

Distr.: General
21 April 2016
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السبعون

البندان ١٥ و ١١٦ من جدول الأعمال

التنفيذ والمتابعة المتكاملان والمنسقان لنتائج
المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها
الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي
والميادين المتصلة بهما
متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

بأمان وكرامة: التعامل مع التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين

تقرير الأمين العام

موجز

يعرض هذا التقرير، الذي يُقدّم عملاً بمقرر الجمعية العامة ٥٣٩/٧٠، معلومات أساسية وتوصيات في إطار التحضير للاجتماع العام الرفيع المستوى بشأن التعامل مع التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين المزمع عقده في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦. وينقسم هذا التقرير إلى خمسة فروع، بدءاً باستعراض عام عالمي للاتجاهات، وتحليل لأسباب التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين، ومناقشة احتياجاتهم الخاصة في الطريق وعند الوصول. وبعد استعراض مقتضب للمبادرات الأخيرة ذات الصلة بالموضوع، وجّهت دعوة إلى إبداء التزامات عالمية جديدة بالتعامل مع التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين، بدءاً بتوصيات بالحرص، في جميع الأوقات، على ضمان حقوق الإنسان للاجئين والمهاجرين وأمانهم وكرامتهم، بما يشمل معالجة أسباب هذه التحركات، وحماية الأشخاص الذين يُضطرون إلى القيام بهذه الرحلات، ومنع التمييز ومكافحة كراهية الأجانب التي يتعرضون



الرجاء إعادة استعمال الورق

060516 030516 16-06455 (A)



لها في كثير من الأحيان. ويدعو التقرير إلى اتباع طريقة منصفة ومؤكدة في التعامل مع التحركات الكبيرة للاجئين من خلال اعتماد اتفاق عالمي بشأن تقاسم المسؤوليات عن اللاجئين، ويبين عناصر خطة شاملة للتعامل مع اللاجئين. وأخيراً، يدعو التقرير إلى تعزيز الإدارة الرشيدة للهجرة على الصعيد العالمي من خلال وضع اتفاق عالمي للهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة، في سياق عملية من المزمع أن تبدأ الآن وتنجز في السنوات القادمة.

أولا - مقدمة

١ - على الرغم من أن التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين ليست ظاهرة جديدة، فإن الصور التي شوهدت في السنوات القليلة الماضية هزت ضمير العالم: زوارق متهالكة مكتظة بأناس يلتمسون الأمان؛ ونساء ورجال وأطفال يغرقون وهم يحاولون الهروب من العنف والفقر؛ وحواجز عالية تقام على الحدود التي كان الناس يعبرونها بحرية؛ وآلاف من الفتيات والفتيان المفقودون والذين وقع كثير منهم فريسة للجماعات الإجرامية. والناس الذين لا يجدون الطرق الآمنة للتنقل يعانون ويموتون بحثاً عن الأمان أثناء عبور الصحراء الكبرى وبحر أندامان والبحر الأبيض المتوسط، وعشرات من الأماكن الخطرة الأخرى في جميع أنحاء العالم. وكثيراً ما تنتهك حقوق الأشخاص الذين ينجون من هذه الرحلات المحفوفة بالمخاطر عند وصولهم. فالعديد من طالبي اللجوء والمهاجرين يحتجزون وأحياناً يستقبلون بطريقة أبعد ما تكون عن الترحيب. ويبدو أن خطاب الكراهية والعنصرية لا يتنامى فحسب، بل أخذ يلقى مزيداً من القبول اجتماعياً وسياسياً.

٢ - وبعيدا عن عناوين الصحف اليومية البارزة والصور الصارخة، تتراكم الضغوط بهدوء على اللاجئين والمهاجرين، وكذلك على البلدان والمجتمعات التي تستقبلهم، أحيانا لسنوات عديدة. وفي بعض حالات اللجوء، وُلد جيل ثالث من الأطفال في ظروف التشرّد. وتبذل السلطات المحلية في جميع المناطق جهوداً مضيئة لتوفير الخدمات الأساسية، بما في ذلك الأماكن في المدارس، لأعداد كبيرة من القادمين الجدد. ومع أن التبرعات المعلنة لصالح الاستجابة الإنسانية بلغت أعلى مستوى لها على الإطلاق، فإن التمويل غير كاف لتلبية الاحتياجات المتعاظمة. وهناك حاجة ماسة، حتى في حالات الطوارئ، إلى التخطيط المبكر للاحتياجات الإنمائية وزيادة إشراك الجهات الفاعلة الإنمائية.

٣ - وستستمر التحركات الكبيرة للناس، أو ربما تزداد نتيجة للتراعات العنيفة والفقر وعدم المساواة وتغير المناخ والكوارث وتدهور البيئة. وعلى الرغم من الجهود الجبارة المبذولة، كانت الاستجابات في الغالب غير كافية. ولقد قدمت المساعدة المنقذة للحياة، ولكن تعدّر التخطيط لاحتمالات التشرّد الطويلة الأجل أو تقديم ما يكفي من الدعم للمجتمعات المضيفة. وإذا كان هناك من عبءة تستخلص من السنوات القليلة الماضية، فهي أن فرادى البلدان لا تستطيع أن تحل هذه المسائل بنفسها. ويجب تعزيز التعاون والعمل على الصعيد الدولي على معالجة ظاهرة التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين. ويجب أن تعالج الاستجابات الوطنية والدولية معاً الأسباب التي تدفع الناس إلى مغادرة ديارهم، وأن تلي حاجتهم إلى المرور الآمن والحماية والاحتياجات الفورية والطويلة الأجل للأشخاص الذين يعبرون إلى بلدان أخرى. وباختصار، يجب على جميع أفراد المجتمع الدولي أن ينجزوا عملاً أفضل بكثير.

٤ - غير أن هناك أيضا بوادر أمل. فأماكن إعادة التوطين وفرص القبول لأسباب إنسانية التي مُنحت للاجئين كانت في السنوات الأخيرة أكثر من أي وقت مضى. وبذلت جهود جديدة لإنقاذ اللاجئين في البحر. وزاد التمويل الإنساني، وإن لم تكن زيادة تتناسب مع التمويل المطلوب. وأبان بعض الدول الأعضاء عن سخاء جدير بالإعجاب وهي تواصل الترحيب بالقادمين الجدد رغم أنها تستضيف بالفعل أعدادا كبيرة من اللاجئين سنة بعد أخرى. وكان هناك تدفق للدعم من المجتمع المدني، وفي كل منطقة رحب عدد لا يحصى من الأفراد، بكل عفوية، بالوافدين الجدد، حيث فتحو فعالا في كثير من الأحيان أبواب منازلهم لاستقبال هؤلاء.

٥ - وهذه الأمثلة الإيجابية يمكن أن تُتخذ أساسا لتعزيز العمل الجماعي. ومع أن أزميتي اللاجئين والمهاجرين خطيرتان في جميع أنحاء العالم، فإنهما غير مستعصيتين على الحل، إذا عملت الدول معا وتقاسمت المسؤوليات بإنصاف أكبر. ولا تنعدم القدرة على تحسين الاستجابة الجماعية للتحركات الكبيرة للناس وتلبية احتياجاتهم واحتياجات المجتمعات المحلية التي تدعمهم. وقد استخدمت تدابير فعالة متعددة الأطراف للاستجابة للتحركات الكبيرة في الماضي. ويمكن استنباط السبل الكفيلة بتعزيز التعاون الدولي لضمان الأمان والكرامة في التحركات الكبيرة الحالية. ويبين هذا التقرير السبل الكفيلة بتحقيق ذلك. وتتوفر الإرادة السياسية اللازمة، يمكن أن تركز استجابات العالم للتحركات الكبيرة للناس على القيم المشتركة المتمثلة في تقاسم المسؤوليات، وعدم التمييز، واحترام حقوق الإنسان، مع الاستفادة الكاملة أيضا من الفرص التي تتيحها الهجرة لتحفيز النمو الاقتصادي والتنمية.

٦ - ويمثل الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن التعامل مع التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين، المزمع عقده في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، فرصة فريدة لتعزيز وتنفيذ الأطر القائمة وإيجاد وسائل مبتكرة للتعامل مع التحركات الكبيرة للأشخاص. ويجب على الدول الأعضاء أن تجد السبل لتنظيم حدودها الوطنية بفعالية، مع الحرص على حماية حقوق الإنسان لجميع اللاجئين والمهاجرين. ولا بد من معالجة أسباب التشرّد والهجرة غير النظامية. ويجب وضع الآليات اللازمة للاستجابة للتحركات الكبيرة للناس في المستقبل بمزيد من الفعالية والقدرة على التنبؤ. ويجب الاعتراف بالمساهمات التي يقدمها المهاجرون واللاجئون إلى المجتمعات المضيفة وتعزيز هذه المساهمات.

٧ - فمخاطر التقاعس عن العمل كبيرة. وإذا لم تُغتتم هذه الفرصة لتعزيز احترام القانون الدولي ووضع نهج جديدة وتعزيز الاستجابات المشتركة، فمن المرجح أن يقع المزيد من الخسائر في الأرواح وتتفاقم التوترات بين الدول الأعضاء وداخل المجتمعات المحلية. وستهلك أعداد متزايدة من اللاجئين والمهاجرين أثناء العبور. وسيستمر ازدهار عصابات تهريب المهاجرين الإجرامية العابرة للحدود الوطنية وشبكات الاتجار بالبشر، مما يؤدي إلى استغلال

الضعفاء. وسيواصل الانتقاص من حقوق وكرامة الملايين من إخواننا من بني البشر إذا ظلوا قابعين في المخيمات أو على هامش المدن بدون الحصول على الاحتياجات الأساسية وموارد العيش وفرص الدخل. وبالنظر إلى الملايين من الأطفال غير الملحقين بالمدارس وملايين البالغين المحرومين من إمكانيات كسب الدخل، فإن الوعد الذي قطعه الجمعية العامة على نفسها قبل سنة "بعدم إغفال أحد" يوشك أن يصبح عبارةً مبتذلة لا طائل من ورائها، مع ما لذلك من عواقب بعيدة المدى.

٨ - وسيكون الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة الذي سيعقد في ١٩ أيلول/سبتمبر تتويجا لعدة مبادرات دولية جاءت استجابة لأزميتي اللاجئين والمهاجرين العالميتين. وآمل أن يسفر مؤتمر القمة لا عن حشد التعهدات المعلنة في المناسبات السابقة فحسب، بل أيضا عن استثمار هذه الالتزامات لمعالجة الأسباب الكامنة وراء التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين وتعزيز الاستجابات الجماعية لها. ويُدعى المجتمع الدولي والأمم المتحدة إلى الاستفادة القصوى من هذه اللحظة التاريخية.

ثانياً - الأشخاص المتنقلون: عرض عام واتجاهات

٩ - الهجرة هي حقيقة من حقائق الحياة في عالم تسوده العولمة، وبفضلها أصبح العالم مكانا أفضل. ويتنقل الناس لأسباب كثيرة: للدراسة في الخارج والالتحاق بالأسرة والبحث عن فرص العمل وسبل العيش وضمان مستقبل أفضل لأولادهم. ويغادر آخرون بلدانهم هربا من الجريمة أو العنف أو النزاعات أو الاضطهاد أو انعدام الأمن أو التمييز أو الكوارث أو تدهور البيئة أو الفقر. ومعظم الناس يتنقلون بين البلدان النامية أو من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة النمو. وتؤدي الهجرة دورا حاسما في النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، بوسائل منها سد الخصاص في سوق العمل على جميع مستويات المهارات. وأثر الهجرة إيجابي للغاية، سواء على بلدان المنشأ أو البلدان المستقبلية^(١). فقد سلّمت الجمعية العامة، في قرارها ٤/٦٨ بشأن الإعلان المنبثق عن الحوار الرفيع المستوى المعني بالهجرة الدولية والتنمية "بأن التنقل البشري عامل رئيسي من عوامل التنمية المستدامة".

(١) انظر — United Nations Development Programme, *Human Development Report 2009: Overcoming barriers — human mobility and development* (New York, Palgrave Macmillan, 2009) متاح على الرابط التالي: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2009>, and the report on outcomes of the round table of the annual Global Forum on Migration and Development، متاح على الرابط التالي: www.gfmd.org

١٠ - وفي خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، أقرت الدول الأعضاء بأن للهجرة فوائد إيجابية كثيرة، والتزمت، في إطار الهدف ١٠-٧ من أهداف التنمية المستدامة، بأن تتعاون على الصعيد الدولي لتيسير الهجرة وتنقل الأشخاص على نحو منظم وآمن ومنتظم ومتسم بالمسؤولية. غير أن التركيز في هذا التقرير - وفي الاجتماع العام الرفيع المستوى المزمع عقده في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ - ينصب على التحركات الكبيرة للناس عبر الحدود بصفة غير نظامية أو آمنة أو منظمة، التي تنعدم بشأنها روح المسؤولية المشتركة.

١١ - ويتوقف مدى توصيف تحركات بأنها "كبيرة" على سياقها الجغرافي وقدرات الدول المستقبلية على الاستجابة والأثر الذي تحدثه على الدول المستقبلية، بسبب طابعها المفاجئ أو الطويل الأمد، أكثر مما يتوقف على العدد المطلق للأشخاص المتنقلين. وغالبا ما تنطوي التحركات الكبيرة على تدفقات مختلطة من الناس الذي ينتقلون لأسباب مختلفة ويستخدمون قنوات غير نظامية. وتقع المسؤولية عن الاستجابة للتحركات الكبيرة للناس في المقام الأول وبصفة تلقائية على عاتق الدول المستقبلية. وهذا مجال يتطلب المزيد من التعاون الدولي وتقاسم المسؤوليات. وهذه التحركات الواسعة النطاق وغير النظامية والمخوفة في كثير من الأحيان بالمخاطر هي التي يتناولها هذا التقرير.

