الأمم المتحدة

A/74/185

الجمعية العامة

Distr.: General
17 July 2019
Arabic
Original: English

الدورة الرابعة والسبعون

البند ٧٢ (ب) من القائمة الأولية*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النُهج البديلة لتحسين التمتُّع 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، المقدّم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٣٥.

* A/74/50.

19-12210 (A) 080819 160819

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي**

موجز

هذا التقرير هو التقرير الثاني الذي يعدّه أوبيورا تشينيدو أوكافور، الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي. وفي هذا التقرير، المقدم عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٣٥، يناقش الخبير المستقل القضايا والمشاكل التي أُثيرت في سياق توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين، والتي ترتبط بالتمتّع بالتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان، أو عدم التمتع به.

** يعرب الخبير المستقل عن امتنانه لكلية Osgoode Hall Law School بجامعة يورك في تورنتو بكندا، ولمركز Nathanson Centre on Transnational Human Rights, Crime and Security في الجامعة نفسها لما قدماه من دعم بحثي.

أولا – مقدمة

١ – في التقرير الذي قدمه الخبير المستقل إلى الجمعية العامة (A/73/206)، نظر الخبير المستقل في وضع وأداء التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق الهجرة العالمية. ويعكف في هذا التقرير الثاني المقدم إلى الجمعية العامة على موضوع مماثل، وإن كان مختلفا، ألا وهو مدى التمتع بالتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان، أو عدم التمتع به، في سياق توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين. ونظرًا لخطورة قضايا حماية اللاجئين التي تواجه العالم حاليًا، وفي ضوء اعتماد الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين[(١)] مؤخرًا، رأى الخبير المستقل أن الوقت حان لكي يركّز على هذا الموضوع وأن من المهم أن يقوم بذلك.

٢ – ويعزى ذلك بشكل رئيسي، وفقا لما أشار إليه مؤخرا الأمين العام السابق بان كي مون، إلى أنه في حين أن ما يقرب من ٢٨٥ مليون شخص إجمالا فروا من منازلهم منذ أن أتيحت للعالم بيانات موثوقة عن التحركات السكانية (فلم يظهر في السجلات الرسمية كلاجئين ونازحين داخليا إلا ٦٠ مليون فقط منهم أو نحو ذلك)، والعالم لا يواجه في الحقيقة ''أزمة أعداد'' ولكنه يواجه بدلا من ذلك ''أزمة تضامن''[(٢)]. وفي ضوء الضآلة النسبية للعدد الكلي للأشخاص من جميع أنحاء العالم الذين سعوا إلى التماس اللجوء داخل أو خارج بلدانهم الأصلية خلال السنوات القليلة الماضية (حوالي ٠,٣ في المائة فقط من سكان العالم)[(٣)]، فإن ''أزمة''[(٤)] حماية اللاجئين المعاصرة لا يمكن فهمها منطقيا على أنها أزمة أعداد وفقا لما تصفه وسائط الإعلام والأوساط الأكاديمية[(٥)]. وحيث أن الأعداد العالمية للاجئين ضئيلة نسبياً بالفعل[(٦)]، فمن الواضح أن هذه ''الأزمة'' ليست إلا دالَّة إلى حد كبير على عدم استعداد كثير من الدول على قبول عدد اللاجئين الذين يمكن وينبغي لهذه الدول قبولهم، بل هي نتيجة للضخامة المتصورة في الأعداد الكلية لأولئك الذين يحتاجون إلى الحماية. وعلاوة على ذلك، ففي حين تقدم ١٠ دول فقط في شمال الكرة الأرضية ٧٥ في المائة من ميزانية الأمم المتحدة لحماية اللاجئين، فإن ثمانية بلدان فقط من بلدان الجنوب تستضيف ٩٠ في المائة من اللاجئين في العالم[(٧)]. وخلاصة القول،

---

(١) انظر *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والسبعون، الملحق رقم ١٢* (A/73/12 (Part II)).

(٢) انظر: بان كي – مون، ''اللاجئون والمهاجرون: أزمة تضامن''، ٩ أيار/مايو ٢٠١٦، (تم الاطلاع عليها في ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩).

(٣) انظر B. S. Chimni، ''أزمة اللاجئين العالمية: نحو استجابة عادلة''، سلسلة الاتجاهات العالمية، العدد ٣ (٢٠١٨)، بون، ألمانيا، مؤسسة Stiftung Entwicklung und Frieden. وانظر أيضا منظمة العفو الدولية، *معالجة أزمة اللاجئين العالمية: من تقلص المسؤولية إلى تقاسمها* (لندن، منظمة العفو الدولية، ٢٠١٦)، صفحة ٦.

(٤) انظر Itamar Mann، *الإنسانية في البحر*، (مطبعة جامعة كامبيردج، ٢٠١٦) الصفحة ٣.

(٥) انظر إبراهيم عواد و Usha Natarajan، "Migration myths and the global south"، *مجلة القاهرة للشؤون العالمية* (صيف ٢٠١٨) (تم الاطلاع عليها في ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩).

(٦) انظر Usha Natarajan، "Governing migration in an era of climate change: authority, legitimacy and the contestation through international law"، (محفوظ لدى المؤلفة).

(٧) انظر الحاشية ٢ أعلاه.

فإن من الواضح أن ''أزمة'' حماية اللاجئين الحالية هي أزمة ''تقاسم منصف للمسؤوليات''[٨]، وبالتالي فإنها أزمة تضامن دولي بامتياز.

٣ - والتقرير مقسم إلى ستة فروع. وهذا الفرع الأول يتضمن مقدمة للتقرير. وترد في الفرع الثاني معلومات أساسية موجزة عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق توفير حماية للاجئين على المستوى العالمي. أما الفرع الثالث فهو مكرس لمناقشة وتحليل التعبيرات الإيجابية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين. ويحدد الفرع الرابع الفجوات الرئيسية في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق توفير الحماية على المستوى العالمي للمهاجرين، ويتناولها بالتحليل. ويركز الفرع الخامس على إساءة تطبيق التضامن الدولي في توفير الحماية على المستوى العالمي للمهاجرين. ويقدم الفرع السادس ملاحظات ختامية وتوصيات موجزة بشأن إجراء إصلاح قائم على حقوق الإنسان في النظام العالمي لحماية اللاجئين. ويستخدم الخبير المستقل مصطلح ''اللاجئون'' للإشارة إلى كل من اللاجئين وطالبي اللجوء.

ثانيا - معلومات أساسية موجزة عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين

٤ - لا يعتبر مفهوم التضامن الدولي جديدا في سياق الحماية الدولية للاجئين. وقد ورد بيانه في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١[٩]. وأوصى واضعو الاتفاقية ''بأن تعمل الحكومات بصورة متضافرة بروح صادقة من التعاون الدولي حتى يتمكن هؤلاء اللاجئون من الحصول على اللجوء وإمكانية إعادة التوطين''[١٠]. وبالمثل، شدد واضعو الاتفاقية في الفقرة الرابعة من ديباجة اتفاقية عام ١٩٥١ مرة أخرى على الضرورة الملحة للتضامن الدولي في المساعدة في تخفيف مسؤولية توفير الحماية الدولية للاجئين[١١].

٥ - ويشكل التضامن الدولي لذلك مبدأً أساسيا يرتكز عليه توفير الحماية الدولية للاجئين. ويستند إلى فهم مفاده أن التحدي المتمثل في تدفقات اللاجئين دولي في نطاقه[١٢]، ويستلزم إيجاد حل له روحًا حقيقية لوحدة الهدف، حتى خارج النطاق التعاقدي للالتزامات التي تعهدت بها الدول بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ وغيرها من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. وأدرك واضعو الاتفاقية أن التضامن الدولي والحماية الدولية للاجئين هي جزء من نظام القيم المعياري الذي أكده ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المعتمدان في عامي ١٩٤٥ و ١٩٤٨، على التوالي[١٣].

(٨) المرجع نفسه.

(٩) الأمم المتحدة، *مجموعة المعاهدات*، المجلد ١٨٩، رقم ٢٥٤٥.

(١٠) المرجع نفسه، الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للمفوضين بشأن مركز اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، المعقود في جنيف في الفترة من ٢ إلى ٢٥ تموز/يوليه ١٩٥١.

(١١) انظر الحاشية ٩ أعلاه.

(١٢) انظر قرار الجمعية العامة ٣١٩ (د-٤) المؤرخ ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩.

(١٣) الفقرة الأولى من ديباجة اتفاقية عام ١٩٥١ (انظر الحاشية رقم ٩ أعلاه).

٦ - وفي سياق توفير حماية للحق في الملجأ على المستوى العالمي، فلا شك أن مبدأ التضامن يفرض، على أقل تقدير، التزاما قانونيا دوليا غير ملزم على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. ويقف بالتالي تورك وغارليك على أرض صلبة عندما يشيران إلى الإعلان المتعلق بالعلاقات الودية لعام ١٩٧٠، كأداة تفسيرية مهمة في القانون الدولي تتيح لنا قراءة عدة معاهدات على أنها تتضمن التزامًا دوليًا بالتعاون في المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، بما في ذلك في مجال توفير حماية على المستوى العالمي للاجئين(١٤). ووفقا لما يسلم به مشروع الإعلان بشأن الحق في التضامن الدولي الذي أعدته سلفي، فإن التعاون الدولي هو جانب من جوانب التضامن الدولي، وينطبق هذا المنطق على بُعد واحد على الأقل من هذا الأخير(١٥). ووفقا لما يلاحظه بشكل صحيح تورك وغارليك، فإن الديباجة غير الملزمة رسميًا للاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين تنطوي على واجب بين الدول للتعاون من أجل تخفيف ''أعباء باهظة [حماية اللاجئين] على عاتق بلدان معينة''(١٦). وعلاوة على ذلك، أشارت اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين مرارًا وتكرارًا إلى دور التعاون الدولي كمبدأ أساسي يجب على الدول الالتزام به(١٧). ويمكن بشكل سليم وصف استنتاجاتها بأنها قانون دولي غير ملزم. وتعزز أيضا العديد من قرارات الجمعية العامة غير الملزمة رسمياً هذا الاستنتاج(١٨). ولعل الأهم من ذلك، أن تورك وغارليك محقّان أيضا في القول بأن تعهد جميع الدول الأعضاء في المادتين ٥٥ و ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة بالقيام ''منفردين أو مشتركين بما يجب عليهم من عمل بالتعاون'' من أجل تحقيق أهداف حقوق الإنسان مثل توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين، يفرض ''التزامًا قانونيًا صارمًا على الدول بالتعاون بشكل مباشر فيما بينها فيما يتعلق بأمور اللاجئين، ومن خلال التعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين''(١٩). وفي سياق الصياغة الأكثر عمومية للالتزام بالتضامن الدولي في توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين، بما في ذلك ما يتعلق بتقاسم المسؤولية، تنطبق الحجة الواردة في الميثاق أيضًا. وتوجد أيضا التزامات إقليمية تضامنية إزاء القانون الدولي الملزم فيما يتصل بأفريقيا(٢٠) والاتحاد الأوروبي(٢١). وبالإضافة إلى ذلك، ينص عدد من صكوك القانون الدولي غير الملزمة صراحة على التزامات مماثلة، بما في ذلك إعلان الجمعية العامة المتعلق باللجوء الإقليمي لعام ١٩٦٧ وعدد من

(١٤) انظر، فولكر تورك ومادلين غارليك، ''من الأعباء والمسؤوليات إلى الفرص: الإطار الشامل للاستجابة للاجئين والاتفاق العالمي بشأن اللاجئين''، *المجلة الدولية لقانون اللاجئين*، المجلد ٢٨، العدد ٤ (٢٠١٦)، الصفحة ٦٥٩؛ وانظر إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة (قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥) المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠، المرفق).

(١٥) A/HRC/35/35، المرفق.

