تؤمن المنظمة الدولية للهجرة بمبدأ أن رقم ٢٧ الهجرة الإنسانية المنظمة تعود الحوار الدولي بالفائدة على بشأن الهجرة المهاجرين والمجتمع. وبصفتها منظمة تعمل فيما بين الحكومات، تتعاون المنظمة الدولية تعزيز التعاون الدولي في مجال الهجرة وإدارتها نحو اعتماد الدولي اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة من والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨ التنفيذية للهجرة، دفع التفاهم حول المسائل المتعلقة بالهجرة، تشجيع التنمية الإجتماعية والإقتصادية من خلال الهجرة، والحفاظ على الكرامة الإنسانية وسلامة المهاجرين.

المنظمة الدولية للهجرة
وكالة الأمم المتحدة للهجرة
International Organization for Migration
The UN Migration Agency

تؤمن المنظمة الدولية للهجرة بمبدأ أن الهجرة الإنسانية المنظمة تعود بالفائدة على المهاجرين والمجتمع. وبصفتها منظمة تعمل فيما بين الحكومات، تتعاون المنظمة الدولية للهجرة مع شركائها في المجتمع الدولي من أجل: المساعدة في مواجهة التحديات التنفيذية للهجرة، دفع التفاهم حول المسائل المتعلقة بالهجرة، تشجيع التنمية الإجتماعية والإقتصادية من خلال الهجرة، والحفاظ على الكرامة الإنسانية وسلامة المهاجرين.

تُعبّر محتويات هذا التقرير عن آراء المؤلفين ولا تعكس بالضرورة الرؤية الخاصة بالمنظمة الدولية للهجرة (IOM). إن المصطلحات المُستخدمة والمواد التي يقدمها هذا التقرير لا تعكس بأي شكل من الأشكال آراء المنظمة الدولية للهجرة بخصوص الوضع القانوني لأي دولة، أو أرض، أو مدينة أو منطقة، أو حكوماتها وحدودها.

الناشر: المنظمة الدولية للهجرة
١٧ شارع موريلون
١٢١١ جنيف ١٩
سويسرا
هاتف: +٤١ ٢٢ ٧١٧ ٩١ ١١
فاكس: +٤١ ٢٢ ٧٩٨ ٦١ ٥٠
بريد إلكتروني: hq@iom.int
موقع إلكتروني: www.iom.int

ISBN 978-92-9068-749-8

@ ٢٠١٧ المنظمة الدولية للهجرة (IOM)

جميع الحقوق محفوظة. المواد الموجودة في هذا التقرير لايمكن طبعها أو تخزينها في نظام قابل للاسترداد أو إرسالها بأي شكل أو وسيلة إلكترونية أو ميكانيكية أو من خلال التصوير الضوئي أو التسجيل دون موافقة خطية مسبقة من الناشر.

رقـم ٢٧

الحوار الدولي
بشأن الهجرة

تعزيز التعاون الدولي في مجال الهجرة وإدارتها نحو اعتماد اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية فى عام ٢٠١٨

المنظمة الدولية للهجرة
وكالة الأمم المتحدة للهجرة
International Organization for Migration
The UN Migration Agency

يتمثل هدف المنظمة الدولية للهجرة الأوّلي في تيسير إدارة الهجرة الدولية إدارةً منظَّمة وإنسانية... ومن أجل تحقيق هذا الهدف، ستركز المنظمة على الأنشطة التالية، بناء على طلب الدول الأعضاء أو بالاتفاق معها : ...

٧- من أجل تعزيز وتيسير ودعم المناقشات على الصعيدين الإقليمي والعالمي والحوار بشأن الهجرة، بما في ذلك من خلال الحوار الدولي بشأن الهجرة، لزيادة فهم ما توفّره من فرص وما تطرحه من تحديات، وتحديد ووضع سياسات فعالة للتصدي لتلك التحديات وتحديد

نهج وتدابير شاملة للنهوض بالتعاون الدولي ... (استراتيجية المنظمة الدولية للهجرة، التي اعتمدها مجلس المنظمة الدولية للهجرة في ٢٠٠٧).

أطلقت المنظمة الدولية للهجرة الحوار الدولي بشأن الهجرة (الحوار الدولي) في الدورة الخمسين لمجلس المنظمة الدولية للهجرة في عام ٢٠٠١، بناء على طلب من أعضائها. وكان الغرض من هذا الحوار الدولي، تماشيا مع ولاية دستور المنظمة الدولية للهجرة، هو توفير منتدى للدول الأعضاء والمراقبين من أجل تحديد ومناقشة القضايا والتحديات الرئيسية المطروحة في مجال الهجرة الدولية، للمساهمة في التوصل إلى فهم أفضل للهجرة وتعزيز التعاون في قضايا الهجرة بين الحكومات ومع الجهات الفاعلة الأخرى. كما ينطوي الحوار الدولي أيضاً على وظيفة بناء القدرات، مماّ يمكّن الخبراء من مختلف المجالات ومختلف المناطق من تبادل نُهُج السياسات والممارسات الفعالة في مجالات معينة من الاهتمام وإنشاء شبكات للعمل في المستقبل.

وقد ساعد شكل الحوار الدولي الشامل، والبنّاء وغير الرسمي على خلق مناخ أكثر انفتاحا لنقاش سياسات الهجرة، واستُعمل لبناء الثقة بين مختلف أصحاب المصلحة في مجال الهجرة. وإلى جانب البحوث المستهدفة وتحليل السياسات، يوفّر الحوار الدولي منتدىً مفتوحا للنقاش والتبادلات فيما بين جميع أصحاب المصلحة المعنيين، ويساهم في فهم أفضل لقضايا الهجرة المواضيعية والناشئة، وصلاتها مع مجالات السياسات الأخرى. كما يسهّل أيضا تبادلات الخيارات فيما يخصّ السياسات والنهج بين واضعي السياسات والممارسين، بهدف التوصّل إلى حوكمة أكثر فعالية وإنسانية للهجرة الدولية.

وقد تم تصميم سلسلة منشورات الحوار الدولي بشأن الهجرة (أو "سلسلة الكتاب الأحمر") لالتقاط واستعراض نتائج الأحداث والبحوث التي أجريت في إطار الحوار الدولي. وتقوم بإعداد سلسلة الكتاب الأحمر وتنسيقه وحدة الحوار الدولي التابعة لإدارة التعاون الدولي والشراكات الدولية في المنظمة الدولية للهجرة. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات حول الحوار الدولي، على العنوان التالي: .www.iom.int/idm

يتضمن هذا المنشور التقرير والموادّ التكميلية الواردة في حلقتي العمل المعقودتين في عام ٢٠١٧. عُقدت أولى هاتين الحلقتين في نيويورك يومي ١٨ و١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧، والثانية في جنيف يومي ١٨ و١٩ تموز/يوليو ٢٠١٧. ودارت الحلقتان حول الموضوع الشامل للحوار الدولي بشأن الهجرة ٢٠١٧: "تعزيز التعاون الدولي في مجال الهجرة وإدارتها نحو اعتماد اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨». وضمّت الحلقتان ٧٥ متكلما وحضرهما أكثر من ٦٠٠ مشارك، مثّلوا شريحةً واسعةً من واضعي السياسات والخبراء وممثلين عن الأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص، ومسؤولين من المنظمات الدولية والمجتمع المدني والمهاجرين.

ويعرض هذا المنشور تقريراً موضوعيا مُفصَّلا عن المداولات بشأن القضايا الرئيسية التي نوقشت، ويقدم مجموعة من الخبرات الوطنية، وأفضل الممارسات التي تمّ تقاسمها والتوصيات التي قدمت لوضع الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. كما يتضمّن جدول الأعمال وموجز الاستنتاجات الرئيسية التي تخص كلاً من حلقتي العمل.

وقد قامت بإعداد الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧، كلّ من السيدات سوزان مارتن وإليزابيث فيريس ولارا كين من معهد دراسة الهجرة الدولية في جامعة جورجتاون، تحت إشراف السيد عزوز سامري، رئيس شعبة مجالس الإدارة في المنظمة الدولية للهجرة، ووحدة الحوار الدولي بشأن الهجرة، وتحت الإشراف العامّ للسيدة جيل هيلك، مديرة التعاون الدولي والشراكات.

وقد تولّت وحدة الحوار الدولي بشأن الهجرة، التابعة لإدارة التعاون الدولي والشراكات في المنظمة الدولية للهجرة، تنظيم الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧. ويُقَدَّم شكرٌ خاصٌّ للزملاء في إدارة الهجرة وإدارة العمليات والطوارئ، والفريق المعني بالاتفاق العالمي للمنظمة الدولية للهجرة، ومكتب المنظمة الدولية للهجرة لدى الأمم المتحدة في نيويورك، ووحدة الترجمة والمنشورات ووحدة الإعلام والاتصالات، وأمانة الاجتماعات، على تعاونهم في تنظيم فعاليات الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧.

وتودّ المنظمة الدولية للهجرة أن تعرب عن بالغ تقديرها لحكومة أستراليا وحكومة تركيا وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية على مساهمتها المالية السخية في تحقيق الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧.

المحتويات

تصدير I

تقرير عن حلقتي العمل حول الحوار الدولي iii

مقدّمة ٣

الاتفاق العالمي: فرصة تاريخية ١١

نُهُج الحكومة بأكملها ونُهُج المجتمع بأسره فيما يخصّ الهجرة ١٦

المهاجرون وهشاشة الأوضاع ٢٤

التعاون الدولي، والمسؤوليات المشتركة، بما في ذلك المبادرات الإقليمية والمتعددة الأطراف الخاصة بحالات معيّنة ٤٧

تنفيذ الاتفاق العالمي للهجرة ومتابعته ٥٦

التوصيات ٦١

الأجندة

مقر الأمم المتحدة، نيويورك

جدول الأعمال النهائي ٧١

مذكرة مفاهيمية ٧٩

موجز الاستنتاجات ٨٥

قصر الأمم، جنيف

جدول الأعمال النهائي ١٠١

ورقة معلومات أساسية ١١٣

موجز الاستنتاجات ١٢٧

تصـديـر

يعدّ الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧ أحد إسهامات المنظمة الدولية للهجرة في مرحلة التشاور المتعلّقة بالعملية التحضيرية المؤدية إلى اعتماد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنتظمة الآمنة، واستجابة لدعوة الجمعية العامة في القرار ٢٨٠/٧١ باستخدام الآليات واتخاذ الإجراءات المتعلّقة بالعمليات العالمية، بما في ذلك الحوار الدولي بشأن الهجرة، للمساهمة في هذه العملية.

عُقدت حلقة العمل الأولى في إطار الحوار الدولي- وهو بمثابة منتدى يجمع الدول وغيرها من أصحاب المصلحة المعنيين لتعزيز التفاهم والحوار والتعاون بشأن قضايا الهجرة - في الفترة ١٨-١٩ نيسان/أبريل في مقرّ الأمم المتحدة بنيويورك، قُبيل بدء الدورات المواضيعية غير الرسمية، وترأّسها الميسران المشاركان بشأن الاتفاق العالمي. وعقدت حلقة العمل الثانية، في جنيف يومي ١٨ و١٩ تموز/يوليه، في منتصف هذه المناقشات المواضيعية.

وتمّ توحيد نتائج المناقشات التي دارت أثناء الحوارين في هذا المنشور، وهي تهدف إلى المساهمة في عملية التقييم التي ستجري في بويرتو فالارتا بالمكسيك في شهر كانون الأول/ديسمبر.

وتماشيا مع رؤية المنظمة الدولية للهجرة التي تفيد بأنه لا بدّ من إشراك جميع مستويات الحكومة والمجتمع من أجل التوصّل إلى إدارة الهجرة إدارة جيدة، ووفقا لممارسة الإدماج المتبعة في الحوار الدولي، تمّ تصميم حلقتي العمل بحيث تُسنَح فرصةٌ للفاعلين ذوي الصلة بتبادل الآراء والرُّؤى حول الجوانب الأساسية المتعلّقة بإعداد الاتفاق العالمي للهجرة.

وكما أشار وزير الهجرة واللاجئين والمواطنة في كندا، السيد أحمد حسين، خلال مداخلته في حلقة العمل الأولى التي نظمتها إدارة الهجرة والهجرة، فإن «الهجرة واقعٌ معقّد ينطوي على تحديات وفرص. وتتيح لنا عملية وضع الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية فرصة لتحقيق الاتساق والتنسيق لجميع مختلف المناقشات العديدة التي تتناول الهجرة».

ونحن مقتنعون بأن المناقشات التي دارت في حلقتي العمل، كما في الحوارات التي أقيمت في السنوات السابقة، ساعدت في الإسهام في نقاش أكثر توازناً وصورة أكثر دقّة فيما يخصّ الهجرة، بما في ذلك إبراز أهمية الهجرة والدور الإيجابي الذي يمكن أن تؤدّيه في العالم المعاصر.

وبالإضافة إلى التوصيات القيّمة وأفضل الممارسات الواردة في هذا المطبوع، فإن سلسلة الكتب الحمراء التي صدرت منذ إقامة الحوار الدولي بشأن الهجرة تتيح مجموعة شاملة من الرسائل الأساسية والدروس المستفادة وأمثلة عن ممارسات السياسات الفعالة المتعلقة بطائفة متنوعة من قضايا الهجرة، وروابطها بمجالات غيرها من السياسات.

وإنني ممتنٌّ لجميع الوزراء و السفراء ورؤساء البلديات وغيرهم من كبار المسؤولين الحكوميين وكبار ممثلي الأمم المتحدة، وكذلك للعديد من الخبراء وممثلي المنظمات الدولية والمجتمع المدني - بمن فيهم المهاجرون أنفسهم - الذين انضموا إلى هذا المسعى لتبادل خبراتهم، والإشارة إلى التحديات، والدفع بالنقاش بشأن قضايا الهجرة نحو وضع ما سيمثّل أول إطار عالمي شامل للتعاون بشأن الهجرة الدولية.

كما أُعرب عن امتناني البالغ للدعم السّخيّ الذي قدّمه المانحون إلى الحوار الدولي بشأن الهجرة.

ويليام لاسي سوينغ

المدير العامّ

تقرير عن حلقتي العمل حول الحوار الدولي
بشأن الهجرة اللتين نظّمتا سنة ٢٠١٧

تعزيز التعاون الدولي في مجال الهجرة وإدارتها نحو اعتماد
اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٧
١٨-١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧، مقر الأمم المتحدة، نيويورك

فهم مواطن الضعف لدى المهاجرين: نهج يستهدف
التماس الحلول نحو اتفاق عالمي
يقلّص مواطن الضعف ويتيح تمكين المهاجرين
١٨-١٩ تموز/يوليو ٢٠١٧، قصر الأمم، جنيف

مقـدّمـــة

يعدّ الحوار الدولي بشأن الهجرة (الحوار الدولي) المنتدى الرئيسي للحوار عن سياسات الهجرة التابع للمنظمة الدولية للهجرة (المنظمة). في طرائق المفاوضات الحكومية الدولية بشأن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة (الاتفاق العالمي)، دعت الدول الأعضاء المنظمة الدولية للهجرة إلى الاستفادة من الحوار الدولي للمساهمة في العملية التحضيرية للاتفاق العالمي. وتماشيا مع هذه الدعوة، ومع الدور الذي أدّاه الحوار الدولي على مدى عقد من الزمن، أي "توفير منتدى للدول وللمنظمات الدولية وغيرها من أجل تبادل الآراء والخبرات، وتعزيز التعاون والتنسيق في الجهود المتعلقة بمسائل الهجرة الدولية "(المادة ١ (أ) (ه) من دستور المنظمة الدولية للهجرة)، تكرس المنظمة الدولية للهجرة الحوار في عام ٢٠١٧ حوارات متعمقة تهدف إلى تحفيز مبادلات وجهات النظر بين الدول الأعضاء ومع أصحاب المصلحة الآخرين وتحديد العناصر الأساسية للاتفاق العالمي.

وقد نشأ الاتفاق العالمي في إعلان نيويورك الصادر في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ بشأن اللاجئين والمهاجرين، الذي التزمت فيه الدول الأعضاء في الأمم المتحدة "بالشروع، في عام٢٠١٦، في عملية مفاوضات حكومية دولية تفضي إلى اعتماد اتفاق عالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والقانونية، في إطار مؤتمر حكومي دولي يعقد في عام ٢٠١٨ (الفقرة ٦٣)." وتصف الفقرة ٢ من المرفق باء الغرض من الاتفاق العالمي:

وسيحدد هذا الاتفاق العالمي مجموعة من المبادئ والالتزامات والتفاهمات بين الدول الأعضاء بشأن الهجرة الدولية بجميع أبعادها. وسوف يسهم إسهاما هاما في الحوكمة العالمية وتعزيز التنسيق بشأن الهجرة الدولية. وسوف يعرض إطارا للتعاون الدولي الشامل بشأن المهاجرين والتحرّكات البشرية. وسوف يتناول جميع جوانب الهجرة الدولية، بما في ذلك جوانب المساعدة الإنسانية والإنمائية وتلك المتعلقة بحقوق الإنسان وغير ذلك من الجوانب.

وأوضح المرفق باء أيضا ٢٤ مادة غير شاملة سيعالجها الاتفاق العالمي. وتعد المادّتان الأكثر صلة بهذا التقرير كالتالي:

(و) نطاق زيادة التعاون الدولي بهدف تحسين إدارة الهجرة؛

(ط) الحماية الفعالة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية لجميع المهاجرين، لا سيما النساء والأطفال، أيا كان وضعهم من حيث الهجرة، والاحتياجات المحددة للمهاجرين في الحالات الهشة؛

وهناك العديد من الموادّ الأخرى التي تتصل صلة وثيقة بالمناقشات التي دارت في الحوار الدولي، بما في ذلك دعوات إلى الاجتماع العالمي المعني بالهجرة لمعالجة محفزات الهجرة، وبلورة الإسهامات والنظر في الفرص للمهاجرين والدول المقدمة من الهجرة، وتعزيز التعاون على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية على جميع جوانب الهجرة.

ولتوفير مجال للتفكير في هذه القضايا، نُظّمت حلقتي عمل في نطاق الحوار الدولي. وعقدت أولى هاتين الحلقتين في الفترة من ١٨ إلى ١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧ في مقر الأمم المتحدة بنيويورك، وثانيها في الفترة من ١٨ إلى ١٩ تموز/يوليو ٢٠١٧، في قصر الأمم بجنيف. وشارك في كل حلقة أكثر من ٣٠٠ شخص، من بينهم ممثلون عن الحكومات، والأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية، والإقليمية والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص ومنظمات المغتربين والمهاجرين، فضلا عن المجتمع المدني.

وخُصصت حلقة عمل نيويورك لمناقشة موضوع "تعزيز التعاون الدولي في مجال الهجرة وإدارتها نحو اعتماد اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨». وافتتحها المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة ويليام لاسي سوينغ، والممثل الخاص للأمين العام المعني بالهجرة الدولية لويز أربور، وختمها رئيس الجمعية العامة بيتر طومسون، ونائب الأمين العام للأمم المتحدة أمينة ج. محمد، ونائب المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة لورا طومسون. وتناول المشاركون المسائل الرئيسية وحددوا التحديات والفرص المتاحة أمام الاتفاق العالمي عند زيادة التعاون الدولي وتحسين إدارة الهجرة.

وعلى مدار يومين، حفّزت حلقة العمل على مناقشة ثرية بشأن كلٍّ من المضمون والعملية المؤدية إلى صياغة الاتفاق العالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية واعتماده في عام ٢٠١٨. وتبادل المشاركون الخبرات والدروس المستفادة فيما يتعلق بإدارة الهجرة والتعاون الدولي بشأن الهجرة. واعتبر المشاركون أن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة يتيح فرصة تاريخية لتعزيز حماية حقوق المهاجرين وتعزيز إدارة التعاون الدولي بشأن الهجرة، وشدّدوا على ضرورة الاستفادة القصوى من هذه الفرصة الفريدة. وخلال حلقة العمل، أشار الكثيرون إلى أن الاتفاق الدولي يمثل فرصة محورية للوفاء بالتزامات ملموسة تجاه الفئات الضعيفة من السكان لضمان عدم إغفال أحد.

وتناولت حلقة العمل المعقودة في جنيف استناداً إلى ما سبق، موضوع «فهم مواطن الضعف لدى المهاجرين: نهج يستهدف التماس الحلول نحو اتفاق عالمي يقلّص مواطن الضعف ويتيح تمكين المهاجرين». ونظرت في أوجه ضعف المهاجرين وقدراتهم، واستجابات السياسات والبرامج والعمليات لمعالجة مواطن

الضعف وتعزيز قدرة المهاجرين على الصمود من خلال الحماية والمساعدة. وتناول المشاركون جميع جوانب الضعف التي يواجهها المهاجرون والتحديات التي ينطوي عليها ذلك، من منظور السياسات والتعاون والجوانب العملية العملية، بما في ذلك، المسائل التالية:

- فهم حالات الضعف لدى المهاجرين، بما في ذلك الطبيعة المتعددة الأسباب والمعقدة في كثير من الأحيان ؛
- تحديد الضعف الفردي والجماعي وتقييم الأسباب، مع مراعاة العوامل الهيكلية والظرفية للضعف؛
- مراجعة نظم الحماية المتاحة للمهاجرين الدوليين وتحديد الفجوات والحواجز والاحتياجات في مجال الحماية؛
- تعزيز توافق الآراء بشأن الاستجابات الملائمة في مجال السياسات لحالات الضعف قبل عمليات الهجرة وأثناءها وبعدها؛
- اقتراح أطر للتعاون فيما بين الدول وفيما بين الوكالات بشأن السياسات الرامية إلى منع حالات الضعف والتصدي لها وحلّها على نحو مستدام.

وقال المشاركون أنه ينبغي أن يتناول الاتفاق العالمي تلك الجوانب كلّها. وأكّد العديد منهم أن الالتزامات الملموسة تجاه المهاجرين في حالات الضعف داخل إطار الاتفاق العالمي ستساعد على ضمان عدم تخلف أحد عن الركب، تماشياً أهداف التنمية المستدامة المعتمدة في عام ٢٠١٥.

وفي كلمته الترحيبية التي ألقاها أثناء حلقة العمل الأولى، أرسى المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة، السيد ويليام لاسي سوينغ، أُسُسَ كلا الحلقتين. وذكّر أنه من «من المتوقع أن يكون الاتفاق العالمي بمثابة إطار للتعاون الدولي الشامل من أجل معالجة التنقلات البشرية وجميع جوانب الهجرة الدولية، مما يضع احتياجات المهاجرين وقدراتهم ومساهماتهم في صميم الاتفاق العالمي من أجل ضمان سلامتهم وكرامتهم وحقوقهم الانسانية».

كما لا حظ المدير العام أيضاً أن رؤية منظمة الهجرة الدولية للهجرة التي تدار بشكل جيد كخيار وليس كضرورة ناتجة عن اليأس، يرتكز على أربعة عناصر أساسية: (أ) حماية حقوق المهاجرين؛ (ب) تيسير الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية؛ (ج) الحدّ من حدوث الهجرة القسرية وغير النظامية ومن آثارها؛ (د) معالجة عواقب التنقلات الناجمة عن الكوارث الطبيعية وتلك التي يسببها الإنسان. وأكّد المدير العامّ أيضا ضرورة أن تكون العملية والنتائج شاملة وعملية، وأضاف أنها لن تنجح ولن تحدث أثراً حقيقيا في حياة المهاجرين وفي قدرة الحكومات على إدارة الهجرة بطريقة إنسانية وفعالة إلا في مثل هذه الظروف.

وذكّر المشاركين في كلتا الحلقتين بأن قدرا كبيرا من العمل قد أنجز بالفعل وهو أمر ذو صلة بصياغة الاتفاق العالمي. وقد مهّد التقدم الكبير الذي أحرز في عام ٢٠١٥ السبيل، بما في ذلك اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة لخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، وإطار سنداي للحدّ من مخاطر الكوارث، وخطة عمل أديس أبابا للمؤتمر الدولي الثالث بشأن التمويل الإنساني، واتفاق باريس بشأن تغير المناخ. وإلى جانب مجموعة كبيرة من القوانين الدولية لحقوق الإنسان ومعايير العمل، يوفر ذلك أساسا معياريا متينا للاتفاق العالمي بشأن الهجرة.

وذكر العديد من المتحدّثين هذا الموضوع، واقترحوا استناد الاتفاق العالمي إلى الإطار المعياري القائم وتنفيذه، ولا سيما الغايات والأهداف المحددة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، وإعلان نيويورك للاجئين والمهاجرين، وتقرير ساذرلاند. ومن ضمن اللَّبِنات الأساسية الأخرى في خطة برن الدولية لإدارة الهجرة، والعمليات التشاوريةَ الإقليمية بشأن الهجرة والحوار الدولي ، والأقاليمية المشتركة بشأن الهجرة، والمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، والحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية، واتفاق باريس بشأن تغير المناخ، وإطار إدارة الهجرة، والإطار التشغيلي للأزمات المتعلقة بالهجرة، والخطوط التوجيهية لحماية المهاجرين في البلدان التي تعاني من نزاعات أو كوارث طبيعية، وخطة مبادرة نانسن.

وفي كل من حلقتي العمل، تمحور النقاش حول ستة أفرقة فنية، تلت كل واحد منها جلسة للأسئلة والتعليقات والأجوبة، وقادها متحدثون يمثلون خليطا متوازنا من مقرري السياسات والخبراء في مجالات إدارة الهجرة وغيرها من الميادين المتعلقة بالهجرة.

وتناولت حلقة العمل الأولى ستة مواضيع رئيسية هي: (أ) تنفيذ أهداف التنمية المستدامة والأطر الأخرى (بتسيير المدير العام)؛ (ب) الاتفاق العالمي بشأن الهجرة كأداة لإدارة الهجرة ودور الجهات الفاعلة العالمية والإقليمية (أدار المناقشة السيد الحبيب نذير، الأمين العام، الوزارة المكلفة بالمغاربة المقيمين بالخارج وشؤون الهجرة بالمغرب)؛ (ج) الوصول إلى نهج تتبعه الحكومة بأكملها تجاه الهجرة (السيدة سارة كليف، مديرة مركز التعاون الدولي، جامعة نيويورك)؛ (د) تعزيز نهج يتبعه المجتمع بأسره إزاء الإدارة الجيدة للهجرة (آشلي ويليام غويز، المنسقة الإقليمية، منتدى المهاجرين في آسيا)؛ (ه) الاتفاق العالمي بشأن الهجرة كفرصة لتضافر الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي (غوتز شميدت- بريمي، سفير لدى الرئاسة المشتركة للمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية للفترة ٢٠١٧-٢٠١٨، وزارة الخارجية الاتحادية، ألمانيا)؛ (و) آليات التعاون والمتابعة القائمة والمتوخاة لتنفيذ الاتفاق العالمي بشأن الهجرة (لورا تومبسون، نائبة المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة).

وتمحورت حلقة العمل الثانية حول المواضيع التالية: (أ) فهم مواطن ضعف المهاجرين: المفاهيم والأسباب وأطر الحماية والثغرات (مدير النقاش: السيد فنسنت شيتاي، أستاذ القانون الدولي، مدير المركز العالمي للهجرة)؛ (ب) تحديد مواطن ضعف المهاجرين - عوامل الضعف الهيكلية والظرفية (مديرة النقاش: ليليانا كيث، مسؤولة الدعوة، حقوق العمال وحقوق الطفل، منبر التعاون الدولي بشأن المهاجرين غير الموثقين)؛ (ج) تطبيق السياسات والأطر التشغيلية في سياق الهجرة (مديرة النقاش: إليزابيث فيريس، أستاذة باحثة، معهد دراسات الهجرة الدولية، جامعة جورج تاون)؛ (د) التكامل والإدماج الاجتماعي كوسيلة لمعالجة مواطن الضعف لدى المهاجرين والتخفيف من حدتها (مديرة النقاش: أناستازيا كريكلي، رئيسة لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، نائبة رئيس الرابطة الدولية لتنمية المجتمع، إدارة الدراسات الاجتماعية التطبيقية، جامعة ماينوث، آيرلندا)؛ (ه) تعزيز القدرة على الصمود والقدرة على التصرف لدى المهاجرين الذين يعيشون حالات ضعف (مديرة النقاش: دانييلا رييل، حماية الطفل والأطفال المتنقّلين، إنقاذ الطفولة)؛ (و) نحو اتفاق عالمي بشأن الهجرة: مبادرات شاملة ومنسقة للحدّ من مواطن الضعف وتمكين المهاجرين (مدير النقاش جان-كريستوف دومون، رئيس شعبة الهجرة الدولية، مديرية العمالة والعمل والشؤون الاجتماعية، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي).

وأثناء حلقة العمل الثانية، نُظّم أيضا حدثٌ جانبي يعرض إصدار كتاب «المهاجرون في الحدّ من مخاطر الكوارث: ممارسات الإدماج»؛ **(Migrants in Disaster Risk Reduction: Practices for Inclusion)**. أدار السيد فنسنت هوفير، نائب مدير إدارة الطوارئ في وزارة الخارجية، مناقشة جرت بين السيد دينيس ماكليان (رئيس وحدة الاتصالات والتواصل والإعلام والاتصالات التابعة للأمم المتحدة)، والسيدة مكثيلد فوهرر (نائبة الأمين التنفيذي لاتفاقية المخاطر الرئيسية الأوروبية والمتوسطية لمجلس أوروبا) ومدير برنامج بناء القدرات في البلدان التي تمر بأزمات، التابع للمنظمة الدولية للهجرة.

وتمّ تشكيل الأفرقة بحيث يتسنى تحقيق التوازن الجنساني والجغرافي، وتمثيل جيد لجميع قطاعات الخبرة ذات الصلة. ووفقا للممارسة المتّبعة، تضمن الحوار أيضا جلسات مخصصة لسماع أصوات المهاجرين؛ لأن المهاجرين يمثلون المواضيع الرئيسية في هذا الجهد، إنهم أطراف فاعلة حاسمة ويجب أن يتاح لهم فضاء في صياغة الاتفاق العالمي.

كما أدلى بملاحظات كل من الممثلة الخاصة للأمين العامّ المعنية بالهجرة الدولية، ورئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة. وأكّد كلّ منهما أهمية وضع الاتفاق العالمي بشأن الهجرة بالنسبة للأمم المتحدة وتعهدا بأن تقدم منظمة الأمم المتحدة دعماً نشطاً في إطار المفاوضات المقبلة. ودعت نائبة الأمين العام للأمم المتحدة، إلى اتباع نهج قائم على الأدلة من خلاله «تكون الفرضية

التي تشكل أساس الاتفاق العالمي هي أن الهجرة تنطوي على منفعة محتملة لجميع الأطراف المعنية». وأثنت على المنظمة الدولية للهجرة لعقد هذه المناقشة في الوقت المناسب في نيويورك بعد بضعة أشهر فقط من دخولها إلى منظومة الأمم المتحدة، مبيّنة نوع القيادة في مجال الهجرة التي تتوقعها الأمم المتحدة من المنظمة الدولية للهجرة. ومن المشاركين بنشاط أيضاً، الميسّران المشاركان في الاتفاق العالمي، السيد خوان خوسيه غوميز كاماتشو، السفير فوق العادة والمفوض، والممثل الدائم للمكسيك لدى الأمم المتحدة، والسيد يورغ لوبر، السفير فوق العادة والمفوض، الممثل الدائم لسويسرا لدى الأمم المتحدة. ودعا كل منهما المنظمة الدولية للهجرة إلى إتاحة خبرتها التقنية والسياسية الكبيرة التي اكتسبتها من العمل مع المهاجرين والحكومات في جميع أنحاء العالم من أجل دعم النتائج الطموحة.

وبرزت عدة مجالات تقارب رئيسية من حلقتي العمل المعقودتين في إطار الحوار الدولي اللتين نظّمتا في عام ٢٠١٧، على نحو ما سيرد تفصيله في هذا التقرير:

- اتفق جميع المشاركين على أن الاتفاق العالمي يتيح فرصة تاريخية ويمكن أن يصبح أداة هامة لتحسين إدارة الهجرة. وفي هذا السياق، أبرز عدة متحدّثين أن مؤتمر قمة أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ للاجئين والمهاجرين، وإعلان نيويورك الصادر عنه، يشكلان خطوات هامة نحو إطلاق ما يأملون أن يمثّل نهجا شاملا إزاء التنقل البشري.
- أكّد المشاركون أيضاً الحاجة إلى استجابات شاملة، تشمل نهجا حكوميا يتّبعه المجتمع ككلّ إزاء الهجرة، وشجعت واضعي الاتفاق العالمي على إدماج هذه المنظورات في الوثيقة الختامية.
- حث المشاركون على أن يسترشد الاتفاق العالمي بفهم شامل ودقيق لأوجه ضعف المهاجرين، مع التركيز على مواطن الضعف الموجودة قبل الهجرة، بما في ذلك تلك المتعلقة بدوافع الهجرة؛ وتلك التي تبرز أثناء الهجرة؛ وتلك التي تؤثر على تجارب المهاجرين في الاستقبال وأثناء الاندماج الطويل الأجل والإدماج الاجتماعي، وكذلك أثناء العودة. وفي هذا السياق، حثوا واضعي الاتفاق العالمي على تقديم حلول لمعالجة الحالات الأساسية التي تجعل المهاجرين معرضين للخطر في كل مرحلة من هذه المراحل.
- كان هناك اتفاق كبير على أنه ينبغي أن يستفيد الاتفاق العالمي من الأطر القائمة لحقوق الإنسان من أجل حماية حقوق المهاجرين، وتحديد الفجوات في تنفيذها، ودعم الجهود، مثل مبادرة "المهاجرون في البلدان التي تعاني من النزاعات" ومبادرة نانسن ، التي توفر إرشادات ملموسة و تدابير عملية لتحسين حماية جميع المهاجرين المحتاجين.

- أبرزت الحلقتان أهمية التعاون الدولي في تحسين الاستجابات، وضرورة إيجاد آليات متابعة فعالة لمواصلة تنفيذ الاتفاق العالمي.

وتمثلت الرسالة السائدة في إدارة الهجرة الدولية في ضرورة إيلاء الأولوية للفرص المتزايدة للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية على الصعيد العالمي، وتضطلع الدول بقيادة الجهود، لكن بتعاون نشط بين المجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى. وأعرب عدة متحدّثين عن أملهم في أن تيسير الآليات التي تشجع الهجرة المنتظمة سيتيح الاستفادة لمزيد من الناس من عمليات الهجرة الرسمية، بدلا من الأساليب السرية بكل ما يصاحب ذلك من مخاطر. وأكّد السيد أحمد حسين (وزير الهجرة واللاجئين والمواطنة، كندا) أن الهجرة ستظل دائما قائمة، لذا لا بدّ أن تكون مخطّطة ومدارة بشكل جيد، وتتضمّن مسارات نظامية ومتينة. وتمشيا مع هذا الشعور، شدد المتحدّثون أيضا على أهمية تغيير التصورات السائدة لضمان إيلاء فوائد ومساهمات المهاجرين اهتماما أكبر. وخلص المتحدثون إلى أن الفرضية التأسيسية للاتفاق العالمي يجب أن تستند إلى فكرة أن الهجرة تمثل منفعة محتملة للجميع - المهاجرين وأسرهم، وكذلك البلدان والمجتمعات التي يأتون منها، ويعبرونها وينتقلون إليها.

وأقرت نائبة المدير العام للمنظمة الدولية في الملاحظات الختامية التي ألقتها خلال كلّ من الحلقتين، بالمجموعة الثرية والواسعة من وجهات النظر والتجارب التي أعربت عنها الدول الأعضاء والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة بشأن تعزيز التعاون الدولي وتحسين إدارة شؤون الهجرة، وكذلك في تحديد العناصر الأساسية لبلورة الاتفاق العالمي فيما يخصّ المهاجرين في حالات هشّة. وقد كان من الواضح من هذه المناقشات أن الهجرة التي تدار بشكل جيد ممكنة بالفعل، وأن هناك أمثلة كثيرة من الدول وغيرها من الجهات الفاعلة التي يمكن الاعتماد عليها. وفي اختتام حلقة العمل الثانية، شددت على أنه «يجب أن نضع المهاجرين وحقوقهم ومواطن ضعفهم واحتياجاتهم ومسؤولياتهم وقدراتهم في صميم جهودنا وأن نعالج الهجرة بشكل شامل بما في ذلك ما يتعلق بالتنمية والمعونة الإنسانية وتغير المناخ والسلام والأمن». ودعت الملاحظات الافتتاحية والختامية بالتالي إلى إحساس حقيقي بالتضامن والعمل بشكل تعاوني لجعل مفهوم «الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية «حقيقة بالنسبة للمهاجرين وأسرهم والمجتمعات في جميع أنحاء العالم.

وسيقدَّم هذا التقرير بوصفه إسهاماً في جملة أمور منها المؤتمر الحكومي الدولي المعني بالتقييم المقرر عقده في بويرتو فالارتا، المكسيك، في الأسبوع الأول من كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧. وينظم هذا التقرير حول المواضيع الستة المذكورة أعلاه، ويظهر التقارب الكبير في وجهات النظر التي برزت خلال الحلقتين. ويتضمن القسم الأخير التوصيات الرئيسية التي قدمت أثناء حلقتي العمل في إطار الحوار الدولي بشأن الهجرة.

الاتفاق العالمي: فرصة تاريخية

إجتماع الحوار الدولي حول الهجرة، ١٨-١٩ يوليو ٢٠١٧، جينيف. © المنظمة الدولية للهجرة ٢٠١٧ (تصوير: موسى محمد)

طوال المناقشات التي دارت أثناء الحوار، أشار المشاركون إلى الاتفاق العالمي بوصفه فرصة تاريخية لتعزيز حماية حقوق المهاجرين، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون أوضاعا هشة، وتحسين إدارة التعاون الدولي بشأن الهجرة. وشددوا على ضرورة الاستفادة القصوى من هذه الفرصة الفريدة. وأوضح المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة الدور التاريخي للاتفاق العالمي في الجلسة الافتتاحية، قائلاً: «إن العملية التي باشرناها تتيح للمجتمع الدولي فرصة رائعة لوضع إطار عالمي شامل لحوكمة التنقل البشري العالمي». وواصل قائلا: «لن نجرؤ على ترك هذا «الموعد مع التاريخ» يفوتنا. لقد تأخرت هذه اللحظة – بل وتأخرت جداً - وليس من المرجح أن تعود مرة أخرى قريبا إن نحن أضعنا هذه الفرصة. ولن نجرؤ على الفشل».

وفي حلقة النقاش التالية، أعرب محمد سمسر، المدير العام للشؤون القنصلية بوزارة الخارجية التركية، عن هذه المشاعر نفسها قائلا: «تعدّ تحركات الناس الجماعية من أهم التحديات التي يواجهها العالم اليوم ... وأعتقد أن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة يتيح للمجتمع الدولي فرصةً لإيجاد نهج أكثر اتساقا وشمولا وأفضل تنسيقا للهجرة، فضلا عن تعزيز التعاون الدولي بين جميع أصحاب المصلحة». وفيما يتعلق بالمهاجرين في الحالات الضعيفة، أشارت السيدة ماريا بيا بيلونيميناتي (لجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالهجرة) إلى المفاوضات بشأن الاتفاق العالمي قائلةً «هذه فرصة هامة»، ودعت إلى إبرام «اتّفاق عالمي قائم على حقوق الإنسان، يراعي الاعتبارات الجنسانية والعمر، والأهم من ذلك كله، يحمي ويساعد الأشخاص الأكثر ضعفا، ولا سيما النساء والأطفال منهم».

من نواحٍ عديدة، يقدم الاتفاق العالمي الفرصة هذه للتوصل إلى توافق جديد في الآراء حوًل كل من الحوكمة ومواطن الضعف لدى المهاجرين. وذكّر السيد بيتر تومسون، رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة، في كلمته الافتتاحية في حلقة العمل الثانية، بأن «الاتفاق العالمي بشأن الهجرة سيكون أول اتفاق يتم التفاوض عليه بين الحكومات على الصعيد الحكومي الدولي، ويتمّ إعداده تحت رعاية الأمم المتحدة، لتغطية جميع أبعاد الهجرة الدولية بطريقة شاملة». وهو بذلك يمثل أول جهد تبذله الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لوضع استراتيجية شاملة لمعالجة العديد من المشاكل والفرص التي تقدمها الحركات الدولية للأشخاص غير المؤهلين كلاجئين.[1]

لقد ركزت المبادرات السابقة لحماية حقوق الناس المتنقلين عموما على مجموعات محددة من المهاجرين. فعلى سبيل المثال، تركز اتفاقية الأمم المتحدة العمال المهاجرين لعام ١٩٩٠، واتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين، على الأشخاص الذين ينتقلون لأغراض العمل، سواء كانوا هم العامل الرئيسي أم أفراد أسرهم. وبالمثل، فإن بروتوكولات اتفاقية باليرمو المتعلقة بالجريمة المنظمة عبر الوطنية التي تتناول الاتجار بالأشخاص وتهريب البشر تتناول تحديدا هذه الظواهر. وقد ركز التقدم المحرز في تحفيز التعاون الدولي بشأن الهجرة بوجه عامّ على الروابط بين التنقل البشري والقضايا عبر الوطنية الأخرى. ومن الأمثلة على ذلك إدماج الهجرة في خطة عمل القاهرة التي انبثقت عن مؤتمر السكان والتنمية، لعام ١٩٩٤، وكذلك الحوار الرفيع المستوى التابع للأمم المتحدة، المعني بالهجرة الدولية والتنمية في عامي ٢٠٠٦ و٢٠١٣ وإدماج الهجرة في أهداف التنمية المستدامة في عام ٢٠١٥.

---

١ التزم إعلان نيويورك أيضاً بإصدار اتفاق عالمي بشأن اللاجئين، استنادا إلى اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ وبروتوكول الأمم المتحدة لعام ١٩٦٧ بشأن وضع اللاجئين.

وعلى عكس هذه المبادرات، سيركز الاتفاق العالمي على الاشكالية الكاملة للهجرة الدولية. ويسلّم إعلان نيويورك بالطابع المتعدد الأبعاد للهجرة الدولية. وهو لا يحدد أنواع المهاجرين الذين ستتم تغطيتهم ولا يحدّ من تطبيق الاتفاق العالمي على فئة واحدة بسبب الحركة أو الوضع القانوني، وإنما ينص على أن الدول الأعضاء «ستتعاون على الصعيد الدولي من أجل كفالة الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان وضمان المعاملة الإنسانية للمهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم من حيث الهجرة» (التوكيد مضاف).

كما يعدّ الاتفاق العالمي حدث تاريخي بوصفه آلية جديدة لتعزيز التعاون الدولي في إدارة الهجرة. إذ تتفاوض عادة الدول الأعضاء على اتفاقيات أو معاهدات دولية أثناء صياغة حقوق الأشخاص بموجب القانون الدولي أو إنشاء هياكل إدارية جديدة لتعزيز التعاون فيما بين الدول. تقر عملية الاتفاق العالمي بأن هناك مجموعة كبيرة من أحكام القانون الدولي التي تحدد فعلاً حقوق المهاجرين في بعض الصكوك التي صادق عليها أكبر عدد من الأطراف، مثل العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والبعض الآخر يتعلق تحديداً بالهجرة، مثل اتفاقية العمال المهاجرين. وكذلك أحرز تقدم في العقود القليلة الماضية في إنشاء الأطر المؤسسية لإدارة الهجرة الدولية، بدخول المنظمة الدولية للهجرة في منظومة الأمم المتحدة، فضلا عن انتشار العمليات الاستشارية الإقليمية والدولية المواضيعية، التي مهدت السبيل على مدى العقد الماضي في العديد من النواحي لاستعداد الدول الأعضاء للتفاوض بشأن الاتفاق العالمي. وقد اعترفت الدول الأعضاء، بتفاوضها بشأن الاتفاق العالمي، بأن هذه الترتيبات القانونية والمؤسسية غير كافية لضمان حماية المهاجرين أو احتمال أن تكون معظم الهجرة آمنة ومنظمة ونظامية. لذلك فإنها تلتزم بالتفاوض بشأن حلول عملية. وكما ذكر المدير العام في حلقة العمل الأولى للحوار الدولي:

يجب أن تُستكمَل المبادئ بأدوات وحقائق وتنفيذ. وهذا يستدعي ما يلي: (أ) أن نكون عمليين، وأن نشير إلى الثغرات المتبقية في الالتزامات والتفاهمات؛ وأن نحدّد الحواجز والتحديات التي تتسبب في تلك الثغرات وتلك الناجمة عنها، وأن نحدّد سبل المضيّ قُدماً لإيجاد الحلول؛ (ب) أن نحدّد السبل والوسائل لترجمة المبادئ والالتزامات والتفاهمات إلى أهداف قابلة للتطبيق، ووضع خيارات لإدارة التنقل، وتشجيع الهجرة النظامية، ومعالجة أبعاد التنقل المتعلّقة بالأزمات، وتقديم حلول مبتكرة وعملية يمكن تطبيقها على نطاق واسع.

ونظراً للعدد الكبير من القضايا التي يمكن إدراجها في الاتفاق العالمي، أكد عدة متحدّثين في حلقة العمل الأولى أهمية تحديد الأولويات الكولومبيا والسويد وشيلي ورئيس الجمعية العامّة . واقترح كثيرون أنه لا بدّ من التركيز على ضمان حماية حقوق المهاجرين، وتحديداً على ضرورة معالجة حالة المهاجرين في حالات

ضعف، سواء في بلدانهم الأصلية أو أثناء العبور أو المقصد أو عند العودة. ووضع مندوب كولومبيا هذا في إطار حقوق الإنسان، وكيف أن هذه العملية تعدّ وسيلة للالتزام بالتعهّدات الأربعة والعشرين الواردة في إعلان نيويورك وتنفيذها، بدلا من مجرد مناقشتها. وفي ملاحظات ختامية خلال حلقة العمل الأولى، أشارت نائبة المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة إلى أن هذه العملية تمثل «فرصة لتبادل أفضل الممارسات وتطوير التعاون وتحسين الاتساق على نطاق المنظومة».

وقدم السيد محمد سمسر من تركيا تفسيرا موجزا لكيف يرى أن هذه الفرصة التاريخية يمكن أن تؤدي إلى نتائج حميدة. وأضاف قائلاً إنه يجب توحيد الجهود: «تكاد تكون جميع مشاكلنا جزءاً لا يتجزأ عن بعضها البعض، وهي تنشئ طبقات من التعقيد لا يمكن لأي بلد ولا لأي منظمة دولية أن تعالجه وحدها». يجب أن يكون الحوار مفتوحا وصادقا لكي يؤدي إلى تعزيز التعاون؛ ويجب أن تكون هناك إدارة أكثر تنسيقا للهجرة على المستوى الحكومي، وفك أوجه الانغلاق على الصعيد الدولي. وبنفس الروح، حذّر الدكتور جيمس كوكين، (رئيس مكتب جامعة الأمم المتحدة في الأمم المتحدة، وممثل رئاسة الفريق العالمي المعني بالهجرة)، من أن «الاتفاق العالمي لن يكون فعالا إذا كان يوفر حلاً موحّداً للجميع، لأن وظائف إدارة الهجرة تختلف باختلاف المستويات - المحلية ودون الوطنية والوطنية والإقليمية والعالمية – وباختلاف التعامل مع مختلف جوانب الهجرة - مثل هجرة اليد العاملة، والنزوح، أو الهجرة لأغراض تعليمية».

أماّ السيدة أولا هنريكسون، (المديرة العامة لإدارة الهجرة واللجوء بوزارة العدل في السويد)، فذكّرت المشاركين بأنه سيتم النظر في اتفاقين عالمين في عام ٢٠١٨، ليس فقط الاتفاق العالمي بشأن المهاجرين، وإنما أيضا الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين. وأشارت إلى أن «الالتزام بإبرام اتفاقين عالمين يعدّ فرصة فريدة لتحسين الطريقة التي نتعاون بها بشأن الهجرة واللاجئين. وينبغي أن تنعكس أوجه التآزر والتحديات التشغيلية على أرض الواقع في كلا الاتفاقين». وأثارت أيواد أولاتونبوسون-ألاكيجا، (منسقة الشؤون الإنسانية، نيجيريا)، مسألة الهجرة القسرية عندما لاحظت قائلة: «إذا أخذنا شمال شرق نيجيريا كدراسة حالة، فإن السبب الرئيسي للهجرة هو الهرب من الصراع. ونتيجة التمرد والعنف والحرب الأهلية، فيهاجر المشردون بحثاً عن وسائل الرفاه الأساسية التي دُمّرت نتيجة الصراع ... الغذاء والمأوى والصحة وما إلى ذلك».