ألف - الاتجاهات السائدة في مجال الهجرة

١٢ - على الرغم من عدم وجود تعريف رسمي للمهاجر الدولي، يتفق معظم الخبراء على أنه شخص يغير بلد إقامته، مع التمييز بين الهجرة القصيرة الأجل أو المؤقتة والهجرة الدائمة. ومن المهم أن يراعى التمييز الملحوظ بين المهاجرين، من ناحية، واللاجئين، من ناحية أخرى^(٢). وفي عام ٢٠١٥، بلغ عدد المهاجرين الدوليين واللاجئين ٢٤٤ مليون شخص، أي بزيادة قدرها ٧١ مليون شخص، وهو ما يمثل نسبة ٤١ في المائة مقارنة بعام ٢٠٠٠^(٣). وزادت نسبة المهاجرين الدوليين من ضمن سكان العالم من ٢,٨ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٣,٣ في المائة في عام ٢٠١٥. وغالبية المهاجرين الدوليين هم من العمال المهاجرين، وعددهم ١٥٠ مليون شخص، وهو ما يمثل نسبة ٧٢,٧ في المائة من مجموع المهاجرين ممن

(٢) انظر Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, "Refugees and migrants: frequently asked questions", 15 March 2016. متاح على الرابط التالي: www.unhcr.org/print/56e95c676.html

(٣) United Nations, "Key findings and advance tables". 2015 Revision of World Population Prospects database متاح على الرابط التالي: <http://esa.un.org/unpd/wpp>

هم في سن العمل (١٥ سنة فأكثر) والبالغ عددهم ٦,٦ ملايين شخص^(٤). وتمثل النساء زهاء نصف المهاجرين الدوليين في العالم، أمّا الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٣٤ سنة فيمثلون الثلث. غير أن هناك خصائصاً شديداً في البيانات المتاحة عن المهاجرين وإسهامهم في الاقتصاد وحركات الهجرة غير النظامية وجوانب أخرى كثيرة.

١٣ - ومعظم البلدان حالياً هي في الوقت نفسه، وبدرجات متفاوتة، بلدان منشأ المهاجرين الدوليين وعبورهم ومقصدتهم. ومن هنا، تقع عليها التزامات لحماية حقوق مواطنيها الموجودين في الخارج، وكذلك حقوق المهاجرين العابرين لأراضيها والوافدين إليها.

١٤ - وعادة ما تكون سياسات الهجرة على المستويات الوطنية مخصصة ومجزأة. ويفتقر العديد من الحكومات إلى سياسات الهجرة أو إلى القدرات اللازمة لتنفيذها. وغالباً ما تركز السياسات على جانب واحد فقط من جوانب الهجرة، مثل الجهات التي تدافع عن حقوق المواطنين في الخارج أو إعادة المهاجرين غير النظاميين، مما يستبعد اتباع نهج أشمل ييسر هجرة آمنة ونظامية ومنظمة. غير أنه أخذ يظهر في السنوات الأخيرة توافق في الآراء على أنه ليس بوسع أي بلد لوحده إدارة الهجرة بفعالية، وأن التعاون فيما بين الدول، على الصعيدين الإقليمي والعالمي على السواء، أمر ضروري. ويتجلى هذا الاعتراف في ظهور العمليات التشاركية الإقليمية بشأن الهجرة في كل منطقة، وزيادة إدماج الهجرة في صلب عمل الجماعات الاقتصادية الإقليمية ومختلف المحافل الإقليمية. ولعل أبلغ من ذلك دلالة الزيادة الكبيرة في عضوية المنظمة الدولية للهجرة وأنشطتها ومداهها، إذ أصبحت تضم حالياً ١٦٢ دولة عضواً، ولها وجود في نحو ١٥٠ بلداً، وأكثر من ٨٠٠٠ موظف يعملون أساساً في الميدان.

١٥ - وأمر آخر لا يقل عن ذلك أهمية، وهي المجموعة المتزايدة من الطلبات الموجهة من الحكومات في جميع أنحاء العالم إلى المنظمات الدولية، مثل المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية، للمساعدة في وضع وتنفيذ سياسات للهجرة مخططة وجيدة التنظيم، وتقديم المساعدة إلى ضعفاء المهاجرين. غير أن الهجرة لم تُدمج مع ذلك دمجاً كافياً في صلب عمل آليات الأمم المتحدة الإنسانية والإنمائية، الأمر الذي يتجلى أيضاً في كون المنظمة الدولية للهجرة لا تنتمي إلى منظومة الأمم المتحدة.

(٤) المنظمة الدولية للهجرة، "أرقام جديدة لمنظمة العمل الدولية تظهر وجود ١٥٠ مليون مهاجر في القوى العاملة العالمية"، ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. متاح على الرابط التالي:

.www.ilo.org/global/topics/labour-migration/news-statements/WCMS_436140/lang--en/index.htm

باء - اللاجئون: البيانات والاتجاهات

١٦ - تُعرّف اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين والبروتوكول الملحق بها عام ١٩٦٧ اللاجئ بأنه "كل من وُجد، بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج البلاد التي يحمل جنسيتها، ولا يستطيع أو لا يرغب في حماية ذلك البلد بسبب هذا الخوف" (انظر المادة ١ من الاتفاقية). وتتضمن المادة ١ من اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩، التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا، الأشخاص الذين يندرجون ضمن ذلك التعريف، وتوسع تعريف اللاجئ ليشمل الأشخاص الذين يفرون من بلدهم "بسبب الاعتداء الخارجي أو الاحتلال أو السيطرة الأجنبية أو الأحداث التي تخل على نحو خطير بالنظام العام". كما أن إعلان كارتاخينا لعام ١٩٨٤ بشأن اللاجئين يوسع هذا التعريف ليشمل مجموعة أوسع من المستفيدين في أمريكا اللاتينية، بمن في ذلك الأشخاص الذين يفرون من بلدانهم لأن "حياتهم أو سلامتهم أو حريتهم أصبحت مهددة بالعنف المعمم أو الاعتداء الأجنبي أو النزاعات الداخلية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو غير ذلك من الظروف التي تخل على نحو خطير بالنظام العام".

١٧ - وفي عام ٢٠١٤، أبلغت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن عدد اللاجئين وصل إلى ١٤,٤ مليون لاجئ. وهناك ٥,٢ ملايين لاجئ فلسطيني إضافيين مسجلين لدى وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا). ويتنمي ٧٥ في المائة من اللاجئين إلى ١١ بلداً فقط، في حين تستضيف ٧ بلدان أكثر من ٥٠ في المائة من جميع اللاجئين. ونصف اللاجئين في العالم هم من الأطفال الذين تقل أعمارهم عن ١٨ سنة، وما يقرب من نصف مجموع اللاجئين هم من النساء أو الفتيات. وفي عام ٢٠١٤، كان غالبية اللاجئين، أي ٨٦ في المائة وفقاً لتقديرات مفوضية شؤون اللاجئين، يقيمون في بلدان نامية^(٥). ومع تدني فرص العودة الطوعية إلى الوطن إلى أدنى مستوى لها منذ عقود، أصبحت الحلول المستدامة أبعد منالاً بالنسبة للاجئين الذين نزحوا في إطار حركات كبيرة عبر الحدود منذ سنوات أو ربما عقود خلت.

١٨ - وعلى الرغم من التوسيع التدريجي للحماية المقدمة إلى اللاجئين، يُضطر العديد من الأشخاص إلى مغادرة ديارهم لأسباب لا تدخل في نطاق تعريف اللاجئ في اتفاقية عام ١٩٥١، ومن هذه الأسباب الكوارث أو ضيق سبل العيش نتيجة للآثار السلبية لتغير المناخ

(٥) انظر: "UNHCR mid-year trends 2014" (Geneva, 2015)، متاح على الرابط التالي:

<http://unhcr.org/54aa91d89.html>

وانعدام الأمن الغذائي. وهناك العديد من الأشخاص الذين يستخدمون قنوات الهجرة بحثاً عن الأمان، والعديد من البلدان تسمح للأشخاص الذين هجروا بلدانهم لهذه الأسباب وغيرها بالبقاء في إطار تدابير مؤقتة.

١٩ - ومن الواضح أن اللاجئين يشكلون مصدر قلق شديد للمجتمع الدولي. فعلى مدى الخمسة وستين عاماً الماضية، عملت الدول الأعضاء معاً من أجل حماية اللاجئين ومساعدتهم ولإعادة توطين عدد محدود منهم في بلدان ثالثة، وذلك بدعم من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة. ومع ذلك، فقد كانت هناك أوجه قصور. وأوضح مظاهر هذا القصور أن المجتمع الدولي لم يتمكن من منع أو معالجة العوامل التي تجبر اللاجئين على الفرار. ولم تكن المساعدات المطلوبة تقدم في الوقت المناسب وبطريقة يمكن التنبؤ بها، مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية على اللاجئين والمجتمعات التي يعيشون فيها على حد سواء. ولم تكن الحلول الطويلة الأجل متاحة دائماً.

جيم - التشرد الداخلي

٢٠ - لا يزال هناك العديد من الأشخاص المشردين داخل الحدود الوطنية. واستناداً إلى مركز رصد التشرد الداخلي، فإن عدد المشردين داخلياً ناهز ٤٠ مليون شخص في نهاية عام ٢٠١٤^(٦). وتُعرّف المبادئ التوجيهية لعام ١٩٩٨ المتعلقة بالتشرد الداخلي، التي توفر إطاراً معيارياً لحماية المشردين داخلياً ومساعدتهم، المشردين داخلياً بأنهم أشخاص "الأشخاص أو جماعات الأشخاص الذين أُكْرهوا على الهرب أو على ترك منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة أو اضطروا إلى ذلك، ولا سيما نتيجة أو سعيًا لتفادي آثار نزاع مسلح أو حالات عنف عام الأثر أو انتهاكات حقوق الإنسان أو كوارث طبيعية أو كوارث من فعل البشر ولم يعبروا الحدود الدولية المعترف بها للدولة" (انظر: E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق). وتوسّع اتفاقية الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٠٩ المتعلقة بحماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا هذا التعريف بإدراج الأشخاص المشردين بسبب الآثار الناجمة عن تغير المناخ والمشاريع الإنمائية.

٢١ - وعندما لا يجد الناس الأمان أو الدعم في ديارهم، فإنهم يبحثون عن الحماية والمساعدة في بلدان أخرى كلاجئين أو مهاجرين. وقد حددت في تقريرتي المقدم إلى مؤتمر

(٦) انظر: Alexandra Bilak and others, "Global overview 2015: people internally displaced by conflict and violence" (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, 2015) متاح على الرابط التالي: www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015-20150506-global-overview-2015-en.pdf

القمة العالمي للعمل الإنساني وفي خطة العمل من أجل الإنسانية الواردة فيه (انظر A/70/709، المرفق)، عدداً من الإجراءات لمعالجة احتياجات المشردين داخلياً من الحماية والمساعدة، وربما حان الوقت لاستعراض عمليتنا الرئيسية المتعلقة بالمشردين داخلياً وتنفيذ الدروس المستفادة بشأن كيفية تحسين الاستجابة.

ثالثاً - لماذا يتنقل الناس: الأسباب الكامنة وراء التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين

٢٢ - تشكل الهجرة الطوعية والتشريد القسري معاً جزءاً من أحوال البشر على مر التاريخ، ومن المرجح أن يكون معظم الناس لديهم معرفة بتلك التحركات في تاريخ أسرهم. وبالنظر إلى أن هذا العالم يتسم بالعولمة والترابط، فمن المرجح أن تصبح الهجرة الدولية في المستقبل أكثر انتشاراً مما هي عليه الآن. ويساهم التكامل المتزايد بين أسواق العمل وانخفاض تكاليف النقل، إضافة إلى الشبكات الراسخة للمعلومات والاتصالات والشبكات الاجتماعية، في إيجاد فرص أكبر للتنقل.

٢٣ - ويُرتقب أن يتواصل ازدياد عدد سكان العالم في المستقبل المنظور، ويتوقع أن يصل إلى ٩,٧ بلايين شخص بحلول عام ٢٠٥٠. وفي حال ظلت حصة المهاجرين الدوليين من مجموع السكان ثابتة، فإن عدد السكان المهاجرين في العالم سيصل إلى ٣٢١ مليون بحلول عام ٢٠٥٠. ويُتوقع أن ما يزيد عن نصف نمو سكان العالم في الفترة ما بين الآن وعام ٢٠٥٠ (٢,٤ بليون شخص) سوف يحدث في أفريقيا (١,٣ بليون شخص)^(٧). وقد تحني البلدان النامية، التي تتراجع فيها معدلات الولادات ويقل فيها عدد المسنين نسبياً، فوائد من العائد الديمغرافي من خلال توفير التعليم الجيد وإيجاد فرص العمل للقوى العاملة المتنامية. ولكنه في حال تجاوز النمو السكاني الفرص المتاحة في قطاعي التعليم والعمل، فمن المرجح أن يسعى المزيد من الشباب إلى البحث عن الفرص في الخارج بأعداد كبيرة. وفي الوقت نفسه، يواجه عدد متزايد من البلدان، لا سيما تلك التي لا تستقبل هجرة مستدامة، مشكلة شيخوخة سكانها بوتيرة سريعة وتناقص عددهم وتضاؤل القوى العاملة^(٨).

(٧) انظر: United Nations, "Trends in international migration, 2015", *Population Facts*, No. 2015/4, December 2015. متصفح على الرابط التالي: www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPoP_Facts20154.pdf

٢٤ - وعلى مدى العقدين الماضيين، أصبح العالم ككل أكثر ثراءً بكثير. فقد ارتفع الناتج المحلي الإجمالي في معظم البلدان، واقترب ذلك من زيادات في مستويات التعليم والعمر المتوقع وفي الحصول على الخدمات العامة. غير أن النمو كان متفاوتاً، إلى جانب زيادة في عدم المساواة. وتُشير الأدلة إلى أنه على الرغم من أن الفقر دافع من دوافع الهجرة، فإن أفقر السكان غالباً ما تعوزهم الموارد اللازمة للهجرة. ولذا، فإن التنمية الاقتصادية يمكن أن تحد من ضغوط الهجرة في الأجل الطويل، ولكنها تؤدي إلى زيادة الهجرة في الأجل القصير.