(١٦) انظر تورك وغارليك، الصفحة ٦٥٩. انظر أيضًا ديباجة اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين: وإذ يعتبرون أن منح الحق في الملجأ قد يلقي أعباء باهظة علي عاتق بلدان معينة، وأن ذلك يجعل من غير الممكن، دون تعاون دولي، إيجاد حل مرض لهذه المشكلة.

(١٧) انظر تورك وغارليك، الصفحة ٦٦٠.

(١٨) المرجع نفسه.

(١٩) المرجع نفسه.

(٢٠) انظر اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا المؤرخة ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩٦٩ (الأمم المتحدة، *مجموعة المعاهدات*، المجلد ١٠٠١، رقم ١٤٦٩١)، المادة الثانية.

(٢١) انظر النسخة الموحدة للمعاهدة المتعلقة بسير عمل الاتحاد الأوروبي (الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، C 326/47)، المادة ٨٠.

استنتاجات اللجنة التنفيذية[٢٢]. ويوجد التزام إقليمي غير ملزم مماثل إزاء القانون الدولي فيما يتعلق بالأمريكتين[٢٣].

٧ - وفي ضوء وجود التزامات تضامن دولية ملزمة وغير ملزمة فيما يتعلق بحماية اللاجئين على الصعيدين العالمي والإقليمي، تجدر الإشارة هنا أيضا إلى أن القرار الذي اتخذته المحكمة الدستورية الفرنسية مؤخراً والذي وجد أن المزارع الفرنسي سيدريك هيرو ليس مذنباً بتهريب مهاجرين، من بينهم طالبو لجوء، إلى فرنسا لأنه تصرف بموجب ''مبادئ التآخي [أي التضامن]''، فإن هذا القرار وإن كان لا ينطبق إلا في سياق محلي واحد، فإنه مفيد للغاية في عدد من الجبهات[٢٤]. أولا، كانت هذه هي المرة الأولى التي تجد فيها محكمة فرنسية رفيعة المستوى من هذا القبيل، أو أي محكمة أخرى يعرفها الخبير المستقل، أن ''التآخي [أي التضامن] هو مبدأ دستوري''[٢٥]. وثانيا، تعتبر القضية لافتة للنظر أيضا لصلتها الوثيقة بحماية اللاجئين على الصعيد العالمي: فلها آثار إيجابية عميقة على السلامة من الملاحقة القضائية أو غيرها من أشكال قمع الأشخاص في بلد مقصد رئيسي يظهر تضامنه مع طالبي اللجوء غير المسجلين، وبالتالي في النضال ضد تجريم هؤلاء الناس في العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم. وثالثا، يمكن أن تساعد القضية في تحفيز التغيير في الطريقة التي تتعامل بها في المعتاد الدولة والمجتمع على السواء في بلدان المقصد الرئيسية مع أولئك الذين يقفون مع ملتمسي اللجوء في تلك الأراضي ويبدون تضامنا معهم. ورابعا، قد تلهم القضية المحاكم العليا في البلدان ذات الوضع المماثل على أن تخلص إلى رأي مماثل، مما يؤدي إلى توسعات كبيرة في مناطق السلامة الاجتماعية والقانونية والجيوسياسية للأشخاص الذين يعربون عن تضامنهم مع ملتمسي اللجوء. وأخيرا، قد تؤدي هذه التطورات بدورها إلى انخفاض مماثل على المستوى العالمي بين صفوف معارضي الرأي القائل أن مبدأ التضامن الدولي يمكن أن يفرض، بل ويفرض، التزامات قانونية معينة على الدول والجهات الفاعلة الأخرى.

٨ - ويفرض واجب توفير الحماية الدولية للاجئين على الدول أن تعتنق التضامن الدولي كقيمة أساسية تدفع وتعزز جهودها المنسقة، بالتعاون مع جهات فاعلة أخرى، في تعزيز حقوق اللاجئين واحترامها. وفي حين أن اتفاقية عام ١٩٥١ تكفل للاجئين حقوقًا معينة تتسق مع أوضاعهم أو ظروفهم الخاصة، فإن حقوق اللاجئين والتزام الدول بحماية أعضاء هذه الفئة تتجاوز نطاق الحماية المكفولة في اتفاقية ١٩٥١ لتشمل الحقوق المكفولة بموجب صكوك دولية وإقليمية أخرى لحقوق الإنسان، تنطبق على جميع الأشخاص[٢٦]. فعلى سبيل المثال، فإن الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، مثل العهد الدولي

(٢٢) انظر قرار الجمعية العامة ٢٣١٢ (د-٢٢) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٧، الإعلان المتعلق باللجوء الإقليمي، المادة ٢ (٢)؛ وعلى سبيل المثال، استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٥٢ (د-٣٩)، ١٩٨٨، بشأن التضامن الدولي وحماية اللاجئين *(انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والأربعون، الملحق رقم ١٢ ألف* (A/43/12/Add.1)، الفقرتين ٣ و ٤.

(٢٣) انظر إعلان كارتاخينا بشأن اللاجئين لعام ١٩٨٤(وإعلانات المتابعة وخطط العمل). متاح في الموقع الإلكتروني التالي: www.oas.org/dil/refugees_pertinents_legal_instruments.htm.

(٢٤) المجلس الدستوري، القرار رقم 2018-717/718 QPC المؤرخ ٦ تموز/يوليه ٢٠١٨: السيد سيدريك هـ. وآخرون [جريمة تيسير الدخول أو التنقل أو الإقامة بشكل غير قانوني لشخص أجنبي]، الفقرات من ٧ إلى ١٥.

(٢٥) المرجع نفسه.

(٢٦) انظر كذلك المادة ٢ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والمادة ٢ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.

الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[٢٧]، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٢٨]، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة[٢٩]، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري[٣٠]، واتفاقية حقوق الطفل[٣١]، تتضمن مبادئ ومعايير وقواعد تعزز حماية حقوق اللاجئين، بما في ذلك حقوقهم في الحياة، وفي التماس الحماية من الاضطهاد والتمتع بها في بلدان أخرى، وفي لم شمل الأسرة.

ثالثا – تعبيرات إيجابية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين

ألف – القوانين والممارسات على الصعيد القطري

التشريعات الوطنية الخاصة باللاجئين كأفعال وعوامل محركة للتضامن الدولي

٩ – تكتسي القوانين الوطنية الخاصة باللاجئين التي تدمج معايير القانون الدولي للاجئين أهمية حاسمة في ضمان توفير حماية فعالة على المستوى العالمي للاجئين، وتمثل مظاهر إيجابية للتضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان. والضمانات المكفولة للاجئين في اتفاقية عام ١٩٥١، مثل الحماية من الإعادة القسرية (المادة ٣٣) وعدم المعاقبة على الدخول غير القانوني إلى أراضي الدول أو التواجد فيها (المادة ٣١)، لا تصبح نافذة في بعض الولايات القضائية إلا عندما تُدمج بطريقة أو بأخرى في التشريعات الوطنية. فبعض الدول، على سبيل المثال، لديها تشريعات وطنية خاصة باللاجئين تحظر صراحة تسليم اللاجئين[٣٢]، في حين أن لدى بعضها الآخر تشريعات لتسليم المجرمين لا تقتضي نفس الشيء[٣٣]. وبالإضافة إلى ذلك، فإن لدى العديد من الدول في جميع أنحاء العالم تشريعات وطنية تنص على أنه ينبغي ألا يعاقب اللاجئون بسبب دخولهم البلد بشكل غير قانوني[٣٤]. وفي الواقع، سنت عدة بلدان قوانين وطورت ممارسات تهدف إلى ضمان توفير الحماية الدولية بشكل فعال للاجئين داخل أراضيها. وعلاوة على ذلك، سنت عدة دول أطراف في اتفاقية عام ١٩٥١، وفي غيرها من المعاهدات والصكوك الدولية لحماية اللاجئين، تشريعات وطنية تتضمن المعايير الدولية المنصوص عليها في تلك الصكوك. ففي أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، اعتبارا من كانون الثاني/يناير ٢٠١١، سنت جميع الدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥١ (و/أو وبروتوكولها لعام ١٩٦٧)[٣٥] تشريعات وطنية خاصة باللاجئين تتضمن أحكام

---

(٢٧) انظر الأمم المتحدة، *مجموعة المعاهدات*، المجلد ٩٩٩، رقم ١٤٦٦٨.

(٢٨) المرجع نفسه، المجلد ٩٩٣، رقم ١٤٥٣١.

(٢٩) المرجع نفسه، المجلد ١٤٦٥، الرقم ٢٤٨٤١.

(٣٠) المرجع نفسه، المجلد ٦٦٠، الرقم ٩٤٦٤.

(٣١) المرجع نفسه، المجلد ١٥٧٧، الرقم ٢٧٥٣١.

(٣٢) انظر، على سبيل المثال، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والاتحاد البرلماني الدولي، *دليل للحماية الدولية للاجئين، وبناء نظم اللجوء في الدول* (كتيب للبرلمانيين رقم ٢٧، ٢٠١٧)، الصفحة ٧٢.

(٣٣) المرجع نفسه

(٣٤) المرجع نفسه، الصفحة ٩٥.

(٣٥) الأمم المتحدة، *مجموعة المعاهدات*، المجلد ٦٠٦، رقم ٨٧٩١.

الاتفاقية وتطبقها[٣٦]. وبالإضافة إلى ذلك، أدرج ما لا يقل عن ١٤ بلدا من بلدان هذه المنطقة في تشريعاته الوطنية التعريف الأوسع نطاقا لمصطلح اللاجئ المنصوص عليه في إعلان كارتاخينا[٣٧].

قبول اللاجئين في الدولة بوصفه عملا من أعمال التضامن الدولي

١٠ - من الحقائق المعروفة جيدا أن العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك عدد من أشدها فقراً، استقبلت أعدادًا كبيرة جدًا من اللاجئين، سواء من حيث الأعداد المطلقة أو بالمقارنة بحجم مواردها المتاحة. فعلى سبيل المثال، في عام ٢٠١٧، استضافت بلدان نامية، على الرغم من مواردها المحدودة، ٨٥ في المائة من اللاجئين في العالم (من المندرجين ضمن ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين)[٣٨]. فقد استضافت الدول الأفريقية جنوب الصحراء الكبرى حوالي ٦,٣ ملايين لاجئ، أو ثلث عدد اللاجئين في العالم، في عام ٢٠١٧[٣٩]. وبحلول منتصف عام ٢٠١٨، ارتفع العدد إلى ٦,٤ ملايين، حيث استضافت كينيا، وإثيوبيا، والسودان، وأوغندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة غالبيتهم[٤٠]. واستضافت منطقة آسيا والمحيط الهادئ خلال الفترة نفسها ٤,٢ ملايين لاجئ أو حوالي ٢١ في المائة من اللاجئين في العالم[٤١]. واستضافت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٢,٧ مليون لاجئ أو ١٤ في المائة من اللاجئين في العالم[٤٢]. واستضافت الأمريكتان ٢٠٠ ٦٦٤ لاجئ أو ٣ في المائة من عدد اللاجئين المندرجين ضمن ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وفي أوروبا، استضافت ألمانيا أكثر من ٠٠٠ ٩٠٠ لاجئ في عام ٢٠١٧. وتظل تركيا البلد الذي يستضيف أكبر عدد من اللاجئين في العالم، حيث يبلغ عدد اللاجئين ٣,٥ ملايين شخص[٤٣].

الاستثناءات الإنسانية في تشريعات مكافحة تهريب البشر والاتجار بهم

١١ - على الرغم من أن العديد من الدول في جميع أنحاء العالم يجرّم الأشخاص الذين يعربون عن تضامنهم مع اللاجئين عن طريق المساعدة في دخولهم أو تواجدهم غير القانوني على أراضيها، وعلى الرغم من أن هذه الدول تفعل ذلك دون إيلاء اعتبار كبير للطابع الإنساني لهذا التصرف[٤٤]، فإن عددا محدودا

(٣٦) انظر، على سبيل المثال، مفوضية شؤون اللاجئين، ”التطورات الأخيرة بشأن حماية اللاجئين: اجتماع المشاورة الإقليمية بشأن الهجرة، تاباشولا، المكسيك، ١٨-٢٠ أيار/مايو ٢٠١٠“.

