

Distr.: General
3 February 2017
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الحادية والسبعون

البنود ١٣ و ٢١ و ١١٧ من جدول الأعمال
التنفيذ والمتابعة المتكاملان والمنسقان لنتائج
المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي
تعقدتها الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي
والاجتماعي والميادين المتصلة بهما
العولمة والترابط

متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير ممثله الخاص المعني بالهجرة،
بيتر ساذرلاند، الذي اضطلع بهذا الدور لأكثر من ١١ سنة. ويتضمن التقرير برنامج عمل
تطلعيا ويعرض ١٦ توصية من أجل تحسين إدارة الهجرة من خلال التعاون الدولي.

وقد ساهم العمل الرائد للممثل الخاص في إدراج مسألتي الهجرة والتنقل البشري
على جدول الأعمال الدولي بأساليب تعزز الثقة والتعاون والتقدم. ويستند التقرير إلى المبادئ
الأساسية ذاتها التي استرشد بها خلال فترة ولايته - فهو ينبع في المقام الأول من إيمان عميق
بكرامة كل إنسان.

وقد وُضعت التوصيات التي قدمها الممثل الخاص في تقريره على مدى عامين تقريبا،
وأثرتها أفكار العديد من الخبراء الذين يُقرُّ بمساهماتهم في مرفق التقرير.



الرجاء إعادة استعمال الورق



وعندما أُصيب الممثل الخاص بمرض شديد في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، كانت توصياته موضوعة بالفعل. وفي الأشهر التالية، عمل أعضاء فريق الصياغة التابع له عن كثب مع كبار المسؤولين والخبراء في الأمانة العامة لإكمال المراحل الأخيرة من التقرير.

وفي النهاية، يظل التقرير بياناً بالمنظور الشخصي للممثل الخاص بشأن المواضيع التي يتناولها، ويعرض خريطة الطريق التي وضعها من أجل تحسين إدارة الهجرة الدولية.

تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعني بالهجرة

موجز

يقدم هذا التقرير الذي أعدّه الممثل الخاص للأمين العام المعني بالهجرة توصيات من أجل تحسين إدارة الهجرة من خلال التعاون الدولي، ويقترح سبلا كفيلة بتعزيز مشاركة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالهجرة، على نحو ما أشارت إليه الجمعية العامة في قراراتها ٣٠٢/٧٠ و ١/٧١. ومع أن التقرير موجّه إلى الدول الأعضاء، فإنه مُقدّم بوصفه إسهاما لفائدة جميع أصحاب المصلحة المعنيين. ومن المعتمز الاسترشاد بالتقرير الذي يستند إلى خبرة الممثل الخاص المعني بالهجرة لإعداد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والقانونية، الذي التزمت الدول الأعضاء بالتفاوض بشأنه، ابتداءً من أوائل عام ٢٠١٧، والذي من المزمع أن يُتَوَجَّح بمؤتمر حكومي دولي بشأن الهجرة الدولية يعقد في عام ٢٠١٨، ويُعرض عليه الاتفاق العالمي لاعتماده (القرار ١/٧١، المرفق الثاني، الفقرة ٩). وينقسم التقرير إلى ثلاثة فروع: تفترض المقدمة أنه في مواجهة القلق السائد في أوساط عامة الجمهور، ستتاح للدول فرصة أفضل بكثير لإعادة تأكيد سيطرتها على عملية دخول الأفراد إلى أراضيها وإقامتهم فيها إذا ما تعاونت فيما بينها، بدلا من العمل بصورة فردية، بحيث تيسر الهجرة الآمنة والقانونية التي هي أفضل بكثير من الهجرة السرية وليدة الضرورة. ويحدّد الفرع الثاني برنامج عمل يركّز على ثلاث مجموعات من الالتزامات، الالتزامات بين الدول والمهاجرين والالتزامات فيما بين الدول والالتزامات بين الدول والجهات المعنية الأخرى، وعلى الأولويات الخمس التالية في مجال السياسات: (أ) إدارة حركات التزوح المتصلة بالأزمات وحماية المهاجرين الذين يعانون أوضاعا هشّة؛ (ب) تهيئة الفرص لتنتقل اليد العاملة والمهارات؛ (ج) كفالة الهجرة المنظمة، بما في ذلك العودة؛ (د) تعزيز إدماج المهاجرين والنهوض بهم؛ (هـ) تعزيز القدرات في مجال إدارة الهجرة. ويقدم الفرع الأخير ١٦ توصية بشأن السبل التي يمكن بها لمن يرغب من تحالفات الدول، بالتعاون مع الجهات المعنية الأخرى، أن يشرع في معالجة هذه الأولويات ويوسّع تدريجيا نطاق توافق الآراء بشأن الشكل الذي ينبغي أن يتخذه أي هيكل دولي فاعل معني بالهجرة في عام ٢٠١٨ وما بعده.

المحتويات

الصفحة	
٥	أولا - مقدمة
٥	ألف - المشاكل الحقيقية وكيفية حلها
٧	باء - أين وصلت الأمور
٩	جيم - وإلى أين ينبغي أن تتجه
٩	ثانيا - برنامج العمل
١٠	ألف - التزامات الدول بإزاء المهاجرين
١٥	باء - الالتزامات بين الدول
٢٠	جيم - الالتزامات بين الدول والجهات الأخرى صاحبة المصلحة
٢١	ثالثا - التوصيات
٢٢	ألف - إدارة حركات النزوح المتصلة بالأزمات وحماية المهاجرين المعرضين للخطر
٢٦	باء - تهيئة الفرص لتنقل اليد العاملة والمهارات
٢٩	جيم - كفالة المهجرة المنظمة، بما في ذلك العودة
٣٠	دال - تعزيز إدماج المهاجرين والنهوض بهم
٣٤	هاء - تعزيز القدرات في مجال إدارة المهجرة
٤١	رابعا - خلاصة
٤٣	المرفق -

أولا - مقدمة

١ - لولا الهجرة، لما كانت المجتمعات في جميع أنحاء العالم ستحقق المستوى الحالي من التنمية. ولذلك، ليس ثمة ما يدعو للدهشة أو الأسف في أن يشهد عصرنا، الذي تضاعفت فيه أعداد الجنس البشري في غضون نصف قرن وأصبح السفر والاتصال أسرع وأيسر، تنقل الناس من بلد إلى آخر بأعداد أكبر من أي وقت مضى. ولم يسفر ذلك عن حدوث تحوّل في حياة ملايين الأفراد فحسب، وإنما في مجتمعات بأسرها في جميع أنحاء العالم. ومع تقدم وتيرة التنمية على مدى العقود المقبلة، سيزداد عدد الناس الراغبين في الهجرة، وسيزداد عدد الخيارات المتاحة أمامهم في هذا الصدد^(١). وتتأثر قراراتهم بالكثير من العوامل المتباينة، مما يؤدي إلى صعوبة التنبؤ بهوية من سينتقلون ووقت انتقالهم ووجهتهم. إلا أن العوامل الهيكلية المحركة للهجرة، من اختلافات ديمغرافية وتفاوتات اقتصادية ونزاعات وكوارث وآثار مترتبة على تغير المناخ، كلها من المرجح أن تستمر، هذا إن لم تشتدّ وطأها. فهذه الاتجاهات لن تعكس مسارها عما قريب. والهجرة باقية لا محالة.

٢ - وعلينا أن نقرّ بتلك الحقيقة الواقعة ونعدّ الخطط لها. فالمهاجرون يقدمون إسهاما مهما لوطنهم الجديد: إنهم يؤدون الوظائف المطلوبة ويدفعون الضرائب وكثيرا ما يجلبون أفكارا جديدة، مما يضيف على المجتمع مزيدا من التنوع والدينامية. ويساهم المهاجرون الدوليون أيضا في بلدانهم الأصلية. ويبدأ هؤلاء بصفة عامة، بعد وقت قصير من وصولهم، في إرسال الأموال إلى أسرهم، التي بلغت قيمتها أكثر من نصف تريليون دولار في عام ٢٠١٦، وهي أموال تساهم في بناء رأس المال البشري، وعند توجيهها لاستثمارات مثمرة، يمكن أن تؤدي إلى توليد الثروة. ومن بين أولئك المهاجرين الذين يبقون في الخارج ويحققون النجاح، يصبح بعضهم مستثمرين في بلدهم الأصلي، ولا يجلبون بذلك رأس المال والتجارة فحسب، بل الأفكار والمهارات والتكنولوجيا أيضا، مما يمكن تلك البلدان من أن تزيد اندماجها في المجتمع العالمي.

ألف - المشاكل الحقيقية وكيفية حلها

٣ - بيد أن هذه التعميمات فضفاضة. ومع أن فوائد الهجرة ملموسة، فقد تستغرق وقتا لكي تتحقق، بينما تنشأ كثير من التكاليف المرتبطة بها منذ البداية. ولا مفر من وجود أفراد، بل وفئات اجتماعية كبيرة في بعض الأحيان، تلحق بهم الهجرة الضرر. ومن الممكن،

(١) Michael A. Clemens, "Does Development Reduce Migration?", Institute for the Study of Labor, Discussion Paper

.No. 8592, October 2014 (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>)

بل ومن الواجب، معالجة شواغلهم، وليس تجاهلها. ولا يتطلب ذلك بذل الجهد من جانب الحكومات فحسب، بل من جانب المجتمع ككل. وعوضاً عن استغلال المخاوف أو تضخيم المشاكل، علينا أن نحدّد تلك المشاكل بصورة منهجية، وأن نبحث عن حلول عملية.

٤ - وفي المقام الأول، من مصلحة الجميع أن تتمّ الهجرة بصورة آمنة وقانونية، وبطريقة منظمة وليست سرية. فالطريقة الأخيرة لا تعرّض العمال الآخرين إلى منافسة غير عادلة فحسب، مما يؤدي إلى إثارة مشاعر الاستياء وخفض مستويات الرفاه والسلامة والصحة العامة إجمالاً، بل تضع المهاجرين أيضاً تحت رحمة أرباب العمل عديمي الضمير والمتّجرين، الذين قد يعرّضونهم لأسوأ أنواع الانتهاكات، التي توصّف أحياناً بوصف "الرق المعاصر"، وهو ما تبغضه البشرية جمعاء.

٥ - ومن المحزن أن ما جعل هذا الموضوع حديث الساعة في السنوات الأخيرة هو حركة التروح غير المنظّمة لأعداد كبيرة من الناس الذين أُخرجوا من ديارهم بسبب الحرب والقمع الوحشي، وكذلك بسبب الكوارث الطبيعية والجاعات والانهيارات الاقتصادية. وقد قوبل وصولهم التلقائي بردود أفعال متزايدة العدائية من عامة الناس، بدافع من الشعور بأن البلدان قد فقدت السيطرة على حدودها. وتضطر الحكومات إلى الاستجابة، وغالباً ما تفعل ذلك بطريقة دفاعية، فتبني (أو تُعدّ ببناء) الجدران وتصرّ على حقها السيادي في أن تقرّر سياسات الهجرة بوصفها مسألة وطنية بحثة، دون تدخّل الآخرين. ومع ذلك، فعندما يعبر المهاجرون الحدود الوطنية^(٢)، تصبح الهجرة قضية دولية أيضاً. وفي وسع الدول بل من واجبها أن تساعد بعضها بعضاً، بالعمل معاً على الصعيد الإقليمي وبوصفها مجتمعاً عالمياً.

٦ - وربما كانت الهجرة القسرية وتدفقات اللاجئين هي أصعب التحديات التي يواجهها المجتمع الدولي. وعلينا واجباً يتمثل في ما يلي: (أ) معالجة الأسباب الجذرية للهجرة القسرية؛ و (ب) تخفيف المعاناة الرهيبة التي يتعرّض لها أولئك الذين أُجبروا على ترك ديارهم؛ و (ج) إيجاد حلول لمحتهم. وقد باءت جهود فرادى الدول ومنظمة الأمم المتحدة بالفشل على تلك الجبهات الثلاث كافة. وخلال العام الماضي، عام ٢٠١٦، كُرس قدر كبير من الطاقة للجهود الرامية إلى تحسين الاستجابة العالمية، ولا سيما من خلال عقد

(٢) مع أن الهجرة كثيراً ما تحدث داخل الدول القومية، ولا سيما الكبيرة منها، يركز هذا التقرير على الهجرة الدولية.

سلسلة من الاجتماعات الدولية الرفيعة المستوى^(٣). وتحتل مسألة حركات التزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين، عن جدارة، مركز الصدارة في جدول الأعمال السياسي الحالي. ولكن يجب ألا ندع تلك المسألة تحجب عن أنظارنا الأهمية المستمرة للهجرة العادية المنظمة، سواء كانت بغرض العمل أو الدراسة أو لم تشمل الأسرة.

٧ - والأمم المتحدة، وهي المنتدى الرئيسي الذي يمكن فيه للدول أن تعمل معا للتوصل إلى توافق سياسي في الآراء بشأن قواعد السلوك الدولي ومعايره، عليها أن تضطلع بدور مهم. فالمنظمة تقدم الإغاثة الإنسانية إلى المحتاجين ويمكن أن تساعد الدول الأعضاء في وضع وتنفيذ سياسات تستجيب للهجرة وتؤثر عليها؛ وهي تساعد على تطوير القدرات الوطنية؛ وتقوم بجمع البيانات وتحليلها، بما في ذلك البيانات المتعلقة بحجم السكان وتحركاتهم.

٨ - ولهذا السبب، في عام ٢٠٠٥، عيّن الأمين العام آنذاك كوفي عنان أول ممثل خاص معني بالهجرة، وكلّفه بالعمل على كفالة إيلاء مسألة الهجرة الاهتمام السياسي الذي تستحقه، وبمساعدة الدول الأعضاء على اعتماد نهج لا تعود بالنفع على المهاجرين فحسب، بل أيضا على البلدان التي يغادرونها، والبلدان التي يمرّون عبرها، وتلك التي ينتقلون إليها. وطوال ١١ عاما، كان لي شرف القيام بهذا الدور، بينما أصبحت المسألة تتصدر جدول الأعمال الدولي والمناقشات العامة على نحو متزايد.

باء - أين وصلت الأمور

٩ - لقد أحرز تقدم كبير على مدى العقد الأخيرين: فقد اكتسبت الدول فهماً أفضل لديناميات الهجرة والخيارات في مجال السياسات، وأصبحت أكثر استعداداً لمناقشة المسألة في المنتديات الحكومية الدولية، وذلك بفضل ما أُرسي من ثقة واطمئنان عن طريق الحوارات الرفيعة المستوى المتعاقبة في الأمم المتحدة والحوارات غير الرسمية في المنتدى العالمي المعني

(٣) شملت هذه الاجتماعات: مؤتمر "دعم سورية والمنطقة"، الذي عقد في لندن في ٤ شباط/فبراير ٢٠١٦؛ واجتماع المائدة المستديرة للتخالف من أجل الحلول، الذي عُقد في بروكسل يومي ٩ و ١٠ شباط/فبراير ٢٠١٦؛ والاجتماع الوزاري لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المعني بفتح مسارات لقبول اللاجئين السوريين، الذي عُقد في جنيف في ٣٠ آذار/مارس ٢٠١٦؛ والمنتدى المعني بالنهج الجديدة المعمول بها إزاء التشريد القسري طويل الأمد، الذي عُقد في ويلتون بارك، المملكة المتحدة، من ٤ إلى ٦ نيسان/أبريل ٢٠١٦؛ ومؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، الذي عُقد في اسطنبول، تركيا، يومي ٢٤ و ٢٥ أيار/مايو ٢٠١٦؛ والاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بحركات التزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين، الذي عُقد في نيويورك في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦؛ ومؤتمر قمة القادة المعني بأزمة اللاجئين العالمية، الذي استضافته الولايات المتحدة الأمريكية في مقر الأمم المتحدة في نيويورك في ٢٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦.

بالمهجرة والتنمية؛ واليوم، أصبحت الجهات من غير الدول مقبولة على نحو أيسر بوصفها شركاء للجهات الرسمية. وقد طرأت تطورات في وضع المعايير، من قبيل اعتماد منظمة العمل الدولية في عام ٢٠١١ لاتفاقية العمال المتزليين، ووضع التوجيهات على يد الدول ولفائدتها في مختلف مجالات إدارة الهجرة. وإضافة إلى ذلك، في عام ٢٠١٦، انضمت المنظمة الدولية للهجرة إلى منظومة الأمم المتحدة، وهي الخطوة التي كانت غير واردة إلى عهد قريب جداً، إنما التي طال انتظارها، والتي ينبغي أن تعزز المنظمة الدولية للهجرة والأمم المتحدة على السواء وأن تعود بالفائدة على المهاجرين.

