الأمم المتحدة

A/57/693

الجمعية العامة

Distr.: General
23 December 2002
Arabic
Original: English

الدورة السابعة والخمسون

البند ١٠٤ من جدول الأعمال

تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، والمسائل المتصلة باللاجئين والعائدين والمشردين والمسائل الإنسانية

رسالة مؤرخة ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ موجهة إلى رئيس الجمعية العامة من الممثلين الدائمين لسويسرا والنرويج لدى الأمم المتحدة

بناء على تعليمات من حكومتينا، يشرفنا أن نحيل طيه الوثيقة المعنونة ''إعلان لاهاي بشأن مستقبل السياسات المتعلقة باللاجئين والهجرة'' (انظر المرفق).

ونكون ممتنين لو أمكن تعميم هذه الرسالة ومرفقها بوصفهما وثيقة من وثائق الجمعية العامة في إطار البند ١٠٤ من جدول الأعمال.

(توقيع) يينو ك. أ. **شتالين**
السفير
الممثل الدائم لسويسرا
لدى الأمم المتحدة

(توقيع) أولي بيتر **كولبي**
السفير
الممثل الدائم للنرويج
لدى الأمم المتحدة

100103 100103 02-75658 (A)

مرفق للرسالة المؤرخة ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ الموجهة إلى رئيس الجمعية العامة من الممثلين الدائمين لسويسرا والنرويج لدى الأمم المتحدة

جمعية التنمية الدولية/فرع هولندا

مشروع مستقبل اللجوء والهجرة

يحظر النشر لحين موعد الإصدار في خريف عام ٢٠٠٢

إعلان لاهاي

بشأن

مستقبل السياسات المتعلقة باللاجئين والهجرة

الديباجة والمبادئ والشرح

الديباجة

نحن، مجموعة مؤلفة من نحو ٥٠٠ شخص ينتمون لخلفيات مختلفة من جميع أنحاء العالم، قد جمعتنا رابطة التنمية الدولية، فرع هولندا، بصفتنا الشخصية، من أجل التفكير بصورة خلاقة في مستقبل السياسات المتعلقة باللاجئين والهجرة. ونحن ننتمي لأوساط الحكومات، والهيئات التي تتجاوز حدود الولايات الوطنية، والمنظمات الحكومية الدولية، والأوساط الأكاديمية، والجماعات الدينية، ومنظمات المجتمع المدني. وللبعض منا خبرة شخصية مباشرة بحالات الفرار، أو التشرد، أو الهجرة؛ في حين أن للبعض الآخر التزاما طويل الأمد بحسن الإدارة على الصعيد المحلي أو الوطني أو الإقليمي أو الأقاليمي. وقد فكرنا مليا في طابع الهجرة القسرية والهجرة الطوعية وحجمهما وفي إمكانية الاستجابة لهما بشكل جديد. ونحن نؤمن بعالم تسوده العدالة وتسير فيه الرؤية جنبا إلى جنب مع العمل ويشغل فيه اللاجئون والمهاجرون بؤرة اهتماماتنا المشتركة.

ونحن نؤمن بأن للاجئين والمهاجرين أهمية بالغة بالنسبة للمجتمع الدولي. فمستقبلهم عنصر أساسي في فكرة التعاون الدولي السلمي، والاستقرار، والأمن الاقتصادي. ورغم التباين الشديد بين تحركات الأشخاص القسرية وتحركاتهم الطوعية، فإنهما ظاهرتان مرتبطتان. ولا بد من الاهتمام بكلتا الظاهرتين في سياق العولمة الاقتصادية والسياسية، بكل ما تنطوي عليه من إمكانية إما لتحقيق المزيد من التنمية البشرية والرخاء ، أو لإيجاد إحساس بالغربة والعجز والفقر والاستقطاب.

ونحن نؤمن بأن الهجرة ظاهرة طبيعية يمكن أن تساهم مساهمة إيجابية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفي الثراء الثقافي، والتنوع. ولكن مما يصعب احتماله أن العالم ما زال يقف شاهدا على محنة الأشخاص الذين لا حول لهم ولا قوة أمام انتهاكات حقوق الإنسان والاضطهاد والتعذيب والوحشية؛ وما زال يشهد أوجه قصور بالغة في الحماية اللازمة لملايين من المشردين داخليا؛ وضغوطا حادة على نظام اللجوء، ومجموعة كبيرة من اللاجئين محرومة من إمكانية التمتع بالحماية الدولية.

ونحن نؤمن بأن الوقت قد حان لإحداث تغيير كبير في بؤرة التركيز. فأنماط الهجرة آخذة في التغير؛ وإمكانية التعاون الدولي في تزايد، تشهد الحقائق الديمغرافية في العالم تحولا في اتجاهاتها؛ وتهيئ العولمة إمكانيات لتنظيم الهجرة بصورة أكثر نفعا؛ ويفتح التقدم الذي طرأ في مجال حقوق الإنسان والحكم الديمقراطي آفاقا جديدة.

ونحن نقترح في هذا الإعلان اتباع نهج جديد، تتمثل نقطة البدء فيه في إعادة التفكير في المصالح الطويلة الأجل للدول والمجتمعات، فضلا عن آمال المرتحلين واحتياجاتهم. ويفتح

هذا الإعلان السبيل أمام التصدي لتحديات المستقبل. فالهجرة المنظمة، عندما يصحبها تعاون دولي جيد، تنطوي على إمكانات هائلة، وفي الوقت نفسه، لا بد أن يهدف المجتمع الدولي ضمن ما يهدف إليه بصفة رئيسية من أجل المستقبل إلى أن يجعل من حق الشخص في البقاء في بلده والتمتع بهذا الخيار أمرا ممكنا للجميع. وعلى الرغم من أن توفير الحماية الدولية للاجئين يمثل إنجازا حيويا في مجال حقوق الإنسان، فإن العقود المقبلة تستلزم تجديد الجهود الرامية إلى النهوض بمعايير حقوق الإنسان المتفق عليها دوليا، والتصدي لمنع نشوب الصراعات وحل الصراعات التي طال أمدها.

ونحن نهيب بالمجتمع الدولي أن يتصدى على نحو خلاق لهذه التحديات. فالوقت الآن مناسب وفي وسع عالمنا، في ظل قيادة سياسية رفيعة المستوى، أن يمضي قدما نحو تحقيق التعايش السلمي والرخاء الاقتصادي وتلبية آمال جميع من ينتمون إليه.

المبادئ

١ - مسؤولية الدول

تشكل تحركات اللاجئين والهجرة في ظل عالم آخذ في التحول نحو العولمة قضايا أساسية بالنسبة للعقود المقبلة. وفي حين أن المسؤولية الرئيسية عن السياسات المتعلقة باللاجئين والهجرة تقع على عاتق الدول، فإنه لم يعد في إمكان أي دولة أن تتصرف بمفردها. والدعوة موجهة إلى الدول من أجل وضع سياسات لتنظيم تدفقات السكان والتعاون على الصعيد الدولي. وتنبع التزامات الدول ومسؤولياتها من الاحترام الأساسي لحياة البشر وكرامتهم على النحو المقرر ضمن حقوق الإنسان الدولية، وفي القانون الإنساني وقانون اللاجئين. فالمعايير العالمية تنطبق على اللاجئين والمهاجرين مثلما تنطبق على غيرهم.

٢ - التركيز على نوع جديد من الحوار

إن المصالح المشتركة لجميع الجهات الفاعلة المعنية هي نقطة البدء لسياسة اللجوء والهجرة المقبلة. وقد آن الأوان لتغيير أولويات عمليات التشاور القائمة، مع التركيز بصورة واضحة على المصالح المشتركة والحوار المباشر فيما بين دول المنشأ والمرور العابر والمقصد. ويمكن التوصل إلى حلول مثلى عندما يشارك في الأمر منذ البداية اللاجئون وغيرهم من المشردين، والمهاجرون، والمجتمع المدني، والجهات الفاعلة الاقتصادية والحكومات.

٣ - النهج الإقليمية

يمثل التعاون الإقليمي القوي إحدى الطرق التي أثبتت فعاليتها في التصدي للتحديات المتنامية التي تتمخض عنها تحركات اللاجئين والهجرة الدولية. فترتيبات التعاون الإقليمي يمكن أن تؤدي ضمن إطار عالمي إلى النهوض بحقوق الإنسان وكرامته وإلى التضامن وتقاسم المسؤوليات. وتفسح النهج الإقليمية المجال أمام الاستجابة لتحركات السكان وتنظيمها على نحو أكثر فعالية.

٤ - تنظيم الهجرة

توازن سياسات الهجرة الناجحة بين الالتزامات الإنسانية والتنظيم الفعال. فالاستراتيجية الرشيدة تراعي احتياجات بلدان المنشأ والمرور العابر والمقصد، إلى جانب آمال المهاجرين المعنيين. كما أنها تحترم الاستثمارات والمساهمات التي يقدمها المهاجرون واحتياجات المجتمعات الديمغرافية والاقتصادية واحتياجاتها المتصلة بالأيدي العاملة واحتياجاتها الثقافية. وتنظيم الهجرة عملية معقدة تتجاوز أبعادها التدابير الجزائية وأدوات

المراقبة. ومن الضروري أن تُفهم الهجرة على أنها من الحقائق العادية في حياة الأفراد والأسر والمجتمعات والدول.

٥ - التنقل والأمن

أثارت التحركات السكانية في الماضي بعض الشواغل الأمنية، وهي ما زالت تثير القلق اليوم حتى أكثر من ذي قبل. ويلزم توخي الهدوء وتدبر الأمور بعقلانية نظرا لعدم وجود تناقض جوهري بين احترام حقوق الإنسان وكفالة الأمن ضمن الإطار الدولي. ويمكن للدول عن طريق تلبية حاجة مواطنيها المشروعة للأمن والرفاه، أن تعزز الثقة على الصعيد العام وأن تواصل المساهمة على نحو بناء في برامج الهجرة والبرامج الإنسانية.