(٣٧) للاطلاع على نص الإعلان، برجاء الرجوع إلى: www.oas.org/dil/refugees_pertinents_legal_instruments.htm.

(٣٨) انظر، على سبيل المثال، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، *الاتجاهات العالمية: النزوح القسري في عام ٢٠١٧* (جنيف، ٢٠١٨)، الصفحة ٢.

(٣٩) المرجع نفسه، الصفحة ١٣.

(٤٠) انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، *اتجاهات منتصف العام ٢٠١٨*، الصفحة ٦.

(٤١) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، *الاتجاهات العالمية، الصفحة* ١٤.

(٤٢) المرجع نفسه.

(٤٣) المرجع نفسه، الصفحة ٣.

(٤٤) 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، شباط/فبراير ٢٠١٥)، الصفحة ١٧.

من الدول سن الآن أحكاما في قوانينه تنص على استثناءات لأسباب إنسانية من هذه الجرائم. ونوقشت هذه المسألة بالتفصيل في تقريري إلى مجلس حقوق الإنسان المؤرخ نيسان/أبريل ٢٠١٩[٤٥].

باء – القوانين والممارسات السارية في المدن

١٢ – عادة ما تكون المدن الوجهة المفضلة للاجئين، وبخاصة أولئك الذين يفرون من مناطق حضرية في بلدانهم الأصلية[٤٦]. ومع ذلك، وعلى مدى عدة عقود، تجاهلت العديد من السلطات الوطنية والمنظمات الدولية، لأسباب مختلفة، الدور الهام الذي تؤديه المدن في حماية اللاجئين[٤٧]. ومع ذلك، فإن بعض هذه السلطات والمنظمات بدأت تدريجياً في تقبل واقع هذا التضامن الدولي مع اللاجئين القائم على حقوق الإنسان النابع من المدن[٤٨].

١٣ – ووضعت المدن حول العالم طائفة من الاستراتيجيات للتعامل مع التبعات المباشرة للقوانين والسياسات والممارسات المعادية للمهاجرين/اللاجئين التي أصدرتها حكوماتها المركزية[٤٩]. و ''تعيّن في بعض الحالات أن تقوم المدن بالالتفاف حول سياسات وتدابير الحكومة أو مناهضتها''[٥٠]. وهكذا، تتولى عديد من المدن في أوروبا، مثل أوتريخت وبرشلونة وفرانكفورت ومدريد، قيادة التوجه الرامي إلى وضع قوانين وسياسات وممارسات للهجرة أكثر انفتاحا وعدلاً، وعكفت على عمل ذلك باعتماد تكتيكات تراوحت بين الاحتجاج، إلى التحدي المباشر للمبادرات الوطنية في مجال الهجرة/اللجوء، ثم المبادرة بسن تشريعات وسياسات وممارسات بشأن إدماج اللاجئين والمهاجرين[٥١].

١٤ – وأصبحت أيضا العديد من المدن تدرك تمامًا عواقب عدم الترحيب باللاجئين وإدماجهم، وبَذَل عدد كبير من المدن في جميع أنحاء العالم جهوداً للإعراب عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان مع اللاجئين، بغض النظر عن وضعهم. فعلى سبيل المثال، حددت شبكة المدن الأوروبية، وهي منظمة جامعة للمدن الأوروبية، نتيجتين حاسمتين تحدثان عندما تفشل المدن في هذا الصدد[٥٢]. ففي المقام الأول، فإن عدم الترحيب باللاجئين ''يعوق احترام الحقوق الأساسية وكذلك الإعمال الكامل للمنافع التي يمكن أن تجلبها الهجرة''[٥٣]. وثانيا، إنه يمنع اللاجئين من المساهمة ''في المجتمعات المضيفة ويمكن أن

---

(٤٥) A/HRC/41/44.

(٤٦) انظر، على سبيل المثال، روبرت موغاه ''لاجئون من فنزويلا يفرون إلى مدن أمريكا اللاتينية، لا إلى مخيمات اللاجئين''، *بوابة The Conversation*، ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨.

(٤٧) انظر على سبيل المثال، روبرت موغاه وأدريانا إرثال عبد النور، ''اللاجئون والمدينة: خط المواجهة في القرن الحادي والعشرين''، ورقة بحث للمجلس العالمي للاجئين، رقم ٢ (واترلو، كندا، مركز الابتكار في الحوكمة الدولية والمجلس العالمي للاجئين، تموز/يوليه ٢٠١٨).

(٤٨) المرجع نفسه.

(٤٩) انظر، هارالد بودير ''مدن الملاذ: سياسات وممارسات في المنظور الإنساني''، *مجلة الهجرة الدولية*، المجلد ٥٥، العدد ٢ (نيسان/أبريل ٢٠١٧) الصفحة ١٧٥.

(٥٠) انظر، بروفيرا، ''*تجريم الهجرة غير النظامية في الاتحاد الأوروبي*''، (الحاشية ٤٤ أعلاه)، الصفحة ٣١.

(٥١) انظر، جيسكا بيثر وبول كاستيللو، ''المدن عبر الأطلنطي ترفع أصواتها لمؤازرة اللاجئين والمهاجرين''، ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٧ (نشرها على الإنترنت صندوق مارشال الألماني التابع للولايات المتحدة).

(٥٢) شبكة المدن الأوروبية، ''بيان شبكة المدن الأوروبية بشأن حق اللجوء في المدن''، ١٢ أيار/مايو ٢٠١٥.

(٥٣) المرجع نفسه.

يكون مكلفا في الأجل الطويل للسلطات المحلية وكذلك الوطنية"[٥٤]. واشتركت أيضا شبكة المدن الأوروبية مع الاتحاد الأوروبي في "تقاسم المسؤولية والتضامن في جميع أنحاء أوروبا" لحماية اللاجئين[٥٥]. وفي إحدى دول أمريكا الشمالية، أعلنت أكثر من ١٠٠ مدينة أنها "مدن ملاذ" وأنها لا تتعاون، قدر الإمكان، مع سلطات الهجرة التابعة لحكومتها المركزية، والتي تسعى إلى ترحيل اللاجئين غير النظاميين وحرمانهم من الخدمات[٥٦]. وفي أمريكا اللاتينية، فإن المدن المشاركة في مبادرة مدن التضامن تتيح للمدن أو البلديات القيام بدور رائد في تحديد احتياجات اللاجئين وملتمسي اللجوء؛ وتقييم أحوال اللاجئين الذين يعيشون تحت ولاياتها القضائية؛ ووضع خطط لتلبية احتياجات اللاجئين وتحسين أحوالهم[٥٧]. وفي أفريقيا، عادة ما تكون المدن بعيدة عن مركز الصياغة الرسمية لسياسة اللاجئين وتنفيذها. وحتى في البلدان التي لديها تشريعات مراعية للاجئين، فإن دور المدن في حماية اللاجئين لا يُنص عليه بوضوح[٥٨]. بيد أن هذا لا يعني أن اللاجئين لا يُستقبلون أو لا يتلقون المساعدة عملياً في العديد من المدن الأفريقية[٥٩].

١٥ - وعلى وجه العموم، أعربت مدن كثيرة بطرق مختلفة عن تضامنها الدولي القائم على حقوق الإنسان مع اللاجئين (غير النظاميين)، وساعدت بالتالي الدول في الوفاء بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان وأيضا في العمل بروح ونص مشروع الإعلان المتعلق بحقوق الإنسان والتضامن الدولي.

جيم - ممارسات المجتمع المدني

١٦ - تواصل منظمات المجتمع المدني التقدمية في العديد من البلدان في أرجاء العالم الإعراب عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان مع اللاجئين. وبينما تضطلع العديد من منظمات المجتمع المدني في مختلف البلدان بأنشطة مختلفة من هذا النوع، مثل القيام بمهام البحث والإنقاذ في البحر لإنقاذ اللاجئين المنكوبين؛ وتوفير المأوى والغذاء والملبس والعلاج والخدمات القانونية المجانية، والإصلاحات القانونية؛ وتيسير دمج اللاجئين في المجتمعات المحلية المضيفة من خلال تقديم تدريب على المهارات للاجئين، فإنه تكفي بضعة أمثلة لتوضيح هذه النقطة هنا.

١٧ - ففي أحد البلدان، أصدرت الحكومة توجيها في عام ٢٠١٦ مفاده أنها حلت إدارة شؤون اللاجئين، وأنها تعمل على آليات لإغلاق مخيمين للاجئين في البلد في أقرب وقت ممكن[٦٠]. وهذا القرار، لو تم تنفيذه، لكان من شأنه أن يؤدي إلى الإعادة القسرية للاجئين من أكثر من خمسة بلدان إلى بلدانهم الأصلية، حيث كانت الظروف التي أجبرتهم على الفرار والتماس الحماية الدولية لا تزال سائدة.

---

(٥٤) المرجع نفسه.

(٥٥) المرجع نفسه، الصفحة ٣.

(٥٦) موغاه وعبد النور، "اللاجئون والمدينة" (انظر الحاشية ٤٧ أعلاه)، الصفحة ٩.

(٥٧) منظمة الدول الأمريكية، إعلان وخطة عمل المكسيك لتعزيز الحماية الدولية للاجئين في أمريكا اللاتينية (١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤). متاحة على الرابط التالي: www.oas.org/dil/mexico_declaration_plan_of_action_16nov2004.pdf.

(٥٨) انظر على سبيل المثال، إنغريد بالماري، "اللاجئون والسلامة وكراهية الأجانب في مدن جنوب أفريقيا: دور الحكومات المحلية"، تقرير غير مؤرخ لمركز دراسة العنف والمصالحة.

(٥٩) المرجع نفسه.

(٦٠) انظر كينيا، اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان ومركز المشورة القانونية،كيتو تشا شيريا ضد النائب العام و ٣ آخرين، الالتماس الدستوري رقم ٢٢٦ لعام ٢٠١٦، الحكم الصادر في ٩ شباط/فبراير ٢٠١٧.

وقدمت بعض منظمات المجتمع المدني، بالتعاون مع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في تلك الدولة، التماسا دستوريا يطعن في قرار الحكومة بإغلاق المخيمين باعتباره انتهاكا لعدة أحكام من دستور البلد والتزاماته الدولية بموجب كل من اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكولها ذي الصلة لعام ١٩٦٧، واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا لعام ١٩٦٩[٦١]. ورأت المحكمة، في جملة أمور، أن القرار الذي اتخذته الحكومة بإغلاق مخيمي اللاجئين ينتهك القانون الداخلي لذلك البلد، وكذلك التزاماته الدولية بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩، ومَنَعت الحكومة من تنفيذ القرار المعني[٦٢].

١٨ - وعملت أيضا منظمات المجتمع المدني بجد في العديد من الدول للإعراب عن تضامنها مع اللاجئين من خلال تزويدهم بإمكانية الحصول على حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية. وفي إحدى الدول، كان لنشاط منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات الدينية، أهمية حاسمة في ضمان أن يواصل اللاجئون في إحدى المدن الرئيسية في تلك الدولة التمتع بالحصول على الطعام والمأوى والخدمات الصحية[٦٣]. ففي إحدى المدن، ضغطت إحدى منظمات المجتمع المدني الدينية الرائدة وتفاوضت مع إدارة المستشفى الرئيسي في المدينة لاستعادة إمكانية حصول اللاجئين على خدمات المستشفى الصحية، التي كانت قد أُوقِفت بسبب مزاعم بأنهم أساءوا استعمالها[٦٤]. ويقتضي الاتفاق أن يحصل اللاجئون على إحالة من تلك المنظمة قبل أن يسمح لهم المستشفى المعني بالحصول على خدماته[٦٥]. وفوق ذلك، تساعد منظمة أخرى من منظمات المجتمع المدني الأطفال اللاجئين في الحصول على الخدمات التعليمية، وخاصة التعليم الابتدائي والثانوي؛ وتقدم المنح المالية وتلتمس إعفاءات من دفع الرسوم المدرسية[٦٦].

