نشرة التنمية الاجتماعية

إدارة الهجرة في المنطقة العربية وخارجها

المجلّد 5، العدد 3

© Vito Manzari from Martina Franca (TA), Italy - Immigrati Lampedusa

UNITED NATIONS
الاسكوا
ESCWA

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

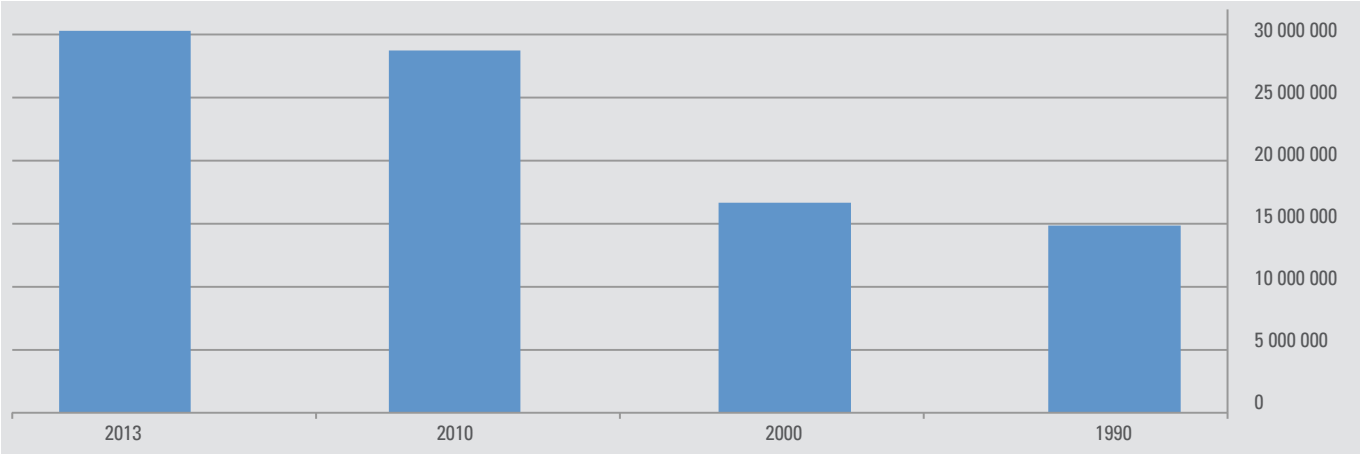
أولاً. مقدمة

الهجرة الدولية هي ظاهرة واسعة تؤثر على الأسرة، والاقتصاد، والمجتمع، وعلى تأمين الخدمات، وتتيح للبلدان العربية الكثير من الفرص وتضعها أمام العديد من التحديات. ويمكن للهجرة، إذا أحسنت إدارتها، أن تسهم في تحسين نوعية الحياة وتوسيع أسواق العمل؛ وإذا أسيئت إدارتها، فتؤدي إلى مزيد من الضغوط على الموارد، وتهدّد استقرار بلدان المنشأ والعبور والمقصد. فلا بد من وضع قوانين عادلة لإدارة الهجرة، تكون رافداً للتنمية[1].

وتزداد البلدان من مختلف أنحاء العالم ترابطاً وتكاملاً، وتخسر من قدرتها على مواجهة تحديات الهجرة منفردة، في ظل عولمة الاقتصاد. فمعالجة القضايا المتعلقة بالهجرة تتطلب اعتماد نهج متكامل، كالنهج الذي يعمل به الاتحاد الأوروبي، ووضع سياسات فعالة تضمن تحقيق المكاسب المرجوة. وفي خطة التنمية الجديدة المقترحة لما بعد عام 2015 دوافع إضافية للسياسيين وصانعي السياسات لإجراء إصلاحات تؤدي إلى تحوّل في طبيعة الهجرة الدولية، بل في بلدانهم أيضاً.

