

Distr.: General
12 December 2017
Arabic
Original: English



الدورة الثانية والسبعون

البندان ١٤ و ١١٧ 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

نحو هجرة تصب في صالح الجميع

تقرير الأمين العام

موجز

أعدّ هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٨٠/٧١ الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً كإسهام في المسودة الأولى للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية والمفاوضات الحكومية الدولية ذات الصلة. ووردت تقارير خطية من الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية رداً على مذكرة شفوية أرسلت في ٢١ تموز/يوليه ٢٠١٧ بالنيابة عن الأمين العام من مكتب الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالهجرة الدولية وتضمنت طلباً لتوفير معلومات.

ويركز التقرير على جعل الهجرة تصب في صالح الجميع، ويؤكد صلاحها بخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. ويبرز التقرير ما يلي: (أ) الخيارات المتاحة للدول الأعضاء لمساعدة المهاجرين في تحقيق إمكاناتهم الاقتصادية والاجتماعية؛ و (ب) الخطوات الكفيلة بتعزيز الهجرة النظامية؛ و (ج) السياسات الكفيلة بتلبية الاعتبارات الأمنية المشروعة للدول الأعضاء فيما يتعلق بالهجرة غير النظامية. ويستكشف أيضاً التحديات المحددة الناشئة عن التدفقات المختلطة الكبيرة للمهاجرين واللاجئين.

ويقدم التقرير اقتراحات للدول الأعضاء لوضع إطار لاتفاق عالمي عملي المنحى يتناول جوانب الهجرة من المستوى دون الوطني إلى المستوى العالمي، واستراتيجية محددة من أجل الاستجابة للتدفقات



الكبيرة للمهاجرين. ويحدد الأمين العام أيضا خططا لإجراء مشاورات مكثفة داخل منظومة الأمم المتحدة لمعالجة الطريقة التي يمكن بها أن تتكيف المنظمة من أجل تقديم دعم أفضل للاتفاق العالمي، ويحدد مقترحات لمتابعة الاتفاق من جانب الدول الأعضاء.

أولا - مقدمة

ألف - الهجرة والحاجة الملحة إلى التعاون الدولي

١ - إدارة الهجرة هي واحد من أكثر محكّات اختبار التعاون الدولي إلحاحاً وعمقاً في عصرنا. والهجرة محركٌ للنمو الاقتصادي والابتكار والتنمية المستدامة. وهي تتيح لملايين الناس البحث عن فرص جديدة كل عام، مما يؤدي إلى إنشاء الروابط بين البلدان والمجتمعات وتعزيزها. ولكنها أيضاً مصدر للانقسامات داخل الدول والمجتمعات وفيما بينها، فهي كثيراً ما تترك المهاجرين عرضة للإيذاء والاستغلال. وفي السنوات الأخيرة، ألقّت موجات النزوح الكبيرة لليائسين من الناس، بمن فيهم المهاجرون واللاجئون، بظلالها على الفوائد الأوسع نطاقاً التي تتسم بها الهجرة. وقد آن الأوان لعكس هذه الاتجاهات، والالتزام من جديد بحماية أرواح جميع المهاجرين وحقوقهم وجعل الهجرة تصب في صالح الجميع.

٢ - وتُمثّل صياغة الاتفاق العالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، الذي سيُعتمد في عام ٢٠١٨، فرصة للدول الأعضاء لتعزيز فوائد الهجرة وتذليل التحديات التي تنجم عنها. وقد قطعت الدول الأعضاء على نفسها العديد من الالتزامات ذات الصلة في مجموعة واسعة من نصوص القانون الدولي، بما في ذلك الصكوك والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان، وفي العديد من الإعلانات والاتفاقات الأخيرة^(١). ولكن في كثير من الأحيان، يتخلف تنفيذ السياسات العامة عن طموحات الدول الأعضاء. ويتيح الاتفاق العالمي فرصة لسد هذه الفجوة.

٣ - وقد فات أوان الجدل حول ضرورة التعاون في هذا المجال. فالهجرة واقعٌ عالمي آخذ في الاتساع. ويقدر عدد المهاجرين الدوليين بنحو ٢٥٨ مليوناً^(٢). ويتنقل معظم هؤلاء المهاجرين بين البلدان بطريقة آمنة ومنظمة ونظامية. وتشير حسابات الأمم المتحدة إلى أن العدد الإجمالي للمهاجرين الدوليين قد ازداد

(١) انظر: تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن مجموعة المبادئ والممارسات الجيدة والسياسات المتعلقة بالهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية تماشياً مع القانون الدولي لحقوق الإنسان (A/HRC/36/42)؛ وانظر أيضاً: الحوار الرفيع المستوى لعام ٢٠١٣ بشأن الهجرة الدولية والتنمية؛ واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ؛ وإطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠؛ والخطة الحضرية الجديدة؛ وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠؛ وإعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين؛ وأهداف التنمية المستدامة.

(٢) باستخدام التعريف الذي وضعته إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمانة العامة للأمم المتحدة، الذي يشمل ٢٥,٩ مليون لاجئ وطالب لجوء يمثلون ١٠,١ في المائة من مجموع المهاجرين الدوليين. انظر إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان، *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision*، (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017). ولا يوجد حتى الآن تعريف متفق عليه لمصطلح "المهاجر الدولي". غير أن البيانات المتعلقة بعدد المهاجرين غير كاملة في جميع الحالات. وتعتمد الأمم المتحدة على البيانات الإحصائية التي تقدمها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وهذا ما يشار إليه في هذا التقرير ما لم يرد خلاف ذلك. وللإطلاع على أمثلة على التعاريف المختلفة، انظر: الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة الإحصاءات، توصيات بشأن إحصاءات الهجرة الدولية، التنقيح ١، ورقات إحصائية، السلسلة ميم، العدد ٥٨، التنقيح ١ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.98.XVII.14)، الصفحة ٣؛ والمنظمة الدولية للهجرة، *Key Migration Terms* (<https://www.iom.int/key-migration-terms>)؛ ومنظمة العمل الدولية، *Fair migration agenda* (<http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/fair-migration-agenda/lang--en/index.htm>).

بنسبة ٤٩ في المائة منذ عام ٢٠٠٠، متجاوزا معدل النمو السكاني العالمي البالغ ٢٣ في المائة^(٣). ونتيجة لذلك، ازدادت نسبة المهاجرين من ٢,٨ في المائة إلى ٣,٤ في المائة من سكان العالم^(٣). ومن المحتمل أن تسهم الاتجاهات الديمغرافية، المقترنة بقوى من قبيل آثار تغير المناخ، في مواصلة زيادة الهجرة في المستقبل.

٤ - وفيما يخص مرحلة التشاور في عملية الاتفاق العالمي، والتقارير المقدمة من الدول الأعضاء، وعناصر منظومة الأمم المتحدة، ومجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، أعتقد أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تراعي الاعتبارات الأساسية الأربعة التالية أثناء التحضير لاعتماد الاتفاق العالمي:

(أ) يتمثل التحدي الأساسي المائل أمامنا في تعظيم فوائد الهجرة بدلا من المغالاة في التركيز على تقليل المخاطر إلى أدنى حد: فلدينا مجموعة واضحة من الأدلة التي تُبين أن الهجرة، على الرغم من العديد من المشاكل الحقيقية، تعود بالنفع على المهاجرين والمجتمعات المضيفة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي - وتتمثل مهمتنا الشاملة في توسيع نطاق الفرص التي تتيحها لنا الهجرة جميعا؛

(ب) يجب أن نعزز سيادة القانون على جميع المستويات: فينبغي للمهاجرين أن يحترموا ضرورة أن يسلكوا المسارات القانونية، وأن ينتقلوا بين البلدان بطريقة نظامية، ولكن إتاحة ذلك تستلزم من الحكومات أن تفتح الطرق أمام الهجرة النظامية على نحو يستجيب لواقع العرض والطلب على العمالة - ويجب علينا أن نحافظ دائما على التزامنا بالقانون الدولي وحقوق الإنسان؛

(ج) المسائل الأمنية: لدى الدول وأفراد الجمهور أسباب مشروعة للمطالبة بحدود آمنة وبالقدرة على تحديد من يدخل أراضيها ومن يبقى فيها، لكن السياسات ذات النتائج العكسية الرامية إلى تقييد الهجرة تقوّض قدرة الدول على إنجاز هذه الأولويات، وتزيد من ضعف المهاجرين. ويساورني القلق لأن هذه السياسات أصبحت شائعة جدا في السنوات الأخيرة. ومن الضروري أن نتوخى الأمن على نحو يعزز سلامة الدول والجمهور والمهاجرين تعزيزا متبادلا؛

(د) ينبغي ألا تكون الهجرة أبدا عملا مدفوعا باليأس: فالهجرة تصب في صالح الجميع متى اتخذ المسافرون خيارا مستنيرا وطوعيا بالسفر إلى الخارج عن طريق السبل القانونية، ولكننا شهدنا الكثير جدا من المهاجرين ينتقلون بأعداد كبيرة نتيجة للضغوط التي تفوق الاحتمال التي سادت في بلدانهم الأصلية في السنوات الأخيرة. وينبغي أن نستخدم جميع أدوات التنمية والحوكمة والأدوات السياسية المتاحة لنا لمنع وتخفيف حدة القوى البشرية والطبيعية التي تحفز هذه التدفقات البشرية الكبيرة، ولكن ينبغي أيضا أن نقر بأن من واجبنا رعاية أولئك الذين يهاجرون بدافع اليأس.

٥ - وفي ضوء هذه الاعتبارات الأربعة، يجب على الدول الأعضاء أن تعمل معا لحماية حقوق الإنسان للمهاجرين وأن توسّع نطاق المسارات للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، مع حماية حدودها وقوانينها ومصالح مجتمعاتها. وتقع على عاتق السلطات الوطنية مسؤولية تحديد الاستجابات الفعالة للهجرة، ولكن لا يمكن لأي دولة أن تعالج هذه المسألة بمفردها. ويمكن لفرادى الحكومات أن تحدد شروط دخول أراضيها ومعاملة المهاجرين داخل حدودها - رهنا بالالتزامات القانونية الدولية - ولكنها لا تستطيع أن تلغي بشكل أحادي العوامل الاقتصادية والديمغرافية والبيئية وغيرها من العوامل التي تحدد

(٣) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان، *Trends in the International Migrant Stock: The 2017 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

معالم الهجرة وستستمر في تحديدها، بما في ذلك بطرق لا تتوقعها تماما بعد. والهجرة، على نحو ما ورد في إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين (انظر القرار ١/٧١)، تتطلب مُجدا وحلولا عالمية.

٦ - وتنطوي أهداف التنمية المستدامة، الواردة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ (انظر القرار ١/٧٠)، على التسليم بأهمية الهجرة في الحد من عدم المساواة داخل الدول وفيما بينها. وبالإضافة إلى معالجة التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية، ترتبط الهجرة أيضا بالتزامنا بالمساواة بين الجنسين. فكنثرا ما يُفترض أن الغالبية العظمى من المهاجرين هم من الرجال. ومع ذلك، فإن ٤٨ في المائة من جميع المهاجرين هم من الإناث، ويتصرفون في ذلك بالأصالة عن أنفسهم^(٣). وأحث الدول الأعضاء على كفالة أن ينطوي الاتفاق العالمي على اعتراف بمساهمات المهاجرين وأن يعالج دورهن واحتياجاتهن ومواطن ضعفهن معالجة كاملة.

باء - هيكل التقرير

٧ - ينقسم هذا التقرير إلى خمسة فروع رئيسية: أُورِد في الفرع الثاني بعض الملاحظات بشأن ضرورة كفالة إجراء نقاش واقعي يتسم بالاحترام بشأن الهجرة في مواجهة العديد من السرديات غير الدقيقة فيما يتعلق بعواقبها؛ ويتناول الفرع الثالث المهام الرئيسية التي ينطوي عليها جعل الهجرة تصب في صالح الجميع، بما في ذلك مساعدة المهاجرين في تحقيق إمكاناتهم الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز الهجرة النظامية ومعالجة الاعتبارات الأمنية المشروعة للدول الأعضاء فيما يتعلق بالهجرة غير النظامية؛ ويستكشف الفرع الرابع التحديات السياسية المحددة الناشئة عن التدفقات المختلطة الكبيرة للمهاجرين واللاجئين.