٢٥ - وهناك علاقة بين الهجرة والتنمية. فتحويلات المهاجرين المالية تُساهم في تخفيف وطأة الفقر وتوفير فرص الحصول على التعليم والرعاية الصحية وغير ذلك من الاستحقاقات. وتؤدي استثمارات المهاجرين وتوليد فرص التجارة إلى تنشيط فرص العمل وتحسين ميزان المدفوعات^(٨). ويجلب المهاجرون العائدون إلى مجتمعاتهم مهارات جديدة، ويساهمون إلى جانب شبكاتهم في النمو الاقتصادي. وفي الوقت نفسه، فإن الهجرة الواسعة النطاق، حين تنطوي على فقدان أصغر الفئات عمراً من السكان وأكثرهم حيوية من الناحية الاقتصادية، تسبب خسائر للبلدان النامية.

٢٦ - ومع أن العوامل الاقتصادية هي الدافع وراء معظم حالات الهجرة الدولية، فإن من بين الأسباب الرئيسية لحركة اللاجئين والمشردين داخلياً النزاعات والعنف والاضطهاد والقمع السياسي وانتهاكات حقوق الإنسان الخطيرة الأخرى. وغالباً ما تمثل هياكل الحوكمة الضعيفة التي تُديم على المستوى المؤسسي أوجه الإقصاء والتهميش والتمييز، بدلا من مكافحتها، أسباباً هيكلية للتحركات الكبيرة للسكان.

٢٧ - وما فتئت الكوارث تؤدي إلى تشريد السكان، ومن المرجح أن تؤدي إلى مزيد من التشريد في المستقبل بالنظر إلى ارتفاع نسبة تركيز السكان في المدن واحتمال ارتفاع وتيرة وشدة المخاطر المتصلة بتغير المناخ وتدهور البيئة. وتشير التقديرات الحالية إلى أنه سُرد في السنوات الثماني الماضية ما متوسطه ٢٨ مليون شخص سنوياً^(٩). ومن المرجح أن تتسبب زيادة الجفاف في انتقال العديد من سكان الأرياف إلى المدن، الأمر الذي سيفرض ضغوطاً

(٨) Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *International Migration Outlook* (2006) (Paris, OECD Publishing, 2006), p.156. متاح على الرابط التالي: www.oecd.org/els/mig/38840502.pdf

(٩) Michelle Yonetani and others, "Global estimates 2015: people displaced by disasters" (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, 2015). متاح على الرابط التالي: www.internal-displacement.org/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters/

على أسواق العمل وقطاع السكن. وتشير الأدلة إلى أن الأشخاص المشردين بسبب العوامل البيئية يميلون إلى الانتقال إلى مناطق معرضة لمخاطر بيئية أكبر. وقد يدفع ارتفاع مستوى سطح البحر والظواهر الجوية البالغة الشدة بالسكان إلى الابتعاد عن المناطق الساحلية والدول الجزرية الصغيرة المنخفضة التضاريس. ولئن كان العديد من ضحايا الكوارث يستطيعون العودة إلى ديارهم في فترة قصيرة نسبياً، فإنهم يحتاجون، في بعض الحالات، إلى إعادة توطينهم بصفة دائمة.

رابعاً - رحلات خطيرة وترحيب غير مؤكد وتطلعات طويلة الأجل ألف - رحلات خطيرة

٢٨ - في غياب ما يكفي من المسارات الآمنة والمنظمة والنظامية للانتقال إلى بلدان أخرى، غالباً ما يضطر اللاجئون الفارون من الاضطهاد أو التراعات المسلحة وكذلك المهاجرون الهاربون من ظروف العيش الشاقة، إلى السفر في رحلات مخوفة بالمخاطر عبر مسارات ملتوية، بحراً وبراً وجواً. وفي غياب بدائل، فإنهم يجدون أنفسهم مجبرين على تسليم مدخراتهم إلى شبكات إجرامية، ويضعون حياتهم في أيدي هؤلاء من أجل عبور الحدود الدولية. ويشكل ارتفاع عدد الأطفال في هذه التحركات مبعث قلق خاص.

٢٩ - وقد قضى كثيرون نحبهم في هذه العملية. فوفقاً لأحد التقديرات، مات خلال العقدين الأخيرين ما لا يقل عن ٥٠.٠٠٠ شخص، من بينهم آلاف الأطفال، بينما كانوا يحاولون عبور الحدود^(١٠). وعلى الرغم من أن عمليات خفر السواحل الوطني تنقذ آلاف الأرواح، إلا أن برامج البحث والإنقاذ التي تنسم بعدم الكفاية والقصور، بما فيها بروتوكولات الإنقاذ في البحر والإنزال، تعرّض للخطر الأفراد القائمين بالإنقاذ والأشخاص الذين يتم إنقاذهم، على السواء.

٣٠ - ويواجه اللاجئون والمهاجرون أيضاً ظروفاً خطيرة وانتهاكات لحقوقهم الإنسانية على طول الطرق البرية، سواء عبر منطقة الساحل أو في أمريكا الوسطى أو عبر فجاج آسيا. وما أقل ما يُبلغ عن المخاطر التي يواجهها المهاجرون واللاجئون أثناء عبورهم، وتظل الأرقام غير مكتملة عن الإصابات بسبب طبيعة هذه التحركات غير النظامية^(١١). وليس هناك إبلاغ

(١٠) IOM, Missing migrants project database. متاح على الرابط التالي: <https://missingmigrants.iom.int/>.

(١١) انظر Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Situation of migrants in transit" (Geneva, 2016). متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/StudyMigrants/OHCHR_2016_Report-migrants-transit_EN.pdf.

منتظم عن عدد الأشخاص الذين يسعون إلى عبور الحدود الدولية أو عن عدد الضحايا والإصابات في صفوفهم، وإن كانت مفوضية شؤون اللاجئين قد أبلغت عن بعض تلك الرحلات، في حين شرعت المنظمة الدولية للهجرة أيضاً في الإبلاغ سنوياً عن الخسائر في الأرواح التي تقع أثناء تلك الرحلات.

٣١ - ويُعد تهريب الأشخاص والاتجار بالبشر جريمتان مختلفتان وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكوليهما المتعلقين بمكافحة الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين. فالمهربون يقومون بتيسير التنقل غير النظامي للأفراد عبر الحدود الدولية في شكل نشاط تجاري غير مشروع، أمّا المتجرون بالبشر فيستخدمون القوة أو الإكراه أو الخداع لاستغلال هؤلاء الأشخاص بطرق شتى، منها الاستغلال الجنسي والسخرة. وعلى الرغم من صعوبة الحصول على أرقام دقيقة، فإن خطر الاتجار بالبشر يتزايد كثيراً في التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين. وقد صدّق حوالي ثلثي الدول الأعضاء على بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكملين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، من أجل القضاء على الاتجار بالبشر واستغلالهم على يد مهربي الأشخاص. بيد أن الدول الأعضاء لا تزال تواجه تحديات في تنفيذهما. ومن اللازم أن تتيح الجهود العالمية مزيداً من الفرص للهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة من أجل القضاء على هذه الآفة.

٣٢ - ويمر العديد من المهاجرين واللاجئين بتجارب صادمة خلال رحلاتهم، منها التعرض للتعذيب والعنف الجسدي والنفسي. ويكون الأطفال، سواء من يسافر منهم بمفرده أو مع ذويه، على وجه الخصوص عرضة للخطر خلال هذه الرحلات، وكذلك الحال بالنسبة للحوامل والمسنين والمعاقين. ويزداد خطر التعرض للعنف الجنسي والجنساني، كما يتضح من الدراسات الأخيرة عن تجارب العنف التي عاشتها النساء المسافرات من أمريكا الوسطى إلى الولايات المتحدة الأمريكية، واللاجئات والمهاجرات خلال رحلتهم إلى أوروبا^(١٢). وتشمل التحديات الأخرى، لا سيما بالنسبة للنساء والفتيات أثناء العبور، الانفصال عن الأسرة، والإجهاد النفسي والصدمات النفسية، والتعقيدات الصحية، والأذى والإصابة الجسديين، ومخاطر الاستغلال.

(١٢) انظر: Rebecca Eapen and others, "Initial assessment report: protection risks for women and girls in the European refugee and migrant crisis" (UNHCR, United Nations Population Fund, Women's Refugee Commission, 2016). متاح على الرابط التالي: www.unhcr.org/569f8f419.html.

باء - وصول محفوف بالمخاطر وترحيب غير مؤكد

٣٣ - يواجه طالبو اللجوء واللاجئون والمهاجرون عند وصولهم إلى الحدود مزيداً من المخاطر. فقد يواجهون مشاكل في الاستفادة من إجراءات تمييز بالإنصاف والكفاءة لتحديد وضع اللاجئين لكل فرد. وفي بعض البلدان، يُودَعون في مراكز الاحتجاز لفترات طويلة في بعض الأحيان وفي ظروف متدنية لا تكفل لهم التمتع بحقوقهم. وإضافة إلى ذلك، فإنهم قد يكونون عرضة لخطر الإعادة السريعة من دون ضمانات ملائمة، أو لإجراءات أخرى تنتهك التزامات الدول بعدم الإعادة القسرية.

٣٤ - وتُعد إجراءات الفرز الفعالة أساسية لإدارة وصول أعداد كبيرة من اللاجئين والمهاجرين بطريقة سليمة. أمّا في حالات التدفق الجماعي، فإن تحديد هوية الوافدين الجدد وتسجيلهم وتوثيقهم وتزويدهم بالمساعدة الضرورية يصبح عبئاً ثقيلاً يرهق القدرات الوطنية. وحتى الدول الأعضاء التي لديها إجراءات فرز متينة تضمن حقوق الإنسان وتكفل البت في طلبات اللجوء وتحدد الاحتياجات الخاصة من الحماية والمساعدة، قد تترزح نظمها مؤقتاً تحت الضغط الناجم عن الأعداد الكبيرة للوافدين الجدد.

٣٥ - وهناك أشخاص قد لا يسعون إلى الحصول على وضع اللاجئين، ولكنهم مع ذلك يعانون من الضعف ويحتاجون للحماية نتيجة للظروف السائدة في بلدانهم الأصلية و/أو للطريقة التي اضطروا للتنقل بها. ومع أنه بذلت جهود لوضع وتعزيز تدابير أكثر استقراراً للتعامل مع التحركات المختلطة، بما في ذلك خطة العمل المؤلفة من ١٠ نقاط بشأن حماية اللاجئين والمهجرة المختلطة^(١٣) التي وضعتها مفوضية شؤون اللاجئين، والإطار التشغيلي للمنظمة الدولية للهجرة بشأن أزمة المهجرة^(١٤)، فلا تزال هناك تحديات كبرى من حيث المبدأ والممارسة على السواء.

٣٦ - وغالبا ما تترك الدول المستقبلية لكي تستجيب لوحدها لتدفق الأعداد الغفيرة من القادمين الجدد. وقد تبين أن الآليات الإقليمية لتقاسم المسؤولية هي دون المستوى المطلوب. كما أن التعاون الدولي لم يتمكن من توفير ما يكفي من الدعم المالي ومن أشكال الدعم الأخرى للبلدان والمجتمعات المتأثرة بالتحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين. وكثيراً ما تقع

(١٣) UNHCR, "Refugee protection and mixed migration: the 10-point plan in action" (Geneva, 2011). متاح على الرابط التالي: www.unhcr.org/50a4c2b09.pdf.

(١٤) IOM, "Migration consequences of complex crises: IOM institutional responses" paper prepared for the tenth session of the IOM Standing Committee on Programmes and Finance, Geneva, 15 and 16 May 2012. متاحة على الرابط التالي: www.iom.int/mcof.

مسؤولية الوافدين الجدد على عاتق السلطات والمجتمعات المضيفة في بلد الوصول الأول. ورغم الجهود المبذولة من بعض الجهات المانحة، فإن التمويل الإنساني عادة ما يقصر عن الوفاء باحتياجات كل من عمليات اللاجئين وتدفقات الهجرة المختلطة الأوسع نطاقاً. والمعونة الإنسانية لا ترتبط ارتباطاً كافياً بتمويل التنمية والنظم الحكومية الأساسية اللازمة لدعم المؤسسات والمجتمعات المحلية المتأثرة سلباً بهذا التدفق.

٣٧ - ويساورني القلق إزاء الاتجاه المتنامي لدى الدول الأعضاء لإقامة الجدران والأسوار في مواجهة التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين، وإزاء اتجاه مقترن بذلك وهو تجريم الهجرة غير القانونية. وقد أثبتت التجربة أن هذه التدابير غير فعالة في مكافحة تهريب الأشخاص والاتجار بالبشر من خلال تحويل اتجاه الحركة إلى أماكن أخرى. كما تعد هذه التدابير في حد ذاتها تدابير منافية لحماية كرامة وسلامة المهاجرين واللاجئين الذين اضطروا إلى الإقدام على رحلات أكثر خطورة أو تقطعت بهم السبل في أحوال بئيسة، ويواجهون أحياناً تدابير إنفاذ عنيفة عند الحدود. ويمكن أن تعزز هذه التدابير أيضاً الكراهية والعداء إزاء المهاجرين واللاجئين في المجتمعات، وأن تحقق نتائج عكسية للطموحات العالمية إلى تعزيز زيادة التكامل والتعاون بين الدول. وكما يوضح عنوان هذا التقرير، فإن علمنا المترابط يحتاج إلى اتباع نهج يراعي الكرامة إزاء تنقل البشر عوضاً عن نهج يقوم على الحدود المغلقة والتجريم.