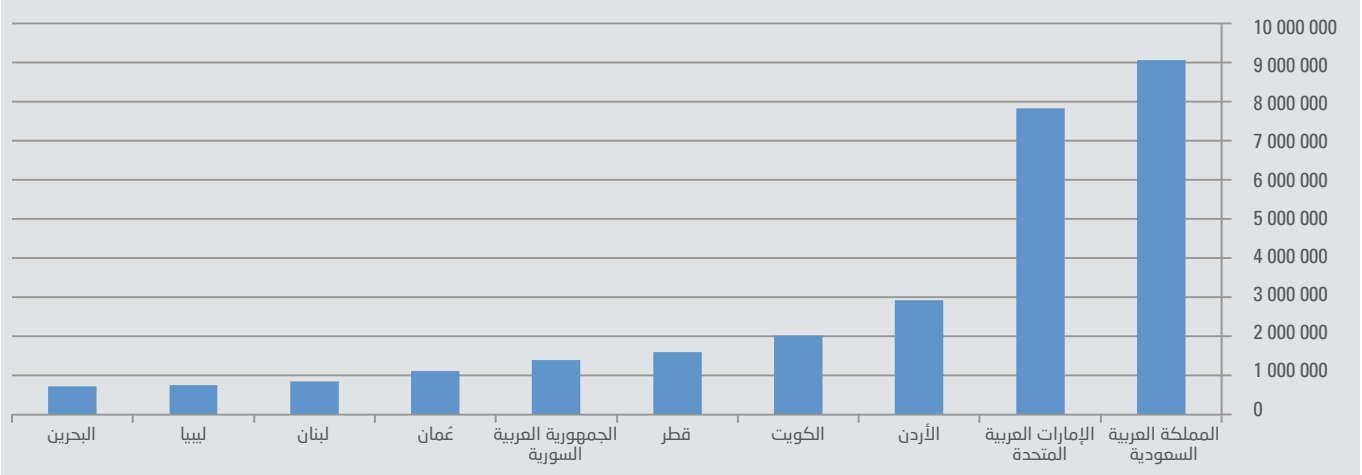
وفي الكثير من الحالات، تتقارب المصالح بين البلدان حول قضية الهجرة. وقد ازدادت عمليات تهريب المهاجرين والاتجار بالبشر عبر الحدود في ظروف الأزمات التي يشهدها العالم في الآونة

الشكل 1. أعداد المهاجرين الدوليين في البلدان العربية، 1990-2013



المصدر: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Trends in international migrant stock : Migrants by destination and origin database (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013) (إطلع عليها في 30 كانون الثاني/يناير، 2015).
ملاحظة: نظراً إلى النقص في البيانات، لا تغطي هذه الأرقام جميع اللاجئين المسجلين لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين منذ بدء الأزمة في الجمهورية العربية السورية.

الشكل 2. أول عشر ة بلدان مقصد في المنطقة العربية، 2013



المصدر: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Trends in international migrant stock : Migrants by destination and origin database (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013) (إطلع عليها في 30 كانون الثاني/يناير، 2015).
ملاحظة: نظراً إلى النقص في البيانات، لا تغطي هذه الأرقام جميع اللاجئين المسجلين لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين منذ بدء الأزمة في الجمهورية العربية السورية.

الأخيرة. وتواجه البلدان العربية في شمال أفريقيا ضغوطاً متزايدة في ضبط حدودها، وسواحل البحر الأبيض المتوسط، حيث أفادت الحكومة الإيطالية أن عدد المهاجرين وملتمسي اللجوء الذين وصلوا عن طريق البحر إلى إيطاليا وحدها في عام 2014 بلغ 170,000[2]، عدد كبير منهم من المنطقة العربية أو عابرون منها. ومعظم المهاجرين الذين يحاولون الوصول إلى أوروبا عبر البحر الأبيض المتوسط، هم من السوريين والصوماليين والإريتريين. وحسب وكالة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الحدود (FRONTEX)، دخل بلدان الاتحاد الأوروبي أكثر من 280,000 شخص بطريقة غير شرعية في عام 2014، منهم 220,000 شخص وصلوا عبر البحر الأبيض المتوسط[3]. وفي العام نفسه، تجاوز عدد الضحايا

والمفقودين أثناء عبور البحر الأبيض المتوسط 3,500 شخص[4]. وهذه الأعداد تضع السلطات أمام المزيد من الصعوبات، وتستدعي اتخاذ إجراءات حاسمة، وتستلزم المزيد من التعاون في إدارة الهجرة بين البلدان ضمن المنطقة وخارجها.

ومن الضروري اتخاذ قرارات مسؤولة لإدارة الهجرة وإجراء إصلاحات لتنظيم الهجرة وتسهيل حركة الأشخاص ضمن شروط السلامة والأمان. وتتناول نشرة التنمية الاجتماعية في هذا العدد أفضل الممارسات وآخر التطورات في إدارة الهجرة ضمن المنطقة العربية وخارجها.

