

إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي: الأمانة وسياسات الهجرة غير الشرعية في المتوسط

Managing the EU's External Borders: Securitization and Illegal Migration Policies in the Mediterranean

عربي بومدين

جامعة حسيبة بن بوعلي - الشلف، (الجزائر)، a.boumediene@univ-chlef.dz

تاريخ النشر: 2022/10/10

تاريخ القبول: 2022/09/16

تاريخ الاستلام: 2022/06/28

ملخص:

تستهدف هذه الدراسة مناقشة الحجج التي تم على أساسها إدراك ظاهرة الهجرة كقضية أمنية على الأجندة الأوروبية، وتداعيات ذلك على الأوضاع الإنسانية للمهاجرين، حيث كشف ملف الهجرة بكل تعقيداته وإشكالاته عن تضارب صارخ بين خطاب سياسي أوروبي يتشدد باحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وممارسات لا إنسانية مبالغ فيها تنادي بطرد المهاجرين باعتبارهم مصدر تهديد للقيم الأوروبية، ومنتجا للتطرف والإرهاب. ولذلك، سيتم التركيز في هذا السياق على فهم التحولات الراهنة في منطقة المتوسط، خاصة عقب أحداث الربيع العربي، ومدى تأثيرها على سياسات الهجرة الأوروبية وإدارة الحدود، فضلا عن إرساء شروط مقارنة إنسانية بعيدا عن الحلول الأمنية الجامدة التي أثبتت محدوديتها، وذلك بمعالجة الأسباب المغذية للهجرة غير الشرعية، ويتعلق الأمر باتساع الفوارق الاقتصادية والاجتماعية، وتزايد الإقصاء والتهميش، وتفاقم حدة الصراعات الداخلية والإقليمية في الضفة الجنوبية للمتوسط، وباختصار، أنسنة المقاربات السياسية ذات العلاقة بمسألة الهجرة.

كلمات مفتاحية: الهجرة غير الشرعية، أمانة الهجرة، أنسنة الهجرة، الإتحاد الأوروبي، حوض المتوسط.

Abstract:

This study aims to discuss the arguments, the base on which the phenomenon of migration was recognized as a security issue on the European agenda, and its repercussions on the humanitarian conditions of migrants. where the immigration issue, with all its complexities and problems, revealed a blatant contradiction between a European political discourse that is quoted to respect for human rights and fundamental freedoms, and exaggerated inhumane practices calling for the expulsion of immigrants, considering them as source of threat to European values, and a product of extremism and terrorism. Therefore, the focus in this context, will be on understanding the current transformations in the Mediterranean region, especially upon the events of Arab Spring, their impact on European immigration policies and border management, as well as, establishing the conditions for a humanitarian approach away from rigid security solutions that have proven their limitations, by treating the causes that nourish illegal immigration, which are related to widening economic and social disparities, increasing elimination and marginalization, also, exacerbating the intensity of internal and regional conflicts in the southern bank of the Mediterranean, in brief, humanizing political approaches related to the issue of immigration.

Keywords: Illegal Immigration, Securitization of Immigration, humanization the Immigration, European Union, Mediterranean Basin.

مقدمة:

تعتبر مسألة الهجرة أحد المجالات الأكثر ديناميكية في صنع السياسة العامة بالنسبة للاتحاد الأوروبي في العقدين الماضيين، وترتبط أبرز النقاشات المتعلقة بسياسات الهجرة الأوروبية بالنزعة المتصاعدة نحو تناول الهجرة باعتبارها قضية أمنية في المقام الأول، سواء في الدراسات الأكاديمية، أو في وسائط الإعلام الجماهيري، أو في النقاشات العامة ومخرجات السياسة الملموسة، أو في الوثائق الرسمية، كما تعد الهجرة ظاهرة قديمة تجدد النظر إليها مع تجدد القضايا التي تطرحها، والتي امتدت تأثيراتها إلى الحقل الأمني على وقع التحولات العالمية الشاملة بعد الحرب الباردة، وما صاحبها من تنامي البعد الأمني في العلاقات الدولية، نظرا لتزايد الحاجة إلى توسيع المفهوم التقليدي للأمن لسد احتياجات أمنية غير عسكرية، نتيجة تعدد مصادر التهديد، من جهة، وتحول طبيعة ومضمون التهديد نفسه من جهة أخرى.

وقد تحولت الهجرة إلى موضوع للأمننة Securitization منذ مطلع الألفية الحالية، وتم تكييفها أو إدراكها كتهديد أمني من طرف الإتحاد الأوروبي بما يشكل خطرا محققا على استقراره ورفاهيته وهويته، خاصة عقب أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001، وصعود احتمالات ارتباط المهاجرين غير الشرعيين بعلاقات بينية بالجماعات الإرهابية وشبكات الجريمة المنظمة، سواء كان ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر، وهو ما أدى إلى القول بقيام علاقة جدلية بين الأمن والهجرة غير الشرعية في الإتحاد الأوروبي، ولاسيما في المنطقة الأورو-متوسطية، حيث شرع الإتحاد في تطوير سياسات لاحتواء الظاهرة، هاجسها الأساسي استحضر البعد الأمني على حساب الأبعاد الإنسانية.

في هذا السياق، فإنّ توجه العالم الأوروبي لأمنه أصبح يخضع أكثر لتوازنات جديدة فرضت نفسها، وهي نتاج تحولات معقدة، خاصة تلك المتعلقة بنظام إدراكات التهديد بعد بروز ما يسمى بتهديدات الجنوب بكل أبعادها العسكرية وغير العسكرية، والتي أدت بالضرورة إلى تفعيل الاستجابات اللاعسكرية. بناء على ذلك، تعالج الورقة إشكالية عدم الموازنة بين الاعتبارات الإنسانية والأمنية في سياسات الإتحاد الأوروبي تجاه ظاهرة الهجرة غير الشرعية في البحر الأبيض المتوسط؟ حيث تنطلق الدراسة من فرضية مفادها أنّ الاعتبارات الأخلاقية والمعيارية تبقى حاضرة في الخطاب الأوروبي في التعامل مع الظاهرة، ومن ناحية السلوك والتعامل الميداني فإنّ الاعتبارات الأمنية والإستراتيجية تبقى هي المحدد الرئيس في التعاطي مع المهاجرين غير الشرعيين.

