# الميثاق العالمي للهجرة (مراكش، ديسمبر 2018)

# من واقعية الأهداف إلى مرونة الإلتزامات

# Global Compact for Migration (Marrakesh, December 2018) From realistic goals to flexible commitments

عنان عمار

كلية الحقوق –جامعة الجزائر1

Ammaranan14@yahoo.com

تاريخ الارسال: 2021/10/24، تاريخ القبول:2022/05/27، تاريخ النشر: جوان 2022

---

**الملخص:**

تتناول الدراسة أهم جوانب الميثاق العالمي للهجرة (الصادر بمراكش في 2018) باعتباره أول نص يعالج مسألة الهجرة بمختلف أبعادها من خلال مقاربة شاملة تسعى إلى تحقيق هجرة آمنة منظمة، ومنتظمة" فتم استعراض أهم ما تضمنه من توصيات، يقع على الدول الالتزام بها على المستوى الفردي والجماعي لمعالجة هذه الظاهرة العابرة للحدود التي ما فتئت تتوسع وتتأزم لتأخذ شكلا غير شرعي، وتبين أنه ليس بمقدور بلد لوحده مواجهتها ما يستدعي معالجتها على المستوى الدولي بوضع قواعد مشتركة وتجاوز الإطار الوطني من خلال التعاون والتنسيق الدوليين.

ومع تمسك بعض الدول بمواقفها المتشددة وحرصها على سيادتها واختصاصها الوطني في هذا المجال، إلا أن تبنَي الميثاق من طرف أكثر من 150 دولة في ندوة مراكش (2018/12/10) ليعاد تأكيده بعد أسبوع من ذلك من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة، وضع موضوع الهجرة من أوليات العمل الدولي على غرار ما تم بالنسبة لحقوق الإنسان التي تشكل حقوق المهاجرين جزءا منها.

كان صدور الميثاق في شكل لائحة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة يثير التساؤل عن قيمته القانونية ما استدعى التذكير بأهم المواقف الفقهية تجاه الموضوع ليتبين أن شكل النص مسألة ثانوية وأنه ليس من المستبعد أن تساهم اللائحة، كأداة من أدوات ما يسمى بالقانون المرن (softlaw) في تكريس قواعد عرفية أو اتفاقية.

**الكلمات المفتاحية:** ميثاق مراكش 2018، الهجرة، لائحة، اتفاقية دولية، هجرة آمنة، منظمة ومنتظمة القيمة القانونية، القانون المرن.

**Abstract :** L'étude traite des principaux aspects, du pacte Universel pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, adopté par la conférence internationale de Marrakech le 10/12/2018 et confirmé une semaine après , à New York , par un vote de l'Assemblée Générale des Nations –Unies .

Il s'agit du premier texte s'appuyant sur une approche globale et recommandant des mesures à entreprendre par les Etats individuellement et collectivement , pour faire face et mieux gérer un phénomène transfrontière (migrations légales et illégales)

Malgré l'attitude négative et intransigeante de certains Etats « souverainistes », le pacte à été adopté par plus de 150 Etats, ce qui internationalise le sujet de l'émigration et le met parmi les priorités de l'action internationale à l'instar des droits de l'homme dont les droits des migrants font partie Néanmoins l'adoption du pacte sous forme de résolution de l'Assemblée Générale suscite l'interrogation quant à sa valeur juridique.

Ce qui a conduit à souligner les principaux courants doctrinaux et démonter que la forme du texte importe peu puisque la résolution en tant qu'instrument de la « Soft Law » peut être le point de départ dans la formation d'une coutume internationale ou donne lieu à l'adoption de textes qui la complètent, plus contraignants.

**MOTS CLÉS:** PACTE DE MARRAKECH 2018 - MIGRATION, RÉGULATION, ACCORD INTERNATIONAL, VALEUR JURIDIQUE DE LA MIGRATION SÛRE, ORDONNÉE ET RÉGULIÈRE, SOFT LAW

**المؤلف المرسل:** عنان عمار

**مقدمة:**

عرفت الأمم المتحدة حدثا بارزا وصف بالتاريخي في 2018/12/10 تمثل في إقرار ندوة مراكش للميثاق العالمي للهجرة[1]، واعتبر إنجاز هاما في تاريخ التعاون الدولي بشأن مسألة الهجرة [2]كونه يتناول هذه المسألة ضمن مقاربة شاملة ويستند إلى مبادئ الأمم المتحدة والقانون الدولي.

إذ أنه رغم الاهتمام المتزايد بمسألة الهجرة لم ينل هذا الموضوع حقه من المعالجة والتكريس في اتفاقيات دولية عامة وبقي محصورا في اتفاقيات ثنائية وإقليمية أو في اتفاقيات قطاعية لا تعالج مسألة الهجرة بشكل شامل مثلما هو الشأن بالنسبة للاتفاقيات المبرمة في إطار منظمة العمل الدولية، بينما كان اهتمام القانون الدولي بالمسألة ضعيفا نسبيا على مستوى الأمم المتحدة. وقد جاء إقرار أول اتفاقية دولية متأخرا من خلال اتفاقية نيويورك الخاصة بحماية جميع حقوق المهاجرين وأفراد عائلاتهم بتاريخ 1990/12/18 [3] فهذه الاتفاقية، وإن سمحت بإدماج موضوع معاملة المهاجرين في القانون الدولي لحقوق الإنسان، إلا أن مسار تجسيدها كان بطيئا وآثارها العملية تبقى رهينة الأثر النسبي للمعاهدات. فقد باشرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتحضير مشروع نص الاتفاقية منذ سنة 1979 [4]ولم تدخل حيّز النفاذ إلّا سنة 2003، ولم تتم المصادقة عليها إلا من طرف دول الجنوب (العالم الثالث)، بينما لم يسجل الانضمام إليها من طرف أية دولة من بلدان الشمال مستقبلة "للمهاجرين"[5].

بالمقابل تعرف موجات الهجرة بمختلف الطرق تزايدا مستمرا مع ما يترتب عنها من مخاطر وصعوبات، فحسب تقديرات الأمم المتحدة فاق عدد الأشخاص الذين لقوا حتفهم نتيجة محاولة الهجرة 60 ألف شخص بين سنة 2000 و2018، وحسب نفس الإحصائيات قدّر عدد المهاجرين في العالم سنة 2018 بـ 258 مليون مهاجر، أي ما يعادل 3% من سكان الكرة الأرضية، تمثل تحويلاتهم نحو بلدانهم الأصلية 450 مليار دولار أو ما يعادل 9% من الناتج الخام العالمي.

وتبقى موجات الهجرة مرشحة للارتفاع بفعل عدة عوامل: مناخية، فوارق في الدخل، تكثف مظاهر العولمة، تطور وسائل النقل... إلخ. وبهذا الخصوص عرفت الظاهرة أزمة خانقة مع نزوح أمواج المهاجرين في 2015-2016 نتيجة النزاعات والاضطرابات السياسية والاجتماعية في الشرق الأوسط، فتوافد مئات الآلاف من الأشخاص على أوروبا وبرزت ضرورة معالجة الموضوع على مستوى الأمم المتحدة، ومن هنا جاء إعلان نيويورك بتاريخ 2016/09/13 القاضي باعتماد نصين (عهدين) خاصين بالهجرة واللاجئين[6].

وبناء عليه اتفقت الدول على إجراء مشاورات ومفاوضات تختم بندوة دولية حول الموضوع سنة 2018 وإصدار وثيقة بالتوافق تسمى الميثاق (أو العهد) العالمي للهجرة الآمنة المنظمة والمنتظمة على أن يحال النص المعتمد إلى الجمعية العامة لإقراره بصفة نهائية ما يعطيه صبغة أكثر رسمية.

وفي هذا السياق حددت اللائحة 280/71 (للجمعية العامة للأمم المتحدة) المؤرخة في 2018/03/17 مراحل وكيفية إجراء المشاورات والمفاوضات وصياغة النص التي دامت أكثر من سنة ونصف وعرفت بالخصوص انسحاب الولايات المتحدة الأمريكية منها (منذ ديسمبر 2017) وانتهت بإعداد نص نهائي في جويلية 2018 بمشاركة 192 دولة وتراجع دول أوروبا الشرقية عنه وفي مقدمتها المجر رغم أن منظمة الاتحاد الأوروبي الذي ينتمون إليه كان وراء المبادرة وأبدى استعداده للموافقة على عهد عالمي للهجرة.

في ندوة مراكش تم إقرار النص بالتوافق (دون اعتراض) بينما في نيويورك عند عرضه للتصويت (يوم 2018/12/19) صوتت لصالحه 152 دولة بالإيجاب رغم الضغوطات الأمريكية على مختلف الممثلين وامتنعت 12 دولة عن التصويت وعارضته 5 دول هي الولايات المتحدة الأمريكية، المجر، جمهورية تشيكيا، بولونيا، وإسرائيل [7].

وقد تم ذلك في غمرة حملات انتقادات واعتراضات سياسية وردود فعل سلبية في كثير من البلدان الغربية ومنها بالخصوص بلجيكا وهولندا (أزمة برلمانية) وفرنسا (حركة السترات الصفراء) ... إلخ [8]

وقد تم اقرار النص في ندوة مراكش يوم 10 ديسمبر 2018 حتى يصادف ذلك ذكرى صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 ويحمل تسمية

"العهد العالمي للهجرة" بينما في اللغة العربية التسمية التي جرى تداولها هي "الميثاق العالمي للهجرة".

