UNHCR
UN High Commissioner for Refugees
المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

توصيات المفوضية للمؤتمر الوزاري لدول الاتحاد الأوروبي وإفريقيا
حول الهجرة والتنمية
(ليبيا، 22 – 23 نوفمبر/ تشرين الثاني 2006)

مقدمة

1- أثناء العَقد المنصرم، حظي الربط بين حركة اللاجئين وملتمسي اللجوء والظاهرة الأشمل للهجرة الدولية باهتمام جم. ومن المعترف به على نطاق واسع ازدياد تعقيد أنماط التنقل البشري التي شهدتها الأعوام الأخيرة. والآن تلتقي تحركات الهجرة واللاجئين في عدد من الطرق المتباينة، ونتيجة لهذا الالتقاء، وجدت المفوضية أنه من الضروري بل ومن المرغوب فيه أيضاً التعامل مع القضايا الناجمة عن تدفقات الهجرة المختلطة التي من شأنها التأثير على مهام ولاية المفوضية التي تتضمن حماية اللاجئين وإيجاد حلول دائمة. وفي سياق تحركات الهجرة المختلطة، يكمن اهتمام المفوضية المحدد والأساسي في ضمان توفر هذه الحماية إلى الأشخاص الذين يستحقونها بموجب القانون الدولي.

2- تحظى مسألة الهجرة باهتمام بالغ على المستوى الدولي، ويُعد هذا المؤتمر بناءً على الزخم الناتج عن الحوار الرفيع المستوى للجمعية العامة المَعْنِيّ بالهجرة الدولية والتنمية. وترحب المفوضية بفرصة إصدار هذه التوصيات إلى المؤتمر الوزاري لدول الاتحاد الأوروبي وإفريقيا المعني بالهجرة والتنمية وتأمل أن يأخذ الوزراء التعليقات والتوصيات المذكورة أدناه بعين الاعتبار في عملية صياغة الإعلان الختامي المشترك حول الهجرة والتنمية، وفي الأنشطة اللاحقة. تركز توصيات المفوضية على جوانب الحماية ضمن نطاق مسؤولياتها، بما في ذلك البُعد الإنمائي لاستضافة اللاجئين وتحركات العودة.

3- يُعد اللاجئون مجموعة مميزة، يعترف بها القانون الدولي[1] ويقدم لها الحماية. يجب أن تراعي المناقشات المعنية بتحركات الهجرة المختلطة حقيقة وجود لاجئين وأشخاص آخرين محتاجين إلى الحماية ضمن أولئك الذين يسعون إلى دخول أوروبا من إفريقيا سواء بطرق شرعية أو غير شرعية. كما يعد وجود اللاجئين في إفريقيا وتأثيرهم من نقاط التركيز المهمة أيضاً، فلا تزال إفريقيا تستقبل أكبر عدد من اللاجئين ممن هم موضع عناية المفوضية – حيث يبلغ عددهم نحو 2.57 مليون لاجئ. يوجد في إفريقيا أكثر من 14 وضعاً من أوضاع اللاجئين الرئيسية الممتدة[2]. فضلاً عن كونها القارة الأكثر تضرراً من ظاهرة النزوح الداخلي، حيث يوجد أكثر من 12.1 مليون نازح داخلياً في 20 بلداً. يولي أحد المناهج المتناسقة لخاصة بالهجرة والتنمية عناية بالغة بأبعاد الحماية والتنمية المتعلقة بهذه الحقائق.

حماية اللاجئين واللجوء في سياق التدفقات المختلطة

يشكل اللاجئون وملتمسو اللجوء أحد العناصر القليلة العدد من عناصر تدفقات الهجرة داخل إفريقيا وإلى أوروبا، بيد أنه قائم وله وجود. وفي الوقت الذي شهدت فيه إفريقيا العديد من تحركات اللاجئين، إلا أن الأنظار قد توجهت في الآونة الأخيرة إلى ظاهرة تُعرف باسم "التحركات المختلطة"، حيث يتنقل المهاجرون واللاجئون معاً وعادة ما يكون بطريقة غير نظامية مستعينين بنفس الطرق ووسائل المواصلات البحرية والبرية. وبسبب طبيعتها المختلطة، تطرح هذه التحركات تحديات خاصة أمام الدول.