وأبرز العديد من المتحدثين أيضا ضرورة الاستفادة من هذه الفرصة التاريخية التي يوفرها الاتفاق العالمي من أجل التصورات السائدة حول الهجرة. وشددوا على ضرورة وضع إطار لظاهرة الهجرة من الناحية الإيجابية، وتوضيح المنافع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تقدّمها الهجرة المنظمة والنظامية بشكل سليم للمجتمعات المضيفة وبلدان المنشأ. وبعبارة أخرى، لكي تكون ناجحة في هذا

المسعى لتوفير طرق آمنة ومنظمة ونظامية للناس المتنقلين، يجب إعادة تصور الفوائد التي يوفّرها التنقل البشري بالكامل.

على سبيل المثال، وافقت لويجي ماريا فيغنالي، (المديرة الرئيسية لسياسات الهجرة، بوزارة الخارجية، إيطاليا)، على الملاحظات الافتتاحية التي أدلى بها المدير العامّ للنظمة الدولية للهجرة، عن إعادة صياغة جهود إدارة الهجرة باعتبارها استثمارات وليست تكلُفة. وبالمثل، أشار أحمد حسين (كندا) إلى ضرورة روايات أكثر إيجابية عن آثار الهجرة، قائلا: «نحن بحاجة أيضا إلى تشجيع قادة القطاعين العام والخاص على مواجهة الخطاب السلبي والتعامل معه بتعزيز رؤية أكثر إيجابية للهجرة، والتأكيد على الأدلة المتنامية على العديد من الفوائد التي يمكن للتنقلات أن تجلبها». وقال السيد بارت سومرز، (عمدة مدينة ميشلين، بلجيكا)، موسّعاً نطاق هذه الرؤية، إنها ليست مجرد مسألة إعادة توجيه الخطاب ليكون أكثر إيجابية، لكنها مسألة تخصّ خلق تقدير جديد حقا للتنوع «بوصفه الأمر العادي الجديد». وحثّ فرانسيسكو هاغو، (نائب وزير التنقل البشري، إكوادور) جميع دول العالم على «الاعتراف بالمساهمات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية التي يجلبها اللاجئون والمهاجرون إلى المجتمعات التي يستوطنون فيها». إن الرسالة التي تقدّمها إكوادور هي رسالة تعترف بالكرامة الإنسانية لجميع المهاجرين، وتدافع عن حرية تنقلات الناس، إلا جانب رؤوس الأموال، في جميع أنحاء العالم.

وأعرب العديد من ممثلي الحكومات - المكسيك، وكولومبيا، وجنوب أفريقيا، وكينيا عن ضرورة استخدام الاتفاق العالمي للمصطلحات التي تعكس مساهمات المهاجرين. إذ تتأثر لغة الهجرة اليوم بالمشاعر السلبية وما يرتبط بها من روايات غير صحيحة. ويجب أن تستند مفاوضات الاتفاق العالمي إلى وصف دقيق للهجرة تدعمه بيانات موثوقة ولا تتأثر بالقوالب النمطية السلبية. ودعا العديد من المشاركين - بمن فيهم الممثل من كولومبيا - إلى أن يظلوا متسقين في استخدام الهجرة "النظامية" بدلا من الهجرة "القانونية" والهجرة "غير النظامية" بدلا من الهجرة "غير القانونية" لأن هذا المصلح الأخير ينطوي على "نهج عقابي".

نُهُج الحكومة بأكملها
ونُهُج المجتمع بأسره فيما يخصّ الهجرة

وتمثّل المجال الثاني الذي توافقت فيه الآراء بصورة هامّة في ضرورة اتباع نهج شامل وجامع إزاء الهجرة في إطار الاتفاق العالمي. ويجب أن تستند الاستراتيجيات العالمية لإدارة تحركات الناس الدولية إلى سياسات وطنية قوية ومتسقة. وفي الوقت نفسه، يجب أن تستند السياسات الوطنية إلى مصالح واحتياجات المجتمعات المحلية التي يقيم فيها المهاجرون. وإذ تكاد تكون جميع البلدان في وقت واحد، ولو بدرجات متفاوتة، بلدان منشأ وعبور ومقصد للمهاجرين، يتعيّن أن تكون سياسات الهجرة الوطنية متوازنة وشاملة. وعليها أن تعالج حالات المواطنين الذين ينتقلون إلى الخارج، والمهاجرين الذين يعبرون ويتوجهون إلى بلدان أخرى، والمهاجرين العائدين إلى ديارهم. وينبغي أيضا أن تكون السياسات الوطنية الفعالة متسقة مع الأطر القانونية الدولية وآليات التعاون الدولي المتفق عليها. وفي الوقت نفسه، يجب أن تراعي أولويات ومبادئ الهجرة العالمية مختلف حقائق الهجرة الوطنية والإقليمية. وستساعد رؤية موحدة بشأن الهجرة على الصعيد الوطني على ضمان تنسيق السياسات وترابطها وشموليتها بشكل جيد.

نُهُج الحكومة بأكملها

أكّد العديد من المشاركين في الحلقتين أهمية اتباع نهج للحكومة بأكملها في التفاوض بشأن الاتفاق العالمي. وأكد السيد جيمس كوكين من جامعة الأمم المتحدة، عن مجموعة الهجرة العالمية في حلقة العمل الأولى، على سبيل المثال، ضرورة النظر في «تدابير لتحقيق نهج حكومي جامع، بحيث يشمل المستويات الوطنية ودون الوطنية، بما في ذلك البرلمانات والحكومات المحلية، فضلا عن خطوات لتحقيق مشاركة مجدية للمهاجرين» في المناقشات المؤدّية إلى الاتفاق العالمي.

يجب أن تكون وجهات النظر المتعلقة بالهجرة في مجال التنمية والأمن والحماية، ضمن أمور أخرى، عناصر متكاملة ومتكافلة لنهج حكومي كامل إزاء الهجرة. وكانت هناك نداءات إلى إنشاء آليات تنسيق لمساعدة مختلف الوزارات وغيرها من الشركاء الحكوميين المعنيين على وضع وتنفيذ نهج «للحكومة بأكملها»

إزاء الهجرة. ومن بين الوزارات التي تحتاج إلى المشاركة، إما لأنها تساعد في صياغة سياسات الهجرة، وإما هي المسؤولة عن القطاعات التي تتأثر بالهجرة، وزارات العدل، والشؤون الداخلية، والشؤون الخارجية، والتنمية، والصحة، والتعليم، والعمل، والشؤون الاجتماعية، والبيئة، وغيرها. ومن شأن تعيين جهات تنسيق واضحة للجمع بين وجهات نظر جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة أن يساعد على ضمان اتباع نهج حكومي جامع في صياغة السياسات المتعلقة بالهجرة الوافدة والخارجة والعابرة.

وقدم العديد من المشاركين أمثلة ملموسة على الممارسات الجيدة التي أثبتت جدوى اتباع نهج جامع للحكومة. وتشاطرت الدول ممارسات الهجرة الجيدة في مجالات مثل التسجيل المدني (سيراليون وجنوب أفريقيا)، واستخدام التحويلات المالية - ولا سيما تسخير العلاقة بين الهجرة والتنمية (المكسيك - والسياسات الشاملة التي تبني المجتمعات القائمة على القيم المشتركة وحقوق الإنسان العالمية من أجل تعزيز الاندماج بدلا من الاستبعاد - عمدة ميشلين، بلجيكا).

ونوقشت أيضا مسألة إدماج الممارسات الجيدة في السياسات. وبعد استعراض الدور الهام الذي تقوم به بلدها بواسطة وزارات الشؤون الداخلية، والشؤون الخارجية، والرعاية الاجتماعية والشباب، وصفت إيلونا غبريا هوكسا، (نائبة الوزير بوزارة الشؤون الداخلية في ألبانيا) سياسة إدارة الهجرة الناشئة في ألبانيا. وتتمثل رؤية السياسة الجديدة في «إنشاء نظام فعال لإدارة الهجرة في ألبانيا». ويهدف هذا النظام إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية لتعزيز قنوات آمنة ومنتظمة للهجرة لمنع الهجرة غير النظامية؛ وتعزيز الأثر الإنمائي للهجرة؛ وتعزيز استدامة هجرة العائدين من خلال دعم إعادة إدماج المهاجرين العائدين؛ والنهوض بتنفيذ السياسات الرامية إلى ضمان المساواة في معاملة مواطني البلدان الأخرى وإدماجهم في ألبانيا، وتوطيد سياسات الهجرة والإطار القانوني وهياكل الإدارة والتنسيق من أجل ضمان تحسين التصدي لتحديات الهجرة.

يجب أن يتجاوز النهج الحكومي الجامع الوزارات التي تنفذ السياسات. وقدمت السيدة بادي تورسني، (المراقبة الدائمة للاتحاد البرلماني الدولي لدى الأمم المتحدة)، عرضا عن دور البرلمانات الوطنية في عملية إدارة الهجرة. واستنادا إلى تقرير ساذرلاند، ركزت على الكيفية التي تؤدّي بها البرلمانات دورا هاما في «إجراء نقاش عام أكثر انفتاحا واستنارة بشأن التنازلات المتعلقة بسياسة الهجرة». وذلك إضافة إلى الأطر القانونية والاتفاقيات والبروتوكولات الدولية التي تتحمّل البرلمانات مسؤولية التصويت على اعتمادها، إضافة إلى دورها الهام في المخطط الحكومي الجامع لإدارة الهجرة.

وتحدث مشاركون آخرون عن ضرورة وجود قيادة قوية وتنسيق لتحقيق نهج حكومي جامع. ووفقا لما ذكره جورج جاشي، (الأمين التنفيذي لأمانة اللجنة الحكومية المعنية بقضايا الهجرة، ووكالة تنمية الخدمات العامة، ووزارة العدل، جورجيا)، فإن هذه الآلية الجماعية قادرة على القيام بشكل صحيح وفعال بتعيين أدوار مختلف الجهات الفاعلة؛ وتنسيق وزيادة التعاون بين جميع الأطراف (بما فيها الأطراف الدولية)؛ وتجنب التداخلات، والعمل المتوازي، والازدواجية، وبالتالي زيادة تعبئة الموارد اللازمة؛ وأخيرا، ضمان استدامة صنع القرار.

وأكّد متحدثون آخرون ضرورة عمل المؤسسات الحكومية الوطنية مع المسؤولين على الصعيدين دون الوطني والمحلي، واجتماعها بصورة منتظمة برؤساء البلديات والسلطات المحلية الأخرى الذين يضطلعون بأدوار هامة. إذ من شأن ذلك أن يساعد الحكومات المحلية على إدارة قدر أكبر من التنوع والمساهمة في السياسات الوطنية والإقليمية والعالمية وإدارة شؤون الهجرة. وأعرب أعضاء فريق المناقشة والمتدربون مراراً عن ضرورة إشراك الجهات الفاعلة في الحكومات المحلية في عملية التشاور والتنفيذ التي أنشئت على الصعيد الوطني. فعلى سبيل المثال، أشار برهان جبري - كريستوس (المبعوث الخاص المعني بالشؤون الإقليمية في مكتب رئيس الوزراء، إثيوبيا) قائلاً «في إثيوبيا، لدينا نظام اتحادي للحكومة، وعلى المستوى الاتحادي، تعيَّن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية جهةً لتنسيق الوزارات المعنية والجهات الفاعلة غير الحكومية الأخرى بشأن القضايا الوطنية المتعلقة بالهجرة العمالية. في حين أن الوكالات ومكاتب العمل والشؤون الاجتماعية في جميع الولايات الإقليمية وفي إدارتي المدن الخاصة تضطلعان بدورهما التنسيقي على الصعيد الإقليمي. وهناك منتديات منتظمة يجتمع فيها كل من أصحاب المصلحة الفيدراليين والإقليميين لمناقشة مختلف قضايا الهجرة وتبادل الخبرات والمعلومات».

وذكر يورغ لوبر (سويسرا) الجهود التعاونية التي تبذلها الحكومة السويسرية في تحديد وتنفيذ سياسة الهجرة الخارجية، التي تشارك فيها جميع الوكالات الاتحادية المعنية بالهجرة. وقال السيد لوبر «إن آلية التعاون هذه، التي اعتُمدت على أعلى مستوى سياسي، تضمن التوازن بين المصالح المختلفة وتزيد من الاتساق عندما يتعلق الأمر بتنفيذ المشاريع وتحديد مجالات المشاركة ذات الأولوية». بالإضافة إلى النهج الحكومي برمته في السياق الوطني، ومنذ عام ٢٠٠٨، شاركت سويسرا في صك متعدد الأطراف لشراكات الهجرة مع دول أخرى لمعالجة شواغل محددة، مثل الاتجار بالبشر.

وفي حلقة العمل الأولى، قدم فرانسيسكو هاغو (إكوادور) أمثلةً عن الطريقة التي ساعد بها إنشاء مجالس الإدارة على مختلف مستويات الحكومة في إكوادور على إذكاء نهج حكومي جامع، ومختلف عناصره التي تتبع نهج يستند إلى الحقوق.

على الصعيد الوطني، أُنشئت مؤخّراً هيئة تابعة للوزارة المكلّفة بالتنقلات البشرية من أجل تنفيذ السياسة العامة المتعلقة بالدفاع عن حقوق المهاجرين وحمايتها وتعزيزها. وعلى الصعيد المحلي، شكلت الكانتونات مجالس إقليمية للمساعدة على إيجاد نظم للمساواة، بما في ذلك بشأن موضوع التنقل البشري.

وأثار المتحدّثون في حلقة العمل الثانية أيضا ضرورة اتباع نهج حكومي جامع فيما يتعلق بحماية المهاجرين في حالات ضعف. وأكدوا ضرورة إدماج الحقوق في التشريعات والمبادئ التوجيهية التي وُضعت للسلطات الوطنية والمحلية. إذ من شأن هذا النهج أن يساعد على ضمان أن ينظر المسؤولون إلى الضعف أولا قبل تحديد الحالة. فعلى سبيل المثال، ينبغي حماية الأطفال أولاً كأطفال وليس كمهاجرين. ويجب أن يكون الأشخاص الذين يقومون ببحث الاستمارات على الحدود على دراية بكيفية التعرف على المهاجرين الذين هم في حالة ضعف. فالسيد إدوارد هوبارت، (المبعوث المعني بالهجرة، مديرية أوروبا، وزارة الخارجية وشؤون الكومنولث، المملكة المتحدة) أشار مثلاً إلى أن المملكة المتحدة قد وضعت مبادئ توجيهية لمقدمي الخدمات في مختلف المجالات (أي الزراعة، ومراقبة الحدود) تراعي ظروف المهاجرين والمناسبات التي قد يكون فيها المهاجرون في حالة هشة بشكل خاص. فمثلاً، ينبغي تدريب المسؤولين على الكشف عن الأطفال الضعفاء أو ضحايا الاتجار المحتملين. ويتم تدريب قوة الحدود في المملكة المتحدة على تحديد حالات الضعف بالنسبة للمهاجرين وعلى معرفة كيفية تنفيذ الأطر القائمة لهذه الحالات. والمبادئ التوجيهية بسيطة ومتاحة على الانترنت.

وأكّد المشاركون على ضرورة تعزيز القدرات وتشجيع التعاون الأفقي وإشراك الإدارات الريفية والحضرية على السواء. وعلاوة على ذلك، يتطلب «توطين» إدارة الهجرة دمجها في التعليم، وتقديم الخدمات الاجتماعية، وخطط التنمية الريفية. وتحقيقا لهذه الغاية، يجب على الإدارات المحلية أن تزيل الحواجز أمام العمل مع المهاجرين الدوليين والداخليين على السواء. وقام (بارت سومرز) بلجيكا، الذي مُنح جائزة عن جهوده الرامية إلى الترحيب بآليات التكامل الطويلة الأجل للاجئين والمهاجرين الآخرين في السنوات الأخيرة وتنفيذها، بعرض توصياته، بما في ذلك ضرورة أن يبذل المجتمع بأسره جهودا لتحقيق التكامل بنجاح، وضرورة تشجيع المجتمعات القائمة على القيم المشتركة وحقوق الإنسان العالمية (تعزيز الاندماج بدلا من الاستبعاد أو الانقسام).

نهج المجتمع بأسره

حقيقةً أن من المواضيع المتكررة طوال حلقات العمل ضرورة ضم الجهود المبذولة في مجال الهجرة ليس فقط جميع الوزارات التي تتحمل مسؤوليات الهجرة، وإنما أيضا المجتمع المدني والقطاع الخاص ومجتمعات المغتربين

والمهاجرين والمجتمعات الأصلية والمجتمعات المضيفة والسلطات المحلية والمدارس والأوساط الأكاديمية وغير ذلك، لوضع نهج متماسك وحقيقي يتبعه المجتمع ككلّ، والحفاظ عليه في إدارة الهجرة. ولاحظ السيد هشام بدر، (مساعد وزير الشؤون المتعددة الأطراف والشؤون الأمنية الدولية بوزارة الخارجية، مصر)، أن طابع الهجرة المعقد والمتعدد الأوجه يتطلب نهجا يشمل أصحاب المصلحة الرئيسيين باختلافهم «لمعالجة المسألة بكاملها على نحو فعال في جميع جوانبها المترابطة». ووصف كارمن مونيوز كيسادا (نائبة وزير الحكومة والشرطة في كوستاريكا) جهود بلده لتنفيذ نهج يشمل المجتمع بأسره. وتجمع الأمانة التقنية للمنتدى الدائم المعني بالمهاجرين واللاجئين، والمؤسسات الحكومية والوكالات الدولية، والأوساط الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية. وإضافة إلى ذلك، أصدر المجلس الوطني للهجرة قانونا لتقديم المشورة والتوصيات المتعلقة بالسياسات إلى السلطة التنفيذية، بالتنسيق مع السلطات العامة والمنظمات الاجتماعية.

وقال العديد من المشاركين إن إشراك مجموعة كاملة من أصحاب المصلحة قد يساعد في إعادة صياغة سرد الهجرة بشكل إيجابي، وذكر المتحدّثون أنه من خلال عمل العناصر الفاعلة على جميع المستويات، يمكن الحدّ من العنصرية وكراهية الأجانب، ويمكن الدفاع عن مزايا الهجرة. وشملت الاقتراحات إشراك هيئات المجتمع المدني في حملات لإعلام النقاش حول واقع الهجرة وفي محاربة الخطاب العام الخاطئ والخطاب العام المجرّد من إنسانيته عن الهجرة. وينبغي أن تشمل هذه الجهود الجهات الفاعلة في القطاع الخاص، ولا سيما أصحاب العمل، (الاعتراف بالإسهامات التي يقدمها المهاجرون إلى القوى العاملة)، ووسائط الإعلام (لنشر روايات إيجابية عن المهاجرين واللاجئين). ولئن تحدث الكثيرون عن الأثر الإيجابي الكبير للتحويلات المالية لبلدان المنشأ، تمّ التأكيد أيضاً على أن الحملات المتعلقة بمساهمات المهاجرين تتجاوز التحويلات كثيرا وتشمل تحويل المعارف والمهارات، وتنظيم المشاريع والابتكار، والتجارة والاستثمار، والثقافية وغيرها من المساهمات.

وقد عكست المناقشة التي تناولت نهج المجتمع بأسره خلال حلقة العمل الأولى اتفاقا واضحا على جانب حاسم، ألا وهو: أن مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص ومجتمعات المغتربين والأوساط الأكاديمية والمهاجرين أنفسهم، أمر لا بدّ منه في تعزيز ممارسات الهجرة على الصعيد الوطني وفي العملية التشاورية المؤدية إلى صياغة الاتفاق العالمي. وكما ذكر السيد فيرودين نابييف، (رئيس الدائرة الحكومية للهجرة، أذربيجان)، فإن «توسيع نطاق التعاون الدولي بشأن الهجرة وتعزيز الحكم في هذا الميدان، وتعزيز نهج المجتمع بأسره في إدارة الهجرة الجيدة سيسهم في تعجيل تحقيق الأهداف (أهداف الاتفاق العالمي). وقد وضعت

الحكومة الأذربيجانية هذا المبدأ موضع التنفيذ في عام ٢٠١٥ بإنشاء المجلس العام داخل الدائرة الحكومية للهجرة كوسيلة لضمان المشاركة النشطة للمجتمع المدني في عملية صنع سياسات إدارة الهجرة.

وبالمثل، أبرز يورغ لوبر (سويسرا) نهجا مبتكرا في بلده يضطلع فيه المجتمع المدني بدور دائم في المناقشات مع الحكومة بشأن مسائل الهجرة.

وأفاد ممثل نيجيريا أن بلاده تعترف بضرورة إشراك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص على جميع المستويات. وتقوم السياسة الوطنية للهجرة في نيجيريا، التي اعتمدت في عام ٢٠١٥، بدعم من المنظمة الدولية للهجرة والاتحاد الأوروبي، بتطبيق نُهج تشمل المجتمع بأسره والحكومة بأسرها، تضم فريق عمل تقني يتألف من شركاء حكوميين وخاصين واجتماعيين وإنمائيين. إن سياسة الهجرة الوطنية وخطة تنفيذها «توفر الإطار القانوني المناسب لرصد وتنظيم الهجرة الداخلية والدولية، وجمع بيانات الهجرة ونشرها بشكل سليم».[٢]

وتناول عدد من الدول نُهُج المجتمع بأسره تحديداً في سياق المهاجرين الذين يعيشون أوضاعا ضعيفة. وأشار ممثل كينيا إلى الخطة المتينة التي تتبعها الحكومة في معالجة حقوق المهاجرين. وهي تتّبع نهجا يتضمّن المجتمع بأسره إزاء إدارة الهجرة، بما في ذلك الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، وحتى الأفراد الذين يساعدون على الحدّ من مواطن ضعف المهاجرين. وهي تجمع بين الشرطة والمنظمات الدولية لمعالجة حالات التوتر الشديد بين الاعتبارات الأمنية وحقوق الإنسان. وقد قامت بصياغة سياسة وطنية بشأن هجرة العمالة وهي بصدد وضع سياسة وطنية شاملة للهجرة وسياسة تخصّ الشتات. ونتيجة لهذه الإجراءات، تمكنت من إنقاذ الكينيين الموجودين في الشرق الأوسط حيث كانوا معرضين للخطر.

وأعلن ممثل الفاتكان أن الاستجابة الشاملة تستلزم جهودا منسقة من جانب الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية في المجتمع المدني في المناقشات.

وتحدّث ممثلو منظمات المجتمع المدني (بمن فيهم روبرت ج. فيتيلو، الأمين العام للجنة الدولية الكاثوليكية للهجرة)، وماريا بيا بيلوني ميغناتي، لجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالهجرة، وبرنيس فالديز ريفيرا، منسقة السياسات العامة، عن المعهد المعني بالمرأة في الهجرة، وآشلي ويليام غويز، منتدى المهاجرين في آسيا)، عن الدور الهام الذي يؤدّيه المجتمع المدني ومشاركة أصحاب المصلحة المتعددين في عملية صياغة الاتفاق العالمي. ودعا بعض ممثلي المنظمات غير

---

٢ المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠١٥. "نيجيريا تتبنى سياسة الهجرة الوطنية." متاح على الموقع التالي: https://www.iom.int/news/nigeria-adopts-national-migration-policy

الحكومية إلى إضفاء مزيداً من الطابع المؤسسي على المجتمع المدني في مشاورات الاتفاق العالمي.

وفي حين كان هناك توافق عام في الآراء على أن للمجتمع المدني دورا هاما ينبغي أن يؤديه، فقد أوضحت الدول الأعضاء أيضاً أن عملية الاتفاق العالمي، عملية يجب أن تقودها الدولة. وأكد ممثلون حكوميون من كندا وكوستاريكا وشيلي وكولومبيا وسويسرا، وغيرهم أن المسؤولية النهائية عن إدارة الهجرة تقع على عاتق الدول الأعضاء، لكنهم أكدوا أيضا أن الدول الأعضاء لا تستطيع إدارة الهجرة بمفردها. فعلى سبيل المثال، ذكر أحمد حسين (كندا) أنه «ولئن كان ينبغي لعملية الاتفاق العالمي أن تقودها الدول، فإنه لا يمكن للدول ولا ينبغي لها أن تعالج الهجرة وحدها. ويجب أن تشمل العملية العديد من الجهات الفاعلة الأخرى التي تسهم في إدارة الهجرة، بما في ذلك المواطنين والمنظمات الدولية والقطاع الخاص والمدن والسلطات المحلّية والنقابات والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية والمنظمات الدينية والأكاديميين وبطبيعة الحال المهاجرين أنفسهم».

وبالإضافة إلى ذلك، شجع توماس غاس الحاضرين (الأمين العام المساعد لتنسيق السياسات والشؤون المشتركة بين الوكالات في إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية) على تحسين الحوار والتفاعل بين مجموعة الهجرة العالمية وأصحاب المصلحة، ولا سيما المجتمع المدني.

ولاحظ العديد من المتحدّثين خصوصاً الدور الهام الذي تضطلع به المنظمات الدولية في مساعدة الدول الأعضاء على إدارة حركات الناس. وفي ختام حلقة العمل الأولى، علقت نائبة المدير العام على عدد المتحدّثين الذين دعوا إلى تعزيز وتآزر قيادة الأمم المتحدة وقدراتها في مجال الهجرة، وأشارت إلى الفرص والتوقعات بالنسبة للمنظمة الدولية للهجرة الآن باعتبارها جزءا رسميا من منظومة الأمم المتحدة. وفي الواقع، قدم العديد من أعضاء الفريق والمتحدثين من بين المشاركين أمثلة على الكيفية التي ساعدت بها المنظمة الدولية للهجرة في تنسيق آليات إدارة الهجرة داخل البلدان وفيما بينها.

وأشار ممثلون من ألبانيا وأذربيجان وبوروندي وكولومبيا والكونغو وإريتريا وكينيا وميانمار، إلى دور المنظمة الدولية للهجرة في تقديم المساعدة التقنية و/أو تيسير الحوار الإقليمي. فعلى سبيل المثال، ساعدت المنظمة الدولية للهجرة في كينيا على إنشاء آلية تنسيق وطنية للهجرة من أجل جمع وتبسيط أعمال جميع أصحاب المصلحة المختلفين العاملين في شؤون الهجرة في البلد. وانطلقت الآلية في صيف عام ٢٠١٦، ويجري حاليا تحديد جميع جهات أصحاب المصلحة المعنيين بما في ذلك مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة. وتوضح هذه الجهود التزام كينيا باستخدام نهج

يتضمن الحكومة بأسرها. وكمثال آخر ذكرت إلدغارد نيونزيما (المديرة العامة للتفتيش الدبلوماسي والشتات والاتصال في بوروندي)، أن المنظمة الدولية للهجرة ساعدت بوروندي على وضع سياسة وطنية لمغتربيها تساعد على التنمية الاقتصادية للبلد. وتشاطر عدة متحدّثين آخرين رغبة بلدهم في أن تواصل المنظمة الدولية للهجرة دعم العمليات الإقليمية وعبر الوطنية التي تسمح بتبادل المعلومات وتطوير الترتيبات التعاونية. وأعرب مندوبون من أمريكا الجنوبية وأفريقيا صراحة حول الرغبة في إجراء حوارات إقليمية مستمرة بشأن إدارة الهجرة وإدارتها.

المهاجرون وهشاشة الأوضاع

مثّل موضوعا المهاجرون الذين يعيشون في حالات ضعف موضوعا محدداً في حلقة العمل الثانية، لكن ظهر هذا الموضوع مرارا وتكرارا في حلقة العمل الأولى أيضاً. ووبدت من الشواغل الرئيسية، ضرورة حماية فئات المهاجرين الضعفاء، لا سيما النساء والأطفال. كما إنه من المهمّ توجيه النداءات لتجنب افتراض أو وصف جميع المهاجرين بأنهم ضحايا، والاعتراف بإمكانات المهاجرين وقدرتهم على التصرّف. ودعا المتحدّثون إلى الاهتمام بالأوضاع التي تنشئ حالات ضعف لدى المهاجرين كوسيلة لحمايتهم من الأذى وبناء قدرتهم على الصمود. وقال عدد من المتحدّثين إن معالجة عوامل الضعف، تتفق مع أحد أهداف التنمية المستدامة، المتمثل في «لكيلا يتخلف أي بلد عن الركب».

وأوضحت ورقة المعلومات الأساسية لحلقة عمل المعقودة في جنيف بعض الأسباب التي تدعو إلى تعريف دقيق لحالة الضعف:

وبالتالي، من الضروري فهم أفضل للمقصود بمصطلح «المهاجر الضعيف» أو «المهاجر في حالة ضعف». وبشكل عام، تميل المناقشات المتعلقة بالضعف إلى التركيز حصرا على الأشخاص الذين لديهم تعاريف قانونية ويتمتعون بحماية محددة (مثل اللاجئين أو الأشخاص المتّجر بهم)، أو على انتماء الفرد إلى إحدى الفئات (مثل النساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة). ويمكن لهذا النهج أن يحجب كون نقاط الضعف تختلف في هذه المجموعات اختلافا كبيرا. ثمّ إن تصنيف الأفراد بوصفهم ضعفاء بسبب انتمائهم إلى مجموعة معينة لا يراعي العوامل العديدة التي قد تحمي الفرد من الاستغلال أو الاعتداء، بغضّ النظر عن انتمائهم إلى تلك المجموعة، وتقلل من إمكانات الأفراد وقدراتهم على التغلب على عوامل الضعف وتحقيق أهداف الهجرة. كما يسهم في ثغرات الحماية، حيث قد لا ترى الجهات الفاعلة في مجال الحماية احتياجات أولئك الذين لا ينتمون إلى فئة مهاجرة محمية أو إلى فئة تعتبر ضعيفة.[٣]

وأكّد المتحدثون أن معالجة حالات الضعف لا تعني ضمنا ضرورة إنشاء فئة جديدة من المهاجرين. وجاء المدير العام واضحا في قوله: "نحن لا نتحدث

---

٣ المنظمة الدولية للهجرة، الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧. فهم مواطن الضعف لدى المهاجرين: نهج يستهدف التماس الحلول نحو اتفاق عالمي يقلّص مواطن الضعف ويتيح تمكين المهاجرين. ورقة معلومات أساسية، تموز/يوليو ٢٠١٧. يمكن الاطّلاع عليها في الموقع التالي: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/2017_IDM/Background%20paper%20IDM%2018-19%20July.pdf.

عن إنشاء فئة جديدة من المهاجرين تستحق حماية جديدة. وفي حين قد يكون بعض المهاجرين ضعفاء في حدّ ذاتهم (مثل الأطفال المهاجرين المنفصلين وغير المصحوبين)، فإن التركيز ينصب أساسا على ما يلي: ما هي الأوضاع التي تنشئ حالات ضعف لدى المهاجرين؛ وفي أي مرحلة من مراحل رحلتهم؛ وكيف يمكن تقليص هذه الثغرات أو القضاء عليها، ومن يمكنه القيام بذلك". وحذّرت السيدة أود كولبرغ، نائبة الأمين العام لوزارة الخارجية النرويجية، أيضا من استخدام مصطلح "ضعيف" فيما يخصّ المهاجرين. وذكّرت المشاركين بأن معظم هجرة اليوم طوعية وتتدفق من خلال القنوات العادية. وأكّدت أن الطريقة التي نتحدث بها عن المهاجرين تؤثر على الرأي العام. لذا، من المهم التذكير بأن المهاجرين ليسوا ضعفاء في حد ذاتهم، وإنما يتأثرون بالحالات التي تقلل من قدرتهم على التكيّف. وردّد نائب مدير إدارة الطوارئ في المنظمة الدولية للهجرة هذا الشعور قائلا إن "العمر والجنس والنوع الاجتماعي هي بعض العناصر المحددة التي لها تأثير على الضعف" لكن لا ينبغي أن يعرّف المهاجرون من جنس معين أو سن معينة تلقائيا بأنهم ضعفاء. ومتابعة لهذا النمط الفكري، أوضح رئيس قسم مساعدة المهاجرين التابع للمنظمة الدولية للهجرة، بإيجاز كيف يُعتَبر المهاجرون ضعفاء، قائلاً : "إما بسبب من هم أو بسبب الوضع الذي يعيشون فيه".

وعرّفت السيدة بيا أوبيروي، مستشارة السياسات المعنية بالهجرة، بمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، حالة الضعف بأنها الحالة التي يعجز فيها الشخص عن ممارسة حقوقه ممارسة كاملة، مشيرة إلى أهمية حقوق الإنسان في حماية جميع الأشخاص الذين يعيشون أوضاعا ضعيفة. ولاحظت أن إعلان نيويورك يتضمن أكثر من ١٠٠ إشارة إلى حقوق الإنسان. ويشمل إطار الحماية القانونية الدولية قانون حقوق الإنسان، وقانون اللاجئين، وقوانين العمل، والاتفاقية المتعلقة بمركز الأشخاص العديمي الجنسية. فلا ينبغي أن ينشئ الاتفاق العالمي درجات من مواطن الضعف أو أن يُميّز بين المهاجرين الجيدين وغيرهم. ويعني تعدد الفئات العديد من الحواجز أمام المطالبة بالحقوق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحاجة إلى التدخلات لأجل حماية محددة لا تعني انعدام قدرة المهاجرين على التصرّف. وفي الوقت نفسه، من حقّ المهاجرين الذين يعيشون أوضاعا ضعيفة الحصول على الرعاية كواجب مؤكّد.

وحذّر المتحدثون من التعثر في المصطلحات. ولاحظت السيدة كريستين ماثيوز، (المستشارة السابقة في شؤون السياسات في مكتب الممثل الخاص للأمين العام للهجرة الدولية)، إلى أننا: «إما نتحدث عن المهاجرين الضعفاء مثل الأطفال غير المصحوبين بذويهم أو ضحايا الاتجار أو أننا نتحدث عن المهاجرين الذين يعيشون في أوضاع ضعيفة مثل أولئك الذين يتعرضون للعنف من طرف المهربين، أو المهجورين على متن السفن غير الصالحة للإبحار، فجميعهم لديهم احتياجات محددة يجب تلبيتها وفقا للقانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان».

وجاء التمييز بين المهاجرين في الحالات الضعيفة واللاجئين كموضوع آخر

للمناقشة. وأشار المتحدثون إلى أن إعلان نيويورك جاء بلُغة جدّ محددة اختيرت لمناقشة هذه المسألة. كما إنه سيتمّ اعتماد اتفاق منفصل بشأن اللاجئين. ورحب ممثلٌ من أستراليا، تحدّث من القاعة، بتوضيح مصطلح «اللاجئين» و«المهاجرين» في الحالات الضعيفة. وقال إن المشكلة تكمن التنفيذ غير الكامل، وهناك حاجة إلى توفير توجيهات بشأن كيفية تطبيق الأطر القائمة. ووافق عدد من المتحدثين (إثيوبيا، الدانمرك والنرويج وغيرها)، على أهمية الإبقاء على التمييز بين اللاجئين والمهاجرين، لكنهم استفسروا عن الطريقة التي ينبغي أن يعالج بها الاتفاق العالمي حماية المهاجرين في الأوضاع الهشّة في حالات حركات الهجرة المختلطة.

وقال ممثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، متحدثا من القاعة، إن اللاجئين ليسوا مجموعة فرعية من المهاجرين. وأضاف قائلا إننا بحاجة إلى التمييز بوضوح بين المهاجرين في حالات ضعيفة وأولئك الذين هم بحاجة إلى الحماية الدولية (ولا سيما الحماية من الإعادة القسرية). وترى المفوضية أنه من الضروري ألاّ يقلل اتخاذ أي تدابير لدعم المهاجرين في الحالات الضعيفة من حماية اللاجئين.

ولئن وافق متحدّثون آخرون على وجود تمييز قانوني بين اللاجئين والمهاجرين، قالوا إن معالجة حالة المهاجرين الضعفاء لن تقلل من حماية اللاجئين. وقالت كريستين ماثيوز (مكتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالهجرة الدولية): «إذ نسلّم بالتمييز القانوني بين اللاجئين والمهاجرين، من الواضح أن مواطن الضعف المحددة، التي تتطلب استجابة إنسانية ومساعدة محددة، تؤثر على الأفراد في المجموعتين بغضّ النظر عن وضعهم القانوني والأسباب التي دفعتهم أو أجبرتهم على التنقّل». وقالت كذلك إن القانون الدولي القائم يوفر الأساس لحماية المهاجرين واللاجئين الضعفاء؛ وتظلّ المشكلة مشكلة التنفيذ. وأضافت نائبة مدير المنظمة، «لقد أكدتم على أهمية التمييز بين اللاجئين والمهاجرين، نظرا للأطر القانونية المنفصلة المعنية، وضرورة الحماية الدولية في حالة اللاجئين، مع الاعتراف أنه من الناحية العملية، يمكن للمهاجرين واللاجئين أن يواجهوا الكثير من أوجه الضعف نفسها».

وتساءل بعض المتحدّثين أيضا عما إذا كان ينبغي أن يعالج الاتفاق العالمي الهجرة غير النظامية وإن كانت غير آمنة ولا منظمة ولا نظامية. فعلى سبيل المثال، ذكر ممثل ليبيا (من القاعة) أن الهجرة غير الآمنة أو غير المنظمة أو غير النظامية لا تدخل في موضوع الاتفاق ولا ينبغي إدراجها. واستطرد قائلا إنه من أجل إيجاد حلول للمهاجرين في الحالات الضعيفة، علينا جعل الهجرة آمنة ومنظمة ونظامية. وركزت المناقشة المتعلقة بالمهاجرين في الحالات الضعيفة على عدد من المواضيع الفرعية: دوافع الهجرة وعوامل الضعف؛ البعد الجنساني والعمر؛ والحلول المحتملة لحالات الضعف.

الأسباب الكامنة وراء حالات الضعف

وصف السيد شهيد الحقّ، (وزير الخارجية، بنغلاديش)، الضعف بأنه عدم قدرة الناس على التصدّي للبيئات المناوئة وبأنه حالة عجز. ومن ضمن العوامل الأخرى لتحديد قابلية التأثر قدرات المهاجرين على العودة إلى الحياة الطبيعية واسترجاع سبل العيش، وعلى نطاق أوسع، الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي لمكان إقامة المهاجرين. وفي بيان أدلاه من القاعة، أضاف ممثل السنغال بُعدا آخر، مشيرا إلى أن المهاجرين معرضون للخطر لأنهم بعيدون عن أسرهم.

ووافقت روكسانا كاسترو دي بوليغ، (مديرة الحماية والمساعدة المواطنون، وزارة الخارجية، بيرو) وآخرون على أن ضعف المهاجرين ينبع من الهشاشة الاجتماعية وكذلك من العوامل الشخصية والاجتماعية (نقص الموارد والحصول على الضروريات)، مما يجعل من الصعب على الناس استخدام قنوات الهجرة المنظمة. فحينما يسافر المهاجرون بشكل غير منتظم، يواجهون تهديدات ويتعرضون للإساءة. وليس لديهم إلا موارد ومهارات قليلة للدفاع عن أنفسهم. وأشار محمد شهيد الحق (بنغلاديش) إلى أنه عندما ينتقل المهاجرون عبر قنوات غير نظامية، يتعرضون للأذى.

وأعربت مونامي موليك (المنسقة الدولية للتحالف العالمي المعني بالهجرة) عن الشواغل تفسها، فقالت: «إنه بالضبط عدم وجود قنوات منتظمة وآمنة كافية هو الذي يدفع بالمهاجرين إلى رحلات محفوفة بالمخاطر وأوضاع غير نظامية. ما هي سياسات الردع والتجريم التي تنجح في جعل المهاجرين أكثر عرضة للإيذاء والاستغلال. يعيش الملايين من العمال المهاجرين من ذوي الأجور المنخفضة وغير النظامية وأسرهم - العاملين في المنازل والعاملين في مجال الرعاية، وعمال المزارع، والعاملين في مجال الخدمات والبناء – حياة محفوفة بالمخاطر وتسودها الخوف الذي يمنعهم من إسماع أصواتهم والانضمام إلى نقابات العمال أو الحصول على الخدمات العامة الأساسية». وفي تعليق من ضمن الحضور، أضاف ممثل منظمة «أطباء العالم» أن سياسات الهجرة تنشئ مواطن ضعف إضافية، مثلاً لمّا يتعذر على المهاجرين الحصول على الرعاية الصحية.

وفي ملاحظة أخرى من القاعة، وافق ممثل إثيوبيا على أن تعريف الضعف لا ينبغي يقتصر على خصائص معيّنة؛ إذ غالبا ما يواجه المهاجرون حالات ضعف ظرفية. وحتى الأشخاص الذين لا ينتمون إلى فئات ضعيفة معينة يجب أن يتمتّعوا بالحماية.

ودعا العديد من الدول إلى فهم مواطن الضعف الموجودة مسبقا والتي تشكّل دوافع للهجرة النظامية وغير النظامية، فضلا عن حالات الضعف في المستقبل. واقترحت ضرورة تقييم تعقيد الأسباب مثل عوامل المستوى الكلي من قبيل الفقر والحكومات الهشة وعلى المستوى المتوسط مثل الشبكات الاجتماعية والأطر السياسية؛ وعلى المستوى الجزئي مثل التعليم والوصول إلى العمل، على سبيل

المثال لا الحصر. ومن شأن تحديد هذه الدوافع الدقيقة أن يسمح باستراتيجية أكثر شمولية واستجابة لمعالجة حالات الضعف.

وبينما اتّفق أحمد حسين (كندا)، مع متحدّثين آخرين على أن معظم الهجرة تكون طوعية، أشار إلى أننا "نشهد، على نحو متزايد، الصراعات والاضطرابات المدنية والفقر المدقع والمجاعات ونقص الفرص، وتغيّر المناخ كدوافع للهجرة من جرّاء الحاجة. ويؤدي اليأس وانعدام الدروب القانونية المتاحة إلى إجبارهم على الانصياع في مخططات هشة للهجرة، ودعم شبكات المهربين والمتجرين بالبشر. ممّا ينشئ أو يزيد من حدة حالات الضعف، ويعرّض المهاجرين للاستغلال أو الإساءة".

وقدم غوردون كيهالانغوا، (مدير إدارة خدمات الهجرة، وزارة الداخلية وتنسيق الحكومة الوطنية) نظرة عامة ملموسة عن العوامل التي تؤثر على الهجرة، وفصّلها في مواضيع شاملة تتعلّق بالعوامل الاجتماعية والسياسية، مع وجود أوجه قلق أكثر تحديدا مثل العنف الطائفي، الذي قد ينشأ عن التعصب العرقي أو الديني؛ والتفاوت الاقتصادي بين الاقتصادات النامية والاقتصادات المتقدمة النمو؛ والتغيرات في البيئة الإيكولوجية، مما قد يؤدي إلى انعدام الأمن الغذائي والمائي. وأضاف ممثل نيجيريا إلى قائمة الأسباب هذه، أسباباً تخصّ نيجيريا والمنطقة تحديدا، مشيرا إلى أن الحكومات الهشّة، والإجراءات والعواقب التي تجلبها الجماعات المتطرفة مثل جماعة بوكو حرام- وخاصة منها الأزمات الاقتصادية وانخفاض أنشطة التجارة في المنطقة، وكذلك مثل الصعوبات في الحصول على تأشيرات للدراسة، كلها عوامل تساهم في الهجرة غير النظامية.

وشددت سيسيليا خيمينيز- داماري (المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان للنازحين داخليا) على أهمية النظر في مواطن الضعف في بلد المنشأ، ولا سيما في أوجه الضعف التي يواجهها النازحون داخليا. وتقع على عاتق الدول الأعضاء مسؤولية حماية ومساعدة المشرّدين داخليا الذين تعتبر مشاركتهم في البرامج أساسية. وقالت إن تنفيذ المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي يعدّ الخطوة الأولى في الاستجابة لأوجه الضعف لدى المشردين داخليا. وتتيح الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في العام المقبل فرصة لزيادة الوعي بالنازحين داخليا. ووافق على ذلك ممثل عن أفغانستان، متحدثا من القاعة قائلاً، يعبُر العديد من النازحين داخليا الحدود. ورغم كونهم يشكلون أولوية بالنسبة لأفغانستان، فإن إعادة إدماج العائدين من الخارج أمر صعب.

وأشارت تشيدي كينغ (مديرة إدارة المساواة في الاتحاد الدولي لنقابات العمال) إلى أن هناك افتراضات مفادها أن المهاجرين المتورطين في الهجرة المؤقتة الدائرية لا يواجهون مشاكل في انتهاكات الحقوق، لكن علينا النظر عن كثب في نقاط الضعف. على الرغم من أن برامج الهجرة الدائرية غالبا ما توصف بأنها حل "المكسب الثلاثي" بالنسبة للمهاجرين ولبلدان المنشأ وبلدان المقصد، فالوضع

يختلف نوعاً ما بالنسبة لأعداد كبيرة من المهاجرين، ولا سيما أولئك الذين يعملون في وظائف أقل مهارة، وبأجورٍ منخفضة. ومن الصعب أن نرى العمال المهاجرين فائزين في مخططات دائرية، أو أنهم قادرون على ممارسة قدرتهم على التصرّف، إذ ليس لديهم إلا خياراً محدوداً فيما يتعلق بالوظائف، وتغيير العمل، ولمّ الشمل وتوقيت العودة، من بين أمور أخرى". وسردت السيدة كينغ أسباباً أخرى تكمن وراء حالات الضعف في هذه البرامج، بما في ذلك الأجور البخسة، وزيادة التعرض لمخاطر الصحة والسلامة، وعدم كفاية فرص الحصول على الحماية الاجتماعية، والمشاكل القانونية والعملية في الانضمام إلى نقابات العمال أو الانخراط في مفاوضات جماعية، وما إلى ذلك. وعقب نيلامبر بادال (مدير برنامج المنتدى الآسيوي لحقوق الإنسان وتنمية الثقافة) (المنتدى الآسيوي-مركز المهاجرين)) أيضاً على أوجه الضعف التي يواجهها العمال الوافدون، مشيرا إلى الأنشطة الاحتيالية التي تقوم بها وكالات التوظيف والافتقار إلى إنفاذ الجزاءات في حقّهم على الوجه الصحيح.

وذكرت ميريلا ستويا (مديرة خدمات الهجرة في مؤسسة برايسواترهوس كوبرز) عددا من عوامل الضعف التي تؤثر على المهاجرين الذين هم في وضع نظامي وكذلك أولئك الذين يعيشون بصورة غير نظامية في البلدان. وهي تشمل العنصرية وكراهية الأجانب؛ والحواجز اللغوية؛ والحواجز الثقافية، على سبيل المثال، عدم الإلمام بأخلاقيات العمل وأنماط العمل وعمليات العمل والأعراف والتقاليد الثقافية المتعلّقة بالحياة اليومية للبلد المضيف (وقد يكون ذلك من أبسط الأمور مثل الطابور)؛ والعمليات الإدارية المتعلقة بالتسجيل، المدرسة، والعمليات المصرفية؛ وفهم متطلّبات الحصول على أنواع معينة من التأمين (مثل التأمين الطبي والتأمين على السيارات وما إلى ذلك)؛ وفهم الإجراءات التشغيلية للحصول على الخدمات الطبية وخدمات الرعاية الصحية؛ والوصول إلى خدمات الطوارئ؛ والقواعد الاجتماعية، الانخراط اجتماعيا مع زملاء العمل خارج العمل مثلاً وما إلى ذلك؛ والاستغلال في العمل) تقاضى أجور تقل عن الأجر الأدنى، والعمل الإضافي الإجباري، وما إلى ذلك). وهذه الحواجز العملية التي تحول دون الإدماج تجعل من الصعب على المهاجرين التكيف مع بيئاتهم الجديدة.