٨ - ويناقد الفرع الخامس من التقرير تنفيذ الاتفاق العالمي وأنواع الالتزامات التي يمكن أن تقطعها الدول الأعضاء في الاتفاق العالمي ويعرض استراتيجية محتملة للاستجابة للتدفقات الكبيرة للمهاجرين، يمكن للدول الأعضاء أن تعتمد ما بوصفها جزءا لا يتجزأ من الاتفاق العالمي وعنصرًا مكملاً للاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، الذي سيعتمد أيضا في عام ٢٠١٨. وفي الفرع السادس، أُطرح خططا لإجراء مشاورات مكثفة في عام ٢٠١٨ لإعداد منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك المنظمة الدولية للهجرة، من أجل توفير الدعم الفعال للدول الأعضاء بشأن قضايا الهجرة، مع التطرق إلى التحسينات المدخلة في مجال الرقابة الحكومية الدولية على الهجرة، وأقدم اقتراحات أولية بآليات لمساعدة الدول الأعضاء على المتابعة بعد اعتماد الاتفاق العالمي.

ثانيا - الحاجة إلى نقاش بشأن الهجرة يتسم بالواقعية والاحترام

٩ - قبل الانتقال إلى مناقشة قضايا السياسة العامة، من الضروري تقديم بعض التعليقات الأساسية بشأن أهمية المناقشات التي تتسم بالواقعية والاحترام بشأن الهجرة. وللأسف يجب علينا أن نعتزف بأن السرديات السياسية التي تتسم بكرهية الأجانب منتشرة على نطاق واسع اليوم. ويجب ألا نسمح لها بتحريف الغاية التي ننشدها. وأثني على إعلان نيويورك الذي اعتمده الدول الأعضاء، ولا سيما لمعالجته المسألة بشكل إيجابي. وإن التقدم نحو حل التحديات الحقيقية المرتبطة بالهجرة يعني، جزئيا، تبديد التصوير الخاطيء لآثارها الذي يتسم بالتهويل. ويجب على القادة السياسيين أن يتحملوا المسؤولية عن إعادة تأطير الخطابات الوطنية بشأن هذه المسألة، فضلا عن المسؤولية عن إصلاحات السياسة العامة.

١٠ - وفي هذا السياق، يجب أن نكون واقعيين بشأن الكيفية التي تحدث بها الهجرة والكيفية التي تعمل بها سياسات الهجرة. فمن المغربي، على سبيل المثال، إقامة فصل ثنائي بين المهاجرين النظاميين وغير النظاميين. ومع ذلك، فإن المهاجرين النظاميين يتراوحون بين الأفراد الذين يحملون تأشيرات عمل قصيرة الأجل أو تأشيرات دراسية، والمقيمين الدائمين في البلدان الأجنبية، وأولئك الذين يحصلون على جنسية جديدة. وكذلك تمتد الهجرة غير النظامية على طيف يتراوح بين المكوث في البلد بعد انتهاء صلاحية التأشيرة إلى المحاولات المتعمدة لتقويض الرقابة على الحدود. وبالمثل، تقع الاستجابات الممكنة لحالات الهجرة غير النظامية على طيف يتراوح بين الإعادة وخطط منح التأشيرات المؤقتة وإيجاد المسارات المفضية إلى اكتساب الجنسية. وليست هناك استجابة واحدة فقط، تماما كما لا توجد مشكلة منفردة واحدة يتعين حلها. ويتعين على الدول الأعضاء تطبيق هذا الطيف من الخيارات بمرونة في التعامل مع الحالات المحددة التي تواجهها.

١١ - وينبغي أن نعزز المناقشات السياسية الأكثر واقعية مع توفير بيانات أفضل عن الهجرة. فأتثناء مرحلة التشاور في عملية الاتفاق العالمي، لاحظت الدول الأعضاء في كثير من الأحيان الحاجة إلى تحسين البيانات، بما في ذلك المعلومات عن المهاجرين وآثارهم على المجتمعات المضيفة، بغية المساعدة في وضع السياسات. وينبغي أن يولد الاتفاق العالمي زخما لجمع هذه البيانات، وأعتقد أن منظومة الأمم المتحدة يمكن أن تضطلع بدور محوري في هذه العملية.

١٢ - ومع ذلك، لا يمكن أن تعكس البيانات تماما ما هو على المحك في المناقشات الجارية بشأن الهجرة. وفي حين أن الهجرة ظاهرة عالمية، فإن لدى مختلف الدول وأفراد الجمهور وجهات نظر متباينة بشأن فوائدها وتكاليفها. فبالنسبة للبعض، هي أساسا قضية اقتصادية. وبالنسبة لآخرين، هي مسألة تتعلق بالهوية والأمن. وتشمل إدارة الهجرة مهام تتراوح بين العمل مع مجتمعات راسخة من العمال الأجانب والتعامل مع التدفقات المختلطة الكبيرة للاجئين والمهاجرين الذين يعيشون أوضاعا هشحة. ويتعين على الدول الأعضاء أن يحترم ويستجيب كل منها لأولويات الدول الأخرى وتحدياتها الخاصة.

١٣ - ويجب أيضا أن ننظر باحترام إلى المجتمعات المحلية التي ينتابها شعور يُحيفها بأنها "تتكبد خسائر" بسبب الهجرة. فعلى الرغم من وجود أدلة قوية على أن المهاجرين يحملون فائدة كبيرة للبلدان المضيفة وبلدانهم الأصلية، لا يمكننا أن نتجاهل تصورات المواطنين وشواغلهم. فالمجتمعات المحلية التي تعاني من انعدام المساواة والحرمان الاقتصادي كثيرا ما تحمّل الهجرة مسؤولية ما تتعرض له من متاعب. وفي حين أن من الضروري توضيح سبب خطأ هذه الآراء، يتعين معالجة ما تستند إليه من مكامن ضعف ومحاول لدى جميع المواطنين حتى تصب الهجرة في صالح الجميع.

١٤ - وفي هذا السياق، ينبغي لنا أيضا أن نعترف بوجود مجموعة واسعة من الجهات صاحبة المصلحة التي تؤثر في عمليات الهجرة إلى جانب الدول الأعضاء. وتشمل هذه الجهات السلطات دون الوطنية، ولا سيما حكومات المدن الرئيسية التي تستضيف أعدادا كبيرة من المهاجرين، فضلا عن الأعمال التجارية ونقابات العمال والجهات الفاعلة في المجتمع المدني. فهذه الجهات صاحبة المصلحة تشارك مباشرة في إدماج المهاجرين في اقتصاداتنا ومجتمعاتنا، وكثيرا ما تكون من بين المصادر الأكثر إبداعا وطموحا للأفكار والمبادرات الجديدة لإدارة الهجرة.

١٥ - ويجب أن يكون للمهاجرين أنفسهم صوت في هذه المناقشة. ويوجد بين المهاجرين، نساء ورجالاً على السواء، رواد في مجالات تتراوح بين المجالات المالية والفنية والأكاديمية قادرون على صياغة السياسات الابتكارية وتوجيهها. ومن واجبنا أيضاً أن نصغي بكل احترام إلى احتياجات كل المهاجرين حتى أكثرهم فقراً وضعفاً. ويركز هذا التقرير، بحكم طبيعته، على الخيارات المتاحة أمام الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة، لكن أي محادثات بناءة بشأن الهجرة، بحكم تعريفها، يجب أن تشمل جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بمن فيهم المهاجرون.

١٦ - وأذكر هنا، على نحو أكثر تحديداً، أنني أدرك أن الهجرة يمكن أن توفر فرصاً على جانب عظيم من الأهمية للمرأة، رغم أن المهاجرات يواجهن تحديات كبيرة وخاصة. وسوف أعود لاحقاً في التقرير إلى الروابط بين الهجرة والمساواة بين الجنسين، لكن من الواضح أن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة وحماية حقوقها ينبغي أن تكون مبادئ أساسية تحكم جميع سياسات الأمم المتحدة. وأحث الدول الأعضاء على كفالة أن يقر الاتفاق العالمي بمساهمات المهاجرات ودورهن القيادي.

١٧ - ويستحق الأطفال المهاجرون أيضاً اهتماماً خاصاً. ذلك أن عدداً كبيراً من الأطفال المهاجرين، الذين يتعرضون للعنف والاعتداء والاستغلال، يوجدون في مراكز الاحتجاز ويحرمون من التعليم. وكثيراً ما يعاني الأطفال المهاجرون الذين فصلوا عن أسرهم من التخلي عنهم بسبب ضعف نظم الوصاية وغياب أي خيارات أخرى لحمايتهم. وقد تتباطأ السلطات في تحديد وضعهم أو تقييم مصالحهم الفضلى، وأحياناً تفشل في هذه المهمة تماماً. وأحث الدول الأعضاء على النظر في السياسات والممارسات التي تعرض الأطفال المهاجرين للخطر بوصفها من أولويات الاتفاق العالمي.

١٨ - ويكمن السبيل النهائي لتشجيع مناقشات بشأن الهجرة تتسم بمزيد من الاحترام في تفادي الخطاب الذي ينزع عن الناس إنسانيتهم. فالحديث بازدراء عن "المهاجرين غير القانونيين" يعرقل المناقشات المنطقية بشأن دوافع الأفراد واحتياجاتهم. وحتى التحليلات الموضوعية يتراجع مستواها عندما تستخدم مصطلحات تفتقر إلى الاحترام، وإن فُصد بها الحياد. فعلى سبيل المثال، يستخدم الإحصائيون ألفاظ مثل "stocks" (أرصدة أو مخزونات) و "flows" (تدفقات) للإشارة إلى عدد المهاجرين في بلد ما والمهاجرين المتنقلين، ولا يقصدون أن تحمل هذه المصطلحات دلالات سلبية. بيد أننا عندما نستخدم هذه العبارات في الخطاب العام، فإننا نخاطر باختزال البشر في مجرد نقاط بيانية. وينبغي أن نسعى إلى الحديث عن المهاجرين بعبارة تحترم كرامتهم وحقوقهم، تماماً على النحو الذي يجب به أن نراعي احتياجات وآراء المجتمعات المحلية المتأثرة بالهجرة.

ثالثاً - تعظيم فوائد الهجرة لصالح الجميع

١٩ - على النقيض من السرديات والقوالب النمطية السلبية الشائعة في المناقشات بشأن الهجرة، ينبغي أن يرسم الاتفاق العالمي خطة إيجابية تؤكد على ما تحمله الهجرة من فوائد للجميع. وتكراراً للاعتبارات الثلاثة الأولى من الاعتبارات الأساسية الأربعة المبينة أعلاه (انظر الفقرات ٤ (أ)-(د))، أعتقد أن خطة من ذلك القبيل ينبغي أن تركز على مساعدة المهاجرين على تحقيق كامل إمكاناتهم الاقتصادية والاجتماعية، وتشجيع الهجرة النظامية، ومعالجة الشواغل الأمنية المعقولة للدول فيما يتعلق بالهجرة غير النظامية.