5- انعقد المؤتمر الوزاري لدول الاتحاد الأوروبي وإفريقيا المعني بالهجرة والتنمية في الرباط في يوليو/ تموز 2006، وفيه قدمت المفوضية خطة عمل من 10 نقاط لمعالجة تحركات الهجرة المختلطة تصف كيفية استخدام ولاية المفوضية وكفاءاتها والموارد

---

[1] اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئ وبروتوكولها لعام 1967، وكذلك اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1969 التي تُنظم جوانب محددة من مشكلات اللاجئين في إفريقيا.

[2] قد يعتبر اللاجئون في وضع لجوء ممتد عندما يعيشون في المنفى لأكثر من خمسة أعوام، أو في حالة عدم توقعهم الفوري لإيجاد حل دائم لمحنتهم عن طريق العودة الطوعية إلى الوطن أو الإدماج المحلي أو إعادة التوطين. تتضمن أمثلة أوضاع اللجوء الرئيسية الممتدة في إفريقيا أكثر من 220,000 لاجئ صومالي وسوداني في كينيا ونحو 540,000 لاجئ من بوروندي وجمهورية الكونغو الديموقراطية في تنزانيا.

لمساعدة الدول، في كلٍّ من أوروبا وإفريقيا، في جهودها لمعالجة تحركات الهجرة المختلطة على نحوٍ فعال وعادل ويراعي جانب الحماية.

6- تحث المفوضية الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي على:

- التأكد من أن التدابير المتخذة للحد من الهجرة غير النظامية لا تمنع اللاجئين من الحصول على الحماية الدولية التي يحتاجون إليها ويستحقونها. وفي هذا السياق، بات من الضروري بصفة خاصة أن يتم تحسين فرص الحصول على الحماية وتوفير الحلول الدائمة، ويشمل ذلك المناطق القريبة من بلدانهم الأصلية بحيث لا يضطر أي شخص للقيام برحلات محفوفة بالمخاطر وباهظة التكلفة من قارة إلى أخرى بحثاً عن الأمن والأمان. وفي نفس الوقت، لا بد أن تظل قدرة الأشخاص على اللجوء في أوروبا متاحة لأولئك المحتاجين إليها.
- التأكيد على ضرورة مواصلة بذل الجهود لضمان توفير الحماية الدولية للمحتاجين إليها. وفي هذا السياق، تحث المفوضية أيضاً الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على تخصيص موارد محددة لتعزيز قدرات البلدان الإفريقية على حماية اللاجئين وإيجاد حلول دائمة لمشكلاتهم.
- البحث مع المفوضية والشركاء الآخرين على نحو فعال عن طرق يمكن من خلالها دمج خطة عمل العشر نقاط في الإستراتيجيات الأشمل للدول التي توظفها لتحقيق أهدافها المتعلقة بالهجرة.

مساعدة اللاجئين وتنميتهم

7- تحث المفوضية الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي على الاعتراف بوجوب تفسير مفهوم التنمية بمعناه الواسع والشامل –الذي يتجاوز حدود النمو الاقتصادي –تماشياً مع إعلان الأمم المتحدة المعني بالحق في التنمية والذي يرى الحق في التنمية: "كحق من حقوق الإنسان غير القابلة للتصرف وبموجبه يحق لكل إنسان ولكافة الشعوب المشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والمساهمة فيها والتمتع بمزاياها بحيث تتحقق كافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية بصورة كاملة"[3].

8- تحرص الدول الإفريقية على إدراك التحديات التنموية التي تواجه البلدان والمجتمعات التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين وخصوصاً عندما يتركز السكان اللاجئون في أماكن محددة من الريف أو الحضر. وتشمل تلك التحديات الإضرار بالبيئة وإجهاد البنى التحتية المحلية. وبنفس الطريقة، يسهم اللاجئون إسهاماً قيماً في اقتصاديات المجتمعات المضيفة حيث إنهم يعملون كمعلمين أو مزارعين أو تجار أو حرفيين. وفي أغلب الأحيان، على سبيل المثال، يستقطبون مجموعة جديدة من الخدمات ويقدمونها، ويسهمون في إنتاج المزيد والمزيد من المنتجات الغذائية المتنوعة، ويعملون على تعزيز اقتصاديات السوق في المناطق التي تستضيفهم إلى حد بعيد.