أولاً: الهجرة وخطاب الأمانة: تصورات نظرية

إن العلاقة بين الهجرة والأمن كانت ميدانا لجدل أكاديمي واسع منذ ما يقارب العقدين من الزمن، ومع ذلك، غالبا ما يتم إهمال النقاش المعمق حول الأصل النظري للعلاقة، وبدلا من ذلك، فقد تم استعمال مفهوم الأمانة Securitization للإشارة إلى العلاقة بين الهجرة والأمن. ويشير عادة أولئك الذين يعالجون الأسس النظرية للمفهوم إلى مدرسة كوبنهاغن للدراسات الأمنية التي تصور الأمن كفعل خطابي **Speech Act**¹، وفي هذا الإطار، يرى باري بوزان Barry Buzan أن إضفاء الطابع الأمني على مجال معين من السياسة العامة يكون عبر عملية خطابية لغوية، حيث يركز هذا الخطاب على الاستدلال بوجود تهديد يمس البقاء المادي أو المعنوي مرجعية أمنية ما قد تكون الفرد أو الجماعة أو الدولة أو الهوية، وتهدف عملية إضفاء الطابع الأمني على قضية ما إلى شرعنة لجوء القائمين على صنع السياسة العامة إلى ترتيبات استثنائية **Emergency Measures** الغاية منها تأمين الكيان أو المرجعية محل التهديد من المخاطر المحدقة به.² ويترب عن ذلك إخراج هذه القضية من الحيز العادي للسياسة العامة إلى حيز القضايا الطارئة للسياسة العامة.³

وبناء على ما سبق، هناك ثلاث أنواع من الوحدات الرئيسية التي تجعل القضايا مؤمنة وهي:

1- الكيان المرجعي **Referent Object**: هو موضوع عملية الأمانة، أو الوحدة المعنية

بالتحليل، والتي يُنظر إليها على أنها مهددة وجوديا، ولها الحق في البقاء، فالهجرة غير الشرعية اليوم تعتبر أحد الرهانات الأمنية الكبرى التي تواجه الدول، لما لها من ارتباطات بشبكات الجريمة المنظمة والإرهاب.

2- الفواعل الأمنية **Securiting Actors**: تلك الفواعل التي تؤمن القضايا بإعلان

شيء ما (الكيان المرجعي) مهدد بشكل وجودي، وتشكل من الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية وغيرها، والتي تتبنى لغة خطابية أمنية لإقناع الجمهور بالتهديدات الوجودية **Existential Threats**.

3- الفعل الخطابي **Speech Act**: هو جملة التعابير والمفردات التخصصية المستخدمة من

قبل الفواعل الأمنية لتقديم قضية ما بوصفها تهديدا وجوديا يواجه الكيان المرجعي، فالأمانة ليست مجرد تحركات أمنية فقط، وإنما تصبح القضايا مؤمنة عندما يتقبلها الجمهور لدرجة التفويض باتخاذ الإجراءات الاستثنائية لمواجهة التهديد المقصود.

ثانيا: تطور سياسات الهجرة الأوروبية: من المعالجة الاقتصادية إلى المعالجة الأمنية

اتبعت الدول الأوروبية بُعيد نهاية الحرب العالمية الثانية سياسة الهجرة المفتوحة من أجل إعادة إعمار أوروبا، وشهدت القارة العجوز تدفقا كبيرا للمهاجرين القادمين من الضفة الجنوبية للمتوسط الذين يطاردون أحلامهم بالحياة والعيش الكريم، وتم التعامل حينها مع الهجرة بوصفها قضية سوسيو-اقتصادية يمكن إدارتها، لكن مع نهاية الحرب الباردة توسعت الأجندة الأمنية الأوروبية لتشمل القضايا الأمنية غير التقليدية، أو ما اصطلح على تسميته بالأبعاد غير العسكرية للأمن، التي لا ترتبط باستخدام القوة العسكرية مباشرة، ولكنها أُدرجت ضمن التهديدات الوجودية التي يسعى الاتحاد الأوروبي لإضفاء الطابع الأمني عليها، انطلاقا من إدراكها كخطر محقق على استقراره ورفاهيته وهويته، تصدرها قضايا الهجرة واللجوء، وهكذا، تحولت الهجرة تدريجيا إلى قضية سياسية أمنية بالدرجة الأولى، حيث شرع الإتحاد في تطوير سياسات لاحتواء الظاهرة، هاجسها الأساسي استحضار البعد الأمني على حساب الأبعاد الإنسانية، لاسيما في ظل تصاعد الاتجاه نحو الربط بين الهجرة غير الشرعية والجريمة المنظمة والإرهاب.