ويعدّ الاتجار بالأشخاص وتهريب البشر من بين الأسباب النهائية لضعف المهاجرين. وأشار ممثل من غواتيمالا إلى أنه من الصعب السيطرة على شبكات الاتجار لأنه من الصعب التعرّف عليها. وأشار ممثل المنظمة البحرية الدولية (من القاعة) إلى أن قانون الهجرة الدولية، ولا سيما البحث والإنقاذ، لم يقصد به أبدا الاستجابة للهجرة المختلطة. فتحويل السفن التجارية لإنقاذ المهاجرين لا يعدّ إجراء قابلاً للدّيمومة. وإنما ينبغي إنشاء مسارات بديلة آمنة وقانونية، بما في ذلك مسارات للهجرة الآمنة عن طريق البحر. ولا بدّ من مراقبة الهجرة غير النظامية. ويكمن الحلّ في النهاية في معالجة أسباب الهجرة، إلا أن هذا أمر ليس من اختصاص المنظمة البحرية الدولية. وفي حزيران/يونيو ٢٠١٧، دُعي إلى اتخاذ

مزيد من الإجراءات لتعزيز العمل الفعال في الأمم المتحدة.

حذّر ممثل ليبيا (من القاعة) من أن المهاجرين يضعون أنفسهم في بعض الأحيان في أوضاع ضعيفة، بالوقوع بين أيدي المهربين والمتجرين.

وذكّرت السيدة ماريا فرناندا رودريغيز (نائبة أمين هيئة الوصول إلى العدالة بوزارة العدل وحقوق الإنسان بالأرجنتين) المشاركين بأن الاتّجار جريمة وهي تختلف عن التهريب، لكن التهريب يمكن أن يؤدي إلى الاتجار عندما يستدين الضحايا ويُجبَرون على الانسياق إلى حالات تنطوي على خطر الاستغلال. ولاحظت أيضا أن «تأنيث الفقر» قد أسهم في انتشار الاتجار بالجنس والتصوير الإباحي للأطفال.

وتحدّثت السيدة خديجيتو مبارك فال (الوزيرة المفوضة بوزارة الخارجية والتعاون في موريتانيا) عن التحديات الخاصة التي تواجهها بلدان المنشأ وبلدان العبور التي ما فتئت تتحوّل إلى بلدان مضيفة. فقد وقّعت موريتانيا اتفاقا ثلاثيا مع مالي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتعزيز العودة إلى مالي، لكن لا يزال هناك ٤١ ماليا في المخيمات، والوضع في مالي لا يتحسن. ولا تتمتع موريتانيا بالقدرة على التعامل مع حالات العبور. ويتمثل التحدي في التعامل مع الأمن وأيضاً في حماية الحقوق. وتتطلب مكافحة الهجرة غير القانونية مراقبة أكثر فعالية للحدود. وفي الوقت نفسه، تهتم الحكومة بحماية المواطنين الموريتانيين في الخارج. وهي على اتصال وثيق معهم من أجل حماية حقوقهم ويمكنهم الإبلاغ عن مشاكلهم بواسطة خطّ مباشر مفتوح على مدار الساعة. وتقوم الحكومة بدعم إدماج الموريتانيين أينما كانوا.

الجنس والسّنّ والإعاقة

وأُدلي ببيانات متعددة تدعو إلى تعميم الاعتبارات المتعلقة بنوع الجنس والعمر والإعاقة لدى وضع سياسات الهجرة وتنفيذها. ومن شأن تحسين البيانات وفهم العوامل التي قد تجعل بعض المهاجرين أكثر ضعفا أن يساعد على وضع استجابات أكثر فعالية للسياسات وآليات للتنفيذ.

وحسب بعض المتحدثين إنّ النساء والأطفال والمسنين والمعوقين يتمتّعون بقدرة التصرّف ويمكنهم حماية أنفسهم عندما تتاح لهم الفرصة، فإن لديهم أيضا خصائص يمكن أن تجعلهم ضعفاء في الظروف الصعبة. وشددت كارمن مونيوز كيسادا (نائبة وزير الحكومة والشرطة في كوستاريكا) على ضرورة تعزيز الجهود التي توفر المعلومات للمهاجرين، ولا سيما الضعفاء منهم، مثل النساء والأطفال والسكان الأصليين. وأشارت إلى أن المرأة تحتاج أيضا إلى مزيد من الخدمات لحماية حقوقها، بصرف النظر عن وضعها القانوني، واقترحت عقد مزيد من الاجتماعات لتبادل الأفكار بشأن هذا الموضوع.

وأفاد ممثل عن الاتحاد الأوروبي بضرورة التركيز على القضايا الجنسانية،

وتلك المتعلّقة بالأطفال والإعاقة، لكن لا ينبغي حصر حالات الضعف في القضايا الجنسانية والسنّ؛ لأن من واجب البلدان احترام حقوق جميع المهاجرين. وينبغي مزيد من البيانات عن مواطن ضعف المهاجرين في بلدان المنشأ والعبور. ورحّب الاتحاد الأوروبي بتحديد الثغرات في حماية مواطن الضعف لدى المهاجرين والتركيز على الطرق المحددة التي يمكن بها سدّ تلك الثغرات.

وأكد ممثل عن الفاتكان أن المهاجرين معرضون للخطر بعيدا عن أسرهم – وأن الفصل يعدّ ضعف مزدوج للمهاجرين أنفسهم ولأسرهم. ويجب مراعاة الأسرة في الاتفاق العالمي.

وأشار سيكندر خان (مدير مكتب برامج الطوارئ في جنيف، اليونيسف) إلى زيادة عدد الأطفال والأطفال غير المصحوبين بذويهم أثناء المرور العابر. وقال إن الأثر النفسي والاجتماعي على الأطفال هائل ويجب معالجته طوال الرحلة. ويجب أيضاً مراعاة احتياجات الأطفال المتروكين في بلدانهم الأصلية عندما يهاجر الوالدان بحثاً عن العمل. يجب على المجتمع الدولي أن يدافع عن الأطفال في كل من الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين والاتفاق العالمي بشأن المهاجرين. ويجب أن يزوّد صانعي السياسات بالأدلة المتعلقة بالأطفال التي يحتاجونها في اتخاذ القرارات. وفي هذا الصدد، أشار إلى الدراسة المشتركة بين منظمة الأمم المتحدة للطفولة واليونيسيف التي ستصدر قريباً، بعنوان «رحلات مروعة».

وخلال كلتا الحلقتين، شددت الدول الأعضاء وممثلو المجتمع المدني على أهمية معالجة الاتفاق العالمي لحماية الأطفال غير المصحوبين بذويهم. وشدد مندوب غواتيمالا، الذي تحدث من القاعة خلال حلقة العمل الأولى، على أهمية وضع خطوط توجيهية تراعي الفئات الضعيفة مثل القُصّر غير المصحوبين بذويهم. وعلّق ممثلو اللجنة الدولية الكاثوليكية للهجرة، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، الفاتكان ولجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالهجرة، ومؤسسة كاريتاس الدولية على ضرورة إدماج التركيز على الأطفال في الاتفاق العالمي. فعلى سبيل المثال، ذكرت ماريا ميغناتي (لجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالهجرة) ضرورة التركيز على «تقديم الحماية والمساعدة للمهاجرين في الحالات الضعيفة والأزمات وأثناء العبور، ولا سيما الأطفال الذين يجب أن تُخدم مصلحتهم الفضلى والذين يجب حمايتهم من الاتجار والاحتجاز والموت».

وتشاطر العديد من مندوبي الدول الأعضاء وممثلي المجتمع المدني التدابير الرامية إلى تلبية احتياجات حماية الأطفال. ورأى معظمهم أن تمثّل المصالح الفضلى للطفل العامل الحاسم في أي سياسات وأي برامج. وأشار لويجيماريا فيغنالي (إيطاليا) إلى مشروع قانون جديد أصدره البرلمان الإيطالي بشأن القُصّر غير المصحوبين بذويهم، يقدم مساعدة مستهدفة في مجال الحماية القانونية والرعاية الصحية والتعليم. ويستند مشروع القانون هذا إلى مبدأ مصلحة الطفل الفضلى ويتيح هذه الخدمات لأي طفل غير مصحوب، بصرف النظر عن مركزه

القانوني. وأضاف إن الحكومة الإيطالية «تقول عمليا إن الطفل طفلا قبل أن يكون مهاجرا أو لاجئا».

في مصر، قام كلّ من المجلس القومي المصري لحقوق الإنسان، واللجنة الوطنية لمكافحة الهجرة غير النظامية والاتجار بالبشر، والمركز الوطني للبحوث الاجتماعية والجنائية، ببذل جهود مؤخّراً من أجل دراسة تنقلات الأطفال المصريين غير المصحوبين بذويهم. وأضافَ السيد هشام بدر (مصر) أن المجلس القومي للطفولة والأمومة يمثل إحدى المؤسسات المسؤولة عن مساعدة القاصرين غير المصحوبين بذويهم في العودة وإعادة الاندماج في المجتمعات المحلية. وتحدثت إيلونا غبريا هوكسا (ألبانيا) عن الجهود التي بذلتها بلدها لتوفير خدمات خاصة للأطفال المهاجرين، وذلك تحديداً ببناء منازل جديدة، وتوفير التعليم والرعاية الصحية مجّاناً.

تثير حالات ضعف الأطفال العابرين قلقاً بالغاً. لاحظ ممثل غواتيمالا أن ممر الهجرة من أمريكا الوسطى عن طريق المكسيك يشكل تحديا كبيرا، لا سيما بالنسبة للأطفال. وينبغي أن تكون اتفاقية حقوق الطفل أساساً للعمل على حماية هؤلاء الأطفال. ويلزم اتخاذ إجراءات في جميع مراحل الهجرة. وأشارت إلدا غلاديس توبار أورتيز (المديرة التنفيذية للمعهد السلفادوري للحماية الشاملة للأطفال والمراهقين (معهد إيسنا) إلى أن الأطفال والمراهقين، ولا سيما الأطفال غير المصحوبين بذويهم، والمعوّقين منهم يتعرّضون بشكل خاص للخطر أثناء الرحلات. وكذلك النساء والأشخاص من ذوي الميولات أو الهويات الجنسية المختلفة الذين قد يكونون معرضين للاتجار. وتحدثت عن الأزمات النفسية الأطول أجلاً التي تنشأ بسبب الانتهاكات خلال رحلات المهاجرين والاضطهاد من قبل أعضاء العصابات.

ومن المجالات التي تثير قلقا بالغا هي احتجاز الأطفال وترحيلهم. ووافقت ممثلة من هندوراس على أن الأطفال غير المصحوبين لا يجب احتجازهم. وأضافت إنه على الدول الأعضاء أن تتخذ إجراءات حاسمة. وتقوم هندوراس بإصدار ما وصفته بأنه مرسوم «حالة استنفار دائمة» لتقديم المساعدة القانونية للمهاجرين العائدين. وأكدت توبار أورتيز أن العديد من البلدان لا تزال ترحّل الأطفال دون إيلاء الاهتمام لحقوق الإنسان الأساسية. وقد قرر معهد «إيسنا» العمل مع المجتمع الدولي لضمان حقوق الإنسان المهاجرين، لا سيما أولئك الأطفال والمراهقين، البالغ عددهم ١٧٥٠٠ طفل ومراهق، الذين تم ترحيلهم إلى السلفادور.

لقد وجّهت منظمات غير حكومية نداءات محددة من أجل إنهاء احتجاز الأطفال بسبب الهجرة، والعمل بثبات وفقا لمصالح الطفل الفضلى. وطوال حلقة العمل، شدد ممثلو المجتمع المدني (لا سيما منهم ممثلو اللجنة الدولية الكاثوليكية للهجرة ولجنة الصليب الأحمر الدولية ولجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالهجرة ومؤسسة كاريتاس الدولية) وممثل الفاتكان على أهمية معالجة الاتفاق

العالمي لحماية الأطفال غير المصحوبين بذويهم. وركز العديد من المتحدّثين على ضرورة وضع سياسات تركز على «الكرامة أثناء التنقل البشري»، وتكفل الحماية وتعزز قنوات الهجرة الآمنة والنظامية. وأشارت الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالهجرة الدولية، إلى أن عدم وجود تعاون عالمي فعال يؤدي في كثير من الأحيان إلى سياسات أكثر تقييداً في مجال الهجرة، ودعت المجتمع الدولي إلى تعزيز السرد المتعلق بالهجرة بشكل جماعي، للاعتراف بالمساهمات الهائلة التي يقدّمها المهاجرون، بما في ذلك في مجال التنمية. وتمّ التشديد على أنه في حين تحتفظ الحكومات بالحق السيادي في تحديد مَن من غير المواطنين يدخل أراضيها والبقاء فيها، بما يتفق مع مقتضيات القانون الدولي، يظلّ التعاون هو أحد أقوى طرق التعبير، وأمتن القنوات التي تؤدي إلى العمل السيادي المتضافر. وفي هذا الصدد، تبادل أعضاء اللجنة والمتحدثون مجموعة واسعة من الأمثلة عن الممارسات الجيدة من تجاربهم الخاصة وطرحوا طموحاتهم وانشغالاتهم من أجل المضي قدما في تطوير الاتفاق العالمي بشأن الهجرة.

التصدّي لحالات الضعف

كان هناك قدر كبير من الاتفاق على أن التصدّي لحالات الضعف يجب أن يكون متعدد الجوانب مثله مثل أسباب الضعف. ولاحظ كارلوس أرتورو لوبيز دام (السفير ونائب وزير الهجرة والخدمات القنصلية، بوزارة والتنقل البشري، إكوادور) أنه ينبغي إشراك جميع الجهات: الوكالات الدولية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني. وأضاف إن إكوادور عاكفة على وضع نهج شامل يستند إلى أهداف التنمية المستدامة، ويعترف بمساهمات المهاجرين. وأكد روبرت ج. فيتيلو (اللجنة الدولية الكاثوليكية للهجرة)، مشيراً إلى المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية في بنغلاديش (٢٠١٦)، المقترحات التي قدمها المجتمع المدني من أجل «اتفاق ...مُصاغ ضمن إطار متعدد الأطراف يستند إلى حقوق الإنسان. وشملت مقترحاتهما ما يلي: ... المهاجرون أثناء الأزمات والعبور وفي الحدود: تنظيم الحقوق والأطر والأدوات العملية والشراكات القائمة، وتعزيزها كلّما أمكن، من أجل المزيد من الاتساق في تنفيذ الحماية في مجال الضروريات، والحماية القائمة على حقوق الإنسان وتلك التي تركّز على التنمية البشرية، والحلول الموجهة لجميع أنواع المهاجرين في جميع الأزمات ...»

وتمّ الاتفاق عموماً على أنه لا ضرورة لوضع صكوك دولية جديدة، إذ تكمن المشكلة في تنفيذ الصكوك القائمة. ورأى بعض المتحدّثين أن الخطوط التوجيهية بشأن المهاجرين في الحالات الضعيفة المقترحة في إعلان نيويورك من شأنها أن تقطع شوطا طويلا في حماية المهاجرين الذين يعانون من أوجه ضعف خاصة - كما كانت الحال بالنسبة لمبادرة «المهاجرون في البلدان التي تمر بأزمات» ومبادرة نانسن بالنسبة للفئات الأخرى (هؤلاء المتضررين من الكوارث والآثار الأطول أجلا من جرّاء تغيُّر المناخ، والمهاجرين في البلدان التي تمر بأزمات، على التوالي).

وتُستمدّ المبادئ التي تنصّ عليها المبادرتان من القانون الدولي القائم، والممارسات الفعالة الموصى بها هي ممارسات تنفذها فعلاً بعض الدول الأعضاء.

واستعرضت بيا أوبيروي، (المفوضية السامية لحقوق الإنسان)، المبادئ والخطوط التوجيهية التي وضعها أحد الأفرقة العاملة التابعة للمجموعة العالمية المعنية بالهجرة المعني بحماية حقوق الإنسان للمهاجرين في الحالات الضعيفة، مشيرة إلى أنها ستقدم تقريرا مرحليا إلى مجلس حقوق الإنسان في آذار/مارس ٢٠١٨. ولا تخلّ هذه الأحكام بالحقوق المحدّدة للفئات في الأطر القانونية الأخرى (مثل اللاجئين). وهناك ٢٠ مبدأ، تتضمن توصيات من قبيل تعزيز الجدران الإلكترونية الواقية في توفير الخدمات. ويتمثّل التحدّي الرئيسي في تنفيذ الأطر القانونية القائمة. وينبغي ألا يحلّ اتفاق جديد غير ملزم محل الوثائق الملزمة قانونا. إذ لا بدّ من التزامات دولية أقوى للرصد والمساءلة.

واقترحت أولا هنريكسون (السويد) خمس طرق للحدّ من المخاطر التي يتعرض لها المهاجرون أثناء السفر وفي بلدان المقصد: (أ) مكافحة الاتجار والتهريب، (ب) إدارة الهجرة على طول ممرات الهجرة، وإنشاء مراكز مساعدة المهاجرين في الطريق وتوفير المعلومات عن مخاطر الرحلة (ج) مكافحة إساءة استخدام هجرة العمالة بواسطة سياسات التوظيف العادلة والمبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية، (د) تطوير الاستجابة لفئات ضعيفة معينة، لا سيما الأطفال؛ (ه) إنهاء ممارسة احتجاز الأطفال ومكافحة العنف القائم على النوع الاجتماعي ضدّ النساء والفتيات.

وقدم تيمور شايمرجينوف، (نائب المدير، رئيس مركز تحليل السياسات، مكتبة الرئيس الأول، كازاخستان) خمس أولويات أخرى: (أ) تشريعات على مستوى السياسات والبنية الأساسية الاجتماعية من أجل إدماج المهاجرين، للحدّ من أعمال المسؤولين الفاسدين الإجرامية؛ (ب) اكتساب لغة المقصد (يكون وضع المهاجرين الذين يتحدثون اللغات المحلية أفضل)؛ (ج) الموازنة بين توزيع المهاجرين بما يتماشى مع الاحتياجات الإقليمية والعمالية، ونقل المهاجرين إلى المناطق الأقل اكتظاظا بالسكان التي تحتاج إلى عمالة؛ (د) بيانات واضحة من بلدان المنشأ لكي تعرف بلدان المقصد المزيد عن هوية المهاجرين؛ (ه) حلقات عمل تدريبية للمسؤولين المحليين.

وكان تركيز العديد من التدخلات على الحدّ من مواطن الضعف الموجودة مسبقا مع توفير سبل للهجرة النظامية. وقال لويجي ماريا فيغنالي (إيطاليا): «علينا أن نغيّر هذه الحركة غير المدارة والخطيرة بطريقة منظمة. وللقيام بذلك، نقترح ثلاثة أهداف: الاستثمار في بلدان المنشأ والعبور لمعالجة الأسباب الجذرية للهجرة؛ وحماية أكثر الفئات ضعفا بين المهاجرين، كالنساء والأطفال، ولا سيما القصّر غير المصحوبين بذويهم، أثناء رحلتهم؛ وتقييم الجوانب الإيجابية للهجرة في بلدان المقصد». فمن حيث الاستجابة للهجرة وإدارتها، تتبع إيطاليا خطة

منهجية: »فكرتنا هي تحويل التركيز على التنقل البشري من نهج الطوارئ إلى نهج شامل وطويل الأمد» وهذا الشعور بالانتقال من الاستجابة للأزمات الإنسانية فيما يخصّ الهجرة إلى نهج التنمية المستدامة، له آثار هامة على بلدان المنشأ والعبور والمقصد للعمل معا في إطار المسؤولية المشتركة.

وأكّد عدة متحدّثين أهمية الاستفادة من المغتربين لمساهمتهم في التنمية، بواسطة التحويلات المالية مثلاً. وأشار خوان خوسه كاماتشو (المكسيك) إلى استثمار بلده في المشاريع التي تساعد في خطط التنمية في بلدان أمريكا الوسطى. وعلى الصعيد المحلي، صمّمت الحكومة المكسيكية برنامجا تطبق فيه الحكومتان الاتحادية والوطنية مبدأ «الدولار مقابل الدولار» بالنسبة للتحويلات المالية من المكسيكيين المقيمين في الخارج، بحيث يتم استثمار دولارين في المجتمع مقابل كل دولار يُرسل إلى الفرد. وتسعى هذه الأنواع من البرامج إلى معالجة بعض من الدوافع الكامنة وراء الهجرة، من أجل الحد من الحاجة إلى الهجرة. واقترح السيد كاماشو أيضا تعزيز أهداف التنمية المستدامة بوصفها نهجاً آخر مفيد لمعالجة الأسباب الجذرية للهجرة.

وتحدّثت إيساتا كابيا، (وزيرة الدولة، وزارة الخارجية والتعاون الدولي، سيراليون) عن جهود بلدها في إطار آليات الاتحاد الأفريقي التي تعمل على تشجيع المغتربين على المشاركة في عملية التنمية. وعلى نفس المنوال، قالت مندوبة إريتريا، أن بلدها فرض ضريبة بنسبة ٢ في المائة على التحويلات من أجل إعادة البناء والتأهيل، التي تعتمد، من بين أمور أخرى، على العلاقات المتينة القائمة بين جماعات المغتربين في الخارج. وتحدث مندوب مالي أيضا عن التأثير الكبير الذي يمكن أن يحدثه الشتات. بوجود أربعة ملايين مالي في الخارج، اعتمدت الحكومة سياسة جديدة للهجرة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ من أجل الاستفادة من الصلة بين الهجرة والتنمية. وبواسطة هذه السياسة، تعمل الحكومة مع الأبناك للحدّ من رسوم التحويلات المالية، مما يشجع المغتربين على إرسال التحويلات إلى مالي. وفي الوقت نفسه، تعمل الحكومة على خلق المزيد من فرص العمل في مالي ودعم المهاجرين عند عودتهم إلى ديارهم.

وأوضحت فاتومو فرح (مديرة جمعية هيميلو للإغاثة والتنمية (هيردا)) في هولندا، سبل استغلال الشتات في هولندا لدعم التنمية السياسية والاجتماعية، بالإضافة إلى التنمية الاقتصادية. وتعمل منظمة هيردا، التي أسسها الشتات الصومالي، مع المجتمع المدني في الصومال وإثيوبيا وكينيا في العديد من مجالات التنمية، بما في ذلك تعبئة الأموال لجهود الإغاثة الإنسانية، والمساهمة في عمليات المصالحة وبناء السلام، من بين أمور أخرى.

وبينما وافق بعض المندوبين على أن المساهمات المحتملة للمهاجرين يمكن أن تكون كبيرة، فإن بعض المندوبين أثاروا الشواغل التي قد يواجهها بلد المنشأ من جرّاء هروب الناس من وطنهم. وذكر الممثل الكونغولي، متحدّثاً من القاعة،

حاجة البلد إلى الحدّ من «هجرة الأدمغة» والجهود المبذولة لتشجيع المهنيين المتعلمين، ولا سيما الأطباء، على العودة إلى الكونغو لممارسة الطّبّ. وقد ساعدت المنظمة الدولية للهجرة الحكومة الكونغولية خاصة من حيث تقديم المساعدة التقنية لبرامج الكونغو من أجل تحفيز عودة الأطباء.

وأبرز فيرودين نابييف (أذربيجان) أيضا الجهود التي تستهدف المواطنين المقيمين في الخارج، مؤكداً كذلك ضرورة اتباع نُهُج مستدامة تتناول التنقل البشري في جميع مراحله. وقد وقعت أذربيجان عددا من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف التي تسعى إلى ضمان حقوق حماية المهاجرين، والمواطنين الأذربيجانيين المهاجرين. وتحدث مندوب أرمينيا عن كيف ساعدت المنظمة الدولية للهجرة الأرمن على وضع استراتيجية جديدة للهجرة للفترة ٢٠١٧-٢٠٢١، توفر «خطوات عملية لمحاولة تحقيق أقصى قدر من المساهمات الإيجابية التي يقدمها المهاجرون». وتركز هذه المبادرة أساسا على تشجيع الأرمن المقيمين في الخارج على العودة إلى ديارهم. وتوفر المنابر الإلكترونية مثل «العودة إلى الوطن» معلومات في الوقت المناسب عن التقدم المحرز في الحياة الاجتماعية والاقتصادية في أرمينيا على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية.

وسلط العديد من المتحدّثين الضوء على الممارسات المبتكرة التي يمكن أن تمثل نماذج للآخرين في سياق الاتفاق العالمي. فعلى سبيل المثال، عرض مندوب ميانمار الطرق العديدة التي تحرز بها حكومة ميانمار تقدما في إدارة الهجرة عن طريق ربط حقوق المهاجرين بمعايير العمل: فقد أخذت باستراتيجية إدارة منهجية للعمال في الخارج للحد من تهريب البشر والاتجار بهم (تشارك حاليا في البرنامج ٢١٥ وكالة مرخصة للعمل في الخارج)؛ ووقّعت مذكرة تفاهم مع تايلند وكوريا، تضمن للمواطنين الميانماريين العاملين في الخارج في هذين البلدين آليات رسمية لتقديم الشكاوى عن أصحاب العمل؛ وضعت ميانمار وتايلند إجراءات عملية موحدة ثنائية بشأن إدارة القضايا وعودة ضحايا الاتجار وإعادة إدماجهم. وساعدت المنظمة الدولية للهجرة في هذه الجهود.[٤] وإضافة إلى هذا، صمّمت حكومة ميانمار برنامجاً يمنح المهاجرين الميانماريين جوازات سفر مؤقتة للقيام بعملهم أثناء فترة محدّدة فى تايلند، وأنشأت مراكز للمهاجرين بالتعاون مع منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة. وتسعى جميع هذه الإجراءات إلى إدارة الأنظمة بحيث يهاجر الأفراد من خلال قنوات الهجرة النظامية، ومن ثم توفير خيارات تنقل إنساني أكثر أمانا وأكثر تنظيما. وتعمل هذه الاستراتيجيات مع الحكومات الإقليمية ومع وكالات التوظيف، وبالتالي تعدّ استراتيجيات شاملة، تضم جميع الجهات صاحبة المصلحة.

---

٤ أُنظر "المنظمة الدولية للهجرة، ميانمار حماية المهاجرين"، صحيفة وقائع متاحة على الموقع: https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/myanmar/IOM-Myanmar-Factsheet-Migrant-Protection.pdf.

وقد شكّلت ضرورة الحدّ من مواطن الضعف الناجمة عن استغلال العمال والاتجار بهم وتهريبهم مجالات اتفاق واضحة. وذكر ممثل منظمة فرسان مالطة المستقلة (متحدثاً من القاعة) بأننا نحتاج إلى التزام للتخفيف من حالات الضعف لدى المهاجرين، ولا سيما ضحايا الاتجار. ويجب تكثيف التعاون إلى أقصى حدّ لأجل حماية المهاجرين على أساس الاحترام الكامل للقانون الدولي والمحلي والقيم الدينية العالمية التي تحمي الحياة والكرامة.

وأشار العديد من المتحدّثين إلى أن الجهود الرامية إلى مكافحة استغلال العمال والاتجار بهم وتهريبهم على ما يبدو هي مجالات أحرز فيها تقدم كبير فيما يتعلق بالتعاون الدولي. وترد أدناه أمثلة موجزة عن التقدم المحرز على الصعيد الوطني و/أو الإقليمي في مجال حماية ضحايا الاتجار بالبشر، ومنع الاتجار بالبشر.

إثيوبيا: عرض برهان خبري- كريستوس ثلاثة إجراءات محددة اتخذتها الحكومة الإثيوبية فيما يتعلق بالاتجار بالبشر: (أ) اعتماد «قانون شامل لمكافحة الاتجار بالأشخاص لمنع وقمع الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين»؛ (ب) تصميم «خطة العمل الوطنية لمكافحة الاتجار بالأشخاص»؛ (ج) إنشاء المجلس الوطني لمكافحة الاتجار، الذي يرأسه نائب رئيس وزراء إثيوبيا.

الإمارات العربية المتحدة: تحدث آلكس زلامي (مستشار الوزير، وزارة الموارد البشرية والتوطين) عن التقدم الذي أحرزته بلده في كبح الاتجار بالبشر، بواسطة عمليات توظيف أكثر مراقبة. «إن الإمارات العربية المتحدة، في شراكة مع الفلبين، تنظر حاليا في تعزيز وتحسين ممارسات التوظيف في ممر الإمارات والفلبين، بهدف ضمان فرض الحظر القانوني بشكل صحيح على العمال الذين يدفعون مقابل توظيفهم».

بوروندي: أفاد مندوب بوروندي بأن بلده بصدد إعداد مذكرة تفاهم مع حكومتي المملكة العربية السعودية وسلطنة عمان لتحديد ظروف عمل لائقة للبوروندييين العاملين في هذين البلدين، في مسعىً لمنع الممارسات التجارية التي تستغلّ حقوق الأفراد. وإضافة إلى ذلك، يتناول القانون الجديد الذي اعتمد في عام ٢٠١٤، تحديداً توفير الحماية للنساء والأطفال، ويركّز على منع الاتجار بالبشر، وردع المتجرين.

عملية الخرطوم: أنشئت في عام ٢٠١٤، وهي عملية تجسد الجهود المتضافرة بين الاتحاد الأوروبي والدول الأفريقية لمنع ومكافحة الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين من القرن الأفريقي إلى أوروبا. وفي أفريقيا، يشغل كل من إثيوبيا والسودان وجنوب السودان وإريتريا ومصر مقاعد في اللجنة التوجيهية لعملية الخرطوم؛ وألمانيا وإيطاليا وفرنسا وهولندا والمملكة المتحدة، أعضاء اللجنة التوجيهية الأوروبية. وتسعى عملية الخرطوم، في جوهرها، إلى تعزيز الكثير من الأهداف نفسها الواردة الاتفاق العالمي، بما في ذلك: المساعدة في تحسين القدرة الوطنية على إدارة الهجرة؛ وتطوير التعاون على الصعيدين الثنائي والإقليمي بين بلدان المنشأ والعبور والمقصد؛ ومن حيث الاتجار

بالبشر، المساعدة على ضمان قيام الدول بوضع أطر قانونية والتصديق على البروتوكولات المتعلقة باتفاقية باليرمو.[٥]

نيجيريا: شرح مندوب من نيجيريا (تدخل من القاعة) أن سياسة الهجرة الوطنية النيجيرية قد أنشئت للمساعدة في الجهود المبذولة في مجال الهجرة النظامية في نيجيريا. وتقترح هذه السياسة جواز سفر إلكتروني، وشراكة مع الحكومات اليابانية والسويسرية بشأن التكنولوجيا التي تتعقب الحدود البرية والبحرية. كما تقترح أيضا إدارة إقليمية للحدود بين النيجر وبنن، وهو موقع يشهد قدراً كبيراً من الاتجار بالبشر.

الأرجنتين: قال ماريا فرناندا رودريغيز إن البلد قد اعتمد تدابير قانونية خاصة للتصدي للاتجار. فضحايا الاتجار، مثلاً، لا يمكن مساءلتهم عن الجرائم التي ارتكبوها أثناء الاتجار بهم. وهناك حاجة إلى الشفافية في مجال الحكم وسيادة القانون. إن تسوية الأوضاع تشكل أفضل الحلول للحد من أوجه الضعف المرتبطة بالتنقلات غير النظامية.

سري لانكا: للحد من مواطن ضعف العمال المهاجرين وحماية ضحايا الاتجار بالبشر، عينت الحكومة فرقة عمل لمكافحة الاتجار بالبشر، بمشاركة المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية والمجتمع المدني.

موريس: بصفتها بلد منشأ وبلداً مضيفاً، قالت ممثلة موريشيوس، إنها تهتم اهتماما شديدا بمعاناة المهاجرين الذين هم في حالة هشّة، وبضمان استفادة العمال الأجانب من نفس الحقوق التي يتمتّع بها غيرهم. وتعمل الحكومة على وضع إطار جديد للسياسات المتعلقة بالهجرة وكذلك على تعزيز الفحص الأمني والصحي للمهاجرين. وتحاول الحكومة أيضا معالجة سوء ممارسات وكلاء التوظيف.

وتحدث ممثل من جماعة سانت إيجيديو عن البرنامج التمهيدي للممرات الإنسانية الذي صُمِّم لمساعدة المهاجرين الضعفاء الذين لا يقعون ضمن نطاق ولاية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. وتتمثل أهداف هذا البرنامج الرئيسية في: (أ) تخفيض عدد الأشخاص الذين يقومون برحلات عبر البحر الأبيض المتوسط على متن القوارب، وبالتالي تخفيض معدل الوفيات المرتفع؛ (ب) لمساعدة الناس على تجنب الاتجار بالبشر؛ (ج) لمساعدة الناس في الحالات الضعيفة على الحصول على دخول قانوني إلى إيطاليا بتأشيرة لأسباب إنسانية.[٦] وبهذه الطريقة، يساعد البرنامج على تزويد المهاجرين ببدائل آمنة للرحلات الخطرة، وعلى الاندماج في إيطاليا.

ومن شأن تحسين إدماج المهاجرين في بلدان المقصد وإعادة إدماجهم في بلدان

---

٥ تحدث خيبر - كريستوس ممثل إثيوبيا، عن عملية الخرطوم، ويمكن الاطّلاع على مزيد من المعلومات من «صحيفة وقائع عملية الخرطوم» المتاحة على الموقع: https://www.khartoumprocess.net/resources/library/128-khartoum-process-factsheet.

٦ جمعية سانت إيجيديو "Humanitarian Corridors for refugees." (ممرات إنسانية للاجئين)، متاح على الموقع: http://www.santegidio.org/pageID/11676/langID/en/Humanitarian-Corridors-for-refugees.html.

المنشأ أن يقلل أيضا من مواطن الضعف. قدّم ممثل إكوادور أمثلة عن نهج شامل إلى حدٍّ كبير تقوم الحكومة بتنفيذه. ويحصل اللاجئون والمهاجرون الوافدون حديثا على المساعدة في إعداد الوثائق، ويمكنهم الاستقرار أينما أرادوا في البلد. ويتمتع جميع الأشخاص المقيمين في إكوادور بالحق في الرعاية الصحية المجانية، بصرف النظر عن وضعهم في الهجرة، ويُمنَح غير المواطنين بعد العيش في إكوادور لمدة خمس سنوات، الحقوق المدنية بالكامل، بما في ذلك الحق في التصويت.

وفيما يتعلق بإعادة الإدماج، تحدثت برنيس فالديز ريفيرا (معهد إيمومي)، التي تمثل قطاع المجتمع المدني في المكسيك، عن الفرق بين التحديات التي تواجهها النساء العائدات إلى ديارهن عن طيب خاطر وتلك تواجهها العائدات اللواتي يتم ترحيلهن. وأكّدت على ضرورة إدراك كون المرأة التي تقرر العودة إلى ديارها بشروطها الخاصة يمكن أن تخطط لإعادة إدماجها عند عودتها، في حين أن النساء اللواتي تم ترحيلهن ليس لديهن الوقت لتخطيط إعادة إدماجهن ولا الرغبة في ذلك. والحال كذلك بالنسبة للرجال والأطفال.

حسب كارلوس لوبيز دام (إكوادور)، إن الحد من حالات الضعف بعني مراعاة الجانب الإنساني للهجرة، وليس فقط المساهمات الاقتصادية التي يقدمها المهاجرون. ويجب أن تمثل حقوق الإنسان جانبا رئيسيا من جوانب إدارة الهجرة. ينبغي أن تستند الاستجابات إلى المجتمعات المحلية. ويسعى التشريع الإكوادوري إلى إزالة أوجه عدم الإنصاف وينص على الإنهاء التدريجي لمركز «الأجنبي» في البلد. وقد وضع إكوادور برامج تكامل تراعي الاحتياجات المتباينة (النساء والأطفال). وترى إكوادور أنه لا ينبغي اعتبار أي إنسان غير قانوني. ويدعو الدستور إلى إدراج التنقل في جميع السياسات. ويقر قادة إكوادور بأن هذه لحظة تاريخية لإعادة تصميم الحوكمة العالمية للمهاجرين كي تشمل الإدماج، والاعتراف بمساهمات المهاجرين، ومنع كره الأجانب والتعصب.

إدوارد هوبارت (المملكة المتحدة)، قال أيضا أن التكامل سوف يقلل من حالات الضعف، وأضاف أن قنوات الهجرة النظامية هي أفضل وسيلة للحد من حالات ضعف المهاجرين.

وتحدث أوستن ت. فراغومن الابن، (رئيس آلية الأعمال، المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية)، من منظور القطاع الخاص، قائلا: «يتعين على الحكومات اعتماد وإنفاذ الإطار القانوني والتنظيمي المناسب بمعالجة الثغرات والممارسات القانونية التي تمثل جزءا لا يتجزأ من أسواق العمل المحلية».

أوضحت عدّة بلدان كيف تكافح الهجرة غير النظامية بهدف الحد من حالات ضعف المهاجرين. فإثيوبيا تكافح الهجرة غير النظامية بمعالجة الأسباب الجذرية، وتستهدف تحديدا بطالة الشباب. وقد أنشأت ٢،٦ مليون وظيفة. ويستخدم المكسيك الأطر القائمة والممارسات الجيدة على الحدود الجنوبية لمساعدة المهاجرين في أمريكا الوسطى الذين يعيشون حالات هشّة. وأوضح ممثل كوستاريكا أن بلده يتمتع

بتاريخ طويل في مجال اللجوء، وقد أصبح بلد عبور للمهاجرين من كوبا الذين يتوجهون إلى الولايات المتحدة الأمريكية. وأنشأت كوستاريكا مركزين للمهاجرين وستواصل تزويدهم بالدعم الإنساني، كما يتجلى ذلك في المرسوم الرئاسي الذي يمنح الوثائق للمهاجرين العابرين. لكن من أجل التعامل بفعالية مع الهجرة غير النظامية، لا بدّ من إنشاء مسارات للهجرة القانونية.

وتحدثت عدة دول أعضاء عن الجهود المبذولة لتحسين معرفة مواطنيها بسياسات الهجرة ومزالقها. وأثار المفوض العام لخدمات الهجرة في تنزانيا مثلاً، ضرورة توفير التعليم حتى يعرف المسافرون أن صورهم سوف ينظر إليها موظفو الهجرة في جمهورية تنزانيا المتحدة، وإنشاء مراكز استقبال لحماية المهاجرين الضعفاء الذين يقعون ضحايا الاتجار والتهريب. وأوضحت روكسانا كاسترو دي بوليغ (بيرو) أن حكومتها التي تعمل مع قنصلياتها في الولايات المتحدة لتعليم المهاجرين المحتملين حقوقهم ومسؤولياتهم، وأنها أنشأت سجّلا إداريا للمهاجرين، وتوفر بطاقة بأرقام الاتصال وقائمة الحقوق للمهاجرين. وفي الوقت نفسه، تسعى بيرو إلى أن تتوفر لدى قنصلياتها بيانات أساسية متاحة لكي تتمكّن من محاولة حماية المهاجرين.

وناقش آخرون ضرورة تمكين المهاجرين من حماية أنفسهم. ورَوَت نانيت توماس (وزيرة الشؤون السياسية والعامة في سيراليون) أنها كانت لاجئة في الولايات المتحدة، وعملت خادمة بيت، وواجهت التمييز بسبب لهجتها. وقالت إن المهاجرين يعانون من مختلف أنواع التمييز في بلدان المقصد، وغالباً ما يواجهون الحواجز تحول دون الحصول على فرص العمل والخدمات الأساسية الأخرى، مما يزيد من ضعفهم ويجعلهم عاجزين عن الاندماج بنجاح. وأن نصيحتها للمهاجرين هي «لا تسمحوا لأحد بتخويفكم» و«تعلّموا». ولا بدّ من إيجاد حلول لتمكين المهاجرين. وقال نيلا مبر بادال (مدير برنامج المنتدى الآسيوي لحقوق الإنسان وتنمية الثقافة) إن هناك حاجة إلى توجيهات قبل المغادرة وبعد الوصول لتمكين المهاجرين. كما أن مراكز تقديم المشورة على مستوى المجتمعات المحلية من شأنها أن تساعد على تعزيز التكامل والحدّ من حالات الضعف. ومن الضروري إشراك أجهزة الشرطة والجهات المسؤولة المحلية. ويحتاج العمال المهاجرون إلى إمكانية الوصول إلى آليات تقديم الشكاوى، ويجب اتّخاذ التدابير اللازمة لضمان تلقيهم ردود فعلاً.

وحسبا خافيير داريو هيغيرا، (مدير الهجرة والشؤون القنصلية وخدمة المواطنين بوزارة الخارجية، كولومبيا) فإن هدف كولومبيا هو توفير القدرة على التكيّف. والمجتمع الدولي اليوم لا يعتني بالمهاجرين. ويجب على بلدان المنشأ أن تبذل المزيد من الجهود. وكولومبيا تبذل الكثير من الجهود لحماية المهاجرين في الخارج. وهي تحاول إيجاد كيفية تزويد المهاجرين بنفس الخدمات والحماية التي يتمتع بها المواطنون، مثل المعاشات التقاعدية، وخفض تكاليف التحويلات المالية. وفيما يتعلق بالعائدين، غالبا ما لا يرغب المهاجرون في العودة إلى ديارهم. إنهم يشعرون وكأنهم مهاجرون في بلدانهم. ويتعيّن بذل مزيد من الجهود في بلدان المقصد لتعزيز القدرة على الصمود.

وتحدث ناتابانو نوباكون (مدير شعبة الشؤون الاجتماعية في إدارة المنظمات الدولية بوزارة الخارجية، تايلند) عن الخطوات العديدة التي يجب اتخاذها لضمان حماية المهاجرين الضعفاء. وقال تبدأ الهجرة الآمنة بسياسات وعقود التوظيف الأخلاقية. وينبغي أيضا التنسيق بين الهيئات الحكومية؛ فمثلاً، تظهر الصعوبات عندما تعالج إحدى الهيئات الحكومية تسجيل المهاجرين، وتتناول أخرى جوانب أخرى من إدماج المهاجرين. وأضاف إنه من المهم جدا الاستعانة بمترجمين شفويين من أجل حماية المهاجرين وشرح أثار التغيرات في السياسة العامة عليهم. فعندما يدخل قانون جديد بشأن الهجرة حيّز النفاذ، يغادر العديد من المهاجرين الذين هم في وضع نظامي البلد لعدم فهمهم هذا القانون.

وأوضحت دانييلا نونيز باريس (مديرة التنسيق المؤسسي لصحة المهاجرين، الإدارة العامة للعلاقات الدولية بوزارة الصحة، المكسيك) أن وزارة الصحة وضعت عددا من البرامج لتلبية الاحتياجات الصحية لمواطنيها الذين يعيشون في الولايات المتحدة، بما في ذلك من خلال أسبوع الصحة السنوي لمزدوجي الجنسية، استفاد منه ٢٤٠ ألف شخص في عام ٢٠١٦. كما أنشأت الوزارة شبابيكصحية ووحدات متنقلة لتوفير الرعاية الصحية للمهاجرين المكسيكيين، ووضعت خطة تأمين صحي شعبية للمهاجرين وقدمت الخدمات الصحية للمهاجرين العائدين إلى الوطن. ولديها أيضا الوسائل اللازمة لإعادة المهاجرين المصابين بأمراض خطيرة.

وأثار المغرب اشكالية تحمل الدول لتكاليف الهجرة في الأجل القصير في حين أن العديد من الفوائد لن تعود إلا بعد مرور ٣٠ عاما. وبما أن الاستثمار في إدماج المهاجرين على المدى الطويل سيمنعهم من ركوب الخطر، على الدول الأعضاء أن تفهم أنه قد تكون هناك مكاسب قصيرة الأجل من هذه الاستثمارات.

وذكّرت مارينا ديل كورال (الأمينة العامة لشؤون الهجرة الوافدة والخارجة، بوزارة التشغيل والضمان الاجتماعي، إسبانيا) بأن التكامل عملية ذات اتجاهين. فالهجرة ليست مشكلة وإنما هي فرصة. وعلى الدول معالجة الحواجز الاقتصادية والإدارية من أجل منع استبعاد المهاجرين. ويتعيّن تنظيم برامج لتثقيف الوالدين المهاجرين بأن الأطفال لهم الحق في التعليم – وأنه ليس مجرد خيار أمامهم. وقالت إن من المهم أن نحيل قيَم مجتمعنا - معايير الديمقراطية والتسامح والفُرص. ومن المهم أيضاً الاعتراف بمؤهلات العمال.

كما ناقشت مارينا ديل كورال أيضاً الدور الرئيسي الذي يقوم به القطاع الخاص في الإدماج. وأوضحت أن الوصول إلى سوق العمل يعدّ من العوامل الأساسية للاندماج. وأضافت إن دور الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني أمر في غاية الأهمية. وتنطوي إدارة التنوع في مكان العمل على زيادة التوعية والتدريب وقواعد الرواتب والترقية ومكافحة العنصرية وكراهية الأجانب من خلال التدريب. إن التنوع أمرٌ جيّدٌ بالنسبة للشركات، فهو يجعلها تنافسية ويعطي انطباعا أفضل للعالم الخارجي. وتقوم السلطات المحلية بدور أساسي لأنها توفر الخدمات الأقرب

إلى المهاجرين. وعادة ما تكون السلطات المحلية مسؤولة عن التعليم والإسكان والصحة. وقالت كذلك إن الاندماج الفعال يحدث على المستوى المحلي، وينبغي للسلطات المحلية بالتالي تجنب إنشاء الأحياء المعزولة وذلك بتوطين المهاجرين في أحياء مختلفة. وينبغي لها أيضاً مكافحة كراهية الأجانب عن طريق تدريس حقوق الإنسان والتسامح في المدارس. كما تقوم وسائط الإعلام بدورٍ حاسمٍ بوصفها أداة إبداع للصور العامة وقنوات لبثّها.

وافقت ميريلا ستويا (شركة برايسواترهوس كوبيرز) على أن القطاع الخاص يمكن أن يؤدّي دورا رئيسيا في دعم المهاجرين بواسطة سياسات وإجراءات سليمة في مجال الموارد البشرية، وبالدعوة نيابة عنهم (فيما يتعلّق مثلاً بمواجهة كراهية الأجانب)، وتطوير قوة عمل متنوعة تساعد الأعمال التجارية، لكن تساعد أيضا المجتمع. وبفضل قوة العلامات التجارية الخاصة بها، يمكن للشركات أن تساعد في معالجة الروايات السلبية. ويمكنها تبادل أفضل الممارسات فيما بينها، على المستويات المحلية والوطنية والدولية. ويمكن أن تؤدي مشاركة القطاع الخاص لواضعي السياسات إلى سياسات مبتكرة.

وجادَل ماريوس أوليفييه (مدير معهد القانون والسياسة الاجتماعية، أستاذ فوق العادة بكلية الحقوق بجامعة نورث وست، جنوب أفريقيا) إن السبب الرئيسي في ضعف المهاجرين يكمن في غياب الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي، والمشاركة في خطط التأمين الوطنية). وتشمل المشاكل المتعلقة بتوفير الحماية الاجتماعية للمهاجرين عدم وجود آليات للرصد والإنفاذ والإقناع. وغالبا ما تكون المساهمات منخفضة بحيث لا تكفي لتوفير الحماية اللائقة. وغالبا ما يكون نطاق الاستحقاقات غير عملي، وليس من الواضح كيف تُعالج حالات الترحيل أو الإعادة إلى الوطن. وتشمل التحديات الأخرى : ضعف نظم الضمان الاجتماعي، وعدم وجود ولاية قانونية أو أطر السياسات والبرامج، وتعقيد آليات المطالبات. وعادة لا يغطي الضمان الاجتماعي القطاع غير الرسمي الذي يعمل فيه العديد من المهاجرين.

ووافق القادة المحليون في حلقة العمل على أنهم يقومون بدور هامٍّ في حماية المهاجرين من حالات الضعف. وكلما زاد دعم الجميع للاندماج، كلما قلت كراهية الأجانب، بحسب ماتيو بيفوني، (عمدة براتو، إيطاليا). ووافق ممثل المملكة المتحدة (متحدثاً من القاعة) على أن الاندماج هو السبيل الرئيسي للحدّ من تعرض المهاجرين للخطر. ففي المملكة المتحدة، كل مجلس محلي لديه استراتيجية للإدماج. ووصفت السيدة هيلباق جامع (مستشارة مدينة بريستول، المملكة المتحدة) ضرورة اللجوء إلى استجابة مجتمعية منسقة، وإيجاد بيوت آمنة لضحايا الاتجار. وأضافت إنه ينبغي أن يكون لكل مهاجر جديد مُرافق مسؤول عن الحالة. وأوضحت السيدة جامع أيضا أهمية أقسام دراسة اللغة الإنكليزي التي تعتمد على المجتمع المحلي والتي تعدّ أيسر للمهاجرين من الدورات الجامعية. ويقدم المتطوعون في بريستول مجموعة من الدعم المجتمعي: الملابس المجانية، بنك الغذاء، والدعوة، والدعم القانوني، وبرامج القراءة، ودور الحضانة، وغيرها من

الخدمات. ويخضع طالبو اللجوء واللاجئون لتقييم الاحتياجات، كما يتم وضع خطة عمل استراتيجية لتلبية احتياجاتهم. وقد دعم المجلس عددا من المشاريع المحددة، مثل الملاحين العاملين وموظفي التعليم.