9- وغالباً ما تقلل بلدان الاتحاد الأوروبي والبلدان الصناعية الأخرى من احتمال مساهمة اللاجئين وملتمسي اللجوء في بناء اقتصاد البلدان المضيفة لهم وكذلك تنمية بلدانهم الأصلية وتتجاهله. ويكون هذا هو الحال عندما يُسمح للاجئين بالمشاركة في سوق العمل على وجه التحديد.

10-تحث المفوضية على:

- أن يقوم الاتحاد الأوروبي باستكمال المساعدات الطارئة والإنسانية للاجئين في إفريقيا حيث توجه الأموال إلى التعافي المبكر والتنمية.
- أن تأخذ برامج وسياسات التمويل الخاصة بالاتحاد الأوروبي في الحسبان وبمزيد من الوضوح العلاقة بين الهجرة والتنمية، بما في ذلك توفير المساعدات الإنمائية في المناطق التي يسكنها اللاجئون والنازحون داخلياً، على أن تكون تلك المساعدات إضافية إلى جانب المعونات الإنمائية التي تحصل عليها البلدان المعنية عادةً.

---

[3] مادة 1، قرار الجمعية العامة 128/41 الصادر في 4 ديسمبر/ كانون الأول 1986

- أن يضمن الاتحاد الأوروبي، بما يتوافق مع جهوده المبذولة لتعميم اتجاه الهجرة السائد في علاقاته مع البلدان الإفريقية، وأيضاً في التخطيط الإنمائي على وجه التحديد، أن تنعكس احتياجات اللاجئين والعائدين (والنازحين داخلياً) بوضوح في وثائق الإستراتيجية القُطرية التي تشكل إطار إعداد برامج التنمية.
- أن يدرك الاتحاد الأوروبي أن التعليم والتدريب المهني للاجئين في الدول الأوروبية هو استثمار غير مباشر في مواطنهم الأصلية من حيث جوانب التنمية والاستقرار بمجرد تمكنهم من العودة إليها.
- أن تقوم بلدان الاتحاد الأوروبي بتيسير دخول اللاجئين الذين تستضيفهم إلى سوق العمل بما يتماشى مع مؤهلاتهم، حيث إن العديد من اللاجئين وملتمسي اللجوء لديهم مهارات تذهب سُدى نتيجة عدم توفر فرص الدخول إلى سوق العمل وفي حالات أخرى نتيجة عدم اعتراف سلطات البلدان المضيفة الأخرى بمؤهلاتهم؛ فضلاً عن تيسير الحصول على دورات تدريبية تهدف إلى المصادقة الرسمية على المؤهلات المهنية.
- أن تمكن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي اللاجئين العائدين من الاتحاد الأوروبي من نقل أصولهم المكتسبة أثناء إقامتهم في أوروبا وأخذها معهم بما في ذلك الحقوق المكتسبة مثل الاشتراكات في صناديق المعاشات بالدول الأعضاء.
- أن تقوم البلدان المضيفة للاجئين في إفريقيا بتخفيف حدة سياسات الإيواء في المخيمات وتوفير المزيد من الفرص للاجئين للاعتماد على ذواتهم بصورة أكبر، ويتضمن ذلك الدخول إلى سوق العمل، وتقديم تسهيلات ائتمانية إذا اقتضت الحاجة.
- أن تقوم البلدان المضيفة للاجئين في إفريقيا بإدراج المناطق التي يسكنها اللاجئون في عملية التخطيط الإنمائي والإستراتيجيات الوطنية الرامية إلى الحد من الفقر أو إدراجها في أي إستراتيجيات أخرى للتنمية الوطنية أو التنمية المشتركة على نحوٍ يدعم إستراتيجيات توفير سُبل كسب العيش للاجئين.

