©istock.com/fermate

الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية

الوعد بجعل الهجرة تصبّ في صالح الجميع في المنطقة العربية

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان **كرامةُ الإنسان**

رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/CL.2GPID/2020/TP.5
17 February 2020
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية: الوعد بجعل الهجرة تصبّ في صالح الجميع في المنطقة العربية

الأمم المتحدة
بيروت، 2020

20-00078

أولاً- الخطوات باتجاه تنفيذ الاتفاق العالمي للهجرة

شكّل الدعم التاريخي للاتفاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام 2018 مَعْلماً رئيسياً في حوكمة الهجرة. وأتى الاتفاق ليتوّج الحوار الدولي حول قضايا الهجرة في المحافل العالمية الرئيسية[1]، وهو حوار امتدّ على عقد كامل قبل أن تعتمد الجمعية العامة في 19 أيلول/سبتمبر 2016 إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين[2] الذي ألزم الدول الأعضاء بالبدء بعملية مفاوضات حكومية دولية وصولاً الى اعتماد اتفاق عالمي للهجرة.

ويستند الاتفاق العالمي إلى مجموعة من الأطر العالمية، بما في ذلك المؤتمر الدولي للسكان والتنمية لعام 1994 وخطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، التي تدعو الدول الأعضاء إلى "تيسير الهجرة وتنقُّل الأشخاص على نحو منظّم وآمن ومنتظم ومتسم بالمسؤولية، بما في ذلك من خلال تنفيذ سياسات الهجرة المخطط لها والتي تتسم بحُسن الإدارة" (الغاية 10-7)[3].

وقد حرصت العملية الشاملة المتّبعة في وضع الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية على عكس أولويات وشواغل البلدان والمناطق في جميع أنحاء العالم. وقد شاركت المنطقة العربية بنشاط خلال مرحلتي التشاور والتفاوض. وقد عُرضت الرسائل الرئيسية المنبثقة عن الاجتماع التشاوري الاقليمي المعني بالهجرة الدولية في المنطقة العربية لعام 2017 في الاجتماع التقييمي الذي عُقد في المكسيك في كانون الأول/ديسمبر 2017، فكانت بمثابة معلومات استُثمرت في مرحلة التفاوض اللاحقة التي أدت إلى اعتماد الاتفاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

ويأتي الاتفاق العالمي في مرحلة دقيقة بالنسبة للمنطقة العربية التي تشهد تحركات سكانية لم يسبق لها مثيل. ففي عام 2017، استضافت المنطقة العربية أكثر من 38 مليون مهاجر (ما يقارب 15 في المائة من السكان المهاجرين في العالم)، في حين بلغ عدد المهاجرين من البلدان العربية 29 مليون شخص. ويشكل النزوح الداخلي سمة هامة لتدفقات الهجرة في المنطقة، حيث ناهز عدد النازحين داخلياً 15 مليون شخص في عام 2017.

وما يدفع الى الهجرة في المنطقة العربية هي عوامل اجتماعية واقتصادية وسياسية معقدة ومتفاقمة تختلف بين بلد وآخر وبين منطقة دون إقليمية وأخرى. وتشمل الدوافع الرئيسية عدم الاستقرار السياسي، والصراعات والأزمات الإنسانية المستمرة والناشئة، والفقر، وارتفاع معدلات البطالة، لا سيما بين الشباب والشابات، والتهميش والاستبعاد، واتساع نطاق عدم المساواة، وانخفاض الأجور وعدم حمايتها، والتعليم المنخفض الجودة الذي يحقّق

---

1 وتشمل هذه المحافل حواري الأمم المتحدة الرفيعي المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية (المعقودين في عامي 2006 و2013) والمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية الذي تقوده الدول الأعضاء، والذي يُعقد سنوياً منذ عام 2007.

2 A/RES/71/1.

3 وتشمل الأطر ما يلي: خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، الذي يُلزم الدول الأعضاء أيضاً "بالتعاون على الصعيد الدولي لضمان الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان" و"زيادة التعاون بشأن الحصول على الاستحقاقات المكتسبة وإمكانية نقلها، وتعزيز الاعتراف بالمؤهلات والتعليم والمهارات الأجنبية، وخفض تكاليف توظيف المهاجرين، ومكافحة القائمين بالتوظيف عديمي الضمير" (الفقرة 111)؛ إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 وتوصياته بشأن التدابير المتخذة للتخفيف من المخاطر المرتبطة بالكوارث؛ واتفاق باريس الناتج عن مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ.