١٩ - وبإيجاز بليغ، فإن هذه الأنواع من ممارسات المجتمع المدني هي تعبيرات إيجابية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في حماية اللاجئين على المستوى العالمي لأن اللاجئين لهم الحق، مثل أي إنسان آخر، في التمتع بحقوقهم الإنسانية المكفولة دولياً. وكونهم لاجئين، لا ينتقص بأي شكل من الأشكال من حقهم في التمتع بجميع حقوق الإنسان بقدر كبير. وعلى هذا النحو، فهي - منذ الوهلة الأولى - عمل داعم لحقوق الإنسان، وبالتالي، هي ممارسة تضامن دولية إيجابية، من شأنها تيسير تمتع اللاجئين (غير النظاميين) بهذه الحقوق.

(٦١) المرجع نفسه.

(٦٢) المرجع نفسه.

(٦٣) ستيفن روبنز، ''المعونة الإنسانية التي تتجاوز 'مجرد البقاء': استجابات الحركة الاجتماعية للعنف القائم على كره الأجانب في جنوب أفريقيا''، *جمعية المختصين بعلم الأجناس الأمريكية*، المجلد ٣٦، رقم ٤ (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩)، الصفحات من ٦٣٧ إلى ٦٥٠.

(٦٤) انظر ديودوني بيكوكو مكومبو، ''دور المجتمع المدني في تشجيع زيادة العدالة الاجتماعية المتاحة للمهاجرين قسرا الموجودين في الأحياء الفقيرة في مدينة جوهانسبرغ''، أطروحة لنيل شهادة الماجستير في العلوم في التخطيط الإنمائي، كلية الهندسة والبيئة المبنية، جامعة ويتسواترسراند، جوهانسبرغ، ٢٠٠٦).

(٦٥) المرجع نفسه.

(٦٦) المرجع نفسه.

دال – القوانين والممارسات الإقليمية

٢٠ – وضعت بعض المناطق أطرا معيارية خاصة بها، مصممة جزئياً على الأقل، لترسيخ حماية اللاجئين وتيسيرها، وبالتالي تشجيع التعبير إلى حد ما عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان لهؤلاء الأشخاص. وفي آسيا، اعتمدت مجموعة من الدول إطارا للتعاون الإقليمي[٦٧] يدمج قضايا حماية اللاجئين في الإطار الأوسع لعملية بالي التي تركز على الاتجار بالبشر وتهريبهم[٦٨]. وتشمل بعض القضايا الرئيسية المتعلقة بحماية اللاجئين التي يتناولها الإطار توفير إمكانية الوصول إلى إجراءات تحديد وضع اللاجئ بالنسبة للاجئين، إما ”من خلال مجموعة من الترتيبات المنسقة أو من خلال إمكانية وضع ترتيبات تقييم إقليمية“[٦٩]. ولا تزال مبادئ بانكوك غير الملزمة رسميا المتعلقة بوضع ومعاملة اللاجئين لعام ١٩٦٦ (بصيغتها المنقحة في عام ٢٠٠١) التي اعتمدتها المنظمة الاستشارية القانونية الآسيوية – الأفريقية هي الأقرب إلى الإطار القانوني والمعياري الإقليمي لحماية اللاجئين في آسيا[٧٠].

٢١ – وفي أفريقيا، توفر اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩ التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا إطارا قانونيا إقليميا يوجب على الدول الأعضاء أن تعالج حماية اللاجئين في القارة ”بروح من التضامن الأفريقي والتعاون الدولي“[٧١]. وتسلم الاتفاقية، في جملة أمور، بضرورة تقاسم المسؤولية بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي وأهمية التضامن والتعاون في تقاسم مسؤولية استضافة اللاجئين؛ وتحث تلك الدول على الامتناع عن رفض اللاجئين على حدود أراضيها، أو إعادة اللاجئين أو طردهم إلى الأقاليم التي تتعرض فيها حياتهم أو سلامتهم البدنية أو حريتهم للخطر[٧٢].

٢٢ – وفي أمريكا اللاتينية[٧٣]، تم وضع وتنفيذ العديد من الأفكار والممارسات التي تعزز التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان مع اللاجئين. ويتجسد بعضها في إعلان كارتاخينا بشأن اللاجئين لعام ١٩٨٤[٧٤]. وهذا الإعلان غير ملزم، ويتضمن في جملة أمور بعض المبادئ المتعلقة بمساعدة اللاجئين. وثمة مثال آخر هو إعلان وخطة عمل المكسيك لتعزيز الحماية الدولية للاجئين في أمريكا

---

(٦٧) سورات سوانيخا، ”إطار التعاون الإقليمي وعملية بالي – لمحة عامة“، نشرتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على الإنترنت؛ كيت جاسترام، ”الحماية الإقليمية للاجئين من منظور مقارن: الدروس المستفادة من منطقة آسيا والمحيط الهادئ والأمريكتين وأفريقيا وأوروبا“ (سيدني، أستراليا، مركز أندرو ورينا تا كالدور للقانون الدولي للاجئين، جامعة نيو ساوث ويلز، موجز السياسات رقم ٢، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥).

(٦٨) عملية بالي بشأن تهريب الأشخاص والاتجار بهم وما يتصل بذلك من جرائم عبر وطنية؛ انظر www.baliprocess.net/.

(٦٩) سوانيخا، ”إطار التعاون الإقليمي وعملية بالي“ (انظر الحاشية ٦٧ أعلاه).

(٧٠) للاطلاع على النص النهائي لمبادئ بانكوك المتعلقة بوضع ومعاملة اللاجئين، بالصيغة المعتمدة في ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠٠١ في الدورة الأربعين للمنظمة الاستشارية القانونية الآسيوية – الأفريقية، نيودلهي، انظر www.aalco.int/final%20text%20of%20bangkok%20principles.pdf.

(٧١) انظر اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩ التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا (الحاشية ٢٠ أعلاه)، المادة ٢، الفقرة ٤.

(٧٢) المرجع نفسه، المادة ٢، الفقرتان ٣ و ٤.

(٧٣) انظر، على سبيل المثال، إعلان وخطة عمل المكسيك لتعزيز الحماية الدولية للاجئين في أمريكا اللاتينية (مكسيكو سيتي، المكسيك، ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤) (انظر الحاشية ٥٧ أعلاه).

(٧٤) للاطلاع على نص إعلان كارتاخينا انظر الموقع الإلكتروني التالي: www.oas.org/dil/refugees_pertinents_legal_instruments.htm.

اللاتينية[٧٥]. وإعلان المكسيك فريد في نوعه بين الإعلانات المماثلة لأنه ينص صراحة على ثلاثة برامج مبتكرة وقائمة على التضامن من أجل إيجاد حلول مستدامة للمشاكل التي يواجهها اللاجئون والمجتمعات التي تستضيفهم. ويشمل ذلك برنامج مدن التضامن، الذي يهدف إلى ''توفير حماية فعالة'' للاجئين، من خلال تيسير ''التمتع بحقوق[هم] الاجتماعية والاقتصادية والثقافية''، وبرنامج إعادة التوطين، الذي يشدد على تقاسم المسؤولية بين الدول[٧٦].

٢٣ - واعتمد الاتحاد الأوروبي أيضا بعض التدابير القانونية والسياساتية لدعم اللاجئين، وتصرفت الدول الأعضاء فيه تحت رعايته سعيا للتضامن مع بعضها بعضا، ومع اللاجئين، في تقاسم مسؤولية استضافة اللاجئين الذين يصلون إلى منطقة الاتحاد الأوروبي[٧٧]. ويتمثل أحد الجهود الإيجابية التي بذلها الاتحاد الأوروبي لتعزيز التضامن الدولي من أجل اللاجئين، في جهوده لتعزيز حقوق القصّر غير المصحوبين الذين يهاجرون إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وسنّ الاتحاد الأوروبي سياسات ستمنع نقل القصّر من دولة إلى أخرى من دول الاتحاد الأوروبي، وكلف الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بوجوب إعطاء القصّر فرصة تقديم طلب للحصول على الحماية بمجرد دخولهم إلى الاتحاد الأوروبي[٧٨].

هاء - القوانين والممارسات العالمية

٢٤ - تنطوي قوانين وممارسات معينة معمول بها على الصعيد العالمي على إمكانية تعزيز التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين، أو عززت بالفعل هذا التضامن. ووضعت اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكولها لعام ١٩٦٧ معايير قانونية عالمية للحماية الدولية للاجئين. ويعزز إلى حد ما النظام الذي أنشأته المعاهدتان التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في مجال حماية اللاجئين لأنه يحدد الالتزامات القانونية العالمية للدول الأطراف لقبول اللاجئين وحمايتهم. وقبل ثلاثة عقود، اعتمدت اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين استنتاجا بشأن التضامن الدولي في مجال توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين، وأكدت على الدور الأساسي الذي يؤديه هذا المبدأ في توفير الحماية الفعالة للاجئين[٧٩].

٢٥ - وفي الآونة الأخيرة، أقر إعلان نيويورك غير الملزم رسمياً من أجل اللاجئين والمهاجرين[٨٠] مبادئ الحماية الدولية للاجئين المنصوص عليها في اتفاقية عام ١٩٥١. ومن الأهمية بمكان، أن الإعلان تضمن إطارا شاملا للاستجابة للاجئين للتعامل مع حالات النزوح الجماعي للاجئين، ووَضَع خطوات نحو اعتماد اتفاق عالمي بشأن اللاجئين. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، أكدت الجمعية العامة الاتفاق

(٧٥) انظر الحاشية ٧٣ أعلاه.

(٧٦) انظر اعلان وخطة عمل المكسيك (الحاشية ٥٧ أعلاه)، الفصل الثالث، ''حلول دائمة''.

(٧٧) البرلمان الأوروبي، ''الهجرة واللجوء: تحدي يواجه أوروبا''، صحيفة الوقائع المتعلقة بالاتحاد الأوروبي، ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٨، الصفحتان ٤ و ٨.

(٧٨) انظر ''قواعد الاتحاد الأوروبي الجديدة بشأن دخول القصّر غير المصحوبين بشكل غير قانوني إلى الاتحاد الأوروبي'' (واشنطن العاصمة، مكتبة الكونغرس، مجلة Global Legal Monitor، ٩ تموز/يوليه ٢٠١٤).

(٧٩) استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٥٢ (د-٣٩)، ١٩٨٨، بشأن التضامن الدولي وحماية اللاجئين (انظر *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والأربعون، الملحق رقم ١٢ ألف* (A/43/12/Add.1)).

(٨٠) قرار الجمعية العامة ١/٧١.

العالمي بشأن اللاجئين[٨١]. ويمثل الاتفاق العالمي، في جملة أمور، ”الإرادة السياسية للمجتمع الدولي ككل وتطلعه لتوطيد عرى التعاون والتضامن مع اللاجئين والبلدان المستضيفة المتضررة“[٨٢]. ويعد بالتالي اعتماد الاتفاق العالمي دليلًا إضافيًا، وإن كان محدودا، على التعبير الإيجابي عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في القانون والممارسة العالميين لحماية اللاجئين.

٢٦ - وتوالي بعض صكوك حقوق الإنسان الدولية تعزيز إطار التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان لحماية اللاجئين المنصوص عليه في اتفاقية عام ١٩٥١. فعلى سبيل المثال، تلزم المادة ٢٢ من اتفاقية حقوق الطفل[٨٣] الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بشكل قاطع بأن تتخذ التدابير الملائمة لتكفل للطفل الذي يسعى للحصول على مركز لاجئ، أو الذي يعتبر لاجئا ”تلقى الحماية والمساعدة الإنسانية المناسبتين في التمتع بالحقوق المنطبقة الموضحة في هذه الاتفاقية وفى غيرها من الصكوك الدولية الإنسانية أو المتعلقة بحقوق الإنسان التي تكون الدول المذكورة أطرافا فيها“.

