

Distr.: General
20 July 2018
Arabic
Original: English



الدورة الثالثة والسبعون

البند ٧٤ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

حقوق الإنسان والتضامن الدولي

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان
والتضامن الدولي، أوبيورا تشينيدو أوكافور، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٣٥.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/73/50

230818 220818 18-12036X (A)



تقرير الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي

موجز

هذا التقرير هو الثاني الذي يعدّه أوبيورا تشينيدو أوكافور، الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي، وهو أيضا التقرير الأول الذي يوجه إلى الجمعية العامة. وفي هذا التقرير، الذي يقدم عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٣٥، يعكف الخبير المستقل على دراسة قضايا ومشاكل مهمّة ناشئة في سياق الهجرة العالمية ترتبط بالتمتع بالتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان، أو عدم التمتع به.

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٥	.....	ثانيا - خلفية موجزة عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية
٦	.....	ثالثا - تعبيرات إيجابية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية
١٧	.....	رابعا - ثغرات رئيسية تشوب التضامن الدولي في سياق الهجرة العالمية
٢٣	.....	خامسا - تطبيق تعسفي للتضامن الدولي في سياق الهجرة العالمية
٢٧	.....	سادسا - استنتاجات وتوصيات لأغراض الإصلاح القائم على حقوق الإنسان

أولا - مقدمة

١ - في التقرير الأول الذي قدمه أويورا تشينيدو أو كافور، الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي (A/HRC/38/40) وعُرض على مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه ٢٠١٨ عملاً بقرار المجلس ٣/٣٥، أوجز الخبير المستقل العمل الذي اضطلع به أسلافه وسلط الضوء على الأنشطة التي أجزها منذ تعيينه وحدد أهداف الولاية المنوطة به وخطة عمله وناقش أولوياته المواضيعية. واغتنم الخبير المستقل الفرصة أيضا فأعرب عن تقديره العميق لمن سلفوه في المنصب لما أجزوه من عمل مستفيض منذ إنشاء الولاية في عام ٢٠٠٥، ولاحظ أن رؤيته بشأن هذه الولاية نابعة من العمل المحمود الذي أداه سابقوه من المكلفين بولايات، ومبنية عليه.

٢ - وفي التقرير الحالي ينشغل الخبير المستقل بقضايا ومسائل مهمة منبثقة عن واحدة من الأولويات المواضيعية التي حددها لولايته، وهي مدى التمتع بالتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان، أو عدم التمتع به، في سياق الهجرة العالمية. ويتمشى ذلك مع الوعد الذي قطعته الخبير المستقل في تقريره الأول بأن يدرس المسائل الواقعة في تقاطع التضامن الدولي مع التحدي الراهن الذي يواجهنا على صعيد الهجرة البشرية (وإن كان موضوعاً مزمناً من الناحية التاريخية)، وأن يقدم تقارير عنه. وأحد الأهداف المهمة في هذا الخصوص هو زيادة فهمنا للدور الذي يؤديه التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في التصدي لبعض الشواغل والقضايا المعاصرة الرئيسية المتصلة بالهجرة العالمية، وإضاءة أبعاده بشكل أفضل. وثمة هدف مناظر ومكمل لذلك هو مضاعفة تقديرنا ووعينا لتبعات غياب التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان أو عدم كفايته، في تفاهم التحديات التي نواجهها في مجال الهجرة العالمية. ولتحقيق ذلك، تشمل القضايا والمشاكل المحددة التي يناقشها هذا التقرير ويحللها ما يلي: التعبيرات الإيجابية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية (الممارسات الجيدة)؛ الثغرات الرئيسية التي تشوب التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية (المجالات التي تحتاج إلى تحسين)؛ التطبيق التعسفي للتضامن الدولي في مجال الهجرة العالمية. وسوف يتناول تقرير منفصل سيُقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه ٢٠١٩ الموضوع ذا الصلة المتعلق بقمع أو تجريم الأفراد والجماعات الذين يبدون تضامنهم مع المهاجرين.

٣ - وفي لحظة شديدة الاضطراب يجتازها العالم الآن فيما يخص حالة الهجرة العالمية، وفي ضوء المفاوضات الجارية بشأن اعتماد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية^(١)، رأى الخبير المستقل أن الوقت مناسب ومهم لكي يركّز في تقريره الحالي على القضايا المحددة أعلاه. والمأمول من هذا التقرير أن يؤخذ التحليل والاستنتاجات والتوصيات التي يقدمها بالحسبان عند تنفيذ الاتفاق ومعاهدات القانون الدولي وصكوكه ذات الصلة القائمة بالفعل.

٤ - والتقرير مقسم إلى ستة فروع. الفرع الأول الحالي، الذي يقدم للتقرير. ويتضمن الفرع الثاني خلفية موجزة عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية. ويكرّس الفرع الثالث لمناقشة وتحليل التعبيرات الإيجابية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية. ويحدد الفرع الرابع ثغرات رئيسية تشوب التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في السياق

(١) انظر، المنظمة الدولية للهجرة "الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية"، ١١ تموز/يوليه ٢٠١٨. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي: www.iom.int/global-compact-migration.

العالمي للهجرة، ويتناولها بالتحليل. ويركز الفصل الخامس على التطبيق التعسفي للتضامن الدولي في السياق الراهن للهجرة العالمية. ويقدم الفرع السادس ملاحظات ختامية موجزة وبعض التوصيات بشأن إجراء إصلاح قائم على حقوق الإنسان في نظام الهجرة العالمية.

٥ - غير أنه يجدر في مستهل هذا التقرير توضيح أنه لا يتناول موضوع الهجرة العالمية في حد ذاتها، بل إنه يتناول القضايا التي تقع عند تقاطع التضامن القائم على حقوق الإنسان مع الهجرة العالمية. وحتى في هذه الحالة، وأخذاً بعين الاعتبار اتساع نطاق الموضوع، لا ينظر التقرير في كل قضية وكل مشكلة داخلية في هذا النطاق.

ثانياً - معلومات أساسية موجزة عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية

٦ - يرى الخبير المستقل التضامن الدولي، على النحو الذي جرى تعريفه به في مشروع إعلان الحق في التضامن الدولي (A/HRC/35/35، المرفق ١) بوصفه التعبير عن روح الوحدة التي تجمع بين الأفراد والشعوب والدول والمنظمات الدولية وأصحاب المصلحة الآخرين، متضمناً وحدة المصالح والغايات والأفعال والاعتراف بمختلف الاحتياجات والحقوق بغية تحقيق الأهداف المشتركة. وبذلك يشير هذا التعبير إلى التضامن الذي يقوم بين الدول وفيما بينها، والتضامن الذي يقوم عبر الحدود بين المجتمعات والجماعات والأفراد وفيما بينهم.

٧ - ويعتبر الخبير المستقل أن التضامن الدولي مبدأ أساسي داعم للقانون الدولي المعاصر وأنه يتأسس على احترام حقوق الإنسان والحقوق الأساسية لجميع الأفراد وإعمالها دون تفاوت أو تمييز. وحسبما سلمت به المادة ١ من ميثاق الأمم المتحدة، والمادة ٢٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فإن هذا التضامن ضروري لصياغة استجابة شاملة للتحديات العالمية، ومن بينها التحدي على صعيد الهجرة، بأسلوب يتوافق مع التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان.

٨ - وإذا اتخذ الخبير المستقل التضامن الدولي منطلقاً له في مجابهة تحديات الهجرة، يذكّر بوجود ثبات الدول على الإقرار بحقوق الإنسان للمهاجرين. وتقوم دعائم هذه الحقوق في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وينطبق معظم الحقوق المشمولة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على جميع الأشخاص، بصرف النظر عن وضعهم المتعلق بالهجرة^(٢). وتتضمن هذه الحقوق، في سياق الهجرة، بعضاً من أشكال الحماية بما فيها اشتراط عدم اللجوء إلى احتجاز المهاجرين إلا كملاذ أخير (انظر A/HRC/20/24)، والتعامل مع حالاتهم كحالات فردية وكفالة النظر العادل فيها (A/HRC/38/41، الفقرة ٣٥). وثمة أيضاً بعض الحقوق التي تُكفل على وجه الخصوص للمهاجرين في إطار الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ومنها حقوق التمتع بمعاملة لا تقل في أفضليتها عن المعاملة التي تطبق على رعايا الدولة المستضيفة لهم من ناحية الأجور وظروف العمل/التوظيف الأخرى، فضلاً عن خدمات الضمان الاجتماعي.

(٢) انظر، التعليق العام رقم ٣١ (٢٠٠٤)، بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، الفقرة ١٠.

ثالثا - تعبيرات إيجابية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية

ألف - ممارسات المجتمع المدني

٩ - بالإمكان ملاحظة بعض التعبيرات الإيجابية شديدة الأهمية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية، في الممارسات اليومية لبعض الجماعات التقدمية في المجتمع المدني حول العالم. وتتخذ هذه الممارسات غالبا الأشكال التالية: تسيير دوريات في مسطحات مائية كبيرة باستخدام سفن مملوكة لجماعات إنسانية وجماعات أخرى لإنقاذ المهاجرين غير النظاميين الذين يتربص بهم خطر الموت غرقا؛ وتيسير دخول المهاجرين غير النظاميين إلى البلد المعني، ونقل هؤلاء المهاجرين، إما إلى البلد أو في داخله؛ ضمان ملاذ في الكنائس لمثل هؤلاء المهاجرين؛ وتنظيم الاجتماعات الحاشدة وتسيير الاحتجاجات والاحتفال "بالأيام الوطنية للتضامن" دعما للمهاجرين؛ وتنظيم احتجاجات على متن الطائرات اعتراضا على سوء المعاملة المتصوّر بحق الأشخاص الذين يجري ترحيلهم جوا؛ والإدلاء بتصريحات علنية في وسائل الإعلام مناصرة للمهاجرين غير النظاميين؛ وتوفير ضرورات الحياة الأساسية كالغذاء والماء والمأوى لهؤلاء المهاجرين - بمن فيهم المهاجرون الذين يواجهون مخاطر شديدة للتعرض للموت في المناطق الحدودية غير المضيفة؛ وتوفير المساعدة الطبية أو القانونية لهؤلاء المهاجرين^(٣). وتجدر ملاحظة أن ما ذكر أعلاه ليس بطبيعة الحال قائمة حصرية لممارسات المجتمع المدني المدرجة في هذه الفئة من فئات التعبير عن التضامن القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية.

١٠ - ويكفي في هذا المقام إبراز أمثلة قليلة على بعض من الممارسات التي يأتي بها المجتمع المدني تضامنا مع المهاجرين (غير النظاميين) لتجسيد الفكرة العامة التي يُدلل عليها في هذا الفرع. ففي عام ٢٠٠٩ أسفرت حشود/احتجاجات وطنية في إحدى الدول الأوروبية عن رفض مشروع قانون كان مقترحا وقتها لترحيل ٢٨ ٠٠٠ من المهاجرين غير النظاميين واعتقال ٥ ٥٠٠ شخص قدموا لهم يد العون خلال ذلك العام^(٤). وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، لعبت أيضا الحملة المسماة "فلننقذ كرم

(٣) انظر، شاليني يارغافا راي، "إنقاذ الأرواح"، *المجلة القانونية لجامعة بوسطن*، المجلد ٥٨ رقم ٤ (٢٠١٧)، Saving، *Boston College Law Review*, vol. 58, No. 4 (2017)، *lives*، ليز فيكييت "جرائم التضامن في أوروبا"، *مجلة العرق والطبقة*، المجلد ٥٠، رقم ٤ (٢٠٠٩)، "Europe: crimes of solidarity"، *Race and Class*, vol. 50, No. 4 (2009)؛ أندرو بورديغ "تفاوت الترحيم في عملية إعادة تنظيم المسار: تحديات بوجه حرية التنقل وتقديم المساعدة الإنسانية في المناطق الحدودية بين المكسيك والولايات المتحدة"، *مجلة اللجوء*، المجلد ٢٦، رقم ٢ (٢٠٠٩)؛ "Differential criminalization under Operation Streamline: challenges to freedom of movement and humanitarian aid provision in the Mexico-US borderlands"، *Refugee*, vol. 26, No. 2 (2009)؛ *Cap Anamur Case* (2011)، (٢٠١١)، حولية القانون الدولي الإنساني، المجلد ١٣ (٢٠١٠) الصفحات ٥٤٢-٥٤٦؛ *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 13, (2010), pp.5 42-546 توغبا باساران "إنقاذ الأرواح في البحر: الأمن والقانون والآثار غير المؤاتية"؛ *المجلة الأوروبية للهجرة والقانون*، المجلد ١٦ (٢٠١٤)؛ "Saving lives at sea: security, law and adverse effects"، *European Journal of Migration and Law*, vol. 16 (2014) ماريا لوزنيا كوك، "تقديم المساعدة الإنسانية ليس جريمة مطلقا: الزعة الإنسانية وعدم المشروعية في مناصرة اللاجئين"، *مجلة القانون والمجتمع*، المجلد ٤٥، رقم ٣ (٢٠١١)؛ *Humanitarian aid is never a crime*، *Law and Society Review*, vol. 45, No. 3 (2011).

