

تنفيذ المواثيق العالمية: أهمية انتهاج مقاربة المجتمع الكلي

تمارا دوميشيلجي وكارولينا غوتاردو

يجب على المجتمع العالمي أن يتخذ إجراءً حاسماً ومُنسّقاً من خلال انتهاج مقاربة المجتمع الكلي للدفع قدماً بعملية التنفيذ الفعال لاثنين من المواثيق العالمية.

المرأة والشباب وغيرهم من الذين يواجهون عوائق جسيمة في المشاركة) في عملية التخطيط ومناقشة السياسات وتقديم المقترحات دون خوف من مغبة التعرض للتمييز أو التدخل السياسي أو الاحتجاز أو الترحيل أو المخاطرة بمطالبهم بالحماية. وسيكون من شأن ترسيخ الظروف المواتية لتمتين الاعتماد على الذات مثل الوصول إلى حقوق العمل وعيش الحياة الكريمة والدخول إلى أسواق العمل والنظام العدلي دعم أصوات اللاجئين والمهاجرين وتعظيمها وتعزيز قدرات الأشخاص خاصّة منهم الواقعون ضمن ظروف الاستضعاف.

وتأتي المساعي نحو انتهاج مقاربة المجتمع الكلي ضمن النداءات الأوسع نطاقاً المطالبة بتحسين مستوى المشاركة بين الأمم المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة. وفي ذلك الإطار،

الميثاق العالمي بشأن اللاجئين والميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية كلاهما يتبعان 'مقاربة المجتمع الكلي' التي تقدم فرصاً ثمينة لإدخال المشاركة والقيادة الحقيقيتين للاجئين والمهاجرين وأفراد المجتمعات المضيفة ضمن بنية تحتية تُقام من أجل تنفيذ العقدين ومتابعتهم ومراجعتهم. وينطبق ذلك على سياقي العمليات والسياسات في المجالات المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية.

ولا بد لتحقيق تلك المقاربة من إشراك جميع الجهات الفاعلة في إيجاد بيئات تمكين آمنة وشاملة ومستدامة. ويتطلب ذلك التمسك بالالتزامات القائمة تجاه جميع الفئات العمرية والجنس والتنوع وتبني التدابير اللازمة لدعم المنظمات التي يقودها اللاجئون والمهاجرون (بما فيها المنظمات التي تقودها

أمريكي لدعم البلدان منخفضة الدخل التي تستضيف أعداداً هائلة من اللاجئين، والهدف من ذلك الدعم توفير استثمارات على المدى المتوسط والبعيد لمعالجة آثار التهجير الواقعة على مجتمعي المضيفين واللاجئين. وتعتمد معايير الأهلية للاستفادة من دعم الصندوق على مدى حيازة البلدان المعنية لما يكفي من إطار عمل خاص بحماية اللاجئين وخطة عمل مناسبة لذلك بما فيها احتمالية إدخال إصلاحات على السياسات.

وسوف يُعقد اجتماع منتدى اللاجئين العالمي مرة كل أربع سنوات متقاطعا مع منتديات المراجعة المحلية للمستوى الوزاري. وسوف يركز أول اجتماع للمنتدى (ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٩) على إعلان التعهدات في دعم أهداف الميثاق العالمي بشأن اللاجئين وتشجيع المبادرات متعددة الفاعلين والمبادرات المتزاوجة وعرض الممارسات الإيجابية وتبادلها لئراء التعهدات المستقبلية وتوفير تحديثات حول تطوير الآليات مثل ما يرتبط منها بقياس الأثر والمؤشرات، ودعم قدرات طلب اللجوء والشبكة الأكاديمية المقترحة ضمن الميثاق العالمي بشأن اللاجئين. ولا بد لأولى تلك المنتديات أن تكون بمنزلة 'إثبات بصحة المفهوم' لتعزيز التشارك بالمسؤولية وبصحة مقارنة الشراكات متعددة الأطراف التي تضع اللاجئين في مركز النقاش، فكلهما عنصران مهمان في إنجاح تنفيذ الميثاق. ومع أن المنتدى سيقوم على ما يبدو على أساس جنيف، فلا بد من توجيه التنفيذ على المستويين المحلي والوطني ولا بد من تمتين حس الملكية الإقليمية له. ويمكن أهم عنصر في تحقيق ذلك الغرض في إيجاد خطط العمل الوطنية والبيئات التمكينية اللازمة للمبادرات متعددة الجهات.