عوائد ضعيفة، بالإضافة إلى هشاشة المنطقة تجاه آثار تغيُّر المناخ. وكثيراً ما تتداخل هذه الدوافع وتتسبّب بمستويات غير مسبوقة من الهجرة في المنطقة العربية.

وإزاء هذه الخلفية، حددت البلدان العربية في جميع أنحاء المنطقة حوكمة الهجرة كأحد المجالات السياساتية ذات الأولوية، ونتيجة لذلك، شهدت المنطقة ارتفاعاً كبيراً في السياسات والمشاريع المتصلة بالهجرة.

ثانياً- الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية

يأتي الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية كأول اتفاق شامل يتم التفاوض بشأنه على الصعيد الحكومي الدولي تحت رعاية الأمم المتحدة يتناول حوكمة الهجرة. ويوفّر الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، وأهدافه البالغ عددها 23 والالتزامات المرافقة والإجراءات المقترحة، نهجاً شاملاً جامعاً للمساعدة في تحقيق هجرة آمنة ومنظمة ونظامية.

اعتمدته 165 دولة عضواً في الأمم المتحدة في مؤتمر مراكش في المغرب في 10 كانون الأول/ديسمبر 2018 وأقرّته الجمعية العامة رسمياً في 19 كانون الأول/ديسمبر 2018 بوصفه اتفاقاً غير ملزم، يمثل نقطة تحول تاريخية في حوكمة الهجرة ويوفّر للدول المرونة لمتابعة التنفيذ على أساس واقع الهجرة الخاص بها، وقدراتها وأولوياتها.

ويدعو الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية والمرتكز على القانون الدولي لحقوق الإنسان، الى احترام مبدأي عدم جواز فسخ قوانين الحماية وعدم التمييز. وهو يكفل الاحترام الفعلي لحقوق الإنسان لجميع المهاجرين وحمايتها وإحقاقها، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، في جميع مراحل دورة الهجرة، ويحمل بُعداً إنسانياً كبيراً. وهو يجعل من الأفراد محوراً أساسياً له ويروّج لرفاه المهاجرين وأفراد المجتمعات في بلدان المنشأ والعبور والمقصد.

ويعتبر الاتفاق العالمي أن الهجرة واقع متعدد الأبعاد لا يمكن أن تعالجه سياسة قطاع حكومي واحد. حيث يدعو الى اعتماد نَهج حكومي شامل لضمان تماسك السياسات على المستويين الأفقي والعمودي في جميع القطاعات والمستويات الحكومية؛

كما يشجّع على إقامة شراكة واسعة بين أصحاب المصلحة المتعددين لمعالجة قضايا الهجرة بجميع أبعادها عن طريق إشراك المهاجرين والمغتربين والمجتمعات المحلية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام وأصحاب المصلحة الآخرين ذوي الصلة بحوكمة الهجرة.

ويرتكز الاتفاق العالمي على خطة التنمية المستدامة لعام 2030، والتي تؤكد على الواقع المتعدد الأبعاد للهجرة وعلى أهميتها الكبيرة للتنمية المستدامة في بلدان المنشأ والعبور والمقصد، مما يتطلّب اتخاذ تدابير متسقة وشاملة.

والأهم من ذلك أن الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية يعكس العديد من القضايا والأولويات الرئيسية لحوكمة الهجرة في المنطقة. وتغطي أهدافه الـ 23 مجموعة كاملة من المواضيع المتصلة بالعديد من جوانب الهجرة من أجل تحسين حوكمة الهجرة على الصُعُد المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية. ومن بين أهدافه تخفيف الأسباب السلبية للهجرة وتعزيز نتائجها الإيجابية في الوقت نفسه.

والواقع أن الاتفاق العالمي للهجرة هو مخطط لكيفية إدارة الدول للهجرة على أفضل وجه والتعاون بمزيد من الفعالية مع بعضها البعض ومع أصحاب المصلحة الآخرين، استناداً إلى واقعها وقدراتها في مجال الهجرة.

