

المقدمة: أوروبا - قلعة أم ماوى؟

هيفين كرولي

تتحدى الموضوعات الواردة في عدد نشرة الهجرة القسرية هذا الزعماء الأوروبيين أن يضمنوا تطوير سياسة لجوء أوروبية مشتركة لا تركز فقط على إبعاد طالبي اللجوء عن أوروبا، ولكنها تركز أيضاً على معالجة الأسباب الجذرية للهجرة القسرية وعلى تقديم الحماية وسبل الاندماج لهم.

خمس لاجئين وطالب لجوء لكل 1000 مقيم، وتصنف بذلك في المرتبة 56 من بين 163 دولة في العالم. ومقارنة بها يوجد في ليبيا 124 لاجئ ومهاجر داخلي لكل 1000 مقيم، وفي أرمينيا 105 لاجئ بينما يوجد في أفغانستان 68 لاجئ ومهاجر.

وبالرغم من أن الدول الأخرى في العالم تتحمل مسؤوليات أكبر نحو التهجير العالمي، إلا أن الارتفاع الكبير في طلبات اللجوء بدأ منذ نهاية الثمانينات، واستمر بالتزايد في العقد الأخير نتيجة لتغيير سياسات الدول الأوروبية الأعضاء. وبعد الارتفاع الاستثنائي للأعداد في أوائل التسعينيات بسبب الأزمات التي وقعت في الجمهورية اليوغسلافيا السابقة وأوروبا الشرقية، ارتفع عدد الطلبات بشكل تدريجي من 234000 في عام 1996 إلى 387000 في عام 1999 و390000 في عام 2000. ومنذ ذلك الوقت

في الأول من مايو/أيار 2004 انضمت عشرة دول جديدة إلى الإتحاد الأوروبي، مما رفع عدد أعضاء الإتحاد الأوروبي إلى 25 دولة يُقدر عدد سكانها الإجمالي بـ 500 مليون نسمة. كما شكل هذا التاريخ نهاية المرحلة الانتقالية التي استغرقت خمسة سنوات لتطبيق شروط معاهدة أمستردام المتعلقة بسياسة الهجرة الأوروبية المشتركة وسياسة اللجوء.

ومن البداية، كان السبب الجوهرى وراء تطوير سياسة أوروبية مشتركة هو وضع حدود دنيا تمنع أي اندفاع نحو الفشل في الوقت الذي تبنت فيه الحكومات الأوروبية سياسات صارمة جداً لكي لا تظهر أي نوع من السلاسة. ومن المؤكد، أو على الأقل كما يبدو، أنه سياسة الهجرة واللجوء يجب أن تعالج منطقياً على مستوى الإتحاد الأوروبي - وهي الطريقة الأوروبية لحل القضايا الأوروبية. ولكن في الواقع، بينما كانت أدى القلق العام إلى العداوة التي ظهرت مؤخراً الرغبة في التأكد على عدم تطور مفهوم «قلعة» والى دفع وتوجيه قرارات صناع القرار الأوروبي (أوروبا) هو الدافع الجزئي للجهد الساعية للتنسيق، إلا دعمتها².

بدأت، واستمرت، الأعداد بالتناقص، ففي عام 2004 سجلت خمسة وعشرين دولة في الإتحاد الأوروبي طلبات لجوء بنسبة أقل بـ 19٪ من السنة التي سبقتها.

وعلى الرغم ذلك، ما زال هناك إتهام، مشترك بين السياسيين والجمهور على حد سواء، أن نظام اللجوء يخضع لسوء استخدام واسع الانتشار، وذلك لأن أكثر طالبي اللجوء لا يحتاجون إلى الحماية، ولكن هم فقط المهاجرين الاقتصاديين الذين يحتاجون بالفعل إلى البحث عن حياة أفضل لأنفسهم ولعائلاتهم. ولا تكون سخرية هذه الفرضية في أنها تعكس فقط الذي نراه حول العالم - في العراق، والسودان، والشيشان وأماكن أخرى - ولكنها تبين أيضاً أن أوروبا في غاية الحاجة إلى مهاجرين خبراء وغير خبراء لملئ الفجوات الموجودة هناك في القوى العاملة المتضائلة نتيجة لانخفاض معدلات المواليد وتغيير أنماط التوظيف والتعليم.

