E/ECWA/POP/1978/15

النشرة السكانية التي تصدرها اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا هي مجلة مهنية متخصصة في الدراسات السكانية وما يتصل بها من دراسات عن البلدان العربية وعن التدريب والأبحاث في هذه المنطقة .

تصدر هذه النشرة مرتين في السنة ، في حزيران/ يونيو وكانون الأول/ ديسمبر ، عن اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ، باللغتين العربية والانكليزية .

ترسل الدراسات الى : **شعبة السكّان ، اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ، صندوق البريد ٤٦٥٦ ، بيروت ، لبنان .**

UN ECONOMIC COMMISSION
FOR WESTERN ASIA
9 JUN 1980
RECEIVED
LIBRARY

قام
صندوق الأمم المتحدة للنشاطات السكّانية
بتمويل طبع هذه النشرة

ان الآراء المطروحة في هذه النشرة هي آراء
المؤلفين ولا تمثل بالضرورة آراء هيئة الأمم المتحدة

I 78-0015

الاتجاهات السكانية ومواطن ضعفها ونواقصها في البلدان العربية *

إعداد
رياض طباره
ومحي الدين ماميش
ويوسف الجميّل

أولا : مقدمة

أن الهدف الرئيسي لهذه الورقة هو درس مدى استجابة الاتجاهات السكانية في الدول العربية لمتطلبات التنمية في هذه الدول ، وذلك وفقا لما اظهرته المواقف المعلنة لواضعي السياسات العامة فيها ، ومن خلال المظاهر السكانية والتنموية السائدة في المنطقة العربية . والاتجاهات السكانية بمعناها المحدد ، هي تلك التي تعالج ، وبصورة رئيسية ، فئة أو اكثر من المتغيرات الخمس التي تعد بوجه عام المكونات الاساسية للمجال السكاني . والمتغيرات المذكورة هي : (١) حجم السكان ونموهم وتركيبهم (٢) المرض والوفاة (٣) الانجاب وتكوين الاسرة (٤) التوزيع الجغرافي للسكان والهجرة الداخلية (٥) الهجرة الدولية[١] .

اضافة لما تقدم ، فإن المعالجة التي تتولاها الاتجاهات السكانية ، أو الاتجاهات المتصلة بها للمتغيرات الآنفة الذكر ، قد يتمثل في واحد أو اكثر من النشاطات التالية :

أ — جمع البيانات .

ب — التحليل الديموغرافي (بما في ذلك الاتجاهات الوصفية والتقديرات والاسقاطات المتعلقة بمستوى المتغيرات السكانية واتجاهاتها) .

جـ — دراسة نتائج اتجاهات المتغيرات الديموغرافية على التنمية الاجتماعية والاقتصادية .

د — دراسة العوامل الاجتماعية والاقتصادية المحددة لاتجاهات المتغيرات السكانية .

هـ — دراسة العلاقة المتبادلة بين السكان والتنمية .

و — صياغة وتنفيذ وتقييم السياسات السكانية .

ويتضمن الجدول رقم (١) تبويبا متقاطعا يضم من جهة المتغيرات السكانية ، كما يضم من الجهة الاخرى النشاطات المنوه عنها آنفا والمعنية بمعالجة المتغيرات السكّانية . ولعل الجدول المذكور يمثل مصفوفة تحدد مجالات البحث في هذه الورقة ، كما وتمثل كل وحدة من الوحدات الاثنتين والاربعين التي تتكون منها المصفوفة المذكورة مجالا خاصا ومحددا بنشاط معين وبفئة معينة من المتغيرات السكّانية . فالوحدة رقم (٩) مثلا تدل من الناحية الافقية على نشاط التحليل السكّاني ، ومن الناحية العامودية على المتغير السكّاني الذي يتناوله التحليل المذكور ، وهو بالنسبة لهذه الوحدة متغير الانجاب وتكوين الاسرة . وكذلك الحال بالنسبة للوحدة رقم (٢٢) التي تمثل العوامل المحددة للاتجاهات السكّانية في مجال التوزع الجغرافي للهجرة الداخلية .. وهكذا بالنسبة لكافة وحدات المصفوفة المشار اليها .

---

* أعدت هذه الورقة بالاصل ، وقبل ادخال بعض التعديلات الطفيفة عليها ، لتقدم للفريق الدولي المعني بمراجعة وتقييم الاتجاهات الاجتماعية الخاصة بالسكان والتنمية (IRG) حيث ان الدكتور رياض طباره ، رئيس شعبة السكّان في اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ، والكاتب الرئيسي لهذه الورقة ، هو احد أعضاء الفريق الدولي المذكور . كما ان السيدين ماميش والجميل هما موظفان في شعبة السكّان المشار اليها ، وبالتالي فان الآراء الواردة في هذه الورقة قد لا تمثّل بالضرورة آراء اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا .

(١) هذه المتغيرات تطابق بصورة عامة المتغيرات التي تطرقت اليها الخطة العالمية للسكّان (United Nations 1975a)

من هذا المنطلق ، فقد تم لتحقيق غايات هذه الورقة ، رصد الابحاث السكّانية المنشورة وغير المنشورة التي جرى اعدادها خلال الفترة الواقعة بين عامي ١٩٦٠ و١٩٧٦ ، والتي اختصت بالعالم العربي أو تطرقت الى المجال السكّاني فيه[٢] . وقد كان من حصيلة هذا الرصد العثور على ١٠٦٠ منشور ، ما بين كتاب ومقالة . تمثل باعتقاد واضعي هذه الورقة غالبية الدراسات السكّانية المعدة خلال الفترة المذكورة[٣] . اما فيما يتعلق باسلوب الرصد ، فقد تم التوصل الى هذه المعلومات من عدد من البيبلوغرافيات المتوفرة[٤] ، وكذلك من المجلات الصادرة في المنطقة العربية وخارجها ، كما تمّت الاستفادة أيضا من قسم المراجع في شعبة السكّان التابعة للجنة الاقتصادية لغربي آسيا ، ومن مكتبات معظم مراكز التدريب والبحوث المتواجدة في المنطقة . هذا ، كما جرى الاطلاع على نسبة كبيرة من المواد المجموعة بغية تصنيفها في الوحدات المناسبة من المصفوفة المشار اليها سابقاً ، وكذلك للوقوف وبصورة واضحة على طبيعة هذه المواد ومحتوياتها . اما المواد الاخرى فقد صنفت حسب عناوينها .

وتجدر الاشارة منذ البداية الى ان أهتمام البلدان العربية بالمسائل السكّانية ، باستثناء مصر وبلدان المغرب العربي (الجزائر والمغرب وتونس) ، هو اهتمام حديث العهد نسبياً[٥] . ففي البلدان العربية الاسيوية الاثني عشر مثلا يعود تاريخ غالبية التعدادات السكّانية الى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية ، بل ان التعدادات السكّانية الشاملة الموثوقة تعود الى أواخر الخمسينات وأوائل الستينات[٦] . هذا ، بينما لم يجر لبنان وسلطنة عمان — من بلدان منطقة غربي آسيا — تعدادا سكّانيا في السنوات الحديثة ، وهناك بلد ثالث — وهو قطر — قام بأول تعداد سكّاني في العام ١٩٧٠ ، ولم تنشر نتائج هذا التعداد لان الحكومة اعتبرت نتائجه مشوبة وغير صالحة للاستعمال . الا انه منذ أواخر الخمسينات — وبصورة خاصة منذ أوائل السبعينات — جرى القيام بعدد كبير من التعدادات والمسوحات السكّانية في منطقة غربي آسيا ، كما يجري في الوقت الحاضر تنفيد واعداد عدد كبير منها أيضا[٧] . وبالرغم من الحصة الكبيرة التي استأثرت بها ابحاث التحليل

---

(٢) لم يكن ممكنا جمع الابحاث التي نشرت بعد عام ١٩٧٦ بصورة منتظمة ، لانها لم تكن قد صدرت بعد بصورة رسمية . بيد انه جرى استعراض عدد من هذه الابحاث ، واخذت في الاعتبار عند اعداد هذه الورقة ، لا سيما عند بحث موضوع الاتجاهات الجديدة للابحاث السكانية .

(٣) ان المواد التي تم الرجوع اليها قد اعدت باحدى اللغات الثلاث الرئيسية المستخدمة في المنطقة ، وهي العربية والانجليزية والفرنسية . ومن اصل ١٠٦٠ مادة ، هناك ٢٤٦ مادة نشرت باللغة العربية و٤٧٧ باللغة الانجليزية و٢٤٥ بالفرنسية . كما ان هناك ما يزيد على المئة من هذه المواد قد اعدت في أغلبها باللغتين العربية والانجليزية .

(٤) مثلا :

Population Index; Bibliography of Population Studies in the Arab Nation (Zahra 1975); "Bibliographie de démographie algérienne" (Tabutin et Vallin 1972); and "Bibliographie générale" (Bchir 1969).

قام جهاز تنظيم الاسرة والسكان في مصر ، التابع للمجلس الاعلى لتنظيم الاسرة والسكان ، بجمع بيبليوغرافيا للدراسات السكانية الصادرة في مصر . وقد صادف قيام الجهاز بهذا العمل وقت صدور دراستنا هذه . تتألف «البيبليوغرافية الشارحة للدراسات السكّانية» باشراف الدكتورة سارة لوزا (١٩٧٩) من ٣ آلاف مادة وهي تحتوي على مواد خارج الاطار الزمني لهذه الدراسة ، لذلك لم تدرج هنا . هذا ، بالاضافة الى منشورات أخرى كتلك التي تتناول وضع المرأة والحوليات الديموغرافية والتعدادات . وكلها منشورات لا تعنينا مباشرة في هذه الدراسة . وبالرغم من انه لم تسنح الفرصة لواضعي الدراسة للاطلاع على هذه البيبليوغرافيا ، فان مجموع عدد المواد المدرجة تحت العناوين الرئيسية يدل على ان توزيع البحث في مصر ليس مخالفا للتوزيع الموجود في المجموعة المذكورة هنا .

لقد قامت شعبة السكّان في اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا باعداد عملين بيبليوغرافيين احتوى احدهما حوالي ١٠٠٠ مادة ونشر في شتاء عام ١٩٧٩ تحت عنوان *Sources for Research in Population and Development in the ECWA Region* (United Nations 1979a) كما ستظهر ترجمته العربية في ١٩٨٠ . أما الآخر فانه يضم ٣٠٠٠ مادة (٢٠٠٠ مادة منها باللغة الانجليزية و١٠٠٠ مادة باللغة العربية) ، وسينشر هذا العمل في عام ١٩٨٠ .

(٥) تتألف البلدان العربية من الـ ٢٢ بلدا الاعضاء في جامعة الدول العربية وهي : الامارات العربية المتحدة ، الاردن ، البحرين ، تونس ، الجزائر ، جيبوتي ، المملكة العربية السعودية ، السودان ، الجمهورية العربية السورية ، الصومال ، العراق ، عمان ، منظمة التحرير الفلسطينية ، قطر ، الكويت ، لبنان ، ليبيا ، المغرب ، مصر ، موريتانيا ، الجمهورية العربية اليمنية ، اليمن الديمقراطي . أما فيما يتعلق بفلسطين فقد اخذت الابحاث الخاصة بالفلسطينيين فقط ، ولم تؤخذ الابحاث الصادرة عنهم بالعبرية أو بأية لغة أخرى غير الانجليزية والفرنسية .

(٦) في سوريا مثلا أجريت اربعة تعدادات سكانية بين عامي ١٨٨٦ و١٩٤٧ ، ولا تعتبر السلطات السورية ايا منها موثوقا . والتعداد الاول المعوّل عليه هو تعداد عام ١٩٦٠ .

(٧) قام اربعة من الاثني عشر بلدا عربيا في آسيا (الامارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية والجمهورية العربية اليمنية واليمن الديمقراطي) بأولى التعدادات السكانية القومية بعد عام ١٩٧٢ ، بينما قام الكويت بين عامي ١٩٥٧ و١٩٧٥ بخمسة تعدادات (United Nations 1978a, table 1)

الجدول رقم ١ : النشاطات وفئات المتغيرات في الحقل السكّاني

النشاطات السكّانية	فئات المتغيرات السكّانية					
	الحجم والنمو والتركيب	المرض والوفاة	الانجاب وتكوين الاسرة	التوزيع الجغرافي للسكان والهجرة الداخلية	الهجرة الدولية	المتغيرات المتعددة
جمع البيانات	(١)	(٢)	(٣)	(٤)	(٥)	(٦)
التحليل الديموغرافي	(٧)	(٨)	(٩)	(١٠)	(١١)	(١٢)
دراسة نتائج الاتجاهات السكّانية	(١٣)	(١٤)	(١٥)	(١٦)	(١٧)	(١٨)
دراسة العوامل المحددة للاتجاهات السكّانية	(١٩)	(٢٠)	(٢١)	(٢٢)	(٢٣)	(٢٤)
دراسة العلاقات بين السكّان والتنمية	(٢٥)	(٢٦)	(٢٧)	(٢٨)	(٢٩)	(٣٠)
وضع السياسات السكّانية	(٣١)	(٣٢)	(٣٣)	(٣٤)	(٣٥)	(٣٦)
النشاطات المتعددة	(٣٧)	(٣٨)	(٣٩)	(٤٠)	(٤١)	(٤٢)

الديموغرافي كما سيظهر لاحقاً ، فإن تدفق المعلومات الديموغرافية المفاجيء ، قد خلق حاجة ماسة الى مزيد من هذا التحليل الذي ما زال دون المستوى المطلوب بسبب نقص الكادر المؤهل للقيام بهذا العمل .

من جهة ثانية ، فقد يكون تتابع الاجتماعات الاقليمية للحكومات حول السياسات السكّانية من أحد مظاهر التطور الحديث والمفاجيء للاهتمام بالمسائل السكّانية . فقد كان المؤتمر الاول الخاص بالسياسات السكّانية والذي انعقد للدول العربية الاسيوية عبارة عن حلقة نظمتها الحكومة الاردنية في عام ١٩٧٢ بالتعاون مع الامم المتحدة ، عالجت السياسات السكّانية وعلاقتها باستراتيجية التنمية على المستوى الوطني . كما كان المؤتمر الاقليمي الاول الذي نظمته اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا في عام ١٩٧٤ والذي تلاه مؤتمران عقد احدهما قبل انعقاد المؤتمر العالمي للسكّان ، اما الثاني فقد تلى انعقاد المؤتمر العالمي المذكور . هذا ، وتجدر الاشارة الى التوصيات الواضحة والعملية التي انبثقت عن اعمال المؤتمرين المذكورين . لقد اعقب المؤتمر العالمي للسكّان انعقاد اجتماعين اقليميين على الاقل كل عام ، سواء على شكل ندوة أو حلقة دراسية ، عولجت اثناءها قطاعات واسعة من المتغيرات والنشاطات السكّانية (قامت اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا بتنظيم معظم هذه الاجتماعات) ، كما وابدت جميع الدول العربية منذ المؤتمر العالمي للسكّان اهتماماً فعليا بالامور السكّانية ، وبدأ الكثير منها بالاسهام وللمرة الاولى في الدعم المادي لصندوق الامم المتحدة للنشاطات السكّانية .

يتضمن الجدول رقم (٢) توزيع الابحاث بين النشاطات السكانية المختلفة وذلك بالنسبة لمناطق اربع في العالم العربي ، وهي : البلدان العربية في آسيا ، ومصر ، وبلدان المغرب العربي ، والبلدان العربية الاخرى في افريقيا . ويتضمن الجدول أيضا الابحاث التي جرت في المنطقة والتي تتناول مواضيع اقليمية أو نظرية . ومن الواضح ان مصر وبلدان المغرب العربي تحتل مركز الصدارة في العالم العربي في مجال الابحاث السكّانية نظرا لقدم عهدها في الحقل السكّاني وفي مجال التعدادات والمسوحات بالاضافة الى اهتمامها بالمسائل السكّانية . وتبين العينة التي جمعت لهذه الدراسة ان حوالي ٦٢ بالمئة من الابحاث المتعلقة بدول المنطقة هي عن مصر وبلدان المغرب العربي . وتبلغ الابحاث السكّانية عن هذه الدول حوالي ثلاثة اضعاف الابحاث عن البلدان العربية الثلاثة عشر في آسيا ، واثني عشر ضعفا للابحاث المتعلقة بالبلدان العربية الستة الباقية في افريقيا .

وبينما تركز اهتمام معظم الباحثين في مجال السكّان حتى الآن حول دراسة اثر النمو السكّاني ، بدأت تظهر مؤخرا الابحاث المتعلقة بالنتائج الاخرى للاتجاهات السكّانية وبالعوامل المحددة للخصوبة والهجرة[٨] . وبما ان الابحاث التي تتناول قضايا السكّان والتنمية تتطلب في المدى القريب مهارات في حقل العلوم الاجتماعية والاقتصادية ، فان التوسع السريع في الابحاث المحلية في هذا الاتجاه يتوقف على درجة اجتذاب الاقتصاديين وعلماء الاجتماع وغيرهم من ذوي الخبرة في الدراسات الانسانية لدخول هذا الميدان من ميادين الابحاث . أما حل مشكلة النقص في الباحثين في علم السكّان على المدى البعيد فأنه يكمن في تطوير برامج التدريب محليا ، بحيث تعدّ كوادر من علماء السكان الحائزين على المهارات اللازمة في العلوم الاقتصادية والاجتماعية وذلك بالاضافة الى الديموغرافيين الفنيين . سوى ان تطوير مثل هذه البرامج في المنطقة لم يحصل بعد على الدفع اللازم له .

---

(٨) وتجدر الاشارة في هذا الصدد الى أن اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ، وهي احدى الجهات الرئيسية المعنية بالابحاث في المنطقة ، نظمت في عام ١٩٧٨ ندوة اقليمية عن السكان والتنمية وذلك بناء على طلب حكومات المنطقة . وقد جرى خلال تلك الندوة مناقشة مختلف جوانب الموضوع ، وقدمت اثناءها مجموعة من الدراسات للجنة الاقتصادية لغربي آسيا سوف تنشر فيما بعد . وفضلا عن ذلك ، تتضمن اعداد عامي ١٩٧٧ و١٩٧٨ من **النشرة السكّانية** نصف السنوية ، وهي المجلة العلمية السكانية الرئيسية في المنطقة ، عددا من المقالات عن السكّان والتنمية يفوق النسبة العادية من المقالات المنشورة في هذا الميدان (حوالي ٤٠ بالمئة) ، الامر الذي يدل على ازدياد اهتمام الباحثين الاكفاء في المنطقة بالابحاث في هذا الحقل من الدراسات السكانية .

الجدول رقم ٢ : عدد الابحاث في مختلف النشاطات السكّانية (ونسبها المئوية) وتوزيعها بين أربع مناطق فرعية من البلدان العربية وبين مواضيع اقليمية او نظرية ، ١٩٦٠ — ١٩٧٦ .

النشاطات السكّانية	البلدان العربية في آسيا		مصر		بلدان المغرب العربي		البلدان العربية الاخرى في افريقيا		المواضيع الاقليمية أو النظرية		المجموع	
جمع البيانات	٢٩	(٩,٦)	١٦	(٨,٢)	١٦	(٥,٥)	—	—	١٥	(٩,٧)	٧٦	(٧,٢)
التحليل الديموغرافي	١٤٥	(٥٠,٩)	١٢٢	(٤٦,٠)	١٣٧	(٤٦,٧)	١٩	(٤٢,٣)	٥٢	(٣٣,٥)	٤٨٤	(٤٥,٧)
دراسة نتائج الاتجاهات السكّانية	٢٧	(٨,٩)	٢٩	(٧,٩)	٩	(٣,١)	١١	(٢٤,٤)	١٤	(٩,٠)	٩٠	(٨,٥)
دراسة العوامل المحددة للاتجاهات السكّانية	١٤	(٤,٦)	٣٠	(٧,١)	١٢	(٤,١)	٥	(١١,١)	٦	(٣,٩)	٦٧	(٦,٣)
دراسة العلاقة المتداخلة بين السكّان والتنمية	١٤	(٤,٦)	٢	(٣,٨)	١٠	(٣,٤)	٣	(٦,٧)	١٦	(١٠,٣)	٤٥	(٤,٢)
وضع السياسات السكّانية	٣١	(١٠,٢)	٣٩	(١٤,٢)	٥٦	(١٩,١)	٦	(١٣,٣)	١٩	(١٢,٣)	١٥١	(١٤,٢)
النشاطات المتعددة	٣٤	(١١,٢)	٢٦	(١٢,٨)	٥٣	(١٨,١)	١	(٢,٢)	٣٣	(٢١,٣)	١٤٧	(١٣,٩)
المجموع	٣٠٣	(١٠٠,٠)	٢٦٤	(١٠٠,٠)	٢٩٣	(١٠٠,٠)	٤٥	(١٠٠,٠)	١٥٥	(١٠٠,٠)	١٠٦٠	(١٠٠,٠)

ثانياً : مجالات الاهتمام السكّاني بالنسبة الى الحكومات والباحثين

سبق ان ذكرنا انه عقدت في عام ١٩٧٤ ثلاثة مؤتمرات رئيسية عن السكّان باشراف اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا اشتركت فيها حكومات البلدان العربية في آسيا . وأسفر آخر هذه المؤتمرات — وهو الاجتماع الاستشارى للامم المتحدة لمتابعة مقررات المؤتمر العالمي للسكّان في منطقة غربي آسيا — عن مجموعة واضحة من التوصيات وضعت في اطار خطة العمل العالمية للسكان وشكّلت المتغير الاقليمي للخطة (United Nations 1975a) . ويمكن تلخيص الملامح الرئيسية لهذا المتغير الاقليمي على النحو التالي : [٩]

١ — رغم ان **معدلات النمو السكّاني** مرتفعة نسبيا في غالبية البلدان العربية في آسيا ، فهي لا تشكّل على العموم عقبة امام التنمية ، بل تعتبر في بعض الحالات من ضروراتها . وفي بعض بلدان المنطقة يتزايد معدل النمو السكّاني بسبب الهجرة أكثر من تزايده بسبب النمو الطبيعي للسكّان . وفي مثل هذه الحالات يمكن وضع حد لارتفاع معدلات النمو السكاني عن طريق الحد من الهجرة عوضا عن الحد من الخصوبة .

ويظهر آخر استبيان قامت به الامم المتحدة للسياسات السكانية . وهو الاستبيان الذي استقصت بموجبه رأي الحكومات للمرة الرابعة فيما يتعلق بالسكان والتنمية عام ١٩٧٨ (United Nations 1979b; 1979c) أن اثنتي عشرة دولة من الدول العربية الواحدة والعشرين قد اعتبرت معدلات الزيادة الطبيعية لديها مقبولة ، كما اعتبرت ستة بلدان ان معدل الزيادة الطبيعية لديها دون المستوى المطلوب ، واعتبرت ثلاثة بلدان ان هذا المعدل أعلى من المستوى المطلوب . والجدير بالذكر ان معدلات الزيادة الطبيعية لدى هذه البلدان الثلاثة الاخيرة (مصر والمغرب وتونس) هي أقل من متوسط المعدلات السائدة في المنطقة ، سوى انها تحوي على ٤٢ بالمئة من مجموع السكان العرب . ومع ذلك أخذت تظهر في بعض بلدان المنطقة علامات القلق من الآثار السلبية التي تركها ارتفاع معدلات النمو السكاني على التنمية . فعلى سبيل المثال ، اشارت سوريا — في معرض الاجابة على الاستبيان الثاني للامم المتحدة الذي جرى عام ١٩٧٤ — (United Nations 1974a) أن معدل النمو السكاني لديها هو أعلى من المستوى المطلوب ، لكنها عادت واشارت من خلال الاستبيان الثالث الذي جرى عام ١٩٧٦ (United Nations 1977b; 1977c) بقبولها للمستوى الحالي للزيادة الطبيعية . أما موقف الاردن فقد تحول بشأن هذا الموضوع الى الاتجاه المعاكس . اما في الاستبيان الرابع للامم المتحدة (١٩٧٨) فلقد صنفّت سوريا والاردن ضمن البلدان التي تعتبر معدلات النمو السكاني مقبولة . ولا تدلّ هذه التغيرات في الرأي على حدوث تبدّل في ظروف البلدين السكانية ، بل صارت نتيجة لاختلاف الرأي بين الاجهزة الحكومية في كل من البلدين . وبالاضافة الى ذلك فان الكويت قد بدأت مؤخرا تتشدد ازاء سياسة الهجرة لديها ويتوقع ان يصبح تأثير الهجرة الى هذا البلد أقل أهمية بالنسبة لمعدلات النمو السكاني من تأثير الزيادة الطبيعية للسكان ، وذلك خلال وقت قريب ، ان لم يكن قد تحقّق ذلك بالفعل في الوقت الراهن . وهناك ادلّة أخرى على ان تأثير الهجرة في ارتفاع معدلات النمو السكّاني لدى الامارات العربية المتحدة آخذ في الانخفاض من جرّاء الابطاء في عملية تشييد الابنية الناجمة عن تشبّع السوق .

٢ — وفيما يتعلق **بالمرض والوفاة** ، فان اعتبار المستويات الحالية من قبل الحكومات مقبولة او غير مقبولة يتوقف بشكل مباشر على درجة ارتفاع تلك المستويات . وفي آخر استبيان للامم المتحدة (١٩٧٨) تبيّن ان توقعات الحياة عند الولادة في البلدان العربية التي تعتبر ان

---

(٩) المصادر الاخرى التي تمّ استخدامها في تحديد مجالات الاهتمام السكاني بالنسبة للحكومات هي ، اوراق الدول المقدمة لمختلف الاجتماعات الاقليمية والدولية ، والخطط الانمائية القومية ، والاتصالات المستمرة التي يجريها المؤلفون مع واضعي السياسات في مختلف الدول العربية وخاصة في منطقة غربي آسيا .

مستويات الوفيات السائدة فيها مبعث قلق ، هي أقل من ٥٥ سنة بقليل ، بينما ارتفعت التوقعات عن هذا المستوى في البلدان التي تعتبر ان مستويات الوفيات فيها مقبولة . والجدير بالذكر أيضاً ان الاهتمام الرئيسي لاكثر البلدان يتعلق باختلافات الوفيات ، لا سيما ارتفاع مستوى الوفيات عند بعض الفئات الاجتماعية — الاقتصادية وفي بعض المناطق الأقل نموّا .

٣ — تبدي بعض البلدان قلقا ازاء **ارتفاع معدلات الخصوبة** وذلك بالنسبة لبعض فئات السكّان او ازاء اثر هذا الارتفاع على صحّة المرأة ورفاهها ووضعها عامة . وقد ظهر هذا واضحاً في التوصيات التي انبثقت عن الاجتماع الاستشاري للامم المتحدة وصندوقها للنشاطات السكّانية لمتابعة المؤتمر العالمي للسكّان في منطقة غربي آسيا (United Nations 1975b) والتي أقرتها بالتالي ايضاً جامعة الدول العربية في مؤتمرها حول النشاطات السكّانية في الدول العربية (جامعة الدول العربية ١٩٧٥) . ولقد ظهرت دلائل مماثلة من خلال نتائج استبيان الامم المتحدة الاخير للسياسات السكّانية (١٩٧٨) اذ انه بينما كان هنالك ثلاث دول عربية فقط قد اعتبرت ان معدلات **الزيادة الطبيعية** لديها مرتفعة اكثر من المطلوب ، اعتبر ضعف هذا العدد من الدول العربية ان معدلات **الخصوبة** لديه أعلى من المستوى المطلوب ويجب خفضها . يضاف الى ذلك ، ان الفكرة الواردة في خطة العمل العالمية للسكّان ، والتي تقول بأن الحصول على المعلومات والادوات اللازمة لتحديد الخصوبة هو حق انساني ، قد وردت ايضاً وبشكل واضح في التوصيات المشار إليها سابقاً ، كما انعكست تلك الفكرة ايضاً في استبيان السياسات السكّانية الاخير . وقد دلّ هذا الاستبيان على أن اثنتي عشرة دولة قد دعمت ، بطريقة مباشرة او غير مباشرة ، نشاطات تنظيم الاسرة لديها ، وهناك سبع دول عربية لم تساند تلك النشاطات ولكنها بالمقابل لم تمنعها . وتوجد دولتان فقط (ليبيا والمملكة العربية السعودية) منعتا بصراحة الحصول على وسائل منع الحمل الحديثة(١٠)

٤ — تختلف مستويات **التحضّر** اختلافا كبيراً بين بلد عربي وآخر ، وتتراوح بين أقل من ١٠ بالمئة في سلطنة عمان والجمهورية العربية اليمنية الى ٨٠ بالمئة في بعض بلدان منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول (OAPEC) كالبحرين والكويت وقطر . كما وان معدلات النمو الحضري في هذه البلدان هي عادة أعلى من المعدل العام للبلدان النامية (٤ بالمئة) ، وتتراوح في الغالب بين ٥ و٨ بالمئة . يضاف الى ذلك ان النمو الحضري في معظم البلدان العربية يتركز في تجمعات العواصم ، الأمر الذي يعطي هذه العواصم درجة عالية ومتزايدة من الهيمنة في التنمية الحضرية . ففي لبنان ، مثلا ، يتركز ما يزيد على ٧٥ بالمئة من مجموع القوى العاملة غير الزراعية في مدينة بيروت وضواحيها ، بينما يتركز في الاردن ٩٠ بالمئة منها في منطقة عمّان/ الزرقاء (Tabbarah and Gemayel 1979) . ويمكننا الحصول على مؤشر بسيط للهيمنة في بلد ما بقسمة عدد سكّان أكبر مدينة في هذا البلد على مجموع عدد سكّان أكبر ثلاث مدن تأتي بعدها . وبالنسبة الى غالبية بلدان اوروبا مثلا ، تقلّ قيمة مؤشر الهيمنة هذا بدون استثناء تقريباً عن الواحد ، في حين أنها تزيد على الواحد في غالبية البلدان العربية ، وتصل قيمته الى ٢ في حوالي نصف تلك البلدان (Ibrahim 1974; United Nations 1977a; Abou-Aianah 1978). ونتيجة لذلك ، بات العديد من العواصم العربية يفتقر الى المساكن والى بعض المرافق العامة كالمياه والكهرباء . كما أدّى ايضاً هذا النمط من التحضّر في بعض البلدان العربية الى تفريغ المناطق الريفية والقرى والمدن الصغيرة من سكّانها العاملين ، والى تضاؤل مستمر في استغلال القدرة على الانتاج الزراعي (Tabbarah 1978b; Mohsen 1978) . لذلك فليس غريباً أن تكون الهجرة الداخلية وبخاصة الهجرة من الريف الى الحضر ، والنمو السريع للمدن المهيمنة من أهم الاهتمامات السكّانية عند معظم الدول العربية . فأغلب الخطط الانمائية في المنطقة تشدّد على أهمية هذه المشكلة . وقد دعت التوصيات الصادرة عن المؤتمرات الاقليمية الاخيرة ، والتي اعتبرت التحضّر امراً مرغوباً فيه ومحتّما ، الى العمل النشيط لخلق بدائل حضرية للمدن المهيمنة . وفي استبيان السياسات السكّانية الرابع للامم المتحدة ، اعتبر ثمانية عشر بلداً من واحد وعشرين بلداً عربياً التوزيع الداخلي لسكّانهم «غير مرضٍ بتاتاً» وهذه النسبة هي أعلى من تلك

---

(١٠) في لبنان قوانين تمنع انتاج وسائل منع الحمل وبيعها . ولكن تلك الوسائل موجودة بوفرة وعلنا في السوق انظر : (Dib 1977)

التي عَبّرت عن عدم الرضى بالنسبة لمستويات الخصوبة والوفاة والهجرة الدولية .

لقد أبدت بعض البلدان العربية في آسيا وافريقيا اهتماماً كبيراً بالحصول على معلومات ديموغرافية واجتماعية — اقتصادية عن السكّان البدو لديها ، كذلك بوضع سياسات عامة لتحسين ظروفهم . وبينما تعنى غالبية هذه البلدان بوضع السياسات العامة لتوطين البدو ، يعرب بعضها عن وجوب وضع سياسات ، للمدى القصير على الاقل ، تهدف الى توفير الخدمات الاجتماعية ووسائل الراحة الضرورية لهؤلاء البدو في أماكن تواجدهم . وتجدر الإشارة الى ان بعض تنقلاّت البدو تتم عبر الحدود الدولية في المنطقة ، الامر الذي يضفي على هذه التحرّكات صفة الهجرة الدولية حيث تتعدى نطاق الهجرة الداخلية وتتطلب عملا مشتركا من جانب أكثر من حكومة واحدة .

اما بالنسبة **للهجرة الدولية** ولا سيما هجرة العمّال والموظفين الاكفاء (هجرة الادمغة) وهجرة الفلسطينيين القسرية ، فهي تشكّل احدى مجالات الاهتمام الرئيسية في البلدان العربية . وباستثناء الهجرة من بلدان المغرب العربي الى اوروبا ، فان تحرّك غالبية العمّال العرب يتمّ بين البلدان العربية ذاتها ، خاصة من مصر ولبنان وسوريا والاردن واليمنين وسلطنة عمان باتّجاه البلدان العربية المصدّرة للنفط . هذا ، وتختلف المشكلات الناشئة عن هذه الهجرة عن تلك الناشئة عن هجرة العمّال الى اوروبا . فعلى سبيل المثال ، شهدت عدّة بلدان في الخليج العربي معدّلات مرتفعة من الهجرة إليها بالمقارنة مع عدد سكّانها بحيث أصبحت غالبية سكّان هذه البلدان تتألف في الوقت الحاضر من غير ابنائها ، وبصورة خاصة من ابناء البلدان العربية المصدّرة للقوى العاملة[١١] . ففي البحرين مثلا ، يشكّل الوافدون حوالي ٢٨ بالمئة من عدد السكّان و٣٨ بالمئة من القوى العاملة . وترتفع هذه النسب الى ٥٣ بالمئة و٧١ بالمئة في الكويت ، و٥٩ بالمئة و٧٧ بالمئة في قطر ، و٦٥ بالمئة و٨٥ بالمئة في دولة الامارات العربية[١٢] .

ولو نشأت مثل هذه الحالة في بيئة أخرى ، كهجرة الأتراك الى المانيا مثلاً ، لكان ذلك غير مقبول اجتماعياً وسياسياً ، على الأقل بالنسبة الى البلد المضيف . لذلك اعتبرت دول المنطقة الهجرة داخل المنطقة العربية ، في غالبية المؤتمرات الاقليمية ، مسألة مستقلة عن الهجرة الدولية ، كما اعتبرتها تشكّل اسهاما ايجابياً في تحقيق التنمية والتكامل على الصعيد العربي . وبنفس الوقت اعتبر من الضروري والملحّ في آن معا الحصول على المزيد من المعلومات عن مدى هذه التحركات السكّانية وطبيعتها ، وايجاد الطرق الكفيلة بتحقيق التناسق بين سياسات البلدان المصدّرة والبلدان المستقبلة للمهاجرين فيها ، بغية جعل البلدان المعنية تستفيد استفادة قصوى من الهجرة الى جانب تقليل المتاعب التي يواجهها المهاجرون وعائلاتهم .

ويبيّن الاستبيان الرابع للامم المتحدة ان ثماني دول عربية فقط قد اعتبرت ان اتجاهات الهجرة منها او إليها غير مقبولة ، سوى ان هذه النسبة المنخفضة سببها درجة التنقّل العالية للقوى العاملة بين بلدان المنطقة مما أدّى الى اعتبار اتجاهات الهجرة مقبولة في معظم البلدان ، وليس سببها طبعاً عدم أهمية تلك التنقّلات السكّانية . والجدير بالذكر هنا أنه في الاستبيان ذاته اعتبرت ثماني عشرة دولة من الدول العربية الواحدة والعشرين الهجرة الدولية عاملا ديموغرافيا هاماً في تنميتها .

ان هجرة أصحاب الكفاءات العالية من البلدان العربية الى اوروبا الغربية وأميركا تعتبر مشكلة رئيسية تواجه غالبية البلدان العربية . فالتنمية السريعة التي تشهدها دول المنطقة والتي يغذيها بصفة رئيسية ازدياد ايرادات النفط سبّبت ازدياداً كبيراً في الطلب على الكفاءات

---

(١١) ولقد بدأت بالظهور حديثا بعض المعلومات الاحصائية عن الهجرة ما بين دول المنطقة ، انظر مثلا : Birks and Sinclair (1978a, 1978b); and Ecevit (1978)

(١٢) انظر : Birks and Sinclair (1978a, 1978b); Ecevit (1978); United Nations (1978a)

العالية في جميع ميادين التنمية تقريباً . بحيث بات النقص في المهارات المختلفة إحدى العقبات الرئيسية أمام التنمية في المستقبل . لذلك وضع عدد من البلدان العربية ، كالعراق وليبيا ، سياسات مهمّة لاجتذاب المهارات العربية . ولكن هذه السياسات لم تتكلّل بالنجاح الكامل بسبب النقص في البيانات المتاحة عن المهارات العربية في الخارج ، كذلك النقص في الابحاث (وجدّية التفكير) حول هذا الموضوع .

ان الهجرة القسرية ، التي نتجت بمعظمها عن اسباب سياسية ، لم تكن غائبة ابداً في التاريخ الحديث لهذه المنطقة سوى ان آخر هجرة جماعية من هذا النوع هي التي أجبر عليها الفلسطينيون والتي كان لها الأثر الأكبر في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في معظم دول المنطقة . ويشكّل الفلسطينيون في بعض هذه الدول كالكويت ولبنان وسوريا نسبة محسوسة من السكّان ، بينما في الاردن ، حيث منح الفلسطينيون الجنسية الأردنية ، فإن أغلبية السكّان هي الآن من أصل فلسطيني (Kossaifi 1976) . أما في الدول العربية الأخرى ، لا سيما دول الخليج ، فان أهمية الوجود الفلسطيني بالنسبة للقطاعين الخاص والعام هو أهم بكثير من عدد الفلسطينيين الذين يعملون في هذين القطاعين . وفي جميع الدول تعتبر هجرة الفلسطينيين القسرية قضية هامة في اطار التطوّر السياسي في المنطقة .

٦ — وأخيراً ، أبدت جميع البلدان العربية تقريباً اهتماماً كبيراً بالتدريب الديموغرافي وباعداد كوادر الديموغرافيين والاخصائيين في علم السكّان . فقد أدرجت فعلا بعض الجامعات العربية (جامعات حلب وبغداد والاردن ولبنان) في الآونة الأخيرة هذا التدريب في مناهجها الدراسية . ولكن النقص في الاشخاص المؤهلين ، وخاصة المدرّسين باللغة العربية ، قد شكّل حتى الآن العقبة الرئيسية امام الشروع بهذه البرامج . يضاف الى ذلك النقص الكبير في مواد التدريب المعدّة باللغة العربية ، الامر الذي استوجب ترجمة الكتب الدراسية الموضوعة باللغات الاجنبية لهذا الغرض . غيرأن ما يستغرقه نشر مثل هذه الكتب باللغة العربية من وقت ، سواء عند انتقاء المراجع الاجنبية التي تستحقّ الترجمة ، او عند ترجمتها وطباعتها ، قد يؤدي الى قدم مواد التدريس ، الامر الذي يشكّل نقصا كبيراً في موضوعات هذا العلم الذي تتغير فيه الطرق الفنية وتتطور بسرعة فائقة .

وبالاختصار ، فان القضايا السكّانية التي تستأثر بالاهتمام الاكبر من جانب البلدان العربية تتناول الامور التالية : (أ) التوزيع الجغرافي للسكّان والهجرة الداخلية ، لا سيما الهجرة من الارياف الى المناطق الحضرية ، وإلى حد ما ، تنقلات البدو الرحّل ، (ب) الهجرة الدولية ، لا سيّما الهجرة داخل المنطقة أي بين البلدان العربية ، وهجرة أصحاب الكفاءات والعمّال المهرة الى خارج العالم العربي ، كذلك الهجرة القسرية للشعب العربي الفلسطيني (جـ) النقص في الديموغرافيين المؤهلين والعقبات التي تعترض سبيل تدريب الديموغرافيين من جرّاء النقص في المدرّبين باللغة العربية ، وفي المؤلفات ومواد التدريب الحديثة بتلك اللغة ، وبالاضافة لذلك ، هناك اهتمام عام بالوفيات التفاضلية ، وبمعدلات الوفاة المستمرة الارتفاع بين بعض الفئات الاجتماعية — الاقتصادية ، وفي بعض المناطق الجغرافية . كما أن بعض البلدان العربية بدأت تشعر بالقلق ازاء ارتفاع معدلات الخصوبة والنمو السكّاني لديها . وتجدر الاشارة بهذا الصدد الى الاهتمام القديم لدى مصر وتونس (والى حد ما المغرب أيضاً) بقضايا التكاثر السكّاني وانشغالها منذ وقت طويل نسبياً بتحديد النسل وتنفيذ برامج تنظيم الاسرة . وتجدر الإشارة أيضاً الى اهتمام الجزائر بالنمو السكّاني ، علماً بأن « الحل الجزائري » لهذه المشكلة ، كما سنرى ، يشدّد على التنمية أكثر من تشديده على تحديد حجم السكّان .