٢٧ - وساعدت الممارسة المتبعة في هيئات المعاهدات التي تشرف على تنفيذ الصكوك الدولية لحقوق الإنسان على تطوير، بل وتكثيف، مبدأ التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في حماية اللاجئين عالميا، على الأقل على المستوى المعياري. ومن الأمثلة البارزة على ذلك التعليق العام رقم ٢٣ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بشأن الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية بموجب المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٨٤]. ويوضح هذا التعليق العام أن مفهوم العمل والعاملين بموجب هذا البند يشمل العاملين اللاجئين[٨٥]، وأن ”الحق في التمتع بظروف عمل عادلة ومرضية هو حق لكل شخص“ (يشمل اللاجئين)[٨٦]. والأهم من ذلك، تدعو اللجنة الدول الأطراف إلى أن ”تسن تشريعات تمكّن اللاجئين من العمل، وأن يكون ذلك ضمن شروط مرضية لا تقل تفضيلا عن شروط عمل المواطنين“[٨٧]. وبالمثل، اعتمدت لجنة حقوق الطفل التعليق العام رقم ٦ بشأن معاملة الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم خارج بلد منشأهم[٨٨]. وهذا التعليق العام هو تعبير إيجابي عن التضامن القائم على حقوق الإنسان على الصعيد العالمي في الاجتهاد القضائي وفي أعمال هيئة مهمة ومعنية.

---

(٨١) انظر قرار الجمعية العامة ١٥١/٧٣، *والوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والسبعون، الملحق رقم ١٢* (A/73/12 (Part II)).

(٨٢) A/73/12 (Part II)، الفقرة ٤.

(٨٣) انظر الأمم المتحدة، *مجموعة المعاهدات*، المجلد ١٥٧٧، رقم ٢٧٥٣١.

(٨٤) انظر E/C.12/GC/23.

(٨٥) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

(٨٦) المرجع نفسه، الفقرة ٥.

(٨٧) المرجع نفسه، الفقرة ٤٧ (ط).

(٨٨) انظر CRC/GC/2005/6.

رابعا – الفجوات الرئيسية في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين

٢٨ – هناك فجوات واسعة في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان تنعكس فيما يصدر عن الدول وأصحاب المصلحة الآخرين من استجابات للتدفقات العالمية للاجئين. وساعدت هذه الفجوات في أغلب الأحيان في حدوث تبعات سلبية على حقوق الإنسان للاجئين. وهذه الفجوات، التي برزت في عصرنا في التكرار الحالي ''للمشكلة العالمية للاجئي القوارب''، قائمة في العديد من أبعاد وسياقات ومجالات القضية(٨٩).

ألف – الفجوات القائمة داخل الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا

٢٩ – بينما يوفر الإطار القانوني للنظام الأوروبي الموحد للجوء، من الناحية النظرية، ''معايير موحدة لمعاملة جميع ملتمسي اللجوء وطلباتهم''، تستند إلى القانون الدولي للاجئين، فلا تزال هناك فجوات مهمة قائمة في الطريقة التي تطبق بها بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي عمليا وتنفذ الالتزامات التي تتحملها إزاء اللاجئين بموجب اتفاقية عام ١٩٥١. وفي حين أن الاتحاد الأوروبي هو جهة فاعلة إقليمية مهمة تشهد تدفقات عالمية كبيرة للاجئين من خارج حدوده الخارجية، فإن تقسيم المسؤولية عن إدارة واستيعاب هذه التدفقات لم يكن عادلاً قدر الإمكان، سواء تم تقييمه على أساس نصيب الفرد أو من حيث الحجم الكلي للموارد المتاحة لكل دولة من الدول المعنية. وفي الممارسة العملية، تحملت ثلاث دول أو نحو ذلك، على الأقل حتى وقت قريب، الجزء الأكبر من هذه المسؤولية(٩٠). والخلاف الأخير بين دولتين من دول الاتحاد الأوروبي، بشأن رفض إحداهما السماح لسفينة، أنقذت لاجئين ومهاجرين من محنتهم في البحر، بإنزال هؤلاء الأشخاص في أحد موانئها البحرية، يوضح بجلاء فشل الدول المتزايد في التعبير عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان إزاء اللاجئين(٩١). ويجسد أيضا عجز نظام اللجوء الأوروبي الموحد عن كفالة توزيع أكثر وضوحًا وتنظيماً وإنصافًا لمسؤولية حماية اللاجئين بين دول الاتحاد الأوروبي، مما يؤدي إلى قيام بعض هذه الدول بعمل أقل بكثير من الدول الأخرى، وبالتالي إلى وجود فجوات في التعبير عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان تجاه اللاجئين.

٣٠ – وفي بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، هناك العديد من العقبات التي تمنع اللاجئين المحتملين من الوصول إلى إجراءات تحديد وضع اللاجئ(٩٢). وفي هذا السياق، يتعرض اللاجئون لخطر حقيقي يتمثل في الإعادة القسرية في انتهاك للمادة ٣٣ من اتفاقية عام ١٩٥١. فعلى سبيل المثال، رأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في حالات متعددة، أن إجراءات تحديد وضع اللاجئ في بعض الدول

(٨٩) انظر مان، *الإنسانية في البحر* (الحاشية ٤ أعلاه).

(٩٠) انظر، ريتشيل سيروتي ''السويد كانت ضمن أفضل الدول للمهاجرين. لكن الوضع يتغير الآن''. الإذاعة العامة الدولية: الخدمة العالمية، ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧. وانظر أيضا تيموثي دي روغلادور، من ترجمة كاميل ريموندو، ''في السويد، ينبغي أن يكون بوسع اللاجئين أن يبدأوا بداية جديدة''، الجريدة الدولية، ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦.

(٩١) انظر، ستيف شير وماسيميليانو دي جيورجيو، ''إيطاليا وفرنسا تسعيان لإنهاء مشاحنتهما حول المهاجرين، وتنالان تقريعا بابويا''، وكالة رويترز، ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٨.

(٩٢) انظر، على سبيل المثال، أغنيس هورويتز، *المسؤولية الجماعية للدول عن حماية اللاجئين* (أكسفورد، مطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠٠٩).

الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا يشوبها قصور، مما أدى إلى رفض طلبات اللجوء المقدمة من عدد كبير جدًا من الأشخاص الذين كان يتعين قبولهم كلاجئين في تلك البلدان(٩٣).

٣١ - ويشكل اتخاذ تدابير تحد أو تمنع وصول اللاجئين المحتملين إلى أراضي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك من خلال عمليات الصد والطرد الجماعي، فجوة خطيرة أخرى في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في حماية اللاجئين على المستوى العالمي. وبدون إمكانية الوصول إلى هذه الأراضي، لا يمكن للاجئين المحتملين الوصول إلى إجراءات تحديد وضع اللاجئ في أقاليم الدول الأعضاء لتقديم طلب الحصول على الحماية الدولية. ولاحظ المكتب الأوروبي لدعم اللجوء في تقريره لعام ٢٠١٧ أن منظمات المجتمع المدني المساهمة أعربت عن قلقها بشأن ''محدودية الوصول إلى الأراضي، بما في ذلك حدوث عمليات صد في العديد من الدول الأعضاء''(٩٤).

باء - الفجوات القائمة بين بلدان الشمال وبلدان الجنوب

٣٢ - توجد فجوات خطيرة في التعبير عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في حماية اللاجئين بين الدول الواقعة في شمال الكرة الأرضية وتلك الواقعة في جنوبها. ووفقا لما سبقت الإشارة إليه، تساهم الدول الواقعة في شمال الكرة الأرضية بشكل كبير في مجموع الموارد المالية المتاحة لتمويل الجهود العالمية لحماية اللاجئين. ومع ذلك، فإن الدول الواقعة في جنوب الكرة الأرضية تستضيف عادة حوالي ٩٠ في المائة من اللاجئين في العالم(٩٥). وهذا ليس من الإنصاف في شيء سواء تم النظر إليه من حيث عدد اللاجئين الذين تقبلهم دولةٌ ما بالنسبة إلى عدد سكانها، أو من حيث عدد اللاجئين المقبولين مقارنة بالموارد المالية المتاحة لدولةٍ ما. والأكثر من ذلك، إنه وفقا، على سبيل المثال، لمنشور اتجاهات منتصف العام الصادر في حزيران/يونيه ٢٠١٨ عن مفوضية شؤون اللاجئين، ''كانت خمسة من أعلى ١٠ بلدان تتصدر قائمة البلدان المضيفة للاجئين من أقل البلدان نمواً''(٩٦)، وتقع جميع تلك الدول في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى(٩٧). ومن ثم، فإن أفقر البلدان غالبا ما تتحمل نصيبا غير متناسب في مسؤولية حماية اللاجئين.

٣٣ - ومن الأهمية بمكان أن الدول في شمال الكرة الأرضية اعتمدت تدابير أكثر صرامة لمنع اللاجئين القادمين من جنوب الكرة الأرضية من دخول أراضيها. وتشمل بعض التدابير الأكثر شيوعا وضع ضوابط صارمة للتأشيرات، وفرض جزاءات على ناقلي المهاجرين، والاعتراض في أعالي البحار، والتعاون مع دول

(٩٣) انظر، على سبيل المثال، قضية *M.S.S ضد بلجيكا واليونان*، الطلب رقم 30696/09، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١؛ و *I.M ضد فرنسا*، الطلب رقم 9152/09، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ٢ شباط/فبراير ٢٠١٢؛ *وعبد الخاني وكريمنيا ضد تركيا*، الطلب رقم 30471/08، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩.

(٩٤) المكتب الأوروبي لدعم اللجوء، *التقرير السنوي عن حالة اللجوء في الاتحاد الأوروبي لعام ٢٠١٧*، الصفحة ١١٤.

(٩٥) انظر: بان كي - مون (الحاشية ٢ أعلاه).

(٩٦) انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، *اتجاهات منتصف العام لعام ٢٠١٨*، الصفحة ١١.

(٩٧) المرجع نفسه.

جنوب الكرة الأرضية، سواء كانت من دول المنشأ أو من دول العبور[٩٨]. وقدمت دول في شمال الكرة الأرضية حوافز مالية ومعدات وتدريبا، وأعارت موظفين إلى دول في جنوب الكرة الأرضية كحوافز للسيطرة على الهجرة وتحركات اللاجئين إلى بلدان الشمال[٩٩]. وفي عام ٢٠١٧، على سبيل المثال، أبرمت دولة واحدة من دول شمال الكرة الأرضية مذكرة تفاهم مع دولة من دول جنوب الكرة الأرضية تلتزم فيها دولة الشمال بتقديم مساعدة تقنية ومالية إلى جميع مؤسسات دولة الجنوب ذات الصلة التي تعمل في مكافحة الهجرة غير النظامية من جنوب الكرة الأرضية إلى شمالها[١٠٠].

٣٤ - واعتمدت بعض الدول القوية إنفاذا قويا وبقيادة عسكرية للقوانين والسياسات المتعلقة باللاجئين والهجرة التي تحرم اللاجئين من دخول أراضيها. وفي عام ٢٠١٣، على سبيل المثال، أطلقت إحدى هذه الدول عملية أمنية على الحدود بقيادة عسكرية من أجل أمور منها ''حماية حدودها''[١٠١]. وحذرت أيضا الأشخاص الموجودين خارج إقليمها من أنها ''عززت قدراتها على حماية الحدود'' وأن أي شخص يحاول السفر بالقوارب، بطريقة غير نظامية، إلى أراضيها سيتم ''اكتشافه واعتراضه وإعادته''، وأن ''أي فرد يسافر بطريقة غير مشروعة'' إلى أراضيها ''لن يُسمح له بالبقاء''[١٠٢]. ومنذ شن العملية في ٢٠١٣، حالت دون دخول أكثر من ٣ ٣٠٠ من ملتمسي اللجوء إلى تلك الدولة[١٠٣].