وقد اختيرت تسميته بالعهد Pacte في اللغات الأجنبية بغرض إعطائه صبغة رسمية بارزة وتمييزه عن اللوائح العادية الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة مع أن تعبير " عهد" لم يعد له تلك الصفة التي ميزته في السابق [9].هذا الى جانب أنه يمثل أول أداة دولية شاملة تتناول مختلف جوانب الهجرة باستثناء اتفاقية الأمم المتحدة 1990 المتعلقة بحقوق المهاجرين التي بقيت محصورة بين دول الجنوب أو الأداتين الدوليتين اللتين تم إقرارهما في سياق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود وهما: البروتوكولين[10] المكملين لها لسنة 2000 الأول يتعلق بالوقاية. ومحاربة استغلال الأشخاص وبالخصوص النساء والأطفال، والثاني يخص محاربة تهريب المهاجرين برا، جوا، وبحرا. كما أن بعض اتفاقيات حقوق الإنسان، وإن تطرقت إلى بعض جوانب الهجرة تبقى محدودة وقطاعية مثل الاتفاقيات التي تحظر الاسترقاق والعبودية وحتى الاتفاقيات المبرمة في إطار منظمة العمل الدولية لم تتطرق إلى مسألة الهجرة إلا بشكل جزئي وغير مباشر[11].

أما المنظمة الدولية للهجرة، فعكس ما قد يوحى به اسمها، فهي غير مؤهلة للقيام بأي دور معياري normatif ووضع قواعد دولية للهجرة، إذ أن نظامها الأساسي يجعل منها منظمة ذات أنشطة عملياتية activités opérationnelles[12] تقوم بما يوكل إليها فحسب من أنشطة

تنفيذية في الميدان، ولذلك يعد إقرار الميثاق (العهد) العالمي للهجرة بمثابة خطوة بارزة في تاريخ الهجرة والعلاقات الدولية لاعتبارين أساسيين: من جهة أنه يخرج عن المعالجة التقليدية لمسألة الهجرة كموضوع يقتصر على الاختصاص الداخلي للدول ويضعه ضمن الاهتمامات الدولية والعمل الجماعي والتعاون الدولي. ومن جهة ثانية أنه أول نص يتناول ظاهرة الهجرة بمختلف أبعادها ضمن مقاربة شاملة لا تفرق بين أنواع الهجرة من نظامية وغير شرعية، ومؤقتة أو دائمة... إلخ

ومن البديهي أنه لم يكن بالأمر الهيّن في مثل هذه الوضعيات، الوصول إلى نص توافقي يجمع بين الدول الرافضة للتنازل عن أي جزء من سيادتها والدول الراغبة في حل تعاوني لأزمة عابرة للحدود لم يعد بالإمكان لدولة مواجهتها بمفردها.

ولذلك جاء الميثاق كمحاولة للجمع بين مواقف متباينة تضع التزامات سميت بالأهداف تضع في الحسبان تلك الاعتبارات لتبدو كأهداف واقعية إن لم تكن متواضعة (المبحث الأول)

الشيء الذي انعكس على صياغة النص وأضعف من طبيعته القانونية وجعل منه نصا هشا ومرنا تطغى عليه الصبغة السياسية. (المبحث الثاني)

**المبحث الأول: واقعية الأهداف**

لقد جاء الميثاق (العهد) العالمي للهجرة في شكل نص مطول يقع في أكثر من 40 صفحة، ولم يتم تحريره في صورة مواد مختصرة ودقيقة تعبر عن التزامات واضحة إذ يتضمن إلى جانب ديباجة من عدة فقرات ذكر ما لا يقل عن 23 هدفا [13] أو غاية متبوعة بمجموعة كبيرة من التوصيات والإجراءات التي تسترشد بها الدول في وضع وتنفيذ سياساتها في مجال الهجرة.

في ديباجة النص تمت الإشارة إلى أن هذا الميثاق يستند إلى مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة ويعتمد كمرجعية له المبادئ لقانونية العامة التي كرستها مختلف الاتفاقيات الدولية والقواعد العرفية في مجال حقوق الإنسان.

للتأكيد عل عدم إحداث التزامات جديدة قد لا ترغب الدول في تحملها، وحتى لا يفهم منه أنه يحدث تغيير جذريا (أو ثورة) في القواعد التي تحكم موضوع الهجرة أبرز بعض الاعتبارات منها أن "الهجرة كانت جزءا من التجربة الإنسانية عبر التاريخ (...) وتعد مصدرا للازدهار والابتكار والتنمية المستدامة في عالم تسوده العولمة".وعن طريق الحوكمة الدولية " يمكن تحسين التأثيرات الإيجابية لها.من هنا يأتي الفهم المشترك والتسليم بأن هناك حاجة إلى نهج شامل لتدعيم القواعد المسيّرة للهجرة... وأنه لا يمكن لبلد بمفرده مواجهة التحديات والفرص الناجمة عن هذه الظاهرة العالمية.بالمقابل بإمكان التعاون الدولي تسيير الهجرة الآمنة

المنظمة، والمنتظمة وتفادي الهجرة غير النظامية والتقليل من آثارها السلبية.

كما أن هذه الهجرة المنظمة الآمنة، والمنتظمة تكون نافعة وتعود بالفائدة على الجميع، عندما تتم وفق طريقة مستنيرة مخططة وتوافقية"

وانطلاقا من أن ظاهره الهجرة واقع متعدد الأبعاد ويكتسي أهمية خاصة بالنسبة لموضوع التنمية المستدامة في كل من بلد الأصل (منشأ، انطلاق أو مصدر الهجرة) وبلد المقصد (المستقبل للهجرة) وحتى بلد العبور (في حال الهجرة غير الشرعية)، فقد وضعت معالجتها كأحد محاور التعاون الدولي على المدى البعيد. وأدمجت ضمن عناصر تحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام 2030 [14].

إن معالجة مسألة الهجرة في إطار تعاون دولي متعدد الأطراف يقتضي من الجميع القيام بدور معيّن لبلوغ الغايات والأهداف التي رسمها ميثاق مراكش وذلك بانتهاج الطرق واتخاذ الإجراءات التي أوصى بها بعضها يتطلب تظافر الجهود والمشاركة الجماعية والتعاون الوثيق بين الأطراف لإعمالها.

بينما البعض الآخر من الإجراءات يكون القيام بها انفراديا على حدي وبذلك يمكن التمييز فيها بين نوعين رئيسيين من الالتزامات تلك التي تندرج ضمن العمل المشترك ويقع عبء تجسيدها على كاهل الجميع (أ) وتلك التي يمكن القيام بها على انفراد (ب).

أ- **العمل الجماعي المشترك:**

إن تركيز ميثاق مراكش للهجرة على العمل الجماعي المشترك هو إقرار بفكرة عدم قدرة الدول انفراديا على معالجة مسألة الهجرة، وبالتالي يلح على حل وسط بين مواقف الدول المتضاربة: من جهة مواقف الدول التي ترغب في حصر المسألة في الهجرة غير الشرعية مع التركيز على سيادة الدولة والتحكم في حدودها.

ومن جهة ثانية مواقف الدول الداعية إلى حوكمة دولية لتسيير الظاهرة بغية تحقيق "هجرة منظمة، آمنة، ومنتظمة" وعليه يتعين إعمال أنجع الطرق لمعالجتها وتفادي آثارها السلبية .ولعل أبرز الالتزامات وأكثرها أهمية بهذا الشأن ما ورد في البند أو الهدف رقم 02 من الميثاق والمتعلق بتقليص الدوافع والعوامل الهيكلية السلبية التي تجبر الناس على مغادرة بلدانهم.حيث تمت الدعوة في هذا البند إلى " خلق ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية وبيئية مواتية لكي يعيش الناس حياة آمنة، ومنتجة، قابلة للاستمرار في بلدانهم، وعلى أن لا يجبرهم اليأس والبيئة المتردية على السعي لكسب العيش في مكان آخر باللجوء للهجرة" وتبعا لذلك يتعين العمل على "تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 المسطرة من طرف الأمم من خلال القضاء على الفقر، تكريس المساواة بين الجنسين، التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه، إشاعة الحكم الراشد، تعزيز اللجوء إلى القضاء العادل، حماية وضمان حقوق الإنسان.

وبهذا الشأن يؤكد الميثاق في مجال التعاون الدولي على الاستثمار في رأس المال البشري وبالخصوص العمل على الحدّ من بطالة الشباب ووضع إستراتيجيات للتكيف ومواجهة الكوارث الطبيعية تبدأ بتبادل المعلومات وتعزيز التحليل المشترك للمعطيات.

إن ما جاء في البند المذكور عبارة عن تذكير في شكل صياغة محيّنة" لخطاب قديم ساد في محافل وأجهزة منظمة الأمم المتحدة من منتصف إلى نهاية القرن الماضي وتمت ترجمته فقهيا بالقانون الدولي للتنمية.

