسع لوجود هؤلاء الأشخاص على البلاد. على النقيض من تشديد الإتحاد الأوروبي على الدخول في أسواق العمل المحلية، لا يُنظر إلى دمج هؤلاء الأشخاص على المدى البعيد اجتماعيًا واقتصاديًا كأولوية (فقط 10% و 6% على التوالي من المشاركين). يعكس هذا حقيقة أن أغلب دول جنوب المتوسط ينظر إلى استضافة اللاجئين على أنها قضية إنسانية مؤقتة وليست كالتزام طويل الأجل (فخوري 2021). في الوقت نفسه، الإجابات على السؤال "ماذا تتوقع من الإتحاد الأوروبي أن يقوم به أو أن يقوم به بصورة مختلفة لمساعدة بلدك في التعامل مع النزوح القسري وتقديم مساعدة أفضل للمحتاجين؟" (س 7) تؤكد مقدار المخاوف التي يشترك فيها خبراء الهجرة في دول جنوب المتوسط للدولة الوجهة.

لرسم البياني 5

سؤال 3: ما أهم التحدي الرئيسي الذي يواجهه بلدك في التعامل مع المهاجرين الذين يعيشون في أوضاع هشّة والأشخاص النازحين قسراً؟



المصدر: تم جمعها بواسطة المعهد الأوروبي للشرق الأوسط (IEMed) بناءً على نتائج استقصاء يوريميد لبرنامج اليوروميد للهجرة 5 (EMM5) - شبكة الإتحاد الأوروبي ودول جنوب الشرق الأوسط (EuroMeSCo)

تعد ضرورة مجابهة الأسباب الجذرية السياسية والاقتصادية في دول المنشأ الأولوية الأولى التي ذكرها أكثر من ثلث المشاركين (34%). هذه المسألة هي الأهم على الإطلاق حيث أشار أغلب المشاركين أنهم يتوقعون زيادة حدة أسباب الهجرة القسرية في المستقبل - في كل من بلادهم وأماكن أخرى (س 8 وس 9).

ضرورة التوازن

سواء شاءت أم أبت، تعد دول جنوب المتوسط اليوم جزءاً لا يتجزأ عن نظام الإتحاد الأوروبي المتوسط لمراقبة الهجرة. خلال ثلاثين عامًا طوال مدة سياسة الهجرة الخارجية المتطورة للإتحاد الأوروبي، فقد تحولت من كونها دول الهجرة في الأساس إلى كونها دول عبور وكونها الآن دول وجهة في حد ذاتها. على مدار هذه العملية، لا تمثل دول المغرب والمشرق أهدافًا فقط لأفعال الإتحاد الأوروبي - كان للتطورات التي شهدتها هذه الدول أثر على كافة الإصلاحات الرئيسية في سياسة الهجرة الخارجية للإتحاد (انظر أيضًا Okyay وآخرون 2020). كما يتضح من الإجابات على الاستقصاء EMM5-EuroMeSCo، خيرا الهجرة من هذه الدول لديهم العديد من نفس المخاوف التي نعرفها من الدول الأعضاء في الإتحاد. مع تركيزه المفعم على كبح الهجرة الوافدة غير المرغوبة وهيمنة الجهات الخارجية على حماية اللاجئين، يفتقد الإتحاد الأوروبي التأثير على هذه التطورات. ومن ثم، لا يمكن أن تنفصل الأسئلة حول ماذا يوسع الإتحاد الأوروبي أو يجدر به فعله في هذه الدول لمساعدتها على مواجهة واقعه الجديد للهجرة الوافدة عن السؤال حول ماذا يوسع الإتحاد أو يجدر به فعله داخليًا للمساهمة في هجرة أكثر إنسانية ومستدامة.

ومن ثم، لا يمكن أن تنفصل الأسئلة حول ماذا يوسع الإتحاد الأوروبي أو يجدر به فعله في هذه الدول لمساعدتها على مواجهة واقعه الجديد للهجرة الوافدة عن السؤال حول ماذا يوسع الإتحاد أو يجدر به فعله داخليًا للمساهمة في هجرة أكثر إنسانية ومستدامة.

المراجع

CARRERA, J. SANTOS VARA, & T. STRIK (EDS). وضع دستور للأبعاد الخارجية لسياسات الهجرة للاتحاد الأوروبي في أوقات الأزمات: إعادة النظر في المشروعية وسيادة القانون والحقوق الأساسية، منشورات إدوارد إلجار

CARRERA, S., PARKIN J., DEN HERTOOG L. (2013) سياسة الهجرة للاتحاد الأوروبي بعد الربيع العربي: تحديات دبلوماسية للشؤون الداخلية، مركز لدراسات السياسة الأوروبية، معهد جاك دي لور، ورقة سياسة 74، <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/arabspringmigration-carreradenhertogparkin-ne-jdi-feb13-2.pdf>

COLEMAN, N. (2009). سياسة إعادة القبول الأوروبية: مصالح الدولة الثالثة وحقوق اللاجئين. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

تميراسي فخوري (2021). عودة اللاجئين والحوكمة المجزأة في الدولة المستضيفة: السوريون النازحون في مواجهة السياسة المنقسمة في لبنان. *مجلة العالم الثالث*, (1)42, 162--180.

ساندرا لافينكس وتميراسي فخوري (2021) الاتفاقيات التجارية كوسيلة لإمكانية إدارة الهجرة والتحديات للاتحاد الأوروبي. تقرير ديلمي 2021:11، على العنوان <https://www.delmi.se/en/publications/report-2021-11-trade-agreements-as-a-venue-for-migration-governance-potential-and-challenges-for-the-european-union>

LAVENEX, S. و NELLEN-STUCKY, R. (2011) "الشراكة" الخاصة بالهجرة في علاقات الاتحاد الأوروبي الخارجية، في: M. Panizzon (eds) R. Kunz, S. Lavenex، إدارة الهجرة متعددة المستويات. وعد الشراكة، لندن 2011 Routledge.

LAVENEX, S., LUTZ, P. و MITA (2021) HOFFMEYER-ZLOTNIK, P.: قاعدة بيانات حول أحكام الهجرة في الاتفاقيات التجارية. NCCR "في حركة دائبة" وجامعة جنيف.

OKYAY, A. S., LAVENEX, S., KRIŽIĆ, I. AND AYDIN-DÜZGİT, S. (2020) التمييز الخارجي في الهجرة: تعزيز أم إضعاف سياسة الاتحاد الأوروبي المشتركة؟، ورقة سياسة IDEA الأوروبية رقم 10، على الإنترنت على العنوان <https://www.iai.it/en/publicazioni/external-differentiation-migration-boosting-or-hollowing-out-common-eu-policy>

RESLOW, N (2018) إعداد وتنفيذ سياسة هجرة خارجية للاتحاد الأوروبي متعددة الجهات الفاعلة: شراكات التنقل. في S. Carrera, L. den Hertog, D. Kostakopoulou, & M. Panizzon (Eds), سياسات الهجرة الخارجية للاتحاد الأوروبي في عهد عمليات التنقل العالمية: تقاطع عوالم السياسة، 298–277. Brill | Nijhoff.