٦ - الهجرة المنظمة

تشكل برامج الهجرة المنظمة المتسقة أدوات هامة يستعان بها عند إرساء نهج جديد إزاء الهجرة. وعلى الدول أن تضع نظاما للسياسات الوطنية أو الدولية تبين فيه مصالحها ونواياها فيما يتعلق بالهجرة. ومن شأن هذا النظام بالإضافة إلى ذلك أن يعزز الثقة على الصعيد العام ويزيد من استعداد الدول للاستجابة للأزمات الإنسانية. كما أن إرساء ترتيبات تتسم بالشفافية من شأنه أن يؤدي إلى إيضاح حقوق المهاجرين والتزاماتهم. ومن شأن هذه البرامج إذا نقلت صورتها بوضوح وصراحة أن تساهم في توجيه الهجرة على نحو يمكن التنبؤ به. كما أنها ستحد من المعوقات والتكاليف الناشئة عن الهجرة غير المأذون بها وتساعد في كسر شوكة الاتجار المنظم بالبشر وتهريبهم.

٧ - الهجرة غير القانونية

كثيرا ما تنطوي الهجرة غير القانونية على أخطار تهدد الأفراد المعنيين نظرا لضآلة الحماية القانونية التي توفر لهم أو انعدامها. وعندما تقوم الدول بإعادة توجيه المهاجرين غير المأذون لهم بالهجرة نحو نظم الهجرة المنتظمة، يمكنها في الوقت نفسه أن تتعاون في الحد من الهجرة المخلة بالقوانين. وينبغي النظر في تمكين المهاجرين غير المأذون لهم بالهجرة الذين يفون بمعايير إنسانية محددة من اللجوء إلى الإجراءات القانونية، بما في ذلك تسوية أوضاعهم. أما بالنسبة للآخرين، فينبغي تزويدهم بإمكانية الاستفادة من برامج المساعدة على العودة، مع التزام الدول بتعهداتها المتعلقة باستقبال العائدين دون تعريضهم للتمييز. ويشكل هذان النهجان عنصرين هامين من عناصر السياسة المتسقة، وينطويان على اعتراف بأن المهاجرين المخالفين ما زال يحق لهم التمتع بحقوق الإنسان الأساسية. ومن أفضل السبل لاتخاذ إجراءات جماعية على كافة الأصعدة ضد نشاط الاتجار المنظم بالبشر وتهريبهم أن تتخذ تلك

الإجراءات في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام ٢٠٠٠ والبروتوكولين المكملين لها المتعلقين بالاتجار والتهريب، وهي صكوك ينبغي أن تدخل حيز النفاذ على وجه السرعة.

٨ - حماية اللاجئين واللجوء

يسري الحق في التماس اللجوء من الاضطهاد والحصول عليه على صعيد العالم بأسره. وما زالت اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧ يشكلان حجر الزاوية بالنسبة للمسؤولية المشتركة عن الحماية الدولية للاجئين؛ وهما جديران بأن تصدق عليهما وتنفذهما الدول التي لم تفعل ذلك بعد. أما التحديان اللذان لهما أولوية بالنسبة للمجتمع الدولي فهما توسيع نطاق الحماية التي توفر للاجئين عن طريق تحويل مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين إلى إجراءات فعلية؛ والتصدي بصورة شاملة لضرورة التوصل إلى حلول دائمة عن طريق الإعادة الطوعية إلى الوطن والإدماج المحلي في بلدان اللجوء الأولى أو إعادة التوطين في بلدان ثالثة. فالتكاليف السياسية والمالية والإنسانية المترتبة على التقاعس عن إيجاد حلول دائمة لمشاكل اللاجئين هي تكاليف باهظة، ويمثل التوصل إلى هذه الحلول واحدا من أفضل الاستثمارات في السلام والاستقرار العالميين.

٩ - المشردون داخليا

تواجه الملايين المتنامية من المشردين في العالم حياة تتسم بالضعف البالغ والخطر الشديد. ورغم أن المسؤولية عن هؤلاء الأشخاص ما زالت تقع بصفة رئيسية على عاتق دولهم، فإن احتياجاتهم كثيرا ما تتطلب المساعدة المتخصصة والحماية من جانب المجتمع الدولي، وبخاصة عندما تكون حكومتهم هي الجهة الرئيسية التي تسيء معاملتهم. وتشمل المبادئ التوجيهية التي أعدتها الأمم المتحدة بشأن التشريد الداخلي على حصر مفيد للحقوق وأشكال الحماية الممنوحة للمشردين داخليا بموجب قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي.

١٠ - الهجرة والتنمية

تمثل التفاوتات الاقتصادية القائمة فيما بين البلدان وداخلها أحد الأسباب الرئيسية للهجرة. ومن ثم فلا بد أن تسير سياسة الهجرة جنبا إلى جنب مع سياسات التنمية، ومكافحة المرض واستئصال شأفة الفقر ومحو الأمية. وثمة ضرورة إلى إظهار مزيد من الالتزام باستراتيجيات التنمية الشاملة التي تتسم بالاستدامة وتركز على البشر وتشدد على التعليم

والصحة والمشاركة السياسية. ولا بد لأي إطار دولي وإقليمي عملي للمعونة والتجارة والتنمية والاستثمار أن يضع أولويات لتحسين عملية تخصيص الموارد بهدف تهيئة الفرص أمام الجميع والتخفيف من الآثار السلبية لهجرة ذوي الكفاءات.

١١ - الصراع ومنع نشوبه

ما زالت الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، التي كثيرا ما تؤدي الصراعات العنيفة إلى تفاقمها، تمثل بعض الأسباب الرئيسية للتشريد القسري. وعلى المجتمع الدولي مسؤولية خاصة فيما يتعلق بوضع استراتيجيات تمنع الآثار الهدامة التي يمكن أن تترتب على هذه الانتهاكات وما تتمخض عنه من تشريد داخلي وتدفقات للاجئين. وفي هذا الصدد، يمثل إحكام الرقابة على الأسلحة والتدفقات المالية التي تشعل جذوة الصراعات أداة هامة لتعزيز الإجراءات الإنسانية الرامية إلى حماية ومساعدة ضحايا الصراع. وتستحق أنشطة حفظ السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة مزيدا من الدعم الدولي. وعند إنشاء المحكمة الجنائية الدولية سيتزايد عن طريقها تقديم المسؤولين عن الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب إلى العدالة.

١٢ - التعمير بعد انتهاء الصراعات

ثمة حاجة إلى اتباع نهج شاملة جديدة تستوعب الجميع للتعامل مع الحالات التي تنشأ فيما بعد انتهاء الصراعات. ويلزم توفير الموارد المناسبة على وجه السرعة من أجل إعادة إرساء النظام العام وسيادة القانون وإعادة بناء الهياكل الأساسية. ومن العناصر الأساسية لنجاح عملية التعمير مشاركة السكان المحليين، والمشردين، واللاجئين العائدين. ويمثل التصديق على اتفاقية عام ١٩٩٧ لحظر الألغام المضادة للأفراد وتنفيذها خطوة أولى نحو تهيئة المجال أمام العودة الآمنة. وينبغي بذل جهد خاص من أجل كفالة الحماية للجنود الأطفال وضمان إعادة تأهيلهم.

١٣ - التركيز على الإمكانيات

يتمتع اللاجئون والمهاجرون بمهارات ومعارف وخبرات تمكنهم من تحسين حياتهم وهم يطمحون بشدة إلى هذا. ولا بد من تسخير هذه المهارات والمعارف والخبرات لخدمة المساعي المنتجة التي تؤدي إلى الإثراء بدلا من إهدارها عن طريق استبعاد هؤلاء الأشخاص من الحياة الطبيعية للمجتمع الذي يعيشون فيه. ومما يحفز مهارات اللاجئين والمهاجرين تزويدهم بسبل الحصول على التعليم والخدمات الصحية وغير ذلك من الموارد العامة. كما أن لهذه السياسة التي تقضي بتمكين اللاجئين

والمهاجرين من أن ينعموا بحياة مشبعة آثارا إيجابية بالنسبة للمجتمعات المستقبلة لهم من حيث تعزيز الاستقلال الذاتي للفرد وخفض التكاليف الاجتماعية وزيادة التقبل العام لقيمة اللاجئين والهجرة.

١٤ - الإدماج والاحتواء الاجتماعي

يحقق الاندماج المبكر المستند إلى المساواة في المعاملة وحظر التمييز المصلحة المثلى للجميع، بغض النظر عن الخيارات الطويلة الأجل المتاحة للاجئين والمهاجرين وحقهم في العودة إلى بلدهم الأصلي. ومن العناصر الأساسية لنجاح الاندماج توافر فرص العمل والتدريب و لم شمل الأسر وتعليم الأطفال وإمكانية الحصول على الخدمات الصحية وغيرها من الخدمات العامة. كما أن من الأمور الهامة للاحتواء الاجتماعي، باعتباره عملية ذات اتجاهين، مشاركة السكان المحليين واحترام احتياجاتهم كجزء من استراتيجية وطنية تحتوي الجميع وتقوم على أساس الوحدة والتنوع. وتقتضي التغيرات التي طرأت على الأنماط التقليدية للهجرة بفعل تكنولوجيات الاتصال الجديدة وزيادة القدرة على التنقل أن تضع الدول أنظمة قانونية واجتماعية للاندماج وإعادة الإدماج تتسم بقدر أكبر من المرونة.

١٥ - المشاركة والمسؤوليات

يشكل اللاجئون والمهاجرون في كثير من البلدان جزءا هاما من السكان. وتعد مشاركتهم النشطة منذ وقت مبكر في اتخاذ القرارات التي تخص حياتهم من الأمور الأساسية. ومن شأن توطيد أسس الحوار مع السلطات والمجتمع المدني على جميع المستويات مع الاستعانة باستراتيجيات اتصال فعالة، أن يكفل الاحترام والفهم المتبادلين وأن يساعد جميع من يعنيهم الأمر على الوفاء بمسؤولياتهم. ومن الأمور الأساسية بالنسبة للتلاحم الاجتماعي أن يبدي اللاجئون والمهاجرون الاحترام لقوانين وأنظمة البلد المضيف، مثلهم في هذا مثل غيرهم.

