

الجلسة 5: تعزيز التعاون الوطني والثنائي والإقليمي والدولي

مذكرة معلومات أساسية

مقدمة

يعكس الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في جوهره الالتزام الجماعي بتحسين التعاون في مجال الهجرة الدولية بغرض حماية المهاجرين والاستفادة من العوائد الإيجابية للهجرة وتقليل آثارها السلبية المحتملة. ونظراً لطبيعة الهجرة العابرة للحدود، ركز الهدف 23 من الاتفاق على التعاون والشراكات على جميع المستويات الوطنية والإقليمية والثنائية والعالمية. كما تم تكريس التعاون والشراكات كجزء من المبادئ التوجيهية العشرة للاتفاق العالمي للهجرة وذلك في الفقرة (ب) التعاون الدولي - "الاتفاق العالمي هو إطار تعاوني غير ملزم قانوناً يقر بأنه لا يمكن لأي دولة أن تعالج الهجرة بمفردها بسبب الطبيعة الكامنة العابرة للحدود لهذه الظاهرة. ويتطلب ذلك التعاون والحوار على الصعيد الدولي والإقليمي والثنائي وتستند سلطته الى طبيعته التوافقية ومصداقيته وملكيته الجماعية وتنفيذه المشترك ومتابعته واستعراضه".

قد أسفر الاستعراض الإقليمي الأول للاتفاق العالمي للهجرة في المنطقة العربية عن تحديد ست أولويات رئيسية لتسريع تنفيذ وتحقيق أهدافه، منها الحاجة إلى تعزيز التعاون الوطني والثنائي والإقليمي والدولي. وتحقيقاً هذه الغاية، تم التشديد على أهمية مشاركة أصحاب المصلحة في حوكمة الهجرة والحاجة إلى تعزيز آليات التشاور والتعاون على المستويين الوطني والإقليمي. وعلى الصعيد الوطني، تم تسليط الضوء على ضرورة تعزيز دور وزارات الخارجية ورابطات المهاجرين لضمان وتيسير تواصل المهاجرين مع بلدان ومجتمعات المنشأ وتشجيع الاستثمار فيها. كما تم الاعتراف بأهمية تعزيز دور السلطات المحلية، وخاصة في المدن الكبرى التي تضم أكبر عدد من المهاجرين.

ويقرّ الاتفاق العالمي للهجرة أيضاً بالمسؤوليات المشتركة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة لتلبية احتياجات ومراعاة قضايا بعضها البعض بشأن الهجرة، والالتزام الشامل باحترام وحماية وإعمال حقوق الإنسان لجميع المهاجرين، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين، مع تعزيز أمن ورفاه جميع المجتمعات. كما تم التأكيد على ضرورة تعزيز التعاون في "إعلان التقدم المحرز في المنتدى الدولي لاستعراض الهجرة" والذي يدعو "العمليات والمنصات والحوارات والمنتديات والمنظمات دون الإقليمية والإقليمية والأقاليمية ... للنظر في سبل تعزيز التعاون فيما يتعلق بتنفيذه الكامل، وبالتشاور مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين وبما يتماشى مع رؤية شاملة جامعة (360-degree vision)" (الفقرة 68).

ستوفر الجلسة الخامسة من الاستعراض الإقليمي الثاني للاتفاق العالمي للهجرة في المنطقة العربية مساحة للتفكير الجماعي في التقدم المحرز على صعيد تعزيز التعاون الوطني والثنائي والإقليمي والدولي، وستعرض بعض الممارسات الواعدة من المنطقة، وتحدد الثغرات والتحديات التي لا تزال قائمة. وتستند مذكرة المعلومات الأساسية هذه إلى أول تقرير للاستعراض الإقليمي للاتفاق العالمي للهجرة ووثيقته الختامية، وإعلان التقدم المحرز في المنتدى الدولي الأول لاستعراض الهجرة وتقرير حالة الهجرة الدولية في المنطقة العربية لعام 2021، بالإضافة إلى العدد الجديد لعام 2023 لعرض السياق وبعض المستجدات في هذا الصدد.