ومن أبرز ما ميّزته كانت "عشريات الأمم المتحدة" للتنمية"[15]وخطط وبرامج عمل أممية بعيدة المدى مختلفة مثل "برنامج عمل ليما" لتجسيد مطالب العالم الثالث في المجال الصناعي المتعلقة بإقامة نظام اقتصادي دولي جديد [16] ودون اعتماد أهداف طموحة يكتفي ميثاق مراكش للهجرة في البندين الأول والخامس إلى الإشارة والدعوة إلى تحقيق حدّ أدنى من التعاون بجمع واستخدام المعلومات الدقيقة والمفصلة في "إعداد سياسات مبنية على معرفة الوقائع (...).ووضع إستراتيجية شاملة لتحسين المعطيات عن الهجرة على مختلف المستويات المحلية، الوطنية، الجهوية، والعالمية بمشاركة جميع القطاعات المعنية تحت إشراف لجنة الإحصاء التابعة لمنظمة الأمم المتحدة".

وفي سبيل ذلك يتم وضع برنامج عالمي لتدعيم طاقات، إمكانيات جمع، تحليل و نشر الإحصائيات والمعطيات واستخراج الاتجاهات العامة

للهجرة" عن طريق دعم قاعدة البيانات لدى المنظمات المهتمة بالهجرة لا سيما "بوابة المعطيات على مستوى المنظمة الدولية للهجرة".إلى جانب إنشاء مراكز جهوية للبحث والتكوين في شؤون الهجرة ومراصد دولية لمتابعة تطور الظاهرة مثل المرصد الإفريقي للهجرة والتنمية كما أن البند رقم 05 يدعو إلى جانب ذلك إلى تنظيم وتسهيل حركة الهجرة وتنقل اليد العاملة وتأطيرها عن طريق إبرام اتفاقيات دولية ثنائية، جهوية أو متعددة الأطراف وفقا لمعايير وتوصيات منظمة العمل الدولية ومبادئ حقوق الإنسان.

بينما تعالج البنود (الأهداف) من 8 إلى 11 بعض الجوانب الإنسانية ومخاطر الهجرة وخصوصا غير الشرعية منها مثل تنسيق الجهود في عمليات الإنقاذ وتقديم المساعدات لإنقاذ الأرواح عند حدوث كوارث بحرية [17] بالخصوص وتمكين الأشخاص من التواصل مع عائلاتهم (الهدف رقم 08).

وفي سبيل تفادي مثل تلك الكوارث والحدّ منها يدعو الميثاق في البند (أو الهدف) رقم 09 إلى تكثيف المجهودات الثنائية والمتعددة الأطراف لمنع تهريب المهاجرين والتشجيع على التصديق على "برتوكول مكافحة تهريب المهاجرين، برا، جوا، وبحرا المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الجريمة المنظمة العابرة للحدود والانضمام إليه وتنفيذه.

بدون شك يتعلق الأمر هنا بالدعوة إلى التنفيذ أكثر من الانضمام إلى البروتوكول المذكور كون أغلبية الدول صادقت عليه، نفس الملاحظة يمكن إبرازها بشأن ما ورد في الهدف رقم 10 من الميثاق الذي يذكر بحظر الاتجار بالأشخاص ومكافحته والقضاء عليه في سياق الهجرة الدولية وذلك عن طريق اتخاذ مختلف الإجراءات التشريعية والتنفيذية وبالخصوص المصادقة على بروتوكول منع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وخاصة النساء والأطفال المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود، وكذا التشجيع على تنفيذ خطة عمل الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار بالأشخاص ومراعاة التوصيات المتعلقة بها.

إلى جانب مراقبة طرق الهجرة غير النظامية التي قد تستغلها شبكات الاتجار بالبشر وذلك بتنسيق المجهودات وتبادل المعلومات.

بينما جاءت صياغة الهدف رقم 11 أكثر دقة إذ يقضي بإدارة الحدود بطريقة متكاملة وآمنة ومنسقة من خلال تعزيز التعاون الدولي الإقليمي والمتعدد الأطراف والقيام بخطوات عملية في هذا المجال كاتخاذ إجراءات الفحص والتقييم الفردي واستقبال الأشخاص على الحدود بالتعاون مع المؤسسات والجمعيات العاملة في مجال حقوق الإنسان.

وللإشارة فقد كان هذا البند بالخصوص موضوع ردود فعل سلبية وشديدة الانتقاد من طرف بعض الحكومات الرافضة لميثاق الهجرة وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية والمجر حيث صدرت عديد التصريحات

المنددة به من طرف الرئيس ترامب (الولايات المتحدة) والوزير الأول "أوربان" (المجر) كانت مرفوقة بإجراءات ردعية تمثلت في إقامة الحواجز والجدران والأسلاك الشائكة على الحدود لمنع اجتياز المهاجرين لها [18].

وعكس ذلك وفي سياق "مقاربة تعاونية" بين الدول يوصي البند رقم 21 بتسهيل عودة المهاجرين وقبولهم بكل " أمان وكرامة" وإعادة إدماجهم في مجتمعاتهم الأصلية مع تفادي كل معاملة غير لائقة اتجاههم وفق ما تضمنه قواعد حقوق الإنسان عن طريق إبرام اتفاقيات ثنائية وجماعية لتسهيل وضمان عودة آمنة للمهاجرين.

وبغض اكتمال سليم لحلقة الهجرة يوصي البند 22 بوضع آليات لنقل الحقوق التي اكتسبها المهاجرون في بلاد المهجر إلى بلدانهم الأصلية وفي مقدمتها تحويل حقوق الضمان الاجتماعي.

ويمكن أن يندرج ذلك ضمن إجراءات "التحويلات المالية والعارف والكفاءات، ونقل التجارب المهنية" وفق ما يوصي به البند رقم 19 المتعلق بخلق شروط مساهمة الجالية المهاجرة في التنمية المستدامة لبلدها تطبيقا لبرنامج عمل التنمية المستدامة في آفاق 2030.

وتأكيدا لذلك يلح البند 23 على تدعيم التعاون الدولي والشراكة العالمية من أجل هجرة آمنة منظمة ومنتظمة بتسريع تطبيق برنامج التنمية المذكور في المناطق التي تشهد هجرة غير نظامية قوية بفعل الفقر،

البطالة، التغيرات المناخية وعوامل أخرى كالكوارث، اللامساواة وسوء الحوكمة التي تعرفها فئة البلدان الأقل نموا.

خصوصا في إفريقيا والبلدان المغلقة والجزر الصغيرة، وبهذا الشأن يوصي بإنشاء "آلية لبناء القدرات على مستوى الأمم المتحدة، خلق مراكز تواصل، إنشاء منصات وشبكة عالمية تعني بمسائل الهجرة، وخلق صندوق خاص بتمويل تبرعي (طوعي) لتغطية النشاطات ذات الصلة.

وأبرز ما تضمنه نص البند 23 من ميثاق مراكش هو تنظيم منتدى عالمي كل أربع سنوات لتقييم مدى تكريس الأهداف المسطرة ليس فقط على مستوى التعاون الدولي فقط وإنما كذلك على مستوى كل دولة على حدى.

**ب-<u>العمل الفردي (للدول):</u>**

إلى جاب الأهداف التي يندرج تحقيقها ضمن مجهود جماعي مشترك، تضمن ميثاق مراكش للهجرة مجموعة كبيرة من الأهداف والالتزامات يقع عبء تجسيدها أساسا على المجهود الفردي للدول دون اعتبار ذلك بمثابة فصل أو قطيعة تعزلها عن بقية الأهداف.بل ان أغلبها يتكامل ويجد امتدادا له في عمل مختلف الأطراف المعنية، ما يستدعي أحيانا ضرورة التنسيق بينها، فمسار الهجرة يتم خلال مراحل متلاحقة قد تتدخل بشأنها عدة دول بدءا بدولة الأصل مرورا بدولة العبور (احتمالا) وانتهاء بدولة المقصد أو الوجهة التي يرغب المهاجر الاستقرار بها.

وإذا كان دور دولة الأصل يعد ثانويا (1) فإن دور دولة العبور بطبيعته يكون عرضيا وظرفيا وبالتالي فهو هامشي باستثناء حالات خاصة مثلما

هو الشأن بالنسبة لتركيا في علاقاتها مع الاتحاد الأوروبي، الشيء الذي يجعل من دول المقصد (التي يرغب المهاجرون الاستقرار بها) المخاطبة أساسا بأحكام وتوصيات ميثاق مراكش (2).

**1. <u>دول الانطلاق (المصدر):</u>**

وهي الدول التي ينحدر منها المهاجرون أو المرشحون للهجرة وهي عموما دول الجنوب، النامية التي تعاني من أزمات متعددة اقتصادية، اجتماعية، سياسية، ومناخية. ترمي التوصيات الموجهة إليها إلى تسهيل الهجرة والمساهمة في تحقيق هجرة منظمة من خلال مرافقة المهاجرين بالخصوص عند مغادرة بلدانهم أو عند العودة إليها. ويتعلق الأمر إذن بالهجرة المنظمة أو الشرعية اما الهجرة المسماة غير الشرعية أو غير القانونية أو السرية فإنها بالتعريف تتم عبر قنوات غير رسمية فلم يتم التطرق إليها بهذا الشأن.