(٤) انظر، جنيفر آلسوب "منازعة مبدأ الإرحاء: المهاجرون المستضعفون وسياسات الحماية في فرنسا المعاصرة"، سلسلة ورقات العمل، الورقة رقم ٨٢ (مركز دراسات اللاجئين بجامعة أكسفورد ٢٠١٢). "Contesting fraternité: vulnerable migrants and the politics of protection in contemporary France"، Working Paper Series No. 82 (Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2012).

الضيافة“ دورا حاسما في سحب مشروع قانون كان مطروحا في أحد البلدان الأوروبية لتعديل المادة ٣١٨ مكررا في قانونها الجنائي من خلال ”توسيع نطاق الأحكام المتعلقة بمكافحة الاتجار بالبشر وتهريبهم على نحو يتيح إمكانية أن تشمل أفعال التضامن وتقديم المساعدة الإنسانية بمعانيها الواسعة، على أن يرجع في ذلك إلى تقديرات وكيل الادعاء“^(٥). وثمة حالة مهمة أخرى لممارسة إيجابية من جانب المجتمع المدني في السياق المعاصر، يجسدها انضمام البابا فرانسيس إلى لفيف الزعماء الدينيين الذين تكررت نداءاتهم إلى المؤمنين بتوفير المأوى للمهاجرين/اللاجئين. ودعا البابا كل أسقفية وطائفة دينية ودير ومقام إلى إيواء أسرة مهاجرة/لاجئة^(٦). وفي بلد آخر ذاع دوليا الآن صيت أحد مزارعيه المحليين أقدم على توفير المأوى لمهاجرين مشردين^(٧). وفي البلد ذاته، قدم عدد من الجماعات الغذاء والمأوى للمهاجرين^(٨). وأخيرا، جهّز متطوعون تابعون لمؤسسة ”إيه. دي. إم“ (ADM)، يعملون في المنطقة الحدودية جنوب أوروبا قرابة ٦٠٠٠ وجبة غذائية يومية لمهاجرين ولاجئين، وقدموا يد المساعدة للمهاجرين واللاجئين المحتجزين في واحدة من المناطق الواقعة على مقربة من الحدود^(٩).

١١ - والسبب الذي يجعل الخبر المستقل يرى في هذه الصور من ممارسات المجتمع المدني تعبيرات إيجابية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية مرجعه في الأساس الحقيقة الراسخة التي ترى أنه يحق للمهاجرين، مثلهم مثل أي بشر آخرين، التمتع بشكل شبه كامل بحقوق الإنسان المضمونة دوليا والقائمة على معايير عالمية. ولا يمكن في الأغلب تعطيل سرعان هذه الحقوق أو تعليقها بسبب وجود مهاجرين يسعون إلى دخول بلد آخر، أو أنهم عبروا إلى هذا البلد بالفعل. وحسبما أشير إليه أعلاه لا يقتصر التضامن الدولي على أفعال الدول، لكنه يتجسد أيضا في أفعال الأفراد والمجتمعات والفئات التي تعمل بموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وهو الإعلان الذي يدعو جميع الأشخاص إلى العمل أحدهم إزاء الآخر، بروحية الأخوة والإنسانية. ومن منظور القانون الدولي لحقوق

(٥) انظر، مارك بروفيرا ”تجريم الهجرة غير النظامية في الاتحاد الأوروبي“ ورقة من إصدارات مركز دراسات السياسات الأوروبية بشأن الحرية والأمن في أوروبا، رقم ٨٠ (بروكسل، مركز دراسات السياسات الأوروبية ٢٠١٥)، *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*, Centre for European Policy Studies Paper in Liberty and Security in Europe, No. 80 (Brussels, Centre for European Policy Studies, 2015).

(٦) انظر، أنطوني فابولا ومايكل بيرنابوم ”الباپا يهيب بكاثوليك أوروبا استقبال اللاجئين“، صحيفة واشنطن بوست، ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.washingtonpost.com/world/refugees-keep-streaming-into-europe-as-crisis-continues-unabated/2015/09/06/8a330572-5345-11e5-b225-90edbd49f362_story.html?utm_term=.6fea80f4b042.

(٧) انظر، ”توقيع غرامة على المزارع الفرنسي سيدريك هيرو لإقدامه على مساعدة اللاجئين“، محطة البي. بي. سي. الإخبارية في أوروبا، ١٠ شباط/فبراير ٢٠١٧. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.bbc.com/news/world-europe-38930619.

(٨) انظر، كايل ج. براون ”فرنسا تقاضي مواطنين ساعدوا لاجئين بتهمة ارتكابهم جرائم تضامن“، قناة الجزيرة بفرنسا، ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.aljazeera.com/indepth/features/2017/01/france-prosecuting-citizens-crimes-solidarity-170122064151841.html.

(٩) انظر، المنظمة العالمية المناهضة التعذيب، ومرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان ”اليونان مستمرة في تطبيق إجراءات صارمة بحق المجتمع المدني لتفديمه مساعدة إنسانية للمهاجرين وملتزمسي اللجوء“. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.omct.org/human-rights-defenders/urgent-interventions/greece/2016/04/d23733/#_fn4.

الإنسان، يسهم هذا الفعل في تعزيز حقوق الإنسان ويعتبر من ثم ممارسة إيجابية؛ وبالنسبة لجهة فاعلة في المجتمع المدني، يسهم هذا الفعل في تسهيل تمتع المهاجرين غير النظاميين بهذه الحقوق.

باء - قوانين وممارسات المدن والحكومات المحلية الأخرى

١٢ - وضع كثير من الحكومات على الصعيدين المحلي والإقليمي حول العالم، وخاصة في المدن، طائفة من الاستراتيجيات (الرسمية وغير الرسمية) للتعامل مع التبعات المباشرة للقوانين والسياسات والممارسات المناوئة للمهاجرين التي تصدرها حكوماتها المركزية^(١١). وتعيّن في بعض الحالات أن تقوم هذه المستويات للحكم بالالتفاف حتى حول سياسات وتدابير الحكومة المركزية أو مناهضتها^(١٢). ومن هنا، تولت مدن كثيرة قيادة التوجه الرامي إلى وضع قوانين وسياسات وممارسات للهجرة أكثر عدلاً وانفتاحاً، وعكفت على عمل ذلك باعتماد تكتيكات تتراوح بين الاحتجاج، الذي تبديه بالتحدّي المباشر للمبادرات الوطنية في مجال الهجرة، إلى المبادرة بسن تشريعات وسياسات وممارسات من أجل إدماج المهاجرين^(١٣). وتواصل هذه الجهود التي تبذلها المدن اكتساب زخم^(١٤). ومن خلال هذه السبل عبّرت مدن كثيرة عن تضامنها الدولي القائم على حقوق الإنسان مع المهاجرين (غير النظاميين).

١٣ - فمثلاً، رفضت خمسة كيانات اتحادية في بلد أوروبي يحكمه أحد أحزاب يسار الوسط ترحيل مهاجرين إلى أفغانستان بعد رفض التماسات اللجوء التي تقدموا بها، وتبنت الكيانات المذكورة هذا الموقف في تعارض مباشر مع أوامر صادرة من وزارة الداخلية في ذلك البلد^(١٥). وحاججت هذه الكيانات الخمسة بعدم وجود "مقاطعات آمنة" في أفغانستان، واستخدمت الحق المكفول لها قانوناً الذي يجيز إصدار قرارات بالتعليق المؤقت للترحيل من أجل وقف بعض أنشطة الترحيل التي تمارسها الحكومة المركزية^(١٦). وتحت شعار "الحق في مدينة" طلبت مدينة أخرى في البلد نفسه تهيئة ظروف معيشية متكافئة لجميع الأشخاص الذين يقطنون المدينة، بصرف النظر عن جنسيتهم أو وضعهم فيما يتعلق بالهجرة/الإقامة^(١٧). واتجهت مدن أخرى في أوروبا إلى انتهاج أساليب مماثلة، في تعارض مباشر (في بعض الحالات) مع السياسات التي تتبعها حكوماتها الوطنية^(١٨). ولجأت رئيسة بلدية مدينة كبيرة في عام ٢٠١٥ كانت تشغل هذا المنصب حينها، إلى مناقشة الناس عبر صفحتها على الفيسبوك من أجل

(١٠) انظر، هارالد بودير "مدن الملاذ: سياسات وممارسات من المنظور الإنساني"، مجلة الهجرة الدولية، المجلد ٥٥، رقم ٢ نيسان/أبريل ٢٠١٧. *International Migration*, vol. 55, No. 2, April 2017.

(١١) انظر، بروفيرا "تجريم الهجرة غير النظامية في الاتحاد الأوروبي".

(١٢) انظر، جيسكا بيتر وبول كاستيللو "المدن على جانبي الأطلسي ترفع أصواتها لموازنة اللاجئين والمهاجرين"، ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٧. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.gmfus.org/blog/2017/02/28/cities-across-atlantic-raise-their-voices-migrants-and-refugees.

(١٣) المرجع نفسه.

(١٤) المرجع نفسه.

(١٥) المرجع نفسه.

(١٦) انظر الموقع الإلكتروني التالي www.frankfurter-info.org/termine/sanctuary-city-solidarity-city

(١٧) انظر، بروفيرا "تجريم الهجرة غير النظامية في الاتحاد الأوروبي".

مساعدة المهاجرين واللاجئين^(١٨). فكتبت تدعو ”أوروبا والأوروبيين إلى اليقظة“ ”لأنه بات علينا إما أن نتعامل مع مأساة إنسانية مدفوعين بقدرتنا على الحب، التي تجعل منا بشراً، أو أن ينتهي بنا المطاف إلى أن نصبح فاقدى الإنسانية“^(١٩). واحتذاءً بذلك النهج، تعهد رئيس بلدية مدينة أخرى بالانضمام إلى شبكة مدن الملاذ وقام بتجنيد أحد عشر مليون يورو لمساعدة اللاجئين/المهاجرين^(٢٠). ورحبت بلدة شمالية صغيرة في غرب أوروبا يقطنها زهاء ٢٠.٠٠٠ شخص بمهاجرين متجهين إلى المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وقامت على وجه الخصوص بإنشاء مركز استقبال بالتعاون مع منظمة ”أطباء بلا حدود“ حتى توفر ظروف معيشية لائقة للاجئين المعنيين^(٢١). وعارضت بلدية كبيرة أخرى في أوروبا السياسة الوطنية المناوئة للمهاجرين ووقّرت بدورها للمتسمي اللجوء الذين رُفضت التماساتهم (بعد تصنيفهم كمهاجرين)^(٢٢) مساعدةً طبية ومعلومات بشأن حقوقهم القانونية كما أتاحت لهم المأوى.

١٤ - وفي أحد بلدان أمريكا الشمالية، تبنت عدة بلديات موقفاً مشابهاً وباتت تعرف ذيوماً بمسمى ”مدن الملاذ“^(٢٣). واتجهت هذه المدن إلى تطبيق ”قوانين أو سياسات أو ممارسات“ من شأنها ”الحد من التعاون مع وكلاء الإنفاذ المعنيين بالمهاجرين، سعياً إلى حماية المهاجرين الأقل أولوية في خطط الترحيل، ومواصلة تسليم الأشخاص الذين يرتكبون جرائم خطيرة“^(٢٤) وأصبحت مدن الملاذ تلك ممكنة لأن الموظفين الاتحاديين في هذا البلد يضطرون إلى الاعتماد على الشرطة المحلية لمساعدتهم في إنفاذ القوانين الاتحادية للهجرة، لكن القانون لا يتطلب من السلطات المحلية احتجاز المهاجرين غير النظاميين مجرد أن نظيراتها على المستوى الاتحادي تتقدم لها بمثل هذا الطلب^(٢٥).

١٥ - وحسبما لاحظ بشكل سليم عديد ممن تصدوا بالكتابة في هذا الموضوع، فإن مدن الملاذ في هذا البلد الواقع في أمريكا الشمالية تميل، في بعض الحالات، إلى تأسيس عدم تعاونها مع السلطات الوطنية للهجرة على الذرائع الرئيسية التالية:

(١٨) انظر، إيان ماونت ”المدن في إسبانيا والنحاء أوروبا تفتح بواباتها أمام اللاجئين“، مجلة فوربز، ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي <http://fortune.com/2015/09/08/europe-refugee-crisis-spain/>

(١٩) المرجع نفسه.

(٢٠) المرجع نفسه.

(٢١) انظر، أطباء بلا حدود، ”أسئلة متكررة في فرنسا بخصوص عمل منظمة أطباء بلا حدود في مخيم غراندي سينث“ ٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.msf.org/en/article/france-frequently-asked-questions-about-msfs-work-grande-synthe-camp

(٢٢) انظر، بروفيرا ”تجريم الهجرة غير النظامية في الاتحاد الأوروبي“.

(٢٣) انظر، فان لي ”الهجرة ١٠١: ما هي مدينة الملاذ؟“ صوت أمريكا، ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠١٧. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي <https://americasvoice.org/blog/what-is-a-sanctuary-city/>

(٢٤) المرجع نفسه.

