

الاستعراض الإقليمي الأول للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في المنطقة العربية

مذكرة مفاهيمية

مسودة ١٦ آذار/مارس ٢٠٢٠

أولاً- معلومات أساسية

اكتسب الحوار العالمي بشأن الهجرة الدولية زخماً متزايداً في العقود الماضية، ونتيجةً لذلك اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين في 19 أيلول/سبتمبر 2016^١. وفي هذا الإعلان، التزمت الدول الأعضاء ببدء مفاوضات حكومية دولية تُوجت باعتماد **الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (الاتفاق العالمي)** الذي أقرته الجمعية العامة رسمياً في 19 كانون الأول/ديسمبر 2018^٢.

والاتفاق العالمي هو وثيقة غير مُلزِمة ويستند إلى القانون الدولي وإلى مجموعة من الأطر العالمية، بما في ذلك المؤتمر الدولي للسكان والتنمية لعام 1994 وخطة التنمية المستدامة لعام 2030. وفي المقصد 10.7 من أهداف التنمية المستدامة، تعهدت الدول الأعضاء "بتيسير الهجرة وتنقل الأشخاص على نحو منظم وآمن ومنتظم ومتسم بالمسؤولية، بما في ذلك من خلال تنفيذ سياسات الهجرة المخطط لها والتي تتسم بحُسن الإدارة"^٣.

ويمثل الاتفاق العالمي تحوُّلاً نموذجياً في نهج حوكمة الهجرة. فهو يركز على حقوق الإنسان إذ يضع الناس في صميم حوكمة الهجرة، ويدعو إلى احترام وحماية وإعمال حقوق الإنسان لجميع المهاجرين، بغض

١ A/RES/71/1

٢ صوّت ما مجموعه 152 دولةً عضواً للتعبير عن تأييدها للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، بما في ذلك 19 دولة عربية. ومن مجموع الدول، صوّتت خمس دول ضدّ الاتفاق وامتنعت 12 دولة عن التصويت، بما في ذلك الجزائر وليبيا.

٣ تتضمن الأطر ما يلي: خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية (A/RES/69/313)، التي تُلزم أيضاً الدول الأعضاء "بالتعاون على الصعيد الدولي لضمان الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان" و"زيادة التعاون بشأن الحصول على الاستحقاقات المكتسبة وإمكانية تحويلها، وتعزيز الاعتراف بالمؤهلات الأجنبية، والتعليم والمهارات، وانخفاض تكاليف توظيف المهاجرين، ومكافحة المستخدمين عديمي الضمير" (الفقرة 111)؛ وإطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠ وتوصياته بشأن التدابير اللازمة للتخفيف من المخاطر المرتبطة بالكوارث؛ واتفاق باريس الذي اعتمد في مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ.

النظر عن وضعهم كمهاجرين. ويتضمن الاتفاق العالمي 10 مبادئ توجيهية تشجع على اتباع نهج يراعي الفوارق بين الجنسين وشؤون الطفل في حوكمة الهجرة. وتعطي هذه المبادئ الأولوية لرفاه المهاجرين وأفراد المجتمعات المحلية في بلدان المنشأ والعبور والمقصد، وتُعيد التأكيد على السيادة الوطنية وتعترف باحترام سيادة القانون وبمراعاة الأصول القانونية. والاتفاق العالمي، المتجذر في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، يؤكد من جديد على إمكانات الهجرة في تحقيق التنمية المستدامة، ويسعى في الوقت نفسه إلى الحد من آثارها السلبية المحتملة. ويعترف بأن الحوكمة الجيدة للهجرة لا تتحقق إلا باعتماد نهج شامل للحكومة بأكملها ونهج شامل للمجتمع ككل، وبناء شراكات قوية على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي. ويقدم الاتفاق العالمي، بأهدافه البالغ عددها 23 هدفاً والالتزامات والإجراءات المتصلة بها، نهجاً شاملاً في حوكمة الهجرة، وخارطة طريق للمساعدة في تحقيق هجرة آمنة ومنظمة ونظامية.