وكان من ضمن الأهداف الرئيسية للسياسة

الأوروبية هو إبعاد أولئك الذين كانوا ينظر إليهم كأعباء مالية وسياسية بالرغم من أنها في الوقت ذاته تجذب المهاجرين الاقتصاديين القادرين على دعم اقتصاد الدول الأوروبية. ومما لا يدعو للاستغراب، هو أن ضبط هذا الميزان أمر صعب - إن لم يكن مستحيل - لأنه يعني في المركز الأول منع العديد من الأفراد من الدخول إلى أوروبا أو إذا دخلوها فإنهم سيتعرضون للكثير من العدا. وكما تقترح بعض المقالات الواردة في هذا العدد من دراسة الهجرة القسرية، فإن الأشخاص الذين تأثروا بشكل سيء جداً في هذه العملية هم من بين الأفراد الأضعف سياسياً واقتصادياً. وبالرغم من أن التأثير على الأطفال يبقى هو الأوضح إلا أن المجموعات الأخرى - بما فيهم النساء اللاتي لم يطابق طلباتهم للجوء «المعيار» الذكرى - تعرضت أيضاً لخسارة من نوع خاص¹.

وفي الوقت الذي تبدل فيه المحاولات لمنع مقدمي طلبات اللجوء من الوصول إلى أوروبا، كانت هناك محادثات عملية بين كل الدول الأعضاء - وخصوصاً الدول التي تحمل تاريخاً طويلاً مع قضايا الهجرة - حول الحاجة إلى دمج طالبي اللجوء واللاجئين والمجموعات الأخرى من المهاجرين داخل النسيج الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للإتحاد الأوروبي. وترغب الحكومات بتقديم سبل دمج أفضل لأولئك المقيمين بها وأولئك القادمين بشكل قانوني، وتحاول بالتالي تأسيس ميزان جديد يجمع بين حق الجاليات في الحفاظ على عاداتهم الخاصة وحق المجتمع في التماسك. ولكن أثبتت هذه العملية على صعوبتها على جميع الأطراف لأن سياسات الردع ذاتها هي التي تقوض من قدرة طالبي اللجوء واللاجئين في أوروبا على الاندماج. وعلاوة على ذلك، فشل السياسيين وصناع القرار بشكل عام في توضيح النظرة المتناقضة، كما يبدو، في معالجة الاحتياجات والالتزامات المتعددة والصعبة أحياناً المرتبطة بأنظمة الحماية الدولية والهجرة. وبالتالي، أدى القلق العام إلى العداوة التي ظهرت مؤخراً والى دفع وتوجيه قرارات صناع القرار الأوروبي، وعليه أسست حلقة قوية ومتينة مكونة من أصحاب النوايا السيئة.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، حول نظام اللجوء الأوروبي، سهل الطرح ولكن صعب الإجابة - وهو ببساطة، إلى أين سندهب من هنا؟ يبدو أن هناك بعض الشك

وهناك عدد من الأسباب المركبة والمرتبطة لهذا الحدث، ولكن أكثرها وضوحاً هو الهوس المشترك بين أكثر، إن لم يكن كل، الدول الأوروبية الأعضاء - بعدد طلبات اللجوء في أوروبا³. ولكن في الحقيقة يصل إلى أوروبا نسبة ضئيلة فقط من العشرين مليون لاجئ وطالب لجوء ومبعد في العالم. ففي عام 2002 استضافت الدول الأقل تطوراً ثلثي القادمين من المناطق النامية في العالم، واستضافت التسعة وأربعين دولة من الدول الأكثر تطوراً حوالي 26٪ من لاجئي العالم⁴. وتستضيف بريطانيا 11 شخص لكل دولار من الناتج المحلي الإجمالي لكل فرد، وتصنف في المرتبة الرابع والسبعون من بين 155 دولة في العالم من ناحية عبء الناتج المحلي الإجمالي للفرد. وبالمقارنة تستضيف باكستان 480 شخص لكل دولار من الناتج المحلي الإجمالي للفرد، وجمهورية الكونغو الديمقراطية 3560 وتانزانيا 2980⁵. أما بالنسبة لحجم السكان، فيوجد في بريطانيا

مؤقتة. بمعنى آخر، حتى إذا تم الاعتراف بالشخص كلاجئ، لا يمكنه أبداً التمتع بنفس حقوق الشخص الذي تقدم بادعاء مماثل. ووصل إلى برنامج إعادة التوطين.

