النشرة نصف الشهرية: الاستعانة بمصادر خارجية لمراقبة الحدود في الاتحاد الأوروبي

سنواصل الكفاح من أجل عالم أكثر عدلاً. سنواصل استنطاق ضمائرنا. سنواصل توثيق ما يحدث... إن توثيق ما يحدث طريقة رائعة للمقاومة". - ديفيد يامبو، لاجئون في ليبيا

حول هذه النشرة

هذا المشروع، الذي نفذته *Statewatch* and *migration-control.info* بتمويل من *Bread for the World* و *Misereor* و *Medico* و *Pro Asyla* يهدف لجعل سياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية وخططه وممارساته علنية. وهو بذلك يسعى إلى تسليط الضوء على تأثيرها على حقوق الأشخاص المتنقلين، فضلا عن المعايير الديمقراطية للشفافية والمساءلة. يعالج نقص المعلومات العامة من خلال نشر وثائق الاتحاد الأوروبي ذات الصلة، في هذه المرحلة في المقام الأول تلك التي ينتجها أو يناقشها مجلس الاتحاد الأوروبي. كما يتناول تدفق المعلومات التي تنتج عن مجموعة متنوعة من مؤسسات الاتحاد الأوروبي ومجموعات العمل والحكومات الوطنية المشاركة في أجندة خارجية من خلال تلخيص التطورات المواضيعية والإقليمية، وتحليل القضايا الرئيسية بعمق.

افتتاحية

مرحبا بكم في الطبعة الأولى من هذه النشرة الجديدة، الاستعانة بمصادر خارج الحدود: رصد سياسة الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالتحويل الخارجي. من خلال هذا المنشور، نهدف إلى تسليط الضوء على المناقشات والمفاوضات التي تجري خلف الأبواب المغلقة، مع القليل من الاهتمام العام أو التدقيق الديمقراطي. نحن نفعل ذلك لإثراء النضال السياسي والاجتماعي الطويل الأمد من أجل سياسات هجرة عادلة وإنسانية - وهو كفاح أكثر أهمية من أي وقت مضى، في سياق ميثاق الاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة واللجوء الذي تم الاتفاق عليه مؤخرا.

من خلال توفير وتحليل الوثائق الرسمية - وكثير منها لم يعلن رسميا - نأمل في دعم الحملات والأعمال القانونية والمناصرة للمنظمات ليس فقط داخل الاتحاد الأوروبي. ولكن في تلك الدول التي تدعم فيها سياسات الهجرة في الاتحاد الأوروبي انتهاكات حقوق الإنسان وتدعم الأنظمة غير الديمقراطية.

في هذه المرحلة الأولى من المشروع، نركز مواردنا على مجلس الاتحاد الأوروبي، وعلى تلك الأطراف العاملة والهياكل التي لها دور خاص في دفع جدول الأعمال الخارجي. ويرد شرح لهذه الهيئات بمزيد من التفصيل في أحد التحليلين الواردين في هذه النشرة، وتضم وثيقتنا الإلكترونية ثروة من المواد الأولية، التي يعود تاريخها حاليا إلى أيلول/سبتمبر 2023، وهو بداية المصطلح السياسي الحالي. قد تلاحظون أننا لم ننشر حتى الآن أي وثائق من آلية التنسيق التشغيلية للبعد الخارجي ولكن سيكون لدينا الكثير من المواد التي تنتجها وتناقش في هذا العدد الثاني، المقرر إصداره في - (MOCADEM) للهجرة نهاية يونيو.

ويبحث التحليل الثاني في هذا العدد مذكرة من المفوضية الأوروبية تحدد الأساس المنطقي لتوقيع اتفاق بشأن الهجرة مع السلطات الموريتانية. وخلص التحليل الذي أعده حسن ولد مختار إلى أن "التعاون في مجال مراقبة الهجرة سيظل قضية دبلوماسية مركزية بين الاتحاد الأوروبي وموريتانيا، فضلا عن كونه قضية متنازع عليها داخل البلاد". كما يمكن ملاحظة أن السلطات الموريتانية أدركت بوضوح أن الهجرة قضية رئيسية يمكن استخدامها للحصول على الدعم المالي والسياسي من الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء - الأمر الذي تعرفه جيدا السلطات في بلدان أخرى، مثل تركيا وتونس.

وقد أوجزنا القضايا الرئيسية الناشئة عن الوثائق المنشورة لهذه النشرة، بغية تقديم مؤشرات إلى العاملين في هذا الموضوع. ومع ذلك، يجب أن ينظر إلى هذه المعلومات فقط كنقطة انطلاق. إن البحث في تفاصيل السياسات والمشاريع والخطط وآثارها، قيد المناقشة، سيتطلب عملا متفانيا من قبل الصحفيين والباحثين والمحققين. وسيتطلب تحدي هذه السياسات بذل المزيد من الجهود. ونأمل أن نتمكن من خلال هذا النشرة من تقديم معلومات تدعم تلك التحديات.

Statewatch، كريس جونز

التطورات المواضيعية والإقليمية

تتعلق الملخصات الواردة أدناه بالوثائق التي أعدتها أو ناقشتها خمسة فرق عاملة تابعة لمجلس الاتحاد الأوروبي:

- فريق العمل المعني بالهجرة (EMWP)
- اللجنة الاستراتيجية للحدود والهجرة واللجوء (SCIFA)
- فريق عمل التأشيرات
- حزب العمل على الحدود
- فرقة العمل المعنية بالاندماج والهجرة والطرد (IMEX)

جميع الوثائق الملخصة هنا، وأكثر من ذلك، واردة في أرشيف وثائقنا، الذي يحتوي أيضا على أقسام عن المجلس الأوروبي ومجلس العدل والشؤون الداخلية. سنضيف الوثائق التي تنتجها أو تناقشها آلية التنسيق التشغيلي للبعد الخارجي للهجرة (MOCADEM) لتتزامن مع نشر النشرة القادمة في نهاية يونيو.

إدارة الحدود

وقد كان التقييم الخارجي لأداء منظمة فرونتكس موضوعا رئيسيا للمناقشة داخل الفرق العاملة التابعة للمجلس منذ نشره في بداية شباط/فبراير:

- وناقش برنامج عمل الاتحاد الأوروبي الجوانب المتعلقة بتعاون فرونتكس مع بلدان ثالثة في 14 آذار/مارس؛
- وعقدت اللجنة مناقشة أوسع نطاقا ورفيعة المستوى في 20 شباط/فبراير؛
- وعقدت الفرقة العاملة المعنية بالحدود مناقشة ركزت على "الوعي بالحالة، والهيئة الدائمة، وتنمية القدرات" في آذار/مارس؛ و 20
- وناقشت الفرقة العاملة المعنية بالإدماج والهجرة والطرد جوانب التقييم المتصلة بعمليات الترحيل في 12 آذار/مارس.

إن الإجماع العام الذي ينبثق من مختلف أوراق العمل التي تم تعميمها في المجلس - ومن التقييم نفسه - هو أنه لا توجد حاليا حاجة إلى إجراء تغييرات في القانون الذي يحكم فرونتكس. وبدلا من ذلك، ستبذل جهود كبيرة لتنفيذ الولاية الحالية، ولا سيما تلك القضايا التي تم إبرازها في خطة عمل اللجنة.

تمت مناقشة ترتيبات عمل فرونتكس مع الدول الأفريقية من قبل برنامج العمل الأوروبي في 14 مارس. وتشير ورقة مناقشة عممتها رئاسة المجلس البلجيكي إلى أن "مسألة السيادة الوطنية وسمعة فرونتكس هي عوامل يمكن أن تفسر التردد في التعاون مع الوكالة". ومع ذلك، تقول الصحيفة إن المفاوضات حول ترتيبات عمل مع المغرب من المقرر أن تبدأ في مارس، ومن المقرر أيضا أن تبدأ مع الأردن. وكان هناك نص تم الاتفاق عليه مع السلطات النيجيرية قبل انقلاب يوليو على الرغم من توقف التعاون منذ ذلك الحين. ومن المقرر أيضا أن يبرم الاتحاد الأوروبي اتفاقية وضع فرونتكس الجديدة مع صربيا، التي ناقشها فريق العمل المعني بالحدود في 20 مارس.