الميثاق العالمي بشأن الهجرة: جاء الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية ليكون الصك العالمي الأول الهادف إلى توفير الأطر العامة المشتركة وبناء المبادئ التي تغطي جميع أبعاد الهجرة الدولية، ومن هنا يأتي تبني الميثاق ليكون إنجازا رائداً في التعاون الدولي. فالميثاق يعيد التأكيد على الالتزام بالقانون الدولي ويعيد التركيز على أنه لا بد من التمسك بحقوق المهاجرين الإنسانية بغض النظر عن وضعهم وموقعهم، كما يركز على أهمية محاذاة تنفيذ الميثاق مع جدول أعمال أهداف التنمية المستدامة.

ولا بد من أن يلقى تنفيذه دعماً من آليات عدة أهمها الآلية التي أنشأها مؤخراً شبكة الأمم المتحدة حول الهجرة التي تضم لجنيتها التنفيذية عدداً متنوعاً من هيئات الأمم المتحدة ومنظمة الأمم المتحدة للهجرة (المنظمة الدولية للهجرة) التي تمثل دور الأمانة العامة لها. ومن خلال اختصاصها المحدد

تتبع الأهمية القصوى التي تسم تعزيز التعاون والتنسيق فيما بين القيادات المخولة والهيئات المسؤولة ضمن منظومة الأمم المتحدة وغيرها لما لها من دور فاعل في تنفيذ المواثيق وضمان التكاملية فيما بن عملياتها. كما أن مقارنة المجتمع الكلي تتصور مقارنة 'تضمن الحكومة بأكملها' بما فيها المدن والسلطات البلدية المتولية للأدوار الأساسية المباشرة.

ورغم الترحيب الذي لقيته هذه المقاربة، ما زال من غير الواضح تماماً طريقة تطبيقها خاصة مع ظهور مزيج من الفرص والتحديات. ومثال ذلك ضرورة ضمان الحفاظ على الشخصية الإنسانية والقيادية لحماية اللاجئين في حالات تعدد الجهات الفاعلة بما فيها الجهات التي لا تتضمن تفويضاتها أمور الحماية والعمل الإنساني. ولا يقل أهمية عن ذلك استمرار إشراك المهاجرين واللاجئين والفاعلين في المجتمع المدني في مناقشة كيفية تنفيذ المقاربة.

التنفيذ والمتابعة والمراجعة

الميثاق العالمي بشأن اللاجئين يمثل التبنّي الحاسم للميثاق العالمي بشأن اللاجئين صرخة هاتفة بتحسين استجابة المجتمع العالمي برمته لأوضاع اللاجئين وبالتشارك بالمسؤولية على قدر أكبر من العدالة بين مختلف الجهات الفاعلة. ومع أن الميثاق العالمي بشأن اللاجئين جاء أساساً استجابة للتحديات العظيمة وطبيعة الأوضاع المطوّلة، يمكن تطبيقه على أوضاع اللاجئين على العموم، بل إنه يشير إلى ترابط العلاقات بين مختلف أنواع التهجير والعوامل التي لا بد من مراعاتها لضمان حسن إدارة الاستجابات وتعزيز الحماية. ويتضمن الميثاق العالمي بشأن اللاجئين الإطار العام الشامل للاستجابة للاجئين الذي نُفد تدريجياً في عدد من السياقات القطرية ودون الإقليمية. وتولد عن تطبيقه مبادرات إيجابية تضمن مختلف الجهات الفاعلة، ويمكن لتلك المبادرات أن تثرى التنفيذ الأعم نطاقاً للميثاق. وتتضمن تبني الإعلانات دون الإقليمية المرتبطة بخطط العمل الوطنية بمشاركة البلدان المصدرة للمهاجرين واللاجئين ودول العبور ودول المقصد بدعم تمويلي متعدد السنوات ومساعدة فنية، كما أن هناك مبادرات أخرى على المستوى القطري وضمن بعض القطاعات المحددة مثل إقرار قوانين اللجوء الوطنية وتضمين الأطفال اللاجئين والمعلمين اللاجئين ضمن منظومات المدارس الوطنية. وبالمثل، أشارت عمليات التنفيذ الأولية المحدودة للمبادرات إلى نواح تتطلب مزيداً من التطوير مثل ضمان الإشراك النشط والمتسق للجهات الفاعلة في المجتمع المدني. ومنذ تبني إعلان نيويورك عام ٢٠١٦ حول اللاجئين والمهاجرين، حدثت عدة تطورات كبيرة في مجال التمويل من بينها تأسيس البنك الدولي لصندوق دعم بمبلغ ملياري دولار