٣٥ - ويوجد نوع آخر من الفجوات في التعبير عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان بين بلدان الشمال وبلدان الجنوب. فاللاجئون الذين مُنحوا وضع اللاجئ في بلدان الشمال لديهم فرصة أكبر بكثير في الحصول على أشكال الحماية الاجتماعية والتوظيف التي تشتد الحاجة إليها مقارنة باللاجئين الذين تقبلهم بلدان الجنوب. وعلى الرغم من أن معظم الدول في الجنوب تتبع، من الناحية النسبية، سياسات ''الباب المفتوح'' فيما يتعلق باستقبال اللاجئين في أراضيها، فإن تلك الدول تنحو أيضًا إلى فرض قيود على اللاجئين تحد من حصولهم على الحماية الاجتماعية[١٠٤]. فعلى سبيل المثال، يحد اتجاه كثير من دول الجنوب إلى إيواء اللاجئين في مخيمات من حصولهم على الفرص ويجعلهم يعتمدون على المعونة الدولية لفترة أطول بكثير مما يجب أن يكون عليه الحال، إذا لم تكن هناك احتمالات متوقعة

(٩٨) انظر، على سبيل المثال، شيمني، ''أزمة اللاجئين العالمية: نحو التوصل إلى استجابة عادلة'' (الحاشية ٣ أعلاه)، الصفحتان ٧ و ٨.

(٩٩) المرجع نفسه، الصفحة ٨.

(١٠٠) بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ''اليأس والخطورة: تقرير حول أوضاع حقوق الإنسان للمهاجرين واللاجئين في ليبيا''، ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، الصفحة ١٤.

(١٠١) حكومة أستراليا، وزارة الداخلية، ''عملية الحدود السيادية''. متاحة على الرابط التالي: https://osb.homeaffairs.gov.au.

(١٠٢) المرجع نفسه.

(١٠٣) انظر، على سبيل المثال، جو كيلي وجيوف تشامبرز، ''عملية الحدود السيادية تعترض ٣٣ قاربا''، صحيفة *The Australian*، ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨.

(١٠٤) انظر، على سبيل المثال، Zachary A. Lomo ''اللاجئون في شرق أفريقيا: وضع نهج متكامل''، في Dorina A. Bekoe, ed.، *شرق أفريقيا والقرن الأفريقي: مواجهة التحديات التي تواجه الحكم الرشيد* (Lynne Rienner Publishers، ٢٠٠٥)، الصفحات ٣٧-٥٧.

لعودتهم الطوعية إلى دولهم الأصلية[١٠٥]. ففي واحدة من دول الجنوب، تم إيواء عدد كبير من اللاجئين في مخيمات لمدة ٢٠ سنة[١٠٦].

٣٦ - وفي الوقت نفسه، تشكل الفجوات في تمويل أنشطة حماية اللاجئين في العديد من المناطق في جنوب الكرة الأرضية، وخاصة في أفريقيا، مسألة تثير قلقا مستمرا للدول المضيفة ولمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وتعكس الفجوات في التعبير عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في هذا السياق بين معظم دول الشمال والجنوب. وأعربت الجمعية العامة، في دورتها الحادية والسبعين، عن قلقها إزاء النقص في تمويل الاستجابة لشتى حالات اللجوء في مختلف أنحاء أفريقيا، وهو من العوامل الرئيسية التي أدت إلى تدهور أحوال المعيشة في العديد من مخيمات اللاجئين في القارة[١٠٧]. ولم تسفر محاولات تعبئة الموارد المالية من أجل دعم اللاجئين في الجنوب دائمًا عن جمع مبالغ التمويل المطلوبة[١٠٨]. ومن المأمول أن يؤدي النص في الاتفاق العالمي الجديد بشأن اللاجئين على وجوب توجيه مزيد من الدعم المالي من بلدان الشمال إلى بلدان الجنوب لمساعدتها في جهودها لحماية الغالبية العظمى من اللاجئين في العالم، والولاية المنوطة بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والدول لتنظيم ”مؤتمرات للتضامن“ لتيسير بلوغ هذه النتيجة، إلى تحفيز مزيد من التضامن الدولي في هذا الصدد[١٠٩].

٣٧ - وقد يرى البعض أن استضافة حفنة من دول الجنوب الغالبية العظمى من اللاجئين أمر مفهوم لأن معظم اللاجئين يفرون من بلدان مجاورة. ولكن بالنظر إلى أن دول الجنوب عادة ما تكون مواردها أقل بكثير من نظيراتها في الشمال وغالبا ما تعاني من تحديات داخلية مختلفة خاصة بها، فإن معظم المعلقين يتفقون على أن التقسيم الحالي للمسؤولية عن استيعاب اللاجئين غير عادل، بشكل عام. ولذلك، توجد فجوة كبيرة في التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان فيما يتعلق بتقسيم المسؤوليات بين الجنوب والشمال في هذا السياق. ويتعين على معظم بلدان الشمال الابتعاد كثيرًا عن سياساتها وممارساتها القائمة على منع الدخول، والبدء في عمل أكثر مما تعمله حاليًا للمساعدة في استيعاب تدفقات اللاجئين العالمية.

جيم - الفجوات القائمة فيما بين بلدان الجنوب

٣٨ - توجد أيضا فجوات في التعبير عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في حماية اللاجئين على طول محور بلدان جنوب الكرة الأرضية. فبعض بلدان الجنوب تتحمل أكثر من غيرها في استقبال اللاجئين وتوفير الحماية لهم. ويعزى ذلك جزئيا إلى القرب الجغرافي لمعظم هذه الدول إلى مصادر تدفقات اللاجئين الرئيسية. وقد يفسر هذا العامل جزئيًا الدور الإيجابي غير المتناسب لأوغندا على مر السنين في

---

(١٠٥) المرجع نفسه، الصفحة ٤٨. انظر أيضًا Guglielmo Verdirame and Barbara Harrell-Bond, *Rights in Exile: Janus-Faced Humanitarianism* (Berghahn Books, 2005); Michel Agier, *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*, trans. David Fernback (Cambridge, United Kingdom, Polity Press, 2011).

(١٠٦) انظر، على سبيل المثال، أخبار الأمم المتحدة، ”المخيمات التي تديرها الأمم المتحدة للاجئين الصوماليين في كينيا تدخل عامها العشرين“، ٢١ شباط/فبراير ٢٠١٢.

(١٠٧) انظر القرار ١٧٣/٧١، الفقرة السابعة من الديباجة.

(١٠٨) Aimée-Noël Mbiyozo، ”يجب سد الفجوة في التمويل اللازم للاجئين في أفريقيا“، ٢٨ آذار/مارس ٢٠١٨.

(١٠٩) انظر A/73/12 (Part II)، الفقرتين ٢٧ و ٢٩.

استيعاب عدد ضخم من اللاجئين، معظمهم من بلدان أخرى في شرق أفريقيا. غير أن هذا التأويل غير وافٍ[١١٠]. فهناك عوامل أخرى، مثل قوة اقتصاد البلد ومدى الترحيب الذي يتيحه نظامه لحماية اللاجئين، تؤدي أيضًا أدوارًا مهمة في صياغة مدى استيعاب أي دولة لتدفقات اللاجئين. فعلى سبيل المثال، يعد اقتصاد جنوب أفريقيا القوي نسبياً عاملاً من عوامل اجتذاب العدد الكبير من اللاجئين المقيمين الآن هناك[١١١].

٣٩ - وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، يكفي أحد الأمثلة المهمة لتوضيح هذه النقطة. فغالبا ما تحظى بالترحيب خطة عمل المكسيك ببرامجها ''مدن التضامن'' و ''التضامن لإعادة التوطين'' و ''حدود التضامن''، كنموذج مثالي للنُهج الابتكارية للتعاون فيما بين بلدان الجنوب في توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين[١١٢]. وفي الممارسة العملية، توجد مع ذلك فجوات قائمة بين الدول في هذه المنطقة فيما يتعلق بمدى تفعيل أو تنفيذ الالتزامات القائمة على التضامن لتقاسم المسؤولية عن توفير الحماية عالميا للاجئين. فعلى سبيل المثال، لا تنفذ برنامج التضامن لإعادة التوطين حاليا سوى ٥ دول فقط من الدول الـ ١٨ المشاركة في خطة العمل[١١٣]. وتواصل أربع فقط من بين الدول الخمس، قبول إعادة توطين اللاجئين في بلدانها[١١٤]، وحتى هذه الدول الأربع اضطرت إلى تعليق أو تأخير برامج إعادة التوطين، ربما لأسباب مالية وغيرها[١١٥].

٤٠ - وفي آسيا والمحيط الهادئ، توجد فجوات ملموسة في التعبير عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في حماية اللاجئين وذلك بين دول المنطقة. أولا، اعتبارا من أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، لم توقع سوى ٢٠ دولة من أصل ٤٥ دولة وإقليما في المنطقة على اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكولها لعام ١٩٦٧[١١٦]. هذا على الرغم من أن هذه المنطقة هي موطن ما يقرب من نصف عدد اللاجئين في العالم، وأن العديد من دول المنطقة في الواقع تستقبل أعدادًا كبيرة من اللاجئين. وهذه الفجوة لها آثار جوهرية على حماية اللاجئين في المنطقة. ويتمثل أحد الآثار في أن اتفاقية عام ١٩٥١ غير واجبة التطبيق في غالبية الدول في منطقة آسيا والمحيط الهادئ. وهذا يعني أن العديد من اللاجئين في المنطقة لا يحق لهم التمتع بحق الحماية للجميع الذي تنص عليه اتفاقية عام ١٩٥١، على الأقل ليس على المستوى الرسمي المشمول باختصاص القضاء. وتتمثل الآثار الأخرى في عدم امتثال الدول، في حالات كثيرة للغاية، للمعايير القانونية الدولية المتعلقة بحماية اللاجئين، والافتقار الملحوظ إلى التعاون والتنسيق بشأن مسائل

---

(١١٠) انظر، على سبيل المثال Tessa Coggio، ''هل يمكن لنموذج أوغندا الناجح في استضافة اللاجئين أن يستمر؟''، معهد سياسات الهجرة، ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨.

(١١١) Elizabeth Iams Wellman and Loren B. Landau، ''دروس جنوب أفريقيا الصعبة بشأن سياسة الهجرة''، *مجلة السياسة الخارجية*، ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥.

(١١٢) انظر، على سبيل المثال، مارسيا فيرا إسبينوزا، ''حدود وفرص التضامن الإقليمي: استكشاف إعادة توطين اللاجئين في البرازيل وشيلي''، مجلة *Global Policy*، المجلد ٩، العدد ١ (شباط/فبراير ٢٠١٨)، الصفحة ٨٩.

(١١٣) المرجع نفسه.

(١١٤) المرجع نفسه.

(١١٥) المرجع نفسه.

(١١٦) اللجنة التنفيذية، ''لمحة عامة عن عمليات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في آسيا والمحيط الهادئ''، وثيقة اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي، ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧؛ ومفوضية شؤون اللاجئين، صحائف وقائع مكتب العمليات القطرية لآسيا والمحيط الهادئ، أيلول/سبتمبر ٢٠١٤.

اللاجئين بين دول المنطقة، بما في ذلك عدم كفاية التعاون مع منظمات المجتمع المدني المناصرة لحقوق اللاجئين في المنطقة(١١٧).

٤١ - وعموما، ففي حين أن العديد من دول الجنوب اعتمدت عمليات وخطط عمل إقليمية تجسد استعدادها لتطوير وتعزيز التعاون فيما بين بلدان الجنوب في مواجهة العديد من التحديات التي تواجه حماية اللاجئين، فلا تزال هناك فجوات مهمة في التعبير عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان مع اللاجئين.