لمحة عامة عن التقدم المحرز

التعاون الدولي: يمكن للتعاون الدولي أن يدعم الجهود الرامية إلى تعزيز حوكمة الهجرة من خلال تبادل أفضل الممارسات، وتيسير التعلم من الأقران، وتعزيز الحوار. كما يمكن للالتزام بتحقيق أهداف خطط عمل التنمية العالمية والمشاركة في المنتديات العالمية أن يساعدا في رفع صوت المنطقة العربية وتسليط الضوء على قضاياها وأولوياتها واستكشاف الوسائل لحشد الجهود من أجل مواجهة التحديات. واعتباراً من منتصف عام 2024، أصبحت المنطقة العربية موطناً لثلاث دول رائدة (Champion Countries) في تنفيذ الاتفاق العالمي للهجرة وهي مصر والعراق والمغرب. وفي مارس/آذار 2022، استضاف المغرب أول اجتماع على المستوى الوزاري للبلدان الرائدة في مجال الميثاق العالمي للهجرة والتنمية لبناء الزخم وتشجيع المشاركة قبل انعقاد المنتدى الدولي الأول لاستعراض الهجرة كما وقد شاركت الحكومة المغربية في استضافة فعالية على هامش افتتاح المنتدى الدولي الأول لاستعراض الهجرة في مايو/أيار 2022 بشأن تعزيز التعاون عبر الإقليمي بين المنطقتين الأفريقية والعربية.

وبناءً على الإنجازات التي وردت في إعلان التقدم المحرز في المنتدى الدولي الأول لاستعراض الهجرة تم عقد حوار غير رسمي للدول الرائدة في الشرق الأوسط وأفريقيا وأوروبا وذلك في الرباط، المغرب، في يناير 2023. كما عُقد منتدى إقليمي للبلدان الرائدة في بنما في سبتمبر/أيلول 2023، ضم دولاً من أمريكا اللاتينية وأفريقيا والدول العربية. وفي إطار التحضير للاستعراضات الإقليمية، عُقد حوار غير رسمي ثالث للبلدان الرائدة في غانا في نوفمبر/تشرين الثاني 2023 ضم ممثلين من 28 دولة من أفريقيا والدول العربية وأوروبا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. واختتم هذا الاجتماع بتوصيات رئيسية لتوجيه الجهود المتواصلة لتنفيذ الاتفاق العام للهجرة. ويعكس الاجتماع الاعتراف المتزايد بأهمية التعاون عبر الإقليمي لتوفير حماية مستمرة للمهاجرين وذلك من خلال اعتماد نهج يركز على ممرات الهجرة.

التعاون الإقليمي: تنطوي الهجرة على بُعد إقليمي هام ويعترف الميثاق العالمي للهجرة بأن "الهجرة الدولية تحدث في معظمها ضمن المناطق الإقليمية"، كما أن نصف المهاجرين من المنطقة العربية تقريباً يبقون أيضاً في المنطقة. لذلك، يمكن للتعاون الإقليمي أن يسهل الحوار وتبادل المعرفة وبناء القدرات بين دول المنطقة، مما يؤدي إلى وضع سياسات ومعايير وآليات مشتركة لإدارة تدفقات الهجرة. كما أن التعاون بين المنطقة العربية والمناطق الأخرى مهم أيضاً نظراً لممرات الهجرة المهمة في المنطقة وتدفقات المهاجرين عبر الأقاليم، وبالتالي أهمية اعتماد نهج يركز على ممرات الهجرة.

يمكن للعمليات التشاورية الإقليمية أن تلعب دوراً حاسماً في تعزيز التعاون الإقليمي بشأن قضايا الهجرة. وفي المنطقة العربية، توجد العملية الاستشارية الإقليمية العربية للهجرة وشؤون اللاجئين (ARCP)¹، وعملية الخرطوم²، وحوار أبو ظبي (ADD)³، ومنتدى غرب المتوسط (5+5)⁴، والحوار الأوروبي الأفريقي حول الهجرة والتنمية (عملية الرباط)⁵ لتعزيز التعاون بين الدول المرسله وبلدان العبور والدول المضيفة على طول طرق هجرة محددة وغيرها. ولا تزال هذه العمليات تجتمع بشكل منظم لتعزيز التعاون الإقليمي. فعلى سبيل المثال، انعقد الاجتماع العاشر لعملية الرباط للهجرة والتنمية في مايو/أيار 2024، بينما عقد حوار أبو ظبي مشاورته الوزارية السابعة في فبراير/شباط 2024.

كما أقر الاتفاق العالمي للهجرة أيضاً بالحاجة إلى دعم متسق على نطاق منظومة الأمم المتحدة للمساعدة في تحقيق الأهداف. وتضمن شبكة الأمم المتحدة المعنية بالهجرة في المنطقة العربية التعاون الأمثل بين وكالات الأمم المتحدة وكذلك المنظمات الإقليمية الأخرى بما في ذلك جامعة الدول العربية لمعالجة قضايا الهجرة في المنطقة العربية. وسعيًا إلى اتباع نهج المجتمع بأكمله، أطلقت الشبكة مجموعة استشارية إقليمية لأصحاب المصلحة في مايو/أيار 2023، بهدف توسيع نطاق التواصل مع المعنيين، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني ومنظمات المهاجرين في المنطقة قبل الاستعراض الإقليمي الثاني للاتفاق العالمي للهجرة في المنطقة العربية.

