

مد الحصون

عن السياسات، المستفيدين والمتضررين
من برنامج الاتحاد الأوروبي لتصدير
الحدود

مارك اكرمان

ملخص تنفيذي

"أشعر بالأسى لحال أوروبا... لم نكن نتصور أن تكون أوروبا هكذا. لا احترام للاجئين، ولا معاملة كريمة. لماذا أوروبا هكذا؟"
أري عمر، لاجئ عراقي

لا يبدو أن ضمير الاتحاد الأوروبي يتحرك لأزمة النازحين قسرا، والذين يبلغ عددهم 66 مليوناً حول العالم، إلا عندما يسلط الإعلام ضوئه على المأساة حين تصل إلى حدود أوروبا. وألمانيا هي البلد الأوروبي الوحيد الذي نجده ضمن قائمة العشر دول الأكثر استضافة للاجئين في العالم، مما يعني أن البلاد الأكثر فقراً هي من تأوي الغالبية العظمى من النازحين. ولذا فـ"اختفاء" النازحين قسراً ينتهي فقط حين تفرد أخبار لأحد المجتمعات الحدودية، مثل مجتمعات كاليه أو لامبيدوزا أو ليسبوس، وقد وصل إليها أناس يائسون، فارين من العنف في بلادهم، ينتهي بهم الحال أمواتاً أو معتقلين أو عالقين على الحدود.

هذه المأساة ليست فقط النتيجة التعمسة لحرب أو صراع في مكان آخر، وإنما هي أيضاً نتيجة مباشرة لسياسات أوروبا فيما يخص الهجرة منذ انعقدت اتفاقية شنجن في 1985. هذه السياسات ركزت على تحصين الحدود، وتطوير تقنيات المراقبة والتعقب بشكل غير مسبوق، ورفع أعداد الناس الذين يتم ترحيلهم مع تقليص خيارات الإقامة القانونية - على الرغم من ازدياد الحاجة لها. وقد دفع هذا بالنازحين الذين عجزوا عن دخول أوروبا بشكل قانوني لأن يسلكوا طرقاً أكثر خطورة للفرار من العنف والصراع في أوطانهم.

ما لا نعرفه هو أن نفس هذه المأساة أوروبية الصنع تدور في بلاد بعيدة جداً عن حدود أوروبا مثل السنغال وأذربيجان. هذا بسبب عمود آخر تستند عليه سياسات الهجرة في أوروبا، يعرف بتصدير الحدود. منذ العام 1992، وبشكل أكثر عنفاً في العام 2005، طور الاتحاد الأوروبي مجموعة من السياسات لتصدير حدود أوروبا بحيث يستحيل على النازحين قسراً الوصول إلى أوروبا من الأساس. تتضمن هذه السياسات إجراء اتفاقات مع البلدان المجاورة لاستقبال المرشحين، ولاعتماد نفس السياسات الأوروبية في مراقبة الحدود وتحسينها وتتبع الأشخاص. بعبارة أخرى، هذه الاتفاقيات قد حولت جيران أوروبا إلى حراس حدودها الجدد. ولأن البلاد المجاورة بعيدة جداً عن حدود

أوروبا وإعلامها، فإن أثر هذه الاتفاقات يبقى مخفياً عن مواطني الاتحاد الأوروبي.

يهدف هذا التقرير إلى تسليط الضوء على الإجراءات التي تتضمنها سياسة تصدير الحدود؛ الاتفاقات التي تم توقيعها، الشركات والكيانات المستفيدة منها، والتوابع التي يتحملها كل من النازحين قسراً والبلاد والشعوب المستضيفة. هذا التقرير هو الثالث في سلسلة «حروب الحدود» والتي درست سياسات تأمين الحدود الأوروبية، وبيّنت كيف ساهمت صناعة السلاح في تشكيلها ثم جنت أرباحاً بصفقات أوسع وتعزيزات أكبر لتأمين الحدود.

يبين هذا التقرير النمو الملحوظ في إجراءات تصدير الحدود والاتفاقات المبرمة منذ العام 2005 وتسارعها المطرد بعد مؤتمر القمة الأوروبية الأفريقية والذي انعقد بفاليتا عام 2015. من خلال استخدام العديد من الآليات الجديدة، وبخاصة الصندوق الائتماني للاتحاد الأوروبي للطوارئ بإفريقيا، EUTF، وإطار الشراكة في مجال الهجرة ومرفق الاتحاد الأوروبي للاجئين بتركيا، يقوم الاتحاد الأوروبي وعدد من الدول الأعضاء بضخ ملايين اليوروهات لتمويل حشد من المشروعات بهدف وقف هجرة فئات معينة إلى أو عبر الأراضي الأوروبية.