ثانياً. التطورات الإقليمية

تنسّق البلدان العربية جهودها في عدد من المجالات لا سيما حركة السلع، ورأس المال، والصحة العامة، والاتصالات السلكية واللاسلكية. وهذا التنسيق قائم أيضاً في مجال إدارة الهجرة الدولية، لكن بسرعة أقل. ففي غياب نظام عالمي أو إقليمي لإدارة الهجرة، سعت الدول العربية إلى تعزيز التعاون فيما بينها، وتيسير حركة الهجرة منها وإليها.

والهدف من حوار أبو ظبي بين بلدان مجلس التعاون الخليجي واليمن التي تستقبل العمّال المهاجرين، و11 بلداً آسيوياً من بلدان المنشأ، هو بناء شراكات عملية التوجه، على مبدأ المسؤولية المشتركة في المجالات الأربعة التالية: (أ) تطوير المعرفة بشأن اتجاهات سوق العمل ومهارات العمال والتحويلات المالية، وتبادلها؛ (ب) بناء القدرات لتحقيق نوع من التوازن بين العرض والطلب في سوق العمل؛ (ج) منع التشغيل غير القانوني، واتخاذ التدابير اللازمة لحماية العمال المهاجرين وضمان رفاهم؛ (د) اعتماد نهج شامل لإدارة مختلف مراحل العمل التعاقدي، بما يعود بالفائدة على بلدان المقصد والمنشأ وعلى المهاجرين.

وشاركت بلدان شمال أفريقيا كتونس، والجزائر، وليبيا، والمغرب، وموريتانيا في مبادرات عدة مع البلدان الأوروبية، منها الحوار "5 + 5" بشأن

الإطار 1. وقائع عن الهجرة

في عام 2013، بلغ عدد المهاجرين من المنطقة العربية 22 مليون مهاجر، وعدد الوافدين إليها 30 مليون مهاجر من البلدان العربية وسائر بلدان العالم.

وبلغ عدد الدول العربية التي وقّعت الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990، أو صدقت عليها أو انضمت إليها سبع دول؛ بينما انضمت 18 دولة إلى بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وخاصة النساء والأطفال لعام 2000 أو صدقت عليه؛ و13 دولة انضمت إلى بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام 2000 أو صدقت عليه. ولكن حتى الآن، لم تصدق أي من الدول العربية على بروتوكول عام 2014 لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 29 المتعلقة بالعمل الجبري؛ أو اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 143 لعام 1975 المتعلقة بالعمال المهاجرين؛ أو اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 189 لعام 2011 بشأن العمال المنزليين.

© fpolat69 - shutterstock 218952550

الهجرة الدولية. وتشارك تونس، والجمهورية العربية السورية، ولبنان، وليبيا، والمغرب في الحوار حول هجرة العبور عبر المتوسط الذي يهدف إلى تعميق المفهوم المشترك لقضايا الهجرة، والعمل معاً على إنشاء نظم لإدارة الهجرة بنهج شامل وفعال ويرتكز على الوقائع. وفي عام 2014، ركز مؤتمر القمة بين الاتحاد الأوروبي وأفريقيا على الهجرة والتنقل، وأدرجت الهجرة في المجالات الثمانية ذات الأولوية للاستراتيجية المشتركة بين الاتحاد الأوروبي وأفريقيا. وأكدت البيانات السياسية في هذه المؤتمرات فوائد الهجرة، وضرورة تعزيز التعاون لتسهيل الهجرة القانونية ودراسة الأسباب الجذرية للهجرة. وأكد المشاركون أيضاً الحاجة الملحة إلى التصدي للهجرة غير القانونية والاتجار بالبشر، وإلى حماية المهاجرين، وإشراك المغتربين في عملية التنمية[5].

ثالثاً. إصلاحات وسياسات على مستوى البلدان

بذل عدد من البلدان جهوداً كبيرة لتطوير السياسات العامة المتعلقة بالهجرة.

فوضع الأردن في عام 2003 مثلاً معايير موحدة لتنظيم ظروف العاملين في المنازل من الأجانب، وإنفاذ حقوقهم وضمان رفاههم من خلال عقد عمل خاص بالعمال المنزليين غير الأردنيين. ووثيقة العقد هي عبارة عن نموذج مقترح بالاستناد إلى اتفاقيات منظمة العمل الدولية، يكرّس الأحكام اللازمة لضمان الحقوق الأساسية للعمال المنزليين، علماً أنّ العمل المنزلي لم يُدرج بعد ضمن فئات العمل المعتمدة في قوانين العمل الوطنية.