ويأتي الاتفاق العالمي في مرحلة دقيقة بالنسبة للمنطقة العربية التي تشهد تحركات سكانية لم يسبق لها مثيل. ففي عام 2017، استضافت المنطقة العربية أكثر من 38 مليون مهاجر (ما يناهز 15 في المائة من السكان المهاجرين في العالم)، في حين بلغ عدد المهاجرين من البلدان العربية 29 مليون شخص. وقد شاركت المنطقة العربية على نحو ناشط في المشاورات والمفاوضات التي أفضت إلى اعتماد الاتفاق العالمي، وأيدت 20 دولة عربية هذا الاتفاق. وتتناول أهداف الاتفاق العالمي معظم مجالات الهجرة ذات الأولوية، التي تم تحديدها في العديد من الأحداث والمنديات الإقليمية، ولا سيما الاجتماع التشاوري الإقليمي المعني بالهجرة الدولية في المنطقة العربية لعام 2017، والموقف العربي المتعلق بالاتفاق العالمي والمنبثق عن الاجتماع الاستثنائي لعملية التشاور العربية الإقليمية حول الهجرة واللجوء في تموز/يوليو 2017.

واستجابةً للأهمية المتزايدة للهجرة في السياسات العامة للبلدان العربية، أُنشئت مجموعة العمل المعنية بالهجرة الدولية في المنطقة العربية، التي تشترك في رئاستها لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، والمنظمة الدولية للهجرة وجامعة الدول العربية، وتتألف من 16 وكالة أخرى تابعة للأمم المتحدة. وتركز مجموعة العمل جهودها على بناء المعرفة، وزيادة الوعي بالاتفاق العالمي، وتعزيز الحوار والتعاون على المستوى الإقليمي، وبناء قدرات الدول الأعضاء في العمل على تنفيذ الاتفاق العالمي. ومنذ اعتماد الاتفاق العالمي، أنجزت مجموعة العمل عدة أنشطة، منها تنظيم "المؤتمر الإقليمي بشأن الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية: تنفيذ الاتفاق وأثره على السياسات في المنطقة العربية" في عام 2019. وأعقب ذلك تنظيم حلقة عمل أسهمت في تعزيز المعارف والقدرات لدى واضعي السياسات من جميع أنحاء المنطقة العربية في مجال دمج حوكمة الهجرة في التخطيط الإنمائي، وضمان اتساق السياسات، ومواءمة السياسات الوطنية مع الاتفاق العالمي ومع الأطر العالمية ذات الصلة.

٤. أُنشئت مجموعة العمل المعنية بالهجرة الدولية في المنطقة العربية في عام 2013 لتنسيق برامج عمل الجهات الفاعلة الإقليمية بشأن الهجرة الدولية في المنطقة العربية، ولتعزيز البحوث المشتركة بشأن الهجرة. وتضم مجموعة العمل 19 منظمة شريكة يهدف عملها إلى تعزيز آليات التنسيق، وتبادل المعلومات بشأن الهجرة، ووضع البرامج والمشاريع والأنشطة المتصلة بالهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية. وفي ما يلي أعضاء مجموعة العمل المعنية بالهجرة الدولية في المنطقة العربية (حسب الترتيب الأبجدي): برنامج الأغذية العالمي؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز؛ وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة؛ وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية؛ وجامعة الدول العربية؛ وصندوق الأمم المتحدة للسكان؛ واللجنة الاقتصادية لأفريقيا؛ واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)؛ ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان؛ ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين؛ ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة؛ ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)؛ ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)؛ والمنظمة الدولية للهجرة؛ ومنظمة الصحة العالمية؛ ومنظمة العمل الدولية؛ وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة؛ ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا).

ثانياً- الاستعراض الإقليمي للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في المنطقة العربية

ألف- السياق

شدّدت الدول الأعضاء على أهمية أن يتضمن الاتفاق العالمي دعوةً إلى إجراء متابعة واستعراض طوعيين من أجل ضمان تنفيذه بفعالية. وعلى الصعيد العالمي، سيكون منتدى استعراض الهجرة الدولية، الذي سيُعقد كل أربع سنوات بدءاً من عام 2022، بمثابة المنبر الحكومي الدولي الرئيسي لمناقشة تنفيذ جميع أهداف الاتفاق العالمي وتبادل المعلومات بشأن التقدم المحرز في تنفيذها.