دال - الفجوات القائمة في المجتمع المدني

٤٢ - وفقا لما أوضحه الخبير المستقل في تقريره الأخير المقدم إلى الجمعية العامة(١١٨)، فبينما يمكن لمنظمات المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم أن تعمل، وكثيراً ما تعمل، كحصون منيعة لحماية حقوق الإنسان، فإن كثير منها يتصرف أيضًا بسبل تقوض حقوق الإنسان بما في ذلك إضعاف التعبير عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في سياق حماية اللاجئين على المستوى العالمي. ووفقا لما نوقش في التقرير نفسه، فإن الجماعات المعادية للاجئين أو الغوغاء في جميع أنحاء العالم، مثل جماعة الدفاع عن أوروبا، تقدم أدلة وافرة على هذا الاتجاه(١١٩). فعلى سبيل المثال، عملت جماعة الدفاع عن أوروبا وغيرها من الجماعات ضد منظمات المجتمع المدني الإنسانية التي تقوم بعمليات في البحر لإنقاذ اللاجئين المعرضين لخطر الغرق أثناء عبور البحر الأبيض المتوسط(١٢٠). واتخذت الأحزاب السياسية المتطرفة القوية وجماعات الأمن الأهلية وحتى المنظمات شبه العسكرية إجراءات ضد ''من يتضامنون مع اللاجئين والمهاجرين''(١٢١). وما زالت الجماعات العنصرية في المجتمع المدني ومنها جماعة ''اليمين البديل، alternative right'' أو المعروفة أيضا بـ ''alt-right''، تعارض أي شكل من أشكال التضامن مع اللاجئين(١٢٢). وفي بعض البلدان، يقوم أفراد عاديون وجماعات بأداء أعمال الدورية على حدود بلدهم سعيا إلى عرقلة أو اعتقال اللاجئين غير النظاميين. ويمثل كل ذلك فجوات خطيرة في التضامن الدولي ناجمة عن تصرفات منظمات المجتمع المدني التي تجاهر وتتصرف بطرق مناهضة لحقوق الإنسان.

خامسا - إساءة تطبيق التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في مجال توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين

٤٣ - يتعكر أيضا صفو حماية اللاجئين على المستوى العالمي نتيجة تطبيقُ مبدأ التضامن الدولي في بعض الحالات بطرق تتيح لدول معينة أن تتهرب أو تنتهك بشكل خطير، في الواقع، كلياً أو جزئياً

(١١٧) انظر، على سبيل المثال، Brian Barbour، ''الحماية في الممارسة العملية: حالة اللاجئين في شرق آسيا''، *مجلة دراسات اللاجئين* (*Nanmin Kenkyu Journal*)، المجلد ٢ (٢٠١٢)، الصفحة ٨١.

(١١٨) A/73/206.

(١١٩) المرجع نفسه.

(١٢٠) انظر، ليز فيكيت وفرانسيس وير وآنيا أدموند - بيتيت، *''النزعة الإنسانية: الوجه غير المستساغ للتضامن''* ، (لندن معهد العلاقات العرقية، ٢٠١٧) الصفحة ٣١.

(١٢١) المرجع نفسه، الصفحة ٣٢.

(١٢٢) المرجع نفسه، الصفحة ٣١.

التزاماتها القانونية الدولية بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ والصكوك الإقليمية الأخرى المتعلقة باللاجئين، أو بموجب التزاماتها الدولية الأخرى إزاء حقوق الإنسان. وتمثل هذه السياسات والإجراءات والترتيبات انتهاكات لمبدأ التضامن الدولي، وغالبا ما يكون لها آثار سلبية للغاية على حقوق الإنسان للاجئين.

ألف – القوانين والممارسات المحلية

٤٤ – إن مبدأ التضامن الدولي يمكن أن يساء استخدامه، وقد جرى ذلك بالفعل، لانتهاك حقوق اللاجئين في بعض الدول بدلاً من حمايتها. فعلى سبيل المثال، هناك حالات تقوم فيها سلطات حكومية في دولة المنشأ، بتضامن وتواطؤ ضمني من دولة المقصد، بالمساعدة والتحريض على اختطاف اللاجئين من أراضي تلك الدولة وإعادتهم بطريقة غير قانونية إلى بلدانهم الأصلية، حيث يواجهون الاضطهاد وحتى الموت أو السجن مدى الحياة. وفي إحدى الدول الأفريقية التي جرت الإشادة بها لتشريعاتها وسياساتها المثالية الخاصة باللاجئين، أُعيد لاجئون تدفقوا من دولة مجاورة بصورة غير قانونية، وكان ذلك دائمًا تقريبًا بالتعاون مع تلك الدولة[١٢٣]. وفي عام ٢٠١٣، اختُطف لاجئ شديد الخطورة من ذلك البلد نفسه وأُعيد إلى بلده الأصلي[١٢٤]. وفي عام ٢٠١٤، أُدين هذا اللاجئ بتهم ملفقة في بلد المنشأ وحكم عليه بالسجن مدى الحياة[١٢٥].

باء – القوانين والممارسات الإقليمية

٤٥ – توجد أوضح الأمثلة التوضيحية للقوانين والممارسات الإقليمية الراسخة، التي تشكل تطبيقا تعسفيا لمبدأ التضامن الدولي في حماية اللاجئين على المستوى العالمي، في أوروبا، وإن كان الأمر لا يقتصر حصرا عليها. ومن الأمثلة على هذا اتفاق الاتحاد الأوروبي مع دولة على حدودها الخارجية الشرقية من أجل كبح تدفق اللاجئين وطالبي اللجوء إلى منطقة الاتحاد الأوروبي، وهي خطة العمل المشتركة لعام ٢٠١٥[١٢٦]. وهذا الاتفاق هو نتاج خطة الاتحاد الأوروبي العامة لمنع اللاجئين من أفريقيا والشرق الأوسط ومناطق أخرى من الوصول إلى حدوده الخارجية. ووفقا لدراسة لمكتبة الكونغرس بالولايات المتحدة، يدفع الاتحاد الأوروبي بموجب هذا الاتفاق الموقّع في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ ما قدره ٣ بلايين يورو إلى البلد المعني لإدارة حالة اللاجئين وطالبي اللجوء في ذلك البلد، بهدف منع هؤلاء الأشخاص من الوصول إلى بلدان الاتحاد الأوروبي[١٢٧]. وفي إطار خطة العمل المشتركة، يتولى هذا البلد تسيير دوريات بحرية وإنفاذ قيود حدودية، من أجل جملة أمور أخرى ذات صلة منها إدارة تدفق المهاجرين وطالبي اللجوء إلى أوروبا، وإعادة اللاجئين وطالبي اللجوء إلى بلدانهم الأصلية إن لم يستوفوا اشتراطات اللاجئ، وبذلك يشكل هذا البلد ''حائط صد'' ضد ما يعتبره الاتحاد الأوروبي ''فيضانا'' من اللاجئين

(١٢٣) انظر، على سبيل المثال، Verdirame and Harrell-Bond، *الحقوق في المنفى* (الحاشية ١٠٥ أعلاه).

(١٢٤) انظر، على سبيل المثال، مفوضية شؤون اللاجئين، ''المفوضية يساورها بالغ القلق إزاء قيام السلطات الأوغندية بتسليم اللاجئين الروانديين''، بيان صحفي، ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣.

(١٢٥) انظر، على سبيل المثال، المبادرة الدولية لحقوق اللاجئين، ''التجاوزات المرتكبة ضد اللاجئين الروانديين في أوغندا: هل حان الوقت للمساءلة؟'' ٢٧آب/أغسطس ٢٠١٨).

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

(١٢٧) انظر: مكتبة الكونغرس، ''قانون وسياسة اللاجئين: تركيا''، ٢١ حزيران/يونيه ٢٠١٦.

قادما إلى أراضيه[١٢٨]. ويمكن الاطلاع على القصد البيّن للاتحاد الأوروبي من توقيع هذا الاتفاق في تقرير قامت المفوضية الأوروبية بنشره في عام ٢٠١٦ بشأن التقدم الذي أحرزه البلد المعني في تنفيذ خطة العمل المشتركة[١٢٩]. ومن بين الاستنتاجات والتوصيات الواردة في التقرير أنه يتعين على الدولة المعنية أن تقوم بجملة أمور منها ''تحقيق تقدم ملموس في منع حالات المغادرة غير النظامية للمهاجرين واللاجئين من أراضيها''؛ واتخاذ إجراءات عاجلة لمواءمة سياستها الخاصة بالتأشيرات مع سياسة الاتحاد الأوروبي، ''بإيلاء الأولوية للبلدان التي تشكل مصدرًا [لتدفقات اللاجئين و] للهجرة غير النظامية'' إلى الاتحاد الأوروبي؛ وتكثيف التعاون الثنائي مع دولة أوروبية معينة في مراقبة الحدود، وفي جهود مكافحة تهريب المهاجرين، وتنفيذ الالتزامات الثنائية للسماح بالدخول مجددا؛ وتعزيز إجراءات مكافحة تهريب البشر في المناطق الساحلية[١٣٠].

٤٦ - ولئن كان من حق الاتحاد الأوروبي والدولة المعنية، بطبيعة الحال، أن يتعاونا ويعملا متضامنين مع بعضهما البعض في سياق حماية اللاجئين، وفي حين تتمتع دول الاتحاد الأوروبي بحقوق سيادية معيّنة، وإن لم تكن مطلقة، في الحد من الدخول إلى أراضيها، فإن نية خطة العمل المشتركة الحد من دخول المهاجرين وطالبي اللجوء إلى الاتحاد الأوروبي تثير الانزعاج، من منظور حماية حقوق الإنسان للاجئين وطالبي اللجوء. وبالنظر إلى قلة المسارات البديلة لدخول أوروبا وتباعدها بالفعل، فإن إغلاق الباب أمام اللاجئين بهذه الطريقة، في وقت يمرون فيه بظروف بائسة، لا يعزز حماية حقوقهم الإنسانية، ويؤدي إلى تعريض هذه الحقوق للخطر بشكل جدي. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن الدولة المعنية غير العضو في الاتحاد الأوروبي جديرة بالثناء على استضافتها لواحد من أضخم التجمعات السكانية للاجئين في العالم، فإن أوضاع حقوق الإنسان في ذلك البلد لم تكن جيدة منذ بدأ سريان الاتفاق. وثمة معلومات كاشفة في هذا الصدد تُستَشَف من البيان الذي أصدرته اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية في شباط/فبراير ٢٠١٨ ودعت فيه تلك الدولة إلى حماية حقوق اللاجئين والمهاجرين[١٣١]. ومن هنا، يمكن تخطئة الاتفاق باعتباره حالة لتطبيق التضامن الدولي في سياق حماية اللاجئين على المستوى العالمي على نحو ينتقص، أو على الأقل يمكن أن ينتقص، بشكل خطير من حماية حقوق الإنسان للاجئين وطالبي اللجوء.

٤٧ - وتقدم الجهود التي بذلها الاتحاد الأوروبي وبعض فرادى البلدان الأوروبية للعمل بروح التضامن الدولي مع دولة هشة على الأقل في الشمال الأفريقي في محاولة لكبح تدفق اللاجئين إلى الاتحاد الأوروبي مثالا جيدا آخر على توظيف التضامن الدولي في سياق الهجرة العالمية على نحو أضر، أو على الأقل يمكن أن يضر، بشكل خطير بحقوق الإنسان للاجئين. فعلى سبيل المثال، في مقابل المعونة المالية، وقعت ''السلطات'' في تلك الدولة ونفذت عدة اتفاقات من هذا القبيل أبرمتها مع بلدان في الاتحاد

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

(١٢٩) انظر التقرير عن تنفيذ خطة العمل المشتركة بين الاتحاد الأوروبي وتركيا (المرفق ١ في وثيقة المفوضية الأوروبية COM (2016) 85 final، المؤرخة ١٠ شباط/فبراير ٢٠١٦).

(١٣٠) المرجع نفسه.

(١٣١) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية، ''دور تركيا في أزمة اللاجئين بالغ الأهمية إلا أن هناك مجالا للتحسين''، بيان صحفي، ١٥ شباط/فبراير ٢٠١٨.