يتطلب وقف الهجرة التعاون مع البلاد الأخرى خارج الاتحاد الأوروبي وتهيئتهم لاستقبال المرحّلين إليهم، وتدريب مسؤولي الشرطة وحرس الحدود. هذا بالإضافة إلى تطوير أنظمتهم اليوميّته والتبرع لهم بالطائرات المروحية والسفن والمركبات ومعدات المراقبة والرصد التي تيسر مهمتهم في منع تدفق اللاجئين. وعلى الرغم من أن العديد من المشروعات يتم تنفيذها من خلال المفوضية الأوروبية، إلا أن بعض الدول الأعضاء، مثل إسبانيا وإيطاليا وألمانيا، يبادرون بتمويل ودعم جهود تصدير الحدود من خلال إتفاقات ثنائية بينهم وبين الدول خارج الاتحاد الأوروبي.

ما يجعل هذا التعاون إشكالياً بشكل خاص هو أن أغلبية الحكومات المستفيدة من الدعم هي أنظمة إستبدادية، توجه الدعم الذي تتلقاه إلى أجهزة أمن الدولة والمسؤولية تحديداً عن القمع وانتهاكات حقوق الإنسان. يتبنى الاتحاد الأوروبي، في كل سياساته، خطاباً رفيعاً مؤكداً على حقوق الإنسان والديمقراطية ودور

القانون؛ إلا أنه يبدو أن لدى الاتحاد الأوروبي ذاته استعدادا غير محدود لتقبل الأنظمة الديكتاتورية طالما هي تلتزم بمنع "الهجرة غير الشرعية" من الوصول للسواحل الأوروبية. وبالتالي، أبرم الاتحاد الأوروبي الاتفاقيات مع، أنظمة مستبدة كأنظمة تشاد والنيجر وبيلاروسيا وليبيا والسودان، وقام بتمويلها.

على المدى الطويل، تقع عواقب هذه السياسات على كاهل النازحين قسرا، والذين يجعلهم وضعهم "غير القانوني" عرضة لانتهاكات حقوق الانسان. ينتهي الحال بالكثيرين منهم لتقبل ظروف عمل مجحفة، وللاعتقال و/ أو الترحيل إلى البلاد التي هربوا منها بالأساس. تزيد أيضا احتمالية تعرض النساء للاجئات للعنف القائم على النوع الاجتماعي والاعتداءات الجنسية والاستغلال.

يؤدي العنف والقهر ضد النازحين إلى دفع الهجرة لطرق أكثر سرية. كما يعيد تنظيم تجارة التهريب، ويعزز شبكاتها الإجرامية. وبالنتيجة، يضطر العديد من الأشخاص للبحث عن طرق أخرى، أكثر خطورة في كثير من الأحيان، وللاعتماد على المهريين معدومي الضمير أكثر من ذي قبل. وفي النهاية يسفر هذا عن ارتفاع أكبر في عدد الهالكين.

بالإضافة إلى كل هذا، فإن تقوية أجهزة الأمن في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والمغرب والساحل والقرن الأفريقي، تهدد حقوق الإنسان والمساءلة الديمقراطية في هذه المناطق، لاسيما وأنها تحول مواردها عن أوجه الإنفاق الإقتصادي والاجتماعي اللازمين. واقعيا، يوضح هذا التقرير أن قلق أوروبا حيال وقف تدفق اللاجئين لا يبدد فقط الموارد، لكنه أيضا يغير من شكل التجارة الأوروبية، وخريطة المساعدات والعلاقات الدولية مع المنطقة ككل. كما أشار العديد من الخبراء، فإن هذه السياسات تمهد للمزيد من عدم الاستقرار وانعدام الأمن في المنطقة والزيادة المحتملة لأعداد اللاجئين في المستقبل.

مجموعة واحدة استفادت بشكل كبير من برامج تصدير الحدود التابعة للاتحاد الأوروبي؛ كما وضّح التقريران السابقان في السلسلة، فإن قطاع الصناعة العسكرية والأمنية الأوروبية هو أكثر من استفاد لأنه مد الدول الأخرى بالكثير من المعدات والخدمات لتأمين الحدود. وقد استفاد معه عدد من المنظمات الحكومية الدولية وشبه الحكومية، والتي نمت بشكل ملحوظ في السنوات

الأخيرة، لقيامها بتنفيذ عشرات المشروعات المتعلقة بتأمين ومراقبة الحدود في البلدان غير الأعضاء بالاتحاد الأوروبي.