وقد ورد ذلك عند النص على ضرورة احترام حقوق الإنسان طبقا للأحكام الواردة في البروتوكولين الملحقين باتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة واللذين تمت الإشارة إليهما سابقا وصادقت عليهما الأغلبية الساحقة لدول العالم.ومع ذلك يمكن الإشارة بهذا الخصوص أنه خلافا لتلك النصوص فإن عددا من الدول في شمال وغرب إفريقيا وتحت ضغط الدول الأوروبية التي تريد أن تجعل منها سدا منيعا لتوافد المهاجرين عليها، أصدرت الدول الإفريقية تشريعات ردعية تجرم فيها الهجرة غير الشرعية وتعاقب عليها مثل ليبيا، تونس، الجزائر (قانون 2006) المغرب

والسينيغال التي يتضمن قانونها عقوبات قاسية على ذلك (5 سنوات سجنا) بينما الاتفاقيات الدولية المذكورة تعتبر المهاجر غير الشرعي ضحية جديرا بالمساعدة والرعاية وليس مجرما.

أهم التوصيات الموجهة لدول المصدر (الأصل) التي تضمنها ميثاق مراكش تتعلق بمرافقة المهاجرين وتنظيم عملية الهجرة منذ بدايتها وحتى نهايتها فبداية تلتزم تلك الدول بجمع البيانات الدقيقة والمصنفة بواسطة إنشاء مراكز للبحث تسهر على توفير المعطيات المفصلة والدقيقة عن جميع أبعاد ومراحل الهجرة ونشرها بطرق شفافة يسهل الإطلاع عليها (الهدف 3).إلى جانب ضمان تزويد المهاجرين، من مواطنيها بوثائق الهوية (وهو حق معترف به لجميع المواطنين) ما يسمح التحقق من هويتهم وبالخصوص الوثائق الضرورية التي تشترطها المنظمة الدولية للطيران المدني عند السفر.

وفي المرحلة الثانية تلتزم الدول المعنية، بغرض مرافقة المهاجرين من مواطنيها، بتعزيز الحماية القنصلية وتقديم المساعدة القنصلية لهم بتدعيم قدراتها، وإن اقتضى الأمر القيام بمبادرات الإبرام اتفاقيات ثنائية للوفاء بهذا الالتزام (الهدف 14)

ومادامت الهجرة في الغالب، بطبيعتها مؤقتة يوصي الميثاق بالعمل على تيسير عودة المهاجرين (الهدف 21) وضمانها بصورة آمنة تصون كرامتهم، والسهر على إدماجهم بشكل مستدام في مجتمعهم الأصلي

وذلك باتخاذ الإجراءات الضرورية التي تضمن لهم مختلف الخدمات الاجتماعية.

وتبعا لذلك فهي مطالبة بوضع الآليات المناسبة لتحويل الحقوق المكتسبة وخصوصا المرتبطة بالضمان الاجتماعي واتخاذ مبادرات لإبرام اتفاقيات ثنائية مع دولة أو دول المهجر بهذا الشأن.

**2. <u>الدول المستقبلة للهجرة:</u>**

من البديهي أن يقع العبء الأكبر من الالتزامات الرامية إلى تحقيق هجرة آمنة منظمة ومنتظمة على الدول المستقبلة للمهاجرين كون هؤلاء قد اختاروا العيش والاستقرار بها.

مختلف التوصيات الموجهة لتلك الدول تهدف إلى ضمان حدّ أدنى من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية كنموذج يحتذى به [20]. هذا النموذج يمكن ملاحظة مكوناته في بعض دول أوروبا الشمالية التي تمنح حقوقا واسعة للمهاجرين بما فيها بعض الحقوق السياسية، كحق الانتخاب والترشح لعضوية المجالس المحلية، بينما ميثاق مراكش يقدمها على أساس أنها أهداف قابلة للتحقيق في دول ما تزال فيها بعيدة المنال.

وبغرض تحقيق هجرة منظمة يوصى ميثاق مراكش كأولى الخطوات التي ينبغي أن تقوم بها الدول المستقبلة للهجرة هي نشر المعلومات الكافية عن إجراءات الهجرة النظامية فيما يتعلق بسياسته وقوانينه في مجال الهجرة، شروط منح التأشيرات، كيفية الحصول على

تراخيص العمل، تكاليف ظروف المعيشة... إلخ حتى يستنير بها المترشحون للهجرة في اتخاذ قراراتهم، ويمكن أن يتم ذلك عبر مراكز (نقاط) استعلام مفتوحة في القنصليات أو من خلال حملات إعلامية وتوجيهية في بلدان الأصل ترتكز على الشفافية ونشر كل الشروط الخاصة بالدخول والقبول، الإقامة، العمل والدراسة (الهدف 5 و12).

وبمجرد وصول المهاجر إلى وجهته النهائية ينبغي تسهيل حصوله على الخدمات الأساسية وفق تشريعات البلد المستقبل على ان يتم ذلك بدون تمييز قائم على العرق، الجسن اللغة أو الدين.

وفي مقدمة تلك الخدمات: الرعاية الصحية وضمان تعليم جيد ومناسب للأبناء (الهدف 15)، كما ينبغي تسهيل اندماج المهاجرين في حياة البلد الموجودين فيه وتعريفهم بعاداته وتقاليده ومساعدتهم على التمكن من لغته (الهدف 15).

وموازاة مع ذلك تلتزم الدول المستقبلة بالعمل على القضاء على جميع أشكال التمييز وكراهية الأجانب وتشجيع الخطاب المتفتح على الآخرين والقيام بحملات توعوية وسن التشريعات التي تعاقب على ارتكاب جرائم العنصرية ضد المهاجرين (الهدف 17).

إلى جانب تيسير الاعتراف بمختلف المؤهلات وكفاءات المهاجرين والعمل مع دولة الأصل على الاعتراف المتبادل بالشهادات ومعادلاتها. وحتى يبقى المهاجرون على صلة مع أوطانهم نص الميثاق

على إتاحة الفرصة لهم للمشاركة في شؤون بلدانهم الأصلية وفي مقدمتها المشاركة السياسية (الهدف 19) كما نص على ضرورة تسهيل تحويلاتهم المالية بوسائل أكثر أمانا وأقل تكلفة ودعا إلى القضاء على قنوات التحويلات المالية التي تفوق تكاليفها 5% بحلول عام 2030 (الهدف 20).

وفي البنود 6، 7، 13 يلّح الميثاق على ضرورة احترام قواعد حقوق الإنسان المكرسة دوليا للمهاجرين كفئة هشة بحاجة إلى حماية مدعّمة، المنصفة والأخلاقية وتسهيل اندماجهم المهني وتحقيق ظروف عمل لائق والسهر على تفادي كل أشكال الاستغلال وسوء المعاملة وضمان احترام حقوق العامل بما فيها عدم احتجاز وثائق سفره [21]. والعمل بقواعد وتوصيات منظمة العمل الدولية بإتباع إجراءات شفافة (البند 7). أما أحكام البند 13 فتتعلق بمعاملة المهاجرين غير الشرعيين وتدعو إلى عدم احتجازهم (وضعهم في مراكز احتجاز) والبحث عن حلول بديلة لهذا الإجراء الذي أصبح ممارسة واسعة الانتشار في الدول الغربية مع تزايد وتيرة الوافدين إليها بطرق غير قانونية، وان يكون ذلك كملاذ أخير وبعيد عن التعسف.

وعليه ينبغي مراجعة التشريعات السياسات، والممارسات المتعلقة باحتجاز المهاجرين، وأن تستند قرارات الاحتجاز إلى القانون وأحكام القضاء، ويكون لها هدف مشروع وتتخذ على أ ساس فردي وعدم التشجيع على احتجاز المهاجرين واستخدمه كرادع أو كشكل من أشكال المعاملة

القاسية واللاإنسانية والمهنية تتنافى مع أحكام القانون الدولي، إلى جانب إبلاغ المعنيين بسبب احتجازهم بلغة يفهمونها وتمكينهم من الوصول للقضاء والحصول على مساعدة قضائية إن اقتضى الأمر.

بالمقابل لم يتطرق الميثاق إطلاقا إلى مسألة حيوية تمس بالخصوص مصالح الدول النامية وهي هجرة لأدمغة التي كان من الأولى طرحها ضمن المقاربة الشاملة التي حاول الميثاق اعتمداها في معالجة مسألة الهجرة، وكان بالإمكان أيضا ربطها بموضوع لا يقل أهمية وهو تهريب الأموال الذي يصعب فصله عن حركة وتنقل الأشخاص سيما وأنه شكل مرارا وتكرارا أحد المواضيع الحساسة التي تطرقت لها لوائح الجمعية العامة للأمم المتحدة.

## المبحث الثاني: مرونة النص

أمام تعذر إقرار أداة دولية ملزمة في شكل معاهدة شاملة بشأن موضوع الهجرة الذي لا ترغب الدول الغربية وضعه ضمن مجال القانون الدولي، تم اللجوء إلى استخدام اللائحة حتى وإن كان ذلك وفق إجراءات استثنائية ورسمية: تحضير مكثف للنص، مفاوضات متعددة الأطراف تخصيص ندوة دولية له (ندوة مراكش) وأخيرا وضع النص للتصويت من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة.