وإدراكاً بأن الهجرة الدولية تحصل بمعظمها داخل المناطق، دعت الدول الأعضاء العمليات دون الإقليمية والإقليمية والأقليمية ذات الصلة، بما في ذلك اللجان الاقتصادية الإقليمية التابعة للأمم المتحدة، إلى استعراض تنفيذ الاتفاق العالمي على المستوى الإقليمي لرصد التقدم المحرز في تنفيذه بدءاً من عام 2020، ومن ثم كل أربع سنوات. وسيستند منتدى استعراض الهجرة الدولية إلى نتائج الاستعراضات الإقليمية للاطلاع على أبرز الاتجاهات، والتحديات، والممارسات الناجحة والقضايا الناشئة على المستوى الإقليمي. وقد شدد قرار الجمعية العامة ٣٢٦/٧٣ بشأن الشكل والجوانب التنظيمية لمنتديات استعراض الهجرة الدولية على أهمية العمل مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين من أجل ضمان نهج شامل للحكومة بأكملها وللمجتمع ككل.

باء- الاستعراض الإقليمي في المنطقة العربية

في هذا السياق، ستنسّق الإسكوا، وجامعة الدول العربية، والمنظمة الدولية للهجرة عملية الاستعراض الإقليمي العربي في كانون الأول/ديسمبر 2020، بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة التابعة لمجموعة العمل المعنية بالهجرة الدولية في المنطقة العربية، وبدعم من شبكة الأمم المتحدة المعنية بالهجرة.

وهذا الاستعراض الإقليمي (1) سيتيح للحكومات إجراء تقييم أول للتقدم المحرز في تنفيذ الاتفاق العالمي في المنطقة العربية، بمشاركة جميع أصحاب المصلحة المعنيين؛ (2) سيسلط الضوء على التحديات والفرص، وسيتيح تحديد الثغرات، ومناقشة الأولويات والاتجاهات والنهج الإقليمية، وسيبيّن الاحتياجات من الموارد اللازمة لتنفيذ الاتفاق العالمي؛ (3) سيوفّر منبراً مشتركاً لجميع أصحاب المصلحة المعنيين للتفاعل وتبادل الدروس المستفادة والممارسات الجيدة؛ (4) سيتيح تقييم نتائج مختلف الاستعراضات الإقليمية الأخرى، بما في ذلك تلك التي تنظمها العمليات الاستشارية الإقليمية والمجتمع المدني؛ (5) سيسهّل صياغة النتائج والتوصيات الرئيسية للاستعراض بها في منتدى استعراض الهجرة الدولية لعام 2022.

جيم- عملية الاستعراض الإقليمي

في سبيل إجراء استعراض إقليمي كامل وشامل، تُشجّع الدول الأعضاء على إعداد تقييم طوعي ('استعراض وطني طوعي') بشأن تنفيذ الاتفاق العالمي، يُعرض أثناء الاستعراض الإقليمي. وقد أعدّ نموذج

توجيهي للاستعراضات الوطنية يتماشى مع النموذج الذي وضعته شبكة الأمم المتحدة المعنية بالهجرة (انظر المرفق).

وسينُظَّم مؤتمر الاستعراض الإقليمي في كانون الأول/ديسمبر 2020، وسيُتيح للدول الأعضاء ولأصحاب المصلحة المعنيين منبراً للمشاركة في حوار إقليمي بشأن تنفيذ جميع أهداف الاتفاق العالمي باعتماد نهج شامل للجميع. وسيُعدّ تقريرٌ عن الاستعراض الإقليمي يجمع النتائج الرئيسية للاستعراض، ويسلّط الضوء على الممارسات الجيدة على المستوى القطري والإقليمي والدروس المستفادة، ويُقدّم إلى منتدى استعراض الهجرة الدولية.

ويتوافق هذا المقترح مع قرار الجمعية العامة بشأن الشكل والجوانب التنظيمية، ومع المناقشات التي جرت في إطار المشاورات غير الرسمية بشأن الاتفاق العالمي واستعراضاته الإقليمية، التي نظمتها شبكة الأمم المتحدة المعنية بالهجرة في جنيف، سويسرا، في كانون الأول/ديسمبر 2019، ومع التوجيهات اللاحقة الواردة من شبكة الأمم المتحدة المعنية بالهجرة.