تم استبدال ترتيب العمل المخطط مع موريتانيا بالاتفاق الأوسع الموقع مع البلاد، على الرغم من أنه قد لا يزال قيد الإعداد. ومع ذلك، تشير ورقة النقاش حول تعاون فرونتكس مع الدول الأفريقية فيما يتعلق بموريتانيا والسنغال : "لم يبد أي من البلدين اهتماما كبيرا باستضافة عمليات فرونتكس المشتركة على أراضيهما".

نظرة عامة شاملة على تعاون فرونتكس مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وردت في تقرير الوكالة حول الموضوع الذي يغطي عام 2022، والذي ناقشه فريق العمل المعني بالحدود في سبتمبر. ويشير التقرير، في عدة أمور، إلى ما يلي:

- نظمت الوكالة في أكاديمية الشرطة في القاهرة حلقة عمل عن حقوق الإنسان على الحدود " ؛ "
- في عام **(AFIC)** تم إنشاء ثلاث خلايا جديدة لتحليل المخاطر في إطار مجتمع الاستخبارات الإفريقي-فرونتكس في ساحل العاج، توغو وموريتانيا ؛ ،2022
- AFIC، وأضاف البيان أن "اللجنة مولت مشروعا للمساعدة التقنية... دعم قدرات تحليل المخاطر للمشاركين في والتي يوجد منها الآن حوالي 30 دولة ؛
- كوسوفو ومقدونيا الشمالية "أدخلت المتطلبات الأساسية لمراكز التنسيق المستقبلية [يوروسور] في المنطقة"؛ و
- وقد وضعت فرونتكس "برنامجا شاملا لبناء القدرات" لبلدان ثالثة "في مجال العودة وإعادة القبول وإعادة الإدماج".

موضوع مسؤولي الاتصال في الهجرة في 8 فبراير (مع التركيز على دورهم في عمليات الترحيل وإعادة IMEX ناقش في 14 مارس. وتشير ورقة مناقشة أعدتها الرئاسة للاجتماع الأخير إلى "الحاجة إلى EMWP القبول، انظر أدناه) وفي التنسيق الوثيق بشأن البلدان ذات الأولوية لنشرها لضمان التغطية الكافية لمناطق الهجرة ذات الصلة في بعض البلدان الثالثة".

تحتوي الوثيقة على جدول يحدد مكان نشر ضباط الاتصال في الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه. وتشير الورقة إلى أنه كانت هناك محاولات لتحسين التنسيق والتعاون بين ضباط الاتصال المعنيين بالهجرة، ولكن دون نجاح يذكر، وسعت للحصول على آراء الدول الأعضاء فيما يخص كيفية التعامل مع الوضع.

"كما نوقشت مسألة تحسين تبادل المعلومات مع بلدان ثالثة بشأن تهريب المهاجرين والاتجار بهم في " الوثيقة التحليلية الصادرة مؤخرا عن المفوضية بشأن التعديلات المقترحة على لائحة اليوروبول. مما يشير إلى أنه يمكن استخدامها لتوفير معلومات عن بلدان في "الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والساحل وغرب أفريقيا"، والتي ليس لديها اتفاقات رسمية مع اليوروبول. يتم فحص الوثيقة بمزيد من التفصيل هنا.

وقد ناقش الفريق العامل المعني بالحدود أداء النظام الأوروبي لمراقبة الحدود (يوروسور) في 23 تشرين الثاني/نوفمبر، حيث قدمت فرونتكس عرضا يستند إلى تقريرها نصف السنوي المقدم إلى البرلمان والمجلس. يخضع العرض لرقابة شديدة مع حجب محتواه بالكامل تقريبا. ومع ذلك، فإنه يبين النطاق الواسع من المعلومات التي تتم معالجتها في النظام:

- تحليل المعلومات المستمدة من نظم المعلومات على نطاق واسع (مثل نظام معلومات شنغن ونظام معلومات Eurodac، التأشيرة و نشر العام الماضي) ؛ *Statewatch* وهو موضوع تمت مناقشته في تقرير
- مراقبة الموانئ والسواحل المعينة في البلدان الثالثة؛
- مراقبة المناطق في المجال البحري؛
- رصد تدفقات الهجرة نحو الاتحاد وداخله؛
- المصدر المفتوح وذكاء وسائل التواصل الاجتماعي.
- رصد المناطق المحددة لما قبل الحدود ؛
- التقييم البيئي؛

- تتبع الطائرات والسفن؛ و
- مراقبة المناطق المحددة من الحدود الجوية.

الترحيل وإعادة القبول

ناقش حزب العمل في التأشيرة المادة **25** أ من رمز التأشيرة في كل اجتماع من اجتماعاته منذ سبتمبر. وتسمح المادة 25 أ باتخاذ تدابير عقابية ضد البلدان الثالثة التي لا تتعاون مع عمليات الترحيل التي يقوم بها الاتحاد الأوروبي (على سبيل المثال، برفض إصدار وثائق سفر للعائدين).

وقد ناقش المركز نفس الموضوع في كل اجتماع من اجتماعاته منذ كانون الأول/ديسمبر. تبحث ورقة على جدول أعمال اجتماع يناير نتائج التهديد أو استخدام عقوبات التأشيرة ضد العراق ("غير مسبوقة")، وبنغلاديش ("انخفاض كبير في جودة التعاون")، وغامبيا ("خطوات إيجابية")، والسنغال ("مختلطة") وإثيوبيا (المناقشات جارية). كما أن إيميكس هي الآن المنتدى الرئيسي للدول الأعضاء لمناقشة المقترحات بموجب المادة 25أ، مع قيام فرقة العمل المعنية بالتأشيرة بدور ثانوي.

كما ناقش برنامج عمل البيئة في 8 أيلول/سبتمبر التقرير السنوي للجنة بشأن تنفيذ المادة 25 أ. وقد غطت وزارة الخارجية هذا التقرير هنا.

كما يتفاوض حزب العمل من أجل التأشيرة على موقف المجلس بشأن اقتراح لمراجعة آلية تعليق التأشيرة في الاتحاد الأوروبي، والتي تهدف إلى تسهيل استخدامها، وزيادة عدد الأسباب التي يمكن الاحتجاج بها. وفي حين أن المجلس كان يعتزم استكمال المفاوضات بحلول نهاية الفصل التشريعي، فإن البرلمان كان بطيئا في إحراز تقدم في الملف، وبالتالي لن يكتمل إلا في وقت لاحق من العام على أقرب تقدير. وأتاح ذلك الفرصة للمجلس لمناقشة مختلف الأحكام بتعمق، وإضافة أحكام جديدة إلى النص.

في اجتماع فريق عمل التأشيرات في 26 مارس، كان هناك نقاش حول "مستقبل سياسة التأشيرات"، لا سيما فيما يتعلق بسياسة التأشيرات المتعلقة بسياسة اللجوء. لم نحصل بعد على ورقة المناقشة حول هذا الموضوع، ولكن في مارس 2023 اقترحت الرئاسة السويدية ربط طلبات اللجوء بآلية تعليق التأشيرة، حيث "قدم مواطنو البلدان المحررة من التأشيرة عددا شبه قياسي من طلبات اللجوء في عام 2022".