ألف - تمكين المهاجرين من تحقيق إمكاناتهم

٢٠ - سيكون الاتفاق العالمي عنصراً جوهرياً لتحقيق ما يدعو إليه الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة، وهو "تيسير الهجرة وتنقل الأشخاص على نحو منظم وآمن ومنتظم ومتسم بالمسؤولية، بما في ذلك من خلال تنفيذ سياسات الهجرة المخطط لها والتي تتسم بحسن الإدارة"، كجزء من مسعى أوسع نطاقاً للحد من انعدام المساواة داخل الدول وفيما بينها^(٤). ويسهم المهاجرون إسهاماً إيجابياً في البلدان المضيفة وبلدانهم الأصلية على حد سواء. فمن الناحية المالية، يساهم المهاجرون، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين، عن طريق دفع الضرائب وضخ ٨٥ في المائة تقريباً من إيراداتهم في اقتصادات المجتمعات المضيفة^(٥). ويرسلون الـ ١٥ في المائة المتبقية من إيراداتهم إلى مجتمعاتهم الأصلية من خلال تحويلات مالية. ففي عام ٢٠١٧، نُقل ما يُقدَّر بـ ٥٩٦ بليون دولار في شكل تحويلات مالية على الصعيد العالمي، منها ٤٥٠ بليون دولار في اتجاه البلدان النامية^(٦). ويبلغ مجموع التحويلات المالية ما يصل إلى ثلاثة أضعاف مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية. وبينت الدراسات التجريبية أن المهاجرين يقبلون العمل غالباً في وظائف لا يرغب فيها الأفراد في القوى العاملة المحلية، وبذلك يعززون النشاط الاقتصادي ويساعدون في إنشاء مزيد من فرص العمل^(٧). يضاف إلى ذلك أن المهاجرين، الذين يفوقون عامة السكان في أرجحية كونهم في سن العمل^(٨)، يساهمون عموماً في الضرائب بقدر أكبر من تكلفة الخدمات التي يتلقونها في المقابل من الدول المضيفة^(٩).

٢١ - ويساهم المهاجرون بخبرتهم وقدرتهم على تنظيم المشاريع بما يعود بالنفع على مجتمعاتهم المضيفة، وترتبط الهجرة بتحسين المهارات والتعليم في البلدان الأصلية. فالمهاجرون والعائدون يساهمون بأفكارهم ويلهمون الآخرين لزيادة طموحاتهم الاقتصادية^(١٠). ويمكن لجاليات المغتربين أن تبني جسوراً بين الدول عن طريق الأعمال الخيرية والاستثمارات والابتكار في بلدانها الأصلية.

(٤) يدعو الهدف ١٠ من أهداف خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ إلى الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها، لا سيما من خلال تيسير "الهجرة وتنقل الأشخاص على نحو منظم وآمن ومنتظم ومتسم بالمسؤولية، بما في ذلك من خلال تنفيذ سياسات الهجرة المخطط لها والتي تتسم بحسن الإدارة".

(٥) الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، *Sending Money Home: Contributing to the SDGs, One Family at a Time*، حزيران/يونيه ٢٠١٧.

(٦) البنك الدولي، الشراكة المعرفية العالمية بشأن الهجرة والتنمية، "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook"، Migration and Development Brief 28 تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧، البنك الدولي، واشنطن العاصمة، <http://www.knomad.org/sites/default/files/2017-12/Migration%20and%20Development%20Report%202012-14-17%20web.pdf>

(٧) Constant, A. F., "Do migrants take the jobs of native workers?", IZA World of Labor, May 2014

(٨) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, "Trends in international migration", December 2015, No. 2015/4 (<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf>)

(٩) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٣، *International Migration Outlook 2013* (http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en)

(١٠) Zovanga L. Kone, Çağlar Özden, "Brain Drain, Gain, and Circulation", Global Knowledge Partnership on Migration and Development, Working Paper 19, March 2017 (https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-04/KNOMAD%20WP19_Brain%20Drain%20gain%20and%20circulation.pdf)

٢٢ - ولا تكون فوائد الهجرة متنسقة بالضرورة. فعلى النقيض مما قيل في مرات عديدة، لا يحدث وجود المهاجرين أثرا سلبيا طويل الأجل على أجور العاملين الآخرين في البلدان المضيفة. لكن عندما تدخل أعداد كبيرة من المهاجرين إلى سوق العمل بسرعة، قد يكون لهم تأثير مزعزع لاستقرار فرص العمل والأجور في الأجل القصير^(١١). وينبغي أن تهتم السياسات الوطنية للهجرة باحتياجات المجتمعات والقوى العاملة المحليتين.

٢٣ - وتمثل العقبات الرئيسية أمام تحقيق المهاجرين أقصى قدر ممكن من المساهمة الاقتصادية والاجتماعية في سياسات العمل والقوانين وأعراف التوظيف المقيدة أو المنعدمة الفعالية. فعندما يكون الإطار المنظم لهجرة اليد العاملة ضعيفا، يمكن أن يصادف المهاجرون صعوبات كبيرة في سعيهم لإيجاد عمل لائق. وكثيرا ما يعمل المهاجرون ذوو الأجور المنخفضة في ظروف خطيرة وبعقود استغلالية ويعانون من انتهاك حقوقهم في العمل وحقوقهم الأخرى.

٢٤ - وفي بعض الحالات، يُحصَر المهاجرون في مخططات العمالة القائمة على الكفالة التي تعتمد على صاحب عمل واحد، أو يضطرون إلى تحمل تكاليف توظيف باهظة، بما في ذلك الرسوم المدفوعة إلى المكلف بالتوظيف أو الوكيل، وتكاليف النقل ورسوم التأشيرات وجواز السفر، مما قد يؤدي إلى العمل بالسخرة وإلى حالات شبيهة بالرق المعاصر.

٢٥ - وحيثما تحد قوانين الهجرة والعمل من خيارات العمل اللائق والمنظم المتاحة للمهاجرين، يشهد خطر اختيارهم العيش والعمل بطريقة غير نظامية وانخراطهم في الاقتصاد غير الرسمي. وهذا ما يزيد من تعرضهم للاستغلال وانتهاك حقوقهم، وتكون فرصهم للانتصاف ضئيلة أو منعدمة. وتشير آخر التقديرات إلى أن ٢٣ في المائة من ٢٤,٩ مليون مشغول بالعمل القسري في جميع أنحاء العالم هم من المهاجرين الدوليين في حين أنهم لا يشكلون إلا ٣,٤ في المائة تقريبا من سكان العالم^(١٢).

٢٦ - وكثيرا ما يكون العمال المهاجرون بجميع أنواعهم خارج مظلة التغطية التي توفرها أدوات ونظم الحماية الاجتماعية حتى الأساسية منها. ورغم أن العديد من المهاجرين يشتركون في برامج الضمان الاجتماعي، فإنهم لا يحصلون على أي استحقاقات في المقابل بسبب القيود الوطنية، وأحيانا لا يمكنهم الحصول على استحقاقاتهم بعد عودتهم إلى بلادهم. كما تسبب الحواجز المالية والعملية ارتفاعا باهظا في تكلفة التحويلات المالية إلى البلد الأصلي، لا سيما بالنسبة للمهاجرين الأكثر فقرا. وبذلك، يخسر العمال المهاجرون مبالغ هائلة كانت ستؤول لولا ذلك إلى أسرهم ومجتمعاتهم المحلية.

٢٧ - وفي الوقت نفسه، قد تعاني البلدان التي تهاجر منها أعداد كبيرة من العمال المهرة لملء ما يتكونه من الثغرات في أسواق العمل فيها، على الرغم من أن بعض الدراسات الأكاديمية خلصت إلى أن الأضرار الإجمالية الناجمة عن "نزوح الأدمغة" أخف مما يُفترض في كثير من الأحيان^(١٣). فالمكاسب المتحققة من التحويلات المالية ونقل المهارات والأفكار وبناء الشبكات وفتح أسواق التصدير عادة ما تفوق الخسارة المؤقتة في القوى العاملة. ومع ذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تستكشف سبل تعظيم "اكتساب الأدمغة" هذا. وتتمثل فكرة إعادة في إقامة شراكات في مجال المهارات، يمكن من خلالها

(١١) McKinsey Global Institute, "People on the move: Global migration's impact and opportunity", December 2016

(١٢) International Labour Organization (ILO), *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced*

Marriage, International Labour Office, Geneva, 2017

للحكومات أو أرباب العمل في بلد ما أن يمولوا تدريب الأفراد في بلد آخر لسد ثغرات خاصة بهما في أسواق العمل (على سبيل المثال في مجال التمريض)^(١٣). وسيساهم ذلك ليس في تهيئة المهاجرين للنجاح فقط، بل ستكون له أيضا فوائد لبلدانهم الأصلية من الناحية المالية ومن حيث المهارات. ومن شأن ذلك أيضا أن ينشئ إطارا يكفل "تداول الأدمغة"، مع احتمال أن أولئك الذين يتلقون التدريب سيعودون إلى بلادهم كي يسهموا بخبراتهم.

٢٨ - وتساهم العاملات المهاجرات مساهمة كبيرة في البلدان التي يهاجرن منها والبلدان التي يهاجرن إليها على حد سواء. وتصل مشاركة المهاجرات في القوة العاملة إلى ٦٧ في المائة (وهي نسبة أعلى بكثير من المتوسط العالمي للنساء البالغ ٥١ في المائة)، على الرغم من أن خيارات المهاجرات في التوظيف غالبا ما تكون محدودة أكثر من خيارات الرجال^(١٤). وتميل المهاجرات إلى تحويل نسبة من إيراداتهن نحو بلدانهم الأصلية تزيد عن النسبة التي يجولها الرجال^(١٥). ومع ذلك، تضع بعض المجتمعات عقبات كبيرة أمام النساء اللواتي يسافرن إلى الخارج بحثاً عن عمل، وغالبا ما تعاني المهاجرات من التمييز متى خرجن من بلدانهم. وتتراوح هذه العقبات بين العوائق التقنية، مثل نظم تأشيرات العمل التي لا تسمح بالحصول على إجازة الأمومة، إلى العنف الجنسي والجنساني.

٢٩ - وغالبا ما ترتبط الهجرة بالتوسع الحضري السريع، لأن المدن كلما زاد حجمها زاد طلبها على العمال. ومثلما يعيش معظم الناس في جميع أنحاء العالم اليوم في المدن، يعيش معظم المهاجرين أيضا في المناطق الحضرية^(١٦). وقد كانت العديد من السلطات والمجتمعات المحلية الحضرية رائدة في مجال إدماج المهاجرين. ومع ذلك عندما يكون التحضر جامحا ويثقل كاهل الخدمات ويؤجج التوترات الاجتماعية، يجد المهاجرون أنفسهم بين المهمشين إلى جانب الفئات السكانية الأخرى التي تعاني من انعدام الأمن.

٣٠ - وإذا كانت الفوائد الاقتصادية والاجتماعية للهجرة واضحة، فكذلك التحديات المستمرة في سبيل بلوغها. ومن الضروري الاعتراف بأن السلطات الوطنية ودون الوطنية تملك القدرة على تذليل هذه التحديات أو التخفيف من حدتها من خلال خياراتها السياسية. وعندما تنتهج الدول الأعضاء نهجا على نطاق "الحكومة بأكملها" في مجال الهجرة، بما في ذلك التحديد الواضح لاحتياجات أسواق العمل المحددة إلى العمالة الأجنبية، والحد من تكاليف التوظيف، واعتماد السياسات القانونية والإدارية لإدماج المهاجرين، تستفيد كل من المجتمعات المحلية المضيفة والمهاجرين. وينبغي تطبيق هذه النهج بالتشاور مع القطاع الخاص والنقابات العمالية وغيرهما من الشركاء الاجتماعيين للاستفادة إلى أقصى حد من الأثر

(١٣) Michael A. Clemens, "Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world", *IZA Journal of Labor Policy*, January 2015 (<https://link.springer.com/article/10.1186%2Fs40173-014-0028-z>)

(١٤) ILO, *Global estimates on migrant workers: results and methodology*, International Labour Office, Geneva, 2015

(١٥) انظر Anjali Fleury, "Understanding Women and Migration: A Literature Review", Global Knowledge Partnership on Migration and Development, Working Paper 8 (<http://atina.org.rs/sites/default/files/KNOMAD%20Understaning%20Women%20and%20Migration.pdf>)

(١٦) International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2015: انظر على سبيل المثال، Migrants and Cities, New Partnerships to Manage Mobility* the report of the International Dialogue on Migration: Conference on Migrants and Cities, Geneva, October 2015 (http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf) و (http://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/RB-25-CMC-Report_web-final.pdf)

الاقتصادي والدعم العام. وإذا كانت الحكومات تتعاون بشكل أكثر فعالية من أجل تلبية متطلبات العمالة وتخفيض تكاليف التحويلات المالية، فيمكن أن تتقاسم المنافع عبر الحدود. ويمثل الاتفاق العالمي فرصة أمام الدول الأعضاء لتحديد النهج العملية الكفيلة بتعظيم الإمكانيات الإيجابية للهجرة، وعند الضرورة، طلب وتقديم المساعدة التقنية والموارد وإنشاء الشراكات اللازمة لتنفيذها.