جيم - في الأجل الطويل

٣٨ - لما كان اللاجئون والمهاجرون الذين يُسمح لهم بالبقاء في البلد المستقبل كثيراً ما يمكثون لفترة طويلة، فإن النهج الإنساني اللازم اتباعه في البداية لا يعد استجابة مجدية وطويلة الأمد لمواجهة التحركات الكبيرة للأشخاص. وكما أكد ذلك الفريق العالمي المعني بالهجرة، لا بد من بذل الجهود في الأجلين المتوسط والطويل من أجل إدراج اللاجئين والمهاجرين الذين يقيمون في البلد في الخطط الإنمائية الوطنية والمحلية بما يضمن لهم فرص كسب العيش ويعزز في الوقت نفسه صمود المجتمعات المحلية المضيفة وفرصها الإنمائية^(١٥). وعادةً ما تتطلب هذه الجهود الرامية إلى إدماج اللاجئين والمهاجرين في المجتمع استثماراً أولياً من الحكومات المستقبلية التي قد تحتاج إلى دعم خارجي. غير أن هذه الجهود يمكن أن تؤدي في الأجل الطويل إلى تحقيق قدر أكبر من التماسك الاجتماعي وزيادة المساهمة في الاقتصاد المحلي.

(١٥) انظر Global Migration Group, *Mainstreaming migration into development planning: a handbook for policymakers and practitioners* (Geneva, 2010). متاحة على الرابط التالي: www.globalmigrationgroup.org/working-group-mainstreaming-migration-national-development-strategies

٣٩ - وتحتاج المجتمعات المحلية المضيفة، التي تتأثر مباشرةً بوصول أعدادٍ كبيرة من اللاجئين والمهاجرين، إلى دعم وخبرات الجهات الفاعلة الإنمائية، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) والبنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية، لضمان تحقيق أولوياتها الإنمائية. وثمة اعتراف متزايد بالحاجة إلى العمل مع المجتمعات المحلية المضيفة. وفي هذا السياق، ازداد إدراك المجتمع الدولي لضرورة تعزيز العلاقة بين المساعدة الإنسانية والإنمائية في الاستجابة للتحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين. ولا بد من أن تعمل الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية معاً من أجل تحقيق نتائج جماعية على مدى فترات متعددة السنوات مستندة إلى الميزة النسبية، ولا سيما في حالات التشرّد التي يطول أمدها.

٤٠ - وألاحظ بقلق بالغ أن ردود الأفعال التي تنم عن كره الأجانب والعنصرية في حق اللاجئين والمهاجرين تبلغ فيما يبدو مستويات جديدة من الحدة والتواتر والقبول العام. ولا بد من أن يتحول فحوى السياسة العامة ومضمون الخطاب العام عن المهاجرين واللاجئين من التهديد إلى التضامن الدولي وحماية الكرامة والاعتراف بالمساهمات الإيجابية. ومن الضروري أن تبذل هذه الجهود مخاوف المجتمعات المضيفة وشواغلها، ويجب أن تستند إلى الوقائع بدلا من الافتراضات والمعلومات المضللة. وبالنظر إلى الأدلة الدامغة التي تشير إلى أن الاتصال الشخصي يقلل كثيرا من التحيز، فإن هناك حاجة ماسة إلى إيجاد سبل أكثر إبداعية لتعزيز الاتصالات بين المجتمعات المحلية المضيفة من جهة واللاجئين والمهاجرين من جهة أخرى.

خامسا - الاعتماد على تاريخ غني من التعاون فيما بين الدول

ألف - التعلم من التجارب الإقليمية

٤١ - من شأن الدروس المستفادة من المبادرات السابقة المتخذة على الصعيد الإقليمي للتعامل مع التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين أن تدعم جهودنا الجماعية الرامية إلى إيجاد آليات لتحسين الاستجابات في المستقبل. وعلى سبيل المثال، فإن خطة العمل الشاملة بشأن اللاجئين من الهند الصينية قد جمعت معاً، خلال الفترة من عام ١٩٨٩ إلى عام ١٩٩٧، بلدان المنشأ وبلدان اللجوء الأول وإعادة التوطين، حيث قطع كل منها على نفسه التزامات ملموسة بإيجاد الحلول للملايين من اللاجئين الفارين من بلدان في جنوب شرق آسيا ولتنظيم مغادرة مئات الآلاف من المهاجرين. وخلال الفترة الممتدة من عام ١٩٨٧ إلى عام ١٩٩٤، استعان المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى بالجهات الفاعلة

الإثمانية والإنسانية في دعم فرص كسب العيش للعائدين من اللاجئين والمشردين داخليا، وكذلك المجتمعات المضيفة. وخلال الفترة من عام ١٩٩٣ إلى ٢٠٠٥، جمع مؤتمر رابطة الدول المستقلة المعني باللاجئين والمهاجرين اثنتي عشرة دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد السوفياتي السابق لتحليل ومعالجة مجموعة متنوعة من التحركات السكانية غير الطوعية في أراضي الاتحاد السوفياتي السابق، بما فيها تحركات اللاجئين والمشردين داخليا والمهاجرين العائدين والأشخاص المرحلين سابقا، والمهاجرين غير النظاميين، وضحايا الكوارث.

٤٢ - وكان من ضمن عوامل النجاح الرئيسية في هذه المبادرات الإقليمية ربط الحلول بعمليات السلام الأوسع نطاقا، والتعامل في الوقت نفسه مع تدفقات اللاجئين وحركات الهجرة غير النظامية، ووضع نهج خاصة بكل منطقة، وإيجاد "صفقة" توزع فيها المسؤوليات فيما بين بلدان المنشأ والعبور والمقصد، وتشمل الاستجابات الإنسانية والحلول الإثمانية على السواء. وشملت العوامل المؤسسية التي أسهمت في نجاحها إنشاء عملية تحضير ومتابعة (عضواً عن عقد مؤتمر استثنائي لإعلان التبرعات)، وإيجاد قيادة قوية في الوكالات الرئيسية، واضطلاع كل من الأمين العام والمجتمع المدني بدور داعم.

٤٣ - وفي الآونة الأخيرة، أمّا خطة اللاجئين السوريين والقدرة على مواجهة الأزمات التي وضعت لمواجهة الأزمة في الجمهورية العربية السورية، فتجمع أكثر من ٢٠٠ شريك في إطار استجابة لأزمة اللاجئين منسقة على الصعيد الإقليمي. وتجمع الخطة بين الموارد الإنسانية والإثمانية اللازمة لدعم تنفيذ خطط الاستجابة بقيادة وطنية في الأردن وتركيا والعراق ولبنان ومصر. وهذه الخطة، التي يشترك في قيادتها كل من البرنامج الإنمائي ومفوضية شؤون اللاجئين، تشمل تدابير ترمي إلى تلبية الاحتياجات من الحماية والمساعدة للاجئين الذين يعيشون في المخيمات وتحقيق تنمية قائمة على بناء القدرة على التكيف تركز على المجتمعات الضعيفة مع تعزيز قدرات النظم الوطنية ودون الوطنية لتقديم الخدمات.

٤٤ - وعلى الصعيد الإقليمي أيضا، وفي إطار عملية بالي بشأن تهريب الناس والاتجار بالأشخاص وما يتصل بذلك من جرائم عبر وطنية، التي أنشئت في عام ٢٠٠٢، قدمت مجموعة من المقترحات لحماية الأشخاص في البحر؛ ومنع تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص؛ ومعالجة الأسباب الجذرية وتحسين سبل العيش في المجتمعات المعرضة للخطر. وبالمثل، فإن مبادرة القرن الأفريقي التي وضعها الاتحاد الأفريقي بشأن الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين، التي تسمى أيضا عملية الخرطوم، والتي بدأ العمل بها في عام ٢٠١٤، قد دفعت بعجلة التقدم في النظر في العمل المشترك بشأن هذه المسائل.

باء - معالجة الأسباب

٤٥ - سيقلل بلوغ أهداف وغايات التنمية المستدامة الواردة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ من حاجة المهاجرين إلى مغادرة ديارهم بحثاً عن فرص أفضل، وذلك بمعالجة بعض الأسباب الجذرية لتحركات اللاجئين والمهاجرين غير الطوعية. ومن شأنه أيضاً أن يوفر سياسات الهجرة الجيدة للتنفيذ وأن يخفف من تكاليف الهجرة، ويعزز مساهمة المهاجرين واللاجئين في بلدان المنشأ وبلدان المقصد على حد سواء.

٤٦ - وتؤدي الاستجابة المبكرة لانتهاكات حقوق الإنسان دوراً حاسماً يقع في صميم مبادرتي "الحقوق أولاً"، وقد ورد الإقرار بالصلة الوثيقة القائمة بين الوقاية والحماية في الفقرة ١٣٩ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، التي التزمت فيها الجمعية العامة بمساعدة الدول في بناء القدرة على حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، ومساعدة الدول التي تشهد توترات قبل أن تنشب فيها أزمات وصراعات.

٤٧ - ودعت البلدان، في إطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠، إلى اتخاذ التدابير للتخفيف من مخاطر الكوارث ومما آلت إليه من تشرد (انظر قرار الجمعية العامة ٦٩/٢٨٣). ووافق مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، في دورته الحادية والعشرين المعقودة في باريس في الفترة من ٣٠ تشرين الثاني/يناير إلى ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، على إنشاء فرقة عمل تتولى وضع نهج متكاملة ترمي إلى "تجنب التشرد ذي الصلة بالآثار الضارة لتغير المناخ وتقليله إلى أدنى حد والتصدي له". (انظر FCCC/CP/2015/10/Add.1، المقرر ١/أ-٢١).

جيم - المبادرات المتصلة بالهجرة والتشرد

٤٨ - تتولى عمليات أخرى تقودها الدول وضع أدوات محددة للاستجابة لتحركات اللاجئين والمهاجرين الكبيرة. ويعد المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، الذي أنشئ في عام ٢٠٠٧ عملية طوعية غير رسمية وغير ملزمة تقودها الحكومات لتعزيز التفاهم وتوطيد أواصر التعاون بشأن العلاقة بين الهجرة والتنمية ولدعم النتائج الملموسة والعملية. وفي عام ٢٠١٥، تناول المنتدى العالمي للمرة الأولى مسائل ذات صلة بالمهاجرين قسراً.

٤٩ - وأكد أكثر من ١٠٠ حكومة دعمها لتحسين حماية المشردين عبر الحدود من الكوارث التي تحدث في سياق تغير المناخ في إطار مبادرة نانسن، وهي عملية تشاورية بقيادة الدول في الفترة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٥ أبلغ في إطارها أن ما لا يقل عن ٥٣ بلداً

قد استقبل مهاجرين متضررين من الكوارث أو امتنع عن إعادتهم^(١٦). ويجري في إطار المبادرة التي تقودها الدول بشأن المهاجرين في البلدان التي تمر بأزمات، التي أطلقت في عام ٢٠١٤، واشترك في رئاستها كل من الفلبين والولايات المتحدة، ودعمتها المنظمة الدولية للهجرة بصفتها أمانتها، وضع مبادئ توجيهية لحماية ومساعدة المهاجرين العالقين في بلدان تعاني من نزاعات أو كوارث طبيعية^(١٧). وتجمع منظمة التحالف من أجل الحلول الحكومات والجهات الأخرى صاحبة المصلحة لإيجاد الحلول وتعترف صراحة بأن التشرّد القسري مسألة إنسانية وإنمائية على السواء.

٥٠ - وكل هذه المبادرات دلائل على أن العديد من الجهات الفاعلة في مختلف السياقات والأماكن تبحث عن سبل لزيادة التعاون الدولي من أجل الاستجابة للتحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين. وهناك الكثير من السبل التي يمكن الاعتماد عليها.

سادسا - التعامل مع التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين: التوصيات المقدمة إلى الدول الأعضاء

٥١ - سيعقد الاجتماع العام الرفيع المستوى الذي سيعقد في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ فرصة فريدة لقادة العالم للاتفاق على نهج جديد للتعامل مع التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين. ويجري النظر في العناصر اللازمة للتوصل إلى حل شامل. ووُضعت الاتفاقيات والأطر والأدوات اللازمة - وإن كان بعضها يتطلب قبولاً أوسع نطاقاً وجميعها يحتاج إلى التنفيذ الكامل. ويقدم هذا الفرع معلومات أساسية وتوصياتي المحددة إلى الدول الأعضاء من أجل تعزيز الاستجابات للتحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين، بينما يركز الفرع سابعاً على الالتزامات التي يمكن أن تقطعها الدول الأعضاء على نفسها على أعلى مستوى في ١٩ أيلول/سبتمبر.

ألف - صون السلامة والكرامة في التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين على السواء معالجة الأسباب الجذرية

٥٢ - يجب أن تمثل معالجة أسباب التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين حجر الأساس في جميع الجهود التي نبذلها. ويحق للأفراد البقاء في ديارهم، وينبغي للمجتمع الدولي أن يبذل

(١٦) انظر www.nanseninitiative.org/.

(١٧) انظر <https://micicinitiative.iom.int/>.

كل ما في وسعه لضمان عدم إجبار الأشخاص على ترك ديارهم أو مجتمعاتهم بحثاً عن الأمان أو البقاء. ومعالجة هذه الأسباب تتطلب التقيد بالالتزامات التي قطعتها الدول الأعضاء على نفسها على مر السنين. وفي معظم الحالات، تكون الإجراءات المطلوبة لمعالجة أسباب التحركات الكبيرة للأشخاص عبر الحدود الدولية معروفة جداً. ولا حاجة إلى قوائم جديدة من التوصيات. لكن المطلوب، بدلا من ذلك، هو تعبئة الإرادة السياسية والموارد اللازمة لتنفيذ قرارات المجتمع الدولي في الجمعية العامة ومجلس الأمن وفي محافل دولية أخرى. وعضواً عن "منع" التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين، يجب معالجة الأسباب التي تجبر اللاجئين والمهاجرين على ترك ديارهم ومجتمعاتهم المحلية.