رابعاً- متابعة الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية واستعراضه

ولرصد التقدم المحرز في تحقيق أهداف الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، لا بدّ من متابعته واستعراضه بشكل منتظم وفعّال. وستجري عملية المتابعة والمراجعة على الصُعُد المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية، وستعكس مستويات تنفيذ الاتفاق العالمي المختلفة ولكن المتعاضدة. ويجب أن تتوافق عمليات المراجعة على جميع المستويات مع روح ونص الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية وأن تسترشد بمبادئه التوجيهية.

والدول الأعضاء مدعوَة إلى إعداد تقارير وطنية طوعية لقياس التقدم المحرز في تحقيق أهداف الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية وتحديد التحديات التي تعيق جهودها، وتقديم النتائج خلال منتدى استعراض الهجرة الدولية. وسيشكل هذا المنتدى منبراً حكومياً دولياً رئيسياً لمناقشة وتشاطر التقدم المحرز في تنفيذ جميع جوانب الاتفاق العالمي للهجرة، بما في ذلك كيفية ارتباطه بخطة التنمية المستدامة لعام 2030. ووفقاً لقرار الجمعية العامة بشأن الطرائق والجوانب التنظيمية لمنتدى استعراض الهجرة الدولية[4] الذي اعتُمد في 19 تموز/يوليو 2019، سيُعقد أول منتدى خلال النصف الأول من عام 2022 وبعد ذلك كل أربع سنوات. وينبغي أن يسفر عن إعلان مرحلي موجز، قائم على الأدلة وعملي المنحى.

وإدراكاً بأن الهجرة الدولية تحصل في معظمها داخل المناطق، دعا الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية أيضاً إلى إجراء مراجعات على المستوى الإقليمي، وهي تشكل عنصراً أساسياً في المناقشات العالمية بشأن التقدم المحرز في تنفيذ هذا الاتفاق. وستعقد عمليات المراجعة الإقليمية الأولى في أواخر عام 2020 وتتناوب كل أربع سنوات مع المناقشات على المستوى العالمي لإفادة دورات منتدى استعراض الهجرة الدولية بشكل فعال.

وسينسّق الفريق العامل المعني بالهجرة الدولية في المنطقة العربية، والذي تشاركت في رئاسته اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا وجامعة الدول العربية والمنظمة الدولية للهجرة، والذي يضمّ 16 وكالة أخرى من وكالات الأمم المتحدة، وبدعم من شبكة الأمم المتحدة المعنية بالهجرة عملية المتابعة والاستعراض على الصعيد الإقليمي. وستتوج عملية المراجعة بمؤتمر إقليمي سيعقد في شهر كانون الأول/ديسمبر من عام 2020، وسيجمع ممثلين عن الدول الأعضاء لتقديم التقارير الوطنية، بالإضافة إلى مشاركة واسعة لأصحاب المصلحة والشركاء. كما سيشكل فرصة للاطلاع على النتائج التي خلصت إليها العمليات الاستشارية الإقليمية وغيرها من العمليات والمنابر والمنظمات دون الإقليمية والإقليمية والأقاليمية ذات الصلة. وستصب نتائج عملية المراجعة الإقليمية في عملية المراجعة العالمية.

ثالثاً- النَهج الجديد لحوكمة الهجرة

يرتكز الاتفاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية على فهمٍ مشترك مفاده أن الهجرة قادرة، إذا ما أُديرت على نحو سليم، على تعزيز التنمية المستدامة للجميع. وفي ما يلي قائمة ببعض نقاط الدخول التي تجسّد

4 A/RES/73/326.

روح الاتفاق العالمي للهجرة والتي يمكن أن تساعد الدول على وضع سياسات ذات صلة بالهجرة تكفل حماية المهاجرين وتمكينهم وتستفيد من الإمكانات الإنمائية للهجرة لما فيه مصلحة بلدان المنشأ والعبور والمقصد.