٣١ - ومع التأكيد على الصلة بين الهجرة والتنمية، فمن الضروري إعادة النظر في الفكرة القائلة بأن الدول المرتفعة الدخل يمكن أن تحد من الهجرة القادمة من الدول المنخفضة الدخل بمجرد زيادة المساعدة الإنمائية. وتقوم هذه الفكرة على افتراض أنه كلما زادت ثروات الدول، قل عدد المواطنين الذين يشعرون بالحاجة إلى البحث عن فرص في الخارج. وتشير الدراسات التي أجريت في الآونة الأخيرة إلى أن العلاقة بين تدفقات المعونة والهجرة ليست بسيطة أو طويلة^(١٧). فالتنمية الدولية جيدة في حد ذاتها، والهجرة جزء لا يتجزأ من التنمية المستدامة على الصعيد العالمي.

باء - تعزيز الهجرة النظامية

٣٢ - يوجد في العالم اليوم عشرات الملايين من المهاجرين الذين منهم من دخل بلداً أجنبياً بطريقة غير مصرح بها ومنهم من دخل بشكل قانوني لكنه يقيم أو يعمل في البلد دون الحصول على الإذن اللازم أو الوثائق المطلوبة بموجب نظم الهجرة أو العمل^(١٨). وبعض تجاوزات هؤلاء بسيطة نسبياً (كما هو الحال عند البقاء في البلد لفترة وجيزة بعد انتهاء التأشيرة). غير أن ثمة نوعاً آخر من المهاجرين غير النظاميين الذين يتحدون قوانين وسلطات الدول مستخدمين، مثلاً، وثائق مزورة أو متحايين، بطرق أخرى، على شروط الدخول القانونية، مما يضر بالدول والمهاجرين على حد سواء. وتتحمل الدول المسؤولية عن مراقبة الدخول إلى أراضيها. ونتيجة لوضع المهاجرين غير النظاميين، فإنهم يواجهون صعوبات هم غير مهيين لمواجهة.

٣٣ - وقد تولدت عن هذه المسائل توترات دولية، حيث رفضت بعض بلدان منشأ المهاجرين غير النظاميين التعاون مع بلدان المقصد في جهودها الرامية إلى إعادتهم إلى أوطانهم. ويمكن لهذه النزاعات بشأن العودة أن تجعل بعض المهاجرين معرضين فعلياً لخطر انعدام الجنسية، ويشكل فقدان الثقة بين الدول الأعضاء عقبة أمام الجهود المبذولة لإيجاد حلول عالمية للتحديات المتعلقة بالهجرة.

٣٤ - ومن الصعب تحقيق أقصى استفادة من الهجرة دون اتباع نهج بناء إزاء الهجرة غير النظامية. وتزداد حالات الهجرة غير النظامية في البلدان التي يوجد بها طلب على اليد العاملة لا يمكن تلبية من خلال الاستعانة باليد العاملة المحلية، ولكن لا توجد بها مسارات قانونية كافية لتلبية هذا الطلب بواسطة العمال الأجانب. كما أن الفقر أو انعدام فرص العمل داخل الوطن يدفع الناس إلى تجشم مخاطر الهجرة غير النظامية، حتى وإن اضطروا، كما أشرت، إلى العمل في الاقتصادات غير النظامية في ظل ظروف لا تستوفي المعايير المطلوبة.

(١٧) انظر على سبيل المثال، Michael A. Clemens, "Does Development Reduce Migration?", IZA Discussion Paper, No. 8592 (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>).

(١٨) Joseph Chamie, "Understanding Unauthorized Migration", *Inter Press Service*, New York, 15 November 2016.

٣٥ - وفي السنوات الأخيرة، أصبحت الهجرة غير النظامية مشكلة أكثر حدة بسبب انتقال الناس بأعداد كبيرة في مختلف أنحاء العالم. وسأعود إلى تناول هذه الظاهرة في الفرع الرابع أدناه، حيث إنها تثير تحديات من نوع خاص في مجال السياسة العامة. ومع ذلك، تحتاج الدول الأعضاء أيضا إلى التصدي للتحدي الأعم المتمثل في الهجرة غير النظامية.

٣٦ - وعلى المستوى الاستراتيجي والطويل الأجل، ينبغي للدول الأعضاء أن تبذل جهدا جماعيا لتوسيع وتعزيز مسارات الهجرة النظامية لتناسب مع واقع احتياجات سوق العمل، بما في ذلك توقع الاتجاهات الديمغرافية المستقبلية وحجم الطلب على اليد العاملة في المستقبل. وعلى الصعيد المحلي وفي المدى الأعجل، ينبغي للدول الأعضاء والسلطات دون الوطنية أن تتخذ إجراءات عملية، بما في ذلك إطلاق مبادرات لتنظيم الهجرة، من أجل معالجة وجود المهاجرين غير النظاميين داخل مجتمعاتها.

٣٧ - والأسباب العامة التي تبرر تعزيز الهجرة النظامية واضحة. فإذا فتحت الدول الأعضاء مسارات أكثر تنوعا ويسرا للهجرة النظامية على جميع مستويات المهارات، بحيث تلبى مطالب أسواق العمل المدارة على نحو سليم، وصاحب ذلك وجود تعاون فيما بين الدول بشأن التوفيق بين العرض والطلب على العمال الأجانب، ستقل حالات الاجتياز غير النظامي للحدود، وسيقل عدد المهاجرين الذين يعملون خارج نطاق القانون، وسيقلص حجم الانتهاكات التي يتعرض لها المهاجرون غير النظاميين. ومن شأن هذه العملية أن تسمح للمهاجرين بإطلاق ما لديهم من طاقات كامنة، وأن تساعد الدول الأعضاء على استحداث أنشطة اقتصادية غير نظامية تستوعب المهاجرين مع إبقائهم تحت السيطرة، وأن تتيح للحكومات ضمان ثقة عامة الجمهور في قدرتها على إدارة الحدود. وعلى صعيد العلاقات بين الدول، سيعزز التعاون في الحالات التالية: (أ) قيام البلدان التي يقصدها المهاجرون بتعديل شروط الدخول القانوني؛ (ب) التعاون المتبادل فيما بين بلدان المنشأ لتسهيل العودة.

٣٨ - وإضافة إلى ربط الهجرة النظامية باحتياجات سوق العمل، ينبغي للدول الأعضاء أيضا أن تقيم الحاجة إلى المسارات القانونية اللازمة لتكوين الأسر وجمع شملها. ويستأثر جمع شمل الأسر بنصيب كبير من دوافع الهجرة النظامية في كثير من البلدان، ويشكل وسيلة إيجابية لدعم الحق في الحياة الأسرية وتعزيز الإدماج الاجتماعي. أما الجهود التي تسعى إلى تقييد ذلك فإنها تسفر عن المزيد من الهجرة غير النظامية، مع ما يترتب عليها من آثار ضارة لجميع أفراد الأسرة.

٣٩ - ومع أنني أعتقد من حيث المبدأ وإيثارا لاتباع نهج سليم في مجال السياسة العامة أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تعمل على توسيع المسارات القانونية، إلا أنه يتعين على السلطات الوطنية ودون الوطنية أن تنظر في الخيارات العملية والقائمة على الحقوق للتعامل مع المهاجرين غير النظاميين داخل حدودها. وفي حين أن العودة الطوعية أو حتى العودة القسرية خياران قائمان، فغالبا ما يكونان غير مستحبين بل وغير مجديين من الناحية العملية. ومما يثير قلقي أنه في الفترة الحالية التي تنفذ فيها بلدان كثيرة تدابير تقييدية بصورة متزايدة فيما يتعلق بإدارة الحدود وقد ترى أن العودة تشكل عامل ردع للهجرة غير النظامية، تخاطر السلطات بخرق التزاماتها الأساسية في مجال حقوق الإنسان. والجهود المبذولة في سبيل العودة مكلفة، ومن الصعب تنفيذها فعليا، وستصادف مشاكل في تنفيذها على نطاق واسع وفقا لقانون حقوق الإنسان. وليس من الواضح ما إذا كانت العودة يمكن أن يترتب عليها هذا الأثر الرادع المفترض. وتشير البيانات المحدودة عن فعالية برامج العودة إلى أنه إن لم تقترن هذه البرامج ببرامج قوية

لإعادة الإدماج، وما دامت الأسباب الجذرية للهجرة غير النظامية قائمة، سيظل المهاجرون، بمن فيهم أولئك الذين أعيدوا من قبل، يواصلون القيام برحلات محفوفة بالمخاطر^(١٩).

٤٠ - والسبل البديلة للعودة مفضلة إلى حد بعيد، خصوصا عندما يكون المهاجرون غير النظاميين مقيمين منذ وقت طويل في بلد ما، ويمتثلون لقانون هذا البلد في كل الأمور عدا ما يخص وضعهم من حيث الهجرة. ولا يوجد نهج واحد مناسب للجميع في هذا الصدد. بل هناك، كما أشرت، مجموعة من الخيارات المتنوعة للتعامل مع المهاجرين غير النظاميين، ويجب على الدول الأعضاء أن تقرر ما هو الأنسب لظروفها. وتشمل هذه المجموعة، دون حصر، ما يلي: (أ) تيسير الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية والسكنية وغيرها من الخدمات على أساس غير تمييزي، بغض النظر عن الجنسية؛ أو (ب) إصدار تصاريح إقامة مؤقتة للعمل أو الدراسة أو للأغراض الإنسانية؛ أو (ج) توفير الإقامة الدائمة؛ أو (د) تهيئة السبل للحصول على المواطنة.

٤١ - وأحيانا تكون هذه السياسات مثيرة للجدل، ولكنها تستند إلى سياسة عامة سليمة فيما يتعلق بالصحة العامة والتعليم، من بين أمور أخرى، وتؤدي في نهاية المطاف إلى تعزيز الإدماج الاجتماعي وتعزيز سيادة القانون. ويجب على الدول الأعضاء أن تقوم بتكييف خياراتها في مجال السياسة العامة في ضوء التقاليد القانونية الوطنية وقضايا سوق العمل والاعتبارات المحلية. ومع ذلك، فإن تحقيق درجة معينة من تنظيم الهجرة يكون بصورة شبه دائمة مفضلا أكثر من الحالة التي يهمل فيها المهاجرون غير النظاميين ولا يكون أمرهم معروفا للسلطات.

جيم - ترتيبات الأمن التعاونية للهجرة المدارة جيدا

٤٢ - مع تأكيدنا على فوائد الهجرة، يجدر بنا أن نسلّم بأنها ترتبط ارتباطا وثيقا بالشواغل المشروعة للدول فيما يتعلق بما يلي: (أ) التحكم في الدخول إلى أراضيها؛ و (ب) تنظيم السلوك داخل حدودها. ويقر المسافرون على اختلاف أنواعهم بضرورة الانصياع لعمليات المراقبة الحدودية وأنظمة التأشيرات فيما يتعلق بهويتهم والغرض من سفرهم. وفي حين أن معظم هذه الإجراءات هي إجراءات روتينية من الناحية الإدارية، فإن جهاز أمن الدولة يشارك في جزء منها مشاركة مباشرة. ويتضمن مفهوم الأمن، إذا ما تم استيعابه على نحو سليم، ثلاثة أبعاد مترابطة: أمن الدولة، والسلامة العامة، والأمن البشري. وفي حالة الهجرة، تكون كل هذه الأبعاد الثلاثة حاضرة.

