المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية
The national center for research
and scientific studies

ورقة بحثية بعنوان:

بعثة الاتحاد الأوروبي للمساعدة على إدارة الحدود في ليبيا (اليوبام)

إعداد / أ.د.عبد الحكيم ضو زامونه
عضو اللجنة العلمية بالمركز

مقدمة:

نتيجة للأحداث التي عصفت بليبيا سنة 2011م، والتي أدت إلى ضعف قدرة الدولة على القيام بوظائفها ومواجهة عديد من التحديات، تقدمت السلطات الليبية بطلب إلى الاتحاد الأوروبي سنة 2012م يتضمن مدى إمكانية مساعدتها على اصلاح قطاع الأمن وخاصة فيما يتعلق بإدارة الحدود.

أولاً: نشأة بعثة اليوبام

بعد دراسة طلب المساعدة الذي تقدمت به السلطات الليبية وفي إطار سياسة الأمن والدفاع المشترك للاتحاد الأوروبي، وافق هذا الأخير على تأسيس بعثة الاتحاد الأوروبي للمساعدة على إدارة الحدود في ليبيا وكان ذلك بتاريخ 22 مايو 2013م حيث أصدر القرار رقم 2013/233م الذي يستند على المادتين (28،43) من معاهدة الاتحاد الأوروبي التي تجيز للاتحاد نشر بعثات مدنية وعسكرية خارج حدوده لدعم السلام والأمن.

ثانياً: أهداف اليوبام وفقاً لقرار تأسيسها رقم 2013/233

1- تقديم دعم فوري للسلطات الليبية من أجل تطوير قدرة الدولة على مراقبة وتأمين حدودها البرية والبحرية والجوية.

2- دعم وتعزيز وتطوير استراتيجية وطنية متكاملة لإدارة الحدود على المدى البعيد.

ثالثاً: مهام البعثة وفقاً لقرار تأسيسها رقم 2013/233

1- تقديم المشورة والتوجيه في مجال إدارة الحدود.

2- دعم وتطوير كفاءة مؤسسات الدولة والتدريب.

3- دعم وضع استراتيجية متكاملة لإدارة الحدود.

4- دعم التنسيق بين الأجهزة المعنية بالحدود.

5- عدم تمتع البعثة بأية صلاحيات تنفيذية.

رابعاً: التطورات اللاحقة بخصوص مهام البعثة

تم تعديل مهام بعثة اليوبام حيث أصبحت تتسع لتشمل مجالات أخرى وكذلك من حيث مدة عملها على الإقليم الليبي، حيث تم تمديد استمرارية عملها بليبيا عدة مرات منذ سنة 2013م وكان آخرها تمديد عملها إلى شهر يوليو 2027م وكان الهدف الأساسي هو ضمان دعم أكبر بخصوص مكافحة الهجرة غير الشرعية والجريمة المنظمة ودعم سيادة القانون من خلال وزارت العدل والداخلية والدفاع الليبية وأيضاً لتحسين التنسيق والتخطيط الاستراتيجي ودعم وتطوير المؤسسات الأمنية المدنية كالشرطة وحرس الحدود وخفر السواحل بالتدريب واسداء المشورة الفنية، وبدأت البعثة تهتم أيضاً بالعمل على تحسين التعاون الإقليمي والدولي وذلك من خلال تحسين التنسيق بين ليبيا ودول الجوار.

خامساً: طبيعة عمل بعثة اليوبام ومقر عملها

بعثة اليوبام هي بعثة مدنية لا تتمتع بسلطات تنفيذية ويقصد من ذلك أنها لا تقوم بعمليات عسكرية أو شرطية مباشرة على الإقليم الليبي، حيث يقتصر دورها على تقديم المشورة والتدريب والدعم الفني واللوجستي واعتمدت البعثة في بداية عملها على عدد (60) خبير من دول أوروبية مختلفة حضروا إلى ليبيا وباشروا في تدريب فريقه أمن الحدود والجمارك إلا أن الظروف الأمنية حالت دون استمرارهم في العمل داخل ليبيا.

ومقر بعثة اليوبام بمدنية طرابلس بالرغم من أنها عملت ولعدة سنوات من دولة تونس نتيجة للظروف الأمنية التي مرت بها ليبيا سنة 2014م، ولم تبدأ البعثة بالعودة التدريجية إلى مقرها بطرابلس إلا خلال السنوات 2017/ 2019م ويعتبر وجودها حالياً محدود حيث أنها لا تتواجد بكافة المناطق الحدودية الحساسة بشكل فعلي.

سادساً: الأساس القانوني لبعثة اليوبام

تأسست بعثة اليوبام بناءً على طلب من السلطات الليبية سنة 2012م ولقد استجاب الاتحاد الأوروبي ووافق على طلب المساعدة وأصدر المجلس الأوروبي قراره رقم 2013/233م القاضي بإنشاء البعثة.