وشهدت الأعوام الأخيرة تطوّرات إيجابية نحو حماية حقوق عمل المهاجرين في المنطقة. ومن الأمثلة على هذه التطوّرات إصلاح نظام الكفالة في بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي. وقد بدأت الإمارات العربية المتحدة والبحرين والمملكة العربية السعودية تراجع قوانينها لتحسين حماية حقوق العمل العائدة إلى المهاجرين، فاتخذت تدابير إصلاحية لمنع أصحاب العمل من مصادرة جوازات سفر العمال، وإتاحة إمكانيّة تغيير صاحب العمل، وحظر فرض رسوم على التشغيل والامتناع عن دفع الأجور. وفي عام 2012، اعتمدت البحرين قانون العمل في القطاع الخاص، الذي شمل للمرة الأولى العمال المنزليين وحرّر نظام الكفالة لزيادة قدرة المواطنين على التنافس في سوق العمل. وتحظر المادة 39 من هذا القانون التمييز في الأجور والعقود على أساس الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة. وتعدّ هذه المبادرات تقدماً كبيراً في بلدان مجلس التعاون الخليجي، غير أنها لا تكفل بعض سبل الحماية اللازمة للعمال المنزليين، مثل تحديد أيام الراحة الأسبوعية، والحد الأدنى للأجور، وساعات العمل.

وفي عام 2013، اعتُمدت في المغرب سياسة جديدة وشاملة للهجرة لتعزيز حماية المهاجرين، وقد أعطي المهاجرون بموجب هذه السياسة مهلة سنة كاملة لتسوية أوضاعهم. وشُكّلت أربع لجان فرعية وطنية لتنفيذ هذه السياسة والتركيز بشكل خاص على إدماج المهاجرين الذين قاموا بتسوية أوضاعهم؛ ومراجعة الأطر القضائية، والإجرائية، والمؤسسية؛ والتعامل مع المهاجرين على أساس مبادئ حقوق الإنسان.

© Iryna Rasko - shutterstock 279970565

ومع التغيّر في الأنظمة الحاكمة في بعض البلدان العربية، تغيّرت الدساتير أيضاً. فعقب الانتفاضات العربية، راجعت دول المغرب (2011) ومصر وتونس (2014) دساتيرها واعتمدت نصوصاً جديدة تضمّنت للمرّة الأولى إشارة إلى الهجرة، فحققت إنجازاً هاماً، إذ تضمنت هذه الدساتير اعترافاً بجاليات المغتربين.

وفي كانون الأول/ديسمبر 2014، صدّق السودان على بروتوكول عام 2000 بشأن منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، في تطوّر إيجابي هام، إذ لا يزال التصديق على الصكوك القانونية الدولية لإدارة الهجرة محدوداً في المنطقة العربية.

رابعاً. الخطوات المقبلة

تبيّن التطورات المذكورة سعي الدول العربية المتواصل للمشاركة في الحوارات الإقليمية بشأن الهجرة، وتعزيز التعاون وبناء الشراكات لمواجهة تحدياتها. وينبغي أن يكون في إطار أهداف التنمية المستدامة المقترح، لا سيما ما يتضمنه من أهداف وغايات متصلة بالهجرة (الإطار 2)، حافز للتعاون في تحسين سبل إدارة الهجرة ومعالجة قضاياها. فلا شك في أن هذا الإطار سيؤثر على الأطر المستقبلية لإدارة الهجرة.

وتستلزم خطة التنمية الجديدة في الواقع إرادة سياسية حقيقية وآليات فعالة للتنفيذ والرصد. غير أن رصد

© SIHASAKPRACHUM - shutterstock 167994863

تنفيذ أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالهجرة يتطلب توفر البيانات الموثوقة. وينبغي للدول أن تضطلع بدور أساسي في ضمان شفافية البيانات وإمكانية الوصول إليها ونشرها، لتسهيل رصد التقدم نحو تحقيق الأهداف والغايات الجديدة المقترحة وإعداد التقارير.

وفي الطابع العالمي لأهداف التنمية المستدامة، وفي طبيعة الهجرة العابرة للحدود، دافع إلى اعتماد سياسات موحدة، وأطر قانونية وتنظيمية منسقة، وإلى زيادة التعاون بين البلدان، باعتبارها ركائز أساسية لإدارة الهجرة. ويبقى التنسيق على صعيد

الإطار 2. أهداف التنمية المستدامة والغايات المقترحة المتعلقة بالهجرة

الهدف 8: تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع.