وفي ضوء هذه الخلفية ، ينبغي التساؤل عن كيفية تجاوب الابحاث السكّانية الحديثة مع الاهتمامات السياسية الرئيسية لبلدان هذه المنطقة . تتضمن الجداول (٣) و (٤) و (٥) و (٦) توزيع الابحاث حسب فئة متغيرات السكّان وحسب فئات النشاط السكّاني للبلدان العربية في آسيا ومصر وبلدان المغرب العربي وبالبلدان العربية في افريقيا على التوالي .

فيما يتعلق بالبلدان العربية في آسيا ، هناك عدد من الملاحظات يمكن الادلاء بها : أولا ، ان الابحاث الاخيرة حول طرق جمع

البيانات قد تركزت بصفة رئيسية في التعدادات الشاملة والمسوحات المتعددة الاهداف في حين لم تعن بالمسوحات المتخصصة كمسوحات الوفاة والهجرة الداخلية والدولية . أما ما يتعلق بالمسوحات المنجزة مؤخراً حول الخصوبة والوفاة ، فان نشر الطرق المنهجية لهذه المسوحات أمر حديث العهد .

ثانياً ، ان نسبة ٢٨ بالمئة من مجمل الابحاث التي جمعت والمتعلقة بمنطقة غربي آسيا تتناول قضايا النمو السكّاني والخصوبة . وفي الواقع ، فان ما يزيد على ثلاثة ارباع الابحاث عن نتائج الاتجاهات السكّانية تتناول جزئيا أوكليا النمو السكّاني ، و ٣٩ بالمئة من الابحاث عن السياسات السكّانية تتناول بالتحديد تنظيم الاسرة ، بالرغم من أن موضوعي النمو السكّاني وتنظيم الأسرة اعتبرا غير ذي اولوية في مختلف التوصيات التي اقرتها بلدان منطقة غربي آسيا في مؤتمراتها الاخيرة . واحد أسباب هذا التحيز ، برأي واضعي هذه الدراسة ، هو الوفرة النسبية للاموال الدولية المخصصة للنشاطات في هذه المجالات ، وندرة الاموال المخصصة للنشاطات في مجالات الهجرة الداخلية والدولية . وتجدر الاشارة في هذا الصدد ، إلى أنه بينما قام عدد من دول منطقة غربي آسيا بمسوحات متخصصة عن الخصوبة (أو بالتخطيط لمسوحات من هذا القبيل) ، معظمها برعاية صندوق الامم المتحدة للنشاطات السكّانية وهيئة المسح العالمي للخصوبة (او برعاية هيئات تبرعية أخرى بالنسبة للذين يقومون بابحاث خاصة) ، كانت مسوحات الهجرة الداخلية ضئيلة جداً ، ومسوحات الهجرة الدولية أو الهجرة بين دول المنطقة شبه معدومة . وفضلاً عن ذلك ، فان الخبرة المحلية في اعمال المسح ، رغم كونها نادرة نسبياً ، تتركز بوجه عام على مسوحات الخصوبة والتعداد العام للسكّان ، ويندر توافرها في مسوحات الهجرة ، اذ أن الباحثين العاملين في حقل السكّان عامة ، والذين تدرّب معظمهم خارج هذه المنطقة ، قد اتبعوا برامج للتدريب تتركز على قضايا النمو السكّاني والخصوبة وتنظيم الأسرة . ويسود الاعتقاد بين هؤلاء الباحثين ، وفي اوساط الجمهور عامة ، بأن الدراسات السكّانية محصورة تقريباً بهذه المجالات (Tabbarah 1977)، وأنه لا يمكن الحصول على التمويل من مصادر دولية سوى لمثل هذه النشاطات السكّانية .

ثالثاً ، يتبين أيضاً من الجدول (٣) أن الابحاث عن الخصوبة والنمو السكّاني المتعلقة بالبلدان العربية في آسيا تتناول بالدرجة الاولى التحليل الديموغرافي ونتائج الاتجاهات السكّانية ، وإلى حد ما سياسات تنظيم الأسرة . أما الابحاث المتعلقة بالعوامل الاجتماعية — الاقتصادية المحددة للخصوبة فإنها قليلة جداً . ومن الواضح ، أننا اذا اردنا تطوير السياسات المتعلقة بالخصوبة الى أبعد من حدود تنظيم الأسرة ، فيجب التركيز على الابحاث المتعلقة بالعوامل الاجتماعية — الاقتصادية المحددة للخصوبة . ويجدر الذكر هنا أنه قد بدأت تظهر مؤخراً ابحاث تتعلق باسهام التعليم وتحسن وضع المرأة في تخفيض معدل الخصوبة .

رابعاً ، بالرغم من أن الهجرة الداخلية والدولية ، هما المجالان اللذان يحظيان باهتمام الحكومات في منطقة غربي آسيا (بل في البلدان العربية جميعها) ، فان البحث فيهما ضئيل جداً ويتركز بشكل واسع على التحليل الديموغرافي ، كما أنه لا يُعنى إلا هامشياً بتحديد نتائج حركات الهجرة والعوامل المحددة لها أو بصياغة السياسات السكّانية وتنفيذها وتقويمها . وهذه هي المجالات التي ينبغي تشجيعها اذا ما اريد للابحاث ان تلبي احتياجات المنطقة ، وان تصبح الاساس الذي تبنى عليه السياسات السكّانية القومية .

ويبدو ان لمصر وبلدان المغرب قاعدة واسعة من الابحاث تشمل معظم المجالات المهمة في البلاد (الجداول ٤ و ٥) . وتتركز هذه الابحاث بشكل رئيسي (بنسبة ٥٢ بالمئة في مصر و ٤٥ بالمئة في بلدان المغرب) على الخصوبة والنمو السكّاني . ومع ذلك فان قضايا الهجرة الدولية لم تحظ في مصر خاصة بالعناية الكافية .

الجدول رقم ٣ : الأبحاث المتعلقة بالبلدان العربية في آسيا مصنفة حسب النشاطات السكّانية وفئات المتغيرات السكّانية

النشاطات السكّانية	فئات المتغيرات السكّانية						
	الحجم والنمو والتركيب	المرض والوفاة	الانجاب وتكوين الاسرة	التوزيع الجغرافي للسكان والهجرة الداخلية	الهجرة الدولية	المتغيرات المتعددة	المجموع
جمع البيانات	١	١	١	—	—	٢٦	٢٩
التحليل الديموغرافي	٢٨	١٥	١١	٣٠	٤	٦٦	١٥٤
دراسة نتائج الاتجاهات السكانية	١٦	—	—	٣	٣	٥	٢٧
دراسة العوامل المحددة للاتجاهات السكانية	١	٢	٣	٣	١	٤	١٤
دراسة العلاقات المتداخلة بين السكان والتنمية	٤	—	—	—	٤	٦	١٤
وضع السياسات السكانية	١	—	١٢	٢	١	١٥	٣١
النشاطات المتعددة	٤	—	٣	١٣	٣	١١	٣٤
المجموع	٥٥	١٨	٣٠	٥١	١٦	١٣٣	٣٠٣

الجدول رقم ٤ : الأبحاث المتعلقة بمصر حسب النشاطات السكّانية وفئات المتغيرات السكانية

النشاطات السكّانية	فئات المتغيرات السكانية						
	الحجم والنمو والتركيب	المرض والوفاة	الانجاب وتكوين الاسرة	التوزيع الجغرافي للسكان والهجرة الداخلية	الهجرة الدولية	المتغيرات المتعددة	المجموع
جمع البيانات	١	٢	٣	—	—	١٠	١٦
التحليل الديموغرافي	٢١	٢٩	١٦	٢٧	٢	٢٧	١٢٢
دراسة نتائج الاتجاهات السكّانية	٢٣	—	٣	١	١	١	٢٩
دراسة العوامل المحددة للاتجاهات السكانية	٣	—	٢٣	٢	—	٢	٣٠
دراسة العلاقات المتداخلة بين السكان والتنمية	١	—	—	—	—	١	٢
وضع الدراسات السكّانية	٢	—	٣١	٦	—	—	٣٩
النشاطات المتعددة	١٠	—	١	٩	١	٥	٢٦
المجموع	٦١	٣١	٧٧	٤٥	٤	٤٦	٢٦٤

الجدول رقم ٥ : الأبحاث المتعلقة ببلدان المغرب العربي مصنفة حسب النشاطات السكّانية وفئات المتغيرات السكّانية

النشاطات السكّانية	فئات المتغيرات السكّانية						
	الحجم والنمو والتركيب	المرض والوفاة	الانجاب وتكوين الاسرة	التوزيع الجغرافي للسكان والهجرة الداخلية	الهجرة الدولية	المتغيرات المتعددة	المجموع
جمع البيانات	٢	—	—	—	—	١٤	١٦
التحليل الديموغرافي	٣٢	٢٣	٢١	٢٢	٦	٣٣	١٣٧
دراسة نتائج الاتجاهات السكّانية	٦	—	—	—	٣	—	٩
دراسة العوامل المحددة للاتجاهات السكّانية	—	١	١٠	—	١	—	١٢
دراسة العلاقات المتداخلة بين السكان والتنمية	٤	—	١	١	—	٤	١٠
وضع السياسات السكّانية	٢	—	٤٦	١	٤	٣	٥٦
النشاطات المتعددة	١	٣	٦	١٧	١٦	١٠	٥٣
المجموع	٤٧	٢٧	٨٤	٤١	٣٠	٦٤	٢٩٣

الجدول رقم ٦ : الأبحاث المتعلقة بالبلدان العربية في افريقيا (باستثناء مصر وبلدان المغرب العربي) مصنفة حسب النشاطات السكانية وفئات المتغيرات السكانية

النشاطات السكانية	فئات المتغيرات السكّانية						
	الحجم والنمو والتركيب	المرض والوفاة	الانجاب وتكوين الاسرة	التوزيع الجغرافي للسكان والهجرة الداخلية	الهجرة الدولية	المتغيرات المتعددة	المجموع
جمع البيانات	—	—	—	—	—	—	—
التحليل الديموغرافي	٢	١	٢	٨	—	٦	١٩
دراسة نتائج الاتجاهات السكّانية	٨	—	—	١	١	١	١١
دراسة العوامل المحددة للاتجاهات السكانية	—	—	٤	١	—	—	٥
دراسة العلاقات المتداخلة بين السكان والتنمية	١	—	—	—	—	٢	٣
وضع السياسات السكّانية	١	—	—	٥	—	—	٦
النشاطات المتعددة	—	—	—	—	١	—	١
المجموع	١٢	١	٦	١٥	٢	٩	٤٥

ثالثا : مصادر الأبحاث ونوعيتها

من الملامح الهامة للابحاث السكّانية في البلدان العربية أن قسماً كبيراً منها يتكون من أبحاث مطلوبة من الباحث وليست ناتجة عن مبادرته الشخصية . وهكذا فان نسبة ٨٠ بالمئة من الأبحاث التي تم جمعها تتكون أما من أطروحات موضوعة لنيل درجة علمية في الديموغرافيا (بصفة خاصة من المركز الديموغرافي في القاهرة) ، أو من دراسات موضوعة لمؤتمرات وحلقات دراسية معظمها برعاية الهيئات الدولية أو بتمويل منها .

وتوجد في العالم العربي في الوقت الراهن هيئتان رئيسيتان تقومان برعاية الأبحاث السكّانية هما المركز الديموغرافي بالقاهرة واللجنة الاقتصادية لغربي آسيا . تتولى هاتان الهيئتان في الواقع رعاية ٣٦ بالمئة من الأبحاث تقريباً (ويرتفع هذا المعدل بالنسبة للابحاث الموضوعة منذ عام ١٩٧٦) . ويتضمن الجدول (٧) توزيع الأبحاث بين هاتين الهيئتين حسب النشاطات وفئات المتغيرات . وتتألف جميع أبحاث المركز الديموغرافي في القاهرة عمليا من أطروحات الطلاب لنيل دبلوم السنة الاولى أو درجة الماجستير في السنة الثانية . وبما أن التركيز الرئيسي في التدريب الذي يوفره المركز ينصب على التحليل الديموغرافي فإن ما يزيد على ٦٠ بالمئة من الأبحاث التي تصدر عنه تتعلق بهذا الموضوع ، غير أن ربع الأبحاث الصادرة عن هذا المركز تتناول قضايا السكّان والتنمية ، وتتناول نسبة صغيرة منها فقط السياسات السكّانية . أما توزيع أبحاث المركز بين فئات متغيرات السكّان فهو متساو تقريباً — باستثناء انعدام الأبحاث عن الهجرة الدولية . وقد درج المركز على أن تتناول الأطروحات كل سنة موضوعا سكّانيا واحدا يعالجه جميع الطلاب ويقوم كل فريق منهم بالكتابة عن بلد مختلف . لذلك ، فإن توزيع ما انتج من الابحاث يدل على انها تناولت حتى الآن كل المتغيرات السكّانية الرئيسية باستثناء الهجرة الدولية . ومع أن نوعية هذه الأبحاث تعتبر جيدة في بعض الأحيان ، فإن النهج الذي تتبعه الأطروحات هو في الغالب نهجاً وصفياً ، كما أن التوصيات التي تخرج بها لا تحظى عامة باهتمام كبير من واضعي السياسات .

وتتصل غالبية الابحاث التي ترعاها اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا بالمؤتمرات والحلقات الاقليمية التي تقوم بتنظيمها بناء على طلب من حكومات المنطقة . وبما أن الاهتمام الرئيسي لبلدان المنطقة قد أنصب حتى الآن على مجالات جمع البيانات وتحليلها ، فان نسبة ٦٥ بالمئة من ابحاث اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا تتناول هذا النشاط السكّاني ايضا . وتتناول ٢٤ بالمئة تقريباً من هذه الابحاث السكّان والتنمية ، كما تتناول ١٠ بالمئة منها تقريباً السياسة السكّانية . ورغم ان برنامج العمل السكّاني للجنة الاقتصادية لغربي آسيا لفترة ١٩٧٨/٧٩ لا يزال يركز على التحليل الديموغرافي بسبب التدفق الحديث للبيانات السكّانية المذكورة آنفا ، فانه يركز ايضاً على قضايا السكّان والتنمية (بما في ذلك عقد حلقة اقليمية حول هذا الموضوع في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٨ في الأردن) . كما يركز بعض الشيء على المسائل المتصلة بالسياسات السكّانية (بما في ذلك عقد مؤتمر رئيسي بشأنها في كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩) . وفيما يتعلق بفئات المتغيرات ، أبدت اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا حتى الآن اهتماماً متساوياً ازاء كل الفئات ما عدا الهجرة الدولية ، ولكنها باشرت ابتداء من عام ١٩٧٦ بتنفيذ برنامج في هذا الميدان ، بدأت نتائجه في الظهور مؤخرا على شكل أبحاث مطبوعة . وقد باشرت منظمة العمل الدولية أيضاً بتنفيذ مشروع رئيسي في هذا المجال ، بدأت نتائجه تظهر في سلسلة من الدراسات (Birks and Sinclair 1978a, 1978b) . هذا ، وتقوم هيئات دولية أخرى ، خاصة البنك الدولي ، بتوسيع نشاطاتها في هذا الميدان (Ecevit 1978) . أما الأبحاث التي ترعاها اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا فهي بوجه عام ذات نوعية جيدة نسبياً طالما ان كبار الخبراء الاقليميين والدوليين يدعون للاشتراك وتقديم الدراسات في مؤتمراتها . ومثل اولئك الاشخاص يساهمون ايضاً في تقديم الدراسات **للنشرة السكّانية** التي تصدرها اللجنة .

ومن ابرز خصائص المنشورات السكّانية في هذه المنطقة ، ندرة المواد الموضوعة خصيصاً للتدريب ولا سيما على شكل كتب للتدريس .

الجدول رقم ٧ : توزيع الأبحاث لدى المركز الديموغرافي في القاهرة واللجنة الاقتصادية لغربي آسيا حسب النشاط السكاني وفئات المتغيرات السكانية

	المركز الديموغرافي في القاهرة		اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا	
	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية
النشاطات				
جمع البيانات والتحليل الديموغرافي	١٦١	(٦٤,٧)	٨٠	(٥٩,٧)
السكان والتنمية	٦٠	(٢٤,١)	٣٠	(٢٢,٤)
السياسات السكانية	١٧	(٦,٨)	٨	(٦,٠)
النشاطات المتعددة	١١	(٤,٤)	١٦	(١١,٩)
المجموع	٢٤٩	(١٠٠,٠)	١٣٤	(١٠٠,٠)
فئات المتغيرات السكانية				
الحجم والنمو والتركيب	٦٢	(٢٤,٩)	٢٥	(١٨,٧)
المرض والوفاة	٣١	(١٢,٤)	١٤	(١٠,٤)
الانجاب وتكوين الاسرة	٤١	(١٦,٥)	١٥	(١١,٢)
التوزيع الجغرافي للسكان والهجرة الداخلية	٤٥	(١٨,١)	١٦	(١١,٩)
الهجرة الدولية	٦	(٢,٤)	٤	(٣,٠)
المتغيرات المتعددة	٦٤	(٢٥,٧)	٦٠	(٤٤,٨)
المجموع	٢٤٩	(١٠٠,٠)	١٣٤	(١٠٠,٠)

وقد أصبح هذا النقص أكثر خطورة بسبب الانتشار الواسع والسريع لمناهج التدريس السكّانية في مختلف جامعات المنطقة[١٣] . وتستعمل كتب التدريس باللغة الاجنبية حيثما أمكن ، سوى أنه من الواضح ان المواد التي تتضمنها هذه الكتب لا تنطبق في الغالب على ظروف المنطقة . وحيثما يجري التدريب باللغة العربية ، تتم غالباً ترجمة كتب التدريس عن اللغات الاجنبية . ولكن الكتب المترجمة ، كما ذكرنا آنفا ، تظهر عادة بعد انقضاء عدة سنوات على صدور النسخة الاصلية[١٤] ، وبالتالي تصبح قديمة وذات فائدة محدودة حين صدورها ، وخاصة في هذا الميدان العلمي الذي تتطور فيه الطرق والنظريات بسرعة كبيرة .

وبغية توفير ما يلزم من مواد التدريب المذكورة ، بدأت اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا مؤخرا بتنظيم حلقات علمية حول مواضيع سكّانية محددة تتناول في جلساتها كل جوانب هذه المواضيع بشكل منظم ومتماسك . يطلب الى كل خبير اعداد دراسة خلفية لمحاضرته تستعمل فيها الامثلة من العالم العربي ، لتشكل فصلا من كتاب تدريس ذات فصول محددة سابقاً ، ويتم اصدار هذه الدراسات باللغتين

---

(١٣) بينما تقوم جامعات مصر وبلدان المغرب العربي بتقديم الدروس في علم الديموغرافيا والدراسات السكّانية منذ وقت لا بأس به ، فان غالبية الجامعات في باقي البلدان العربية كجامعات حلب والاردن ولبنان قد ادرجت هذه الدروس في برامجها منذ سنوات قليلة فقط . ويقوم صندوق الامم المتحدة للنشاطات السكّانية بمساعدة هذه الجامعات على تمويل تلك البرامج .

(١٤) مثلا ، لقد ظهرت الطبعة العربية من كتاب باركلي بعد عشر سنوات من تاريخ صدوره بالانجليزية عام ١٩٥٨ (جورج باركلي ١٩٦٨) .

الانجليزية والعربية . ولا يتطلب طبع مواد الكتاب التي يتم الحصول عليها بهذه الطريقة سوى فترة قصيرة من الزمن فتشكل بالتالي مطبوعات حديثة ذات نوعية جيدة للتدريب في المواضيع السكّانية باللغتين العربية والانجليزية على حد سواء . ومن الامثلة على ذلك الكتاب الاخير بعنوان **الاطار السكّاني : جمع البيانات ، التحليل الديموغرافي ، السكّان والتنمية** ، الصادر عن اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا باللغتين الانجليزية (١٩٧٨) والعربية (١٩٧٩) . ولقد وزّع مجّانا على جميع مؤسسات الابحاث والتدريب التي تعنى بقضايا السكّان في العالم العربي .

وخلاصة القول ، فان غالبية الابحاث السكّانية في البلدان العربية تبقى من نوعية عادية جداً وهي تتناول بشكل خاص تحليل الاتجاهات السكّانية ولا تستطيع لذلك ان تؤثر التأثير المطلوب في رسم السياسة العامة . هذا بالاضافة إلى أن نسبة كبيرة من هذه الابحاث استنسخت للتوزيع المحدود ولكنها لم تنشر . أما الابحاث السكّانية ذات المستوى الرفيع فأكثرها حديث العهد ، قام بوضعها اما خبراء اجانب أو النخبة الصغيرة من الديموغرافيين العرب الاكفاء من أجل تقديمها في الندوات والمؤتمرات الاقليمية .

رابعاً : محتوى الأبحاث السكّانية

من الصعب تحديد مدارس فكرية أو مناقشات رئيسية من خلال الدراسات السكانية المتعلقة بالبلدان العربية ، وذلك لعدة اسباب . فأولا ، يتناول قسم كبير من هذه الابحاث — كما ذكرنا آنفا — قضايا جمع وتحليل البيانات السكّانية وهو بذلك يرتدي طابعاً وصفياً . وبينما قد بلغت هذه الابحاث في أحيان عديدة مستويات علمية رفيعة ، ولا سيما فيما يتعلق بتطبيق الطرق الديموغرافية أو تكييفها حسب ظروف البلدان العربية واحصاءاتها ، سوى انها بطبيعتها لا تحتوي على نظريات وأفكار مثيرة للجدل ، كما هي الحال بالنسبة للابحاث المتعلقة بالسكان والتنمية أو بالسياسات السكّانية . وثانياً ، لا تتوفر الابحاث التي تعالج قضايا السكّان والتنمية والسياسات السكّانية بشكل كاف الا في بلدان قليلة (كمصر والمغرب العربي) ظروفها ليست بالضرورة مشابهة للظروف السائدة في البلدان العربية الاخرى . وأخيراً ، فان نسبة كبرى من الابحاث ، لا سيما اطروحات البكالوريوس أو الماجستير ، هي بالطبع ذات مستوى علمي متدنّ ونادراً ما تتضمن فكراً عميقاً أو مستحدثاً ، أو تكون موضع جدل ومناقشات حامية . رغم ذلك كله فلقد بدأت تظهر بعض الافكار المتماسكة التي تسترعي الانتباه وذلك بالنسبة للمواضيع التي تتركز عليها الابحاث ، لا سيما : (أ) نتائج النمو السكاني ، (ب) العوامل المحددة للخصوبة وسياسات الخصوبة ، ومؤخرا (جـ) بعض جوانب حركات الهجرة[١٥] .

أ — نتائج النمو السكّاني

من الواضح ان البلدان العربية تعكس حالتي الاكتظاظ السكّاني وقلة السكّان في آن معاً (Tuma 1975). وفي عدد كبير من الدراسات ، يجري تحليل هذه الاوضاع بصورة رئيسية من خلال المقارنة البسيطة بين معدلات نمو الناتج القومي الاجمالي ومعدلات نمو السكان ، حيث تبدو الحاجة الى تخفيض معدل النمو السكّاني ملحة خاصة عندما يفوق هذا المعدل نمو الناتج القومي الاجمالي أو يكون مساوياً له . وتنتقل هذه الدراسات عادة انتقالا مباشرا من هذا التحليل البسيط الى التوصية بتنظيم الاسرة كأداة رئيسية لخفض الخصوبة ونمو السكان دونما ايلاء قدر كاف من الاعتبار للعوامل المحددة للخصوبة ومسلكية التوالد (INSEE 1974). بيد ان الكتابات الاكثر تعمقا تأخذ في الاعتبار التوازن بين السكّان والموارد ، وكذلك تأثير ارتفاع معدلات الخصوبة والنمو السكاني على تنمية مختلف القطاعات الاجتماعية

---

(١٥) جرى القيام ببحث مكثف عن المؤلفات التي تتناول العوامل المحددة للوفيات والنتائج المترتبه عليها (اختلافات الوفيات) ، ولم يتم العثور على دراسات رئيسية يمكن ان تشكل بداية لخط من التفكير او المناقشة . وتتناول كل الدراسات عن الوفيات عملياً التحليل الديموغرافي (أنظر الجداول ٣ الى ٦) وانظر استثناء : B. Garros and J. Vallin (1977)

والاقتصادية كالتعليم والسكن والعمالة .

واحدى اوجه العلاقة بين السكان والتنمية التي تلقى اهتماماً لدى الباحثين في البلدان العربية هي علاقة السكان بالاراضي الصالحة للزراعة . وينطبق ذلك بشكل خاص على الابحاث المتعلقة بالبلدان التي يقال انها مكتظة بالسكان كمصر ، أو تلك التي يقال انها قليلة السكان كدول الخليج العربي حيث الاراضي الصالحة للزراعة محدودة . ويبدو أن الفكرة القائلة بوجوب سعي البلدان العربية ، على المستوى الاقليمي على الاقل ، وراء الكفاية الذاتية في حقل الزراعة تنعكس في نسبة لا بأس بها من الابحاث السكانية والانمائية بالاضافة الى الابحاث المتعلقة بسياسات التنمية الاقليمية . ويعتبر الانخفاض المستمر في نسبة مساحة الارض للعمال الزراعيين في المنطقة (United Nations 1974b) اتجاها غير مرغوب فيه على الاطلاق . ويؤدي البحث في مسألة السكان والتنمية من هذه الزاوية دائما الى افكار تهدف الى ضبط النمو السكاني ، وكذلك الى البحث في الطرق الكفيلة بزيادة مساحة الاراضي الصالحة للزراعة وفي الانتاجية الزراعية (Tuma 1975).

وبشكل عام ، هناك على الاقل ثلاثة اتجاهات فكرية اساسية فيما يتعلق بأثر النمو السكّاني على التنمية ، وهي تنبع من الظروف الخاصة لبلدان معينة أو لمجموعة من البلدان في المنطقة : الاتجاه الاول والنابع عن ظروف دول الخليج الغنية بالنفط يعتبر أنه من المسلم به ، بوجه عام ، ان الموارد المتاحة تبرر مستويات عالية من النمو السكّاني . وتأييدا لذلك ، غالبا ما تتم الاشارة الى ان معدلات النمو السكّاني في العديد من دول الخليج تحددها الهجرة اكثر مما تحددها الزيادة الطبيعية للسكّان . وفي بعض هذه البلدان (لا سيما في الكويت وقطر والامارات العربية المتحدة) تتألف غالبية القوى العاملة في الواقع من غير ابناء البلاد . سوى ان الابحاث لم تحلل وجهة النظر هذه بشكل تفصيلي نظرا لقلة الدراسات المتعلقة بالسكّان والتنمية في هذه البلدان .

والاتجاه الفكري الثاني يتعلق بالظروف السائدة في البلدان التي يقال انها مكتظة بالسكان لا سيما مصر . وبينما توجد لدى هذه البلدان كمية وافرة من الابحاث التي تلقي الضوء على الأثر السلبي للنمو السكّاني على مختلف القطاعات الاجتماعية ، فمن المستغرب أن الابحاث عن العلاقة الشاملة بين الحجم أو النمو السكاني والتنمية غير مستفيضة وذلك بسبب افتراض وضوح هذه العلاقة تماماً . ويشكل القول التالي مثلا على ذلك : «من المسلم به الآن أن معظم مشاكل التنمية الاقتصادية في مصر مردها الى الزيادة السريعة في عدد السكان نتيجة للزيادة الكبيرة في معدل الولادات بالنسبة لمعدل الوفيات» (Khalifa 1974, p. 75).

والاتجاه الفكري الثالث هو اتجاه معقد نسبياً ، غالبا ما يمثل ظروف البلدان التي تعتبر في موقع متوسط بين البلدان المكتظة بالسكّان والبلدان القليلة السكّان ، كالاردن وسوريا والجزائر . وبالنسبة لهذا الاتجاه فانه ينبغي البحث أولا في كل حالة ، في حسنات النمو السكّاني وسيئاته بالنسبة الى التنمية (Bahri 1974). وبالاضافة الى ذلك فان توافر الموارد الطبيعية في هذه البلدان على الاقل ، سواء كانت تلك الموارد مستثمرة ام غير مستثمرة أو دون الاستثمار الكافي ، يبرر معدلات النمو السكاني المرتفعة . سوى ان هذا الاتجاه يعترف في الوقت ذاته بأن لارتفاع معدلات الخصوبة آثارا سلبية على التنمية الاقتصادية وذلك بسبب الزيادة في الطلب على الاستثمارات «غير المنتجة» . ونتيجة لذلك، ينبغي التفريق بين السياسات القصيرة الامد والسياسات الطويلة الامد (Seetharam and Farah 1974; Khawajkieh 1974).

وفي هذا المجال ، فان «الحل الجزائري» يختلف بعض الشيء من حيث انه يركز على ضرورة زيادة الاستثمار المنتج ، على امل ان التنمية السريعة الناتجة عن ذلك ستسفر بعد انقضاء فترة من الزمن عن ازدياد الطلب على القوى العاملة وتقضي على البطالة والعمالة الناقصة وتبرر بالتالي معدلات النمو السكاني السائدة في حينه . ولا يمكن القضاء على المشكلات القصيرة الامد بل يمكن فقط التخفيف من حدتها عن طريق تشجيع تنظيم الاسرة الطوعي . وهكذا يعتبر تنظيم الاسرة وتحديد الخصوبة من وسائل التخفيف من وطأة الحالة على المدى

القصير ولكنهما لا يشكّلان شرطاً مسبقاً لتحقيق التنمية السريعة (Bahri 1974). وتجدر الاشارة مع ذلك الى ان «الحل الجزائري» هذا ، رغم كونه يعبّر الى حد بعيد عن آراء الباحثين الجزائريين والحكومة ، لا يأخذ به بالضرورة جميع الباحثين الذين يكتبون عن الاوضاع الجزائرية . وقد اوصى بعض الكتّاب بالفعل ببذل الجهود المكثفة للحد من الخصوبة عن طريق تنظيم الاسرة ، بالاضافة الى التدابير الاقتصادية والثقافية ، بهدف تحسين امكانيات التنمية القصيرة والطويلة الامد على حد سواء(Boukhobza and von Allman 1969).

ب ـــ العوامل المحددة للخصوبة وسياسات الخصوبة

أن ما تمّ نشره عن العوامل الاجتماعية ـــ الاقتصادية المحددة للخصوبة في البلدان العربية هو قليل نسبيا وحديث العهد ، وقسم كبير منه يعتبر وصفيا وليس تفسيريا . وكان النهج العام المتّبع في هذه المنشورات هو دراسة العلاقة الترابطية بين عدد من المتغيرات (كالعمر عند الزواج ووفيات الاطفال والزواجية) وبين الخصوبة دون أن يبذل أي جهد لتحديد العلاقات السببية . الاّ أن عددا من الافكار الهامة اخذت تظهر بصدد العلاقة بين الخصوبة وعدد من الخصائص الاجتماعية ـــ الاقتصادية للسكان الذين هم في سن الخصوبة ، لا سيما الدين ونوع الاستيطان (ريفي ، حضري ، بدوي) والحالة البيولوجية والصحية والمستويات الثقافية . بيد ان تقّصي هذه العلاقات الجزئية ، نادرا ما يستكمل بالنماذج الشاملة والمتعددة المتغيرات التي تبيّن الترابط بين العوامل المحددة للخصوبة .

أما بالنسبة للدين ، وخلافا للاعتقاد السائد ، فأن الاسلام لا يحرّم تنظيم الاسرة كما يتضح ذلك من مناقشات المؤتمر الاسلامي حول الاسلام وتنظيم الاسرة الذي عقد في الرباط (المغرب) ، في شهر كانون الاول / ديسمبر ١٩٧١ (الاتحاد العالمي لتنظيم الوالدية ١٩٧٣) . فقد تبّين بالفعل ان تنظيم الاسرة يتوافق مع روح التعاليم الاسلامية بقدر ما يتصل ذلك بالظروف العائلية الفردية ولا يشكل قاعدة الزامية للجميع (عظيمي ١٩٧٣) . ومن الظاهر ان ممثلي المذاهب الاسلامية الرئيسية موافقون على هذا الرأي[١٦] ، ودعموا مواقفهم بالآيات القرآنية والاحاديث النبوية والاجتهاد وأقوال العلماء في العصور الماضية . وقد ذكر أيضا ان «العزل» كان موجودا زمن النبي (صلعم) ويبدو أن الكثيرين حدّثوه عنه في حين لم يرد أي نص قرآني أو أي حديث نبوي شريف مخالف له (الشرباصي ١٩٧٣ ، ص ١٤ ـــ ١٥) . وقد طلبت حركة تنظيم الاسرة في مصر ، في عام ١٩٣٧ ، الى مفتي مصر اصدار فتوى حول جواز تنظيم الاسرة ، فاوضح المفتي ، أنه وفقا للمذهب الحنفي ، يمكن ان يتمّ تنظيم الاسرة بموافقة الطرفين (أو بموافقة أحد الطرفين اذا كان مستقبل الام أو الطفل في خطر) . وأشار أيضا الى أن الاجهاض ، رغم عدم السماح به كقاعدة عامة ، يمكن ان يتم بشكل استثنائي في الفترة التي تسبق حركة الجنين اذا كان الحمل يشكل خطرا على الطفل السابق الذي ما يزال يحتاج للرضاعة[١٧] . وقد أعيد هذا التفسير مرارا عديدة ، وفي مناسبات حديثة العهد بالرغم من بعض أصوات الاحتجاج .

وتجاه كل هذا ، غالبا ما يجري التساؤل عن سبب ارتفاع الخصوبة بشكل عام عند المسلمين ، وعن سبب كونها دائما أكثر ارتفاعا من خصوبة غير المسلمين في المجتمع (Yaukee 1961; and Kirk 1965) . والسؤال هنا هو هل تعود هذه الظاهرة الى الاعتقاد الديني السائد في أوساط العامة رغم الافادات الصادرة عن السلطات الدينية ام الى انخفاض مستويات التنمية بوجه عام في أوساط السواد الاعظم من العالم الاسلامي ؟ ويقدم لبنان ، بتعدّد طوائفه ، أفضل مختبر للحصول على اجوبة عن هذا السؤال . وأحدث دراسة في هذا المجال هي تلك التي قام بها مؤخرا جوزيف شامي والتي استندت الى نتائج مسح الخصوبة الذي قامت به جمعية تنظيم الاسرة في لبنان في عام

---

(١٦) بخصوص موقف الشيعة ، انظر : الامام موسى الصدر (١٩٧٣ ، ص ٢١١) ، وبخصوص موقف الدروز ، انظر : الشيخ حليم تقي الدين (١٩٧٣ ، ص . ١٢٤ ـــ ١٢٥) .

(١٧) انظر لطفي الساعاتي (١٩٧٧ ، ص ١٨٨ ـــ ١٨٩) . وفيما يتعلق بالاجهاض ، تجدر الاشارة الى ان الاجهاض المتعمّد يظهر على اعتبار انه مشكلة محدودة في الشرق الادنى . وهو لا يشكل على العموم مشكلة على الصعيد القومي ، ولكنه مشكلة بعض الفئات الاجتماعية ـــ الاقتصادية الميسورة . انظر : (Larsen 1972, p. 99)

١٩٧١ . فقد توصل البأحث الى ثلاثة استنتاجات رئيسية هي انه «خلافا للنتائج السابقة ... هناك فروق هامة بين المسلمين انفسهم وبين المسيحيين انفسهم ... [وان] الترتيب التسلسلي للطوائف الدينية بالنسبة لدرجة ارتفاع معدلات الخصوبة يبدأ بالشيعة ثم السنة ثم الدروز ... ثم الكاثوليك ... وينتهي بالمسيحيين غير الكاثوليك . و[ان] فروق الخصوبة الناتجة عن الاختلافات الدينية غير ذات أهمية عند الزوجات ذوات المستوى الثقافي العالي ، بينما كانت تلك الفروق ذات أهمية كبيرة لدى ذوات التعليم الضئيل» (Chamie 1977, p. 380). ويطرح الاستنتاج الاخير سؤالا هاما عن أهمية الفروق الدينية في الخصوبة عند الزوجات ذوات المستوى الثقافي المنخفض . هل يعود السبب في ذلك الى اعتبارات دينية ام الى أن عوامل أخرى اقتصادية واجتماعية لم يصار الى معايرتها ؟

ويبيّن عدد من الدراسات ان عملية تحضير البدو وتوطينهم تتميّز بارتفاع في الخصوبة يسبق الانخفاض الذي يصاحب دائما عملية التحديث على المدى البعيد . ومن بين الدراسات الهامة في هذا المجال دراسة تستند الى مسح لفئة من البدو الرحّل في السودان استوطن جزء منهم في مجتمع زراعي (Henin 1969). وقد ظهر ان فارق الخصوبة هذا كان كبيرا اذ أن النساء في المجتمعات الزراعية المستقرة يحملن من الاطفال ضعفي ما يحملنه اولئك اللواتي ما زلن في المجتمع البدوي . وأسفر البحث عن تحديد فئتين رئيسيتين من الاسباب : «الاسباب الناشئة عن الاختلاف في انماط الزواج .. والاسباب التي تصّنف على انها طبية وفيزيولوجية» (Henin 1969, p. 197) . وتعود الاسباب الرئيسية في الفئة الاولى الى انخفاض معدلات الزواج بين النساء البدويات والزواج في سن متأخرة ، بالاضافة الى المعدلات العالية للطلاق والترّمل وتعدد الازواج . ومن أسباب ذلك أيضا ارتفاع درجة الاستيطان عند الذكور الامر الذي يؤدي الى ارتفاع نسبة الاناث داخل المجموعة البدوية .

وقد تكون العوامل الطبية والفيزيولوجية أكثر أهمية .ومن أهمها ، ارتفاع معدلات الاجهاض بين النساء البدويات بسبب «القساوة البالغة في نمط معيشتهن» (Henin 1969, p. 197) ، وارتفاع نسبة الاصابة بالامراض التناسلية والملاريا ، وتدّني مستويات التغذية ، وطول مدة الارضاع . ويخلص المؤلف الى الاستنتاج بأن «الاهمية الحاسمة» كانت للعوامل الطبية والفيزيولوجية .

وتبيّن دراسة أخرى أكثر شمولا (Tabbarah 1978a) انطلاقا من مثال الاردن ، وجود «عائق خصوبة» (fecundity constraint) بين المجموعات الاجتماعية — الاقتصادية الدنيا ، مردّه الى أن الزوجين في هذه المجموعة لا يستطيعان انجاب عدد الاطفال الذي يرغبان فيه . ومع تحسن حالتهم الطبية والفيزيولوجية والاجتماعية — الاقتصادية عامة ، ترتفع قدرتهم على الانجاب على المدى القصير الامر الذي يؤدي الى ارتفاع خصوبتهم الى حين تأخذ عوامل التحديث زخمها وينتج عنها تخفيض في العدد المرغوب في انجابه من الاطفال الى ما دون العدد الاقصى الممكن . وما تحاول ان تبينه هذه الدراسة هو أن فئات سكان البلد العربي الواحد قد مرّت في مراحل مختلفة من التطور الديموغرافي[١٨] . وقد تتراوح تلك المراحل من الانماط الاكثر تقليدية الى الانماط الاكثر حداثة في السلوك التناسلي .

أن المنشورات التي تتناول تنظيم الاسرة في البلدان العربية هي الى حد بعيد منشورات وصفية للبرامج القائمة ، وهي لذلك صادرة في بلدان لديها برامج متطورة مثل مصر وتونس والمغرب . بيد أن المؤلفين ، حتى في هذه البلدان ، بدأوا يتساءلون مؤخرا عن فعالية برامج تنظيم الاسرة في خفض الخصوبة اذا لم ترافقها سياسات «تتعدى تنظيم الاسرة» من شأنها ان تساعد على خلق معايير اجتماعية العائلة

---

(١٨) عرض نموذج التطور الديموغرافي في الاساس في مقال (Tabbarah 1971).

الصغيرة الحجم وأن تعزز بالتالي الطلب على خدمات تنظيم الاسرة . وفي ذلك يقول أحد الكتاب المصريين : « بدأ دعاة تنظيم الاسرة في المدة الاخيرة فقط ، ينتبهون الى انه الى جانب توافر المعلومات والخدمات والادوات المتعلقة بمنع الحمل هناك عوامل شخصية وعائلية واجتماعية واقتصادية وثقافية تمنع العديد من الازواج ، لا سيما في المناطق الريفية ، من تنظيم اسرهم » (Gadalla 1974 , p. 3).

وما من شك في أن البحث الحقيقي قد بدأ مؤخرا في هذه المنطقة لتحديد جوانب التنمية التي ، كما تقول الفقرة ٣١ من خطة العمل العالمية للسكان « تسهم في تحقيق النمو الاقتصادي ومستويات معيشة عالية ، وتترك في الوقت ذاته اثرا حاسماً على الاتجاهات الديموغرافية بما فيها الخصوبة » . ومن الواضح حتى الان ، ان العامل الذي استأثر بالاهتمام الاكبر من جانب الباحثين في المنطقة ، هو عامل الثقافة ، لا سيما تعليم المرأة وتحسين أوضاعها في العائلة والمجتمع (Tuma 1975;Bchir 1973).