فلقد أضحى من المعتاد في الممارسة الدولية المتعددة الأطراف (للمنظمات والندوات الدولية) استخدام مثل هذه الأدوات على نطاق واسع

عندما تبدو الحاجة ملحة إلى تنظيم مسألة ما. لكن تصلب وتباين مواقف الدول يحول دون التوصل إلى التزام دقيق وصارم فيتم عندئذ في مرحلة أولى اللجوء إلى نصوص مرنة، في انتظار تكريسها عمليا وتحويل الالتزامات التي تتضمنها إلى التزامات قطعية.

إن هذا النوع من الالتزامات التدريجية التي يطلق عليها الفقه الإنجلوساكسوني تسمية softlawتقع في منطقة رمادية (وسطية) بين السياسة والقانون تبرر عموما بالميزات التي تمنحها في سهولة التفاوض والإقرار كونها لا تفرض قيودا على سيادة الدول وتتجاوز تعقيدات إجراءات مراحل التصديق قبل دخولها حيّز النفاذ.

بل إنها يمكن أن ترتب بعض من آثارها بسرعة حتى وإن تم ذلك في غياب الدقة والوضوح، لتبقى هشاشة الالتزامات المعبر عنها الميزة الأساسية لتلك النصوص (أ) الشيء الذي يدعو إلى التساؤل عن قيمتها وطبيعتها القانونية (ب).

**أ- هشاشة الالتزامات:**

تبدو هشاشة الالتزامات التي تضمنها الميثاق العالي للهجرة على أكثر من صعيد فزيادة على صدوره في شكل لائحة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، رغم ما أحيط به من إجراءات استثنائية واكبت إقراره، نجد أن بعض أحكامه تنص صراحة على طابعه غير الإلزامي، وهو شيء نادر قلما نجده في نصوص مماثلة.

وقد جاء ذلك تفاديا لما من شأنه أن يفسر على أنه تقييد لإرادة الدول في التعامل مع مضمون النص أو أنه يضع أعباء جديدة على كاهلها وبالتالي حثّ الدول المترددة في تبني النص بسبب ردود الأفعال السلبية المسجلة والجدل الحاد بخصوص موضوع الهجرة، فبغرض تبديد كل الشكوك التي دارت حول البعد الحقيقي لميثاق مراكش للهجرة تم النص صراحة على قيامه على ثنائية:

- التركيز على التعاون الدولي (1).
- التأكيد على سيادة الدول (2).

**1. التركيز على التعاون الدولي:**

لقد أسهبت ديباجة ميثاق مراكش التي يقع في أكثر من ست صفحات في إبراز التعاون الولي لمواجهة ظاهرة الهجرة معتبرة أنه "ليس بمقدور أية دولة بمفردها تسيير موضوع الهجرة "بسبب الطبيعة العابرة للحدود للظاهرة، مما يقتضي تعزيز التعاون في هذا المجال وإقرار المسؤولية المشتركة وإقامة حوار متواصل متعدد الأطراف.

وعليه تؤكد الفقرة 15 ب من الديباجة صراحة على أن الميثاق يشكل أداة مثلى للتعاون الدولي كونه غير ملزم يعتمد على توافق الدول وتنسيق أعمالها لمواجهة تحديات الهجرة على الساحة الدولية وبذلك قدم على انه وثيقة شاملة ومتوازنة تأخذ في الحسبان "مخاوف" الدول التي ترغب في التحكم وضبط حدودها والأطراف الساعية للدفاع عن حقوق المهاجرين وعن حقوق الإنسان بصفة عامة.

والهدف الأول من وضعه هو إرشاد الدول حول كيفية التعامل مع الهجرة التي ظلت لوقت طويل حصريا من الاختصاص الداخلي للدول أما الأهمية التي يكتسبها بهذا الخصوص فتكمن في أنه يشكل بداية لمسار أطلقته الأمم المتحدة لإقامة تعاون مستمر من أجل ضمان "هجرة آمنة نظامية ومنتظمة".

لكن بالرغم من أن الميثاق يعتمد على مقاربة شاملة للهجرة بمختلف جوانبها، إلا أن هذه المقاربات تبقى تقليدية في بعدها القانوني تقوم على تنسيق السياسات والمواقف ولا تذهب بعيدا في وضع التزامات دقيقة ومعايير مشتركة.

ومع أن دول الجنوب بالخصوص (مصدر الهجرة) أبدت رغبتها في التعاون وقدمت كثيرا من التنازلات بغية الوصول إلى توافق (consensus) دولي على نطاق واسع، إلا أن ذلك لم يحصل وتم إصدار النص عن طريق التصويت عليه من طرف الجمعية العامة، كما تمت الإشارة إلى ذلك سلفا.

فتصلب المواقف بقي حاضرا طيلة مراحل إعداد النص وإقراره، ومما زاد من تعقيد الأمور وإضعاف درجة التعاون المزمع إطلاقه هو أن دولا، تقليديا غير معنية بالهجرة بالدرجة الأولى لم تكن متحمسة فقط لصدور النص وإنما أبدت معارضتها له فدولة مثل روسيا رفضت مبدأ المسؤولية المشتركة التي ترمي حسبها "إلى تحميل ثقل استقبال المهاجرين

إلى بلدان ليس لها صلة بالنزوح الجماعي والهجرة التي تسببت فيها تاريخيا دول استعمارية [22].

بينما دولة سويسرا التي تعد تقليديا بلدا للهجرة طالبت بوضع منهج تعاوني أكثر تنسيقا ومراعاة لسياسات الدول في مجال الهجرة ولذلك لم تشارك في ندوة مراكش، كما لم تشارك فيها الولايات المتحدة الأمريكية من قبلها التي انسحبت من مسار المفاوضات الخاص بالميثاق العالمي للهجرة منذ انطلاقه في ديسمبر 2017.

وقد جاء ذلك كترجمة لسياسة أمريكا الرافضة للحلول الجماعية والوسائل المتعددة الأطراف والقائمة على الأسلوب الأحادي الجانب الذي تميزت به عهدة الرئيس السابق ترامب (D.Trump) [23].

وقد وصل عدد الدول التي أعلنت انسحابها أو تعليق قرارها بشأن تبني ميثاق مراكش إلى 15 دولة شهدت بعضها احتجاجات ونقاشات سياسية حادة مثلما حصل في بلجيكا، هولندا المجر وغيرها بدعوى أن الميثاق العالمي يفتح الباب أمام موجة هجرة كثيفة لا يمكن التحكم فيها [24].

وهو ما من شأنه أن يضعف مسار التعاون الدولي أو على الأقل لا يشجع على الانفتاح وتقارب السياسات وبالعكس من مواقف الدول الرافضة لميثاق مراكش العالمي للهجرة اعتبرته المنظمات غير الحكومية (ONG) المدافعة عن حقوق الإنسان على غرار أمنيستي انتناشيونال[25] Amnesty

international غير كاف لا يضمن حقوق الهاجرين وكونه لا يتضمن التزامات جديدة يبقى تكريس توصياته مرهونة بحسن نية الدول.

**2. التأكيد على السيادة:**

إلى جانب التركيز على مبدإ التعاون نص ميثاق مراكش صراحة على تأكيد سيادة الدول للدلالة على أن ليس هناك ما يفرض التزاما محددا عليها في كيفية التعامل مع أحكامه وهو ما يعد عاملا إضافيا في هشاشة النص وإضعاف قوته الإلزامية.

فإن كان ذلك بهدف إرضاء الدول المعارضة والمترددة لقبول النص والانضمام إليه، فإنه تم على حساب صلابة النص ودقته فالفقرة 7 من ديباجة الميثاق العالمي للهجرة تشير صراحة إلى ان هذا الميثاق يضع " إطار تعاونيا غير ملزم يقوم على احترام سيادة الدول واحترام القانون الدولي".

وتكملة لذلك أكدت الفقرة 15 من ديباجة الميثاق على "الحق السيادي للدول في تحديد سياستها الوطنية الخاصة بالهجرة وحقها في إدارة الهجرة ضمن نطاق اختصاصها بما يتفق مع القانون الدولي" مبينة بهذا الشأن حق الدول في تسييرها الخاص " للهجرة النظامية وغير النظامية، بما في ذلك حقها في اتخاذ التدابير التشريعية والتنظيمية والسياسية من أجل تنفيذ الميثاق مع مراعاة مختلف الحقائق والسياسات والأولويات

والمتطلبات الوطنية فيما يتعلق بالدخول والإقامة والعمل وفقا للقانون الدولي.

إن عبارات "وفقا للقانون الدولي" واحترام حقوق الإنسان "التي تكررت مرات عديدة تدل على أن النص لا ينشئ التزامات جديدة ويكتفي بالتذكير بالالتزامات المعبر عنها طبقا لمبدأ الأثر النسبي للاتفاقيات.