(٢٥) انظر، دارلا كامبيرون ”كيف تعمل مدن الملاذ، وكيف يمكن أن تتأثر بالأمر التنفيذي المعطل لترامب“، صحيفة الواشنطن بوست، ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.washingtonpost.com/graphics/national/sanctuary-cities/

(أ) أن كون الشخص مهاجراً غير نظامي لا يعد جريمة. ففي هذا البلد يوصّف ذلك الفعل باعتباره مخالفة مدنية^(٢٦)؛

(ب) أن إيقاف المهاجرين بعد المرحلة التي يتعين عندها إطلاق سراحهم، بنية تمكين سلطات الهجرة الاتحادية من إلقاء القبض عليهم، إجراء غير دستوري؛ وبوسع المهاجرين مقاضاة الشرطة على هذا الإيقاف غير القانوني^(٢٧)؛

(ج) أنه لا يوجد في القانون الوطني ما يلزم المحليات بإنفاذ القانون الوطني للهجرة^(٢٨).

١٦ - وعلى الناحية الأخرى، يجادل معارضو مدن الملاذ في هذا البلد بأن "الهجرة مسؤولة اتحادية... [و] لا يمكن أن توجد ٣٠٠٠ سياسة مختلفة، لأن ذلك يعني الفوضى^(٢٩)" وبصرف النظر عن مدى صحة هذه الحجج المضادة، فإنها لا تتصدى لدقة الحجج التي تقدمها مدن الملاذ على النحو المبين أعلاه، أو تنتقص منها.

١٧ - كذلك، اتجه عدد من المدن في أفريقيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وآسيا إلى سنّ قوانين وسياسات وممارسات بقصد إظهار تضامنها مع المهاجرين والسعي الفعلي إلى إدماجهم. فمثلاً، شددت إحدى المدن الكبرى في أمريكا اللاتينية على "حوكمة الهجرة بأسلوب منفتح وشمولي" ودفعت بالحكومة الوطنية إلى زيادة دعمها المالي للمحليات لغرض إكرام وفادة المهاجرين^(٣٠). وفي أحد البلدان الآسيوية الرئيسية، دخلت المدن في منافسة لاجتذاب المهاجرين على أساس التنوع وارتفاع مستوى المهارات على نحو أسهم في حفز سياسة وطنية أكثر تنسيقاً في هذا المجال^(٣١). وفي إحدى دول الشرق الأوسط التي تعدّ مقصداً رئيسياً لعدد كبير من المهاجرين، أنشأ عدد من المدن وظيفة بمسمى الموظف الرئيسي المعني بمرونة التكيف، وصممت هذه الوظيفة لتنسيق الاستجابة على نطاق حكومة المدينة إزاء وفود أعداد متنامية من المهاجرين واللاجئين، من أجل ضمان الاستخدام الفعال للموارد والتوفير للملائم المضمون للخدمات العامة^(٣٢). وفي واحد من البلدان الأفريقية يُعد مقصداً مهماً في منطقتها، تشاركت المحليات مع وكالات الأمم المتحدة والبنك الدولي والحكومة الوطنية والمجتمع المدني والمهاجرين أنفسهم لوضع إطار استراتيجي يكرّس الاعتماد على النفس والصمود، ويُدْرَج المهاجرين "كوكلاء فاعلين على صعيدي الحوكمة والتنمية"^(٣٣).

(٢٦) المرجع نفسه.

(٢٧) المرجع نفسه.

(٢٨) انظر، مركز الموارد القانونية لدعم اللاجئين، ورابطة واشنطن للمدافعين، "أسئلة متكررة حول قانون الولايات المتحدة رقم ١٣٧٣ في المدونة ٨، والتهديدات بحجب التمويل الاتحادي عن مدن الملاذ". يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.ilrc.org/sites/default/files/resources/8_usc_1373_and_federal_funding_threats_to_sanctuary_cities.pdf

(٢٩) انظر، كامبرون "كيف تعمل مدن الملاذ، وكيف يمكن أن تتأثر بالأمر التنفيذي المُعطل لترامب".

(٣٠) الأمم المتحدة، "المهاجرون والمدن: منظور الإدارة العامة للحكومة المحلية وتقديم الخدمات"، ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/27/papers/VI/paper-Blind-final.pdf

(٣١) المرجع نفسه، الصفحة ٦.

(٣٢) المرجع نفسه، الصفحة ٧.

(٣٣) المرجع نفسه، الصفحتان ٨ و ٩.

١٨ - وتكاتف المدن حول العالم، متضامنة إحداهما مع الأخرى، لدعم الجهود المشتركة من أجل إظهار التضامن مع المهاجرين كما حدث، على سبيل المثال، من خلال "البرلمان العالمي لرؤساء البلديات" الذي ناقش في "دوراته المعنية باللاجئين" المعقودة في عام ٢٠١٦ معنى مشاركة المدن في سياق الهجرة العالمية، وماذا يمكنها تحقيقه بتوظيف الخبرات التي يأتي بها المهاجرون، وما الذي اتخذته عملياً للترحيب بالمهاجرين وإدماجهم^(٣٤).

١٩ - والمرمى العام في هذا المقام هو التدليل على أن مدناً كثيرة في أنحاء العالم تقوم بسبل شتى ووسائل متباينة بالتعبير عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان مع المهاجرين (غير النظاميين) حول العالم. وإذ كفلت هذه المدن جملة أشياء، منها إعرابها عن الدعم للمهاجرين وإكرام وفادتهم في نطاقاتها، وتزويدهم بالخدمات الطبية وشتى الخدمات الأخرى، والذود عنهم من قسوة الممارسات الوطنية للاحتجاز والترحيل، ساعدت في الوفاء بالتزامات حقوق الإنسان الواقعة على عاتق دولها، وجاءت تصرفاتها مطابقة روحاً ونصاً لمشروع إعلان الحق في التضامن الدولي.

جيم - القوانين والممارسات على الصعيد القطري

استقبال المهاجرين كعمل نابع من التضامن الدولي

٢٠ - يتجسد أحد التعبيرات الإيجابية المهمة عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية، في استقبال عديد من البلدان حول العالم أعداداً كبيرة من المهاجرين، وتحمل كثير منها نسبا مئوية غير متكافئة من هذه الأعداد، قياساً إلى عدد سكانها والمتاح لها من الموارد. ويؤخذ ذلك على أنه مؤشر مهم على وجود التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية، لأنه لا يوجد ما هو أكثر دلالة على الشعور بالتوحد مع الأجانب، أو الرغبة في التوحد معهم، من الإقدام على قبولهم في بلد آخر.

٢١ - وفي حالة البلدان الأفريقية، التي شهدت على مدى العقدين الماضيين النمو الأعظم في هجرة الأفريقيين من منظور انتقلهم من أفريقيا إلى قارات أخرى، استقبلت هذه البلدان ذاتها عدداً أكبر من الأفارقة المهاجرين من بلد أفريقي إلى بلد أفريقي آخر خلال الفترة نفسها^(٣٥). واعتمدت بعض البلدان الأفريقية، ومنها بوتسوانا (بين سبعينيات القرن الماضي وحتى تمكّنها من تحقيق الاستقرار الاقتصادي في تسعينياته)^(٣٦) إضافة إلى أوغندا، سياسة للهجرة المفتوحة ساعية إلى حفز النمو الاقتصادي. وتعتبر

(٣٤) البرلمان العالمي لرؤساء البلديات "مدن الوصول واستقبال المهاجرين واللاجئين"، ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي <https://globalparliamentofmayors.org/wp-content/uploads/2017/01/Position-Paper-Cities-of-Arrival.pdf>.

(٣٥) على سبيل المثال، زاد منذ تسعينيات القرن الماضي عدد المهاجرين الأفريقيين الذين يعيشون خارج المنطقة الأفريقية بأكثر من الضعفين، وشكل النمو في الهجرة إلى أوروبا التغيير الأبرز الحاصل في هذا المضمار، وفي عام ٢٠١٥، بلغ عدد المهاجرين المولودين في أفريقيا الذين يعيشون خارجها ١٥ مليون نسمة تقريباً؛ انظر المنظمة الدولية للهجرة، تقرير الهجرة في العالم لعام ٢٠١٨ (جنيف ٢٠١٧). يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en_chapter3.pdf.

(٣٦) المرجع نفسه، الصفحة ١٩.

أوغندا "أحد [بلدان] العالم الأكثر تقدمية وسخاءً [بالنسبة للمهاجرين واللاجئين]"^(٣٧). وتؤكد أوغندا أن المهاجرين حققوا طفرة في اقتصادها^(٣٨). كما أن جنوب أفريقيا تعدّ أهم بلدان القارة كمقصد للمهاجرين (مقابل اللاجئين)^(٣٩). والأهم من ذلك أن القارة استقبلت أيضاً ما يربو على مليوني مهاجر من غير الأفارقة، بمن في ذلك من الأوروبيين^(٤٠).

٢٢ - ويمكن ملاحظة وجود اتجاه مشابه في آسيا. فرغم بقاء أعداد المهاجرين غير المولودين في آسيا على انخفاضه النسبي، كنسبة مئوية من سكان القارة الآسيوية البالغ عددهم ٤ بلايين نسمة تقريبا، حيث لم يزد عدد هؤلاء المهاجرين عن ١٢ مليون في عام ٢٠١٥^(٤١)، اتجه عدد كبير من المهاجرين إلى الإقامة في القارة خلال العقدين الماضيين أو نحو ذلك (ومعظمهم أوروبيون)^(٤٢). وتجدر أيضا ملاحظة أن بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية ومنها الإمارات العربية المتحدة والكويت وقطر تضم نسباً عالية للمهاجرين في إجمالي السكان الوطنيين^(٤٣). وعلى سبيل المثال، مثل المهاجرون في عام ٢٠١٥، نسبة ٨٨ في المائة من السكان في الإمارات العربية المتحدة، وحوالي ٧٤ في المائة من السكان في الكويت، و ٧٦ في المائة من السكان في قطر^(٤٤).

٢٣ - ولئن كان ثلث المهاجرين الدوليين في العالم (٧٥ مليون شخص) يعيشون في أوروبا في عام ٢٠١٥، مثل الأوروبيون أكثر من نصف هذا العدد (٤٠ مليون شخص)^(٤٥). وبذلك، مثلت هجرة "الأوروبيين داخل أوروبا" أكبر ثاني ممر إقليمي للهجرة في العالم في عام ٢٠١٥ (بعد الهجرة من أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي إلى أمريكا الشمالية)^(٤٦). لكن عدد السكان المهاجرين من غير الأوروبيين الذين كانوا يقطنون أوروبا في عام ٢٠١٥ بلغ ٣٥ مليون شخص^(٤٧). واستقبلت بلدان مثل ألمانيا والسويد أعدادا كبيرة من المهاجرين (واللاجئين) على مدار السنوات^(٤٨). وكانت ألمانيا في عام ٢٠١٥ حائزة في الواقع لأكثر عدد من السكان المولودين خارجها مقارنةً بالبلدان الأوروبية، حيث بلغ

(٣٧) انظر، البنك الدولي، "أوغندا توفر للاجئين موطناً بعيداً عن مواطنهم"، ٣١ آب/أغسطس ٢٠١٦. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.worldbank.org/en/news/feature/2016/08/31/uganda-offers-refugees-home-away-from-home.

(٣٨) انظر، ليندا غيفاتش "كيف حقق اللاجئون طفرة في اقتصاد أوغندا"، المنتدى الاقتصادي العالمي، ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.weforum.org/agenda/2015/11/how-have-refugees-boosted-ugandas-economy/.

(٣٩) انظر، المنظمة الدولية للهجرة، تقرير الهجرة في العالم لعام ٢٠١٨.

(٤٠) المرجع نفسه الصفحة ٢.

(٤١) المرجع نفسه، الصفحة ١٣.

(٤٢) المرجع نفسه.

(٤٣) المرجع نفسه، الصفحة ١٤.

(٤٤) المرجع نفسه.

(٤٥) المرجع نفسه، الصفحة ٢٥.

(٤٦) المرجع نفسه.

(٤٧) المرجع نفسه.

(٤٨) المرجع نفسه، الصفحة ٣٠.

عدددهم ١٢ مليون شخص^(٤٩). وضم سكان فرنسا والمملكة المتحدة في عام ٢٠١٥ أكثر من سبعة ملايين شخص في كل منهما مولودين خارج هذين البلدين^(٥٠). وفي عام ٢٠١٦ وصل أوروبا أرضاً وبحراً قرابة ٣٩٠.٠٠٠ شخص عبر منطقة البحر الأبيض المتوسط منهم ٣٦٠.٠٠٠ وصلوا أوروبا راكبين البحر^(٥١). واستقبلت ألمانيا والسويد الجانب الأكبر من هؤلاء المهاجرين واللاجئين^(٥٢). وأعطت السويد نموذجاً طيباً للتعبيرات الإيجابية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية. ومع ذلك، تجدر ملاحظة أن قطاعات كبيرة من السكان في عديد من البلدان الأوروبية هاجرت إلى قارات أخرى^(٥٣). وعلى سبيل المثال، شكل المهاجرون من المملكة المتحدة ثلث أكبر كتلة في السكان الأوروبيين المهاجرين، وبلغ قرابة ٥ ملايين شخص^(٥٤).