بضمان تقديم الدعم للدول الأعضاء على أساس فعال وموقوت وضمن نظام حسن التنسيق، سوف ترفع اللجنة تقاريرها مرة كل سنتين إلى الأمين العام للأمم المتحدة. وسوف يكون لها آلية لبناء القدرات، تتضمن محورا رئيسياً (تيسير) علاقات الترابط بين البلدان والشركاء المنفذين والممولين) وصندوق تمويل مبدئي ومنبر لتبادل المعارف يمكن مختلف أصحاب المصلحة المعنيين من المساهمة بمواردهم الفنية والمالية والبشرية. ويبدو أن الشبكة سيكون لها قدرات جيدة، إلا أن فعاليتها تعتمد على مدى تخطي أهم التحديات مثل ضمان التمويل الكافي ومواجهة انعدام الثقة بين هيئات الأمم المتحدة والإشراك الحقيقي لأصحاب المصلحة المعنيين الآخرين (من فيهم المهاجرون والمجتمع المدني) ولا بد أيضاً من تجاوز نطاق عمل سلفها مجموعة الهجرة العالمية ونتائجها. أما عن منجزاتها، فستكون رهنا بالالتزامات السياسية وفعالية بينها وهيكلتها. ومن الضروري أيضاً أن تطوّر منظمة الأمم المتحدة للهجرة (المنظمة الدولية للهجرة) بصفتها الأمانة العامة للشبكة مقارنة بفعالية قوية تكون حقوق الإنسان في صلب ركائزها.

وأهم ما في الأمر أن الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية يدعو الدول إلى تأسيس جهودها على خطط التنفيذ الوطنية أو إنشاء تلك الخطط إن لم تكن موجودة. وتخطط بعض حكومات دول أمريكا اللاتينية مثل كوستاريكا لمراجعة التشريعات القائمة على ضوء الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية بينما بدأت كوريا الجنوبية بإصدار دليل جديد يحلّل أوجه القصور التي تعترض قانونها وممارستها على ضوء الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. أما بنغلاديش، فتسعى إلى تطبيق تنفيذ مُكْمَل للميثاقين وتطور إستراتيجية وطنية لرفع ذلك، وفي السلفادور، ربطت الحكومة تنفيذ الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية بالتنفيذ الرسمي لأهداف التنمية المستدامة وتعمل على تبني مقارنة المجتمع الكلي، فذلك إنما هو تقدم ملحوظ وواعد لا بد من نشره عبر الحدود الوطنية والقارية.

ومن ناحية المعوقات المحتملة التي قد تقف حائلاً دون تطبيق تلك الجهود وغيرها من المبادرات الواعدة فتتضمن غياب التكاملية بين الميثاقين ودرجة توافر الإرادة السياسية والالتزامات المحددة التي قطعها الدول الأعضاء على أنفسها إضافة إلى مدى فعالية تطبيق مقارنة المجتمع الكلي.

الميثاقان في منطقة آسيا-المحيط الهادئ

لقد شاركت كثير من الدول والجهات الفاعلة في منطقة آسيا-المحيط الهادئ على الدوام في إعداد كل من الميثاقين اللذين لقبنا بتبنيهما شبه كامل من تلك الدول. وهنا، تمثل مسألة التكاملية بين الميثاقين أمراً مقلقاً عبر دول منطقة آسيا-المحيط الهادئ لأن المنطقة ما زالت تنتج على الدوام وتستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين (من فيهم اللاجئين الواقعون في أوضاع مُطوّلة) كما أنها تشهد وجود أعداد كبيرة من المهاجرين الدوليين (معظمهم في الاتجاه من دول الجنوب إلى دول الجنوب) تفوق