لقد ثبت لدى مختلف الباحثين ان تعليم المرأة يؤثر على الخصوبة . فمن المعلوم ان مستوى التعليم الذي يبدأ عنده هبوط معدل الخصوبة يختلف بين بلد وآخر وبين فئة واخرى من السكان في البلد الواحد . ففي الاردن مثلا يبدو أن الهبوط الكبير في معدل الخصوبة يبدأ مع تعلم المرأة القراءة والكتابة (Kandis 1977). بينما لا يبدأ هذا الهبوط في المناطق الريفية في لبنان الا بعد اتمام مرحلة التعليم الابتدائي (Zurayk 1977). وبالاضافة الى ذلك فان اثر تعليم الاناث على الخصوبة هو أكبر بكثير من اثر تعليم الذكور ، وبخاصة ان الذكور المتعلمين غالبا ما يتزوجون اناثا من مستوى تعليمي ادنى من مستواهم ، أوحتى من اناث لا يقرأن ولا يكتبن ، في حين أن الاناث المتعلمات يتزوجن ذكورا من مستواهن التعليمي على اقل تقدير. وهكذا فقد استنتجت Kandis من ذلك انه : « مع تلقي العلم يتعرف الرجال والنساء على حد سواء على أفكار جديدة وعلى طرق جديدة ، ويزداد احساسهم بانفسهم كعناصر فعالة في العملية الاجتماعية . بيد أن آثار التعليم تختلف على ما يبدو بين الذكور والاناث في الأردن. ففي حين يمكن للذكور أن يتلقوا تعليما عالياً وأن يعيشوا حياة عائلية تقليدية ، يتعذر على النساء المتعلمات ان يفعلن ذلك بالدرجة نفسها . وتميل النساء المتعلمات نحو اختيار ازواج من مستوى ثقافي معادل أو أعلى وتتبعن نمط معيشة من مستوى ديموغرافي واجتماعي حديث ، أي الزواج في سن متأخرة واختيار الزوج من خارج الوسط العائلي والحفاظ على صغر حجم الاسرة وخفض معدل الخصوبة » (Kandis 1977, p. 20 , أنظر أيضا Tuma 1975) .

لذلك يتزايد الشعور بين الباحثين في المنطقة بأن تعليم النساء يشكل متغيرا هاما في وضع السياسات (Zurayk 1977; Kandis 1977; Tuma 1975).

ج — حركات الهجرة

لقد ذكرنا سابقا ان المنشورات السكانية عن البلدان العربية تتضمن دراسات قليلة نسبيا عن العوامل المحددة للهجرة الداخلية ونتائجها ، وعددا أقل من الدراسات عن الهجرة الدولية .

وفيما يتعلق بالهجرة الداخلية ، انصّب الاهتمام الرئيسي للباحثين على الهجرة من الارياف الى المدن ، وعلى الهيمنة الكبيرة والمتزايدة للعواصم في بعض الدول العربية (Ibrahim 1974; Tabbarah 1978b) ، أو هيمنة المدينتين الكبريين في البعض الآخر (Clarke 1978). وقد أشير في هذا الصدد الى ان النمو الحضري كان مردّه ، في حالات عديدة ، الى الزيادة الطبيعية اكثر منه الى الهجرة الداخلية . وان الهجرة الريفية الى المراكز الحضرية الكبيرة كانت مباشرة ولم تحصل عن طريق المدن المتوسطة الحجم ، كما هي الحال في بلدان عديدة اخرى (Ibrahim 1974). واخيرا ، هناك اجماع في الرأي على أن الضغط على الخدمات في المدن الكبرى قد بلغ حدودا عالية جدا في العديد من البلدان العربية ، وكان سببه ليس فقط التزايد السكاني السريع في هذه المجتمعات ، بل أيضا الافتقار الى التخطيط المدني المبصر والمناسب (Tabbarah 1978a;Ibrahim 1974; Mohsen 1970) . ويستنتج احد الكتاب

انه : «لسوء الحظ ان عددا قليلا جداً من خطط التنمية في البلدان العربية قد لحظت سياسات تعنى بشكل خاص بمسألة التحضر .وقد آن الاوان لكي تضع هذه البلدان مثل هذه السياسات اذا كانت راغبة في تحقيق تنمية متوازنة»(Vaidayanathan 1974, p. 130) .

أما الحلول المقترحة لمشاكل « التحضر المفرط » (overurbanization) فلقد جاءت ضمن الحلول الكلاسيكية : مثل تنمية المدن المتوسطة الحجم كبدائل عن المراكز السكانية الرئيسية من جهة وتحسين القدرة الاستيعابية لهذه المراكز عن طريق التخطيط المدني من جهة ثانية . ولقد اغتنم بعض الكتاب هذه الفرصة للدعوة الى اتباع سياسات تهدف الى تخفيض النمو السكاني عن طريق ضبط الخصوبة (Ibrahim 1974).

أما فيما يتعلق بالهجرة الدولية ، فان الدراسات القليلة الموجودة والتي تتناول العوامل المحددة لها ونتائجها تعني في معظمها بالهجرة من بلدان المغرب الى اوروبا . وقد وضع قسم كبير من هذه الدراسات علماء غير عرب بدافع الاهتمام بآثار حركات الهجرة هذه على البلدان المضيفة . والمعلومات الاحصائية عن حركات الهجرة بين البلدان العربية قليلة جدا وحديثة العهد ، هذا الى جانب كونها متعارضة (Birks and Sinclair 1978a; Ecevit 1978) . وعليه فان هذه المعلومات تتناول في الغالب أصول (stock) المهاجرين الموجودين في مختلف الدول حسب آخر الاحصاءات السكانية دون ان تعنى بدفعات(flows) المهاجرين الوافدين . ومن هنا فان هذه المعلومات لا تسمح بدراسة اتجاهات الهجرة . وكما ذكر سابقا ، فان مسوحات الهجرة الدولية التي تساعد على البحث المتعمق في الاوضاع الاجتماعية والاقتصادية للمهاجرين وعائلاتهم ما تزال مفقودة في هذه المنطقة من العالم . ونتيجة لذلك ، بينما تدل المنشورات الحديثة عن هذا الموضوع على تفهم عام للنتائج السلبية والايجابية للهجرة داخل المنطقة على البلدان المصدرة والبلدان المستقبلة للمهاجرين ، فانها كثيرا ما تفتقد الى العمق المطلوب لوضع السياسات الملائمة . وهذا العمق لن يتوافر الا بتحسين البيانات الاحصائية .

وفيما يتعلق بالبلدان المستقبلة للهجرة (أي البلدان الغنية بالنفط) ، فان من المسلّم به ان الجذب المكثف لليد العاملة هو شرط أساسي للتنمية ، ولكن المشكلات الاجتماعية الناتجة عن تحركات العمال هذه لم تحلل بعد ، وقد أشار احد المؤلفين في دراسة له عن دولة قطر انه ، ونتيجة للهجرة المكثفة لليد العاملة من الذكور ، بلغت نسبة الجنس ، في عام ١٩٧٠ ، ١٨٢ رجلا لكل مئة امرأة . كما بلغت عند الفئة العمرية العاملة نسبة غير مألوفة بتاتاً وهي ٣٤٥ ذكرا لكل مئة امرأة . سوى ان المؤلف لا يشير في دراسته الى النتائج الاجتماعية السلبية لهذا الوضع ، خاصة بالنسبة للمهاجرين وعائلاتهم (Hassan 1974, pp. 311-312). وبالفعل ، فإن الدراسات حول الهجرة داخل المنطقة قد أهملت هذه النتائج السلبية ، كما أهملت الاسباب التي ادّت الى مثل هذا الوضع والسياسات التي يجب تطبيقها في سبيل تحسينه[١٩] . ومن جهة اخرى ، فإن الكلفة المرتفعة والمتزايدة للسياسة الاجتماعية والصحية السخية التي تتبعها البلدان المستقبلة للمهاجرين قد أثارت بعض التحفظات وأدت الى التفكير في امكانية الانتقال الى طرق الانتاج التي تعتمد على كثافة رأس المال بالنسبة لليد العاملة (Ahmad 1974).

أما فيما يتعلق بالبلدان المصدرة للمهاجرين ، فالسؤال الاساسي الذي يطرحه الباحثون يتعلق بمقدار التحويلات التي يرسلها هؤلاء من الخارج وطرق استعمالها . وتدل التقديرات الحديثة على أهمية هذه التحويلات بالنسبة لحجم التجارة الدولية في تلك البلدان . فقد بلغت التحويلات عام ١٩٧٧ في المغرب مثلا ١٨ بالمئة من مجموع الاستيراد كما بلغت ٢٧ بالمئة في مصر و ٣٨ بالمئة في الاردن و ٤٩ بالمئة في اليمن الديموقراطي و ١٣٩ بالمئة في الجمهورية العربية اليمنية (Ecevit 1978, p. 7).

---

(١٩) في هذا الصدد ، تجدر بنا الاشارة الى دراسة قيد الاعداد تتناول قوانين الهجرة والتجنس في البلدان العربية وطريقة التوفيق بينها ، والى الحقوق التي تهدف الى حماية المهاجر وتأمين رفاهيته . وترعى اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا هذه الدراسة . بالنسبة للقسم الاول من هذه الدراسة انظر مقال جورج ديب في **النشرة السكانية** عدد ١٥ .

وبالرغم من أهمية هذه التحويلات ، «لم تجر حتى الآن دراسات تجريبية في البلدان المصدرة لليد العاملة في منطقة الشرق الاوسط حول استعمال هذه التحويلات واثرها على النمو الاقتصادي» (Ecevit 1978, p. 9) . والقلة من المختصين الذين تناولوا هذا الموضوع بالبحث المفصل يبنون استنتاجاتهم على «آراء الخبراء» ويعتبرون ان القسم الاكبر من هذه التحويلات يصرف على الاستهلاك (استهلاك السلع المستوردة) والسكن ، والقسم الاصغر منها يستخدم في الاستثمارات المنتجة (Ecevit 1978; Böhning 1978, p.16). وذلك يؤدي برأيهم الى تضخّم ناتج عن ازدياد الطلب (demand-pull inflation) يعززه التضخم الناتج عن ارتفاع كلفة الانتاج (cost-push) والـذي ينتج بـدوره عـن النقص في اليـد العـاملة الـذي تسببه الهجرة الى الخارج (Böhning 1978). وحتى التأثير الايجابي لهذه التحويلات على ميزان المدفوعات يمكن ان يكون مؤقتاً ولا يمكن الاعتماد عليه طالما أنه قد ينضب اذا ما حصلت تغيرات معينة في تركيب المهاجرين ومدّة بقائهم في المهجر (Böhning 1978, p. 16).

وفي غياب الدراسات التجريبية والمعلومات الكمية المناسبة فانه من السهل في آن واحد دعم هذه الحجج ورفضها . فيمكن القول مثلا أنه بالنظر إلى أن السواد الاكبر من المهاجرين هم من الفئات الاقل ثراء في المجتمع (كما تدل على ذلك كفاءاتهم المحدودة) ، (Ecevit 1978 p. 4) فان لتحويلاتهم ، وان ذهب القسم الاكبر منها للاستهلاك ، أثرا كبيراً ايجابياً في التخفيف من وطأة الفقر وحسر الفروقات في المستوى المعيشي في بلد المنشأ . أما اذا اتجهت بعض هذه التحويلات الى مجالات استثمارية فان ذلك سؤدي بالطبع الى فوائد اضافية على مستوى الاقتصاد العام . ومن المحتمل ان يكون للتضخم الناتج عن ارتفاع كلفة الانتاج تأثير على توزيع الدخل يشابه ذلك التوزيع المبيّن سابقـاً . وبـالاضافة الى ذلك ، فـان الآثـار الايجابيـة للتحـويلات على ميزان المدفـوعـات لا بـدّ ان تكـون ذات منفعـة كبيرة (*Arab Economist* 1979) لأنها تساعد على استيراد سلع الانتاج والتكنولوجيا ، وهما أهم عنصرين من عناصر التنمية في البلدان الفقيرة والمصدرة لليد العاملة من بلدان الشرق الاوسط . ويستطيع المرء بالطبع تقديم الحجج والحجج المضادة ، سوى أنه من الواضح ان الحقيقة لن تتوضح الاّ اذا اصبحت المعلومات الاحصائية متاحة وتمّ تحليلها بصورة أوفر .

ويختلف مستوى الكفاءات عند المهاجرين باختلاف الدول المضيفة ، كما أنه مرتبط ارتباطاً وثيقاً بمستوى التنمية الاجتماعية في البلدان المصـدرة للمهاجريـن (*Arab Economist* 1979; Birks & Sinclair 1978a) ولكن نسبة القوى العاملة ذات الكفاءة العالية (أي الفنية والتقنية والادارية) هي نسبة مرتفعة في صفوف المهاجرين بين البلدان العربية وتتفاوت من ٧ الى ١٧ بالمئة من مجموع القوى العاملة (Ecevit 1978, p. 4). وبالرغم من ذلك ، فان الدراسات تميّز بين هؤلاء المهاجرين وبين هجرة القوى العاملة ذات الكفاءات العالية الى خارج المنطقة العربية ، وتصف الفئة الاخيرة وحدها بهجرة الادمغة (United Nations, 1975b). ولكـن حتـى مـن منطلق هذا التحديد ، فان هجرة الادمغة من البلدان العربية قد أخذت حجما ذا أهمية (Zahlan 1978) بالرغم من النقص الكبير في الفنيين في البلدان الغنية بالنفط كما في البلدان المصدرة للكفاءات كمصر والاردن وسوريا ولبنان . ومع ان آثار هجرة الادمغة على البلدان المصدرة لها تعتبر سلبية ، في الغالب ، فان بعض الباحثين ممّن ينتمون الى فئة الادمغة المهاجرة ، وبعض واضعي السياسات الذين يعتبرون أنه من المحتمل ان يصبحوا من هذه الفئة أيضاً ، يركزون على عوامل الدفع وحق الافراد في الهجرة . وقد ذهب أحد الكتاب المصريين الى أبعد من تلك اذ نشر في عام ١٩٦٩ دليلا للمصريين المهاجرين للخارج (رشاد ١٩٦٩) . وقد بدت الحكومة المصرية في ذلك الحين وكأنها تتبع سياستين متناقضتين في هذا الصدد (Zahlan 1978, p. 39). على كل حال ، فان هنالك خطان أساسيان في سياسة الهجرة قد قدما في الابحاث أو اتبعا في السياسة وهما تشجيع الادمغة المهاجرة على العودة من جهة ، واقامة اتصال مع المهاجرين للاستفادة من كفاءاتهم في التنمية القومية من جهة أخرى (Zahlan 1978; Abdel Jaber 1978; United Nations 1975b) .

وقد ادّت الابحاث التي عنيت بتحديد أسباب هجرة الادمغة الى ابراز العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المألوفة والتي أبرزتها

الابحاث في المناطق الاخرى من العالم . لكن ما يثير الدهشة أحياناً هو أن الدول العربية تستورد في الوقت ذاته اعداداً كبيرة من الفنيين والمهنيين من البلدان النامية والمتقدمة بكلفة عالية جداً . وقد يكمن التفسير لهذا التناقض في طبيعة التنمية العربية في البلدان الغنية بالنفط التي تتبع بازدياد مضطرد مبدأ «مشروع تسليم المفتاح باليد» (turnkey project) حيث تلتزم المؤسسات الاجنبية بجميع أوجه المشروع ومراحله ، بما في ذلك استيراد القوى العاملة المطلوبة . وينشأ عن ذلك «مطوقات حديثة» (modern enclaves) ذات قدرة محدودة على استيعاب الكفاءات المحلية (Zahlan 1978, p. 48). ويعتبر زحلان ان مشكلة هجرة الادمغة قد انعكس وضعها في ظل هذه الظروف : فأصبح الامر الذي ينبغي دراسته وتفسيره هو ليس أسباب هجرة الكفاءات بل اسباب بقاء عدد كبير من الاشخاص الاكفّاء في اوطانهم (Zahlan 1978).

وتجدر الاشارة أخيراً إلى أن هجرة العمال في هذه المنطقة ، لا سيما الجزء الواقع منها في آسيا ، قد تأثرت بعدم الاستقرار السياسي ، منذ عام ١٩٤٨ نتيجة لأوضاع الفلسطينيين ، وحديثا بالنسبة لأوضاع اللبنانيين . وهذان الشعبان هما الاكثر تقدما من الناحية الاجتماعية بين العرب . وبالاضافة الى الاسباب المألوفة فان قسما كبيرا من الفلسطينيين واللبنانيين يعتبرون ان «عدم الاستقرار السياسي في الوطن» هو سبب رئيسي لبقائهم في الخارج (Jaafari 1973, p. 21).

خامساً : اتجاهات جديدة للابحاث السكانية

من الواضح ان هناك حاجة ماسة في البلدان العربية ليس لزيادة كمية الابحاث السكانية وتحسين نوعيتها فحسب ، بل أيضاً لاعادة توجيهها في غضون السنوات العشر او الخمس عشرة المقبلة لكي تصبح اكثر استجابة لاحتياجات التنمية في هذه البلدان . وتجدر الاشارة في هذا الصدد إلى أن نواقص او ثغرات البحث لا تتطابق بالضرورة مع الاولويات التي حددها واضعو السياسة العامة ، طالما ان الثغرات تنشأ فقط عندما يكون هناك نقص في الابحاث المتعلقة بأحد مجالات الاولوية . وعليه فان خفض النمو السكاني ومعدلات الخصوبة في مصر مثلا ، يمكن ان تعتبر من الاهداف ذات الاولوية لدى الحكومة ، سوى أن تركيز الابحاث على هذه القضايا حتى الآن قد سدّ إلى حد كبير الثغرة في هذا المجال . ومن جهة أخرى ، فان قضايا الهجرة الدولية ، لا سيما هجرة العمال والكفاءات ، قد لا تكون في المرتبة نفسها من الاولويات في مصر ، غير أن النقص الكبير في الابحاث التي تتناول هذه المواضيع ، قد أسفر عن نشوء ثغرة كبيرة في الابحاث .

وينبغي ان نأخذ بالاعتبار منذ البداية ، أنه اذا وضعنا جانباً الابحاث التي تقوم بها مختلف الادارات الحكومية ، فان نسبة كبيرة من الابحاث السكانية في العالم العربي ترعاها أو تقوم بها منظمات اقليمية متفرعة عن منظمات دولية ، وبشكل خاص المركز الديموغرافي في القاهرة واللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ، وبقدر أقل ، بعض وكالات المساعدة الدولية من خارج المنطقة كصندوق الامم المتحدة للنشاطات السكانية الذي يقوم أيضاً بتمويل القسم الاكبر من نشاطات المركز الديموغرافي في القاهرة واللجنة الاقتصادية لغربي آسيا في حقل السكان ، أوكبعض البرامج الثنائية للوكالات غير الحكومية التي بدأت تعمل مؤخرا في المنطقة[٢٠] . ولم تدخل الصناديق العربية بعد ميدان رعاية الابحاث السكانية في هذه البلدان . ومن المرجح ان يظل المصدر الرئيسي لتمويل الابحاث السكانية في العالم العربي من خارج المنطقة ، لعدة سنوات مقبلة على الاقل .

لذلك فان تغيير اتجاه الابحاث لا يشكل مسألة بالغة التعقيد ، طالما أنه يتوقف بدرجة كبيرة على اهتمامات وبرامج العدد القليل من الوكالات التي ترعى تلك الابحاث . وهكذا ، فاذا قرر المركز الديموغرافي في القاهرة ، مثلا ، ان تكون الهجرة الدولية موضوعاً لأطروحات

---

(٢٠) على سبيل المثال ، أنشأت مؤسسة فورد بالاشتراك مع مجلس السكان برنامج منح للقيام بابحاث في حقل السكان والتنمية في الشرق الاوسط (Meawards)

شهادة الماجستير في أحد الاعوام ، أو اذا قررت اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ان تركز على هذا الموضوع في برنامج عملها في عام معين ، بما في ذلك قيامها بتنظيم حلقة رئيسية عن هذا الموضوع ، فان ذلك سيؤدي الى مضاعفة الابحاث عن الهجرة الدولية بالبلدان العربية مرات عديدة في غضون فترة زمنية قصيرة . ولكن الحاجة تدعو ، على المدى الطويل ، إلى تنمية الخبرة المحلية في هذا الموضوع من خلال التدريب المناسب ، بغية توفير إمكانية القيام بالأبحاث أيضاً على اساس الاهتمامات الفردية للباحثين .

وفي الوقت ذاته ، ينبغي بذل الجهود لاجتذاب التمويل العربي للابحاث السكانية . وتحقيقا لهذا الغرض ، ينبغي عرض موضوع السكان بطريقة تختلف عن طريقة عرضه في السابق ، بحيث يصبح معلوماً ان عملية جمع البيانات وتحليلها عن طريق التعدادات والمسوحات السكانية وسجلات الاحوال المدنية ، لا بد أن تسبق كافة جهود التنمية . وان هذه العملية تشكل جزءا لا يتجزأ من الحقل السكاني كما ان حل المشكلات الانمائية الهامة والقضاء على العديد من الصعوبات القائمة بشأنها يمكن ان يتم عن طريق العمل في الميدان السكاني إلى جانب العمل في مختلف جوانب التنمية الاجتماعية والاقتصادية وان الابحاث التي تتناول القضايا السكانية والانمائية والسياسات السكانية ، تشكل لذلك جزءا لا يتجزأ من الابحاث الانمائية. كما ان علم السكان لا يعنى بالنمو السكاني وتنظيم الاسرة فقط ، بل يحيط أيضا بقضايا مهمة جدا بالنسبة للتنمية العربية ، كالتوزيع السكاني والهجرة الداخلية والنمو السريع للمدن المهيمنة ، فضلا عن قضايا الهجرة الدولية كهجرة العمال وأصحاب الكفاءات بين البلدان العربية ،وهجرة الادمغة العربية الى اوروبا الغربية والاميريكيتين . والامر الأهم هو وضع علم السكان في إطار انمائي أوسع ، كتنمية الموارد البشرية التي أصبحت تعتبر من الأهداف ذات الاولوية القصوى للتنمية العربية واحدى المجالات التي بدأت تظهر فيها المختنقات الانمائية الرئيسية بصورة سريعة ومتزايدة .

ويمكن الخروج بالتوصيات العامة التالية بغية تحسين الوضع القائم للابحاث السكانية في العالم العربي :

أ) **زيادة كمية الابحاث السكانية في هذه المنطقة السريعة النمو** : من الاسباب الرئيسية للنقص العام في الابحاث السكانية هو أن الاهتمام بالمسائل السكانية لم يبدأ الاّ مؤخرا في معظم البلدان العربية ، وان قاعدة الاحصاءات السكانية لم يبدأ بوضع أسسها الاّ حديثاً . وقد لا يكون الاهمال الفاضح للابحاث العلمية في جميع مجالات التنمية العربية أقل أهمية من ذلك (Zahlan 1972; Tabbarah 1977). ولا يزال أمام غالبية البلدان العربية أمر ترسيخ تقاليد البحث العلمي كما يزال أمامها أيضاً ادراك أهمية البحث العلمي في وضع السياسة العامة . ولا يزال نتاج الاساتذة الجامعيين من الابحاث متدنياً تدنياً كبيراً ، وغالباً ما يقارن نهج التعليم الجامعي في العالم العربي بنهج التعليم الثانوي في البلدان الاكثر تقدماً . وفضلا عن ذلك ، فانه لا توجد في الوقت الحاضر أية هيئة عربية تقوم بتمويل الابحاث العلمية كما هي الحال مثلا في الولايات المتحدة الاميركية . وكما ذكر سابقاً ، فان الصناديق العربية لم تبد اهتماماً حتى الآن بهذا النوع من النشاط . ومن الاهمية بمكان انشاء هيئات تمويل الابحاث السكانية في العالم العربي ، كفروع لهيئات خارج المنطقة أو كهيئات محلية صرفة ، تلعب دور المحرك الرئيسي لترسيخ تقاليد البحث العلمي في هذا الجزء من العالم .

ب) **تحسين نوعية الابحاث السكانية في العالم العربي** : تشكل الابحاث التي يقوم بها الطلاب في مجال اعداد اطروحاتهم ورسائلهم ، والابحاث المستعجلة التي يقوم بها خبراء ليس لديهم المتسع الكافي من الوقت ، نسبة كبيرة من الابحاث السكانية المتعلقة بالبلدان العربية . ومن أجل تحسين نوعية هذه الابحاث ، يجب ان تتاح للباحثين الاكفاء الفرصة لتخصيص فترات طويلة من الوقت لها . وكذلك يجب القيام بصورة منظمة — في المرحلة الاولى على الاقل — باجتذاب العلماء من غير العرب ذوى الشهرة العالمية لتوجيه ابحاثهم نحو مشكلات البلدان العربية .

ج) **اعادة توجيه الابحاث السكانية في العالم العربي** : بالاضافة الى ضرورة البحث عن سبل تمويل الابحاث في كافة المواضيع السكانية

تقريبا ، هناك عدد من مجالات البحث التي ينبغي ايلاؤها مرتبة الاولوية القصوى .

١ – فيما يتعلق **بجمع البيانات** ، ينبغي اعطاء الاولوية للابحاث الهادفة الى توحيد المفاهيم والتعريفات الملائمة للظروف العربية ، والى تطوير الاستبيانات وطرق جمع البيانات التي تتلاءم بشكل خاص مع الظروف السائدة في البلدان العربية الأقل نمواً . وقد اتبعت التعدادات والمسوحات حتى الآن ، التوصيات الدولية مما ادى إلى اهمال بعض القضايا السكانية الخاصة بالمنطقة ، هذا بالاضافة إلى أنه لا توجد مثلا منهجيات مقبولة للقيام بالتعدادات والمسوحات للسكان البدو ، أو لاستقصاء مختلف أنواع التحركات السكانية الدولية في ظروف متميّزة كالظروف السائدة في سلطنة عمان واليمن الشمالي وغيرهما .

٢ – ينبغي تخصيص قسم كبير من الابحاث في الوقت الراهن **للتحليل الديموغرافي** ، والاستمرار في ايلاء هذا المجال أهمية قصوى في المستقبل المنظور ، وخاصة أن هناك كمية متراكمة من البيانات السكانية لم تحلّل بعد . ومن المحتمل ان يستمر التوسع في جمع البيانات الذي تشهده البلدان العربية في المدة الاخيرة ، الأمر الذي سيزيد الحاجة الى توافر امكانات تفوق الامكانات الموجودة حالياً في مجال التحليل السكاني .

٣ – في ميدان السكان والتنمية ، ينبغي اعطاء الاولوية لدراسة **العوامل المحددة للهجرة الداخلية** ، وخاصة الهجرة من الارياف الى المدن ونمو المدن المهيمنة وحركة تنقل البدو ودراسة الهجرة الدولية ، لا سيما **الهجرة داخل المنطقة وهجرة الادمغة** . وفي البلدان العربية التي تشهد في الوقت الحاضر ارتفاعا في معدلات النمو السكاني ومعدلات الخصوبة (مثل مصر وتونس) ، وفي البلدان التي تسير في هذا الاتجاه (مثل لبنان وسورية والاردن والكويت) ، ينبغي اعطاء الاولوية للابحاث المتعلقة **بالعوامل الاجتماعية – الاقتصادية المحددة للخصوبة** وبشكل خاص لاختلاف أثر التعليم عند الذكور والاناث واثر تغيّر وضع المرأة على الخصوبة . وبالاضافة الى ذلك ، ينبغي التركيز على الابحاث المتعلقة **بالروابط الاجتماعية – الاقتصادية المتبادلة للوفيات التفاضلية وأسباب ارتفاع معدلات الوفيات في بعض المناطق وعند بعض الفئات** . ومن جهة أخرى ، وبرغم ان الترابط بين السكان والتنمية ، بما في ذلك وضع الهياكل النموذجية ، يشكل مجالا هاماً للابحاث ، فان غالبية البلدان — مع احتمال استثناء مصر وبعض بلدان المغرب العربي — تفتقر في الوقت الحاضر إلى قاعدة من البيانات وإلى الخبرة التقنية التي من شأنها أن تجعل هذا المجال في عداد الاولويات القصوى في المستقبل المنظور .

٤ – ان التركيز على الابحاث الخاصة بوضع **السياسات السكانية** وتنفيذها وتقويمها يستتبع ، مبدئياً ، بلوغ درجة معينة من التطور في جمع البيانات وتحليلها ، وفي الحصول على نتائج الابحاث التي تتناول السكان والتنمية . ولكن بالرغم من ذلك فان لدى البلدان العربية في الوقت الحاضر بعض الاحتياجات الملحة للسياسات السكانية ينبغي تلبيتها . وسوف تتأثر نوعية هذه الابحاث طبعاً بمدى توافر البيانات والمعلومات الاساسية سوى أنه يؤمل أن تصبح هذه المعلومات أكثر وفرة في غضون السنوات القليلة المقبلة . وينبغي ان تتطابق مجالات الاولوية في هذا الصدد مع مجالات الاولوية الموصى بها للابحاث في ميدان السكان والتنمية ، ونعني بذلك **سياسات الخصوبة التي تتجاوز تنظيم الأسرة ، وسياسات التحضر ، والسياسات الهادفة إلى تنظيم تدفق العمال فيما بين البلدان العربية ، وتنظيم تدفق أصحاب الكفاءات إلى خارج المنطقة** .

ولعل من أهم مجالات البحث في هذا الصدد **دمج الاهداف والمدخلات السكانية في خطط التنمية وبرامجها** . فان خطط التنمية العربية بوجه عام لا تعير اهتماما كافيا للنمو والتركيب السكانيين كعوامل محددة للطلب في القطاعات الاجتماعية والاقتصادية . وبالاضافة لذلك ، فان الهداف السكانية تتم معالجتها في الغالب خارج نطاق الخطة الانمائية ، وغالباً ما تكون الاهداف متناقضة مع سياسات هذه

الخطة . وهكذا ، فقد يمكن اعتبار اعادة توزيع السكان هدفاً هاماً وملحاً في أحد البلدان العربية ، بينما قد تهدف خطته الانمائية في الوقت ذاته الى توسع صناعي في جوار المراكز السكانية الرئيسية .

٥ – تفتقر المؤلفات العربية ، كما سبقت الاشارة ، افتقاراً شديداً الى **مواد التدريس والتدريب** الحديثة في مجال الديموغرافيا والدراسات السكانية . وينبغي تشجيع النشاطات الهادفة الى اصدار مثل هذه المواد باللغة العربية . ولعل من الضروري اعطاء اولوية قصوى لكتب التدريس التي يؤلفها باحثون محليون واجانب بصورة مشتركة كلّ في ميدان تخصصه ، وكذلك لكتب التدريس التي يمكن ان يؤلفها الباحثون العرب من اصحاب المقدرة العالية . وينبغي ايضاً أن تنصب اعمال الترجمة قدر الامكان على الكتب الكلاسيكية الرئيسية الخاصة بالتدريب ، وعلى مؤلفات حديثه مختارة تكون مكمّلة لكتب التدريس الآنفة الذكر .

سادساً : تطوير القدرة في مجال الابحاث

ان توافر بيانات سكانية موثوق بها يعتبر شرطاً اساسياً لتعزيز الابحاث السكانية في البلدان العربية ، بالاضافة الى رفع مستوى هذه الابحاث وتحسين محتواها . فعلى الرغم من تزايد عدد التعدادات والمسوحات السكانية التي تتم في البلدان العربية ، كما سبقت الاشارة إليه ، لا يزال هناك اهمال نسبي فيما يتعلق بالمسوحات المتخصصة التي تتناول اكثر القضايا السكانية الحاحا ، كمسوحات الوفيات ، ومسوحات الهجرة الداخلية والدولية (أي الهجرة داخل المنطقة) . لذلك فان رصد الاموال الموجهة لجمع البيانات السكانية يجب ان يكون أكثر تخصيصاً وأن يبدأ بالتركيز على المجالات المهملة .

وشرط أساسي آخر للقيام بهذه الابحاث هو **توافر الباحثين الاكفاء** ومؤسسات الأبحاث المناسبة التي تشكل في الوقت الحاضر ، الصعوبة الرئيسية في هذا الصدد (Hill 1977). والباحثون الاكفاء في الحقل السكاني قلّة ، ومنتشرون انتشاراً ضيقاً ، ويعملون في الغالب بصورة مستقلة عن بعضهم البعض (Hill 1977, p. 5). ومع ذلك ، يوجد عدد من الخطوات التي يمكن اتخاذها لتخفيف وطأة هذه الحال ، وربما لايجاد مخرج منها . فمن المستحسن ، أولا وعلى المدى القصير على الاقل ، السعي الى توجيه اهتمام عدد أكبر من الباحثين الاكفاء من خارج المنطقة نحو المشكلات السكانية في المنطقة ، وذلك باشراكهم في الاجتماعات والندوات وتزويدهم بمنح بحث مناسبة للقيام بابحاث بالتعاون مع باحثين عرب ومؤسسات بحوث عربية . وينبغي ان يكون التعاون في هذا المجال تعاونا وثيقاً — أي أن يكون للباحثين المحليين دور اساسي في البحث — وليس كما هي حال الباحثين المساعدين في الجامعات الاميركية .

وهناك خطوة فورية أخرى تتلخص في اجتذاب علماء عرب من اختصاصات أخرى غير السكان ، لا سيما الاخصائيين في علوم الاقتصاد والاجتماع ، وبعضاً من علماء الصحة العامة أو الاختصاصيين بعلم الوراثة (genetics) .

ولكن أهم خطوة يمكن اتخاذها على المدى البعيد ، تكمن في انشاء ملاك من علماء السكان العرب جيد التدريب ، في المواضيع السكانية المناسبة كي يكون قادراً على القيام بالابحاث المطلوبة . وينبغي مراعاة عدد من المبادىء في برامج التدريب هذه : (أ) ان يكون التدريب متداخل الفروع (inter-disciplinary) وليس متعدد الفروع (multi-disciplinary) فالمنهج الدراسي المتداخل الفروع لا يشمل الدروس العادية في فروع الاقتصاد والاجتماع والوراثة وما إلى ذلك ، بل دروسا من هذه العلوم مكيفة بشكل يسمح بدراسة المشاكل والقضايا السكانية بشكل خاص[٢١] . (ب) إلاّ يقتصر التدريب على الطلاب الذين يدرسون علم السكان ، بل أن يوسّع ليشمل طلاب

---

(٢١) على سبيل المثال ، الدروس التي تتناول دراسة الطلب على الاطفال (اقتصاد الخصوبة) وليس فقط نظرية الطلب الاقتصادية .

العلوم الاجتماعية الأخرى اذ ان إعداد باحثين اكفّاء في علم السكان لا يكفي للحثّ على اعتماد الابحاث السكانية في وضع السياسة العامة ، لذا يجب أيضاً ان يتوافر فهم صحيح للقضايا السكانية بين الاخصائيين في غير علم السكان . (ج) انّ اعادة تدريب الفنيين في القطاع العام واساتذة الجامعات المعنيين بعلم السكان هو أمر غير متبع في هذه المنطقة ويجب ان يشجع ويكثّف . كما ينبغي الاعتماد على المؤسسات الموجودة في المنطقة للقيام بمثل هذا التدريب ، كلما أمكن ذلك . (د) ان يركز التدريب تركيزاً كبيراً ، في مختلف مجالات المواضيع السكانية ، على المشكلات والقضايا السكانية ذات الاولوية في المنطقة . وغالباً ما يعاني التدريب في المنطقة ، وإلى حد بعيد أيضاً خارج المنطقة ، من توزيع غير ملائم كتوزيع الابحاث السكانية ، سواء من حيث التركيز التام على جمع البيانات والتحليل الديموغرافي أو من حيث التركيز على أبحاث الخصوبة والنمو السكاني . ان التدريب السكاني في المنطقة يجب ان يعطي أهمية كبرى لقضايا الهجرة من الريف الى المدن ، وهيمنة المدن ، وبرامج التوطين وإعادة التوطين ، والبداوة والتوطن ، والهجرة داخل المنطقة ، وهجرة الادمغة وما شابه ذلك ، كما ينبغي النظر بتعمق في أسباب هذه القضايا ونتائجها . وحتى أولئك الذين تدربوا في الخارج يفترض ان يتلقوا قبل هذا ، التدريب الذي يعطي المشاكل الاقليمية أهمية خاصة . (و) أخيراً ، ينبغي في بعض الحالات على الأقل ، ان يقترن التدريب في الحقل السكاني بالتدريب في الميادين المتصلة به ، لا سيما ميدان تنمية الموارد البشرية الذي يعتبر من مجالات الاهتمام الرئيسية في التنمية العربية . وعلى حد قول أحد المراقبين : «يحتمل ان تكون أكبر نقطة ضعف في الحالة الراهنة هي دراسة موضوع السكان على حدة ، وعدم دمجه دمجاً جيداً مع العلوم المتصلة به في أي معهد من معاهد البحوث والتدريب في العالم العربي» (Hill 1977, p. 27) . ولن يكون ادراج الدراسات السكانية في برامج الموارد البشرية عمليا فحسب ، بل سيكون مفيدا لكلا الميدانين .

وهناك مشكلة رئيسية نجدها في التدريب السكاني في المنطقة هي من نوع الحلقة المفرغة : فندرة علماء السكان العرب تشكل بحد ذاتها عائقاً كبيراً أمام التدريب وتحول بالتالي دون زيادة عدد هؤلاء العلماء . وكما ذكر سابقاً ، فقد أدرجت جامعات عربية عديدة في المدة الاخيرة موضوع السكان في مناهجها الدراسية ، ولكن هذه الجامعات لا تزال تواجه صعوبات كبيرة في ايجاد مدرسين اكفاء ، لا سيما عندما تكون لغة التدريس هي العربية . وللخروج من هذه الحلقة المفرغة ، فانه من الضروري ، في المرحلة الاولى على الاقل ، تجميع بعض الموارد المتوافرة على الصعيد الاقليمي ، والقيام من خلالها بانشاء مركز جامعي أو مركزين للتدريب والابحاث على مستوى عال حيث تمنح درجات جامعية عالية تركز على القضايا السكانية . وتستطيع هذه المراكز ، عن طريق التعاون مع الجامعات الاخرى ، ان تساعد هذه الجامعات في تطوير مناهج الدراسات السكانية لديها ، بتدريس بعض المواد وبتعزيز قدرتها التعليمية المحلية . وقد اقترح مؤخرا مديرو مراكز الأمم المتحدة للتدريب السكاني مثل هذا البرنامج المشترك بين الجامعات للبلدان العربية في آسيا ،[٢٢] علماً بأن هذا البرنامج شبيه بالترتيبات القائمة حالياً على الصعيد الاكاديمي في مصر (Hill 1977, p. 27).

سابعاً : استخدام نتائج الابحاث

نوقشت في القسم الخامس من هذه الدراسة الحاجة الى الابحاث السكانية ، لا سيما ضرورة زيادة كميتها وتحسين نوعيتها واعادة النظر في محتواها . وفي القسم السادس تم الرجوع الى الوراء لمناقشة موضوع الباحثين ومؤسسات البحوث اللازمة للقيام بهذه الابحاث . ويتناول هذا القسم والقسم الأخير من الدراسة موضوع استخدام نتائج الابحاث المطلوبة التي تم اجراؤها ، في عملية تقرير السياسة العامة في البلدان المعنية .

---

(٢٢) «.. اتفق الاجتماع على الحاجة الى المزيد من التدريب الهادف لتلبية الاحتياجات والظروف الخاصة بمنطقة اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا . وأوصى بايلاء أهمية خاصة لهذه الحاجات من خلال القيام مثلا ببرنامج تدريب مشترك بين الجامعات يكون مكملا للتدريب السكاني الذي توفره حالياً جامعات منطقة اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا .» انظر : (United Nations 1978)

وتجدر الاشارة الى وجود طرق عديدة، مباشرة احياناً وغير مباشرة في أغلب الاحيان ، لاستخدام نتائج الابحاث . فهناك أبحاث معيّنة يطلبها أحياناً واضعو القرارات العامة تسهيلا لعملهم ، ولكن القرارات السياسية تعتمد في الغالب على تراكم نتائج أبحاث جرى القيام بها خلال مدة طويلة ولأغراض غير تلك التي تستهدفها هذه القرارات . فمثلا تحتوي خطط التنمية الوطنية والبيانات السياسية الحكومية الأخرى دائماً على مؤشرات مأخوذة من نتائج الابحاث التي تمت في الماضي وتحتاج الى تعديل واستكمال .

ولو استطاع الباحثون تطوير مؤشرات أخرى كوضع مقياس مسلم به للرفاه الاجتماعي غير مقياس الناتج القومي الاجمالي الفردي ، أي مقياس يشمل الوفورات الخارجية ، [٢٣] فعندها يتلاشى أي سبب للاعتقاد بأن السياسات العامة لم تصمم لكي تجعل هذه المؤشرات تبلغ حدها الاقصى ، وما كان ليحدث ، نتيجة لذلك ، تركيز **متفاوت** على مختلف جوانب التنمية . وبقدر ما يكون صانعو السياسة العامة ملمين بالقدر المتيسر من المعرفة ، أو على الأقل بما هو شائع منها (وهي تتغير بدورها نتيجة الابحاث) ، بقدر ما يتأثر وضع السياسة العامة دائماً بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالنتائج المتراكمة للابحاث . وهذا لا يعني بالطبع أن كل الابحاث تستخدم بالتساوي في وضع السياسة العامة . وعلى العكس من ذلك ، فالابحاث تؤثر في السياسة العامة على درجات متفاوتة ، وتلقى في العادة تقديراً جيداً رغم صعوبة تحديدها بدقة .