وقد أدت المنافسات البرلمانية في بعض الدول الأوروبية، تحت ضغط التنظيمات السياسية المتطرفة (فرنسا، إيطاليا، بلجيكا، هولندا...) إلى إثارة مسألة [26] احتمال توسع القضاء الداخلي في تفسير احكام الميثاق ما جعل حكومات تلك البلدان تصدر إعلانات تفسيرية تستبعد فيها مثل هذا الاحتمال كون النص لا ينشئ حقوقا جديدة ويقوم على مبدأ التعاون واحترام سيادة الدول، بينما الولايات المتحدة، أحد أهم وجهات الهجرة العالمية رفضت مشروع نص الميثاق وانسحبت منذ البداية من مسار المفاوضات بحجة انه يرمى إلى إقامة حوكمة عالمية على حساب الحق السيادي للدول في تسيير أنظمة الهجرة، فقرارات تأمين الحدود وقبول الأجانب هي قرارات سيادية هامة من اختصاص الدول وحدها لا يمكن أن تخضع لمفاوضات دولية [27].

ومن أجل تجاوز عقبات السيادة ومواقف الدول المتشددة اعتمد النص أسلوب الحث والمرونة والصياغة الفضفاضة لأحكامه مع ترك الباب مفتوحا لتطور وتغير المواقف والبحث عن وسائل ملائمة لتكريس

التوصيات والأهداف التي تضمنها وفي مقدمتها تحقيق هجرة آمنة، نظامية ومنتظمة.

وهنا يثار التساؤل حول القيمة الحقيقية للنص سيما وأنه قد صدر في شكل لائحة للجمعية العامة للأمم المتحدة.

**ب-القيمة والآثار القانونية للميثاق:**

إن احتواء الميثاق على تكرار عبارات التزام الدول بأحكامه طبقا للقانون الدولي من جهة والإشارة إلى أنه غير ملزم ولا ينشئ التزامات جديدة من جهة ثانية، يبدو أنه يقوم على ثنائية متناقضة ويدعو إلى التساؤل عن قيمته القانونية الحقيقية وما قد يترتب عنه من آثار، كما أن إقراره في شكل لائحة صادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بأغلبية معتبرة (أكثر من 150 دولة) وما آثار من جدل سياسي في كثير من الأوساط البرلمانية بالدول الغربية يدل على أنه لا ينعدم تماما إلى أية قيمة قانونية.

بل إنه من غير المستبعد أن يحدث آثارا قانونية على المستوى الدولي في موضوع الهجرة على غرار ما تم بالنسبة لكثير من النصوص البرامجية "Programmatoire" ضمن ما يسمى بالقانون المرن soft law.

وعليه يتعين التطرق ولو بإيجاز ومن باب التذكير إلى القيمة القانونية النسبية –محل الجدل للميثاق العالمي للهجرة (1) –ليتم بعد ذلك الإشارة

إلى آثاره المحتملة أو وظيفته وقيمته العملية التي يمكن أن يؤديها ضمن المسار القانوني (2).

### 1. القيمة القانونية –النسبية–للميثاق:

إن الكلام عن القيمة القانونية للميثاق يثير بصفة عامة موضوعا أوسع وأشمل يتعلق بقيمة النصوص الصادرة عن المنظمات الدولية في شكل لوائح (توصيات) أي تصرفات أو قرارات انفرادية من جانب واحد.

ومنذ نشأة الأمم المتحدة أثير جدل واسع، خصوصا بمناسبة الأزمة الكورية وصدور اللائحة 377 (1950) المسماة بالاتحاد من أجل السلام أو لائحة أشيسون Athesson وما تعرضت له من انتقادات بشأن اختصاصات وسلطات الجمعية العامة للأمم المتحدة.

كما عرف الجدل شكلا حادا في سبعينيات القرن الماضي عندما عبرت بلدان العالم الثالث عن مطالبها بإصلاح العلاقات الدولية عند انعقاد الدورتين الاستثنائيتين السادسة والسابعة للجمعية العامة المتعلقتين بإقامة نظام اقتصادي دولي جديد وإقرار ميثاق حقوق وواجبات الدول الاقتصادية (سنتي 1974–1975)[28].

وللتذكير نشير أنه منذ البداية انقسمت آراء الفقهاء ومواقف الدول بشأن هذه المسألة أما محكمة العدل الدولية فقد كانت تبنت موقفا وسطيا وغامضا بالخصوص سنة 1971 في قضية جنوب غرب إفريقيا، ناميبيا حاليا.

وقد برزت بهذا الخصوص ثلاثة مواقف أو تيارات فقهية متباينة:

- **التيار الأول:**

يرى أن اللوائح الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة غير ملزمة قانونا للدول الموجهة اليها باعتبارها قرارات انفرادية (من جانب واحد) لمنظمة دولية [29] ولوائح هذه الأخيرة لا يمكن أن تكتسي أية قيمة قانونية ما لم ينص على ذلك صراحة قانونها الأساسي (دستورها) مثلما هو الشأن بالنسبة لتوصيات منظمة العمل الدولية التي تتمتع بنظام قانوني محدد.

ويتمثل في طريقة الإقرار (التصويت لصالحها بأغلبية 3/4 الأعضاء) وإلتزام الدول باتخاذ إجراءات معينة بمجرد التصويت عليها مثل إحالة النص للجهات المعنية بهدف تكريسها في القانون الداخلي خلال مدة محدّدة.بينما ميثاق الأمم المتحدة وإن كانت مواده من 10 إلى 14 تعطي للجمعية العامة اختصاصات واسعة فهي تنحصر في المناقشة وإصدار التوصيات، ولا تعطيها سلطة اتخاذ قرارات ملزمة، لوائح الجمعية العامة الملزمة تخص فقط سير المنظمة الداخلي مثلما هو الشأن مثلا بالنسبة للمصادقة على الميزانية (م17).

- **التيار الثاني:**

بالعكس من التيار الأول، يرى أن لوائح الجمعية العامة تتمتع بقوة قانونية إلزامية باعتبارها امتدادا وتفسيرا لمواد ميثاق الأمم المتحدة الذي تستمد

قوتها منه، وما دام الميثاق معاهدة دولية، بالتعريف ملزمة، فإنها تحوز على نفس القيمة.

ويمثل هذا التيار فقهاء ودول العالم الثالث الذين يشيرون إلى أنه ما دام الميثاق معاهدة شاملة، وكل الدول تقريبا أعضاء في الأمم المتحدة فإن لوائح الجمعية العامة تعد تعبيرا عن إرادة الأغلبية الساحقة للمجتمع الدولي.

وبعد هذا المفهوم محاولة لتكريس الديمقراطية في العلاقات الدولية لكنه يصطدم بمبدأ السيادة الذي يعد ركيزة القانون الدولي الكلاسيكي.

كما لم تلق محاولات المدافعين عن هذا التيار في دعم موقفهم من خلال التمييز بين قيمة النص القانونية الأكيدة وبين تنفيذه [30] الاحتمالي، قبولا فقهيا ورغم أنها إشكالية يمكن أن نصادفها حتى بالنسبة للمعاهدات إذ أن الدول كثيرا مالا تنفذها بحسن نية، فإن هذا الاتجاه لم تعد تتبناه حتى دول العالم الثالث نفسها التي تراجعت عن مطالبها وانصاعت إلى قواعد القانون الدولي الكلاسيكي.

- **التيار الثالث:**

هو تيار وسطي بين الموقف المؤيد والموقف الرافض لأن تكون للوائح قيمة إلزامية، وهو التيار الراجح اليوم فقها وقضاء، يؤكد نسبية القيمة القانونية لتلك النصوص، حيث لا يمانع من حيث المبدأ أن تكون لها قيمة قانونية ما، أي قيمة غير محددة، إذا التزمت الدول بمضمونها واستجابت لأحكامها.

إذ ليس هناك في القانون الدولي ما يفرض شكلا معينا على الدول للتعبير عن إرادتها، وبذلك تكون اللوائح، حسب هذا التيار، متفاوتة القيمة الإلزامية، ودراسة كل لائحة على حدى (لائحة بلائحة) باعتماد منهجية التحليل الخاص (méthode casuistique) يمكن أن يدل على قيمتها القانونية الحقيقية وفق عدة معايير من أبرزها عدد وأهمية الدول المصوتة لصالح اللائحة، الصيغة التي تم بها تحرير النص: هل هي صيغة الإلزام أو الترجي، الاحتمال والوجوب...إلخ [31]

وانطلاقا من هذه المعايير يمكن ملاحظة أن ميثاق مراكش لا يخلو من قيمة قانونية، إذ أن أكثر من 150 دولة صوتت لصالحه وبالتالي فهو يعبر عن موقفها وسياستها في مجال الهجرة، وأن 190 دولة شاركت في تحضير نص الميثاق. وهو ما جعله أكثر وزنا من اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق المهاجرين لعام 1990 والتي لم تصادق عليها (سنة 2018) سوى 54 دولة من بلدان العالم الثالث كما أشرنا إلى ذلك سلفا.ومهما يكن فاللائحة حسب التيار النسبي وإن كانت تنعدم من حيث المبدأ إلى القيمة الإلزامية في غياب نص صريح لدستور المنظمة ينظم ذلك، فهي ذات قيمة معنوية وسياسية أكيدة وتقوم بوظيفة هامة ضمن مصادر القانون الدولي المتعارف عليها.