بضمان تقديم الدعم للدول الأعضاء على أساس فعال وموقوت وضمن نظام حسن التنسيق، سوف ترفع اللجنة تقاريرها مرة كل سنتين إلى الأمين العام للأمم المتحدة. وسوف يكون لها آلية لبناء القدرات، تتضمن محورا رئيسياً (تيسير) علاقات الترابط بين البلدان والشركاء المنفذين والممولين) وصندوق تمويل مبدئي ومنبر لتبادل المعارف يمكن مختلف أصحاب المصلحة المعنيين من المساهمة بمواردهم الفنية والمالية والبشرية. ويبدو أن الشبكة سيكون لها قدرات جيدة، إلا أن فعاليتها تعتمد على مدى تخطي أهم التحديات مثل ضمان التمويل الكافي ومواجهة انعدام الثقة بين هيئات الأمم المتحدة والإشراك الحقيقي لأصحاب المصلحة المعنيين الآخرين (من فيهم المهاجرون والمجتمع المدني) ولا بد أيضاً من تجاوز نطاق عمل سلفها مجموعة الهجرة العالمية ونتائجها. أما عن منجزاتها، فستكون رهنا بالالتزامات السياسية وفعالية بينها وهيكلتها. ومن الضروري أيضاً أن تطوّر منظمة الأمم المتحدة للهجرة (المنظمة الدولية للهجرة) بصفتها الأمانة العامة للشبكة مقارنة بفعالية قوية تكون حقوق الإنسان في صلب ركائزها.

وسوف تقود الدول متابعة الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية ومراجعته من خلال المنتدى الدولي لمراجعة الهجرة. وسوف تُعقد الجلسات التشاورية في عام ٢٠١٩ حول مناهج الميثاق وعملياته، ثم سوف يُعقد المنتدى مرة كل أربع سنوات ابتداءً من عام ٢٠٢٢. إلا أن هذا المنوال المحدود محبط وقد يؤدي إلى المخاطرة بالزخم الكبيرة وقد يؤثر في المجتمعات من الدول وغيرها من الجهات الفاعلية، لكن هناك أمراً مشجعاً وهو أن المراجعات الإقليمية المحلية بقيادة الأمم المتحدة سوف تُعقد أيضاً من عام ٢٠٢٠ (إضافة إلى غيرها من الفعاليات). ٤ وسيكون الاختبار الحقيقي في درجة مواءمة التزامات الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية حسب متطلبات المستويين الوطني والإقليمي لأن ذلك ما يُعوّل عليه نجاح تلك الآليات من عدمه.

وقد ولد الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية زخماً أولياً قوياً في نواح محددة يتضح فيها جليا إمكانية إحداث التغيير في حياة المهاجرين. ويتضمن ذلك الاعتراف الخاص بأن التغيير المناخي والكوارث الطبيعية والتدهور البيئي قد تقود إلى التهجير، كما حث الميثاق على اقتراح مسارات جديدة ودعم الأشخاص المتأثرين بالتهجير المستحث بالمناخ. وتعمل الدول الأعضاء وهيئات الأمم المتحدة والمجتمع الدولي حالياً على التخطيط للمبادرات المشتركة في ذلك المجال. وهناك مجالات أخرى تتعلق بالالتزام بانتهاج مقارنة مبنية على حقوق الإنسان إزاء احتجاز المهاجرين ومن ثمّ العمل على إنهاء ممارسة

مارس/آذار ٢٠١٩

www.fmreview.org/ar/education-displacement

وأعداد نظرائهم في أي منطقة أخرى من العالم، وتنتشر ظاهرة الهجرة المختلطة وغالباً ما يعاني اللاجئون وطالبو اللجوء والمهاجرون غير المطحبين لوثائق رسمية من أوضاع في غاية الخطورة وقد يواجهون عوائق كبيرة ومشتركة في سبيل الوصول إلى حقوقهم، علماً أن عدداً من دول منطقة آسيا-المحيط الهادئ ليست أعضاء في اتفاقية اللاجئين ولا يوجد إطار عام إقليمي شامل حول حماية اللاجئين في المنطقة. والمنطقة أيضاً تتأثر كثيراً بالكوارث الطبيعية المستحثة بالمناخ والتدهور البيئي وما يتبعها من تهجير للسكان.