وبوجه عام ، لا يزال بعض المخططين وواضعي السياسة العرب لا يفرقون بين السياسة السكانية وبين برامج تنظيم الاسرة ، وذلك مضرّ بالنسبة لتلك البلدان ولعلم السكان في وقت واحد . الاّ ان هذه الآراء بدأت تتغير ، في المدة الاخيرة ، نتيجة عدة عوامل منها المؤتمر العالمي للسكان وخطة العمل الصادرة عنه والاجتماعات السكانية الاقليمية واتساع نطاق المساعدة التي يقدمها صندوق الامم المتحدة للنشاطات السكانية . ونتيجة لذلك ، هناك تحرك تدريجي يجري في السياسة المتعلقة بالخصوبة (أو التفكير المتعلق بها) من منهج تنظيم الاسرة الى منهج أكثر تعقيداً يتخطى هذه الجوانب . وهناك تحرك ضمن نطاق الاهتمامات السكانية [٢٤] التي تتناول قضايا لا تتعلق بالخصوبة (مثل الهجرة) . ولعل أفضل الطرق لتوسيع نطاق تعريف السياسة السكانية في أوساط واضعي السياسة العامة ، تكمن في قيام الوكالات الواهبة (donor agencies) باعتماد التعريف الواسع علنا وبتوفير الاموال المخصصة للسكان لهذه النشاطات الجديدة .

وبغية تعزيز استخدام الابحاث في عملية وضع السياسة العامة في البلدان العربية ، تدعو الحاجة الى نوعين من العمل : ينبغي أن تكون الابحاث اكثر قابلية للاستعمال من جهة ، وان تتخذ الترتيبات التنظيمية اللازمة على المستوى الحكومي والتي تؤمن رغبة أكثر وقدرة اكبر على استخدام نتائج الابحاث العلمية من جهة اخرى . وقد ذكر سابقا ان الاكثرية الساحقة من الابحاث في المنطقة تتناول جمع البيانات وتحليلها ، وهي بالتالي ليست ذات صلة وثيقة بعملية وضع السياسات العامة ، ويتألف القسم الكبير منها من ابحاث لنيل شهادة البكالوريوس أو الماجستير . لذلك ، اذا تمّ ايلاء ابحاث السكان والتنمية اهتماما اكبر ، واذا جرى القيام بنسبة اكبر منها على أيدي باحثين مقتدرين ومحربين ، فانه لا شك ان امكانيات استخدام نتائج الابحاث في وضع السياسة العامة ستتحسن . وسيتحقق هذا الهدف على نحو أفضل اذا أعطيت مؤسسات البحث ، لا سيما المؤسسات التابعة للحكومات أو المتصلة بها بصورة مباشرة ، قدرا كافيا من الدعم والتحفيز لاجراء ابحاث تترجم نتائج الدراسات ذات الحيّز النظري الاكاديمي الى اهداف وبرامج عمل تدخل نطاق السياسة العامة .

---

(٢٣) بخصوص هذه المحاولة التي لم تلق قبولا على نطاق واسع ، أنظر :Samuelson (1967, pp. 195-197).

(٢٤) على سبيل المثال ، قامت جمعية تنظيم الاسرة المصرية في عام ١٩٧٥ بتبديل اسمها فاصبحت تعرف باسم الجمعية المصرية للسكان وتنظيم الاسرة . الامر الذي يدل على حدوث تغيير جذري ظهر بوضوح من خلال مشروع الابحاث الذي شرعت بتنفيذه تحت عنوان « دينامية السكان والتصنيع » . والدراسة الرئيسية الثانية التي شرعت بها مؤخرا هي بعنوان « استراتيجية التوزيع الجغرافي الجديد للسكان » .

وفيما يتعلق بالترتيبات التنظيمية داخل الحكومات ، فإن الوضع اقل مدعاة للارتياح . فالسياسات السكانية التي تستهدف مثلا توفير ظروف ملائمة لتحقيق انخفاض في الخصوبة أو تنظيم التحركات السكانية ، لا يمكن ان تنفذ الاّ عن طريق العمل المترابط في قطاعات متعددة ، في حين أن الوزارات عموما تعطى صلاحيات كل واحدة في قطاع معين ويصعب بالتالي التنسيق فيما بينها . ولدى مواجهة هذا الوضع في السابق ، كما كانت الحال مثلا بالنسبة للتخطيط الانمائي ولسياسة مكافحة الفقر وما شابهها ، وجدت الحكومات انه من الضروري انشاء وحدات متعددة القطاعات لمعالجة هذه المشكلات معالجة فعالة كمجلس للتخطيط أو كبرنامج لمكافحة الفقر . وقد أدركت خطة العمل العالمية للسكان هذه الاعتبارات واقترحت (الفقرة ٩٥) أن يتم «انشاء وحدة لمعالجة الجوانب السكانية ووضعها على مستوى عال في الهيكل الاداري القومي ، وان تزودّ هذه الوحدة بالاشخاص المؤهلين في تخصصات متعلقة بهذا المجال .»

وقد قام عدد من البلدان العربية بالفعل ، بانشاء وحدات أو لجان سكانية ضمن اجهزتها الحكومية . وكانت هذه الوحدات في معظم الحالات محدودة القدرة . وقد أنشئت في الاردن ، مثلا ، اللجنة الوطنية للسكان في عام ١٩٧٤ في نطاق الاعداد للمؤتمر العالمي للسكان ونتيجة للتوصية الصادرة عن الندوة الوطنية حول السياسة السكانية وعلاقتها باستراتيجية التنمية التي عقدت في عمان في عام ١٩٧٢ (Jordan 1972). وعلى الرغم من ان تشكيلها قد تمّ على أساس تعددية القطاعات ووجود شخصيات كبيرة فيها من المجلس القومي للتخطيط ووزارة الصحة ووزارة التعليم الوطني ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية ونقابة الاطباء ودائرة الاحصاءات العامة ، وايكال مهمة وضع السياسة السكانية الوطنية وتنفيذها اليها ، من حيث المبدأ على الاقل ، فإن هذه اللجنة لم تجتمع في الواقع الا مرات قليلة منذ تشكيلها . ولم تبدأ بعد بالعمل الجدي في وضع سياسة سكانية وطنية . ويعتقد بعض الاشخاص الاكثر اتصالا مباشرا بهذا الامر ، ان السبب الرئيسي لهذه الحالة كان تنظيميا وجوهريا في آن واحد . فلم يكن للجنة هيئة تنفيذية (كأمين تنفيذي وأمين صندوق وسواهما ...) كما لم يكن لديها مركز للابحاث والتوثيق تستطيع الاعتماد عليه بالنسبة الى المعلومات والدراسات . ونتيجة لذلك ، تنظر الحكومة حاليا في تعديل القرار الذي أنشأ هذه اللجنة .

مثال آخر لذلك هو اللجنة الوطنية للسكان في الجمهورية العربية السورية التي انشئت في عام ١٩٧٣ من أجل الاعداد للمؤتمر العالمي للسكان ولتحديد موقف البلاد الرسمي منه . وعلى الرغم من استمرار وجود هذه اللجنة من حيث المبدأ ، فقد توقفت كل نشاطاتها . وشكلت في المدة الاخيرة لجنة من الديموغرافيين هدفها تنسيق الابحاث السكانية التي تجري على الصعيد الحكومي والعمل كجهاز استشاري فيما يتعلق بالبيانات السكانية التي سيجري استعمالها في التخطيط الانمائي . ولكن هذه اللجنة لا تقوم الا بقدر ضئيل من النشاط وهي محدودة النفوذ والاثر .

ولعل التجربة المصرية هي احدى انجح التجارب في هذا الصدد وتعتبر مصر من أوائل البلدان العربية التي أنشأت هيئة وطنية للسكان . فقد أنشأت اللجنة الوطنية للسكان بالفعل في مصر عام ١٩٥٣ وكانت في الاصل تشكل جزءا من هيكلية وزارة العمل والشؤون الاجتماعية . وفي عام ١٩٦٥ تمّ انشاء المجلس الأعلى لتنظيم الاسرة الذي أطلق عليه في عام ١٩٧٣ أسم المجلس الأعلى للسكان ولتنظيم الاسرة . ويتألف هذا المجلس من ممثلين من عدد من الوزارات وانبثقت عنه الجمعية المصرية للسكان وتنظيم الاسرة . ويقوم هذا المجلس بقدر لا يستهان به من الابحاث عن طريق الجمعية الوطنية للسكان وتنظيم الاسرة . وقد قام في الوقت ذاته بوضع خطة سكانية لمدة عشر سنوات من ١٩٧٣ إلى ١٩٨٢ (جمهورية مصر العربية ١٩٧٣) . الاّ أن الباحثين المصريين وواضعي السياسة العامة نادرا ما يتفقون على الأثر الفعلي للابحاث على وضع السياسة العامة . وبينما يعرب الباحثون في أغلب الاحيان عن خيبة املهم في هذا الصدد ، يدّعي واضعو السياسة العامة أن نتائج الابحاث غالبا ما تستخدم في قراراتهم الاّ عندما تكون غير مناسبة وحينما يتأخر صدورها عن تاريخ اتخاذ القرارات ، أو حينما يقف الروتين الحكومي عقبة في سبيل التنفيذ . ويتبيّن من حصيلة أعمال المجلس الأعلى ، لا سيما خطته العشرية ، أن

نتائج الابحاث قد استخدمت في وضع السياسة العامة ، علما بأنه من الصعب ان نحدد ما اذا كان ذلك قد تمّ على أوسع نطاق . والأمر الذي تجدر الاشارة اليه هنا هو انه من خلال تجارب بلدان اخرى كالاردن وسوريا ، يبدو واضحا انه بقدر ما تكون الهيكلية التنظيمية الحكومية جيدة بقدر ما يتسع نطاق استخدام الابحاث في وضع القرارات . وبالاضافة الى ذلك ، فان الشروط الرئيسية الواجب تأمينها تنطوي على ضرورة توافر جهاز متعدد القطاعات ويحتل مكانة رفيعة ، ويتكون من هيكلية ادارية كاملة (بما في ذلك وجود امانة تنفيذية) ويكون قبل كل شيء قادرا على الوصول الى جهاز للابحاث تكون وظيفته الرئيسية القيام بالابحاث التطبيقية وترجمة نتائج الابحاث النظرية الى أهداف وبرامج عمل سكانية .

المراجع

المراجع العربية :

باركلي ، جورج . ١٩٦٨ . **أساليب تحليل البيانات السكانية** . ترجمة س . ز . أمين و أ . م . زكرى و م . س . الخضري . مراجعة أ . م . ن . الشافعي . القاهرة : دار الكتب الجامعية .

تقي الدين ، الشيخ حليم . ١٩٧٣ . « نظرة الاسلام في الاسرة في مجتمع متطور» . **الاسلام وتنظيم الاسرة** . ج ١ . بيروت : الاتحاد العالمي لتنظيم الوالدية . المكتب الاقليمي لمنطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا .

جامعة الدول العربية ، الامانة العامة وصندوق الامم المتحدة للنشاطات السكانية . ١٩٧٥ . **مؤتمر الانشطة السكانية في الدول العربية** . القاهرة ، ٢١ — ٢٢ ايّار .

جمهورية مصر العربية ، جهاز الاسرة والسكان . ١٩٧٩ . **البيبليوغرافيا الشارحة للدراسات السكانية لجمهورية مصر العربية حتى عام ١٩٧٦** . تحت اشراف سارة لوزا . ج ١ . القاهرة : مطابع الاهرام التجارية .

جمهورية مصر العربية ، المجلس الأعلى لتنظيم الاسرة والسكّان . ١٩٧٣ . **السياسة القومية للسكان وتنظيم الاسرة : ١٩٧٣ — ١٩٨٢** . القاهرة ، اكتوبر .

رشاد ، حمدي . ١٩٦٩ . **دليل المهاجرين للخارج** . القاهرة : المطبعة الانجلو — مصرية .

الشرباصي ، أحمد . ١٩٧٣ . « الاسلام وتنظيم الاسرة » . في **الاسلام وتنظيم الاسرة** . بيروت : الاتحاد العالمي لتنظيم الوالدية . المكتب الاقليمي لمنطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا .

الصدر ، الامام موسى . ١٩٧٣ . « الاسلام والاسرة في مجتمع متطور» . **الاسلام وتنظيم الاسرة** . ج ١ . بيروت : الاتحاد العالمي لتنظيم الوالدية ، المكتب الاقليمي لمنطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا .

عظيمي ، عبد السلام . ١٩٧٣ . « نظرة الاسلام في الاسرة في مجتمع متطور» . **الاسلام وتنظيم الاسرة** . ج١ . بيروت : الاتحاد العالمي لتنظيم الوالدية ، المكتب الاقليمي لمنطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا .

لطفي ، عبد الحميد ، والساعاتي ، حسن . ١٩٧٧ . **دراسات في علم السكان** . الطبعة الخامسة . القاهرة : دار المعارف بمصر .

محسن ، مروان . ١٩٧٠ . « تطور المدينة ومشاكل الاسكان» . **انماء مدينة بيروت** . ج ١٤ . بيروت : منشورات ندوة الدراسات الانمائية .

ناظر ، عصام ، وزايد ، محمود ، والنجّار ، يوسف ، محـــررون . ١٩٧٣ . **الاسلام وتنظيم الاسرة** . جزءان . بيروت : الاتحاد العالمي لتنظيم الوالدية ، المكتب الاقليمي لمنطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا .

Abdel Jaber. Taysir, 1978. "The Brain Drain from the ECWA Countries." ECWA, *Fifth Session, Amman, Jordan, 2-6 October 1978* (E/ECWA/72).

Abou-Aianah, Fathy. 1978. "Primate Cities in the Arab World." ECWA, *Seminar on Population and Development in the ECWA Region, Amman, Jordan, 18-30 November 1978* (E/ECWA/POP/WG.12/BP.15).

The Arab Economist. 1979. "Lebanon: Big Loss of Skilled Manpower and Brains." Vol. 11, No. 115, April.

Bahri, Ahmed. 1974. "Population et économie en Algérie." In *La Population de l'Algérie.* Paris: CICRED (Comité International de Coopération dans les Recherches Nationales en Démographie) 1974.

Bchir, Mongi. 1969. "Bibliographie générale." *Revue Tunisienne des Sciences Sociales,* Nos. 17-18, juin-septembre.

Bchir, Mongi; Bouraoui, Abdel Hamid; and Zghal, A. 1973."L'influence sur les taux de fécondité du statut et du rôle de la femme dans la société tunisienne." *Revue Tunisienne des Sciences Sociales,* Nos. 32-35, pp. 103-159.

Birks, John S., and Sinclair, Clive A. 1978a. "International Migration in the Arab Region: Rapid Growth, Changing Patterns, and Broad Implications. ECWA, *Seminar on Population and Development in the ECWA Region, Amman, Jordan, 18-30 November 1978* (E/ECWA/POP/WG.12/BP.17).

———. 1978b. *International Migration Project, a Summary of Provisional Findings: Empirical Patterns, Past Trends, and Future Developments.* Durham, England: Department of Economics, University of Durham.

Böhning, W.R. 1978. "Elements of a Theory of International Migration and Compensation." ECWA, *Seminar on Population and Development in the ECWA Region, Amman, Jordan, 18-30 November 1978* (E/ECWA/POP/WG.12/BP.16).

Boukhobza, M., and Allman, M. von. 1969. "L'enquête socio-démographique algérienne: quelques résultats et problématique sociologique." *Revue Tunisienne des Sciences Sociales,* Nos. 17-18, juin-septembre, pp. 283-306.

Cairo Demographic Centre. 1970. *Demographic Measures and Population Growth in Arab Countries.* Research Monograph Series, No. 1. Cairo.

———. 1972. *Demographic Aspects of Manpower in Arab Countries.* Research Monograph Series, No. 3. Cairo.

Chamie, Joseph. 1977. "Religious Differentials in Fertility: Lebanon, 1971." *Population Studies* (London), Vol. 31, No. 2, July, pp. 365-382.

Clarke, John. 1978. "Primate Cities of the World and the Middle East." In *The Population Framework: Data Collection, Demographic Analysis, Population and Development.* Beirut: Economic Commission for Western Asia, pp. 290-297.

Dib, George. 1975. *Law and Population in Lebanon.* Fletcher School of Law and Diplomacy, Law and Population Monograph Series, No. 29. Medford, Massachusetts: Tufts University.

———. 1977. "Laws Governing Population Matters in Lebanon." *Population Bulletin of ECWA,* No. 12, January, pp. 34-41.

——— . 1978. "Migration and Naturalization Laws in the Arab Republic of Egypt, Hashemite Kingdom of Jordan, Kuwait, Lebanon, the Syrian Arab Republic, and the United Arab Emirates." ECWA, *Seminar on Population and Development in the ECWA Region, Amman, Jordan, 18-30 November 1978* (E/ECWA/POP/WG.12/BP.5).

Ecevit, Zafer. 1978. "Labour Migration in the Middle East and North Africa and Its Economic Implications." ECWA, *Seminar on Population and Development in the ECWA Region, Amman, Jordan, 18-30 November 1978* (E/ECWA/POP/WG.12/BP.18).

Gadalla, Saad. 1974. "Reproductive Norms and Fertility Motivation in Rural Areas, a Population Threat to Food and Agriculture." ECWA, *First Regional Population Conference, Beirut, Lebanon, 18 February-1 March 1974* (E/ECWA/POP./CON.1/SP.22).

Garros, Bertrand et Vallin, Jacques. 1977. "La mortalité par cause en Algérie, le cas de Tébessa." *Population*, juillet-octobre, pp. 807-833.

Hassan, Shafick S. 1974. "Socio-Economic Development and Immigration in Qatar." In *Demographic Aspects of Socio-Economic Development in Some Arab and African Countries.* Research Monograph Series, No. 5. Cairo: Cairo Demographic Centre, pp. 303-332.

Henin, Roushdi A. 1969. "The Patterns and Causes of Fertility Differentials in the Sudan, with Reference to Nomadic and Settled Populations." *Population Studies* (London), Vol. 23, No. 2, July, pp. 171-198.

Hill, Allan G. 1977. "Population Research and Training Institutions in the Arab World." Manuscript for IRG (International Review Group of Social Science Research on Population and Development), El Collegio de Mexico City.

Ibrahim, Saad-Eddin. 1974. "Urbanization in the Arab World." *Population Bulletin of ECWA*, No. 7, July, pp. 74-102.

INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques). 1974. *La Population du Maroc.* Paris: CICRED (Comité International de Coopération dans les Recherches Nationales en Démographie).

Jaafari, Lafi Ibrahim. 1973. "The Brain Drain to the United States: The Migration of Jordanian and Palestinian Professionals and Students." *Journal of Palestine Studies*, Vol. 3, No. 1, Autumn.

Jordan, Department of Statistics, and United Nations. 1972. *Report of the Seminar on Population Policy in Relation to Development Strategy, Amman, Jordan, 2-7 December 1972.*

Kandis, Afaf. 1977. "Female Education and Fertility Decline in a Developing Country." *Population Bulletin of ECWA*, No. 13, July, pp. 17-31.

Khalifa, Atef. 1974. *The Population of Egypt.* Paris: CICRED (Comité International de Coopération dans les Recherches Nationales en Démographie).

Khawajkieh, Mohamed H. 1974. "Population Growth and Economic Growth in Syria." ECWA, *First Regional Population Conference, Beirut, Lebanon, 18 February- March 1 1974* (ECWA/POP.CON.1/SP.11).

Kirk, Dudley. 1965. "Factors Affecting Moslem Natality." In *World Population Conference, Belgrade*, Vol. 3, pp. 149-154 (United Nations Publication. Sales No. 66.XII.6).

Kossaifi, George. 1976. "Contribution à l'étude démographique de la population palestinienne." Thèse de Doctorat du 3ème Cycle de Démographie, Université de Paris I.

Larsen, Torben B. 1972. "Estimates of Induced Abortion in Some Middle East Countries." In *Induced Abortion*, edited by Isam Nazer. Beirut: IPPF (International Planned Parenthood Federation), pp. 78-101.

Mohammad Ahmad, Majed. 1974. "Interrelationship between Economic Development and Migration, Urbanization, and Social Factors in the United Arab Emirates." ECWA, *Expert Group Meeting on Demographic Aspects of Urbanization and Internal Migration, Beirut, Lebanon, 9-13 December 1974* (E/ECWA/POP/WG.2/2).

Mohsen, Marwan. 1978. "The Planning of Arab Cities: Case Study of Beirut." ECWA, *Seminar on Population and Development in the ECWA Region, Amman, Jordan, 18-30 November 1978* (E/ECWA/POP/WG.12/BP.11).

Samuelson, Paul. 1976. *Economics*. 10th ed. New York: McGraw Hill.

Seetharam, K.S., and Farah, Abdul Aziz M. 1974. "Population Trends and Economic Development in Sudan." In *Demographic Aspects of Socio-Economic Development in Some Arab and African Countries*. Research Monograph Series, No. 5. Cairo: Cairo Demographic Centre, pp. 149-170.

Tabbarah, Riad. 1971. "Towards a Theory of Demographic Development." *Economic Development and Cultural Change*, January.

———. 1977. "Population and Development in Lebanon." *Population Bulletin of ECWA*, No. 12, December, pp. 12-19.

———. 1978a. "Fertility Behaviour in Demographic Development." In *The Population Framework: Data Collection, Demographic Analysis, Population and Development*. Beirut: Economic Commission for Western Asia, pp. 277-284.

———. 1978b. "Rural Development and Urbanization in Lebanon." *Population Bulletin of ECWA*, No. 14, June, pp. 3-25.

Tabbarah, Riad, et Gemayel, Youssef. 1979. "Croissance des grandes villes arabes et migration rurale." *Colloque sur les espaces sociaux de la ville arabe: histoire et mutations, Tunis, 12-18 mars.*

Tabbarah, Riad B., Mamish, Muhi A., and Gemayel, Youssef. 1979. *Social Science Research on Population and Development in the Arab Countries*. IRG Report, Appendix No. 9. Mexico City: IRG (International Review Group of Social Science Research), El Collegio de Mexico, December.

Tabutin, Dominique, et Vallin, Jacques. 1972. "Bibliographie de démographie algérienne." *Colloque de démographie africaine, Rabat, 3-5 octobre.*

Tuma, Elias H. 1975. "Population, Food, and Agriculture in the Arab Countries." *Population Bulletin of ECWA*, No. 8, January, pp. 39-52.

United Nations. 1975. "World Population Plan of Action As Adopted by the World Population Conference." *Population Bulletin of ECWA*, No. 8, July, pp. 7-25.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. 1974a. *The Population Debate: Dimensions and Perspectives, Papers of the World Population Conference, Bucharest* (United Nations Publication, Sales No. E/F./S./75.XIII.5).

United Nations, Economic Commission for Western Asia. A Population Bibliography for Arab Countries. Forthcoming.

———. 1977a. "The Population Situation in Iraq, Jordan, and Syria." *Report of the Seminar on Population, Employment, and Development.* Amman: National Planning Council and International Labour Organisation, June.

———. 1978a. *Demographic and Related Socio-Economic Data Sheets for Countries of the Economic Commission for Western Asia.* Beirut, January.

———. 1978b. *The Population Framework: Data Collection, Demographic Analysis, Population and Development.*

———. 1979a. *Sources for Research on Population and Development in the ECWA Region.* Beirut, forthcoming.

United Nations, Food and Agricultural Organization, Regional Office in the Near East. 1974b. "Population Problems in Relation to Agriculture and Food Development in the Near East." ECWA, *First Regional Population Conference, Beirut, Lebanon, 18 February-1 March 1974* (E/ECWA/POP./CON.1/SP.22).

United Nations Fund for Population Activities. 1978c. *Recommendations and Conclusions Adopted by the Second Meeting of the Directors of the United Nations Demographic Training and Research Centres, New York, 6-10 March, 1978.*

United Nations, Population Commission. 1977b. "Concise Report on Monitoring of Population Policies." *19th Session, 10-21 January 1977* (E/CN.9/324).

———. 1977c. "Report on Monitoring of Population Policies." *19th Session, 10-21 January 1977* (E/CN.9/XIX/CRP.7 and CRP.7/Add.1).

———. 1979b. "Concise Report on Monitoring of Population Policies." *20th Session, 29 January-9 February 1979* (E/CN.9/338).

———. 1979c. "Report on Monitoring of Population Policies, Addendum." *20th Session, 29 January-9 February 1979* (E/CN.9/XX/CRP.2/Add.1).

United Nations, United Nations Fund for Population Activities. *1975b.* "Final Report of the UN/UNFPA Post-World Population Conference Consultation for the ECWA Region." *Population Bulletin of ECWA,* No. 9, July, pp. 13-28.

Vaidyanathan, Kunniseri. 1974. "Urbanization and the Development Process in the Arab World." In *Demographic Aspects of Socio-Economic Development in Some Arab and African Countries.* Research Monograph Series, No. 5. Cairo: Cairo Demographic Centre, pp. 508-528.

Yaukey, David. 1961. *Fertility Differences in a Modernizing Country: A Survey of Lebanese Couples.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Zahlan, Antoine B. 1972. "The Science and Technology Gap in the Arab-Israeli Conflict." *Journal of Palestine Studies,* Vol. 1, No. 3, Spring.

———. 1978. "The Arab Brain Drain." ECWA, *Seminar on Population and Development in the ECWA Region, Amman, Jordan, 18-30 November 1978* (E/ECWA/POP./WG./12/BP.19).

Zahra, Mohammad. 1975. *Bibliography of Population Studies in the Arab Nation.* Cairo: Arab League, Educational, Cultural, and Scientific Organization.

Zurayk, Huda. 1977. "The Effect of Education of Women and Urbanization on Actual and Desired Fertility and on Fertility Control in Lebanon." *Population Bulletin of ECWA,* No. 13, July, pp. 32-41.

قوانين الهجرة والتجنس الخاصة
بجمهورية مصر العربية ولبنان وسوريا والاردن
والكويت والامارات العربية المتحدة

إعداد
جورج ديب
استاذ القانون الدولي في الجامعة اللبنانية

تتألف هذه الدراسة من جزئين مستقلين ، ولكنهما متلاصقين . يتناول الجزء الأول من هذه الدراسة قوانين الهجرة لستّ دول عربية يتصور فيه الدارس حالة المهاجر على الطبيعة فيتتبع الخطوات العملية التي يقوم بها المهاجر في أطار هجرته من الناحية القانونية . وهي تتلخص في حق المواطن في الخروج من بلده ، وحقه في الدخول والاقامة والخروج من البلد الذي يهاجر إليه ، وحقه في العودة الى بلده .

وينشأ عن هذه الدورة المتكاملة للهجرة حقوق عامة أخرى ترافق المهاجر في هجرته ، وهذه الحقوق على نوعين : منها ما هو سياسي ، ومنها ما هو غير سياسي . وحقوق المهاجر العامة غير السياسية تهدف كلها الى مساعدة المهاجر على الاستقرار في مكان إقامته الجديد . ويأتي في طليعتها حقه في العمل بالاضافة الى حقه في الحرية الشخصية وحرية الفكر وحرية الاجتماع وحقه في مزاولة بعض المهن كالطب والصيدلة والهندسة والمحاماة ، وحقه في الانتفاع من المرافق العامة كالمستشفيات ومعاهد التعليم والضمانات الصحية والاجتماعية على اختلافها . والجزء الأول من هذه الدراسة مكرّس لدراسة معظم هذه الحقوق في اطار بعض المواثيق الدولية ، ومواثيق بعض المنظمات الاقليمية من بينها ميثاق جامعة الدول العربية ، وخصوصا في إطار قوانين البلدان العربية الست موضوع هذه الدراسة .

ثم يعطي الدارس لمحة تاريخية موجزة عن مفهوم «الأجنبي» والوضع القانوني للاجانب . وبما أن الأجنبي لا يتمتع بصفة المواطن ، كان لا بد من الاشارة الى حقوق المهاجر السياسية عن طريق دراسة قوانين التجنس التي تفتح الباب للأجنبي كي يتجنس بجنسية البلاد التي يقيم فيها . علما بأن التشريعات في جميع انحاء العالم تضع قيودا على ممارسة المتجنس لهذه الحقوق .

من هنا جاءت أهمية تكريس جزء منفصل لقوانين التجنس في إطار قوانين الهجرة للبلدان العربية الست . وهذا ما يهدف إليه الجزء الثاني من هذه الدراسة الذي سينشر في العدد القادم من النشرة السكانية .

الجزء الأول : قوانين الهجرة

مقدمة

إن دارس هذا الموضوع يواجه صعوبة ناتجة عن أمرين :

الأول ، ندرة الدراسات المتوفرة حتى الآن حول هذا الموضوع . فقليلة جدا هي الأبحاث التي تتناول الهجرة من الناحية القانونية لدرجة أن موضوع هجرة الأدمغة مثلا ، يكاد يكون علاجه معدوما من الناحية القانونية إذا قيس بالاهتمام الشديد الذي عولج به هذا الموضوع من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وما الى ذلك من نواحٍ غيرقانونية .

أما الأمر الثاني الناتجة عنه الصعوبة التي يواجهها الدارس فهي تشعّب القوانين الخاصة بالأحوال والأوضاع المختلفة المتعلقة بالهجرة . ذلك أن دراسة الهجرة تتطلب الاحاطة بقوانين شتى متشعبة كقانون العمل ، وقانون التجارة ، وقوانين الضمانات على اختلافها ، وقانون التعليم ، وقانون اللجوء السياسي ، واللجوء الناتج عن الكوارث الطبيعية ، فضلا عن قانون الاقامة والتجنس الى ما هنالك من قوانين تنظم جزءا كبيرا من حياة الانسان .

لذلك ، فإن الطريقة المثلى للبدء بطرح موضوع قوانين الهجرة هي أن يتصور الدارس حالة المهاجر على الطبيعة ، فيتّبع الخطوات العملية التي يقوم بها في إطار هجرته ، وهي تتلخص بما يلي :

١ ـــ خروجه من البلد الذي ينتمي اليه .
٢ ـــ دخوله الى البلد المضيف أو بلد المهجر .
٣ ـــ اقامته في بلد المهجر أو خروجه منه .
٤ ـــ عودته الى البلد الذي ينتمي إليه .

أن مجرد تصور هذه المراحل يقودنا لنلاحظ بأن التاريخ قد اعترف بهذه المراحل اعترافا واقعيا[1] ، إذ سجل هجرة الناس جماعات وأفراداً منذ القدم .

أما اليوم ، فإن بعض المواثيق الدولية والاقليمية ، وبعض الدساتير الوطنية قد اعترفت بهذه الخطوات اعترافا قانونيا إذ جعلتها حقوقا أساسية من حق كل انسان أن يتمتع بها بصرف النظر عن جنسه ، أو عرقه ، أو دينه وهذه الحقوق هي :

١ ـــ حق كل انسان في أن يغادر بلده .
٢ ـــ حق كل انسان في الدخول الى بلد غير البلد الذي ينتمي اليه .
٣ ـــ حق كل انسان في الاقامة في بلد المهجر وخروجه منه .
٤ ـــ حق كل انسان في العودة الى بلده .

فلننظر الآن كيف وردت هذه الحقوق في بعض المواثيق الدولية والاقليمية ، ودساتير الدول العربية موضوع هذه الدراسة .

---

(١) للاطلاع على معالجة قيمة لموضوع الهجرة عبر التاريخ أنظر الفصل حول الهجرة الدولية في Thomlinson (1976, pp. 283-290)

الفصل الأول : هجرة المواطن حق له

١ ـــ في المواثيق الدولية والاقليمية غير العربية

تنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة عشرة من الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي وافقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠ كانون الاول ١٩٤٨ على ما يلي : «لكل انسان الحق في أن يغادر أي بلد ، بما في ذلك بلده ، وان يعود الى بلده » .

أما الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية[٢] . فهي تؤكد هذا الحق ولكن ليس بالشكل المطلق المذكور أعلاه . فالمادة الثانية عشرة من هذه الاتفاقية تنص على انه «لكل فرد الحرية في ان يغادر أي بلد ، بما في ذلك بلده» (الفقرة ٢) ، وأنه لا يجوز «وضع قيود على هذا الحق إلا تلك القيود التي ينص عليها القانون ، والتي هي ضرورية لحماية الأمن القومي ، والانتظام العام ، والصحة العامة ، والآداب العامة ، وحقوق وحريات الآخرين » (الفقرة ٣) ، وأنه لا يجوز «حرمان أي إنسان من حقه في الدخول الى بلده بشكل استنسابي » (الفقرة ٤) .

أن أول ما يقع عليه قارىء هذه النصوص ، هو أن بعضا من هذه القيود واضح ويمكن تطبيقه بصورة موضوعية . مثال على ذلك أن المواطن الذي يحمل مرضا معديا وهو أمر يمكن التثبت منه بواسطة الطبيب ، ليس من حق الدولة أن تمنعه من مغادرة البلد فحسب ، بل من واجبها أن تفعل ذلك .

الاّ أن بعض القيود الاخرى ، خصوصا ما تعلق منها بالأمن القومي والانتظام العام ، مبهمة وتستوعب أكثر من تفسير . وقد يتسع تطبيق هذين القيدين أو يضيق بحسب النظام السياسي القائم في الدولة . فقد يتوسع نظام سياسي ما بتفسيره «للامن القومي» كي يشمل ليس نشاط المواطنين السياسي فحسب ، بل نشاطهم الاقتصادي والثقافي والاجتماعي فيصبح كل من هذه النشاطات ضروريا للمحافظة على الأمن القومي . والشيء نفسه ينطبق على التعبير «الانتظام العام» .[٣]

بناء على ما تقدم ، لا بد من طرح السؤال التالي : كيف يحق لنا أن نستنتج أن الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، والاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية قد أنشآ حق المواطن في أن يغادر بلده وضمنا له هذا الحق ، اذا كانت هاتان الوثيقتان قد منحتا الدولة في نفس الوقت ، الحق في أن تمنع من تشاء من مواطنيها من أن يغادر بلده بحجة ان هذا العمل يشكل تهديدا للامن القومي أو للانتظام العام ؟

الواقع ان القيود المنصوص عليها في المادة الثانية عشرة من اتفاقية الحقوق المدنية والسياسية قد وضعت لتطبيقها في الحالات الاستثنائية والاوضاع غير الطبيعية . أما في الحالات العادية والاوضاع الطبيعية ، فحق المواطن في الهجرة مضمون في هاتين الوثيقتين .

السؤال الثاني الذي يطرح نفسه الآن هو الآتي : ما هو المدى الذي تضمن فيه هاتان الوثيقتان حق المواطن في هجرة بلده ؟ هل ان هذا المدى يتخطى الدولة ليصل مباشرة الى المواطن ؟ وبكلمة أخرى ، هل أن الدولة ملزمة بتطبيق الحقوق المنصوص عليها في الاعلان العالمي لحقوق الانسان وفي اتفاقية الحقوق المدنية والسياسية ؟

---

(٢) وافقت اللجنة الثالثة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة على هذه الاتفاقية في ١٧ كانون اول (ديسمبر) ١٩٥٩ .

(٣) لم تحاول اي من الدول المشمولة بهذه الدراسة وضع تعريفات لمعنى «الامن القومي» كما فعلت الدول الغربية مثلاً .

هناك رأي يقول بأن الدول ملزمة قانونا بتطبيق هذه الحقوق على أساس أن ميثاق الأمم المتحدة يعترف بها ضمنا (Oppenheim 1967) . ولما كانت الدول الاعضاء في الأمم المتحدة ملزمة قانونا بالتقيد بما ورد في الميثاق ، فإن هذه الدول ملزمة قانونا بالتقيد أيضا بهذه الحقوق . ويسند اصحاب هذا الرأي حجتهم بالقول أن دعوة الدول الاعضاء في الأمم المتحدة لتوثيق تعاونها ، وتعميق مفهومها للحقوق الاساسية والحريات العامة قد وردت في الميثاق تكرارا[٤] ، وان الجمعية العامة ، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي سبق لها أن أعطيا توجيهات الى لجنة حقوق الانسان التابعة للمجلس المذكور يستدل منها ان هذه الحقوق والحريات تلزم قانوناً أعضاء الأمم المتحدة (Oppenheim 1967, p. 743) .

إلا أن هناك رأيا آخر ، لعله الارجح لأنه الأقرب الى الواقع . وهذا الرأي يقول انه يجب الفصل بين ميثاق الامم المتحدة لناحية الحقوق الاساسية والحريات العامة من جهة ، وبين الاتفاقات الدولية التي جاءت تحدد هذه الحقوق والحريات من جهة أخرى . فالميثاق لم يذكر سوى مبدأ الحقوق والحريات ، والتزام الدول الاعضاء في الامم المتحدة بهذا المبدأ مستقل تماما عن الشكل الذي اتفقت فيه الدول على تفاصيل هذا المبدأ . وهذا واضح من كون الدول التي وافقت على الاعلان العالمي لحقوق الانسان وعلى الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية انما وافقت عليها كتوصيات لها لا كقرارات تلتزم بها .

من السهل اذن ، ان يدرك المرء الاستنتاج القائل بأن الحقوق الاساسية للانسان ، ومنها حقه في الهجرة ، غير مضمونة بالنسبة للمواطنين لأن الدول الموقعة على المواثيق الدولية التي تتضمن هذه الحقوق ، غير ملزمة بالتقيد بها ، وبالتالي فإن هذه المواثيق ليست ذات قيمة .

اننا نخالف هذا الرأي ونعتبر أن لهذه المواثيق قيمة كبرى هي أن الموافقة على هذه المواثيق تعني أن الدول قد وافقت على الالتزام أدبيا بواجبين اثنين على الأقل هما :

أولا : واجب الدولة في أن تلغي أو تعدل تشريعاتها القائمة التي تتناقض مع حقوق الانسان الاساسية كما وردت في الاعلان العالمي لحقوق الانسان وفي الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية ، وفي جملة هذه الحقوق ، حق المواطن في الهجرة .

ثانيا : واجب الدولة في أن تمتنع عن إصدار تشريعات جديدة تتناقض مع هذه الحقوق .

هذا هو المدى الأبعد الذي وصلت اليه المواثيق الدولية لضمان حق كل انسان في الهجرة .

أما الالتزام باعطاء هذا الحق الى كل مواطن ، فهو أمر لا بد من عقد معاهدات دولية ثنائية الطرف أو متعددة الأطراف للتوصل اليه ، أو لا بد من إصدار تشريعات داخلية لكل دولة تضمن فيها حق الهجرة لمواطنيها .

ولو ألقينا نظرة سريعة على المعاهدات الدولية التي التزم فيها موقعوها باعطاء حق الهجرة الى مواطنيهم ، لرأينا أن في طليعة هذه المعاهدات تأتي معاهدة روما لسنة ١٩٥٧ الخاصة بحماية حقوق الانسان والحريات العامة في الدول الاوروبية الغربية .

فالفقرة الثانية من المادة الثانية (البروتوكول الرابع) في هذه المعاهدة قد صيغت بنفس الاسلوب الذي صيغت به المادة المقابلة لها في الاعلان العالمي لحقوق الانسان والمتضمنة حق كل انسان في مغادرة بلده والعودة إليه .

كذلك صيغت الفقرة الثانية من المادة الثانية والعشرين من اتفاقية حقوق الانسان بين الدول الاميركية . الا أن هذه الاتفاقية تذهب الى ابعد من تأكيد حق كل مواطن في مغادرة بلده والعودة إليه ، اذ تنص في الفقرة السادسة من نفس المادة ، أي المادة ٢٢ ، على ما يلي :

---

(٤) وردت هذه الدعوة في مقدمة الميثاق وفي المواد ١ — ٥٥ — ٦٢ — ٦٨ — ٧٦ .

«لا يجوز اخراج أي أجنبي دخل بطريقة شرعية إلى أراضي أية دولة موقعة على هذه الاتفاقية ، إلا بحكم تم التوصل إليه بموجب القانون» .

يستدعي هذا النص ثلاث ملاحظات :

الملاحظة الاولى : هي أنه اعطى كل مواطن من مواطني الدول الموقعة على هذه الاتفاقية حق الاقامة الدائمة على أرض أية دولة أخرى طرف في الاتفاقية .

الملاحظة الثانية : هي أن هذا النص أعطى كل مواطن من مواطني الدول الموقعة على الاتفاقية الحصانة ضد اخراجه أو ابعاده عن أراضي أية دولة أخرى اميركية إلا بموجب حكم قضائي .

الملاحظة الثالثة : هي أن هذا النص قد خلق وحدة حقيقية بين الشعوب القاطنة في القارة الاميركية اذ حرر تنقل الاشخاص عبر حدود جميع الدول الواقعة بين كندا والارجنتين والاقامة على اراضيها .