خلال الانتخابات العامة في المملكة المتحدة عام 2005، ربط زعيم المحافظين آنذاك مايكل هوارد Michael Howard المهاجرين وطالبي اللجوء بالإرهاب عندما صرح قائلا: "نحن نواجه تهديدا إرهابيا حقيقيا في بريطانيا اليوم، تهديد لسلامتنا وطريقتنا في الحياة وحرماننا. لكن ليس لدينا أية فكرة على الإطلاق عن سيأتي إلى بلدنا أو يغادره. هناك ربع مليون طالب لجوء فاشل يعيشون في بلدنا اليوم. لا أحد يعرف من هم أو أين هم. لهزيمة التهديد الإرهابي نحن بحاجة إلى العمل وليس إلى القول، العمل لتأمين حدودنا".⁴

وهكذا، أصبحت الهجرة أحد الأولويات الأكثر إلحاحا على أجندة صنع السياسات الأمنية في أغلب الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، حيث انخرطت حكوماتها في إصلاحات جوهرية مستمرة لسياساتها المتعلقة بالهجرة واللجوء، وما عدا بعض الاستثناءات المتواضعة مثل نظام الحصص الخاص بالهجرة The Migration Quota System الذي تبنته بضعة دول، فإن الأغلبية الساحقة من مبادرات السياسة تهدف إلى الحد من تدفقات الهجرة إلى الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك أعداد طالبي اللجوء. وفي هذا السياق، اتخذت الدول الأوروبية مجموعة واسعة من التدابير التشريعية تشمل سياسات التأشيرات، وتخفيض استحقاقات المهاجرين وطالبي اللجوء المقيمين فوق أراضيها، فيما يتعلق بشروط لم شمل الأسر، والوصول إلى سوق العمل، والحصول على الإعانات الاجتماعية، فضلا عن تخصيص ميزانيات ضخمة لمراقبة حركة الهجرة عبر الحدود في الدول الأعضاء.⁵

وعلاوة على ذلك، كثفت الدول الأوروبية من الإجراءات والآليات الأمنية للسيطرة على الهجرة غير الشرعية، وقامت باستثمار مبالغ مالية كبيرة في أنظمة المراقبة الالكترونية لحماية الحدود، واستحداث مؤسسات متخصصة مهمتها مراقبة الحدود وحمايتها، من أهمها تشكيل قوات الأوروفورس -EURO FORCE عام 1996، وإنشاء وكالة فرونتكس FRONTEX عام 2004، فضلا عن فرق التدخل السريع على الحدود RABIT، وهدفها دعم التعاون العملياتي Operational Cooperation بين الدول الأوروبية من أجل تعزيز الرقابة والتحكم في الحدود الخارجية واحتواء الهجرة غير الشرعية.

واعتبارا من تسعينيات القرن العشرين، ظل المتغير الأمني يحكم الاستجابة الأوروبية في ملف الهجرة غير الشرعية، حيث قام الاتحاد الأوروبي بإنشاء معسكرات اعتقال خاصة بالمهاجرين غير الشرعيين الذين يتم إلقاء القبض عليهم على السواحل الأوروبية، إلى حين ترحيلهم إلى بلدانهم الأصلية، كما تبني آلية للطرد التدريجي، فضلا عن تدعيم الاتفاقيات الأمنية المشتركة الثنائية أو الجماعية بين ضفتي المتوسط. وعلى الرغم من اتجاه الاتحاد الأوروبي نحو عقد شراكات ذات طابع اقتصادي ظاهريا مع الدول الجنوبية للمتوسط في إطار عملية برشلونة ثم السياسة الأوروبية للجوار، فإن هدفها المباشر كان الحد من تدفقات المهاجرين غير الشرعيين إلى أوروبا.

لقد أدى عدم التوازن في مقاربة الاتحاد الأوروبي للهجرة، وتزايد عسكرة الحدود إلى خلق ديناميكية تعزز نفسها، انعكست في تزايد أعداد المهاجرين غير الشرعيين، بدلا من الحد من ضغوط الهجرة القادمة من البلدان الجنوبية للمتوسط، فنزعة الاتحاد الأوروبي إلى أمننة قضايا الهجرة في شؤونه الداخلية والخارجية على حد سواء، مع التركيز بشكل أكبر على الهجرة غير الشرعية واتفاقيات إعادة القبول، بدلا من الجوانب الأخرى لتسهيل التأشيرات والهجرة الشرعية، شكلت عائقا أمام نجاح التعاون مع بلدان البحر الأبيض المتوسط. إن ما يحتاج إليه الاتحاد الأوروبي لتنظيم الهجرة في البحر الأبيض المتوسط هو تبني مقاربة أكثر تعاونية بدلا من الإفراط في التركيز على سياسات الهجرة التقييدية.⁶

وفي ظل اقتناع صانعي السياسة باستحالة وقف الهجرة تماما، تحوّل التركيز نحو إدارة الهجرة Migration Management، فظهرت مقاربات جديدة للهجرة تدمج بين سياسات الهجرة والسياسات الإنمائية، بحيث تكون آثار الهجرة إيجابية بالنسبة للدول المتقدمة والنامية على حد سواء.⁷ وفي

هذا السياق، أطلق الاتحاد الأوروبي في عام 2007 اتفاقيات الحركة Mobility Partnerships وهي عبارة عن اتفاقيات بين الاتحاد الأوروبي والدول الثالثة غير الأعضاء في الاتحاد التي تبدي استعدادا للقبول بالالتزامات معينة مثل إعادة رعاياها، واتخاذ مبادرات من أجل تثبيط الهجرة غير الشرعية، وتعزيز مراقبة الحدود، وبالمقابل، يتعهد الاتحاد الأوروبي بتحسين فرص الهجرة الشرعية لمواطني تلك الدول، ومساعدتها على تطوير قدراتها في مجال إدارة الهجرة، واتخاذ تدابير لمواجهة خطر هجرة الأدمغة، وتحسين إجراءات إصدار التأشيرات لمواطني الدولة الثالثة.⁸