وعاد عدد من المتحدّثين إلى الموضوع الذي نوقش سابقا عن ضرورة تغيير التصورات السائدة حول الهجرة لكي تصبح تصورات أكثر إيجابية. ويقوم دانييل كلاين، المخرج الوثائقي ومؤسس مشروع «الطبق الدائم»، بإنتاج أفلام عن حياة المهاجرين، تستهدف فيسبوك، وتحاول جلب وجه إنساني للمهاجرين من خلال تقديم قصص إيجابية حقيقية عنهم وعن كيفية مساهمتهم في المجتمع. وتحدث آخرون عن ضرورة تثقيف وسائط الإعلام بشأن المهاجرين، بما في ذلك احتياجاتهم وقدراتهم ومواطن ضعفهم.

وقال ممثل غواتيمالا (متحدثا من القاعة) إن العمل هو أفضل طريقة ممكنة لضمان إعادة الاندماج. وفي حالة غواتيمالا، يواجه العائدون عقبات تحول دون وصولهم إلى سوق العمل. وقد أطلقت الحكومة مبادرة لتطابق مهارات المهاجرين بالاحتياجات العمالية لأرباب العمل. وتحاول قنصليات غواتيمالا توفير المعلومات للمهاجرين. وتحدثت تشيدي كينغ (اتحاد نقابات العمال الدولي) عن الحق في العمل اللائق باعتباره أمرا أساسيا للحدّ من جوانب الضعف. وأشارت إلى أن هناك أطراً وأدوات متنوعة بالفعل؛ وتتطلّب إمكانية ممارسة الحقوق في العمل استجابة جماعية، لكن إمكانيات المهاجرين محدودة في مجال تنظيم العمل الجماعي. وينبغي أن تستند جميع السياسات المتعلقة بهجرة العمالة إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون العمل. وهناك حاجة إلى زيادة مسارات الهجرة الدائمة على جميع مستويات المهارات. ويعدّ الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية مفتاح تطبيق الحق في عدم التمييز وظروف العمل السليمة.

وركّز متحدّثون آخرون أيضاً عدم التمييز. وقال ممثل الأرجنتين، في مداخلة من القاعة، إن سياسات الهجرة ينبغي أن تضمن حصول المهاجرين على الخدمات على قدم المساواة مع مواطني البلد. وقال ممثل من المغرب، متحدّثاً أيضاً من القاعة، إن المغرب لديه سياسة شاملة لضمان إدماج المهاجرين. إذ يتمتع المهاجرون اجتماعيا واقتصاديا بنفس الحقوق التي يتمتع بها المواطنون. وقد شرع في وضع سياسات التدريب المهني وأزيلت «الأفضليات الوطنية» التي كانت تسري على بعض الوظائف. ولديه برنامج للإسكان يحصل فيها المهاجرون على السكن المدعوم على على قدم المساواة مع المواطنين. ويتمتع المهاجرون بالتأمين الصحي الأساسي. أمّا بارت سومرز (بلجيكا) فيرى أن المهاجرين هم مواطنون في المدينة التي يعيشون فيها بغضّ النظر عن وضعهم. وقد رفض الأحياء المعزولة، وشجّع على الحراك الاجتماعي، وقبل التنوع الثقافي باعتباره أمراً إيجابيا لمدينته. ووافق ممثل من الفلبين (متحدثاً من القاعة) على أن المهاجرين غير النظاميين لهم حقوق المهاجرين العاديين نفسها.

ورأت بلدان أخرى من جهتها، أن الهجرة النظامية وتلك غير النظامية تستلزم نُهجاً مختلفة من حيث الإدماج. وقال ممثل من الدانمرك (متحدّثاً من القاعة) إن بلده تركز على إدماج المهاجرين النظاميين. أضاف إنه يجب على السلطات المحلية تقديم برنامج إدماج للاجئين والمهاجرين النظاميين الآخرين، بما في ذلك تعليم اللغة والتدريب الوظيفي. وهناك دورة دراسية تمهيدية قصيرة متاحة للطلاب وغير الطلاب. يجب أن يعمل كل الأشخاص القادرين على العمل - وهو المسار الأكثر كفاءة لتحقيق الإدماج. لكن بعض المهاجرين لا يتمتّعون بالمهارات اللازمة في الوظائف الدنماركية ذات الأجور العالية. وتعمل السلطات مع المنظمات المحلية وجهات العمل في هذا الشأن. وبالنسبة للمهاجرين غير النظاميين، يظلّ الحل الوحيد هو العودة الكريمة. وقال ممثل من ليبيا (متحدّثاً من القاعة) إن الإدماج الاجتماعي لا يمكن تطبيقه إلا في بلد المقصد، وليس في بلدان المرور العابر. وذكر المتحدّث أن الهجرة غير النظامية ترقى إلى أفعال خرق القانون وينبغي أن نتمسك بالقانون. ولاحظ ممثل من صربيا (متحدّثاً من القاعة) أن جميع المهاجرين غير النظاميين معرضون للخطر. وينبغي للدول إما أن تسوّي أوضاعهم وإما أن تعيدهم إلى ديارهم. ولاحظت آنا ماكاكالا (المفوضة العامة لخدمات الهجرة، إدارة خدمات الهجرة، جمهورية تنزانيا المتحدة)، أن جميع الدول الأعضاء تعيش واقعاً مشتركاً. فهي مسؤولة عن مراقبة تنقّلات الناس لجعل البلاد آمنة للجميع. وأضافت إن من بين المهاجرين الضعفاء هناك أفراد ينخرطون في أنشطة إجرامية. وأشار ممثل زمبابوي (متحدّثاً من القاعة من القاعة)، في هذا الصدد، إلى أن الاتفاق العالمي سوف يسعى إلى الحصول على توضيح بشأن الأمن والحماية.

وأشار عدة متحدّثين إلى التكامل بوصفه عملية دينامية ذات اتجاهين. وقد نشر الاتحاد الأوروبي مجموعة من ٥٠ إجراءاً ملموسا يمكن الاضطلاع بها لتعزيز الاندماج وتقديم الدعم لكل من سوق العمل والإدماج الاجتماعي. وتُدعَم هذه الأنشطة من صناديق الاستثمار الأوروبية. وينبغي اتخاذ تدابير عملية للتغلب على الحواجز اللغوية والحواجز في العمل. وذكّر ممثل الفاتكان المشاركين بأن الاندماج ليس هو الاستيعاب. وبوصفها عملية ذات اتجاهين، فإنها لا تنطوي على عزل المهاجرين عن بلدهم الأصلي. ويجب أن تحترم سياسات الهجرة التدابير المتعلّقة بالأسر ولمّ شمل الأُسَر.

وأُثيرت ضرورة التدريب على المهارات في عدد من الملاحظات. فذكر ممثل من كينيا، متحدّثاً من القاعة، مثلاً أن إدماج المهاجرين أمر صعب لأنهم يفتقرون إلى المهارات. وركزت متحدّثون آخرون على الآثار على البلدان المضيفة. ورأى ممثل منظمة الرؤية الوطنية (متحدّثاً من القاعة) أنه عندما يصل عدد كبير من المهاجرين، وحتّى وإن كانوا يتحدثون نفس اللغة، تُمارس ضغوطٌ على البنية التحتية والاقتصاد في البلد المضيف. وقد يستقبل البلد المضيف المهاجرين بصدر رحب جداً، في البداية، لكن يصبح أقلّ التسامح مع مرور الوقت. إن المجتمعات المضيفة بحاجة إلى مزيد من الدعم.

ويتمثل الخيار الأخير في إدماج قضايا المهاجرين في أطر أخرى للحدّ من حالات الضعف وزيادة القدرة على الصمود. وكان إدماج الهجرة في أهداف التنمية المستدامة موضوعا ثابتا طوال حلقات العمل. فعلى سبيل المثال، تحدثت ممثلة الولايات المتحدة الأمريكية من القاعة بشأن ضرورة النظر إلى التماسك الاجتماعي من خلال منظور التنمية. وأيّدت الولايات المتحدة معالجة احتياجات الحماية للمهاجرين واللاجئين في التخطيط الإنمائي. وأوضحت مكثيلد فوهرر، أن مجلس أوروبا، بالتعاون مع المنظمة الدولية للهجرة والاستراتيجية الدولية للحدّ من مخاطر الكوارث، قد وضع خطوطاً توجيهية ودراسات حالة لإدراج الفئات الضعيفة، مثل المهاجرين، واللاجئين، وطالبي اللجوء، والأطفال، والمسنّين، والأشخاص ذوي الإعاقة في تدابير التأهب للكوارث والحدّ من المخاطر.

التعاون الدولي، والمسؤوليات المشتركة، بما في ذلك المبادرات الإقليمية والمتعددة الأطراف الخاصة بحالات معيّنة

في بداية حلقة العمل الأولى، ذكّر المدير العام بأن «التعاون الدولي ضروري لكي يصبح كل ذلك واقعا». وفعلاً، كان من بين المواضيع المتكرّرة في حلقة العمل، أنّ دخول المنظمة الدولية للهجرة في منظومة الأمم المتحدة يعد خطوة إيجابية نحو تعزيز قيادة الأمم المتحدة في مجال الهجرة. إذ إلى جانب المنتديات الاستشارية الإقليمية بشأن الهجرة، التي توجد في كل منطقة من مناطق العالم تقريبا، وتكتسي دوراً حاسماً في تعزيز الحوار والتعاون فيما بين الدول الأعضاء بشأن تحديات وفرص محددة تتعلق بالهجرة، إن للأمم المتحدة دورا هاما تؤديه في تعزيز التعاون الدولي. وينبغي للمجتمع الدولي إقرار صحة الأطر المعيارية القائمة واتخاذ تدابير ملموسة لضمان تنفيذها بصورة فعالة، وكخطوة ضرورية نحو تحقيق الأهداف المشتركة للتعاون الدولي. ومن شأن وضع آليات طوعية وموجهة لتعزيز تحسين إدارة الهجرة في مجالات محددة، فيما يخصّ تنقل العمالة مثلاً، أن ييسر تحقيق هذه الأهداف. وينبغي تبادل المعلومات وأفضل الممارسات بين الممارسين للتمكُّن من تحديد المصالح المشتركة ومجالات الجهود المتوائمة بين مختلف الجهات الفاعلة على الصعيدين الوطني والدولي. وسيكون تنفيذ الإجراءات المشتركة على الصعيد عبر الوطني، وتشجيع البرمجة القائمة على الأدلة، بتشجيع خطط طويلة الأجل ومنهجية وشاملة لجمع البيانات ورصدها وتقييمها، أمرا أساسياً في هذا الصدد.

الحوار الدولي حول الهجرة، ١٨-١٩ أبريل ٢٠١٧، نيو يورك. © المنظمة الدولية للهجرة ٢٠١٧

أمّا غريغوري ماناتيس (المدير المشارك، لمبادرة كولومبيا للسياسات العالمية، ومشروع الهجرة الدولية، والمستشار الأقدم، مؤسسات المجتمع المفتوح)، الذي كان قد أيّد في السابق عمل الممثل الخاص للأمين العام المعني بالهجرة الدولية، أكّد من جديد أهمية التعاون، قائلا: «يجب على استجابة هذه المنظمة (الأمم المتحدة) والنظام المتعدد الأطراف أن تبيّن أن التعاون الدولي أمر لا غنى عنه في تلبية احتياجات الدول الأعضاء وحماية حقوق المهاجرين وتعزيز رفاه المجتمعات التي تستقبلها، والمجتمعات التي تركوها وراءهم.» واقترح ممثل السويد استخدام الاتفاق العالمي وإطار إدارة الهجرة في المنظمة العالمية للهجرة ومنظمة الهجرة الدولية كأساس لتحسين التعاون العالمي، الذي يفتقر حاليا إلى القوة اللازمة لتنظيم الهجرة بشكل جيد. وأشارت الممثلة الخاصة للأمين العام، إلى أن «غياب التعاون الدولي يؤدي في كثير من الأحيان إلى سياسات أكثر تقييدا تترك للمهاجرين في نهاية المطاف عدداً قليلاً من المسارات القانونية، بل وتضعهم في أوضاع محفوفة بالمخاطر، مما يؤدي إلى خلق أو إدامة تصور" أزمة الهجرة " التي كانت تلك السياسات مسؤولة عن إنشائها إلى حدٍّ كبير. وبالتالي، للمضيّ قُدُماً، يجب تعزيز التعاون والنهوض بالمناقشات التي تعتمد على المسؤولية الجماعية.

وطوال المناقشات التي استغرقت أربعة أيام، اطّلع المشاركون على ما لا يُحصى من الطرق التي أُقيم بواسطتها التعاون الدولي فعلاً. وتبادل العديد من الممثلين أمثلة عن الكيفية التي بدأ بها بلدهم بالفعل، من خلال السياسات الوطنية والمشاركة في العمليات الدولية، جهودا متضافرة للاستجابة للتحديات المتعلقة بالهجرة والتخفيف من حدتها.

وأبرز عدة متحدّثين في حلقتي العمل أهمية الحوارات الدولية في وضع خطط حوكمة متآزرة لعمليات الهجرة. وأكّدت عيساتا كابيا (سيراليون) جدوى وأهمية كون المنظمة الدولية للهجرة هي التي تنظم الحوار الدولي بشأن الهجرة في نيويورك، حيث سيتم التفاوض بشأن الاتفاق العالمي، وأن تقوم بذلك في بداية مرحلة التشاور بشأن الاتفاق العالمي. لكنّ جورج جاشي (جورجيا) حذّر من كون التنسيق على الصعيد العالمي لا يُترجَم بالضرورة إلى تنسيق فعال على الصعيد الوطني. وقال إن العمل المجزأ على المستوى المحلى قد يضرّ على المستويين الوطني والعالمي. ويتعين التنسيق بين جميع الجهات الفاعلة على جميع المستويات.

وذكّر المتحدثون المشاركين بأن عملية الاتفاق العالمي الحالية جاءت في أعقاب سنوات من النقاش والمداولات حول أفضل السبل لتحسين إدارة الهجرة وتعزيز التعاون الدولي. وأشارت مارغريت بولاك (نائبة مساعد الأمين العام لمكتب السكان واللاجئين والهجرة، بوزارة خارجية الولايات المتحدة) إلى مبادرة برن باعتبارها عملية يُقتدى بها من طرف الدول الأعضاء في المضيّ قدما في إعداد الاتفاق العالمي. انطلقت مبادرة برن في عام ٢٠٠١، عملية تشاورية تقودها الدول الأعضاء المعنية، وضمت خبراء يمثلون اهتمامات ومناطق مختلفة. وتمثلت إحدى النتائج الهامة للمبادرة في تشكيل جدول الأعمال الدولي لإدارة الهجرة، وهو إطار عمل وُضع بالتعاون مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من خبراء الهجرة المستقلين الذين يقدمون المشورة إلى الجهات الفاعلة في الدول الأعضاء. والهدف من هذا الإطار غير الملزم هو تعزيز التعاون بين الدول الأعضاء من خلال التخطيط للتنقل البشري الإنساني والتنظيمي وإدارته.[٧] وبما أن جدول الأعمال الدولي لإدارة الهجرة قد استُخدم لكي يسترشد به الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية لعام ٢٠٠٦، فهناك سابقة لاستعماله كإطار لإجراء مزيد من الحوارات.

وتناول السيد محمد سمسر (تركيا) دور المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية في تمهيد السبيل أمام الاتفاق العالمي. والأهم من ذلك أنه سمح بإجراء نقاش صريح ونزيه بشأن مجموعة من قضايا الهجرة. قائلاً، «فعلاً، فإن بعض المواضيع التي تم تناولها في المنتدى العالمي هي مواضيع حساسة يتم تجنبها في الغالب مناقشتها في المنتديات الدولية. لكن في نهاية المطاف، رأينا أنه من الممكن تحقيق التآزر بين الحكومات والمنظمات الدولية والمجتمع المدني والقطاع الخاص للتصدي للتحديات المعاصرة». فقد سمحت عملية المنتدى العالمي للمشاركين أيضا بتبادل الممارسات الفعالة. واختتم السيد سمسار قائلا: «أعتقد أنه يمكننا الاستفادة من الخبرة التي تراكمت من المنتدى العالمي في عملية الاتفاق

---

٧ المنظمة الدولية للهجرة. "مبادرة برن". يمكن الاطّلاع عليها في الموقع التالي: https://www.iom.int/berne-initiative.

العالمي. وقد عزز تبادل عدد لا يحصى من الأفكار والبرامج والسياسات. وناقشنا في منصة المنتدى العالمي تقريبا جميع المواضيع المذكورة في قرار الطرائق. ويمكننا أن نستخلص الأفكار والممارسات والتوصيات التي نوقشت خلال الاجتماعات المعقودة أثناء المنتدى».

وأشارت لجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالهجرة إلى نفس الموضوع، مستشهدة بعدد من المبادرات السابقة التي توفر لَبِنات البناء للتعاون الفعال في سياق الاتفاق العالمي:

لا ينبغي لنا أن نبدأ من الصفر في وضع آلية فعالة للإدارة؛ فبعض الأدوات موجودة فعلاً، بما في ذلك إطار عمل إدارة الهجرة في المنظمة الدولية للهجرة، وإطار حوكمة الهجرة، والخطوط التوجيهية للمفوضية بشأن الهجرة المختلطة؛ والمبادئ التوجيهية والخطوط التوجيهية للمفوضية، الموصى بها بشأن حقوق الإنسان على الحدود الدولية، ومساهمات منظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، واليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية، وما إلى ذلك. وهناك أيضا أدوات للمجتمع المدني، مثل الحوار الرفيع المستوى، وخطة ستكهولم لعام ٢٠١٤ (إلى جانب الأهداف والغايات)، وتوصيات المجتمع المدني لعام ٢٠١٥ (مع المعايير)، ونداء منظمة «العمل الآن» لعام ٢٠١٦ (بسجل للأداء) استجابة لإعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين. وأهمّ أداة لحماية حقوق المهاجرين هي تمكينهم من الدفاع عن حقوقهم.

وفي الأخير، أعرب عدد من المتحدثين عن اتفاقهم على أنه يرجع إلى الدول الأعضاء أن تحدد ما إذا كانت ستعزز التعاون الدولي وكيف ستقوم بتعزيزه. فقد تساعد الجهات الأخرى، لكن القرارات النهائية بشأن إدارة الهجرة تقع على عاتق الدول الأعضاء. وكما قال جيمس كوكين، متحدثا باسم الفريق العالمي المعني بالهجرة: «يمكن للأمم المتحدة أن تقدم المساعدة والدعم بتوفير المعلومات والبيانات والخدمات والأطر المعيارية وآليات التنسيق، لكن المسؤولية عن إدارة الهجرة في نهاية المطاف تظلّ مسؤولية الدول الأعضاء. وهكذا، في حين أنه من الأهمية بمكان أن ينظر الاتفاق العالمي في كيفية مساعدة الأمم المتحدة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والسلطات المحلية للدول ودعمها، ستظل الدول في مكان الصدارة». وهذا لا يعني أن الأمم المتحدة لا تحتاج إلى تحسين آلياتها لتقديم المساعدة إلى الدول الأعضاء ورصد أعمالها. في الواقع، هناك متحدّث واحد على الأقل، محمد سمسر من تركيا، إذ أثنى على التقدم الذي أحرزه الفريق العالمي المعني بالهجرة، قال: «علينا فكّ أوجه الانغلاق على الصعيد الدولي».

الشراكات الإقليمية والعمليات الاستشارية

إن العمليات التشاورية الإقليمية المعنية بالهجرة - من المؤتمر الإقليمي المعني بالهجرة في أمريكا الوسطى والمكسيك وأمريكا الشمالية إلى مؤتمر أمريكا الجنوبية المعني بالهجرة، وحوار أبو ظبي بين بلدان آسيا ومجلس التعاون الخليجي وعملية بالي، وغيرها – تكتسي أهمية حاسمة في تكوين التفاهم والتعاون بشأن الهجرة. وقد اعتبر المشاركون العمليات التشاورية فرصاً لتعزيز التعاون الإقليمي والثنائي. وقال السيد آلكس زلامي (الإمارات العربية المتحدة): «غالبا ما تنطوي العمليات الاستشارية الإقليمية على أكثر الأمثلة تعمقا وتفاعلا عن التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف بشأن الهجرة». وفي نفس السياق، قال أيواد أولاتونبوسون-ألاكيجا (نيجيريا) هناك حاجة إلى التعاون، وشدد على أن للاتحاد الأفريقي دورا هاما في هذا الصدد.

من الأمثلة عن العمليات المشتركة بين الأقاليم، حوار أبو ظبي بين البلدان الآسيوية الرئيسية من حيث مصدر العمالة ودول مجلس التعاون الخليجي، وهو ما يمثل جماعيا أكبر حركة عمالة سنويا. وقد أسفرت المشاورات الوزارية التي عقدت مؤخرا في كولومبو، سري لانكا، في كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، بفضل الثقة والطمأنينة التي بنيت بمرور الزمن، في التركيز على ما يلي: (أ) تعزيز وإنفاذ التوظيف المنصف، (ب) التحقق من المهارات وتطويرها (ج) تسخير التكنولوجيا، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات على وجه الخصوص، في الشراكات بين بلدان المنشأ والمقصد. وقد شهد حوار أبي ظبي مشاريع رائدة مبتكرة مثل تلك التي أطلقت بين الإمارات العربية المتحدة والفلبين بشأن تحسين ممارسات التوظيف وضمان عدم دفع العمال مبالغ مالية مقابل خدمات التوظيف، والاستفادة من تنمية المهارات، والمصادقة عليها والاعتراف المتبادل، وإعداد العمال للعودة وإعادة الإدماج، بهدف طويل الأمد لإنشاء منصة رقمية مشتركة. وليس هذا إلاّ مثالاً واحدا لى المساهمات الهامّة التي تقدمها هذه الآليات لتحسين إدارة الهجرة.

وعرض متحدث من كينيا عدة أمثلة عن الشراكات في المناطق التي تشكل أساساً لمزيد من الجهود المتضافرة من جانب المجتمع الدولي. فقد تأسست الجماعة الاقتصادية الأفريقية في عام ١٩٩١، وصادقت ٤٩ دولة أفريقية على «معاهدة أبوجا». ومن بين أمور أخرى، تحضّ الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا الدول الأعضاء على «إزالة العقبات تدريجيا أمام حرية حركة الأشخاص والسلع والخدمات ورؤوس الأموال بين الدول الأعضاء». وبالإضافة إلى ذلك، فإن الدول الأعضاء، «توافق على أن تتخذ، على المستوى الثنائي أو الإقليمي، التدابير اللازمة ... لضمان تمتع رعاياها بالحقّ في إقامة واستقرار المواطنين داخل الجماعة».[٨] وهكذا فإن اللجنة الاقتصادية لأفريقيا توفر آلية إقليمية أخرى يستند إليها التآزر الدولي

٨ انظر المعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأفريقية، يمكن الاطّلاع عليها في الموقع التالي: https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7775-file-treaty_establishing_the_african_economic_community.pdf.

المستدام لإدارة الهجرة. كما حاولت السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (السوق المشتركة) وضع بروتوكولات لإدارة تدفقات الهجرة. واعتمدت الدول الأعضاء في السوق المشتركة في عام ١٩٩٨ البروتوكول الخاص بالتنقل الحر للأشخاص والعمال والخدمات، والحق في الإقامة والاستقرار (البروتوكول الخاص بالتنقل الحرّ). وفي حين أن غالبية الدول لم توقع بعد على البروتوكول ولم تصدق عليه، يعدّ إطاره القانوني إسهاماً هاماً في مجال النهوض بحقوق العمال المهاجرين.[٩]

وأخيرا، كان لخطة عمل فاليتا المشتركة أيضا أثرٌ إيجابيٌّ على التعاون بشأن الهجرة وعلى معالجة الهجرة بصورة مشتركة بين الاتحاد الأوروبي وأفريقيا. وتجمع خطة العمل، التي نجمت عن قمة فاليتا بشأن الهجرة لعام ٢٠١٥، بين الدول الأعضاء من الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي. وكما أشار السيد هشام بدر (مصر) ضمن ملاحظات فريقه، إن خطة العمل تنطوي على خمس ركائز: معالجة الأسباب الجذرية للهجرة غير النظامية والتشريد القسري؛ وتعزيز الهجرة القانونية والنظامية؛ بما في ذلك دعم حقوق الإنسان لجميع المهاجرين؛ ومنع ومكافحة أشكال الهجرة غير النظامية، مثل تهريب المهاجرين والاتجار بالبشر؛ وعودة المهاجرين وقبولهم من جديد وإعادة إدماجهم. باختصار، تقدم خطة العمل نهجا شاملا لإدارة التنقل البشري بين أفريقيا وأوروبا. ولا تزال المناقشات بشأن خطة العمل مستمرة، وكان آخرها اجتماعا رسميا رفيع المستوى في مالطة في شباط/فبراير ٢٠١٧، ومن المقرر عقد اجتماع في مستهلّ عام ٢٠١٨ في إثيوبيا. وقد شارك ممثلون من منظمات المجتمع المدني في عملية خطة العمل منذ مؤتمر القمة الأول في عام ٢٠١٥، وهي خطوة واعدة نحو إشراك جميع أصحاب المصلحة المعنيين بطرق أكثر رسمية.[١٠]

وشمل النقاش أيضاً الجهود الرامية إلى وضع اتفاقات إقليمية داخل أفريقيا. إذ ما برحت الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا تعمل على وضع بروتوكولات من أجل حرية تنقل الأشخاص. ولم تنفذ إلاّ أربعة دول أعضاء البروتوكول بشأن السماح بحرية تنقل الأشخاص بين دول المنطقة، ولا بدّ من الإرادة السياسية عند صانعي السياسات في الدول الأعضاء الأخرى لأجل وضع البروتوكول موضع التنفيذ. وقد أُحرز تقدمٌ فيما بين الدول الأعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية لتعزيز التعاون الإقليمي. وقال السيد برهانيجبري - كريستوس (إثيوبيا): "لقد استفادت إثيوبيا من سياسة الهجرة الإقليمية للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والتقييم الإقليمي الذي تقوده الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية بشأن حالة إدارة الهجرة وآليات التنسيق القائمة في الدول الأعضاء

---

٩ انظر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، "السوق المشتركة-التنقل الحر للأشخاص"، يمكن الاطّلاع عليه في الموقع: https://www.uneca.org/pages/comesa-free-movement-persons.

١٠ لمزيد من المعلومات حول خطة عمل فاليتا المشتركة وقمة مالطا، انظر الموقع التالي: file:///Users/gpb25/Downloads/ACTION_PLAN_EN.pdf and https://www.icmc.net/newsroom/news-and-statements/civil-society-statements-senior-officials-meeting-valletta.

في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية". كما تحدث غوردون كيهالانغوا (كينيا) عن كيف ساعدت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية في تعزيز التنسيق بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني، ولا سيما في تطوير آلية التنسيق الوطنية. وأبرزت السيدة خديجيتو مبارك فال (موريتانيا) التكاليف المالية للتعاون الإقليمي، مشيرة إلى أن مركز بناء القدرات الجديد التابع للاتحاد الأفريقي في جمهورية تنزانيا المتحدة يحتاج إلى مزيد من الدعم. وأشارت إلى ضرورة إنشاء صندوق عالمي للهجرة لتلبية الاحتياجات الطارئة للمهاجرين.

حقوق الإنسان والتعاون الدولي

وكان الموضوع الرئيسي للمناقشة هو ضرورة إبقاء حماية المهاجرين في صميم الجهود الرامية إلى تعزيز التعاون الدولي. وكما أكد إدوارد هوبارت (المملكة المتحدة)، لا بدّ من إقامة التعاون بين البلدان للحدّ من مواطن الضعف لدى المهاجرين. وأضاف محمد سمسر (تركيا) : «ينبغي صياغة الاتفاق العالمي حول منظور قوي لحقوق الإنسان. وعلينا أن نتمسك بحقوق الإنسان للمهاجرين واللاجئين - لا سيما في مواجهة تزايد المشاعر المعادية للمهاجرين وكراهية الأجانب والتمييز. واعترافا بأن التطرف اليميني قد يكون له تأثير على التطرف، يجب علينا أيضا أن ننظر في سبل معالجة التحامل ضد الوصم الاجتماعي للمهاجرين وتشجيعهم على تعزيز التسامح واحترام جميع المهاجرين».

ويؤدي القانون الدولي دورا هاما في هذه العملية. وكما أشار مندوب اللجنة الدولية للصليب الأحمر، إنه «يتعين أولاً التصدي لاحتياجات حماية المهاجرين، ويجب التمسك بالقانون الدولي في التدابير التي تعتمدها الدول». وبالمثل، أشارت ماريا بيا بيلونيميناتي (لجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالهجرة) إلى أحكام إعلان نيويورك فيما يتعلق بحماية ومساعدة المهاجرين في الحالات الضعيفة، مع إيلاء اهتمام خاص للنساء والأطفال.[11] وفعلاً، شدّد ممثلو المجتمع المدني (وممثل الكرسي الرسولي) طوال حلقتي العمل على أهمية الاتفاق العالمي بشأن الهجرة في معالجة مسألة حماية الأطفال غير المصحوبين بذويهم، ونادى ممثلون عن اللجنة الدولية الكاثوليكية واللجنة الدولية للصليب الأحمر ومنظمة كاريتاس الدولية، باتباع هذا النهج.

وأعرب بعض المشاركين من المجتمع المدني عن قلقهم من أن النظام الأساسي للمنظمة الدولية للهجرة لم يشمل تفاصيل الحماية. وأوصت السيدة ماريا بيا بيلونيميناتي (لجنة المنظمات غير الحكومية للهجرة): بأنه "ينبغي إيلاء المنظمة

---

١١ انظر الفقرة ٣٢ من إعلان نيويورك.

الدولية للهجرة ولاية رسمية لحماية حقوق الإنسان، ويجب الإشارة إلى إطار الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في نظامها الأساسي. إذ من شأن ذلك أن يسمح للمنظمة الدولية للهجرة بقياس سياساتها وممارساتها بالمقارنة مع إطار معياري واضح وملزم وضمان التفاوض على جميع المشاريع التي تموّلها الدول وتنفذها المنظمة الدولية للهجرة وفقا لهذا الإطار". وقد أوصى المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، وبعض المؤسسات الأكاديمية التي تتمتع بمركز مراقب في مجلس المنظمة الدولية للهجرة، أيضا بمراجعة الدستور.

تقاسم المسؤولية والتنسيق والتعاون

وحظي مفهوم «المسؤولية المشتركة» عن الهجرة بالاهتمام أيضاً. واقترح رياض حميدُ الله (المفوض السامي لبنغلاديش في سري لانكا) مزيداً من مناقشة الفهم الجماعي للمسؤولية المشتركة. ودعا في حلقة العمل الأولى إلى مواصلة الحوار بشأن هذه المسألة، بما في ذلك مع أصحاب المصلحة المعنيين بالتنمية والتمويل العامّ. وقال لويجي ماريا فينالي (إيطاليا) إن بلده قد أدرجت تفهما لدوافع الهجرة في سياستها. وركزت إيطاليا استراتيجية الهجرة على مبدأين هما: «مبدأ تقاسم المسؤوليات في إدارة تدفقات الهجرة ومبدأ الشراكات بين بلدان المنشأ والعبور والمقصد، من أجل معالجة الأسباب الجذرية للهجرة». ومراعاةً للأسباب الجذرية للهجرة، شجعت على اتباع نهج شامل لإدارة الهجرة، وهو ما يتيح معالجة جميع مراحل عملية الهجرة.

وشددت مارغريت بولاك (الولايات المتحدة) على أن بلدان المنشأ والمقصد والعبور، تتحمل كلّها مسؤولية مشتركة عن كبح الهجرة غير النظامية، وأن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة يتيح للبلدان فرصة تبادل أفضل الممارسات في هذا الصدد.

وأكّد خافيير داريو هيغيرا (كولومبيا) أن المناقشة لا ينبغي أن تدور حول المسؤوليات المشتركة، لأن العبء يقع في كثير من الأحيان على بلدان المنشأ، وإنما على تقاسم الفرص، و«التركيز على التعاون، وليس على تقاسم المسؤولية». فبلدان المقصد تتحمّل مسؤولية ضخمة وتتطلّب أموالاً، لكن بلدان المنشأ تتحمل أيضا مسؤوليات وتضاعف جهودها.

وأشار كارلوس أرتورو لوبيز دام (إكوادور) إلى أن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة لن يُعتمَد إلاّ بدعم من المجتمع الدولي. وينبغي تعزيز العلاقات بين بلدان المنشأ والعبور والمقصدً. وقد قام المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية ببعض الأعمال المتعلقة بالمسؤولية المشتركة عن المهاجرين، وينبغي النظر في هذه الأعمال.

وبالنسبة لدانييلا نونيز باريس (المكسيك)، تعدّ الصحة مسؤولية مشتركة بين الحكومات والمهاجرين وبين حكومات بلدان المنشأ والمقصد.

وعلق مندوب من الفلبين (متحدثا من القاعة) على ضرورة دعم الدول الأعضاء السياسي في تنفيذ الالتزامات التي تم التعهد بها فعلاً. ورأى أن المسؤولية عن المهاجرين مسؤولية مشتركة، وسأل أعضاء الفريق عما إذا كانوا يوافقون على ذلك. وردّت السيدة أولا هنريكسون (السويد) على ذلك قائلة، إذا كان المهاجر يوجد في السويد، فإنه من الواضح أنه من مسؤولية السويد ضمان احترام حقوقه. ولكن جميع البلدان تتحمل مسؤولية حماية الناس، بما في ذلك بلدن المنشأ.

وقد حظيت المسؤولية المشتركة في سياق الجهود المبذولة لمكافحة الاتجار والتهريب باهتمام خاص. فمثلاً، أشار ممثل ميانمار (متحدثا من القاعة) إلى أن تهريب الأشخاص والاتجار بهم يؤثر تأثيراً مباشراً على الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. وبالتالي ينبغي أن ينصبّ التفكير في سبُل القضاء على التهريب والاتجار، وفي بناء قدرات الدول الأعضاء بشأن الهجرة المنتظمة والنظامية. ويتعين على وكالات إنفاذ القانون في الدول المرسلة والمستقبلة أن تنسق من أجل حماية حقوق المهاجرين. وقد ساهمت المنظمات غير الحكومية في الجهود الرامية إلى دعم المهاجرين في الحالات الضعيفة.

اتخاذ القرار استناداً إلى الأدلة

ينبغي أن يؤكّد كل من الاتفاق العالمي والعملية التشاورية المؤدية إلى اعتماده أهمية الأدلّة، ولا سيما التحليل الطويل الأجل والمنهجي والشامل للبيانات. وينبغي تسخير البيانات والبحوث الموثوقة لكي يتسنّى توجيه السياسة العامة والتصدي للقوالب النمطية السلبية للهجرة. وفي هذا الصدد، أشار عدة ممثلين إلى أن المركز العالمي لتحليل بيانات الهجرة التابع للمنظمة الدولية للهجرة يقدم ثروة من البيانات والتحليلات المتعلقة بالهجرة يمكن أن تستخدمها الدول الأعضاء كأساس لوضع السياسات. وعلاوة على ذلك، توجد بالفعل أدلة كثيرة عن الهجرة وينبغي استخدامها، مثل التقرير الأخير لمبادرة ماكينزي العالمية المعنونة «الأشخاص المتنقّلون: أثر الهجرة العالمية وفرصها».ودعا مندوبون من السويد وأستراليا إلى وضع آلية موحّدة لجمع بيانات التنقل البشري. وبالمثل، قال خوان خوسيه غوميز كاماتشو (المكسيك): «نحن بحاجة إلى التفاوض على أساس الواقع، والأدلة والبيانات والأرقام، حتى نتمكن جميعا من معرفة الصورة الحقيقية».

تنفيذ الاتفاق العالمي للهجرة ومتابعته

ومن المشاعر المتكررة التي أُعرب عنها في حلقتي العمل، ضرورة نجاح الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. فقد أكّد العديد من المتحدّثين على أن الاتفاق العالمي ينبغي أن يركز على النتائج العملية والتنفيذ الفعال بدلا من مجرد النص على المبادئ من جديد. كما شدد كثيرون على ضرورة إيلاء الأولوية لتحديد توقعات واقعية ووضع مؤشرات محددة من أجل تتبع ورصد تنفيذ الأهداف المحدّدة. وفي حين أنه من السابق لأوانه لرؤية واضحة بشأن مجموعة معينة من المؤشرات المطلوبة، قال العديد من المتحدّثين إن وجود مثل هذه المؤشرات والمعايير سيمكّن الدول الأعضاء وغيرها من قياس النتائج والتقدم المحرز.

وذكر السيد محمد شهيد الحقّ (بنغلاديش) بعض التحديات المقبلة. وقال، أولا، يجب أن يتناول الاتفاق العالمي بشأن الهجرة عددا من المسائل الملحّة، نوقش بعضها في حلقات العمل، بما في ذلك المسائل التالية:

- عدم إغفال أي أحد (المهاجرين الضعفاء).
- آليات جديدة ومبتكرة لإدارة الهجرة؛
- ضمان السلام والاستقرار على طول مسار الهجرة؛
- تنفيذ الأطر المعيارية؛
- ضرورة إبرام اتّفاق جريء ومركّز وقابل للقياس.

ويتعين على الدول أيضا أن تقرر طبيعة الاتفاق المتفاوض عليه. وفي هذا الصدد، أشار إلى أربعة نماذج محتملة: (أ) اتفاقية للهجرة (ملزمة)؛ أو (ب) مبادئ توجيهية وخطوط توجيهية (غير ملزمة)؛ أو (ج) التزامات ذات نواتج ملموسة (مثل خطة التنمية المستدامة)؛ أو (د) صكّ مثل اتفاق باريس بشأن تغير المناخ، يتضمن التزامات ملزمة وطوعية على حد سواء.

وبَدَت معظم الدول الأعضاء أكثر ارتياحا لفكرة تعزيز تنفيذ الأطر القائمة، بدلاً من إصدار اتفاقية جديدة. وكان من بين المواضيع المتكرّرة أنه لا حاجة إلى قانون دولي جديد. وأشار الممثل الدانمركي (متحدثا من القاعة) إلى أن المعايير الضرورية لحقوق الإنسان قائمة، لكنها تحتاج إلى تنفيذ بصورة فعالة. وقال إدوارد هوبارت (المملكة المتحدة) ينبغي تحسين تنفيذ جميع الحقوق للجميع،

بمن فيهم المهاجرون. وأشار المندوب الكولومبي (متحدثا من القاعة) إلى أن بلدان المقصد لم تصدق على اتفاقية العمال المهاجرين لعام ١٩٩٠. وينبغي أن يتضمن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة التزامات واضحة من لدُن الدول الأعضاء والمنظمات الدولية. وقال ممثلون آخرون، متحدّثين من القاعة، إن الأطر القائمة تكفي (إثيوبيا)، ودعوا إلى الاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة وإلى اتباع نُهُج تتبعها الحكومة بأسرها تستند إلى المعايير القائمة (السويد)، ويتوقعون أن يتضمّن الاتفاق العالمي خطوطاً توجيهية غير ملزمة وأفكاراً عملية (المملكة المتحدة). وتمّ أيضاً الاتّفاق على مضمون الاتفاق العالمي بشأن الهجرة: فبدلا من وضع معايير أو أطر جديدة، ينبغي تحسين تنفيذ الأطر القائمة لحماية المهاجرين. ووفقا لممثل عن الولايات المتحدة (متحدثا من القاعة)، ينبغي للاتفاق العالمي أن يشجّع على تقديم اقتراحات عملية، وليس على توفير هياكل جديدة أو منتديات أو تمويل، وأن يدعم الآليات القائمة. وهناك حاجة إلى اقتراحات واقعية وإجراءات عملية لإعادة تأكيد حقوق الإنسان للمهاجرين في السياسات والممارسات. وفي هذا الصدد، تمثل الخطوط التوجيهية الواردة في مبادرة "المهاجرون في البلدان التي تمر بأزمات» نموذجا جيدا. وينبغي للاتفاق العالمي بشأن الهجرة أن يتفادى التمييز بين اللاجئين والمهاجرين، وأن يبرز أدوار كل من المفوضية والمنظمة الدولية للهجرة في الاستجابة إلى الهجرة المختلطة. كما حثّ السيد محبوب معلم (الأمين التنفيذي للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية) على التركيز على تطبيق القواعد القانونية القائمة. وانتقد جهوداً أخرى، قائلا إن الاتجاه الحالي هو بدء عملية وعقد اجتماعات جيدة، من دون جدوى.

وذكر كلّ من المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة ونائبة المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة والعديد من المتحدّثين الآخرين الأطر القائمة التي يمكن استخدامها كأساس للمضيّ قُدُماً وتنفيذ الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. وأعرب السيد تيجاني محمد (نائب وزير الشؤون الخارجية والتكامل الإقليمي، غانا) عن ذلك أيضاً، مؤكدا أن الأطر ضرورية للجهود الرامية إلى التوصل إلى اتفاق عالمي بشأن الهجرة. وتحدث رياض حميد الله (بنغلاديش) عن استخدام تقرير سوثيرلاند وإعلان نيويورك كأسس لوضع إجراءات شاملة. وقال ممثل السويد إن بلده يرغب في ربط متابعة الاتفاق العالمي بشأن الهجرة بمتابعة خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، واتفق على أن تقرير سوثيرلاند يمكن أن يحدد الالتزامات التنفيذية وتدابير النجاح. وأشار مندوب من الفلبين (متحدثا من القاعة) إلى الخطوط التوجيهية لمجموعة الهجرة العالمية بشأن المهاجرين الضعفاء، ومبادرة المهاجرين في البلدان التي تمر بأزمات، باعتبارها طرقا مفيدة للمضيّ قدما. وأشار المشاركون إلى إطار عمل إدارة الهجرة في المنظمة الدولية للهجرة ومؤشر حوكمة الهجرة بصفتها أطراً مفيدة لتنفيذ ومتابعة الاتفاق العالمي بشأن الهجرة.

أشار أوستين ت. فراغومن، الابن، (آلية الأعمال التابعة للمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية) إلى الصلات الواضحة بين الأهداف المدمجة العالمية، والأطر

التنظيمية القائمة، فيما يتعلق بممارسات الأعمال والعمل. وقال إن "المعايير الدولية القائمة، مثل اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨١ بشأن وكالات الاستخدام الخاصة والنظام الدولي لإدماج الموظفين التابع للمنظمة الدولية للهجرة، توفر معايير طوعية دولية للتوظيف الأخلاقي، تسدّ الثغرات التنظيمية الدولية". وبعبارة أخرى، سيستفيد المجتمع الدولي من الاعتماد على الآليات القائمة بالفعل بدلا من محاولة وضع نهج جديدة. وعلاوة على ذلك، "تخطط آلية الأعمال للعمل بشكل وثيق مع المجتمع المدني في محاولة لتقديم توصيات موحدة مُعرَب عنها في مصطلحات بسيطة وقابلة للتحقيق، مع مقاييس ومعايير مناسبة لتتبع التقدم المحرز في تحقيق الأهداف".

وطوال حلقات العمل، قُدِّمت أمثلة عديدة عن سياسات الدول الأعضاء التي تعكس بالفعل ما يمكن إدراجه في الاتفاق العالمي بشأن الهجرة، أو على الأقل تسعى إلى تحقيق الأهداف نفسها. وقدم السيد يورغ لوبر (سويسرا) عدة أمثلة عن الطريقة التي اتبعت بها الحكومة السويسرية فعلاً نُهُجاً متماسكة وشاملة لإدارة الهجرة، لا سيما بالتعاون الدولي والتحالفات بين أصحاب المصلحة المتعددين على الصعيد الداخلي. ويمكن المضيّ قُدُماً بواسطة مجموعة من الالتزامات العملية القابلة للتنفيذ، وإطار متعدد الأطراف وقائم على حقوق الإنسان، وسُبُل ووسائل تَجسيدها في واقع عمليٍّ، وإطار لمتابعة التنفيذ واستعراضه. ويجب تسخير آليات التعاون على المستوى الإقليمي والمستويات الأخرى - بين الدول الأعضاء الأصلية والمضيفة ومع المجتمع المدني والقطاع الخاص والجهات الفاعلة الهامة الأخرى – لكي يسترشد بها وضع وتنفيذ الاتفاق العالمي بشأن الهجرة، بما في ذلك استعراض التقدم المحرز وتقييمه.

وفسّرت إيلونا غبريا هوكسا (ألبانيا) عدة آليات يستخدمها بلدها من أجل إحراز تقدم في إدارة الهجرة. وتشمل هذه الآليات اتفاق تحقيق الاستقرار والانتساب (بالتنسيق مع الاتحاد الأوروبي)، وسياسة وطنية جديدة لإدارة الهجرة لدعم قنوات آمنة ونظامية في مجال الهجرة، وتعزيز الأثر الإنمائي للهجرة، وتعزيز تنفيذ سياسات الهجرة (بما يتماشى مع الاتفاق العالمي).

وقال جبريل فال (مدير مؤسسة شركاء GK ، المدير بالنيابة لمنصة تنمية الشتات في أفريقيا وأوروبا) ينبغي أن يتضمن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة مجموعة من المبادئ والالتزامات والتفاهمات القابلة للتنفيذ. وقد ناقش المشاركون في المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية صيغة ممكنة للاتفاق العالمي، الذي ينبغي أن ينطوي على رؤية قصيرة المدى وأن يؤكّد الاتفاقات المبرَمة. واقترح أن يركز بيان المبادئ على مبادئ جديدة أو على مبادئ يتعيّن تحديثها. وينبغي أن يتضمن الاتفاق العالمي أيضا التزامات بإلغاء بعض الأمور- قائمة قصيرة بالأشياء التي لا يجب القيام بها أبداً، فمثلاً، لا ينبغي أبدا احتجاز الأطفال. وتشمل الالتزامات العامة قائمة طويلة بالأمور التي يتعين القيام بها - وهي إجراءات يمكن للدول الأعضاء والشركاء (المجتمع المدني) أن تلتزم بما يلي: إنهاء العمل غير

المأجور، مثلاً، وضمان الحصول على الضمان الاجتماعي في بلد المنشأ، وعدم ربط الإرهاب/الجرائم الشنيعة بالمهاجرين. وفيما يتعلق بالرصد والمساءلة، لا ينبغي أن يكون النهج هو تسمية البلدان وفضحها، وإنما هو تمكين الدول من القول: "في هذا المجال، أنا لا أحسن الأداء".

وأشار العديد من المتحدّثين إلى ضرورة تحديد أهداف ومؤشرات واضحة. وقال روبرت ج. فيتيلو (اللجنة الدولية الكاثوليكية للهجرة)، استنادا إلى التفاعلات الموصى بها في تقرير سوثيرلاند، ينبغي تحديد أهداف ومؤشرات واضحة، لكن بصورة تدريجية حسب جدول زمني محدّد. واقترح قائلاً: "يمكن تخصيص عامين للأهداف والغايات الأكثر إلحاحا، والتي يمكن تحقيقها على الفور، بما في ذلك التنفيذ الأكثر انتظاما لتحديد المصالح الفضلى للأطفال، وإصلاح ممارسات توظيف العمال المهاجرين، وبدائل الاحتجاز، وبرامج المغادرة المنظمة؛ وخمس سنوات بالنسبة للأهداف التي يصعب تحقيقها، مثل العودة وإعادة الإدماج؛ و ١٥ عاما للإنجاز الكامل".

ووصف أعضاء المجتمع المدني الجهود المبذولة في إطار المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية لرصد تنفيذ الالتزامات الواردة في إعلان نيويورك كنموذج محتمل. وقد أنشأت لجنة العمل التابعة للمجتمع المدني "البيان المشترك للقانون الحالي وسجّلٌ للأداء"، من أجل تعزيز خطة لتنفيذ الالتزامات المتعهد بها في إعلان نيويورك في الوقت المناسب. وينبغي إنشاء لجنة مماثلة لتتبع التقدم المحرز في تنفيذ الالتزامات بموجب الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. وينبغي أن تشمل هذه اللجنة ممثلي المجتمع المدني والقطاع الخاص والمهاجرين.