حماية الأشخاص في سياق التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين

٥٣ - من المبادئ الأساسية احترام حقوق الإنسان لجميع الأشخاص الذين يغادرون بلدانهم، أيا كان وضعهم كمهاجرين. ولا بد من أن تتم إدارة الهجرة والاستجابات لتحركات اللاجئين في ظل احترام تام للقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين والقانون الإنساني وقانون العمل.

٥٤ - ويحق للأشخاص العابرين - سواء أكانوا لاجئين أو طالبي لجوء أو مهاجرين - أن يتمتعوا بالحماية. ويقضي القانون الدولي بأن تقدم المساعدة إلى "أي شخص وجد في البحار معرضاً لخطر الضياع"^(١٨). ويقع على الدول الأعضاء أيضاً التزام بتعطيل شبكات التهريب والاتجار وبعثال ومقاضاة المجرمين الذين يستفيدون من هذه الجرائم. وينبغي أن تتوافق السياسات الحدودية والبحرية، بما فيها بروتوكولات الإنزال، مع معايير حقوق الإنسان والواجب الإنساني المتمثل في "الإنقاذ أولاً وتوجيه الأسئلة لاحقاً". وأدعو الدول الأعضاء إلى استعراض تشريعاتها الوطنية وأحكامها المتعلقة بالعدالة الجنائية للتأكد من أنها متوافقة مع المعايير الدولية بشأن التهريب والاتجار، والسلامة البحرية، وإدارة الحدود.

٥٥ - وتضطلع الدول الأعضاء بالمسؤولية عن التأكد من أن إجراءاتها الحدودية تحمي حقوق الإنسان وتتسق مع القانون الدولي للاجئين، فضلاً عن مراعاة الاحتياجات الخاصة للنساء والأطفال ولغيرهم ممن قد يتعرضون بشكل خاص للخطر. ويتعين تلبية الاحتياجات الفورية لجميع الأشخاص الذين تعرضوا لخطر جسدي أو نفسي أثناء رحلتهم، براً أو بحراً، وبصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين، وإحالة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة إلى الخدمات المناسبة. وفي حالة الأطفال، ينبغي أن يكون الاعتبار الأول في جميع الأوقات لمصالحهم الفضلى. وأدعو الدول الأعضاء في هذا الصدد إلى أن تستعرض سياساتها لإدارة

(١٨) انظر المادة ٩٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، وانظر أيضاً الاتفاقية الدولية لسلامة الأرواح في البحر.

الحدود في ضوء المبادئ والتوجيهات الموصى بها بشأن حقوق الإنسان على الحدود الدولية، التي وضعتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان^(١٩)، وحددت في الإطار التشغيلي لأزمة الهجرة الذي وضعته المنظمة الدولية للهجرة، وفي خطة العمل المؤلفة من عشر نقاط التي وضعتها المفوضية بشأن حماية اللاجئين والمهجرة المختلطة. وأدعو كذلك الدول الأعضاء إلى الابتعاد عن الاتجاه المتزايد لإضفاء الطابع الأمني وإغلاق الحدود، والتحرك صوب إيجاد المزيد من الفرص للهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة.

٥٦ - ويساورني القلق إزاء الاتجاه المتزايد نحو تجريم التحركات غير النظامية. فالقانون الدولي للاجئين واضح في نصه على أنه لا ينبغي أن يُؤخذ ملتمسو اللجوء على دخولهم بوسائل غير نظامية. ومن حق اللاجئين والمهاجرين جميعاً، بغض النظر عن وضعهم، أن تُراعَى الأصول القانونية في تحديد وضعهم القانوني وإمكانية دخولهم وحقهم في البقاء، ولا يُسمح بالطرد الجماعي في أي حال من الأحوال. ولذلك، فإنني أدعو الدول إلى النظر في بدائل الاحتجاز لأغراض مراقبة الهجرة، وإلى التعهد بعدم احتجاز الأطفال لهذا الغرض أبداً.

٥٧ - وفي حين أن حقوق الإنسان تنطبق على الجميع، فإنه لا بد من إجراء عمليات الفرز والإحالة لتحديد الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية بموجب القانون الدولي للاجئين. ويجب إحالة الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية كلاجئين إلى السلطات المختصة على النحو المفصل أدناه. أما من لا ينطبق عليهم تعريف اللاجئين، فقد يحتاجون إلى أشكال أخرى من الحماية: فالأطفال بلا مرافق أو ضحايا الاتجار بالأشخاص أو ضحايا العنف القائم على أساس نوع الجنس، على سبيل المثال، ينبغي أن يحصلوا على الحماية والمساعدة التي يحتاجونها. ولذا طلبت إلى الدول الأعضاء أن تلتزم بوضع توجيهات إضافية بشأن حماية المهاجرين الذين يعانون أوجه ضعف خاصة، على النحو الوارد بمزيد من التفصيل في الفرع سابعاً.

٥٨ - وعلى وجه التحديد، أدعو جميع الدول الأعضاء إلى استحداث سياسات وقدرات مرعية للاعتبارات الجنسانية والعمرية لكفالة حقوق الأطفال وتلبية احتياجاتهم الخاصة وللحفاظ على وحدة الأسرة ومنع حالات العنف القائم على أساس نوع الجنس والتصدي لها. كما أدعو جميع الدول الأعضاء إلى مراعاة حقوق جميع الوافدين الذين يعانون أوجه ضعف خاصة وتلبية احتياجاتهم، بمن فيهم كبار السن والأشخاص ذوو الإعاقة، بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين.

(١٩) انظر "OHCHR, "Recommended principles and guidelines on human rights at international borders" (Geneva, 2014). متاح على الرابط التالي: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf

٥٩ - وتستحق الدول الأعضاء التي تُواجه توافد أعداد كبيرة من اللاجئين والمهاجرين دعماً واسع النطاق من المجتمع الدولي، بما في ذلك زيادة المساعدات الإنسانية لتلبية الاحتياجات الفورية. وربما يتطلب الأمر أيضاً زيادة الموارد البشرية لدعم عمليات إنقاذ الوافدين الجدد وفرزهم واستقبالهم. وأدعو الدول الأعضاء إلى تقديم الدعم المتبادل في حالات التدفقات الكبيرة من اللاجئين والمهاجرين، على أساس التعاون الثنائي والإقليمي والدولي، وكذلك من خلال استجابة شاملة لاحتياجات اللاجئين، على النحو المفصل في الفقرات ٧٦ إلى ٩٠ أدناه.

عدم التمييز والاستيعاب

٦٠ - إن التمييز والتهميش سمتان تطبعان تجربة العديد من اللاجئين والمهاجرين في جميع أنحاء العالم. ولا بد من التصدي لهما بصورة عاجلة.

٦١ - فالقانون الدولي يحرمّ التمييز في المعاملة بسبب العرق أو الجنس أو اللغة، أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أيّ وضعٍ آخر. وهذا التحريم معروف جيداً، وقد علمنا التاريخ دروساً كثيرة عن العواقب المدمرة التي تخلفها الكراهية. ومع ذلك، فهذا زمن آخر يسود فيه، في مناطق عديدة من العالم، خطاب سام قائم على كراهية الأجانب بل والعنصرية في كثير من الأحيان. وهذا المناخ يجرّس على التمييز ضد اللاجئين والمهاجرين في مختلف ميادين الحياة، مثل التعليم والعمل والرعاية الصحية والإسكان. وهو ينطوي على انتهاك للكرامة الإنسانية للاجئين والمهاجرين. ومن أجل التصدي لذلك، قررت بدء حملة عالمية بقيادة الأمم المتحدة لمكافحة كراهية الأجانب، مع التركيز على إقامة اتصال شخصي مباشر بين المجتمعات المضيفة من ناحية واللاجئين والمهاجرين من ناحية أخرى.

٦٢ - وآمل أن تُبرز هذه الحملة إنسانيتنا المشتركة، وتشدد على الإسهامات الإيجابية التي يقدمها اللاجئون والمهاجرون. وأملّي أيضاً أن تحظى هذه الحملة بدعم واسع النطاق من الدول الأعضاء ومن طائفة واسعة من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في جميع البلدان^(٢٠).

٦٣ - وينعزل العديد من اللاجئين والمهاجرين في هامش المجتمعات التي يعيشون فيها. وهذا الوضع ينكر الإمكانيات البشرية للاجئين والمهاجرين ويسفر عن ضغوط اقتصادية وتوترات

(٢٠) انظر، على سبيل المثال، حملات المنظمة الدولية للهجرة (<http://iamamigrant.org>) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (<https://twitter.com/hashtag/withrefugees>) ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (<https://twitter.com/hashtag/actofhumanity>).

اجتماعية. والنهج الأفضل هو استيعاب اللاجئين والمهاجرين في جميع مجالات الحياة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية. وهذا يساعد اللاجئين والمهاجرين على تحقيق إمكاناتهم البشرية وتقديم إسهام إيجابي في اقتصادات البلدان المستقبلة ومجتمعاتها. كما أنه يعزز التماسك الاجتماعي. وهذا الاستيعاب في مصلحة جميع الأطراف المعنية: اللاجئين والمهاجرين أنفسهم والمجتمعات المضيفة وبلدان المنشأ.

٦٤ - والاستيعاب مبدأ يستمد أساسه من القانون الدولي. فالاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ تتضمن أحكاماً بشأن حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية. والقانون الدولي لحقوق الإنسان، الذي يستند إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذي يرد تفصيله في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يخول كل فرد التمتع بحقوق الإنسان الأساسية، مع قيود قليلة جداً على غير المواطنين. وهذه الحقوق تنطبق على اللاجئين والمهاجرين على حد سواء.

٦٥ - وتسعى سياسات الاستيعاب إلى إدماج اللاجئين والمهاجرين في المجتمعات المستقبلية. وهذا يعني أنه ينبغي دعم اللاجئين والمهاجرين في تعلم لغة البلد في مرحلة مبكرة؛ كما أن التوجيه الثقافي مهم أيضاً. وقد أثبتت الممارسة الفضلى أن الاستيعاب يأتي بأفضل ثماره عندما يبدأ فور الوصول. ويستتبع الاستيعاب التركيز على تأمين الوصول إلى جميع أنواع التعليم ومستوياته، والحصول على الرعاية الصحية، وتوفير العمل على جميع مستويات المهارات. ولذلك أدعو جميع الدول الأعضاء إلى وضع سياسات وطنية تستوعب اللاجئين والمهاجرين.

٦٦ - ولا يمكن للدول تحقيق الاستيعاب بمعزل عن غيرها. فينبغي أن تشارك طائفة واسعة من الجهات الفاعلة مشاركة واسعة النطاق في عملية استيعاب اللاجئين والمهاجرين. ولا بد من تشجيع منظمات المجتمع المدني المحلية والطوائف الدينية والقطاع الخاص ووسائل الإعلام ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية ورابطات المهاجرين واللاجئين، على القيام بأدوار أكثر نشاطاً، وينبغي للدول الأعضاء إقامة شراكات معها. ونظراً لأهمية العمل وسبل المعيشة في سياسات الاستيعاب، فينبغي للدول الأعضاء إلى الوقوف على أهبة الاستعداد لدعم الحكومات ومنظمات أرباب العمل والعمال وغيرها من الجهات الفاعلة في عالم العمل، في معالجة الأثر البالغ الذي تخلفه التدفقات الكبيرة من اللاجئين والمهاجرين على أسواق العمل.

٦٧ - وينبغي أيضاً أن تكفل سياسات الاستيعاب الوطنية إدماج المهاجرين واللاجئين في استراتيجيات التنمية الوطنية وخطط العمل الوطنية للتكيف، فضلاً عن أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. كما ينبغي ضمان الاتساق بين سياسات الهجرة والمجالات

السياساتية الأخرى، من حيث صلتها، على سبيل المثال، بالتوظيف والتحويلات المالية وتحسين المهارات والاعتراف بها وتدهور البيئة وتغير المناخ والتنمية الزراعية والريفية وتوفير فرص العمل للشباب. وثمة حاجة إلى تعزيز التعاون بين الجهات الفاعلة الإنمائية والإنسانية الدولية، لكفالة تلقي الدول، بما في ذلك السلطات المحلية، الدعم الشامل الذي تحتاجه. وإنني ملتزم بضمان وجود هذا التأزر داخل منظومة الأمم المتحدة.

باء - الاستجابات الشاملة وتعزيز تقاسم المسؤولية عن اللاجئين

٦٨ - يواجه العالم عدداً غير مسبوق من اللاجئين نتيجة للنزاعات الناشئة والنزاعات غير المحسومة. فثمة حاجة ملحة لزيادة تقاسم المسؤولية عن اللاجئين لكي تُصان حقوقهم ولا يقع عبء فرارهم على بعض البلدان والمناطق أكثر من غيرها مجرد أنها قريية من بلدان المنشأ. وهذه أولوية عالمية. وقد حدّدت في الفرع سابعاً مجموعة من الالتزامات التي ينبغي أن تتعهد بها الدول الأعضاء على أعلى مستوى في شكل اتفاق عالمي بشأن تقاسم المسؤولية عن اللاجئين، من أجل صون حقوقهم، مع تزويد الدول الأعضاء المتأثرة بهذه التحركات بدعم يتسم بالفعالية وإمكانية التنبؤ به.

٦٩ - وقد ظل التعاون فيما بين الدول الأعضاء وتقاسم المسؤولية في صميم نظام الحماية الدولية منذ أيامه الأولى، في مطلع القرن العشرين. وفي ديباجة الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ اعتبر أن '... منح حق اللجوء قد يلقي أعباءً باهظة على عاتق بعض البلدان، وأنه من غير الممكن إيجاد حل مرض لهذه المشكلة التي أقرت الأمم المتحدة بأبعادها وطبيعتها الدوليين إلا بالتعاون الدولي'.