وفي 19 أيلول/سبتمبر، قدمت فرونتكس عرضا .IMEX كان دور فرونتكس في الأعمال موضوعا متكررا لفرقة عمل يتضمن معلومات مستكملة عامة عن أنشطتها. يقدم العرض التقديمي نظرة عامة مفيدة للأرقام، ولكن القليل من التفاصيل. وقدمت فرونتكس تحديثا في الاجتماع الذي عقد في 20 ديسمبر، حيث عقدت مناقشة حول "النهج المبتكرة للعودة". واستند ذلك إلى ورقة مناقشة أعدتها رئاسة المجلس الإسباني تحدد مشروعا تجريبيا يشمل "العودة الطوعية وغير الطوعية المختلطة على نفس الرحلة المستأجرة"، والتي قد تصبح جزءا قياسيا من "محفظة" عودة فرونتكس.

في 16 يناير، مع عرض عام واحد وآخر عن **IMEX** وقدمت فرونتكس تحديثا آخر عن أنشطتها المتعلقة بالعودة في اجتماع أولوياتها لعام **2024**، فيما يتعلق بالترحيل. وترد هذه المبادئ فيما يتعلق بأنشطة ما قبل العودة، وتنفيذ عمليات الإزالة وأنشطة ما بعد العودة، والرقمنة. الهدف العام هو أن تدعم فرونتكس وتنظم المزيد من رحلات الترحيل، وزيادة وتحسين خدماتها للدول الأعضاء والتعاون مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وضمان إنشاء وربط أنظمة إدارة الحالات الرقمية في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي. وسيشمل الأخير "مشروعا تجريبيا لمستودع بيانات العودة" و "تطبيقا للجوال لإعادة الإدماج **(RAPP)**".

وتشير الوثيقة أيضا إلى أن فرونتكس تهدف إلى "أن تصبح شريكا [دولة عضو] في تنفيذ الأنشطة التشغيلية (وليس مجرد بدأت فرونتكس بالفعل في تنظيم رحلات الترحيل الخاصة بها، بدلا من ،*Statewatch* مورد)**.** كما ذكرت سابقا من قبل مجرد تنسيق تلك التي تنظمها الدول الأعضاء، واعتبارا من نوفمبر من العام الماضي كانت هناك رحلات إلى "ألبانيا ونيجيريا وبنغلادش مؤخرا، إلى جورجيا وألبانيا".

في يناير سبل "جعل نظام العوائد أكثر فعالية"، مع التركيز على **IMEX** تبحث ورقة رئاسية منفصلة نوقشت في اجتماع البعد الداخلي [للعائدات] ... وعلى وجه الخصوص إعطاء الأولوية للعودة الفعلية لمواطني الدول الثالثة الذين يشكلون" تهديدا أمنيا ويتقدمون نحو قرار العودة الأوروبي.

ومن المرجح أن يقدم اقتراح تشريعي قرارا أوروبيا بشأن العودة، حيث يوائم بين بعض الإجراءات ويزيد من الاعتراف المتبادل بقرارات العودة، في وقت ما بعد أيلول/سبتمبر. وناقشت ورقة منفصلة تحمل نفس العنوان مدرجة على جدول هنا. وعممت ورقة أخرى عن Statewatch أعمال اجتماع المجلس في تشرين الثاني/نوفمبر، والتي ذكرت فيها في 12 آذار/مارس، للنظر في المواءمة؛ "حلولا مبتكرة" ؛ قضايا أفقية، مع بعض IMEX الموضوع من أجل اجتماع التفاصيل المقدمة تحت كل عنوان.

في مارس "ورقة غير رسمية" مفصلة للجنة تحلل نتائج تقييمات شنغن على العودة من IMEX **2020** كما ناقش اجتماع إلى **2023**. ويحدد هذا عددا من العوائق التي تحول دون زيادة عدد عمليات الترحيل من الاتحاد الأوروبي، مع محدودية القدرة على الاحتجاز والقيود المفروضة على مدة الاحتجاز، وكلاهما وصف بأنه "عقبة كبيرة أمام غالبية" الدول الأعضاء. ويغطي التقرير مجموعة واسعة من القضايا التي من المرجح أن تركز عليها جهود الاتحاد الأوروبي لزيادة عمليات الترحيل في السنوات المقبلة، لا سيما في سياق تنفيذ ميثاق الهجرة، الذي يسمح بإجراءات سريعة لدراسة طلبات اللجوء ومعالجة حالات الترحيل.

في 8 فبراير، مدعوما IMEX وقد نوقش دور ضباط الاتصال المعنيين بالهجرة في دعم عمليات الترحيل في اجتماع بعرض من فرونتكس وورقة مناقشة من رئاسة المجلس البلجيكي. ينظر الأول إلى عمل ضباط اتصال العودة في الاتحاد الأوروبي **(EURLOS)** ويلاحظ بينما يشرح الأخير الأنواع المختلفة من ضباط الاتصال الوطنيين والاتحاد الأوروبي: "حتى يومنا هذا، يتم نشر حوالي 500 ضابط اتصال وطني في جميع أنحاء العالم"، بشكل رئيسي في أوروبا وآسيا وأفريقيا. ويناقش التقرير أين وكيف يمكن تنسيق عمل ضباط الاتصال بشكل أفضل من أجل تحسين دورهم في عمليات الترحيل وإعادة القبول.

وكانت إعادة الإدماج موضوعا رئيسيا للمناقشة في إطار نظام المعلومات الإدارية المتكامل. وفي اجتماع 19 أيلول/سبتمبر، كانت المنظمة الدولية للهجرة حاضرة لإجراء مناقشة بشأن أنشطتها المتعلقة بإعادة الإدماج. ويخضع العرض لرقابة أشد من العرض الذي أعدته فرونتكس للاجتماع نفسه ؛ وتشير إلى أن خدمات تقديم المشورة للعودة التي تقدمها المنظمة الدولية للهجرة هي: «تهدف إلى تمكين الأفراد وزيادة وكالاتهم لاتخاذ قراراتهم الخاصة بدلاً من محاولة التأثير عليها». كما حضرت المنظمة الإسبانية San Ezequiel Moreno Foundation الاجتماع لتقديم عرض حول أعمال إعادة الإدماج.

قد توسع بشكل كبير - (JRS) من الواضح أن دور فرونتكس في إعادة الإدماج - من خلال خدمات إعادة الإدماج المشتركة في العامين الماضيين، وسيواصل القيام بذلك. وترد معلومات عامة عن عملها في هذا المجال في العروض المقدمة إلى الفرقة العاملة التابعة لنظام المعلومات الإدارية المتكامل المشار إليها أعلاه. وتشير ورقة مناقشة صادرة عن رئاسة المجلس الإسباني لاجتماع أيلول/سبتمبر إلى أنه «من الضروري مواصلة توسيع النطاق الجغرافي لنظام فرونتكس للإبلاغ المشترك»، مع إيلاء اهتمام خاص لإدراج البلدان الثالثة التي تعيد حاليا قبول عدد متزايد من العائدين.

شراكات الهجرة

العلاقات مع عدد من البلدان منذ بداية الفصل التشريعي. ونوقشت متابعة خطتي العمل بشأن النيجر EMWP ناقش ونيجيريا في 8 أيلول/سبتمبر؛ وكانت تونس وموريتانيا على جدول الأعمال في 6 تشرين الأول/أكتوبر. وأشارت وثيقة Migration-Control.info المناقشة بشأن موريتانيا في ذلك الاجتماع إلى ضرورة تكثيف التعاون مع البلد، كما أفادت هنا. ومنذ ذلك الحين، وقع الاتحاد الأوروبي وموريتانيا اتفاقا يغطي طائفة من المسائل، بما في ذلك الهجرة ؛ ويرد تحليل للمذكرة التي سبقت توقيع ذلك الاتفاق في هذا العدد من النشرة. ونوقشت حالة الهجرة في النيجر في 12 شباط/فبراير، إلى كانت متابعة خطط عمل الاتحاد .[GA1] جانب العلاقات مع موريتانيا بشأن الهجرة ؛ وتحلل هنا وثيقة لهذا الاجتماع

الأوروبي بشأن باكستان وأفغانستان وليبيا على جدول الأعمال في 14 مارس، على الرغم من عدم الحصول على وثائق من هذا الاجتماع بعد.