وقال عدة متحدّثين إن إن الإرادة السياسية أمر بالغ الأهمية في تعزيز النُّهُج الجماعية إزاء الهجرة، غير أن العديد منهم أشار إلى أهمية تعزيز القدرة التشغيلية والموارد من أجل التنفيذ الفعال للالتزامات المتعلقة بالهجرة في الإطار المعياري الدولي، بما في ذلك أهمية خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. واقترح السيد برهان، كريستوس (أثيوبيا)، مثلاً، الاستفادة من خطة عام ٢٠٣٠، وخطة عمل أديس أبابا، تحديداً لتصميم نُهُج من أجل معالجة "التكاليف المالية والاجتماعية للتوظيف غير الأخلاقي وخفض تكاليف تحويل الأموال".

وفيما يتعلق بتنفيذ الإجراءات الناشئة عن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة، أشار العديد من المتحدّثين (المغرب والإمارات العربية المتحدة وسري لانكا) أيضا إلى أهمية مناقشة آليات متابعة التنفيذ ورصده واتخاذ القرارات بشأنها. وحث ممثل المغرب على أن يُكرَّس أحد المواضيع الرئيسية للتشاور في أعقاب حلقة العمل الأولى لمتابعة للاتفاق العالمي بشأن تنفيذ خطة الهجرة. وأثار ممثل الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية مسألة تمويل تنفيذ الأفكار الجيدة التي المنبثقة عن عملية الاتفاق العالمي.

التوصيـــات

الحوار الدولي حول الهجرة، ١٨-١٩ أبريل ٢٠١٧، نيو يورك. © المنظمة الدولية للهجرة ٢٠١٧ (تصوير: جون والدر)

من المتوقع أن يحقق الاتفاق العالمي بشأن الهجرة عدة أهداف: (أ) وضع إطار عمل توجيهي شامل في ميدان الهجرة الدولية؛ (ب) سدّ ثغرة هامة في النظام الدولي الحالي؛ (ج) إنشاء أول اتفاق عالمي شامل بشأن التنقل البشري، وهو ما سيوجّه نهج الدول الأعضاء إزاء الهجرة من خلال مجموعة من المبادئ والتفاهمات المشتركة فيما يتعلق بالهجرة بجميع أبعادها؛ (د) تكثيف التعاون بين الدول الأعضاء ومع الشركاء المعنيين بشأن الهجرة الدولية. وقد أدّى النقاش خلال حلقتي الحوار الدولي إلى تقديم ثروة من التوصيات لاتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن هذه القضايا خلال المفاوضات العالمية. وتتعلّق التوصيات بمجموعتين رئيسيتين: المجالات المتصلة بعملية الاتفاق العالمي وتلك التي تركز على المجالات الموضوعية الرئيسية للمناقشة.

التوصيات المتعلقة بالاتفاق العالمي من اجل الهجرة

الاستفادة من الأطر والعمليات القائمة. ثمة رسالة متسقة من الحوار الدولي مفادها أنه ليست هناك حاجة لا بتكار ما هو موجود فعلاً في صياغة الاتفاق

العالمي بشأن الهجرة. وينطبق عدد كبير من أحكام القانون الدولي القائم على المهاجرين. وبعضها خاص بالمهاجرين، مثل اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين، واتفاقية العمال المهاجرين لعام ١٩٩٠. ويعدّ البعض الآخر صكوكاً أساسية لحقوق الإنسان تنطبق على جميع الأشخاص بصرف النظر عن جنسيتهم أو وضعهم كمهاجرين. ومع ذلك، يمكن تطبيق معايير أخرى بالقياس لتلبية احتياجات المهاجرين في الأوضاع الضعيفة، مثل خطّة مبادرة نانسن والمبادئ والخطوط التوجيهية لحماية المهاجرين في البلدان التي تعاني من نزاعات أو كوارث طبيعية والممارسات الفعالة. وتشمل العمليات التي تسترشد بها الاتفاقية العالمية للهجرة مبادرة برن، واللجنة العالمية المعنية بالهجرة الدولية، وأعمال العمليات التشاورية الإقليمية، والحوار الدولي للمنظمة الدولية للهجرة بشأن الهجرة، والمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية. وسلط العديد من المتحدّثين الضوء أيضا على الأطر القائمة، مثل إطار إدارة الهجرة التابع للمنظمة الدولية للهجرة، وتقرير سوثيرلاند، وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، واتفاق باريس بشأن تغير المناخ، وإطار سينداي للحدّ من مخاطر الكوارث، بوصفها أُسُس هامّة لوضع معايير مرجعية للاتفاق العالمي. فبدلاً من وضع أطرٍ معيارية جديدةً، ينبغي التركيز على تنفيذ الالتزامات القائمة.

تحديد الأولويات للاتفاق العالمي بشأن الهجرة. يحدد إعلان نيويورك ٢٤ مجالا من مجالات التركيز المحتملة في الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. وأشار كثيرون إلى أن محاولة معالجة جميع الأمور على قدم المساواة من شأنه أن ينتقص من أهم المجالات التي يمكن التوصل إلى اتفاق بشأنها. لكن، كما ذكر أحمد حسين (كندا)، ينبغي أن يشمل الاتفاق العالمي بشأن الهجرة «كلا من الأهداف الطويلة الأجل والقصيرة الأجل». وإلى جانب متكلمين آخرين، قال إنه يعتقد أنه «ينبغي أن ينصب التركيز أولا على تشجيع المزيد من البلدان على اعتماد نهُج شاملة ومخططة للهجرة. وينبغي البدء بالأطر القائمة بالفعل، مثل إطار إدارة الهجرة، والبناء انطلاقاً من ذلك». وكان هناك أيضا اتفاق كبير على أن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة قد يركز على ضمان حماية حقوق المهاجرين، ولا سيما المهاجرين في الحالات الضعيفة، سواء في بلدان المنشأ أو أثناء العبور أو في المقصد أو عند العودة. كما إن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة يتيح فرصة هامة لتحسين السياسات الوطنية من خلال التوصية بنُهُج شاملة على صعيد الحكومة والمجتمع بأسره لإدارة حركات الناس عبر الحدود. وأخيرا، كان هناك اتفاق كبير على أن تعزيز التعاون الدولي ينبغي أن يحظى بأولى الأولويات في الاتفاق العالمي بشأن الهجرة.

تعريف المصطلحات. أثناء حلقة العمل، حدد عدة ممثلين ضرورة توضيح مصطلحات الهجرة. وأعربت عدة دول أعضاء (المكسيك، وكولومبيا، وجنوب أفريقيا، وكينيا) عن ضرورة استخدام مصطلحات الهجرة المشتركة المتفق عليها في الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. فاليوم، تتأثر لغة الهجرة بالعواطف السلبية وترتبط

بالروايات غير الصحيحة. ويجب أن تستند المفاوضات المتعلقة بالاتفاق العالمي بشأن الهجرة إلى وصف دقيق للهجرة تدعمه بيانات موثوقة ولا تتأثر بالقوالب النمطية السلبية. ودعا العديد من المشاركين إلى ضرورة الاتساق في استخدام عبارة الهجرة «النظامية» وغير النظامية» بدلا من الهجرة «القانونية» و«غير القانونية»، لأن هذا المصطلح الأخير ينطوي على «نهج عقابي». وشدد آخرون على أنه لا يمكن أن يكون المرء غير قانوني، وأن استخدام مثل هذه المصطلحات يسهم في القوالب النمطية السلبية للمهاجرين التي لها تأثير حقيقي على معاملتهم وحقوقهم. وبالمثل، أكد المشاركون على أهمية عدم الخلط بين اللاجئين والمهاجرين. فقد تمّ تعريف اللاجئين وحددت حقوقهم في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١. وينبغي ألا تضعف الجهود الرامية إلى حماية حقوق المهاجرين في الحالات حماية اللاجئين.

جمع البيانات والبحوث، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بفوائد الهجرة، لضمان استناد الاتفاق العالمي للهجرة إلى الأدلة. ينبغي أن يبرز كل من الاتفاق العالمي والعملية التشاورية المؤدية إلى اعتماده أهمية الأدلّة، لا سيما جمع البيانات وتحليلها على المدى الطويل بصورة منهجية وشاملة. وينبغي تسخير البيانات والبحوث الموثوقة من أجل تنوير السياسات ومواجهة القوالب النمطية السلبية للهجرة. وهناك أدلة كبيرة موجودة بالفعل وينبغي استخدامها. وينبغي للاتفاق العالمي بشأن الهجرة أن يدعم الجهود التي تبذلها إدارة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا والمنظمة الدولية للهجرة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وجهات أخرى لتحسين الإحصاءات المتعلقة بالهجرة الدولية. وينبغي أيضا أن تعزز البحوث التي تساعد الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الآخرين على فهم أفضل لتأثير الهجرة الدولية. وأشار المشاركون إلى التقرير الأخير لمبادرة ماكينزي العالمية المعنونة «الأشخاص المتنقّلون: أثر الهجرة العالمية وفرصها»، والمركز العالمي لتحليل بيانات الهجرة، يوصفها أمثلة عن البحوث والتحليلات المتاحة حاليا.

مواصلة الترويج والاستفادة من العمليات الاستشارية الإقليمية والحوارات العالمية بشأن الهجرة. على الرغم من أن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة سيكون عالمي النطاق، ينبغي أن يعزز قيمة المبادرات الإقليمية الرامية إلى تحسين إدارة الهجرة. وأعربت عدّة دول (ألبانيا وأذربيجان وبوروندي وكولومبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وإريتريا وكينيا وميانمار) عن امتنانها للمنظمة الدولية للهجرة لدورها في تقديم المساعدة التقنية و/أو تيسير الحوار الإقليمي بشأن الهجرة. وأعلن عدة متكلمين رغبة بلدهم في أن تواصل المنظمة الدولية للهجرة دعم العمليات الإقليمية وعبر الوطنية التي تمكّن من تبادل المعلومات وتطوير الترتيبات التعاونية. وأعربت الوفود من أمريكا الجنوبية وأفريقيا بصفة خاصة عن دعمها للحوارات الإقليمية المستمرة بشأن حكامة الهجرة وإدارتها. كما أن المناقشات التي جرت في منتدى أصحاب المصلحة المتعددين التابع للمنظمة الدولية للهجرة، منذ عام ٢٠٠١، فضلا عن المناقشات التي جرت في إطار المنتدى العالمي المعني بالهجرة (كل من الحكومة والمجتمع المدني) توفر أيضا ثروة

من الأفكار والمعلومات لإدراجها في الاتفاق العالمي بشأن الهجرة، وكذلك التوصيات الواردة في الوثائق الصادرة عن مبادرة نانسن ومبادرة المهاجرين في البلدان التي تمرّ بأزمات.

وضع جدول زمني متدرج لتحقيق أهداف الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. أشار عدّة مشاركين إلى أنه يمكن مواءمة الأهداف الواردة في الاتفاق العالمي مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، من حيث الجداول الزمنية للأهداف والمؤشرات. وقدمت اللجنة الكاثوليكية الدولية للهجرة ولجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالهجرة، أمثلة محددة عن التدابير المقترحة التي يمكن تحقيقها في إطار مدته سنتين (مثل تحديد المصلحة الفضلى للأطفال)؛ وإطار عمل مدته خمس سنوات (مثل تخفيض عدد الأشخاص المتّجر بهم عبر الحدود بنسبة ٦٠ في المائة مقارنة بسنة ٢٠١٨)؛ وإطار عمل مدته ١٢ سنة (مثل تخفيض عدد المهاجرين قسرا). واقتُرح أن يكون تقرير الأهداف المشتركة والجداول الزمنية الخاصة بها جزءا من عملية التفاوض.

ضمان تمثيل المسؤولين المحليين والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمهاجرين أنفسهم تمثيلاً واسعاً في التفاوض حول الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. أيّد العديد من المتكلمين نهجا شاملا إزاء إدارة الهجرة يتطلب مشاركة ممثلي الحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والمهاجرين أنفسهم. وهي الكيانات التي غالبا ما تفهم للتحديات والفرص التي تتيحها الهجرة أفضل فهم. واعتبرت مشاركة ممثلين عن كل من هذه المجموعات والمهاجرين أنفسهم ميزة رئيسية في حلقتي العمل حول الحوار الدولي. وأعرب المشاركون عن تقديرهم للمساهمة التي قدمها أوستن ت. فراغومن الابن (آلية الأعمال، المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية)، وأشار البعض إلى ضرورة حضور مؤسسات مالية دولية وإقليمية أخرى (أي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) في الاجتماعات المقبلة نظرا لأهمية المؤسسات المالية والكيانات الإنمائية الرئيسية في تنفيذ الالتزامات المتفق عليها.

الاعتماد على الجهات الفاعلة ذات الخبرة المحلية على أرض الواقع في صياغة الاتفاق العالمي للهجرة. يتم إدماج المهاجرين بصفة خاصة على الصعيد المحلي. وكثيرا ما يكون لدى رؤساء البلديات والمسؤولين المحليين الآخرين ومنظمات المجتمع المدني والجماعات الدينية والكيانات المحلية الأخرى أفضل المعلومات المتاحة عن الفرص والتحديات التي تطرحها الهجرة. وعلى هذا المنوال، أوصى ممثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر بضرورة اتخاذ تدابير مؤسسية يتم بموجبها الاعتماد على الجهات العاملة في الميدان (الوكالات غير الحكومية والدولية والوكالات الحكومية) وعلى خبراتها المتعلقة بالمهاجرين ومواطن ضعفهم واحتياجاتهم. ولا بدّ من الاستفادة من الأصول الموجودة بطريقة منسقة.

إنشاء آلية لتتبع التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. كان هناك توافق واسع في الآراء على أن المتابعة ضرورية لضمان تنفيذ الاتفاق العالمي بشأن الهجرة تنفيذاً حقيقياً. وأوضحت الدول الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني وجهات القطاع الخاص أنها تعلق آمالا كبيرة على ما وُصف بأنه عملية لم يسبق لها مثيل. غير أن الاتفاق العالمي ينبغي ألا يكون مجرد ورقة أخرى. ونوقش مثل خطّة التنمية المستدامة، بأهدافها وغاياتها ومؤشراتها، كنموذج يُتّبع في وضع الاتفاق العالمي. وذُكرت جهود اللجنة الكاثوليكية وغيرها من مجموعات المجتمع المدني لرصد تنفيذ إعلان نيويورك كنموذج آخر. وعلى الرغم من وجود بعض الاختلافات في الآراء بشأن آليات التمويل الجديدة لدعم الاتفاق العالمي، أشار عدد من المتكلمين إلى أنه سيصعُب على البلدان الفقيرة تنفيذ الاتفاق بدون هذا التمويل. فقالت السيدة برنيس فالديز ريفيرا (معهد إيمومي)، على سبيل المثال: «يجب أن يوفر الاتفاق العالمي عناصر كافية لكل دولة في المنطقة لكي تعتمدها في سياساتها، بما في ذلك تمويل تنفيذها في التخطيط البرنامجي وفي ميزانية كل بلد». ومن شأن هذا التمويل أن يضمن أيضا إشراك المجتمع المدني ومجتمعات المهاجرين على مستوى صنع القرار من أجل تنفيذ البرامج وتقييمها (ليس فقط كضيوف وإنما ككيانات تتحمل مسؤوليات مشتركة).

توصيات بشأن القضايا الموضوعية

تعزيز التعاون الدولي : رغم إحراز تقدم كبير في الآليات التشاورية الثنائية والإقليمية والعالمية المعنية بالهجرة، كان هناك توافق قوي في الآراء بشأن ضرورة تعزيز هذه الآليات. وأجمع المشاركون على الترحيب بدخول المنظمة الدولية للهجرة في منظومة الأمم المتحدة، وأعربوا عن تقديرهم لقيادتها في دعم الدول الأعضاء وللممثل الخاص المعني بالهجرة الدولية في وضع الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. وأكد المشاركون في النقاش وصف المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة لأهداف التعاون الدولي الرئيسية: «يجب أن تُشرك وتراعي جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة - الحكومات الوطنية والسلطات المحلية، والوزارات المتعددة؛ والمجتمع المدني؛ والقطاع الخاص، ومنظمات المهاجرين والمغتربين؛ والأوساط الأكاديمية؛ ووسائط الإعلام وغيرها؛ ويتعين عليها الاعتراف بواجبات جميع الجهات الفاعلة والالتزامات المطلوبة منها جميعا في مجال الهجرة الدولية». وفي ملاحظاتها الختامية في حلقة العمل الأولى، أوجزت نائبة المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة الدور الرئيسي الذي سيؤدّيه المجتمع الدولي في السنوات المقبلة كالتالي : «إقرار صحة الأطر المعيارية القائمة واتخاذ خطوات ملموسة لضمان تنفيذها بصورة فعالة، كخطوة ضرورية نحو تحقيق الأهداف المشتركة للتعاون الدولي. ومن شأن وضع آليات طوعية وغير ملزمة وموجهة لتعزيز تحسين إدارة الهجرة في مجالات محددة من الهجرة، فيما يخصّ تنقل العمالة مثلاً، أن ييسر تحقيق هذه الأهداف».

تأكيد فوائد الهجرة. من ضمن النداءات المتكرّرة إلى العمل أثناء حلقتي العمل، ضرورة تغيير الخطاب العامّ بشأن الهجرة ونظرة العموم إليها، مماّ أشار إليه البعض بأنها أمورٌ سامّة، إلى زيادة الوعي بفوائد الهجرة بالنسبة لمجتمعات المقصد فضلا عن مجتمعات المنشأ. وأعرب المشاركون عن قلقهم إزاء تزايد كره الأجانب، مشيرين إلى الإدانة القوية الواردة في إعلان نيويورك «الأفعال والمظاهر التي تنمّ عن العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب ضد المهاجرين واللاجئين والصور النمطية التي غالبا ما تلصق بهم على أسس منها الدين أو المعتقد» (المادة ١٤). فمن دون فهم أفضل لفوائد الهجرة، سيكون من الصعب التصدي لمخاوف الناس وشواغلهم بشأن القادمين الجدد. ومن الأدوار الهامّة التي ينبغي أن تؤدّيها المنظمة الدولية للهجرة وغيرها هي جمع ونشر المعلومات من خلال منافذ متعددة، بما في ذلك وسائل الإعلام، بشأن الفوائد التي تعود على الاقتصاد والمجتمع والأمن والثقافة نتيجة الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. وستكون الشراكات مع الأوساط الأكاديمية ومراكز البحوث مفيدة في الاضطلاع بهذه المسؤوليات.

دعم النُّهُج الشاملة للمجتمع بأسره والحكومة بأكملها لإدارة الهجرة. لقد كان هناك توافق قوي في الآراء بشأن قيمة استراتيجية «الخيمة الكبيرة» التي تتسع لمشاركة جميع الجهات المعنية بصياغة سياسات الهجرة وتنفيذها. ولا تعدّ هذه النُّهُج مفيدة لتوفير إسهامات في العمليات من قبيل الاتفاق العالمي بشأن الهجرة وتنفيذها فحسب، وإنما هي ضرورية للحصول على الخبرة والمعرفة والاتفاق الاستراتيجي من لدن أولئك الذين يُرَجَّح أن يتأثروا بالقرارات المتعلقة بسياسات الهجرة. وينطبق ذلك أيضا على بلدان المنشأ والعبور والمقصد على حد سواء. إذ إن إشراك طائفة واسعة من الجهات أمر ضروري على المستوى الوطني، وإلاّ قد تُتَّخَذ القرارات من منظور ضيق من وزارة واحدة أو مجموعة من الأطراف، لكن تفوتها عواقب أو فرص مهمة قد تكون واضحة للآخرين.

تحسين الحماية للمهاجرين في حالات الضعف، فضلا عن أولئك الذين يعانون من أوجه ضعف متأصلة، مثل القُصّر غير المصحوبين بذويهم. ركز المشاركون في المناقشة على السبل الكفيلة بتخفيض مواطن الضعف الموجودة مسبقا والظرفية، التي تعرض حياة بعض المهاجرين ورفاههم للخطر. وأكّدوا أنه لا توجد حلول موحّدة تناسب الجميع إزاء ضعف المهاجرين، حيث أن الحالات التي تثير الضرر تختلف، فيكون بعضها هيكلي في طبيعته - مستويات عالية من الفقر، والتدهور البيئي، والصراع، والقمع، وما إلى ذلك. ومن ثمّ، وكما قال السيد هشام بدر (مصر)، «ينبغي أن يسترشد الاتفاق العالمي بعدد من المعايير التالية:

- ينبغي معالجة الهجرة من خلال نهج شامل وجامع، لكي يتناول الأسباب الجذرية للهجرة القسرية وغير النظامية.

- الهجرة ظاهرة متعددة الأوجه، وبالتالي لا يمكن إصلاحها بالأخذ بتدابير أمنية فحسب؛ فهي تتطلب إعادة النظر في الدور الذي تؤدّيه التنمية، والدور الذي ينبغي للمجتمع الدولي أن يضطلع به في هذا الصدد.
- يجب مناقشة توفير المسارات النظامية من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة في نقاش صريح وموضوعي.
- يجب علينا تجنب أكبر قدر ممكن من القضايا المثيرة للخلاف والمثيرة للجدل، التي من شأنها أن تؤدي في نهاية المطاف إلى التجزئة وبثّ الفُرقة».

ويعد ربط مقترحات الاتفاق العالمي بشأن الهجرة عن ضعف المهاجرين بأهداف التنمية المستدامة خطوة هامة في الاتجاه الصحيح، إذ إن أهداف التنمية المستدامة تعالج العديد من هذه العوامل الهيكلية. وقد تكون هناك حاجة أيضا إلى حلول وَسَط لتعزيز الحماية. على سبيل المثال، خلصت جريجوري ماناتيس (مؤسسات المجتمع المفتوح) إلى أنه «من أجل تلبية مصالح جميع الأطراف، يُرَجَّح أن يحتاج الاتفاق العالمي بشأن الهجرة إلى الجمع بين الفرص الموضوعية للحركة القانونية والتعاون في مجال إنفاذ قوانين الهجرة والعودة، وإلى الدعم المالي لبناء القدرات في مجالي التنمية والحوكمة في بلدان المنشأ».

ومن بين المجالات التي يتعين معالجتها فيما يتعلّق بالأطفال، لا سيما القُصَّر غير المصحوبين الذين يعانون من أوجه ضعف متأصلة، ما يلي:

- الالتزام باتخاذ تدابير لمنع الانفصال الأسري؛
- الالتزام باتخاذ إجراءات لمنع التشرد القسري والحدّ منه؛
- الالتزام بالعمل على إنهاء ممارسة احتجاز الأطفال المهاجرين وفقا لمبدأ مصلحة الطفل الفضلى؛
- الالتزام بوضع وتنفيذ خطوط توجيهية، تقودها الدولة لحماية المهاجرين في حالات ضعف، تراعي السّن والمساواة بين الجنسين.

توفير قنوات ملائمة للهجرة النظامية. أكد المشاركون أن تحقيق الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية يستلزم إنشاء قنوات ملائمة وميسورة للهجرة النظامية، من أجل هجرة العمالة على جميع مستويات المهارات، والدراسة في الخارج، والانضمام إلى الأسرة، ولأغراض إنسانية. وفي حين أن الأرقام والمزيج الدقيقين لكل دولة من الدول الأعضاء يحَدَّد وفقا لاحتياجاتها وعملياتها الوطنية، فإن هناك فرصا هامة للتعاون الإقليمي والدولي الملموس من أجل تحقيق هذه الأهداف عمليا.

جدول الأعمال النهائي
حلقة العمل الاولى
١٨-١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧
مقر الأمم المتحدة، نيويورك

المنظمة الدولية للهجرة
وكالة الأمم المتحدة للهجرة
International Organization for Migration
The UN Migration Agency

الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧
تعزيز التعاون الدولي في مجال الهجرة وإدارتها نحو اعتماد اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨
١٨-١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧، مقر الأمم المتحدة، نيويورك

جدول الأعمال النهائي

اليوم الأول	
١١/٣٠-١٠/٠٠	**الجلسة الافتتاحية**
	• ويليام لاسي سوينغ، المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة (ملاحظات افتتاحية) • لويز أربور، الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالهجرة الدولية
١٣/٠٠-١١/٣٠	**الفريق ١ - تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وأطر العمل الرئيسية الأخرى: كيف يمكن للاتفاق العالمي بشأن الهجرة أن يساعد في الوفاء بالالتزامات التي تمّ التعهد بها**
	نظراً لأهميتها في خطط السياسات الدولية، أصبحت الهجرة عنصراً متكرراً في العديد من الأطر العالمية التي اعتمدتها الدول الأعضاء في السنوات الأخيرة. كما إنها قضية محورية لدى العديد من الهيئات المعنية بالقانون الدولي، بما في ذلك بحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، وغيرها. ومع ذلك، وعلى الرغم من هذا الاهتمام الواسع، تظل هناك ثغرات كثيرة في الطريقة التي تعالج بها الهجرة. وعلى وجه التحديد، يتطلب تنفيذ التزامات الهجرة تعزيز القدرة التشغيلية والموارد. وسيتيح هذا الفريق للمشاركين الفرصة لمناقشة الطرق التي تنعكس بها الهجرة في الأطر الرئيسية التي تتناول جوانب التنمية والجوانب الإنسانية وحقوق الإنسان للهجرة، ولتحديد الثغرات في التغطية عبر مختلف الخطط، وتحديد الكيفية التي يمكن بها للاتفاق العالمي بشأن الهجرة أن يتناول تلك الثغرات وأن ينفذ الالتزامات التي تم التعهد بها حتى الآن. مدير النقاش: ويليام لاسي سوينغ، المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة

	المتحدّثون: • أحمد حسين، وزير الهجرة واللاجئين والمواطنة، كندا • إيساتا كابيا، وزيرة الدولة الثانية، وزارة الخارجية والتعاون الدولي، سيراليون • خوان خوسه غوميز كاماتشو، السفير فوق العادة والمفوض، الممثل الدائم للمكسيك لدى الأمم المتحدة، الميسر المشارك للمشاورات والمفاوضات الحكومية الدولية بشأن نموذج الاتفاق العالمي من أجل الهجرة • روبرت ج. فيتيلو، الأسقف، الأمين العام للجنة الدولية الكاثوليكية للهجرة • غريغوري مانياتيس، المدير المشارك، مبادرة كولومبيا للسياسة العالمية، مشروع الهجرة الدولية، مستشار أول، مؤسسات المجتمع المفتوح.
	تُقترَح الأسئلة التالية لتوجيه المناقشة: • كيف أدمجت الحكومات أبعاد الهجرة فيما يخصّ أطر التنمية الرئيسية، ولا سيما منها أهداف التنمية المستدامة، في سياساتها وبرامجها على المستوى الوطني؟ • ما هي أفضل الممارسات التي تم تنفيذها لمعالجة التكاليف الاجتماعية وغيرها من تكاليف الهجرة، ولتوفير الوسائل لتحقيق أقصى قدر من النتائج الإيجابية للهجرة بالنسبة للمهاجرين وأسرهم ومجتمعاتهم المحلية (دعم التوظيف الأخلاقي، وتطوير قنوات أرخص وأسرع وأكثر أمانا للتحويلات المالية في كل من بلد المنشأ والبلد المضيف، وتهيئة الظروف المواتية لتبادل المعارف والمهارات، وحصول المهاجرين على الخدمات الصحية، والتعليم، والتمكين المرتبط بنوع الجنس، وما إلى ذلك)؟ • ما هي التحديات التي تواجه تنفيذ سياسات الهجرة المخططة والمدارة إدارة جيدّة؟ كيف يمكن للاتفاق العالمي بشأن الهجرة أن يساعد في التصدي لهذه التحديات وأن يدعم عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة؟
١٣/٠٠-١٥/٠٠	استراحة
١٥/٠٠-١٦/٣٠	الفريق ٢ - الاتفاق العالمي بشأن الهجرة كأداة لإدارة الهجرة ودور الجهات الفاعلة العالمية والإقليمية
	يحدد إعلان نيويورك الغرض من إبرام اتفاق عالمي بشأن الهجرة بوصفه إسهاما هاما في الإدارة العالمية للهجرة وتنسيق الهجرة بين الدول وكذلك ضمن جميع أصحاب المصلحة المعنيين. ومن شأن هذا الاتفاق العالمي أن يقدم إطارا شاملا عالميا لمزيد من التعاون

	بشأن جميع جوانب الهجرة الدولية، بما في ذلك الشؤون الإنسانية والإنمائية وحقوق الإنسان. وسيناقش هذا الفريق سبل تعزيز الحوكمة والتنسيق بشأن الهجرة الدولية على الصعيدين العالمي والإقليمي. وسينصبّ التركيز على تعزيز قدرات الدول في مجال إدارة الهجرة لتمكينها من الاستجابة للتحديات المتعددة الأبعاد المتمثلة في التنقل البشري. وتشمل هذه التحديات على سبيل المثال لا الحصر أكثرها تعقيدا، مثل حماية المهاجرين المعرضين للخطر، وتيسير هجرة العمالة، وترتيبات العودة وإعادة الإدماج بما يتماشى مع المعايير الدولية. وسينظر الفريق أيضا في كيفية تحسين الاتساق داخل مختلف مستويات الإدارة وفيما بينها وكيفية تعميم دور الجهات الفاعلة الدولية والإقليمية في أُطر حوكمة الهجرة. مدير النقاش: الحبيب ندير، الأمين العام، الوزارة المكلفة بالمغاربة المقيمين بالخارج وشؤون الهجرة بالمغرب
	المتحدّثون: • لويجي ماريا فيغنالي، المدير الرئيسي لسياسات الهجرة، وزارة الخارجية، إيطاليا • بادي تورسني، المراقب الدائم للاتحاد البرلماني الدولي لدى الأمم المتحدة • إلدغارد نيونزيما، المدير العام للتفتيش الدبلوماسي، الشتات والاتصال، بوروندي • أليكس زلامي، مستشار الوزير، وزارة الموارد البشرية والتوطين، الإمارات العربية المتحدة تُقترَح الأسئلة التالية لتوجيه المناقشة: • هل لدينا فهم مشترك "لحوكمة الهجرة"؟ ما هي مختلف جوانب الحوكمة، وكيف يمكن معالجتها في اتفاق عالمي؟ • كيف يمكن أن يساهم الاتفاق العالمي في تحسين التعاون الدولي والإقليمي وإدارة الهجرة بجميع أبعادها (بما في ذلك عند الحدود، وأثناء المرور العابر، والدخول، والعودة، والإذن بمعاودة الدخول، والإدماج وإعادة الإدماج؟ • كيف يمكن أن يساعد الاتفاق العالمي في تحديد أدوار ومسؤوليات بلدان المنشأ والعبور والمقصد، من أجل تعزيز الحوار ومعالجة دوافع الهجرة، والهجرة غير النظامية، بطريقة شمولية؟ • كيف يمكن للمنتديات الإقليمية والدولية أن تسهل الحوار داخل الإقليم من أجل تطوير أطر حوكمة متماسكة وفعالة، لمحاربة الاتجار بالبشر مثلاً وتوسيع المسارات العادية للهجرة؟

١٦/٣٠-١٨/٠٠	**الفريق ٣ - التوصل إلى نهج كامل للحكومة في مجال الهجرة: وجهات النظر الوطنية والمحلية**
	لا تقتصر القوانين والسياسات التي تؤثر في تنقلات الناس على أي قضية منفردة، وإنما تشمل أيضا أبعادا اقتصادية واجتماعية وبيئية وإنسانية عدّة. وفي الوقت نفسه، فإن آثار الهجرة تبدو أكثر وضوحاً على الصعيد المحلي. وهذا يعني إشراك جميع الجهات الحكومية، من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي، فضلا عن جميع الوزارات ذات المسؤوليات التي تتناول تنقّلات الناس. وسوف يستكشف هذا الفريق جميع النُّهُج الحكومية لإدارة الهجرة، وسينظر في مختلف الآليات المؤسسية المعمول بها في بعض البلدان وكيف تعمل معا، وسيركّز على كيفية تبسيط إدارة الهجرة على المستويين الوطني والمحلي. **مديرة النقاش: سارة كليف، مديرة مركز التعاون الدولي، جامعة نيويورك**
	المتحدّثون: • **إلونا غبري هوكشا، نائبة الوزير، وزارة الشؤون الداخلية، ألبانيا** • **فرانسيسكو هاجو، نائب وزير التنقل البشري، إكوادور** • **برهاني جبري - كريستوس، المبعوث الخاص للشؤون الإقليمية، مكتب رئيس الوزراء، إثيوبيا** • **بارت سومرز، عمدة، مدينة ميشلين، بلجيكا** **تُقترَح الأسئلة التالية لتوجيه المناقشة:** • **ما هي الآليات المؤسسية القائمة على المستويين الوطني والمحلي لإدارة الهجرة وكيف تعمل معا؟** • **يمكننا تحسين أطر الهجرة القانونية الملائمة على المستوى الوطني والاتساق الأفقي والتنسيق فيما بين الدول؟ ما الذي تم القيام به لتعزيز القدرات في مجال الحوكمة؟** • **في تحديد الاتفاق العالمي، ما هي الدروس التي يمكن استخلاصها من استعراض مختلف النهج؟ أين تمّ إحراز النجاح؟ كيف يمكن الاستناد إلى هذه الممارسات الفضلى؟** • **كيف يمكن للاتفاق العالمي أن يعزز نهجا حكوميا كاملا إزاء إدارة الهجرة؟**

اليوم الثاني	
١١/٣٠-١٠/٠٠	**الفريق ٤ - البناء انطلاقاً من القاعدة: تعزيز نهج المجتمع بأسره في إدارة الهجرة إدارة رشيدة**
	يتطلب حسن إدارة الهجرة مشاركة وإسهامات أصحاب المصلحة الرئيسيين المشاركين في إدارة الواقع اليومي للهجرة أو هؤلاء المتأثرين شخصياً بتجربة الهجرة. وبما أن الاتفاق العالمي يمثل أيضا فرصة لتأطير منظور الهجرة بشكل صحيح وتغيير الخطاب المشوّه في كثير من الأحيان حول هذا الموضوع، فمن الأهمية بمكان أن تنعكس حقائق الهجرة بدقة في مجموعة المبادئ والالتزامات والتفاهمات المشتركة حول الهجرة، التي يهدف المجتمع الدولي إلى الاتفاق عليه. وسيناقش هذا الفريق سبل ضمان مراعاة وجهات نظر أصحاب المصلحة المعنيين من المؤسسات المحلية إلى المجتمع المدني والقطاع الخاص ومجتمعات المغتربين والمهاجرين والمجتمعات الأصلية والمجتمعات المضيفة والمدارس والأوساط الأكاديمية، خلال عملية إعداد الاتفاق العالمي وما بعد مراحل تنفيذه. وسيحاول الفريق تحديد الدور والمساهمة المتوقعة من هذه الجهات الفاعلة في العملية التي تمهد السبيل إلى الاتفاق العالمي. **مديرة النقاش: السيدة آشلي ويليام غويز، المنسقة الإقليمية، منتدى المهاجرين في آسيا**
	المتحدّثون: • **السيدة كارمن مونيوز كيسادا، نائبة وزير الحكومة والشرطة، كوستاريكا** • **السيدة فيرودين نابييف، رئيس الدائرة الحكومية للهجرة، جمهورية أذربيجان** • **السيد هشام بدر، مساعد وزير الشؤون المتعددة الأطراف وشؤون الأمن الدولي، وزارة الخارجية، مصر** • **اللواء غوردون كيهالانغوا، مدير إدارة خدمات الهجرة، وزارة الداخلية وتنسيق الحكومة الوطنية، كينيا** **تُقترَح الأسئلة التالية لتوجيه المناقشة:** • **كيف يمكن للمجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة أن تنظّم نفسها بنفسها للمساهمة في سياسات الهجرة وتنفيذها؟** • **نظرا لدور القطاع الخاص والمجتمع المدني في إدارة الآثار اليومية للهجرة، كيف يمكن للحكومات العمل مع هذه المجموعات لتعزيز الهجرة المدارة بشكل جيد؟** • **ما هو الدور الذي ستضطلع به هذه الجهات الفاعلة بعد اعتماد الاتفاق العالمي لمساعدة الدول على الوفاء بالتزاماتها؟**

١٣/٠٠-١١/٣٠	**الفريق ٥ - الاتفاق العالمي بشأن الهجرة: فرصة لتآزر الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي**
	من أجل ضمان تجسيد الالتزامات الدولية في مساعدة فعلية للأشخاص الذين يحتاجونها، ينبغي للمنظمات الدولية أن تساعد الدول على تعزيز استجاباتها وتعاونها. وهو أمر يحتاج إلى تعزيز قيادة الأمم المتحدة وقدراتها في ما يتعلّق بشؤون الهجرة. وكما ذكر الممثل الخاصّ السابق، بيتر ساذرلاند، في تقريره، هناك خمسة مجالات أساسية يجب على المنظمات أن تعزّز فيها التعاون من أجل تحقيق أداء أفضل، وهي : ١- توقع حركات النزوح أثناء الأزمات وسرعة الاستجابة لها، ٢- توحيد الكلمة لإيصال الرسائل السياسية، ٣- دعم تنفيذ الالتزامات الواردة في أهداف التنمية المستدامة ورصدها، ٤- دعم تطوير "قوانين غير ملزمة" وصياغة معايير مشتركة، ٥- السعي إلى إبرام معاهدات جديدة بشأن مسائل محددة. ويسعى هذا الفريق إلى بلورة هذه المواضيع، لكي تصبح نقاطاً عملية وقابلة للتنفيذ، وإلى تشاطُر أفضل الممارسات القائمة بالفعل في هذه المجالات. **مدير النقاش: السيد غوتز شميدت - بريمي، سفير لدى الرئاسة المشتركة للمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية للفترة ٢٠١٧-٢٠١٨، وزارة الخارجية الاتحادية، ألمانيا**
	المتحدّثون: • **السيد محمد سمسر، المدير العام للشؤون القنصلية، وزارة الخارجية، تركيا** • **السيد جيمس كوكين، رئيس مكتب جامعة الأمم المتحدة في الأمم المتحدة، وممثل رئاسة الفريق العالمي المعني بالهجرة** • **السيد توماس غاس، الأمين العام المساعد لتنسيق السياسات والشؤون المشتركة بين الوكالات، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة** • **السيد ماريا بيا بيلوني ميغناتي، المنظمة العالمية للتربية قبل المدرسية ،رئيسة لجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالهجرة**
	تُقترَح الأسئلة التالية لتوجيه المناقشة: • **كيف يمكننا تحقيق اتساق أكبر على نطاق المنظومة؟ (إشراك الأمم المتحدة مع المؤسسات المالية الدولية والقطاع الخاص، والانخراط مع المجتمع المدني والمهاجرين والحكومات الوطنية)** • **كيف يمكن للمنظمات الدولية أن تساعد الدول الأعضاء في بناء توافق حقيقي في الآراء بشأن الاتفاق العالمي؟** • **كيف يمكننا أن نستخدم على أفضل وجه العمليات والآليات والمبادرات القائمة، المتعلقة بالهجرة؟**

	• في قرار الطرائق، دعيت المنظمة الدولية للهجرة إلى تقديم الخدمات المشتركة للمفاوضات والعملية التحضيرية لصياغة الاتفاق العالمي من خلال "توفير الخبرة التقنية والسياساتية اللازمة". ما هي التوصيات الملموسة التي يمكن تقديمها إلى المنظمة الدولية للهجرة لمساعدتها على أداء دورها وزيادة مساعدتها للدول الأعضاء إلى حدودها القصوى في العملية التحضيرية للاتفاق العالمي؟
١٣/٠٠-١٥/٠٠	استراحة
١٥/٠٠-١٦/٣٠	الفريق ٦ - تنفيذ الاتفاق العالمي بشأن الهجرة: آليات التعاون والمتابعة القائمة والمتوخاة
	ينبغي ألا يُقصَد بالاتفاق العالمي فقط تكرار الالتزامات والمبادئ المتعلقة بالهجرة الدولية، وإنما أن يُنظر إليه على أنه يضع مجموعة من الالتزامات القابلة للتنفيذ، وسبل ووسائل ترجمتها إلى واقع عملي وإطار للمتابعة والاستعراض. وسينظر هذا الفريق في آليات التعاون اللازمة لتنفيذ الاتفاق وفي آليات لتقييم التقدم المحرز صوب الوفاء بالالتزامات المحددة فيه، وذلك لكفالة إبقاء الأهداف التي لم تُبلَغ قيد نظر الدول الأعضاء على الأجلين المتوسط والطويل. وستتناول المناقشة أيضا الأدوات اللازمة لتمويل تنمية القدرات اللازمة لتنفيذ الاتفاق العالمي.
	كما يمكن أن تساعد أيضا في تحديد دور مختلف أصحاب المصلحة في المراحل المقبلة لعملية الاتفاق العالمي بهدف تبسيط الجهود وترشيد الموارد. مديرة النقاش: السيدة لورا تومبسون، نائبة المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة
	المتحدّثون: • السيد جورغ لوبر، سفير فوق العادة ومفوض، الممثل الدائم لسويسرا لدى الأمم المتحدة، الميسّر المشارك للمشاورات والمفاوضات الحكومية الدولية بشأن الاتفاق العالمي • السيد رياض حميد الله، المفوض السامي لبنغلاديش في سري لانكا • السيدة مارغريت بولاك، نائبة مساعدة لوزير الخارجية لشؤون اللاجئين والهجرة، وزارة خارجية الولايات المتحدة • السيدة برينيس فالديز ريفيرا، منسقة السياسات العامة، معهد المرأة في الهجرة (المكسيك) • السيد أوستن ت. فراغومن جونيور، رئيس آلية الأعمال، المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية

	تُقترَح الأسئلة التالية لتوجيه المناقشة: • ما هي الآليات القائمة حاليا لتسهيل التعاون فيما يتعلق بالهجرة؟ ما الذي يمكن تصوُّره؟ • ما الذي تم القيام به لتعزيز "التعاون على الصعد الوطني والإقليمي والدولي بشأن جميع جوانب الهجرة" على النحو المبيّن في إعلان نيويورك؟ • ما هي ثغرات التعاون؟ كيف يمكن سدّ هذه الثغرات؟ • استشرافاً للمستقبل، كيف يمكننا التوصّل إلى توافق الآراء الضروري للنظر في التعاون في المستقبل في المجالات التي لا يوجد فيها اتفاق للتعاون الآن؟ هل سيساعد الاتفاق العالمي على ذلك؟ • كيف يمكننا أن ندعم الدول والمناطق التي تتماشى أولوياتها مع تطلعات خطة عام ٢٠٣٠ والاتفاق العالمي، لكن تفتقر إلى الموارد والقدرات اللازمة لوضعها موضع التنفيذ؟
١٦/٣٠-١٧/٠٠	**الجلسة الختامية**
	• بيتر طومسون، رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة • أمينة ج. محمد، نائبة الأمين العام للأمم المتحدة • لورا طومسون، نائبة المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة
نهاية حلقة العمل	

مذكرة مفاهيمية
حلقة العمل الاولى
١٨-١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧
مقر الأمم المتحدة، نيويورك

المنظمة الدولية للهجرة
وكالة الأمم المتحدة للهجرة
International Organization for Migration
The UN Migration Agency

الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧
تعزيز التعاون الدولي في مجال الهجرة وإدارتها نحو اعتماد اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨
حلقتا العمل المعقودتان بين الدورات
١٨-١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧، مقر الأمم المتحدة، نيويورك

مذكرة مفاهيمية

حتى اليوم، كانت استجابتنا للظاهرة العالمية المتمثلة في الهجرة في كثير من الأحيان مفككة يعوزها التماسك. وهناك العديد من الأطراف المهتمة لكن ينقص التنسيق. ونحن نركز كثيرا على المشاكل؛ بينما لا تحظى الحلول إلا باهتمام ضئيل. وفي الآونة الأخيرة، يمكننا القول أننا أصبحنا أكثر قدرة على تلبية الاحتياجات العاجلة، لكننا نسعى جاهدون من أجل وضع رؤية شاملة طويلة الأجل للتنقل البشري.- دبل يو.ل سوينغ، في مجلس المنظمة الدولية للهجرة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦.

في إعلان نيويورك المتعلق باللاجئين والمهاجرين، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، أعلنت الدول الأعضاء التزامها، في جملة أمور، بتعزيز الحوكمة العالمية للهجرة من خلال وضع اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. ويهدف هذا الاتفاق العالمي، الذي يسترشد بخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وخطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، إلى تعزيز التعاون الدولي في مجال الهجرة. ويسعى إلى إيجاد إطار شامل يسمح لمجال الهجرة بالاسترشاد بمجموعة من المبادئ والنهج المشتركة وتكثيف التعاون بين الدول الأعضاء والشركاء المعنيين في مجال الهجرة الدولية.

وفي طرائق المفاوضات الحكومية الدولية حول الاتفاق العالمي بشأن الهجرة،[١٢] دعت الدول الأعضاء المنظمة الدولية للهجرة إلى الاستفادة من منتداها الرئيسي للسياسات، المتمثّل في الحوار الدولي بشأن الهجرة، للمساهمة في العملية التحضيرية للاتفاق العالمي. وتماشيا مع هذه الدعوة، ومع ما قدمه الحوار الدولي بشأن الهجرة من جهود على مدى عقد من الزمن، أي "توفير منتدى للدول وللمنظمات الدولية وغيرها من أجل تبادل الآراء والخبرات، وتعزيز التعاون والتنسيق في الجهود المتعلقة بمسائل الهجرة الدولية "(المادة ١ (١) (٥) من دستور المنظمة الدولية للهجرة)، تكرس المنظمة الدولية للهجرة في عام ٢٠١٧ حوارات متعمقة تهدف إلى تحفيز تبادل وجهات النظر بين الدول الأعضاء ومع أصحاب المصلحة الآخرين وتحديد العناصر الأساسية للاتفاق العالمي.

وفي إطار عملية مفتوحة وشفافة وشاملة، سيتم عقد حلقتي عمل منفصلتين في إطار الموضوع الرئيسي "تعزيز التعاون الدولي بشأن الهجرة وإدارتها نحو اعتماد اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨»، يجمع حول نفس المائدة جميع أصحاب المصلحة المعنيين. ويستكشف المشاركون، بمن فيهم ممثلو الحكومات والسلطات المحلية والإقليمية والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ومجموعات المهاجرين والمغتربين والقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية، نهج المواءمة بين الهجرة الدولية على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية مدخلات لتطوير الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

وبغية ربط الدوائر الدبلوماسية وأوساط الخبراء في نيويورك مع مجتمع سياسات الهجرة في جنيف، ستعقد حلقة عمل في كل من الموقعين.

وستعقد أول حلقة عمل يومي ١٨ و١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧ في نيويورك، سيُناقَش أثناءها التعاون الدولي بشأن الهجرة وإدارتها. وستركز حلقة العمل، في جملة أمور، على إدارة شؤون الهجرة على الصُّعُد العالمي والوطني والإقليمي والمحلي، وعلى آليات التعاون، بغية تحديد العناصر والنماذج والالتزامات المحتملة التي يمكن تنفيذها من أجل الاتفاق العالمي. ومن شأن مناقشة هذا الموضوع أن تتيح للدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الآخرين فرصة تشكيل الأهداف الأساسية للاتفاق العالمي، وإرسائها في الإطار المعياري القائم وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وعلى وجه التحديد، ستيسّر حلقة العمل التبادل بشأن الأمور التالية:

---

١٢ انظر وثيقة الأمم المتحدة A/71/L.58.