٧٠ - ولا يزال لمبدأ تقاسم المسؤولية أهمية حيوية، نظراً لأن التحديات التي يطرحها اللاجئون عابرة للحدود الوطنية بطبيعتها ولا يمكن لدولة عضو أن تواجهها بمفردها. وهو مبدأ أُعيد تأكيده في قرارات متعاقبة للجمعية العامة، آخرها القرار ١٣٥/٧٠ الذي اتخذته الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. وسوف يعيد الاتفاق العالمي الذي اقترحتته تأكيده هذا المبدأ من خلال تطبيق معايير تجسد اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، والصكوك الإقليمية المتعلقة باللاجئين، فضلاً عن القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وعلى وجه التحديد، سيلزم الاتفاق العالمي الدول الأعضاء بدعم اعتماد خطة استجابة شاملة لتحركات اللاجئين كلما حدث تحرك للاجئين على نطاق واسع يُحتمل أن يطول أمده. كما سيُشجع الاتفاق تقاسم المسؤولية على نحو متكافئ من خلال توكي إسهامات متباينة تقدمها الدول الأعضاء والشركاء الدوليين والوطنيين، استناداً إلى القانون الدولي والممارسات الجيدة المثبتة الجدوى.

٧١ - وبغية مساعدة الدول الأعضاء على الوفاء بالتزامات الاتفاق العالمي بشأن تقاسم المسؤولية عن اللاجئين، وتمشيا مع ولاية مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين التي تنص على "تأمين حماية دولية... للاجئين والتماس حلول دائمة لمشكلة اللاجئين"^(٢١)، طلبتُ إليه وضع وتنسيق خطة استجابة شاملة لتحركات اللاجئين، استنادا إلى القانون الدولي والممارسات الفضلى، وبالتنسيق مع جميع الجهات الفاعلة المعنية، بما في ذلك توسيع نطاق العمليات الإنسانية حيثما وجدت، في المواقف المحددة التي تنطوي على تحركات كبيرة للاجئين. وسوف تقوم خطة الاستجابة على العناصر الأساسية التالية.

العناصر الأساسية للاستجابة الشاملة لتحركات اللاجئين

٧٢ - يحتاج طالبو اللجوء إلى الوصول إلى الأراضي وعمليات تتيح تحديد احتياجاتهم من الحماية الدولية، وفق إجراءات عادلة وفعالة، جماعية أو فردية. وينبغي منح الأشخاص الذي يتبين أنهم بحاجة إلى الحماية الدولية الوضع الملائم والحقوق المرتبطة به، التي لا تقتصر على الحماية من الإعادة القسرية والمعاملة اللائقة فحسب، وإنما تشمل الحقوق المحددة في القانون الدولي للاجئين والصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان.

٧٣ - ويجب أن تتمكن الدول المستقبلية من التعويل على الدعم الدولي من أجل وضع إجراءات الاستقبال الملائمة من خلال الترتيبات التعاونية التي توفر لهم المساعدة والخبرة الفنية عند الاقتضاء، بما في ذلك التكنولوجيا البيومترية. ويقع على عاتق الدول المستقبلية ضمان إصدار الوثائق المتعلقة بتسجيل اللاجئين، ووضعهم داخل البلد، وغير ذلك من المناسبات الرئيسية في الحياة (مثل الولادة والزواج والطلاق والوفاة). فهذا يحول دون انعدام الجنسية، ويمكن الأفراد من الحصول على الخدمات الأساسية، ويسر الوصول إلى حلول، بما في ذلك الحق في العودة إلى الوطن بأمان وكرامة، عندما تسمح الظروف.

٧٤ - وسوف تُوزع المساعدات على نحو يتسم بالفعالية والكفاءة، وتُعزَّز بها قدرة اللاجئين والمجتمعات المضيفة على التكيف. وينبغي، بقدر الإمكان، أن تُقدَّم تلك المساعدات من خلال الجهات الخدمية الوطنية المناسبة (مثل الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي والإسكان والطاقة والخدمات الاجتماعية).

(٢١) الفقرة ١ من النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وقرار الجمعية العامة ١٥٣/٥٨، الذي أزال فيه القيد الزمني المتعلق بالإبقاء على المفوضية. انظر أيضا مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "مذكرة بشأن ولاية المفوض السامي لشؤون اللاجئين ومفوضيته"، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، متاحة على الرابط www.unhcr.org.

٧٥ - وينبغي استكشاف إمكانية استخدام الآليات القائمة على أساس نقدي والوسائل المبتكرة لتقديم المساعدات الإنسانية والإنمائية على نحو فعال بغية تلبية الاحتياجات الأساسية، وبناء قدرة السكان المتضررين على التكيف، وإرساء دعائم الاستقرار والتعافي.

٧٦ - ولا يمكن للدول المستقبلية تلبية الاحتياجات الأساسية للاجئين بمفردها. بل ينبغي أن تتقاسم الدول الأعضاء الأخرى هذه المسؤولية. ففي بداية مرحلة الطوارئ، وحتى الوصول إلى حلول دائمة، يجب الاستثمار في بناء قدرات اللاجئين والسلطات المحلية والنظم والشبكات المجتمعية، لا سيما من أجل حماية النساء والأطفال. ويجب على الجهات المانحة والمنظمات الدولية أن تدعم المنظمات غير الحكومية والشركاء من الجهات المحلية والمجتمع المدني لكي يضطلعوا بدور أكبر في الاستجابات الإنسانية.

٧٧ - وعادة ما تكون المجتمعات المستقبلية نفسها هي أول مستجيب لحالات الطوارئ المتعلقة باللاجئين. فعالية اللاجئين يقيمون خارج المخيمات. ومن ثم فمن الضروري ضمان توفير الدعم الكافي لمضيفيهم لكفالة التماسك الاجتماعي، الذي يساعد على احترام حق اللجوء.

٧٨ - ويتحتم على الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية أن تعمل مع الدول المستقبلية وتحدد النتائج المشتركة التي يمكن لكل منهما أن تدعمها، بما في ذلك الحد من الاعتماد على المعونة الإنسانية الدولية مع مرور الوقت لصالح اللجوء إلى حلول أكثر استدامة. ولا بد أن يتسم العمل الإنساني الدولي بالسرعة والمرونة والفعالية. وفي الوقت نفسه، وبالنظر إلى طول فترة التشرّد في المتوسط، فإن الاستجابة ستكون أكثر استدامة إذا استندت إلى النظم الوطنية والمحلية، واشتملت على نهج إنمائي، حتى في المراحل المبكرة من حالة الطوارئ.

٧٩ - ويجب على الدول غير المستقبلية والجهات المانحة المتعددة الأطراف والشركاء من القطاع الخاص أن يضمنوا تمويل أنشطة المساعدة الإنسانية على نحو متسق وكاف ويمكن التنبؤ به لتلبية احتياجات اللاجئين والمجتمعات المضيفة الطارئة والأكثر إلحاحاً، فضلاً عن احتياجاتهم الطويلة الأجل. وينبغي تحديد أشكال جديدة ومبتكرة للتمويل كما أشرت في تقرير مؤتمّر القمة العالمي للعمل الإنساني (A/70/709). ولا بد من مراعاة التكاليف الاقتصادية والاجتماعية لاستضافة أعداد كبيرة من اللاجئين في مخططات الإقراض المالي، بما في ذلك الإقراض للبلدان المتوسطة الدخل، ويجب فتح فرص للتمويل الإنمائي وتشجيع توجيه استثمارات القطاع الخاص إلى البلدان التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين. وفي هذا الصدد يُعدّ تزايد مشاركة البنك الدولي والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف في دعم الدول والمجتمعات المتأثرة باللاجئين والأشخاص المشردين داخلها تطوراً إيجابياً.

٨٠ - ويملك اللاجئون الإرادة والقدرة لكي يصبحوا معتمدين على أنفسهم في أماكن لجوئهم. وهذا يصبّ في مصلحتهم الخاصة وفي مصلحة المجتمعات التي يعيشون فيها. ويؤدي تقديم الدعم إلى اللاجئين والمجتمعات المضيفة على حدّ سواء لإيجاد موارد عيش مجدية ومستدامة، إلى تمكين اللاجئين من تأمين الاحتياجات الأساسية كالغذاء والماء والمأوى والملبس، والإسهام في تنمية الاقتصادات المحلية.

٨١ - وينبغي تيسير اعتماد اللاجئين على أنفسهم بالاعتراف بحقوقهم في الإقامة والالتزام بتوسيع فرص حصولهم على عمل قانوني حيثما أمكن. ويجب أن يشارك اللاجئون، بمن فيهم النساء والشباب، في هذه الخطط لضمان أن تُسهم مهاراتهم وقدراتهم في حمايتهم وحماية مجتمعاتهم.

٨٢ - ولا ينبغي إغفال أيّ طفل من الأطفال اللاجئين. فالحصول على التعليم يوفر حماية أساسية للأطفال والشباب في سياقات التشرد. وينبغي أن يكون التعليم الابتدائي إلزامياً ومتاحاً لجميع الأطفال اللاجئين؛ وينبغي زيادة فرص التعليم في جميع المستويات، بما في ذلك التعليم الثانوي وما بعده. فالتعليم يسهم في توفير الحلول، بتزويد الأطفال والشباب بالمعرفة والمهارات لكي يعيدوا بناء حياتهم ومجتمعاتهم.

٨٣ - وتقاسم الدول الأعضاء المسؤولية يشمل أيضاً تخفيف بعض الضغوط التي تعانيها البلدان المضيفة عن طريق زيادة وسائل قبول اللاجئين في بلدان أخرى لتصبح كافية لتلبية الاحتياجات السنوية المتعلقة بإعادة التوطين التي حددها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أو ما لا يقل عن ١٠ في المائة من مجموع اللاجئين. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تعزيز إعادة التوطين؛ وبرامج الإحلاء الطبي والسماح بالدخول لأسباب إنسانية؛ وبرامج الإحلاء المؤقت؛ وإتاحة الفرص أمام المهاجرين ذوي المهارات، وتنقل اليد العاملة، والتعليم، وجمع شمل الأسر. وتوفّر هذه المسارات بدائل مجدية للرحلات غير النظامية والخطيرة في أغلب الأحيان.

٨٤ - ويرغب معظم اللاجئين في العودة إلى ديارهم. وعندما تكون الظروف في بلد المنشأ مواتية للعودة، تستلزم الاستجابة الشاملة لأزمة اللاجئين وسائل تسمح بعودتهم ضمن إطار مناسب يضمن سلامتهم البدنية والقانونية والمادية، وفقاً للمعايير الدولية وحسبما تقتضيه عملية إعادة إدماجهم. ويجب أن تهَيء بلدان المنشأ أيضاً الظروف اللازمة للعودة المستدامة من خلال إدراج الاحتياجات المتعلقة بإعادة الإدماج ضمن الخطط الإنمائية الوطنية، وكذلك من خلال منح العفو، وتوفير ضمانات في مجال حقوق الإنسان، واتخاذ تدابير لإتاحة إعادة الممتلكات.

٨٥ - وتتطلب خطط الإعادة من الدول الأعضاء المعنية ومنظومة الأمم المتحدة والشركاء الآخرين دعم العودة الطوعية وإعادة الإدماج والمصالحة، بما في ذلك من خلال تعزيز المساواة بين العائدين والمشردين والسكان المحليين في الحصول على الخدمات الأساسية والمشاركة في الحياة العامة. ويجب توفير دعم شامل لبلدان المنشأ أيضاً عن طريق تمويل التعمير والتنمية.

٨٦ - وفي الحالات التي لا تكون فيها الظروف مواتية لعودة اللاجئين، يحتاج اللاجئون في الدول المستقبلية إلى التمتع بوضع يسمح لهم بإعادة بناء حياتهم والتخطيط لمستقبلهم. وينبغي أن تمنح الدول المستقبلية للاجئين وضعاً قانونياً وأن تدرس أين ومتى وكيف تتيح لهم الفرصة ليصبحوا مواطنين بالتجنس.

جيم - ضمان هجرة آمنة ونظامية ومنظمة

٨٧ - تحدث الهجرة في معظمها حالياً بوسائل آمنة ونظامية. فما يقارب ٢٥٠ مليون مهاجر دولي يغادرون في غالبيتهم بلدان المقصد ويعبرونها وينتقلون إليها من دون وقوع أي حادث. ولكن هذا لا ينطبق على جميع المهاجرين مثل المهاجرين في التحركات الكبيرة التي تكون في أغلب الأحيان مخفوفة بالمخاطر والتي هي محور هذا التقرير. وإني أدعو جميع الدول الأعضاء إلى مضاعفة جهودها الرامية إلى تيسير الهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة بغية التوصل إلى اتفاق عالمي للهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة.

٨٨ - ويستند اتفاق كهذا إلى حقّ جميع المهاجرين في الاحترام والحماية والتمتع الكامل بحقوق الإنسان الخاصة بهم التي تنصّ عليها المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان، بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين. وبالإضافة إلى الصكوك الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان المشار إليها في الفرع سابقاً أدناه، تحوّل صكوك قانونية دولية عدّة أشكالاً محددة من الحماية للعمال المهاجرين، مثل الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الصادرة لعام ١٩٩٠، والاتفاقيات ذات الصلة التي وضعتها منظمة العمل الدولية بما في ذلك الاتفاقية رقم ٩٧ بشأن العمال المهاجرين والاتفاقية رقم ١٤٣ بشأن العمال المهاجرين واتفاقية رقم ١٨٩ بشأن العمل اللائق للعمال المتزليين المعتمدة حديثاً. وعلاوة على ذلك، يتمتع المهاجرون أيضاً بالحقوق والحماية التي تنصّ عليها فروع مختلفة من القانون الدولي منها قانون اللاجئين، وقانون العمل، والقانون الإنساني، والقانون البحري، والقانون الجنائي عبر الوطني، وقانون الجنسية، والقانون القنصلي، وقانون البحار. وأدعو جميع الدول الأعضاء إلى التصديق على الأطر المعيارية القائمة وتنفيذها تنفيذاً فعلياً. ومن شأن ذلك أن يضمن احترام حقوق الإنسان للمهاجرين؛ وتيسير هجرة آمنة وعادلة ونظامية

ومنظمة؛ وأن يخفض عدد حوادث الاستغلال والاعتداء المرتبطة بالهجرة؛ وأن يعزز التعاون الدولي في مجال الهجرة.