تهدف اتفاقيات الحركة إلى إعطاء بعد عملي للاقترب العالمي للهجرة Global Approach to Migration الذي تبناه قادة الاتحاد الأوروبي عام 2005 تزامنا مع تزايد تدفقات الهجرة غير الشرعية إلى أوروبا، وتم تقديمه على أنه البعد الخارجي للسياسة الأوروبية المشتركة للهجرة، ويهدف إلى وضع إستراتيجية شاملة ومتوازنة لمعالجة الهجرة غير الشرعية والاتجار بالبشر واللجوء، من خلال الشراكة والحوار والتعاون مع الدول الثالثة غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك دول المنشأ والعبور، من أجل الحد من تدفق المهاجرين، وذلك بدلا من التركيز على الحلول الأمنية الجامدة التي أثبتت محدوديتها في إدارة ملف الهجرة.⁹

ومع قيام الثورات العربية، شهدت أوروبا تدفقا غير مسبوق للمهاجرين غير الشرعيين وطالبي اللجوء الفارين من جحيم الموت، ما دفع الاتحاد الأوروبي إلى البحث عن استراتيجيات جديدة للتعامل مع هذا الوضع، فكان تبني اقترب الاتحاد الأوروبي العالمي الجديد للهجرة والحركة The New EU Global Approach to Migration and Mobility، ويتكون هذا الاقترب من إطارين عمليين، يتمثل الأول في اتفاقيات الحركة مع دول الحوار المباشر للاتحاد الأوروبي، بالإضافة إلى تونس والمغرب ومصر. ويندرج هذا الإطار ضمن ما يُعرف بـ The Three Ms التي تشمل المال Money، النفاذ إلى السوق الأوروبية Market Access، والقابلية للتنقل بين الدول الأوروبية والدول العربية Mobility. بينما يغطي الإطار الثاني لهذا الاقترب الدول التي ليست جزء من ترتيبات اتفاقيات الحركة، من خلال وضع أجنداث مشتركة للتعاون معها في مجالي الهجرة واللجوء.¹⁰

ويستند هذا الاقترب على أربع دعائم أساسية للتعامل مع قضايا الهجرة واللجوء تشمل:¹¹

1. تنظيم وتسهيل حركة الهجرة الشرعية بين الاتحاد الأوروبي وبعض الدول، واستقطاب المهاجرين الأكثر مهارة وموهبة من كافة أنحاء العالم، خاصة وأن القوة العاملة في أوروبا تتجه نحو مرحلة الشيخوخة.
2. الحد من تدفقات الهجرة غير الشرعية بتقوية نظام فرونتكس للحدود، وبمساعدة الدول الثالثة.
3. تطوير سياسات أكثر كفاءة في التعامل مع طلبات اللجوء السياسي.
4. تعظيم العوائد من الهجرة بتمكين المهاجرين الشرعيين من العيش في أوضاع أفضل، تؤهلهم لتحقيق إضافة اقتصادية حقيقية سواء للدول الأوروبية أو لدولهم الأصلية.

ثالثا: تصدير المعايير وسياسات الهجرة الأوروبية: في ثنائية الأمانة والأمننة

كشفت ملف الهجرة بكل تعقيداته وإشكالاته عن تضارب صارخ بين خطاب سياسي أوروبي يتشدد باحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وممارسات لا إنسانية مبالغ فيها تنادي بطرد المهاجرين باعتبارهم مصدر تهديد للقيم الأوروبية، ومنتجا للتطرف والإرهاب، حيث طغت على سياسات الهجرة الأوروبية اعتبارات الأمن والحفاظ على الهوية، على حساب الإنسان كقيمة عليا، ولن تكون التدابير الأمنية في حراسة الحدود، ومعاينة المهاجرين غير الشرعيين فعالة بالشكل الكافي، لأنه يفترض قبل سن القوانين خاصة بالنسبة لدول الطرد أنها موجهة لفئة تموت يوميا تتخبط في مشاكل اجتماعية واقتصادية لن يثنى الحس والردع، فمن جهة يُسوق الاتحاد الأوروبي نفسه على أنه "قوة معيارية" Power Normative فيما يتعلق بتطبيق الديمقراطية ومبادئ العدالة وحماية حقوق الإنسان، ومن جهة ثانية هو الأول من يدوس عليها مفضلا الاعتبارات الاستراتيجية والأمنية على الاعتبارات القيمة والأخلاقية التي ينادي بها في شؤون العدالة الاجتماعية¹².

إنّ الانشغال الأمني الأوروبي تجاه مسألة الهجرة غير الشرعية دفع بالعديد من الدول الأوروبية إلى تغيير قوانينها بما يتماشى وأمننة هذه الظاهرة، فعلى سبيل المثال إيطاليا التي يصلها السواد الأعظم من المهاجرين فإنّ قانون 2002، يجرم الهجرة غير الشرعية. ويعاقب منها المهاجرين غير الشرعيين، وكل من يقدم المساعدة لهم، حتى لو كانوا في خطر بغرامة مالية، ولعلّ انعكاسات هذه القوانين على وضعية حقوق الإنسان وخيمة، فقد كشفت مأساة السفينة التي غرقت بالقرب من جزيرة "المبيدوزا"، والتي ذهب ضحيتها أكثر من

300 شخص في الأول من أكتوبر 2013 عن مدى الخلل في هذا القانون الذي يولي أهمية للمنطق الأمني، ذلك لأنه كان بالإمكان إنقاذ السفينة، لو استجابت سفن الصيد الإيطالية القريبة منها لطلب الاستغاثة، غير أنّ أصحابها لم يستجيبوا لذلك، بسبب التخوّف من تبعات القانون الإيطالي الذي يُجرّم مد يد العون للمهاجرين غير الشرعيين في عرض البحر.