واذا انتلقنا من القارة الاميركية الى القارة الافريقية والقينا نظرة علي ميثاق وحدة المنظمة الافريقية الذي وقعته الدول الافريقية في اديس ابابا في ٢٣ ايار (مايو) سنة ١٩٦٣(Sohn 1973) ، لوجدنا ان هذا الميثاق يعترف ، بطريقة غير مباشرة ، بحق مواطني الدول الاعضاء في المنظمة بمغادرة بلادهم والعودة إليها . فقد جاء في مقدمة هذا الميثاق بأن منظمة الوحدة الافريقية «تعلن تمسكها بالاعلان العالمي لحقوق الانسان كما تعلن بأن هذا الاعلان يشكل اساساً متيناً للتعاون بين الدول» . وبالتالي ، فان الدول الاعضاء في المنظمة تقر بتمسكها بالفقرة الثانية من المادة الثالثة عشرة من الاعلان المذكور .

وبعكس هذا الاعتراف المبهم بحق المواطن في الهجرة ، فإن ميثاق الاتحاد الافريقي – الملغاشي Union Africaine et Malgache (U.A.M.) الذي وقع في تاناناريف في مدغشقر في ١٢ ايلول (سبتمبر) ١٩٦١ ، ينص على الاعتراف بهذا الحق اعترافاً صريحاً وواضحاً . فالمادة الثانية من هذا الميثاق تنص على ما يلي :

«يحق لرعايا كل دولة طرف في هذا الاتحاد الدخول إلى اراضي الدول الاعضاء فيه ، وحرية التنقل والاقامة ، كما يحق لهؤلاء الرعايا مغادرة تلك الاراضي في أي وقت يشاؤون ضمن اطار القوانين والقواعد المطبقة على رعايا الدولة المعنية شرط أن لا يؤدي ذلك كله الى تهديد الأمن القومي والانتظام العام» .

هذا الاعتراف الصريح بحرية الهجرة لا يقر المبادىء التي أقرتها اتفاقية حقوق الانسان للدول الاميركية فحسب ، بل أنه صيغ بنفس الشكل الذي صيغت به المادة ٤٨ من معاهدة روما لسنة ١٩٥٠ التي انبثقت عنها السوق الاوروبية المشتركة والمادة ٤٩ من معاهدة باريس التي انبثقت عنها الاسرة الاوروبية للفحم والفولاذ .

ان هذه المقارنة بين الاتحاد الافريقي – الملغاشي من جهة ، وبين دول السوق الاوروبية المشتركة من جهة أخرى ، تقودنا إلى طرح السؤال التالي : لماذا لم يؤد النص المتعلق باطلاق حرية الهجرة في ميثاق الاتحاد الافريقي – الملغاشي الى هجرة كبيرة بين رعايا الدول الاعضاء في هذا الاتحاد ، كما ادّى اطلاق حرية الهجرة بين دول السوق الاوروبية المشتركة الى هجرة مئات الالوف بين رعايا الدول الاعضاء في هذه السوق ، خصوصاً هجرة مئات الألوف من الايطاليين الى فرنسا والمانيا الاتحادية ؟

الواقع ان السؤال مبني على معطيات خاطئة . فالنص القانوني الذي اطلق حرية الهجرة لم يحمل الايطاليين والاسبان على الهجرة الى البلدان الاكثر تقدما في الصناعة . ان هذا النص قد سهّل ويسّر عملية الهجرة وجعلها ممكنة ، علماً بأن هذا التسهيل بحد ذاته يشكل دافعاً

للهجرة في بعض الاحيان ولبعض الاشخاص . أما الذي حملهم إليها فهي ، بالدرجة الأولى ، رغبة المهاجرين في رفع مستوى معيشتهم وتحسينه .

وعلى هذا الاساس يمكن القول أنه اذا لم تحدث هجرة بين رعايا دول الاتحاد الافريقي – الملغاشي بشكل يلفت النظر بالرغم من تحرير هذه الهجرة قانوناً إلى حد بعيد ، فإنما يعود ذلك إلى ان دول هذا الاتحاد هي على درجة كبيرة من المساواة في التخلف الصناعي . وبالتالي ، فان الهجرة الى دولة أخرى في الاتحاد لا تؤدي الى رفع مستوى معيشة المهاجر وتحسينها الى المستوى الذي يحمله على الهجرة كما هي الحال بين رعايا دول السوق الاوروبية المشتركة .

إلا أنه في نفس الوقت ، يجب التشديد على أنه لولا حرية الهجرة التي اطلقها القانون لما حدثت الهجرة في بلدان اوروبا الغربية بالشكل الذي حصلت فيه ، ولبقي القانون يقف حائلا دونها . ما الفائدة مثلا من خطة سكانية تتضمن فيما تتضمن هجرة ألف عامل من بلد الى آخر خلال عشر سنوات ، اذا كان القانون في البلد الآخر يفرض على هؤلاء العمال ، وعلى غيرهم من الاجانب ، الحصول على اذن اقامة يجدد كل ستة اشهر ، أو كل سنة أو سنتين ، أو اذا كان القانون في البلد الآخر يجيز للحكومة اخراج أي اجنبي من اراضيها بتدبير اداري بسيط لا بحكم قضائي ، او اذا كانت قوانين البلد الآخر تفرض على العامل الاجنبي عدم اصطحاب أي فرد من افراد عائلته معه . ففي الحالة الاولى ، يكفي ان تمتنع الدولة عن تجديد اذونات اقامة العمال كي تفشل الخطة السكانية . وفي الحالة الثانية ، يكفي ان تسوء العلاقات بين الدولة التي ينتمي إليها العمال والدولة التي يعملون فيها كي تضع الدولة المضيفة العمال الأجانب المعنيين خارج حدودها فتفشل الخطة السكانية . وفي الحالة الثالثة ، فان الضرر الناجم عن تشتيت عائلة كل عامل يفوق كل حسنات الخطة السكانية . مجمل القول ، إنه في ظل هذا النوع من القوانين ، فان أية سياسة سكانية طويلة المدى يجب ان تأخذ هذه القوانين في عين الاعتبار وإلا تبقى معرضة للفشل .

من هنا تتضح أهمية الدراسات القانونية في رسم السياسات السكانية ، ذلك أن الدراسات القانونية تشكل حلقة متكاملة مع الدراسات الديموغرافية ، والاقتصادية والاجتماعية التي تسبق عادة وضع سياسة سكانية ناجحة .

٢ ــ في ميثاق الجامعة العربية

ينطلق ميثاق جامعة الدول العربية من واقع هو أن هناك رأيا عربياً عاماً يؤمن بالوحدة العربية ويريد تحقيقها ، وأنه استجابة لهذا الرأي العربي العام ، عقدت الدول العربية ميثاقاً للجامعة الغرض منه (المادة ٢) : [٥]

«توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها . كذلك من اغراضها تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقا بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها في الشؤون الآتية :

أ ــ الشؤون الاقتصادية والمالية الخ ...

ب ــ شؤون المواصلات ..

---

(٥) وضع ميثاق جامعة الدول العربية في أذار (مارس) ١٩٤٥ في القاهرة وقد وقعت عليه جميع الدول العربية المستقلة آنذاك وهي : سوريا ولبنان والاردن والعراق والمملكة العربية السعودية واليمن ومصر . وقد تضمن الميثاق ملحقان : الاول يتعلق بفلسطين ، والثاني يتعلق بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة في مجلس الجامعة ، أي البلاد العربية غير المستقلة . وتضم جامعة الدول العربية الآن جميع الدول العربية وعددهم اثنان وعشرين عضوا .

ج — شؤون الثقافة
د — شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين .
هـ — الشؤون الاجتماعية .
و — الشؤون الصحية . »

ومما لا شك فيه أن اعتراف ميثاق جامعة الدول العربية بوحدة العرب ، والعمل على تحقيق هذه الوحدة بالشكل المذكور أعلاه ، يسمحان بالقول ان هذا الميثاق يعترف اعترافا ضمنيا بحرية تنقل الرعايا العرب بين الدول العربية ، ذلك ان حرية التنقل للاشخاص هي من مستلزمات هذه الوحدة ، ولا يمكن تصور هذه دون تلك .

والواقع ان جامعة الدول العربية قد سارت شوطاً بعيداً في مجال الاعتراف اعترافاً صريحاً بحرية التنقل للمواطنين العرب في ديارهم وذلك منذ تأسيسها في أذار سنة ١٩٤٥ .

ففي ٣ حزيران (يونيو) ١٩٥٧ ، وافق المجلس التابع للجامعة[٦] ، على اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة التي جاء في المادة الاولى منها ما يلي :

« تقوم بين دول الجامعة العربية وحدة اقتصادية كاملة تضمن بصورة خاصة لتلك الدول ولرعاياها على قدم المساواة :
حرية انتقال الاشخاص ورؤوس الأموال ... وحرية الاقامة والعمل والاستخدام » .

هذا الاعتراف الصريح بحرية تنقل الاشخاص واقامتهم ، وبالتالي ، حريتهم في الهجرة ، لم يقتصر على الاتفاقات الاقتصادية فحسب ، بل تعداها الى نشاطات أخرى عديدة . نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر المعاهدة الثقافية بين دول الجامعة العربية والتي وافق مجلسُ الجامعة عليها بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٤٥ . فقد وافقت دول الجامعة ، بموجب هذه المعاهدة ، على تبادل المدرسين والاساتذة بين معاهدها العلمية بالشروط العامة والفردية التي تتفق عليها ، وعلى ان تعتبر مدة الخدمة لمن كان موظفا حكوميا من المدرسين أو الاساتذة الذين يشملهم التبادل كأنها خدمة في حكومته مع حفظ حقه من حيث المنصب والترقية والتقاعد (المادة ٢) ، كما وافقت على تبادل الطلبة والتلاميذ بين معاهدها العلمية (المادة ٣) . وعلى تبادل انشاء المعاهد العلمية والتعليمية (المادة ٥) .

بيد ان هذا الاعتراف الصريح بحرية انتقال الاشخاص والاقامة والعمل والاستخدام ، أي بحرية الهجرة ، يبقى ناقصاً اذا لم تصدر تشريعات داخلية تضع هذه الحرية موضع التنفيذ . فما هي هذه التشريعات بالنسبة للدول العربية المعنية في هذه الدراسة ؟

٣ — في دساتير بعض الدول العربية .

إن دستور جمهورية مصر العربية صريح للغاية في هذا المجال . فالمادة ٥١ منه تنص على ما يلي :
« لا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة اليها » . وتضيف المادة ٥٢ : « للمواطنين حق الهجرة الدائمة أو الموقوتة الى

---

(٦) كان المجلس الاقتصادي قد أنشيء بموجب المادة الثامنة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية التي كان مجلس الجامعة قد أقرها في ١٣ نيسان (أبريل) ١٩٥٠

الخارج ، وينظم القانون هذا الحق واجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد» .

أما دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣ ، فيشدد في الفقرة الأولى من المادة ٣٣ على أنه «لا يجوز إبعاد المواطن عن أرض الوطن» .

وكذلك دستور المملكة الاردنية الهاشمية الذي جاء فيه النص الآتي «لا يجوز أبعاد أردني عن ديار المملكة». (الفقرة ١ من المادة ٩ لدستور عام ١٩٥٢ المعمول به حاليا) .

ودستور دولة الكويت ينص في المادة ٢٨ على أنه «لا يجوز ابعاد كويتي عن الكويت أو منعه من العودة اليها» .

هذه المادة من دستور دولة الكويت ، تقابلها المادة ٣٧ من الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة التي تنص على ما يلي : «لا يجوز أبعاد المواطنين أو نفيهم من الاتحاد» .

بقي هناك الدستور اللبناني الذي صدر في ٢٣ ايار (مايو) ١٩٢٦ والذي لا يزال ساري المفعول حتى اليوم . أن الدستور اللبناني صامت تماما لجهة حق المواطنين اللبنانيين في مغادرة بلدهم والعودة اليه . ولا عجب في ذلك ، لأن هذا الحق لم يكن قد تبلور ، كما لم تكن الدول قد توصلت الى الاعتراف به قانونا في الوقت الذي وضع فيه الدستور اللبناني .

هل يعني ذلك أن اللبنانيين محرومون من هذا الحق ؟ الجواب هو بالتأكيد لا كما سيتضح من الملاحظات التالية التي تستدعيها النصوص الدستورية المذكورة أعلاه .

الملاحظة الأولى وهي أن جميع الدساتير المذكورة صامتة تماما لجهة حق مواطني هذه الدول في مغادرة اراضي بلادهم باستثناء الدستور المصري . هناك تفسيران لهذه الظاهرة هما : اما ان تكون هذه الدول قد اعتبرت ان حق مواطنيها في مغادرة بلادهم أمر مسلم به ، وبالتالي ، فقد رأت أن لا حاجة هناك لذكر هذا الحق في الدستور ، أو أن تكون هذه الدول قد رأت في اعطاء هذا الحق بنص مكتوب في الدستور امرا يهدد الامن القومي للدولة بمعناه الواسع ، أي بمعناه السياسي ، والاقتصادي ، والثقافي ، والاجتماعي ، علما بأننا نفترض في جميع الأحوال بأن المواطن لم يرتكب جريمة أو جنحة وانه كان دائما مطيعا للقانون .

فأي التفسيرين أقرب الى الواقع ؟

لا شك أن عدم وجود نصوص دستورية أو نصوص قانونية تعطي المواطن حقه في مغادرة بلده لا يعني بالضرورة عدم وجود هذا الحق للمواطن أو انكاره عليه .

أضف الى ذلك ، أن جميع الدول العربية المعنية في هذه الدراسة هي اعضاء في منظمة الامم المتحدة ، وبالتالي ، فهي كلها طرف في الاعلان العالمي لحقوق الانسان . وهذا يعني ان هذه الدول ملزمة أدبيا باعطاء هذا الحق الى مواطنيها .

وفوق هذا وذاك ، ليست هناك نصوص قانونية في أي من هذه البلدان ، تمنع مواطنيها في الحالات العادية من مغادرة بلادهم . ولما كانت الاباحة هي الأصل ، فأن حق مواطني هذه الدول في مغادرة بلادهم هي من الامور المسلّم بها على أساس القاعدة القانونية القائلة بأن ما لا يمنعه القانون مسموح به .

كل هذا يعني أن حق المواطن في مغادرة بلده موجود بالرغم من عدم وجوده بنص دستوري أو قانوني . هذا في الحالات العادية

والاوضاع الطبيعية .

أما في الحالات الاستثنائية والاوضاع غير الطبيعية ، فيمكن للدولة أن تضع قيودا وتمنع المواطن من مغادرة بلده بحجة أن هذا العمل يشكل تهديدا للأمن القومي ، أو للانتظام العام ، أو للآداب العامة ، أو لحريات الآخرين وحقوقهم .

والواقع أن المواطنين ملزمون بالحصول على جوزا سفر أو وثائق سفر أخرى لمغادرة بلادهم . فاذا كان النظام السياسي القائم في الدولة يتوسع في تفسير القيود الموضوعة على حق المواطنين في مغادرة بلدهم ويتشدد في تطبيقها حتى يمنحه لمن يشاء من المواطنين ويحجبه عمّن يشاء وذلك عن طريق منح جواز سفر أو وثيقة السفر لطالبها أو حجبها عنه .

ففي غياب نص دستوري أو قانوني يضمن للمواطن حقه في مغادرة بلده ، يصبح هذا الحق امرا متحولا يتبدل بالنسبة للمكان . وفي المكان بالنسبة للزمان . اذ كثيرا ما يتبدل موقف النظام السياسي في نفس البلد من هذا الحق . فيعتبره حقا للمواطن في بعض المراحل . وامتيازا يمنحه للمواطن في بعض المراحل الأخرى .

الملاحظة الثانية هي أن النص الوارد في الدستور المصري حول حق المواطن في الهجرة الدائمة أو المؤقتة مبهم وتعوزه ايضاحات كثيرة . ففي ظاهره على الأقل ، يدل هذا النص على أنه يشمل المواطنين المصريين الراغبين في الخروج بقصد العمل . وعليه فإن مغادرة المصري بلاده للعمل في الخارج يعتمد على الحصول على اذن مسبق للعمل في الدولة المقصودة . وهو أمر تتطلبه معظم التشريعات الداخلية للدول ، اكثر مما يعتمد على ممارسة المواطن المصري لحقه في المغادرة .

والواقع أن تحديد القطاعات التي يمكنها أن تهاجر أمر منوط بادارة القوى العاملة التي لها . بالاضافة . سلطة رفض أو قبول طلب الهجرة . فاذا كان جواب هذه الادارة ايجابيا . يحال الطلب الى وزارة الداخلية للموافقة عليه . وفي حال الموافقة يذهب صاحب الطلب الى سفارة الدولة المطلوبة للهجرة اليها لاجراء ما يلزم اجراؤه . وفي النهاية تحال كل هذه المعلومات عن الهجرة الى الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء الذي يصدر بيانات سنوية بعدد المهاجرين والقطاعات التي ينتمون اليها .

الملاحظة الثالثة هي أنه باستثناء الدستور اللبناني ، نصت جميع الدساتير الباقية على ضمان حق المواطن في العودة الى وطنه سواء بنص صريح كما هي الحال في الدستورين المصري والكويتي ، أم بنص ضمني كما هي الحال في دساتير كل من سوريا . والاردن . والامارات العربية المتحدة التي اكتفت بالقول انه لا يجوز أبعاد المواطن عن وطنه . وهو نص يتضمن قانونا حق المواطن في العودة الى بلده .

واذا كانت هذه الدساتير الخمسة قد تضمنت هذه النصوص . فلأنها تأثرت . شأنها شأن معظم الدساتير في العالم التي وضعت بعد الحرب العالمية الثانية ، بميثاق الأمم المتحدة . وبالاعلان العالمي لحقوق الانسان . الأمر الذي يفسر غيابها في الدستور اللبناني الذي وضع في سنة ١٩٢٦ . إلا أن غيابها لا يعني اطلاقا أن الدولة اللبنانية أنكرت ، أو تنكر على اللبناني حقه في مغادرة بلده والعودة اليه . ان الدولة اللبنانية ، بسبب تاريخ لبنان الطويل في مجال الهجرة . قد اعتبرت ان هذا الحق هو من الحقوق البديهية لكل مواطن . والقانون الذي صدر سنة ١٩٢٤ عن سلطة الانتداب والذي لا يزال ساري المفعول حتى اليوم دليل صريح على ذلك . ففي ٤ كانون اول (ديسمبر) ١٩٢٤ ، صدر عن سلطات الانتداب القرار رقم (٢٩٧٥) الذي يتضح منه أنه وضع لتنظيم عمليات هجرة المواطنين . فقد جاء في المادة ٢ من هذا القرار أن المهاجر هو :

«كل لبناني من أهالي سوريا (الغت سوريا هذا القرار) ولبنان يترك بلاده طلبا للعمل أو يرافق أو يذهب للالتحاق بزوجه أو أصوله أو فروعه أو بأخوته وأخواته وأعمامه وعماته وابناء أو بنات أخوته وأخواته أو أزواجهم المهاجرين للغاية نفسها أو من يرجع ضمن الشروط نفسها الى البلدان التي هاجر منها» .

يتضح من كل ما تقدم ، أن حق المواطن في مغادرة بلده هو حق مضمون في الدول العربية الست التي درسناها لكل المواطنين في الحالات العادية والاوضاع الطبيعية . أما في الحالات الاستثنائية والاوضاع غير الطبيعية ، وفي غياب نصوص دستورية أو قانونية تضمن هذا الحق ، فان حق المواطن في مغادرة بلده قابل للتحول من حق اساسي الى امتياز تمنحه الدولة لمن تشاء ، وان هذا التحول قد يحدث بالنسبة للمكان ، وفي المكان بالنسبة للزمان .

وفيما خص حق المواطن في العودة الى بلده ، فالدول العربية المعنية تعترف بهذا الحق بشكل مطلق وتضمنه لجميع مواطنيها بنص دستوري وقانوني .

٤ — في دخول المواطن الى بلد غير بلد الأصل .

يخرج المواطن من بلده و يدخل بلدا آخر وذلك أما بقصد المرور ، أو الاقامة المؤقتة ، أو الاقامة الدائمة . و يصحب هذا الانتقال ، انتقال من وضع تطبق فيه قوانين الدولة التي يحمل جنسيتها الى وضع تطبق فيه قوانين دولة لا يحمل جنسيتها وهو موجود على اراضيها كأجنبي .

إلا أنه قبل الانتقال الى دراسة القوانين التي يخضع لها المواطن في وضعه الجديد ، لا بد أولا من تحديد القواعد القانونية التي مكنته من دخول بلد غير البلد الذي ينتمي اليه . فالهجرة تفترض ان هناك استعدادا لدى الدول الاخرى بقبول الاجانب على اراضيها . فهل الدولة ملزمة بهذا القبول ؟

ليس في القانون الدولي العام قاعدة قانونية تلزم الدول بقبول أي انسان على اراضيها باستثناء مواطنيها ، وباستثناء الدبلوماسيين وموظفي الهيئات الدولية واللاجئين اليها بسبب الكوارث .

بيد أن هناك رأيا آخر يقول بأن الدول ملزمة حقوقيا بقبول الأجانب على اراضيها . وحجتهم في ذلك أن التعاون والتضامن ضروريان للدول المتمدنة كافة ان لجهة حفظ الأمن والسلام في العالم ، أو لجهة عدم استطاعة أية دولة بالاكتفاء الذاتي اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا ، وبالتالي ، فان الاتصال مفروض على الدول المتمدنة كافة . وما تنقل الاشخاص الا مظهرا من مظاهر هذا الاتصال فيما بينها .

مهما يكن من أمر ، فالتزام الدول بقبول الاجانب على أراضيها ليس التزاما مطلقا . بل انه يقف عند حق كل دولة في ان تحافظ على بقائها من جهة ، وواجبها في حماية الأجنبي الذي يدخل الى اراضيها من جهة أخرى .

لذلك ، من حق الدولة أن تمنع دخول الاشخاص الذي يهددون أمنها وسلامتها ، أو الاشخاص الذين يحملون امراضا سارية ، كما أن من واجبها أن تمنع دخول المعدمين والعجزة اذا كانت اوضاعها لا تسمح لها بتغيير أوضاعهم الى الأحسن .

إذن ، الدولة ملزمة بقبول الأجانب على أراضيها . إلا أنه في نفس الوقت ، من حق الدولة وواجبها أن تمنع دخول الاجانب الذين يشكلون خطرا سياسيا أو اقتصاديا أو اجتماعيا أو صحيا عليها .

الفصل الثاني : الوضع القانوني للأجانب .

١ — لمحة تاريخية عن مفهوم الأجنبي

عرف العالم العربي مفهوما للأجنبي باختلاف العصور التي مرت عليه . ومما لا شك فيه أن لمحة تاريخية عن التطور الذي طرأ على مفهوم الاجنبي عبر العصور التي مرت فيها شعوب هذه المنطقة تغني هذا البحث وتساعد الدارس على تقدير أفضل لمفهوم الأجنبي في القوانين السائدة في الدول العربية اليوم .

الأجنبي في عصر الجاهلية كان الغريب عن القبيلة .

ثم جاء الاسلام ووضع حدا لهذا المفهوم القبلي . ففي آيات بينات وضع الاسلام قواعد دينية وحقوقية أساسها أن المسلمين ، أينما كانوا ، يؤلفون أمة واحدة ، وبالتالي ، اعتبر الاسلام أن الجنسية جزء من الدين لا ينفصل عنه .

وعلى هذا ، فقد ميّز الاسلام بين المسلمين من جهة ، وبين الذميين والمستأمنين والمحاربين من جهة أخرى .

الذميون أو الكتابيون كانوا مرتبطين مع المسلمين بعهد الذمة . وكانوا يؤدون ضريبة خاصة هي «الجزية» التي استثني منها الشيوخ والعاجزون والنساء والاطفال ورجال الدين . كذلك كان على الذميين أن يؤدوا «الخراج» عن الاراضي المفتوحة أسوة بالمسلمين .

والمسيحيون كانوا من أهل الذمة الذين نالوا رضا النبي محمد (صلعم) . وظهر هذا الرضا في آيات كريمة منها :

«لتجدن أشد الناس عداوة للذين آمنوا اليهود والذين أشركوا ولتجدن أقربهم مودة للذين آمنوا الذين قالوا انّا نصارى ذلك بأن منهم قسيسين ورهبانا وأنهم لا يستكبرون » .

المستأمنون أو المعاهدون هم الذين كانوا يقيمون مؤقتا في دار الاسلام بموجب أمان عام أو خاص . والأمان العام يعقد بين حكومة مسلمة وحكومة غير مسلمة . والامان الخاص يعقد بين شخصين أحدهم من المسلمين ، والآخر من المنتمين الى دولة غير اسلامية .

وكان يحق للشخص الذي يدخل دار الاسلام بإذن صريح أن يتمتع فيها بحماية الشرائع ومنها حرية التجول والاتجار لمدة سنة و يوم واحد فقط . ومن بقي في دار الاسلام بالرغم من مرور هذه المدة ، يصبح من الذميين أي يدفع الجزية ويمنع من الرجوع الى بلده .

أما المحاربون فهم الفئة الثالثة من غير المسلمين أي عبدة الاوثان ولا هوادة معهم لأنهم لا يؤمنون بالله[٧]

وفي العهد العثماني الذي دام حوالي خمسة قرون ، طبقت بادىء ذي بدء ، المبادىء التي كانت قد سارت عليها الخلافة الاسلامية .

---

(٧) لبحث شيق حول هذا الموضوع انظر : فؤاد شباط (١٩٦٥ ، ص ٨ — ١٤) .

والمعلوم أن العهد العثماني عرف بعهد الامتيازات الأجنبية "capitulations" . وكانت تشمل هذه الامتيازات في بدايتها الشؤون المذهبية لرعايا وسكان الامبراطورية العثمانية من المسيحيين الارثوذكس . الا أنها أخذت تتسع مع الزمن فأصبحت تشمل الشؤون المذهبية والتجارية والضريبية والقضائية . وقد توسعت سياسة السلطان في اعطاء هذه الامتيازات مع الزمن الى الأقليات الاخرى القاطنة في الامبراطورية العثمانية فشملت الارمن ، ثم الاقباط ، فاليهود ، فاللاتين .

ولما كانت الدولة العثمانية تعتبر الجنسية العثمانية ملاصقة للدين الإسلامي ، فقد اصبحت الاقليات غير المسلمة القاطنة في الدولة العثمانية تشكل دولا ضمن الدولة بما اعطيت من امتيازات في الحقلين المذهبي والادارة المحلية . وكانت الرابطة الاساسية التي تربط رعايا هذه الأقليات بالدولة العثمانية هي رابطة دفع «الجزية» و«الخراج» ، مقابل حماية الدولة .

وسرعان ما تدخلت الدول الأجنبية في شؤون الامبراطورية الداخلية بحجّة حماية مصالح هذه الأقليات . فأعلنت فرنسا حمايتها للكاثوليك ، وروسيا القيصرية للروم الارثوذكس ، وبريطانيا لطائفة البروتستانت .

هذا كله بالنسبة للرعايا غير المسلمين القاطنين اصلا في الامبراطورية العثمانية بما فيهم الرعايا الذين ينتمون الى الدول التي ضمتها الدولة العثمانية الى امبراطوريتها .

أما بالنسبة للاشخاص الذين كانوا موجودين في البلاد والذين لم يكونوا من رعايا الدول التي ضمتها الدولة العثمانية الى امبراطوريتها ، فقد كانوا يتمتعون بحرية التنقل والتجارة في ارجاء الامبراطورية كما كانت لهم محاكمهم الخاصة للبت في الدعاوى التي كانت تنشأ بينهم . وقد عرفت هذه الامتيازات بالامتيازات الأجنبية تمييزا لها عن الامتيازات التي كان يتمتع بها الرعايا غير المسلمين القاطنين اصلا في الامبراطورية . وقد أقرت الامتيازات الاجنبية رسميا ولاول مرة بمعاهدة عقدها السلطان سليمان الثاني في شباط (فبراير) سنة ١٥٣٥ مع ملك فرنسا فرنسوا الاول . وتضمنت هذه المعاهدة سبع عشرة مادة تناولت حرية الانتقال والتجارة والقضاء المدني والتجاري والجزائي ووضع الافرنج السياسي (Kamel Bey 1930) . وقد نصت المادة الاولى من هذه المعاهدة على ما يلي :

«سلام ومودة بين الاميرين وبين رعايا كل منهما ، أمن متبادل للتجول في الدولتين .

حرية متبادلة للاتجار في اراضي الدولتين دون الخضوع لأي شيء سوى ما هو مطلوب من رعايا الدولة نفسها» .

وكرت ، بعد ذلك ، سبحة معاهدات الامتيازات الأجنبية ، فوقع السلطان تسعا منها مع فرنسا وحدها بين سنة ١٥٣٥ وسنة ١٧٤٠ . وكانت المعاهدة الأخيرة التي وقعها السلطان مع لويس الرابع عشر هي الأهم إذ تضمنت جميع الامتيازات المعطاة في المعاهدات السابقة ، وبقيت نافذة المفعول حتى نهاية العهد العثماني في آخر الحرب العالمية الأولى .

ولم يقتصر عقد معاهدات الامتيازات الأجنبية على الدولة الفرنسية ، بل عقد السلطان العديد منها مع دول كثيرة ، وكانت كلها على غرار المعاهدة الموقعة مع فرنسا . ومن هذه الدول كانت : انكلترة ، البلاد المنخفضة (هولندة) ، النمسا ، بروسيا ، روسيا ، السويد ، صقلية ، الدانمارك ، اسبانيا ، سردينيا ، ايطاليا ، الولايات المتحدة الاميركية ، بلجيكا وغيرها من الدول .

ومما تجدر الاشارة إليه هو أن جميع هذه المعاهدات لم تعمل بالقاعدة المعمول بها اليوم ، وهي حق الدولة في منع الأجانب غير المرغوب فيهم من الدخول الى أراضيها أو إخراجهم من أراضيها . وعليه فقد كانت الامبراطورية مسرحا لمن يشاء أن يدخلها من الأجانب بحماية ممثليهم الدبلوماسيين والقنصليين .

وبسبب نظام الحماية المذكور آنفا ، لم تطبق معاهدات الامتيازات الأجنبية على رعايا تلك الدول وحدها ، بل امتدت لتطبق ايضا

على من كانوا في حماية تلك الدول من رعايا الامبراطورية العثمانية والقاطنين على اراضيها وقد أطلق على هؤلاء اسم «المحميّـن» "protégés"

فالمواطن العثماني الذي كان يحصل على براءة حماية أجنبية من إحدى القنصليات أو السفارات الأجنبية كان يحصل بموجب هذه البراءة على امتيازات عديدة أهمها الاعفاء من الضريبة ، والاعفاء من الخدمة العسكرية في عسكر السلطان . ولما كانت السفارات والقنصليات الأجنبية تتساهل في اعطاء هذه البراءات بسبب نظام الحماية الاجنبية ، فقد كثر عدد المحميين بشكل أزعج السلطان الذي حاول ان يضع حدا لهذا الوضع ولكنه فشل .

وهكذا يمكن القول أن الامتيازات الأجنبية لم تكن تشمل الأجانب أي الأشخاص المنتمين الى دول لم تضمها الدولة العثمانية الى امبراطوريتها فحسب ، بل كانت تشمل ايضا سكان الامبراطورية نفسها الذين كانوا يتمتعون بحماية الدول الأجنبية .

وفي سنة ١٨٦٩ ، أصدر السلطان لأول مرة قانونا للجنسية فصل فيه الدين عن الجنسية وأقر بالنظرية الحديثة للجنسية إذ بنى الجنسية العثمانية على أساس حق الدم jus sanguinis، وحق الاقليم jus soli . وقد نصت المادتان الأولى والثانية من هذا القانون على الآتي :

المادة الأولى— يكون عثمانيا كل شخص ولد من أبوين عثمانيين أوكان أبوه عثمانيا .
المادة الثانية— يجوز لكل شخص ولد في الديار العثمانية من أبوين أجنبيين أن يطالب بالجنسية العثمانية في خلال السنوات الثلاث التالية لبلوغه سن الرشد . (عبد الرحمن ١٩٧٠) .

ونص القانون أيضا على أن التجنس بالجنسية العثمانية ممكن لكل أجنبي بلغ سن الرشد وكان مقيما مدة خمس سنوات متتالية على اراضي الامبراطورية العثمانية ، بعد أن يقدم طلبا في هذا الشأن .

وبموجب هذا القانون تكون الدولة العثمانية قد فصلت لاول مرة بين الدين والجنسية ، وتكون قد حددت جنسية العثماني على أساس النظرية الحديثة للجنسية ، وبشكل غير مباشر مفهوم الأجنبي .

بقي هذا التحديد نظريا ، بمعنى أنه لم يدخل حيز التنفيذ لأن الدول الأجنبية استمرت في تهشيم جسم «الرجل المريض» حتى نهاية الحرب العالمية الأولى ، والى ما بعد ذلك حتى سنة ١٩٢٤ ، أي الى تاريخ إقرار معاهدة لوزان في ٢٤ تموز (يوليو) ١٩٢٤ التي تم بموجبها القضاء نهائيا على الامتيازات والتي تم بموجبها أيضا تحديد مصير سكان الأراضي التي انسلخت عن الاراضي العثمانية وجنسيتهم ، ومنهم سكان اراضي الدول العربية .

أما وقد خصصت هذه الدراسة جزءا منفردا لقوانين التجنس ، فإننا ننتقل الآن الى تحديد مفهوم الأجنبي في القوانين السائدة اليوم في الدول العربية المعنية بهذه الدراسة .

٢ — من هو الأجنبي ؟

أول سؤال يتبادر الى الذهن هو : من هو الأجنبي ؟ كيف تحدد قوانين الدول العربية مفهوم الأجنبي ؟

لو اكتفينا بالمفهوم التالي البسيط للأجنبي وقلنا انه الشخص الموجود على أراضي دولة لا يحمل جنسيتها ، لرأينا أن هذا المفهوم يتناقض مع قوانين عديدة في الدول العربية الست التي نحن بصدد دراستها . مثال على ذلك أن المرسوم التشريعي (القانون) رقم ٢٩ المؤرخ في ١٩٧٠/١/١٥ في شأن دخول الاجانب الى أراضي الجمهورية العربية السورية واقامتهم فيها وخروجهم منها ، قد أخرج جميع الرعايا العرب من مفهوم الأجنبي في ما خص هذا القانون إخراجا كليا ، إذ نص في مادته الاولى على ما يلي :

«يعتبر أجنبيا ، في حكم هذا المرسوم التشريعي ، كل من لا يتمتع بجنسية الجمهورية العربية السورية أو جنسية بلد عربي آخر» .

وخلافا لهذا المفهوم ، ينص القانون اللبناني المماثل الصادر في ١٠/٧/١٩٦٢ في مادته الاولى على الآتي :

«يعد أجنبيا ، بالمعنى المقصود بهذا القانون ، كل شخص حقيقي من غير التابعية اللبنانية» .

وفي القوانين المماثلة لهذين القانونين في كل من مصر والاردن والامارات العربية المتحدة ، حدد الأجنبي بالمفهوم ذاته الذي حدد به في القانون اللبناني . ففي مصر اعتبر القانون المماثل أن الأجنبي هو «كل من لا يتمتع بجنسية الجمهورية العربية المتحدة»[٨] ، وفي الأردن «كل من لا يتمتع بالجنسية الأردنية»[٩] ، وهكذا في الامارات العربية المتحدة[١٠] . أما في الكويت ، فالقانون الذي ينظم دخول واقامة وخروج الأجانب[١١] ، صامت لجهة تحديد مفهوم الاجنبي ، علما بأنه يتبين من سياق هذا القانون أن الأجنبي هو من لا يحمل الجنسية الكويتية .

بيد أنه بالرغم من أن قوانين الدول الخمس الأخيرة المذكورة أعلاه قد طبقت مفهوم الأجنبي على الرعايا العرب في مجال الدخول والخروج والاقامة ، الا أن هذه القوانين تتضمن احكاما أخرجت الرعايا العرب ، أو رعايا بعض الدول العربية من مفهوم الأجنبي . والى أن ننتقل لمعالجة هذا الموضوع بالتفصيل ، يكفي الآن أن نعطي المثل التالي .

يتبين من نص المادة السادسة من القانون اللبناني المذكور ، أي القانون الصادر في ١٠ تموز (يوليو) ١٩٦٢ ، ان هناك اشخاصا معفيين من وثائق السفر وسمات الدخول الى لبنان . والواقع أن نص هذه المادة هو تثبيت للقانون الصادر بتاريخ ٢٩ ايار (مايو) ١٩٥٣ ، الذي خول السلطة التنفيذية جواز الغاء السمات القنصلية عن جميع رعايا الدول العربية القادمين الى لبنان بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء . وقد صدر هذا المرسوم فعلا بتاريخ ٨ تموز (يوليو) ١٩٥٦ بمادة وحيدة هي :

«تلغى السمات القنصلية عن رعايا الدول العربية القادمين الى لبنان» .

إذن ، أن المواطن العربي الموجود على أراضي دولة عربية لا يحمل جنسيتها لا يمكن اعتباره أجنبيا في كل الحالات . ففي بعض الحالات هو في وضع يتساوى فيه مع مواطني تلك الدولة ، وفي بعض الحالات الأخرى هو في وضع الأجنبي المتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأجنبي غير العربي .

لا شك أن هذا الواقع يعكس حقيقة مهمة هي أن الدول العربية تؤمن بأن العرب يؤلفون أمة واحدة ، كما هو منصوص عليه في مستهل دساتير سوريا ومصر والاردن والكويت والامارات العربية المتحدة ، باستثناء الدستور اللبناني الذي وضع ، كما ذكر سابقا ، سنة ١٩٢٦ . هذا يعني ، ان هذه الدول تؤمن بوجود جنسية عربية بالمعنى التاريخي والاجتماعي ، وان تكن هذه الجنسية غير موجودة بالمعنى القانوني . وهذا الواقع المعترف به في نصوص دستورية مكتوبة ، كان لا بد له من أن ينعكس على التشريعات الداخلية بحيث تعمد كل دولة الى اخراج الرعايا العرب من مفهوم الأجنبي ، كليا أو جزئيا ، من القوانين التي تسنها وذلك حسبما تسمح به ظروفها الخاصة . فما هي القوانين التي تطبق على كل مواطن يخرج من بلده ليدخل بلدا آخر وذلك بقصد المرور ، أو الاقامة الدائمة ، أو الاقامة المؤقتة ، في الدول العربية

---

(٨) القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ — المادة ١ .

(٩) القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ — المادة ٢ .

(١٠) القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٣ — المادة ١ .

(١١) المرسوم الاميري رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ بقانون اقامة الأجانب المعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٦٣ .

الست موضوع هذه الدراسة ؟

٣ ــ دخول واقامة وخروج الأجانب

أ ــ الدخول

أن المرسوم التشريعي رقم ٢٩ تاريخ ١٩٧٠/١/١٥ هو الذي ينظم مسائل دخول الأجانب الى الأراضي السورية ، واقامتهم فيها ، وخروجهم منها . ويتضح من هذا المرسوم ان سوريا قد أخرجت جميع أبناء الدول العربية من مفهوم الأجنبي في المسائل التي ينظمها كما هو واضح من نص الفقرة الثانية من الأسباب الموجبة لهذا القانون والتي تقول الآتي :

« أن التشريعات السابقة والنافذة المتعلقة بدخول واقامة الأجانب لم تفرق في أحكامها بين المواطنين العرب وبين الأجانب .

« وايمانا من الثورة في القطر العربي السوري ، بحتمية وحدة الأمة العربية ، وبضرورة توفير المناخ الملائم لقيامها ،

« وتمشيا مع قرارات مجلس الوحدة الاقتصادية العربية بشأن حرية انتقال واقامة المواطنين العرب في الدول العربية ،

فقد نص المشروع على اخراج أبناء الدول العربية الأخرى من مفهوم الأجانب ... »

وقد نص القانون على ذلك في المادة الاولى منه .

ولما كان أمر تنفيذ هذا القانون منوط بوزير الداخلية ، فقد اصدر الوزير القرار رقم ٢٧٠/ن تاريخ ١٩٧٠/٥/٢٠ ووضع فيه الأسس التي يجب اعتمادها عند تنفيذه . وفيما يلي نص هذا القرار :

« يعفى أبناء جميع الدول العربية والخليج العربي والامارات والسلطنات والمحميات العربية الأخرى من تأشيرة الدخول أو المرور من البلاد أو الاذن بالاقامة أو تأشيرة الخروج ومن حمل جواز السفر ومن الرسوم المترتبة على ذلك ومن مراجعة ادارة الهجرة والجوازات وفروعها في المحافظات ، دون اشتراط المعاملة بالمثل ، وعليهم عند دخولهم أو مغادرتهم البلاد ابراز الهويات أو البطاقات الشخصية أو العائلية أو جوازات سفرهم حيث يكتفى بتسجيلهم اصولا في سجلات القادمين والمغادرين ، وتوشح جوازاتهم فقط عند وجودها باختام الدخول أو المغادرة » .

يتضح من هذه النصوص ان القانون الحالي في سوريا قد سوّى بين المواطن السوري ، وبين أي شخص يحمل جنسية بلد عربي سواء كان عربيا بالأصل ام بالتجنس ، وسواء كان تابعا لدولة عربية عضو في الجامعة العربية ام كان تابعا لقطر عربي غير منتسب للجامعة في مسائل الدخول والاقامة والخروج وما يتعلق بها من مسائل اخرى كمراجعة الشرطة أو ادارة الهجرة والجوازات .