وبالرغم من أن هذه المخاوف مبررة كلياً بالنظر إلى ما رأيناه يحدث في أوروبا خلال السنوات الماضية، إلا أن الحقيقة هي أن مثل هذه الحالات موجودة في العديد من دول الاتحاد الأوروبي. ويعتبر طالب اللجوء، الذين يصل إلى هناك بشكل غير مخطط، هو شخص غير شرعي حتى في غياب البدائل، أو حتى إذا كانت البدائل المفتوحة أمامه محددة. وبذلك تكون القضية الرئيسية هي في كيفية زيادة مقياس إعادة التوطين لتوفير حلول متينة طويلة الأمد وذات مغزى لأولئك الذين يحتاجون إلى الحماية.

وقد حددت المفوضية الأوروبية مخطط لإعادة التوطين في كافة أنحاء الاتحاد الأوروبي كأحد سمات ضمان وجود أنظمة لجوء مداراة بشكل أفضل وأكثر عدالة وأسهل للوصول، وقد كلفت بإجراء دراسة حول عملية البدء بوضع مخططات لإعادة التوطين في دول الاتحاد الأوروبي أو على المستوى الأوروبي. وسيطلب من المخططات المطورة لإعادة التوطين أن تكون أكبر بكثير من المخططات الموجودة حالياً، إذا أرادت الحصول على تأثير ذو أهمية أكبر (ويتوقع أن تصل تبلغ الحصة أوروبية السنوية إلى ١٠٠٠٠٠٠

أعداد اللاجئين الذين أعيد توطينهم بحدّة على مستوى العالم بعد الهجمات الإرهابية في نيويورك في عام ٢٠٠١، ولكنها عادت وارتفعت مؤخراً؛ ففي عام ٢٠٠٤ أعد ما يقارب مائة ألف مكان لاستقبالهم وخاصة في الولايات المتحدة وكندا وأستراليا. ولكن يقيم أقل من ٥٠٠٠ لاجئ منهم في أوروبا كل عام. وهذا بالرغم من أن بريطانيا شرعت في إعداد مخطط لإعادة توطين اللاجئين الضعفاء الذين يحتاجون حماية طويلة الأمد - وركزت في مخططاتها بشكل رئيسي على القاطنين في مخيمات اللاجئين في ليبيا- ودخل من خلال هذا المخطط حوالي ١٦٠ شخص منذ ذلك الوقت.

مؤخراً ظهرت بعض المخاوف في المناخ السياسي الحالي من احتمالية استخدام تطوير برنامج أوروبي واسع النطاق لإعادة التوطين لتبرير الخطاب السياسي - وبالتالي تغيير النظرة السياسية - الذي يميز بين الأنماط الدخول «الشرعية» و«غير الشرعية»، والذي يشير ضمناً إلى أنه لم تعد هناك حاجة لدخول طالبي اللجوء بشكل غير قانوني أو بادعاء كاذب وذلك بسبب وجود «البوابة» البديلة، ولكنها في الواقع محصورة جداً. وانبثقت هذه المخاوف من الجزء الذي يناقش تطوير نظام مزدوج في أستراليا حيث يصل اللاجئين بطريقة «غير رسمية» ويحجزوا في مراكز بعيدة، وحتى إذا منحوا اللجوء في النهاية فإنهم سيحصلون فقط إلى مكانة

في احتمالية استمرار عملية التنظيم في اتجاهها الحالي، وذلك لأن دور أوروبا في توفير الحماية حتى إلى نسبة صغيرة من المهجرين في العالم قد يقل إلى حد الزوال. هناك إجراءات يمكن أن تتبناها الحكومات الأوروبية، أما بشكل منفرد أو جماعي، لمواجهة بعض التأثيرات الناتجة عن السيطرة المتزايدة على الحدود الخارجية، أولها في توفير الآليات لطالبي اللجوء حتى يتمكنوا من القدوم إلى أوروبا من خلال طرق آمنة (كما نوقشت القضايا التي تواجه طالبي اللجوء الشيشانيين بشكل مختصر). أما الإجراءات الأخرى فهو بتأسيس آليات لدعم سبل إعادة التوطين على النطاق الواسع في أوروبا كما اقترحت المفوضية الأوروبية ولكنها ما زالت في مرحلة التطور وعلى نطاق ضيق جداً^٧.