٤٣ - بيد أنه من الخطأ الفادح أن نعتبر الهجرة خطرا في حد ذاتها. ويساورني القلق إزاء ما شهدناه من زيادة في النهج الأمنية القصيرة الأجل والقائمة على رد الفعل إزاء الهجرة، ومنها مثلا وضع نظم لاحتجاز المهاجرين في بلدان المرور العابر، وهي نظم تتسم بما يلي: (أ) أنها غير سديدة وغير مستدامة؛ (ب) تعرض سلامة المهاجرين للخطر؛ (ج) يخشى أن تؤدي إلى نتائج عكسية تتسبب فيها طبيعة هذه النظم ذاتها.

(١٩) World Bank Group, Global Partnership on Migration and Development, "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook: Special Topic: Return Migration", Migration and Development Brief 28, October 2017, chap. 3, p. 15 (<http://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-28>)

٤٤ - ومن الأعراض الأخرى لهذا الاتجاه المقلق زيادة اللجوء إلى الاحتجاز الإداري للمهاجرين كتدبير يقصد به الردع^(٢٠). وكثيرا ما يجري ذلك دون ضمانات كافية وعلى حساب تدابير أقل قسرا، مما يؤدي إلى تعرض المهاجرين، بمن فيهم الأطفال، لتدابير تعسفية وعقابية. ويمكن أن يعاني المهاجرون المحتجزون من الاكتظاظ وسوء المرافق الصحية والعنف. وكثيرا ما يفتقرون إلى إمكانية الحصول على الرعاية الطبية أو المعلومات أو المعونة القانونية. وإنني أشاطر بطبيعة الحال ما ورد في إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين من تعبير عن القلق بشأن احتجاز الأطفال^(٢١). وحتى لو كان هذا الاحتجاز لفترات قصيرة من الزمن، فإن له آثارا خطيرة ومستمرة على صحة الطفل النفسية ونموه، ويخالف دائما مبدأ مصلحة الطفل الفضلى^(٢٢). وبالنسبة للبالغين، ففي حين أن الاحتجاز لفترة قصيرة في سياق الإجراءات المتعلقة بمراقبة الهجرة قد يكون له ما يبرره في بعض الأحيان، فلا ينبغي اللجوء إليه إلا عند الضرورة ويجب أن يكون متناسبا في ضوء الظروف الخاصة بكل حالة على حدة.

٤٥ - ولم تكن الاعتبارات المتعلقة بأمن الدولة والأمن العام، في الواقع، بارزة بصورة واضحة خلال عملية التشاور الواسعة النطاق التي تمت في مرحلة الإعداد للاتفاق العالمي. وبدلا من ذلك، تم التشديد على الحاجة إلى مساعدة "المهاجرين الذين يعيشون أوضاعاً هشة"، ومنهم على سبيل المثال أولئك الذين تعرضوا للعنف الجنسي والعنف الجنساني والإيذاء والاستغلال والجوع وانعدام الأمن الشخصي أثناء عملية الهجرة^(٢٣). ويحتفي آلاف المهاجرين أثناء المرور العابر كل عام. وقد أصابت المشاورات المتعلقة بالاتجار بالبشر وتهريبهم عندما أبرزت جانب الأمن البشري في هذه المسائل على وجه الخصوص، مما شجع الدول على التركيز على المحنة التي يعيشها الضحايا، فضلا عن زيادة الترتيبات التعاونية لإنفاذ القانون.

٤٦ - وينبغي أن يعزز الاتفاق العالمي التعاون الدولي بشأن الجوانب الأمنية للهجرة من قبيل توافق آليات مراقبة الحدود، بما في ذلك توحيد وثائق الهوية، وتبادل المعلومات الاستخبارية والسياسات ذات الصلة. ثانيا، سيتعزز الأمن من خلال اتباع سياسات تدعم الإدماج واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. واللجوء إلى سياسات قمعية تؤكد هواجس الأجانب غير المستندة إلى دليل، مثل التمييز العنصري أو الديني أو الإثني، لا يشجع بأي حال على تحقيق الهدف المتمثل في الهجرة الآمنة والمنظمة،

(٢٠) انظر A/HRC/35/25، تقرير المقرر الخاص لمجلس حقوق الإنسان المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين بشأن خطة لتيسير التنقل البشري لعام ٢٠٣٥.

(٢١) القرار ١٧/٧١، الفقرة ٣٣ التي قالت فيها الدول الأعضاء إنه "مع اعترافنا بأن الاحتجاز لأغراض تحديد الوضع من حيث الهجرة لا يخدم إلا نادرا مصلحة الطفل على أفضل وجه فإننا لن نستخدمه إلا كملاذ أخير وبأقل قدر من القيود ولأقصر فترة ممكنة وفي ظروف تحترم حقوق الإنسان الواجبة له وعلى نحو يراعي، في المقام الأول، خدمة مصلحة الطفل على أفضل وجه، وسنعمل على وضع حد لهذه الممارسة".

(٢٢) Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 Day of General Discussion: "The rights of all children in the context of international migration"

(<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf>), para. 78

(٢٣) انظر: قرار مجلس حقوق الإنسان ١٧/٣٥ بشأن حماية حقوق الإنسان للمهاجرين: الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

بل قد تزيد هذه السياسات من هشاشة وضع جميع المهاجرين وتعبئ الرأي العام ضد الجوانب المفيدة للهجرة، مما يصعب من إدارتها دون داع.

رابعا - التحديات الناجمة عن موجات النزوح الكبرى

٤٧ - رغم أن معظم المهاجرين يسافرون بطريقة آمنة ومنظمة، فقد كانت موجات النزوح الكبرى في أنحاء مختلفة من العالم، والتي شملت لاجئين ومهاجرين يعيشون أوضاعاً هشة، بمثابة اختبار صعب لقدراتنا على الاستجابة الجماعية. فقد شهدنا مهاجرين في أوضاع بائسة ولا يستوفون شروط الحصول على الحماية الدولية للاجئين، رغم ما يتعرضون له من خطر جسيم. وحتى ٤ كانون الأول / ديسمبر ٢٠١٧، لقي ١٣٦ ٥ مهاجراً حتفهم خلال العام. ومنذ عام ٢٠١٤، لقي ٤٣٢ ٢٢ مهاجراً مصرعهم في جميع أنحاء العالم^(٢٤). وتواجه النساء المهاجرات في هذه الحالات مخاطر كبيرة تتمثل في الاستغلال والعنف الجنساني. ويتعرض الأطفال بصفة خاصة للخطر، ولا سيما أولئك الذين يسافرون بمفردهم. ويجد العديد من المهاجرين اليوم أنفسهم محاصرين في بلدان المرور العابر التي تفتقر إلى القدرة على تقديم الرعاية لهم، ويضطرون إما إلى المصارعة للبقاء على قيد الحياة في مراكز الاحتجاز والمخيمات أو البحث عن وسائل غير مشروعة للانتقال إلى أماكن أخرى. وفي أثناء المرور العابر، بما في ذلك أثناء فترة الاحتجاز، يتعرض المهاجرون لمجموعة من انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك العنف البدني والجنسي، والاستغلال، والاختطاف والابتزاز. وهذا وضع لا يمكن احتماله، ويمكن أن يسهم في زعزعة الاستقرار في المناطق التي تقطعت بهم السبل فيها.

٤٨ - وتسبب هذه التدفقات الكبيرة وغير الآمنة وغير المنظمة للمهاجرين للدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة، مجموعة من المشاكل المتعلقة بالسياسة العامة تختلف عن تلك المرتبطة بأغلب حالات الهجرة النظامية وغير النظامية. ويتشابه الكثير من عناصر الاستجابة التنفيذية الفورية للتدفقات الكبيرة للمهاجرين مع تلك التي تطبق في سياق الاستجابة لتدفقات اللاجئين: ويمثل هذا حقيقة الوضع على أرض الواقع بالنظر إلى أن موجات النزوح الكبرى الأخيرة للسكان شملت كلا من اللاجئين والمهاجرين. ومع ذلك، وبينما يوجد توافق في الآراء بشأن التزاماتنا تجاه اللاجئين، لا يوجد إطار مماثل للمهاجرين الذين يقاسون هذه الأوضاع البائسة.

٤٩ - وإني أحيي الدعوة الواردة في إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين لوضع "مبادئ موجهة غير ملزمة، ومبادئ توجيهية طوعية، تتسق مع القانون الدولي، فيما يتعلق بمعاملة المهاجرين الذين يعيشون في ظل أوضاع هشة"، وأؤيد نداء الإعلان على البلدان التي توفر للمهاجرين الذين لا يستوفون شروط الحصول على مركز اللاجئ حماية مؤقتة من الإعادة بسبب الظروف السائدة في بلدانهم^(٢٥). وأرحب أيضاً بجهود من قبيل مبادرة نانسن بشأن التشرّد عبر الحدود نتيجة الكوارث الرامية

(٢٤) انظر: مشروع المهاجرين المفقودين (<http://missingmigrants.iom.int>).

(٢٥) انظر: القرار ١/٧١، الفقرة ٥٢ التي التزمت فيها الدول الأعضاء بأن "تنظر في وضع مبادئ موجهة غير ملزمة، ومبادئ توجيهية طوعية، تتسق مع القانون الدولي، فيما يتعلق بمعاملة المهاجرين الذين يعيشون في ظل أوضاع هشة، ولا سيما الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم الذين لا يحق لهم الحصول على الحماية الدولية للاجئين والذين قد يحتاجون إلى المساعدة"، والفقرة ٥٣ التي رحبت فيها الدول الأعضاء "باستعداد بعض الدول لتوفير الحماية المؤقتة من الإعادة للمهاجرين الذين لا يستوفون شروط الحصول على مركز اللاجئ والذين لا يستطيعون العودة إلى أوطانهم، بسبب الظروف السائدة في بلدانهم".

إلى وضع مبادئ توجيهية لمساعدة الأشخاص الذين يضطرون إلى الفرار من الكوارث الطبيعية، ومبادرة "المهاجرون في البلدان التي تمر بأزمات" الرامية إلى وضع مبادئ ومبادئ توجيهية وممارسات طوعية وغير ملزمة لمساعدة المهاجرين في البلدان التي تشهد نزاعات أو كوارث طبيعية^(٢٦). وقد اضطلع الفريق العالمي المعني بالهجرة التابع للأمم المتحدة بعمل قيم أيضاً على صعيد هذه المسائل بناءً على طلب مجلس حقوق الإنسان^(٢٧)، لكن ما زال ينبغي لنا عمل الكثير لمعالجة هذه المسألة.

٥٠ - ومن دون سعي لإيجاد فئات قانونية جديدة أو توسيع نطاق الأشكال الفريدة من الحماية الدولية المقدمة في الإطار الخاص باللاجئين، علينا تصميم استجابة مناسبة لاحتياجات المهاجرين الذين ينتقلون بأعداد كبيرة، استجابة لا تتضمن مبادئ ومبادئ توجيهية فحسب، بل أيضاً إجراءات محددة تدعم تلك المبادئ والمبادئ التوجيهية.

٥١ - ويزيد من أهمية ذلك الآثار المحتملة لتغير المناخ على تنقل السكان. ويجب لأي اتفاق تطلعي بشأن الهجرة، وكذلك أي اتفاق بشأن اللاجئين، أن يستجيباً لحقيقة أن تغير المناخ من المحتمل أن يفاقم الضغوط الاقتصادية والبيئية والاجتماعية التي تدفع إلى الهجرة خلال العقود القليلة القادمة. ومن الممكن أيضاً أن تتوقع أن تؤثر عوامل أخرى في زيادة أعداد المهاجرين الذين يعيشون أوضاعاً هشة في السنوات المقبلة. فقد يجد أفراد أو سكان بأكملهم أنفسهم يواجهون حرماناً شديداً، أو شحاً في الغذاء، أو انتشاراً للأوبئة، أو عدم استقرار حقيقي أو محتمل، مما يضطرهم للانتقال، في ظروف كثيراً ما لا يتوفر فيها لديهم ما يكفي من الموارد أو المعارف أو الخطط للمستقبل.