يُظهر التقرير أن:

الغالبية العظمى من البلدان الـ 35 التي اختارها الاتحاد الأوروبي لبرنامج تصدير الحدود تتبع أنظمة استبدادية معروفة بتجاوزات حقوق الإنسان وبانخفاض مؤشرات التنمية البشرية.

48% (17) تديرها حكومات استبدادية، وأربعة بلاد فقط يمكن اعتبارها ديمقراطية (وإن كان ببعض العيوب).

48% (17) يتم تصنيفها كبلاد "غير حرة"، وثلاثة فقط يتم إدراجها كبلاد "حرة"؛ 34% من البلاد (12) تشكل مخاطر شديدة على حقوق الإنسان، والـ 23 الآخرون يشكلون مخاطر عالية.

51% (18) تقع في فئة البلاد ذات "التنمية البشرية المنخفضة"، وثمانية فقط تتمتع بمؤشرات تنمية بشرية أعلى.

أكثر من 70% (25) من تلك الدول يشغلون الثلث الأخير عالمياً من حيث جودة أحوال النساء (الإدماج والعدالة والأمن).

تواصل الدول الأوروبية بيع الأسلحة لهذه الدول على الرغم من أنها تزيد من الصراعات والعنف والقمع، وبالتالي تساهم في خلق المزيد من اللاجئين. بلغت القيمة الإجمالية للتراخيص الصادرة عن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بتصدير الأسلحة إلى البلاد الـ 35 في العقد 2007-2016 أكثر من 122 مليار يورو. 20% من هذه الدول (7) موقع عليها حظر على استيراد الأسلحة من الاتحاد الأوروبي و / أو الأمم المتحدة، لكن معظمها لا يزال يحصل على أسلحة من بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى دعم الاتحاد الأوروبي لقواتها المسلحة وقوات الأمن الخاصة بها لتكثيف الجهود المتعلقة بمكافحة الهجرة.

ازداد إنفاق الاتحاد الأوروبي بشكل كبير على تأمين الحدود في البلاد غير الأعضاء بالاتحاد. على الرغم من صعوبة الوصول إلى أرقام إجمالية، فإن تمويل المشروعات المتعلقة بالهجرة أصبح يضح عبر عدة آليات ويوجه بالدرجة الأولى لتأمين الحدود ومنع الهجرة غير الشرعية. كما يتم تخصيص

بعض أموال المساعدات الإنمائية لهذا الشأن؛ على سبيل المثال: أكثر من 80% من ميزانية الصندوق الائتماني للاتحاد الأوروبي، EUTF، تأتي من صندوق التنمية الأوروبي وغيرها من صناديق المعونة الإنسانية والإنمائية.

استفادت العديد من الشركات، وبخاصة شركات تصنيع الأسلحة وشركات الأنظمة البيومترية الأمنية، من زيادة الإنفاق على تأمين الحدود. تلعب Thales، الشركة الفرنسية العملاقة لصناعة السلاح والمصدرة الرئيسية للأسلحة في المنطقة، دورا أساسيا في توفير الأسلحة وأنظمة الأمن البيومترية لتأمين الحدود. كما يتضمن مجال الأمن البيومتري بعض الشركات الكبرى مثل Veridos, OT Morpho و Gemalto (والتي ستباع لتاليس عما قريب). وفي الوقت نفسه، تمول ألمانيا وإيطاليا شركات الأسلحة الخاصة بهما - Leonardo و Hensoldt, Airbus (ألمانيا) و Intermarine (إيطاليا) - لتقوية أنظمة الأمن الحدودي في عدد من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، خاصة مصر وتونس وليبيا. وفي تركيا، فازت شركات الدفاع التركية بالعقود الأهم في صفقات تأمين الحدود، تحديدا شركتي Aselsan و Otokar واللذان تستخدمان مواردهما لدعم نشاطهما الدفاعي، ومن ضمنها الهجمات المثيرة للجدل التي تشنها تركيا على المجتمعات الكردية.