أيضاً لقد تعزز الأساس القانوني للبعثة بإبرام اتفاقيتي تفاهم (أولهما) أبرمت مع وزارة العدل بحكومة الوفاق بتاريخ 2018/2/14م والتي تهدف إلى الاستفادة من خبرة الاتحاد الأوروبي في مجال العدالة الجنائية والرقابية وتطوير المناهج القضائية وإدارة السجون والبنية التحتية للجهاز القضائي، ويتمثل الدعم المقدم من الاتحاد الأوروبي وفقاً لهذه المذكرة في دعم فني لوجستي للاستفادة من خبرة الاتحاد في هذا المجال، كما تتضمن المذكرة أيضاً تدريب الشرطة القضائية وتنظيم ورش عمل وندوات هدفها تحقيق العدالة واحترام حقوق الانسان.

أما (المذكرة الثانية) فقد تم ابرامها مع وزارة الخارجية الليبية بتاريخ 9 أكتوبر 2023م وتهدف إلى تعزيز التعاون الفني والتنسيق القانوني مع مؤسسات الدولة خاصة في إدارة الحدود ومكافحة الجريمة والإرهاب ولقد تم تشكيل لجنة مشتركة لمتابعة تنفيذ مذكرة التفاهم المذكورة وتعقد اجتماعاتها بشكل دوري وكان أول اجتماع لها بشهر أبريل 2024م.

سابعاً: الحصانات والامتيازات لبعثة اليوبام

يتمتع أعضاء البعثة بامتيازات وحصانات دبلوماسية وفقاً لما ورد بقرار المجلس الأوروبي بخصوص إنشاء البعثة رقم 2013/233 وكذلك ضمن الترتيبات المعمول بها في البعاث الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي والأساس القانوني لهذه الحصانات والامتيازات هو المادة (10) من القرار المذكور أعلاه والتي تنص على أن البعثة وموظفيها ورئيسها يتمتعون بالامتيازات والحصانات اللازمة لآراء مهامهم بما يتماشى مع الاتفاقيات المبرمة مع الدولة المضيفة ولقد تم التأكيد على ذلك في مذكرة التفاهم المبرمة مع وزارة الخارجية الليبية بشهر أكتوبر 2023م.

ومن أهم الحصانات والامتيازات التي تتمتع بها بعثة اليوبام ما يلي:

- الحصانة من الإجراءات القانونية بحيث لا يجوز محاكمة أعضاء البعثة أو توقيفهم أو احتجازهم بسبب الأعمال الرسمية التي يقومون بها.

- الإعفاءات الجمركية والضريبية على المواد والمعدات التي تستخدم من البعثة.

- حرية التنقل والحركة والاتصال داخل الإقليم الليبي ما لم تفرض قيود أمنية معينة.

– حرية تأمين الاتصالات الرسمية المشفرة.

- الحصانة الدبلوماسية للمقر بحيث لا يجوز دخول مباني البعثة ومكاتبها أو تفتيشها دون إذن مسبق من البعثة.

- بطاقة هوية دبلوماسية (بالتنسيق مع وزارة الخارجية) لتسهيل تنقل الموظفين الرسميين والتعامل معهم كموظفين دوليين.

ثامناً: ميزانية بعثة اليوبام

(المخصصات المالية التي تم رصدها من الاتحاد الأوروبي للبعثة)

1- بداية عمل البعثة في ليبيا كان بشهر مايو 2013م وتم تخصيص مبلغ (30.0) ثلاثون مليون وثلاثمائة ألف يورو لدعم مهمتها خلال السنة 2014/2013م وأيضاً تم تخصيص مبلغ (26.2) ستة وعشرون مليون ومئتي ألف يورو للسنة 2015/2014.

2-تم تخصيص (17) سبعة عشر مليون يورو خلال السنة 207/2016م.

3- تم توسيع وتعديل الاتفاق بداية من سنة 2018 إلى سنة 2020 نتيجة توسيع صلاحيات البعثة لتشمل التدخل الفعال ضد شبكات التهريب وخصص مبلغ (61.6) واحد وستون مليون وستمائة ألف يورو.

4- خلال السنتين 2025/2023 تم تخصيص مبلغ (53.4) ثلاثة وخمسون مليون وأربعمائة ألف يورو لتمويل البعثة لنهاية 30 يوليو 2025م.

5- بناء على قرار الاتحاد الأوروبي بتحديد مهمة بعثة اليوبام لمدة سنتين إضافيتين ولغاية 2027/6/30م فقد تم اعتماد مبلغ (52) اثنان وخمسون مليون يورو لأداء مهامها.

تاسعاً: إنجازات بعثة اليوبام

1- بخصوص تعزيز القدرات المؤسسية والإطار القانوني قامت البعثة بما يلي:

- ساعدت العثة على تأسيس لجنة إدارة الحدود متعددة الوزارات لصياغة استراتيجية متكاملة لإدارة الحدود.