النَهج القائم على الأدلّة

يشدد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية على أهمية حوكمة الهجرة من خلال السياسات والممارسات التي تستند إلى الأدلة. ومن الواضح أيضاً أنّ وضع أطر فعالة للرصد والتقييم يتوقف على توافر قاعدة أدلة واسعة النطاق. ولهذا الغرض، فإنّ الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية يسلّط الضوء على أهمية جمع وتحليل ونشر بيانات دقيقة وموثوقة وقابلة للمقارنة، مصنّفة حسب نوع الجنس والعمر وحالة الهجرة وغير ذلك من الخصائص ذات الصلة.

وإلى جانب توجيه عملية صنع السياسات وضمان اتساقها، تشكل البيانات عنصراً رئيسياً في الخطاب العام المستنير، حيث توفر قاعدة من الأدلة بشأن فوائد الهجرة وتحدياتها وتساعد على تبديد الروايات والقوالب النمطية الضارة والمضلّلة. ويستفيد المهاجرون أنفسهم أيضاً استفادة كبيرة من توافر المعلومات والبيانات الجيدة في مجال الهجرة وإمكانية الوصول إليها، حيث يستطيعون الإطّلاع على حقوقهم والتزاماتهم وخياراتهم المتعلقة بالهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية فضلاً عن الوعي لمخاطر الهجرة غير النظامية.

نَهجٌ قائمٌ على الحقوق

إنّ أحد المبادئ الأساسية للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية هو أن جميع الناس، بمن فيهم المهاجرون، لهم نفس حقوق الإنسان والحريات الأساسية العالمية. ويؤكد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية مجدداً أن الدول الأعضاء ملزمة باحترام وحماية وإحقاق حقوق الإنسان لجميع المهاجرين في جميع الأوقات، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين.

ومن خلال ترسيخ حقوق الإنسان بوصفها حجر الزاوية في حوكمة الهجرة ومن خلال وضع الناس في صميمها، يشكّل الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية أداةً للحد من المخاطر وأوجه الضعف التي يواجهها المهاجرون في مختلف مراحل الهجرة. وهو يسلّط الضوء على الاحتياجات المحددة لمختلف فئات المهاجرين، مثل النساء والأطفال، ويدعو إلى تلبية هذه الاحتياجات من خلال اعتماد تدابير تراعي المساواة بين الجنسين واحتياجات الطفل وتكفل حماية المهاجرين وتمكينهم بصفتهم عناصر فاعلة في التنمية.

النَهج المتكامل

ويقرّ الاتفاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية باستحالة تحقيق هجرة آمنة ومنظمة ونظامية إذا تمّ اتباع نَهجٍ مجزأ في حوكمة الهجرة. بدلاً من ذلك، لا بدّ من إدماج قضايا الهجرة أفقياً في جميع السياسات القطاعية ذاتِ الصلة، ورأسياً في التخطيط الإنمائي وعلى الصُعُد المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية. كما أنه لا يكفي أن يتم إدراج حقوق المهاجرين واحتياجاتهم وإمكاناتهم في الاستراتيجيات الإنمائية، بل ينبغي أخذ موضوع الهجرة بعين الاعتبار في عملية تخطيط البنى التحتية ولدى تخصيص الميزانية.

ويشدّد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية بشكل خاص على إدماج وجهات نظر السلطات المحلية وأولوياتها في الاستراتيجيات والبرامج الإنمائية والتخطيط بشأن الهجرة، كوسيلة لضمان الحكم الرشيد واتساق السياسات على المستويات الحكومية والسياسات القطاعية.

النَهج التشاركي

يسلّم الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية بأن إشراك جميع قطاعات المجتمع أمرٌ لا مفرَ منه لتمكين معالجة قضايا الهجرة بجميع أبعادها وجَعْلِها تصبُّ في مصلحة الجميع في بلدان المنشأ والعبور والمقصد. وبصفته جزءاً من نَهجٍ مجتمعي كامل متكامل، يروّج الاتفاق العالمي لإقامة شراكات واسعة النطاق بين أصحاب المصلحة المتعددين من أجل معالجة مسائل الهجرة بجميع أبعادها من خلال إشراك المهاجرين والمغتربين والمجتمعات المحلية والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص والبرلمانيين والنقابات العمالية ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية ووسائل الإعلام وأصحاب المصلحة الآخرين في حوكمة الهجرة.

20-00078