٨٩ - غير أن كثيراً من المهاجرين، وإن لم يكونوا لاجئين، معرضون للخطر في بلدان منشئهم، و/أو على طول طرق الهجرة، و/أو عند وصولهم إلى مقصدهم، و/أو خلال عملية عودتهم إلى بلدان منشئهم أو لدى عودتهم إليها. ويجب تبيين الاحتياجات وأوجه الضعف المحددة. والمهاجرون الذين يقعون في أزمات معرضون لخطر مضاعف، فهم في أغلب الأحيان لا يسترعون الأنظار لأنهم ليسوا من رعايا البلد المستقبل، ثم إنهم يواجهون صعوبات في الحصول على المساعدة الإنسانية. وفي أكثر الأحيان يندرجون في عداد المفقودين ضمن هيكل العمل الإنساني الحالي.

٩٠ - ومن واجب الدول الأعضاء حماية رعاياها في الخارج. وقد أنجز عمل هام في إطار المبادرة المتعلقة بالمهاجرين في البلدان التي تمر بأزمات من أجل تحديد أدوار بلدان المنشأ ومسؤولياتها في تأمين الحماية والمساعدة لرعاياها في الخارج، وفي استبانة الممارسات الواعدة في هذا الشأن مثل تعزيز الصلاحيات القنصلية والتعاون القنصلي الثنائي والإقليمي، ولا سيما في حالات الطوارئ.

٩١ - وقد وضعت منظمات وكيانات دولية توجيهات في الآونة الأخيرة، منها أجنحة الهجرة العادلة^(٢٢) والإطار المتعدد الأطراف بشأن هجرة الأيدي العاملة^(٢٣) اللذان وضعتهما منظمة العمل الدولية؛ وإطار إدارة الهجرة^(٢٤) والإطار التنفيذي المتعلق بأزمة الهجرة والنظام الدولي لتزاهة التوظيف^(٢٥) التي وضعتها المنظمة الدولية للهجرة، وكلها تسهم إسهاماً كبيراً في دعم الإطار المعياري الدولي وفي تلبية الاحتياجات العملية. وبالإضافة إلى ذلك، تقود مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان حالياً جهوداً من خلال الفريق العامل المعني بالهجرة وحقوق الإنسان والمسائل الجنسانية التابع للمجموعة العالمية المعنية بالهجرة من أجل

(٢٢) ILO, *Fair Migration: Setting an ILO Agenda* (Geneva, 2014). متاح على الرابط التالي
<http://ilo.org/global/topics/labour-migration/fair-migration-agenda/lang--en/index.htm>

(٢٣) منظمة العمل الدولية، الإطار المتعدد الأطراف بشأن هجرة الأيدي العاملة: مبادئ وإرشادات غير ملزمة من أجل نهج قائم على الحقوق إزاء هجرة الأيدي العاملة (جنيف ٢٠٠٦). متاح على الرابط التالي:
http://ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_178672/lang--en/index.htm

(٢٤) IOM, document C/106/40، متاح على الرابط التالي:
<https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf>

(٢٥) انظر <http://iris.iom.int/about-iris>

وضع مبادئ وتوجيهات عملية بشأن حماية حقوق الإنسان للمهاجرين المعرضين للخطر والمشاركين في التحركات الكبيرة^(٢٦). وأدعو الدول الأعضاء إلى النظر في استخدام هذه التوجيهات عند وضع الاتفاق بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

٩٢ - ويحقّ للدول الأعضاء إبعاد الأفراد الذين ليسوا من رعاياها ولا يسمح لهم بالبقاء، وهذا الحق نتيجة طبيعية لممارسة السلطة التقديرية السيادية في تحديد الأفراد من غير الرعايا الذين يجوز لهم الدخول إلى أراضيها والإقامة فيها. والعودة عنصر هام من عناصر ضمان نزاهة نظم اللجوء والهجرة وجميع الحكومات ملزمة بقبول عودة رعاياها. وأدعو الدول الأعضاء إلى تشجيع العودة الطوعية وتفضيلها على العودة القسرية أو الترحيل من أجل تحسين صون كرامة المهاجرين وتخفيض التكاليف القانونية أو الإدارية. وتكون العودة الطوعية أكثر فعاليةً عندما يرافقها تقديم مساعدة كبيرة على إعادة إدماج المهاجرين لتيسير إعادة بناء حياتهم والحصول على موارد عيش في أوطانهم. وينبغي تزويد الأفراد بالمساعدة على إعادة الإدماج عندما يعودون بمفردهم وكذلك إلى المجتمعات المحلية عندما تحصل حركات عودة واسعة النطاق. ويجب أن يكون أي نوع من أنواع العودة، بما في ذلك الترحيل، متسقاً مع المعايير الدولية وأن يحترم المبدأ الأساسي لعدم الإعادة القسرية، والمصالح الفضلى للأطفال، والإجراءات القانونية الواجبة.

٩٣ - وأرحب بالمبادرات التي اتخذها بعض الدول الأعضاء للاعتراف بضرورة توفير الحماية المؤقتة من العودة كحدّ أدنى لبعض المهاجرين المعرضين للخطر الذين ليسوا لاجئين. وقد وضعت أكثر من ٢٠ دولة من الدول الأعضاء تشريعات وسياسات وطنية لمنح حماية مؤقتة أو غيرها للمهاجرين الذين تعاني بلدان منشئهم من كوارث طبيعية أو اضطرابات خطيرة في النظام العام. ومن المهم في هذا الصدد مراعاة سلامة المهاجرين ورفاههم، وكذلك قدرة بلدان المنشأ على قبول أعداد كبيرة من العائدين نظراً إلى أثر ذلك في الخدمات الاجتماعية وأسواق العمل والتماسك الاجتماعي والاستقرار.

٩٤ - وبالإضافة إلى ذلك، اعتمدت عدة دول أعضاء تدابير لتوفير الحماية المؤقتة أو الدائمة لضحايا الاتجار أو غيره من أشكال الاستغلال الخطيرة، مع أن ذلك لا ينبغي أن يكون مرهوناً بموافقة الضحايا على التعاون مع أجهزة إنفاذ القانون. وأشجع الدول الأعضاء الأخرى على وضع تدابير من هذا القبيل. ويمكن وضع أطر وطنية وإقليمية للحماية، بما في

(٢٦) انظر أيضاً عمل الفريق العالمي المعني بالهجرة بشأن إدماج الهجرة في صلب التخطيط الإنمائي وعمليّتي التقييم اللتين أحرهما في الآونة الأخيرة فيما يتعلق بالهجرة المرتبطة بالآزمات (www.iom.int/stocktaking-exercise-crisis-related-migration) and on protection at sea (www.refworld.org/docid/570799034.html).

ذلك من خلال الجماعات الاقتصادية الإقليمية مثل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والعمليات التشاورية الإقليمية والمنتديات الإقليمية، بهدف تهيئة ظروف أكثر استقراراً وأماناً للمهاجرين. وعلاوة على ذلك، اعتمد بعض الدول الأعضاء برامج لتسوية الوضع القانوني للمهاجرين، وتحديدًا حيثما يكونون مندمجين جيداً في الحياة الاجتماعية والاقتصادية للدول والمجتمعات المضيفة لهم.

٩٥ - وتحتاج السلطات المحلية إلى الدعم بصورة خاصة لأنها هي المستقبل الأول للمهاجرين لفترة مؤقتة أو طويلة الأمد. وكثيراً ما تكون قدراتها محدودة على إدارة عمليات استقبال الوافدين الجدد أو المهاجرين العائدين أو إدماجهم. ونظراً إلى أن لها مصلحة مباشرة في بناء مجتمعات متماسكة، فينبغي لها أن تشارك في عمليات التخطيط الوطنية^(٢٧).

٩٦ - ومن أجل تعظيم الأثر الإيجابي للهجرة، يجب أن نحلل الاتجاهات استناداً إلى قاعدة متينة من الأدلة. وأدعو جميع الدول الأعضاء إلى الاستثمار في جمع البيانات، بما في ذلك البيانات المصنفة حسب الجنس والسن، فضلاً عن المعلومات المتعلقة بتدفقات المهاجرين النظاميين وغير النظاميين على حدّ سواء، ومكان ضعف المهاجرين، والآثار الاقتصادية للهجرة. وينبغي تحليل البيانات بغية التخطيط للهجرة في المستقبل وتعزيز استيعاب المهاجرين.

٩٧ - ورغم أن معايير حقوق الإنسان ومعايير قانونية أخرى تنظم التعامل مع المهاجرين، لا تزال أطر التعاون بين الدول على الصعيدين الإقليمي والعالمي محدودة أو ناشئة. ومع ازدياد الاعتراف بأن قضايا الهجرة هي قضايا دولية في جوهرها، أصبح من الضروري تعزيز آليات التعاون بين الدول من أجل تيسير الهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة والحد من الهجرة غير النظامية وغير الآمنة وغير المنظمة وتخفيف آثارها. ولذلك أدعو إلى وضع اتفاق عالمي جديد بشأن الهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة.

٩٨ - وقد آن الأوان لتوطيد العلاقات القانونية بين الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة بهدف تعزيز قدرة الأمم المتحدة على مساعدة المهاجرين ومساعدة الحكومات في التعامل مع قضايا الهجرة، والتشجيع على تحسين الاتساق بين مجالي الهجرة والسياسات العامة المتصلة بها.

(٢٧) تظهر ممارسات واعدة من خلال عمليات تحاور مختلفة بين المسؤولين المحليين مثل مؤتمر المنظمة الدولية للهجرة عن المهاجرين والمدن الذي عُقد في عام ٢٠١٥ (انظر www.iom.int/idmcmc)؛ والمنتدى العالمي لرؤساء البلديات بشأن الهجرة والتنمية وشبكة الممارسين المعنيين بذلك (انظر www.unitar.org/dcp/human-mobility-programme/facilitating-policy-dialogue) وشبكة مدن الهجرة (انظر <http://citiesofmigration.ca/>).

سابعاً - الالتزامات العالمية المتعلقة بالتعامل مع التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين

٩٩ - أحثّ الدول الأعضاء المشاركة في الاجتماع العام الرفيع المستوى الذي سيعقد في ١٩ أيلول/سبتمبر على الاستفادة الكاملة من الفرصة التي يتيحها الاجتماع لاعتماد التزامات عالمية جديدة، على أعلى مستوى، بالتعامل مع التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين، على أن تشمل الركائز الثلاث التالية:

ألف - الركيزة ١: صون السلامة والكرامة في التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين على السواء

١٠٠ - أحثّ الدول الأعضاء على ما يلي:

(أ) ضمان حماية اللاجئين والمهاجرين وصون كرامتهم وحقوق الإنسان الخاصة بهم وفقاً لالتزاماتها القانونية التي تنصّ عليها المعاهدات الدولية الأساسية التسع المتعلقة بحقوق الإنسان^(٢٨)، وجميع أحكام القانون الإنساني الدولي ذات الصلة، والقانون الدولي للاجئين، وقانون العمل؛

(ب) تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ تنفيذاً كاملاً، بما في ذلك التدابير الرامية إلى التخفيف من حدة الفقر؛

(ج) تنفيذ تدابير على وجه الاستعجال للتخفيف من المخاطر المرتبطة بالكوارث، على النحو المبين في إطار سيندائي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠؛

(د) اتخاذ الخطوات اللازمة من أجل التنفيذ التام لاتفاق باريس الذي اعتمده مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥؛

(هـ) توظيف مواردها الجماعية في الجهود الرامية إلى منع نشوب النزاعات المسلحة، وضمان حلّ مبكر ودائم للنزاعات المسلحة، مع مراعاة التوصيات ذات الصلة المستخلصة من الاستعراضات المستقلة الثلاثة التي أجريت في عام ٢٠١٥ فيما يتعلق بالسلام

(٢٨) المعاهدات الدولية الأساسية التسع المتعلقة بحقوق الإنسان هي: الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ واتفاقية حقوق الطفل؛ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛ والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

والأمن^(٢٩)، فضلاً عن التدابير الإضافية المبينة في التقرير الذي قدّمته إلى مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني (A/70/709)؛

(و) اتخاذ جميع التدابير الممكنة للتصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات المكّملة لها ولكن الأهمّ من ذلك هو التنفيذ الكامل لهذه الاتفاقية وبروتوكولاتها، ولا سيما بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال والاتفاقية الدولية للبحث والإنقاذ في البحر^(٣٠)؛

(ز) الاعتراف بأن عدم التمييز هو عنصر أساسي من عناصر القانون الدولي لحقوق الإنسان، وأن السياسات الرامية إلى تعزيز إدماج اللاجئين والمهاجرين الذين يسمح لهم بالبقاء في بلد معيّن تعود بالمنفعة على جميع الأطراف المعنية.