الأوروبي[١٣٢]. وفي المعتاد لا تشدد هذه الاتفاقات على مسألة حماية حقوق الإنسان للاجئين أو حتى تذكرها بطريقة موضوعية[١٣٣]. ومن جانبه، اعتمد الاتحاد الأوروبي ما لا يقل عن سبعة برامج مختلفة في إطار الصندوق الاستئماني لحالات الطوارئ في أفريقيا، وجميعها موجهة إلى ذات البلد الواقع في شمال إفريقيا[١٣٤]. ويشير الاتحاد الأوروبي إلى أن هذه البرامج جزء من جهود التعاون الدولي التي يضطلع بها ومن تعبيره عن التضامن الدولي مع اللاجئين لمنع وقوع حالات طوارئ إنسانية في البحر، ووقف الاتجار بالبشر وتهريبهم، ولبناء قدرات السلطات في البلد ذي الصلة الواقع في شمال أفريقيا[١٣٥]. وهو بالطبع مشروع جيد لوقف الوفيات الناجمة عن حوادث الغرق في البحر ووقف الاتجار بالبشر. ومع ذلك، فإن برامج الاتحاد الأوروبي هذه تصب في بؤرة تحكم تركز فيها المنظمة تعاونها مع الدولة المعنية على مجال توفير الحماية على المستوى العالمي للاجئين. والحقيقة المعروفة جيدا المتمثلة في أن حقوق الإنسان للاجئين عرضة للانتهاك الجسيم في تلك الدولة الواقعة في شمال أفريقيا تجعل التركيز المدروس لتلك الاتفاقات على منع اللاجئين والمهاجرين من مغادرة تلك الدولة ودخول أوروبا أمرا مثيرا للانزعاج للغاية من منظور حقوق الإنسان[١٣٦]. وأفضى بالأحرى التضامن الدولي في هذه الحالة إلى انتهاك حقوق الإنسان للاجئين بشكل خطير.

٤٨ - ويوجد في أمريكا الشمالية مثال لحالة من خارج الاتحاد الأوروبي وُظف فيها مبدأ التضامن الدولي كأداة بطريقة أدت إلى حرمان اللاجئين من الحصول على الحماية الدولية، وإلى انتهاكات خطيرة أو انتهاكات محتملة لحقوق الإنسان. ففي هذه الحالة، التي تنطوي على دولتين غير متناظرتين من حيث الحجم والتأثير، ضاعفت الدولة الأقوى الضغط على جارتها الأقل قوة للحد من عبور لاجئي أمريكا الوسطى عبر أراضي الأخيرة نحو الأولى. وتحت ضغط مستمر من الإدارات المتعاقبة للدولة الأقوى، بما في ذلك الإدارة الحالية، وضعت الدولة الأخرى ونفذت خطة لإغلاق حدودها في وجه الفارين من أمريكا الوسطى من عنف العصابات وأوضاع الحرمان الاقتصادي الجسيمة في بلدانهم، ولمنعهم من الوصول إلى الدولة الأقوى في أمريكا الشمالية، حيث يود معظم هؤلاء الفارين تقريبًا أن ينتهي بهم المطاف[١٣٧]. وفي الواقع، فإن الدولة الأولى تعمل الآن، أو على الأقل تسعى لأن تعمل، كخط دفاع أول عن جارتها الأقوى لصد محاولات اللاجئين والمهاجرين المتأثرين المحتملين للدخول إلى أراضي الأخيرة. لكن هذه الخطة لم تفلح في ردع تدفق اللاجئين إلى الدولتين المعنيتين، بل أسفرت فحسب عن زيادة

(١٣٢) انظر، على سبيل المثال، مذكرة التفاهم بين إيطاليا وليبيا المؤرخة ٢ شباط/فبراير ٢٠١٧. انظر أيضا آنيا بالم، ''مذكرة التفاهم بين إيطاليا وليبيا: خط الأساس لنهج سياساتي يستهدف إغلاق جميع الأبواب المؤدية إلى أوروبا''، معهد الشؤون الدولية، ٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧.

(١٣٣) المرجع نفسه.

(١٣٤) صندوق الاتحاد الأوروبي الاستئماني لحالات الطوارئ لتحقيق الاستقرار والتصدي للأسباب الجذرية للهجرات وعمليات نزوح الأفراد غير النظامية في أفريقيا. انظر المفوضية الأوروبية، ''صندوق الاتحاد الأوروبي الاستئماني لحالات الطوارئ في أفريقيا: دعم ليبيا''، صحيفة وقائع، ١٨ نيسان/أبريل ٢٠١٨.

(١٣٥) المرجع نفسه.

(١٣٦) انظر، منظمة العفو الدولية، ''شبكة التواطؤ المظلمة في ليبيا: إساءة معاملة اللاجئين والمهاجرين المتجهين إلى أوروبا'' (لندن، منظمة العفو الدولية، ٢٠١٧).

(١٣٧) انظر عزام أحمد، ''خطوة بخطوة مع المهاجرين على مسار بائس عبر المكسيك''، صحيفة *نيويورك تايمز*، ٨ شباط/فبراير ٢٠١٦.

وعورة رحلتهم عبر الدولة الأقل قوة نحو البلد الأقوى، مما عرض مرارا للخطر كافة حقوقهم في الحياة والكرامة والحرية وغيرها(١٣٨).

٤٩ - وبينما يحق لكل بلد إدارة حدوده على النحو الذي يراه ملائما، فمن الواضح أن هذه السيادة ليست مطلقة. ولا يمكن إدارة وضبط الحدود بطريقة تعرّض للخطر بعض أهم حقوق الإنسان الأساسية للاجئين وغيرهم، كحقهم في الحياة والكرامة كبشر. وبينما يتحمل اللاجئون في المقام الأول بعض المخاطر عندما يقررون الشروع في رحلات من هذا القبيل، فإن تفاقم هذه المخاطر بسبب القوانين والسياسات والممارسات المتبعة في دولهم أو في دول العبور أو في دول المقصد إلى حد تعريض هذه الحقوق الأساسية للخطر، هو انتهاك للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وبالتالي فإن تطبيق دولتي أمريكا الشمالية للتضامن الدولي ينتقص في هذه الحالة، أو على الأقل يمكن أن ينتقص، من حماية حقوق الإنسان للاجئين المستهدفين من أمريكا الوسطى، لا سيما حقوقهم في الحياة والكرامة والحرية(١٣٩). ومن ثم، فإنه يشكل إساءة تطبيق لمبدأ التضامن الدولي في سياق حماية اللاجئين.

سادسا - استنتاجات وتوصيات

٥٠ - نظر التقرير الحالي في كثير من القضايا التي تمس التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان في مجال حماية المهاجرين على المستوى العالمي. وانطلاقا مما يكتسيه موضوع التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان وكذلك حماية المهاجرين على المستوى العالمي من أهمية في وقتنا الحاضر، وعلى الأخص فيما يتصل بالحاجة الملحة لحماية اللاجئين في أرجاء العالم مما يتعرضون له من انتهاكات جسيمة ومستفحلة لحقوق الإنسان الخاصة بهم، فيتعين على الدول والمجتمع المدني وجميع أصحاب المصلحة الآخرين تكثيف جهودهم بشكل كبير للتصدي للشواغل التي أثيرت في هذا التقرير. ولقد أدت الجمعية العامة في السابق دورا رئيسيا في ضمان اعتماد هذا المسار المفضل للعمل، وينبغي لها أن تواصل أداء هذا الدور. ويأمل الخبير المستقل في أن ترقى هذه الجمعية المبجلة إلى مستوى هذا التحدي، بما في ذلك من خلال ضمان اعتماد الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، وتنفيذه بشكل قوي، وتنقيحه إذا لزم الأمر.

٥١ - وفي ضوء المناقشة الواردة أعلاه، يتقدم الخبير المستقل بعدد من التوصيات الرئيسية إلى الدول وأصحاب المصلحة الآخرين على النحو الوارد أدناه:

(أ) *تغيير طريقة التفكير:* ثمة حاجة عاجلة إلى تغيير طريقة التفكير الاجتماعي والقانوني السائدة في كل بلد تقريبا بشأن حماية اللاجئين على المستوى العالمي. ووفقا لما لاحظه أحد القادة العالميين فإنه بدلا من النظر إلى اللاجئين على المستوى العالمي "كتهديدات لراحتنا"، يتعين على جميع أصحاب المصلحة العمل معا بشكل أوثق لكفالة احترام كرامة وحقوق الإنسان لجميع اللاجئين

(١٣٨) المرجع نفسه.

(١٣٩) المرجع نفسه.

وطالبي اللجوء وتهيئة بيئة اجتماعية وقانونية تقدرهم حق قدرهم "كأشخاص يمكن أن تسهم خبراتهم وقيمهم الحياتية إسهاما عظيما في إثراء مجتمعاتنا"(١٤٠).

(ب) *تعزيز وتوسيع نطاق التضامن المناصر للاجئين وتبجيله:* يتعين أن يجري تعزيز وتوسيع نطاق التعبيرات الإيجابية عن التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان التي تبديها تجاه اللاجئين عناصر في المجتمع المدني والمدن وسائر الحكومات المحلية والبلدان والمنظمات الإقليمية وعلى المستوى العالمي، ودعمها من قِبَل أطراف أخرى، وتبجيلها على نطاق أعم بوصفها أعمالا لا غنى عنها لمناصرة حقوق الإنسان ومناصرة العمل الإنساني، وتؤدي إلى إنقاذ أرواح الآلاف من البشر؛ وتكفل معاملتهم بالكرامة التي يستحقونها؛ وتنهض بالتكامل والتنمية والعدالة على الصعيد العالمي.

(ج) *توسيع نطاق المسارات الراهنة للحماية الاجتماعية القانونية للاجئين:* تُحثّ بقوة الدول التي أنشأت بالفعل مسارات للحماية الاجتماعية القانونية للاجئين على أن تسنّ قوانين وتتخذ تدابير أخرى تكفل تحقيق زيادة كبيرة في أعداد اللاجئين الذين يُستوعبون عبر هذه المسارات.

(د) *زيادة فعالية آلية التضامن الداخلي للاتحاد الأوروبي:* يتعين على دول الاتحاد الأوروبي أن تبذل مزيدا من الجهود لكي تنفِّذ بطريقة فعالة وعادلة آليات التضامن الداخلي في الاتحاد من أجل تقاسم وإدارة شؤون اللاجئين والمهاجرين الذين يسعون إلى دخول منطقة الاتحاد الأوروبي. ويرحب الخبير المستقل بزيادة الجهود المبذولة في هذا الصدد، بما فيها اتفاق بروكسل المؤرخ ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٨.

(هـ) *نزع الشرعية عن التطرف والعداء الشعبوي المناوئ للاجئين:* ينبغي للدول، تماشيا مع التزاماتها بموجب المادتين ٤ و ٧ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، بذل جهود أكبر في حدود الحقوق المكفولة لكل شخص في التمتع بحرية التعبير وتكوين الجمعيات لتثبيط التطرف والعداء الشعبوي المناوئ للاجئين والمهاجرين، ونزع الشرعية عنهما. فهذه الأسقام تعرقل بشده حقوق الإنسان لهؤلاء الأشخاص، وتنافي قيم التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان، وتخالف مشروع الإعلان المقترح بشأن الحق في التضامن الدولي.

(و) *إنهاء أو تعديل الجهود الرامية إلى مد نطاق التطبيق إلى خارج الحدود القارية:* ينبغي بقوة تثبيط الجهود الرامية إلى مد نطاق الترتيبات القارية أو الإقليمية إلى قارات وأقاليم أخرى من خلال اعتماد اتفاقات دولية من النوع الذي يؤدي إلى تقويض حقوق الإنسان والكرامة للاجئين، بدلا من تدعيمها. فهذه الاتفاقات تؤدي في المعتاد إلى انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وتسيء إلى روح التضامن الدولي القائم على حقوق الإنسان، وتتعارض مع نص وروح مشروع الإعلان بشأن الحق في التضامن الدولي.

(١٤٠) انظر، شيرر ودي جيورجيو "إيطاليا وفرنسا تسعيان لإنهاء مشاحنتهما حول المهاجرين، وتنالان تقريعا بابويا" (الحاشية ٩١ أعلاه).