١٠ - وفي عام ٢٠١٥، اعتمد قادة جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة قرار الجمعية العامة ١/٧٠، المعنون "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠"، الذي يتضمن مجموعة من الالتزامات القابلة للتطبيق على الصعيد العالمي (بما في ذلك أهداف التنمية المستدامة، وخطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية)، التي يُهدف منها تحسين أحوال الناس والكوكب على حد سواء، والمتوخى تحقيقها بحلول عام ٢٠٣٠. وكمبدأً شاملاً، تقوم مبادئ التنمية المستدامة على أساس الطرح القائل بأن للدول مصلحة ومسؤولية جماعيتين في ضمان عدم ترك الأشخاص والسكان الأكثر ضعفاً يتخلفون عن ركب التقدم الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. وفي إطار هدف محدد من تلك الأهداف، في الغاية ١٠-٧، التزمت الدول بالتعاون من أجل "تيسير الهجرة وتنقل الأشخاص على نحو منظم وآمن ومنتظم ومتسم بالمسؤولية، بما في ذلك من خلال تنفيذ سياسات الهجرة المخطط لها والتي تتسم بحسن الإدارة".

١١ - وللأسف، فإن الدول تميل إلى تبني تصورات مختلفة تماماً عما تعنيه عبارة "هجرة تتسم بحسن الإدارة" من حيث الممارسة. فبعض الدول يود أن يكون المعنى هو المزيد من الهجرة؛ في حين ترغب دول أخرى في أن تعني وقف الهجرة تماماً. ومع ذلك، يجب أن تبقى جميع التفسيرات وفيه لروح نص خطة عام ٢٠٣٠.

١٢ - وفي ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، اجتمع قادة العالم في مقر الأمم المتحدة في الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بحركات التزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين. وفي إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين^(٤) الذي اعتمد بوصفه الوثيقة الختامية للاجتماع، أقرت الدول بضرورة تعزيز التعاون الدولي بشأن الهجرة، وشرعت في عملية مدتها سنتان لوضع اتفاقيين عالميين، هما: اتفاق عالمي بشأن اللاجئين؛ واتفاق عالمي من أجل

(٤) القرار ١/٧١.

الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية^(٥)، ومن المقرر أن يُعرض هذا الأخير لاعتماده في مؤتمر حكومي دولي سيعقد في عام ٢٠١٨. وهذا يعطي للدول مهلة سنتين لتوضيح المسؤوليات إزاء بعضها البعض وإزاء المهاجرين في خضم سعيها إلى تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠. وفي حال كان الطموح سيد الموقف، وهذا ما أرحوه، فإن الدول ستستخدم الاتفاق العالمي لوضع المعايير في المجالات الرئيسية لإدارة الهجرة، وهي المعايير التي ستتعهد باحترامها، وتتجاوزها، حيثما أمكن، في السياسات الوطنية والاتفاقات الثنائية والإقليمية.

جيم - وإلى أين ينبغي أن تتجه

١٣ - يجب أن تستخدم السنتان القادمتان بصورة بناءة لإيجاد حلول عادلة وعملية للمشاكل التي تواجهها جميع الدول. وينبغي إشراك جميع الفروع الحكومية ذات الصلة في عملية التفاوض بشأن الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، وليس فقط تلك التي تتناول شؤون التعاون الدولي والإقليمي، بما في ذلك وزارات الداخلية التي غالباً ما تكون لها الكلمة الأخيرة في المسائل المتعلقة بسياسات الهجرة. ويجب أيضاً السماح للعديد من الجهات من غير الدول التي تساعد حالياً في تحديد معالم الهجرة بأن تشارك في صياغة الاتفاق لكي يكون كذلك اتفاقاً، وبالتالي يكون عليها أيضاً قدر من المسؤولية إزاء تنفيذه.

١٤ - وقبل كل شيء، أحث جميع الدول الأعضاء، وفي واقع الأمر جميع الأطراف التي تضطلع بدور في عمليات الهجرة، ليس على عدم التأخر في اتخاذ إجراءات، بل على تشكيل تحالفات الآن من أجل تعزيز الأولويات المشتركة. ومن خلال توسيع دائرة الجهات التي لديها مصلحة فعلية، سوف نحسن من فرصنا في أن نجعل من الاتفاق العالمي الإطار التوجيهي الفعّال لسياسات الهجرة على النحو الذي ينبغي له أن يكون. ولذلك، فإنني أقدم هذا التقرير، مع ما يتضمنه من ١٦ توصية مفصلة، بوصفه خريطة طريق لمساعدة الدول وشركائها على بلوغ ذلك الهدف.

ثانياً - برنامج العمل

١٥ - تتمحور خريطة الطريق التي أعرضها في هذا التقرير حول ثلاث علاقات أساسية ستحتاج الدول إلى توضيحها وتعزيزها من أجل التحكم في الهجرة على نحو أفضل. فأنا أقترح برنامج عمل يقوم على الالتزامات بين الدول والمهاجرين، وبشكل متبادل بين الدول،

(٥) في هذا التقرير، يشار أحياناً إلى الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية بمصطلح "الاتفاق العالمي بشأن الهجرة".

وبين الدول والجهات الأخرى صاحبة المصلحة. ويجب ترسيخ هذه الالتزامات في العقد الاجتماعي الأوسع نطاقاً الذي يجمع بين الدول ومواطنيها، والذي وردت مبادئه الرئيسية في خطة عام ٢٠٣٠، وهي الحق في الحصول على هوية قانونية، والصحة، والإسكان، والتعلم مدى الحياة، والعمل اللائق، والمساواة بين الجنسين، والبيئة النظيفة، والمؤسسات الخاضعة للمساءلة، ومجتمع ينعم بالسلم. وبصفة خاصة في الوقت الحاضر، في ظل تنامي أوجه التفاوت التي تضعف أواصر التضامن داخل المجتمعات، وما يسببه ذلك من تخلف شرائح كبيرة من السكان عن الركب، يجب العمل على تحقيق الأهداف المتعلقة بالهجرة في خطة عام ٢٠٣٠ جنباً إلى جنب مع تحقيق تقدم أوسع للمجتمع برمته.

١٦ - وإني أرى خمس أولويات في مجال السياسات ستحتاج الدول وأصحاب المصلحة لمعالجتها من أجل تنفيذ الوعود الرئيسية المتصلة بالهجرة في خطة عام ٢٠٣٠، وهي: (أ) إدارة حركات التزوح المتصلة بالأزمات وحماية المهاجرين المعرضين للخطر؛ (ب) تهيئة الفرص لتنقل اليد العاملة والمهارات؛ (ج) كفالة المهجرة المنظمة، بما في ذلك العودة؛ (د) تعزيز إدماج المهاجرين والنهوض بهم؛ (هـ) تعزيز القدرات في مجال إدارة الهجرة.

١٧ - ومعاً، تشكل هذه المجموعات الثلاث من الالتزامات والأولويات الخمس في مجال السياسات "أساس" البناء الذي أقترح أن يُبنى عليه التعاون الدولي والاتفاق العالمي للهجرة بحلول عام ٢٠١٨. وكأي أساس للبناء، فإن هذا المشروع هو أبعد ما يكون عن الاكتمال، ولكنه يهدف إلى توفير ما يلزم من توجيه وهياكل واستشراف لما هو ممكن تحقيقه.

ألف - التزامات الدول إزاء المهاجرين

١٨ - تقع على عاتق الدول التزامات إزاء المهاجرين واللاجئين يجب عليها تنفيذها بموجب القانون الدولي القائم. وبالإضافة إلى ذلك، فقد وقعت جميعها الالتزامات الملزمة سياسياً الواردة في الوثائق الختامية لحوار الأمم المتحدة الرفيع المستوى المعني بالهجرة الدولية والتنمية (٢٠١٣)^(٦) وخطة عام ٢٠٣٠ وإعلان نيويورك. وبعض الالتزامات، ولا سيما منها الوعد بتيسير هجرة منظمة وآمنة ونظامية ومسؤولة، بحاجة إلى تعريف أكثر وضوحاً قبل أن يتسنى تنفيذها بصورة مجدية. وفي عالم مثالي، ينبغي أن تكون المهجرة خياراً. وبالنظر إلى أن الواقع غالباً ما يكون غير ذلك، فإن الدول بحاجة إلى سياسات سليمة لتحقيق ما يلي: (أ) حماية المهاجرين؛ (ب) منحهم فرصة المهجرة بشكل قانوني وآمن؛ (ج) كفالة تمكينهم، بعد هجرتهم، من الاضطلاع بدورهم كاملاً في المجتمع والاقتصاد الذي انضموا إليه.

(٦) القرار ٤/٦٨.

الحماية

١٩ - تتمثل أهم المهام الأساسية وأكثرها إلحاحاً في توضيح مسؤوليات الدول إزاء المهاجرين الذين يعانون أوضاعاً هشة وقد لا يستطيعون العودة إلى ديارهم، ولكنهم غير مؤهلين للحماية بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين^(٧). والدول بحاجة إلى تجاوز النهج الثنائي السطحي في تعميمه، الذي يتعامل مع اللاجئين على أنهم "أخيار" (أي يستحقون المساعدة لأنهم أُجبروا على مغادرة بلدتهم وحرموا من حمايته) ومع المهاجرين غير النظاميين على أنهم "أشرار" (لأنهم اتخذوا قرار الانتقال بأنفسهم، دون إيلاء الاعتبار الواجب للعملية القانونية). فالواقع ليس واضح المعالم بهذا الشكل على الإطلاق، وهناك منطقة رمادية كبيرة بين من يفرون وطلقات البنادق تنز من ورائهم وبين من يتنقلون بمحض إرادتهم.

٢٠ - ولقد أظهرت الدول أن بوسعها التحلي بمهارة للغاية في تفسير أحكام الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، عن طريق توسيع نطاقها بعض الأحيان: فعلى سبيل المثال، أصبح لاجئو الحرب الآن يتلقون الحماية عموماً دون الحاجة إلى إثبات أنهم يواجهون خطر الاضطهاد كأفراد، وإن كانت الحماية التي يتلقونها تكون في أحيان كثيرة مصحوبة بشروط تقييدية، مثل الاضطرار إلى العيش في مخيمات، وفي بعض الأحيان يجري إرسالهم إلى بلدانهم قبل الأوان وقبل أن تكون عودتهم آمنة بالفعل. ومن ناحية أخرى، فإن الأشخاص الذين لا يستوفون شروط اللجوء السياسي ولكنهم في حالة ضعف لأسباب أخرى، مثل المرض، غالباً ما يسمح لهم بالبقاء، بينما يتلقى ضحايا الكوارث الطبيعية في بعض الأحيان الحماية المؤقتة لكي يفلتوا من الدمار ويقدموا الدعم إلى جهود الإنعاش في بلدانهم الأصلية من الخارج.

٢١ - وينبغي لهذه المرونة أن تستمر، ولكننا بحاجة للمضي قدماً والتوصل إلى إجماع دولي قوي بشأن أي نوع من أوجه الحماية تدين به الدول للمهاجرين حين تعجز حكوماتهم عن حمايتهم من الأزمات والظروف المهددة للحياة، أو لا تبدي استعداداً لحمايتهم منها، بما في ذلك فشل الدولة أو العنف المعمّم الذي لم يصل إلى مستوى النزاع المسلح أو آثار تغير المناخ. وهناك مبادرات يمكن البناء عليها تتمثل في توجيهات قائمة وضعتها الدول، مثل مشروع الخطوط التوجيهية لحماية المهاجرين في البلدان التي تعاني من نزاعات أو كوارث

(٧) تُعرّف المادة ١ من اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين اللاجئ بأنه كل شخص "يوجد، وبسبب خوف له ما يبرّره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية، ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق نتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع، أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد".

(www.unhcr.org/ar/4d11b3026.html).

طبيعية^(٨)، وخطوة حماية المشردين عبر الحدود في سياق الكوارث وتغيّر المناخ (خطوة الحماية)، المنبثقة عن مبادرة نانسن^(٩)، التي وُضعت بعد سلسلة من المشاورات الإقليمية بشأن كيفية حماية الفارين من الكوارث الطبيعية. وتشكل المبادئ التوجيهية والتوجيهات غير الملزمة لفريق المهجرة العالمي بشأن المهاجرين الذين يعانون أوضاعاً هشة مساهمة مفيدة أخرى^(١٠).

٢٢ - وينبغي للمجتمع الدولي أيضاً التأكد من أن التزامات الحماية تُترجم إلى مساعدة فعلية تُقدّم إلى من هم بحاجة إليها، سواء كانوا محاصرين في بلدان تمرُّ بأزمة، أو كانوا عالقين في مناطق العبور، أو كانوا في خضم رحلات محفوفة بالمخاطر. وينبغي للمنظمات الدولية أن تساعد الدول على تعزيز خدماتها القنصلية وتشغيل شبكة عالمية من مراكز مساعدة المهاجرين، بما فيها تلك التي تعمل في مثل هذه الحالات. وعلى وجه الخصوص، يجب على الدول أن توفر الاستمرارية في الرعاية والدعم لجميع الأطفال المهاجرين غير المصحوبين أو المنفصلين عن ذويهم، بمن فيهم الأطفال ضحايا الإتجار بالبشر، من أجل كفالة استفادتهم من الخدمات الرئيسية، واقتفاء أثر أسرهم، وخدمات نظم الوصاية المهنية التي تتميز بحسن أدائها.

الفرص

٢٣ - الدول غير ملزمة بفتح حدودها في وجه جميع المهاجرين، ولكن من مصلحتها أن تحدث المهجرة بطريقة قانونية وآمنة، مع احترام حقوق الإنسان للمهاجرين. ولتحقيق ذلك، تحتاج كل حكومة لإعداد الشروط التي ستسمح من خلالها للمهاجرين بدخول بلدها والإقامة والعمل فيه أو كيف ستيسّر مغادرتهم وعودتهم، وصياغتها صياغة واضحة، أي بعبارة أخرى، سياستها العامة المتعلقة بالمهجرة.

٢٤ - وليس كل المهاجرين بحاجة إلى أن يُقبلوا على أساس دائم. فالعديد منهم قد يرغبون في كسب المال لفترة من الوقت ثم العودة إلى بلدانهم الأصلية. وهناك مهاجرون آخرون يمكن إعطاؤهم حوافز للعودة إلى الوطن بعد فترة عمل متفق عليها، مثلاً من خلال جعل حصة من الأجر مرهونة بالعودة، أو من خلال منحهم فرصة الدخول مجدداً بعد قضاء فترة

(٨) انظر مبادرة "المهاجرون في البلدان التي تمرُّ بأزمات" (https://micicinitiative.iom.int/sites/default/files/basic_page/MICIC_Guidelines_arabic_web_15_09_2016.pdf)

(٩) انظر <https://www.nanseninitiative.org/protection-agenda-consultation/>

(١٠) انظر Global Migration Group, "Principles and guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements" (www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf)

من الوقت في بلدانهم الأصلية. وفي الواقع، إن ترك الناس يتنقلون ذهاباً وإياباً بين بلد فقير وآخر غني، وهو ما يشار إليه بالهجرة الدائرية، هو وسيلة فعالة للغاية للحد من الفقر.

٢٥ - بيد أن ترك الناس يدخلون ببساطة، أو تشجيعهم على البحث عن عمل في الخارج، لا يكفي. فيجب أن يتمكنوا من التنقل بتكلفة معقولة، والعيش والعمل في ظروف مقبولة. كما أن الرسوم العالية التي تُسدد مسبقاً تجعل من الصعب على الفقراء أن يهاجروا، الأمر الذي يدفع بعضهم إلى اقتراض الأموال بفوائد باهظة، مما يعرضهم للوقوع فريسة الاستغلال والاتجار بالبشر. وفي كثير من الأحيان، يستفيد المسؤولون الفاسدون من هذه العملية، مما يقوّض سلطة الدولة وثقة المواطنين في أداء مؤسسات الدولة وفي قدرتها على احترام القانون. ومن مصلحة البلدان الأصلية وبلدان المقصد أن تكفل حصول المهاجرين على المهارات المناسبة لأداء الوظائف المتاحة، وأن يتم الاعتراف بمهاراتهم، وإلا فإن أرباب العمل والمهاجرين سوف يخسرون وستنخفض الإنتاجية وتفشل سياسة الهجرة. وبالمثل، إذا لم تُحترم حقوق العمال المهاجرين وكرامتهم، فإنهم ليسوا وحدهم من يعاني، بل يعاني معهم العمال المحليون الذين يجدون أنفسهم أحياناً مستبعدين من قطاعات بأكملها من العمالة لا تُطبّق فيها معايير الحد الأدنى للأجور وظروف العمل.