- تم تشكيل لجنة مشتركة لمتابعة تنفيذ مذكرة التفاهم المبرمة مع وزارة الخارجية بشهر أكتوبر 2023م.

2- بخصوص التدريب والتأهيل الفني يمكن ايجاز عملها في التالي: -

- عقدت البعثة دورات متقدمة على تقنيات التحقيق والأدلة الجنائية لعدد (21) ضابط من جهاز مكافحة المخدرات في شهر ديسمبر 2024م.

- إقامة دورات تتعلق بمكافحة التهريب والاتجار بالبشر وتحليل المخاطر وإدارة الحواجز الجمركية ولقد تلقى عدد (14) ضابط من مصلحة الجمارك الليبية دورة حول تقييم المخاطر وإدارة الحواجز الجمركية في شهر يونيو 2024م، كما تلقى عدد (14) ضابط من وزارة الداخلية دورات تدريبية مكثفة تتعلق بأمن الوثائق، التحليل الجنائي، إدارة الحدود، استخدام نظم المعلومات الجغرافية بهدف تعزيز القدرات للتعامل مع التهديدات الأمنية.

3- بخصوص تعزيز القدرات التقنية والبنية التحتية أنجزت البعثة ما يلي: -

- دعم السلطة البحرية وخفر السواحل بتوفير معدات مراقبة وأحكام التنسيق مع أجهزة بحرية دولية لمكافحة التهريب البحري وتعزيز عمليات البحث والإنقاذ.

- تنفيذ مشروع شامل لمراقبة الحدود في المعابر مع الدولة التونسية.

- تزويد المعابر مع دولة تونس بأجهزة مثل عربات الكشف بأشعة أكس وبناء معلومات تبادل جمركية وأبراج مراقبة.

- دعم تنفيذ صيغة Bison لإنشاء مراكز معلومات أمنية متكاملة عبر الحدود.

- تجهيز وإعادة تأهيل مراكز تدريب خاصة لموظفي الشرطة وخفر السواحل.

4- بخصوص التعاون الأمني البحري عملت البعثة على تحقيق ما يلي: -

- توحيد تنسيق خفر السواحل ومركز تنسيق البحث والإنقاذ البحري وتطوير عمليات مشتركة مع البحرية والجمارك.

- دعم السلطات البحرية بإقامة دورات تدريبية قصيرة ومطولة في إدارة العمليات والاتصال وعمليات التوقيف البحري.

5- بخصوص تعزيز التعاون المؤسسي والإقليمي قامت البعثة بما يلي: -

- تسهيل التنسيق بين ليبيا ودول الجوار عبر مشاريع خاصة بالأمن الحدودي المشترك.

- المشاركة في مؤتمرات ومجموعات عمل إقليمية.

- التنسيق بين عدة وزارات ليبية (الدفاع – الداخلية – الخارجية) إضافة إلى مصلحة الجمارك لتوحيد الجهود في المعابر الحدودية وخاصة مع دولة تونس.

- تطوير نموذج كامل لإدارة الحدود وفقاً لمعايير إدارة الحدود الأوروبية.

الانتقادات الموجهة لعمل بعثة اليوبام – ليبيا

1- بعثة اليوبام عبارة عن مجرد واجهة دبلوماسية أو وسيلة سياسية هدفها تحقيق مصالح الاتحاد الأوروبي وخاصة فيما يتعلق بضبط ملف الهجرة غير شرعية ودون تدخل فعلي يعالج الأسباب الجذرية الظاهرة.

2- ضعف الشفافية والمساءلة حيث أن البعثة لا تنشر تقارير دورية ومفصلة عن أعمالها مما يثير الشكوك حول مصداقيتها وجديتها وجدواها.

3- تركز البعثة على تحقيق المصالح الأوروبية وخدمة أجندات أوروبية على حساب مصالح وقيم الشعب الليبي حيث أنها تركز على الحد من الهجرة عبر المتوسط وحماية الأمن الأوروبي من تسلل عناصر إرهابية عبر الحدود الليبية ونشر ثقافة حقوق الانسان وفقاً للمفهوم الأوروبي والغربي ونشر النصرانية.

4- ضعف التأثير الميداني للبعثة حيث أن تأثيرها العملي ظل محدود جداً.

5- لم تساعد في إحكام السيطرة على المنافذ الحدودية مع (النيجر-الجزائر-السودان-تشاد) حيث أن هذه المنافذ لا تزال خارج السيطرة المركزية للدولة الليبية.

6- اعتماد البعثة شبه الكامل بخصوص التنفيذ على الدولة الليبية حيث أنها تكتفي بالنصح والإرشاد وهذا جعلها رهينة للانقسامات الداخلية بالمؤسسات الليبية في ظل وجود حكومتين.

7- تعتمد بشكل أساسي على منظمات غير حكومية أوروبية لها أجندات خارجية.

8- لم تكن شفافة مع الفريق الوطني النظير لها من الطرف الليبي.

انتهى