وفي 6 تشرين الأول/أكتوبر، ناقشت الفرقة العاملة المعنية بالجوانب الخارجية للهجرة النزاع في السودان وتأثيره «على حالة التشرد في المنطقة». وأوجز عرض أسباب النزاع والحالة الراهنة وحالة المشردين واللاجئين. وفي إشارة إلى دعم الاتحاد الأوروبي للمشاريع التي تهدف إلى دعم النازحين في السودان والدول المجاورة، فإن الوثيقة أيضًا بحاجة إلى مراقبة ما إذا كان السودانيون المستضافون في البلدان المجاورة يفكرون في الانخراط في تحركات ثانوية أم أن النازحين الجدد" داخل السودان سيقررون أيضًا الفرار إلى البلدان المجاورة".

الميزانيات والتمويل

ناقشت الفرقة العاملة المعنية بالجوانب الخارجية للهجرة، في اجتماعها المعقود في 28 تشرين الثاني/نوفمبر، التقرير السنوي للمفوضية عن تنفيذ صكوك العمل الخارجية للاتحاد الأوروبي في عام 2022، الذي يغطي أساسا ميزانية صك الجوار والتنمية والتعاون الدولي وصك المساعدة الثالثة قبل الانضمام. ويقدم التقرير لمحة عامة عن الإنفاق وعن عدد المشاريع المتصلة بالهجرة في مناطق مختلفة، ولكن لا يتضمن تفاصيل موضوعية عن محتوى تلك المشاريع. يبلغ طول مرفقي التقرير أكثر من 400 صفحة.

المنفقة على المشاريع المتعلقة بالهجرة، والتي كانت NDICI يتعلق أحد الأرقام الرئيسية الواردة في التقارير بمبلغ ميزانية للفترة 2021-22 13.6٪ من الإجمالي. وهذا يتجاوز حتى الآن ثلث الهدف الإجمالي البالغ 10٪ للفترة 2021-27، والذي يجب أن يصل إلى 3.364 بليون يورو. يبدو أيضًا أن مبادرة البوابة العالمية للاتحاد الأوروبي - المصممة لمنافسة مبادرة الحزام والطريق الصينية - تُستخدم لتنفيذ المشاريع المتعلقة بالهجرة، حتى الآن في 13 دولة في إفريقيا.

وفي الفترة المشمولة بالتقرير، أنفق 231.9 مليون يورو من ميزانية معهد تشجيع الاستثمار الثالث، فضلا عن «برنامج للمساعدة في دعم تنفيذ اتفاقات المركز المبرمة مع بلدان في غرب البلقان. ويشير التقرير إلى mإقليمي إضافي» قيمته 7€ أنه تم اعتماد برنامج جديد «لمكافحة تهريب المهاجرين» بقيمة 30 مليون يورو في نهاية عام 2022، لكن من غير الواضح ما إذا كان هذا يساهم في إجمالي 231.9 مليون يورو في عام 2022. يشير التقرير إلى دعم الاتحاد الأوروبي لمركز احتجاز ليبيا في البوسنة والهرسك، واستحواذ ألبانيا على «المعدات الحديثة، وتجديد الأساطيل البحرية» و «بناء محطتي رادار»، وتقديم الدعم لمقدونيا الشمالية من أجل "المساعدة في تحسين القدرات التكنولوجية والمؤسسية الوطنية على تحديد المعلومات المتعلقة بالمهاجرين واللاجئين وتسجيلها وفرزها ومعالجتها بما يتماشى مع معايير الاتحاد الأوروبي والمعايير الدولية".

في نوفمبر SCIFA أثيرت مسألة التمويل الخارجي صراحة من قبل رئاسة المجلس الإسباني، وتشير ورقة مناقشة لاجتماع إلى الحاجة إلى زيادة الأموال من أجل التخصيص الخارجي «للحفاظ على مصداقيتنا تجاه بلدان المنشأ والعبور الشريكة لنا.» وتقول إن الميزانيات المختلفة العديدة المتاحة للتخصيص الخارجي تجعل المراقبة والتحليل صعبة، وتدعو إلى الاستثمار في «النموذج الوقائي» الذي اقترحته الرئاسة الإسبانية، والذي سبق أن أوردته Statewatch.

تحليل: رسم مسار من خلال متاهة التخصيص الخارجي

مراقبة الهجرة. معلومات جماعية، (Statewatch) كريس جونز

الهجرة تحد أوروبي يتطلب استجابة أوروبية "أصبحت لازمة مفضلة لمسؤولي الاتحاد الأوروبي وبياناته. في حين أن" الشعار من المفترض أن يعزز الحاجة إلى سياسة هجرة موحدة للاتحاد الأوروبي، إلا أنه يخفي أيضًا حقيقة الوضع. تعتمد استجابة الاتحاد الأوروبي للهجرة - ولا سيما الهجرة غير النظامية - بشكل متزايد على الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وغير الأوروبية. تم إنفاق مليارات اليورو والجهود الدبلوماسية الضخمة على مدى العقود الثلاثة الماضية لحمل الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على أجندة مراقبة الهجرة هذه، وتتسارع عملية التخارج وتتسع. يعد فهم

المؤسسات والوكالات المعنية خطوة أولى حاسمة لأي شخص يعمل من أجل سياسات اللجوء والهجرة الإنسانية في الاتحاد الأوروبي.

التخصيص الخارجي: جدول الأعمال طويل الأجل

تطورت أجندة الاتحاد الأوروبي للتخصيص الخارجي على مدى العقود الثلاثة الماضية وتتألف من جميع السياسات والممارسات والمشاريع للاستعانة بمصادر خارجية (أو إضفاء الطابع الخارجي) على ضوابط الحدود والهجرة للدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. يتم تصميم معظم هذه السياسات وتنفيذها من قبل بيروقراطية الاتحاد الأوروبي بعيدًا عن أعين الجمهور. وكثيرا ما يستخدم الطابع التقني للتعاون كدرع لإخفاء المعلومات عن الأهداف الأساسية للسياسات. إن التنفيذ بعيدًا عن أراضي الاتحاد الأوروبي يجعل التدقيق الديمقراطي صعبًا، على الرغم من أنه يؤدي إلى انتهاكات روتينية للاتحاد الأوروبي والقانون الدولي.

يصور الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه على أنه محاولة لمنع الحركة «غير القانونية» وإنقاذ الأرواح، فإن إخراج ضوابط الحدود يفعل العكس: إحيث ينتج عنه عدم شرعية ويعرض حياة الناس للخطر. بالنسبة لأولئك الذين يسعون إلى السفر إلى الاتحاد الأوروبي ، فإن عمليات الترحيل الجماعي ، والعنف العنصري ، والاعتقال في المخيمات ، والتعذيب وسوء المعاملة ، وتحويل الرحلات إلى طرق أكثر خطورة هي بعض من أبرز آثار إضفاء الطابع الخارجي على ضوابط الهجرة. فشلت الأجندة حتى الآن في تحقيق هدفها المتمثل في تقليل عدد الوافدين «غير النظاميين» إلى أراضي الاتحاد الأوروبي. دون رادع، يسعى الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه إلى تكثيف جهودهم، من خلال الوسائل والأساليب التي تمنع التدقيق الديمقراطي الهادف - ناهيك عن السيطرة الديمقراطية - على خيارات السياسة العامة.