٥٢ - ويشكل تعزيز القدرة على الصمود في وجه المخاطر المناخية والقدرة على مواجهة الاضطرابات التي تفرض حواجز أمام كفالة سلامة البشر وصحتهم وسبل المعيشة والأمن الغذائي، خطوة رئيسية تضمن أن تظل الهجرة مسألة اختيار وليس ضرورة. وعلينا أيضاً أن نعزز التزامنا المشترك بتنفيذ إجراءات وقائية لمعالجة وتفادي العوامل التي قد تؤدي إلى الهجرة القسرية في المستقبل. لكن، ونحن نعزز قدراتنا الوقائية، علينا أن نتفق على إطار تعاوني متين لحماية ومساعدة المهاجرين الذي يعيشون في أوضاع هشة الآن.

٥٣ - وفي الوقت المناسب، قد يصبح من المجدي توسيع نطاق الحماية القانونية للتعامل مع الجوانب الكثيرة للهجرة القسرية. لكن في المدى القصير إلى المتوسط، أعتقد أنه يمكن للدول الأعضاء أن تفي بواجبها برعاية المهاجرين الذي يعيشون في أوضاع هشة من خلال استراتيجيات متعددة المستويات تشمل كلاً من الأدوات الإنسانية وخيارات البقاء فيها أو بدائل في بلدان أخرى. وعلى نحو ما أُبين في الفرع التالي من التقرير، يمكن لهذه الاستراتيجية أن تكون أحد محاور الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، المصمم بعناية ليكون مكملاً للاتفاق العالمي بشأن اللاجئين.

(٢٦) انظر: the Nansen Initiative, "Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change", vol. I (<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>)؛ وانظر أيضاً: Migrants in Countries in Crisis Initiative (<https://micicinitiative.iom.int>).

(٢٧) انظر: قرار مجلس حقوق الإنسان ١٧/٣٥ بشأن حماية حقوق الإنسان للمهاجرين: الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية؛ وانظر أيضاً: Global Migration Group Working Group on Human Rights and Gender Equality, "Principles and guidelines on human rights protection of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements" (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/Draftsforcomments.aspx>).

خامسا - زمن التنفيذ

٥٤ - سيُحَكَّم على الاتفاق العالمي بمدى نجاحه في حفز الدول الأعضاء والسلطات دون الوطنية والجهات الفاعلة من غير الدول ومنظومة الأمم المتحدة على تنفيذ إجراءات ملموسة. وببذل جهود سريعة ومُجدية ومنسقة لتعزيز الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، سيُطمئن أفراد الجمهور في جميع الدول الأعضاء بأنه يمكننا معاً أن نشكّل ملامح المسألة، لا أن نكون في حالة رد فعل على الأحداث فحسب. وبالتخاذ خطوات فعلية لجعل الهجرة تصب في صالح الجميع، سنؤكد من جديد التزامنا بحقوق الإنسان وكرامته، وبمكافحة النزعات نحو كراهية الأجانب، مع تعزيز أمن الدول والأمن العام والأمن البشري في الوقت نفسه. ومن شأن اتخاذ الدول الأعضاء إجراءات منسقة لمواجهة تحديات محددة أن يبني الثقة ويحفز المزيد من التعاون من أجل إدارة مسألة الهجرة.

٥٥ - وبالتالي، من الضروري التعجيل في تنفيذ التزامات محددة ترافقها خرائط طريق مرسومة بوضوح لأن من شأن ذلك أن يبرهن على التمسك بروح إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين. وعشية إجراء مفاوضات بشأن الاتفاق العالمي، أود أن أقدم إلى الدول الأعضاء مجموعة اقتراحات عامة بشأن كيفية صياغة هذا الاتفاق، واقتراحات أكثر تحديداً بشأن استراتيجية للتعامل مع نزوح الأشخاص بأعداد كبيرة.

ألف - صياغة الاتفاق العالمي

٥٦ - صيغت إعلانات واتفاقات الأمم المتحدة السابقة بشأن الهجرة في الغالب حول التزامات عامة وموضوعية^(٢٨). وأعتقد أن أفضل سبيل لجعل الاتفاق العالمي يكمل ذلك النهج هي أن يتمحور حول إجراءات تُتخذ على الصعيد دون الوطني والوطني والإقليمي والعالمي من أجل تنفيذ الالتزامات والمبادئ القائمة.

٥٧ - وتقدم الفقرات التالية أمثلة توضيحية، بعيدة عن أن تكون حصرية، على هذه الأنواع من الإجراءات. وبالإضافة إلى فئات الإجراءات هذه، ينبغي أن تقطع كل دولة عضو التزاماً مستقلاً بتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات، بوصف ذلك أحد العناصر الأساسية في الاتفاق العالمي، تمشياً مع الهدف ٥ من أهداف التنمية المستدامة. ومن الأهمية بمكان أن يولي واضعو السياسات المعنيون بالهجرة على جميع المستويات الأولوية باستمرار لضرورة العمل بطريقة مراعية للمنظور الجنساني، وأن يخصصوا الموارد الكافية لمعالجة القضايا الجنسانية.

٥٨ - وينبغي أن يؤكد الاتفاق العالمي أهمية السياسات الموضوعية على الصعيد دون الوطني في التعامل مع المهاجرين. فالسلطات المحلية مسؤولة عن تقديم الخدمات اليومية إلى المهاجرين والمجتمعات التي تستضيفهم. والأعمال التجارية ونقابات العمال تهيئ الظروف الاقتصادية التي تتيح للعمال المهاجرين أن يسهموا بعملهم. والمدن والمجتمعات المحلية والجهات الفاعلة غير الحكومية تقوم بعمل ممتاز مع المهاجرين ومن أجلهم في المدارس وأماكن العمل وفي حياتهم اليومية. وإشراك المجتمع المحلي هو أفضل سبيل لمنع

(٢٨) الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية لعام ٢٠١٣؛ واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ؛ وإطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠؛ والخطة الحضرية الجديدة؛ وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠؛ وإعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين؛ والأهم من ذلك كله، أهداف التنمية المستدامة.

كراهية الأجانب ونشر أشكال مغلوبة من الخطاب عن تأثير المهاجرين. وينبغي أن يشجع الاتفاق العالمي ويدعم هذا النوع من الجهود المبذولة على الصعيد دون الوطني، وأن يبحث أيضاً في الاستراتيجيات والموارد التي قد تحتاجها المدن والمجتمعات المحلية التي تمر بعملية تحضر سريعة من أجل تقديم الدعم للمهاجرين ومجتمعاتهم المحلية.

٥٩ - وعلى الصعيد الوطني، أدعو الدول الأعضاء إلى وضع خطط عمل وطنية مفصلة تقدّم نهجاً يشمل الحكومة بأكملها ويسعى للتعامل مع الأبعاد المتعلقة بالتنمية والأمن وحقوق الإنسان في مسألة الهجرة. وينبغي لها أيضاً أن تنظر في إدراج الهجرة في الاستراتيجيات الوطنية ودون الوطنية القائمة المتعلقة بالتنمية والصحة والتعليم والإسكان والعمالة والإدماج الاجتماعي والحماية الاجتماعية، وفي استجاباتها المترتبة على اعتمادها أهداف التنمية المستدامة. وعند الاقتضاء، ينبغي أن تحدد الخطط الاحتياجات على صعيد بناء القدرات والمساعدة التقنية. وينبغي للدول الأعضاء أيضاً أن تركز على توفير بدائل لاحتجاز المهاجرين، وبخاصة وضع حد لاحتجاز الأطفال المهاجرين. وبالنظر إلى أن الاتفاق العالمي هو اتفاق بين الدول الأعضاء، فإن مصداقيته ستوقف على وجود التزامات وطنية محددة بوضوح.

٦٠ - وأحثّ الدول الأعضاء أيضاً على النظر في وضع سياسات لتنظيم ممارسات التوظيف عبر الحدود تكفل بما عدم تكبيد المهاجرين تكاليف لا يطيقونها في بحثهم عن عمل. فقد سبق أن بيّنت منظمة العمل الدولية أنه ينبغي لوكالات التوظيف الخاصة ألا تفرض على العمال، بمن فيهم المهاجرون، رسوماً وتكاليف تتعلق بالتوظيف^(٢٩). وينبغي ربط السياسات الوطنية الخاصة بتنظيم التوظيف باتفاقات ثنائية خاصة بالهجرة وجهود تهدف إلى مواءمة الأطر التنظيمية من أجل كفالة عدم إقبال كاهل المهاجرين بديون كارثية.

٦١ - وعلى الصعيد الإقليمي/دون الإقليمي، ينبغي للدول أن تواصل تعزيز التعاون من خلال أطر إقليمية لإدارة مسألة الهجرة. وينبغي للجان الأمم المتحدة الإقليمية والعمليات التشاورية الإقليمية والمنظمات أو التجمعات الاقتصادية الإقليمية، التي قد يكرر بعضها أنشطة بعض عن غير قصد، أن تضع خططاً منسقة للتعامل مع مسائل الهجرة من خلال أولويات واستعراضات منتظمة لقياس التقدم المحرز. ويمكن أن تشمل الأولويات وضع اتفاقات متعددة الدول بشأن المسارات القانونية للهجرة، بما في ذلك اتفاقات بشأن حرية الانتقال، عند الاقتضاء، واتفاقات بشأن عودة المهاجرين وإعادة السماح لهم بالدخول على نحو ينصفهم ويحفظ كرامتهم، وإمكانية منح استحقاقات ومزايا الضمان الاجتماعي والاعتراف الفعلي بالمهارات والمؤهلات وتحسين توافر المهارات مع احتياجات سوق العمل.

٦٢ - وحيثما كانت الأطر الإقليمية الموجودة غير كافية، أو كانت مسائل الهجرة مشتركة بين مناطق مختلفة، أشجع الدول على العمل معاً في مجموعات أصغر على مبادرات محددة لتعزيز التقدم الفوري في قضايا يعينها ذات اهتمام مشترك، وكذلك على إفساح المجال أمام وضع أهداف أكثر طموحاً في المستقبل. وهناك بالفعل عدد من الهيئات الإقليمية تشكّل نماذج يُتخذى بها. وأشجع الدول الأعضاء على طلب المساعدة من جميع كيانات الأمم المتحدة في تنفيذ جهود التعاون، حسب الاقتضاء^(٣٠).

(٢٩) منظمة العمل الدولية، المبادئ العامة والإرشادات التوجيهية التشغيلية من أجل التوظيف العادل، مكتب العمل الدولي، جنيف، ٢٠١٦.

(٣٠) هذه تشمل العمليات التشاورية الإقليمية بشأن الهجرة التابعة للمنظمة الدولية للهجرة، والمنتدى الإقليمية بشأن الهجرة التابعة لتلك المنظمة، ومؤتمر العمل الدولي.

وسأكفل أيضاً إدماج الدور الذي تؤديه المنظمة في مجال الهجرة على الصعيد الإقليمي إدماجاً كاملاً في عملية إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية.

٦٣ - وعلى الصعيد العالمي، ينبغي أن يوفر الاتفاق العالمي إطاراً يتيح للدول الأعضاء الالتزام بسياسة عامة بشأن زيادة الفرص المتاحة أمام المهاجرين، على مختلف مستويات المهارات، للوصول بصورة قانونية منصفة وميسرة إلى سوق العمل في كل مكان بغية تلبية احتياجات تلك السوق، مع الاعتراف بوجود أسباب أخرى للهجرة مثل لم شمل الأسر والتعليم. وينبغي أن يعتمد الاتفاق أيضاً ممارسات محددة لضمان توفير العمل اللائق للعمال المهاجرين وتشجيع مبادرات لتوفير أوضاع المهاجرين غير النظاميين. وينبغي أيضاً أن يعزز التعاون بشأن العودة وإعادة الإدماج وأن يدعو الأمم المتحدة إلى المساعدة على تنفيذ تلك الجهود. ويمكن أن يواصل الاتفاق العالمي تناول مبادرات واسعة النطاق، مثل التوحيد العالمي لوثائق الهوية وآليات تقاسم البيانات البيومترية. وأدعو الدول الأعضاء إلى النظر في خيارات لإنشاء شراكات على صعيد المهارات (على النحو المبين في الفقرة ٢٧ أعلاه) باعتبارها آلية جديدة مبتكرة من أجل تقاسم فوائد الهجرة. ويجب أن نسترشد في نهجنا الأكثر تحديداً بالمناقشات العالمية المتعلقة ببلوغ أهداف التنمية المستدامة وإعمال حقوق الإنسان وتطبيق القانون الدولي ومنع الأزمات.