الإدماج

٢٦ - تعهدت الدول الأعضاء، في إطار جدول الأعمال ٢٠٣٠، بألا يُترك أحد متخلفاً عن الركب، بما في ذلك المهاجرون واللاجئون. ومن شأن المهاجرين الذين تحترم حقوقهم، ويتمتعون بمستوى معيشي لائق ويستطيعون تطبيق مهاراتهم، أن يساهموا بقدر أكبر في بلدان المقصد وفي بلدانهم الأصلية. وهكذا، تلتزم الدول بضمان حماية حقوق المهاجرين، ولها في نفس الوقت مصلحة في ذلك، مثل الحق في تقاضي أجر عادل، والحصول على هوية قانونية، وإرسال أطفالهم إلى المدارس. ولكن الدول لن تستطيع أن تتيح للمهاجرين فرصاً حقيقية إلا إذا كان المجتمع ككل يرحّب بهم ويؤدي استعداداً للاستثمار في إنجاح الهجرة. وهذا يعتمد إلى حد كبير على ما إذا كانت المجتمعات تنظر إلى الهجرة على أنها صفقة اقتصادية قصيرة الأجل أساساً، أو على أنها وسيلة لاستقدام مواطنين جدد. ولذلك، من الأهمية بمكان أن تشرك الحكومات الوطنية، في تخطيطها لسياسة الهجرة، الأطراف الأخرى التي لديها مصلحة في النتيجة، بما في ذلك البرلمانات والحكومات المحلية وأرباب العمل ونقابات العمال وقادة الجاليات المهاجرة ومنظمات الشباب والمدارس والجامعات.

٢٧ - ومن المشاكل الرئيسية التي يطرحها استقبال وافدين جدد أنه يُولد عادة تكاليف في البداية، بينما لا تأتي الأرباح إلا في وقت لاحق^(١١). وعلاوة على ذلك، كثيرا ما تكون التكاليف موزعة توزيعا غير متكافئ، إذ تتضرر بعض شرائح القوة العاملة (عادة العمال الأقل مهارة والمهاجرون حديثا) وبعض الأحياء أكثر من غيرها. وبالإضافة إلى ذلك، ربما يبدأ بعض الناس، ولا سيما المسنون، الذين قد تربكهم مجرد وتيرة التغيير ونطاقه، بالشعور بأنهم يشكلون أقلية في بلدهم. ويمكن للدول أن تخفف من هذه الشواغل بتعويض المعرّضين لخطر التهميش، مثلا، عن طريق إعادة تدريب ودعم العمال العاطلين عن العمل أو المهْدّدين بالبطالة، وتوسيع نطاق الخدمات العامة في المجتمعات المحلية المتضررة. وينبغي للحكومات أن تطلب من المهاجرين تعلّم اللغة (أو اللغات) الوطنية وأن تساعد في ذلك. ويمكنها كذلك أن تحجب بعض الحقوق عن المهاجرين الذين تكون إقامتهم مؤقتة، مع تخصيص مزيد من الحقوق والامتيازات للأشخاص الذين يصبحون مقيمين لفترات طويلة أو يحصلون على الجنسية. بيد أنه لا يجب أن يُسمح بتحوّل العمال المهاجرين "المؤقتين" إلى جزء من طبقة دنيا بصورة دائمة. ويجب توفير وضع قانوني دائم لكل الذين يُسمح لهم بالبقاء في البلد لأكثر من فترة محددة.

٢٨ - ويستتبع قبول الهجرة تكاليف بالنسبة للحكومات، ولكن الأمر يكون كذلك أيضا في حالة رفضها. فالبلدان التي لا تقرُّ باعتمادها على العمالة المهاجرة، على سبيل المثال، عن طريق تهئية سبل قانونية يتقدّم من خلالها الناس بطلب الدخول إليها، ينتهي بها الأمر إلى تشجيع الهجرة غير المأذون بها. والدول التي لا تعترف بأنها أصبحت بلدانا تستضيف أعدادا كبيرة من المهاجرين الذين أتوا إليها بهدف الاستقرار قد تكتشف في وقت لاحق أن لديها مشاكل مع أبناء وأحفاد المهاجرين الذين يشعرون بأنهم يعاملون كالغرباء رغم أنهم

(١١) على سبيل المثال، أظهرت دراسة أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠١٦، بشأن الاندماج في السويد، حيث يمثل السكان المولدون في الخارج نسبة ١٦ في المائة، أن نتائج سوق العمل المرتبطة باللاجئين الذين وصلوا مؤخرا باهتة، ولكنها تتحسن مع مرور الوقت. ويندمج أبناء المهاجرين بشكل جيد عموما، على الرغم من التحديات التي يواجهها آباؤهم. وخلصت الدراسة إلى أن سياسات الاندماج في السويد ناجحة، ولكن النتائج تستغرق وقتا لتحقيق. انظر *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, OECD Publishing, Paris (www.oecd.org/sweden/working-together-skills-and-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-sweden-9789264257382-en.htm). وللاطلاع على استعراض شامل للأدلة المتعلقة بآثار الهجرة في الولايات المتحدة الأمريكية، انظر National Academy of Sciences, *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*, National Academies Press, 2016 (www.nap.edu/catalog/23550/the-economic-and-fiscal-consequences-of-immigration).

مولودون في البلد. وعلاوة على ذلك، فإن المجتمعات الشائخة التي ترفض استقبال سكان جدد قد تكون عرضة للركود الاقتصادي.

باء - الالتزامات بين الدول

٢٩ - بإدراج عدد من الغايات المتعلقة بالهجرة في جدول أعمال ٢٠٣٠ واعتماد إعلان نيويورك، بدأت الدول الأعضاء تعترف بأن إدارة الهجرة الدولية هي مسؤولية مشتركة عليها أن تعمل معاً للاضطلاع بها. وأعتقد أن هناك أربعة مجالات على وجه الخصوص ينبغي للدول أن تتعاون فيها من أجل الوفاء بالتزامها بتيسير الهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة والمسؤولة:

الهجرة بسبب الأزمات

٣٠ - يتعين على الدول أن تتفق على كيفية معالجة حركات التروح الكبرى ذات الصلة بالأزمات، ليس فقط لإنقاذ الأشخاص المتنقلين من الموت أو من معاناة محققة، إنما كذلك لتجنب التأثير المدمر للاستجابات المخصصة الغرض على مؤسساتنا السياسية وثقة الجمهور فيها. وللأسف، وعلى الرغم من الأمثلة على الحلول الإقليمية الناجحة^(١٢)، فشلت الدول حتى الآن في إيجاد حل مستدام لهذه المشكلة. فبينما تدافع بعض المهاجرين من أجل الوصول إلى بر الأمان في أجزاء مختلفة من العالم، جاءت ردود الدول غالباً في صورة "سباق نحو القاع"، إذ ركزت على ردع المهاجرين من خلال انتهاك حقوقهم وتقييدها.

٣١ - والنموذج الذي يبرز حالياً يتمثل في مساعدة بعض الدول في منع المهاجرين من الانتقال إلى البلدان المتقدمة النمو إما بالموافقة على إبقاء أبواها مفتوحة، أو بردعهم واعتقالهم بهدوء مقابل الحصول على قدر أكبر من المساعدة الإنمائية والاقتصادية. ومع أن بعض الترتيبات من هذا القبيل ضرورية كجزء من اتفاق أوسع نطاقاً، فالردع ليس حلاً مستداماً. وإرغام الناس على العودة إلى بلدان المرور العابر عادة ما تكون له آثار متضاعفة في المستقبل، إذ يتم إرجاع الناس إلى بلدان غير آمنة، أو يمنعون من مغادرتها في المقام الأول. وتقوّض هذه السياسات احترام حقوق الإنسان وتفرض مزيداً من الضغوط على الدول المهشة أصلاً، وهذا يهدّد بالتالي بإضعاف الأمن الجماعي لجميع الدول.

(١٢) كانت هناك العديد من الردود الإقليمية على أزمات اللاجئين والهجرة، بما في ذلك خطة العمل الشاملة للاجئين من منطقة الهند الصينية (١٩٨٩-١٩٩٧)؛ والمؤتمر الدولي المعني باللاجئين أمريكي الوسطى الذي دعم فرص كسب العيش للاجئين والمشردين داخلياً والمجتمعات المضيفة (١٩٨٧-١٩٩٤)؛ ومؤتمر رابطة الدول المستقلة بشأن اللاجئين والمهاجرين الذي تناول تنقلات السكان غير الطوعية (١٩٩٣-٢٠٠٥).

٣٢ - وقد أقرت الدول، في إعلان نيويورك، أنه لا أمل لها في الحد من الهجرة غير النظامية، مع كل ما يصاحبها من مخاطر، إلا إذا وفّرت مسارات بديلة وقانونية للمهاجرين. ولتحقيق تلك الغاية، يتعين عليها أن تعمل معاً، بما في ذلك من خلال الاستعانة بالمجتمع المدني والقطاع الخاص. ومن شأن نظم تكفل تيسير الحركة وحريتها داخل مناطق معينة أن تسهّل على الناس مغادرة البلدان التي تواجه أزمات بصورة قانونية وآمنة^(١٣). ولكن الدول تعهّدت أيضاً بالتوصل إلى تفاهم مشترك على الصعيد العالمي بشأن تحديد من يحتاجون إلى حماية دولية، وتخصيص ذلك في مبادئ توجيهية بشأن المهاجرين الذي يعانون أوضاعاً هشة. وقد تتطور هذه المبادئ التوجيهية في الوقت المناسب إلى إطار "قانون غير ملزم" عالمي، قد يشكل بدوره أساساً لمزيد من الصكوك القانونية الرسمية والملزّمة على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني. وفي الوقت ذاته، تحتاج الدول بصورة ملحّة إلى تجهيز أنفسها لتوفير حماية أفضل للنازحين والتأكد من تحديد هويتهم واستقبالهم بالشكل الملائم.

تنقل اليد العاملة والمهارات

٣٣ - تتجلى المشكلة الأساسية التي يجب أن يسعى أي مجهود يبذل حالياً لتنظيم الهجرة إلى معالجتها في كون أعداد الراغبين في الهجرة، ولا سيما الشباب والأشخاص ذوي المهارات المتدنية، تتجاوز بكثير الفرص المتوفرة لديهم للقيام بذلك بطريقة آمنة ونظامية ومنظمة. وتواجه الكثير من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية صعوبات في توظيف سكانها من الشباب. ومع ذلك، وبينما تسعى الدول في جميع أنحاء العالم إلى اجتذاب المهاجرين ذوي المهارات و/أو الأثرياء، فإن الفرص قليلة بالنسبة لمن هم أقل مهارة. وكثيراً ما يفتقر الشباب، بما في ذلك خريجو الجامعات، إلى المهارات المتعلقة بإتقان اللغات الأجنبية والمهارات التقنية التي يبحث عنها أرباب العمل، أو قد تكون مهاراتهم غير معترف بها في بلد آخر بسبب اختلاف نظم التعليم والتدريب وإصدار الشهادات.

(١٣) في حالتين على الأقل، أي حالة لاجئين من ليبيا وسيراليون داخل البلدان الأعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا وحالة مشردين من كولومبيا داخل البلدان الأعضاء في السوق الجنوبية المشتركة، استخدمت بروتوكولات قائمة بشأن حرية الحركة رسمياً لتيسير هجرة اليد العاملة من اللاجئيين. وفي الاتحاد الأوروبي، شكلت حرية التنقل الإقليمية أداة لحماية مواطني البلدان التي تمر بأزمة اقتصادية (مثل إسبانيا واليونان). واستخدمت الاتفاقات التجارية الثنائية، بما في ذلك إمكانية الوصول بشروط مواتية إلى أسواق العمل، لنفس الغاية، مثلاً بين جنوب السودان وأوغندا، وبين السودان ومصر. انظر، Katy Long and Sarah Rosengaertner, "Protection through Mobility: Opening Labour and Study Migration Channels for Refugees", Migration Policy Institute, October 2016 (www.migrationpolicy.org/research/protection-through-mobility-opening-labor-and-study-migration-channels-refugees).

٣٤ - وستشتد الاختلالات الديمغرافية بين مختلف أنحاء العالم، وبصورة أبرز بين البلدان الأفريقية التي يتسم سكانها بالشباب ويتوقع أن يتضاعف عددهم ليعادل ٢,٤ مليار نسمة بحلول عام ٢٠٥٠، والبلدان الأوروبية حيث المجتمعات شائخة وتشهد تقلصاً في عدد السكان، ويتوقع أن تفقد حوالي ٣٠ مليون نسمة من مجموع عدد سكانها البالغ ٧٣٨ مليون نسمة بحلول ذلك الموعد. ولذلك، يتعين على كل من الدول التي تحتاج إلى عمال والدول التي تحاول إيجاد فرص عمل لشبابها أن تجعل أولوية مشتركة لها تزويد عدد أكبر من الأشخاص الراغبين في الهجرة بالمهارات التي يحتاجونها من أجل إيجاد عمل قانوني في الخارج، وكفالة أن تكون هذه المهارات قابلة للنقل عبر الحدود، وفي الوقت نفسه مضاعفة الجهود الرامية إلى إيجاد وظائف وفرص عمل في الداخل^(١٤).

٣٥ - وفي الوقت الحاضر، فإن أقدر العمال المهاجرين على التنقل بأمان من الناحية القانونية هم أولئك الذين يتمتعون بالحق في حرية التنقل داخل منطقة ما، كما هو الحال داخل بلدان الاتحاد الأوروبي والسوق الجنوبية المشتركة. وتتطلب هذه الاتفاقات درجة عالية من التنسيق والمواءمة فيما بين الدول المشاركة التي تحتاج جميعها إلى الثقة في المعايير والمؤسسات الوطنية لبعضها البعض. وقد أحرزت مناطق مختلفة درجات متفاوتة من التقدم في هذا الاتجاه، وهي تبدأ عادةً بجعل التنقلات أيسر لذوي المهارات العالية^(١٥). ويتعين على العمال ذوي المهارات المتدنية عموماً الاعتماد على القنوات التي توفرها الدولة المستقبلية بشكل أحادي، أو بموجب اتفاقات ثنائية^(١٦). وينبغي أن يتمثل هدفنا في المواءمة بين ظروف

(١٤) انظر خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، القرار ٣١٣/٦٩، المرفق، الفقرة ١١١.

(١٥) تتيح بعض اتفاقات التكامل الإقليمي تنقل الأشخاص (وليس العمال فقط) بشكل عام (مثل الاتحاد الأوروبي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا)، في حين أن بعضها الآخر ينص على حرية تنقل العمالة عموماً (مثل السوق الجنوبية المشتركة) أو أنواع معينة من اليد العاملة، تتمثل عادةً في العمال ذوي المهارات العالية (مثل رابطة أمم جنوب شرقي آسيا، واتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، والجماعة الكاريبية). وتقتصر اتفاقات أخرى على توفير إجراءات مبسطة للدخول والإقامة المؤقتة المتصلة بالأنشطة التجارية والاستثمارية (مثل بطاقة السفر للأعمال التجارية لمنتدى التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ). انظر ورقة المعلومات الأساسية للمنظمة الدولية للهجرة، الحوار الدولي بشأن الهجرة، حلقة العمل بين الدورات بشأن "التنقل الحر للأشخاص في عمليات التكامل الإقليمي" ١٨ و ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٧ (https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/free_movement_of_persons_18190607/idm2007_backgroundpaper_en.pdf)

(١٦) تأتي تلك الاتفاقات في شكل معاهدات عمالة واتفاقات عمل ومعاهدات توظيف واتفاقات هجرة واتفاقات لتبادل العمال. ويمكن أن تتخذ شكل اتفاقات حكومية دولية، وبروتوكولات اتفاقات، ومذكرات تفاهم، ومذكرات اتفاق، وأنظمة سياساتية وطنية. وتحدد الاتفاقات الثنائية التزامات كل بلد، وقد تشمل الحصص ومدة الإقامة. انظر Sebastián Sáez, ed., "Let Workers Move: Using Bilateral Labor Agreements to Increase Trade in Services", Directions in Development (Washington, D.C., World Bank, 2013) (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15800/786840PUB0EPII10Box0377351B00PUBL.IC0.pdf;sequence=1>)

العمال المهاجرين من حيث المسارات ومستويات المهارة، وتسهيل التفاوض بخصوص الاتفاقات بشأن هجرة اليد العاملة وتنفيذها على الدول، استنادا إلى الاتفاقات النموذجية العالمية وبدعم من الحوار المستمر في مجال السياسات مع أرباب العمل والجهات صاحبة المصلحة الأخرى.