٢٤ - وتمثل أمريكا الشمالية على وجه العموم منطقة مستقبلة للمهاجرين. وفي عام ٢٠١٥، فاق عدد المهاجرين المقيمين في أمريكا الشمالية ٥١ مليون نسمة^(٥٥). وتضاعف عدد السكان المهاجرين إلى أمريكا الشمالية عملياً على مدى السنوات الخمس والعشرين السابقة لعام ٢٠١٥^(٥٦). وتمثل الأغلبية العظمى للمهاجرين إلى أمريكا الشمالية في الأمريكيين اللاتينيين/الكاريبيين والآسيويين والأوروبيين^(٥٧). وشهدت الولايات المتحدة لفترة زمنية طويلة مستويات مرتفعة نسبياً للمهاجرين ولا سيما من أوروبا والمكسيك والهند والصين^(٥٨). وواصلت أعداد السكان المهاجرين في كندا ارتفاعها بشكل ملحوظ، وفي عام ٢٠١٥ كانت نسبة سكانها المولودين خارجها تمثل زهاء ٢٢ في المائة من إجمالي السكان^(٥٩). وتطبق كندا مسارات للهجرة القانونية تتسم بمتانتها النسبية مقارنة بغيرها، ومن الممكن أن تُتخذ مثلاً جيداً للغاية لتحذيه البلدان الأخرى^(٦٠). وعن طريق هذه المسارات سمحت كندا في عام ٢٠١٥ بدخول ما يفوق ٢٧٠.٠٠٠ من المقيمين الدائمين الجدد، محققة أكبر رقم تبغته في هذا المضمار منذ عام

(٤٩) المرجع نفسه، الصفحة ٢٧.

(٥٠) المرجع نفسه.

(٥١) المرجع نفسه، الصفحة ٣٠.

(٥٢) انظر، وسيلي دوكري "عامان على فتح حدود ألمانيا أمام اللاجئين: تسلسل زمني"، وكالة أنباء دويتشه وييل، ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي at.opened-its-borders-to-refugees-a-chronology/a-40327634 وتيموثي دي روغلاودر، من ترجمة كاميل ريموندو عن السويدية "في السويد، ينبغي أن يكون بوسع اللاجئين أن يبدأوا بداية جديدة"، *الجريدة الدولية*، ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٦. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.lejournalinternational.fr/Sweden-refugees-should-be-able-to-start-over_a3474.html.

(٥٣) انظر، المنظمة الدولية للهجرة، تقرير الهجرة في العالم لعام ٢٠١٨ (انظر الحاشية ٣٨).

(٥٤) المرجع نفسه، الصفحة ٦٩.

(٥٥) المرجع نفسه، الصفحة ٨٢.

(٥٦) المرجع نفسه، الصفحة ٨٢.

(٥٧) المرجع نفسه، الصفحة ٨٣.

(٥٨) المرجع نفسه، الصفحة ٨٥.

(٥٩) المرجع نفسه، الصفحة ٨٥.

(٦٠) انظر الموقع التالي www.npr.org/sections/parallels/2017/01/26/511625609/for-a-stark-contrast-to-u-s-immigration-policy-try-canada.

٢٠١٠^(٦١). وتمثل هذه المسارات القانونية للهجرة بدورها تعبيرات إيجابية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية.

٢٥ - ولئن كانت السمة الرئيسية التي تميّز الهجرة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي هي اتجاهها صوب أمريكا الشمالية (حيث أبحر هذه الرحلة نحو الشمال حوالي ٢٥ مليون مهاجر حتى عام ٢٠١٥)^(٦٢) يوجد أيضا تدفق مستقر نسبيا للمهاجرين الوافدين إلى المنطقة^(٦٣)، وبحلول عام ٢٠١٥ وصل إلى المنطقة ما يربو على مليوني مهاجر^(٦٤). ورغم أن المكسيك تشكل أحد أكبر مصادر تدفق المهاجرين في العالم، باتت في الآونة الأخيرة تتحول بشكل متزايد إلى بلد مضيف أيضا^(٦٥). وبحلول عام ٢٠١٥ زاد عدد سكانها المولودين خارجها بما يربو على مليون شخص^(٦٦). وتستحق الأرجنتين والبرازيل الذكر أيضا في مقام الزيادات الكبيرة الحاصلة منذ عام ٢٠١٠ في أعداد سكانهما المهاجرين التي تميّزت دائماً بارتفاعها^(٦٧).

إدخال استثناءات إنسانية في تشريعات مكافحة التهريب

٢٦ - يجزّم كثير من البلدان حول العالم الأشخاص الذين يساعدون المهاجرين غير النظاميين على دخول أقاليمها والمكوث فيها، وتفضل هذه البلدان ذلك دون إيلاء اعتبار كبير للطابع الإنساني لهذا التصرف^(٦٨)، غير أن عددا محدودا من الدول الأوروبية اتجه إلى سنّ أحكام في قوانينه المتعلقة بالهجرة تدخل نوعا ما من الاستثناء من هذه الجرائم استنادا إلى أسباب إنسانية. وتعتبر جميع هذه التعبيرات الإنسانية بدرجات متفاوتة، تعبيرات إيجابية مجسّدة للتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية. وسيجري تناول هذه الاستثناءات بقدر أكبر من التفصيل في تقرير مقبل.

دفاع الدول عن حقوق المهاجرين غير النظاميين ومسانديهم المعنويين

٢٧ - تدافع بعض الدول عن حقوق المهاجرين غير النظاميين وحقوق مسانديهم المعنويين. وعلى سبيل المثال، أصر عدد محدود للغاية من دول الاتحاد الأوروبي، دون أن يحالفه النجاح، على إدخال استثناء إنساني إلزامي في مسودة صيغة مطروحة لتوجيه صادر عن الاتحاد الأوروبي بشأن منح التيسيرات^(٦٩). وثمة أيضا في هذا السياق مثل ممتاز آخر للتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان عبر

(٦١) المرجع نفسه، الصفحة ٨٦.

(٦٢) المرجع نفسه، الصفحة ٨٢.

(٦٣) المرجع نفسه، الصفحتان ٧٩ و ٨٠.

(٦٤) المرجع نفسه، الصفحة ٨١.

(٦٥) المرجع نفسه، الصفحة ٧٩.

(٦٦) المرجع نفسه، الصفحة ٧٩.

(٦٧) المرجع نفسه، الصفحة ٨٠.

(٦٨) انظر، بروفيرا "تجريم الهجرة غير النظامية في الاتحاد الأوروبي".

(٦٩) انظر، راشيل لاندري "التهريب الإنساني" للاجئين: جريمة جنائية أو التزام أخلاقي؟، سلسلة ورقات العمل، الورقة رقم ١١٩ (مركز دراسات اللاجئين، بجامعة أكسفورد، ٢٠١٦). "The 'humanitarian smuggling' of refugees: criminal offence or moral obligation?", Working Paper Series No. 119 (Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2016).

عنه سماح إحدى دول الاتحاد الأوروبي مؤخرًا بدخول ما يربو على ٦٠٠ مهاجر وملتمس لجوء سبق أن رفضت دولة أوروبية أخرى نزولهم في أراضيها. وقد سُمح لهؤلاء المهاجرين بالإقامة لفترة ٤٥ يومًا تجرّي السلطات بعدها فحصًا لكل حالة على حدة من منظور "جدارتها"^(٧٠). وصرح المتحدث باسم وزارة الداخلية في هذا البلد بأن هذا الإجراء "دعوة للاستيقاظ موجهة إلى جميع بلدان الاتحاد الأوروبي لكي تتوقف عن تجاهل البحث عن حلول مشتركة وتشريع في التماس مثل هذه الحلول"^(٧١). وبذلت بعض الدول أيضًا جهدًا كبيرًا للتأكد من إدراج احترام حقوق الإنسان للمهاجرين العالميين في الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية.

دال - القوانين والممارسات الإقليمية

٢٨ - وفّرت بعض القوانين والممارسات القائمة على الصعيد الإقليمي إسهامًا مهمًا، أو على الأقل استهدفت الإسهام، في تعزيز التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية. وبالتأسيس على الركائز التي أرسيتها منظمة الوحدة الأفريقية المنفضة، أصدر مؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠١٥ إعلانًا بشأن الهجرة (في الوثيقة (XXV) Assembly/AU/18). ويلزم الإعلان الاتحاد الأفريقي والدول الأعضاء فيه بالإسراع بخطى تنفيذ نظم الإعفاء من تأشيرات الدخول على نطاق القارة، والتعجيل بالعمل بجواز السفر الأفريقي الموحد الذي تصدره الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، بما ييسر حرية تنقل الأشخاص في أنحاء القارة. ويسهم هذا الصك وتدابير الإنفاذ ذات الصلة في تعزيز التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية، لأن من شأنه أن يتيح للمهاجرين الأفارقة سبيلًا أيسر لدخول البلدان من غير بلدانهم ويلزم هذه البلدان باستيعابهم إلى الحد المقضي به في الصك.

٢٩ - وبذل الاتحاد الأوروبي أيضًا بعض الجهود لتشجيع دوله الأعضاء على أن تعمل متضامنة بعضها مع البعض للتصدي لما يراه الاتحاد الأوروبي أزمة تواجهه في مجال الهجرة، وأن تكفل بشكل كبير التقاسم المتساوي "لأعباء" الهجرة ومكاسبها على نطاق العضوية في الاتحاد، مقارنة بالوضع الحاصل حتى الآن^(٧٢). وأنشأ الاتحاد الأوروبي أيضًا منطقة للسفر بدون تأشيرته داخل حدوده، وهو إجراء أفاد منه مواطنوه وغيرهم من الموجودين فعليًا داخل الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي^(٧٣). وتشمل الجهود الإيجابية الأخرى التي بذلها الاتحاد الأوروبي لتدعيم التضامن الدولي لصالح المهاجرين، تعزيز حقوق القصر غير المصحوبين بذويهم الذين يهاجرون إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. فبالإضافة إلى الصكوك الدولية القائمة مثل اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل، سنّ الاتحاد الأوروبي سياسات ستمنع نقل

(٧٠) انظر، ماريا مارتين "منح المهاجرين على متن السفينة آكوريوس تصريحًا خاصًا بالإقامة في إسبانيا لمدة ٤٥ يومًا"، صحيفة البياس، ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٨. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي https://elpais.com/elpais/2018/06/18/inenglish/1529305036_939444.html.

(٧١) المرجع نفسه.

(٧٢) انظر، إيان تريانور "الاتحاد الأوروبي يخطط لمحاكمة استقبال المهاجرين لحمل دوله الأعضاء على 'اقتسام' العبء". صحيفة الغارديان، ١٠ أيار/مايو ٢٠١٥. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.theguardian.com/world/2015/may/10/european-commission-migrant-quota-plan-mediterranean-crisis.

(٧٣) انظر، المفوضية الأوروبية، إدارة الهجرة والشؤون الداخلية، "شينغن والحدود وتأشيرات الدخول" ٢٠١٨. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas_en.

القصر من دولة إلى دولة أخرى داخل الاتحاد، كما تطلب إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إعطاء القصر فرصة تقديم طلب للتمتع بالحماية بمجرد دخولهم إلى الاتحاد الأوروبي^(٧٤).

٣٠ - وثمة حالة أخرى للتعبير الإيجابي عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية من جانب هيئة إقليمية أوروبية تتجسد في قرار اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية التابعة لمجلس أوروبا الذي أصدرته في القضية المرفوعة من مؤتمر الكنائس الأوروبية (الشكوى رقم ٢٠١٣/٩٠)^(٧٥). وقد خلصت اللجنة في هذا القرار إلى أن نظام الرعاية الاجتماعية في الدولة التي يجري مقاضاتها، ينتهك حقوق المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة ولا يتماشى مع المادتين ١٣-٤ (الحق في المساعدة الاجتماعية والطبية) و ٣١-٢ (الحق في السكن) في الميثاق الاجتماعي الأوروبي. وحيث ادعى مؤتمر الكنائس الأوروبية بوقوع خرق للميثاق الاجتماعي الأوروبي، نازعت الحكومة ذات الصلة بأن الميثاق الاجتماعي الأوروبي غير منطبق في حالة المهاجرين غير النظاميين. ورأت اللجنة أن حرمان المهاجرين غير النظاميين البالغين الذين تعوزهم الموارد من سبل الحصول على السكن والرعاية الصحية، يشكل انتهاكا للميثاق الاجتماعي الأوروبي، وتحديدًا مادتيه ١٣-٤ و ٣١-٢. وانتهت اللجنة إلى وجوب قيام الحكومة المعنية بتوفير المأوى اللائق للمهاجرين البالغين غير الحاملين للوثائق اللازمة، بصرف النظر عما إذا كان قد طُلب إليهم مغادرة البلد. وحاجت اللجنة، متفقة في الرأي مع مؤتمر الكنائس الأوروبية، بأن توفير سبل الحصول على المأوى مسألة تدخل في باب "الكرامة الإنسانية"، وأوعزت إلى تأييدها للسابقة القضائية لآلية الشكاوى الجماعية التابعة للميثاق الاجتماعي الأوروبي المتعلقة بالسكن والتشرد. ولم يمثل هذا القرار فقط فعلاً تضامياً في حد ذاته، من منظور الأساس المنطقي الذي يبنى عليه والنابع من الإدراك بأن القانون الدولي لحقوق الإنسان يضمن حقوق الإنسان لجميع الأشخاص، بمن فيهم المهاجرون، لكنه أيضاً يوفر إطاراً عملياً وأساساً منطقياً للالتزام قانوني يقع على عاتق الحكومات ذات الصلة بأن تعرب عن تضامنها الدولي مع المهاجرين غير النظاميين وتكفل لهم بعض الحقوق الاجتماعية.