اللاجئون والعودة إلى الوطن وبناء السلام

11- عقب العودة الطوعية إلى الوطن، يكون للاجئين السابقين دور مهم لتنفيذه في عملية إعادة الإعمار وبناء السلام في البلدان التي تضررت من ويلات الصراعات. فعلى سبيل المثال وليس الحصر، نزحت نسبة كبيرة من سكان أنغولا وليبيريا وسيراليون وجنوب السودان جراء الصراعات المسلحة التي شهدتها البلاد مؤخراً، حيث عَبَرَ الكثيرون منهم الحدود طالبين اللجوء في الدول المجاورة والقريبة منهم. وبمجرد انتهاء الصراعات أو تهدئة حدتها، يعود اللاجئون والنازحون إلى مواطنهم. وبالنسبة لكثيرين، كان ذلك يعني العودة إلى نقص فرص العمل وعدم ملاءمة المأوى وندرة الحصول على الأراضي والتنافس على الموارد والخدمات العامة الشحيحة. وبخلاف افضاء ذلك إلى احتمالات تأجج الاضطرابات، فقد يسفر عن مزيد من عمليات النزوح.

12-تحث المفوضية:

- الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي على ضمان المشاركة المبكرة للمجتمع التنموي في التخطيط للعودة وإعادة الإدماج حتي ترتبط المساعدات الإنسانية القصيرة الأجل بالمبادرات الإنمائية الطويلة الأجل على نحوٍ أكثر فاعلية وذلك في المناطق التي يسكنها العائدون.
- الاتحاد الأوروبي على دعم مبادرة إعادة الإدماج والإعمار وخصوصاً التي تستهدف مناطق العائدين بهدف تحقيق الاستدامة لعودة اللاجئين والنازحين داخلياً.
- الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي على الموافقة على تعزيز البرامج الإنمائية في مناطق العائدين والتي من شأنها إحياء فرص لكسب العيش أو إيجاد فرص جديدة، وإعادة إعمار البنى التحتية المدمرة، والمساهمة في المصالحة بين مجموعات مختلفة من المواطنين، ودعم الانتقال إلى السلام وأشكال الحكومة الديموقراطية.
- الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي على استخدام الأحكام الحالية في الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا والترتيبات التعاونية دون الإقليمية الأخرى المُتبعة لدعم عميات الإدماج المحلية للاجئين الذين ليس لديهم خيار سوى العودة إلى الوطن، أينما كان ذلك ممكناً.

الأشخاص غير المحتاجين إلى حماية دولية

13- توجه أعداد كبيرة من الأشخاص الذين يتبين عدم حاجتهم للحماية الدولية طلبات بمغادرة أراضي الاتحاد الأوروبي كل عام.

14-تحث المفوضية:

- البلدان الأصلية من الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي على السماح بعودة مواطنيها كما هو منصوص عليه في القانون الدولي وتيسير إعادة دمجهم في المجتمع.
- الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي على اتخاذ جميع الخطوات، لإدخال عودة الأفراد حيز التنفيذ وذلك لضمان احترام حقوقهم وكرامتهم وأنه قد تم تزويدهم بوثائق السفر المناسبة.

معالجة الأسباب الجذرية للهجرة القسرية

15- أكد إعلان بروكسل بشأن اللجوء والهجرة والانتقال[4] المُعتمد من مجموعة من وزراء بعض دول إفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ خلال الاجتماع الذي عقد في بروكسل في إبريل/ نيسان 2006 مجدداً على أنه "في الوقت الراهن، غالباً ما تتعامل السياسات الخاصة باللجوء والهجرة والانتقال مع نتائج الهجرة وليس مع أسبابها"؛ لذا يجب أن يوجد نهج متناسق بشأن قضية التحركات المختلطة يعالج الظروف التي تجبر الأفراد على ترك منازلهم ومغادرة أوطانهم والتماس اللجوء في دول أخرى. هذا، وتدرك المفوضية أن الاستجابات السريعة وحدها لتحركات اللاجئين غير مكتملة. ومن الضروري أن يتناول النهج الحقيقي الشامل والمتناسق الخاص بالهجرة القسرية معالجة الصراعات المسلحة وإخفاقات الحوكمة وانتهاكات حقوق الإنسان التي تدفع الأشخاص إلى مغادرة بلادهم وطلب الحماية في دولة أخرى.

[4] إفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ / 06/025/28 الختامي