اخيرا ، هناك نقطة في المادة ٣٨ من القانون السوري المذكور تتعلق باللاجئين الفلسطينيين لا بدّ من جلائها . تنص المادة ٣٨ على الآتي :

« يثابر على تطبيق الأحكام الخاصة باللاجئين الفلسطينيين العرب الواردة في القرار بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ ولا سيما الفقرة (أ) من المادة ١٨ والمادة ٣٣ منه ، والى ان يصدر تشريع خاص ينظم أوضاعهم من حيث دخولهم واقامتهم وسفرهم والوثائق المتعلقة بذلك » .

الواقع أن القانون السوري رقم ٢٦٠ لسنة ١٩٥٦ قد سوّي بين الفلسطينيين الموجودين على الاراضي السورية ، وبين المواطنين السوريين

من حيث ممارسة حقوق التوظيف والعمل والتجارة وخدمة العلم مع احتفاظهم بجنسيتهم الاصلية . والى ان يصدر تشريع بتنظيم أوضاعهم المختلفة ، جاء النص المذكور اعلاه في المادة ٣٨ ليقول بضرورة المثابرة على تطبيق أحكام القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ . فماذا يقول هذا القانون بشأن اللاجئين الفلسطينيين ؟

المعلوم ان هذا القانون كان قد وضع ايام الوحدة بين سوريا ومصر ، وهو ينص على ان اللاجئين الفلسطينيين في الاقليم الشمالي (سوريا) يتمتعون باقامة خاصة (الفقرة أ من المادة ١٨) ، وان وزير الداخلية بقرار يصدر منه يعين اشكال واوضاع وثائق السفر التي تعطي للاجئين الفلسطينيين (المادة ٣٣) .

هذا كله بالنسبة الى سوريا . اما بالنسبة الى البلدان العربية الخمس الأخرى ، فان قوانين كل منها شملت رعايا الدول الباقية بمفهوم الأجنبي في دخولهم واقامتهم وخروجهم . الا ان هذه القوانين تضمنت ، في نفس الوقت ، احكاما خاصة برعايا بعض الدول العربية الأخرى ، خاصة برعايا بعض هذه الدول التي اخرجتهم فيها من مفهوم الأجنبي .

أن القانون اللبناني الصادر في ١٠ تموز (يوليو) ١٩٦٢ ، هو الذي ينظم دخول الأجانب الى لبنان واقامتهم فيه وخروجهم منه . وينص في مادته الاولى أن الأجنبي هو كل من لا يحمل التابعية اللبنانية .

وينص هذا القانون على ان دخول الأجنبي الى لبنان مشروط بالآتي (المادة ٦) :

١ — أن يكون الدخول عن طريق مراكز الأمن العام .
٢ — أن يكون مزوداً بالوثائق والسمات القانونية .
٣ — أن يكون حاملاً وثيقة سفر موسومة بسمة مرور أو بسمة اقامة من ممثل لبنان في الخارج أو من المراجع المكلفة رعاية مصالح اللبنانيين أو من الأمن العام .
٤ — إن على الأجنبي الراغب في الدخول الى لبنان لتعاطي مهنة أو عمل أن يحصل مسبقا على الوثيقة (رخصة عمل) من مديرية الأمن العام . وتضيف هذه المادة على أن الاشخاص غير اللبنانيين المعفين من وثائق السفر تضبط دوائر الأمن العام على الحدود دخولهم وخروجهم .

يتبين من هذه النصوص أن هناك اشخاصا غير لبنانيين معفين من وثائق السفر ومن السمات للدخول الى لبنان . فمن هم هؤلاء ؟

هناك أولا السوريون ، ذلك انه لا توجد وثائق سفر خاصة بالسوريين حين دخولهم لبنان . وهذا الأمر ينطبق على اللبنانيين حين دخولهم سوريا[١٢] . ففي الحالتين يكتفى بابراز بطاقة الهوية فقط على الحدود .

وهناك ثانيا الأردنيون . ففي ١٠ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٥٦ ، صدر قانون سمح للرعايا الأردنيين بدخول الأراضي اللبنانية دون حاجة الى جواز سفر وعلى ان يكتفى بابراز تذاكر الهوية على مخافر الحدود . ولهذا القانون أهمية خاصة بالنسبة الى دخول الرعايا العرب الى لبنان ،

---

(١٢) في ١٠ ايلول (سبتمبر) ١٩٧٦ ، اتخذت السلطات السورية تدبيرا مؤقتا بسبب الحرب في لبنان ، فرضت فيه على كل لبناني يريد الدخول الى الاراضي السورية أن يحصل على اذن مسبق من السلطات اللبنانية يسمح له بموجبه الدخول الى سوريا . ولا يزال هذا التدبير قائما حتى اليوم .

اذ انه أجاز للحكومة اللبنانية ان تصدر مرسوما تطبق فيه القاعدة المعمول بها مع الاردن ، أي دخول الأراضي اللبنانية بموجب تذكرة هوية تبرز على مخافر الحدود ، مع كل دولة عربية على أساس المعاملة بالمثل .

هذا كله بالنسبة الى اعفاء الرعايا السوريين والأردنيين من حمل جواز السفر لدخول لبنان . أما بالنسبة للاعفاءات من سمة قنصلية للدخول ، فقد صدر قانون بتاريخ ٢٩ أيار (مايو) ١٩٥٣ ، خوّل السلطة التنفيذية جواز الغاء السمات القنصلية عن رعايا جميع الدول العربية القادمين الى لبنان بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء . وقد صدر هذا المرسوم فعلاً بتاريخ ٨ تموز (يوليو) ١٩٥٦ بمادة وحيدة هي : «تلغى السمات القنصلية عن رعايا الدول العربية القادمين الى لبنان» .

وقد ألغت الاردن السمات القنصلية عن اللبنانيين الذين يودون دخول المملكة في ١٠ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٥٦ ، وفعلت مصر الشيء نفسه في ايلول (سبتمبر) ١٩٦٠ . اما اللبنانيون الذين يودون دخول الكويت أو الامارات العربية المتحدة ، فلا يزالون مقيدين بالحصول على سمة قنصلية للدخول اليهما .

وفيما خص اللاجئين الفلسطينيين ، فإن وضعهم في لبنان منظم بموجب المرسوم رقم ٧٧٠٦ تاريخ ٢٩ كانون أول (ديسمبر) ١٩٥٤ . وقد أعفي اللاجئون الفلسطينيون في لبنان بموجب هذا المرسوم من رسوم التأشير على جوازات سفرهم ومن رسوم الحصول على وثائق السفر وتمديدها وتجديدها .

هناك نقطة أخيرة لا بدّ من الاتيان على ذكرها الآن ، وهي انه خلافا للقوانين المماثلة في الدول العربية الأخرى ، فان القانون اللبناني الصادر في ١٠ تموز (يوليو) ١٩٦٢ ، قد افرد بابا خاصا بتنظيم دخول واقامة وعمل الفنانين الأجانب في لبنان . وقد أناطت المادة ١٤ من هذا القانون بوزير الداخلية صلاحية اصدار مرسوم يحدد هذه المسائل . وقد صدر هذا المرسوم فعلا بتاريخ ٦ آب (أغسطس) ١٩٦٢ تحت الرقم ١٠٢٦٧ وبموجبه لا يجوز لفناني المغاني الأجانب ، باستثناء السوريين ، ان يدخلوا الى أراضي لبنان الا اذا عقدوا مسبقا اتفاقا مع احد المحلات المفتوحة للعموم والمصنفة كمغنى ، وقبل عقد الاتفاق يجب على صاحب المحل ان يعرض مشروع الاتفاق على الأمن العام ويستأذن لعقده ، وانه لا يجوز للفنانة ان تعمل في لبنان أكثر من ستة اشهر دون انقطاع ولا يرخص لها بالعودة للعمل مجددا الا بعد غياب يوازي مدة عملها السابقة (المادة ٣ من المرسوم) . والجدير بالذكر هو ان هذا المرسوم قد أعفى الفنانات اللواتي يحملن جنسية احدى الدول العربية من تحديد مدة العمل المذكورة .

بالنسبة للمملكة الأردنية الهاشمية ، فالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ ينظم دخول الأجانب الى أراضي المملكة واقامتهم فيها وخروجهم منها وهو يشمل ، كالقانون اللبناني ، الرعايا العرب في مفهوم الأجنبي .

وشرائط دخول الأجنبي الى أراضي المملكة كما تنص عليها المواد ٤ — الى ١٥ من هذا القانون هي نفسها التي ينص عليها القانون اللبناني باختلاف شرطين أساسيين هما :

أولاً : اذا كان الراغب في الدخول الى المملكة من عديمي الجنسية أو اللاجئين ، فيشترط أن تتضمن وثيقة السفر التي يحملها تأشيرة تجيز له العودة الى البلد الذي أصدر هذه الوثيقة .

ثانياً : يفرض القانون على كل أجنبي يدخل المملكة شروطا مفصلة تتعلق بتسجيله لدى الدوائر الحكومية المختصة ، ومنها ان عليه ان

يحرر اقرارا عن حالته الشخصية وعن الغرض من حضوره ، ومدة اقامته ، ومحل سكنه لدى مركز الشرطة في الجهة التي يكون فيها وذلك ضمن ثلاثة ايام من تاريخ وصوله الى المملكة ، وان عليه ان يبلغ مركز الشرطة عن مكان اقامته الجديد في حال اراد تغيير محل اقامته القديم وذلك خلال ٤٨ ساعة من انتقاله ، كما عليه ان يبلغ مركز الشرطة في حال فقدان جواز السفر أو وثيقة السفر التي يحملها .

واحكام القانون في مصر[١٣] ، والكويت[١٤] ، والامارات العربية المتحدة[١٥] ، بشأن شرائط دخول الأجانب الى اراضي هذه الدول وتسجيلهم لدى الدوائر الحكومية هي نفسها كما في القانون الأردني مع الاستثناءات التالية :

١ — ان القانون الكويتي وقانون الامارات العربية لا يشترطان على الأجنبي الذي يدخل أراضي كل منهما بوثيقة تقوم مقام جواز السفر ان تكون هذه الوثيقة صالحة للعودة الى البلد الذي أصدرها ، كما هي أحكام القانونين المصري والأردني .

٢ — ان فترة التسجيل بعد الدخول لدى الدوائر الحكومية تتراوح بين ثلاثة أيام في مصر والأردن ، وأربع وعشرين ساعة في الكويت ، واسبوعاً في الامارات العربية .

ب — الاقامة

ان القانون اللبناني الصادر في ١٠ تموز (يوليو) ١٩٦٢ ، ينظم اقامة الأجنبي على اراضيه بالشكل الآتي (المواد ٨ الى ١٢) :

١ — يسمح بالاقامة لمرة واحدة ولمدة اقصاها خمسة عشر يوماً للأجنبي الذي حصل على سمة مرور للدخول الى لبنان ، ويجوز لمديرية الأمن العام ، في حالات استثنائية ان تمنح الداخل بسمة مرور ، سمة اقامة لمدة اقصاها ستة أشهر رحلة واحدة أو عدة رحلات .

٢ — ويجوز لمديرية الأمن العام تمديد سمة الاقامة مرة بعد مرة لمدة حدها الأقصى سنة اعتباراً من تاريخ الدخول الى لبنان .

٣ — ويجوز للامن العام ان يمنح الأجانب الراغبين في الاقامة في لبنان مدة سنة وما فوق بطاقات اقامة سنوية أو بطاقات اقامة دائمة صالحة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد .

ويضيف القانون اللبناني ان الأجنبي الذي يقيم في لبنان محظور عليه أن يتعاطى أي عمل أو مهنة ما لم يكن مرخصا له بذلك من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ويستثني من ذلك الفنانون (المادة ٢٥) .

ويفرد القانون اللبناني فصلا خاصاً باللجوء السياسي ويعتبر أن كل أجنبي موضوع ملاحقة أو محكوم عليه بجرم سياسي من سلطة غير لبنانية أو مهددة حياته أو حريته لأسباب سياسية يمكنه أن يطلب حق اللجوء السياسي (المادة ٢٦) ، ولا يحق لمن يمنح هذا الحق ان يقوم طيلة اقامته في لبنان بأي نشاط سياسي (المادة ٣٠) . وفي حال تقرر اخراج اللاجيء السياسي ، فلا يجوز ترحيله الى أرض دولة يخشى فيها على حياته أو حريته (المادة ٣١) .

أما في الأردن ، فالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ المتعلق بدخول واقامة وخروج الأجانب من المملكة ينص في المادة ٢٠ منه على ان لمدير عام وزارة الداخلية السلطة في السماح ببقاء الأجنبي في اراضي المملكة مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر ويمكن تمديدها بعد استطلاع رأي الدوائر والجهات الأخرى المختصة لثلاثة أشهر أخرى .

---

(١٣) القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ المواد ٢ و٨ الى ١٥ .

(١٤) المرسوم الأميري رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ ، المعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٦٣ المواد ١ — ٢ — ٤ — ٦ — ٨ .

(١٥) القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٣ المواد ٢ — ٣ — ١٣ — ١٤ — ١٥ .

أما الأجنبي الذي يقيم أو يرغب البقاء في المملكة فعليه ان يحصل على اذن اقامة (المادة ١٨) . ومدة هذا الاذن سنة واحدة قابلة للتجديد ، ويجوز لوزير الداخلية بتنسيب من المدير ان يمنح اذن الاقامة لمدة خمس سنوات للأجانب الذين اقاموا عشر سنوات في المملكة بصورة مشروعة (المادة ٢٢) .

إلا ان اذن الاقامة لا يعطى للأجنبي إلا ضمن الشروط المحددة بالقانون ، كما هي واردة في المادة ٢٦ التي تنص على الآتي :

« يمنح الأجنبي اذن اقامة اذا اقتنعت السلطات المختصة بوجاهة الاسباب التي تبرر اقامته ويشترط لمنحه ان تتوافر في الطالب أحد الاسباب التالية :

أ — ان يكون حاصلا على عقد بالعمل مع شركة أو محل تجاري مسجل أو مع صاحب أعمال معروف في المملكة بشرط ان لا يزاحم الاردنيين في اعمالهم وان يثبت ذلك بشهادة من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل أو من الجهات المختصة .

ب — أن يكون له اثناء اقامته مورد رزق مضمون وبطرق مشروعة من الداخل أو الخارج وأن يثبت ذلك بشهادة رسمية مصدقة .

ج — أن يكون قادماً لاستثمار أمواله في مشروعات تجارية أو صناعية توافق عليها وزارة الاقتصاد الوطني .

د — أن يكون ذا كفاءة علمية أو مهنية لا يتوفر مثلها في المملكة شريطة ان يثبت ذلك بشهادات خطية رسمية من جهات معتمدة وأن توافق على ذلك السلطات الأردنية المختصة .

هـ — أن يكون موظفاً أو مستخدما في إحدى البعثات الدبلوماسية أو القنصلية في المملكة بشرط المعاملة بالمثل .

و — أن يكون عاجزاً أو قاصراً ويكون عائله الوحيد مقيماً في المملكة .

ز — ان يكون طالباً مقبولاً في المعاهد الأردنية» .

وتنص المادة ٢٧ على أنه مع مراعاة ما ورد في هذه الشروط يجوز لوزير الداخلية تكليف الأجنبي «تقديم كفالة مالية لتغطية أية التزامات مالية قد تترتب عليه ولضمان خروجه بعد انتهاء اذن الاقامة الممنوح له» . ويجوز للوزير مصادرة هذه الكفالة اذا ارتكبت أية مخالفة لأحكامها (المادة ٣٨) .

هذا ويفرض القانون على كل من أتم السادسة عشرة من عمره من ابناء الاجنبي وبناته اثناء اقامته في المملكة الحصول على اذن اقامة وفق الشروط المنصوص عليها أعلاه (المادة ٢٥) .

ويفرض القانون على الأجنبي الذي يغادر المملكة نهائياً ان يسلم الى مديرية وزارة الداخلية أو أحد فروعها اذن الاقامة وغيره من الأذون الممنوحة له . وفي حال عودته الى المملكة قبل انتهاء المدة المحدودة في اذن الاقامة يجوز له استردادها شريطة ان لا تتجاوز مدة اقامته في الخارج اكثر من ستة أشهر (المادة ٨) .

واخيراً لا بد من الاشارة ان القانون الاردني يعترف بحق اللجوء السياسي الى اراضيه . وقد ورد تعبير «اللجوء السياسي» في مادتين بشكل عابر . ففي المادة السادسة ذكر اللجوء السياسي كحالة من حالات الاسباب القاهرة التي يتم فيها الدخول الى اراضي المملكة من غير الأماكن المعينة في القانون ، وفي الفقرة (ح) من المادة ٢٩ التي تنص على أن احكام هذا القانون لا تسري على «من يرى الوزير اعفاءه لاعتبارات خاصة بالمجاملات الدولية أو الانسانية أو حق اللجوء السياسي أو مراعاة لمبدأ المعاملة بالمثل» .

بالنسبة لأحكام القانون المصري في اقامة الاجانب ، فتنظمها المواد ١٦ إلى ٢٤ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ . وقد جاء في هذه

الأحكام أن على كل أجنبي أن يكون حاصلا على ترخيص في الاقامة ، وعليه ان يغادر الاراضي المصرية عند انتهاء مدة اقامته ما لم يكن قد حصل قبل ذلك على ترخيص من وزارة الداخلية في تمديد اقامته (المادة ١٦) .

وقد قسم القانون المصري الأجانب من حيث الاقامة الى ثلاث فئات (المادة ١٧) :

١ ـــ أجانب ذوو اقامة خاصة .
٢ ـــ أجانب ذوو اقامة عادية .
٣ ـــ أجانب ذوو اقامة مؤقتة .

والأجانب ذوو الاقامة الخاصة هم (المادة ١٨) :

أ ـــ الفلسطينيون اللاجئون للاقليم الشمالي ، سوريا (وقد ألغيت) .
ب ـــ الاجانب الذين ولدوا في الاقليم المصري قبل تاريخ نشر المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ولم تنقطع اقامتهم فيه حتى تاريخ العمل بهذا القانون .
ج ـــ الاجانب الذين مضى على اقامتهم في الاقليم المصري عشرون سنة سابقة على تاريخ نشر المرسوم رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ولم تنقطع اقامتهم حتى تاريخ العمل بهذا القانون ، وكانوا قد دخلوا الاراضي بطريق مشروع .
د ـــ الاجانب الذين مضى على اقامتهم في الجمهورية العربية المتحدة اكثر من خمس سنوات كانت تتجدد بانتظام حتى تاريخ العمل بهذا القانون وكانوا قد دخلوا اراضيها بطريق مشروع . وكذلك الاجانب الذين مضى على اقامتهم اكثر من خمس سنوات بالشروط ذاتها اذا كانوا في الحالتين يقومون باعمال مفيدة للاقتصاد القومي او يؤدون خدمات علمية أو ثقافية أو فنية للبلاد . وتعين هذه الاعمال والخدمات بقرار من وزير الداخلية .
هـ ـــ العلماء ورجال الأدب والفن والصناعة والاقتصاد وغيرهم ممن يؤدون خدمات جليلة للبلاد الذين صدر في شأنهم قرار من وزير الداخلية . ويرخص لأفراد هذه الفئة في الاقامة مدة عشر سنوات تتجدد عند الطلب وذلك ما لم يكونوا في احدى الحالات المنصوص عليها في المادة ٢٦ .

والأجانب ذوو الاقامة العادية حسب المادة ١٩ هم :

أ ـــ الأجانب الذين مضى على اقامتهم في الاقليم المصري خمس عشرة سنة سابقة على تاريخ نشر المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ، ولم تنقطع هذه الاقامة حتى تاريخ العمل بهذا القانون وكانوا قد دخلوا البلاد بطريق مشروع .
ب ـــ الاجانب الذين ولدوا في الاقليم الشمالي قبل تاريخ صدور المرسوم التشريعي رقم ٥٤ لسنة ١٩٥٢ (ألغيت) . ويرخص لأفراد هذه الفئة في الاقامة مدة خمس سنوات يجوز تجديدها .

أما الأجانب ذوو الاقامة المؤقتة فهم الذين لا تتوافر فيهم الشروط السابقة ويجوز منح افراد هذه الفئة ترخيصاً في الاقامة مدة اقصاها سنة يجوز تجديدها (المادة ٢٠) .

ويشترط القانون في الأجانب أصحاب الاقامة الخاصة أو العادية عدم غيابها في الخارج مدة تزيد على ستة اشهر ما لم يحصلوا قبل سفرهم أو قبل انتهاء هذه المدة على اذن بذلك من مدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية لأعذار يقبلها ، ولا يجوز أن تزيد مدة الغياب في الخارج على السنتين . ويستثني من ذلك الاجانب الذين يتغيبون لطلب العلم في المدارس والمعاهد والجامعات الاجنبية أو للخدمة

الاجبارية اذا قدموا ما يثبت ذلك (المادة ٢٢) . واذا ارادوا الغياب في ما يخالف هذا الغرض ، فلا يجوز ذلك إلا بعد الحصول على اذن من مدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية (المادة ٢٣) .

ويحصر القانون الاشخاص المنتفعين بالاقامة الخاصة بالشخص المرخص له فيها ، وباولاده القصّر الذين يعيشون في كنفه لحين بلوغ سن الرشد ، وكذلك بزوجته طالما الحالة الزوجية قائمة (المادة ٢٤) .

وأخيراً تجدر الاشارة إلى أنه بالرغم من أن هذا القانون لا يشير من قريب أو بعيد إلى حق اللجوء السياسي ، إلا أنه أجاز لوزير الداخلية اعفاء بعض الفئات من أحكام قانون دخول واقامة وخروج الاجانب (المادة ٣٧) . ولا شك أن من الفئات التي يجوز اعفاؤها ، فئة الاجانب الذين يطلبون حق اللجوء السياسي إلى مصر وهو حق يكفله الدستور بموجب المادة ٥٣ التي تنص على الآتي :

« تمنح الدولة حق الالتجاء السياسي لكل أجنبي اضطهد بسبب الدفاع عن مصالح الشعوب أو حقوق الانسان أو السلام أو العدالة . وتسليم اللاجئين السياسيين محظور» .

وينظم المرسوم الأميري رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ ، المعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٦٣ ، إقامة الأجانب في الكويت ، وهو يفرض على كل أجنبي يريد الاقامة الحصول على ترخيص بذلك من وزير الداخلية (المادة ٩) .

واذا كان الأجنبي قادم بقصد السياحة ، فيمكنه أن يحصل على ترخيص بالاقامة المؤقتة لمدة ثلاثة أشهر ، عليه ، عند انتهائها ، أن يغادر البلاد ما لم يكن حصل على إذن بالاقامة العادية بغير عمل (المادة ١١) .

والاقامة العادية تمنح لخمس سنوات للأجنبي الراغب في البقاء في الكويت عليه أن يغادر عند انتهائها ما لم يكن قد طلب تجديدها قبل انقضائها بشهر على الأقل ووفق على طلبه . وعلى الاجنبي ، في جميع الأحوال ، أن يبلغ ادارة الجنسية وجوازات السفر عن كل سفرة الى الخارج أو عن تغيير العنوان ، ولا يجوز له الغياب في الخارج لمدة تزيد على ستة أشهر ما لم يحصل قبل سفره على اذن من وزير الداخلية ، والا سقط حقه في الاقامة المرخص له بها (المادة ١٢) .

وفي ١١ تشرين الأول (اكتوبر) ١٩٦٥ ، أصدر وزير الداخلية القرار رقم ١٠ لسنة ١٩٦٥ المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون إقامة الأجانب في الكويت السابق ذكره . ونصت المادتان ١١ و١٣ من هذا القرار على الآتي :

«يشترط في طالب الاقامة المؤقتة أن يذكر مصادر انفاقه اثناء اقامته سواء كان الانفاق من ماله أو من مال غيره من المقيمين في الكويت ويكتفى بالنسبة الى المقيمين مؤقتا بقصد العلاج أو أداء الامتحانات المدرسية بتقديم شهادة من الجهة المختصة في الكويت تؤكد ذلك . ولا يجوز لمن منح اقامة مؤقتة أن يرتبط باداء عمل في البلاد مقابل أجر» .

وتنص المادة ١٣ على الآتي :

«اذا كان طالب الاقامة العادية لا يقصد العمل اثناء اقامته وجب عليه أن يقدم الدليل على مصادر انفاقه طول المدة التي يطلب الاقامة خلالها ، وعليه أن يقدم ذات الدليل عند كل تجديد . ويجوز لوزير الداخلية اعفاء من يرى في هذه الحالة من شرط تقديم الدليل على مصدر انفاقه . وليس للأجنبي المأذون له بالاقامة دون عمل أن يرتبط بعمل بأجر في البلاد إلا بأذن وزير الداخلية » .

أما فيما خص الأجنبي القادم الى الكويت بقصد الاقامة للعمل ، فسننظر في وضعه القانوني في الفصل التالي .

بالنسبة الى الامارات العربية المتحدة ، فإن اقامة الاجنبي فيها يخضع لأحكام القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٣ الذي تفرض المادة الثامنة منه على كل أجنبي يدخل البلاد أن يحصل على إذن دخول أو تأشيرة دخول تحدد فيها الغاية من دخول صاحبها للبلاد سواء كانت للزيارة ، أو العمل ، أو الاقامة .

فإذا كان الأجنبي قادماً للزيارة ، فلا يحق له العمل في أي مكان في البلاد سواء بأجر ، أو بغير أجر ، أوكصاحب عمل . أما اذا كانت التأشيرة التي يحملها الأجنبي للدخول الى البلاد للعمل لدى أي شخص أو مؤسسة فلا يحق لصاحبها أن يعمل لدى غير ذلك الشخص أو في غير تلك المؤسسة إلا بموافقته أو موافقتها الخطية وموافقة ادارة الهجرة والجنسية على ذلك ، وعليه أن يغادر البلاد عند انتهاء صلاحية تأشيرته أو أذن دخوله سواء بالغائها أو بانتهاء مدتها ما لم يكن حصل على تصريح بالاقامة (المادتان ١١ و١٢) .

واقامة الاجنبي في الامارات لا يمكن أن تكون إلا بموجب تصريح إقامة مدته لا تزيد على سنة واحدة يجوز تجديدها عند انتهاء مدتها . وتصدر ادارة الجنسية والهجرة بطاقة بهذا التصريح (المادة ١٧) .

والاجنبي الذي يدخل البلاد بقصد الزيارة ، لا يمنح تصريحا بالاقامة الا لسبب جدي ، وفي هذه الحالة لا يجوز أن تزيد مدة الاقامة الممنوحة عما هو لازم للغاية التي منح من أجلها (المادة ١٨) .

ويجوز لوزير الداخلية ولأسباب تتعلق بالمصلحة العامة ، أن يلغي في اي وقت أية تأشيرة أو إذن دخول أو تصريح اقامة قبل انتهاء مدته (المادة ٢٠) .

ج — الخروج .

أن القانون اللبناني الصادر في ١٠ تموز (يوليو) سنة ١٩٦٢ هو الذي ينظم مسألتي خروج واخراج الأجانب من لبنان وذلك في المواد ١٥ الى ١٨ . وتنص هذه المواد على أنه يجوز لمديرية الأمن العام أن توجب على الأجانب في الحالات المتعلقة بأمن الدولة الحصول على سمة خروج ، وانه لا يجوز مغادرة الاراضي الا عن طريق مراكز الامن العام ، وانه يجوز لمدير الأمن العام أن يوقف بموافقة النيابة العامة من تقرر اخراجه الى أن تتم معاملة ترحيله (المواد ١٥ و١٦ و١٨) . أما المادة ١٧ فتنص على أن الأجنبي يخرج من لبنان بقرار من مديرية الأمن العام اذا كان في وجوده ضرر على الأمن والسلامة العامين ، وان الاخراج يجري اما بابلاغ الشخص المعني بوجوب مغادرة لبنان ضمن المهلة المحددة من قبل مدير الأمن العام ، أو بترحيله الى الحدود بواسطة الامن الداخلي .

مجمل القول أن خروج أو اخراج الاجنبي من لبنان هو أمر يعود تقديره الى مدير الامن العام وحده ، أي أن إخراج الاجنبي يتم بتدبير اداري .

كذلك يتم اخراج الاجنبي من الاردن بتدبير اداري . فالمادة ١٩ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ التي تنص على انه يجوز «للوزير (الداخلية) ، بعد استطلاع رأي المدير ، الحق في قبول أو رفض طلب الاجنبي إذن الاقامة ، او الغاء اذن الاقامة الممنوح له وتكليفه بمغادرة المملكة دون بيان الاسباب » .

ويجوز لوزير الداخلية ايضا ، بتنسيب من المدير أبعاد الأجانب ، وله الحق أن يأمر بتوقيف من تقرر ابعاده مؤقتا حتى تتم اجراءات الابعاد ولا يسمح للأجنبي الذي سبق ابعاده بالعودة الى اراضي المملكة إلا بإذن خاص من الوزير (المادة ٣٧) .

هذا بالنسبة لاخراج الاجنبي من المملكة . اما بالنسبة للخروج ، أي بالنسبة للأجنبي الذي يغادر المملكة طوعا ، فاحكام القانون الاردني ، كما رأينا ، تفرض عليه أن يسلم اذن الاقامة والاذونات الاخرى الموجودة لديه للسلطات الاردنية ، ويمكنه أن يستعيدها عند عودته شرط ان لا يطول غياب الأجنبي في الخارج عن المدة المحددة في القانون وهي ستة أشهر .

ويتم اخراج الأجنبي من مصر بتدبير اداري ايضا . فالمادة ٣٥ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ تنص على انه يجوز لوزير الداخلية اخراج الأجانب بقرار منه . الا أن هذا لا ينطبق على الأجنبي الذي يحمل اقامة خاصة ، ذلك أن الأجنبي من ذوي الاقامة الخاصة لا يجوز ابعاده إلا اذا كان في وجوده ما يهدد أمن الدولة أو سلامتها في الداخل أو الخارج أو اقتصادها القومي أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو السكينة العامة أوكان عالة على الدولة بعد عرض الامر على لجنة خاصة وموافقتها (المادة ٢٦) . وتنص المادة ٢٩ على أن اللجنة الخاصة تتألف من وكيل وزارة الداخلية رئيسا ، وخمسة اعضاء آخرين . ولوزير الداخلية حجز من يرى ابعاده حتى تتم اجراءات الابعاد (المادة ٢٧) . ولا يسمح للأجنبي الذي سبق ابعاده بالعودة الى اراضي الجمهورية الاّ بإذن من وزير الداخلية (المادة ٣١) .

نلاحظ أن القانون المصري أدخل شيئا جديدا الى مفهوم «أمن الدولة» . فقد اعتبر القانون أنه يجوز أبعاد الأجنبي إذا كان يقوم بنشاطات تهدد الاقتصاد القومي ، واعتبر ، في نص صريح ، أن النشاط الاقتصادي جزء من مفهوم أمن الدولة .

أما خروج الأجنبي طوعا من مصر ، فإن أصحاب الاقامة الخاصة والعادية لا يجوز أن يتغيبوا في الخارج مدة تزيد على ستة أشهر ما لم يحصلوا قبل سفرهم أو قبل انتهاء مدة الستة أشهر على أذن خاص من مدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية لاعذار يقبلها . وفي هذه الحالة لا تجوز أن تزيد مدة الغياب في الخارج على السنتين باستثناء الأجانب الذين يتغيبون لطلب العلم أو للخدمة الاجبارية (المادة ٢٢) . «أما الأجنبي صاحب الاقامة المؤقتة (مدتها سنة)» فهو حر من هذه القيود .

بالنسبة لدولة الكويت ، فالخروج أو المغادرة الطوعية للأجنبي ، تخضع لاحكام الاقامة التي ذكرناها سابقا وهي تتلخص في ان على الاجنبي أن يبلغ ادارة الجنسية وجوازات السفر عن كل سفرة الى الخارج ، كما أنه لا يجوز له الغياب لمدة تزيد على ستة أشهر .

إلا أن القانون الكويتي وهو المرسوم الاميري رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٦٣ ، يتضمن شيئا هاما وهو التمييز بين اخراج الاجنبي من جهة ، وابعاده من جهة أخرى . فالمادة ٢٠ من القانون المذكور تنص على أن يتم اخراج الاجنبي من الكويت بأمر من وزير الداخلية اذا لم يكن حاصلا على ترخيص بالاقامة أو ان تكون مدة الترخيص قد انتهت . وفي هذه الحالة يجوز للأجنبي الذي أخرج أن يعود الى الكويت اذا توافرت فيه الشروط الواجبة للدخول .

أما الأجنبي الذي أبعد من الكويت فلا يحق له أن يعود اليها إلا بإذن خاص من وزير الداخلية (المادة ١٩) .

إذن هذان التدبيران متشابهان من حيث انهما يتمان بوسيلة واحدة هي التدبير الاداري . اما من ناحية النتائج المترتبة على كل منهما ، فانهما يختلفان . فالأجنبي الذي أخرج من الكويت يمكنه أن يعود اليها بمجرد توافر الشروط الواجبة للدخول ، أما الأجنبي الذي أبعد ، فلا مجال له للعودة الى الكويت إلا بإذن من وزير الداخلية .

ويجوز لوزير الداخلية أن يصدر امرا مكتوبا بإبعاد أي أجنبي ولوكان حاصلا على ترخيص بالاقامة ، في الاحوال الآتية (المادة ١٦) :

١ — إذا حكم على الأجنبي وأوصت المحكمة في حكمها بإبعاده .

٢ — اذا لم يكن للأجنبي وسيلة ظاهرة للعيش .

٣ — اذا رأى وزير الداخلية أن إبعاد الأجنبي تستدعيه المصلحة العامة أو الأمن العام أو الآداب العامة .

ويجوز أن يشمل أمر الابعاد أفراد أسرة الأجنبي المكلف باعالتهم (المادة ١٧) .

ولوزير الداخلية الحق في أن يصدر امرا بتوقيف الأجنبي الصادر أمر بإبعاده لمدة لا تزيد على اسبوعين اذا كان هذا التوقيف ضروريا لتنفيذ أمر الابعاد (المادة ١٨) . ويعطي الأجنبي الصادر أمر بإبعاده أو إخراجه مهلة لتصفية مصالحه ، اذا كانت له مصالح ، لا تزيد على ثلاثة أشهر (المادة ٢٢) .

بالنسبة للامارات العربية المتحدة ، فالقانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٣ ، جاءت احكامه فيما خص ناحيتي الاخراج والابعاد مطابقة لاحكام القانون الكويتي .

أما خروج الأجنبي من دولة الامارات فهو خاضع لأحكام الاقامة المذكورة سابقا ، والتي تتلخص في أن مدة الاقامة هي سنة واحدة وصاحبها محرر من طلب الاذن عند الخروج ، ومن مدة الاقامة في الخارج ، تماما كما هي احكام الاقامة المؤقتة في القانون المصري بالنسبة للمغادرة .

هذه هي النصوص القانونية التي يخضع لأحكامها كل مواطن من مواطني الدول العربية الست في دخوله ، واقامته ، وخروجه طوعا أو قسرا من اراضي أي بلد في هذه المجموعة من الدول . لذلك ، كان لا بد من ذكر هذه القوانين بنصوصها المفصلة على اساس أن هذه القوانين هي التي تنظم عملية الهجرة بين هذه الدول .

إلا أن هناك وجها آخر لا تقل أهميته عن أهمية ايراد هذه النصوص القانونية في هذه الدراسة وهو مدى تأثير هذه القوانين على عملية الهجرة . بكلام آخر ، هل ان هذه القوانين تشجع على الهجرة أم انها تقف حائلا دونها ؟

ان الاجابة عن هذا السؤال تحتاج الى دراسة قائمة بحد ذاتها . اذ انها تستلزم القيام بدراسات ميدانية تستغرق وقتا ليس في متناول هذه الدراسة المتواضعة .

بيد أنه لا بد من تسليط الاضواء على بعض النتائج الناجمة عن هذه القوانين من زاوية تأثيرها سلبا أو ايجابا على هجرة المواطنين بين هذه الدول . وهذا ما ستفعله هذه الدراسة الآن .

د — آثار قوانين الدخول والاقامة والخروج على الهجرة .

١ — النتيجة الاولى التي يمكن تسجيلها هي أن القانون السوري الذي فتح باب هجرة المواطنين العرب إلى سوريا على مصراعيه ، يشكل عاملاً ايجابياً لصالح الهجرة العربية إلى سوريا : هذا لا يعني أن هذا القانون قد ادّى إلى هجرة عربية إلى سوريا بشكل يلفت النظر . ذلك ان العوامل التي تدفع الناس إلى الهجرة ، او للاحجام عنها ، هي عوامل كثيرة : فمنها ما هو اقتصادي كالرغبة في تحسين المعيشة ، ومنها ما هو اجتماعي كتوفير الاستقرار لعائلة المهاجر في مهجره . ومنها ما هو ثقافي كفتح أبواب العلم لأولاد المهاجر ، ومنها ما هو سياسي كحق الاجنبي في طلب اللجوء السياسي . إلا أن كل هذه العوامل تبقى ، في جزء كبير منها ، في اطار التمنيات غير القابلة للتنفيذ اذا كانت قوانين الدولة المضيفة لا تضمن للمهاجر حقوقه الناشئة عن هجرته ومنها حقه في العمل ، وحقه في اصحاب عائلته معه إلى بلد المهجر ، وحقه في ارسال ابنائه الى المدارس والمعاهد العلمية إلى ما هنالك من حقوق سنأتي على ذكر حق واحد منها بالتفصيل في الفصل التالي : فالقوانين الضامنة لحقوق المهاجر في بلد من البلدان ، تشكل عاملا من العوامل التي تستقطب الهجرة إلى ذلك البلد وتشجع الناس لولوج باب الهجرة إليه .

ومهما يكن من أمر ، فالقانون السوري الذي حرر الرعايا العرب من قيود الدخول والاقامة والخروج من سوريا وسوّى بينهم وبين المواطنين السوريين قد فتح باب هجرة المواطنين العرب الى سوريا على مصراعيه . من هذه الزاوية بالذات يمكن تسجيل القانون السوري في خانة العوامل الايجابية لصالح الهجرة إلى سوريا . أما تشجيع الرعايا العرب لولوج هذا الباب ، فهو أمر لا يمكن لهذه الدراسة أن تعدده إذ أنه يتطلب دراسات إحصائية والمزيد من الدراسات القانونية أيضاً .

٢ — النتيجة الثانية التي يمكن تسجيلها هي أن القانون اللبناني ، كالقانون السوري ، قد فتح باب هجرة الرعايا العرب إلى لبنان على مصراعيه ، اذ لا حاجة بهم إلى سمة دخول ، ولا حاجة بهم إلى سمة خروج ، بل بوسعهم البقاء في لبنان الى الوقت الذي يشاؤون . إلا أن هذا القانون يختلف عن القانون السوري ، في أنه حرر إقامة الاجانب غير العرب في لبنان إلى حد بعيد .

فالقانون اللبناني يجيز لكل أجنبي عربياً كان أم غير عربي ، أن يطلب بطاقة إقامة لمدة سنة أو ثلاث سنوات قابلة للتجديد دون ان يفرض هذا القانون أية شروط على طالب الاقامة سوى شرط التعهد بعدم العمل . ففي هذه الحالة ، على الأجنبي ان يحصل على إجازة عمل من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية . وفيما عدا ذلك ، فأحكام القانون اللبناني جاءت خلوا من شرط الكفالة المالية ، أو شرط تبيان مصدر المعيشة ، أو شرط القاصر الذي يلتحق بمعيله الوحيد المقيم في لبنان ، أو شرط الدراسة ، أو شرط الخدمات التي يقدمها للاقتصاد ، كما هي الحال في احكام جميع قوانين الدول العربية التي نحن بصدد دراستها . ففي هذا المجال ، يختلف القانون اللبناني اختلافاً جذرياً عن قوانين الدول العربية الأخرى . هذا بالطبع لا يمنع مديرية الأمن العام اللبناني المنوط بها أمر الموافقة على الاقامة من أن تضع شروطاً كالكفالة المالية وغيرها من الشروط على طالب الاقامة .

إلى ذلك ، يختلف القانون اللبناني اختلافاً جذرياً عن قوانين الدول العربية الأخرى في أن بطاقة الاقامة في لبنان ، من سنوية ودائمة ، تعطي حاملها الاجنبي ، عربياً كان أم غير عربي ، الحق المطلق في الدخول والخروج من لبنان ساعة يشاء ، عكس القوانين العربية الأخرى التي تفرض على الاجنبي حامل بطاقة اقامة أن لا يخرج من البلاد إلا بإذن من السلطات ، وأن لا يطول غيابه في الخارج عن المدة المحددة بالقانون ، وهي ستة أشهر بشكل عام .

ولعلّ هذا الانفتاح الذي يكاد يكون محرراً كلياً من أية قيود يفرضها القانون على دخول جميع الأجانب إلى لبنان ، واقامتهم على

اراضيه ، وخروجهم منه ، قد لعب دوراً في حمل الاجانب على الهجرة إلى لبنان ، اذ بينت إحدى الدراسات أن معدل هجرة الاجانب من جميع الجنسيات ما عدا الفلسطينيين إلى لبنان ارتفع من ٢٦٣ ٢١ سنة ١٩٦٤ ، إلى ٢٨٠ ٧١ سنة ١٩٦٩ ، أي بزيادة تقل قليلا عن ثلاثمائة وخمسين في المئة (طباره ١٩٧٨) .