١٠١ - وأدعو الدول الأعضاء أيضاً إلى الالتزام بما يلي:

(أ) معالجة أسباب التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين عن طريق:

١' التنفيذ الكامل لالتزاماتها القانونية والقرارات الجماعية السابقة، على النحو المبين في الفقرة ١٠٠ أعلاه، بغية معالجة أسباب التحركات الكبيرة للاجئين والمهاجرين؛

٢' تضمين القوانين والسياسات الوطنية المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، وتنفيذ تلك السياسات تنفيذاً كاملاً من أجل حماية الأشخاص الذين أجبروا على ترك ديارهم ولكنهم لا يزالون داخل الحدود الوطنية؛

٣' دعم الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء المعرضة للخطر بسبب الآثار السلبية لتغير المناخ من أجل التخفيف من تلك الآثار، والتخطيط للهجرة، عند الاقتضاء، بما في ذلك إعادة التوطين المخطط لها، باعتبار ذلك وسيلة لمنع التشريد القسري وتقليله؛

(٢٩) انظر الوثيقة A/70/95-S/2015/446، هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، منع النزاع، وتحويل العدالة، وضمان السلام: دراسة عالمية حول تنفيذ قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم ١٣٢٥ (نيويورك ٢٠١٥)، متاح على الرابط التالي http://iknowpolitics.org/sites/default/files/global_study_on_1325_ar.pdf، والوثيقة A/69/968-S/2015/490.

(٣٠) انظر [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx)

(ب) حماية الأشخاص أثناء الرحلة وعند الحدود:

١' العمل مع الدول الأعضاء الأخرى والهيئات الإقليمية والوكالات الدولية، بما فيها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، من أجل تكثيف الجهود الرامية إلى مقاضاة المهربين والمتجرين الإجراميين، وضمان توفير الحماية والمساعدة للمهاجرين المهربين واللاجئين وضحايا الاتجار؛

٢' استعراض سياسات إدارة الحدود والاحتجاز لضمان صون حقوق الإنسان لجميع الوافدين. بما يتماشى مع المعايير الدولية، والنظر في اعتماد بدائل لاحتجاز اللاجئين والمهاجرين، وضمان عدم احتجاز الأطفال أبدا لأغراض مراقبة الهجرة، وذلك كمسألة مبدأ؛

(ج) منع التمييز وتعزيز الإدماج:

١' رفض الخطاب السياسي الذي يصم اللاجئين والمهاجرين، والتعهد ببذل كل الجهود الممكنة لمكافحة كره الأجانب وتقديم مثل يُحتذى به من خلال عدم استخدام لغة معادية للأجانب في الخطاب العام لديها، ودعم حملة الأمين العام العالمية لمكافحة كراهية الأجانب؛

٢' وضع خطط وطنية شاملة لإدماج اللاجئين والمهاجرين الذين يسمح لهم بالبقاء في هذه الدول، من أجل تشجيع اشتراكهم الكامل في المجتمعات.

باء - الركيزة ٢: الاتفاق العالمي بشأن تقاسم المسؤوليات عن اللاجئين

١٠٢ - أدعو الدول الأعضاء إلى اعتماد اتفاق عالمي بشأن تقاسم المسؤوليات عن اللاجئين، على النحو المبين أدناه، مؤكدا الحاجة إلى ما يلي:

(أ) الاعتراف بأن التحركات الكبيرة للاجئين، باعتبارها نتيجة للتراعات الناشئة وغير المحسومة، تؤثر تأثيرا عميقا على الأفراد والدول الأعضاء، لفترات متطوالة أحيانا، وبالحاجة إلى التنفيذ الكامل للمبادئ والقواعد ذات الصلة من اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بها، وكذلك الصكوك الإقليمية المتعلقة باللاجئين، ورفع التحفظات وتحقيق الانضمام وكفالة مبدأ عدم الإعادة القسرية وحظر الطرد الجماعي؛

(ب) الالتزام بتقاسم المسؤولية عن استضافة اللاجئين على نحو أكثر إنصافا، مع الإقرار بأن تقاسم المسؤوليات هو في صميم نظام الحماية الدولية، الوارد في ديباجة اتفاقية

اللاجئين لعام ١٩٥١ والذي أعيد تأكيده في قرارات متتالية للجمعية العامة، وفي الصكوك الإقليمية المتعلقة باللاجئين، وأيده القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي؛

(ج) الاعتراف بأن بلدان المنشأ تقع عليها مسؤوليات والتزامات واضحة تجاه مواطنيها، متأصلة في سيادتها ومتجذرة في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، وهي تظل مسؤولة عن الوفاء بها؛

(د) اتخاذ خطوات فورية لضمان زيادة تقاسم المسؤوليات عن اللاجئين من أجل حماية حقوق اللاجئين وضمان عدم تأثير فرارهم تأثيراً مفرطاً على بلدان ومناطق لمجرد أنها قريبة من بلدان المنشأ؛

(هـ) الاعتراف بالمساهمات السخية للغاية التي تقدمها البلدان والمجتمعات التي تستضيف السكان اللاجئين وبال الحاجة إلى توفير المزيد من الدعم، عند الاقتضاء، للمجتمعات المضيفة، التي هي أول من يستوعب أثر أي تدفقات كبيرة من اللاجئين، وإدراك أن تقديم الدعم إلى المجتمعات المضيفة يتطلب تنسيقاً جيداً للاستجابات الإنسانية والإنمائية بحيث توجه الموارد الإنمائية نحو تلبية احتياجات اللاجئين والمجتمعات المضيفة على حد سواء.

١٠٣ - وأدعو الدول الأعضاء إلى تقديم الدعم الكامل والفوري لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عندما يتطلب الأمر وضع خطة شاملة للاستجابة لتحركات اللاجئين في الحالات التي تنطوي على تحركات كبيرة للاجئين، من خلال الالتزام بالقيام بما يلي:

(أ) الإسهام في الاستجابة الشاملة لتحركات اللاجئين بالتعاون مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة على أساس نهج "المجتمع بأسره". بما في ذلك الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية، والسلطات الوطنية والمحلية، وشركاء المجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية، والقطاع الخاص، ووسائل الإعلام؛

(ب) تحديد مساهماتها في الاستجابة الشاملة لأزمة اللاجئين في الوقت المناسب، وقد تتخذ المساهمات أشكالاً متنوعة، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الدعم المالي والعيني، وتقديم المساعدة التقنية، والتدابير القانونية أو السياساتية، والموظفين، وأماكن إعادة التوطين، وتوفير مسارات أخرى لقبول اللاجئين، والسعي إلى تقديم مساهمات متناسبة مع احتياجات اللاجئين على الصعيد العالمي ومع القدرات المتنوعة لكل دولة من الدول الأعضاء؛

(ج) تعبئة الموارد المالية اللازمة لتغطية الاحتياجات الإنسانية المحددة في إطار الاستجابة الشاملة لأزمة اللاجئين، والاستراتيجية الإنسانية الأوسع نطاقاً إن وجدت،

وتوسيع نطاق التمويل الإنمائي منذ بداية التشرّد، من أجل تلبية احتياجات اللاجئين وتعزيز المؤسسات الوطنية والخدمات والمجتمعات التي تدعمهم؛

(د) إيجاد حلول للاجئين، بسبل من بينها:

١' الاستثمار في المصالحة والتعمير لتمكين اللاجئين من العودة إلى ديارهم طوعاً في أمان وكرامة؛

٢' توفير أماكن لإعادة التوطين أو مسارات قانونية أخرى لقبول ما لا يقل عن ١٠ في المائة من مجموع اللاجئين في العالم سنوياً؛

٣' توفير فرص مجدية للحلول المحلية؛

(هـ) إتاحة إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية، ولا سيما الصحة والتعليم، ودعم فرص كسب العيش للاجئين وأفراد المجتمعات المحلية المضيفة على السواء.

١٠٤ - وأوصي بأن تطلب الدول الأعضاء إلى المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن يدرج في تقاريره المقدمة إلى الجمعية العامة استعراضاً بشأن تنفيذ الاتفاق العالمي بشأن تقاسم المسؤوليات عن اللاجئين، بما في ذلك تقييم أفضل السبل لضمان اتباع نهج منصف وقابل للتنبؤ به في تقاسم المسؤوليات في حالات اللاجئين الخاصة.

جيم - الركيزة ٣: الاتفاق العالمي للهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة

١٠٥ - أدعو الدول الأعضاء إلى اتخاذ الإجراءات التالية بهدف وضع اتفاق عالمي للهجرة الآمنة والقانونية والمنظمة:

(أ) الاضطلاع بعملية تقودها الدول لوضع إطار شامل للتعاون الدولي بشأن المهاجرين والتنقل البشري، في شكل اتفاق عالمي بشأن الهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة، وعقد مؤتمر حكومي دولي بشأن الهجرة الدولية في عام ٢٠١٨ من أجل اعتماد هذا الاتفاق العالمي؛

(ب) كفالة أن يكون الاتفاق العالمي للهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة مستنداً إلى الإقرار بأن جميع المهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم، يجب حماية حقوق الإنسان الخاصة بهم واحترامها والوفاء بها على النحو المنصوص عليه في الصكوك الدولية الأساسية التسع لحقوق الإنسان والمعايير ذات الصلة، بما في ذلك جميع اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة، والنظر في التصديق على هذه الصكوك وتنفيذها تنفيذاً فعالاً؛

(ج) كفالة أن تكون عملية وضع اتفاق عالمي للهجرة الآمنة والنظامية والمنظمة، مستندة إلى آليات التعاون الثنائية والإقليمية والعالمية القائمة من أجل تيسير هجرة آمنة ونظامية ومنظمة، ومراعاة أدوار ومسؤوليات بلدان منشأ المهاجرين وعبورهم ومقصدتهم، والمنظمات الدولية، والسلطات المحلية، وجهات التوظيف وأرباب العمل من القطاع الخاص، والنقابات العمالية، والمجتمع المدني، ومجموعات المهاجرين والمغتربين. وينبغي أن تشمل هذه العملية تقديم الدعم من أجل تعزيز الحوار على الصعيدين الإقليمي والعالمي، وتعميق التعاون بشأن الهجرة من خلال الاستفادة من أفضل الممارسات، والتعاون في اللجان الإقليمية والعمليات التشاورية الإقليمية، والمنتديات المتعددة الأطراف، ولا سيما المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية؛

(د) التأكيد على نية إيجاد المزيد من الفرص للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، تمثيا مع الهدف ١٠-٧ من أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك تنقل الأيدي العاملة على جميع مستويات المهارات على نحو يستجيب لاحتياجات سوق العمل، فضلا عن لم تشمل الأسر وفرص الهجرة المتصلة بالتعليم؛

(هـ) ضمان أن تنطوي فرص الهجرة على التوظيف الأخلاقي للمهاجرين، وتخفيض تكاليف الهجرة، وتيسير تدفق التحويلات المالية وزيادة استخدامها على نحو منتج، وتحسين نقل المهارات والمعارف، والاعتراف المتبادل بالمهارات وإمكانية تحويل الاستحقاقات المكتسبة على النحو الوارد في خطة عمل أديس أبابا. وينبغي أن تكافح الدول الأعضاء الممارسات الاستغلالية والطلب على الخدمات المستمدة من استغلال الآخرين، بما يتوافق مع حقوق الإنسان ومعايير العمل وأطر السياسات ذات الصلة. ولدى إيجاد هذه الفرص، ينبغي إيلاء اهتمام خاص للدول المهشة والبلدان والمناطق التي تمر بأزمات، بما في ذلك نتيجة للكوارث أو تدهور البيئة؛

(و) كفالة أن يتضمن الاتفاق العالمي المهاجرين وأوجه ضعفهم واحتياجاتهم المحددة في الاستجابة الإنسانية المنسقة والأطر الإنمائية، على جميع المستويات، من خلال ضمان التمسك بحقوق المهاجرين، وتعبئة الموارد المالية والبشرية اللازمة لدعم هذه الجهود، والتوسع في التمويل الإنمائي ليشمل التدابير الرامية إلى دعم ما يقدمه المهاجرون من مساهمات إيجابية في المجتمعات التي يقيمون فيها؛

(ز) التأكيد في الاتفاق العالمي على مسؤولية الدول عن حماية ومساعدة مواطنيها في الخارج، بما في ذلك كفالة توثيقهم بصورة سليمة من أجل حمايتهم وكفالة

حقهم في العودة، على النحو المتوخى في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، ووضع ترتيبات التعاون القنصلي الثنائية والإقليمية، عند الاقتضاء؛

(ح) التأكيد في الاتفاق العالمي أن عودة المهاجرين الذين لا يستوفون المعايير القانونية الوطنية أو الدولية المطلوبة للبقاء في البلد المضيف يجب أن تتم في أمان وكرامة واحترام لحقوق الإنسان، وذلك على أساس ما يلي: '١' أسبقية العودة الطوعية؛ و '٢' التعاون بين دول المنشأ والاستقبال؛ و '٣' تعزيز المساعدة في الاستقبال وإعادة الإدماج للأشخاص الذين تتم إعادتهم.

١٠٦ - وبالإضافة إلى العمل صوب وضع الاتفاق العالمي، أحث الدول الأعضاء على الالتزام بما يلي:

(أ) الشروع في عملية تشاورية تقودها الدول، تهدف إلى تحسين حماية ومساعدة المهاجرين ممن هم في أوضاع هشّة، بمشاركة الخبراء والمجتمع المدني، بالاستناد إلى "المبادئ والتوجيهات العملية بشأن حماية المهاجرين في التحركات الكبيرة"، التي يعكف الفريق العالمي المعني بالمهجرة حالياً على وضعها؛

(ب) النظر بعين الإيجاب في تضمين السياسات والممارسات الوطنية الأفكار المستمدة من المبادرة التي تقودها الدول بشأن المهاجرين في البلدان التي تمر بأزمات من أجل حماية ومساعدة المهاجرين في البلدان التي تعاني من النزاعات أو الكوارث الطبيعية، ودمج مبادرة نانسن في خططها لحماية الأشخاص الذين يعبرون الحدود الدولية نتيجة للكوارث الطبيعية وتغير المناخ؛

(ج) إقامة علاقة أوثق بين الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة، بما في ذلك من خلال تعزيز العلاقة القانونية.