للعمل من أجل سياسات الهجرة التي تعطي الأولوية لحقوق الإنسان، والتي تخضع لرقابة ديمقراطية ذات مغزى، يجب إعادة طبقات السرية والتعتيم والمصطلحات البيروقراطية لتوضيح ما يناقشه مسؤولو الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء وما ينوون القيام به. يعد الحصول على صورة واضحة للخطط والسياسات والمشاريع قيد المناقشة أمرًا حيويًا لإثراء الاستجابة القانونية والسياسية والاجتماعية من قبل منظمات المجتمع المدني التي تهدف إلى تحدي أجندة التخصيص الخارجي. هذا هو بالضبط هدف هذه النشرة.

الأولويات السياسية

في حين أن التخصيص الخارجي كان دائمًا جزءًا من سياسات الهجرة في الاتحاد الأوروبي، فقد ظهر بشكل أكثر بروزًا في ظل لجنة يونكر (2014-2019)، عندما تمت إضافة كلمة «الهجرة» إلى المسمى الوظيفي لرئيس المديرية العامة للشؤون الداخلية (DG HOME)). ثم أصبح جزءًا لا يتجزأ من الاستجابة لما يسمى بـ «أزمة الهجرة» لعام 2015، وتوسع أكثر مع لجنة فون دير لاين (2019-2024).

سلسلة من خطط العمل التي اعتمدتها المفوضية الأوروبية في عامي 2022 و 2023، والتي تغطي الطرق الرئيسية للرحلات غير المنتظمة إلى الاتحاد الأوروبي، تؤطر الجهود الحالية لخروج حدود الاتحاد الأوروبي: غرب البلقان وخطط وسط وغرب وشرق البحر الأبيض المتوسط. تستند هذه الخطط إلى «نهج المسار بأكمله». وتهدف اللجنة، التي وصفتها بأنها «ابتكار رئيسي»، إلى زيادة التعاون مع بلدان المنشأ والعبور لمعالجة «مجموعة كاملة من الحالات التي قد يجد الناس أنفسهم فيها».

وكان هذا النهج في الواقع جزءا لا يتجزأ من جدول أعمال الاتحاد الأوروبي لمراقبة الهجرة الخارجية منذ اعتماد أول إطار شامل له في عام 2005. إن تجديده باعتباره جديدًا يعكس النقد الذي كثيرًا ما يستخدمه الاتحاد الأوروبي لتقديم «النبيذ القديم في زجاجات جديدة»، لكن الاهتمام بالتفاصيل يظل أمرًا بالغ الأهمية لفهم الطبيعة التي تتكشف لأجندة السياسة هذه. في حين أن الخطط الخاصة بالمسار قد تختلف، يمكن تمييز نهج عام مشترك. وهي تشدد على التدابير القمعية: زيادة مراقبة الحدود، والإجراءات العجلة (على سبيل المثال، للجوء أو الترحيل)، وتحسين تعاون الشرطة ضد تهريب المهاجرين، والاتفاقات مع فرونتكس، وما إلى ذلك. وهذا سيجعل طرق الهجرة الخطيرة والمميتة إلى أوروبا أكثر خطورة في كثير من الأحيان.

المؤسسات والوكالات وجداول الأعمال

تساعد مجموعة من مؤسسات وهيئات ووكالات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء المختلفة في تطوير وتنفيذ أجندة الاتحاد الأوروبي الخارجية. ينصب التركيز الرئيسي لهذه النشرة على مجلس الاتحاد الأوروبي، الذي اخترنا التركيز عليه لعدد من الموارد: بصفته «موطن» الدول الأعضاء، فإنه يحدد الأولويات السياسية للمؤسسات والوكالات الأخرى التي ستتبعها ؛ وهو أحد المشرعين الرسميين للاتحاد الأوروبي (إلى جانب البرلمان الأوروبي)؛ وهو بمثابة مقام للمناقشات بشأن عمل المؤسسات والوكالات الأخرى ؛ وبموارد محدودة، من المستحيل حاليا التركيز على المجموعة الكاملة من الكيانات المشاركة في جدول أعمال التخصيص الخارجي. ومع ذلك، وقبل النظر عن كثب في المجلس، سنسلط الضوء هنا على بعض الأطراف الرئيسية الأخرى.

ووزارة الشراكات (DG HOME) داخل المفوضية الأوروبية، بخلاف الرئاسة، تعد وزارة الهجرة والشؤون الداخلية من الجهات الفاعلة الرئيسية. إن مسؤولي المفوضية مسؤولون عن التفاوض بشأن الاتفاقات مع (DG INTPA) الدولية الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بناءً على التفويضات التي وافق عليها مجلس الاتحاد الأوروبي. وتشمل هذه المجموعة الأخيرة من الشراكات غير الملزمة مع دول مثل تونس وموريتانيا ومصر، والتي تشمل مجموعة واسعة من مجالات السياسة العامة، بما في ذلك الهجرة.

بالإضافة إلى ذلك، تطورت دبلوماسية الاتحاد الأوروبي بشكل كبير منذ دخول معاهدة لشبونة حيز التنفيذ في عام 2009. يوجد الآن وفود ومكاتب الاتحاد الأوروبي في أكثر من مائة دولة حول العالم، مكلفة بتمثيل مصالح الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك ما يتعلق بسياسة الهجرة. في عام 2022، عينت دائرة العمل الخارجي الأوروبية، التي تشرف على وفود الاتحاد الأوروبي، أول مستشار رئيسي للجوانب الخارجية للهجرة. تم تكليف صاحب هذا المنصب - حاليًا لويجي سوريكا - بتعزيز دور وفود الاتحاد الأوروبي في الأمور المتعلقة بالهجرة مع الحفاظ على الاتصالات الوثيقة مع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والدول الثالثة ومؤسسات الاتحاد الأوروبي الأخرى.

تلعب المؤسسات الإنمائية في الاتحاد الأوروبي دورًا رئيسيًا في كل من تمويل وتنفيذ المشاريع التي يتم تنفيذها في البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بما يتجاوز تعزيز **«التعاون»** المباشر مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. يتم تنفيذ معظم استراتيجية التخصيص الخارجي من خلال **«مشاريع بناء القدرات لإدارة الهجرة»**، مثل بناء البنية التحتية لمراقبة الهجرة، وتوفير التدريب والمعدات، فضلاً عن المشورة حول كيفية إصلاح الأطر القانونية والسياسية في البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. لهذا الغرض ، فإن ميزانية أداة الجوار والتنمية والتعاون الدولي-أوروبا العالمية ، التي تبلغ قيمتها حوالي **80** مليار يورو ، مهمة للغاية. من المفترض أن يتم إنفاق **10** ٪ من الإجمالي على المشاريع المتعلقة بالهجرة ، إلى جانب الأموال من مجموعة من ميزانيات الاتحاد الأوروبي الأخرى. كما لوحظ في موضع آخر من هذه النشرة، يبدو أن برنامج البوابة العالمية للاتحاد الأوروبي - الذي يهدف إلى مواجهة مبادرة الحزام والطريق الصينية - يوفر أيضًا مظلة للمشاريع المتعلقة بالهجرة.

تتجلى الأهمية المركزية المتزايدة للمساعدات والتنمية في أجندة التخصيص الخارجي أيضًا في ما يسمى بنهج «فريق أوروبا»، وهو أحد أحدث الإضافات إلى صندوق أدوات التخصيص الخارجي. والذي يهدف إلى تنسيق العمل الجماعي من قبل الاتحاد الأوروبي ومؤسسات ووكالات الدول الأعضاء من خلال الجمع بين التمويل والدبلوماسية والضغط السياسي، ثم تم اعتماده للتعاون الإنمائي. أثارت المساءلة والشفافية في COVID-19، وتم تقديمه لأول مرة كجزء من الاستجابة لوباء إجراءات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء من خلال هذا النهج تساؤلات من أعضاء البرلمان الأوروبي، حيث سلطت عضو البرلمان الأوروبي الإسباني عن اليسار، سيرا ريغو، الضوء على أن «المجتمع المدني لم يشارك في المبادرات».