بالمقابل فإنّ القانون الثاني الصادر في نفس السنة يعاقب بغرامة مالية كذلك كل من دخل إيطاليا بطريقة غير قانونية. ففي نفس الحادثة تم إجبار الناجين المقدر عددهم بـ 170 بدفع غرامة مالية، وهو ما أوضح التعارض الشديد بين ما هو سياسي وما هو قانوني.¹³ أفضى هذا، في ما بعد البرلمان الإيطالي إلى المصادقة في أبريل 2014 على قانون ينص على شطب الهجرة غير الشرعية من قائمة الجرائم، وعلى اعتبارها إجراءً إدارياً غير قانوني، إلا في حالات انتهاك قرارات إدارية، من قبيل إجراءات الطرد التي سبق اعتمادها¹⁴.

وفي نفس السياق، تذهب التشريعات الإسبانية من خلال قانون 2009 الذي ينص على طرد المهاجرين غير الشرعيين، ويفرض القانون نفسه غرامة بين عشرة آلاف ومئة ألف يورو على كل من يتورط في إدخال مهاجرين غير شرعيين، وهي العقوبة نفسها التي تفرض على من يقوم بتشغيلهم، مع إقفال وتشميع محل الشغل لمدة تتراوح بين 5 أشهر و5 سنوات¹⁵.

وفيما يتعلق بفرنسا التي يعتبر قانون الهجرة لديها من أكثر القوانين مرونة، من خلال منح المهاجر غير الشرعي الحق بالعلاج، الأمر الذي لا يتوفر في القوانين الأوروبية الأخرى، ويذكر أنّ فرنسا قامت بتغيير قانون الهجرة في عام 2012، حيث لم يعد يعتبر القانون الجديد الهجرة غير الشرعية جريمة، في حين كان يعاقب القانون السابق بالحبس الاحتياطي التي تصل مدته 33 يوماً، ويتماشى هذا القانون الجديد مع مقررات محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي¹⁶.

وبالمثل في ألمانيا فإن تعاملها مع المهاجرين غير الشرعيين كان انتقائياً، وهي من بين الدول التي استقبلت عددا كبيرا من المهاجرين غير الشرعيين واللاجئين خاصة من الشرق الأوسط بفعل النزاع في سوريا، حيث استقبلت ألمانيا لوحدها أكثر من مليون لاجئ في العام 2015، فعلى سبيل المثال كانت ألمانيا وجهة اللاجئين الرئيسية في عام 2015، فمن بين 270 ألف لاجئ سوري قدموا لجوءاً إلى أوروبا هناك 98 ألفاً و783 لجئوا في ألمانيا أي بنسبة 36% وهي الأعلى بين دول الاتحاد الأوروبي، وشكل السوريون النسبة الكبرى من عدد طالبي اللجوء في ألمانيا بنسبة 20,3%¹⁷.

بيد أنه وعلى الرغم من سياسات إدماج المهاجرين في ألمانيا إلا أنها لا تتحرك وفق اعتبارات إنسانية بل في كثير من الأحيان لاعتبارات مصلحة قومية لألمانيا تتعلق أساسا بالعجز في اليد العاملة، ونسبة النمو الديمغرافي البطيئة، والحاجة للعمالة لتحريك الاقتصاد الألماني الذي يعد أكبر اقتصاد في أوروبا ومن بين أكبر عشر اقتصاديات في العالم، هذه العمالة لا يتم تشغيلها في داخل ألمانيا وحدها بل يتم الاستجداد بها وتوظيفها في دول أوروبا الشرقية التي تحوز فيها ألمانيا على استثمارات اقتصادية ضخمة بحكم محددات القرب الجغرافي والعوامل التاريخية المؤثرة.

ومن ضمن الدول الأوروبية تعدّ بريطانيا أشد الدول صرامة في التعامل مع المهاجرين غير الشرعيين حيث غيرت قانونها بقانون جديد في مارس 2013 يسمح باعتقال المهاجرين غير الشرعيين، ويحرمهم من فتح حساب بنكي، وذلك بإلزام كل المؤسسات البنكية بالكشف عن هوية كل زبون (مهاجر) يوجد في وضعية غير قانونية، كما يحرم القانون المهاجرين غير الشرعيين من العلاج بما في ذلك الحالات المستعجلة والأمراض المعدية، كما يطلب من الأطباء الإبلاغ عن مرضاهم الذين يوجدون في وضعية غير قانونية، ويمنع القانون نفسه أصحاب المساكن من تأجيرها لمهاجرين غير شرعيين، حيث يتعرض كل من يقوم بذلك لعقوبات، وتفرض أيضا عقوبات صارمة ضدّ كل من يشغلهم إذ تصل الغرامة المالية إلى 20 ألف يورو¹⁸. وعلى الرغم من هذه الإجراءات الصارمة إلا أن عدد المهاجرين غير الشرعيين في بريطانيا قد تزايد بشكل مطرد، حيث دخل بريطانيا في النصف الأول من سنة 2014 حوالي 260 ألف مهاجر بارتفاع قدر بـ40% بالمقارنة مع الفترة نفسها من سنة 2013¹⁹.

تجدر الإشارة في ذات السياق، إلى أنه في بريطانيا أيضا أقدمت الحكومة بعد صدور قانون الهجرة الجديد الذي أشرنا له آنفا على إلصاق إعلان في بعض المناطق العمومية يقول: " إذا كنت مهاجرا غير شرعي فإما الرحيل وإما الاعتقال"²⁰. وهي إشارة صريحة للخطاب العنصري ضدّ المهاجرين غير الشرعيين والتعامل الأمني الواضح معهم، على الرغم من أنّ الإعلان قوبل بحملة تنديد واستنكار من طرف منظمات المجتمع المدني الناشطة في هذا المجال، ولعلّ القول في هذا الصدد، أنّ ملف الهجرة غير الشرعية داخل الإتحاد كان أحد الأسباب في قرار بريطانيا الخروج من منطقة اليورو²¹.