١٦ - اللاجئات والمهاجرات

يلزم مع تغير أنماط تحركات الهجرة والتشريد إيلاء مزيد من التركيز للاحتياجات الخاصة للاجئات والمهاجرات. ففي أحيان كثيرة للغاية تشكل النساء نسبة كبيرة من السكان المعنيين. وتتحمل المرأة عبئا ثقيلا فيما يتعلق بحماية أسرتها وبقائها. ولا بد في سياسات الحماية من إبداء مزيد من المراعاة لاحتياجات المرأة.

وينبغي لسلطات الدولة والسلطات الحكومية أن تعترف بإمكانات المرأة فيما يتعلق بتيسير الاندماج والحفاظ على التقاليد الثقافية.

١٧ - الأطفال والأسر

من العواقب الشائعة التي تترتب على الهجرة والتشريد تفتيت شمل الأسرة. والأطفال عرضة للضرر بشكل خاص في جميع حالات الهجرة، سواء كانت هذه الهجرة قسرية أم طوعية. وتوفر اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩ الإطار العالمي اللازم لحماية الأطفال ومساعدتهم استنادا إلى مبدأ المصلحة العليا للطفل. وتعد السياسات المتصلة باحتياجات الأطفال المحددة وديناميات نمائهم وقدرتهم على التوافق مع البيئات الجديدة من الأمور الأساسية، ليس فقط بالنسبة لمواجهة صعوبات الهجرة، وإنما أيضا بالنسبة لتحقيق الاستقرار الاجتماعي لهم على المدى الطويل.

١٨ - دور قطاع الشركات

يؤدي قطاع الشركات دورا دوليا متزايد الأهمية يتجلى في الأبعاد الجديدة التي تكتسبها المسؤولية الاجتماعية المؤسسية. والدعوة موجهة إلى القادة في الأوساط التجارية من أجل المساهمة في إرساء الاحترام لحقوق الإنسان، بما في ذلك معايير قوانين العمل الأساسية والحماية البيئية. وعلى هؤلاء القادة تجنب المواقف التي تؤدي فيها أنشطتهم إلى إشعال جذوة الصراعات، وباستطاعتهم أن يؤدوا دورا نافعا في دعم المجتمع المدني المحلي. وفي الحالات التي تنشأ في أعقاب انتهاء الصراعات يكون لدى قطاع الشركات قدرة هائلة على المساهمة في إعادة بناء الهياكل الأساسية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للأوساط التجارية أن تكفل بالفعل إدماج الأيدي العاملة من اللاجئين والمهاجرين في البلدان المضيفة، ومن ثم تعزيز عملية الاندماج.

١٩ - القيادة والتثقيف والمعلومات

يلزم بذل جهود كبيرة في مجال التوعية والبحوث والمعلومات والتثقيف من أجل مساعدة المجتمعات على التعامل مع اللاجئين والمهاجرين. وعلى القادة في الأوساط السياسية والدينية والتجارية وكذلك على وسائط الإعلام وغيرها من الجهات المسؤولة عن تشكيل الرأي العام مسؤولية خاصة فيما يتعلق بمواجهة العنصرية وكراهية الأجانب والخوف وتعزيز ثقافة يسودها الاحترام المتبادل ويكون فيها متسع للجميع.

وفي إمكان جميع هذه الجهات أن تؤدي دورا هاما في بناء السلام والمصالحة، بل إن عليها أن تتحمل المسؤولية في هذا الصدد.

٢٠ - تنفيذ الصكوك القانونية

توجد بالفعل في مجال حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وقانون اللاجئين صكوك قوية تحمي اللاجئين، وكذلك المهاجرين، وإن كان بدرجة أقل. وتتمثل الأولوية بالنسبة للمستقبل في كفالة تنفيذ هذه الصكوك على نحو فعال. ومن شأن فتح الدول باب المناقشة الصريحة للصعوبات التي تواجهها في تطبيق القوانين القائمة مع الالتزام بتنمية القدرات اللازمة للوفاء بالمعايير الدولية المتفق عليها أن يشكل طفرة كبيرة للأمام. وسوف يدفع هذا بمزيد من الدول إلى التوقيع والتصديق على المعاهدات القائمة والتوصل إلى توافق أوسع في الآراء بشأن مواضع القلق المعلقة التي لم يبت فيها بعد.

٢١ - الترتيبات المؤسسية

يشكل النطاق التي تغطيه اليوم تحركات اللاجئين والمهاجرين تحديا للمؤسسات القائمة فيما يتعلق بولاياتها ومواردها وفعاليتها. وتحتاج المؤسسات الدولية المسؤولة في هذا المجال إلى قاعدة تمويلية أكثر اتساقا وموثوقية وسخاء. كما تحتاج السلطات ووكالات إنفاذ القوانين الوطنية والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المعنية إلى تزويدها بالعدد الكافي من الموظفين وبالتدريب الجيد وإلى تحسين التنسيق فيما بينها. وقد حان الوقت لأن يشرع الأمين العام للأمم المتحدة في استعراض الترتيبات المؤسسية للتحركات السكانية على الصعيدين العالمي والإقليمي. ومن شأن هذا الاستعراض المؤسسي أن يعزز الحوار فيما بين الدول استنادا إلى مفهوم المصلحة المشتركة. ومن شأن تحديد الإطار المؤسسي أن يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الإيجابية وتوفير الأمن والصحة والرفاه للإنسان، وتزويد اللاجئين وغيرهم من الأشخاص المعرضين للخطر والمهاجرين بالحماية الفعالة.

الشرح

١ - مسؤولية الدول

إن تحركات اللاجئين والهجرة ليست شيئا جديدا لما لها من جذور تاريخية عميقة. وقد تزايدت تدفقات المهاجرين في الآونة الأخيرة جراء العولمة فهي تعتبر أثرا من آثارها الرئيسية. ويؤدي الطلب على المهارات واليد العاملة والبحث عن الوظائف والفرص إلى تحركات سكانية لم يسبق لها مثيل في العديد من مناطق العالم. وعلاوة على ذلك، يتنقل السكان من جراء انتشار الظلم الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي على نحو خطير. أما التشريد القسري فهو نتاج انعدام الاستقرار على نحو مستمر في العديد من مناطق العالم وانتهاك حقوق الإنسان والحريات الأساسية والقانون الإنساني الدولي على نطاق واسع في كثير من الأحيان.

وتقتضي التحديات التي تثيرها حركات المهاجرين واللاجئين وملتمسي اللجوء وغيرهم من المشردين اليوم استجابات دولية تستند إلى مسؤوليات وقدرات كل الفاعلين على الصعد الوطنية والإقليمية والعالمية. ويشهد العالم تزايدا في الترابط يجعل من الحتمي أن تؤثر السياسات والممارسات التي تتبعها دولة من الدول في مجال إدارة تنقلات السكان على دول ومناطق أخرى.

وتهم المسؤوليات المشتركة التي تنشأ عن ذلك جميع الدول التي تشملها سلسلة عمليات التنقل والتشرد، سواء بين بلدان الجنوب والشمال أو بين بلدان منطقة بعينها. ويكتسي دور بلدان المنشأ أهمية جوهرية نظرا لمسؤوليتها عن معالجة الأسباب الجذرية للتشريد القسري وتدفقات المهاجرين، سواء تعلقت باحترام معايير حقوق الإنسان أو بالإصلاح الاقتصادي أو بخلق فرص العمل. والقصد هو ألا يحتاج أي فرد من أفرادها إلى الهجرة من أجل البقاء. ومن شأن اتخاذ هذه البلدان إجراءات إيجابية لاستقبال المواطنين العائدين وإعادة إدماجهم أن يعزز روح المسؤولية المشتركة بين الدول.

وسيتعين على البلدان المستقبلة أن تتجه إلى اتباع نهج أكثر تخطيطا واعتماد سياسات شفافة من أجل توفير نظم للاجئين والمهاجرين تتسم بمزيد من المنهجية والعدل. وينبغي أن تخدم السياسات الجديدة المصالح الوطنية المشروعة وأن تقوم أيضا على أساس التزام الدول المتزايد بالوفاء بالمعايير العالمية المتعلقة بحقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني الدولي وقانون اللاجئين.

٢ - التركيز على نوع جديد من الحوار

من المفهوم أكثر من أي وقت مضى أن السياسات المتعلقة باللاجئين والهجرة شأن يهم طائفة واسعة من أصحاب المصلحة، وبخاصة اللاجئون والمهاجرون أنفسهم، لكنه شأن يهم أيضا الحكومات والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية والهيئات المتعددة الأطراف وقطاع الأعمال والشركات والمجتمع المدني. ونعني بـ ''المجتمع المدني'' أي كيان أو مؤسسة أو منظمة خارج الحكومة أو القطاع الاقتصادي والمالي.

وليس من السهل بناء توافق في الآراء بين فاعلين لهم مصالح مختلفة ودرجات تأثير متباينة. ولدينا القناعة بأنه يستحيل تحديد الغايات المشتركة واقتراح سبل بلوغها إلا بإجراء حوار يتسم بقدر أكبر من التضافر بين جميع أصحاب المصلحة المعنيين. وينبغي أن يتحاور الشمال مع الجنوب والغني مع الفقير والبلد النامي مع البلد المتقدم النمو. أما في الوقت الحاضر، فالحوار غير متكافئ بلا شك إذ يتم النقاش في الغالب بين فئات لها نفس التفكير أو بين مجموعات يتجاوز أو يتغاضى بعضها عن آراء البعض الآخر.

ولا يزال دور المنظمات الدولية أساسيا في إطار مفهوم النهج العالمية المخططة. لكن هناك في الوقت نفسه إمكانية كبيرة لنشوء أشكال جديدة من الحوار تستطيع في إطاره الدول والمنظمات غير الحكومية وقطاع الأعمال والشركات أن تقيم شراكات جديدة وخلاقة.