ويُتوقَّع اتخاذ الخطوات التالية لضمان إجراء استعراض إقليمي شامل في الوقت المناسب:

| | |
|--|--|
| كانون الثاني/يناير ٢٠٢٠ | دُعيت الدول الأعضاء إلى تعيين جهات تنسيق معنية بالهجرة لتنسيق عملية الاستعراض على المستوى الوطني. |
| ١٥-١٦ حزيران/يونيو ٢٠٢٠ | إطلاع أعضاء عملية التشاور العربية الإقليمية حول الهجرة واللجوء على آخر المستجدات المتعلقة بعملية الاستعراض الإقليمي. |
| حزيران/يونيو ٢٠٢٠ | تنظيم ورشة عمل لبناء قدرات جهات التنسيق المعنية بالهجرة لعرض خيارات مختلفة في إجراء الاستعراض ولمناقشة الوسائل التي تضمن إجراء استعراض شامل باعتماد نهج جامع. |
| تموز/يوليو - آب/أغسطس ٢٠٢٠ | جمع الردود الأولية والتقارير الوطنية للدول الأعضاء. |
| تموز/يوليو أو آب/أغسطس - تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٠ | إعداد المسودة الأولى لتقرير الاستعراض الإقليمي التي تضمّ نتائج التقارير الوطنية، وتعميمها على الدول الأعضاء لمراجعتها. |
| ٢٠١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠ | مؤتمر الاستعراض الإقليمي للمنطقة العربية: سيُتيح هذا المؤتمر تقييم التقدم المحرز وتحديد الثغرات في تنفيذ الاتفاق العالمي في جميع أنحاء المنطقة العربية. وسيوفّر للدول منبراً للتعلّم من الأقران، وعرض نجاحاتها، وتبادل الآراء بشأن التحديات التي تواجهها. وسيُتيح أيضاً فرصة لاستعراض الاتجاهات والأولويات والجهات الفاعلة الإقليمية التي ستستند إليها المناقشات والتقرير الإقليمي لاحقاً. وانطلاقاً من روحية الاتفاق العالمي وحرصاً على اعتماد النهج الشامل للحكومة بأكملها والنهج الشامل للمجتمع ككل عند إجراء الاستعراض، سيجتمع المؤتمر ممثلين عن المؤسسات الحكومية، بما في ذلك وزراء ومسؤولون رفيعو المستوى من الوزارات ذات الصلة والمجالس السكانية الوطنية، بالإضافة إلى عملية التشاور العربية الإقليمية حول الهجرة واللجوء، والعمليات الاستشارية الإقليمية الأخرى، والبرلمانيين، وممثلي النقابات، والقطاع الخاص، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني، والمغتربين، والمجتمعات المحلية، والمنظمات الإقليمية، ووكالات الأمم المتحدة، والأكاديميين، والخبراء، ووسائل الإعلام، والمهاجرين أنفسهم وغيرهم من أصحاب المصلحة المعنيين بحوكمة الهجرة. |

| | |
|---|-------------------------|
| وَضَع الصيغة النهائية لتقرير الاستعراض الإقليمي مع مراعاة مجريات المؤتمر ونتائجه ومساهمات جميع أصحاب المصلحة بالاستناد إلى نهج شامل للحكومة بأكملها وللمجتمع ككل. | كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠ |
| وَضَع الصيغة النهائية للوثيقة الختامية لمؤتمر الاستعراض الإقليمي. | |

دال- نتائج عملية الاستعراض الإقليمي

سيجمع تقرير الاستعراض الإقليمي مساهمات البلدان العربية، وسيسلط الضوء على الاتجاهات والتطورات الإقليمية الرئيسية التي شهدتها المنطقة منذ اعتماد الاتفاق العالمي.

وستصبّ نتائج عملية الاستعراض الإقليمي في منتدى استعراض الهجرة الدولية لعام 2022 لضمان مساهمة المنطقة العربية في تشكيل الحوار العالمي بشأن الهجرة.

كما سيتيح مؤتمر الاستعراض الإقليمي فرصةً لرسم خارطة طريق إقليمية، تتضمن بعض الأولويات والأهداف الرئيسية للمنطقة، وبناء التوافق بشأنها.

هاء- الوثائق

- إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين (A/RES/71/1)؛
- الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (A/RES/73/195)؛
- الشكل والجوانب التنظيمية لمنتدى استعراض الهجرة الدولية (A/RES/73/326)؛
- تحويل عالما: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ (A/RES/70/1)؛
- الاجتماع التشاوري الإقليمي المعني بالهجرة الدولية في المنطقة العربية، ٢٠١٧، الوثيقة الختامية؛
- المؤتمر الإقليمي بشأن الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية: تنفيذ الاتفاق وأثره على السياسات في المنطقة العربية لعام ٢٠١٩، التقرير؛
- تقرير حالة الهجرة الدولية لعام ٢٠١٩: الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في المنطقة العربية.