إنّ عدم مراعاة مسألة حقوق الإنسان في الأجندة الأمنية الأوروبية أو في أجندة حلف شمال الأطلسي NATO، تبدو واضحة من خلال الإجراءات الردعية الأمنية والعسكرية، وفي هذا الصدد يذهب الخبير

في الشؤون الأوروبية نيكولا غرو فيرهايد بالقول: "وكما لخص لي أحد المسؤولين عن عمليات الإغاثة البحرية، فمن الأفضل أن يموت اللاجئين في عرض البحر لأن ذلك يعد رادعا أفضل من إنقاذهم، والتكاليف أقل سياسيا وماليا"²². ثم يأتي الخطاب الأوروبي ليعبر عن المنطلقات الإنسانية في التعامل مع ظاهرة الهجرة غير الشرعية للتسويق لقيمه المعيارية من خلال المساعدات المقدمة التي يقدمها لجنوب المتوسط في سياق استجابته لإفرازات ما عُرف بالربيع العربي في محاولته مراجعة أولوياته وسياساته التي تجلت في الوثيقة المعدلة لسياسة الجوار الأوروبي التي حملت عنوان: "استجابة جديدة لجوار متغير (2011)"²³. وهي سياسة منتهجة لتغيير النظام regime-change ومراقبة الحدود لتقليل الهجرة غير الشرعية، مع إعطاء دور أكبر للمجتمع المدني والدعوة للإصلاح السياسي وسيادة القانون بما يضمن المعالجة الجذرية لظاهرة الهجرة غير الشرعية. والحال أنّ هذا الإطار الجديد للسياسة الأوروبية للجوار لم يعطي فعالية أكبر، وظلّ التعامل الأوروبي مع دول الجنوب كمصدر للتهديد²⁴.

إنّ النظر إلى الهجرة غير الشرعية في الإدراك الاستراتيجي الأوروبي على أنّها تهديد بالأمن والاستقرار يمثل قضايا الإرهاب الدولي يدلل بوضوح على تقييد العامل الإنساني في التعامل مع هذه الظاهرة، إذ يشهد مسار برشلونة 1995 تراجعاً تدريجياً أمام حجم الفوارق القائمة بين اهتمامات شمال المتوسط وجنوبه، وأهمها ارتباط مفهوم السلم والاستقرار لدى الطرف الأوروبي بمسألتي الهجرة غير الشرعية والإرهاب، دون أن يعير أي اهتمام للأسباب العميقة المستفحلة في الجنوب والناجمة عن تراكمات اقتصادية واجتماعية وسياسية سيئة تدفع إلى ولوج الضفة الأخرى²⁵.

تمثل الهجرة غير الشرعية²⁶ في إطار السياسة العامة للاتحاد الأوروبي عموماً أحد الشواغل الأمنية التي ينبغي وضع حد لها، وهو ما يمثل تعارضاً بين النهج الأمني والاعتبار الإنساني، إذ يتم الربط بين الهجرة غير الشرعية والاتجار بالبشر، وهو ما يعطي الانطباع بأنّ الهجرة غير الشرعية جريمة جنائية، مثلها مثل جريمة الاتجار بالبشر. بيد أنّ تهريب المهاجرين يمكن أن يشكل جريمة جنائية، فعلى النقيض من ذلك لا تمثل الهجرة غير الشرعية ذلك، وعليه لا يمكن الربط بينها وبين القضايا الأمنية والجنائية، على اعتبار أنّ المهاجرين غير الشرعيين قد يهاجرون لدواعي تتعلق في الغالب بالحروب، والفقر والتهemis، والضعف البيئي التي تشهدها بلدانهم كما سبقنا الإشارة له في أجزاء سابقة من الورقة²⁷.

وفي هذا السياق، دعا المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، فرانسوا كريبو François Crépeau إلى معالجة الأسباب التي تدفع بالهجرة غير الشرعية، ومن بينها التخلف وضعف سيادة القانون

في بلدان المنشأ والعبور في رده على ورقة العمل التي وافق عليها مجلس العدالة والشؤون الداخلية في أبريل 2012 المعنونة "عمل الاتحاد الأوروبي لمواجهة ضغوط الهجرة - استجابة استراتيجية"، التي تقضي بوقف ضغوط الهجرة وعدم التعامل مع أسبابها، وفي ذلك إشارة إلى تغليب الرؤية الأمنية في المعالجة، والدليل على ذلك حتى المساعدات الاقتصادية المقدمة إلى دول العبور أو المنشأ ضئيلة جدا ولا تعالج القصور الكلي لهذه الدول التي أصبحت غير قادرة على قيادة التنمية في بلدانها، وهو ما ذهب إليه البيان الختامي في قمة مالطا لحوار 5+5 يومي 5 و6 أكتوبر 2012 أن: "السيطرة على مشكلة الهجرة غير الشرعية تتطلب تحركا يتم التشاور بشأنه للتصدي للأسباب العميقة للهجرة مع إرساء تضامن فعال وسريع وملمس"²⁸.

ومنه فإنّ الاتحاد الأوروبي مازال لحد الآن يعول على المناولة الأمنية²⁹ مع دول جنوب المتوسط في التعامل مع ظاهرة الهجرة غير الشرعية أي أنه يطلب من هذه الدول أن تقوم بالدور في مكانه، واعتبارها منطقة حازمة أي تتلقى التهديد قبل وصوله لأوروبا. وبمثل ذلك، تمثل المكسيك في إطار اتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا NAFTA دولة حازمة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا. ولعلّ هذا الطرح يتجلى بوضوح عندما طلب الاتحاد الأوروبي في لقاء مجموعة 5+5 في مدينة وهران بالجزائر نوفمبر 2004، والذي ضم وزراء خارجية المجموعة بإقامة مراكز عبور بالمنطقة المغاربية التي تتولى استقبال المطرودين منهم أو الذين يُلقى عليهم القبض قبل الوصول إليها في انتظار ترحيلهم إلى أوطانهم، الأمر الذي رفضه الطرف المغربي وبخاصة الجزائر، التي رافعت ضده، وطلبت دعم لوجستيكي أوروبي للتصدي لهذه الظاهرة عبر حماية حدودها³⁰.