ويرتكز هذا الحوار إلى المعايير الدولية المتعلقة بـ ''أفضل الممارسات''. ولمعرفة ماهية هذه المعايير يمكن الرجوع إلى المنظمات الإنسانية ومنظمات حقوق الإنسان والوكالات المتخصصة المتعددة الأطراف من قبيل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة.

٣ - النهج الإقليمية

تقع حتى الآن المسؤولية الأساسية عن السياسات المتعلقة باللاجئين والهجرة إلى حد بعيد على عاتق الدول ذات السيادة. لكن مبدأ التضامن سيقتضي في المستقبل قيام هياكل أخرى متعددة الأطراف على الصعيدين الإقليمي والدولي بدور أكثر بروزا.

ويتمثل السبيل إلى إحراز التقدم في مجال السياسات المتعلقة باللاجئين والهجرة في زيادة الأولوية الممنوحة لهذه السياسات في جدول أعمال الهياكل الإقليمية ودون الإقليمية الرسمية. وتشمل هذه الهياكل هيئات من قبيل مشاورات آسيا والمحيط الهادئ بشأن اللاجئين والمشردين والمهاجرين، والتعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ، ورابطة أمم جنوب شرق

آسيا، ورابطة الدول المستقلة، واتفاق أوروبا الوسطى للتجارة الحرة، والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، ومجلس أوروبا، وفريق إعلان داكار، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة، والاتحاد الأوروبي، وعملية ليما لبلدان جنوب أمريكا، وعملية مانيلا، والسوق المشتركة لبلدان الجنوب (السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي أو اللجنة القطاعية، بما في ذلك الأرجنتين وأوروغواي وباراغواي والبرازيل) والحوار بشأن الهجرة في الجنوب الافريقي، واتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة، والشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وعملية بوبيلا، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، ورابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي. ووضعت المنظمة الدولية للهجرة برنامجا مبتكرا أسمته ''الهجرة من أجل التنمية في أفريقيا'' لتعزيز مساهمة مهاجري الشتات في تنمية بلدان المنشأ.

وبالإضافة إلى هذه الهياكل الإقليمية ودون الإقليمية الرسمية هناك إمكانيات ابتكارية كبرى تتيحها الشبكات غير الرسمية والجديدة أو منابر التعاون الدولي والإقليمي بشأن قضايا اللاجئين والهجرة من قبيل فريق إعلان بانكوك، ومبادرة برن، والمشاورات الحكومية الدولية بشأن سياسات اللجوء واللاجئين والهجرة في أوروبا وأمريكا الشمالية واستراليا، والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة (عملية بودابست)، والبرنامج الدولي لسياسات الهجرة (الذي يضم صندوق الأمم المتحدة للسكان، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، والمنظمة الدولية للهجرة، ومنظمة العمل الدولية) والحوار بشأن سياسات الهجرة الدولية الذي تجريه المنظمة الدولية للهجرة.

ونشير هنا إلى أهمية هذه المجموعات نظرا للتحليل الهام الذي توفره لقضايا اللاجئين والهجرة في مناطق جغرافية متميزة. لكننا نرى أنه يلزم على المدى البعيد أن تندمج هذه الرؤى في إطار مفهوم أشمل للمصلحة المشتركة. ويمكن أن يصلح النهجان لتنظيم الهجرة بقدر أكبر من الفعالية وللتخفيف من الأسباب الجذرية للتشريد القسري وتشجيع الدول على تقاسم المسؤوليات.

٤ - تنظيم الهجرة

يحق للمهاجر بموجب مبدأ حرية تنقل الأشخاص أن يغادر بلده الأصلي؛ لكن دخوله إلى بلد آخر بصورة قانونية تحكمه وتضبطه القوانين المعمول بها في كل بلد مستقبل فيما يتعلق بقبول الرعايا الأجانب.

وتحتاج الدول إلى اعتماد نهج مخطط وشامل لتنظيم تدفقات المهاجرين. وتقع على عاتقها مسؤولية التوفيق بين حقوق ومصالح المهاجرين ومصالح رعاياها.

ونظرا إلى أن كل بلد يمكن أن يكون في آن واحد بلدا للمنشأ وللعبور وللمقصد بالنسبة لمجموعات مختلفة من المهاجرين، فإن هذه الاستراتيجيات تقتضي التعاون والحوار بين جميع البلدان المعنية بعملية الهجرة. وينبغي أن تكون عملية تنظيم الهجرة شفافة وتشاركية وأن تتم في إطار القانون الدولي. وينبغي لواضعي السياسات لإضفاء المصداقية على عملهم أن يستشيروا السكان المحليين المستقبلين وكذا المهاجرين أنفسهم، وأن يقوموا بتوعيتهم.

وقد أدى إدراك أن الهجرة لا يمكن تنظيمها بشكل فعّال بإجراءات انفرادية بحتة إلى ظهور مبادرات لتعزيز الأطر التعاونية الإقليمية في أجزاء من العالم.

والفائدة العظمى التي تجنى من الاستراتيجيات الناجحة في مجال تنظيم الهجرة هي أنها توفر سياسات تعزز الهجرة القانونية للمهاجرين من أجل العمل وأسرهم، مما يحد من حفز الهجرة غير المأذون بها والتهريب والاتجار. وسوف يتضمن النهج الشامل أيضا سياسات متكاملة لمعالجة الأسباب الجذرية للهجرة، بما في ذلك الفقر، ونقص الفرص، والتخلف الاقتصادي.

٥ - التنقل والأمن

إننا نريد بإثارتنا لموضوع العلاقة بين التنقل والتهديدات المحدقة بأمن البشر والدول أن نسلم بأن الأحداث ذات الطبيعة الإجرامية الدولية يمكن أن تكون لها آثار سلبية جدا على فهم الناس لمسألتي الهجرة والتماس اللجوء. وفي ظروف أخرى عديدة، يمكن أن تكون هناك مشاكل اجتماعية حقيقية ترتبط بتحركات اللاجئين والمهاجرين ينبغي تناولها ومواجهتها بشكل صريح.

وحينما تشعر الدول بتهديد خارجي لأمنها، فإن آراء قطاعات عريضة من المجتمع تستقطب إلى حد بعيد. وفي هذه الحالة، يصبح التسامح واحترام معايير حقوق الإنسان الهامة المستقرة عرضة للضغط مع ما يصاحب ذلك من خطر استفحال كره الأجانب والتعصب والعنصرية.

واتخاذ الترتيبات الأمنية الفعّالة ليس مجرد أمر مشروع بل إنه واجب على الدولة أن تنهض به لحماية كل من يقيم على إقليمها. لكن هذه الترتيبات لا يمكن قبولها إذا كانت تقوض إمكانية اللجوء وتضر بالمعايير المقبولة لحماية اللاجئين والمهاجرين بموجب قوانين حقوق الإنسان الدولية.

والسبيل أمامنا هو وضع نظم تتسم بقدر أكبر من المنهجية والشفافية لتنظيم الهجرة والتشجيع على إيجاد حلول شاملة وأكثر دينامية للأزمات الإنسانية، بما في ذلك الصراعات

التي استمرت أمدا طويلا دون حل. ويمتاز هذا النهج بإفساح المجال لحماية حقوق اللاجئين والمهاجرين إلى جانب كفالة المصالح الأمنية المشروعة للبلدان المستقبلة.

٦ - الهجرة المنظمة

من المستصوب للغاية في عالم غير منظم يتسم في الغالب باستغلال المهاجرين أن يجري السعي إلى جعل الهجرة أكثر تنظيما. وينبغي للدول لدى وضع نظم سياساتها الوطنية أن تعلن بصراحة عن نواياها فيما يتعلق بالهجرة القانونية وحقوق المهاجرين ومسؤولياتهم. وينبغي تبليغ هذه النوايا إلى الجمهور على نطاق واسع. وفي هذا الإطار، يمكن بلورة نهج أكثر انفتاحا على الصعيدين الإقليمي والعالمي.

وثمة حاجة إلى تعديل السياسات الوطنية والدولية المتعلقة بالهجرة للاستجابة للاتجاهات الديموغرافية والتغييرات المتصلة بأنماط العمالة والبطالة ولمظاهر النقص في المهارات.

ويكمن السبيل أمامنا في وضع سياسات تعزز مفهوم المصلحة المتبادلة بين البلدان المرسلة والبلدان المستقبلة. ومن شأن الهجرة القانونية والمنظمة التي تستند إلى الترابط والمعاملة بالمثل أن تسهم بشكل إيجابي في السلام والتنمية بطرق شتى مهمة، منها الربط بين البلدان ومواطنيها من أصحاب المشاريع وبين المجتمع العالمي، والتشجيع على التعلم والتسامح على الصعيد العالمي.

٧ - الهجرة غير القانونية

تجدر الإشارة إلى أن الهجرة سواء أكانت قسرية أم لا هي في معظم الأحيان رد فعل إنساني منطقي يهدف إلى معالجة وضع لا يطاق أو تحقيق التطلعات إلى حياة أفضل. غير أن الهجرة غير القانونية تثير قلقا بالغا نظرا للمخاطر التي يواجهها المهاجرون الضعفاء أنفسهم وللآثار المترتبة على هذه الظاهرة التي تزعزع الاستقرار في بلدان المنشأ والعبور والمقصد. ويشير مفهوم الهجرة ''غير القانونية'' أو غير المأذون بها إلى أناس يتنقلون دون أن تتوافر لديهم الوثائق اللازمة، أي بصورة غير قانونية، الأمر الذي يتم في كثير من الأحيان بتيسير من وكلاء عديمي الضمير وشبكات إجرامية وشبكات للتهريب والاتجار تستغلهم جميعا. كما يمكن أن تنطوي الهجرة غير المأذون بها على مخاطر بسبب الطرق التي يتبعها المتاجرون لتهجير الناس، والاضطهاد الذي كثيرا ما يعاني منه المهاجرون في بلدان العبور والمقصد.