- تنفيذ غايات الأهداف الإنمائية المستدامة المتعلقة بالهجرة (الغاية ١٠-٧ وغيرها من الغايات المتعلقة بالهجرة)، بما في ذلك نتائج استخدام أدوات مثل إطار حوكمة الهجرة ومؤشر حوكمة الهجرة؛
- اتباع نُهُج شاملة على صعيد الحكومة بأكملها والمجتمع بأسره إزاء الهجرة، بما في ذلك النظر في دور السلطات المحلية والمغتربين ومجتمعات المهاجرين والقطاع الخاص؛
- الاتساق داخل مختلف مستويات الإدارة وفيما بينها؛
- تعزيز قدرات إدارة الهجرة على حماية المهاجرين المعرضين للخطر، وتيسير هجرة العمالة، والترتيبات المتعلقة بالعودة وإعادة الإدماج بما يتسق مع المعايير الدولية؛
- آليات التعاون والمتابعة القائمة والمتوخاة الرامية إلى تيسير الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (بما في ذلك تعزيز قيادة الأمم المتحدة وقدراتها في مجال الهجرة)؛
- كيف يمكن لآليات التعاون القائمة والمتوخاة أن تسهم على أفضل وجه في وضع وتنفيذ الاتفاق العالمي بشأن الهجرة.

وستسترشد بنتائج حلقة العمل هذه العملية التحضيرية للاتفاق العالمي، وستساعد هذه النتائج على وضع توصيات تفصيلية تشمل مختلف جوانب الهجرة على النحو المحدد في إعلان نيويورك، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، تيسير الهجرة الآمنة والمنتظمة والنظامية؛ وحماية حقوق المهاجرين ورفاههم؛ والحد من انتشار وتأثير الهجرة القسرية وغير النظامية؛ ومعالجة أبعاد التنقلات في حالات الأزمات.

وستعقد حلقة العمل الثانية في ١٨ و١٩ تموز/يوليو في جنيف، وستمنح الدول الأعضاء والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة في مجال الهجرة بفرصة استكشاف حماية ومساعدة المغتربين في الحالات الضعيفة من منظور السياسات والتعاون والجانب العملي. وهذه مسألة رئيسية أبرزها إعلان نيويورك (الفقرة ٥٢: «سوف ننظر في وضع مبادئ موجهة غير ملزمة، ومبادئ توجيهية طوعية، تتسق مع القانون الدولي، فيما يتعلق بمعاملة المهاجرين الذين يعيشون في ظل أوضاع هشة»)، لكن لن تندرج تحديداً في مواضيع الجلسات غير الرسمية المواضيعية. وهذه مسألة حاسمة بالنسبة للحكم والتعاون في مجال الهجرة تتطلب دراسة مفصلة وعملية. وستتيح حلقة العمل للدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الآخرين فرصة لتبيان الجهود المبذولة من أجل إدماج المهاجرين في الخطط الوطنية لحماية أضعف فئات الناس، وتقاسم التحديات التي تواجه حماية المهاجرين في الحالات الهشّة،

وتقديم توصيات عن السُّبُل التي يمكن باتّباعها لجميع الجهات الفاعلة المعنية أن تقلّص مواطن الضعف ومعالجتها. وتشمل العناصر المقترحة للمناقشة في إطار هذا الموضوع ما يلي:

- تحديد كيف وأين تنشأ مواطن ضعف المهاجرين؛
- سيناريوهات الهجرة المتعلقة بالأزمات وتلك غير المتعلقة بالأزمات/ القسرية والطوعية/ النظامية وغير النظامية: أوجه الشبه والاختلافات بين الاحتياجات والاستجابات المتعلقة بالحماية والمساعدة؛ وماذا يمكننا أن نتعلّم من هذه الاستجابات الظرفية، وأين توجد ثغرات؛
- الممارسات والعمليات الحالية لتحديد المهاجرين الضعفاء الذين يحتاجون إلى الحماية والمساعدة، بما في ذلك أفضل الممارسات والثغرات في الحماية والمساعدة على المستوى الوطني؛
- ثغرات الحماية والمساعدة في سياقات تهريب المهاجرين وبشكل منفصل في سياق الاتجار بالبشر؛
- معالجة احتياجات الأطفال أثناء التنقل؛
- التعاون عبر الحدود على جمع البيانات وتبادلها ورصدها.

ومن المتوقع أن تحدد حلقة العمل هذه التحديات وأن تقدم مقترحات، بما في ذلك تدابير ملموسة وقابلة للتنفيذ، لكي ينظر فيها أصحاب المصلحة في مساعيهم الرامية إلى صياغة الاتفاق العالمي من أجل الهجرة.

النتائج

من شأن المناقشات التي ستجرى خلال حلقتي العمل المقترحتين أن تساعد في تأطير الجلسات المواضيعية غير الرسمية بشأن تسهيل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، وإستكمالها، وبالتالي تقدم مساهمة هامة في المفاوضات الحكومية الدولية من أجل تطوير الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. النتائج التي تحققت في عام ٢٠١٧ من أجل تعزيز مشاركة المنظمة الدولية للهجرة في صياغة الاتفاق العالمي بشأن الهجرة، وتحديدا فيما يخصّ وضع أول إطار عالمي شامل للتعاون بشأن الهجرة الدولية.

موجز الاستنتاجات
حلقة العمل الاولى
١٨-١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧
مقر الأمم المتحدة، نيويورك

المنظمة الدولية للهجرة
وكالة الأمم المتحدة للهجرة
International Organization for Migration
The UN Migration Agency

الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧
تعزيز التعاون الدولي في مجال الهجرة وإدارتها نحو اعتماد اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨
١٨-١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧، مقر الأمم المتحدة، نيويورك

موجز الاستنتاجات

يعدّ الحوار الدولي بشأن الهجرة المنتدى الرئيسي للحوار عن سياسات الهجرة التابع للمنظمة الدولية للهجرة، وهو يتألف من الدول الأعضاء والشركاء من الجهات الحكومية الدولية وغير الحكومية. وبالتشاور مع الدول الأعضاء، قرر المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة تكريس الحوار في عام ٢٠١٧ لدعم بلورة الدول الأعضاء للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، بتوفير منتدى شامل لحوار السياسات يركز على القضايا الرئيسية لكي ينظر فيها الاتفاق العالمي. وقد عقدت المنظمة الدولية للهجرة حلقة العمل الأولى لسنة ٢٠١٧ في ١٨ و١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧، في مقرّ الأمم المتحدة بنيويورك. وخصصت حلقة العمل الأولى في هذه السلسلة لمناقشة موضوع "تعزيز التعاون الدولي في مجال الهجرة وإدارتها نحو اعتماد اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨». وقد جمع هذا الحدث أكثر من ٣٠٠ مشارك يمثلون الحكومات والأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى، والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص ومنظمات المغتربين والمهاجرين فضلا عن المجتمع المدني. وافتتحها المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة والممثل الخاص للأمين العام المعني بالهجرة الدولية، واختتمها رئيس الجمعية العامة، ونائب الأمين العام للأمم المتحدة، ونائبة المدير العامّ للمنظمة الدولية للهجرة.

وعلى مدار يومين، حفّزت حلقة العمل على مناقشة ثرية بشأن كلٍّ من المضمون والعملية المؤدية إلى صياغة الاتفاق العالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨ واعتماده المرتقب، فضلا عن تبادل الخبرات والدروس حول إدارة الهجرة والتعاون الدولي بشأن الهجرة. وأكّد المشاركون أن الاتفاق العالمي بشأن الهجرة يتيح فرصة تاريخية لتعزيز حماية حقوق المهاجرين وتعزيز إدارة التعاون الدولي بشأن الهجرة، وشدّدوا على ضرورة الاستفادة القصوى من هذه الفرصة الفريدة. وخلال حلقة العمل، ردد الكثيرون أنها فرصة محورية للوفاء بالتزامات ملموسة تجاه الفئات الضعيفة من السكان لضمان عدم إغفال أي أحد.

وفي كلمته الترحيبية، أشار المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة، السيد ويليام لاسي سوينغ إلى أنه "من المتوقع أن يكون الاتفاق العالمي بمثابة إطار للتعاون الدولي الشامل من أجل معالجة التنقلات البشرية وجميع جوانب الهجرة الدولية"، مما يضع احتياجات المهاجرين وقدراتهم ومساهماتهم في صميم الاتفاق العالمي من أجل ضمان سلامتهم وكرامتهم وحقوقهم الإنسانية. وهو محور رؤية منظمة الهجرة الدولية للهجرة التي تدار بشكل جيد كخيار وليس كضرورة ناجمة عن اليأس، وترتكز هذه الرؤية على أربعة عناصر أساسية: (١) حماية حقوق المهاجرين؛ (٢) تيسير الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية؛ (٣) الحدّ من الهجرة القسرية وغير النظامية ومن آثارها؛ (٤) معالجة عواقب التنقلات الناجمة عن الكوارث الطبيعية وتلك التي يسببها الإنسان. وشدد المدير العامّ أيضا على ضرورة أن تكون العملية والنتائج ذات طابع شمولي وعملي لكي تنجح وتحدث أثراً حقيقيا في حياة المهاجرين وفي قدرة الحكومات على إدارة الهجرة بطريقة إنسانية وفعالة. وأشار إلى أن هذه العملية لا تبدأ من أساسها. وكرّر العديد من المتكلمين هذا الموضوع، واقترحوا الاستناد إلى الإطار المعياري القائم وتنفيذه، ولا سيما الغايات والأهداف المحددة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، وإعلان نيويورك للاجئين والمهاجرين، الذي اعتمد في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ - والذي أدّى أيضاً بالمنظمة الدولية للهجرة إلى الالتحاق بمنظومة الأمم المتحدة - وتقرير الممثل الخاص السابق للأمين العام للهجرة الدولية، السيد بيتر ساذرلاند. وتوجد لَبِنات أساسية أخرى في خطة برن الدولية لإدارة الهجرة، والعمليات التشاورية الإقليمية، والأقاليمية المشتركة بشأن الهجرة، والمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، والحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية، وإطار سينداي للحدّ من مخاطر الكوارث، وخطة عمل أديس أبابا، واتفاق باريس بشأن تغير المناخ، وإطار إدارة الهجرة الذي اعتمدته مؤخرا الدول الأعضاء في المنظمة الدولية للهجرة، والإطار التشغيلي للأزمات المتعلقة بالهجرة، والخطوط التوجيهية لحماية المهاجرين في البلدان التي تعاني من نزاعات أو كوارث طبيعية، خطة مبادرة نانسن لحماية المشردين عبر الحدود في سياق الكوارث وتغيّر المناخ، وغير ذلك.

وركز العديد من المتحدّثين على ضرورة وضع سياسات تركز على "الكرامة أثناء التنقلات البشرية"، وتكفل الحماية وتعزز قنوات الهجرة الآمنة والنظامية. وأشارت الممثلة الخاصّة للأمين العام للهجرة الدولية، السيدة لويز أربور، إلى أن غياب تعاون عالمي فعال يؤدي في كثير من الأحيان إلى سياسات تقييدية أكثر في مجال الهجرة، ودعت المجتمع الدولي إلى تعزيز الخطاب العام بشأن الهجرة بشكل جماعي للاعتراف بالمساهمات الهائلة التي يقدمها المهاجرون وتقدّمها الهجرة، بما في ذلك في التنمية. وتمّ التشديد على أنه في حين تحتفظ الحكومات بالحق السيادي في تحديد مَن من غير المواطنين يدخل أراضيها والبقاء فيها، بما يتفق مع مقتضيات القانون الدولي، يظلّ التعاون هو أحد أقوى طرق التعبير، وأمتن القنوات التي تؤدي إلى العمل السيادي المتضافر. وفي هذا الصدد، تبادل أعضاء اللجنة والمتحدثون مجموعة واسعة من الأمثلة عن الممارسات الجيدة من تجاربهم الخاصة وطرحوا طموحاتهم وشواغلهم من أجل المضي قدما في تطوير الاتفاق العالمي بشأن الهجرة.

وتمحور النقاش حول ستة أفرقة، تلت كل واحد منها جلسة للأسئلة والتعليقات والأجوبة، بقيادة ٣٥ متحدثا، يمثلون مجموعة متوازنة من صانعي السياسات والخبراء في مجالات إدارة الهجرة وغيرها من الميادين المتصلة بالهجرة. وأتاح تشكيل الأفرقة تحقيق توازن جيد بين الجنسين، وبين المناطق الجغرافية، بمتحدّثين، من بينهم ١٢ امرأة، يمثلون جميع مناطق العالم تقريبا. وبالإضافة إلى الممثلة الخاصّة، السيدة أربور، تحدث رئيس الجمعية العامة ونائب الأمين العام للأمم المتحدة في الاجتماع، مما يدل على الالتزام القوي من جانب قيادة الأمم المتحدة العليا بالاتفاق العالمي بشأن الهجرة وجهود المنظمة الدولية للهجرة لدعم صياغته. وأبرز كل من كبار ممثلي الأمم المتحدة والعديد من الممثلين الآخرين الفرصة الهامة التي أتاحها دخول المنظمة الدولية للهجرة أسرة الأمم المتحدة.

وتناولت حلقة العمل ستة مواضيع رئيسية هي: (١) تنفيذ أهداف التنمية المستدامة والأطر الأخرى؛ (٢) الاتفاق العالمي بشأن الهجرة كأداة لإدارة الهجرة ودور الجهات الفاعلة العالمية والإقليمية؛ (٣) الوصول إلى نهج يتبعه مجمل الحكومة تجاه الهجرة؛ (٤) تعزيز نهج يتبعه المجتمع بأسره إزاء الإدارة الجيدة للهجرة؛ (٥) الاتفاق العالمي بشأن الهجرة كفرصة لتضافر الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي؛ (٦) آليات التعاون والمتابعة القائمة والمتوخاة لتنفيذ الاتفاق العالمي بشأن الهجرة.

وتلخص هذه الوثيقة الاستنتاجات الرئيسية للمداولات التي جرت خلال فترة اليومين التي استغرقتها الحلقة.

وبرزت عدة مجالات تقارب رئيسية:

١- ضرورة ضمان تنفيذ الالتزامات. تعدّ الإرادة السياسية أمراً حاسماً في تعزيز النُّهُج الجماعية إزاء الهجرة، غير أن الكثيرين أشاروا إلى أهمية تعزيز القدرة التشغيلية والموارد من أجل التنفيذ الفعال للالتزامات المتعلقة بالهجرة في الإطار المعياري الدولي، بما في ذلك، وبوجه خاص، خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وينبغي أن يكفل بناء نهج شامل للهجرة من خلال الاتفاق العالمي بشأن الهجرة اتساق إدارة الهجرة ومواءمتها مع اعتبارات حقوق الإنسان والاعتبارات الإنسانية والإنمائية وأن يراعي كل من هذه الاعتبارات. وأشار ممثلون من إيطاليا وإكوادور والمكسيك، من بين آخرين، إلى الإسهامات الهائلة التي يقدمها المهاجرون والهجرة إلى التنمية. وتستند أهداف إيطاليا في هذا الصدد إلى ثلاثة عناصر رئيسية هي: الاستثمار في المهاجرين والهجرة وحمايتهم وتقديرهم. والرسالة السائدة هي أنه ينبغي إعطاء أولوية متزايدة للفرص المتزايدة للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية على الصعيد العالمي، بقيادة الدول لهذه الجهود، لكن بالتعاون النشط بين المجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى. وأعرب عدة متكلمين عن أملهم في أن يستفيد عدد أكبر من الناس من عمليات الهجرة الرسمية، بدلا من الأساليب السرية بكل ما يصاحب ذلك من مخاطر، من خلال تيسير الآليات التي تشجع الهجرة النظامية. وأكد وزير الهجرة واللاجئين والمواطنة الكندية أنه نظرا لأن الهجرة ستظل دائما قائمة، فإن الهجرة المخططة والمدارة بشكل جيد، بما في ذلك مسارات نظامية ومتينة، أمر ضروري. واقترحوا البدء بإطار حوكمة الهجرة كأساس لسياسات الهجرة المدارة إدارة جيدة ثمّ الشروع من هناك.

٢- ضرورة حماية المهاجرين المستضعفين وتمكينهم. من القضايا الرئيسية التي أثيرت مرارا وتكرارا خلال اليومين، قضية ضرورة حماية السكان المهاجرين الضعفاء، لا سيما منهم النساء والأطفال. ومما لا يقل أهمية ، النداءات التي وُجِّهت من أجل تجنب افتراض أو وصف جميع المهاجرين كضحايا، والاعتراف بقدرات المهاجرين وإمكاناتهم. وأُدلِيَ ببيانات متعددة تدعو إلى مراعاة الاعتبارات المتعلقة بنوع الجنس والعمر. وكانت هناك نداءات محددة من المنظمات غير الحكومية لإنهاء احتجاز الأطفال على أساس الهجرة والعمل بشكل ثابت وفقا لمصالح الطفل الفضلى. وطوال حلقة العمل، شدد ممثلو المجتمع المدني على أهمية الاتفاق العالمي الذي يتناول حماية الأطفال غير المصحوبين بذويهم، ولا سيما ممثلو اللجنة الدولية الكاثوليكية للهجرة ولجنة الصليب الأحمر الدولية والكرسي الرسولي ولجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالهجرة ومؤسسة كاريتاس الدولية.

٣- تعزيز أهمية نهج المجتمع ككلّ تُجاه المهاجرين والهجرة، وضرورة مكافحة العنصرية وكراهية الأجانب، وإعادة صياغة الخطاب بشأن الهجرة بشكل إيجابي. ومن المواضيع المتكررة طوال حلقة العمل ضرورة ضم ليس فقط جميع وزارات الحكومات التي تتحمل مسؤوليات الهجرة أو تلك التي تؤثر على الهجرة - مثل وزارة العدل ووزارة الداخلية، والشؤون الخارجية، والتنمية، والصحة، والتعليم، والعمل، والشؤون الاجتماعية، والبيئة، وغيرها - لضمان نهج حكومي كامل، وإنما أيضا ضمّ المجتمع المدني والقطاع الخاص ومجتمعات المغتربين والمهاجرين والمجتمعات الأصلية والمجتمعات المضيفة والسلطات المحلية والمدارس والأوساط الأكاديمية وغير ذلك، في الجهود المبذولة في مجال الهجرة لوضع نهج متماسك وحقيقي يتبعه المجتمع بأسره والحفاظ عليه في إدارة الهجرة. وشدد عدّة متحدّثين على ضرورة إعادة صياغة الخطاب المتعلّق بالهجرة لكي يصبح إيجابيا. ومن خلال عمل الجهات الفاعلة على جميع المستويات، يمكن الحد من العنصرية وكره الأجانب، ومدح مزايا الهجرة. وشملت الاقتراحات مشاركة عناصر من المجتمع المدني في حملات لتنوير النقاش حول واقع الهجرة ومحاربة الخطاب العام الخاطئ واللاإنساني بشأن الهجرة. وينبغي أن يشمل ذلك الجهات الفاعلة في القطاع الخاص، ولا سيما أصحاب العمل- للاعتراف بالإسهامات التي يقدمها المهاجرون إلى القوى العاملة - ووسائل الإعلام - لنشر قصص إيجابية عن المهاجرين واللاجئين. وفي حين تحدث الكثيرون عن الأثر الإيجابي الكبير للتحويلات المالية لبلدان المنشأ، تم التأكيد على أن البعض لاحظ أن الحملات المتعلقة بمساهمات المهاجرين تتجاوز التحويلات كثيرا وتشمل نقل المعارف والمهارات، وتنظيم المشاريع والابتكار، والتجارة والاستثمار، فضلا عن المساهمات الاجتماعية والثقافية الهامة وغيرها.

٤- الحاجة إلى تضافر جهود المجتمع الدولي. إلى جانب المنتديات الاستشارية الإقليمية بشأن الهجرة، التي توجد في كل منطقة من مناطق العالم تقريبا، وتكتسي دوراً حاسماً في تعزيز الحوار والتعاون فيما بين الدول الأعضاء بشأن تحديات وفرص محددة تتعلق بالهجرة، كان من المواضيع البارزة في حلقة العمل أن دخول المنظمة الدولية للهجرة في منظومة الأمم المتحدة تعد خطوة إيجابية نحو تعزيز قيادة الأمم المتحدة في مجال الهجرة. وينبغي للمجتمع الدولي إقرار صحة الأطر المعيارية القائمة واتخاذ تدابير ملموسة لضمان تنفيذها بصورة فعالة، وكخطوة ضرورية نحو تحقيق الأهداف المشتركة للتعاون الدولي. ومن شأن وضع آليات طوعية وموجهة لتعزيز تحسين إدارة الهجرة في مجالات محددة من

الهجرة، فيما يخصّ تنقل العمالة مثلاً، أن ييسر تحقيق هذه الأهداف. وينبغي تبادل المعلومات وأفضل الممارسات فيما بين الممارسين للتمكُّن من تحديد المصالح المشتركة ومجالات الجهود المتوائمة بين مختلف الجهات الفاعلة على الصعيدين الوطني والدولي. وسيكون تنفيذ الإجراءات المشتركة على الصعيد عبر الوطني، وتشجيع البرمجة القائمة على الأدلة عن طريق تشجيع خطط طويلة الأجل ومنهجية وشاملة لجمع البيانات ورصدها وتقييمها، أمرا أساسياً في هذا الصدد. وأبرز عدة متحدّثين، بمن فيهم ممثل غواتيمالا، أهمية الحوارات الدولية في وضع خطط حوكمة متآزرة لعمليات الهجرة. وسلّط وزير الدولة في سيراليون الضوء على معنى وجدوى كون المنظمة الدولية للهجرة هي التي تنظم الحوار الدولي بشأن الهجرة في نيويورك، حيث سيتم التفاوض بشأن الاتفاق العالمي، وكونها قامت بذلك في بداية مرحلة المشاورات الخاصة بالاتفاق العالمي. إن العمليات التشاورية الإقليمية بشأن الهجرة (العمليات التشاورية)- من المؤتمر الإقليمي المعني بالهجرة في أمريكا الوسطى والمكسيك وأمريكا الشمالية - إلى مؤتمر أمريكا الجنوبية المعني بالهجرة، وحوار أبو ظبي في آسيا ومجلس التعاون الخليجي وعملية بالي، وغيرها – تكتسي أهمية حاسمة فيما يتعلق بتفهم كل جانب الجانبَ الآخر، وإقامة التعاون بشأن الهجرة. وحدد المشاركون العمليات التشاورية الإقليمية بوصفها المنتديات التي تتحقق فيها، في كثير من الأحيان، نتائج التعاون الإقليمي والثنائي الأكثر تعمقاً. ومن الأمثلة على ذلك حوار أبو ظبي الذي يجمع بلدان المنشأ الآسيوية الرئيسية للعمالة في بلدان مجلس التعاون الخليجي ودول مجلس التعاون الخليجي، وهو ما يمثل جماعيا لأكبر حركة عمالة سنويا. وبفضل الثقة التي بُنيت على مرور الزمن وحوار أبو ظبي، أسفرت المشاورات الوزارية الأخيرة في كولومبو، سري لانكا، في كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، على تركيز متفق عليه على (١) تعزيز وإنفاذ التوظيف العادل، (٢) التحقق من المهارات وتطويرها (٣) تسخير التكنولوجيا، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات على وجه الخصوص، في الشراكات بين بلدان المنشأ والمقصد. مشاريع رائدة مبتكرة مثل تلك التي أطلقت بين الإمارات العربية المتحدة والفلبين بشأن تحسين ممارسات التوظيف وضمان عدم دفع العمال مبالغ مالية مقابل خدمات التوظيف، والاستفادة من تنمية المهارات، والمصادقة عليها والاعتراف المتبادل، وإعداد العمال للعودة وإعادة الإدماج، بهدف طويل الأمد لإنشاء منصة رقمية مشتركة، انبثق عن العمليات التشاورية الإقليمية في حوار أبو ظبي، وهو ليس غلى أحد الأمثلة عن المساهمات الهامّة التي تقدمها هذه الآليات لتحسين إدارة الهجرة.

٥- الحاجة إلى نهج جامع وشامل. تكاد تكون جميع البلدان اليوم، وفي آن واحد، وإن كانت بدرجات متفاوتة، بلدان منشأ وعبور ومقصد للمهاجرين، وبالتالي ينبغي أن تكون سياسات الهجرة الوطنية متوازنة وشاملة، وأن تعالج حالات المواطنين الذين ينتقلون إلى الخارج والمهاجرين العابرين والمهاجرين القادمين إلى بلدانهم، فضلا عن آليات التعاون الدولي. ويجب أن تراعي أولويات ومبادئ الهجرة العالمية مختلف حقائق الهجرة الوطنية والإقليمية. وهناك حاجة إلى رؤية موحدة بشأن الهجرة على الصعيد الوطني، فضلا عن وضع سياسات متناسقة ومتسقة وشاملة. وينبغي أن تكون منظورات التنمية والأمن والحماية المتعلقة بالهجرة، ضمن أمور أخرى، عناصر متكاملة ومتكافلة لنهج حكومي كامل إزاء الهجرة. وشدد العديد من الوفود على أهمية وجود أساس حكومي كامل للعمل المتعلق بالاتفاق العالمي. ويجب على المؤسسات الحكومية الوطنية أن تعمل جنبا إلى جنب مع الحكومات الأخرى، وكذلك داخل بلدانها على المستويين دون الوطني والمحلي، إشراك رؤساء البلديات والسلطات المحلية الأخرى الذين يضطلعون بأدوار هامة، بشكل منتظم. وكانت هناك نداءات إلى إنشاء آليات تنسيق لمساعدة مختلف الوزارات وغيرها من الشركاء الحكوميين المعنيين بوضع وتنفيذ نهج للحكومة بأسرها إزاء الهجرة. إذ من شأن ذلك أن يساعد السلطات المحلية على إدارة قدر أكبر من التنوع والمساهمة في السياسات الوطنية والإقليمية والعالمية وإدارة شؤون الهجرة. وأعرب أعضاء اللجنة والمتدربون مراراً عن ضرورة إشراك الجهات الحكومية المحلية الفاعلة في عملية التشاور والتنفيذ. وأكّدت المناقشات ضرورة تعزيز القدرات وتشجيع التعاون الأفقي وإشراك الإدارات الريفية والحضرية على السواء. كما إن «توطين» إدارة الهجرة يتطلّب دمجها في التعليم، وتقديم الخدمات الاجتماعية، وخطط التنمية الريفية. وتحقيقا لهذه الغاية، يجب على الإدارات المحلية أن تزيل الحواجز أمام العمل مع المهاجرين الدوليين والداخليين على حد سواء. فقد قام عمدة من بلجيكا، السيد سومرز، الذي مُنح جائزة على جهوده الرامية إلى الترحيب بآليات التكامل الطويلة الأجل للاجئين والمهاجرين الآخرين في السنوات الأخيرة وتنفيذها، بالحديث عن توصياته بما في ذلك ضرورة أن يبذل المجتمع بأسره جهودا لتحقيق التكامل بنجاح، وضرورة تشجيع المجتمعات القائمة على القيم المشتركة وحقوق الإنسان العالمية (تعزيز الاندماج بدلا من الاستبعاد أو الانقسام).

٦- فهم دوافع الهجرة. نادى العديد من الدول بفهم العوامل التي تدفع إلى الهجرة النظامية وغير النظامية. فمن الضروري تقييم تعقيد الأسباب مثل عوامل المستوى الكلي، وتشمل الفقر والحكومات الهشة وعوامل المستوى

المتوسط مثل الشبكات الاجتماعية والأطر السياسية، والعوامل على المستوى الجزئي، مثل التعليم وفرص العمل، على سبيل الذكر. وسيسمح تحديد هذه الدوافع الدقيقة بوضع استراتيجية أكثر شمولية واستجابة لحوكمة الهجرة.

٧- تنفيذ الاتفاق العالمي ووضع آلية متابعة قوية. من المشاعر التي أُعرِب عنها بتكرارٍ في حلقة العمل ضرورة نجاح هذا المسعى. وشدد العديد مِن المتكلمين على أنه ينبغي للاتفاق العالمي أن يركز على النتائج العملية والتنفيذ الفعال وليس على مجرد إعادة ذكر المبادئ. وشدد العديد من الوفود أيضا على إيلاء الأولوية لوضع توقعات واقعية ومؤشرات محددة لتتبع الأهداف التي حددها الاتفاق العالمي ورصد تنفيذها. ولئن كان من السابق لأوانه تحديد مجموعة معينة من المؤشرات المطلوبة، فقد أعرب كثيرون عن ضرورة إدراج مؤشرات ومعايير واضحة لقياس التقدم المحرز ونتائج الالتزامات المتفَق عليها في الاتفاق العالمي. وقدم الممثل الدائم السويسري لدى الأمم المتحدة في نيويورك، والمنسق المشارك لعملية الاتفاق العالمي، السيد يورغ لوبر، عدة أمثلة عن الطريقة التي اتبعت بها الحكومة السويسرية بالفعل نُهُجًا متماسكة وشاملة بشأن إدارة الهجرة، ولا سيما بالتعاون الدولي والتحالفات محليا مع أصحاب المصلحة المتعددين. ويتطلب المضيّ قُدُماً وضع مجموعة من الالتزامات العملية القابلة للتنفيذ، المبينة في إطار متعدد الأطراف وقائم على حقوق الإنسان، بطرق ووسائل تجسّدها في واقع عملي، فضلا عن اقتراح إطار للمتابعة والاستعراض. يجب على آليات التعاون على المستوى الإقليمي والمستويات الأخرى — بين دول المنشأ والمقصد ومع المجتمع المدني والقطاع الخاص والجهات الفاعلة الرئيسية الأخرى - أن تُلهِم صياغة الاتفاق العالمي وتنفيذه، بما في ذلك استعراض التقدم المحرَز وتقييمه.

٨- ضرورة توضيح دور المجتمع المدني. لقد عززت المناقشة حول نهج المجتمع بأسره اتفاقاً واضحاً على جانب حاسم: أنّ مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص ومجتمعات المغتربين والأوساط الأكاديمية والمهاجرين أنفسهم، أمر حتمي في تعزيز الممارسات في مجال الهجرة على الصعيد الوطني وفي العملية التشاورية المؤدية إلى صياغة الاتفاق العالمي. وتحدث الأعضاء الذين يمثلون منظمات المجتمع المدني (بما في ذلك المونسنيور روبرت فيتيلو من اللجنة الكاثوليكية الدولية، وماريا بيا بيلوني ميغناتي من لجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالهجرة، وبرنيس فالديز برينيس من المعهد المعني بالمرأة في الهجرة، وآشلي ويليام غويز، المنسقة الإقليمية لمنتدى المهاجرين في آسيا) بحماس عن الدور الهام للمدنيين والمجتمع، ومشاركة أصحاب المصلحة المتعددين في عمليات صياغة الاتفاق العالمي.

وكرر ذلك ممثلو الحكومات من كندا وكوستاريكا وشيلي وكولومبيا وسويسرا وغيرهم. ودعا بعض ممثلي المنظمات غير الحكومية إلى إضفاء مزيد من الطابع المؤسسي على المجتمع المدني في مشاورات الاتفاق العالمي. وفي حين كان هناك توافق عام في الآراء على أن للمجتمع المدني دورا هاما ينبغي أن يؤديه، أفادت الدول صراحة أيضا بأن العملية يجب أن تكون عملية تقودها الدولة.

وكان المتكلمون حريصين على إبراز الممارسات الجيدة في بلدانهم، على الصُّعُد الوطني وعبر الوطني والمحلي. وتشاطرت الدول ممارسات الهجرة الجيدة في مجالات مثل التسجيل المدني (سيراليون وجنوب أفريقيا)، واستخدام التحويلات المالية - ولا سيما تسخير العلاقة بين الهجرة والتنمية (المكسيك) - والسياسات الشاملة التي تبني المجتمعات القائمة على القيم المشتركة وحقوق الإنسان العالمية وذلك لتعزيز الاندماج بدلا من الاستبعاد (العمدة سومرز، بلجيكا). وتشاطر العديد من الدول أيضا أمثلة عن مبادرات السياسة الوطنية والإقليمية المتعلقة بمنع ومكافحة الاتجار بالبشر (كوستاريكا ومصر ونيجيريا وميانمار وبوروندي).

وإضافة إلى الممارسات الجيدة، قدمت المناقشة خلال حلقة العمل ثروة من الأفكار لاتخاذ مزيد من الإجراءات التي تفضي إلى مفاوضات الاتفاق العالمي، بما في ذلك ما يلي:

تحديد الأولويات للاتفاق العالمي. نظرا للطائفة الواسعة من المسائل التي يمكن إدراجها في الاتفاق العالمي، أكّد عدة متكلمين أهمية تحديد الأولويات، حيث أشار كثيرون إلى أن التركيز الرئيسي ينبغي أن ينصبّ على ضمان حماية حقوق المهاجرين، وتحديداً على ضرورة معالجة حالة المهاجرين سواء في بلدان المنشأ أو أثناء العبور أو في المقصد أو عند العودة.

جمع الأدلة التي تتحدث عن فوائد الهجرة. ينبغي أن يبرز كل من الاتفاق العالمي والعملية التشاورية المؤدية إلى اعتماده أهمية الأدلّة، ولا سيما جمع البيانات وتحليلها على المدى الطويل بصورة منهجية وشاملة. وينبغي تسخير البيانات والبحوث الموثوقة من أجل تنوير السياسات ومواجهة القوالب النمطية السلبية للهجرة. وهناك أدلة كبيرة موجودة بالفعل وينبغي استخدامها، مثل التقرير الأخير لمبادرة ماكينزي العالمية المعنونة "الأشخاص المتنقّلون: أثر الهجرة العالمية وفرصها".

مواصلة تعزيز عمليات التشاور الإقليمية بشأن الهجرة والاستفادة منها. أعربت العديد من الدول (ألبانيا وأذربيجان وبوروندي وكولومبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وإريتريا وكينيا وميانمار) عن امتنانها للمنظمة الدولية للهجرة لدورها في تقديم المساعدة التقنية و/أو تيسير الحوار الإقليمي بشأن الهجرة.

وتشاطر عدة متكلمين رغبة بلدهم في أن تواصل المنظمة الدولية للهجرة دعم العمليات الإقليمية وعبر الوطنية التي تتيح تبادل المعلومات وتطوير الترتيبات التعاونية. وأيّدَ المندوبون من أمريكا الجنوبية وأفريقيا بصفة خاصة الحوارات الإقليمية المستمرة بشأن إدارة الهجرة وتدبيرها.

الاعتماد على الأطر القائمة لتحديد معايير للاتفاق العالمي. أشارت عدة تعليقات إلى أن الأطر المعيارية القائمة ينبغي أن تمثلَ أساسا لمزيد من الالتزامات والإجراءات المتعلقة بالاتفاق العالمي. وأشار ممثل السويد، إلى جانب عدة متكلمين آخرين، إلى الأطر القائمة مثل إطار إدارة الهجرة التابع للمنظمة الدولية للهجرة، وتقرير الممثل الخاص سوثيرلاند، وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ كأهداف هامة لوضع معايير طموحة للاتفاق العالمي.

وضع جدول زمني متدرج لتحقيق الأهداف. أشار البعض إلى أنه يمكن مواءمة الأهداف الواردة في الاتفاق العالمي مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ من حيث الجداول الزمنية للأهداف والمؤشرات. وقدمت اللجنة الكاثوليكية الدولية للهجرة ولجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالهجرة، أمثلة محددة على التدابير المقترحة التي يمكن تحقيقها في إطار عمل يستغرق سنتين (مثل تحديد المصلحة الفضلى للأطفال)؛ وإطار عمل مدته خمس سنوات (مثل تخفيض عدد الأشخاص المتجر بهم عبر الحدود بنسبة ٦٠ في المائة من عدد سنة ٢٠١٨)؛ وإطار عمل مدته ١٢ سنة لاتخاذ إجراءات أخرى (مثل تخفيض عدد المهاجرين قسرا). وينبغي أن يكون تقرير الأهداف المشتركة والجداول الزمنية الخاصة بها جزءاً من عملية التفاوض.

النظر في إدراج المؤسسات المالية في الحوارات والمشاورات اللاحقة. وأعرب المشاركون عن تقديرهم للمساهمة التي قدمها أوستن ت. فراغومن الابن، ممثل آلية الأعمال في المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، وأشار البعض إلى ضرورة حضور مؤسسات مالية دولية وإقليمية أخرى (أي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) وأهمية المؤسسات المالية والجهات الفاعلة الإنمائية الرئيسية لتنفيذ الالتزامات المتفق عليها.

تعريف المصطلحات. وأثناء حلقة العمل، حدد عدة ممثلين الحاجة إلى توضيح مصطلحات الهجرة. وأعربت عدة دول (السفير خوان خوسيه غوميز كاماتشو من المكسيك، وممثل كولومبيا، وممثل جنوب أفريقيا، وممثل كينيا) عن ضرورة استخدام مصطلحات الهجرة المشتركة المتفق عليها في الاتفاق العالمي. إذ تتأثر اللغة المتعلقة بالهجرة اليوم بالمشاعر السلبية وما يرتبط بها من روايات غير صحيحة. ويجب أن تستند مفاوضات الاتفاق العالمي إلى وصف دقيق للهجرة مدعومة ببيانات موثوقة وألاّ تتأثر بالقوالب النمطية السلبية. ودعا العديد من

المشاركين (بما في ذلك ممثل كولومبيا) إلى ضرورة مواصلة استخدام الهجرة "النظامية" بدلا من الهجرة "القانونية" والهجرة "غير النظامية" بدلا من الهجرة "غير القانونية" إذ تنطوي هذه العبارة الأخيرة على "نهج عقابي".

إنشاء لجنة لتتبع التقدم المحرز. قامت اللجنة الكاثوليكية الدولية للهجرة بدور تنسيقي بين المجتمع المدني في المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، أثناء الفترة التي سبقت إعلان نيويورك. وأنشأت لجنة العمل التابعة للمجتمع المدني "البيان المشترك وسجلّ العمل فوراً" من أجل تعزيز خطة التنفيذ في الوقت المناسب للالتزامات المتعهد بها في إعلان نيويورك. وينبغي إنشاء لجنة مماثلة من أجل تتبع التقدم المحرز في تنفيذ التزامات الاتفاق العالمي. وينبغي أن تتألف اللجنة من جهات مثل المجتمع المدني والقطاع الخاص وممثلو المهاجرين.

وفي الجلسة الختامية، قدم كل من رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة، سعادة السيد بيتر تومسون، ومعالي السيدة أمينة ج. محمد، نائبة الأمين العام للأمم المتحدة، ملاحظات تؤكد أهمية تطوير الاتفاق العالمي بشأن الهجرة بالنسبة للأمم المتحدة. فقد مثّل إعلان نيويورك ومؤتمر القمة المعني اللاجئين والمهاجرين المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، خطوات هامة في إطلاق هذا النهج الشامل إزاء التنقل البشري الذي يقدمه الاتفاق العالمي المعني بالهجرة للمجتمع الدولي. ودعا كل منهما المنظمة الدولية للهجرة إلى جلب خبرتها التقنية والسياسية الكبيرة التي اكتسبتها من العمل مع المهاجرين والحكومات في جميع أنحاء العالم لدعم النتائج الطموحة، وأشادت نائبة الأمين العام للمنظمة الدولية للهجرة بإجراء هذه المناقشة في الوقت المناسب في نيويورك بعد بضعة أشهر فقط من دخول المنظمة الدولية للهجرة، وهو ما يدل على نوع القيادة في مجال الهجرة التي تتوقعها الأمم المتحدة من المنظمة الدولية للهجرة. وشدد كلاهما على أنّه يجب أن تستند الفرضية الأساسية للاتفاق العالمي بشأن الهجرة إلى فكرة مفادها أن الهجرة تمثل فائدة محتملة لجميع المهاجرين-وأسرهم، فضلا عن البلدان والمجتمعات المحلية التي يأتون منها ويعبرونها ويأتون إليها.

وأقرت الملاحظات الختامية التي ألقتها نائبة المدير العام للمنظمة الدولية لورا تومبسون المجموعة الثرية والواسعة من وجهات النظر والتجارب التي أعربت عنها الدول الأعضاء والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة بشأن تعزيز التعاون الدولي وتحسين إدارة شؤون الهجرة، وكذلك في تحديد العناصر الأساسية لبلورة الاتفاق العالمي. ومن الواضح حتى من هذا الحوار الأول في بداية عملية وضع اتفاق عالمي للهجرة أن الهجرة التي تدار بشكل جيد أمرٌ ممكنٌ بالفعل، وأن هناك العديد من الأمثلة القائمة عن الدول والجهات الفاعلة الأخرى التي يمكن الاعتماد عليها. وكما هو الحال بشأن الملاحظات الافتتاحية لحلقة العمل، قدمت التعليقات الختامية دعوة إلى إحساس حقيقي بالتضامن والعمل بشكل تعاوني لجعل مفهوم

"الهجرة الآمنة والمنظمة والمنتظمة" حقيقة للمهاجرين ولأسرهم أو مجتمعاتهم في جميع أنحاء العالم.

الاستنتاجات

لا يعدّ هذا الملخص شاملاً. وسيصدر تقرير تحليلي شامل، يتضمن حصيلة حلقتي العمل للحوار الدولي بشأن الهجرة المقرر عقدهما في عام ٢٠١٧. وستعقد حلقة العمل الثانية لهذه السنة يومي ١٨ و١٩ تموز / يوليه ٢٠١٧ في قصر الأمم بجنيف، وستركز بشكل خاص على حماية ومساعدة المهاجرين الذين يعيشون أوضاعا ضعيفة.

وسيقدَّم التقرير بوصفه إسهاماً في جملة أمور منها المؤتمر الحكومي الدولي المعني بالتقييم، المقرر عقده في غوادالاخارا، المكسيك، في الأسبوع الأول من كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧.

جدول الأعمال النهائي
حلقة العمل الثانية
١٨-١٩ تموز/يوليو ٢٠١٧
قاعة الاجتماعات ١٨، قصر الأمم، جنيف

المنظمة الدولية للهجرة
وكالة الأمم المتحدة للهجرة
International Organization for Migration
The UN Migration Agency

الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧
فهم أوجه الضعف لدى المهاجرين: نهج قائم على الحلول نحو اتفاق عالمي يقلل من مواطن الضعف ويتيح تمكين المهاجرين.
١٨-١٩ تموز/يوليو ٢٠١٧،
قاعة الاجتماعات ١٨، قصر الأمم، جنيف

جدول الأعمال النهائي

تهدف حلقة العمل الخاصة بالحوار الدولي بشأن الهجرة لسنة ٢٠١٧ إلى توفير منبر عالمي لمناقشة وتحليل مواطن ضعف المهاجرين وقدراتهم، وتوجيه السياسات المناسبة، والردود البرنامجية والتشغيلية لمعالجتها، وتعزيز القدرة على الصمود من خلال خدمات الحماية والمساعدة. وتهدف إلى تحديد التحديات واقتراح عناصر للنظر فيها عند وضع الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

ويتمثل الهدف العام لحلقة العمل الثانية هذه، في معالجة جميع جوانب ضعف المهاجرين والتحديات التي ينطوي عليها ذلك، من خلال: (١) فهم أوجه ضعف المهاجرين وتوضيح المصطلحات؛ (٢) تحديد مواطن الضعف وتقييم الأسباب؛ (٣) استعراض نظم الحماية المتاحة للمهاجرين الدوليين وتحديد الثغرات والاحتياجات في مجال الحماية؛ (٤) تعزيز توافق الآراء بشأن الاستجابة الملائمة للسياسات إزاء ضعف المهاجرين قبل وأثناء وبعد عمليات الهجرة؛ (٥) وضع أطر للتعاون المشترك بين الوكالات والتعاون بشأن السياسات الرامية إلى الحيلولة دون تعرض المهاجرين للإضعاف والتصدي له على نحو مستدام.

وستدرج نتائج حلقة العمل هذه، إلى جانب نتائج حلقة العمل الأولى التي نظمت في نيويورك يومي ١٨ و١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧، في تقرير شامل من شأنه الإسهام في عملية وضع إطار عمل المؤتمر العالمي على النحو المذكور في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (A/RES/71/280) بشأن طرائق إجراء المفاوضات الحكومية الدولية.

اليوم الأول	
١٠/٠٠-٠٩/٠٠	التسجيل
١٠/٤٥-١٠/٠٠	الجلسة الافتتاحية
	• ويليام لاسي سوينغ، المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة • تيجاني محمد، نائب وزير الشؤون الخارجية والتكامل الإقليمي، غانا • بيتر طومسون، رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة (رسالة في شكل شريط فيديو)
١١/٠٠-١٠/٤٥	البيان الرئيسي • أحمد حسين، وزير الهجرة واللاجئين والمواطنة، كندا
١١/٣٥ -١١/٠٠	أصوات المهاجرين • فاتومو فرح، مديرة جمعية هيميلو للإغاثة والتنمية (هيردا)، هولندا • مونامي موليك، المنسقة الدولية للتحالف العالمي المعني بالهجرة
١١/٥٠ - ١١/٣٥	تهيئة الأوضاع • فنسنت هوفر، نائب مدير إدارة الطوارئ، المنظمة الدولية للهجرة • آن نغوين، رئيس شعبة مساعدة المهاجرين، المنظمة الدولية للهجرة
١٣/١٠ -١١/٥٠	الفريق ١ - فهم مواطن ضعف المهاجرين: المفاهيم والأسباب وأطر الحماية والثغرات
	رغم انتشار الهجرة وتأثيرها، فإن أطر إدارة الهجرة لم تواكب هذه الظاهرة، ويواجه العديد من المهاجرين مخاطر كبيرة في مجال الحماية أثناء عملية الهجرة وبعد وصولهم إلى وجهتهم النهائية. إذ إن أطر حماية المهاجرين تعجز عن تنفيذ حقوق المهاجرين على نحو مناسب أو تلبية احتياجات جميع المهاجرين الضعفاء في عالم اليوم. ومن المهم التأكيد على أن الأطر القانونية القائمة تحمي جميع الأفراد بغض النظر عن "الفئة" وأن جميع الأفراد يعدّون أصحاب حقوق، لكن يجب أن تكون ذات توجه أفضل نحو تلبية احتياجات جميع المهاجرين الضعفاء. وسيتعين على الاتفاق معالجة هذه الثغرات، لكن يجب توضيح المقصود بعبارتي "المهاجرون الضعفاء" و"المهاجرون في حالة ضعف"،

	فضلا عن نوع الحماية والمساعدة التي ينبغي توفيرها لمثل هؤلاء المهاجرين. ومن الضروري فهم المصطلحات والاتفاق على أفضل السبل للمضيّ قدُما في مواجهة التحديات التشغيلية الكبيرة المتمثلة في توفير الحماية والمساعدة لأعداد كبيرة من المهاجرين الذين يحتاجون إلى هذه الخدمات. وستستند هذه الدورة إلى الحدث الأول الذي عُقد في سياق الحوار (١٨ و١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧)، والذي ركز على التعاون الدولي وإدارة الهجرة من أجل تحديد العناصر والنماذج والالتزامات المتعلقة بالاتفاق العالمي. وسينظر في الخصائص الاجتماعية والديمغرافية، حسب السياق، التي تجعل بعض المهاجرين أكثر تعرضا من غيرهم: استكشاف النوع الجنساني والجنس والعمر والإثنية والإعاقة والتنوع والإدماج. وستناقش هذه الجلسة أيضا مدى ملاءمة الأطر القائمة لمعالجة احتياجات الحماية والمساعدة في سياق الهجرة اليوم، وتحديد الثغرات في مجال الحماية ومناقشة الحلول الممكنة لهذه الثغرات. أسئلة توجيهية: • كيف تعالج نقاشات السياسات العالمية أوجه الضعف لدى المهاجرين وما هي التوصيات المقدَّمَة؟
	• كيف يمكن زيادة فهم أصحاب المصلحة لأوجه الضعف لدى المهاجرين؟ • ماهي أطر الحماية الموجودة؟ ما مدى ملاءمة تنفيذها؟ • كيف يمكن إدراج عناصر الحماية/أخذها في الاعتبار بشكل كاف في مختلف المجالات المتعلقة بالهجرة؟ • كيفَ يمكن تحسين أطر الحماية؟ مدير النقاش: فنسنت شيتاي، أستاذ القانون الدولي، مدير المركز العالمي للهجرة المتحدّثون: • نانيت توماس، وزيرة الشؤون السياسية والعامة في سيراليون. • محمد شهيد الحقّ، وزير الخارجية، وزارة الخارجية، حكومة جمهورية بنغلاديش الشعبية • إدوارد هوبارت، مبعوث الهجرة، مديرية أوروبا، وزارة الخارجية وشؤون الكومنولث، المملكة المتحدة • ماتيو بيفوني، عمدة براتو، إيطاليا • سيسيليا خيمينيز - داماري، المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخليا
١٣/١٠- ١٥/٠٠	استراحة
١٥/٠٠- ١٦/٣٠	الفريق ٢ - تحديد مواطن ضعف المهاجرين - عوامل الضعف الهيكلية والظرفية

يواجه العاملون في مجال مساعدة المهاجرين وحمايتهم، لدى تدفقات الهجرة، تحديات كبيرة في تحديد المهاجرين الضعفاء، الذين هم في حاجة إلى الخدمات. ولا تنبع هذه التحديات من ضخامة تدفقات الهجرة والأشكال المختلفة لمخاطر الحماية التي يتعرض لها المهاجرون فحسب، بل تنجم أيضا عن عدم وجود تعريف شامل "للمهاجرين الضعفاء" والتنفيذ غير المتسق لأطر الحماية. وقد يؤدي هذا إلى إغفال مسألة المهاجرين الضعفاء. وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى مجموعة أوجه الضعف والأسباب الجذرية وعوامل الدفع والجذب التي تؤثر على قرارات وأنماط الهجرة، لا توجد مجموعة من تدابير الحماية والمساعدة "ذات نهج موحد للجميع" لتلبية احتياجات المهاجرين الضعفاء أو مجموعات المهاجرين الضعفاء. وستحدد هذه الدورة نقاط الضعف وتناقش التحديات المرتبطة بتحديد مدى ضعف المهاجرين وتقييم احتياجات المساعدة. وستنظر في فئات المهاجرين التي يمكن اعتبارها "الأكثر ضعفا" (مستوى/درجة الضعف) وفي أي سياقات يطرأ ذلك، فضلا عن عوامل مثل الأزمات والحوكمة؛ وعدم التماسك الاجتماعي (بسبب التمييز وكراهية الأجانب والعنصرية والوصم والتهميش والاغتراب والاستبعاد الاجتماعي)؛ والاتجار؛ والتهريب؛ والتدهور البيئي/تغير المناخ؛ والكوارث. وسيقدم الفريق الممارسات والعمليات الحالية لتحديد المهاجرين الضعفاء الذين يحتاجون إلى الحماية والمساعدة، بغية التعلم من النظم القائمة على المستوى القطري.