تساهم مجموعة من ضباط الاتصال في مجال الهجرة أيضًا في إخراج حدود الاتحاد الأوروبي من خلال عملهم. كممثلين للاتحاد الأوروبي أو فرونتكس أو الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، يتم تعيينهم في دول خارج الاتحاد الأوروبي ويحافظون على اتصال وثيق مع سلطات الدولة المضيفة. لم يكن هناك سوى القليل من التدقيق التفصيلي لعملهم من قبل منظمات المجتمع المدني، ومع ذلك فإن تغطيتها الجغرافية آخذة في الازدياد، وكذلك محاولات تحسين التنسيق على مستوى الاتحاد الأوروبي لعملها. تشدد رئاسة المجلس البلجيكي على تنسيق أوثق «للدول ذات الأولوية لنشرها».

وكالة الحدود وخفر ،Frontex تلعب وكالات الاتحاد الأوروبي أيضًا دورًا في أجندة التخصيص الخارجي - لا سيما السواحل الأوروبية. تنشر الوكالة ضباط الاتصال التابعين لها في دول خارج الاتحاد الأوروبي، إلى جانب مجموعة من الأنشطة الأخرى: تنسيق الشبكات (على سبيل المثال بشأن تحليل المخاطر، أو حول مجموعة متنوعة من الموضوعات المتعلقة بالهجرة من خلال مجتمع الاستخبارات الأفريقي-فرونتكس)، كما تشارك في مناقشات ثنائية من خلال منتديات مثل لجنة فرونتكس-المغرب المختلطة. يتعامل أحد الفرق العاملة الرسمية التسعة التابعة للوكالة مع «التعاون الخارجي والمساعدة التقنية»، على الرغم من وجود القليل من المعلومات العامة المتاحة حول أنشطة هذا الكيان. ربما الأكثر شهرة هي عمليات فرونتكس في ولايات ثالثة. كانت الوكالة تقتصر في السابق على الدول المتاخمة لدولة الاتحاد الأوروبي، وهي الآن قادرة على نشر حرس الحدود في أي دولة تم إبرام اتفاقية معها ومع الاتحاد الأوروبي. وكما يبرز مقال هذه النشرة عن موريتانيا، فإن التوصل إلى مثل هذه الاتفاقات ليس بالضرورة أمرا مباشرا.

داخل المجلس

كما لوحظ أعلاه، فإن مجلس الاتحاد الأوروبي- الأمانة العامة - موطن لممثلي الدول الأعضاء بالإضافة إلى بيروقراطية كبيرة مميزة له، - هو حاليًا محور التركيز الرئيسي لهذه النشرة. يأتي التوجيه الاستراتيجي رفيع المستوى والتوجيه السياسي والموافقة القانونية لسياسة الهجرة في الاتحاد الأوروبي من المجلس الأوروبي (حيث يجتمع رؤساء الدول والحكومات، حيث يجتمع وزراء العدل والداخلية) (JHA) ومؤسسة منفصلة لمجلس الاتحاد الأوروبي) ومجلس العدالة والشؤون الداخلية للموافقة على التشريعات والسياسات). على سبيل المثال، المجلس مسؤول عن الموافقة على ولايات المفاوضات مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، مع إجراء مفاوضات من قبل مسؤولي المفوضية. تقوم لجنة الممثلين الدائمين (Coreper) والتي تسترشد أعمالها بدورها بالمناقشة وصنع القرار في مجموعة من JHA، بإعداد القرارات في مجلس الفرق العاملة المختلفة.

في المجلس، يشارك ممثلو كل دولة عضو في الاتحاد الأوروبي في كل اجتماع لفريق عمل، إلى جانب آخرين: على سبيل المثال، فرونتكس، المفوضية، وكالة اللجوء التابعة للاتحاد الأوروبي، أو حتى ممثلو الهيئات الخارجية مثل المنظمة الدولية للهجرة (IOM) أو المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة (ICMPD). وتعتمد أدوار هؤلاء الممثلين، وأقدمية المناصب التي يشغلونها، على الفريق العامل الذي يشاركون فيه.

أحد أحدث الهياكل في المجلس للتعامل مع التخصيص الخارجي هو فرقة العمل المعنية بالجوانب الخارجية للجوء والهجرة (EMWP). وحصل البرنامج على ولايته في منتصف عام 2021، رغم أنه يعتبر خلفا للفريق العامل الرفيع المستوى المعني باللجوء والهجرة، الذي بدأ عمله في عام 1998.

مسؤول عن المضي قدمًا في المناقشات حول «نهج الاتحاد الأوروبي المصمم خصيصًا والمفيد للطرفين تجاه البلدان والمناطق الأصلية»، وتقديم إرشادات عامة حول تحسين أجندة التخصيص الخارجي، ودراسة طرق تحسين التعاون بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، وتطوير مواقف الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بدول معينة. وهي مكلفة بالتعاون مع الهيئة العامة للأغذية والزراعة، والمعهد الدولي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والفرقة العاملة المعنية بالتأشيرات، فضلا عن الجهات المعنية بالتمويل والتنمية الدولية. ويقع ضمن اختصاص مجلس الشؤون العامة.

عقب دخول معاهدة أمستردام حيز النفاذ في عام 1999. أنشئت اللجنة الاستراتيجية المعنية بالهجرة والحدود واللجوء (SCIFA) في عام 2011 وصفته الأمانة العامة للمجلس بأنه «شبكة لا تقدر بثمن لكبار المسؤولين الذين يعملون في مجال سياسة الاتحاد الأوروبي الحساسة سياسياً وسريعة التطور لإيجاد حلول للمشاكل المترابطة». في عام 2015 تم منحها دورًا في الإشراف على الخطط «لتعزيز التماسك بين الجوانب الداخلية والخارجية للهجرة».

كما يوحي الاسم، فإنه يعقد مناقشات استراتيجية رفيعة المستوى. وشمل جدول الأعمال، في آخر اجتماع له، تقييم فرونتكس»، واستعراضا عاما لـ «حالة الهجرة واللجوء» والحركات الثانوية، ونتائج المشروع التجريبي بشأن التقارب» في اتخاذ القرارات المتعلقة باللجوء.

هي واحدة من 16 فريقًا عاملاً رسميًا للعدالة والشؤون الداخلية (IMEX) الفرقة العاملة المعنية بالإدماج والهجرة والطرد في المجلس، على الرغم من أنه من غير الواضح متى ولماذا تم منح ولايتها. وبحسب المجلس، فإنه «يتعامل مع القضايا المتعلقة بالدخول إلى الاتحاد الأوروبي والخروج منه والاندماج فيه». ولهذه الأغراض، يجتمع في أشكال مختلفة - مثل (الطرد)، والأخير هو الأكثر صلة بهذا المشروع. في أحدث اجتماع لفرقة العمل المعنية بالطرد IMEX (القبول) أو IMEX وإلغاء أو فرض ،Frontex أجريت مناقشات حول «جعل نظام العودة أكثر فعالية»، والتقييم الرسمي لـ ،IMEX في .عقوبات التأشيرات على البلدان التي تعتبر غير متعاونة بشكل كافٍ مع عمليات الترحيل من الاتحاد الأوروبي

وكما هو الحال مع نظام المعلومات الإدارية المتكامل، فإن قائمة المجلس للهيئات التحضيرية لا توفر مرجعا لولاية الفرقة العاملة المعنية بالحدود، ولكنها تعمل منذ فترة طويلة. ويتناول «على وجه الخصوص التدابير المتعلقة بعبور الحدود .«الخارجية والداخلية لدول شنغن» و «المسائل المتعلقة بوكالة الاتحاد الأوروبي لإدارة الحدود الخارجية، فرونتكس