بسبب النمو الهائل في هذا السوق، ازدهر أيضا عدد من الشركات شبه الحكومية والمنظمات الدولية التي تقدم الاستشارات والتدريب وتدير مشاريع تأمين الحدود. تتضمن هذه الفئة الشركة الفرنسية شبه الحكومية Civipol، ومنظمة الهجرة الدولية (IOM)، والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة. شركة Civipol هي واحدة من الشركات المملوكة جزئيا لمنتجي الأسلحة الكبار مثل Thales, Airbus و Safran. وفي عام 2003، كتبت الشركة للمفوضية الأوروبية ورقة استشارية كان لها الأثر في إرساء إجراءات تصدير الحدود الحالية، والتي بمقتضاها تستفيد الشركة الآن.

أدى تمويل الاتحاد الأوروبي وتبرعاته من المعدات العسكرية والأمنية، وكذلك الضغط الذي يمارسه بشأن إحكام حدود البلاد الأخرى خارج الاتحاد، إلى تقوية وتعزيز سوق تأمين الحدود بإفريقيا. وبدأت مؤسسة الضغط (اللوبي)، «اتحاد الإيروسبيس وصناعات الدفاع في أوروبا» (ASD)، في التركيز على الضغط من أجل تصدير الحدود الأوروبية، كما وضعت شركات

الأسلحة الكبيرة مثل Airbus و Thales أعينها على السوق المتنامي في أفريقيا والشرق الأوسط.

اتسمت عمليات اتخاذ القرار وتنفيذه الخاصة بتصدير الحدود الأوروبية بسرعة غير المعتادة، كما اتسمت بتجاوزها لآليات التحكم الديمقراطية في البرلمان الأوروبي، وتم بالفعل تهميش البرلمان من بعض الاتفاقات الهامة التي أبرمت مع الدول غير الأعضاء مثل الاتفاقات المحررة تحت ما سمي بـ «إطار الشراكة»، وصفقة الهجرة مع تركيا.

أدى تعزيز الإجراءات الأمنية وعسكرة الحدود إلى ارتفاع عدد القتلى من النازحين قسراً. بشكل عام، فإن إغلاق أحد طرق الهجرة يجبر النازحين على سلك طرق أخرى أكثر وعورة. في 2017، مات 1 من كل 57 نازح حاولوا عبور البحر المتوسط بينما ينخفض الرقم إلى 1 من كل 267 نازح في 2015. تعكس هذه الأرقام حقيقة أنه في 2017 كان الطريق المتاح للهجرة هو عبر منتصف البحر المتوسط، وهو الطريق الأطول والأخطر والذي سلكه (عدد أقل من) النازحين، أكثرهم من بلاد غرب إفريقيا وجنوب الصحراء، هذا بالمقارنة بالطريق الذي استخدمه اللاجئين السوريون في 2015 والذي يعبر مباشرة من تركيا إلى اليونان. وتشير قراءة المشهد إلى أنه، وعلى أقل تقدير، يموت على الطريق في الصحراء ضعف عدد من يموتون في البحر المتوسط، ولا تحتفظ أي جهة بأرقام رسمية يمكن فحصها.

في الدول غير الأعضاء بالاتحاد الأوروبي نرى تواجداً متزايداً للقوات العسكرية والأمنية الأوروبية، ومهمتها تأمين حدود. وفي مالي والنيجر أصبح وقف الهجرة أولوية لبعثات «سياسة الأمن والدفاع المشترك» (CSDP) المستمرة. كذلك، بدأت بعض دول الاتحاد الأوروبي، مثل فرنسا وإيطاليا، في نشر قواتها في ليبيا والنيجر.

تعمل فرونتكس، الوكالة الأوروبية للحدود وخفر السواحل، بشكل متزايد مع الدول غير الأعضاء بالاتحاد الأوروبي، وقد بدأت الوكالة مفاوضات مع الدول المجاورة للاتحاد حول إمكانية القيام بعمليات مشتركة على أراضيها. التعاون فيما يخص الترحيل منتشر بالفعل وبشكل كبير. بين عامي 2010 و2016، نسقت فرونتكس 400 رحلة عودة مشتركة إلى بلد ثالث (أي رحلة

مشتركة بين دولة من الاتحاد الأوروبي ودولة من خارجه، ألمانيا وتركيا مثلاً، تعيد نازح من سوريا إلى سوريا)، كان منها 153 رحلة في العام 2016. منذ عام 2014، تمت تسمية بعض هذه الرحلات باسم 'Collecting Joint Return Operations' حيث تكون الطائرة وطاقمها المرافق من بلد الوجهة فقط - أي البلد التي هرب منها النازح أصلاً. واليوم، وبشكل متزايد، تدعو دول الاتحاد الأوروبي لجان من دول الوجهة (أي الدول التي هرب منها النازحون) للتعرف - بناءً على الجنسية - على الأشخاص المطلوب ترحيلهم. وفي حالات كثيرة أدى هذا إلى اعتقال وتعذيب المرشحين.