وفيما يتعلق بالأشخاص الذين يدخلون دولة ما بصورة غير قانونية لالتماس اللجوء بها، من الهام التذكير بأن الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئ لعام ١٩٥١ تنص صراحة على عدم

جواز معاقبة اللاجئين بسبب دخولهم إلى بلد ما دون إذن. بل، إن التهريب كثيرا ما يكون هو السبيل الوحيد للاجئين لمغادرة بلدانهم ودخول بلدان آمنة دون أن يكتشفوا ويتعرضوا للترحيل ولمزيد من الاضطهاد.

إنه لفي مصلحة المهاجرين والدول معا أن يتحرك المجتمع الدولي من أجل هجرة قانونية أكثر تنظيما. ولعل خير سبيل لبلوغ هذا الهدف هو التعاون فيما بين الدول للحد من الهجرة غير المنظمة أو منعها، والتعاون في الوقت نفسه لمعالجة الأسباب الجذرية للهجرة المزعزعة للاستقرار أو غير القانونية وإنشاء آليات إيجابية للهجرة القانونية والرسمية كبديل عن الهجرة غير المنظمة.

وينبغي أن يعود الأشخاص الذين رفض منحهم اللجوء والإقامة القانونية إلى ديارهم بصورة سريعة ومخططة وإنسانية في ظروف تكفل السلامة والكرامة الإنسانية. ومن شأن اتباع نهج يكفل حل هذه المشكلة الإنسانية العويصة في ظروف من الكرامة الإنسانية أن يتعزز من خلال دعم عملية العودة عن طريق مساعدة العائدين على الاندماج واتخاذ بلدان المنشأ إجراءات إيجابية لتيسير عودة رعاياها بصورة منظمة.

٨ - حماية اللاجئين واللجوء

يجب ألا تمس سياسة الدولة المتعلقة بنظم الهجرة المنظمة بأي حال من الأحوال حقوق ملتمسي اللجوء واللاجئين فيما يتعلق بالحصول على تدابير الحماية والمساعدة. ويجب أن تتاح للاجئين سبل المرور دون قيد عبر الدول حتى تتوفر لهم السلامة والحماية. كما يجب أن تلتزم الدول بتوفير هذه السبل. ولا بد، مع تعرض نفوذ المتاجرين للضعف نتيجة لزيادة التعاون الدولي، أن تبادر الحكومات الصديقة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، حيثما اقتضى الأمر، إلى تنظيم مسارات هروب آمنة للاجئين.

وقد أكد من جديد مؤتمر الأمم المتحدة العالمي لحقوق الإنسان، الذي عقد في عام ١٩٩٣ في فيينا بالنمسا، حق كل فرد دون تمييز بسبب النوع في التماس اللجوء والحصول عليه من الاضطهاد في البلدان الأخرى وكذلك حقه في العودة إلى بلده الأصلي. وتم التسليم كذلك بتعقيدات الأزمة العالمية للجوء مما يستدعي تجديد الالتزام بالصكوك الدولية ذات الصلة والتضامن الدولي بروح من تقاسم المسؤولية.

وانعقد الاجتماع الوزاري للدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ في جنيف بسويسرا بعد سنة من الدراسة الواسعة لتدابير حماية اللاجئين ضمن عملية الاستشارات العالمية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون

اللاجئين. وانتهى هذا الاجتماع بقيام العديد من الحكومات بتجديد الالتزام بأهداف ومقاصد اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين. وأفضت المشاورات العالمية من ضمن نتائجها إلى إنشاء فريق عمل معني باللجوء والهجرة لتعزيز التعاون بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الهجرة الدولية من أجل المساهمة في إيجاد الحلول لقضايا اللجوء والهجرة.

ويدرك المزيد من الدول أن إيجاد حلول دائمة للاجئين يمثل استثمارا ممتازا في تحقيق السلام والأمن والاستقرار على الصعيد العالمي. ولتحقيق تلك الغاية يمثل الدعم السياسي والمالي والعملي للنَّهج الشامل الذي تتبعه مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين امتحانا عمليا لما يعلنه المجتمع الدولي من حسن نية.

٩ - المشردون داخليا

يوجد في الوقت الحالي ما لا يقل عن ٢٥ مليون شخص من المشردين داخليا، معظمهم من النساء والأطفال. ولا تعتبر المساعدة المتاحة لحمايتهم في الوقت الحالي كافية. فكثير من المشردين داخليا إما أنه لا يمكن الوصول إليهم أو أنهم منسيون تماما.

وتشابه المشاكل التي تواجه المشردين داخليا في كثير من جوانبها مشاكل اللاجئين الذين يفوقونهم عددا. والفارق الرئيسي بين الاثنين هو أن المشردين داخليا لم يعبروا حدودا وطنية ويظلون من وجهة النظر القانونية البحتة ضمن المسؤولية الرسمية لدولتهم المعنية. أما النقطة البالغة الأهمية هي أنهم وبخلاف اللاجئين لا توجد ولاية دولية واضحة لحمايتهم أو لمساعدتهم.

وفي كثير من الحالات يجد المشردون داخليا أنفسهم يعيشون بين سكان محليين فقراء ومحرومين سلفا. وفي ضوء هذا الواقع المعقد، لم يستقر رأي المنظمات الإنسانية والمجتمع الدولي بشأن ما إذا كان ينبغي استهداف المشردين داخليا كفئة مميزة أو ما إذا كانوا سوف يستفيدون بشكل كافٍ من السياسات التي تعالج أوضاع الفئات الضعيفة من السكان بشكل عام.

وبالرغم من ذلك يتجه المجتمع الدولي بما فيه وكالات الأمم المتحدة إلى الاضطلاع بالمسؤوليات المتعلقة بتحديد ولايات أكثر وضوحا وتوفير المزيد من الموارد الملائمة من أجل تلبية كثير من الاهتمامات المتعلقة بتوفير الحماية للمشردين داخليا.

وعلى الرغم من أن الاتفاقيات الدولية لا تغطي المشردين داخليا على وجه التحديد، فإن قانون حقوق الإنسان يوفر لهم الحماية وإذا وجدوا في دولة تشهد صراعا مسلحا،

فتتوفر لهم الحماية عن طريق القانون الإنساني الدولي. وقد تم جمع الحقوق وأشكال الحماية التي تمنحها هذه النصوص القانونية الملزمة للمشردين داخليا في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن التشريد الداخلي.

١٠ - الهجرة والتنمية

هنالك تفاوت عميق وواسع في الدخل وفي الفرص المتاحة داخل الدول وفيما بين الاقتصادات القليلة المتقدمة النمو وفي العالم بشكل عام. وتكشف الدراسات الديمغرافية الأخيرة زيادة مطلقة في عدد الأشخاص الذين يعيشون فقرا دائما ويواجهون معاناة شديدة مما يزيد بلا شك من الضغوط التي تدفع السكان إلى الهجرة إلى أماكن أخرى.

وقد أفرزت عملية العولمة أبعادا جديدة في سوق العمل ولا سيما في مجال الطلب على العمال ذوي المهارة العالية مما يثير التحدي الكبير المتمثل في هجرة ذوي الكفاءات من البلدان الفقيرة إلى البلدان الغنية. وقد اعتمدت البلدان المتقدمة النمو سياسات للهجرة من أجل هذا الغرض. وكنتيجة لذلك حدثت هجرة واسعة من أصحاب المهارات إلى الاقتصادات المتقدمة النمو. ويقوم هؤلاء بتحويل الأموال إلى أقربائهم كما يفعل ذلك معظم المهاجرين الشرعيين وغير الشرعيين المهرة والأقل مهارة أو حتى عديمي المهارة. والعمل في بلدان المقصد يؤدي إلى توليد بلايين الدولارات من التحويلات السنوية وهو ما يفوق بدرجة كبيرة حجم المساعدة الإنمائية الرسمية.

وينبغي تشجيع المهاجرين المهرة الذين استقروا في بلدان أخرى ولا سيما في بلدان الاقتصادات الأكثر تقدما على تبادل معارفهم ومواردهم الأخرى من أجل تنمية بلدانهم الأصلية. وتوجد أمثلة كثيرة على التعاون الناجح وعلى الشبكات التي أُقيمت بين المهاجرين، مثل العلماء وأخصائي التكنولوجيا، لمصلحة البلدان التي تركوها.

ويلزم على المدى الطويل وضع مسألة الهجرة في صلب الاستراتيجيات الإنمائية. وسيكون الهدف الرئيسي للمجتمع الدولي في العقد المقبل هو ضمان عدم قسر أي فرد على الهجرة من أجل العيش فقط. وتتوفر للمجتمع الدولي حاليا الفرصة لتخفيف الضغوط الداعية للهجرة من خلال التنمية المستهدفة والمساعدة المالية التي ترمي إلى رفع المستوى المعيشي بدرجة كافية، بما في ذلك فرص توفير خدمات الصحة والتعليم والعمل.

أما على المدى القصير فيمكن للمساعدة الدولية بما في ذلك التدابير التي تأخذ شكل التدريب، والمنح الدراسية والمساعدة التعليمية الأخرى أن تساعد في تهيئة بيئة اقتصادية

واجتماعية تستفيد بشكل كامل من الإمكانات والمهارات التي تتوفر بالفعل لدى السكان وتساهم في زيادة ثروة البلاد.

١١ - الصراع ومنع نشوبه

تتم تحركات الهجرة القسرية الرئيسية بسبب الحروب الأهلية والصراعات المسلحة المستمرة إضافة إلى أعمال العنف الشديد ونتيجة للاحتلال والتدخل والغزو. ولا تزال هناك نزاعات امتد أمدها لفترة طويلة في كثير من أنحاء العالم دون أن تجد حلا كما أنها في أغلب الأحيان لا تجد الاهتمام الدولي الذي تستحقه. إلا أن طبيعة النزاعات المسلحة قد تغيرت في السنوات الأخيرة. فمنذ نهاية فترة الثمانينات حدثت زيادة كبيرة في الصراعات داخل الدول بدلا من من الصراعات فيما بينها ومعظم ضحايا هذه النزاعات هم من المدنيين الآن. وتشمل الصراعات عناصر حكومية وغير حكومية. وينطبق القانون الإنساني الدولي على الاثنين. وتشمل الصراعات المعارك الرامية إلى السيطرة على الموارد والصراع بين الكيانات الإثنية والدينية المتناحرة وتتضاعف آثارها عندما يكون الفقر والتهميش سائدا. وقد أدى هذا التغير في طبيعة النزاعات إلى توليد ضغوط كبيرة على النظم الحكومية في كثير من أنحاء العالم وهو يقوض بشكل خطير السياسات الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة بشكل سلمي. وتميز عدد من الصراعات الحرجة المعاصرة بتجارة غير نظامية في الأسلحة والسلع الثمينة مثل النفط والأحجار الكريمة التي غالبا ما تستغلها مصالح تجارية سيئة السمعة. ومهما كانت أسباب الصراع فإن من المؤكد أن نظم الإنذار المبكر المتاحة حاليا للمجتمع الدولي تحتاج للتحسين ولتوافر الإرادة السياسية كيما تعمل بشكل سريع وفعال.