هاء - القوانين والممارسات العالمية

٣١ - ثمة قوانين وممارسات معمول بها على الصعيد العالمي تنطوي على إمكانية تعزيز التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية، أو كان لها بالفعل تأثيرها في تعزيز هذا التضامن. وعلى سبيل المثال، ينطوي الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، الذي يجري التفاوض بشأنه حالياً، على إمكانية الإسهام بدرجة ما في تعزيز التمتع بالتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية. ويكتسب بالأهمية في هذا المقام الإطار التعاوني للاتفاق وأهدافه

(٧٤) انظر، تريسا باباديمترو "القواعد الجديدة للاتحاد الأوروبي بشأن الدخول غير القانوني للقصر غير المصحوبين بذويهم إلى الاتحاد الأوروبي" ٩ تموز/يوليه ٢٠١٤. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.loc.gov/law/foreign- [news/article/european-union-new-rules-on-unaccompanied-minors-entering-the-eu-illegally/](http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/european-union-new-rules-on-unaccompanied-minors-entering-the-eu-illegally/)

(٧٥) انظر، اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية مؤتمر الكنائس الأوروبية ضد هولندا، الشكوى رقم ٢٠١٣/٩٠. يمكن مطالعتها على الإنترنت في العنوان التالي www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/processed-complaints

الواضحة (كالإقلال إلى الحد الأدنى من المحركات السلبية والعناصر الهيكلية التي تحمل الناس على الهجرة، وزيادة المتاح من مسارات الهجرة النظامية وتحسين مرونتها)^(٧٦).

٣٢ - وحسبما ذكر سلفاً، يضمن عدد من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان بعض الحقوق، سواء للمهاجرين على وجه التحديد، أو للبشر أجمعين على وجه العموم^(٧٧). ويمثل ضمان حقوق المهاجرين المشمولة بهذه المعاهدات التي أبرمتها الدول في كافة أنحاء العالم، تعبيراً إيجابياً في حد ذاته عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية. فالحق في الحياة، الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والحق في السكن الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على سبيل المثال، مكفولان كلاهما بشكل واضح لمصلحة المهاجرين، لسبب محدد هو أن هذين الحقين ذاتهما مكفولان لكل فرد. وعلى نحو ما أظهرته قضية مؤتمر الكنائس الأوروبية، يمكن أن تكون مثل هذه الضمانات النصية للحقوق عظيمة الأثر في العالم الحقيقي حياة المهاجر. كذلك، يمكن أن ينطوي التمييز الوارد في بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، بين مهربي الجريمة المنظمة وبين الجهات الفاعلة الإنسانية التي تساعد المهاجرين غير النظاميين، على فائدة للفتة الأخيرة؛ مثلما حدث على سبيل المثال في قضية آر. ضد أبولونابا في كندا^(٧٨). فمن الواضح أن الحقوق المكفولة بموجب اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ومنها حقوق التمتع بمعاملة لا تقل في أفضليتها عن المعاملة المطبقة على رعايا الدولة التي تستضيفهم من نواحي الأجر وظروف العمل/التوظيف الأخرى (المادة ٢٥) والضمان الاجتماعي (المادة ٢٧)، هي حقوق مكفولة للمهاجرين.

٣٣ - ومن شأن التزام الدول وغيرها من الجهات المنوطة بالواجبات بحقوق الشعوب والأفراد في التضامن الدولي، على النحو الوارد في مشروع إعلان الحق في التضامن الدولي (انظر A/HRC/35/35) أن يعزز بشكل كبير تمتع المهاجرين غير النظاميين والمهاجرين الآخرين بهذا الحق، وأن يكون مثالا للتعبير الإيجابي عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية. ومع أن الاتفاق لا يزال مشروع صك، إلا أنه يجيء معبّراً عن معايير يتعين بلوغها إذا كان للتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان أن يتحقق على نحو أكثر اكتمالا في سياق الهجرة العالمية والسياقات الأخرى ذات الصلة.

رابعاً - ثغرات رئيسية تشوب التضامن الدولي في سياق الهجرة العالمية

٣٤ - من دواعي الأسف استمرار وجود عدد كبير من الثغرات في التضامن الدولي تنعكس فيما يصدر عن الدول وأصحاب المصلحة الآخرين من استجابات اجتماعية وقانونية إزاء تدفقات الهجرة العالمية؛ وينذر ذلك في أغلب الأحيان بحدوث تبعات سلبية على حقوق الإنسان للمهاجرين، أو يتسبب في حدوثها بالفعل. ويمكن الوقوف على هذه الثغرات في أبعاد وسياقات متعددة. فعلى الصعيد الجيوسياسي، يمكن تبيين وجود ثغرات مهمة في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان بين بلدان

(٧٦) منظمة الهجرة العالمية "الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية مسودة أولى"، ٥ شباط/فبراير ٢٠١٨. يمكن مطالعتها على الإنترنت في العنوان التالي https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205_gcm_zero_draft_final.pdf.

(٧٧) انظر، بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، وانظر أيضاً الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

(٧٨) انظر العنوان التالي على الإنترنت <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/15648/index.do>.

الجنوب، وبين بلدان الشمال وفي داخل البلدان. وبخصوص المجالات المواضيعية، يمكن ملاحظة أن الكثير من الأطر القانونية لتنظيم أحوال المهاجرين أو حمايتهم وتُظم الحماية الاجتماعية المحلية المعنية باللاجئين والترتيبات الاجتماعية والقانونية المتعلقة بتنظيم تقديم المساعدة الإنسانية يتعرض للتصدع جزاء بعض الثغرات التي تشوب التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان. ومن المهم ملاحظة أن عالم المجتمع المدني غير مستثنى هو ذاته من هذه الثغرات. ومرجع ذلك في أحيان كثيرة أن ثغرات التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان تظهر أيضا في مسلك بعض العناصر داخل المجتمع المدني إزاء المهاجرين. وسيجري فيما يلي مناقشة جميع هذه الأشكال من ثغرات التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان، مع توضيحها بضرب بعض الأمثلة.

ألف - الثغرات بين بلدان الجنوب

٣٥ - في عالم الجنوب، تبذل بعض البلدان في استقبال المهاجرين العالميين ورعايتهم جهودا كبيرة تزيد عما تبذله بلدان أخرى. ويمثل القرب الجغرافي بطبيعة الحال عاملا رئيسيا في تحديد أي البلدان يستوعب أعدادا أكبر من المهاجرين مقارنة بغيره. غير أن هناك عوامل أخرى - مثل متانة اقتصاد البلد وكياسة نظام الهجرة فيه - تلعب أيضا أدوارا مهمة. وعلى سبيل المثال، يتسم وضع الاقتصاد السياسي في جنوب أفريقيا بمتانته بالقياس تقريبا إلى كل دولة أفريقية أخرى، وشكل من ثم عنصرا مهما في اجتذاب الأعداد الكبيرة من المهاجرين الذين يقيمون في البلد حاليا^(٧٩). لكن الكثير من الدول الأفريقية لا يضاهي القدر الكبير الذي تفعله أوغندا وأثيوبيا وجنوب أفريقيا، وعدد آخر من البلدان، من أجل استيعاب المهاجرين (بالتعريف الفضفاض)^(٨٠). فمثلا، تتم السجلات المتعلقة بمدى معاملة المهاجرين معاملة مكفولة الاحترام والكرامة في عدد من البلدان الأفريقية (التي تمثل مسارات على دروب الهجرة الأفريقية/الأوروبية) عن بُعدها الشديد عما ينبغي أن تكون عليه هذه المعاملة. وحسب ما توصلت إليه المنظمة الدولية للهجرة مثلا، تتسم التحديات التي تكتنف الحماية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان الحاصلة على طول هذه المسارات بفداحتها وتتضمن، الموت في عرض البحر أو في الصحراء أو في مواقع العبور الأخرى، والعبودية واحتفاء المهاجرين والاستغلال وسوء المعاملة البدنية والنفسية والاتجار بالبشر وتهريبهم والعنف الجنسي والجنساني والاحتجاز التعسفي والسخرة وطلب الفدية والابتزاز؛ وسوى ذلك من انتهاكات حقوق الإنسان^(٨١). وفي أمريكا اللاتينية، استدعت التدفقات الجديدة والمتنوعة في سائر أنحاء المنطقة استجابة من دول العبور ودول المقصد بغرض زيادة قدرات الإنفاذ والحماية على الحدود^(٨٢). وتشير جميع القضايا التي تتناولها هذه الفقرة إلى طائفة من الثغرات البارزة تشوب التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان وتحتاج إلى التصدي لها بقوة وعلى وجه السرعة.

باء - الثغرات بين بلدان الشمال

٣٦ - ثمة أيضا ثغرة مماثلة في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان موجودة في عالم الشمال، حيث يتحمل عدد قليل من البلدان القدر الأكبر من مسؤولية استيعاب تدفقات الهجرة العالمية

(٧٩) انظر، المنظمة الدولية للهجرة، تقرير الهجرة العالمية لعام ٢٠١٨.

(٨٠) المرجع نفسه، الصفحات ٤٤-٥٤.

(٨١) المرجع نفسه، الصفحة ٥٠.

(٨٢) المرجع نفسه، الصفحات ٧٥-٨١.

(بالتعريف الفضايف)، وبالأخص تدفقات الهجرة القادمة من عالم الجنوب. ورغم الميل المُلاحظ في الآونة الأخيرة إلى السير في الاتجاه المعاكس لذلك، هناك بلدان كالسويد وكندا وألمانيا وفرنسا والولايات المتحدة لها سجلات بارزة في هذا المجال (بصرف النظر عن مواقفها الحالية)^(٨٣). وثمة مجموعة أخرى من البلدان موجودة أساساً في شرق أوروبا ووسطها وجنوبها، لها سجلاتها البارزة في مقاومة الضغوط الواقعة عليها لتحمل حصتها العادلة في هذا السياق^(٨٤). بل حتى ذهب رئيسا بلدين من بلدان أوروبا الشرقية إلى حدود بعيدة وزعما أن استقبال المهاجرين سيتسبب في الانقراض من "الصبغة المسيحية" و "النقاء الثقافي" لأوروبا^(٨٥). كما تسعى القيادة الجديدة في أحد بلدان جنوب أوروبا في اتباع سياسات مناهضة للمهاجرين تتسم بقدر كبير من التشدد^(٨٦). وتُصبت كذلك حواجز لمناوأة المهاجرين في بلدان كثيرة أخرى في عالم الشمال، بما في ذلك في بلد رئيسي في أمريكا الشمالية يتبع فيه نظام شعوي جديد إجراءات صارمة بشأن الهجرة^(٨٧). غير أن النقطة الرئيسية التي يتعين ملاحظتها هنا هي عدم التكافؤ في استيعاب تدفقات المهاجرين على مدى الوقت، وتحمله من قبل حفنة قليلة من بلدان عالم الشمال. وتبدو جلية في هذا المقام تلك الثغرة الموجودة في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان التي تحتاج إلى ملئها عبر زيادة التعاون والعمل الدوليين في هذا المضمار.

٣٧ - كذلك، اتسم تقسيم المسؤولية داخل الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بإدارة واستيعاب تدفقات المهاجرين الوافدين من خارج أوروبا بتفاوته البين، سواء قُدِّر على أساس نصيب الفرد من الدخل أو من منظور القيمة الإجمالية للموارد المتاحة للبلدان المعنية للتعامل مع هذه التدفقات. وهنا مرة أخرى يتحمل عدد قليل للغاية من البلدان، على الأقل حتى لحظة زمنية قريبة، القدر الأكبر من المسؤولية؛ وأبرز هذه

(٨٣) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية "تقرير الهجرة الدولية لعام ٢٠١٥ (الملاحم الرئيسية)"، ٢٠١٦. يمكن مطالعته على الإنترنت في الموقع التالي www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf. وانظر أيضا، كريس هاريس "تحري الحقيقة: كم عدد اللاجئين الذين استقبلهم كل بلد من بلدان الاتحاد الأوروبي؟"، يورو نيوز، ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧ (انظر الجدول المعنون "أعداد المهاجرين الذين استقبلهم كل بلد من إجماليهم البالغ ١٦٠ ٠٠٠ شخص). يمكن مطالعته على الإنترنت في الموقع التالي www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in.