يدرس التقرير أثر هذه السياسات في كل من تركيا وليبيا ومصر والسودان والنيجر وموريتانيا ومالي. في جميع هذه البلاد، صار الاتحاد الأوروبي يتغاضي عن انتهاكات حقوق الإنسان أو يقلل من الانتقادات الموجهة إليها من أجل توقيع الاتفاقيات الخاصة بمنع النزوح.

في تركيا، اتجه الاتحاد الأوروبي نحو النموذج الأسترالي في الاستعانة بمصادر خارج الاتحاد للتصدي لمعاملات اللاجئين. كما تخلى عن واجباته الأساسية التي ينص عليها القانون الدولي، مثل مبدأ عدم الإعادة القسرية، ومبدأ عدم التمييز (حيث أن الاتفاق مع تركيا يخص النازحين السوريين فقط)، ومبدأ الحق في اللجوء.

في ليبيا، لم يمنع الاضطراب ولا الحرب الأهلية المشتعلة الاتحاد الأوروبي ولا الدول الأعضاء، مثل إيطاليا، من ضخ الأموال لشراء معدات وأنظمة تأمين الحدود. ولا من تدريب خفر السواحل، وتمويل مراكز الحجز. حتى بعدما وردت أخبار عن إطلاق خفر السواحل النار على زوارق اللاجئين، أو عن الميليشيات التي تدير مراكز الحجز كمعسكرات الاعتقال.

في مصر، وعلى الرغم من سيطرة الحكم العسكري على البلاد، ازداد التعاون مع الحكومة الألمانية في عملية تأمين الحدود، فتمول ألمانيا المعدات والبرامج التدريبية المنتظمة لشرطة الحدود. وبالتالي، وجد النازحون قسراً أنفسهم عالقين؛ غير قادرين على الوصول لليبيا نظراً للوضع الأمني، كما أن نيران خفر السواحل المصريين تصيبهم إن هم حاولوا العبور من خلال البحر.

وفي السودان، لم يؤدِّ الدعم الأوروبي لتأمين الحدود فقط إلى إخراج الديكتاتورية سيئة السمعة من عزلتها الدولية، بل أدى أيضا إلى تعزيز «قوات الدعم السريع»، وهي المكونة من مقاتلي ميليشيا الجنجويد، الأكثر مسؤولية عن انتهاكات حقوق الإنسان في دارفور.

وفي النيجر، إحدى أفقر دول العالم، يبين الوضع تكلفة مكافحة الهجرة على الاقتصادات المحلية، فقد أدت الحملات على مدينة أغاديز الشمالية إلى تقويض الاقتصاد المحلي، كما دفعت بمحاولات الهجرة إلى الطرق الأكثر سرية وخطورة مما أدى إلى زيادة سطوة عصابات التهريب المسلحة. وبالمثل في مالي، فإن فرض الاتحاد الأوروبي سياسات تصدير الحدود على البلد الخارج لتوه من حرب أهلية يهدد بإعادة إيقاظ الصراع.

تكشف جميع دراسات الحالة عن أن السياسة التي يرسبها الاتحاد الأوروبي في التعامل مع جيرانه تنطلق من هاجس وحيد هو مكافحة الهجرة - بغض النظر عن تأثير هذا على البلاد أو على النازحين قسراً. إنه المفهوم الضيق والعاجز للأمن، وهو فاشل حتماً، لأنه لا يعالج الأسباب الجذرية التي تجعل الناس يهاجرون - الصراع والعنف والتخلف الاقتصادي وفشل الدول في إدارة أمورها بشكل عادل. على العكس، من المرجح أن يؤدي تعزيز القوات العسكرية والأمنية في المنطقة إلى زيادة القمع والحد من المساءلة الديمقراطية وإذكاء الصراعات التي ستضطر المزيد من الناس إلى النزوح عن الديار.

حان الوقت لتغيير المسار. فبدلاً من تصدير الحدود والأسوار، يجب أن نُصدّر التضامن الحقيقي واحترام حقوق الإنسان.