وتناقش الفرقة العاملة التشريعات والسياسات على حد سواء. فعلى سبيل المثال، غطى اجتماعها المعقود في آذار/مارس تقييم نظام فرونتكس ؛ والاتفاقات المبرمة بين الاتحاد الأوروبي وسان مارينو وأندورا ؛ تقارير من فرونتكس عن أنشطتها .في النصف الثاني من عام 2023 ؛ وحالة المفاوضات لمزيد من ترتيبات عمل فرونتكس مع دول ثالثة

الفرقة العاملة المعنية بالتأشيرات «تتعامل مع سياسة التأشيرات المشتركة فيما يتعلق بمواطني البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الخاضعين لشرط التأشيرة». كما ناقشت في اجتماعها في مارس/آذار اقتراح فرض أو إلغاء عقوبات التأشيرات، وكذلك «مستقبل سياسة التأشيرات» فيما يتعلق بسياسة اللجوء، من بين أمور أخرى. تلعب سياسة التأشيرات دورًا متزايدًا في علاقات الاتحاد الأوروبي مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، مع استخدام محاولات فرض ..قيود أو تأخير إصدار التأشيرات لمحاولة تشجيع التعاون، لا سيما مع عمليات الترحيل من الاتحاد الأوروبي

. أخيرًا، تتمثل إحدى المؤسسات الرئيسية الجديدة في المشهد الخارجي في آلية التنسيق التشغيلي للبعد الخارجي للهجرة (*mécanisme de coordination opérationnelle* بالأحرف الأولى من اسمها بالفرنسية **MOCADEM** تُعرف باسم وقد تم وضعها في ظل الرئاسة الفرنسية للمجلس في الفترة ،(*pour la dimension extérieure des migrations* من يناير إلى يونيو 2022، ومن المفترض أن تنسق الإجراءات التنفيذية المتفق عليها بعد المناقشات في الفرق العاملة .الأخرى في المجلس

وخلافا للفرق العاملة الأخرى التابعة للمجلس، فإن الوثائق التي تصدرها أو تعالجها وزارة شؤون المرأة والتنمية الاجتماعية لا تعلن بشكل روتيني أو حتى تدرج في سجل وثائق المجلس. ومع ذلك، فإن الأوراق التي حصلت عليها ونشرتها منظمات تعطي إشارة إلى مجموعة الأنشطة المنسقة من خلال الآلية. وهي Migration-Control.info و Statewatch مثل :تشمل، من بين أشياء أخرى كثيرة

- توفير السفن أو قطع الغيار للسفن، على سبيل المثال لخفر السواحل التونسي اوما يسمى بخفر السواحل الليبي ؛
- الاتصال السياسي والدبلوماسي الرفيع المستوى بالبلدان المستهدفة من أجل التأكيد على الأولوية الممنوحة لسياسة الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالهجرة ؛
- ' التفاوض بشأن اتفاقات إعادة القبول والتوقيع عليها، وتسهيل عمليات الترحيل من الاتحاد الأوروبي ؛
- .تقديم الدعم المالي والتقني لأنشطة مراقبة الحدود

خلاصة

إن إضفاء الطابع الخارجي على الاتحاد الأوروبي غير شفاف ومجزأ للغاية ويتطور باستمرار-والأهم من ذلك أنه يحدث خارج حدود الاتحاد الأوروبي في كثير من الأحيان بعيدا عن التدقيق العام. في حين أنه غالبًا ما يتم تصويره على أنه نهج جديد» ضمن مخزون الاتحاد الأوروبي للسيطرة على الهجرة، إلا أنه كان في الواقع جزءًا لا يتجزأ من سياسات الهجرة» للاتحاد منذ بدايته. مع تصاعد الخلاف الداخلي بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بشأن قضايا الهجرة في السنوات

الأخيرة، استعاد دفع الاتحاد الأوروبي لاستعانة بمصادر خارجية لمراقبة الحدود إلى دول خارج زخم الاتحاد الأوروبي منذ عام 2015. تشير الجهود الحالية لمؤسسات الاتحاد الأوروبي - ولا سيما المجلس والمفوضية - وكذلك البيانات السابقة للانتخابات إلى أن التخصيص الخارجي سيظل نقطة حاسمة ذات اهتمام مشترك بين الدول الأعضاء التي لا تزال منقسمة حول العديد من القضايا الأخرى المتعلقة بسياسة الهجرة.

وفي الوقت نفسه، فإن تكاليف التخصيص الخارجي معروفة جيدًا. يُنظر إلى السيطرة الخارجية على الهجرة على أنها تعيد إنتاج المنطق الاستعماري «بالتعاون» مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وتعزز العنف العنصري والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي يواجهها الأشخاص المتنقلون. لقد مول الخارج الأنظمة الاستبدادية، وأدى إلى مزيد من التشويه لأهداف التنمية في الاتحاد الأوروبي. ومع أخذ هذه النتائج في الاعتبار، تأمل هذه النشرة في تقديم لمحة عامة مفيدة عن التطورات في المؤسسات، بدءا بالمجلس، لدعم الحملات الهادفة والاستراتيجية، والدعوة وغيرها من المبادرات من أجل سياسات أكثر عدلا وإنسانية للهجرة واللجوء.

تحليل: السياسة وراء شراكة الهجرة بين الاتحاد الأوروبي وموريتانيا

حسن ولد مختار (كاتب وباحث ومستشار)

مقدمة

في 7 مارس/آذار، وقع الاتحاد الأوروبي وموريتانيا على "اتفاق الهجرة" التاريخي. وتطرح مذكرة يناير/كانون الثاني الصادرة عن المفوضية الأوروبية مبررات الصفقة لممثلي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في المجلس. تقدم هذه المذكرة، المؤرخة في 26 يناير/كانون الثاني، والتي تسبق الإعلان العلني عن الاتفاق في 7 فبراير/شباط وتوقيعه بعد شهر واحد، نظرة ثاقبة للسياسات الكامنة وراء اتفاق الشراكة في مجال الهجرة بين موريتانيا والاتحاد الأوروبي.

النقاط الرئيسية

- حلت الصفقة محل اتفاقية وضع فرونتكس المقترحة، والتي اعتبرتها السلطات الموريتانية «حساسة سياسياً» للغاية
- تشعر السلطات الموريتانية أنه لم يكن هناك اعتراف كاف من الاتحاد الأوروبي بتعاونها في منع المغادرة غير النظامية
- يبدو أن موريتانيا تمارس نفوذاً على الاتحاد الأوروبي بسبب وضعها كواحدة من الحلفاء الغربيين القلائل المتبقين في المنطقة

السياق

كانت صفقة الهجرة المتوخاة في هذه المذكرة هي الأحدث في سلسلة طويلة من الإجراءات التي اتخذتها إسبانيا والاتحاد الأوروبي للحد من الوصول إلى جزر الكناري. وتتضمن هذه التدابير، التي يعود تاريخها إلى عام 2006، تدابير عسكرية وأمنية فضلا عن استراتيجيات «أكثر ليونة» لبرامج المعونة الإنمائية وعمالة الشباب. وقد تم تنفيذ هذه الأطر من خلال مجموعة متنوعة من الأطر، مثل الاستراتيجية الوطنية للهجرة لعام 2010 والصندوق الاستئماني للاتحاد الأوروبي لمنطقة الساحل وبحيرة تشاد في أفريقيا. الاتفاق نفسه، الذي تم الإعلان عنه في بداية مارس، يعد بمجموعة مماثلة من الإجراءات، تشمل دعم قوات الحدود والأمن الموريتانية في مكافحة تهريب البشر والاتجار بالبشر وتعزيز قدرات إدارة الحدود الموريتانية والمراقبة. كما يعد بالتمويل لخلق فرص عمل في البلاد، وتعزيز نظام اللجوء وخطط الهجرة القانونية.