بالنسبة الى مصر ، فان احكام القانون فيها قد وضعت أقل ما يمكن من القيود على الأجنبي الذي يرغب في الاقامة المؤقتة . الا أنه لا يمكن تسجيل ذلك في خانة العناصر الايجابية لصالح الهجرة . ذلك ان أحكام هذا القانون تفرض على الاجنبي ان يجدد اقامته كل سنة لمدة خمس سنوات قبل ان يصبح له الحق بالحصول على بطاقة اقامة دائمة . وهذا يعني في الواقع ان المهاجر الى مصر لا يشعر بالطمأنينة والاستقرار قبل مرور خمس سنوات إذ يبقى عدم تجديد بطاقة اقامته وارد كل سنة لخمس سنوات وهو أمر يسلب القانون المصري جزءا من ايجابياته في فتح باب الهجرة .

ثم ان قانون العمل المصري لا يعطي الاجنبي صاحب الاقامة المؤقتة فرصة واسعة للعمل في مصر اذ ان على السلطات المصرية ان تتأكد أولا ، من أنه ليس هناك بين المصريين من يقوم بالعمل المطلوب ، ثانيا ، من أنه ليس هناك من يقوم به من الاجانب المولودين في مصر ، ثالثا ، من أنه ليس هناك من يقوم به من الاجانب الذين مضى على وجودهم مدة أطول (ذوى الاقامة العادية) من مدة اقامة المهاجر الجديد ، رابعا ، من أن العمل المطلوب القيام به هو ذات فائدة للاقتصاد المصري ، كما سيتبين في الفصل القادم . ومن الواضح أن الشرط الرابع هو الشرط الوحيد الذي ينطبق على الاجنبي صاحب الاقامة المؤقتة .

واذا اردنا أن نعطي هذا الواقع قدره الحقيقي لا بد لنا من أن نقارنه بالوضع القائم في الامارات العربية المتحدة . فأحكام قانون الامارات يفرض أيضاً على الأجنبي إجازة يجب تمديدها سنوياً . إلا أنه لا يمكن تسجيل أحكام هذا القانون ، بالرغم من كونه يشابه القانون المصري ، في خانة سلبيات الهجرة إلى الامارات لأن قانون العمل في الامارات ، بعكس القانون المصري ، يفتح باباً واسعاً للعمل أمام المهاجرين إليها .

وأخيراً لا بد من الملاحظة أن القانون المصري لا يفرق بين الاجنبي العربي والاجنبي غير العربي من ناحيتي الاقامة والعمل . صحيح أن القانون المصري يعطي السلطة لوزير الداخلية في أن يعفي من يريد من أحكام قانون دخول واقامة وخروج الاجانب من مصر . إلا ان هذه السلطة تبقى ذات تأثير محدود جداً حتى لو طبقها الوزير على الرعايا العرب دون الرعايا الأجانب غير العرب .

اما الاردن ، فقد فرض قانون المملكة على كل أجنبي يريد الاقامة فيها أن يحصل على أذن اقامة مدته سنة قابلة للتجديد ، وفي حالات استنسابية،اذن اقامة مدته خمس سنوات اذا توفرت فيه احدى الشروط المنصوص عليها في القانون والمذكورة سابقا ، وأهم هذه الشروط شرط الارتباط بعمل .

هنا لا بد من الاشارة إلى أن قانون العمل الاردني يفتح بابا واسعاً أمام هجرة الرعايا العرب إلى الاردن للعمل ، ذلك أن هذا القانون يميز بين الاجنبي العربي ، والاجنبي غير العربي ويعطي الافضلية للرعايا العرب للاعمال التي يقومون بها بدقة واتقان يوازيان دقة واتقان الأجانب غير العرب . الى ذلك ، يعطي قانون العمل الاردني اذن اقامة لكل اجنبي ، عربياً كان أم غير عربي يقوم بأعمال تعود بفائدة للاقتصاد الاردني .

هذان النصان في قانون العمل الاردني يفتحان الباب واسعاً أمام هجرة الرعايا العرب إلى الاردن . إلا أنه لا بد من التشديد هنا على أن

اذن الاقامة السنوي لا بد أن يكون ذا تأثير على استقرار المهاجر في الاردن .

وهذا بالتأكيد ما عمل على تفاديه القانون الكويتي الذي جاءت احكامه في اقامة الاجانب وعملهم في الكويت مطابقة الى حد بعيد للقانون الاردني مع فارق اساسي واحد هو أن قانون الكويت يعطي اذن الاقامة للاجنبي لمدة خمس سنوات بدلا من سنة واحدة . ولعل هذا التميز في الاقامة للاجانب بين القانونين الاردني والكويتي . يحمل الرعايا العرب على تفضيل الهجرة الى الكويت بدلا من الاردن في الحالات التي تتساوى فيها جميع المعطيات الاخرى المؤثرة في الهجرة .

يتضح من كل ما تقدم . أن قوانين الدول العربية الست التي نحن بصدد دراستها . تفتح الباب . بدرجات متفاوتة . لدخول رعايا كل دولة إلى الدول الأخرى . واقامتهم على اراضيها . وخروجهم منها .

الا أن هناك وجها سلبياً آخر يؤثر على استقرار كل المهاجرين وتنص عليه جميع قوانين هذه الدول وهو اخراج الاجنبي من اراضي الدولة بتدبير اداري بسيط . فجميع هذه القوانين قد نصت على أن لوزير الداخلية أو الامن العام الصلاحية المطلقة في اخراج أي أجنبي من البلاد اذا كان وجود هذا الاجنبي يهدد الامن والسلامة العامين . أو لأي سبب آخر منصوص عنه في القانون . وفي بعض الاحيان . يحق للوزير ان يمارس هذه السلطة حتى بدون تبيان الاسباب . كل ذلك يحق للوزير أن يمارسه بصرف النظر عن عقد العمل المرتبط به الأجنبي وبصرف النظر عن إذن الإقامة الذي لم تنته مدته بعد . لا شك أنه من الناحية الحقوقية المحضة . فالدولة في هذا المجال . تتصرف ضمن حقوقها وذلك كما رأينا في مطلع هذه الدراسة .

لكن الاخراج بتدبير اداري يؤثر على استقرار المهاجر في بلد المهجر . ولما كان استقرار المهاجر واجب ادبي على الدولة التي سمحت له بالهجرة اليها . ولما كانت الدول العربية موضوع هذه الدراسة تعترف قانوناً بأن العرب يؤلفون أمة واحدة . فليس بكثير ان يطالب المرء باسم هذه الامة أن تعدل هذه الدول قوانينها بشكل تحتفظ فيه بالاسباب الحالية الموجبة لاخراج الاجنبي لكن بعد احالته على القضاء وصدور حكم قضائي يثبت التهمة الموجهة إليه . أي أن يكون الاخراج بحكم قضائي لا بتدبير اداري . فاذا كانت الدول الاميركية . ودول اوروبا الغربية ، ودول الاتحاد الافريقي — الملغاشي . قد أخذت بهذه القاعدة كما رأينا سابقاً . فكم بالحرى الدول العربية ابناء الامة الواحدة !

الفصل الثالث : حق الأجنبي في العمل .

تلزم قواعد القانون الدولي العام الدول أن تعترف بالاجانب الموجودين على اراضيها كاشخاص قانونيين لهم حقوقهم . والحقوق التي يتمتع بها الافراد على العموم ثلاثة أنواع :

١ — حقوق عامة سياسية .
٢ — حقوق عامة غير سياسية .
٣ — حقوق خاصة .

أما الحقوق الخاصة كحق الملكية . والارث . والوصاية . فيمكن صرف النظر عنها لأنها لا تقع في نطاق هذه الدراسة .

كذلك يمكن صرف النظر عن الحقوق السياسية لأن التشريعات في جميع انحاء العالم لا تعترف للاجنبي بممارسة هذه الحقوق . فحق الانتخاب وشغل المراكز العامة حقان تحصرهما القوانين في جميع الدول بالمواطنين ، والاجنبي لا يتمتع بصفة المواطن .

الا أنه يمكن إثارة موضوع الحقوق السياسية من زاوية الاجنبي الذي تجنس بجنسية البلاد التي يقيم فيها ، ذلك أن التشريعات في جميع انحاء العالم تضع قيودا على ممارسة المتجنس لهذه الحقوق . والواقع أننا سنتعرض الى هذه الناحية في الجزء التالي من هذه الدراسة المتعلق بقوانين التجنس .

تبقى هناك الحقوق العامة . فما هي هذه الحقوق بالنسبة للأجنبي ؟ يتمتع الاجنبي بثلاثة حقوق عامة رئيسية هي :

١ ـــ حقه في الدخول الى اراضي بلد لا يحمل جنسيته

٢ ـــ حقه في الاقامة فيه

٣ ـــ حقه في الخروج منه .

ومن البديهي القول ، ان الاجنبي الذي سمح له بالدخول الى اراضي دولة ، انما يقصد بدخوله المرور ، أو الاقامة المؤقتة ، أو الاقامة الدائمة والاستقرار . ولقد رأينا في الصفحات السابقة كيف ان القوانين في الدول العربية الست التي نحن بصدد دراستها ، تنظم هذه الحقوق والاوضاع التي يمر فيها الاجنبي في كل المراحل ، ما عدا ناحية واحدة من مرحلة الاقامة الدائمة والاستقرار ، ونعني بها ناحية الحقوق العامة الملازمة والملاصقة لحق الاقامة الدائمة والاستقرار . ذلك أن الاجنبي الذي يستقر في بلد لا يحمل جنسيته ، لا بد ان ترافق وجوده حقوق عامة أخرى يأتي في طليعتها حقه في العمل ، بالاضافة الى حقه في الحرية الشخصية ، وحرية الفكر ، وحرية الاجتماع ، وحقه في مزاولة بعض المهن كالطب ، والصيدلة ، والهندسة ، والمحاماة ، وحقه في الانتفاع من المرافق العامة كالمستشفيات ومعاهد التعليم ، والضمانات الصحية والاجتماعية على اختلافها .

ولما كانت دراسة القوانين التي تنظم كل هذه الحقوق في البلدان العربية الست ومقارنتها أمر يفوق حدود هذه الدراسة ، فقد اكتفينا بتعدادها هنا ، آملين أن يكون هذا التعداد ذا فائدة لدراسات مستقبلية في مجال قوانين الهجرة . ولكننا اخترنا ، في نفس الوقت نموذجا واحداً من هذه الحقوق هو حق الاجنبي في العمل ، لدراسته دراسة مفصلة .

١ ـــ في لبنان

ان المرسوم رقم ١٧٥٦١ الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٩/١٨ ينظم عمل الاجانب في لبنان . وينص هذا المرسوم على أنه يجب على كل اجنبي يرغب في الدخول الى لبنان لتعاطي مهنة أو عمل ، بأجر أو بدون أجر ، ان يحصل مسبقا على موافقة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية قبل مجيئه اليه ، إلا اذا كان فنانا فيحصل على هذه الموافقة من مديرية الامن العام (المادة ٢) .

يقدم الاجنبي في الخارج طلب الموافقة المسبقة الى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بواسطة ممثلي لبنان في الخارج أو بواسطة وكيل رسمي له في لبنان ، ويجب ان يتضمن الطلب جميع المعلومات التي تتعلق بخبرته وامكاناته ، وتعهدا بأن لا تشمل هذه الموافقة أحداً من افراد عائلته (المادتان ٣ و ٤) .

اذا كان الاجنبي صاحب الطلب اجيراً ، يجب على صاحب العمل أن يتقدم من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، بطلب يصرح فيه

بموافقته على استقدامه ، مرفق بصور عن المستندات والوثائق التي تثبت صحة ما ورد في طلب الاجنبي ، وبعقد عمل مصدق لدى الكاتب العدل في لبنان ، أو من إحدى الهيئات السياسية اللبنانية المعتمدة في الخارج . أما اذا كان الاجنبي يرغب في تعاطي عمل لحسابه الخاص أو تمثيل إحدى الشركات ، فعليه ان يقدم الى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، بواسطة ممثلي لبنان في الخارج ، أو بواسطة وكيل رسمي له في لبنان ، صوراً عن المستندات والوثائق التي تثبت صحة ما اورده في الطلب ، وان يصرح عن إمكانية استخدامه للايدي العاملة اللبنانية (المادة ٥) .

على الاجنبي الذي يحصل على موافقة مسبقة للعمل ان يتقدم ، خلال عشرة ايام على الاكثر من دخوله لبنان ، من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بطلب الحصول على اجازة العمل . ويمكن للوزارة الغاء الموافقة المسبقة في حال التخلف عن الحضور الى لبنان خلال مهلة اقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ ارسال الموافقة المسبقة من وزارة العمل . وتعتبر الموافقة المسبقة ملغاة حكما في حال التخلف عن الحضور لاستبدال الموافقة باجازة عمل خلال مهلة العشرة ايام ، إلا اذا حالت دون ذلك قوة قاهرة (المادة ٦) .

مع مراعاة مبدأ تفضيل اللبناني ، يمكن منح الاجنبي إجازة عمل أو تجديدها ، سواء اكان من المقيمين على الاراضي اللبنانية ، أو من الراغبين في الدخول إليها بموجب موافقة مسبقة للعمل ، اذا توافرت فيه احدى الشروط التالية (المادة ٨) :

١ — ان يكون اختصاصياً أو خبيراً لا يمكن تأمين عمله بواسطة لبناني .

٢ — أن يكون قد أقام في لبنان قبل سنة ١٩٥٤ ، ويعمل في إحدى المؤسسات بدون انقطاع مدة تسعة أشهر على الأقل في السنة .

٣ — ان يكون متأهلا من لبنانية ، وأن يكون قد مضى على زواجه مدة سنة واحدة على الاقل .

٤ — ان يكون مولودا من ام لبنانية ، أو من أصل لبناني .

٥ — ان يكون من مديري الشركات الاجنبية او رؤساء المحاسبة ، أو معاوني المدير ، وفروع هذه الشركات في لبنان ، والتي تعمل في الشرق الاوسط .

٦ — ان يكون من ممثلي الشركات الاجنبية .

٧ — ان يكون من اصحاب الاعمال أو الحرف أو المهن أو الصناعات وأن يتوافر فيه الشرطان الآتيان :

أ — أن يكون من المقيمين على الأراضي اللبنانية قبل عام ١٩٥٤ ، وأن يكون قد باشر عمله قبل أول كانون الثاني (يناير) ١٩٦٠ .

ب — ان لا يقل رأسماله اذا كان ممن قدموا الى لبنان بعد أول كانون الثاني (يناير) ١٩٦٠ ، عن خمسين ألف ليرة وان يستخدم على الاقل ٣ لبنانيين .

تقدم طلبات الترخيص بالعمل الى دائرة مراقبة عمل الاجانب في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية . وتبدي هذه الدائرة رأيها بالموافقة أو الرفض ، على أن يعود للمدير العام البت بها بصورة نهائية (المادة ١١) .

ويمكن ان تعطي اجازة العمل وتجدد لمدة اقصاها سنتان من تاريخ منحها (المادة ١٤) . ويحظر على من يحمل موافقة مسبقة أو اجازة عمل الانتقال الى مؤسسة أخرى أو تغيير نوع العمل ما لم توافق على ذلك مسبقاً وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (المادة ١٥) .

وتلغى اجازة العمل في أي وقت كان عند ظهور مستندات غير صحيحة ، وكلما قضت مصلحة اليد العاملة اللبنانية بذلك ، ولا سيما في الحالات التالية :

١ — اذا صرفت المؤسسة اجيراً لبنانياً وابقت على اجير اجنبي مواز له في شروط الكفاءة وشروط العمل .

٢ ــ إذا رفضت المؤسسة اعطاء تفضيل العمل الى لبناني تتوافر فيه شروط العمل الملائم .
٣ ــ اذا لم تقم المؤسسة بتعهداتها في تدريب اللبناني على العمل بدلاً من الأجنبي .
٤ ــ اذا خالف الأجنبي شروط الموافقة المسبقة وإجازة العمل .
٥ ــ اذا حكم عليه باحدى الجنايات أو الجرائم الشائنة .

ومن المعلوم ان لبنان يتبع سياسة السوق الحرة في الاستخدام ، الامر الذي ادى الى انتشار مكاتب الاستخدام الخاصة لتأمين العمل للبنانيين والاجانب في لبنان وخارجه .

وقد قامت الحكومة اللبنانية بمحاولة لوضع حد لفوضى انتشار هذه المكاتب ، فأصدر وزير العمل والشؤون الاجتماعية بتاريخ ١٣ تموز (يوليو) ١٩٧١ القرار رقم ١/٣٧٥ لتحديد شروط انشاء مكاتب الاستخدام الخاصة وتنظيمها . ونص هذا القرار على الآتي :

« يدعى مكتب استخدام خاص كل مكتب يتعاطى تأمين عمل مأجور للبنانيين أو الاجانب الراغبين بالعمل في لبنان أو الخارج .
تخضع هذه المكاتب ، حتى المجانية منها ، لترخيص من وزير العمل والشؤون الاجتماعية » .

ولما كانت مكاتب الاستخدام الخاصة قد لعبت دوراً كبيراً في هجرة اليد اللبنانية العاملة ، الفنية منها وغير الفنية ، فقد رأت الحكومة اللبنانية أنها بحاجة الى هذه اليد العاملة اللبنانية لاعمار لبنان بعد الحرب ، فحاولت ان تحد من هجرتها عن طريق الغاء مكاتب الاستخدام الخاصة والاستعاضة عنها بمؤسسة وطنية للاستخدام .

ولذلك صدر المرسوم الاشتراعي رقم ٨٠ بتاريخ ١٩٧٧/٦/٢٧ الذي يقضي بانشاء مؤسسة عامة تدعى المؤسسة الوطنية للاستخدام تتولى تنفيذ سياسة الاستخدام في لبنان بصورة عامة ، كما تتولى خاصة المهام التالية :

١ ــ انشاء مكاتب استخدام في بيروت والمناطق .
٢ ــ مكافحة البطالة عن طريق تأمين نسبة مرتفعة للاستخدام .
٣ ــ المساهمة في تحسين تنظيم سوق العمل .
٤ ــ المساهمة في تشجيع المشاريع ذات الانعكاس على سوق العمل .
٥ ــ المساهمة في كل ما من شأنه رفع مستوى اليد العاملة .
٦ ــ القيام بالدراسات والابحاث الرامية الى تحديد السياسة العامة للاستخدام .

وتتضمن احكام هذا المرسوم ايضاً الآتي : « لا تعطى اية رخصة لانشاء مكاتب استخدام خاصة او مكاتب تقوم باعمال تدخل ضمن مهام المؤسسة الوطنية للاستخدام ، كما لا تجدد ولا تعدل اية رخصة معطاة مسبقاً بهذا الشأن ، ولا يسمح بالتفرع عن الرخصة المذكورة ولا بانتقالها عن طريق الارث أو الوصية » .

٢ ــ مصر

أما في مصر ، فيخضع عمل الاجانب لقانون العمل الموحد رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ والذي جاء في المادة ٣٦ منه على أنه :

«لا يجوز للاجانب ان يزاولوا عملا إلا بعد الحصول على ترخيص في ذلك من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وأن يكون مصرحا لهم بالاقامة وبشرط المعاملة بالمثل مع الدولة التي ينتمي إليها الاجنبي وفي حدود تلك المعاملة ، ويقصد بكلمة العمل كل عمل صناعي أو تجاري أو زراعي أو مالي أو غيره وكذلك أية مهنة بما في ذلك الخدمة المنزلية » .

نلاحظ في هذا النص عدة أمور وهي الآتية :

١ — ان النص قد توسع كثيراً في تحديد كلمة « العمل » بحيث أنها تضم كل عمل صناعي او تجاري او زراعي او مالي **او غيره** . واستعمال لفظة « أو غيره » في النص القانوني يعني أن القانون أصبح يتناول نشاط الاجنبي في أي عمل وكل الاعمال .

٢ — أن الأجنبي ، لكي يتمكن من العمل في مصر ، عليه أن يحصل على ترخيص بالعمل .

٣ — لا تعطى رخصة العمل للأجنبي إلا إذا كان عنده تصريحاً بالاقامة .

٤ — وشرط أن تكون الدولة التي ينتمي اليها الأجنبي تعامل المصريين الموجودين على أراضيها بنفس المعاملة ، أي شرط المعاملة بالمثل .

وبعد الممارسة ، اتضح للسلطات المصرية ان شرط الحصول على ترخيص العمل وشرط المعاملة بالمثل يقفان عائقا امام جلب الخبرات الاجنبية التي تحتاج إليها البلاد في خبرتها .

لذلك ، عدلت احكام المادة ٣٦ المذكورة اعلاه بالقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٦٠ الذي أعطى وزير الشؤون الاجتماعية والعمل الحق في أن يحدد بقرار منه حالات الاعفاء من هذين الشرطين .

وقد صدر قرار الوزير فعلا في ٣ تشرين أول (اكتوبر) سنة ١٩٦٠ بالرقم ٢٦٣ الذي عدل بدوره بالقرار رقم ٢٨٨ الصادر في ١٤ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦١ ، وفيه أعفى الوزير الاجانب من فئات العمال والمستخدمين من شرطي ترخيص العمل والمعاملة بالمثل ، اذ تعطى لهؤلاء بطاقات عمل بعد ان تقوم ادارة القوى العاملة بدراسة حالتهم مع مراعاة الشروط التالية (المادة ٥) :

١ — دواعي الصالح العام

٢ — عدم مزاحمتهم للأيدي العاملة المصرية

٣ — حصولهم على التراخيص المتعلقة بمزاولة المهنة وفقاً للقوانين واللوائح كما هو الحال بالنسبة للأطباء والممرضين والمدرسين . اي أن تتوافر في الاجنبي الشروط الواجب توافرها في القانون المصري الذي ينظم العمل الذي يريد الاجنبي ممارسته .

من جهة أخرى ، فقد حث القرار المذكور ادارة القوى العاملة ان تأخذ في عين الاعتبار ، عند منح بطاقات العمل للاجانب ، الامور الثلاثة التالية (المادة ١٨) :

١ — ميلادهم بالبلاد

٢ — طول مدة اقامتهم

٣ — مصلحة البلاد الاقتصادية .

٣ — المملكة الاردنية الهاشمية

وبالنسبة للمملكة الاردنية الهاشمية ، فوضع الاجنبي لجهة حقه في العمل هو التالي :

ان المادة ١٦ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ ، تمنع أي مواطن اردني أو شركة او هيئة اردنية من استخدام اجنبي إلا اذا كان حاصلاً على اذن اقامة باستثناء من استقدم من الفنيين الاجانب على أن لا تزيد مدة عمله عن ثلاثة أشهر .

اذن ، الشرط الاساسي الذي يجب ان يتوفر لكل اجنبي يرغب في العمل في الاردن هو أن يكون لديه اذن اقامة .

وقد جاء قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ المعدل بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ ، وقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٢ ، ليضيف شرطا آخر هو الحصول على تصريح من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل أو من ينيبه كما هو واضح من المادة ٧ التي تنظم عمل الاجانب في المملكة . وفيما يلي نص المادة ٧ من قانون العمل المذكور :

«أ — على صاحب العمل ان لا يستخدم أي عامل اجنبي إلا اذا كان بحاجة الى خبرة او كفاءة غير متوفرتين لدى العمال الاردنيين شريطة :

١ — منح الاولوية للفنيين او الخبراء العرب بالنسبة لأمثالهم من الأجانب .

٢ — الحصول على تصريح قبل المباشرة بالعمل من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل أو من ينيبه .

ب — يسمح للاجنبي الذي يعمل في المملكة الاردنية الهاشمية عند نفاذ هذا القانون أن يكمل مدة تعاقده ولا يسمح له بتجديد العقد او الاستمرار في العمل ما لم يستوف الشروط المذكورة في البند السابق .

ج — مع مراعاة ما جاء في البند (أ) من هذه الفقرة يجوز لوزير الشؤون الاجتماعية والعمل ان يصرح للاجانب بالعمل في المملكة الاردنية الهاشمية اذا كان استخدامهم يعود بالنفع على الدخل القومي بعد الاستئناس برأي وزير الاقتصاد الوطني » .

من الواضح من هذا النص ان الاجنبي الذي كان قد حصل على اذن اقامة على اساس ارتباطه بعقد عمل قبل ان يوضع هذا القانون موضع التنفيذ ، يمكنه ان يكمل مدة تعاقده ، ولكن لا يسمح له بتجديد العقد او الاستمرار في العمل الا ضمن الشرطين التاليين :

١ — تمنح الاولوية للفنيين والخبراء العرب على مثلهم من الاجانب .

٢ — الحصول على تصريح من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل أو من ينيبه .

اذن ، على كل أجنبي يرغب في العمل في الاردن ان يحصل على اذن اقامة ، وعلى ترخيص بذلك من وزارة الشؤون الاجتماعية ، مع تطبيق مبدأ اعطاء الافضلية للرعايا العرب على الاجانب الآخرين اذا كانوا متوفرين بنفس الكفاءة لذات العمل . واذا كان استخدام الاجانب في المملكة يعود بالنفع على الدخل القومي ، فيجوز لوزير الشؤون الاجتماعية ان يصرح لهم بالعمل بعد مراعاة الاحكام السابقة ، وبعد الاستئناس برأي وزير الاقتصاد الوطني .

٤ — الكويت

تعتبر الكويت ، ومثلها الامارات العربية المتحدة ، مركزاً مهما لاستقطاب العمال من البلدان العربية ، وبلدان المنطقة على وجه العموم . لذلك ، نرى ان احكام القانون في هذين البلدين لجهة الاجنبي الذي يدخلها بقصد العمل واسعة ومفصلة .

وقد رأينا في الفصل السابق الاحكام القانونية التي يخضع لها الاجنبي الذي يدخل الى الكويت بقصد المرور ، او الزيارة ، او الاقامة المؤقتة ، او الاقامة الدائمة دون عمل .

وسنرى الآن الاحكام القانونية التي يخضع لها الاجنبي الذي يدخل الكويت بقصد العمل ، والاجنبي الموجود في الكويت ويرغب في العمل فيها . وينظم كل هذه الامور القرار رقم ١٠ لسنة ١٩٦٥ الصادر عن وزير الداخلية والذي يتضمن اللائحة التنفيذية لقانون اقامة الاجانب .

اذا كان الاجنبي القادم الى الكويت يقصد الاقامة للعمل لدى فرد أو شركة ، يجب عليه ان يبرز لموظفي الجوازات في مراكز الحدود او المطار او الميناء شهادة عدم ممانعة صادرة عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل .

وتصدر شهادة عدم الممانعة في استحضار عمال وفق نموذج معد لهذا الغرض بعد اتخاذ الاجراءات التالية (المادة ٧) :

أ — يقدم صاحب العمل الراغب في استحضار عمال من الخارج طلباً الى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل حسب النموذج المعد لذلك ، مرفقا به شهادة بحسن سير وسلوك العامل المراد استحضاره صادرة من بلده لم يمض على صدورها اكثر من ثلاثة اشهر .

ب — تبحث وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل الطلب من حيث ضرورة العامل للنشاط التجاري وعدم مزاحمته للايدي العاملة الكويتية او الموجودة في البلاد ، وتأخذ رأي وزارة الداخلية في عدم وجود مانع من احضاره .

ج — اذا تمت الموافقة على منح الترخيص ، اعطي رب العمل شهادة عدم الممانعة بعد توقيعه عليها ، وعلى رب العمل ان يوقع بمجرد حضور العامل على اقرار يتضمن تعهدا بأن يخطر ادارة الجنسية وجوازات السفر والاقامة فور انفصال علاقة العمل بينه وبين العامل ، وبأن يعيد على نفقته الاجنبي الى بلده أو أي بلد آخر اقرب منه يرتضيه العامل بعد انتهاء مدة عقد العمل أو فسخه .

واذا كان القادم الى الكويت يقصد العمل لدى فرد كخادم خصوصي او من في حكمه ، تطبق عليه ذات الاحكام السابقة يضاف اليها أنه لا يجوز استبدال مخدوم بآخر الا بموافقة المخدوم الأول (المادة ٨) .

وفي حال كان القادم صاحب حرفة أو عاملا لا يرتبط بصاحب عمل واحد ، وجب عليه ان يبرز لموظفي الجوازات في مراكز الدخول اذن عمل (بدلا من شهادة عدم ممانعة) صادر من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل الذي يمنح بعد اتخاذ الاجراءات التالية (المادة ٩) :

أ — يتقدم طالب الاذن بطلبه الى احدى القنصليات الكويتية في الخارج مرفقاً به شهادة بحسن سيره وسلوكه في بلده لم يمض على صدورها اكثر من ثلاثة أشهر .

ب — ترسل الاوراق من وزارة الخارجية الى ادارة الجنسية والجوازات والاقامة بوزارة الداخلية لبحثه ، فاذا لم توافق عليه اعادته الى وزارة الخارجية .

ج — اذا لم يكن لدى وزارة الداخلية مانع من اقامة الاجنبي احالت اوراقه الى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لبحثه من حيث استيفاء شروط العمل واحتياجات النشاط الاقتصادي . فاذا وافقت عليه بعثت باذن العمل الى القنصلية الوارد منها عن طريق وزارة الخارجية .

وتحدد في اذن العمل مدته ويجدد من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بناء على طلب حامله .

واذا كان الاجنبي الموجود في الكويت على اساس اقامة عادية بدون عمل ، رغب خلال مدة اقامته ، في العمل ، فلا يجوز له ذلك إلا باذن من وزير الداخلية (المادة ١٣) ، واذا كان الاجنبي في الكويت مقيماً هناك بقصد الدراسة ، ايضاً لا يجوز له ان يرتبط بعمل إلا باذن من وزارة الداخلية بعد حصوله على شهادة من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بعدم ممانعتها في استخدامه في العمل المطلوب الاذن

له به (المادة ١٤) . واذا كان الاجنبي مقيماً في الكويت بسبب التحاقه بعائلته المقيمة هناك ، فتنطبق عليه نفس الاحكام التي تنطبق على المقيم بقصد الدراسة (المادة ١٥) .

اما اذا اراد الاجنبي المقيم في الكويت بموجب اقامة عادية ان يقوم بنشاط تجاري او صناعي أو مهني مأذون له به وفقاً للقوانين الكويتية ، فعليه ان يقدم السند الرسمي الدال على هذا النشاط . وعليه ان يقدم ذات الدليل عند كل تجديد (المادة ١٦) .

وفي القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٤ في شأن العمل في القطاع الاهلي ، اراد المشرع الكويتي ان يحصر العمال الاجانب حصرا شاملا وينظم هجرتهم واستخدامهم ، فخصص خمس مواد في هذا القانون لذلك هي المواد ٣ الى ٧ .

وقد جاء في المادة الثالثة أنه يحظر على اصحاب الاعمال استخدام عمال غيركويتيين ما لم يكونوا حاصلين على بطاقة عمل أو على الأقل مسجلين لدى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل .[١٦]

وتنص المادة الرابعة على الآتي :
« تصرف بطاقة العمل بالشروط التالية :
١ ـــ ان يكون العامل قد دخل البلاد بطريقة مشروعة .
٢ ـــ ان يكون العامل حاملا لجواز سفر صحيح
٣ ـــ ان يكون العامل حاصلا على تصريح اقامة
٤ ـــ ان يكون العامل حسن السيرة والسلوك »

وتقول المادة الخامسة ان مدة صلاحية البطاقة سنتان وتجدد مرة واحدة خلال العام الواحد ولا تزيد مدتها بحال من الاحوال عن مدة الاقامة المصرح بها للعامل .

وحسب المادة السادسة ، فلوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل حق الغاء بطاقة العمل في الاحوال الآتية :
١ ـــ اذا سقط عن حاملها أحد الشروط الواردة في المادة الرابعة اعلاه .
٢ ـــ اذا رأت في استمرار اشتغاله بالكويت منافسة للعمال الوطنيين في سوق العمل .
٣ ـــ اذا تعطل عن العمل مدة اقلها ثلاثة اشهر .

أما تنظيم صرف تصريحات العمل وبطاقات العمل ، فقد ناطه القانون بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل (المادة ٧) .

٥ ـــ الامارات العربية المتحدة

تشكل الامارات العربية المتحدة ، كالكويت ، مركزا مهما لاستقطاب العمال من الدول العربية ، والدول المجاورة . لذلك ، نرى هنا ايضاً أن القانون في الامارات يكاد يكون محصورا كلياً بتنظيم عملية استقدام العمال الاجانب واستخدامهم . وينظم هذا الامر قرار مجلس

---

(١٦) جاء في المادة الاولى من هذا القانون انه يقصد بكلمة «عامل» كل ذكر أو أنثى من العمال والمستخدمين يقوم بعمل يدوي أو ذهني مقابل أجر تحت اشراف أو أمر صاحب العمل . ويقصد بكلمة «صاحب عمل» ، كل شخص طبيعي او معنوي يتخذ من العمل الذي يزاوله حرفة أو مهنة له ويستخدم عمالا مقابل أجر .

الوزراء رقم (٣) لسنة ١٩٧٧ .

يحدد هذا القرار العامل بكل ذكر أو انثى يعمل لقاء أجر مهما كان نوعه في خدمة صاحب عمل وتحت سلطته واشرافه ، ويستثنى من احكامه (المادتان ١ و ٣) :

أ — الموظفون والمستخدمون والعمال الذين تستقدمهم الحكومة للعمل في وزاراتها أو دوائرها او مؤسساتها العامة .

ب — المستخدمون للعمل لدى البعثات الدبلوماسية والقنصلية وفروع المنظمات الاقليمية والدولية ووكالاتها المتخصصة العاملة في اقليم الدولة .

ج — خدم المنازل ومن في حكمهم .

وباستثناء هذه الفئات الثلاث ، لا يجوز استقدام العمال الاجانب بغرض العمل إلا باذن من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية . وتمنح الوزارة هذا الاذن بعد التأكد مما يلي (المادة ٤) :

أ — لا يوجد بين المواطنين من يمكنه اداء العمل المطلوب .

ب — أن يكون المطلوب استقدامه قد اكمل السابعة عشرة من عمره .

ولا تسمح المادة الخامسة من هذا القرار باستقدام اجانب للعمل بصورة جماعية إلا اذا كان العدد المطلوب لا يقل عن خمسة وعشرين شخصاً . ولوزير العمل والشؤون الاجتماعية أو من ينيبه منح اذونات استقدام جماعية لاقل من هذا العدد كلما رأى أن هناك ظروفاً تستوجب ذلك .

ولكل مواطن ، أو اجنبي مقيم اقامة مشروعة على اراضي الدولة الحق في أن يقدم طلب استقدام عمال جماعي أو فردي شرط (المادتان ٦ و ٧) :

أ — ان يكون هناك من المستندات الخطية التي تثبت ان له اعمالا تبرر حاجته لاستقدام العدد المطلوب أو الشخص المطلوب .

ب — ان يقدم تعهدا لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية يتضمن :

١ — كفالته ومسؤوليته للشخص المستقدم .

٢ — الالتزام بتنفيذ الاجراءات اللازمة لاعداد وتوقيع عقد العمل واية اجراءات أخرى قد تطلب منه وذلك خلال اسبوع من تاريخ وصول من استقدم أو استقدمهم .

٣ — ان يعيد من استقدم الى الجهة التي قدموا منها .

ويشترط في كل عقد ان يكون محددا بمدة ، اقصاها خمس سنوات ، وان يكون مصدقا من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (المادة ٨) . وعند وصول العامل على ارض الدولة ، عليه ان يحصل على بطاقة عمل من وزارة العمل التي تمنحها لمدة توازي مدة الاقامة (المادة ١١) .

وتنص المادة ١٣ على ما يلي :

«لا يجوز السماح للعمال المستقدمين للعمل في البلاد اصطحاب عائلاتهم معهم إلا ضمن الحدود المقررة في هذا الشأن .

وعلى وزير العمل والشؤون الاجتماعية بالتعاون مع وزير الداخلية وضع الضوابط والحدود اللازمة لتحقيق ذلك» .

ويحظر النظام على العامل الاجنبي ان ينتقل من رب عمل الى آخر اثناء العقد ، دون موافقة رب العمل الاول ووزارة العمل والشؤون

الاجتماعية ، ويمنع من دخول البلاد لمدة اقلها سنة كل عامل جرى ترحيله لسبب من الاسباب التالية (المادتان ١٥ و١٧) :

أ ـــ ترك العمل اثناء مدة سريان العقد دون موافقة رب العمل الذي يعمل لديه .

ب ـــ الالتحاق بعمل لدى رب عمل آخر وهو على كفالة الغير دون علم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية .

ج ـــ اذا ثبت ارتكاب العامل مخالفة من المخالفات الآتية :

ـــ الامتناع عن العمل المسند إليه دون مبرر

ـــ تحريض العمال على الامتناع عن العمل أو الاضراب

ـــ تعمد اتلاف احدى وسائل العمل أو ادواته

ـــ الاعتداء بالفعل أو القول على صاحب العمل أو أحد رؤسائه المباشرين .

ـــ الحكم على العامل بجريمة مخلة بالشرف أو الامانة .

ولا يجوز اتخاذ اجراء الترحيل لسبب من الاسباب المذكورة اعلاه إلا بقرار يصدر عن وزير العمل والشؤون الاجتماعية أو من ينيبه بذلك .

وتوجب المادة ١٩ على أن كل طلب أو تعهد او سجل اوكشف خاص بهذا القرار يجب ان يكون محررا باللغة العربية . وكل مخالفة لاحكام هذا القرار تكون عقوبتها بالشكل التالي (المادة ٢٢) :

١ ـــ صاحب العمل الاول بغرامة لا تقل عن ألف درهم .

٢ ـــ العامل بغرامة لا تقل عن ألف درهم .

٣ ـــ صاحب العمل الجديد بالحبس لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر وبغرامة لا تجاوز ألف درهم أو باحدى العقوبتين .

وتوصي المادة ٢٣ بتشكيل لجنة استشارية دائمة لاغراض تنفيذ احكام هذا القرار ، وضبط شؤون العمالة في الدولة .

٦ ـــ سوريا

التزمت سوريا منذ قانون العمل الاول الذي اصدرته بعد الاستقلال ، وهو القانون رقم ٢٧٩ الصادر بتاريخ ١١ حزيران ١٩٤٦ ، بمبدأ المساواة بين السوريين ، وبين العمال العرب ، باستثناء فترة الوحدة بين سوريا ومصر .

وقد جاء في قانون العمل السوري الاول رقم ٢٧٩ المذكور اعلاه ان الاجنبي يتمتع بحق العمل في سوريا ضمن الشروط الآتية (المادة ٨٢) :

أ ـــ ان يكون مرخصا له بالاقامة في سوريا .

ب ـــ ان تكون هناك معاملة بالمثل .

ج ـــ لا يطبق شرط المعاملة بالمثل على العمال الفنيين الاختصاصيين الاجانب بل يسمح لهم بالعمل في سوريا بمجرد طلب يتقدم به رب العمل .

د ـــ ويعامل معاملة السوريين أنفسهم العمال العرب الذين هم من رعايا الدول الداخلة في الجامعة العربية .

وقد بقي هذا القانون معمولا به في سوريا حتى سنة ١٩٥٩ ، وهي السنة التي تمت فيها الوحدة بين سوريا ومصر . وبتاريخ ٥ نيسان

(ابريل) ١٩٥٩ ، صدر قانون العمل الموحد الرقم ٩١ والغي القانون السوري ٢٧٩ والمراسيم الاشتراعية المعدلة له فيما عدا الاحكام الخاصة بطوارىء العمل والامراض المهنية .

وقد رأينا في القسم الخاص بحق الاجنبي في العمل في مصر ان احكام هذا القانون قد توسعت في مفهوم العمل بالنسبة للاجانب كما فرض عليهم شرط الحصول على ترخيص بالعمل وشرط المعاملة بالمثل . ورأينا ايضا أن وزير الشؤون الاجتماعية والعمل الذي اعطي في وقت لاحق حق اعفاء رعايا بعض الدول من هذين الشرطين ، اصدر قراراً بالنسبة للقطر المصري لم يميز فيه بين الرعايا العرب والرعايا الاجانب غير العرب .

أما بالنسبة لسوريا فقد صدر القرار رقم ٥٣٥ بتاريخ ٢٩ ايلول (سبتمبر) ١٩٦٠ المعدل بموجب القرار رقم ٨٤٨ تاريخ ١٤ تشرين الثاني (اكتوبر) الخاص بالاقليم السوري الشمالي . وبموجب هذين القرارين أعطي الرعايا العرب المقيمون في سوريا تمييزا خاصاً إذ جاء فيهما أنه يعفى الاجانب من شرط التقيد بمبدأ المعاملة بالمثل :

أ — عندما لا يتوفر بين المواطنين اخصائيون وفنيون مماثلون لهم في مهنتهم .

ب — عندما لا يتوفر بين ابناء الاقطار العربية الشقيقة المقيمين مماثلون لهم في خبرتهم الفنية واختصاصهم المهني .

إلا أنه بعد الانفصال عادت سوريا واعتمدت المبدأ الذي قالت به منذ أول تشريع عمالي بعد الاستقلال ولا تزال تعتمده حتى اليوم وهو المبدأ القائل بأن العمال التابعين لإحدى الدول العربية يعاملون دائماً معاملة السوريين أنفسهم .