٣٦ - ومن شأن إدارة حركات تنقل اليد العاملة عن طريق الاتفاقات الثنائية والإقليمية أن تتيح للبلدان المقصد مراقبة من يدخل إليها وبأي شروط، وأن تزيد أيضا من إمكانية التنبؤ بعرض العمل وإعطاء البلدان الأصلية حافزا أقوى للتعاون من أجل كبح الهجرة غير النظامية وتيسير عودة مواطنيها.

الهجرة المنظمة، بما في ذلك العودة

٣٧ - ستكون إحدى الأولويات المستمرة للدول، بل ينبغي أن تكون، تحسين التعاون في مجال الحد من التحركات غير النظامية وتفكيك الشبكات الإجرامية التي تقيم أعمالا تجارية قائمة على تهريب المهاجرين أو الإتجار بالأشخاص، مستغلةً بأسهم وبحثهم عن حياة أفضل. ولكن، مع تصاعد الضغط الشعبي الذي يطالب باعتماد الصرامة في التعامل مع "الهجرة غير الشرعية"، ينبغي للدول أن تراعي الدروس المستفادة من مكافحة الأشكال الأخرى من التجارة غير المشروعة وتجنب تجريم الضحايا والاكتفاء بالاعتماد على تعزيز مراقبة الحدود وإنفاذ القانون. ويمكن للشراكات الثنائية والإقليمية والأقليمية وبرامج التعاون بشأن الهجرة أن توفر سبلا قيّمة كفيلا لبناء الثقة والقدرات. وللأمم المتحدة أيضا دور هام يتمثل في كفالة أن تسترشد الدول في ممارساتها وتعاونها فيما يتعلق بالهجرة غير النظامية والإتجار بالبشر وتهريب المهاجرين بالقانون الدولي وتقييد به، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين، وألا تقوِّض الحق في التماس اللجوء.

٣٨ - وتشكل العودة وإعادة القبول وإعادة الإدماج عناصر أساسية لأي نظام هجرة منظمًا تنظيمًا جيدا. وعندما لا يملك المهاجرون الحق القانوني في البقاء في بلد المقصد، سواء بسبب وصولهم إليه أو بقائهم فيه بصورة غير نظامية، لأن إقامتهم القانونية كانت مؤقتة (بصفتهم عاملين موسميّين على سبيل المثال) أو لأن طلب لجوئهم رُفِّضَ بعد إقامة جلسة استماع عادلة لهم، فإن إخراجهم من أراضي الدولة المعنية رهنً بسلطتها التقديرية. وعندما يحصل ذلك، تكون البلدان الأصلية ملزمة بالاعتراف بمواطنيها وقبولهم وذلك في إطار واجبها إزاء مواطنيها واحتراما منها لحقوق الإنسان للمهاجرين ومبدأ الواجبات المتبادلة بين الدول على السواء.

٣٩ - ولكن عندما تُمسي إعادة الأشخاص إلى بلدانهم الأصلية المهدف الرئيسي لبلدان المقصد، يمكن أن تتدهور المفاوضات مع البلدان الأصلية بسهولة لتصل إلى حائط مسدود أو إلى ممارسة الابتزاز المتبادل. كما أن اشتراط التعاون في مجالات لا صلة لها بهذه المسألة، مثل التجارة والمساعدة الإنمائية، بتعاون البلد في مجال عودة المهاجرين وإعادة قبولهم هو موقف قصير النظر وخاطئ، وقد يؤدي فعلا إلى تعزيز بعض الدوافع الرئيسية للهجرة غير النظامية. وتدعو الحاجة إلى تواصل أكثر انفتاحا وتواترا بين البلدان من أجل تحسين فهم المصالح المختلفة للجانبين والتوصل إلى حلول توفيقية يمكن أن تحترمها جميع الأطراف.

٤٠ - وينبغي للدول العمل من أجل التوصل إلى اتفاق بشأن المبادئ التوجيهية في هذا المجال، بما في ذلك تحسين رصد العائدين وأحوالهم بعد إعادتهم. وينبغي أن يسهم ذلك في تحسين المساعدة على إعادة الإدماج بحيث تتلاءم مع تخطيط التنمية على الصعيد الوطني والمحلي وتلبي احتياجات المجتمعات المحلية التي يُعاد المهاجرون إليها. وبذلك، يُرجَّح أن تحقق الأموال التي تنفق على إعادة الإدماج الآثار المتوخاة.

القدرات المتعلقة بالحوكمة

٤١ - تُبنى الحوكمة الرشيدة للهجرة من القاعدة إلى القمة ومن القمة إلى القاعدة في الوقت نفسه: من تجهيز الحكومات المحلية بالصلاحيات والموارد الضرورية لإدماج الوافدين الجدد إلى إنشاء منتديات وشراكات دولية يمكنها أن تُيسر تنسيق السياسات وتقاربها في مجالات أساسية. ومن المرجَّح أن يكون التقدم متوقفاً على مشاركة الأشخاص المتأثرين مباشرةً والأشخاص المسؤولين عن تنفيذ السياسات، إلى جانب التوصل إلى اتفاق بشأن المعايير الدنيا والمبادئ والنُهُج المشتركة التي ينبغي تطبيقها بصفة عامة. ويوفر هذا الاتفاق إمكانية التنبؤ على مستوى التعاون فيما بين الدول، استنادا إلى التوقعات والمسؤوليات المتبادلة المحددة بوضوح، وعلى مستوى المهاجرين الذين يجب حماية حقوقهم أينما تنقلوا في العالم.

٤٢ - إن كل ما يخدم المصلحة الجماعية، والهجرة التي تدار بأسلوب سليم هي كذلك بوضوح، ينبغي أيضا أن يكون ممولا تمويليا جماعيا. وقد اتفقت جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على مجموعة من الأولويات المشتركة في خطة عام ٢٠٣٠ (٢٠١٥) وفي إعلان نيويورك (٢٠١٦). وإذا أرادت كل الدول والمناطق أن تفي بهذه الأولويات، سيحتاج كثير منها إلى المساعدة. وفي مجال السياسة التجارية، تُقدّم هذه المساعدة من خلال "مظروف تمويل" محدد يُعرف باسم المعونة لصالح التجارة. وفي مجال تغير المناخ، يوجد نظام محكم من آليات التمويل لدعم التكيف معه وتخفيف آثاره في البلدان النامية.

وفي السياق نفسه، إننا نحتاج إلى مرفق تمويل مخصّص لدعم تنمية القدرات من أجل تنفيذ الالتزامات الدولية المتعلقة بالهجرة. وتسهّل آلية من هذا القبيل، من بين مزايا أخرى، كفاءة أن تكمل المساهمات المالية من الجهات الفاعلة من غير الدول، مثل الأعمال التجارية والأعمال الخيرية، جهود الحكومات والمصارف الإنمائية ومنظومة الأمم المتحدة وأن تتماشى معها.

جيم - الالتزامات بين الدول والجهات الأخرى صاحبة المصلحة

٤٣ - ليست الدول الطرف الوحيد المسؤول عن اتخاذ القرارات بشأن الهجرة، فالروابط الأسرية وشبكات الشتات والقطاع الخاص هي دوافع لجزء كبير من الهجرة الدولية. وتساعد تكنولوجيات الاتصالات إلى جانب الوسطاء المشروعيين وغير المشروعيين على حد سواء المهاجرين على التخطيط لرحلاتهم عبر الحدود الدولية. ويشكل المجتمع المدني مصدرا كبيرا للأمل. ففي مواجهة انتشار العداء ضد المهاجرين واللاجئين، يردُّ المواطنون والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات التجارية رداً مثيراً للإعجاب مظهرين التضامن والتعبئة، بسبل منها إنقاذ الناس في البحر؛ والمساعدة في استقبال اللاجئين والمهاجرين وإدماجهم في المجتمعات المحلية، بما في ذلك استضافة المهاجرين واللاجئين في المنازل الخاصة؛ وتقديم المساعدة القانونية، بحيث يتمكن المهاجرون من المطالبة بحقوقهم والدفاع عنها؛ وتوفير خدمات الترجمة وتعلّم اللغات وإتاحة فرص التدريب والتدريب الداخلي.

٤٤ - وبوسع الحكومات، بما في ذلك السلطات المحلية، التي غالباً ما تقود عملية إدماج الوافدين الجدد، أن تسخرّ تدفق النشاط الطوعي على المدى الطويل، ويجب أن تقوم بذلك، من خلال توفير ما يلزم من هياكل دعم وشراكات. وينبغي أن يشمل ذلك تقديم الدعم لزيادة التبادل المنهجي والتعلّم من الأقران فيما بين الحكومات المحلية، والعمليات الشاملة لتنسيق السياسات على الصعيد الوطني بغية ضمان أن يكون لأصحاب المصلحة المعنيين رأي في صياغة السياسات المتصلة بالهجرة. وعلى الصعيد العالمي، يمكن أن تشكل التحالفات الناجحة بين القطاعين العام والخاص، مثل تحالف اللقاحات (Gavi) (المعروف سابقاً باسم التحالف العالمي للقاحات والتحصين) مصدر إلهام.

الحماية

٤٥ - ينبغي أن تكون إحدى أولويات التعاون بين الدول والمجتمع المدني زيادة الفرص المتاحة للمواطنين من أجل تقديم الدعم مباشرة إلى اللاجئين والأشخاص المحاصرين في البلدان التي تمر بأزمات، بسبل منها مبادرات الرعاية الخاصة والمجتمعية. ولن يتيح ذلك انتقال مزيد

من الناس إلى مكان آمن بصورة قانونية فحسب بل يمكن أن يشجع على حصول تحوُّل أوسع نطاقاً في المواقف العامة تجاه الوافدين الجدد، وذلك بمنح المجتمعات المحلية في المجتمع المضيف شعوراً بالقدرة على التصرف، يسمح لها باتخاذ المبادرة وتحمل المسؤولية بصفتها مجتمعات محلية، بدلا من أن تعتبر نفسها جهة استقبال سلبية للغرباء المتدفقين.

الفرص

٤٦ - تندرج ضمن الأولويات الأخرى مسألة تنظيم الجهود التي يبذلها أصحاب المصلحة المتعددون لتطوير مهارات الشباب على جميع المستويات، والتأكد من تماشيها مع مطالب أرباب العمل ومن الاعتراف بها عبر الحدود. ولن يتطلب هذا الأمر إقامة شراكات بين الحكومات الوطنية فحسب بل أيضاً إقامة شراكات مع عدة جهات منها السلطات المحلية والإقليمية وأرباب العمل والنقابات العمالية، ومع المؤسسات التعليمية والتدريبية والرابطات المهنية التي تضبط شروط منح التراخيص. وأقترح إنشاء منبر عالمي لأصحاب المصلحة المتعددين بشأن مهارات اليد العاملة وتنقلها لتعزيز هذه الشراكات وتيسير التعلُّم بين البلدان وتحقيق التقارب بين سياساتها وممارساتها.

الإدماج

٤٧ - يشكل التعاون على نحو أكثر منهجية مع الشركات وأصحاب المشاريع في قطاع التكنولوجيا الذين طوّروا بالفعل سبلا مبتكرة لتوفير المعلومات والخدمات وفرص التعلُّم للمهاجرين، عاملاً بالغ الأهمية لتعزيز إدماج المهاجرين. وينبغي تشجيع الشراكات التي تؤدي فيها التكنولوجيا دوراً أساسياً، بما في ذلك البحث عن سبل لمنح المهاجرين إمكانية الحصول على وثائق إثبات للهوية القانونية وسبل أيسر تكلفة لإرسال الحوالات النقدية إلى بلدانهم الأصلية وتوفير التثقيف المالي والخدمات المالية لهم.

ثالثاً - التوصيات

٤٨ - في هذا الفرع، أعرض ١٦ توصية مفصّلة تسعى إلى تقديم اقتراحات عملية بشأن الطريقة التي يمكن من خلالها للدول، بمساعدة من جهات أخرى، النهوض ببرنامج العمل المذكور أعلاه، ابتداءً من الآن، بغية التوصل في عام ٢٠١٨ إلى اتفاق عالمي للهجرة يُحسِّن بصورة ملموسة تعاطيها الجماعي مع الهجرة الدولية؛ ويؤدي إلى تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠؛ ويحسِّن النتائج من أجل المهاجرين وأسرهم والمجتمعات التي يعيشون فيها.

ألف - إدارة حركات النزوح المتصلة بالأزمات وحماية المهاجرين المعرضين للخطر

التوصية ١

وضع مبادئ موجّهة عالمية فيما يتعلق بالمهاجرين الذين يعيشون في ظل أوضاع هشّة،
بمن فيهم الأطفال المهاجرون

٤٩ - بناءً على ما طلبته الدول الأعضاء في إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين (القرار ١/٧١، الفقرة ٥٢)، أتعهد بتقديم دعمي الكامل لوضع مبادئ موجّهة فيما يتعلق بمعاملة المهاجرين الذين يعيشون في ظل أوضاع هشّة، بما في ذلك حماية الأطفال المهاجرين في مثل هذه الأوضاع.

٥٠ - وأقترح أن يبدأ هذا الجهد الآن، وذلك بتكليف فريق خبراء مستقل يتولى المهام التالية: (أ) وضع تعريف عملي لعبارة "المهاجرين الذين يعيشون في ظل أوضاع هشّة"؛ (ب) تقديم لمحة عامة عن الأطر القانونية الدولية والصكوك غير الملزمة السارية؛ (ج) تحديد الثغرات في مجال الحماية التي تنشأ حالياً في القانون وفي الممارسة العملية.

٥١ - واستناداً إلى هذه الاستنتاجات، ينبغي للدول أن تشرع الآن، في عام ٢٠١٧، بمجموعة من المشاورات الإقليمية، وحيثما أمكن بالاقتران مع أعمالها التحضيرية للاتفاق العالمي بشأن الهجرة. وينبغي لهذه المشاورات أن تحدّد الثغرات في الأطر الإقليمية للحماية واقتراح سبل معالجة تلك الثغرات. ومن الناحية المثالية، ستُعتمَد المبادئ التوجيهية في إطار الاتفاق العالمي بشأن الهجرة في عام ٢٠١٨.

٥٢ - وأدعو كذلك الدول والجهات الأخرى صاحبة المصلحة إلى تنفيذ التزاماتها القانونية الدولية تجاه الأطفال المهاجرين عن طريق القيام بما يلي:

(أ) وضع معايير معاملة الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم، استناداً إلى المبادئ التوجيهية "الآمنة والسليمة" التي أعدتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) في عام ٢٠١٤^(١٧) لمساعدة الدول في أوروبا على الوفاء بمسؤولياتها في مجال حماية الأطفال. وإنني أشجع اليونيسيف ومفوضية اللاجئين

(١٧) UNHCR and UNICEF, Safe & Sound: What States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe, October 2014.

على وضع هذه المبادئ التوجيهية للمناطق الأخرى من العالم بحلول عام ٢٠١٨^(١٨) لإدراجها في المبادئ الموجهة فيما يتعلق بالمهاجرين الذين يعيشون في ظل أوضاع هشّة؛

(ب) إنهاء احتجاز الأطفال المهاجرين وأسرههم لأسباب متعلقة بوضعهم من حيث الهجرة^(١٩)، انطلاقاً من عمل الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالقضاء على احتجاز الأطفال المهاجرين لمساعدة الدول على اعتماد بدائل رعاية محور اهتمامها الحقوق تحل محل الاحتجاز^(٢٠).