أسئلة توجيهية:

- كيف سيتم التعامل مع المهاجرين المعرضين للخطر في إطار الاتفاق العالمي؟
- ما هي احتياجات حماية مختلف فئات المهاجرين الضعفاء المعترف بها قانونا، مثل اللاجئين وضحايا الاتجار والمهاجرين المهرَّبين؟
- ما هي المحددات الصحية ومواطن الضعف لدى السكان المهاجرين؟
- هل يمكن للمساعدة المقدمة إلى المهاجرين الضعفاء أن تلبي احتياجات الحماية للمهاجرين الذين يُعدّون ضمن هذه الفئات؟

• كيف يمكن للمجتمع الدولي أن يعزز الاستجابة الفعالة والمتماسكة لحماية ومساعدة جميع المهاجرين الضعفاء، بغض النظر عن السياق أو وضع الهجرة؟ مديرة النقاش: ليليانا كيث، مسؤولة الدعوة، حقوق العمال وحقوق الطفل، منبر التعاون الدولي بشأن المهاجرين غير الموثقين المتحدّثون: • آنا ماكاكالا، مفوضة خدمات الهجرة، إدارة خدمات الهجرة، جمهورية تنزانيا المتحدة • أودكولبرغ، نائب الأمين العام، وزارة الخارجية، النرويج • روكسانا كاسترو دي بوليغ، مديرة حماية ومساعدة المواطنين، وزارة الخارجية، بيرو • إلدا غلاديستوبار أورتيز، المديرة التنفيذية للمعهد السلفادوري للحماية الشاملة للأطفال والمراهقين (إيسنا) • ناتابانو نوباكون، مدير شعبة الشؤون الاجتماعية، إدارة المنظمات الدولية، وزارة الخارجية، تايلند	
الفريق ٣ - تطبيق السياسات والأطر التشغيلية في سياق الهجرة	١٦/٣٠-١٨/٠٠
ينخرط المهاجرون أحيانا في ممارسات الهجرة غير المأمونة وغير النظامية، وذلك لعدة أسباب شخصية واجتماعية واقتصادية وسياسية وبيئية. بيد أن محاولات منع الهجرة غير المأمونة وغير النظامية نادرا ما تعالج مجموع العوامل المعنية. وبالمثل، تختلف مخاطر الحماية التي يواجهها المهاجرون في طريقهم اختلافاً كبيرا لعدد من الأسباب، بما في ذلك العمر ونوع الجنس والوضع الاجتماعي والاقتصادي وحالة الهجرة وطرق الهجرة. وعند وصولهم إلى وجهتهم النهائية، يظل العديد من المهاجرين عرضة للعنف وسوء المعاملة والاستغلال وانتهاكات الحقوق. ومن المرجح أن يلتجئ المهاجرون الذين يعودون إلى مجتمعاتهم الأصلية أو هؤلاء الذين يعادون إلى مجتمعاتهم الأصلية ليواجهوا ظروفاً مماثلة لتلك التي أدت إلى هجرتهم إلى ممارسات أخرى من ممارسات الهجرة غير المأمونة وغير النظامية في المستقبل.	

وسيناقش هذا الفريق الاستجابات القائمة حاليا على صعيد السياسات العامة والمستوى التشغيلي لمعالجة ضعف المهاجرين قبل الهجرة وأثناءها وبعدها. أسئلة توجيهية: • ما هي أنواع السياسات والممارسات التي يمكن اقتراحها لمنع الهجرة غير النظامية وغير الآمنة قبل بدء عملية الهجرة؟ • ما هي السياسات والأطر التشغيلية/الاستجابات التي تحدّد من تعرض المهاجرين للعنف والاستغلال وسوء المعاملة وانتهاكات الحقوق أثناء عملية الهجرة؟ • كيف يمكن للاستجابات، على صعيد السياسات والمستوى العملي، للاتجار والاستغلال في حالات الطوارئ أن تقلل من ضعف المجتمعات المتأثرة بالأزمة؟ مديرة النقاش: إليزابيث فيريس، أستاذة باحثة، معهد دراسات الهجرة الدولية، جامعة جورج تاون المتحدّثون: • ماريا فرناندا رودريغيز، نائبة أمين هيئة الوصول إلى العدالة، وزارة العدل وحقوق الإنسان، الأرجنتين • أولا هنريكسون، مدير عام إدارة الهجرة واللجوء، وزارة العدل، السويد • أيواديولاتونبوسون - ألاكيجا، كبيرة منسقي الشؤون الإنسانية، مركز تنسيق الطوارئ، نيجيريا • بيبا أوبيروي، مستشارة شؤون الهجرة وحقوق الإنسان، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، • نيلامبر بادال، مدير برنامج المنتدى الآسيوي لحقوق الإنسان وتنمية الثقافة (المنتدى الآسيوي-مركز المهاجرين)	
اختتام اليوم الأول	

اليوم الثاني	
١١/٣٠-١٠/٠٠	**الفريق ٤ - التكامل والإدماج الاجتماعي كوسيلة لمعالجة مواطن الضعف لدى المهاجرين والتخفيف من حدتها**
	يمكن أن تؤدي مواطن الضعف في كثير من الأحيان إلى استبعاد المهاجرين وتهميشهم، مما يؤدي إلى انتهاكات الحقوق وإلى مشاعر مضادة للمهاجرين. ولذلك، من المهم العمل على الصعيدين المحلي والوطني لتكثيف جهود مختلف أصحاب المصلحة من أجل التصدي للتحديات التي يواجهها المهاجرون. وتشمل الجهات الفاعلة الرئيسية المجتمعات المحلية ومنظمات المهاجرين (بما في ذلك أفراد الشتات والمهاجرين أنفسهم) والحكومات والقطاع الخاص. وسيعالج هذا الفريق المسألة من منظورات متعددة (مثل منظور الصحة وسوق العمل). فالصحة حق من حقوق الإنسان وشرط مسبق لاندماج المهاجرين بنجاح. إن عدم تخلّف اي أحد عن الرّكب- بتلبية الاحتياجات الصحية للمهاجرين، وإمكانية حصولهم على الخدمات الصحية وغيرها من الخدمات - يسهل التكامل والإدماج الاجتماعي. وتؤدي العمالة دورا حاسما في تيسير الإدماج الاقتصادي، مما يمكّن المهاجرين من المساهمة بنشاط في التنمية الاجتماعية والاقتصادية. **أسئلة توجيهية:** • **كيف يمكن تعزيز اندماج المهاجرين وإدماجهم في المجتمع المضيف؟** • **ما هو الدور الذي يمكن أن يؤديه القطاع الخاص في بناء التماسك الاجتماعي وتعزيز التنوع؟ ما هو دور الثقافة في تيسير التماسك الاجتماعي والتكامل بين المهاجرين وفي تعزيز التنوع؟** • **ما هو الدور الذي تقوم به السلطات المحلية ومخططو المدن في تمهيد الطريق للقادمين الجدد؟** • **ما هي أنواع الاستجابات السياسية لكل مرحلة من مراحل الهجرة التي يمكن أن تساعد على ضمان الاندماج والتكامل الناجحين؟** • **كيف يمكن لتغيير الخطاب السلبي والتصور العام بشأن المهاجرين والهجرة بشكل عام أن يسهم في تحقيق نتائج اندماج ناجحة؟** **مديرة النقاش: أناستازيا كريكلي، رئيسة لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، نائبة رئيس الرابطة الدولية لتنمية المجتمع، إدارة الدراسات الاجتماعية التطبيقية، جامعة ماينوث، أيرلندا**

المتحدّثون: • مارينا ديل كورال، الأمينة العامة لإدارة النزوح والهجرة، والأمانة العامة لإدارة النزوح والهجرة، وزارة التشغيل والضمان الاجتماعي، إسبانيا • كارلوس أرتورو لوبيز دام، سفير، وكيل وزارة الهجرة والخدمات القنصلية، وزارة الشؤون الخارجية والتنقل البشري، إكوادور • تيمور شايمرجينوف، نائب المدير، رئيس مركز تحليل السياسات، مكتبة الرئيس الأول لجمهورية كازاخستان • هباق جامع، مستشارة، مدينة بريستول • دانيال كلاين، مؤسس مشروع "الطبق الدائم" (سلسلة وثائقية)	
الفريق ٥ - تعزيز القدرة على الصمود والقدرة على التصرف لدى المهاجرين الضعفاء	١١/٣٠-١٣/٠٠
سيناقش هذا الفريق احتياجات حماية فئات معينة من السكان (أي الأطفال والنساء أثناء التنقل والمهاجرين الشباب)، ويدرس الحالات المحددة لكل من العمال المهاجرين النظاميين وغير النظاميين ويعالج قضايا مثل الاستغلال في العمل، والحصول على العمل اللائق، والاعتراف بالمؤهلات والعمل غير الرسمي. وسيركز الفريق أيضا على ظروف الضعف الشديدة المرتبطة بالأشخاص غير القادرين على الفرار من المناطق المتضررة من الأزمات واحتياجاتهم الخاصة للمساعدة في حالات الطوارئ وعلى إيجاد سبل العيش. وستبحث المناقشة خيارات السياسات الرامية إلى المزيد من التركيز على منع الأزمات التي هي من صنع الإنسان، وذلك مثلا عن طريق الجهود المشتركة في مجال التنمية الإنسانية وبناء السلام التي تسعى إلى معالجة الأسباب الجذرية. ويتمثل أحد الاعتبارات الرئيسية لدى هذا الفريق في كيفية بناء بيئات سلمية وآمنة في مجتمعات المنشأ والعبور والمقصد. أسئلة توجيهية: • كيف يمكن لأصحاب المصلحة المعنيين بالروابط الإنسانية - التنموية أن يحسنوا تصميم استجابتهم لحالات ضعف المهاجرين، أو لاستغلالهم أو تشردهم لبناء القدرة على الصمود الفردي والمجتمعي، وإشراك المهاجرين في إيجاد الحلول لأوضاعهم؟ • كيف يمكن وضع السياسات والاستجابات التي تسخّر المساهمات الإيجابية المحتملة للمهاجرين في مجتمعات العبور والمقصد والعودة للتخفيف من ضعفهم؟ • كيف يمكن للأطراف المعنية على الصعيدين الوطني والدولي أن تزيد من تنفيذ الاستراتيجيات القائمة على القدرة على الصمود التي تشمل التنقل، لا سيما فيما يتعلق بمخططات تنقل العمالة؟ • ماذا تعني "التغطية الصحية الشاملة" و"عدم ترك أحد خلف الركب" للمهاجرين؟ كيف يمكن تحقيق هذه المبادئ؟	

• ما هي سلسلة الدعم التي ينبغي تقديمها في سياقات مختلفة، عند إجراء انتقال رئيسي من التدخلات الإنسانية بشكل رئيسي/ حصري إلى المزيد من الأنشطة الموجهة نحو التنمية؟ المهاجرين، الإدارة العامة للعلاقات الدولية، وزارة الصحة، المكسيك • ميكشيلد فوهرر، نائبة الأمين التنفيذي لاتفاقية المخاطر الرئيسية الأوروبية والمتوسطية لمجلس أوروبا • سيكندر خان، مدير مكتب برامج الطوارئ في جنيف، اليونيسف • تشيدي كينغ، مديرة قسم المساواة، الاتحاد الدولي لنقابات العمال كيف يمكن لأصحاب المصلحة دعم المهاجرين في تخفيف المخاطر وتنويع الفرص، مما يحدّ من تعرض المهاجرين للتشرد؟ مديرة النقاش: دانييلا رييل، حماية الطفل والأطفال المتنقّلين، إنقاذ الطفولة المتحدّثون: • خديجيتو مبارك فال، وزيرة مفوضة، مسؤولة عن الشؤون المغاربية والأفريقية، والمغتربين الموريتانيين، وزارة الخارجية والتعاون في موريتانيا • خافيير داريو هيغيرا، مدير شؤون الهجرة والشؤون القنصلية وخدمة المواطنين بوزارة الخارجية، كولومبيا • دانييلا نونيز باريس، مديرة التنسيق المؤسسي لصحة	
استراحة	١٣/٠٠-١٥/٠٠
حدث جانبي	١٣/٣٠-١٤/١٥
Book launch: Migrants in Disaster Risk Reduction: Practices for Inclusion مدير النقاش: فنسنت هوفر، نائب مدير إدارة الطوارئ، المنظمة الدولية للهجرة المتحدّثون: • دينيس ماك كلين، رئيس وحدة الاتصالات، برنامج الاتصالات والتوعية والإعلام في استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من مخاطر الكوارث • ميكشيلد فوهرر، نائبة الأمين التنفيذي لاتفاقية المخاطر الرئيسية الأوروبية والمتوسطية لمجلس أوروبا • لورينزو غواداغنو، مدير - برنامج بناء قدرات المهاجرين في البلدان التي تعاني من الأزمات، المنظمة الدولية للهجرة	
الفريق ٦ - نحو اتفاق عالمي بشأن الهجرة: مبادرات شاملة ومنسقة للحد من مواطن الضعف وتمكين المهاجرين	١٥/٠٠-١٧/٠٠

	ستُناقَش في هذه الجلسة كيفية تفعيل حماية المهاجرين في حالات الخطر في إطار الاتفاق العالمي. وستُناقَش كيفية النجاح في تعميم التحديات المحددة التي يواجهها السكان الضعفاء، وتعبئة التنسيق الدولي لمعالجة حوكمة الهجرة، وسيتمّ التفكير في السياسات والبرامج الملموسة الرامية إلى منع تعرض المهاجرين للضعف والتصدي له على نحو مستدام. وسينظر المشاركون أثناء المناقشات في مختلف النُّهُج الإقليمية والدولية لمعالجة أوجه ضعف المهاجرين واستكشاف كيفية تعميم هذه النهج في صياغة الاتفاق العالمي. كما ستتيح الدورة فرصة لدراسة أدوار مختلف الجهات الفاعلة وكيفية إشراكها لتحقيق أقصى زيادة في فرص التنسيق والتعاون وتجنب الازدواجية في الجهود والموارد (أي النُّهُج الحكومية الجامعة ودور المجتمع المدني في الإدماج وتغيير الخطاب العامّ، ومساهمة المغتربين في تمكين المهاجرين، والحدّ من نقاط الضعف). أسئلة توجيهية: • ما هي الأدوار التي تضطلع بها مختلف الجهات الفاعلة في مجال منع حالات ضعف المهاجرين ومعالجتها؟ • كيف يمكن تعزيز التعاون الدولي وتكثيف جهود التنسيق لمعالجة ضعف المهاجرين ولتمكينهم؟ • كيف يمكن للنظام المتعدد الأطراف أن يعزز المناقشات ويحقّق توافق الآراء بشأن إدراج هذه القضايا في إطار الاتفاق العالمي؟
١٦/٠٠-١٥/٠٠	الفريق ١
	مدير النقاش: جان - كريستوف دومون، رئيس شعبة الهجرة الدولية، مديرية العمالة والعمل والشؤون الاجتماعية، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتحدّثون: · جورج جاشي، الأمين التنفيذي، أمانة اللجنة الحكومية المعنية بقضايا الهجرة، وكالة تنمية الخدمات العامة، وزارة العدل في جورجيا · جبريل فال، مدير مؤسسة GK Partners، المدير المؤقت لمنصة تنمية الشتات في أفريقيا وأوروبا · ماريوس أوليفييه، مدير معهد القانون والسياسة الاجتماعية، أستاذ فوق العادة، كلية الحقوق، جامعة نورثويست

١٦/٠٠-١٧/٠٠	**الفريق ٢**
	مديرة النقاش: لورا طومسون، نائبة المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة **المتحدّثون:** • **محمد شهيد الحقّ، وزير الخارجية، وزارة الخارجية، حكومة جمهورية بنغلاديش الشعبية** • **محبوب معلم، الأمين التنفيذي للهيئة الحكومية الدولية للتنمية** • **كريستين ماثيوز، كبيرة مستشاري السياسات في مكتب الممثل الخاص للأمين العام للهجرة الدولية التابع للأمم المتحدة** • **ميريلا ستويا، مديرة خدمات الهجرة، مؤسسة برايس ووترهاوس كوبرز**
١٧/٠٠-١٨/٠٠	**حصيلة الاجتماع والملاحظات الختامية** • **السيدة لورا طومسون، نائبة المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة**
نهاية حلقة العمل	

ورقة معلومات أساسية

حلقة العمل الثانية

١٨-١٩ تموز/يوليو ٢٠١٧

قاعة الاجتماعات ١٨، قصر الأمم، جنيف

المنظمة الدولية للهجرة
وكالة الأمم المتحدة للهجرة
International Organization for Migration
The UN Migration Agency

الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧

فهم مواطن الضعف لدى المهاجرين: نهج يستهدف التماس الحلول نحو اتفاق عالمي يقلّص مواطن الضعف ويتيح تمكين المهاجرين.

١٨-١٩ تموز/يوليو ٢٠١٧،

قصر الأمم، جنيف

ورقة معلومات أساسية

عقدت المنظمة الدولية للهجرة الدورة الأولى للحوار الدولي بشأن الهجرة لسنة ٢٠١٧ في ١٨ و١٩ نيسان/أبريل في الأمم المتحدة بنيويورك بشأن موضوع «تعزيز التعاون الدولي في مجال الهجرة وإدارتها، نحو اعتماد اتفاق عالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام ٢٠١٨». ودرس الحاضرون جوانب التعاون الدولي بشأن الهجرة وإدارتها، وناقشوا تدابير ملموسة وقابلة للتنفيذ لكي ينظر فيها أصحاب المصلحة لدى وضع الاتفاق العالمي بشأن الهجرة.

وفي ١٨ و١٩ تموز/يوليو، في قصر الأمم بجنيف، ستعقد المنظمة الدولية للهجرة اجتماعها الثاني حول موضوع "فهم مواطن الضعف لدى المهاجرين: نهج يستهدف التماس الحلول نحو اتفاق عالمي يقلّص مواطن الضعف ويتيح تمكين المهاجرين". وستتيح حلقة العمل هذه للدول الأعضاء، وللجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة، فرصة استكشاف جميع جوانب ضعف المهاجرين من منظور السياسة العامة والتعاون ومن المنظور العملي. وسيهدف المشاركون إلى مناقشة واقتراح تدابير ملموسة وقابلة للتنفيذ للحدّ من مواطن ضعف المهاجرين والاستجابة لاحتياجاتهم في مجال الحماية والمساعدة.

وتقدم هذه الورقة بعضاً من العوامل والمسببات والقدرات التي تشكل مفهوم الضعف عند تطبيقها على المهاجرين وتنظر في سيناريوهات مختلفة من ضعف المهاجرين، ومجالات العمل من أجل وضع السياسة العامة وإقامة التعاون الدولي. وسيجري تحليل هذه العناصر، بالإضافة إلى الأطر والأدوات وأفضل الممارسات القائمة، ومناقشتها خلال حلقة العمل.

مقدمة

تمثل الهجرة اتجاهاً طاغياً في النظام الدولي اليوم، بمستوى غير مسبوق من التنقل البشري. وعلى الرغم من أن معظم الهجرة تكون طوعية ولها أثر إيجابي إلى حد كبير على الأفراد والمجتمعات، فإن الهجرة، لا سيما منها الهجرة غير النظامية، قد تزيد من تعرض الأشخاص للعنف وسوء المعاملة والاستغلال و/أو انتهاكات الحقوق. ورغم انتشار الهجرة وتأثيرها، فإن أطر إدارة الهجرة لم تواكب هذا التطور، إذ يواجه العديد من المهاجرين مخاطر كبيرة في مجال الحماية أثناء عملية الهجرة وبعد وصولهم إلى وجهتهم النهائية. ولا تتوافر إلا بيانات محدودة عن نسبة ٢٤٤ مليون مهاجر دولي في العالم، يمكن اعتبارهم ضعفاء، لكن وجود ٢١،٣ مليون لاجئ و٣،٢ مليون ملتمس لجوء في نهاية عام ٢٠١٥، وما يقدر عددهم بنحو ٩،١ مليون مهاجر من ضحايا العمل الجبري ، وما يقدر بنحو ٥٠ مليون مهاجر غير نظامي في جميع أنحاء العالم في عام ٢٠١٠،[١٣] يعطي تفسيرا لحجم القضية.

ولم تثبت أطر حماية المهاجرين جدواها في تنفيذ حقوق المهاجرين على نحو ملائم أو تلبية احتياجات جميع المهاجرين الضعفاء في عالم اليوم. فالأطر القانونية القائمة تحمي جميع الأفراد بغضّ النظر عن "الفئة" ويعدّ جميع الأفراد أصحاب حقوق، لكن يجب أن يكون التنفيذ الفعال موجها بشكل أفضل لتلبية احتياجات المهاجرين الضعفاء. وهناك غموض بشأن المقصود بمصطلح "المهاجرون الضعفاء"، كما بشأن الحماية والمساعدة التي يمكن توفيرها لهؤلاء المهاجرين. فيجب توضيح هذا المصطلح والاتفاق على أفضل السبل للمضي قدما في مواجهة التحديات التشغيلية الكبيرة، المتمثلة في توفير الحماية والمساعدة لأعداد كبيرة من المهاجرين الذين هم في حاجة إلى هذه الخدمات.

الأطر القائمة

في إعلان عام ٢٠١٣، المنبثق عن الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية، أكد ممثلو الدول والحكومات مجددا على التزامهم «بمنع ومكافحة الاتجار بالأشخاص وحماية ضحايا الاتجار ومنع ومكافحة تهريب المهاجرين وحماية المهاجرين من الاستغلال ومن سائر الاعتداءات»ودعَوا إلى وضع خطة فعالة شاملة بشأن الهجرة الدولية تراعى فيها حقوق الإنسان.

وتعترف الفقرة ٢٩ من خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، على وجه التحديد، بالمساهمة الإيجابية للمهاجرين في النمو الشامل والتنمية المستدامة، فضلا عن كون الهجرة الدولية واقعاً متعدد الأبعاد ينطوي على أهمية كبرى لتنمية بلدان المنشأ والعبور والمقصد يتطلب استجابات متسقة وشاملة. وتتعهد كذلك بأن تتعاون الدول على الصعيد الدولي لكفالة الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية مع الاحترام

---

١٣ http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet.

التام لحقوق الإنسان والمعاملة الإنسانية للمهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم في الهجرة. وتتعهد الخطة أيضا بأن «لن يتخلف أحد عن الركب»، وهو التزام سيكون عديم الفائدة إن لم يدرج ٢٤٤ مليون مهاجر دولي في العالم في الجهود الرامية إلى تحقيق أهداف الخطة.

ويشير إعلان نيويورك، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة عقب مؤتمر قمة شؤون اللاجئين والمهاجرين الذي عقد في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، إلى أوجه ضعف المهاجرين في مجال الاستغلال والاعتداءات، وإلى التزام الدول «بحماية سلامة جميع المهاجرين وحماية كرامتهم وحقوق الإنسان والحريات الأساسية الواجبة لهم، في جميع الأوقات، بصرف النظر عن وضعهم من حيث الهجرة.»

وفي الوقت الحاضر، يوجد في النظام الدولي أربع هيئات قانونية رئيسية تتعلق بحماية ومساعدة المهاجرين: القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي؛ والقانون الدولي للاجئين؛ والقانون الجنائي الدولي؛ وقانون العمل الدولي. ويفصّل القانون الدولي لحقوق الإنسان الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية التي ينبغي أن يتمتع بها جميع البشر، بينما يسعى القانون الإنساني الدولي إلى الحدّ من آثار النزاع وحماية أولئك الذين لا يشاركون في أعمال الحرب. وينطبق هذان القانونان على جميع الأشخاص، بمن فيهم جميع المهاجرين. ويحدد القانون الدولي للاجئين مصطلح «اللاجئ»، ويحدد الحقوق القانونية والحماية التي يستحقونها، مثل عدم الإعادة القسرية. ولا تنطبق هذه المجموعة من القانون إلا على اللاجئين. ويتضمن القانون الجنائي الدولي عناصر تتعلّق بالهجرة، ولا سيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكولها بشأن منع وقمع الاتجار بالأشخاص لا سيما النساء والأطفال والمعاقبة عليه. ويهدف بروتوكول منع التهريب إلى منع ومكافحة تهريب المهاجرين وتعزيز التعاون فيما بين الدول الأطراف، مع حماية حقوق المهاجرين المهربين أيضا. ويهدف البروتوكول بشأن الاتجار إلى منع الاتجار بالأشخاص ومكافحته، وحماية ضحايا الاتجار ومساعدتهم، مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان الخاصة بهم، وتعزيز التعاون فيما بين الدول الأطراف. وأخيرا، يتضمن قانون العمل الدولي أحكاما تتعلق بهجرة العمالة الدولية وحقوق العمال المهاجرين. وتتعلق مجموعة القوانين هذه تحديدا بالعمال المهاجرين وأسرهم.

فهم مواطن ضعف المهاجرين لمعالجة الثغرات في مجال الحماية

في حين أن القانون الدولي لحقوق الإنسان ينطبق في جميع الظروف، وعلى جميع الأشخاص، بمن فيهم المهاجرون، نادرا ما ينفذ تنفيذا تاما في معالجة الدول للهجرة غير النظامية.[١٤] ونادرا ما يكون المهاجرون والممارسون الذين يساعدونهم

١٤ Alexander Betts, Soft Law and the Protection of Vulnerable Migrants, Georgetown Immigration Law

جاهزين للمطالبة بالانتصاف الرسمي من انتهاكات حقوق الإنسان أو الحقوق الأخرى. وتجدر الإشارة إلى أنه حتى عندما يكون المهاجرون المعرضون للعنف والاستغلال وسوء المعاملة خارج نطاق التعريفات الحالية للمهاجرين الذين يحق لهم الحصول على حماية محددة، ولا سيما منهم اللاجئون والأشخاص المتّجَر بهم، أو ليسوا عمالاً مهاجرين، يكون دائماً من حقّهم في أن تُحترم وتُحمى حقوقهم الإنسانية غير القابلة للتصرف، استنادا إلى المعاهدات الرئيسية لحقوق الإنسان. وفي حين يُهرَّب بالفعل العديد من المهاجرين الضعفاء، وأن بروتوكول مكافحة التهريب يحدّد حماية خاصة للمهاجرين المهربين بالإضافة إلى الدعوة إلى حماية حقوقهم، فإن معظم معالجات الدول لتهريب المهاجرين تركز على مراقبة الحدود وجهود إنفاذ القانون، وبوجه عام، فهي تولي اهتماما أقل بكثير بعناصر الحماية الخاصة ببروتوكول منع التهريب مما هو عليه في بروتوكول منع الاتجار.[١٥]

وبالتالي، من الضروري فهم أفضل للمقصود بمصطلح "المهاجر الضعيف" أو "المهاجر في حالة ضعف". وبشكل عام، تميل المناقشات المتعلقة بالضعف إلى التركيز حصرا على الأشخاص الذين لديهم تعاريف قانونية، ويتمتعون بحماية محددة (مثل اللاجئين أو الأشخاص المتّجر بهم)، أو على انتماء الفرد إلى إحدى الفئات (مثل النساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة). ويمكن لهذا النهج أن يحجب كون نقاط الضعف تختلف في هذه المجموعات اختلافا كبيرا. وعلاوة على ذلك، فإن تصنيف الأفراد بوصفهم ضعفاء بسبب انتمائهم إلى مجموعة معينة لا يراعي العوامل العديدة التي قد تحمي الفرد من الاستغلال أو الاعتداء، بغض النظر عن انتمائهم إلى تلك المجموعة، وتقلل من إمكانات الأفراد وقدراتهم على التغلب على عوامل الضعف وتحقيق أهداف الهجرة. كما يسهم في ثغرات الحماية، حيث قد لا ترى الجهات الفاعلة في مجال الحماية احتياجات أولئك الذين لا ينتمون إلى فئة محمية من المهاجرين أو إلى فئة تعتبر ضعيفة.

وأخيرا، فإن التفسير المحدود النطاق للضعف، بأنه نتيجة الانتماء إلى فئة معينة يقلّص مجموعة واسعة من العوامل، من العوامل الفردية إلى العوامل الهيكلية، التي تساهم في إضعاف فئات معينة والأفراد الموجودين فيها، وتعيق صياغة استجابات شاملة في مجالي الوقاية والحماية.

ومن أجل معالجة هذه الثغرات في مجال الحماية، لا بدّ من إيجاد فهم أشمل للضعف: فهم لا يركز فقط على فئات المهاجرين المحمية، أو على انتماء المهاجرين إلى فئة معيّنة، وإنما يُثري هذه النُّهُج بفهم أكثر اكتمالا للعوامل التي ساهمت في ضعف المهاجرين أو مجموعة من مجموعات المهاجرين، والموارد والقدرات التي يستطيعون أنفسهم تعبئتها لمقاومة الضعف أو التعافي منه، والتي يمكن تطبيقها

Journal, Vol. 24, pages 533–552 (2010).

١٥ International Council of Human Rights Policy, Irregular migration, migrant smuggling and human rights: towards coherence, page 71 (2010).

في أية مرحلة من مراحل عملية الهجرة وفي أي سياق. ومن شأن اعتماد مثل هذا النهج أن يهيئ السبيل أمام المزيد من الاستجابات التشغيلية والبرنامجية الأكثر فعالية، استنادا إلى الالتزامات القائمة، لأزمات الهجرة الحالية والمستقبلية، وأن يمكّن المجتمع الدولي من تلبية احتياجات المهاجرين الضعفاء من حماية ومساعدة على نحو أفضل.

تحديد مواطن ضعف المهاجرين - نموذج مقتَرَح

يمكن تعريف الضعف، في سياق الهجرة، بأنه تناقص قدرة الفرد أو المجموعة على مقاومة العنف أو الاستغلال أو إساءة المعاملة أو انتهاك الحقوق أو التعامل مع هذه الأمور أو التعافي منها. ويتحدد ذلك بوجود وغياب وتفاعل العوامل أو الظروف التي تزيد من خطر التعرض للعنف والاستغلال وسوء المعاملة وانتهاكات الحقوق أو التعرض لها أو الحماية منها. ولا ينطبق هذا التعريف على المهاجرين الأفراد فحسب، وإنما ينطبق أيضا على الأسر والمجموعات والمجتمعات المتأثرة بالهجرة. وهي تتطلب إجراء تقييم واف ليس فقط للعوامل والظروف التي تزيد من قابلية التأثر، بل أيضا للعوامل والظروف التي تسهم في قدرة فرادى أو مجموعات المهاجرين على مقاومة المخاطر والتغلب عليها، مما يسمح بفهم أكثر اكتمالا لاحتياجاتهم وقدراتهم.

وهناك أشكال متعددة من الاستغلال والاعتداءات، وهناك عدد من العوامل التي يفهم عموما أنها تجعل الأفراد والجماعات أكثر ضعفا أو أقل عرضة للاستغلال والاعتداءات. فكون الشخص أنثى أو من المتحولين جنسيا، مثلاً، يزيد من خطر تعرضه للاستغلال والاعتداء الجنسيين، في حين أن وضع الهجرة غير النظامية يزيد من قابلية التعرض للاستغلال في العمل. وهناك أيضا عدد من العوامل التي يمكن أن تساهم في تعرض الأفراد والجماعات إلى حد ما لانتهاكات حقوقهم، تبعا لظروف معينة. ففي بعض السياقات مثلاً كون الطفل طفلاً يقلل من خطر حرمانه من الحق في التعليم، وفي بعض السياقات يمكن أن تؤثر ميول الشخص الجنسي أو هويته الجنسية على خطر حرمانه من الحق في الحياة الأسرية.

عند النظر في ضعف الفرد، أو الأسرة أو المجتمع أو المجموعة، من الضروري بالتالي النظر في الأمور التي تعرّضه لهذا الضعف.

محددات القابلية للهشاشة

ويتصور نموذج الضعف لدى المهاجرين التابع للمنظمة الدولية للهجرة الضعف أو القدرة على مقاومة العنف والاستغلال وسوء المعاملة وانتهاكات الحقوق، أمور بوصفها تداخلا للعوامل- وليست نتيجة انتماء إلى مجموعة ضعيفة – إمّا يزيد أو يحدّ من تعرّض الأفراد، والأُسَر والمجتمعات والمجموعات للعنف والاستغلال

وسوء المعاملة وانتهاكات الحقوق. ويحلّل العوامل على المستوى الفردي والأسري والمجتمعي الهيكلي، ويراعي الأوضاع الظرفية التي يمكن أن تؤدي إلى زيادة التعرض لهذه المخاطر.

أماّ العوامل الفردية فهي تلك المتعلقة بالمهاجر كفرد (أي الحالة في المجتمع والمعتقدات والمواقف). وتشكل الخصائص الفردية عنصرا رئيسيا في تقييم الضعف، حيث أنها تسهم في ضعف الفرد أو القدرة على التكيف مع عوامل الخطر، وتحّدد كيفية استجابة الأفراد لأسرهم المعيشية والمجتمع المحلي والسياقات الهيكلية والوضعية.

والعوامل الأُسرية هي تلك المتعلقة بالظروف الأسرية للأفراد ودورهم ومكانتهم داخل الأسرة وتاريخها وتجاربها العائلية. وتكتسي الأسر أهمية في تحديد مواطن الضعف لأنها عادة ما تكون الخيار الأول في الحصول على الدعم، ولا سيما للأطفال والشباب. وتوفّر الأسر عوامل الخطر وعوامل الحماية، على حدّ سواء، فيما يتعلق بالاستغلال وسوء المعاملة. إذ يعيش الأفراد وأسرهم ضمن سياق أوسع للمجتمع المحلي المادّي والاجتماعي، ويتأثرون بالهيكل الاقتصادي والثقافي والاجتماعي للمجتمع المحلي وموقعهم داخله. ويمكن للمجتمعات التي لديها شبكات دعم اجتماعي قوية وموارد كافية أن توفر الدعم والحماية للأفراد والأسر؛ في حين قد تنشأ في المجتمعات التي لا تملك مثل هذه الشبكات والموارد، عواملُ خطر للأفراد والأسر.

وعلى الصعيد الأوسع، فإن العوامل الهيكلية هي الظروف والمؤسسات، التاريخية والجغرافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، التي تؤثر على البيئة العامة التي يقع فيها الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية والجماعات، وقراراتهم الاقتصادية والتعليمية وتلك المتعلّقة بالهجرة. وعادة ما تكون العوامل الهيكلية مستقرة نسبيا ولها آثار أطول أجلا.

والعوامل الوضعية هي ظروف أو أوضاع على أي مستوى تغيرت بسرعة وبطرق غير متوقعة، نتيجة لاندلاع صراع مثلاً، أو تغيير مفاجئ وغير متوقع في الوضع العائلي أو الوضع الاجتماعي والاقتصادي، أو تغيير وضع الهجرة. ويمكن أن تؤدي هذه التغييرات إلى زيادة تعرض الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية للعنف والاستغلال وسوء المعاملة و/أو انتهاكات الحقوق.

وعلاوة على ذلك، تتغير الظروف بمرور الوقت وتختلف طوال مراحل عملية الهجرة، والمهاجرون غير معرضين للخطر في حد ذاتهم، لكن نتيجة لمجموعة العوامل التي تؤثر عليهم في وقت معين وفي مكان معين. فالفرد الذي عانى من الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل قد يفلت من الحالة ويستعيد قدراته ويصبح مناصراً متمكّناً لحقوق ضحايا الاتجار.

ويمكن لأسرة عاشت فترة من الضعف، وضع وتنفيذ استراتيجيات لتحسين حالتها والحد من مواطن ضعفها مع مرور الوقت. ويمكن أن تصبح المجتمعات التي

كانت مزدهرة في وقت ما، وبشبكات اجتماعية قوية، أكثر ضعفا بمرور الوقت بسبب التغيرات في الظروف الاقتصادية العامة أو انتشار الجريمة المنظمة. لذلك فإن تقييم أو توقع ضعف الأفراد أو الأسر أو المجموعات يتطلب تقييما شاملا لعوامل الخطر والحماية في الظروف والموارد المتاحة.

الآثار المترتبة على السياسات والبرمجة

ينطوي الفهم الشامل للضعف على انعكاسات واضحة على مستوى السياسات والمستوى التشغيلي، حيث أنه يبيّن ضرورة استجابات شاملة تهدف إلى الحدّ من تعرض الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية و/أو الجماعات للعنف أو الاستغلال أو الإساءة أو انتهاك الحقوق من خلال النظر في عوامل الخطر والوقاية على كل مستوى وفي جميع مراحل عملية الهجرة.

معالجة تعزيز الإدماج

يتوقّف نجاح اندماج المهاجرين، إلى حد كبير، على معالجة مواطن الضعف التي قد يتعرضون لها قبل المغادرة، والمخاطر المحتملة التي يواجهونها عند وصولهم. وهذا ما يستلزم اتخاذ إجراءات ملموسة مثل ضمان الحصول على الرعاية الصحية وتيسير العمالة عن طريق اقتراح أشكال مبتكرة للتدريب المهني، وتقييم المهارات والاعتراف بالمؤهلات الأجنبية. وينبغي أن تراعي السياسات والبرامج عملية الاندماج بوصفها عملية تبدأ قبل رحيل المهاجرين وتمتد بعد وصولهم بوقت طويل. وتشمل هذه العملية أصحاب مصلحة متعددين، بدءاً بالجهات الفاعلة في القطاع الخاص وحتى السلطات المحلية في البلدان المستقبلة. وتضطلع مؤسسات القطاع الخاص بدور حاسم، ليس بوصفها جهات أرباب عمل للمهاجرين فحسب، بل أيضا كشركاء في المعرفة، والجهات الفاعلة الرئيسية في إنفاذ الالتزامات القانونية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وحقوق العمال للمهاجرين. كما أن السلطات المحلية والجهات المعنية بتخطيط المدن تعدّ أيضا من الشركاء المهمّين في التصدي لأوجه الضعف. ويتزايد طلبها على الدعم السليم وتبادل المعلومات لتعزيز قدرتها على تقييم احتياجات الوافدين الجدُد وتلبيتها. ومن شأن التصدي المبكر للتحديات وبطريقة متضافرة أن يساعد في التغلب على العقبات التي تحول دون الحصول على عمل مربح، وعلى الرعاية الصحية، بما في ذلك الدعم النفسي والاجتماعي، وغير ذلك من الخدمات ذات الصلة.

نهج شامل لتحقيق نتائج مستدامة

أما على المستوى الفردي، فيحتاج المهاجرون المعرضون لخطر العنف أو الاستغلال أو الإساءة أو انتهاكات حقوق الإنسان أو الذين تعرضوا لهذه الأمور، لاستجابات تعالج فوراً احتياجاتهم المباشرة، فضلا عن كونهم يتعاملون مع مجموعة من عوامل الخطر التي تساهم أو قد ساهمت في إضعافهم. ويمكن أن

تشمل الاستجابات المناسبة، في جملة أمور، إمكانية الحصول على سكن ملائم؛ وخدمات الصحة البدنية والعقلية، والرعاية والعلاج؛ والوثائق، والمساعدة القانونية والقنصلية؛ والتعليم، وتنمية المهارات والتدريب؛ وفرص كسب العيش وإدرار الدخل. وينبغي فهم عوامل الخطر على طول سلسلة متواصلة، مع بعض عوامل الخطر الأكثر قابلية للتوصل إلى حلول فورية (مثل المأوى المؤقت، والتطعيم ضد الأمراض التي يمكن الوقاية منها)، وبعضها تتطلب بالأحرى حلولاً متوسطة الأجل (مثل تحسين التحصيل العلمي)، في حين أن البعض الآخر يتطلب وقتا أطول بل وقد تتطلّب جهوداً مدى الحياة.

وعلى مستوى الأسرة، تتطلب الاستجابة الشاملة فهم موقف الأفراد داخل الأسرة، ومعالجة أي من العوامل الأسرية التي ساهمت في إضعافهم. ويمكن أن تشمل الاستجابات تتبع الأسر وتقييمها؛ وتحديد أفضل الفوائد؛ ولمّ شمل الأسر؛ وتحسين القدرات على إعالة الأطفال بطريقة عادلة ومنصفة؛ وتحسين القدرات على توفير الرعاية والصيانة لأفراد الأسرة المسنين والمعوقين؛ وسبل العيش، والفرص المدرّة للدخل؛ وخدمات الدعم للأسر التي بقيت في بلد المنشأ؛ والترتيبات البديلة للرعاية. وقد تتطلب التدخلات على مستوى الأُسَر أيضا نهجا أقصر أو أطول أجلا، حسب عوامل الخطر المحددة التي تجري معالجتها.

وتميل البرمجة على مستوى المجتمع المحلي إلى اتّباع نهُج متوسطة وطويلة الأجل، حيث أن معالجة عوامل الخطر المجتمعية تتطلب عادة تغييرات في عوامل اجتماعية واقتصادية وبيئية وثقافية أوسع نطاقا. ويمكن أن تشمل التدخلات البرنامجية جهودا لضمان أن ينظر أفراد المجتمع المحلي إلى النساء والفتيات باعتبارهن مشاركات بالكامل وبالتساوي في الحياة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية للمجتمع؛ وأن يُشَجَّع أفراد المجتمع المحلي وقادته على المشاركة الكاملة والمتساوية للفتيان والفتيات في التعليم؛ وأن تشجع المجتمعات المحلية وتدعم عمليات الهجرة الآمنة؛ وأن تكون للمجتمعات المحلية المهارات والمعارف والموارد اللازمة للتكيف مع آثار تغير المناخ والتدهور البيئي والتخفيف من آثارها والحد منها.

وعلى الصعيد الهيكلي، يمكن أن تشمل البرامج الرامية إلى تقليص مواطن الضعف المرتبط بالهجرة جهودا للحد من أوجه عدم المساواة الهيكلية والتمييز (أي السياسات التي تيسر حصول المهاجرين على الخدمات الصحية بأسعار معقولة، وآليات الحماية الاجتماعية المتاحة للمهاجرين وأفراد أسرهم)؛ وتحسين سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان والمهاجرين؛ وضمان وجود أطر وسياسات وممارسات مناسبة لإدارة الهجرة وتنفيذها. وتميل هذه الردود إلى أن تكون أطول أجلا، وتتطلب قيادة ومشاركة الحكومات الوطنية والمؤسسات الإقليمية أو الدولية.

يمكن أن تتغير ظروف المهاجرين بسرعة بعدد من الطرق. وتتفاوت الاستجابات البرنامجية الملائمة للعوامل الظرفية وتتناسب مع السياق. ومن أمثلة الردود على

العوامل الظرفية نهج مكافحة الاتجار أثناء الأزمات. وتشير الدلائل السردية إلى ضرورة تقديم استجابات مضادة للاتجار في بداية الأزمة، حتى قبل تحديد الضحايا، بغية منع تعرض الفئات الضعيفة بوجه خاص لمخاطر الاتجار والاستغلال والإيذاء، وذلك بتوفير بدائل لاستراتيجيات التأقلم السلبية، بالانضمام إلى جهود الجهات المستجيبة.

تحسين الاتساق وتعزيز القدرات

من شأن اعتماد نهج شامل على نطاق واسع إزاء ضعف المهاجرين أن يكمّل الجهود القائمة والهامة لحماية المهاجرين بينما يسدّ في الوقت نفسه الفجوة بين الحماية الممنوحة لفئات المهاجرين المعترف بها، والحماية الممنوحة لأولئك الذين يتعرضون للعنف والاستغلال، و/أو لسوء المعاملة و/أو انتهاكات الحقوق، لكن لا ينتمون إلى فئات محمية. وهذا من شأنه أن يعالج حقوق الإنسان للمهاجرين على نحو أكمل، لأنه سيتيح الحماية الكاملة للحقوق بصرف النظر عن الوضع في الهجرة أو عن أي وضع آخر. كما من شأنه أن يتيح اتخاذ تدابير وقائية مناسبة، حيث أن هذا النهج لا يقتصر على التصدي لمخاطر الحماية بمجرد وقوعها، وإنما أيضا من أجل فهم مواطن الضعف ومعالجتها بشكل أفضل قبل وقوعها.

وبمرور الوقت، سيساعد تنفيذ البرامج القائمة على هذا النموذج على تعزيز قاعدة الأدلة بشأن ضعف المهاجرين، حيث أن جمع وتحليل البيانات المتعلقة بمتغيرات الأفراد والأسر المعيشية والمجتمعات المحلية والهيكلية والظرفية من شأنه أن يسهل فهم العوامل المرتبطة فعلاً بالضعف، وكيف يمكن أن تختلف هذه العوامل عبر المناطق وفي مختلف السياقات. ومن شأن هذه المعرفة أن تمكن المجتمع الدولي والحكومات الوطنية والمهاجرين أنفسهم من اتخاذ التدابير المناسبة لضمان رفاه المهاجرين وأسرهم ومجتمعاتهم المحلية.

كما أن من شأن قبول عامّ لهذا النهج أن يتيح للجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي الاستفادة على أفضل وجه من المزايا النسبية في حماية المهاجرين ومساعدتهم. فيمكن مثلاً للمنظمات والوكالات التي لديها قدرات في مجال الحماية الاجتماعية أن تركز على البرمجة الرامية إلى معالجة مواطن الضعف المتصلة بالعوامل الفردية والأسرية، في حين يمكن للوكالات التي تتمتع بخبرة في مجال التنمية أن تركز على التدخلات الرامية إلى زيادة قدرة المجتمعات المحلية على الصمود أمام الاستغلال والانتهاك المتصلين بالهجرة. ويمكن للمنظمات الحقوقية العمل على ضمان الاعتراف بحقوق المهاجرين ودعمها، ويمكن للجهات الفاعلة في المجال الإنساني أن تكفل فهم الديناميات بين الكوارث البشرية والكوارث الطبيعية وأزمات الهجرة على نحو أفضل، وأن تتمّ الاستجابة لاحتياجات جميع الأشخاص المتضررين من الأزمات، بمن فيهم المهاجرون بما يتماشى مع حقوقهم.

تحسين السياسات والتعاون الدولي

تتأثر الدول والهيئات الإقليمية والدولية حاليا بالتحديات المرتبطة بتدفقات الهجرة الواسعة النطاق اليوم، وتتصدى لها. ومن شأن اتباع نهج مشترك وشامل ومتماسك لفهم الأسباب الجذرية وعوامل الدفع والجذب والاستجابات القائمة على الحقوق، والفعالة والمستدامة للهجرة، أن يمكّن جميع الجهات الفاعلة من وضع سياسات وتعاون أكثر فعالية على الصعُد الوطني والإقليمي والدولي.