التعاون الثنائي: يمكن لاتفاقيات التعاون الثنائي بين بلدان المنطقة العربية والبلدان الرئيسية المرسله والمستقبله للمهاجرين أن تسهل عمليات الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية وتعالج التحديات والفرص المشتركة. ويمكن أن تركز هذه الاتفاقيات على مجالات مثل هجرة اليد العاملة، وتدفقات التحويلات المالية، والاعتراف بالمؤهلات، وتعزيز التبادل التعليمي للطلاب. ويمكن أن تشمل اتفاقيات التعاون الثنائي أيضاً مبادرات لمكافحة الهجرة غير النظامية والاتجار بالبشر وشبكات التهريب من خلال الجهود المشتركة لإنفاذ القانون والتعاون عبر الحدود وتبادل المعلومات.

وتشمل جهود التعاون الثنائي التي لوجظت في المنطقة بشكل رئيسي شراكات لإدارة الحدود مع البلدان المجاورة أو اتفاقيات ثنائية للهجرة اليد العاملة. على سبيل المثال، أبرم كل من لبنان والأردن اتفاقيات عمل ثنائية مع إثيوبيا في عام 2023 بشأن توظيف العمال الأثيوبيين في بلديهما. وفي الوقت نفسه، وقعت دولة قطر في عام 2024 اتفاقية لتعزيز التعاون وإدارة

¹ <https://www.iom.int/arab-regional-consultative-process-migration-and-refugee-affairs-arcp>

² عملية الخرطوم هي منصة للتعاون السياسي بين الدول الواقعة على طول طريق الهجرة بين القرن الأفريقي وأوروبا. انظر المزيد على <https://www.khartoumprocess.net/>

³ حوار أبو ظبي هو عملية تشاورية طوعية وغير ملزمة بين الحكومات، تشارك فيها سبع دول آسيوية من دول المقصد العمالية: البحرين، والكويت، وماليزيا، وعمان، وقطر، والمملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة؛ وإحدى عشرة دولة منشأ: أفغانستان، وبنغلاديش، والصين، والهند، وإندونيسيا، ونيبال، وباكستان، والفلبين، وسري لانكا، وتايوان، وفيتنام. شاهد المزيد على <http://abudhabidialogue.org/ae/members>

⁴ تم إطلاق منتدى غرب البحر الأبيض المتوسط أو حوار 5+5 رسمياً في روما في عام 1990 كمنتدى دون إقليمي غير رسمي للبلدان ذات التوجه المماثل، والتي تقع جغرافياً على الجهة الغربية من الساحل الأوروبي المتوسطي. شاهد المزيد على <https://www.iom.int/55-dialogue-migration-western-mediterranean>

⁵ ومنذ عام 2006، وفر الحوار إطاراً للتشاور يجمع بين بلدان المنشأ والعبور والمقصد في طرق الهجرة التي تربط وسط وغرب وشمال أفريقيا بأوروبا. انظر المزيد على <https://www.rabat-process.org/en/about>

استخدام العمالة من جمهورية أوغندا. وبالمثل، وقّعت ليبيا مذكرة تفاهم مع النيجر في نوفمبر 2021 بشأن هجرة اليد العاملة. وفيما يتعلق بإدارة الحدود، وقعت حكومة النيجر والحكومة المغربية اتفاقاً ثنائياً في عام 2022 بشأن تعزيز الاستجابة لمكافحة الاتجار بالبشر بما في ذلك تحديد هوية الضحايا ومساعدتهم. علاوة على ذلك، عُقدت مناقشات مائدة مستديرة ثلاثية حول الحلول والتجارب والنهج الاستراتيجية لمكافحة الاتجار بالبشر في عام 2023 بين مصر وتونس والمغرب.