إذ يمكن أن تشكل نقطة انطلاق لتكوين عرف دولي أين الجانب المعنوي يسبق العنصر المادي، وهو ما جعل الفقيه الهندي سينغ Sing يصف هذا العرف بالمتوحشcoutume sauvage خلافا للعرف الاعتيادي

الذي يسبق فيه العنصر المادي أو عنصر التواتر العنصر المعنوي أي الشعور بإلزامية الممارسة.

## 2. القيمة العملية للميثاق وآثاره الاحتمالية:

إن صدور الميثاق العالمي للهجرة، بغض النظر عن الشكل الذي اتخذه يعد خطوة هامة في معالجة موضوع الهجرة على المستوى الدولي، وبمثابة لبنة إضافية في تدويل[32] هذا الموضوع على غرار ما حصل بالنسبة لحقوق الإنسان الذي جاء تدعيما لها من خلال تكريس حقوق المهاجرين.

وبذلك لم تعد هذه المسألة تنفرد كل دولة بتنظيمها بمنآي عن تدخل أشخاص القانون الدولي: دول ومنظمات دولية وأطراف أخرى، بل صارت من المواضيع التي تهمها كثيرا وبالخصوص منظمة الأمم المتحدة.

وبالتالي فصدور ميثاق مراكش من شأنه أن يمثل قاعدة بارزة لتنظيم الهجرة ودعم حقوق المهاجرين وأحكامه يمكن أن تكون مصدر إلهام لصدور نصوص لاحقة ذات طابع عالمي أو جهوي في ميدان الهجرة الدولية.

ومما لا شك فيه أن اللوائح كترجمة لتصرف انفرادي للمنظمات الدولية أصبحت تلعب دورا هاما في العلاقات الدولية وتشكل مصدرا ثانويا للقانون الدولي رغم عدم النص عليها في المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية المتعلق بمصدر القانون الدولي.

وكما أنها قابلة لأن تكون أداة لخلق عرف دولي فليس من المستبعد أيضا أن تدعم بنصوص اتفاقية لاحقة تكملها وتفسرها [33]. فتبدو اللائحة بمثابة أداة مرحلية تقود إلى تكريس تدريجي لقواعد تكون أكثر دقة ووضوحا.

لاسيما وأن من اختصاصات الجمعية العامة للأمم المتحدة التنمية التدريجية للقانون الدولي وتدوينه (م13 من ميثاق الأمم المتحدة). وعلى غرار المسار الذي عرفه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي صدر في شكل لائحة سنة 1948 قبل أن يتدعم بصدور العهدين الدوليين لحقوق الإنسان (اتفاقيتين) سنة 1966، يمكن أن تنبثق عن ميثاق مراكش للهجرة اتفاقيات دولية من شانها سد الفراغ القانوني في مجال طالما بقي حكرا على الاختصاص الداخلي للدول.

لكن إقراره في شكل لائحة بالعكس من ذلك، قد يبقيه حبرا على ورق ولا يضمن تكريسه بل قد يعرف جمودا وتراجعا مثلما وقع بالنسبة للعديد من اللوائح التي صدرت في مجال القانون الدولي للتنمية ومن أبرزها إعلانات عشريات الأمم المتحدة للتنمية التي تحقق أهم أهدافها.

ومع ذلك يعرف استخدام الأدوات المرنة توسعا في ميادين عدة فرضته اعتبارات عملية لتجاوز سلبيات المقاربة المعيارية أو المعالجة القانونية[34] والبحث عن الوصول إلى حلّ توافقي مثلما حصل بشأن اتفاق باريس حول المناخ لسنة 2015 الذي لم يحدد أي جزاء على مخالفته وترك هامشا شاسعا للدول في كيفية تنفيذ أحكامه بينما نجد أن ميثاق

مراكش للهجرة قد وضع آلية لمتابعة تطبيق توصياته تتمثل في تنظيم منتدى دولي كل أربع سنوات لمتابعة وتقييم مدى تطبيقه على غرار ندوات الأطراف cop التي تنظم دوريا لمتابعة تطبيق أحكام الاتفاقية الإطار المتعلقة بالتغيرات المنافسة (ريو 1992) وهي آلية عادة ما نجدها تستخدم في مراقبة تنفيذ المعاهدات الدولية الشيء الذي يجعل ميثاق مراكش في مركز متميز عن اللوائح العادية فالفقرة 48 من الميثاق تنص على تنظيم منتدى عالمي كل أربع سنوات ابتداء من 2022، تحت إشراف الجمعية العامة للأمم المتحدة، لاستعراض تفحص وتقييم النتائج المحققة في تطبيق توصيات الميثاق على مختلف المستويات الوطنية، الجهوية والعالمية.

إن وضع مثل هذه الآلية بخصوص نص ما، إن كان غير ملزم قانونا، يوحي بأن هناك افتراض قوى بأن الالتزامات التي تضمنها سوف تؤخذ على محمل الجد وستأخذ سبيلها إلى التجسيد ويصبح من الصعب التهرب منها دون تقديم مبررات جدية أمام الأطراف المعنية بمسألة الهجرة وحينها تصبح سمعة الدولة في المحك، وبالخصوص من الناحية السياسية والمعنوية فالدول التي صوتت لصالح نص الميثاق، وهي أكثر من 150 دولة تمثل أغلبية ساحقة من المجتمع الدولي يصعب عليها مخالفته وهو ما يعطي وزنا لمضمون مثل تلك اللوائح، لا يقل أهمية عن أحكام المعاهدات غير المصادق عليها كون عملية التصديق تأخذ في الغالب سنوات عديدة وبعضها قد لا يدخل حيز النفاذ أو تتم المصادقة عليها من طرف عدد محدود من الدول مثلما هو الشأن بالنسبة لاتفاقية الأمم المتحدة

المتعلقة بحقوق المهاجرين لعام 1990 المذكورة آنفا، ولذلك يطلق الفقه على محتوى تلك النصوص تسمية القانون الجنيني أو القانون في طور التكوين (droit en gestation) أو القانون الأخضر أو اللين أو soft law حسب الفقه الانجلو ساكسوني، مقارنة بـ hard law أو القانون الصلب أو ما يسمى في الفلسفة الألمانية بـ sollen أو ما يجب أن يكون معارضة لـ sein أي ما هو موجود، أو ما يسمى كذلك في اللاتينية بالقانون المرغوب فيه .lege ferenda تمييزا له عن القانون الوضعي lege lata.

إن هذا النوع من الأدوات يزداد استخدامه دوليا في شتى المجالات مواكبة للتغييرات المتسارعة والمتنوعة في المجتمع الدولي[35] ومن أبرزها ظاهرة الهجرة العابرة للحدود التي تتفاقم أزمتها وتزداد كثافة بفعل مجموعة من العوامل المناخية، الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، والديموغرافية إلى جانب سهولة التنقل والاتصال والحركة. الشيء الذي يعطي لظاهرة العولمة أبعادا جديدة تتطلب حوكمة دولية والتكفل بمسائل الهجرة تفاديا للاضطرابات والمشاكل الاجتماعية والاقتصادية وحتى السياسية التي تنجم عنها ولن يتسنى ذلك إلا عبر مزيد من التنظيم الهادف للتحكم في الظاهرة وبغض النظر عن الأدوات المستخدمة في ذلك، فالأمر بتطلب بطبيعة الحال اللجوء إلى الوسائل الأكثر ملائمة، وإن كانت الأدوات الأكثر صلابة من شأنها حمل الحلول الفعالة.

ومهما يكن فصدور الميثاق العالمي للهجرة (مراكش 2018) وإن كان في شكل لائحة صادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، يعد بمثابة منعرج حاسم في مسار تدويل مسألة الهجرة وانتصار لمنطق البحث عن الحلول الملائمة على حساب منطق غلق الحدود والتشبث بمبدأ السيادة الوطنية دون مراعاة للحقائق السوسيولوجية والمتغيرات الدولية.

**الهوامش والمراجع:**

1) –تم إقرار الميثاق العالمي للهجرة بتاريخ 2018/12/10 الذي يصادف الذكرى 70 لصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وجاء تحت تسمية العهد العالمي للهجرة (باللغات الأجنبية) بينما في اللغة العربية التسمية المتداولة هي الميثاق العالمي للهجرة وهو ما يعتمده في هذه الدراسة كون ذلك لا يغير شيئا من الطبيعة القانونية للنص الذي يبقى لائحة صادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة.

2) –من بين التصريحات المنوهة بهذا الإنجاز تصريح الأمين العام للأمم المتحدة الذي يمكن الإطلاع عليه في مختلف الجرائد العالمية الصادرة يومي 10 و2018/12/11 أو بالرجوع إلى مختلف المواقع الإخبارية الالكترونية ومنها على سبيل المثال: الشروق أون لاين.https.//zzz.echorouk.online.com ليوم 2018/12/10

والجزيرة نت ليوم 2018/12/11: https://www.aljazeera.net>politics

أو الرئيسية ليوم 2018/12/11: https: // www.rue 20.com

وكذا روسيا اليوم RTبتاريخ 2018/12/10: https://arabic.rt.com 9879

3) –إتفاقية الأمم المتحدة لحقوق جميع المهاجرين وعائلاتهم ملحقة بنص اللائحة ag res 45/158.