موريتانيا: تعاونها «جيد جدا» بشأن الهجرة

تبدأ المذكرة بلمحة عامة عن الأهمية الاستراتيجية لموريتانيا بالنسبة للاتحاد الأوروبي. وتتألف هذه الأهمية أولا من كونها نقطة انطلاق لجزر الكناري. ويشير إلى زيادة حادة في عدد الوافدين إلى جزر الكناري في عام 2023 من موريتانيا مقارنة بعام 2022. كما يؤكد على مكانة موريتانيا كدولة «عبور»، بسبب العدد الضئيل من المواطنين الموريتانيين الذين وصلوا

بشكل غير منتظم إلى أراضي الاتحاد الأوروبي في عامي 2022 و 2023. (هذا الغياب للمواطنين الموريتانيين بين الوافدين إلى الأراضي الأوروبية أمر مثير للاهتمام نظرًا للزيادة الحادة في وصول الموريتانيين إلى الولايات المتحدة عبر حدود المكسيك خلال نفس الفترة).

ثانيًا، هذه الأهمية الاستراتيجية للاتحاد الأوروبي متجذرة في الوضع الجيوسياسي الأوسع في المنطقة. على حد تعبير الوثيقة: «في منطقة الساحل، التي تعاني من انعدام الأمن وعدم الاستقرار المتزايدين. موريتانيا في هذه المرحلة، هي الدولة الديمقراطية الوحيدة التي تتعاون مع الاتحاد الأوروبي». تشير المذكرة إلى التعاون مع البلاد بشأن الهجرة على أنه «جيد جدًا». على عكس مالي والنيجر وبوركينا فاسو، التي طردت القوات الفرنسية والاتحاد الأوروبي من بلدانها وأنشأت تحالفًا أمنيًا إقليميًا لمنافسة مجموعة الساحل الخمس المدعومة من الغرب، تظل موريتانيا شريكًا مخلصًا (وإن كان متناقضًا) للاتحاد الأوروبي في منطقة الساحل.

ويشير هذان العنصران معا للأهمية الاستراتيجية لموريتانيا ووجود نفوذ محتمل على الاتحاد الأوروبي من قبل السلطات الموريتانية ، أو على الأقل باعث للاتحاد الأوروبي لأخذ مخاوف الحكومة الموريتانية على محمل الجد. في الواقع ، تشير المذكرة أيضا إلى التحذيرات التي أصدرتها موريتانيا فيما يتعلق بأمن حدودها الشرقية ، مشيرا إلى وثيقة سبتمبر 2023 من الرئاسة الإسبانية لمجلس الاتحاد الأوروبي.

من اتفاق المركز إلى شراكة الهجرة

ثم تصف المذكرة كيف تم تأجيل اتفاقية الوضع المقترحة التي كانت ستسمح بنشر فرونتكس على الأراضي الموريتانية، على الرغم من التعبير الأولي عن الاهتمام وأربع جولات من المفاوضات. والسبب المقدم هو أن موريتانيا أدركت أن اتفاقية الوضع كانت حساسة للغاية من الناحية السياسية». وكبديل، اقترحت السلطات الموريتانية «إطارًا ملزمًا قانونًا» للتعاون مع الاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة، يشمل جميع المجالات، على غرار تلك التي تم إبرامها مع دول العبور الأخرى». الاتفاق الذي نشأ عن هذا الاقتراح - الذي تم إطلاقه علنًا في 7 مارس - غير ملزم، لكن يبدو أن هذه الرغبة قد تمت تلبيتها بخلاف ذلك.

للوهلة الأولى، يبدو أن هذا التصوير لاتفاقية وضع فرونتكس على أنها أكثر حساسية من الناحية السياسية من صفقة شراكة الهجرة التي تم توقيعها مكانها أمر مشكوك فيه، بالنظر إلى مدى إثارة هذه الصفقة للجدل في موريتانيا: ففي يوم توقيعها، فرقت الشرطة احتجاجًا عليها في العاصمة. من ناحية أخرى، كان من الممكن تمرير اتفاقية الوضع بهدوء، مقارنة بالبيانات الصحفية التي تواجه الجمهور والإعلان المشترك المرتبط بصفقة الهجرة.

ومع ذلك، فإن الحساسية السياسية لاتفاق المركز ربما كان لها علاقة أقل باستقبال الجمهور الموريتاني لها وأكثر من قبل Frontex. وهذه المنازعات قوات الأمن، التي يمكن القول إن ولايتها التشغيلية قد تم الطعن فيها من خلال وجود مباشر لـ القضائية شائعة بالفعل داخل الإقليم الأوروبي، كما يتضح من «التناقضات» المبلغ عنها فيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة بين الشرطة الوطنية الإسبانية والحرس المدني ونشر قوات فرونتكس في جزر الكناري.

وفي السياق الموريتاني، لا يزال الإعلان المشترك الذي أعلن عن شراكة الهجرة يتوخى «تعزيز التعاون بين موريتانيا وفرونتكس»، ولكن مع النص المهم على أن يكون ذلك «وفقا للاحتياجات التي حددتها موريتانيا في هذا المجال، ولا سيما من حيث المعدات والتدريب، ومع المراعاة الواجبة لسيادتها». يمكن قراءة هذا البند الأخير على أنه محاولة لمعالجة الحساسية السياسية لأي وجود لفرونتكس في البلاد.

توفر المذكرة سياقًا إضافيًا لهذا الانتقال من اتفاقية وضع فرونتكس إلى شراكة هجرة أكثر شمولاً، توضح بالتفصيل وجهة النظر الموريتانية بأن الاتحاد الأوروبي لم يعترف بشكل كافٍ بجهود موريتانيا لدعم مخاوف الهجرة في الاتحاد الأوروبي في البلاد. تم طرح هذه النقاط بالفعل في وثيقة رئاسة المجلس الإسباني في سبتمبر 2023، ولكن بالنظر إلى أن المصدر هو الآن المفوضية الأوروبية، فإنه يشير إلى أنه تم الاستماع إلى هذه المخاوف. من بين 210 مليون يورو وعد في الصفقة، يشير مصدر في الاتحاد الأوروبي إلى أن 28 مليون يورو مخصص لمشاريع إنمائية وأمنية في منطقة هوده إيش شارغي الشرقية، حيث يقيم غالبية اللاجئين 120000 الموجودين حاليًا في موريتانيا، ومعظمهم من الحدود مع مالي. من المحتمل

أن تكون هذه محاولة لمعالجة مخاوف موريتانيا من أن التعاون في مجال الهجرة قد عكس حتى الآن مخاوف الاتحاد الأوروبي بدلاً من مخاوف الأمن الداخلي.

الطريق نحو المستقبل

وتختتم المذكرة بلمحة عامة عن التبادلات المختلفة التي جرت على مستويات مختلفة بين موريتانيا والاتحاد الأوروبي منذ سبتمبر 2023، وبمناقشة «الطريق إلى الأمام». وفيما يتعلق بالمذكرة الأخيرة، تشير المذكرة إلى إجراءات وضع صك غير ملزم، وتهدف إلى «بدء حوار منتظم بشأن الهجرة، يعقد مرة في السنة على مستوى كبار المسؤولين، وسنوياً أو كل سنتين على المستوى السياسي».

إن إنشاء أطر حوار منتظمة مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي يشكل منفعة رئيسية للاتحاد الأوروبي ولبنة أساسية في هيكله الخارجي. بناءً على المعلومات المتاحة من خلال الوثيقة التي تم تحليلها هنا، فمن المرجح أن يظل الكشف عن التعاون في مجال مراقبة الهجرة قضية دبلوماسية مركزية بين الاتحاد الأوروبي وموريتانيا بالإضافة إلى كونها قضية متنازع عليها داخل البلاد.