التعاون الوطني: التعاون الوطني أمر بالغ الأهمية لوضع نهج شاملة ومتسقة لإدارة الهجرة وضمان اتباع النهج الشامل للحكومة بأكملها والمجتمع بأكمله في إدارة الهجرة. ويتطلب ذلك قدرة مؤسسية ونظم لجمع البيانات وأطراً قانونية لإدارة تدفقات الهجرة بفعالية وحماية حقوق المهاجرين. ويقر الاتفاق العالمي بشأن الهجرة أنه سيتم تنفيذه بالتعاون والشاركة مع أصحاب المصلحة بما في ذلك البرلمانات والسلطات والمجتمعات المحلية. وتوجد في المنطقة حالياً ستة عشر شبكة وطنية للأمم المتحدة معنية بالهجرة⁶ للمساعدة في تيسير التعاون بين الشركاء على المستوى الوطني. ويمكن أن تساعد هذه الشبكات في تحديد المجالات ذات الأولوية لوضع البرامج المشتركة، وضمان التنسيق العملي، وتعزيز المشاركة الفعالة لأصحاب المصلحة.

كما اتخذت الحكومات العربية خطوات مختلفة لتنفيذ الاتفاق العالمي للهجرة على المستوى الوطني. أولاً، عملت هذه الحكومات مع شبكات الأمم المتحدة المعنية بالهجرة لتعزيز أهداف الاتفاق من خلال نهج المجتمع بأكمله. ثانياً، عملت الحكومات العربية أيضاً على إدماج الهجرة في خططها ورواها التنموية. فعلى سبيل المثال، قامت البحرين والكويت بمواءمة تنفيذ أهداف الاتفاق العالمي للهجرة ضمن خططهما لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ثالثاً، اختارت بلدان أخرى وضع سياسات للهجرة قائمة بذاتها (منفصلة) لتكون بمثابة أطر عمل شاملة تحدد نهجها في إدارة الهجرة. ويمكن لمثل هذه السياسات أن تدعم اتساق السياسات الأفقية والعمودية لتعكس نهجاً يشمل الحكومة بأكملها. وبالفعل لدى العراق والمغرب وتونس استراتيجيات وطنية للهجرة، كما أن الصومال حالياً بصدد تطوير الاستراتيجية الوطنية للهجرة. وأخيراً، واصلت الدول العربية إحراز تقدم في إنشاء هياكل مؤسسية مسؤولة عن تنفيذ الميثاق العالمي للهجرة. فعلى سبيل المثال، أنشأت وزارة الداخلية في جزر القمر لجنة متعددة القطاعات لمتابعة تنفيذ الاتفاق العالمي للهجرة، كما أن حكومة العراق لديها مجموعة عمل فنية ومشاركة بين الوزارات معنية بالهجرة، برئاسة وزارة الهجرة والمهجرين.

وعلى الرغم من التقدم المحرز، لا يزال الطريق طويلاً إلى التعاون الفعال متعدد المستويات في المنطقة. وتحد الموارد المالية والبشرية المحدودة والأولويات الوطنية المتنافسة من قدرة الحكومات على الاستثمار في إدارة الهجرة ومبادرات التعاون على مختلف المستويات. وهناك حاجة إلى مزيد من التعاون الثنائي لحماية حقوق المهاجرين، في مجال إمكانية نقل الاستحقاقات، على سبيل المثال. علاوة على ذلك، وعلى الرغم من تنوع الدول العربية بين الدول المرسلّة والمستقبلة وبلدان العبور، فإن وجود إطار مشترك للسياسات، مثل إطار سياسة الهجرة لأفريقيا (2018 - 2030)، يمكن أن يعزز المزيد من التعاون الإقليمي وينسق السياسات في جميع أنحاء المنطقة حتى مع وجود الاختلافات في الأطر القانونية والتنظيمية التي تعرقل التعاون.

أسئلة توجيهية

- ما هي بعض الأمثلة الناجحة للتعاون الدولي، أو الإقليمي، أو الثنائي، أو الوطني في مجال الهجرة التي أسفرت عن نتائج إيجابية؟
- ما هي برأيك العقبات الرئيسية التي لا تزال تعيق التعاون الوطني، أو الثنائي، أو الإقليمي، أو الدولي الفعال؟
- كيف يمكن تعجيل اعتماد اتفاقيات ثنائية بين بلدان المنشأ والعبور والمقصد لتعزيز إدارة تدفقات الهجرة وضمان حماية حقوق المهاجرين؟
- هل سيكون وضع إطار إقليمي لدعم مواءمة إدارة الهجرة في جميع أنحاء المنطقة أولوية؟

⁶ في كل من الأردن، الإمارات العربية المتحدة، البحرين، تونس، الجزائر، جيبوتي، السودان، الصومال، العراق، قطر، الكويت، لبنان، ليبيا، المغرب، المملكة العربية السعودية، موريتانيا، اليمن.