4) -CF Camille papinot , protection internationale du travailleur migrant , thèse droit Université de Nanterre , paris 2014 , p31, Antoine Peccoud et Paul de GUCHTENEURE , Migrations sans frontières , essais sur la libre circulation des personnes Editions UNESCO2007 , p12.

5) –إلى غاية نهاية عام 2018 لم تصادق عليها سوى 54 دولة جميعها من بلدان العالم الثالث المصدرة للمهاجرين كالمكسيك، المغرب، الجزائر، وغيرها.

وقعت على إعلان نيويورك 193 دولة الذي يدعو إلى إقرار أداتين دوليتين (عهدين) الأولى تتعلق باللاجئين والثانية تخص المهاجرين.

7)- Voir le monde .fr/international /article /2018/12/19/ le pacte –de marrakech-sur les- migrations

8)-V.Hesgress.com/orbites/4150 html

9) –استعمل مصطلح عهد للدلالة على اتفاقيات في العلاقات والقانون الدولي مثل عهد بريان كيلوغ لعام 1928 المتعلق بحظر استعمال القوة في العلاقات الدولية، والعهدان الدوليان لحقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966.

لكن الملاحظ أن المحاسبة الدولية الحديثة اتجهت إلى تعميم استخدام المصطلح الذي أصبح يطلق على اتفاقيات سياسية مثل عهد باريس حول الماء والعهد العالمي للتشغيل الصادر عن منظمة العمل الدولية وغيرها من النصوص المماثلة.

10) –كل من البروتوكولين دخلا حيز النفاذ بتاريخ 2003/11/15 وتمت المصادقة عليهما من طرف الأغلبية الساحقة من الدول.

11) –مثل الاتفاقيات رقم 97 (1949)، 118 (1962)، 143 (1975) و189(2011) والتي وإن تمت فيها الإشارة إلى مسألة الهجرة فلا تتناول منها إلا جزءا معينا.

12) –التمييز بين الدور المعيار (normatif) و العملياتي (Operationel) للمنظمات الدولية يمكن الرجوع بالخصوص إلى Georges Abi Saab (sous la direction de) , le concept d'organisation international UNESCO 1980, Michel Virally , L'organisation Mondiale , A – Colin 1972.

13) –للاطلاع على نص الميثاق انظر الوثيقة A.conf.231/2018 منشورات الأمم المتحدة.

14) –يدخل هدف التنمية المستدامة لعام 2030 كهدف مرحلي، ضمن الأهداف الكبرى التي تبناها المجتمع الدولي من خلال برنامج عمل ريو للتنمية المستدامة الذي أطلق عليه تسمية أجندا 21 (أي القرن 21) والمعتمد في قمة الأرض عام 1992 بريو ديجانيرو (البرازيل).

15) –أبرز الأهداف التي أوصت بتكريسها عشريات الأمم المتحدة للتنمية هو تحول 1% من الناتج القومي الخام PNB للدول المتقدمة نحو الدول النامية في شكل إعانات واستثمارات مباشرة وغير مباشرة لكن ذلك بقي حبرا على ورق ولم يتحقق سوى في عدد قليل جدا من البلدان هي الدول الاسكندنافية بمكن الرجوع بهذا الخصوص إلى: المراجع الفرنسية

16) –دعا برنامج عمل الذي اعتمدته منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ONUDI سنة 1975 إلى رفع نصيب بلدان العالم الثالث من الانتاج الصناعي من حوالي 10% إلى 25% سنة 2000 لكن ما تحقق كان حوالي 20% وبفعل عدد محدود من الدول النامية في آسيا وأمريكا الجنوبية.

17) –عرف البحر الأبيض المتوسط في العشرية الأولى من هذا القرن تزايد الحوادث البحرية المتمثلة في تعرض مراكب المهاجرين غير الشرعيين إلى مخاطر الغرق كانت مناسبة لحملات إعلامية واسعة قادتها منظمات غير حكومية نشيطة تم من خلالها إبراز مواقف الدول الأوروبية المتناقضة بين واجب المساعدة والإنقاذ ورفض استقبال المهاجرين، عن مفهوم الهجرة غير الشرعية يمكن الرجوع إلى أحمد رشاد سلام، الهجرة غير الشرعية في القانون المصري دراسة في القانون الدولي الخاص، دار النهضة العربية 2011.

18) –تناولت وسائل الإعلام المختلفة وشبكات التواصل الاجتماعي في الفترة الممتدة من منتصف نوفمبر إلى منتصف ديسمبر 2018 التصريحات النارية لكل من أوربان في المجر وترامب في الولايات المتحدة ضد المهاجرين والتي رافقتها تصرفات قمعية تمثلت في إحاطة البلاد بأسلاك شائكة لمنع المهاجرين من المرور.

19) –تم تمييز هذه الفئة من البلدان وفق معايير اقتصادية واجتماعية من طرف الأمم المتحدة في نهاية سبعينيات القرن الماضي بغرض توجيه دعم خاص لها كونها الأكثر فقرا لكن قائمة هذه البلدان التي تضم حوالي 40 دولة معظمها في إفريقيا ومنطقة الكاريبي لم تعرف تغيرا كبيرا منذ ذلك الوقت.

20) –هناك نموذجان رئيسيان في سياسة الهجرة:

نموذج الاندماج والانصهار في المجتمع المستقبل يقوم على التخلي عن قيم بلد الأصل وتبني قيم وعادات المجتمع الجديد، هذا النموذج تتبناه بقوة الأحزاب اليمينية في فرنسا.والنموذج الأنجلوساكسوني الذي يقوم على احترام خصوصية المهاجر مما ينتج عنه تعايش طوائف عدة بثقافات مختلفة في مجتمع واحد.

21) –كانت هذه الممارسة منتشرة على نطاق واسع في بلدان الخليج تجاه اليد العاملة الأجنبية وكانت موضوع عديد من الإدانات والانتقادات الصادرة عن منظمة العمل الدولية.

22- voir pacte de Marrakech :

La Russie dit « niet » à la responsabilité partagée in Fr.sputniknews.com/international/201812121039278693-pacte-marrakech-russie-contre responsabilité-partagée.

23- Cf il était une fois le multilatéralisme in le monde .Fr/article/2019/09/18 il était une fois –le-multilateralisme

24– عن قائمة هذه الدول انظر :

Un.org./ar /conf /migration

25) v.le pacte sur la migration n'est pas un nouveau départ, Amnesty international, https://www:amnesty.org.

26– عندما يتعلق الأمر بانتهاك حقوق المهاجرين و بصفة عامة بحقوق الإنسان ليس من المستبعد أن يستند القضاء الداخلي إلى ميثاق مراكش سيما و أنه يذكر بالتزامات الدول المتعلقة بحقوق الإنسان ، كما حدث في بلجيكا و فرنسا بخصوص طلب تسليم معارضين سياسيين إلى الحكومات القائمة في بلدانهم .

27)- Déclaration in https://wwwun.bisnet.un.org880/Ipac20.

28– انظر بهذا الخصوص اللائحتين (SVI) 3201 و (SVI) 3202 المتعلقتين بإقامة نظام اقتصادي دولي جديد الصادرتين بتاريخ 1974/05/01 و كذا اللائحة 3281 الصادرة بتاريخ 1974/12/12 و المتضمنة حقوق و واجبات الدول الاقتصادية

29–كان الفقيه النمساوي هـ.كيلسن H. Kelsen من أبرز المدافعين عن هذا التيار، ومن الكتاب الأكثر حداثة في الفقه الفرنسي يمكن ذكر:

P.weil.vers une normativité relative, RGDIP, 1982, p5.

J.Combacau, le droit international : bric à brac ou système ? Archives de philosophie du droit, T31, Siray 1986, p 85.

30) ابرز من مثلوا هذا التيار القاضي محمد بجاوي في كتابة الصادر سنة 1979 عن اليونسكو بعنوان من أجل نظام اقتصادي دولي جديد.

« Pour un nouvel ordre économique international, UNNESCO, 1979

انظر كذلك

G. Feuer, Nations Unies et démocratie, in melanges Rousseau, LGDJ 1976, p 1073.

31) يمكن الرجوع بهذا الخصوص إلى:

- R.J Dupuy , Droit déclaratoire et droit programmatroire , de la coutume sauvage à la soft Law , in colloque de Toulouse , l'élaboration du droit international , SFDI , pedone 1975 p132.

-J- Castaneda la valeur Juridique des résolutions des Nations Unies, RCADI, T129, 1970

A – Pellet, le bon droit et l'ivraie, plaidoyer pour livraie (remarques sur quelques problémes de méthodes en droit international du développement) Mélanges Chaumont pedone, 1984, p 465.

32)- CF .Mélanie Dubuy, A propos de l'émergence d'un nouvel ordre migratoire mondiale, aspects récents. Colloque de Nancy, l'Etat dans la mondialisation pedone 2013 ; p344.

33)- Mathieu Tardis, vers une gouvernance Mondiale des migrations ? Notes de l'institut français des relations internationales (I.F.R.I) février 2019.

34)- CF. Henri LABAYLE, le pacte mondial sur les migrations : un pacte avec le diable ? Revue trimestrielle des droits de l'homme n° 118, Avril 2019, p245.

35)- Julian Fernandez, Relations Internationales, Dalloz 2018,

وبالخصوص الصفحة 599 وما بعدها.