- الغاية 8-8: حماية حقوق العمل وتعزيز بيئة عمل سالمة وآمنة لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، وبخاصة المهاجرات، والعاملون في الوظائف غير المستقرة.

الهدف 10: الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها.

- الغاية 10-7: تيسير الهجرة وتنقل الأشخاص على نحو منظم وآمن ومنتظم ومتسم بالمسؤولية، بما في ذلك من خلال تنفيذ سياسات الهجرة المخطط لها والتي تتسم بحسن الإدارة.

- الغاية 10-ج: خفض من تكاليف معاملات تحويلات المهاجرين إلى أقل من 3 في المائة، وإلغاء قنوات التحويلات المالية التي تربو تكاليفها على 5 في المائة، بحلول عام 2030.

الهدف 16: التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهمَّش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات.

- الغاية 16-2: إنهاء إساءة المعاملة والاستغلال والاتجار بالبشر وجميع أشكال العنف ضد الأطفال وتعذيبهم.

الهدف 17: تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة.

- الغاية 17-18: تعزيز تقديم الدعم لبناء قدرات البلدان النامية، بما في ذلك أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، لتحقيق زيادة كبيرة في توافر بيانات عالية الجودة ومناسبة التوقيت وموثوقة ومفصلة حسب الدخل، ونوع الجنس، والسن، والعرق، والانتماء العرقي، والوضع كمهاجر، والإعاقة، والموقع الجغرافي وغيرها من الخصائص ذات الصلة في السياقات الوطنية، بحلول عام 2020.

المصدر: الأمم المتحدة، تقرير الفريق العامل المفتوح باب العضوية التابع للجمعية العامة المعني بأهداف التنمية المستدامة، (A/68/970, 2014).

السياسات العامة غايةً في الأهمية لتعزيز التكامل الإقليمي. وينبغي أن تسهّل الآليات المؤسسية حركة المهاجرين بحيث تدعم الاقتصادات وتتيح الاستفادة من رأس المال البشري وتحسّن التواصل، فتنشأ بذلك بيئة منتظمة لهجرة أكثر أماناً وأقل كلفة.

وتعمل الإسكوا حالياً على إعداد تقرير عام 2015 حول حالة الهجرة الدولية في العالم العربي (E/ESCWA/SDD/2015/1) الذي يعالج موضوع الهجرة والنزوح والتنمية في خضم التغيرات الإقليمية، والذي سيتيح معلومات مفيدة لصانعي السياسات والحكومات في معالجة القضايا المتعلقة بالهجرة. وهو يتضمن عرضاً شاملاً لآخر التطورات في إدارة الهجرة في المنطقة العربية، ويتناولها ضمن مجالات مواضيعية تشمل هجرة العاملين والهجرة غير الشرعية.

لمزيد من المعلومات عن تقرير عام 2015 حول حالة الهجرة الدولية في المنطقة العربية أو أي استفسارات أخرى متعلقة بالهجرة، يرجى الاتصال بالسيد جوزيف بارتوفيك، مسؤول معاون في الشؤون الاجتماعية، الإسكوا، BARTOVIC@UN.ORG.

الحواشي

1 فريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام 2015، المستقبل الذي نريد للجميع: تقرير إلى الأمين العام (نيويورك، حزيران/يونيو 2012)، الصفحة 23. http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt-report_ar.pdf.

2 http://www.iom-nederland.nl/en/406-migrant-arrivals-by-sea-in-italy-top-170-000-in-2014.

3 حسابات الإسكوا بالاستناد إلى: Frontex, *FRAN Quarterly: Quarter 4, October - December 2014* (Warsaw, 2015).

4 http://www.unhcr-northerneurope.org/fileadmin/user_upload/Documents/PDF/CMSI/2015-Mar-CMSI_Action_Plan. pdf.

5 يمكن الاطلاع على النص الكامل لبعض هذه البيانات السياسية عبر الرابطين: http://dac-cess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/545/13/PDF/N1254513.pdf?OpenElement؛ و http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/2014_eu-africa_declaration_on_migration_and_mobility.pdf.

بيت الامم المتحدة
ص.ب. 8575 - 11
ساحة رياض الصلح 2812 - 1107
بيروت، لبنان

T. +961 1 981 301
F. +961 1 981 510
www.escwa.un.org

Copyright © ESCWA 2015
Printed at ESCWA, Beirut

E/ESCWA/SDD/2015/Technical Paper.4
United Nations Publication
15-00248 - May 2015