نمارا دوميشيلجي tdomicelj@actforpeace.org.au

قائدة مناصرة حماية اللاجئين الإقليمية، منظمة العمل من أجل السلام www.actforpeace.org.au (Act for Peace) ورئيسة مجموعة عمل الحماية الإقليمية وضابطة الارتباط، الميثاق العالمي بشأن اللاجئين، شبكة حقوق اللاجئين في منطقة آسيا-المحيط الهادئ.

كارولينا غوتاردو carolina.gottardo@jrs.org.au

مديرة، المنظمة اليسوعية لخدمة اللاجئين- أستراليا www.jrs.org.au ورئيسة مجموعة عمل المرأة والجندر والتنوع، عضوة في مجلس الإدارة وضابطة ارتباط، العقد العالمي للهجرة. <https://aprrn.info>

١. يشير الميثاق العالمي بشأن اللاجئين إلى 'مقاربة متعددة من ناحية الشركاء وأصحاب المصلحة المعنيين بها' وتستخدم مصطلح 'مقاربة المجتمع الكلي' بما أنه يشمل على كلا الميثاقين. وينطبق مفهوم المقاربة من إعلان نيويورك حول اللاجئين والمهاجرين.
٢. انظر على سبيل المثال [UNHCR \(2019\) Joint Letter from IOM and UNHCR on the Collaboration Between the two Organizations, 25 January 2019](https://www.unhcr.org/refworld/docid/5c519a614.html) (رسالة مشتركة من المنظمة الدولية للهجرة والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حول التعاون بين المنظمين)
٣. أُنحقت مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين بإعلان نيويورك حول اللاجئين والمهاجرين الذي نُبئ في عام 2016. يمكن الحصول على تحديثات عملية على الرابط www.globalrcf.org التالي

٤. من المقرر أن تعقدها اللجان الاقتصادية الإقليمية للأمم المتحدة أو العمليات التشاورية الإقليمية والمنتمى الدولي لمراجعة الهجرة ضمن عملية متناوبة تحدث مرة كل سنتين بدءاً من عام 2020.

٥. يتولى تحالف الاحتجاج الدولي قيادة معظم تلك الجهود كما في المكسيك، على سبيل المثال، حيث يعمل التحالف مع الحكومة على رسم خارطة الطريق نحو إنهاء احتجاز الهجرة للأطفال، ويجري العمل أيضاً على النطاق العابر لدول المناطق إضافة إلى تأسيس منبر لتعلم النظراء. <https://idcoalition.org>

وضمن هذا السياق الذي لا يخلو من تحديات، ظهر عدد من المبادرات الواعدة متعددة الأطراف خلال الأعوام العشر السابقة على المستويات المحلية والوطنية ودون الإقليمية والإقليمية. وتتضمن تطوير بنية تحتية للقوانين والسياسات المحلية لحماية اللاجئين وبدائل لاحتجاز الهجرة في البلدان سواء أكانت طرفاً في اتفاقية للاجئين أم لا وجاءت تلك الجهود بتعاون مستدام عبر القطاعات إضافة إلى تطوير إطار عام دون إقليمي لمواجهة الإبحار بالأشخاص من خلال عدة آليات منها إنشاء خطط وطنية متكاملة تقوم على التعاون الدولي. ومن جهة أخرى، كان للتعاون بين منظمات المجتمع المدني دور أساسي في تعزيز ظهور شبكة حقوق اللاجئين لمنطقة آسيا-المحيط الهادئ اشتملت على ما يزيد على ٣٥٠ عضواً من قادة اللاجئين والمنظمات الأهلية والمنظمات غير الحكومية الوطنية والمنظمات القائمة على العقيدة والمناصرين والباحثين من ٢٨ دولة من العاملين على تطوير حقوق اللاجئين وغيرهم من المهجّرين.

وإذا ما نُفذ الميثاقان بفعالية، فسوف يمكنهما تقديم فوائد مستدامة تعود بالخير على اللاجئين والمهاجرين ومضيفهم والمجتمع العالمي بأسره. ومن آليات ضمان ذلك تعزيز القيادة الإقليمية القائمة وزخمها من خلال توفير المصادر وإدخال جهات فاعلة جديدة وتحسين مستوى التشارك بالمسؤوليات.