الاستنتاجات

عند وضع السياسات وأطر الحماية على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية، ينبغي إيلاء الاعتبار لما يتعرض له الأفراد أو الأسر أو المجتمعات أو مجموعات المهاجرين في سياق محدد، دون التركيز حصراً على فئات معترف بها من المهاجرين الضعفاء. وبالتالي، ينبغي للدول، عند تقييم أو توقع ضعف الأفراد أو الأسر أو المجموعات، أن تعتمد دائما تقييما شاملا لعوامل الخطر والحماية لظروفها والموارد المتاحة لها. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تختلف الاستجابات، وأن تميّز بين الاحتياجات التي تتطلب استجابة فورية قصيرة الأجل وتلك التي تتطلب المنع، والنظر فيها على المدى الطويل، وينبغي توجيه الموارد لتلبية كلا النوعين من الاحتياجات دون التخلي عن المشاكل الهيكلية والطويلة الأجل.

وعند النظر في الاحتياجات المحددة لفئات معينة من المهاجرين، مثل الأطفال، والمرضى والمهاجرين المتَّجَر بهم، لا بدّ في الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية من تحديد كيفية معالجة العوامل الظرفية التي تجعل المهاجرين معرضين للخطر والنظر في طرق زيادة القدرة على الصمود وتمكين المهاجرين.

ولا يتطلب إيجاد حلول للضعف الهيكلي سياسات وأطر واضحة فحسب، وإنما يتطلّب تنفيذ هذه السياسات والأطر ورصدها بالكامل. وتتطلب الاستجابة الفعالة للاحتياجات العاجلة للمهاجرين الضعفاء الاستجابة البرنامجية المناسبة وتوزيع المهام. ولهذا السبب، فإن زيادة التعاون والاتساق، وبناء استجابات وطنية وإقليمية للنهج المشترك والشامل لمعالجة الأسباب الجذرية لأوجه الضعف، أمور تعدّ أساسية.

وثمّة حاجة إلى سياسات محددة ومخططات عملية لمنع استغلال المهاجرين الضعفاء والحدّ منه. وينبغي الاعتراف بدور المغتربين والقطاع الخاص والمجتمع المدني وموظفي الصحة والمدارس والمؤسسات المحلية في هذه الجهود، وتكثيفها. وينبغي للدول والشركاء الرئيسيين تعزيز دور التكامل والإدماج والحصول على الخدمات الصحية والتعليم والمهارات اللغوية والثقافية كوسيلة للحدّ من مواطن الضعف.

وأخيرا، هناك حاجة إلى نُهُج متماسكة ومتكاملة من أجل التصدي للتحديات

الراهنة المتعلقة بالهجرة. وهناك حاجة ماسة بصفة خاصة لمواجهة كَون العديد من المهاجرين يعانون من العنف والاستغلال وسوء المعاملة وانتهاكات الحقوق أثناء عمليات الهجرة، وأنهم يحتاجون إلى الحماية من مزيد من سوء المعاملة والمساعدة في التعافي من تجاربهم. وتقترح المنظمة الدولية للهجرة نهجا متكاملا وشاملا لمواجهة هذه التحديات، ولتحسين قدرة المجتمع الدولي ككل على العمل من أجل تحقيق نفس الهدف: الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية لصالح المهاجرين والمجتمع. ويهدف البرنامج إلى تزويد الدول وصانعي السياسات والمنتديات الإقليمية والدولية بإطار مناسب للتحليل والسياسات والاستجابات البرنامجية وكذلك، مع مرور الوقت، بقاعدة أدلة تزداد شمولاً لتضمين هذه الجهود في مجالي السياسات والتعاون. ويهدف هذا النهج على وجه الخصوص إلى استنباط تطور الاتفاق العالمي بشأن الهجرة، في إطار جهوده الرامية إلى ضمان الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

مراجع مختارة أخرى :

- موجز استنتاجات حلقة العمل عن الحوار الدولي بشأن الهجرة المعقودة في نيويورك، في ١٨-١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧
- الورقة المواضيعية الصادرة عن المنظمة الدولية للهجرة: حماية حقوق الإنسان والمهاجرين الضعفاء
- الورقة المواضيعية الصادرة عن المنظمة الدولية للهجرة: صحة المهاجرين
- الورقة المواضيعية الصادرة عن المنظمة الدولية للهجرة: التكامل والتماسك الاجتماعي
- الورقة المواضيعية الصادرة عن المنظمة الدولية للهجرة: جمع شمل الأسرة
- الورقة المواضيعية الصادرة عن المنظمة الدولية للهجرة: المهاجرين في البلدان التي تمر بأزمات
- الورقة المواضيعية الصادرة عن المنظمة الدولية للهجرة: تغير المناخ وتدهور البيئة
- الورقة المواضيعية الصادرة عن المنظمة الدولية للهجرة: مخاطر الهجرة والقدرة على الصمود في سياق الكوارث

موجز الاستنتاجات
حلقة العمل الثانية
١٨-١٩ تموز/يوليو ٢٠١٧
قاعة الاجتماعات ١٨، قصر الأمم، جنيف

المنظمة الدولية للهجرة
وكالة الأمم المتحدة للهجرة
International Organization for Migration
The UN Migration Agency

الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧

فهم مواطن الضعف لدى المهاجرين: نهج يستهدف التماس الحلول نحو اتفاق عالمي يقلّص مواطن الضعف ويتيح تمكين المهاجرين.

١٨-١٩ تموز/يوليو ٢٠١٧،

قاعة الاجتماعات ١٧، قصر الأمم، جنيف

موجز الاستنتاجات

يعدّ الحوار الدولي بشأن الهجرة المنتدى الرئيسي للحوار عن سياسات الهجرة التابع للمنظمة الدولية للهجرة، وهو يتألف من الدول الأعضاء والشركاء من الجهات الحكومية الدولية وغير الحكومية. وبالتشاور مع الدول الأعضاء، قرر المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة تكريس الحوار في عام ٢٠١٧ لدعم بلورة الدول الأعضاء للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، بتوفير منتدى شامل لحوار السياسات يركز على القضايا الرئيسية لكي ينظر فيها الاتفاق العالمي.

وعقدت المنظمة الدولية للهجرة حلقة العمل الثانية لعام ٢٠١٧ في ١٨ و١٩ تموز/يوليو ٢٠١٧ في قصر الأمم بجنيف. وكانت هذه حلقة العمل الثانية التي نُظمت في إطار الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٧، واستندت إلى المناقشات التي جرت في الفترة من ١٨ إلى ١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٧ في نيويورك، والتي ركزت على القضايا المتعلقة بالحوكمة العالمية للهجرة. وخُصصت حلقة العمل هذه لمناقشة موضوع «فهم مواطن الضعف لدى المهاجرين: نهج يستهدف التماس الحلول نحو اتفاق عالمي يقلّص مواطن الضعف ويتيح تمكين المهاجرين». وجمع هذا الحدث أكثر من ٤٠٠ مشارك، يمثلون الحكومات والأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص ومنظمات المغتربين والمهاجرين فضلا عن المجتمع المدني.

وعلى مدار يومين، حفّز المشاركون على مناقشة ثرية بشأن كلٍّ من المضمون والعملية المؤدية إلى صياغة الاتفاق العالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة

والنظامية في عام ٢٠١٨ واعتماده المرتقب. وأتاحت حلقة العمل فرصة للنظر في مواطن ضعف المهاجرين وفي قدراتهم، وتوجيه السياسات المناسبة، ومناقشة الاستجابات البرنامجية والتشغيلية لمعالجة مواطن الضعف وتعزيز قدرة المهاجرين على الصمود من خلال خدمات الحماية والمساعدة. وأبرز المشاركون أن الاتفاق العالمي للهجرة يتيح فرصة تاريخية لمعالجة القضايا المرتبطة بحالات الضعف بالنسبة للمهاجرين ومعالجة أسبابها واستعراض نظم الحماية المتاحة للمهاجرين وتحديد ثغرات التنفيذ في تلك النظم وتشجيع توافق الآراء بشأن الاستجابات المناسبة في مجال السياسات قبل الهجرة وأثناءها وبعدها، ووضع أطر للتعاون المشترك بين الوكالات والتعاون بشأن السياسات الرامية إلى منع حالات الضعف والتصدي لها وحلّها على نحو مستدام. وخلال حلقة العمل، ردد الكثيرون أن هذه فرصة فريدة للالتزام الملموس تجاه السكان الضعفاء لضمان عدم إغفال أحدٍ.

وفي كلمته الترحيبية، ذكّر المدير العام للمنظمة الدولية للهجرة، السيد ويليام لاسي سوينغ، المشاركين بأنها لحظة حاسمة في إعداد الاتفاق العالمي بشأن الهجرة، مشيرا إلى التقدم الكبير الذي أحرز في عام ٢٠١٥، والذي مهّد الطريق لهذه العملية، بما في ذلك اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة لخطة التنمية المستدامة، وإطار سينداي للحدّ من مخاطر الكوارث، وخطة عمل أديس أبابا لتمويل أنشطة المساعدة الإنسانية، واتفاق باريس بشأن تغير المناخ. وإلى جانب مجموعة كبيرة من قوانين حقوق الإنسان ومعايير العمل، يوفر ذلك أساسا متينا للتفاوض بشأن اتفاق عالمي بشأن الهجرة.

واقترح المدير العام السيد سوينغ عددا من النقاط لكي ينظر فيها المشاركون خلال حلقة العمل الثانية التي نظمت في إطار الحوار الدولي بشأن الهجرة : (١) يقع التعاون الدولي في صميم الاتفاق العالمي بشأن الهجرة؛ (٢) وتركز حلقة العمل هذه على حالات الضعف بالنسبة للمهاجرين. وقال مؤكّداً، "نحن لا نتحدث عن إنشاء فئة جديدة من المهاجرين تستحق حماية خاصة بها، وإنما نعني المهاجرين في حالات هشّة". ومن ثم، ينبغي أن تركز المناقشات على الحالات المحددة التي تخلق نقاط ضعف لدى المهاجرين في جميع مراحل عملية الهجرة، والحاجة إلى فهم العوامل التي تتسبب في مواطن الضعف، واستعراض نظم الحماية المتاحة، وتعزيز توافق الآراء بشأن أفضل السبل لمعالجة أوجه الضعف لدى المهاجرين. (٣) ينبغي في حلقة العمل هذه النظر في سبل التوصل إلى حلولٍ وضمان احترام حقوق الإنسان وكرامة جميع المهاجرين بغضّ النظر عن وضعهم، بما في ذلك على الحدود، وأثناء عمليات العودة، والسماح بالدخول مجددا، وفي آليات المساءلة. وأضاف إنه من الضروري تجنب افتراض أن جميع المهاجرين ضحايا، والاعتراف بقدراتهم والتوصّل إلى حلول عملية محددة لمعالجة مواطن ضعفهم. ويعتبر الإدماج الاجتماعي والتكامل المجتمعي شرطا مسبقا لحماية حقوق المهاجرين.

ويجب أن تستند الإجراءات إلى المبادئ والأطر القائمة لضمان تنفيذ الالتزامات التي تم التعهد بها فعلاً. ويجب أن تناقش مرحلة المتابعة الآن إذا ما أريد لنموذج الرصد العالمي أن ينجح بعد اعتماده.

وأشار السيد تيجاني محمد، نائب وزير الشؤون الخارجية في غانا، في كلمته الافتتاحية إلى أن الهجرة قد اضطلعت في التاريخ بدورٍ هامٍّ في تنمية البلاد، وأنه بحلول الثمانينيات من القرن الماضي وضعت غانا «ثقافةً للهجرة»، وشدد على أهمية تقديم البدائل إلى الشباب الذين يعيشون في مناطق الهجرة غير النظامية، وأكّد أهمية الحكم الشامل للجميع. وفي هذا الصدد، قال إن اللجنة الوطنية المعنية بالهجرة المنشأة حديثا لا تشمل المسؤولين الحكوميين فحسب، وإنما تشمل أيضا المنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية وممثلي المجتمع المدني ووسائط الإعلام.

وقدم بيتر تومسون، رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة، ملاحظات بواسطة شريط فيديو، مذكرا المشاركين بأنه في إعلان نيويورك، التزمت الدول بوضع الاتفاق العالمي للهجرة الذي سيعتمد في مؤتمر حكومي دولي في عام ٢٠١٨. وقد أُجريت بالفعل ثلاثُ من أصل ست مشاورات مواضيعية، ومن المقرر إجراء المزيد من المشاورات والاجتماعات. وأفاد بأن الجمعية العامة ستعتمد في أيلول/سبتمبر إعلانا سياسيا موجزا بشأن مكافحة الاتجار، مشيرة إلى أن الصلة بين التهريب والاتجار ظاهرة منتشرة اليوم كما كانت عليه عندما اعتمد بروتوكول باليرمو في عام ٢٠٠٠. ورحب بقيادة المنظمة الدولية للهجرة وتركيزها على المهاجرين، وهو موضوع كان معترفا به أيضا في أهداف التنمية المستدامة.

وشدّد السيد أحمد حسين، وزير الهجرة واللاجئين والمواطنة في كندا، على أهمية تركيز حلقة العمل هذه على ضعف المهاجرين ومشاركة بعض الأفكار حول الطرق التي تحاول كندا من خلالها الحدّ من التعرُّض للضعف على المستويات الدولية والثنائية والوطنية. وتشجع كندا على زيادة المسارات النظامية للتنقل، كوسيلة رئيسية للحدّ من حالات الضعف. وأضاف إن غياب مسارات قانونية هو الذي يجبر بعض المهاجرين على القيام برحلات غير نظامية محفوفة بالمخاطر. وعلى الصعيدين الثنائي والإقليمي، أعطت كندا الأولوية لدعم حقوق الإنسان، ولا سيما حقوق النساء والفتيات، مستشهدا بأمثلة اتخذت فيها كندا إجراءات لمنع استغلال المرأة، وتوفير فرص عمل للشباب المعرضين للخطر، وكفالة أجور لائقة للمهاجرين. وعلى الصعيد الوطني، تتمثل سياسة كندا في مساعدة جميع القادمين الجدد من خلال نهج يشمل المجتمع بأسره، يسلّم بأن كندا مجتمع متعدد الثقافات والأعراق واللغات. وتتمتع سياسات كندا الشاملة تجاه المهاجرين بدعم واسع من الجمهور وتدل على أن السياسات الشاملة تساهم في التسامح ومنع كره الأجانب. وتحدث الوزير حسين أيضا عن تجربته الشخصية في الهجرة إلى كندا في عام

١٩٩٣، وأعرب عن امتنانه لسخاء الترحيب الذي شجعه على الاندماج الكامل في المجتمع الكندي. وأشار إلى أنه بعد عقدين من وصوله تمكن من قيادة الدائرة التي كان من المستفيدين منها.

ووفقا للممارسة المتبعة، تضمنت حلقة العمل جلسة لسماع أصوات المهاجرين. وتحدثت مهاجرتان هما فاتومو فرح، رئيسة منظمة هيردا، ومونامي موليك، المنسقة الدولية للائتلاف العالمي المعني بالهجرة، عن أهمية مشاركة المهاجرين في مجتمعاتهم المحلية وكذلك الدور الرئيسي الذي تؤديه منظمات الشتات في المساهمة في تطوير بلدان المنشأ. وحكت كلٌ منهما عن تجربتها للحضور، وروتا كيف ساعدهما اندماجهما الناجح هما ومنظمتهما على تقديم خدمة أفضل لبلد المنشأ.

ونُظّمت المناقشة حول سبعة أفرقة تغطي جميع جوانب ضعف المهاجرين، يتناول كل منها المواضيع الرئيسية لحلقة العمل: (١) فهم حالات ضعف المهاجرين: المفاهيم والمسبّبات وأطر الحماية والثغرات؛ (٢) تحديد مواطن ضعف المهاجرين - عوامل الضعف الهيكلية والظرفية؛ (٣) تطبيق السياسات والأطر التشغيلية في سياق الهجرة؛ (٤) التكامل والاندماج الاجتماعي كوسيلة لمعالجة مواطن الضعف لدى المهاجرين والتخفيف من حدتها؛ (٥) تعزيز القدرة على الصمود والقدرة على التصرف لدى المهاجرين الضعفاء؛ (٦) نحو اتفاق عالمي بشأن الهجرة: مبادرات شاملة ومنسقة للحد من حالات الضعف وتمكين المهاجرين.

وترأس هذه الأفرقة ٤٠ متحدّثاً، يمثلون خليطاً متوازناً من صانعي السياسات والخبراء في مجالات إدارة الهجرة وغيرها من الميادين المتصلة بالهجرة. وأتاح تشكيل الأفرقة تحقيق توازن جيد بين الجنسين وتوازن جغرافي، بمتحدّثين، من بينهم ٢٢ امرأة، يمثلون جميع مناطق العالم تقريبا. وأعقبت عروض الأفرقة جلسات تفاعلية للأسئلة والتعليقات تشاطر فيها العديد من ممثلي الدول وغير الدول خبراتهم في معالجة ضعف المهاجرين. وقدّمت نائبة المدير العام لورا تومبسون ملاحظات ختامية، مشيرة إلى سبعة نقاط يمكن أخذها من هذا الاجتماع - وكلها مدرجة في النقاط الموجزة أدناه. وشددت أيضا على تكامل الحلقتين التدريبيتين اللتين عقدتهما شعبة الإدارة المتكاملة، مع التأكيد على الأهمية المركزية للتعاون الدولي، وأهمية سياسات الهجرة الشاملة، وضرورة تنفيذ الالتزامات التي تم التعهد بها بالفعل، وضمان آلية متينة لمتابعة الاتفاق العالمي.

وتلخص هذه الوثيقة الاستنتاجات الرئيسية للمداولات التي جرت خلال فترة اليومين التي استغرقتها الحلقة.

وبرزت عدة مجالات تقارب رئيسية:

١- المهاجرون ليسوا ضعفاء في حدّ ذاتهم. تبيّن توافق في الآراء على ضرورة استخدام مصطلحي «حالات الضعف بالنسبة للمهاجرين» أو «المهاجرون في حالة ضعف» بدلا من مصطلح «المهاجرون الضعفاء». وعلى الرغم من أن المشاركين لم يقضوا وقتا طويلا حول المصطلحات، فقد أشار الكثيرون إلى ورقة المعلومات الأساسية التي قدمت تعريفا للضعف، على أنه «الضعف على أنه تناقص قدرة الفرد أو المجموعة على مقاومة العنف أو الاستغلال أو إساءة المعاملة أو انتهاك حقوقهم أو التعامل مع هذه الأمور أو التعافي منها.» وهناك توافق في الآراء حول العوامل المختلفة التي تؤثر على ضعف الفرد وتفاعلها فيما بينها. وأشار آخرون، منهم شهيد الحق، وزير الخارجية ببنغلاديش، إلى أن حالة الضعف هو انعكاس لنقص القوة والموارد. وقالت أود كولبرغ، نائبة الأمين العام، يوزارة الخارجية النرويجية، إنه من المهم الإبقاء على التمييز بين اللاجئين والمهاجرين، وهي نقطة عززها متحدّثون آخرون. وكما يؤكد إعلان نيويورك، وإن كانت الفئتان تواجهان العديد من التحديات المماثلة، فهي تحكمهما أطر قانونية مختلفة.

وأشار المشاركون إلى أن الغالبية العظمى من هجرة اليوم هي طوعية وقانونية وقوة إيجابية للتنمية. وأشاروا إلى أن الطريقة التي نتحدث بها عن المهاجرين تؤثر على الرأي العام، وبالتالي من المهم عدم تصوير المهاجرين كضحايا أو ضعفاء ولكن التأكيد على أن العوامل الظرفية والهيكلية هي التي تنشئ حالات ضعف (النرويج والمغرب). ويملك المهاجرون القدرة على التصرّف، ويمثلون القوى المحركة للتنمية ولا ينبغي تصويرهم بأنهم عبءٌ (المغرب). وعلاوة على ذلك، وكما أكد أحد المشاركين، علينا أن نرى وجوه المهاجرين الإنسانية ولا نعتبرها وحدات عمل فقط (كولومبيا).

وبينما ركز قسطٌ كبير من النقاش على عدم الوضع النظامي بوصفه أحد أسباب حالات الضعف، ذكّرت ممثلة القطاع الخاص، ميريلا ستويا، مديرة خدمات الهجرة، برايس ووترهاوس كوبرز، المشاركين بأن حتى أولئك الذين يهاجرون عبر مسارات آمنة ومنظمة ونظامية قد يواجهون عقبات تحول دون الاندماج، وصعوبات في الحصول على الخدمات، وهم في حاجة إلى الدعم. وفي معالجة مواطن الضعف التي يواجهها المهاجرون، لا بدّ من التمييز بين التدابير اللازمة في الأجل القريب - مثل الاستجابة للاحتياجات الفورية للمهاجرين - والتدابير الأطول أجلا لمعالجة الأسباب الهيكلية الكامنة وراء مواطن الضعف، مثل بطالة الشباب (إثيوبيا). وثمّة أيضا حاجة إلى مزيد من البيانات عن المهاجرين الذين يعيشون أوضاعا ضعيفة في كل مرحلة من

مراحل عملية الهجرة (الاتحاد الأوروبي/وزارة التنمية الدولية البريطانية).

٢ - أسباب الضعف هي حالة ظرفية وهيكلية على السواء. من المهم فهم ومعالجة مجموعة معقدة من العوامل التي تخلق أوضاعا ضعيفة للمهاجرين، وكذلك الاعتراف بأن أنماط الهجرة تتغير بمرور الوقت. ويمكن أن تؤدي العوامل في بلد المنشأ والعبور والمقصد إلى إنشاء حالات ضعف. وكما أوضح أيواد أولاتونبوسون-ألاكيجا، كبير منسقي الشؤون الإنسانية في مركز تنسيق الطوارئ في نيجيريا، إن أحد الأسباب الرئيسية للهجرة هو اليأس.

فالخصائص الديمغرافية، مثل السن ونوع الجنس والإعاقة يمكن أن تجعل الأفراد أكثر عرضة للصعوبات التي تصادفهم أثناء الرحلة أو عند وصولهم. وفي حين أن بعض الفئات - مثل النساء والشباب - ليست ضعيفة بطبيعتها، فمن المرجح أن تواجه تحديات محددة.

ويمكن للحالات في بلد المنشأ، مثل النزاعات والكوارث والتدهور البيئي والتشرد الداخلي، أن تزيد من تعرض المهاجرين للخطر. وألقت سيسيليا خيمينيز-داماري، المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، الضوء على أوجه ضعف المشردين داخلياً. وقالت قد يواجه المهاجرون بيئات مادية قاسية، أثناء العبور، وصعوبات في الوصول إلى الحدود، وقد يتعرضون للاستغلال والإيذاء على أيدي المهربين والمتجرين - وكل ذلك يزيد من ضعفهم. وفي بلد المقصد، قد يواجه المهاجرون كراهية الأجانب والعنصرية، على حد قول نانيت توماس، وزيرة الشؤون السياسية والعامة في سيراليون. وكثيرا ما يواجهون أيضا عوائق أمام الحصول على فرص العمل والخدمات - وكل ذلك يزيد من ضعفهم. ويشكل الافتقار إلى الدعم الأسري والمجتمعي عاملاً من العوامل التي تسهم في أوجه الضعف مثله مثل صور وسائط الإعلام السلبية للمهاجرين.

وجرت مناقشات مستفيضة بشأن مواطن ضعف المهاجرين غير النظاميين. إن الأشخاص الذين يسافرون بطرق غير نظامية يجدون أنفسم عرضة للإيذاء والاستغلال والعنف في هذه الطُرُق، بما في ذلك من جانب الفاعلين الذين يرتكبون جرائم التهريب والاتّجار بالبشر. وتحدث العديد من المشاركين عن ضرورة القضاء على شبكات المهربين والمتجرين بالبشر (ميانمار والأرجنتين والسويد). ولئن كان من الضروري تكثيف العمل لمعالجة الشواغل الخاصة التي أثارها التهريب والاتجار، فإن المشاورات المواضيعية المقبلة في فيينا (أيلول/سبتمبر ٢٠١٧) ستتيح فرصة للتركيز بشكل خاص على هذه المسألة. وفي الوقت نفسه، كان هناك اعتراف بأن إنشاء طرق أكثر أمانا وتنظيما ونظاماً سيساعد كثيراً على الحدّ من حالات ضعف المهاجرين الذين يقومون برحلات خطيرة غير نظامية. كما أن الوضع غير النظامي يمكن أن يعرض المهاجرين للخطر في بلدان المقصد، كما هو الحال

عندما يتعذر عليهم الذهاب إلى الشرطة والحصول على رخصة قيادة أو الوصول إلى الخدمات. ويتعرض المهاجرون المحاصرون في الأزمات في بلدان العبور أو المقصد للخطر أيضا. واعتُبرت مبادرة المهاجرين في البلدان التي تمر بأزمات مثالاً إيجابياً عن المبادرات المتعددة الأطراف للاستجابة لحالة ضعف معينة.

ويتعين إيلاء المزيد من الاهتمام إلى مواطن الضعف التي يواجهها المهاجرون في الهجرة المؤقتة والدورية - وهي عمليات يفترض عادة أن تؤدي وظائفها بشكل جيد. لكن قد يعجز المهاجرون العاملون في مثل هذه الحالات عن التعبير عن قدراتهم على التصرّف نظرا للقيود المفروضة على مسائل من قبيل تنقل العمل، وتوقيت العودة، ولمّ شمل الأسرة، والتدابير التي تمنع خيارات الإقامة.

٣ - يلزم اتخاذ تدابير خاصة لمعالجة أوجه ضعف الأطفال. في حين أشار العديد من المشاركين، مثل جبريل فال، مدير مؤسسة GK Partners، المدير المؤقت لمنصة تنمية الشتات في أفريقيا وأوروبا، إلى أن الأطفال قد يمثلون استثناءاً نظرا لما يعانونه من عجز بحكم طبيعتهم عن التعامل مع التحديات التي يواجهونها. وتمّ التأكيد على ضرورة حماية الأطفال، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين. وذُكر مثال ممرات الهجرة من أمريكا الوسطى إلى المكسيك كمثال يواجه فيه الأطفال غير المصحوبين مخاطر كبيرة (غواتيمالا). وأكد سيكندر خان، مدير مكتب برامج الطوارئ في جنيف، أنه من الضروري توفير سلسلة متصلة من الخدمات للأطفال لضمان حمايتهم في جميع مراحل رحلتهم. ودعا عدة مشاركين إلى وضع حد لممارسة احتجاز الأطفال (السويد وهندوراس) وشددوا على ضرورة تقديم مزيد من المعلومات عن بدائل الاحتجاز.

٤ - هناك حاجة إلى وضع سياسات شاملة لمعالجة أوجه الضعف في بلدان المنشأ والعبور والمقصد. ينبغي أن تستند هذه السياسات إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان ومعايير العمل، والقانون الإنساني الدولي وقانون اللاجئين، كلما اقتضى الأمر ذلك. ويجب أن تكون السياسات التي تعالج مواطن ضعف المهاجرين شاملة، تتضمّن نهجا للحكومة بأكملها ويتّبعه المجتمع بأسره، بما في ذلك رابطات المهاجرين والجهات الفاعلة في المجتمع المدني. وينبغي أن تتضمّن السياسات الشاملة تدابير لتقييم المخاطر التي تواجه المهاجرين وأن تقدّم استجابات مختلفة حسب المخاطر التي تؤثر على فئات معينة من الأفراد، بما في ذلك على سبيل المثال الأطفال والنساء والمسنين والمعوقين. وينبغي أن تدعم هذه السياسات حقوق المهاجرين، بما في ذلك تنقل العمال، والحد من التمييز، وتحسين الوصول إلى العدالة، ودعم سيادة القانون. وينبغي تنفيذ سياسات لمعاجلة المخاطر المحتملة قبل مغادرة المهاجرين (حتى يتفهموا المخاطر، وخاصة عند انتقالهم

بصورة غير نظامية) وبعد وصولهم إلى بلدان العبور أو بلدان المقصد. فعلى سبيل المثال، يمكن إنشاء مراكز خدمة المهاجرين في ممرات الهجرة لمعالجة أوجه الضعف التي يواجهها المهاجرون في طريقهم (السويد). ويتعين تنفيذ سياسات التوظيف العادل التي حددتها منظمة العمل الدولية. وأوضحت ماريا فرناندیز رودريغيز، نائبة الأمين في دائرة الوصول إلى العدالة، وزارة العدل وحقوق الإنسان، الأرجنتين، الطرق التي تعالجَ بها جريمة الاتجار بالأرجنتين.

وينبغي أن تدمج القوانين والسياسات الشاملة الحقوق في التشريعات وأن توفر مبادئ توجيهية وتدريبا للمسؤولين المحليين. وتبادل المشاركون المنتمون إلى مجموعة واسعة من البلدان أمثلة عن سياسات شاملة على الصعيد الوطني، يرد بعضها في القسم الأخير من هذا التقرير فيما يخصّ الممارسات الجيدة. وعرضت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (المفوضية) مشروع المبادئ والخطوط التوجيهية بشأن حماية حقوق الإنسان للمهاجرين الذين هم في حالة ضعيفة، تم تطويرها بصورة مشتركة مع أعضاء الاتفاق العالمي الذي يمثل بداية جيدة للأطر الشاملة والخطوط التوجيهية العملية. وشدد المشاركون أيضا على أهمية إشراك المسؤولين المحليين، مشيرين إلى أنهم غالبا ما يمثلون أول جهة للاتصال بالنسبة للمهاجرين. وينبغي أيضا تعزيز دور المسؤولين القنصليين في معالجة مواطن ضعف المهاجرين في بلدان المقصد عند الضرورة. وترد أدناه أيضاً أمثلة عن بعض الممارسات الجيدة.

٥ - يعدّ كلّ التكامل والاندماج الاجتماعي والاقتصادي الناجح أمراً حاسماً في معالجة مواطن الضعف. يشكل تعزيز التكامل والاندماج أدوات قوية للحد من مواطن الضعف التي يواجهها المهاجرون في بلدان المقصد. أوضحت ناتابانو نوباكون، مديرة شعبة الشؤون الاجتماعية في إدارة المنظمات الدولية بوزارة الخارجية في تايلند أن المهاجرين يؤدّون دوراً أساسياً في اقتصاد تايلند وأن العديد منهم يندمجون جيدا في البلد، كما تدلّ على ذلك أجهزة الصراف الآلي في لغات المهاجرين. وأشارت السيدة مارينا دي كورال، الأمينة العامة في شؤون الهجرة الوافدة والخارجة، الأمانة العامة للهجرة الوافدة والخارجة، بوزارة التشغيل والضمان الاجتماعي، إلى أن التكامل عملية ذات اتجاهين يتكيف فيها المهاجرون مع أوضاعهم الجديدة ويتغير مجتمع المقصد أيضا وهو يدمج الوافدين الجدد، وهو شعور أكده العديد من المتحدّثين الآخرين أيضا. ويعدّ التكامل إثراء متبادل لكل من المهاجر وبلد المقصد. ويمكن للتكامل الناجح أن يغيّر الخطاب العامّ عن المهاجرين ومكافحة كراهية الأجانب. وفي الوقت نفسه، لا يعني الاندماج الناجح فصل المهاجرين من بلدهم الأصلي.

ويعدّ الوصول إلى سوق العمل المحرك الرئيسي للاندماج (غواتيمالا، الدانمرك). ويمكن أن يكون التعرف على المهارات، والتدريب، وإشراك أصحاب العمل لتعزيز التنوع، من التدابير المفيدة للاندماج في سوق العمل (الاتحاد الأوروبي). وهذا مجال يكتسي فيه دور القطاع الخاص أهمية خاصة.

ومن شأن اكتساب اللغة، والتمتع بإمكانية الحصول على الرعاية الصحية والتعليم، تمكين المهاجرين من المساهمة في تنمية بلدانهم الأصلية وبلدان المقصد. لكن في بعض الأحيان لا يكون المهاجرون على علم بالخدمات المتاحة لهم ويواجهون عقبات في الوصول إليها. وكما لاحظ نيلامبارً بادال، مدير برنامج المنتدى الآسيوي لحقوق الإنسان وتنمية الثقافة، يجب إنشاء مراكز لتقديم المشورة على مستوى المجتمع المحلي. وفي سياق مماثل، أشارت روكسانا كاسترو دي بوليغ، مديرة حماية ومساعدة المواطنين، بوزارة الخارجية في بيرو، إلى أهمية فهم المهاجرين أنفسهم للقوانين. وأوضحت تشيدي كينغ، مدير إدارة المساواة في اتحاد نقابات العمال الدولي، أن التحدي الآخر الذي يمكن أن يزيد من ضعف المهاجرين هو الصعوبة التي يواجهها العمال المهاجرون في التنظيم من أجل الدعوة الجماعية لحقوقهم.

٦ –يعدّ التعاون الدولي أمراً أساسياً بالنسبة للاتفاق العالمي ومعالجة مواطن ضعف المهاجرين. أشار العديد من المشاركين إلى المسؤولية المشتركة عن المهاجرين باعتبارها حجر الزاوية في التعاون الدولي: مسؤوليات حكومات بلدان المنشأ والعبور والمقصد للعمل معا فضلا عن تقاسم المسؤوليات بين الحكومات والمهاجرين أنفسهم. ومن الضروري تعزيز التعاون الدولي مع الجهات الفاعلة الأخرى، بما في ذلك جماعات الشتات والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني. وكما لاحظ تيمور شايمرجينوف، نائب المدير، رئيس مركز تحليل السياسات، مكتبة الرئيس الأول لجمهورية كازاخستان، ينبغي توفير بيانات أفضل من طرف بلدان المنشأ. وذكّر خافيير داريو هيغيرا، مدير شؤون الهجرة والشؤون القنصلية وخدمة المواطنين بوزارة الشؤون الخارجية في كولومبيا، المشاركين بأن المسؤولية ليست المسألة الوحيدة المشتركة وإنما الفرص أيضاً تعدّ مشتركة.

ويرتبط التعاون على الصعيد الدولي ارتباطا وثيقا بالتنسيق على الصعيدين الوطني والإقليمي (جورجيا). وتؤدي آليات التنسيق القوية على جميع المستويات إلى تعزيز بعضها البعض. وأشار العديد من المتحدّثين، بمن فيهم ماتيو بيفوني، عمدة براتو، بإيطاليا، إلى أهمية تعزيز التعاون على المستوى الإقليمي. وتعمل الدول الأفريقية حاليا على بروتوكول حرية التنقل، وتعتبر مبادرة المهاجرين في البلدان التي تمر بأزمات ومبادرة نانسن نماذج

ناجحة من التعاون غير الملزم الذي تقوده الدولة لمعالجة مواطن الضعف المحددة للمهاجرين.

٧ - السياسات والأطر مسائل مهمة لكن يجب تنفيذها. لا يكمن التحدي الرئيسي في التصدي لأوجه ضعف المهاجرين في وضع معايير وخطوط توجيهية جديدة، وإنما بالأحرى في تنفيذ الالتزامات التي تم التعهد بها فعلاً، على نحو ما أكدته كريستين ماثيوز، المستشارة الأقدم في شؤون السياسات في مكتب الممثل الخاص للأمين العام للهجرة الدولية، وتطرّق لهذه المسألة العديد من المتحدثين. وفي هذا الصدد، أبرز المشاركون الأهمية المحورية للقانون الدولي لحقوق الإنسان لكونه يدعم جميع الجهود الرامية إلى حماية المهاجرين في الحالات الضعيفة. وقدمت بيبا أوبيروي، مستشارة شؤون الهجرة وحقوق الإنسان، بمكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، لمحة عامة عن أعمال الفريق العالمي المعني بالهجرة في صياغة الخطوط التوجيهية المتعلقة بالمهاجرين في الحالات الضعيفة. وأكد إدوارد هوبارت، مبعوث الهجرة، المديرية الأوروبية، بوزارة الخارجية وشؤون الكومنولث، في المملكة المتحدة، أن التحدي يكمن في كيفية إدماج حقوق الإنسان في التشريعات. وأكد المشاركون على أننا لا نبدأ من الصفر، بل ينبغي أن نسعى إلى تنفيذ القرارات المتخذة بالفعل. وقالت أولا هنريكسون، المديرة العامة بوزارة العدل في السويد، تتمثل أوجه قصور النظام الدولي في معالجة حالة الضعف والمخاطر التي يواجهها المهاجرون في عدم التنفيذ وعدم التنسيق. وفي كثير من الأحيان، كما أشار السيد محبوب معلم، الأمين التنفيذي للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، تشارك الحكومات في اجتماعات هامة وتلتزم بالعمل على قضية ما، لكن المتابعة تكون محدودة.

وعلى هذا المنوال، أكد المشاركون على التعليقات التي أبديت في حلقة العمل الأولى حول ضرورة التخطيط الدقيق لمرحلة التنفيذ بعد اعتماد الاتفاق العالمي. وبدون الرصد والتنفيذ، سيصبح الاتفاق العالمي قشرة بدون لبٍّ. كما أن ثمّة حاجة إلى بيانات وأدوات ملموسة لقياس عملية التنفيذ.

٨- التحدي الخاص الذي يواجه المهاجرين العائدين. قد يواجه المهاجرون العائدون أوجه ضعف خاصة، لا سيما عندما يعيشون في بلدان المقصد لفترة طويلة، وعندما يعيش بلد المنشأ عدم استقرار سياسي أو صعوبات اقتصادية (أفغانستان وإكوادور). وفي بعض الحالات، لا يشعر المهاجرون العائدون وكأنهم يعودون إلى ديارهم، بل يشعرون وكأنهم مهاجرون في بلدانهم (كولومبيا). وفي بعض البلدان (السلفادور، المكسيك) وضعت الحكومات برامج خاصة لتسهيل إعادة إدماج العائدين في بلدانهم الأصلية. وأشارت المديرة التنفيذية للمعهد السلفادوري للحماية الشاملة للأطفال

والمراهقين، إلدا غلاديس توبار أورتيز، إلى أنه تم وضع برامج خاصة لمعالجة احتياجات الأطفال الذين تم ترحيلهم من الولايات المتحدة.

٩- الاعتراف بمجالات التحدي: من المواضيع التي أثيرت تكراراً أثناء حلقة العمل هو التوتر بين الشواغل الأمنية ومعالجة مواطن ضعف المهاجرين. إذ تواجه الدول تحدي التوازن بين المطالب المتنافسة: تعظيم المكاسب الاقتصادية وحماية المواطنين والحفاظ على أمن الدولة (بنغلاديش). وقد أبرز عدة ممثلين عن الحكومات، من بينهم خديجيتو مبارك فال، الوزيرة المفوضة بوزارة الخارجية والتعاون في موريتانيا، والمسؤولة عن الشؤون المغاربية والأفريقية والمغتربين الموريتانيين، التحديات التي تواجهها في حماية المهاجرين في حالات ضعف ومعالجة المخاوف الأمنية للحدّ من التنقّلات غير النظامية ومنع الإرهاب. وتواجه الدول أيضا التحدي المتمثل في إدارة التوترات بين سيادة الدولة/المصلحة الوطنية للدولة وحقوق الإنسان العالمية، والتحدي المتمثل في مواءمة القدرات والموارد مع تزايد الطلب على الهجرة والتنقل السائدَين (بنغلاديش). وأخيرا، ومع التسليم بأن حقوق جميع المهاجرين - أياً كان وضعهم - تمّ الإعراب عن آراء مختلفة بشأن مدى تشجيع المهاجرين في أوضاع غير نظامية على الاندماج في بلد المقصد.

١٠ - ملاحظات حول الاتفاق العالمي بشأن الهجرة. يبدو أن هناك تأييدا عاما بأن يكون تركيز المنتدى العالمي على الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، ممّا يتماشى مع أهداف التنمية المستدامة. وأبديت آراء مختلفة بشأن كيفية التصدي للهجرة غير النظامية، إذ تمّ التسليم بأن الوضع غير النظامي هو أحد الأسباب الرئيسية للضعف. وكما أوضح شهيد الحقّ، وزير الخارجية بحكومة جمهورية بنغلاديش الشعبية، إن المسألة الرئيسية التي يتعين على الحكومات البت فيها هي طبيعة الاتفاق العالمي. هل هو صكّ قانوني ملزم؟ أم مجموعة من المبادئ غير الملزمة؟ أم إطار مع مؤشرات قابلة للقياس مثل خطة التنمية المستدامة؟ أم هو اتفاق مماثل لاتفاق باريس بشأن تغير المناخ يتضمن التزامات ملزمة وطوعية على حد سواء؟

تبادل الممارسات الجيدة

إذ يُسلّم المشاركون بأن السياقات تختلف اختلافا هائلا، فهم يعربون عن تقديرهم لأهمية تقاسم الممارسات الجيدة للحدّ من أوجه الضعف. وشملت بعض هذه الممارسات التي تمّ تشاطرها في حلقة العمل ما يلي:

في تنزانيا، أفادت آنا ماكاكالا، المفوضة العامة لخدمات الهجرة، إدارة خدمات الهجرة، بأنه تم وضع إجراءات تشغيل موحدة لتحديد المهاجرين الذين يواجهون أوضاعا ضعيفة والاستجابة لهذه الأوضاع، فضلا عن مدونة سلوك أخلاقية لموظفي الهجرة عند التعامل مع المهاجرين الضعفاء.

وأوضحت هيلباق جاما، عضو مجلس مدينة بريستول، أن الحكومة المحلية في بريستول بالمملكة المتحدة تقوم بتعبئة المجتمع المحلي والمشاركة الطوعية لتوفير مجموعة من الخدمات للمهاجرين واللاجئين، بتقديم المجتمع المحلي لدروس اللغة الإنجليزية وغيرها من الخدمات (برامج القراءة مثلاً، والحلاقة المجانية، والمساعدة القانونية، وخدمات رعاية الأطفال، ومراكز الإيواء، وغيرها من الخدمات العديدة).

وللفنانين ووسائل الإعلام دور هام في تغيير الخطاب العامّ عن الهجرة. وقد أتيحت للمشاركين فرصة الاطّلاع من طرف دانيال كلاين عن مشروعه المعنون «الطبق الدائم»، وهو سلسلة وثائقية، وشاهَدوا شريطاً قصيراً يهدف إلى زيادة الوعي بأوجه الضعف لدى المهاجرين وإدخال روايات إيجابية في مجتمع يتلقّى أساساً قِصصاً سلبية عن المهاجرين.

ووضعت الفلبين برنامجا إعلاميا شاملا كوسيلة لتمكين المهاجرين والحد من أوجه الضعف بتوجيه العمال المهاجرين قبل المغادرة، وعن طريق المكاتب القنصلية للمهاجرين الفلبينيين في الخارج.

ووضعت غواتيمالا برنامجاً لتقييم مهارات المهاجرين ومطابقتها مع أسواق العمل.

وتعمل الحكومة الكولومبية على تمكين المهاجرين في الخارج من الحصول على الخدمات الأساسية مثل المعاشات التقاعدية وخفض تكاليف التحويلات المالية.

ووضعت وزارة الصحة في المكسيك عددا من البرامج لتلبية الاحتياجات الصحية لمواطنيها الذين يعيشون في الولايات المتحدة، بما في ذلك من خلال أسبوع الصحة السنوي لمزدوجي الجنسية، استفاد منه ٢٤٠ ألف شخص في عام ٢٠١٦. وأوضحت دانييلا نونيز باريس، مديرة التنسيق المؤسسي لصحة المهاجرين، ومديرة العلاقات الدولية بوزارة الصحة، أن المكسيك أنشأ أيضا شبابيك صحية ووحدات متنقلة لتوفير الرعاية الصحية للمهاجرين المكسيكيين، ووضع خطة تأمين صحي شعبية للمهاجرين، وقدم الخدمات الصحية للمهاجرين العائدين إلى الوطن.

وأوضحت ميشيلد فوهرر، نائبة الأمين التنفيذي لاتفاقية المخاطر الرئيسية الأوروبية والمتوسطية لمجلس أوروبا أن مجلس أوروبا، بالتعاون مع المنظمة

الدولية للهجرة والاستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث، وضع خطوطاً توجيهية ودراسات حالة لإدراج الفئات الضعيفة، مثل المهاجرين، واللاجئين، وطالبي اللجوء، والأطفال، والمسنّين، والأشخاص ذوي الإعاقة في تدابير التأهب للكوارث والحدّ من المخاطر.

ونفذت تايلند برامج من أجل تسوية أوضاع المهاجرين غير النظاميين، وملاحقة المهربين والمتجرين، وتنظيم حملات توعية بشأن الهجرة الآمنة.

ووضعت المفوضية أدوات لتحديد وتقييم مواطن الضعف لدى السكان اللاجئين، بما في ذلك أداة لفحص حالات الضعف عند الأشخاص المحتجزين، وأداة لتحديد المخاطر المتنامية، واستمارة تقييم سريع للمصلحة الفضلى للأطفال حالما يعتبر الطفل معرضا للخطر.

وكما أوضح ماريوس أوليفييه، معهد القانون والسياسة الاجتماعية، أستاذ فوق العادة بكلية الحقوق في جامعة نورث ويست، هناك أمثلة إيجابية تقوم فيها بلدان المنشأ، ولا سيما في آسيا، بوضع برامج لتوفير الحماية الاجتماعية مثل استحقاقات الضمان الاجتماعي المتنقلة والمشاركة في مخططات التأمين الوطنية للمهاجرين الذين يعيشون في الخارج.

ووضعت العديد من الحكومات سياسات شاملة للهجرة. فعلى سبيل المثال، أوضح جورج جاشي، الأمين التنفيذي لأمانة قضايا الهجرة التابعة للجنة الدولة، وكالة تنمية الخدمات العامة، وزارة العدل في جورجيا، أن استراتيجية الهجرة في جورجيا للفترة ٢٠١٦-٢٠٢٠ تجمع الوكالات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني لدعم التكامل، وتوفير الحماية الدولية عند الحاجة، وإدماج الهجرة في خطط التنمية، وتعزيز إدارة الهجرة، وزيادة الوعي العام بالمهاجرين. وطورت كينيا نهجا مجتمعيا إزاء الهجرة. أما إكوادور، كما قال كارلوس أرتورو لوبيز دام، سفير وكيل وزارة الهجرة والخدمات القنصلية، وزارة الخارجية وحركة الإنسان، فلديها سياسات هجرة قوية، متجذرة في دستورها الذي ينص، في جملة أمور، على الإنهاء التدريجي لمركز الأجنبي في البلد، وينص على برامج تكامل تستند إلى احتياجات متباينة، على سبيل المثال بالنسبة للنساء والأطفال. ولدى المغرب سياسة تكامل شاملة لضمان تمتع المهاجرين بنفس الحقوق الاجتماعية والاقتصادية التي يتمتع بها المواطنون. وفي الدانمرك، يجب على السلطات المحلية أن تقدم برنامجا للتكامل، بما في ذلك التدريب اللغوي والوظيفي، للاجئين وغيرهم. وفي موريتانيا، اعتمدت استراتيجية وطنية لإدارة الهجرة، ويرأس اللجنة الوطنية لإدارة الهجرة رئيس الوزراء.

استنتاج

ستوفر مناقشات حلقة العمل هذه، كما أكد العديد من الدول، إسهاما موضوعيا في الاتفاق العالمي بشأن الهجرة، لا سيما في تحديد احتياجات المهاجرين الذين يعيشون في أوضاع ضعيفة، وفهم أسباب الضعف، ووضع استجابات ملائمة في مجال السياسات. ولا يعدّ هذا الملخص شاملا. وسيصدر تقرير تحليلي شامل يتضمن حصيلة حلقتي العمل للحوار الدولي بشأن الهجرة المعقودتين في عام ٢٠١٧.

وسيقدَّم التقرير بوصفه إسهاماً في جملة أمور منها المؤتمر الحكومي الدولي المعني مؤتمر بالتقييم، المقرر عقده في غوادالاخارا، المكسيك، في الأسبوع الأول من كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، والذي سيتيح فرصة هامة لتوحيد الإسهامات في الاتفاق العالمي للهجرة.

وتود المنظمة الدولية للهجرة أن تعرب عن الشكر والتقدير للمانحين على سخائهم في دعم تنظيم حلقة العمل هذه، ولا سيما من منهم حكومات أستراليا وتركيا والولايات المتحدة الأمريكية.

المنظمة الدولية للهجرة
وكالة الأمم المتحدة للهجرة

International Organization for Migration
The UN Migration Agency