٦٤ - وهناك مجالٌ توجد مصلحة واضحة في أن تتخذ الدول الأعضاء إجراءات مبكرة بشأنه وهو تحسين كمية ونوعية البيانات المتعلقة بالهجرة. وقد دعت الجمعية العامة مراراً إلى توفير بيانات موثوقة مصنفة حسب الجنس والسن والوضع من حيث الهجرة، ومؤشرات قابلة للمقارنة دولياً من أجل دعم وضع سياسات قائمة على الأدلة، وتكررت هذه الدعوة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠^(٣١). وهذا سيتطلب من الدول الأعضاء الاستثمار في جمع البيانات وتحليلها، تمثيلاً مع المبادئ التوجيهية العالمية القائمة بشأن إحصاءات الهجرة، وهو استثمار يمكن أن تدعمه الأمم المتحدة. وينبغي للبلدان أن تُدرج أسئلة ذات صلة بالهجرة في التعدادات السكانية، لا تسأل عن بلد المولد أو الجنسية فحسب، لكن أيضاً عن تواريخ أو سنوات الوصول والدافع للهجرة. فمن شأن ذلك أن يسمح بتقدير التحركات الأخيرة ودوافع الهجرة.

٦٥ - وسترتب على تنفيذ الاتفاق العالمي آثار مالية بالنسبة للدول الأعضاء. وقد كانت الأموال المتاحة للتعامل مع المسائل المتصلة بالهجرة محدودة في بعض الأحيان، وينبغي للجهات المانحة أن تنظر على نحو إيجابي في الطلبات المقدمة من الدول الأعضاء والجهات الأخرى صاحبة المصلحة للحصول على دعم ملموس لتنفيذ الاتفاق العالمي. وأنا على استعداد لتقديم الدعم إلى الدول الأعضاء في هذا الصدد^(٣٢).

٦٦ - وعلى جميع المستويات، يجب الجمع بين مختلف الجهات صاحبة المصلحة، بما في ذلك المجتمع المدني والقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية ووسائل الإعلام وجهات أخرى، للتوصل إلى سبل مبتكرة للاستجابة للاتفاق العالمي والتعاون على تنفيذه.

(٣١) انظر على سبيل المثال: الإعلان المنبثق من الحوار الرفيع المستوى المعني بالهجرة الدولية والتنمية (القرار ٤/٦٨)؛ وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ (القرار ١/٧٠)؛ وأحدث قرار بشأن الهجرة الدولية والتنمية (القرار ٢٣٧/٧١).

(٣٢) انظر A/71/728، تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعني بالهجرة الدولية.

باء - استراتيجية من أجل التدفقات الكبيرة للمهاجرين

٦٧ - بالإضافة إلى مجموعة الالتزامات المبينة أعلاه، أعتقد أن هناك حاجة ملحة إلى أن تضع الدول الأعضاء استراتيجية للتعامل مع التدفقات الكبيرة للمهاجرين. وهناك مواضع تداخل واضح بين هذا التحدي والمسائل المطروحة ليتناولها الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، والتي يجب أن نعالجها بعناية. وأعتقد أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تضع استراتيجية بشأن المهاجرين الذين يعيشون في ظل أوضاع هشّة، وأن تأخذ على عاتقها التزامات محددة لدعمها، على أن تشمل هذه الاستراتيجية ثلاثة عناصر رئيسية هي:

(أ) نصح إنساني وقائم على حقوق الإنسان لتوفير المساعدة للتدفقات الكبيرة للمهاجرين، على نحو يبنى على الآليات الإنسانية القائمة ويعززها، بغية الحد من المعاناة المباشرة للذين يعيشون في أوضاع محفوفة بالمخاطر - أي ببساطة، يجب أن يكون إنقاذ الأرواح في جميع الأوقات أولوية غير قابلة للتفاوض؛

(ب) آليات وموارد تكفل أن يتم، بعد تقديم الاستجابة الإنسانية الفورية، تحديد وضع المهاجرين الذين يعيشون في ظل أوضاع هشّة بصورة فردية ومنصفة وموثوقة دون المساس بالعمليات المناسبة، وفقا للقانون الدولي لحقوق الإنسان والإطار القانوني للاجئين، بما في ذلك مبدأ عدم الإعادة القسرية؛

(ج) مسارات أكثر مصداقية للمهاجرين الذين لا يستوفون شروط الحصول على الحماية الدولية للاجئين ولكنهم يواجهون عقبات يتعذر تذليلها في طريق العودة. وهذا هو الخيار الوحيد لهؤلاء الأفراد الذين لا يمكن تركهم ببساطة ليرأوا مكاثرهم في بلدان العبور إلى أجل غير مسمى. وبدلا من ذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تعمل معا من أجل توفير خيارات مؤقتة أو طويلة الأجل لهؤلاء الأشخاص للدخول والإقامة. وأعتقد أن هذا المسعى يجب أن يشهد تضافر جهود عالمية، حيث أن الدول الأعضاء التي هي على استعداد لاستيعاب المهاجرين الذين يعانون أوضاعا هشّة غالبا ما تكون في مناطق مختلفة.

٦٨ - ومن شأن هذه الاستراتيجية المكونة من ثلاثة أجزاء أن تؤدي إلى: (أ) تقليل المعاناة والوفيات المباشرة؛ (ب) تقليل أوجه عدم اليقين بشأن وضع المهاجرين الذين يعانون أوضاعا هشّة؛ (ج) طمأنة أفراد الجمهور في الدول الأعضاء بأن حكوماتهم تستجيب بصورة حاسمة لهذه الأحداث؛ (د) الحيلولة دون أن تتقطع السبل بهؤلاء المهاجرين بصفة دائمة. وينبغي ألا يُنظر إلى هذه الاستراتيجية على أنها تشجيع للمهاجرين غير النظاميين على القيام برحلات محفوفة بالمخاطر مع توقع نتائج إيجابية في نهاية المطاف. فالتدفقات الكبيرة للمهاجرين تنجم عن ضغوط بيئية واجتماعية وضغوط أخرى تُلجئ الناس إلى اتخاذ تدابير يائسة - ولا تنجم عن طبيعة الاستجابة العالمية.

سادسا - الاتفاق العالمي والأمم المتحدة

٦٩ - الاتفاق العالمي فرصة لا للدول الأعضاء فحسب، وإنما أيضا لمنظومة الأمم المتحدة لاعتماد نهج أكثر طموحا لإدارة الهجرة. وفي هذا الفرع، أعلن اعترامي عقد مشاورات مكثفة بشأن النهج الذي تتبعه منظومة الأمم المتحدة إزاء مسألة الهجرة حتى عام ٢٠١٨، ومناقشة الإشراف على أنشطة المنظمة

في هذا الميدان من جانب الدول الأعضاء. وأقدم أيضا اقتراحات بشأن آليات متابعة الاتفاق العالمي لضمان تنفيذه.

ألف - إعداد الأمم المتحدة لاتباع نهج جديد إزاء مسألة الهجرة

٧٠ - خلافا لمسألة اللاجئين، لا يوجد حتى الآن قدرة مركزية في الأمم المتحدة للتعامل مع مسألة الهجرة. فالنهج الذي تتبعه المنظمة في هذه المسألة مجزأ، على عكس النهج الذي تتبعه إزاء معاملة اللاجئين. وقد بذل أسلافي، بدعم من العمل الرائد الذي قام به الممثل الخاص السابق المعني بالهجرة الدولية، بيتر ساذرلاند، جهودا متضافرة لتحسين هذه الحالة^(٣٠). وحث الوقت الآن للجمع بين جميع أجزاء منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك المنظمة الدولية للهجرة، لدعم الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء لمعالجة مسألة الهجرة. وأريد أن أرى الأمم المتحدة، تمشيا مع مقترحاتي الإصلاحية القائمة في مجالات أخرى، تعمل كمصدر للأفكار وتوجيه السياسة العامة المتعلقة بتنفيذ إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين والاتفاق العالمي الذي سيعتمد في ٢٠١٨، فضلا عن كونها الجهة الداعية إلى الاجتماعات المعقودة في هذا الصدد.

٧١ - وعلى مدى السنوات الـ ١١ الماضية، توسع الفريق العالمي المعني بالهجرة ليشمل ٢٢ كيانا من كيانات الأمم المتحدة، تشارك بدرجات متفاوتة في قضايا الهجرة، ولكنها جميعا ملتزمة بتعزيز الدعم الذي تقدمه المنظمة في مواجهة التحديات التي تثيرها هذه الظاهرة. وفي تقريرتي عن متابعة واستعراض الالتزامات المبنية من إعلان نيويورك (A/71/978)، أوجزت أنواع ونطاق الأنشطة المتصلة بالهجرة التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة. وهي أنشطة مثيرة للإعجاب، ولكن من المشروع أن نسأل عما إذا كان الفريق العالمي المعني بالهجرة، بتشكيلته الحالية، مهيا على أفضل وجه لوضع النهج المتسق المنطلق من القاعدة إلى القمة الذي اعتقد أن الدول الأعضاء ستطلبه من أجل دعم جهودها الرامية إلى تنفيذ الاتفاق العالمي.

٧٢ - وفي إعلان نيويورك الذي اعتمد في الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن التعامل مع التدفقات الكبيرة للاجئين والمهاجرين، الذي عقد في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، رحبت الدول الأعضاء بالاتفاق على إدخال المنظمة الدولية للهجرة ضمن منظومة الأمم المتحدة باعتبارها "منظمة ذات صلة"، مع الإقرار بدورها بوصفها الوكالة الرائدة في مجال الهجرة على الصعيد العالمي^(٣٣). وهناك الآن فرصة لتطوير هذه العلاقة بصورة أكبر، ولتحسين إدماج خبرات المنظمة الدولية للهجرة ضمن منظومة الأمم المتحدة الأوسع نطاقا من أجل دعم الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء بشأن المسائل المتعلقة بالهجرة.

٧٣ - وفي الوقت الذي تكف فيه الدول الأعضاء على تحديد محتويات الاتفاق العالمي، سأعمل على تعزيز طريقة عملنا بشأن مسألة الهجرة. ويمكن أن يشمل ذلك تعيين المنظمة الدولية للهجرة بوصفها الوكالة المسؤولة عن تنسيق وقيادة المشاركة الشاملة للمنظمة في هذه المسألة. ومن وجهة نظري، سيتحقق ذلك على أفضل وجه إذا ما أدخلت المنظمة الدولية للهجرة، في الوقت المناسب، بصورة أكمل ضمن

(٣٣) انظر القرار ١/٧١، الفقرة ٤٩.

منظومة الأمم المتحدة باعتبارها وكالة متخصصة، مجهزة تجهيزا كافيا للاضطلاع بهذا الدور. وعلى الرغم من أن هذا التغيير سيكون رهنا بما تقرره الدول الأعضاء، أعتقد أنه يستحق النظر الجاد من جانبها.