التوصية ٢

توسيع نطاق الحصول على الحماية القنصلية والمساعدة في العبور

٥٣ - ينبغي أن تتاح للمهاجرين، بصرف النظر عن جنسيتهم، إمكانية الحصول على مستوى جيد من الحماية القنصلية والمساعدة في العبور. وأدعو الدول، بالتعاون مع المنظمة الدولية للهجرة، حسب الاقتضاء، إلى القيام بما يلي:

(أ) إنشاء برنامج للمساعدة التقنية، بالتنسيق مع المنتدى القنصلي العالمي الذي تقوده الدول، لمساعدة الدول على بناء قدراتها القنصلية^(٢١)؛ وتعزيز الترتيبات لتوفير

(١٨) تشمل الأدوات الأخرى برنامج الأطفال المنفصلين عن ذويهم في أوروبا، Separated Children in Europe Programme, Statement of Good Practice, March 2010, 4th Revised Edition (<http://www.separated-children-europe-programme.org/images/18/219.pdf>)

(١٩) تنص اتفاقية حقوق الطفل على أنه لا يمكن اللجوء إلى احتجاز طفل إلا إذا تبين أنه يصون مصالح الطفل الفضلى. وفي شباط/فبراير ٢٠١٣، أفادت لجنة حقوق الطفل بأن هذا الاحتجاز لا يخدم مصلحة الطفل الفضلى إطلاقاً. ويلقى هذا الموقف دعماً في الوقت الراهن من عدد ساحق من الهيئات المنشأة بموجب معاهدات الأمم المتحدة والإجراءات الخاصة ومجموعة متزايدة من الاجتهادات القضائية (على سبيل المثال الفتوى OC-21/14، المؤرخة ١٩ آب/أغسطس ٢٠١٤، التي أصدرتها محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بشأن الحقوق والكفالات الواجبة للأطفال في سياق الهجرة و/أو للأطفال المحتاجين إلى حماية دولية). ووضع حد لاحتجاز الأطفال هو أيضاً هدف صريح للاستراتيجية العالمية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "ما بعد الاحتجاز"، لدعم الحكومات في إنهاء احتجاز طالبي اللجوء واللاجئين (٢٠١٤-٢٠١٩) (<http://www.unhcr.org/53aa929f6.pdf>). وفي إعلان نيويورك، تعهدت الدول أنها "ستعمل على وضع حد لهذه الممارسة". (القرار ١/٧١، الفقرة ٣٣).

(٢٠) ينبغي أن تستند هذه الجهود أيضاً إلى المساعي الحميدة للمقرر الخاص لحقوق الإنسان المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين.

(٢١) المنتدى القنصلي العالمي هو مجموعة غير رسمية تضم ٣٥ بلداً انبثقت من المنتدى بشأن الممارسة القنصلية المعاصرة الذي عقد في ويلتون بارك في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣. ويتعقد المنتدى كل سنتين على مستوى كبار المسؤولين لمناقشة مجموعة من التحديات القنصلية، بما في ذلك ما يتصل بعلاقات العمال المهاجرين والشتات (<http://globalconsularforum.com/mission-overview/>).

الخدمات القنصلية بصورة جماعية، حيث تفتقر فرادى الدول إلى القدرة^(٢٢)؛ ووضع اتفاق نموذجي بشأن المساعدة القنصلية بين البلدان الأصلية وبلدان المقصد للمهاجرين؛

(ب) بناء شبكة من مراكز مساعدة المهاجرين على طول طرق الهجرة العابرة الرئيسية^(٢٣) من شأنها أن تحدّد احتياجات المهاجرين العابرين في أبكر وقت ممكن، وأن تزوّد المهاجرين بمعلومات عن مسائل السلامة على طول طرق الهجرة، وإطلاعهم على حقوقهم والتزاماتهم واستحقاقاتهم في بلدان العبور والمقصد، وزيادة فرص حصول المهاجرين على الخدمات الاجتماعية والصحية والقانونية.

التوصية ٣

توسيع المسارات القانونية للفارين من البلدان التي تمر بأزمات

٥٤ - مع بلوغ الوفيات في البحر الأبيض المتوسط وحده رقما قياسيا في العام ٢٠١٦، يجب أن يتمثل هدفنا في تقديم بدائل عن الطرق الخطرة التي يسلكها المهاجرون حاليا للوصول إلى بر الأمان. كما يجب علينا أيضا محاربة الشبكات الإجرامية التي تزدهر نتيجة تهريب المهاجرين واختطافهم واستغلالهم. وإني أهيب بالدول أن توسع نطاق استخدام حالات القبول لأسباب إنسانية وفرص الهجرة القانونية للدراسة والعمل ولم تشمل الأسر، من أجل مساعدة الأشخاص الفارين من البلدان التي تمرُّ بأزمات على التنقل بأمان وعلى وجه السرعة إلى الأماكن التي تتوفر لهم فيها الحماية.

(٢٢) تشمل الأمثلة على هذا التعاون القنصلي تقاسم الخدمات القنصلية بين الدول الأعضاء في الكمنولث؛ وتشارك فرنسا وألمانيا في موقع تقديم الخدمات القنصلية؛ والتغطية القنصلية المشتركة فيما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. انظر: George Haynal, Michael Welsh, Louis Century and Sean Tyler, "The Consular Function in the 21st Century: A report for Foreign Affairs and International Trade Canada", Munk School of Global Affairs, University of Toronto, 27 March 2013.

(٢٣) يمكن أن تُصمَّم هذه الشبكة على غرار الممارسات الجيدة القائمة مثل الممارسات المتبعة في المكسيك حيث تتعاون عدة كيانات تابعة للأمم المتحدة (المنظمة الدولية للهجرة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، ومنظمة التجارة العالمية) بدعم من صندوق الأمم المتحدة الاستئماني للأمن البشري، مع السلطات الوطنية والمحلية والمجتمع المدني والمهاجرين على وضع إطار شامل لسلامة المهاجرين العابرين، بما يشمل مشاركة المجتمعات المحلية التي يعبرونها (<http://www.un.org/humansecurity/country/mexico>).

٥٥ - وينبغي للدول أن تقوم تحديدا بما يلي:

(أ) معالجة الطلبات داخل البلد في إطار برامج إعادة التوطين أو برامج منح تأشيرات الدخول لأسباب إنسانية تسمح بإعادة توطين من يواجهون خطرا وشيكا، دون أن يحتاجوا إلى سلوك طرق خطيرة للفرار من بلدهم (انظر الفقرة ٥٧ ج) أدناه)؛

(ب) التعهد بتمويل آلية الدعم المشتركة للبلدان الناشئة لإعادة التوطين التي استحدثت مؤخرا بقيادة المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والتي توفر الدعم التقني والمالي للبلدان الراغبة في توفير إمكانية الدخول إلى أراضيها لأسباب إنسانية، دون أن تكون قادرة على رعاية من يلتصون الحماية لتحقيق هذا الدخول؛

(ج) زيادة ووضع برامج لكفالة إعادة التوطين من قبل جهات خاصة، مستلهمةً في ذلك النموذج الكندي لكفالة جهات خاصة للاجئين الذي تعرضت حكومة كندا، بالشراكة مع المفوضية ومؤسسات المجتمع المفتوح، مساعدتها لتكراره في بلدان أخرى^(٢٤)؛

(د) استخدام تأشيرات العمل المؤقتة وبرامج العمل الموسمي في مواجهة الكوارث الطبيعية والآثار الناجمة عن تغير المناخ^(٢٥). وتمنح بعض البلدان تأشيرات قصيرة الأجل لمواطني البلدان المتضررة من الكوارث الطبيعية. ويكون باستطاعة هؤلاء المهاجرين أن يساهموا في تعافي بلدانهم الأصلية، عن طريق إرسال تحويلات مالية إليها. ويمكن أيضا استخدام هذه البرامج على نحو استباقي لمساعدة الأشخاص الذين تتعرض مصادر رزقهم للخطر بسبب آثار تغير المناخ، مثل ارتفاع مستوى سطح البحر أو التصحر.

٥٦ - وينبغي للأمم المتحدة أن تستغل قدرة حشد القوى التي يتمتع بها الأمين العام من أجل التعاون مع الجامعات والشبكات الأكاديمية والجهات القائمة على التدريب التقني والمهني والدول والمؤسسات الخاصة على توسيع نطاق المنح الدراسية وتأشيرات الدراسة في التعليم العالي والتدريب المهني الممنوحة لطلاب البلدان التي تمرُّ بأزمات. وسيتم ذلك بالتعاون

(٢٤) انظر <http://www.cbc.ca/news/politics/private-refugee-sponsorship-soros-un-1.3769639>.

(٢٥) على سبيل المثال، بعد الزلزال الذي ضرب هايتي اعتبرت الولايات المتحدة الهايتيين مؤهلين للحصول على تأشيرات العمل المؤقت (http://www.cgdev.org/initiative/migration-tool-disaster-recovery) H-2؛ كما أن برنامج أستراليا المتعلق بالعمال الموسمين وبرنامج نيوزيلندا المتعلق بأرباب العمل الموسمين المعترف بهم، عن طريق إيجادهما فرص عمل مؤقتة لسكان جزر المحيط الهادئ المتضررين من آثار تغير المناخ، يساهمان بشكل غير مباشر في تكيف الأسر المعيشية في الجزر المعنية (www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/1724).

من خلال المساعدة على تحديد وتنسيق عروض المنح الدراسية الحالية^(٢٦) وتعزيز الحوار مع سلطات الهجرة والهيئات التشريعية الوطنية بهدف الدعوة إلى منح المزيد من تأشيرات الطلاب ومعالجة الشواغل المتعلقة بها. ويمكن لمثل هذه الجهود أن تستفيد من التجربة الناجحة لبرنامج المنح الدراسية التابع لصندوق مبادرة ألبرت أينشتاين الألمانية الأكاديمية للاجئين الذي تديره المفوضية بالتعاون مع الحكومة الألمانية^(٢٧).

باء - هيئة الفرص لتنقل اليد العاملة والمهارات

التوصية ٤

الحد من تكاليف استقدام العمال المهاجرين ومن الإساءات التي يتعرضون لها

٥٧ - على الرغم من الجهود التي تبذلها بعض البلدان المصدرة للعمالة، فإن الرسوم المرتفعة والممارسات الاحتياطية لا تزال منتشرة في استقدام اليد العاملة المهاجرة. ويتكبد أعلى التكاليف العمال المهاجرون من ذوي المهارات المحدودة الذين يلجؤون في الغالب للاستدانة لتمويل سفرهم مما يجعلهم عرضة للاستغلال. ولمعالجة هذه المشكلة الضارة، أوصي بالعمل على الجبهات الأربع التالية:

(أ) مساعدة المهاجرين المحتملين على تأمين التمويل بنسب فائدة غير فاحشة، مثلاً عن طريق الشراكات بين المصارف والمنظمات غير الحكومية المحلية التي تجعل الخدمات المالية الرسمية أيسر منالاً، ولا سيما في المناطق الريفية الفقيرة. ففي بنغلاديش على سبيل المثال، اعتمدت منظمة BRAC الإنمائية "قرض هجرة" يتوجه خصيصاً للعمال المهاجرين البنغلاديشيين ولأسرهم^(٢٨)؛

(٢٦) على سبيل المثال، أنشأ معهد التعليم الدولي مجموعة من الكليات والجامعات تقدم منحاً دراسية للطلاب السوريين. انظر، Institute of International Education Syria Consortium for Higher Education in Crisis, "Impact and Year Four Plans" (www.iie.org/ Programs/Syria-Scholarships/Impact-and-Year-Four-Plans#.V3mnZfkrLIU).

(٢٧) انظر <http://www.unhcr.org/en-us/dafi-scholarships.html>.

(٢٨) انظر <https://brac.net/microfinance-programme/item/858-migration-loans>.

(ب) مواءمة القوانين والسياسات والأنظمة الوطنية؛ والاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف؛ ومدونات قواعد السلوك الطوعية^(٢٩) مع المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التنفيذية للتوظيف المنصف الصادرة عن منظمة العمل الدولية^(٣٠)؛

(ج) رصد وإنفاذ الامتثال لأنظمة استقدام اليد العاملة. وينبغي للحكومات أن تقوم بمساءلة أصحاب العمل (في بلد المقصد) أو المستقدم الرئيسي (في البلد الأصلي) قانونياً عن الانتهاكات المرتكبة في سلسلة الإمداد باليد العاملة الخاصة بهم، بما في ذلك عن طريق توفير الحوافز التي تشجع على الامتثال، مثل مطالبة صاحب العمل بإثبات التزامه بمعايير العمل واستقدام اليد العاملة كشرط مسبق لحصوله على تأشيرات الدخول للعمال المؤقتين^(٣١). وينبغي للحكومات أو للهيئات المهنية أن ترصد أداء مستقدمي اليد العاملة المهاجرة الوافدة من ممر هجرة معين أو العاملة في قطاع معين، مثلاً عن طريق الاحتفاظ بقاعدة بيانات عامة وإنشاء نظام تقييم يتسم بالشفافية يسترشد به أرباب العمل والعمال المهاجرون في اختيار الوسيط في توفير العمل؛

(د) تشجيع التوحيد في قطاع استقدام اليد العاملة وإضفاء الطابع المهني عليه، والحد من الفوضى العارمة الناتجة عن تدخل الوكلاء الفرعيين في الغالب، بهدف جمع خدمات مستقدمي اليد العاملة (من القطاعين العام والخاص) الموجهة لأرباب العمل والمهاجرين في "نقطة خدمات موحدة" كاملة تقدّم خدمات شاملة منها التدريب ومنح شهادات التصديق على المهارات والتنسيب الوظيفي وترتيبات السفر^(٣٢).

(٢٩) تشمل مدونات قواعد السلوك الطوعية و/أو أنظمة منح الشهادات الموجودة حالياً ما يلي: النظام الدولي لنزاهة التوظيف الذي وضعته المنظمة الدولية للهجرة؛ الإطار الأخلاقي لاستقدام اليد العاملة على المستوى الدولي الذي وضعته منظمة Verité ومجموعة Manpower؛ ومبادئ دكا التي وضعها معهد حقوق الإنسان والأعمال التجارية؛ والتحالف من أجل الممارسات الأخلاقية في استقدام اليد العاملة على المستوى الدولي.

(٣٠) انظر

http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/migration/EN/_2016-09-20_C-570_ILO_Experts_General_Principles_Operational_Guidelines_for_Fair_Recruitment_draft_.pdf

(٣١) Jennifer Gordon, "Global Labour Recruitment in a Supply Chain Context", ILO, Geneva, 2015 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_377805.pdf).

(٣٢) انظر Philip Martin, "Managing Merchants of Labour: Recruiters and International Labour Migration", (يصدر قريباً). Oxford University Press.

التوصية ٥

تعزيز هيكل تنظيم تنقل اليد العاملة

٥٨ - تكمن أسباب معظم حالات الهجرة، في أيامنا هذه، في البحث عن العمل وعن كسب دخل أعلى. ومن ثم، فإن تمكين الهجرة القانونية لغرض العمل سيكون أمراً حاسماً من أجل تحقيق هدف الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. وينبغي إبرام صفقة بين البلدان التي تشهد نمواً سكانياً متزايداً وفائضاً من الشباب الباحثين عن عمل وبين البلدان التي ستعاني قريباً من نقص في اليد العاملة^(٣٣). وسيكون ذلك، إن تم تطويره تطويراً محكماً، أمراً منطقياً من الناحية الاقتصادية بل ومن الناحية السياسية أيضاً.