وتقع المسؤولية عن منع الصراع على عاتق الدول ذات السيادة وعلى المجتمع الدولي. ونحن نثير هذه القضية ليس من أجل تشجيع الدبلوماسية التقليدية ولكن أيضا لتعزيز الحكم الرشيد والديمقراطي إضافة إلى اتباع النهج الجديدة لصنع السلام وبناء الثقة من جانب المجتمع المدني. وأفضل طريقة لحل جميع النزاعات هي وسائل التحكيم والسبل الديمقراطية.

ويمثل وجود المحكمة الجنائية الدولية عنصرا جديدا ينبغي وضعه في الاعتبار من جانب أولئك الذين يعتزمون خوض صراعات أو ارتكاب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان أو للقانون الإنساني. وفي مقدور المحكمة الجنائية الدولية أن تطعن في مسائل الإفلات من العقاب على الجرائم الدولية المرتبطة بالصراع وأن تساهم بالتالي في إرساء العدل من جديد، وهو أمر لا غنى عنه في عملية إعادة البناء بعد الصراع. وكلما زاد عدد الدول التي تؤيد المحكمة كلما ازداد أثرها.

١٢ - التعمير بعد انتهاء الصراعات

يتمثل أحد التحديات الأكثر تعقيدا في ميدان التعمير بعد الصراع في كيفية سد الفجوة بين الإغاثة في حالة الطوارئ والتنمية على المدى الطويل بعد انتهاء الصراع أو على الأقل عندما تتوقف الأعمال العدائية. فمصير الأشخاص المشردين بسبب الصراع سواءً كانوا لاجئين أو مشردين داخليا يعتمد بدرجة كبيرة على القرارات التي تُتخذ بشأن أولويات إعادة التعمير.

وفي سبيل إحلال السلام والاستقرار بشكل دائم، يتحمل المجتمع الدولي المسؤولية عن السعي بشكل فوري لفرض سيادة القانون والحكم القائم على المشاركة. وسوف يثبت أن المصادر المحلية للأفكار المتعلقة بالعملية الديمقراطية وبناء القدرات عنصر حيوي في إقامة الديمقراطية المستدامة والعادلة. وتتمثل الأولوية التالية في تقديم المساعدة على المدى الطويل في إعادة بناء المؤسسات وتقديم المعونة الاقتصادية والتدابير الأخرى لبناء الثقة. فبدون إعادة التعمير الفعال من هذا النوع لن تتوفر للاجئين والمشردين داخليا الثقة للعودة إلى منازلهم أو ربما تهاجر فئات أخرى من السكان أنفسهم إلى أماكن أخرى بحثا عن حياة أفضل.

ومن شأن العودة المتسرعة للاجئين من بلدان اللجوء أن تزيد فقط من الضغوط الاجتماعية إذا لم يجر إعادة إرساء السلام والاستقرار بشكل دائم. ويتيح المبدأ المقبول على نطاق واسع المتمثل في العودة في أمان وكرامة ضمانات أقوى بكثير لنجاح اندماج اللاجئين من جديد ولتعمير بلدانهم الأصلية.

ويتسم دور الأطفال في الصراع سواءً كانوا ضحايا أو جنودا بطابع مأساوي خاص. فالتقرير الذي قدمته غراشيا راشيل في عام ١٩٩٦ المعنون (أثر الصراع المسلح على الأطفال) والذي طلبته الأمم المتحدة يصف أثر الصراع المسلح على الأطفال ويؤكد ضعف الأطفال بصفة خاصة عندما يضطرون للفرار من الصراعات المسلحة. وفي هذا الصدد يجد البروتوكول الاختياري لعام ٢٠٠٠ الملحق باتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩ والمتعلق بمشاركة الأطفال في الصراع المسلح الترحيب التام كما يجب أن تنضم إليه وأن تحترمه جميع الدول في كافة أنحاء العالم.

١٣ - التركيز على الإمكانيات

نادرا ما تراعى السياسات المتعلقة بالهجرة الإمكانيات التي يجلبها معهم اللاجئون والمهاجرون. وفي كثير من الأحيان تركز هذه السياسات على القيود والمعوقات الموضوعة

أمام اللاجئين والمهاجرين. وغالبا ما تفضي التدابير التقييدية إلى تثبيط همة الأشخاص الذين يفقدون القدرة بعد ذلك على رعاية أنفسهم. ويعتبرون بالتالي بل ويصبحون بالفعل عبئا على المجتمع المستقبل لهم. وبالمثل غالبا ما يعجز المهاجرون عن تطوير إمكاناتهم من أجل مصلحتهم ومصلحة المجتمعات المضيفة لهم.

ويواجه اللاجئون والمهاجرون عند تركهم لأوطانهم خيارا صعبا. إذ أن تطلعهم إلى حياة أفضل يشكل في أغلب الأحيان حافزا لهم. وهذه طاقة يمكن استخدامها أو إهدارها. ولا شك أن من مصلحة الجميع البناء على الموارد المتاحة للاجئين والمهاجرين من أجل تعزيز قدراتهم.

ومن شأن تغيير بؤرة التركيز أن يغير من النقاش الدائر بشأن اللاجئين والهجرة إذا سلّمنا بأن اللاجئين والمهاجرين لديهم إمكانات ضخمة ويمكن لخبراتهم ومهاراتهم أن تمثل أهمية كبيرة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدان المضيفة.

لذا فقد حان الوقت لاتباع نُهج جديد يمنح قوة حقيقية للاجئين والمهاجرين. وفضلا عن خفض تكاليف الرعاية الاجتماعية فإن مزايا هذا التمكين بديهية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان المضيفة. وبالإضافة إلى ذلك سيكون لهم أثر إيجابي على بلدانهم الأصلية سواء أثناء حياتهم في الخارج، عن طريق التحويلات، أو إذا اختاروا العودة إليها. والفكرة الأساسية التي نود عرضها هي تحقيق التنمية التعاونية مما يعني إقامة علاقات بين اللاجئين والمهاجرين والمجتمعات المضيفة من أجل مصلحتهم المتبادلة.

ولمناهضة ردود الفعل الشعبية والعنصرية وكره الأجانب يجب أن تعمل الحكومات والعناصر الأخرى مثل الكنائس وقادة المجتمعات المحلية ومنظمات الشباب والرابطات النسائية وأفراد وكالات إنفاذ القانون من أجل تنفيذ تدابير تشريعية فعالة لمكافحة التمييز. وللزعماء السياسيين ووسائط الإعلام دور حيوي يمكنهم القيام به في تعزيز الجوانب الإيجابية لتمكين اللاجئين والمهاجرين، كما ينبغي بذل جهود جديدة لزيادة وعي الجماهير بطاقاتهم وإمكاناتهم للمساهمة في بناء مجتمع تسوده العدالة.

١٤ - الإدماج والاحتواء الاجتماعي

نعني بالإدماج تهيئة فرص متكافئة للجميع مع احترام القيم التي لدى الهويات الثقافية واللغوية والوطنية، والوفاء بجميع الواجبات والالتزامات التي يقتضيها الانتماء إلى المجتمع المضيف.

ويجب أن تستند برامج تعزيز الإدماج والاحتواء الاجتماعي إلى مبدأ عدم التمييز. والإدماج لا يعني ''الاستيعاب'' إذ يتعين الاعتراف بقيمة التنوع وتعدد الثقافات في المجتمعات.

وإدماج اللاجئين والمهاجرين سريعا في مصلحة الجميع العليا وبخاصة المجتمع الذي يستقبلهم. وبغض النظر عن فترة بقاء هؤلاء اللاجئين والمهاجرين، فإنه يتعين منحهم الفرصة اللازمة، ويتوقع منهم الاهتمام بحياتهم وتطوير المهارات اللازمة للعيش مستقلين في المحيط الجديد. وثمة أهمية قصوى للقدرة على التواصل. وحتى لو كان أمام اللاجئ احتمال معقول لإمكانية العودة إلى موطنه، فإنه ينبغي مع ذلك منحه فرص الاندماج بحيث يحقق طاقاته كاملة.

ويعود الإدماج الناجح بالفائدة على اللاجئين والمهاجرين والمجتمعات المضيفة. وعلى العكس من ذلك، فإن عدم الإدماج قد يؤدي إلى التهميش والعزلة والتمييز والانكماش داخل أحياء منفصلة، لا سيما في الحواضر الكبيرة. ولا يمكن أن تعود مثل هذه الحال بالفائدة على أي فرد، سواء في المجتمع المستقبل المضيف أو في أوساط اللاجئين/المهاجرين، وذلك باستثناء أولئك الأشخاص الذين يستغلون حالات التوتر هذه لمصلحة سياسية أو إيديولوجية بعينها.

ويشكل إدماج اللاجئين والمهاجرين ذوي الخلفيات المتنوعة تحديا للسياسات الاجتماعية على جميع المستويات. ففي الوقت الذي ينبغي فيه للحكومات أن تضطلع بدور رائد في هذا الشأن، فإن عملية الإدماج تقتضي مشاركة السلطات المحلية والإقليمية والمنظمات غير الحكومية والهيئات الدينية والشركات التجارية والاتحادات العمالية وجمعيات اللاجئين والمهاجرين.