لا شك أنّ الانشغال الأمني يظل حاضرا في السياسات الأوروبية، فمع كل الحوارات الأمنية الإقليمية منذ إعلان برشلونة ظلّ الاعتبار الأمني أحد المحددات الرئيسية في علاقة أوروبا بدول جنوب المتوسط³¹، لكن يبدو أنّ ظاهرة الهجرة غير الشرعية تتطلب مقاربة أكثر عقلانية تنطلق من اعتبارات الأمن الإنساني والتنمية كأساس للحدّ منها سواء ما تعلق بدول المنشأ أو العبور أو الدول المستقبلية، وضمن ذلك يمكن الحديث عن بعض الجهود الأوروبية المرهونة بصراع الأقطاب فيها (ألمانيا وفرنسا) فيما يتعلق بأنسنة الهجرة غير الشرعية في الفضاء المتوسطي.

تبعاً لذلك، وفي سياق حماية حقوق الإنسان في إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي تم اتخاذ خطوات كبيرة لضمان قيام وكالة فرونتكس بتحسين امتثالها للقانون الدولي لحقوق الإنسان، فبعد الحكم الصادر من محكمة العدل الأوروبية بإلغاء قرار المجلس EU/252/2010، بما يشمل إعادة النظر في

القواعد والمبادئ التوجيهية التي تعنى بها الوكالة، فضلا على اقتراح المفوضية المتعلقة باحترام الحقوق الأساسية بالكامل وعدم إعادة القسرية خلال عمليات فرونتكس، بما يتماشى مع القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي ذات السياق، وفي عام 2011، تم أيضاً تعديل اختصاصات فرونتكس، وكلفت الوكالة بتعيين موظف للحقوق الأساسية لرصد تأثير عملياتها المتعلقة بالحقوق الأساسية على المهاجرين واللاجئين، كما كلفت بإنشاء منتدى استشاري للحقوق الأساسية من أجل إسداء المشورة في مجال السياسات³².

4. خاتمة:

اعتمدت الدراسة في تحليل سياسات الهجرة غير الشرعية للاتحاد الأوروبي في البحر الأبيض المتوسط، انطلاقاً من فرضية تم إثباتها مفادها أنّ السلوك الأوروبي تجاه الظاهرة يرتبط أساساً بالمستلزم الجيوسياسي والاستراتيجي، بعيداً عن الاعتبارات القيمة والمعارية المتعلقة بالمعايير التي يسوقها الاتحاد الأوروبي عالمياً؛ ذلك أنّ السياسة الأوروبية في التعاطي مع الهجرة غير الشرعية تستند إلى المحددات الأمنية على حساب المعايير والقيم الإنسانية. خلصت الدراسة إلى أنّ البعد الاقتصادي والأمني والاستراتيجي بقي الانشغال الأكبر في سلوك الاتحاد الأوروبي عند التعامل مع دول جنوب المتوسط، بما فيها قضية الهجرة غير الشرعية التي باتت تعالج خارج إطار السياسة العامة العادية، ووفق إجراءات أمنية، خاصة بعد توجه الاتحاد الأوروبي نحو أوروبا الشرقية بعد توسيعه ليشمل الكثير من دول أوروبا الشرقية، والتخلي عن العمالة الإفريقية، فضلاً عن المخاوف الأوروبية بخصوص ضياع القيم الأوروبية وحماية الأمن المجتمعي الأوروبي، وصعود أحزاب اليمين المتطرف التي لها توجهات معادية للمهاجرين. ناهيك على أنّ التعامل الأوروبي ليس مُنسجماً في التعامل مع الظاهرة، حيث تظهر التشريعات الوطنية مختلفة ومتضاربة من دولة إلى أخرى، الأمر الذي يدلل بوضوح على تصاعد النزعة القومية داخل الإتحاد الأوروبي.

بناء على ذلك، تبقى مسألة إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي في قضية الهجرة غير الشرعية مدخلا لفهم السلوك الأوروبي تجاه الضفة الجنوبية للمتوسط، كما يُمكن من خلاله فهم الترتيبات الأمنية، والمشاريع الأوروبية منذ مسار برشلونة في العام 1995، التي تُركز أساساً على البعد الأمني في النظر للآخر (جنوب المتوسط)، والبعد الاقتصادي المصلحي في تحقيق الأمن الطاقوي الأوروبي. ومن ثم فإنّ الحاجة مُلحة لمراجعة البرامج والسياسات والشراكات، وإعادة بعث مسار التعاون، والتنمية، والأمن، والديمقراطية في الضفة الجنوبية للمتوسط.

5. التهميش:

¹- Arne Niemann, and Natalie Schmidhaussler, "The Logic of EU Policy- Making on (Irregular) Migration: Securitisation or Risk?", Paper given at the UACES 42nd annual conference: 'Exchanging Ideas on Europe 2012: Old Borders – New Frontiers', Passau, Germany, 3- 5 September 2012, p2, Available at:

<http://uaces.org/documents/papers/1201/niemann.pdf>

²- عادل زقاغ، "المعضلة الأمنية المجتمعية: خطاب الأمنية وصناعة السياسة العامة"، دفاتر السياسة والقانون، العدد 5 (2011)، ص 109.

³- نفس المرجع، نفس الصفحة.

⁴- Sarah Leonard, "The 'Securitization' of Asylum and Migration in the European Union: Beyond the Copenhagen School's Framework", Paper presented at the SGIR Sixth Pan-European International Relations Conference, Turin, Italy, 12- 15 September 2007, p 3, Available at:

http://www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/turin/Leonard-sgir_conference_paper_final_sleonard.pdf

⁵- Ibid, pp 3- 4.