٥٩ - وتحقيقاً لهذه الغاية، أوصي بما يلي:

(أ) ضمان الاتساق على الصعيد الوطني بين الاتفاقات الثنائية والإقليمية المتعلقة بتنقل العمال وسياسات سوق العمل الوطنية وسياسات الهجرة وغيرها من مجالات السياسات ذات الصلة، مثل الصحة أو الزراعة. ويجب التشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، بمن فيهم أرباب العمل ونقابات العمال ومؤسسات التدريب والمهاجرين، لدى وضع الاستراتيجيات ذات الصلة بهجرة اليد العاملة. وفي هذا الصدد، من الأهمية بمكان السماح للعمال المهاجرين بتكوين اتحادات عمالية وبالانضمام إلى النقابات؛

(ب) تشكيل تحالف عالمي يضم الدول المصدرة لليد العاملة من أجل النهوض بأولوياتها المشتركة فيما يتعلق بالتفاوض على مسائل من قبيل المعايير الدنيا لحماية العمال واتفاقات العمل الثنائية النموذجية أو العودة وإعادة الإدماج؛

(ج) العمل من أجل وضع إطار عالمي لإدارة هجرة اليد العاملة، بما في ذلك عقد عمل نموذجي للعمال المهاجرين واتفاقات ثنائية وإقليمية نموذجية متعلقة بهجرة اليد العاملة؛

(د) إنشاء هيكل دعم متعدد الوكالات الآن، خلال عام ٢٠١٧، لتيسير تنقل اليد العاملة وتعزيز بناء توافق الآراء قبل حلول عام ٢٠١٨، استناداً إلى الخبرات التكميلية لكل من منظمة العمل الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي التي ستزوّد الدول بقدرات متخصصة من الخبراء من أجل تيسير

(٣٣) وضع مايكل كليمنس نموذجاً عن كيفية تصميم هذه الشراكات بحيث تكون منفعتها متبادلاً، "Global Skill Partnerships: A proposal for technical training in a mobile world", Center for Global Development Policy Paper 40, 2014 (<http://www.cgdev.org/publication/global-skill-partnerships-proposal-technical-training-mobile-world>).

التفاوض على اتفاقات ثنائية وإقليمية (وربما) عالمية بشأن هجرة اليد العاملة وتنفيذها ومراقبتها؛

(هـ) استنادا إلى هيكل الدعم المشترك بين الوكالات المذكور الذي تم اقتراحه، إنشاء منتدى عالمي لأصحاب المصلحة المتعددين بشأن المهارات والتنقل بغرض العمل يضع السياسات والأدوات المتعلقة بجميع جوانب تنقل اليد العاملة ويستعرضها، بما في ذلك استراتيجيات تنمية المهارات والمطابقة بين المهارات والعمل، واستقدام اليد العاملة، وتقييم المهارات ومنح الشهادات والاعتراف بها على جميع مستويات المهارات، والتفاوض، وتنفيذ اتفاقات هجرة اليد العاملة وإمكانية تحويل الاستحقاقات المكتسبة^(٣٤). وقد يصبح هذا المنتدى، مع مرور الوقت وشريطة توفر الزخم الكافي، منتدى مخصصا للتفاوض بشأن اتفاقات هجرة اليد العاملة^(٣٥).

جيم - كفالة الهجرة المنظمة، بما في ذلك العودة

٦٠ - تتوقف الهجرة المنظمة على توفير مسارات موسعة للدخول القانوني، سواء بالنسبة للمهاجرين الفارين من حالات الأزمات أو للباحثين عن عمل في الخارج، كما تتوقف على ضمان حصول الراغبين في الهجرة عن معلومات بشأن الفرص المتاحة لهم. ويمكن للدول، بعد قدوم المهاجرين، أن تعزز عملية الهجرة المنظمة من خلال تعزيز إدراجهم وإدماجهم في المجتمعات المضيفة (انظر الفقرات ٦٤ إلى ٦٩ أدناه). أما المهاجرون الذين يختارون عدم البقاء في البلد المضيف أو الذين لم يؤذن لهم بذلك، فتتطلب عملية الهجرة المنظمة في حالتهم آليات فعالة لعودتهم وإعادة إدماجهم بأمان وفي الوقت المناسب.

التوصية ٦

تحسين الحصول على المعلومات وتيسير منح التأشيرات

٦١ - ينبغي لجميع الدول أن تحدّد أهداف قبول ضمن أراضيها تكون واضحة وشفافة مصنفة حسب فئات التأشيرات، ومبنية على اعتبارات سوق العمل واعتبارات إنسانية.

(٣٤) انظر أيضا التوصية ٨ أدناه. ويمكن أن يُصمّم المنتدى على غرار هيئاتٍ شاملة للجميع مماثلة في مجالات أخرى، مثل لجنة الأمن الغذائي العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، تعتمد على أمانة متعددة الوكالات لتقديم الدعم التقني، وعلى فريق من الخبراء يزوّد مناقشاته بالبيانات والبحوث المتعلقة بسوق العمل (<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/about/ar/>).

(٣٥) Lant Pritchett and Rebekah Smith, "Is there a Goldilocks Solution?: 'Just Right' Promotion of Labor Mobility", Center for Global Development Policy Paper 094, November 2016 (<http://www.cgdev.org/publication/goldilocks-solution-just-right-promotion-labor-mobility>).

وينبغي لها أن تسهّل الوصول إلى المعلومات عن كل فئة من فئات تأشيرات الدخول، مثل شروط الدخول والإقامة والعمل، وذلك بنشرها على شبكة الإنترنت بلغات مختلفة، إلى جانب المعلومات عن عملية تقديم الطلبات. ويمكن أن يساعد تيسير تقديم طلبات التأشيرات والحصول عليها ومنح المزيد من تأشيرات الدخول لمرات متعددة، في الحد من الضغط الواقع على الراغبين في الهجرة للإقدام على رحلات محفوفة بالمخاطر.

التوصية ٧

وضع مبادئ عالمية بشأن العودة والسماح بالدخول مجدداً وإعادة الإدماج

٦٢ - تشكل العودة جزءاً لا يتجزأ من حسن سير نظام الهجرة، ولكن الطريقة التي تُعالج بها حالياً تضرُّ في الغالب بكل من المهاجرين والعلاقات بين الدول. وسواء أكان الأشخاص يعودون طوعاً، بمبادرة منهم أو بمساعدة الدولة، أم يُبعدون قسراً، يجب احترام حقوق الإنسان الخاصة بهم. وينبغي أن تكون برامج إعادة الإدماج متسقة مع الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية والمحلية ومع احتياجات المجتمعات المحلية التي يعود إليها المهاجرون.

٦٣ - وإني أهيب بالدول أن تستفيد من المتدييات القائمة مثل المنظمة الدولية للهجرة، والمتدي العالمي المعني بالهجرة والتنمية، والعمليات التشاورية الإقليمية بشأن الهجرة، من أجل بدء حوار بين البلدان الأصلية وبلدان العبور وبلدان المقصد حول ممارسات العودة ومعاييرها، بهدف إرساء تفاهم مشترك، وفي نهاية المطاف، إرساء مبادئ مشتركة تنظم التعاون في مجال العودة وإعادة الإدماج في جميع مناطق العالم.

دال - تعزيز إدماج المهاجرين والنهوض بهم

التوصية ٨

ضمان الحصول على الاستحقاقات الاجتماعية المكتسبة وإمكانية تحويلها

٦٤ - إن إمكانية تحويل الاستحقاقات الاجتماعية المكتسبة هي مسألة إنصاف للمهاجرين والبلدان الأصلية كما هي مسألة سياسات فعالة في مجال الهجرة في بلدان المقصد. ولا ينبغي ردع المهاجرين عن مغادرة البلد المضيف أو إرغامهم على البقاء فيه لفترة أطول مما يرغبون لجرد أنهم لا يستطيعون أن يأخذوا استحقاقات الضمان الاجتماعي معهم عند مغادرتهم. أما بالنسبة للعمال المهاجرين غير المتمتعين بالحماية الاجتماعية، وهم في أغلب الأحيان عمال مؤقتون أو مستخدمون في سوق العمل غير الرسمي، فإن إمكانية تحويل الاستحقاقات

الاجتماعية أمر غير وارد. بيد أنه ينبغي للدول أن تكفل إدراجهم في الحدود الدنيا الوطنية للحماية الاجتماعية التي تضمن لجميع المقيمين مستوى أساسيا من الضمان الاجتماعي^(٣٦).

٦٥ - وسيكون تشجيع إمكانية تحويل الاستحقاقات الاجتماعية أحد الاعتبارات الرئيسية التي ينبغي أن يعالجها منتدى أصحاب المصلحة المتعددين المقترح بشأن المهارات والتنقل بغرض العمل (انظر الفقرة ٥٩ (هـ) أعلاه). وسعياً وراء إنشاء هذا المنتدى، أحث المنظمات الدولية المختصة، مثل منظمة العمل الدولية والبنك الدولي، على تكثيف التنسيق بينها والجهود الرامية إلى مساعدة الدول والجهات صاحبة المصلحة في قطاع التأمين على القيام بما يلي:

(أ) وضع تفاهم مشترك حول مضمون إمكانية تحويل الاستحقاقات الاجتماعية؛

(ب) استكشاف الخيارات المتاحة لقيام البلدان الأصلية بتوسيع نطاق حمايتها الاجتماعية بحيث يشمل المهاجرين الذين يسافرون بصورة مؤقتة لأسباب متصلة بالعمل وأفراد أسرهم الذين يتركوهم في البلدان الأصلية، بما في ذلك من خلال إنشاء صناديق لرعاية المهاجرين^(٣٧)؛

(ج) تحسين تصميم استحقاقات المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية في بلدان المقصد لتيسير إمكانية تصديرها؛

(٣٦) انظر توصية منظمة العمل الدولية بشأن الأراضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢).
(www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)

(٣٧) أنشأ عدد من بلدان الأصل في آسيا، مثل بنغلاديش وباكستان والفلبين وسري لانكا وتايلند، صناديق لرعاية المهاجرين توفر مجموعة من الخدمات للعمال المهاجرين، بما في ذلك التدريب على المهارات قبل المغادرة والحلقات الدراسية التوجيهية؛ والقروض المقدمة لتغطية تكاليف استقدام اليد العاملة المسبقة؛ والإعادة إلى الوطن في حالات الطوارئ والتأمين على الحياة والتأمين الطبي؛ وتقديم المساعدة (القانونية) من خلال أقسام متخصصة في السفارات والقنصليات في الخارج؛ والمساعدة لإعادة الإدماج. وتوسع بعض الصناديق لتقديم نطاق الخدمات بحيث يشمل الأسر والمجتمعات المحلية الباقية في البلد الأصلي، بما في ذلك تمويل الخدمات الاجتماعية والمنح الدراسية والمساعدة المالية للأسر المحتاجة. وترد المساهمات إلى صناديق الرعاية إما من رسوم ثابتة مفروضة على أرباب العمل ووكالات استقدام اليد العاملة و/أو من رسوم العضوية التي يدفعها العمال المهاجرون. انظر Neil G. Ruiz and Dovelyn Rannveig Agunias, "Protecting temporary workers: migrant welfare funds from developing countries", Migration and Development Brief No. 7, World Bank, October 2008 (http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD_Brief7.pdf)

(د) التفاوض بشأن اتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية على طول ممرات الهجرة الرئيسية وداخل التجمعات الإقليمية للدول؛ ووضع نموذج موحد لهذه الاتفاقات الثنائية؛ وتعزيز قدرات إدارات الضمان الاجتماعي لكي تؤدي الاتفاقات وظيفتها على نحو فعال.

التوصية ٩

تحسين أسواق التحويلات المالية وتعميم الخدمات المالية

٦٦ - تؤدي التحويلات المالية دوراً بالغ الأهمية في تحقيق الهدف الأول من خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠: القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان. ويكتسي القضاء على الفقر وتحسين قدرة الفقراء على الصمود أمام الصدمات أهمية خاصة إذا كان من الممكن أن يصبح أيضاً خطوة أولى باتجاه تعميم الخدمات المالية. ومع ذلك، ففي الوقت الراهن، تسجل الدول الصغيرة والهشة التي تكون عادة شديدة الاعتماد على تدفقات التحويلات المالية بعض أعلى رسوم التحويلات المالية.

٦٧ - وإنني أدعو إلى زيادة تضافر الجهود (من خلال تنفيذ حملة منسقة يقودها الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والبنك الدولي، على سبيل المثال) من أجل إقامة شراكات عملية في ما بين صانعي السياسات وواضعي الأنظمة الحكوميين، وممثلي القطاع المالي، ورواد الأعمال في قطاع التكنولوجيا، بغية القيام بما يلي:

(أ) تسهيل وصول المهاجرين وأسرههم إلى الخدمات المالية، بسبل منها توسيع نطاق التدريب الرامي إلى تعزيز الإلمام بالأمر المالية ليشمل مرسلي التحويلات المالية ومستلميها؛ ومن شأن إدخال تحسينات على البيئة التنظيمية تعزيز استخدام التكنولوجيا، مثل الخدمات المالية المتنقلة، من أجل إرسال تحويلات مالية عابرة للحدود؛

(ب) تعزيز المنافسة في أسواق التحويلات المالية، على سبيل المثال من خلال ضمان تقيّد المصارف المركزية في البلدان المتلقية للتحويلات المالية بالمبادئ العامة لخدمات التحويلات المالية الدولية^(٣٨)؛

(ج) عدم الافتراض بأن التحويلات المالية مساوية لغسل الأموال، وهو افتراض يؤدي إلى اعتبار أنّ كل عملية تحويل مالي (مهما كانت صغيرة) هي قضية غسل أموال، من يقوم بها "مذنب حتى تثبت براءته". وعوضاً عن ذلك، ينبغي أن تتجه الجهات التنظيمية

(٣٨) Bank for International Settlement and the World Bank, *General Principles for International Remittance Services*, Basel, 2007 (www.bis.org/cpmi/publ/d76.pdf)

المالية نحو اعتماد نهج قائم على تحديد المخاطر يركز على المبالغ التي تتجاوز عتبة معينة. ويكتسب ذلك أهمية خاصة لإبقاء قنوات التحويلات إلى البلدان التي تمرُّ بأزمات مفتوحة.

التوصية ١٠

تعزيز الإدماج عن طريق تزويد المهاجرين بوثائق إثبات لهويتهم القانونية

٦٨ - إن ملايين الناس غير قادرين على ممارسة حقوقهم الأساسية وأداء المهام اليومية الاعتيادية، لأنهم لا يملكون هوية قانونية أو أي وسيلة كانت ليثبتوا من هم. ويُلزم الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة، في إطار الغاية ١٦-٩، الدول بما يلي: "توفير هوية قانونية للجميع، بما في ذلك تسجيل المواليد"، وذلك بحلول عام ٢٠٣٠.

٦٩ - وإنني أدعو الوكالات الدولية، مثل البنك الدولي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمنظمة الدولية للهجرة، إلى العمل معاً ومع الجهات المهتمة من حكومات وطنية ومحلية، وشركات خاصة، وجهات فاعلة غير ربحية، بالتشاور مع المقرر الخاص لمجلس حقوق الإنسان المعني بالحقوق في الخصوصية، إلى القيام بما يلي:

(أ) دعم الجهود التي تبذلها الدول لإنشاء نُظُم عالمية للتسجيل المدني وتحديد الهوية تعطي جميع المواطنين وغير المواطنين المقيمين في بلد معين أو مدينة معينة، وبصرف النظر عن جنسيتهم أو أصلهم العرقي أو وضعهم كمهاجرين أو أي خصائص أخرى، رقم هوية خاصاً بكلّ منهم يمكنهم من الحصول على الخدمات ومزاولة الأعمال التجارية^(٣٩). وتتطوي هذه النظم التي يبدأ العمل بها في بعض الأحيان على المستوى المحلي، من قبل بلديات رائدة مثل بلدية نيويورك مثلاً، على آفاق واعدة إلى حد كبير بإدماج المهاجرين، على الرغم من ضرورة إيلاء الاهتمام الواجب لحفظ المعلومات الشخصية التي يتم جمعها؛

(ب) مساعدة الجهود الحديثة العهد الرامية إلى النظر في جدوى نظام رقمي لإصدار بطاقات الهوية^(٤٠) يكتسب طابعاً عالمياً بالفعل ومن شأنه السماح لشخص ما بأن يقوم بمعاملات أو يلجأ إلى خدمات عامة أو خاصة في بلدان مختلفة. وإذا ما كانت بطاقات

(٣٩) أكثر هذه الخطط جرأةً هو إصدار "أرقام الهوية الفريدة المؤلفة من ١٢ عدداً" (Aadhaar) من جانب هيئة إصدار الهويات الفريدة في الهند. وتمنح هذه الهيئة رقم هوية فريداً - مضموناً أمنه بالاستدلال البيولوجي - إلى أي شخص مقيم في البلد، بغض النظر عن جنسيته أو وضعه كمهاجر، بغية تيسير وصوله إلى الخدمات الحكومية والمالية وخدمات أخرى (<https://uidai.gov.in/beta/>).