(٨٤) انظر، غابريلا بازينسكا وساره ليدويث، "كيف بنت أوروبا الأسوار لمنع دخول الناس"، وكالة رويترز، ٤ نيسان/أبريل ٢٠١٦. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.reuters.com/article/us-europe-migrants-fences-insight-idUSKCN0X10U7.

(٨٥) انظر، فايولا وبيرنوم "البابا يناشد كاثوليك أوروبا استقبال اللاجئين" (انظر الحاشية ٩)؛ انظر أيضا شون ووكر "الرئيس الهنغاري يصرح بأن أوروبا تتعرض الآن لغزو المهاجرين"، صحيفة الغارديان، ١٥ آذار/مارس ٢٠١٨. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.theguardian.com/world/2018/mar/15/hungarian-leader-says-europe-is-now-under-invasion-by-migrants.

(٨٦) انظر، ستيف شيرر وماسيميليانو دي جيورجيو "إيطاليا وفرنسا تسعيان لإنهاء مشاحنتهما حول المهاجرين، وتنانان تقريرا بابويا"، وكالة رويترز، ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٨. يمكن مطالعته على الإنترنت في الموقع التالي www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy/italy-and-france-try-to-patch-up-migrant-row-draw-papal-rebuke-idUSKBN1JA1D6.

(٨٧) انظر، ستيفن كوليسون "الولايات المتحدة تراقب حرب ترامب على الهجرة"، شبكة السي. إن. إن، ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٨. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.cnn.com/2018/06/14/politics/donald-trump-immigration-jeff-sessions/index.html.

البلدان هي السويد وألمانيا^(٨٨). ويدل التشاحن الأخير بين بلدين أوروبيين بشأن رفض أحدهما السماح لمهاجرين مغادرة السفينة التي أنقذتهم من الكَرْب في عرض البحر والنزول إلى أحد موانئه البحرية، بشكل بيّن، ليس فقط على تزايد الافتقار إلى التضامن من جانب الحكومة المعنية في مثل هذا النوع من السياقات، بل أيضا على ضرورة وجود توزيع أكثر وضوحا وتنظيما وعدلا للمسؤولية فيما بين البلدان الأوروبية في هذا المضمار^(٨٩). وتمثل هذه الحالة ثغرة في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة تحتاج إلى التصدي لها عبر التعاون والعمل العاجلين داخل الاتحاد الأوروبي. كما أن الاتفاق الأخير المؤرخ ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٨^(٩٠)، الذي توصلت إليه دول الاتحاد الأوروبي في بروكسل يكفل بشكل جزئي، بالرغم من المحددات التي تكتنفه، تقاسم أوروبا ما تجلبه تدفقات الهجرة العالمية إليها من مكاسب وأعباء.

جيم - الثغرات داخل البلدان في مجال الحماية الاجتماعية والقانونية للمهاجرين

٣٨ - من أسف أن يتجه الخطاب الطنّان المعادي للمهاجرين والتوجهات الشعبوية ورهاب الأجانب إلى التصاعد، وأن يشكل جزءا من الممارسة العرفية للدول في عدد وافر من بلدان العالم ويؤدي إلى توليد مشاعر وسياسات وقوانين وممارسات حادة معادية للمهاجرين. ويتجه إلى التصاعد أيضا في أنحاء العالم الخطاب الرئّان عن خطر المهاجرين المفترض على الهوية القومية الذي أصبح صداه يتردد على ألسنة الصفوة الحاكمة في بعض البلدان أو يوظف لمصالحها^(٩١). وفي أحد البلدان القوية في أمريكا الشمالية، يستخدم كبار مسؤولي الحكومة في أغلب الأوقات لغة عنصرية معادية للأجانب في وصف المهاجرين، ويميلون إلى اتباع سياسات وقوانين وممارسات شديدة القسوة معادية للمهاجرين، مثل فصل الأطفال عن ذويهم من أجل إحباط الهجرة غير النظامية^(٩٢)، فضلا عن حظر دخول المسلمين من دول معينة إلى

(٨٨) انظر، ريتشيل سبروتي "السويد كانت ضمن أفضل الدول للمهاجرين. لكن الوضع يتغير الآن". الإذاعة العامة الدولية: الخدمة العالمية، ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.pri.org/stories/2017-09-11/sweden-was-among-best-countries-immigrants-thats-changing؛ وانظر أيضا دي روغلا دور (من ترجمة كاميل ريموندو) "في السويد، ينبغي أن يكون بوسع اللاجئين أن يبدؤا بداية جديدة" (انظر الحاشية ٥٥).

(٨٩) انظر، شير ودي جيورجيو "إيطاليا وفرنسا تسعيان لإنهاء مشاحنتهما حول المهاجرين، وتناولا تقريرا بابويا".

(٩٠) انظر، رويترز "تفاصيل اتفاق الاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة"، ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٨. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.reuters.com/article/us-eu-summit-conclusions-migration/details-of-eu-agreement-on-migration-idUSKBN1JP0DS.

(٩١) انظر، فايولا وبيرنباوم "البايا يناشد كاثوليك أوروبا استقبال اللاجئين"، (انظر الحاشية ٩).

(٩٢) انظر، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان "خبراء الأمم المتحدة يطالبون الولايات المتحدة بإطلاق سراح الأطفال المهاجرين من الحجز والتوقف عن استعماهم لردع الهجرة غير النظامية"، ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٨. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23245&LangID=E.

أراضيه (وإن صاحبت ذلك بعض الاستثناءات)^(٩٣) ومحاولة إيقاع العقاب على مدن الملاذ^(٩٤). وهذه الحقائق وحدها دليل على وجود ثغرات بالغة الخطورة في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان داخل بلدان كثيرة على صعيد التعامل مع الهجرة العالمية. ومرجع ذلك أن هذه القوانين والسياسات والتصريحات الرنانة لا تستند إلى إقرار بإنسانيتنا المشتركة وتتحرك ببواعث لا ترى في فرادى المهاجرين بشرا أصحاب حقوق، بل أعضاء في جماعات لا ملامح لها مع التأكيد على أنها مصدر تهديد.

٣٩ - ويمكن الوقوف أيضا على ثغرات جسيمة مماثلة في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان فيما يتصل بحماية المهاجرين في مناطق أخرى من العالم. ففي السياق الأفريقي مثلا، وُجد في بلدان كثيرة في القارة توجه نحو ربط التعامل مع المهاجرين بالبُعد الأمني، بمعنى التعامل مع المهاجرين باعتبارهم في الأساس مسألة أمن قومي. وعلى سبيل المثال، أعلن أحد البلدان في شرق أفريقيا في مرحلة معينة عن خطط لبناء جدار على حدوده مع أحد جيرانه، وقام أيضا بتوجيه جميع اللاجئين الحضريين الموجودين فيه للإقامة في مخيمات للاجئين، وأمر بعمليات اعتقال واسعة النطاق للمهاجرين غير النظاميين^(٩٥). وفي حين أن الخبر المستقل مدرك للاحتياجات الأمنية للبلدان المعنية، ينبغي أيضا ملاحظة أن اتباع هذه التدابير المعنية بالتعامل مع البُعد الأمني قد تتسبب في نقائص جسيمة في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان. ومرجع ذلك أن هذه التدابير قد تؤدي غالبا إلى الربط بشكل غير قانوني بين المهاجرين والتهديدات الأمنية للبلد المعني، وإساءة معاملتهم على يد وكلاء هذه الدولة، وتكريس حواجز نفسية ومادية قائمة تحول دون نشوء إحساس عام بإنسانيتنا واتمائنا المتأصلين.

٤٠ - كذلك، توجد ثغرات كبيرة في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان فيما يتصل بضمان الحقوق الاجتماعية للمهاجرين حول العالم. فمثلا، وفي سبيل التصدي لثغرات الحماية الاجتماعية القائمة في قوانين أحد بلدان الاتحاد الأوروبي، قررت اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية كما رأينا من قبل أن النظام المعمول به في ذلك البلد، والذي لا يتيح للمهاجرين غير النظاميين حق الحصول على مساعدة الطوارئ الاجتماعية والطبية بموجب المادة ١٣ (٤) من الميثاق الاجتماعي الأوروبي، ينتهك التزامات هذا البلد بموجب الميثاق الاجتماعي الأوروبي^(٩٦)، حيث رأت أن المادة تمنح الرعايا الأجانب استحقاقا للحصول على هذه المساعدة. ورأت اللجنة أن المنتفعين بالمساعدة الاجتماعية والطبية هم الرعايا الأجانب الموجودون بشكل قانوني في البلد المعين، وإن كانوا غير حائزين لوضع المقيم، إضافة إلى

(٩٣) انظر، الأمر التنفيذي رقم ١٣٧٦٩ المعنون "حماية الأمة من دخول إرهابيين أجانب إلى الولايات المتحدة" برقم ٨٢/٨٩٧٧٢ في السجل الاتحادي، المؤرخ ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. وجرى في وقت لاحق تعديل هذا الأمر التنفيذي بعد تعليقه/إسقاطه في المحاكم؛ وانظر أيضا الأمر التنفيذي رقم ١٣٧٨٠، المعنون "حماية الأمة من دخول إرهابيين أجانب إلى الولايات المتحدة" برقم ٨٢/١٣٢٠٩ في السجل الاتحادي المؤرخ ٦ آذار/مارس ٢٠١٧. وقد عُطل في المحاكم أيضا هذا الأمر التنفيذي الثاني المماثل للأمر الأول. لكن المحكمة العليا في الولايات المتحدة أيدته وإن جاء ذلك ضمن حدود معينة.

(٩٤) انظر، رويترز "وزارة العدل في الولايات المتحدة تقاضي ولاية كاليفورنيا بسبب قوانينها المتعلقة "بالملاذ"، ٧ آذار/مارس ٢٠١٨. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي: www.cnbc.com/2018/03/07/us-justice-department-sues-california-over-its-sanctuary-policies.html

(٩٥) انظر، الاتحاد الأفريقي "تقييم إطار سياسة الهجرة في أفريقيا".

(٩٦) للجنة الأوروبية للحماية الاجتماعية "مجلس الكنائس الأوروبية ضد هولندا"، الشكوى رقم ٢٠١٣/٩٠، قرار بشأن الموضوع، بتاريخ ١ تموز/يوليه ٢٠١٤ (انظر الحاشية رقم ٧٨).

الأشخاص الموجودين في البلد في وضعية غير نظامية. وفي حين أكدت اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية ضرورة أن توفر الدول الإقامة والغذاء ورعاية الطوارئ والملبس للأشخاص المعنيين حتى يكون بإمكانهم مواكبة حالة العوز المباشرة التي تكتنفهم، رأت أن الدول غير مطالبة بتوسيع الأراضيات الأخرى للحماية الاجتماعية لفائدة المهاجرين غير النظاميين، من قبيل كفالة ترتيبات مضمونة للدخل^(٩٧). ويصدق الشيء نفسه على كثير من البلدان الأخرى التي تضع سياسات شاملة للحماية الاجتماعية، من قبيل الحق في التعليم والرعاية الصحية والتمتع بالسكن والعمل اللائقين وتقصير الاستفادة بما على رعاياها وعلى بعض فئات المهاجرين. وعلى سبيل المثال، يشيع تماما في الشرق الأوسط وفي جنوب شرق آسيا أن يكافح كثير من المهاجرين من أجل الحصول على خدمات الحماية الاجتماعية، وهي مسألة ترتبط جزئيا في بعض الأحيان بممارسات التوظيف المتعسف للعمال الأجانب^(٩٨). وإلى جانب ذلك، تدفع متطلبات تقديم وثائق رسمية للحصول على هذه النواعيات من خدمات الحماية الاجتماعية بالمهاجرين غير النظاميين إلى وضعية ضعف خاصة حيث يواجهون الفقر، ويواجهون التمييز في سبل حصولهم على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية (انظر A/68/333 و A/71/385).

دال - الثغرات في المجتمع المدني

٤١ - مقابل التوجه شديد الذبوع المحتفى به الذي ينحوه المجتمع المدني للمساهمة كحصن منيع في حماية حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية، يمكن أحيانا أن تتصرف بعض العناصر داخل هذا المجتمع المدني بسبب تقوُّص حقوق الإنسان بما فيها الحق المفترض في التمتع بالتضامن الدولي. وتقدم الجماعات أو عصابات الدهماء التي ترفع لواء مناوأة المهاجرين حول العالم الدليل على هذا التوجه. وعلى سبيل المثال، أمسكت جماعة "الدفاع عن أوروبا" وما على شاكلتها بالرواية المختلفة حول مشاركة المنظمات غير الحكومية في الاتجار بالبشر واستخدمتها في مغالبة المنظمات الإنسانية غير الحكومية التي تبدي تضامنا دوليا قائما على حقوق الإنسان بإنقاذ المهاجرين المعرضين للموت في عرض البحر^(٩٩). وأطلقت عملية السفينة التابعة لجماعة "الدفاع عن أوروبا" مستهدفة في الواقع إرباك هذه المنظمات في مساعيها للتعبير عن التضامن الدولي بهذا الأسلوب إزاء المهاجرين العالميين. ورغم أن جماعة الدفاع عن أوروبا تخلت عن مهمتها بعد عرققتها على يد "المعادون للفاشية"، ادعت نجاحها في هذه المهمة بزعم أن بعض دول البحر الأبيض المتوسط أدت هذه الوظيفة فعليا نيابة عنها^(١٠٠). لكن جماعة "الدفاع عن أوروبا" لا تزال

(٩٧) انظر، مجلس أوروبا، اللجنة الأوروبية للحماية الاجتماعية: الاستنتاجات: رابع عشر - ١، المملكة المتحدة الصفحة ٨٤٥؛ الاستنتاجات: ثالث عشر - ٤، بيان تفسيري بخصوص المادة ١٣، الصفحات ٥٤-٥٧؛ الاستنتاجات: رابع عشر - ١ هولندا، الصفحة ٥٩٨؛ الاستنتاجات: رابع عشر - ١ آيسلندا، الصفحة ٤١٧.