١٥ - المشاركة والمسؤوليات

إننا نتعمد إثارة مسألة المشاركة والمسؤوليات، إذ أنه على الرغم مما تبديه بلدان عديدة من البلدان المستقبلة للاجئين والمهاجرين من نوايا حسنة، فإن التجارب تشير إلى عدم إيلاء اهتمام كاف لهذه المسألة. ومن البديهي أن الدول مسؤولة عن حماية مواطنيها وغيرهم من المقيمين داخل أراضيها، وأن من واجب اللاجئين والمهاجرين احترام قوانين الدول التي يدخلونها.

ويشكل اللاجئون والمهاجرون جزءا من المعالم المتعددة الثقافات التي لا تنفك تنمو في المجتمع الذي يستضيفهم. وتصبح مصالحهم الاجتماعية والاقتصادية أكثر تشابكا مع السكان المحليين، مما يستوجب بالتالي الإعراب عنها في التحاور مع السكان المضيفين.

وثمة أسباب عديدة لتعليل ضعف هذا الحوار، وهي تتضمن الحواجز الثقافية واللغوية؛ وكذلك عدم الاهتمام أو الخشية من أن يكون الحوار متعثرا. وفي أغلب الأحيان يأتي الحوار وعرض المشاركة بعد فوات الأوان وفي أوقات الأزمات الاجتماعية وحدها.

والمخاطر التي ينطوي عليها فشل الحوار جلية وهي: التهميش، والعزلة، والتمييز، وتواجد ثقافات فرعية جنبا إلى جنب بدون أي تفاعل بينها، وظهور نوع من ''الفصل العنصري'' الاجتماعي، وتعذر الإفادة من الخدمات الاجتماعية والصحية التي يقدمها المجتمع المضيف.

وحل هذه المسألة يكمن في الحوار والمشاركة، وهذا يعني الدخول في عملية تواصل مستمر مع جماعات اللاجئين والمهاجرين وكذلك مع السلطات على المستوى المحلي أو الإقليمي أو الوطني، عند الاقتضاء. والغرض من هذا الحوار هو كفالة تفهم جميع الأطراف لمجموعة الحقوق والمسؤوليات والقوانين والنظم التي تحترم الاختلاف وتسعى إلى تحقيق تماسك صحي واجتماعي وثقافي.

١٦ - اللاجئات والمهاجرات

إن ثمة قدر بالغ الضآلة من الإلمام والاعتراف بعدد ودور النساء في حركات اللجوء والهجرة في العالم. وتشكل النساء والأطفال نحو ٨٠ في المائة من اللاجئين والمشردين داخليا في العالم، البالغ عددهم ٥٠ مليون نسمة. وغالبية من يقعون ضحايا الاتجار من النساء، لا سيما النساء اللواتي يتعرضن للاستغلال في صناعة الجنس في العالم، وينتمي معظمهن إلى منطقة جنوب آسيا ومنطقة جنوب شرقي آسيا وبعض بلدان رابطة الدول المستقلة. وتشير التقديرات كذلك إلى أن النساء يمثلن نسبة ٤٠ في المائة من جميع المهاجرين الآخرين.

ويبلغ عدد البلدان الأطراف في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام ١٩٧٩ نحو ١٧٠ بلدا. وهناك مبادئ توجيهية هامة أخرى، لا سيما تلك التي أصدرتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية، وهي تشكل إطارا صلبا لحماية اللاجئات والمهاجرات. وأضحت النظرة التقليدية والأحادية البعد، التي تتمثل في ''المرأة الضحية المستضعفة'' ممجوجة ولا بد من أن يستعاض عنها بمزيد من المراعاة لاحتياجات المرأة. وهذا ينطبق على جميع جوانب التعامل مع اللاجئات

والمهاجرات، وخاصة فيما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بأمن النساء. والخصائص التي تميز حالاتهن لدى البت في منحهن مركز اللجوء تقتضي اهتماما خاصا في سياسات الهجرة الوطنية والدولية.

وسوف يتوقف ارتفاع مستوى الإقرار بدور النساء في سياسات اللجوء والهجرة في المستقبل على قدرتهن على تعزيز عملية الإدماج والمساهمة في عمليات المصالحة وصنع السلام وبناء الجسور بين الثقافات والجاليات. وهناك تطور جديد هام يتمثل في دعم مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لإشراك المزيد من النساء في المفاوضات الهامة التي تتناول السلام وإعادة توطين السكان المستبعدين.

١٧ - الأطفال والأسر

على الرغم من انعدام البيانات الشاملة، تشير التقديرات إلى أن الأطفال اللاجئين، بمن فيهم المراهقون دون سن الـ ١٨ عاما، يشكلون نسبة ٤٥ في المائة من مجموع اللاجئين في العالم أجمع. وتقدر نسبة المهاجرين الأطفال بما يماثل ذلك.

وتشكل اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩، التي أصبحت جميع الدول أطرافا فيها، باستثناء دولتين، إطارا صلبا لحماية الأطفال اللاجئين و المهاجرين، فهي تشدد على أن جميع إجراءات دعم الأطفال يجب أن تقوم على ''المصلحة العليا'' للطفل. وغني عن القول، إنه يجب احترام المبدأ الأساسي المتمثل في وحدة الأسرة، فضلا عن ضرورة تشجيع التدابير الكفيلة بتقصي أثر أفراد الأسرة. وغالبا ما يؤدي التروح القسري إلى انفصال الأسر. والأطفال اللاجئون قد يعانون للغاية، بصفة خاصة، من غياب الأسرة التي تمدهم بالحماية والعناية الجسدية والرعاية العاطفية. وكثيرا ما يواجهون الاستغلال الجنسي، وسوء المعاملة والعنف، والاحتجاز والتجنيد العسكري. وقد لا تلبي احتياجاتهم الدراسية، كما أن إصدار وثائق خاصة بهم وتسجيلهم ينطويان على تحديات لها صفة خاصة. ويجب عدم التغاضي عن حاجة الأطفال في كثير من الأحيان إلى معالجة نفسية خاصة لمساعدتهم على التغلب على الصدمات النفسية التي عاشوها.

وثمة ظاهرة لا تحظى إلا بقدر ضئيل من الاعتراف، وهي وصول أطفال مشردين سابقين إلى بلدان اللجوء. وهؤلاء الأطفال، الذين سبق لهم أن تعرضوا في الغالب للوحشية والضرر من جراء تجاربهم، يعانون من مزيد من العنف بسبب ما يلقونه من المهربين والمتاجرين.

١٨ - دور قطاع الشركات

تكثف في السنوات الأخيرة التركيز على سلوك قطاع الشركات بفعل توسع نطاق اهتمام منظمات حقوق الإنسان ووسائط الإعلام ومنظمات الاستثمار التي تراعي المبادئ الأخلاقية. ويرجع القسط الأوفر من هذا الاهتمام المطرد إلى الدور الضار الذي أدته بعض الشركات في مفاقمة الصراع، والذي أدى إلى التهجير القسري. ومن أكثر الأمثلة المعروفة في هذا الصدد، ما يتصل بالبيع غير القانوني للأسلحة والماس والنفط. وينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام لهذه المسألة، حيث يمكن بدون شك إحراز تقدم في مجال تفادي عمليات التهجير القسري من خلال كبح الأنشطة التجارية التي تطيل أمد الصراع بدلا من أن تحله.

وثمة جانب أكثر إشراقا، وهو بروز ''المسؤولية الاجتماعية للشركات'' على جدول الأعمال الدولي. فهناك شركات تجارية عديدة تدرك الآن أن سمعتها ليست الدافع الوحيد لما تتحمله من مسؤولية اجتماعية كمؤسسات خاصة. فقد أصبحت أكثر استباقا للأمور، وذلك عن طريق دعمها لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في إطار إدراكها بأنها ستستفيد في خلق أسواق جديدة مستقرة ذات مسيرة حسنة، إلى جانب المحافظة على سمعتها. وهذا ما حدا بأجزاء من قطاع الشركات إلى استحداث وسائل ''التنظيم الذاتي''، تشمل اعتماد مدونة سلوك خاصة بالصناعة. ويتمثل التحدي الرئيسي في تطبيق هذه المدونة. أما فيما يتعلق باللاجئين وحقوق الإنسان، فإن عددا متزايدا من رؤساء الشركات التجارية يوافق على أن شركاتهم التجارية ملزمة، بوصفها جهات اجتماعية فاعلة، باحترام إعلان الأمم المتحدة لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨. وهذا يعني أن مصلحة الشركات التجارية الشرعية في وجود عالم يخلو من النزاعات وانتهاكات حقوق الإنسان ليست أخلاقية فحسب، بل إنها أيضا مصلحة تجارية واضحة. ويتمثل التحدي الذي تواجهه في تحديد مدى استعدادها لاستخدام سلطتها ونفوذها كمؤسسات خاصة في منع نشوب النزاعات وفي عملية التعمير التالية لهذه الصراعات. وفيما يخص الهجرة، توجد للشركات مصلحة خاصة فيها. فهي تفيد من سوق العمل العالمي ومن ترسيخ بيئة عاملة تمكن جميع العاملين من استغلال طاقاتهم كاملة. وبوسع الشركات التجارية أن تدعم مبادرات المجتمع المدني من خلال تدريب العاملين في بلدان الإرسال والعبور والاستقبال، وتكون بذلك قد أدت دورا في مكافحة ''نزوح الأدمغة''، من جهة، وتحقيق طاقات أولئك الذين هاجروا، من جهة أخرى.

وهناك اليوم العديد من المبادرات التي تتناول الدور الاجتماعي الذي يؤديه قطاع الشركات، ومن بينها اتفاق الأمم المتحدة العالمي والمبادئ التوجيهية للأعمال التجارية، التي

صاغتها لجنة الأمم المتحدة الفرعية المعنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة العمل الدولية. ولا بد من الترحيب بالشراكات الخلاقة الجديدة القائمة بين الشركات التجارية والحكومات والمنظمات غير الحكومية ومنظمات قطاع الشركات، والتي كان البعض منها لا يمكن تصوره قبل عقد واحد فقط.