⁶-Sedef Eylemer, and Sühal Şemşit, "Migration- Security Nexus in the Euro-Mediterranean Relations", Perceptions, Summer- Autumn 2007, p 49, Available at:<http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/02/EylemerSemsit.pdf>

⁷- Natasja Reslow, "The new politics of EU migration policy: analysing the decision- making process of the Mobility Partnerships", Paper prepared for the multinational conference 'Migration: A World in Motion', Maastricht University, the Netherlands (co-sponsored by APPAM), 18- 20 February 2010, p 2, Available at:http://www.umdcipe.org/conferences/Maastricht/conf_papers/Papers/The_New_Politics_of_EU_Migration_Policy.pdf

⁸- Natasja Reslow, "Explaining the development of EU migration policy: the case of the Mobility Partnerships", Paper prepared for the fifth Pan- European Conference on EU Politics, Porto, Portugal, 23- 26 June 2010, p 8, Available at:

<http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/008.pdf>

⁹-Commission of the European Communities, "Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies", COM (2008) 611 final, Brussels: Commission of the European Communities, 2008, p 2, Available at:

https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-global-approach-migration-20081008_en_2.pdf

- 10- محمد مطاوع، "الاتحاد الأوروبي وقضايا الهجرة: الإشكاليات الكبرى والاستراتيجيات والمستجدات"، المستقبل العربي، العدد 431 (2015)، ص 32.
- 11- نفس المرجع، ص ص 32-33.
- 12- Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 2, 2002, p252, Available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00353/epdf>
- 13- عبد الواحد أكميز، "الربيع العربي والهجرة غير القانونية في البحر الأبيض المتوسط"، المستقبل العربي، العدد 433 (2015)، ص 32.
- 14- الأمم المتحدة، تقرير وطني مقدم وفقا للفقرة 5 من مرفق قرار مجلس حقوق الإنسان 21/16، رقم A/HRC/WG.6/20/ITA/1، 21 جويلية 2014، ص 6.
- 15- نفس المرجع، ص 33.
- 16- نفس المرجع، ص 33.
- 17- منفاف محمد قومان، "استقبال ألمانيا للاجئين..دافع إنساني أم مصلحة قومية؟"، الجزيرة نت، (2015.10.19).
- 18- عبد الواحد أكميز، مرجع سابق الذكر، ص 33.
- 19- معضلة الوافدين تضع مستقبل كاميرون السياسي على المحك، ميدل إيست أونلاين، (2014.11.27)، شوهدي في 2022/6/9، أنظر: <http://www.middle-east-online.com/?id=188997>
- 20- عبد الواحد أكميز، مرجع سابق الذكر، ص 34.
- 21- انسحاب المملكة المتحدة من الاتحاد الأوروبي أو البريكسيت جاء بعد الاستفتاء الذي حصل في 23 يونيو 2016، حيث صوت 51.9 في المائة لصالح الانسحاب. وفي 31 ديسمبر 2020، خرجت بريطانيا رسميا من الاتحاد الأوروبي، بعد عضوية دامت نحو 50 عاما.
- 22- أوروبا والهجرة غير الشرعية.. صراع الإيرادات، الجزيرة نت، (2015-04-21)، شوهدي في 2022/6/9، أنظر: <https://bit.ly/3xCegEQ>
- 23- محمد حمشي، "الاستقرار التنظيمي: أيّ تأثير للتحويلات الإقليمية على المغرب العربي؟"، مجلة السياسة الدولية، ملحق، المجلد 49، العدد 197 (2014)، ص 25.
- 24- أندريو باسولس، "أوروبا والثورات/ التطورات العربية"، في: الكتاب السنوي IEMed للبحر الأبيض المتوسط: المتوسطي 2012، (عمان: دار فضاءات للنشر والتوزيع، 2012)، ص 71.
- 25- محمد نذير أوسالم وأحمد طعيبة ومليكة حجاج، "الهجرة غير الشرعية بين استراتيجيات المواجهة وآليات الحماية"، دفاتر السياسة والقانون، العدد 15 (2016)، ص 42.

26 - فيما يتعلق بالتسمية هناك التزام من طرف مفوضية حقوق الإنسان باستخدام مصطلح المهاجرين "غير النظاميين"، في حين أنّ العديد من الوثائق المتعلقة بسياسة الهجرة في الإتحاد الأوروبي لا تزال تستخدم عبارتي "الهجرة غير الشرعية" و "المهاجرين غير الشرعيين". في: نفس المرجع، ص12.

27 - نفس الصفحة.

28 - توفيق المديني، "قمة 5+5 ومأزق الشراكة المتوسطة"، الوحدة الإسلامية، (نوفمبر 2012)، شوهد في 2022/6/9، أنظر:

<http://www.wahdaislamyia.org/issues/131/tmadini.htm>

29 - مصطلح المناولة الأمنية مستعار من الأستاذ والباحث الدكتور "عبد النور بن عنتر"، أستاذ العلوم السياسية بجامعة باريس8.

30- صبيحة بخوش، "التعاون الأورو-مغاربي في مجال مكافحة الهجرة غير الشرعية"، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، العدد30 (2014)، ص14.

31- عربي بومدين، "قضايا الاستمرار والتغيّر في العلاقات الأورو-مغاربية بعد الحراك العربي"، مجلة المستقبل العربي، العدد472 (2018)، ص106.

32- الأمم المتحدة، "تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، فرانسوا كريبو"، دراسة إقليمية: إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي وأثرها على حقوق الإنسان للمهاجرين، رقم A/HRC/23/46، 24 أبريل 2013، ص11.