(٩٨) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ "تقرير الهجرة لآسيا والمحيط الهادئ لعام ٢٠١٥: مساهمات المهاجرين في التنمية". يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.unescap.org/sites/default/files/SDD%20AP%20Migration%20Report%20report%20v6-1-E.pdf.

(٩٩) انظر، ليز فيكيث وفرانيسيس وبيير وأنيا آدموند - بيتيت "النزعة الإنسانية: الوجه غير المستساغ للتضامن"، (لندن معهد العلاقات العرقية، ٢٠١٧).

(١٠٠) انظر، مايا أوبنهايم "الدفاع عن أوروبا: سفينة اليمين المتطرف الضالعة في اعتراض اللاجئين تنهي مهمتها بعد سلسلة انتكاسات"، صحيفة الإندبيندنت، ٢١ آب/أغسطس ٢٠١٧. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.independent.co.uk/news/world/europe/defend-europe-far-right-ship-stop-refugees-mediterranean-end-mission-c-star-setbacks-migrant-boats-a7904466.html.

موجودة في حيز العمل” مع استعداد يديه الآن بعض النشطاء المنتمين إلى اليمين المتطرف للحوء إلى العنف المكشوف“^(١٠١). وأكثر من ذلك، ”تقوم أيضا الأحزاب الانتخابية القوية شديدة التطرف بعمليات للتعبئة، وتبزيغ عناصر إنفاذ العدالة الأهلية بل وحتى منظمات شبه عسكرية“ قاصدة اتخاذ إجراءات ”ضد من يتضامنون مع اللاجئ والمهاجرين“^(١٠٢) وتعارض الجماعات العنصرية في المجتمع المدني ومنها جماعة ”الحق البديل“ أي شكل من أشكال التضامن مع المهاجرين أو حماية حقوقهم الأساسية^(١٠٣). وشنت أيضا حملات مهمّة مناوئة للتعبير عن التضامن مع المهاجرين استهدفت بعض المنظمات غير الحكومية ومتطوعيها، مدعية الدفاع عن أوروبا من المهاجرين واللاجئين^(١٠٤). ويثير نفس القدر من الانزعاج قيام أفراد عاديين وجماعات في بعض البلدان بتنظيم أنفسهم لأداء أعمال الدورية على حدود بلدهم أو القبض على المهاجرين غير النظاميين^(١٠٥). وفي أحد البلدان الأفريقية، وهو أمر تكرر أيضا في أماكن أخرى، انقضت أفراد وعصابات مرات عديدة على المهاجرين وقاموا بتشويهم أو قتلهم، على الرغم من الجهود التي بذلتها حكومات عديدة للحيلولة دون ذلك^(١٠٦). ويمثل كل ذلك ثغرات خطيرة في التضامن الدولي ناجمة عن تصرفات الجماعات الرجعية في المجتمع المدني - وهي ثغرات تحتاج إلى التصدي لها بقدر أكبر من الفعالية عن طريق اتخاذ إجراءات محلية ودولية مكثفة.

خامسا - تطبيق تعسفي للتضامن الدولي في سياق الهجرة العالمية

٤٢ - على كثرة الممارسات الجيدة للتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان حسبما سبقت مناقشته، وجدت أيضا لسوء الطالع حالات ومواقف كثيرة للغاية طُبّق فيها التضامن الدولي (خاصة داخل الدول) أو استُغل عسفاً بأساليب لا تفضي إلى حماية حقوق الإنسان للمهاجرين العالميين. من هنا، حدث في بعض الأحيان تعبير عن التضامن الدولي (الذي يعرّف بأنه وحدة الغرض والعمل) بأسلوب مقوّض لحقوق الإنسان، بدرجة تصل إلى حد انتهاك هذا التضامن. وسيجري في الجزء المتبقي من هذا الفرع تناول أمثلة لتلك الحالات والمواقف جرى فيها استغلال هذا النوع من التضامن الدولي ”كأداة“^(١٠٧).

(١٠١) انظر، فيكيت وويبر وأدموند - بتيت، ”النزعة الإنسانية“، الصفحة ٣١.

(١٠٢) المرجع نفسه، الصفحة ٣٢.

(١٠٣) المرجع نفسه.

(١٠٤) المرجع نفسه، الصفحتان ٣٤ و ٣٥.

(١٠٥) انظر، فايسلاندر ”لقاء مع عناصر إنفاذ العدالة الأهلية الذين يسيرون الدوريات على الحدود الأمريكية - المكسيكية“، يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي - www.vice.com/en_ca/article/kzpj7v/we-met-the-vigilantes -patrolling-the-us-mexico-border؛ وكسابا تيبور توت ”المتطوعون وعناصر إنفاذ العدالة الأهلية يترصدون باللاجئين في هنغاريا“، صحيفة دويتشه وييل، ٢٨ آب/أغسطس ٢٠١٥. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.dw.com/en/volunteers-and-vigilantes-watch-over-refugees-in-hungary/a-18677868

(١٠٦) انظر، دابو أكينيفون وآخرون، ”الاعتداءات المدفوعة برهاب الأجانب: جهود وقف عمليات القتل في جنوب أفريقيا غير ذات جدوى“ صحيفة الفانغارد، ١٨ أيار/مايو ٢٠١٨. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.vanguardngr.com/2018/05/991733/

(١٠٧) انظر، ألسوب ”منازعة مبدأ الإخاء“ (انظر الحاشية ٧).

٤٣ - وانبثق كثير من هذه الحالات والمواقف عن تنفيذ "الخطة الوقائية" للاتحاد الأوروبي المتصلة بالهجرة العالمية، وبالأخص عبر البحر الأبيض المتوسط. وكما رأيت إحدى الكاتبات عن حق فإن الخطة المذكورة "استهدفت منع وصول المهاجرين إلى الشواطئ الساحلية التي تمكنهم من استغلال رحلتهم البحرية [عبر البحر الأبيض المتوسط]؛ وسعت في آن واحد إلى حفز المهاجرين على استعمال المسارات القانونية، وبنفس القدر ردهم بالتدابير الأمنية عن ركوب البحر"^(١٠٨). ولاحظت الكاتبة أيضا أن "هذه الخطة مرومة في الأساس عن طريق التعاون مع بلدان ثالثة، وباستعمال مسارات قانونية بديلة، وبتطبيق نوع من الردع يُلتزم تأمينه عن طريق تعزيز المراقبة الحدودية"^(١٠٩). ويمكن الوقوف في أمريكا الشمالية على حالات ومواقف أخرى وُظف فيها التضامن الدولي كأداة طُبقت على نحو أدى إلى انتهاك حقوق المهاجرين العالميين، جاءت نتيجة ضغوط مارستها دولة قوية في هذه المنطقة على بلد مجاور للحد من عبور المهاجرين من أمريكا اللاتينية عبر أراضي هذا البلد؛ كما تبدت أيضا في حالات العودة "الطوعية" للمهاجرين التي تنقذ قسرا أو تحت ضغوط من الدول "المستضيفة" لهم إلى بلدانهم الأصلية، بالتعاون (المرتبط غالبا بالحوافز) الذي تقدمه هذه الدولة^(١١٠).

٤٤ - وتمثل خطة العمل المشتركة لعام ٢٠١٥ بين الاتحاد الأوروبي وبلد واقع على حدود أوروبا وآسيا، من أجل كبح تدفق المهاجرين إلى منطقة الاتحاد الأوروبي، واحدة من نتائج تنفيذ الخطة الوقائية للاتحاد الأوروبي. وحسبما أُشير في إحدى الدراسات، يدفع الاتحاد الأوروبي بموجب هذا الاتفاق الموقع في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ ما قدره ٣ بلايين يورو إلى البلد المعني لمعالجة حالة المهاجرين/اللاجئين فيه، بهدف منع هؤلاء الأشخاص من الوصول إلى بلدان الاتحاد الأوروبي^(١١١). ويتولى هذا البلد في إطار خطة العمل المشتركة تسيير الدوريات البحرية وإنفاذ القيود الحدودية بغرض السيطرة على تدفق المهاجرين/اللاجئين إلى أوروبا ومكافحة الاتجار بالبشر وتزوير جوازات السفر، وإعادة المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية إن لم يستوفوا اشتراطات اللجوء، وبذلك أصبح هذا البلد يمثل "حائط صد" ضد ما يعتبره الاتحاد الأوروبي فيضانا من اللاجئين قادمًا إلى أراضيه^(١١٢). ويمكن الإلمام بالقصد البيّن للاتحاد الأوروبي من توقيع هذا الاتفاق في التقرير المؤرخ ١٠ شباط/فبراير ٢٠١٦ الذي نشرته المفوضية الأوروبية بشأن التقدم الذي أحرزه البلد المعني في مجال تنفيذ خطة العمل المشتركة^(١١٣). واشتملت الاستنتاجات والتوصيات المشمولة بالتقرير مطالبة هذا البلد الشريك أن يقوم بجملة أشياء منها "تحقيق تقدم ملموس في منع حالات المغادرة غير النظامية للمهاجرين واللاجئين من أراضيه"^(١١٤).

(١٠٨) انظر، باساران "إنقاذ الأرواح في البحر" (انظر الحاشية ٦).

(١٠٩) المرجع نفسه.

(١١٠) انظر على سبيل المثال، رودريغو دومينغويز - فيلغاس وفينكتوريا ريتيغ "المهاجرون المرحلون من الولايات المتحدة والمكسيك إلى المثلث الشمالي: ملف إحصائي واجتماعي - اقتصادي"، (واشنطن العاصمة، معهد سياسات الهجرة، ٢٠١٥).

(١١١) انظر، مكتبة الكونغرس، مركز البحوث القانونية العالمية، "قانون وسياسة الهجرة في بلدان مختارة" (تركيا)، ٢٠١٦. يمكن مطالعته على الإنترنت في الموقع التالي www.loc.gov/law/help/refugee-law/turkey.php.

(١١٢) انظر، خطة العمل المشتركة لعام ٢٠١٥ بين الاتحاد الأوروبي وتركيا، المؤرخة ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥.

(١١٣) انظر، المفوضية الأوروبية، خطة العمل المشتركة بين الاتحاد الأوروبي وتركيا: تقرير عن التنفيذ، ١٠ شباط/فبراير ٢٠١٦، تحت الرمز 85 final, annex 1 (2016) COM.

(١١٤) المرجع نفسه.

٤٥ - ولئن كان من حق الاتحاد الأوروبي والبلد المعني بطبيعة الحال أن يتعاونوا ويعملا متضامنين أحدهما مع الآخر في سياق الهجرة العالمية، وفي حين تتمتع دول الاتحاد الأوروبي بحقوق سيادية معينة (غير مطلقة) للحد من الدخول إلى أراضيها، تثير "الروح التي صيغت بها خطة العمل المشتركة المذكورة، بنية الحد من دخول المهاجرين إلى الاتحاد الأوروبي" في وقت عوز شديد^(١١٥) الانزعاج، من منظور حماية التضامن الدولي في سياق الجهود المبذولة لإسباغ الحماية على المهاجرين العالميين وحقوق الإنسان خاصتهم. والسبب في ذلك هو أن إغلاق الباب بهذه الطريقة بوجه المهاجرين في وقت تكتنفهم فيه ظروف يائسة، لا يساعد في النهوض بحماية حقوق الإنسان لهؤلاء المهاجرين، ويؤدي على الأرجح إلى تعريض هذه الحقوق للخطر بالنظر إلى قلة المسارات البديلة لدخول أوروبا وتباعدتها. والأكثر من ذلك، حسبما لاحظته أحد الكتّاب عن حق، فإن البلد الشريك للاتحاد الأوروبي في السياق الراهن وإن كان مستحقا للثناء على استضافته لواحد من أضخم التجمعات السكانية للمهاجرين/اللاجئين في العالم، هناك أيضا أسباب قوية للشعور الشديد بالقلق بشأن حالة حقوق الإنسان فيه. فمثلا، أصدرت اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية في شباط/فبراير ٢٠١٨ بيانا دعت فيه هذا البلد إلى حماية حقوق المهاجرين واللاجئين في أعقاب إعلان حالة الطوارئ فيه^(١١٦). ومن هنا، يمكن تخطيط الاتفاق إلى حد ما باعتباره حالة لتطبيق التضامن الدولي في سياق الهجرة العالمية على نحو ينتقص، أو على الأقل يمكن أن ينتقص، من حماية حقوق الإنسان للمهاجرين العالميين.