برامج إعادة التوطين الواسعة النطاق

قدمت ستة عشر دولة بالاشتراك مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين برامج لإعادة توطين اللاجئين حول العالم. وكان من بين هذه الدول ستة من أعضاء الاتحاد الأوروبي وهم- إيرلندا وفنلندا والدنمرك وهولندا والمملكة المتحدة والسويد^٨، إضافة إلى النرويج التي تمتلك أيضاً برنامجاً لإعادة التوطين. وانخفضت

طالبوا لجوء البانيون يصلون إلى إيطاليا



لاجئ). ويجب أن تعتبر المخططات الجديدة مكملة أكثر من كونها بديلة لحق اللجوء غير المخطط، ولا يجب أن تكون بديلة للحقوق القانونية التي يتمتع بها اللاجئ الذي ارتبط مباشرة مع بنود الحماية المدرجة في اتفاقية اللاجئين ١٩٥١. وهذا يعني أن فشل الوصول هو نتيجة لفشل هذه الإجراءات التي يجب أن لا تستخدم كسبب لمنع طالب اللجوء من الوصول إلى هذه الإجراءات، أو سحب البراهين المضادة حول صدق ادعائه في طلب الحماية. وبالتالي سيتطلب هذا إعادة تعريف وتوضيح لمفهوم «اللاجئ».

ولكن المطلوب فوق كل هذا هو الشجاعة السياسية

إعادة تعريف مفهوم «اللاجئين»

ستتطلب الإجراءات اللازمة لتمكين المهاجرين الجبريين على الدخول والاستقرار في الاتحاد الأوروبي للمساهمة في سوق العمالة الأوروبي بمهاراتهم وطاقاتهم، الكبيرة جداً في أغلب الأحيان، إلى حدوث ثلاثة تغييرات هامة ومتربطة جداً في التفكير السياسي.

يكن الأول في الاعتراف بأنه في الوقت الذي حددت فيه الأنظمة الأوروبية، وعلى مر السنين، مفهوم «اللجوء» من خلال «اتفاقية اللاجئين» بدقة متناهية، بحيث يتأهل الآن للحصول على اللجوء القليل فقط، إلا أن هذا لا يعني بأن أغلبية طالبي اللجوء هم في الواقع مهاجرون اقتصاديون ولا يحتاجون للحماية. فإثناء الفترة ما بين ١٩٩٠-٢٠٠٠، جاء ما يقارب ٦٠٪ من مجموع طالبي اللجوء في أوروبا من عشرة دول فقط كان فيها نزاع موثق وانتهاك لحقوق الإنسان وقمع سياسي.^٩ وجادل السياسيون وصناع القرار بأنه لم يتأثر كل هؤلاء الأفراد مباشرة بهذه النزاعات، ولكن يجب أن لا تغفل حقيقة أن هذه النزاعات تقوض من قدرات الأفراد على العيش بدون خوف، ولا يجب أيضاً إنكار حقيقة أن السياسات الأوروبية لمعالجة الأسباب الجذرية لهذه النزاعات قد يكون لها تأثير أكبر بكثير على عدد الطلبات المقدمة في أوروبا من أي عدد محدد لإجراءات منع طالبي اللجوء من الدخول.

ثانياً، حان الوقت للتخلي الحكومات الأوروبية عن الفرضية التي تفيد بأن بإمكانهم التمييز بين الأشخاص الذين يعتبرون «كمنتج اقتصادي» وأولئك الذين يعتبرون «كعبء اقتصادي». فالناس ليسوا ببساطة آلات تعمل، ولكنهم جاءوا مع عائلات وعلاقات وحملوا

تطلعات لإيجاد مكان ذو معنى في المجتمع يعيشون فيه. وهذا هو معنى الاندماج الحقيقي في أغلب الأحيان. وبالرغم من أن التوظيف هو جزء هام جداً من هذه العملية، إلا أنه ليس بالضرورة المؤشر النهائي أو الأكثر أهمية على عملية الاندماج. وما لم تتقبل الدول الأوروبية التزاماتهم نحو من يحتاجون الحماية ويعتبرون مهاجرين (اقتصاديين أو غير ذلك) لأسباب لا تتعلق ببساطة في المساهمة التي يمكن أن يقدموها إلى النمو الاقتصادي، ولكن إلى المجتمع عموماً، فنحن في خطر تأسيس نظام «العامل الضيف»

وهو نظام مشابه

لذلك الذي عايشته أوروبا في الخمسينات والستينات وبالتالي سنحصل على نتائج مماثلة طويلة الأمد.