(٤٠) على سبيل المثال، تهدف مبادرة ID2020 إلى التوصل إلى حل تكنولوجي من أجل استحداث هوية عالمية للجميع (<http://id2020.org/>).

الهوية هذه موصولةً بمعلومات شخصية مهمة (شهادة ميلاد أو زواج، أو مستخرجات من قيد أصلي، أو سجلات التطعيم والائتمان، على سبيل المثال)، فيمكنها أن تحدّ من مخاطر فقدان الوثائق وتزويرها، وتشتت أفراد الأسر خلال أوضاع الطوارئ، ومن استغلال المهاجرين من قبل المهرّبين والمتجرين بالبشر وأرباب العمل العديمي الضمير الذين يحجزون على جوازات سفرهم.

هاء - تعزيز القدرات في مجال إدارة الهجرة

٧٠ - تنطلق جميع التوصيات الواردة أعلاه، والبالغ عددها عشر توصيات، من الافتراض بأنه على الرغم من عدم إمكانية وعدم وجوب وقف الهجرة، يمكن إدارتها إدارة أفضل بكثير مما هو عليه الحال في الوقت الراهن. وفي ثلاثة مجالات، هي حماية المهاجرين المعرّضين للخطر، وهجرة اليد العاملة، واتخاذ ترتيبات العودة وإعادة الإدماج، قدّمت اقتراحات محدّدة لتحسين إدارة الهجرة. وفي الفرع الأخير من هذا التقرير، أقتراح بعض الآليات التي تكتسي طابعاً أعمّ والتي أعتقد أنه يمكن من خلالها تحقيق هذا الهدف.

التوصية ١١

الاستثمار في قدرات الدول على إدارة الهجرة

٧١ - نرى أن على الدول ألاّ تقوم فقط باعتماد السياسات الصحيحة ضمن أراضيها، بل أيضاً أن تستثمر في الدول والمناطق ذات الأولويات المتجانسة ولكن التي تفتقر إلى الموارد والقدرات اللازمة لتفعيلها.

٧٢ - وسعياً للدفع باتجاه الاستثمار بشكل منسّق في قدرات الدول على إدارة الهجرة، إنني أدعو إلى إنشاء مرفق لتمويل الهجرة، يكون الغرض منه توجيه ما تقدّمه الدول والمؤسسات المالية الدولية ومصارف التنمية المتعددة الأطراف والجهات الفاعلة في القطاع الخاص من تمويل ومساعدة تقنية، وذلك لضمان أن تكون جميع الدول مجهزة للوفاء بالالتزامات المتصلة بالهجرة التي تعهدت بها في خطة عام ٢٠٣٠ والتي ستُحدّد بصيغة أكثر تفصيلاً في الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. ومن شأن إنشاء هذا المرفق العالمي تعزيز التنسيق بين الجهات المانحة والأمم المتحدة وكفالة تخصيص موارد للدول الأشدّ تأثراً بالهجرة.

التوصية ١٢

تحسين البيانات اللازمة لوضع سياسات للهجرة قائمة على الحقائق وتطبيق المساءلة

٧٣ - يتوقف تحسّن إدارة الهجرة على توفر بيانات جيدة وفهم محرّكات وديناميات الهجرة فهماً سليماً. غير أن المجتمع العالمي لا يزال يجهد للثبوت من حقائق أساسية، مثل تحديد من هم المهاجرون، وأين هم، ومن أين يأتون، وإلى أين انتقلوا، لا سيما في ما يتعلق بحالات الانتقال بين البلدان النامية. وهناك عدد من السبل التي علينا اتباعها للتوصل إلى بيانات أفضل نوعية بشأن الهجرة ولتحسين رصدها والإبلاغ عنها:

(أ) تحسين معرفتنا بالهجرة عن طريق تنفيذ التوصيات الخمس الصادرة عن لجنة بيانات الهجرة الدولية للبحوث والسياسات الإنمائية^(٤١): '١' طرح أسئلة أساسية تتصل بالهجرة في التعدادات الوطنية وإتاحة البيانات للجمهور؛ '٢' تجميع ونشر البيانات الإدارية الموجودة؛ '٣' إجراء مسح القوى العاملة مركزياً؛ '٤' توفير إمكانية الوصول إلى البيانات الجزئية وليس مجرد التبويبات؛ '٥' إدراج وحدات متصلة بالهجرة في مزيد من مسوح الأسر المعيشية القائمة^(٤٢). وسيتطلب هذا الأمر أن تقوم الدول والجهات الفاعلة الدولية، مثل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، والمنظمة الدولية للهجرة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة العمل الدولية، والبنك الدولي، واليونسيف، بالعمل معا وبناء القدرات المؤسسية في البلدان النامية في مجال جمع البيانات المتعلقة بالهجرة وتخزينها وتحليلها ونشرها؛

(ب) توضيح الإمكانيات التي تنطوي عليها "البيانات الضخمة" والاستفادة من هذه البيانات باعتبارها مكملّة لمصادر البيانات التقليدية مثل التعدادات السكانية، وذلك ببذل جهد منهجي لفرز التجارب الجارية بغية تحديد ما هو ناجح منها وما يمكن تعزيزه^(٤٣).

(٤١) انظر <http://www.cgdev.org/working-group/improving-migration-data>.

(٤٢) على سبيل المثال، المسوح المرتبطة بدراسة قياس مستويات المعيشة التي أعدّها البنك الدولي، وتعدادات السكان والاستقصاءات الصحية، ومسوح القوى العاملة، والدراسات الاستقصائية المتصلة بميزانيات الأسر المعيشية وتلك المتصلة بدخلها وإنفاقها. ومن شأن ذلك أن يسمح بتحديد أدقّ الصلات بين عمليات الهجرة ونتائج التنمية البشرية بالنسبة إلى الأشخاص والأسر المعيشية.

(٤٣) على سبيل المثال، تستخدم مؤسسة Flowminder بيانات الهاتف النقال في سياقات مختلفة من أجل تحليل أنماط التنقل، وذلك في ما يتعلق بعوامل مثل الكوارث الطبيعية وتغير المناخ (في بنغلاديش) أو انتشار الأمراض المعدية (في كينيا)، بهدف دعم استراتيجيات الاستجابة (-استجابة <http://www.flowminder.org/case-studies/mobile-phone-data-to-understand>)، و (www.flowminder.org/work/research-innovation). وللاطلاع على لمحة عامة موجزة عن الاستخدامات الراهنة للبيانات الضخمة في ما يتعلق بالهجرة الدولية، انظر Olivia De Backer، "Big data and international migration"، 16 June 2014 (<http://unglobalpulse.org/big-data-migration>).

وإنني أثنى على الجهود التي تبذلها حكومتا بلجيكا ومالي اللتان تعملان مع ائتلاف يضم منظمات دولية إضافة إلى شبكة الشراكة العالمية لبيانات التنمية المستدامة، بغية إقامة تحالف يُعنى بالبيانات الضخمة المتصلة بالهجرة؛

(ج) تطوير الأدوات والقدرات اللازمة لرصد أهداف التنمية المستدامة المتصلة بالهجرة بطرق لا تقتصر على مجموعة المؤشرات العالمية المتفق عليها، والتي أقرتها المكاتب الإحصائية الوطنية، من أجل الرصد العالمي لأهداف التنمية المستدامة^(٤٤). ولذلك، أقترح مجموعة أدوات قوية إنما يمكن إدارتها لقياس مدى نجاح أداء الدول والمهاجرين: مؤشر للتنمية البشرية للمهاجرين، ومؤشر لإدارة الهجرة الذي وضعته المنظمة الدولية للهجرة^(٤٥)، وأداة لتتبع المعونة والمساعدة في ما يتصل بالهجرة؛

(د) رصد أداء الدولة في ما يتعلق بحقوق الأشخاص المتنقلين، من خلال إنشاء قاعدة بيانات عالمية مستقلة (يتولى صيانتها، مثلاً، اتحاد جامعي)^(٤٦) تتضمن مؤشرات حول الحقوق الممنوحة لمختلف فئات الأجانب (بمن فيهم المهاجرون والسياح والمسافرون لغرض مزاولة أعمال تجارية). بموجب قوانين وأنظمة البلدان المختلفة وتنفيذها الفعلي.

التوصية ١٣

تعزيز النقاش الوطني الشامل للجميع واتساق السياسات المتعلقة بالهجرة

٧٤ - ينبغي أن تنظر جميع الدول بجدية في إنشاء فريق عامل مشترك بين الوزارات معني بالهجرة يمكن للوزارات والوكالات في إطاره أن تتحاور في ما بينها ومع أصحاب المصلحة المعنيين (بمن فيهم ممثلو الحكومات المحلية والقطاع الخاص وقادة مجتمعات المهاجرين)، من أجل ضمان مواءمة أهداف وغايات السياسات من حيث صلتها، في جملة أمور، بالقضايا الإنسانية والتنمية والهجرة والشؤون الداخلية والخارجية.

(٤٤) تتضمن القائمة الرسمية لمؤشرات أهداف التنمية المستدامة ثمانية مؤشرات لرصد الغايات المتصلة بالهجرة (<http://unstats.un.org/sdgs>).

(٤٥) انظر https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_governance_index_2016.pdf.

(٤٦) اقترح مارتين روس، من جامعة أوكسفورد، وضع قاعدة بيانات عالمية لحقوق المهاجرين (<http://priceofrights.com/blog/post.php?s=2013-11-30-the-case-for-a-global-migrant-rights-database#>).

(WBEljSSZ0kx)، وتعمل جامعة كولومبيا حالياً على وضع معاهدة نموذجية بشأن التنقل البشري تغطي جميع أشكال التنقل، بدءاً بالسفر لأغراض الأعمال التجارية والسياحة، مروراً بهجرة اليد العاملة، وصولاً إلى التشريد القسري. ونشرت كلية الحقوق في جامعة جورجتاون، في مبادرة أطلقتها في عام ٢٠١٣، شرعة دولية لحقوق المهاجرين تشمل على نصوص القانون الدولي ذات الصلة وعلى ما تطور من ممارسات الدول. وفي إطار هذه المبادرة، يجري حالياً وضع مؤشرات لقياس اعتماد هذه الحقوق وتنفيذها.

٧٥ - ويقع على عاتق البرلمان دور واضح ومهم في إجراء نقاش عام يكون أكثر انفتاحاً واستنارة بشأن المفاضلات التي تنطوي عليها سياسات الهجرة. وإني أدعو الاتحاد البرلماني الدولي وشبكة البرلمانيين من أجل عمل عالمي إلى التعاون مع المنظمة الدولية للهجرة وغيرها من المنظمات الدولية بغية تثقيف دوائرها الانتخابية في قضايا الهجرة، وتيسير الحوار في ما بين البرلمانيين حول هذا الموضوع، وتعزيز مشاركتهم في المشاورات المتصلة بوضع اتفاق عالمي بشأن الهجرة.

التوصية ١٤

تمكين المدن والحكومات المحلية

٧٦ - تؤدّي المدن في مختلف أنحاء العالم دوراً متزايداً باستمرار في الترحيب بالمهاجرين، كما أنها تقوم بتطوير الوظائف والأدوات اللازمة لإدارة مزيد من التنوع. وينبغي إعطاؤها السلطة والموارد اللازمة للقيام بذلك على النحو الصحيح. وإني أوصي بما يلي:

(أ) إطلاق مبادرة مخصّصة للمدن والمناطق^(٤٧)، لا سيما تلك التي تشكل فيها الهجرة والتشريد ظاهرة جديدة نسبياً، من أجل وضع ممارسات جيدة في مجالي الهجرة والسياسات المتعلقة باللاجئين وتمويلها وتنسيقها ومشاطرتها وتجريبها، وذلك على سبيل المثال من خلال برنامج شامل لتنمية القدرات الإدارية والقيادية لإدارات المدن^(٤٨)؛

(ب) ينبغي إشراك ممثلي السلطات المحلية بصورة منهجية في الوفود الوطنية المشاركة في الاجتماعات الدولية بشأن الهجرة، بما في ذلك المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، وحوارات الأمم المتحدة الرفيعة المستوى، والمؤتمر الحكومي الدولي المعني بالهجرة في عام ٢٠١٨؛

(٤٧) قد تفضي هذه الجهود إلى نتائج أفضل بالعمل مع الحكومات المحلية المشاركة في المبادرة المشتركة من أجل الهجرة والتنمية (www.migration4development.org/en).

(٤٨) ستزوّد مبادرة بلومبرغ - هارفرد لتعزيز المهارات القيادية في المدن، الممولة بمئة قدرها ٣٢ مليون دولار قدامها مايكل ر. بلومبرغ، والتي تتم إدارتها من خلال جامعة هارفرد، قادة المدن بما يلزم من أدوات ومهارات ودعم بشكل متزايد لمعالجة التحديات المعقدة التي تواجهها القيادة والتنظيم في تسير شؤون المدن في جميع أنحاء العالم - launch-bloomberg-harvard-city-leadership- university- .

(ج) سعيًا لتمكين القادة المحليين من الاضطلاع بدورهم، أَدْعُو إلى تقديم دعم مستمر للاجتماعات السنوية لمنتدى رؤساء البلديات المعني بالتنقل والهجرة والتنمية^(٤٩) بوصفه محفلاً يمكن أن يطلع فيه القادة المحليون على المناقشات الحكومية الدولية العالمية التي لها تأثير على سياسات الهجرة واللاجئين، وأن يؤثروا فيه على هذه المناقشات.

التوصية ١٥

إعادة تحديد الأهداف المتوخاة من المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية

٧٧ - مع ترسُّخ الهجرة في صُلب عمل الأمم المتحدة، سيواجه المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية أسئلة حتمية عمّا إذا كان الهدف المتوخى منه وقيّمته المضافة لا يزالان قائمين. وأقترح أن يعمل المنتدى العالمي، في المستقبل القريب، على دعم بناء توافق للآراء حول وضع اتفاق عالمي طموح بشأن الهجرة، وعلى النهوض بتنفيذ الالتزامات المتصلة بالهجرة والواردة في خطة التنمية لعام ٢٠٣٠. ويمكن للمنتدى أن يكون مكاناً تبليغ فيه الحكومات والجهات صاحبة المصلحة الأخرى عمّا تبذله من جهود للوفاء بالتزاماتها المتصلة بأهداف التنمية المستدامة، وأن يكون أيضاً بمثابة منبر لتيسير الشراكات الرامية إلى الوفاء بهذه الالتزامات التي ينبغي أن تصبّ نتائجها في أعمال المنتدى السياسي الرفيع المستوى بشأن التنمية المستدامة، وهو الهيئة التابعة للأمم المتحدة والمعينة لاستعراض التقدم المحرز نحو تحقيق هذه الأهداف. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي أن ينظر المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية في اعتماد برنامج عمل متعدد السنوات، وفي إنشاء أمانة له تدعمه بقدر أكبر من الكفاءة، وفي تعزيز دوره بوصفه هيئةً معنيةً باستعراض السياسات تساعد الدول على تقييم خياراتها السياسية وقياس فعاليتها بقدر أكبر من المنهجية. وقد يكون من المجدي أيضاً إجراء إصلاحات على مستوى الإدارة، لتشجيع الدول والمجتمع المدني والقطاع الخاص على العمل بشكل مشترك فعلاً لتولي زمام الأمور معاً.

(٤٩) منتدى رؤساء البلديات المعني بالتنقل والهجرة والتنمية، الذي أُطلق في عام ٢٠١٣ أثناء انعقاد الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية، هو اجتماع سنوي وعالمي لرؤساء البلديات تقوده المدن ويهدف إلى مشاركة نهج جديدة ومبتكرة إزاء الحوكمة الحضرية في سياقات شديدة التنوع. ويحصل هذا المنتدى على دعم معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (اليونيتار)، والمنظمة الدولية للهجرة، والبنك الدولي، ومبادرة الهجرة والتنمية المشتركة، والوكالة السويسرية للتنمية والتعاون (<http://blogs.worldbank.org/peoplemove/local-leaders-cooperating-internationally-migration>).

التوصية ١٦

تعزيز قيادة الأمم المتحدة وقدراتها في ما يتعلق بشؤون الهجرة

٧٨ - كشفت أزمة اللاجئين الواسعة النطاق الناجمة عن الحرب القائمة في الجمهورية العربية السورية بشكل مؤلم عن احتياج الأمم المتحدة منذ أمد بعيد إلى استراتيجيات متكاملة للتعامل مع الأشخاص المتنقلين، ومنهم المشردون داخليا واللاجئون والمهاجرون، مع مراعاة الشواغل الإنسانية والإنمائية والأمنية. وكانت هذه هي الرسالة الواضحة الصادرة عن مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني في أيار/مايو ٢٠١٦ والاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بحركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين، الذي عقد في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦.