٤٦ - وتعطي مساعي الاتحاد الأوروبي وبعض فرادى الدول الأوروبية للعمل التضامني مع دولة في الشمال الأفريقي تعاني حاليا من حالة عدم استقرار، من أجل كبح تدفق المهاجرين إلى منطقة الاتحاد الأوروبي، مثلا آخر على توظيف التضامن الدولي في سياق الهجرة العالمية بشكل يضر بحقوق الإنسان للمهاجرين، أو على الأقل ينطوي على احتمال الإضرار بها. فمثلا، وفي مقابل التمويل، "وقعت سلطات هذا البلد الذي يمزقه الصراع، ونفذت عدة اتفاقات من هذا القبيل أبرمتها مع بلدان معينة في الاتحاد الأوروبي"^(١١٧). ولا تتوجه هذه الاتفاقات إلى تأكيد مسألة حماية حقوق الإنسان للمهاجرين أو حتى تذكرها بطريقة موضوعية^(١١٨). ومن جانبه، اعتمد الاتحاد الأوروبي، سبعة برامج مختلفة على أقل تقدير في إطار صندوق الاتحاد الأوروبي الاستئماني لحالات الطوارئ، تستهدف تحقيق الاستقرار والتصدي للأسباب الكامنة للهجرة غير النظامية في أفريقيا، اتجهت جميعها إلى هذا البلد بعينه^(١١٩). ويجادل الاتحاد الأوروبي بأن هذه البرامج جزء من جهود التعاون الدولي التي يضطلع بها وأن غايتها

(١١٥) انظر، إليزابيث كوليت "المفارقة التي ينطوي عليها اتفاق اللاجئين بين الاتحاد الأوروبي وتركيا". يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.migrationpolicy.org/news/paradox-cu-turkey-refugee-deal.

(١١٦) انظر العنوان التالي على الإنترنت - www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0091&language=EN.

(١١٧) انظر على سبيل المثال، مذكرة التفاهم بين إيطاليا وليبيا، ٢ شباط/فبراير ٢٠١٧، وانظر أيضا أنيا بالم "مذكرة التفاهم بين إيطاليا وليبيا: خط الأساس لنهج سياسي يستهدف إغلاق جميع الأبواب المؤدية إلى أوروبا"، معهد الشؤون الدولية، ٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe>.

(١١٨) المرجع نفسه.

(١١٩) انظر، المفوضية الأوروبية، "صندوق الاتحاد الأوروبي الاستثنائي لحالات الطوارئ من أجل أفريقيا". يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya_en.

الإعراب عن تضامنه مع المهاجرين العالميين لدرء وقوع حالات الطوارئ الإنسانية في البحر، ووقف الاتجار بالبشر وتهريبهم وكفالة بناء قدرات السلطات في البلد ذي الصلة^(١٢٠). لكن هذه البرامج أميل إلى أن تصب في بؤرة اهتمام الاتحاد الأوروبي بالتحكم مركزيا في تعاونه الدولي في مجال الهجرة مع الدولة المعنية في هذا المقام، أي تحقيق هدفه الرامي إلى كبح تدفق المهاجرين الساعين إلى الوصول إلى أوروبا عبورا بشمال أفريقيا والبحر الأبيض المتوسط. بيد أن الحقيقة المعلومة جيدا بشأن الانتهاكات الجسيمة التي لحقت، وتلحق بحقوق الإنسان للمهاجرين في هذا البلد، تجعل تركيز هذه الاتفاقات على منع المهاجرين العالميين من مغادرته لدخول أوروبا، أمرا مثيرا للانعاج من منظور حقوق الإنسان^(١٢١). ومما يؤسف له من ثم أن تطبيق التضامن الدولي أفضى في هذه الحالة إلى انتهاك حقوق الإنسان للمهاجرين العالميين^(١٢٢).

٤٧ - وعلى نحو ما جرت مناقشته آنفا، وتحت ضغوط مارستها دولة قوية في أمريكا الشمالية، قام بلد جار بتنفيذ خطة إنفاذ حدودية تهدف إلى إغلاق حدوده أمام الفارين من أمريكا الوسطى أمام عنف العصابات وأوضاع الحرمان الاقتصادي الخطيرة في بلدانهم، ومنعهم من الوصول إلى حدود الجار الشمالي لهذا البلد، الذي يمثل المقصد المفضل لمعظم هؤلاء الفارين^(١٢٣). ويعمل هذا البلد الآن كخط دفاع أول عن جاره القوي لصد هؤلاء المهاجرين. لكن هذه الخطة لم تفلح في ردع تدفق المهاجرين من أمريكا الوسطى إلى البلدين كليهما، وأسفرت فحسب عن زيادة وعورة رحلتهم إلى البلد الأقوى، وهو ما أدى بدوره إلى تعريض عدد من حقوق الإنسان خاصتهم للخطر، بما فيها حقوقهم في الحياة والكرامة والحرية^(١٢٤).

٤٨ - ولئن حقَّ لكل دولة (ضمن ضوابط) إدارة حدودها على النحو الذي تراه ملائما، من الواضح أيضا أن هذه السيادة ليست مطلقة. فإدارة وضبط الحدود لا يمكن إنجازهما بطريقة تعرّض للخطر بعضا من أكثر حقوق الإنسان للمهاجرين العالميين اتساما بطابعها الأساسي، كحقوقهم في الحياة والكرامة. وبينما يفترض المهاجرون العالميون، بادئ ذي بدء، بعض المجازفة عندما يقررون الشروع في رحلات الهجرة المحفوفة بالمخاطر، يرى الخبير المستقل أن زيادة هذه المخاطر شدة بالقوانين والسياسات والممارسات المتبعة في دولهم وفي دول العبور والمقصد، إلى الحد الذي يعرض للخطر ما لهم من حقوق الإنسان الأساسية، ينتهك بشكل جلي القانون الدولي لحقوق الإنسان.

(١٢٠) المرجع نفسه.

(١٢١) انظر، منظمة العفو الدولية، ”شبكة التواطؤ المظلمة في ليبيا؛ إساءة معاملة اللاجئين والمهاجرين المتجهين إلى أوروبا“ (لندن، ٢٠١٧) يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017ENGLISH.PDF.

(١٢٢) انظر، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ”خبراء الأمم المتحدة يشددون على ضرورة أن تنهي ليبيا المزايدات “الشائنة” لبيع المستعبدين“، ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧. يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22475&LangID=E.

(١٢٣) انظر، عزام أحمد ”خطوة بخطوة مع المهاجرين على مسار يائس عبر المكسيك“، صحيفة النيويورك تايمز، ٨ شباط/فبراير ٢٠١٦، يمكن مطالعته على الإنترنت في العنوان التالي www.nytimes.com/2016/02/08/world/americas/mexico-migrants-central-america.html.

(١٢٤) المرجع نفسه.

سادسا - استنتاجات وتوصيات لأغراض الإصلاح القائم على حقوق الإنسان

٤٩ - تناول الخبير المستقل بالنظر في سياق هذا التقرير كثيرا من القضايا التي تمس التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياقنا المعاصر المتعلق بالهجرة العالمية. وانطلاقا مما يكتسبه موضوعا التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان والهجرة العالمية من بروز وأهمية في وقتنا الحاضر، وعلى الأخص فيما يتصل بالحاجة المحتممة لحماية المهاجرين العالميين حول العالم مما يتعرضون له من انتهاكات جسيمة ومستفحلة لحقوق الإنسان خاصتهم، يتعين على الدول والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين أن يضاعفوا على أوسع نطاق جهودهم الرامية إلى التصدي للشواغل المثارة في هذا التقرير. وليس من المغالاة في شيء تأكيد الدور المحوري للجمعية العامة في التشديد على اتباع هذا النهج الراجح. ويحدو الخبير المستقل الأمل في أن تنهض هذه الجمعية المبجلة لملافاة هذا التحدي، بما في ذلك من خلال ضمان اعتماد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، وتنفيذه الناهض وتنقيحه عند الضرورة.

٥٠ - وفي ضوء المناقشة الواردة أعلاه، يتقدم الخبير المستقل ببضع توصيات رئيسية إلى الدول وأصحاب المصلحة على النحو الوارد أدناه:

(أ) إعادة ضبط طريقة التفكير: ثمة حاجة عاجلة إلى تغيير طريقة التفكير الاجتماعي والقانوني السائدة في كل بلد تقريبا بشأن الهجرة العالمية. ووفقا لاحظه أحد القادة العالميين يتعين بدلا من النظر إلى المهاجرين العالميين "كتهديدات لبحوثنا"، أن يسعى الجميع، بلدانا ومجتمعات مدنية وشعبا، إلى العمل معا بشكل أوثق لكفالة احترام كرامة وحقوق الإنسان للمهاجرين العالميين وتهيئة بيئة اجتماعية وقانونية تقدرهم حق قدرهم "كأشخاص يمكن أن تسهم خبراتهم وقيمهم الحياتية إسهاما عظيما في إثراء مجتمعاتنا"^(١٢٥).

(ب) توسيع نطاق التضامن المناصر للمهاجرين والاحتفاء به: يتعين أن يجري تعزيز التعبيرات الإيجابية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان التي تبديها عناصر في المجتمع المدني والمدن وسائر الحكومات المحلية والدول والمنظمات الإقليمية وعلى الصعيد العالمي، وأن يُسعى إلى توسيع نطاقها ودعمها من قِبَل الأطراف الأخرى، وأن يُحتفى بها على نطاق أعم بوصفها تعبيرات لا غنى عنها تناصر حقوق الإنسان وتناصر العمل الإنساني وتؤدي إلى إنقاذ أرواح الآلاف من المهاجرين العالميين، وتكفل معاملتهم بالكرامة التي يستحقونها؛ وتنهض بالتكامل والتنمية والعدالة على الصعيد العالمي؛

(ج) القيام على وجه الاستعجال بإنشاء مسارات للهجرة النظامية: تُحثّ بقوة الدول التي لم تنشئ بعد مسارات للهجرة النظامية الوافدة من أنحاء العالم على أن تفعل ذلك على وجه السرعة، لكي تساهم في تخفيف الضغوط الواقعة على المهاجرين العالميين التي تحملهم على الهجرة بأسلوب غير نظامي. ومن دواعي سرور الخبير المستقل ملاحظة أن هذا الشاغل الرئيسي المتعلق بالتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان سيجري على الأرجح طرحه بقدر ما في إطار الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، الذي يجري التفاوض بشأنه حاليا؛

(١٢٥) انظر، شيرر ودي جيوجيو "إيطاليا وفرنسا تسعيان لإنهاء مشاحنتهما حول المهاجرين، وتنانان تقريرا بابويا".

(د) توسيع نطاق المسارات الراهنة للهجرة النظامية: تُحثّ بقوة الدول التي أنشأت بالفعل مسارات للهجرة النظامية إلى أراضيها، على أن تسنّ قوانين وتتخذ تدابير أخرى تكفل تحقيق زيادة كبيرة في أعداد المهاجرين العالميين الذين يُستوعبون عبر هذه المسارات. ومن دواعي غبطة الخبير المستقل أيضا أن يلاحظ أن هذا الموضوع سيناقش على الأرجح بقدر ما في سياق الاتفاق العالمي؛

(هـ) إيجاد آلية أفعال للتضامن الداخلي في الاتحاد الأوروبي: يتعين على دول الاتحاد الأوروبي أن تبذل جهدا إضافيا لاتباع سبل فعالة وعادلة في تنفيذ آلياتها للتضامن الداخلي، من أجل تقاسم المهاجرين العالميين الساعين إلى دخول منطقة الاتحاد الأوروبي وتسيير شؤونهم. ويرحب الخبير المستقل بزيادة الجهود المبذولة في هذا الصدد، بما فيها الاتفاق المبرم في بروكسل في ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٨؛

(و) نزع الشرعية عن التطرف والعداء الشعبي المناوئ للمهاجرين العالميين: ينبغي للدول، تماشيا مع التزاماتها بموجب المادتين ٤ و ٧ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، بذل جهود أكبر (ضمن حدود الحقوق المكفولة لكل شخص في التمتع بحرية التعبير وتكوين الجمعيات) من أجل الشني عن التطرف والعداء الشعبي والتصريحات المناوئة للمهاجرين، ونزع الشرعية عنها. إن هذه الأسقام منافية بشدة لقيم التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان ومخالفة لمشروع الإعلان المقترح المتعلق بالحقوق في التضامن الدولي؛

(ز) إنهاء الجهود الرامية إلى توسيع نطاق الإنفاذ إلى خارج الحدود القارية، أو إبدالها: لا بد من الشني بقوة عن توسيع حدود إنفاذ الترتيبات القارية أو الإقليمية إلى قارات وأقاليم أخرى باعتماد اتفاقات دولية من النوع الذي يميل إلى تفويض حقوق الإنسان والكرامة الإنسانية للمهاجرين، بدلا من تدعيمها. إن هذه الاتفاقات مآلها أن تؤدي إلى إيقاع انتهاكات جسيمة بحقوق الإنسان وإهانة روح التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان ومناقضة نص مشروع إعلان الحق في التضامن الدولي.