وأخيراً، وليس بأخر، يجب إعادة صياغة اللغة التي تناقش قضايا حماية وحقوق واحتياجات اللاجئين. ففي السياق الأوروبي نادراً ما تسمع مناقشة حول قضايا اللاجئين إلا إذا كانت جزءاً من مناقشة تتمحور حول الاندماج. وفي أكثر المناقشات السياسية والإعلامية، المرافقة لها في أغلب الأحيان، يسود مصطلحان هما «المهاجر الاقتصادي» و «طالب اللجوء». ولا يؤدي هذا فقط إلى الفصل الخاطئ بين المصطلحين ولكنه أيضاً لا يسمح لأي مساحة لمناقشة مبادئ الحماية أو الأسباب التي تعتبر مفهوم اللجوء أمر هام. وبنفس الوقت أصبح مصطلح «طالب اللجوء» - وأكثر منه مصطلح «المهاجر الاقتصادي» - من أكثر المصطلحات سوءاً في الاستخدام عند تضمينها في جملة تذهب إلى ما بعد حقيقة انتظار الفرد لقرار يصدر بخصوص احتياجاته أو حمايته. إن لغة «اللجوء» هامة ليس فقط من ناحية معاملة أوروبا للناس الموجودين ضمن حدودها ولكن أيضاً من ناحية دورنا الدولي ومسؤولياتنا.

ما هو المطلوب للحصول على هذه التغييرات في التفكير؟ سنسرد المقالات القادمة عدد من المقترحات العملية، ولكن المطلوب فوق كل هذا هو الشجاعة السياسية: رغبة الزعماء الأوروبيين في حث الرأي العام لتبني نظرة إيجابية وأكثر تطوراً نحو قضايا اللجوء والهجرة. وسيؤدي مثل هذا التغيير إلى تولي أوروبا مكانة سياسية واقتصادية قوية في العالم، وستحاول عندئذ معالجة الأسباب الجذرية للنزاع الدولي وتوفير آليات ذات مغزى وطويلة الأمد لتوفير الحماية للأفراد غير القادرين على الحصول عليها في أوطانهم. وتحمل أوروبا التزام نحو لاجئي

العالم وآخر نحو نفسها، ولكنها في الوقت الحاضر يبدو أنها لم تحقق أي منهما.

تعمل هيفن كرولي (heaven@amre.co.uk) كمدير لشركة أمر الاستشارية، وهي مؤسسة بحث مستقلة متخصصة في اللجوء البريطاني والأوروبي وقضايا الهجرة.

١. وهي قبرص، والتشيك، وأستونيا، وهنغاريا، ولاتفيا، وليثوانيا، ومالطا، وبولندا، وسلوفاكيا وسلوفينيا.

٢. www.statewatch.org/news/2004/jun/03fortress-europe.htm

٣. زينير وآخرون (٢٠٠٣) تأثير سياسات اللجوء في أوروبا ١٩٩٠-٢٠٠٠، دراسة بحث لوزارة داخلية ٢٥٩: متوفر على:

www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors259.pdf

٤. المفوضية العليا لشؤون اللاجئين (٢٠٠٤) الكتاب

السني للإحصاء ٢٠٠٢؛ إتجاهات الإبعاد، والحماية

والحلول، المفوضية العليا لشؤون اللاجئين: متوفر على

www.unhcr.ch/statistics

٥. اللجوء في بريطانيا: معهد دراسات السياسات العام-

حقائق (٢٠٠٥)، متوفر على:

www.ippr.org/research/files/team19/

project158/AsylumFFinal05.pdf

٦. للحصول على تحليل مقارنة خاص بالقضايا العنصرية

الجنسية في تشريعات وممارسات الهجرة في أوروبا، راجع:

[www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/](http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=RESEARCH&id=40c07135)

openssl.pdf?tbl=RESEARCH&id=40c07135

4&page=research

٨. انظر الموقع التالي:

[http://europa.eu.int/comm/justice_home/](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/common/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf)

[doc_centre/asylum/common/asylumstudy_](http://doc_centre/asylum/common/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf)

[dchr_2002_en.pdf](http://doc_centre/asylum/common/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf)

الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي توفر برامج

لإعادة التوطين هي: أسترايا، بنين، البرازيل، بوركينا

فاسو، كندا، تشيلي، أيسلندا، نيوزيلندا، النرويج والولايات

المتحدة.

٩. كاسلز، كرولي و لوغنا (٢٠٠٢) دول النزاع: الأسباب

وأنماط الهجرة القسرية إلى الاتحاد الأوروبي والردود

السياسية، لندن: معد دراسات السياسات العامة.