٧٤ - وفي الوقت الراهن، وبغض النظر عن المناقشات بشأن الوضع المستقبلي للمنظمة الدولية للهجرة، سأشرع في إجراء مشاورات داخلية بشأن أفضل السبل لتشكيل منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك المنظمة الدولية للهجرة، لتنسيق الإجراءات التي تتخذها المنظمة بشأن الهجرة. وإنني مصمم على ضمان أن تكون المنظومة مهيأة بصورة كاملة لتحقيق الاستجابة السريعة والفعالة لدعم تنفيذ الاتفاق العالمي، متى تم اعتماده. وعند إجراء هذه المشاورات داخل المنظومة، سأولي أهمية أكبر للاستفادة من الخبرات المتوفرة، وضمان تحقيق النواتج التشغيلية استجابة لاحتياجات الدول الأعضاء وضمان الكفاءة. وسوف أنظر أيضا في كيفية معالجة الهجرة من جانب مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية التي جددت مؤخرًا. وسيتمتعون أن تكون نتائج هذه المشاورات متسقة تماما مع مبادرات الإصلاح التي قدمتها في مجالي التنمية والإدارة، وأن تتواءم مع عملنا بشأن أهداف التنمية المستدامة.

٧٥ - وتمشيا مع مقترحاتي المتعلقة بإصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، سأصر على أن نجعل تيسير التنفيذ على الأرض بمثابة الاختبار الحاسم لجهودنا^(٣٤). وفي سياق التنمية، تم بالفعل إدماج الهجرة بصورة كاملة في أهداف التنمية المستدامة. وسيتمتعون علينا أنا وزملائي في الأمم المتحدة استكشاف الكيفية التي يمكن بها لأعضاء أسرة الأمم المتحدة أن يقدموا معا المساعدة إلى جميع الدول الأعضاء بشأن مسائل الهجرة على نحو يناسب كلا منها، بما في ذلك عن طريق أفرقة الأمم المتحدة القطرية.

٧٦ - وينبغي لنا أيضا أن نقيم أداء الأمم المتحدة في مشاركتها في سياسات الهجرة الإقليمية، وأن نسعى إلى التقليل إلى أدنى حد من الازدواجية بين عمل اللجان الإقليمية والكيانات الأخرى. وينبغي أن نشجع التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية أو مجموعات الدول، وأن نبحث عن سبل لتعزيز هذه العلاقات.

باء - الدور الرقابي للدول الأعضاء

٧٧ - إن أي جهد يبذل لإعادة التفكير في الطريقة التي تحرز بها الأمم المتحدة نتائج على أرض الواقع سيثير أيضا تساؤلات بشأن الإصلاحات المحتملة إدخالها على الآليات الحكومية الدولية التي تتولى الإشراف على عملنا الجماعي بشأن المسائل المتعلقة بالهجرة. وحيث إن الهيكل الحكومي الدولي الحالي لمناقشة الهجرة يتسم بالتجزؤ؛ فإن الاتفاق العالمي يتيح فرصة للدول الأعضاء لمعالجة مسائل الحوكمة العالمية ذات الصلة.

٧٨ - وهناك عدد من المحافل التي تتناول فيها الدول الأعضاء الهجرة بالفعل، سواء داخل الأمم المتحدة أو خارجها. ومن أهم هذه المحافل: الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية؛ واللجنة الثانية والثالثة للجمعية العامة؛ والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وتحت إشرافه، لجنة السكان والتنمية، واللجان الأخرى ذات الصلة؛ والمندوب السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة؛ ومجلس حقوق

(٣٤) انظر A/72/124-E/2018/3، تقرير الأمين العام عن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية من أجل تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠: كفاءة مستقبل أفضل للجميع.

الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، هناك مناقشات ذات صلة بالهجرة تدور داخل هيئات إدارة العديد من وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، إلى جانب هيئة إدارة المنظمة الدولية للهجرة.

٧٩ - وأخيراً، هناك المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، وهو محفل معترف به على نطاق واسع يضم الدول وأصحاب المصلحة الآخرين، وهو مستقل عن الأمم المتحدة رغم توأّمه الوثيق معها. وقد أُطلق هذا المنتدى العالمي خلال الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة والتنمية لعام ٢٠٠٦ من أجل تأسيس منبر حكومي دولي للحوار البناء. وقد أوجد هذا المنتدى فهما مشتركاً أفضل لجوانب الهجرة المختلف فيها والتي هي في صميم مناقشاتنا، وبني الثقة بين الدول الأعضاء المشاركة، وقدم أفكاراً وبيانات يمكن للاتفاق العالمي أن يستفيد منها الآن.

٨٠ - بيد أنه لا يوجد منبر واحد يمكن للدول الأعضاء من خلاله توجيه عمل الأمم المتحدة بشأن الهجرة والإشراف على الالتزامات المقطوعة في الاتفاق العالمي. وإنني أدعو الدول الأعضاء إلى النظر في أفضل السبل التي يمكن من خلالها أن تهيئ نفسها لدعم إطلاق الاتفاق العالمي وكفالة تنفيذه تنفيذاً فعالاً، بدعم من منظومة الأمم المتحدة. وعلى وجه التحديد، أحث على النظر في استكشاف إمكانية ترشيد بعض آليات الرقابة الحالية، بغية تحقيق أقصى قدر من الوضوح بشأن كل من الحوكمة وتوجيه السياسة العامة فيما يخص هذه المسألة.

جيم - متابعة الاتفاق العالمي

٨١ - إنني أؤيد الدعوة الواردة في إعلان نيويورك من أجل المتابعة والاستعراض المنتظمين للالتزامات الدول الأعضاء بشأن الهجرة. وكما أكدت في هذا التقرير، فمن المرجح أن يتغير المشهد العالمي للهجرة بصورة كبيرة مع مرور الوقت. ولا يمكننا أن نفترض أن أفضل الآليات التي وضعناها في عام ٢٠١٨ ستظل بالضرورة هي الخيار الأمثل بعد ٥ أو ١٠ أو ٢٠ سنة من الآن.

٨٢ - ونبغى إشراك المهاجرين وأصحاب المصلحة الآخرين في تنفيذ الاتفاق العالمي ومتابعته واستعراضه، وأن يشجّعوا على تقديم تعهدات بالعمل على تنفيذه، بالتعاون مع الدول أو العمل مع بعضهم البعض. ولتشجيع مثل هذا الإجراء، ينبغي لآليات المتابعة والاستعراض أن تسمح بمشاركة وإسهام المهاجرين وغيرهم من أصحاب المصلحة في وضع السياسات والمعايير والممارسات.

٨٣ - وفي هذا السياق، أقترح على الدول الأعضاء أن تستعرض ما يجرى من تقدم بشأن الاتفاق العالمي عن طريق مستويين من الأنشطة:

(أ) مؤتمر استعراضي دوري رفيع المستوى بعد عقد المؤتمر الحكومي الدولي لاعتماد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في المغرب في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، للتركيز على الاحتياجات الاستراتيجية والتوجهات الجديدة لإدارة الديناميات المتغيرة في مجال الهجرة، فضلاً عن المناقشات المواضيعية بشأن الفرص والعقبات التي تعترض تحقيق أقصى قدر من فوائد الهجرة للجميع. ويمكن أن يعاد توجيه الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية تحقيقاً لهذه الغاية بحيث يُعقد كل خمس سنوات، وأن يوسّع نطاقه ليتجاوز المجال الإنمائي كي ينظر في جميع عناصر الهجرة على النحو المبين في الاتفاق العالمي وإعلان نيويورك؛

(ب) ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر أيضا في المنتديات السنوية القائمة الأخرى التي تتيح لها تبادل أفضل الممارسات بشأن سياسات الهجرة، وأن تعد تقارير طوعية منتظمة عن تنفيذ التزاماتها المتعلقة بالاتفاق العالمي. وينبغي للدول الأعضاء، حيثما أمكن، أن تسعى إلى ربط هذه العمليات بآليات متابعة خطة عام ٢٠٣٠ من أجل التأكيد على الصلات الإيجابية بين التنمية والهجرة. وأنا على استعداد لمساعدة الدول الأعضاء في وضع مقترحات أكثر تحديدا في هذا الصدد.

سابعاً - خاتمة

٨٤ - أود أن أعرب عن امتناني لجميع الدول الأعضاء وكيانات منظومة الأمم المتحدة وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة التي ساهمت في مرحلة التشاور من عملية الاتفاق العالمي^(٣٥). وأود أن أعرب عن شكري الخاص للمنظمة الدولية للهجرة على الدعم الوثيق الذي قدمته لهذه الجهود، وأشيد بعمل الميسرين المعينين لقيادة عملية الاتفاق العالمي. وأود أيضا أن أشكر ممثلي الخاصة المعنية بالهجرة الدولية على قيادتها وإسهامها القوي في العملية حتى الآن. وأرحب بقرار الجمعية العامة عقد المؤتمر الحكومي الدولي لاعتماد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في المغرب في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨.

٨٥ - ولا شك في أن المفاوضات بشأن الاتفاق العالمي تنطوي على العديد من المناقشات التقنية والحوارات الصعبة، ولكن يجب ألا نغفل عن حقيقة أن الهجرة دينامية إيجابية قد رافقتنا على الدوام وستبقى معنا في المستقبل. وتقع على عاتقنا مسؤولية ضمان أن يكون تصور الجمهور للهجرة أكثر اتساقا مع هذا الواقع الإيجابي. ولتحقيق ذلك، يجب علينا أن نكرس أنفسنا من جديد لتحقيق التزامنا المشترك بالعمل على جعل الهجرة تصب في صالح الجميع. وهذه ضرورة سياسية، وحثمية اقتصادية، ومسألة تتعلق بحقوق الإنسان العالمية.

٨٦ - وعلى الصعيد السياسي، وعلى نحو ما تم تأكيده في هذا التقرير، ينبغي للدول الأعضاء أن تحدد الشعور بالثقة المتبادلة فيما يتعلق بإدارة الهجرة، وأن تقنع الجمهور بأن الحكومات يمكنها أن تعالج هذه المسألة بمسؤولية وفعالية وأن الهجرة تمثل فرصة أكثر من كونها تحديا للجميع. والبديل عن ذلك هو المزيد من الريبة والتمييز تجاه المهاجرين، والمزيد من كراهية الأجانب، والمزيد من الإخفاقات في التعامل مع التدفقات المختلطة الكبيرة للمهاجرين واللاجئين. وهذا سيناريو غير مقبول ويجب أن نسعى جاهدين إلى منعه.

٨٧ - وعلى الصعيد الاقتصادي والاجتماعي، يجب أن نعود باستمرار إلى أهداف التنمية المستدامة وأن نذكر أنفسنا بالصلات القائمة بين الهجرة والتزامنا الأوسع بمكافحة عدم المساواة. ومن شأن الإدارة الجيدة للهجرة أن تساعدنا على عكس التفاوت داخل الدول، عن طريق دعم النمو الاقتصادي العام، وتضييق أوجه التفاوت بين الدول، من خلال التحويلات المالية وتعزيز المهارات والأفكار. ولن نحقق التزامنا العام بعدم ترك أي أحد خلف الركب إن لم نعالج أوجه التفاوت الاقتصادي المستمرة بين الدول الأعضاء. وهذا هو تحدياً ما توفر الهجرة وسيلة إيجابية ذات نفع متبادل لتحقيقه، ما دمنا ننفذ سياسات لتعظيم فوائدها.

(٣٥) نصوص معظم التقارير التي وردت متاحة على الرابط <http://refugeesmigrants.un.org/SGReport>.

٨٨ - غير أن هذه المسألة لا تخص الدول فحسب بل هي مسألة تخص الشعوب. ويذكرنا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأن "جميع البشر يولدون أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق". واليوم، فإن أحد أهم المحددات الأساسية لقدرة الأفراد على تحقيق كامل إمكاناتهم وحقوقهم هو مكان مولدهم. فالبعض يولدون ليجدوا الفرص متاحة، بينما يولد آخرون في جو من الحرمان. والمهجرة، التي تدار على نحو سليم، هي طريق يتيح للأفراد الاستفادة القصوى من حياتهم، وتحقيق الكرامة التي كرسها أسلافنا في الإعلان العالمي. إن سعيهم إلى تحقيق المساواة هو سعي مشروع. وينبغي أن يكفل لهم الاتفاق العالمي إمكانية سعيهم إلى تحقيقها بطريقة آمنة ومنظمة ونظامية.