١٩ - القيادة والتثقيف والمعلومات

يعتمد وضع سياسات سليمة في مجالي اللجوء والهجرة في المستقبل على دعم الجماهير الإيجابي وعلى دقة البحوث والمعلومات بدلا من اللجوء إلى خطاب ينم عن موقف دفاعي ويبث الرعب في النفوس. ويبدي اللاجئون والمهاجرون في السياق الحالي ردود فعل متناقضة فمن جهة، يسود القلق والحيرة والخوف وضعف الهوية؛ ومن جهة أخرى، يوجد التضامن الإنساني والتعاطف والتراحم والترحيب بالإثراء الاقتصادي والثقافي الذي دائما ما يجلبه اللاجئون والمهاجرون معهم إلى البلد الذي يستضيفهم.

ومما يثير النقاش العام، في غالب الأحيان، الافتقار إلى المعلومات والدور السلبي الذي تلعبه وسائط الإعلام وتعمد نشر معلومات مضللة وعدم كفاءة القادة السياسيين اللازمين لمعالجة هذه المسألة التي يمكن احتواؤها تماما.

وتشكل الإجراءات القانونية لمكافحة التمييز والعنصرية وكراهية الأجانب وسيلة هامة، لكنها ليست كافية بحد ذاتها. فالمسؤولية الرئيسية في خلق جو من التفاهم ونقض المعلومات المضللة وتبيان قيمة التعاون الدولي في هذه المسألة تقع على أكتاف القادة السياسيين والدينيين ورؤساء الشركات التجارية. وثمة أهمية خاصة لقيام وسائط الإعلام بدور رائد في تجنب عرض معلومات مقولبة وفي المساهمة مع صانعي الرأي الآخرين في خلق بيئة ترحب باللاجئين والمهاجرين وتتقبل وجودهم. وقد يفضي وضع استراتيجيات تثقيفية إيجابية إلى إطلاع الشباب على الفوائد الإيجابية للمهاجرين، خاصة إذا ما اشترك شباب ينتمون إلى ثقافات ومجموعات عرقية مختلفة في الأنشطة التي تعزز التفاهم بين الثقافات والحوار والعمل بين الأعراق.

٢٠ - تنفيذ الصكوك القانونية

منذ اعتماد إعلان الأمم المتحدة العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨، أحرز تقدم هائل على الصعيد الدولي في مجال تدوين ما يتفق عليه المجتمع الدولي على أنه حقوق الإنسان والقيم الإنسانية. وعبر هذا الإعلان، تتوفر لدى المجتمع الدولي مجموعة ضخمة من القوانين التي تتناول كيفية معاملة المهجرين على نحو قسري وطالبي اللجوء والمهاجرين في أنحاء العالم

كافة. وثمة تطلع في القرن الحادي والعشرين إلى التنفيذ التام والشامل للاتفاقيات المعتمدة دوليا والتقيد بها.

والصكوك الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان هي: الاتفاقية المتعلقة بالهجرة طلبا للعمل لعام ١٩٤٩ واتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين وبروتوكول ١٩٦٧ التابع لها المتعلق بمركز اللاجئين، والشرعة الدولية لحقوق الإنسان (التي تتضمن إعلان الأمم المتحدة العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦) واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٥ والاتفاقية المتعلقة بالهجرة في ظروف مهينة وبتشجيع تكافؤ الفرص والمساواة في معاملة العمال المهاجرين لعام ١٩٧٥ (منظمة العمل الدولية)، واتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ وبروتوكولاها الإضافيان لعام ١٩٧٧، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام ١٩٧٩، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لعام ١٩٨٤، واتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩، واتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٩٠، وإضافة إلى ذلك وفيما يتصل بهذا الشأن، هناك معاهدة مكافحة الاتجار لعام ١٩٩٩ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام ٢٠٠٠ وبروتوكولاها التكميليان المتعلقان بالاتجار والتهريب. والصكوك الإقليمية الرئيسية لحقوق الإنسان هي: اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية المنظمة للجوانب الخاصة بمشاكل اللاجئين في أفريقيا لعام ١٩٦٩، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب لعام ١٩٨١، وإعلان بانكوك المتعلق بالهجرة غير الشرعية لعام ١٩٩٦ والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لعام ١٩٥٠، واتفاقية دبلن التي تحدد الدولة المسؤولة عن درس طلبات اللجوء التي تقدم في إحدى الدول الأعضاء في الجماعات الأوروبية لعام ١٩٩٠، وإعلان كارتاخينا بشأن اللاجئين والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩. وإضافة إلى ذلك: اعتمدت اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية الأفريقية في عام ١٩٩٦ مبادئ غير ملزمة بشأن اللاجئين، وهي تقر إلى حد بعيد بالتعريف الوارد في الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين لعام ١٩٦١ وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، ولكنها تتناول أيضا مسألة اللجوء وتنص على ضرورة منح اللجوء المؤقت. وقد وسع نطاق المبادئ بحيث تغطي تقاسم المسؤولية. وهي موضع نقاش جديد داخل المشاورات الجارية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ بشأن اللاجئين و المشردين والمهاجرين، وبدأت اللجنة الاستشارية المذكورة أعمالها في عام ١٩٩٦ وهي لا تعالج مسألة اللاجئين فحسب، بل تعالج أيضا مسألة الهجرة غير الشرعية؛ وفي

الشرق الأوسط حيث توجد مجموعات ضخمة من الأشخاص الذي شردوا منذ فترات طويلة، وضعت الشرعة العربية لحقوق الإنسان، غير أنها لم تدخل حيز النفاذ بعد.

وتصحب الصكوك المذكورة أعلاه مبادئ توجيهية ومبادئ دولية تتضمن، من بين الكثير مما تتضمنه، إعلان فيينا لعام ١٩٩٣، واستنتاجات اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وقواعد الأمم المتحدة الدنيا النموذجية لمعاملة السجناء ودستور المنظمة الدولية للهجرة لعام ١٩٨٧.

وثمة عنصران في التطبيق، أولهما: التصديق على الصكوك الإقليمية والمحلية الحالية (وعند الاقتضاء، دمجها داخل النظم الوطنية)، وثانيهما: رصد وفاء الدول بواجباتها. ويشمل ذلك رصد وفاء الدول بالواجبات التي تنص عليها المادة ٣٥ من اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين (وبروتوكولها لعام ١٩٦٧).

ولا يعتمد تطبيق القوانين الوطنية والدولية على الآليات الرسمية لإنفاذ القانون، من قبيل الشرطة والجهاز القضائي والمسؤولين عن الهجرة، فحسب، بل يعتمد أيضا على يقظة الجماهير وكذلك على منظمات المجتمع المدني بصفة خاصة.

ومما لا ريب فيه أن التطبيق التام والشامل لما سبق ذكره سيقتضي بذل جهود دولية مشتركة لتوفير الموارد والخبرة الكافية لمساعدة البلدان على الوفاء بما عليها من واجبات بمقتضى الاتفاقيات.

أما فيما يتعلق بالقانون التجاري والهجرة، فإن منظمة التجارة العالمية والاتفاق العام المتعلق بتجارة الخدمات التابع لها يتسمان بأهمية خاصة. وهذا الاتفاق، الذي يشكل أساس المعاهدة التي أنشئت بموجبها منظمة التجارة العالمية، يتضمن مرفقا عن ''حركة الأشخاص الطبيعيين''، وهو يتناول حق الفرد في البقاء مؤقتا في بلد آخر لأغراض الحصول على خدمات وليس للعمل الدائم. وأدى تحرير التجارة إلى ازدياد حركة المهنيين المؤقتة هذه التي تتابعها بدقة دول عديدة من الدول التي تتأثر بالمهاجرين.

٢١ - الترتيبات المؤسسية

إن العديد من الترتيبات المؤسسية التي وُضعت في القرن العشرين لمعالجة مسائل اللجوء والهجرة عفا عليها الزمن، ويُبذل في الأوساط الدبلوماسية الكثير من الوقت والجهد لتنسيق أعمال الهيئات المشتركة بين الحكومات بما فيها وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة. وكان ينبغي منذ فترة طويلة مراجعة هذه الترتيبات وتحديثها.

وفشل المجتمع الدولي الذريع في معالجة المسائل البالغة الأهمية والمسائل الإنسانية يدعو، في حد ذاته، للقلق ويؤدي إلى إضعاف المصداقية وبخاصة مصداقية منظومة الأمم المتحدة. وينبغي إثارة هذه المسألة بسبب التزامنا باستمرارية منظومة الأمم المتحدة وتطورها على المدى الطويل بالتعاون مع المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني. كما أن إثارة هذه المسألة تستتبع بشكل لا مفر منه واجب توفير الموارد المالية والبشرية للاضطلاع بالعمل الذي يتطلبه المجتمع الدولي من الأمم المتحدة.

ولا بد من استخدام الأطر المتعددة الأطراف برمتها، بما فيها أجهزة الأمم المتحدة السياسية، لمعالجة الأسباب الجذرية لجميع أشكال تحركات السكان وتبعاتها. وتُعنى منظمات عديدة من المنظمات المشتركة بين الحكومات، بوصفها تضطلع بأدوار رئيسية في هذه القضية، بمسألة اللجوء والهجرة بشكل أو بآخر. وتضم هذه المنظمات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة العمل الدولية ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، كما أن هذه المنظمات تضم خارج منظومة الأمم المتحدة، اللجنة الدولية للصليب الأحمر والمنظمة الدولية للهجرة.

والترتيبات المؤسسية الحالية لا تغطي بشكل كاف جميع ظواهر اللجوء والهجرة، ويؤدي بعض المؤسسات حاليا أدوارا متداخلة. ومما يبعث على القلق بصورة خاصة عدم وجود ترتيبات محددة بوضوح بشأن المشردين داخليا. وتفضي زيادة التعاون والتنسيق إلى تعزيز استخدام الموارد بشكل أشد فعالية وإلى اتباع نهج أكثر تماسكا.