٧٩ - وبما أن المنظمة الدولية للهجرة أصبحت الآن رسميا جزءا من منظومة الأمم المتحدة، أرى فرصة حقيقية لتوضيح نوع القيادة المطلوب في هذا المجال: الاعتماد على خبرة هيئات المنظمة، وإنما كذلك تحديد تسلسل أوضاع للسلطة وصولا إلى الأمين العام. ولا شك أن المنظمة الدولية للهجرة، التي تشمل ولايتها الهجرة عموما، والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، التي تركز بشكل أكثر تحديدا على اللاجئين وعديمي الجنسية، ستكونان مرتكزا طبيعيا لاستراتيجية المنظمة وهيكلها المؤسسي فيما يتعلق بالهجرة الدولية (بجميع أشكالها) في المستقبل. فلدى المنظمة والمفوضية على السواء موارد وخبرات وتجارب متراكمة بشأن هذه المسائل أكثر بكثير من أي كيان آخر داخل المنظمة، وبالتالي ينبغي أن تكونا "مركز الثقل" الذي تُنظّم حوله أنشطة التشاور والتنسيق.

٨٠ - وتقدّم المنظمة الدولية للهجرة قدراتها التشغيلية الحيوية في ميدان الهجرة، التي كانت منظومة الأمم المتحدة تفتقر إليها حتى الآن. وينبغي لها الآن أن توسّع قدرتها على تقديم المشورة بشأن السياسات، بسبل منها زيادة قدراتها على إجراء البحوث، وقد وضعت الأسس لذلك عند إنشاء مركز تحليل بيانات الهجرة العالمية التابع للمنظمة الدولية للهجرة في برلين عام ٢٠١٥، والذي يمكن هيكلته على غرار مكتب تقرير التنمية البشرية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وينبغي للمنظمة الدولية للهجرة كذلك أن تستعرض وتعزّز دورها في تيسير الحوارات بشأن السياسات.

٨١ - ومن الضروري أن يكون الفريق المكوّن من المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين قويا، ولا سيما لتوجيه سبل استجابة الأمم المتحدة لتدفقات الهجرة المختلطة وحركات النزوح الكبرى المتصلة بالأزمات (من خلال برنامج مشترك يُعنى بالمهاجرين في ظل الأوضاع الهشة، استنادا إلى مبادئ توجيهية توضع لاحقا، على سبيل

المثال) وللمشاركة في قيادة تنسيق عمل منظومة الأمم المتحدة المتعلق بقضايا الهجرة، بدعم من الفريق العالمي المعني بالهجرة. ويجب على الفريق نفسه أن يضطلع بدور مباشر في دعم عمل الأمم المتحدة على الصعيد القطري، وتعزيز البرمجة المشتركة وتعبئة الموارد، ووضع السياسات والتوجيهات البرنامجية، ومواد التدريب، ومؤشرات رصد النتائج.

٨٢ - وبالتطلع إلى المستقبل، أرى أن ثمة خمسة مجالات أساسية ينبغي أن تهدف فيها منظومة الأمم المتحدة المعززة على هذا النحو إلى تحسين أدائها.

توقع حركات النزوح أثناء الأزمات وسرعة الاستجابة لها

٨٣ - عند التخطيط على أساس الافتراض بأن حركات النزوح المتصلة بالأزمات ستكون "أمرًا طبيعيًا من الآن فصاعدًا"، يجب سد الثغرات في سلسلة الحماية، من خلال عمل فريق قوي مشترك بين المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية شؤون اللاجئين يقوم بتحليل المشترك والتدخل المبكر لضمان تحديد الاحتياجات لحماية المهاجرين واللاجئين وتلبيتها في الوقت الأبكر والمكان الأقرب إلى بلدانهم الأصلية قدر الإمكان.

توحيد الكلمة لإيصال الرسائل السياسية

٨٤ - إن تكثيف التنسيق وحصره بمجموعة صغيرة من الكيانات التي تشارك بنشاط في المسائل المتعلقة بالهجرة، ومن بينها فريق قوي مؤلف من المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية اللاجئين، ينضم إليه عند الاقتضاء وعلى سبيل المثال، كل من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ومنظمة العمل الدولية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، من شأنه أن يسمح لمنظومة الأمم المتحدة بتوحيد الكلمة عند نشوء حالات هجرة أو تشرد محددة تستلزم ذلك وإرسال رسائل واضحة ومتسقة، من المقرر وعلى الصعيد القطري.

دعم تنفيذ الالتزامات الواردة في أهداف التنمية المستدامة ورصدها

٨٥ - ينبغي للأمم المتحدة أن تساعد البلدان على ترجمة الالتزامات العالمية إلى أهداف واستراتيجيات وطنية وأن تطور المقاييس التي يمكن للدول والجهات الأخرى قياس النجاح من خلالها. وللمجموعة العالمية المعنية بالهجرة دور رئيسي في هذا الصدد. وفي هذا التقرير، قدّمت أيضًا الحجج لإنشاء مرفق تمويلي ووضع مجموعة محددة من المؤشرات واعتماد المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية بوصفه منبرا للإبلاغ عن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وتيسير الشراكات من أجل ضمان تحقيق هذه الأهداف.

دعم تطوير "قوانين غير ملزمة" وصياغة معايير مشتركة

٨٦ - هناك العديد من المجالات السياسية التي يمكن إحراز تقدم فيها من خلال قيام الدول ببذل جهود لتحديد معايير ومبادئ مشتركة توجه سلوكها، بما في ذلك عندما يتعلق الأمر بالتعامل مع "المهاجرين الذين يعانون أوضاعاً هشة"، وإدارة تنقل اليد العاملة والمهارات، وعودة المهاجرين وإدماجهم. ويمكن للأمم المتحدة أن تساعد على بدء هذه العمليات المعيارية وتيسير تطويرها.

السعي إلى إبرام معاهدات جديدة بشأن مسائل محددة

٨٧ - في الحالات التي تظهر فيها الدول رغبة في التقدم في هذا الاتجاه، يمكن للأمم المتحدة أن تقدم الدعم لها للانتقال من العمليات غير الرسمية إلى إبرام معاهدات رسمية، بما في ذلك تلك المتصلة بمعاملة المهاجرين الذين يعانون أوضاعاً هشة؛ وعمليات التوظيف التعسفية؛ أو بالتحويلات الدولية للأموال والاستحقاقات. ويمكن أن يجمع الاتفاق العالمي بشأن الهجرة القواعد والمبادئ المتفق عليها في اتفاق إطاري عالمي يتضمن عناصر ملزمة وأخرى غير ملزمة، ويحدد المجالات التي يمكن للدول أن تتعاون بشأنها من أجل إبرام معاهدات ووضع قواعد دولية جديدة.

رابعاً - خلاصة

٨٨ - يهدف هذا التقرير إلى إظهار أن الهجرة يجب ألا تكون مصدراً للخوف ونشوب النزاعات داخل الدول أو فيما بينها. وأعتقد أن بإمكاننا تصحيح القوالب النمطية السلبية التي يوصم بها المهاجرون والتضليل الإعلامي بشأن الهجرة، ولا سيما من خلال الجهود المتضافرة التي تبذلها حملة TOGETHER^(٥٠)؛ وبإمكاننا أن نيسر التنقل بشكل نظامي ومنظم؛ وبإمكاننا حماية سلامة المهاجرين، بما في ذلك في أوقات الأزمات؛ وبإمكاننا الحد من تكاليف الهجرة وتعظيم فوائدها من خلال استثمارات سديدة؛ وبإمكاننا إدماج المهاجرين في التقدم الاقتصادي والاجتماعي لمجتمعاتنا كافة، بدلا من تركهم ليتخلفوا عن الركب؛ ويمكن

(٥٠) TOGETHER هي حملة عالمية أطلقها الأمين العام تهدف إلى تغيير التصورات والمواقف السلبية تجاه اللاجئين والمهاجرين، وتعزيز العقد الاجتماعي بين البلدان والمجتمعات المضيفة من جهة، واللاجئين والمهاجرين من جهة أخرى. وأطلقت حملة TOGETHER في الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بحركات النزوح الكبرى للاجئين والمهاجرين عام ٢٠١٦، وهي تنفذ بالشراكة مع الدول الأعضاء والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وستستمر حتى عام ٢٠١٨ عندما يتوقع من الدول أن تعتمد الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين والاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (<http://refugeemigrants.un.org/together>).

للدول أن تعمل معا وليس ضد بعضها البعض في إدارة الهجرة؛ وباختصار، يمكن أن تكتسب مجتمعاتنا المعارف والقدرات اللازمة لإدارة الهجرة إدارة حسنة.

٨٩ - ولكن لا يمكن تحقيق كل ذلك بدون وجود الثقة: الثقة بين الحكومات، وكذلك الثقة بين الحكومات ومنتخبيها. وهذا ما نحن بأمرس الحاجة إليه في الوقت الراهن. وفي الواقع، لم يحدث في أي وقت في التاريخ الحديث أن كانت أواصر الثقة مهترئة إلى هذا الحد، ولا سيما فيما يخص المسائل المتصلة بالهجرة التي يخشاها الجمهور ولا يملك عنها معلومات صحيحة. وفي هذه البيئة، لا يمكن إحراز أي تقدم إلا تدريجيا. ولهذا السبب، أقترح معالجة المشاكل عند مستوى الحكم الأدنى، حيث يمكن حلها. وقد يعني ذلك في بعض الأحيان المستوى المحلي أو الوطني، أما فيما يخص بعض المسائل فعلى الدول أن تعمل معا، على الصعيد الثنائي أو الإقليمي أو حتى العالمي، واغتنام المبادرات التي يطلقها الرواد والأبطال، والعمل من خلال ما يسمّى "بتعددية الأطراف المصغّرة" (minilateralism)^(٥١)، حيث تعمل مجموعات صغيرة من الدول المعنية معا من أجل وضع أفكار جديدة وتنفيذها ومن ثم مناقشتها، وربما اعتمادها في أطر تتسم بطابع رسمي أكبر.

٩٠ - ومن الضروري معالجة شواغل أولئك الذين يشعرون بأن الهجرة تهدّدهم إذا أردنا تجنب ردود الفعل المدمرة وتحقيق نتائج مستدامة. فالمواجهة لن تقودنا إلا إلى طريق مسدود. ومن أجل إحراز تقدّم في توطيد التعاون الدولي في هذا المجال، يجب مراعاة مصالح جميع الجهات الفاعلة المشروعة. وما دام هناك جهات صاحبة مصلحة لا يؤايتها النظام، فإنها ستجاهله في أفضل الأحوال أو ستقوّضه في أسوأها. وأنا مقتنع بأننا سنجد الحلول التي تبشر بالأمل لنا جميعا إذا ما أصغينا إلى بعضنا البعض، وسعينا من دون كلل إلى تحديد أهداف مشتركة والاتفاق على مسارات بغية تحقيقها.

(٥١) Moses Naim, "Minilateralism", *Foreign Policy*, 21 June 2009 (<http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism>)

لا يتسع المجال هنا لذكر أسماء كل أولئك الذين ساعدوني على التفكير في المواضيع التي يتناولها هذا التقرير. ومع ذلك، يستحق بعضهم شكرا خاصا، بدءا بالأمينين العامين اللذين خدمتهما، كوفي عنان وبن كي - مون، وكذلك يان إلياسون، وويليام لاسي سوينغ، وروبرت أور، والأمير زيد رعد زيد الحسين، وكارين أبو زيد، وإيفا أكرمان - بورجي، وإدوارد نيزا، وأبيودون وليامز، وإدوارد مورتيمر، وريجين دو كليرك. ومنذ بدء عملي بصفتي ممثلا خاصا، استفدت من مشورة غريغوري مانياتيس وفرانسوا فويننا، واعتمدت على الدعم القيّم الذي قدّمته إيفلين بورفيس وميلاني بورفورد وشعبة السكان بإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. وقدّمت مؤسسة ماك آرثر الدعم المالي منذ عام ٢٠٠٦ لهذا العمل الذي استفاد أيضا من مساهمات قدّمتها حكومات السويد وسويسرا والولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك من مؤسسات المجتمع المفتوح ومؤسسة كارنيجي. ولقد قدّمت مبادرة السياسات العالمية التابعة لجامعة كولومبيا، التي يقودها مايكل دويل، الدعم لأعمال فريق البحث والصياغة أثناء إعداد التقرير، من الناحيتين الموضوعية وخلاف ذلك.

فريق البحث والصياغة: غريغوري مانياتيس، سارا روزنغارتنر، كولّين توييز، إدوارد مورتيمر، جوستين ماكدرموت، كاتلين نيولاند، كاتي لونغ، فرانسوا فويننا، ماغي باورز.

فريق النشر: ساين هينينغ، لوريلاي سانشيز، بريندا أوليفاس، نيكول بوب، لوكرشيا كينان، سيارا سبنسر، وإدارة شؤون الجمعية العامة والمؤتمرات.

الخبراء المستشارون: استفاد هذا التقرير من الأفكار القيّمة والتدقيق الذي قام به عشرات الخبراء وصانعو السياسات الذين استشيروا أثناء صياغته. ولا يعني إدراج أسمائهم أدناه، بأي حال من الأحوال، تأييدهم للتقرير، وإنما هو تعبير عن التقدير العميق الذي يكّنه فريق الصياغة لمساهماتهم القيّمة، وهم: مانولو أيبا، ت. ألكسندر ألينيكوف، كمال أمكراي، فيرونيك أوبر، إبراهيم عوض، نجيم الزحاف، بولا بانيرجي، إيندروجيت بانيرجي، مارتن باربر، ماتيو بيلانجي، ألكسندر بيتس، مايكل بومبونغ، بيتر بوش، خورخي برافو، توماس بوتنر، تشوكو - إميكا تشيكيزي، ريشارد خولوفنسكي، مايكل كليمنس، سارة كليف، إليزابيث كوليت، كاثرين كوستيلو، فرانسوا كريبو، آنا كراولي، هان دي هاس، بيدرو دي فاسكونسيلوس، دارلا ديردورف، بامبلا ديلارجي، بيرني ديريلي، فيجايانتي ديساي، مايكل دويل، جان - كريستوف دومون، هوارد دنكان، غونزالو فانخول، إليزابيث فيريس، انجالي فلوري، مارتا فوريسي، مارتن فوك، لورا غونزاليس - مورفي، غي غودوين -

جیل، جنیفر غوردون، کریستوفر غریغوری، فیبی غریفیث، جیسیکا هاغن - زانکر، راندال هانسن، شهید الحق، جیل هیلکی، سایین هینینغ، نافا هینرکس، روبرت هولزمان، بیلا هوفی، ناتاشا اسکندر، عرفات جمال، جیوتی کانیکس، دونالد کیروین، میشل کلاین سلیمان، کیفن کلوک، رای کوسلوفسکی، فرانک لازکو، ساندرافینکس، میشل لیتون، بن لويس، مانجولا لوثریا، جونathan مارسکیل، فیلیب مارتن، سوزان مارتن، لیا مائیسون، جون ماگالوم، نیل ماکان، کلیر میلامید، کلاری مینوتزی، کریغ مخیر، بیترو مونا، کلیر موران، ایمی مویدین، راینر مونتر، ایزومی ناکامیتسو، کیڑی نیل، بیا اوبروی، سارة بانتولیانو، فیلیب بیرس، سونیا بلازا، مارتن بلویم، هانا بوستیل، جونathan برنتیس، دلیب رانا، دانیلی ریالی، سیسیل ریالان، آن ریشار، کریستوفر ریشتر، ماریا تیریزا روخاس، مارتن روس، غوتز شمیت - بریمی، جیمس شارب، سوزان شیلدون، ناندو سیجون، رونالد سکیلدون، جون سلوکوم، فیدیریکو سودا، لیه ستیلیفیلد، مادلین سامبشن، باتریک تاران، مانویلا تومی، جویل تراکمن، باتریک ویل، کیسی ویستون، کاترین ویزنر، توم ویلیمس، جون ویلموث، ل. الآن وینترز، الیس وورکمان.