٧ — ملاحظات عامة

تكون الملاحظات العامة عادة حول شؤون وردت في النصوص والقوانين موضوع الدراسة . ولكن الملاحظات التالية تتناول ما لم يرد في النصوص والقوانين والدساتير حول بعض من نواحي الهجرة . وهي نواحي بالغة الأهمية . وبعضها أهم مما تتناوله هذه النصوص .

ومن أهمية هذه النواحي أنها متصلة بحياة الناس الذين تشملهم اوضاع الهجرة اتصالا وثيقا في علاقاتهم العائلية وشؤونهم العملية .

وأول ما يخطر للذهن من النواحي التي غابت عنها التشريعات المتعلقة بالهجرة بين بعض الدول العربية ، وضع عائلة المهاجر ، أي زوجته وأولاده ، أو من يكونون عيالا عليه في رزقهم من اقربائه الادنين .

فما هو وضع هؤلاء ؟

بين مجموعة القوانين التي تناولتها هذه الدراسة هناك نص واحد صريح يتعلق بعائلة المهاجر هو تشريع الامارات العربية المتحدة الذي ينص على منع المهاجر للعمل من اصطحاب اسرته في هجرته ريثما توضع حدود في هذا الشأن من قبل وزير العمل والشؤون الاجتماعية بالتعاون مع وزير الداخلية . وحتى الامس القريب لم تكن هذه الحدود قد وضعت .

وفي ما عدا هذا النص السلبي هناك غياب كامل في التشريعات العربية لموضوع اسرة المهاجر وشروط التحاقها به في هجرته . إلا أنه يستدل من القوانين التي تعرضنا لها أن هناك اباحة ضمنية لاصطحاب المهاجر للعمل ابناءه وزوجته دون أن تكون هذه الاباحة مقننة أو مفصلة أو واضحة الاوضاع والحدود .

هذا يعني ، بعبارة مختصرة ، ان اصطحاب المهاجر للعمل لافراد أسرته ليس ممنوعا في هذه القوانين ، بالرغم من أن هذا حقاً للمهاجر يجب أن تتضمنه التشريعات العربية . ففي غياب التشريعات المفصلة لهذا الحق ، يصبح الواقع المتحكم باصطحاب المهاجر عائلته هو واقع الشروط التي يتم عليها الاتفاق بين العامل المهاجر ، ورب العمل ، وهي شروط غالبا ما تميل إلى عدم اصطحاب الأسرة في الهجرة لأسباب تتعلق بمصلحة رب العمل من جهة ، وميل العامل نفسه إلى الهجرة منفردا من جهة أخرى ، ولو في الفترة الاولى على الاقل ليخفف عن كاهله اعباء ايواء الأسرة في البلد الذي يهاجر إليه . ولا يخفى ان استقرار الاسرة في المهجر في ظل هذه القوانين يبقى مشروطا ايضاً بالقيود التي توضع على المهاجرين ومنها شرط تجديد الاقامة كل سنة ، أوكل سنتين ، أوكل خمس سنوات على الاكثر ، وهو تجديد متعلق باستنساب السلطات التي تمنحه ، فينشأ عن ذلك كله وضع غير مستقر بالنسبة الى المهاجر ، وغير مؤات لالتحاق أسرته به في المهجر .

هذه في الواقع مشكلة اساسية تتعلق بتشتيت الاسرة من جراء الهجرة ، طالما ان التحاق أسرة المهاجر به منوط على الاكثر بما يتوافق عليه مع رب العمل دون أن تكون هناك قوانين واضحة تضمن حق المهاجر في اصطحاب اسرته صوناً لوحدة العائلة ولحقها في العيش المشترك . وهي مشكلة اذا نظرنا إليها من الناحية الاجتماعية بدت من المشاكل الاساسية والبالغة الخطورة . ولا بد من لفت الباحثين الاجتماعيين إلى ضرورة الاهتمام بهذه المشكلة لاستجلاء كامل ابعادها ودراسة آثارها ونتائجها على الاسرة والافراد والمجتمع كوحدة متكاملة .

ولا شك ان الباحثين الاجتماعيين سيكتشفون بعد هذا الاستجلاء ما هو مبلغ الاضرار التي تلحق بأسر المهاجرين الذين يضطرون للاسباب الآنفة الذكر الى الهجرة منفردين تاركين اسرهم لمهب الرياح بعيدا عن ضمانة الاستقرار العائلي الذي لا يتوفر إلا اذا عاشت الاسرة عيشا مشتركا .

ومن ناحية أخرى ، فان قوانين الدول التي تناولتها هذه الدراسة تصمت صمتاً تاماً عن اوضاع الاسرة في المهجر اذا تسنّى لها ان ترافق المهاجر للعمل في هجرته . ففي هذه الحالة ، ماذا يكون وضع الضمانات بالنسبة للزوجة والاولاد القاصريـن؟ هل تترتب لهم التعويضات التي هي من حقوقهم في وطنهم كالتعويضات العائلية ، وسائر التعويضات التي تنص عليها القوانين ؟

من الجائز ، ولعل هذا هو الواقع ، ان اسر المهاجرين تتمتع بحقوق التعويضات والضمانات التي تتمتع بها أسرة المواطن نفسه .

إلا أن المطلوب هو أكثر من ذلك ، المطلوب هو أن تكون هناك قوانين صريحة ومفصلة تضمن ما ينبغي لأسرة العامل في المهجر من أسباب الاطمئنان والحد الادنى من التعويضات والضمانات المطلوب توافرها لتشجيع الاسر على الالتحاق بالمهاجرين ، وحتى تكون هذه الضمانات المكفولة بالقانون دافعاً لصون وحدة الاسرة في الوطن والمهجر سواء بسواء .

المراجع العربية

شباط ، فؤاد . ١٩٦٥ . **المركز القانوني للاجانب في سوريا** . دمشق : مطبعة جامعة دمشق .

طبّارة ، رياض ، ١٩٧٨ . «التنمية الريفية والتحضّر في لبنان» . **النشرة السكانية** عدد ٤ ، حزيران. بيروت : منشورات الأمم المتحدة ، اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا .

عبد الرحمن ، جابر . ١٩٧٠ . **مجموعة قوانين الجنسية في الدول العربية** . القاهرة : معهد البحوث والدراسات العربية .

المراجع الأجنبية

Kamel Bey,Murad. 1930. *Etude générale sur la condition des étrangers en Egypte.* Paris.

Oppenheim, L. 1967. *International Law, a Treatise.* edited by H. Lauterpacht. Vol. 1, 8th ed. Edinburgh: University of Edinburgh.

Sohn, Louis B. 1973. *Basic Documents of African Regional Organizations.* Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications.

Thomlinson, Ralph. 1978. *Population Dynamics: Causes and Consequences of World Demographic Change.* 2d ed. New York: Random House.

الوفاة والمرض والتنمية *

إعداد
ساموبل هـ . بريستون
شعبة السكان في الأمم المتحدة
نيويورك

يشكل انخفاض الوفيات عنصرا متمما لعملية التنمية الاجتماعية – الاقتصادية والتحديث . ان بعض الدور الذي يلعبه هذا العنصر في عملية التحديث هو تحديدي وينتج عن وضعه البارز كمؤشر اجتماعي . فلا يُعتبر أي بلد حديثا ، بالمعنى النموذجي لهذه الكلمة ، اذا كانت معدلات الوفيات فيه غير عصرية . ولكن ، هناك أيضا روابط سببية مباشرة وقوية بين الوفاة وبين عوامل أخرى في عملية التحديث تضع الوفاة في موضع بارز في شبكة الروابط الاجتماعية والاقتصادية المعقدة .

وتنطلق بعض الروابط الهامة ممتدة من مستويات الوفاة الى غيرها من المتغيرات . فالانخفاض في معدلات الوفيات يعزز الرجوع الى عدة أشكال من الاستثمار التي هي ضرورية لتحقيق مستويات عالية من الانتاج الاقتصادي . ومن أبرز هذه الاشكال ، الاستثمارات التي تتعلق بالمستقبل الاقتصادي على المستوى الشخصي ، حيث تكون القيمة المتوقعة للتعليم والتدريب والهجرة وتغيير نوع العمل مرتفعة بقدر طول الفترة التي يتوقع الانسان ان تتراكم خلالها الفوائد الناتجة عنها . كذلك فان الاستثمارات في تحسين عوامل أخرى في الانتاج ، كالري أو استصلاح الاراضي ، سوف تعزز أيضا . وبصرف النظر عن معدلات الوفيات ، فان لمستويات الحالة المرضية علاقة مباشرة وواضحة بانتاجية القوى العاملة (Weisbrod et al. 1973). ولعل أثر مستويات الوفاة والحالة المرضية على النظرة العامة نحو المستقبل ونحو القدرة الشخصية على التأثير فيه ، هو أهم من أي من هذه الروابط المباشرة . فالشعور الشخصي بالتحكم في البيئة هو أحد أقوى عناصر المواقف «الحديثة» (Sack 1974) وليس من شأن تخفيض تكرار الوفاة والمرض ، خاصة اذا كان ناتجا عن الجهد البشري ، الا ان يساعد في دعم هذه المواقف (Mushkin 1964; Malenbaum 1970).

ويتبين بوضوح ، من زاوية الاقتصاد الواسع الصرفة ، ان المفعول الرئيسي للتغيير في معدلات الوفيات انما يتم من خلال التأثير على معدلات النمو السكاني . وهناك دلائل وافرة الان على أن انخفاض الوفيات لا يقترن حكما بانخفاض كبير موازٍ في الخصوبة لعدة أجيال على الأقل (Preston 1978) مما ينتج عنه تسارعا في النمو السكاني لفترة طويلة .

وتختلف آثار مثل هذا التسارع في النمو السكاني على العمليات الاقتصادية تبعا لعدد كبير من الظروف التي تكون متوفرة في الأصل . ففي المناطق الزراعية الكثيفة السكان حيث الفرص قليلة لاستغلال الاراضي بشكل مكثف ، يحتمل أن يكون رجوح كفّة النواحي الايجابية على النواحي السلبية أقل مما هو عليه في البلدان الصناعية القليلة السكان نسبيا والتي لم تُستنفذ فيها المشاريع الاقتصادية . وبالنظر لقلة الآثار السيئة الناشئة عن التوزيع العمري ولحوافز الاستثمار المذكورة آنفا ، يرجّح أن يكون لانخفاض الوفيات آثار اقتصادية أكثر ايجابية من الآثار

---

* قدم هذا البحث الى **ندوة السكان والتنمية في منطقة غربي آسيا** التي انعقدت في عمان بين ١٨ و٣٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٧٨ .

التي يمكن ان تنتج عن تسريع موازٍ في النمو السكاني مصدره احداث تغيير في الخصوبة[1] . وغالبا ما يناقش المحللون الاثار الاقتصادية للتغيرات التي تحصل في معدلات النمو السكاني ، ولكنهم يخفقون في تمييز مصدر هذه التغيرات . ومن الناحية التاريخية ، تثبت التجربة أن الارتفاع الكبير لمعدلات النمو السكاني في القرن العشرين قد نتج عن تغيّر في معدلات الوفيات وليس عن تغيّر في معدلات الخصوبة .

أن موضوع الآثار الاقتصادية للتغير الديموغرافي بالغ التعقيد (أنظر Cassen1976 لتقرير شامل عن الحالة الراهنة في هذا الشأن) . ففي هذه الدراسة يتركز الاهتمام على الوفاة كمتغير خاضع لعناصر أخرى من عناصر التحديث . والهدف من ذلك هو تلخيص ما هو معروف عن العوامل المحددة لمستويات الوفيات . وبشكل خاص افراز دور التنمية الاجتماعية – الاقتصادية العامة عن دور التدخلات الصحية المعنية .

هل تشكل التنمية العلاج الأفضل ؟

ان الجدل الذي أثير في بوخارست حول مدى فعالية التنمية العامة بالمقارنة مع فعالية إدخال البرامج المساعدة لتحقيق انخفاض في الخصوبة ، قد أثير أيضا فيما يتعلق بالوفيات . ولكن في حالة الوفيات ، يستطيع الجانبان دعم حججهما بسجل حافل من الانجازات في مجال خفض الوفيات ، بينما تظل الحجج في مجال الخصوبة أقرب الى التكهنات حول المستقبل ، متيحة بذلك مجالا أوسع أمام النظريات والتصور المسبق . ومع ذلك فان الرقم القياسي لانخفاض الوفيات لا يمكن تفسيره بوضوح ، والعوامل التي أخذت في الاعتبار في الماضي ليست بالضرورة هي نفسها العوامل التي ينبغي الاهتمام بها في المستقبل .

ويعود قدر كبير من البلبلة الموجودة فيما يتعلق بالعوامل المحددة لمستوى الوفيات السكانية الى عدم التمكن من فهم الطبيعة المتنوعة لهذه العملية . وكما سنحاول ان نثبت ، فان التدخلات الصحية المعينة ومستويات التنمية العامة هي عوامل بالغة الأهمية في تحديد مستويات الوفيات . ولنفرض على سبيل التبسيط أن مستوى الوفيات السكانية M_i هو دالة خطية بسيطة من محصّلة من المدخلات الصحية I ومن مستويات **الدخل الفردي** Y :

$$Mi = a + b_1 . I_i + b_2 . Y_i$$

واذا كان العاملان b_1 و b_2 ثابتين في الزمان والمكان فمن البديهي أن التغير في الوفيات مرده الى التغيّر في العوامل المحددة . فاذا تغيرت مستويات الدخل بمقدار ΔY والمدخلات الصحية بمقدار ΔI ، يكون التغيّر في مستويات الوفيات الناتج عن التغيرات في الدخل هو $b_2 \Delta Y$ وعن المدخلات الصحية هو $b_1 . \Delta I$. ومع ذلك فان الاهمية النسبية لهذين العاملين يمكن أن تختلف كثيرا من بلد الى آخر أو في مناطق مختلفة . وبالاضافة الى ذلك ، يمكن أن يكون العامل الرئيسي الذي يسبب انخفاضا في الوفيات عاملا غير ذي أهمية في تفسير الفوارق في الوفيات بين الأمم أو المناطق أو الفئات في وقت محدد من الزمن . فلا يجب استعمال اية طريقة تعزو التنوع في الوفيات الى هذين العاملين في سبيل اقرار «سيطرة» احدهما على الآخر . اذ أن سيطرة أي من هذين العاملين في مقارنة معينة هي نتيجة للتغير الذي يطرأ على Y بالنسبة الى التغير الذي يطرأ على I . ويمكن للتغير النسبي أن يختلف «كليا» بين مقارنة وأخرى . وما يهمنا بالنسبة لأغراض السياسة العامة ، هو مقدار الحد من كلفة خفض الوفيات التي تنتج عن استخدام مصدر معيّن بالمقارنة مع كلفة الخفض الناتج عن استعمال مصدر آخر .

---

(١) قارن مثلا نتائج المناظرة التي قام بها Coale and Hoover (1958) عن الاثار الاقتصادية لتغير الخصوبة مع تطبيق Barlow (1968) للنموذج نفسه على انخفاض الوفيات في سري لانكا .

دور مستويات النمو مقابل دور البرامج الصحية والتكنولوجيا في تحديد اتجاهات الوفيات

يصعب من الناحية النظرية تحديد الأهمية النسبية لهاتين المجموعتين من العوامل في اتجاهات الوفيات . فالبلدان أو المجموعات ذات المستويات المعيشية المرتفعة توفر لنفسها عادة ظروفا صحية أفضل : سهولة أكبر في الوصول الى الكوادر الطبية ، مستويات صحية وسكنية وغذائية أفضل ، وما الى ذلك . ولأغراض هذه الدراسة ، سنعالج هذه العوامل التي تعقب تلقائيا تقريبا الوصول الى المستويات العليا للدخل ، باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الدخل وليس كعامل مستقل من المدخلات الصحية . وعوضا عن ذلك ستحدد هذه المدخلات باعتبارها عوامل تنمو خارج نطاق مستويات الدخل ، ادخلت خصيصا لاغراض تحسين الصحة وتستطيع تغيير مستويات الوفيات عند مستوى معيشي محدد .

وهناك دليل قاطع الى حد ما بأن دور هاتين المجموعتين من العوامل في انخفاض الوفيات كان مختلفا تماما في مناطق مختلفة . وقد أثبت McKeown (1976) أن مدخلات صحية معينة كانت عاملا ضعيفا نسبيا في إنخفاض معدل الوفيات في انكلترا وويلز في القرن التاسع عشر . فمن الناحية الطبية ، لم يكن يُعرف الا القليل عن مسببات الوفاة التي تنتج عنها معظم الوفيات ، لذا فالخدمات الصحية لم تكن لتنجح . وهناك استثناء واحد على ذلك وهو التحسينات التي أدخلت على شبكتي المياه والمجاري لأسباب جمالية أو صحية ، والتي ربما كان لها أثر هام في خفض أمراض الاسهال (Preston and Van de Walle 1978). ولكن أثر هذه التحسينات لم يكن ليشعر بها سوى الأقلية التي كانت تعيش في المناطق الحضرية . وبالفعل فان McKeown يظهر أن الرمز b_1 الذي يمثل المُعامل للمدخلات الصحية كان منخفضا في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر لدرجة أن مستوى المُدخلات الصحية لم يلعب أي دور أساسي في مستوى الوفيات . ولم تكن الأمثلة القليلة عن التدابير الوقائية أو العلاجية الفعالة منتشرة على نطاق يستتبع تلّمس أي فرق . ومهما كان مقدار انخفاض الوفيات فسببه يجب أن يعزى الى التغيّر في مستويات المعيشة ، وقبل كل شيء ، كما يقول McKeown ، الى التغذية . ويحظى تفسير McKeown هذا بتأييد Arriaga and Davis (1969) اللذين أثبتا أنه ابتداء من القرن التاسع عشر ولغاية الثلاثينات من هذا القرن ، كان معدل تحسن مستويات الوفيات على الصعيد الوطني في اميركا اللاتينية مرتبطا ارتباطا وثيقا بمستوى النمو الاقتصادي في البلاد .

إلا أنه في الأربعينات من هذا القرن تغير الوضع تغيرا ملحوظا . وفي غضون نصف القرن الذي انقضى على الهيمنة الفكرية لنظرية جرثومة المرض ، ساهمت مجموعة كبيرة من التحسينات الفنية المتنوعة في تعزيز فعالية التدابير الصحية على نطاق واسع . وتشمل هذه التحسينات تطوير الأدوية المضادة للجراثيم وعقاقير السلفا (Sulfa مجموعة من المركبات الكيميائية تستخدم كمضادات للجراثيم في معالجة كثير مـن الامراض) ، واللقاحات لتحاشي تفشي بعض الأمراض ، واجراءات التعقيم والعزل لمنع انتشار العدوى . ولعل أهم هذه التدابير على الصعيد العالمي ، ايجاد مبيدات الحشرات للقضاء على أهم الحشرات الناقلة للجراثيم التي تنشر الامراض الطفيلية في المناطق الاستوائية . ولقد شهدت الفترة ما بين الاربعينات والستينات انتشارا فريدا من نوعه لهذه التقنيات الجديدة نسبيا . وعلى المرء أن يتوقع بأن العوامل الصحية قد ساهمت بدور أكبر في هبوط معدل الوفيات الذي حدث أثناء هذه الفترة .

ويورد Preston (1975, 1979) دعما تجريبيا لهذا الوضع . وهو يستخدم بشكل أساسي البيانات الوطنية لتقدير قيمة b_2 ، وأثر مستوى المعيشة على معدل الوفيات ، ويبيّن بعد ذلك أن الارتفاع الذي طرأ على معدلات مستويات المعيشة كان ضئيلا جدا بحيث لا يفسر أكثر من نصف المكاسب التي تحققت في معدل الوفيات في الفترة بين سنة ١٩٤٠ (أو حواليها) وسنة ١٩٧٠ (أو حواليها) . ولقد شكلت معرفة الراشدين للقراءة والكتابة وتوافر الوحدات الحرارية الغذائية ومعدل الفرد من الدخل القومي مقياسا للمتغيرات المعيشية التي أدخلت . وأهم عوامل التكنولوجيا الصحية التي يعزى اليها الارتفاع السريع في توقع الحياة أثناء تلك الفترة هي حملات مكافحة الملاريا والمناعة

ضد أمراض السل والجدري وبعض الامراض الاخرى ، كذلك مضادات الجراثيم المستعملة في معالجة الامراض السارية والتنفسية . وكون التحسينات التي تطرأ في كل عقد على معدلات الوفيات في البلدان النامية هي أسرع بكثير في هذه الفترة منها في الفترات السابقة ، يتوافق مع التفسير القائل بأن عوامل المدخلات الصحية تكمّل بشكل هام المكاسب التي تواكب عادة التطور الاجتماعي – الاقتصادي .

لقد ظهرت في العقد الأخير مؤشرات تبيّن أن العوامل التنموية يمكن أن تلعب من جديد دورا مهيمنا في اتجاهات الوفيات . لكن الدليل على هذا ضعيف جدا ، ومردّه بصورة أساسية الى تباطؤ واضح في معدل مكاسب الوفيات ، الأمر الذي يمكن تفسيره بأن العوامل الاقتصادية تبدى «مقاومة» متزايدة لانخفاض أبعد في معدلات الوفيات (Gwatkin 1978; Hansluwka 1975). والمفهوم هو أن امكانيات التدخلات الصحية لخفض معدل الوفيات قد وصلت الى مرحلة تناقص المردود : وحسب التعبير البرّاق لـ Bourgeois-Pichat فان «الصخر اللين» في معدل الوفيات قد أزيل وبقي «الصخر الصلب»[٢](United Nations 1963). ويتكون هذا «الصخر الصلب» من العوامل المقترنة بالتخلف : ضعف التغذية وسوء السكن والظروف المعيشية غير الصحية والحاجة الى توفر العناية الطبية وما الى ذلك . ومن شأن أسباب أنماط الوفيات في البلدان النامية التي تظهر تزايدا نسبيا في الأمراض المرتبطة بالفقر (خاصة أمراض الاسهال) ، ونقصان الاسهام في مكافحة بعض الامراض التي تكافَح بسهولة نسبيا عن طريق تدابير صحية معينة (لا سيما السل الرئوي) ، أن تدعم هذا الموقف (Preston and Nelson 1974). وأخيرا ، هناك بعض المؤشرات على ضعف التزام الولايات المتحدة ، الراعي الأكبر للبرامج الصحية الدولية ، بالمساعدة الدولية للاغراض الصحية (Weller 1974).

وللقيام باختبار مناسب لهذا الاقتراح يجب توافر بيانات عن موقعين في الزمن لتقدير الوفيات ، واحدة عن أواخر السبعينات والثانية عن الستينات ، على شكل عيّنة ملائمة وشاملة تمثل البلدان النامية . وتعترض الموضوع مشكلة هي أن الزيادة التي حققتها مستويات المعيشة تُظهر بدورها مردودا متناقصا بوضوح من حيث تأثيرها على الوفيات كما يتضح من العلاقة المتداخلة وغير المستقيمة بين توقع الحياة ومستويات الدخل (Vallin 1968; Preston 1979). وفي الواقع فإن بلدان أميركا اللاتينية هي البلدان التي يظهر فيها تباطوء معدلات الوفيات أكثر ما يكون وضوحا . وباعتبارها المجموعة الأكثر تقدما بين البلدان النامية ، فانها المكان الذي قد نتوقع أن يكون فيه لزيادة الدخل القومي الأثر الأقل على توقع الحياة . ويمكن للتباطوء هنا أن يشكل استنزافا أوليا لامكانات زيادة الدخل على خفض معدلات الوفيات بقدر ما يشكل استنزافا لامكانات البرامج الصحية . ومن ناحية أخرى ، فأنه في البلدان الافريقية الواقعة جنوب الصحراء ، حيث يجري أيضا الاعراب عن الاهتمام بمدى انخفاض الوفيات ، يكاد لا يستطيع المرء مناقشة المبدأ القائل بأن «الصخرة اللينة» التي يمكن التعرض لها بسهولة عن طريق البرامج الصحية قد أزيلت بالفعل . وبالاختصار ، فان التغيّر في مدى انخفاض الوفيات لا يوفر بحد ذاته معلومات عن دور أي من العوامل التي تسبب التغير في معدلات الوفيات . ولا يمكن الوصول الى رأي موثوق في الموضوع إلاّ عندما يصبح بالإمكان تحديد تلك العوامل (وكذلك مستويات الوفيات بذاتها) تحديدا كميّا مناسبا .

مستويات المعيشة والوفيات : دليل من القطاعات المتعامدة

وبينما يظهر أن العوامل الخارجة عن نطاق مستويات المعيشة قد هيمنت على إنخفاض الوفيات منذ الثلاثينات ، فقد ظلت مستويات الوفيات مرتبطة ارتباطا وثيقا بمستويات المعيشة في وقت من الاوقات . وكما أشير آنفا ، فإن هذين التصريحين ليسا على الاطلاق متناقضين . ومن السهل إظهار أهمية مستويات المعيشة عن طريق البيانات المتعامدة على المستوى الوطني . وقد قدّر (Preston 1979) المعادلات التي تربط توقع الحياة عند الولادة بثلاثة عوامل اجتماعية –اقتصادية للشعوب حوالي عام ١٩٧٠ ، وكذلك حوالي عام ١٩٤٠ . وكانت نتائج

---

(٢) تجدر الاشارة الى أن هذا الافتراض يستتبع علاقة غير مستقيمة بين M و I ، على عكس النموذج المبسط ولكن الواقعي المعروض أعلاه .

هذه العملية كما يلي (وضعت الاخطاء المعيارية للمعاملات بين قوسين) :

$$1970: \quad e_0^0 = \underset{(7.4090)}{17.1464} + \underset{(.6524)}{4.2488} \cdot \ln Y + \underset{(.0212)}{.2086} \cdot LIT + \underset{(1.3492)}{.3170} \cdot \ln CAL$$

$$N = 120, \; R^2 = .860$$
$$\bar{R}^2 = .858$$

$$1940: \quad e_0^0 = \underset{(18.5102)}{-13.1035} + \underset{(2.3860)}{5.4352} \cdot \ln\bar{Y} + \underset{(.0626)}{.1654} \cdot LIT + \underset{(3.7176)}{2.9470} \cdot \ln CAL$$

$$N = 36, \; R^2 = .856$$

$$\bar{R}^2 = .845$$

حيث e_0^0 = توقع الحياة عند الولادة ، متوسط الذكر والانثى

Y = الدخل القومي للفرد ، بالدولار الاميركي في عام ١٩٧٠

LIT = النسبة المئوية للملّمين بالقراءة والكتابة بين السكّان البالغين سن الرشد

CAL = فائض الاستهلاك اليومي للفرد من الوحدات الحرارية عن ١٥٠٠ وحدة حرارية .

وقعت مُعاملات المتغيرات الثلاثة جميعها ، في كلتا المعادلتين ، موقعا مناسبا : ترتبط القيم الاعلى لمتغيرات التحديث بالتوقع الاعلى للحياة عند الولادة . فالقدرة التفسيرية لمعادلات الانحدار عالية جداً ومتطابقة حقا بالنسبة للسنتين . وتكتسب أرقام الدخل ومعرفة القراءة والكتابة أهمية كبيرة في الفترتين وتحتفظ بنفس الشأن تقريباً . ولم يكن هذا الاستقرار متوقعا بسبب الدرجة العالية من التوافق بين الانحدارين . وتشير المُعاملات الى أن زيادة ١٠ بالمائة من النقاط في نسبة المتعلمين تقترن في طرفيها بزيادة في توقع الحياة مقداره حوالي سنتين ؛ وان نسبة ١٠ بالمائة من الزيادة في الدخل القومي تزيد وحدها توقع الحياة بحوالي نصف سنة . هذا بينما تنخفض مُعاملات حدود الوحدات الحرارية مع مرور الزمن ، ولكن هذه المعاملات ليست بذات شأن في كلا الفترتين[٣] . وتعكس الزيادة الكبيرة في الرقم الثابت بين عامي ١٩٤٠ و ١٩٧٠ الحقيقة القائلة بأن تغييرات هامة في الوفيات قد حدثت أثناء هذه الفترة ولم يكن مردها الى هذه العوامل التنموية .

والفروقات في الوفيات بين الشعوب تعكس أيضاً الدور الهام للعوامل الاجتماعيـة – الاقتصادية . وقد سمحت التطورات المنهجية الاخيرة بالقيام بوصف أدق من السابق لفروقات الوفيات القائمة بين مختلف الطبقات الاجتماعية ، لا سيما في البلدان النامية . وقد أستفيد من هذه الفرصة في سلسلة من الدراسات أجراها CELADE (1976-77) (المركز الديموغرافي لاميركا اللاتينية) . وقد أستخدمت تعدادات تسعة من بلدان اميركا اللاتينية لدورة ١٩٧٠ بالاضافة الى المسوحات الواسعة لتثبيت الفروقات الاجتماعية في وفيات الاطفال ، وذلك باستعمال طريقة « براس » . فطريقة « براس » لحساب وفيات الاطفال هي أداة قيّمة للغاية في حساب الفروقات ، بما أنها تتفادى مشكلات لا يمكن ، في حالات كثيرة ، التغلب عليها ، وهي مشكلات الربط بين السجلات الحيوية ، أو اقرار نتائج المقارنة للتصنيفات الاجتماعية التي تتضمنها شهادات الوفيات والتعدادات . ومع أن تطبيقات هذه الطريقة مقتصرة على الاطفال ، فان وفيات الاطفال تقدّر بحوالي نصف المجموع السنوي للوفيات في العديد من البلدان الاقل نموا .

وقد تعززت قيمة مشروع المركز الديموغرافي لاميركا اللاتينية إلى حد كبير من خلال القرار الذي اتخذ لاعداد جداول قابلة للمقارنة لكل

---

(٣) من غير المرجح على الاطلاق الا يكون لتوافر الوحدات الحرارية للاستهلاك اليومي تأثير على الوفيات . وربما كان متغير الوحدات الحرارية عرضة لاخطاء القياس بشكل يفوق المتغيرين الآخرين ، ومن المحتمل ان ينعكس تأثير توافر الوحدات الحرارية من خلال هذين المتغيرين .

بلد مشمول بالمشروع . والنتيجة هي أن الاتجاهات التي تظهر في أحد البلدان لا تصبح ذات أهمية لا مبرر لها لمجرد عدم توافر معلومات مرادفة لها في بلدان أخرى . وعلى أية حال ، فإن نتائج أبحاث المركز الديموغرافي لاميركا اللاتينية تميل الى أن تكون متشابهة تشابها كبيراً ، وبالتالي الى تعزيز بعضها البعض .

وفيما يلي الاستنتاجات العامة الشيقة التي يمكن استخلاصها من هذه الدراسات (تجدر الاشارة الى أن هذه الاستنتاجات هي من وضع كاتب الدراسة وليس من وضع المركز الديموغرافي لاميركا اللاتينية) :

أ) ان الاقامة في المناطق الحضرية وبلوغ مستويات عالية من التعليم يسهمان ، كلا على حدة ، في تخفيض وفيات الاطفال . ومع ذلك ، حينما تؤخذ بالاعتبار النتائج المشتركة لهذين المتغيرين ، نجد أن تأثير التعليم أهم بكثير من تأثير السكن في المناطق الحضرية (أنظر الجدول رقم ١ فيما يتعلق بالامثلة) . وهذه النتيجة هي واحدة من أكثر نتائج الدراسة مبعثا على الدهشة ، ولكنها تأكدت على ما يبدو في اندونيسيا أيضا (باستثناء غربي جاوة) (Jones 1978 : الجدول ٣ ، مستشهدا بـ al-Hadar و Supraptilah)

الجدول رقم ١ . احتمالات الوفيات قبل عمر السنتين q(2) في بلدين ، وهي مصنّفة حسب مستوى التحصيل العلمي للامهات والسكن الحضري — الريفي .

q(2)x1000

سنوات التحصيل العلمي	الاكوادور ، تعداد عام ١٩٧٤			التشيلي ، تعداد عام ١٩٧٠		
	المجموع	الحضر	الريف	المجموع	الحضر	الريف
لا شيء	١٧٦	١٧٣	١٧٦	١٣١	١٢٥	١٣٦
١ — ٣	١٣٤	١٢٥	١٣٨	١٠٨	١٠٤	١١٣
٤ — ٦	١٠١	٨٩	١١٣	٩٢	٨٩	١٠٥
٧ — ٩	٦١	٥٨	٧٥	٦٦	٦٥	٧٩
١٠ +	٤٦	٤٤	٦١	٤٦	٤٧	*
المجموع	١٢٧	٩٨	١٤٥	٩١	٨٤	١١٢

المصدر : CELADE (1977).

* عدد الحالات غير واف .

وهذه النتيجة مدهشة لاسباب عدة . أولا ، يتوقع المرء ان يكون تذكر وفيات الاطفال أكثر ارتباطا بالتعليم منه بالسكن وهذا يؤثر على الفروقات التعليمية باتجاه أكثر انحدارا من الفروقات السكنية . والاهم من ذلك هو أن الفروقات الريفية — الحضرية المنتشرة في البلدان الاقل نموا قد ورد ذكرها على نطاق واسع كدليل ، لأول وهلة ، على الدور الدقيق الذي تلعبه البرامج الصحية في البلدان النامية . والافتراض هو أنه بالنظر لكثافة السكان تكون المناطق الحضرية ذات مستوى صحي أدنى من المستوى الذي تتمتع به المناطق الريفية (Davis 1973). وبالتأكيد فان تلافي القصور في النواحي السكنية والصحية هو أكثر كلفة في المناطق الحضرية . وقد فسّر واقع انخفاض الوفيات في المناطق الحضرية كدليل ضمني على وجود تحيز في توزيع البرامج والعناية الصحية لمصلحة المناطق الحضرية ، كما أكّد في الوقت ذاته أهمية هذه الانظمة الصحية . وما من شك في أن المستشفيات والجهاز الطبي في المناطق الحضرية في غالبية البلدان الاقل تقدما متوافرة على نحو يزيد على الحاجة (World Bank 1975). ولكن الاستنتاج الآنف الذكر يتجاهل أن سكان المناطق الحضرية يتمتعون عامة ، الى حد نموذجي ، بمستوى اجتماعي أعلى . وتشير النتائج التي توصل إليها المركز الديموغرافي لاميركا اللاتينية الى أن معظم حسنات المناطق

الحضرية فيما يتعلق بوفيات الاطفال ، تختفي عندما يجري التحكم في تعليم الامهات . وعلى الرغم من ذلك ، فانه يُحتفظ ، وعلى نحو نموذجي ، بنوع من الميزة الحضرية التي ينبغي أن تقاس مقابل ما يمكن مواجهته عادة من صعوبات اكبر في المحافظة على الظروف الصحية في المناطق الحضرية[٤] .

ب) وتبقى الفروقات في الوفيات على المستوى الوطني قائمة حينما يجري التحكم في التعليم والسكن الريفي / الحضري . وهذا ما يظهر بجلاء في الجدول (٢) . فهناك تقارب كبير بين البلدان حسب معدلات الوفيات **داخل** مجموعة ثقافية معينة ، وبين ترتيب البلدان حسب مجموع معدلات الوفيات (غير الخاضعة للتحكم فيها) . ومن شأن ذلك أن يعكس ولو جزئيا تقديم تقرير خاطىء عن المشكلات المشتركة بين مختلف الفئات داخل البلد ، والتي تبدو كثيرة الاحتمال في باراغواي بصورة خاصة . ولكن ، يبدو أن كوستاريكا وبوليفيا ليست لديهما مشكلات كبيرة تتعلق بخطأ المعلومات ، وهما يفيان بالمراد لاثبات هذا الاتجاه . وبوجه عام ، فانه بقدر ما يكون البلد متقدما ، يكون معدل الوفيات متدنيا **داخل كل فئة** من الفئات المتعلمة . ومن الممكن أن يعكس هذا الاتجاه أموراً خارجية مباشرة (منها مثلا أن وجود فئة أكبر من ذوي التعليم القليل في البلدان الاكثر فقراً يرفع الوفيات بين ذوي التعليم العالي) ، ولكن من الارجح ان تكون العلاقة غير مباشرة وتعمل من خلال البرامج الصحية . فمن المعروف أن لدى البلدان الاكثر غنى خدمات صحية أكثر تطوراً من شأنها أن تخفض الوفيات لدى كل الفئات .

الجدول رقم ٢ . الفروقات في معدلات وفيات الاطفال حسب التحصيل العلمي للامهات في اميركا اللاتينية .

q(2)x1000

البلد	المجموع	سنوات التحصيل العلمي				
		لا شيء	١ — ٣	٤ — ٦	٧ — ٩	١٠ فما فوق
باراغواي ١٩٧٢	٧٥	١٠٤	٨٠	٦١	٤٥	٢٧
كوستاريكا ١٩٧٣	٨١	١٢٥	٩٨	٧٠	٥١	٣٣
كولومبيا ١٩٧٣	٨٨	١٢٦	٩٥	٦٣/أ	٤٢/ بـ	٣٢/جـ
التشيلي ١٩٧٠	٩١	١٣١	١٠٨	٩٢	٦٦	٤٦
جمهورية الدومينيك ١٩٧٥	١٢٣	١٧٢	١٣٠	١٠٦	٨١	٥٤
الاكوادور ١٩٧٤	١٢٧	١٧٦	١٣٤	١٠١	٦١	٤٦
السلفادور ١٩٧١	١٤٥	١٥٨	١٤٢	١١١	٥٨	٣٠
بوليفيا ١٩٧٥	٢٠٢	٢٤٥	٢٠٩	١٧٦		١١٠

المصدر : Behm, H., et al. 1976-1977

/أ ٤ — ٥ .

/بـ ٦ — ٨ .

/جـ ٩ وما فوق .

(٤) يتوفر لدى أكبر المدن والعواصم في الاكوادور والتشيلي وكوستاريكا ، أدنى معدلات لوفيات الأطفال وذلك بعد التحكم في تعليم الامهات . وهذا يدل من جديد على دور البرامج الصحية في الاطار الوطني ، خاصة وان هذه المناطق تشهد قوى سياسية غير متوازنة . ومن جهة اخرى ، تشهد عاصمة بوليفيا قدرا من الفقر يفوق فقر المناطق الحضرية الأخرى .

ومما يدعو الى الاهتمام ، ان منحنى علاقة الوفيات – التعليم هو بوضوح دالة للوفيات والمستوى التنموي . ولدى التشيلي وكوستاريكا منحنيات لصالح التعليم أدنى بكثير من الاكوادور والسلفادور وبوليفيا . وبعبارة أخرى ، ان الوفيات لدى الطبقات ذات التعليم العالي هي أكثر تشابها في البلدان المختلفة مما هي الحال في الوفيات لدى الطبقات غير المتعلمة . وقد عزز الزمن هذا الافتراض ببعض الشواهد في البلدان الغربية كذلك . ويستدل من كل ذلك ان التباينات الاجتماعية في معدلات الوفيات تنخفض مع تقدم التنمية (وذلك حينما يقاس كلاهما بالارقام المطلقة) . وهذا الاستنتاج هو بالضرورة استنتاج أولي نظرا الى طبيعة البيانات المتوافرة ، ولكن مؤداه هو أن التنمية تؤثر بطريقة ايجابية في كل من المستوى والتباينات الاجتماعية في الوفيات .

وهناك مجموعة اغنى من المتغيرات التفسيرية ، قد استخدمها Anker and Knowles (1977) في تحليل مشابه لوفيات الاطفال في كينيا . ولسوء الحظ ان حجم وفيات الاطفال كما ورد في المسح الذي استعمل كان متدنيا تدنيا كبيرا ، بيد أن الاثار التقديرية لمختلف متغيرات مستوى العائلة ومتغيرات البيئة على معدلات الوفيات كانت معقولة . وقد أسهم كل من دخل الاسرة ومعرفة الام للقراءة والكتابة اسهاما ايجابيا وهاما في بقاء الاطفال على قيد الحياة من سن الولادة حتى سن الثالثة ، وظهر هذا في كل أشكال معادلة الانحدار ، سواء روعيت متغيرات تعكس مباشرة الظروف الصحية أم لم تجر مراعاتها . وكان لاستعمال حمام بدائي ولاستشارة أحد الروحانيين أو الأطباء ، وكذلك للعيش في منطقة انتشار الملاريا ، آثار هامة على البقاء على قيد الحياة في الاتجاهات المتوقعة (+ ، – ، –) (Anker and Knowles 1977: الجدول ٦) . ومما يدعو الى الاهتمام انهما قاما أيضا بتحليل على مستوى المقاطعة لتوقع الحياة واستخرجا معاملا لنسبة مئوية من الملمّين بالقراءة والكتابة يتراوح بين ٠,١٥ و٠,٢٨ ، بحيث أن المعامل المتعلق بهذه الحدود الرقمية والذي توصل اليه Preston (1979) مستخدما البيانات القومية المتعددة ، يقع في وسط هذا المدى . وفي الواقع ، فإن نتائج المركز الديموغرافي لاميركا اللاتينية هي أيضا متساوقة مع هذا المعامل المتعلق بمعرفة القراءة والكتابة ، هذا اذا تحولت وفيات الاطفال الى تقديرات لتوقع الحياة(٥) .

وتؤكد الدراسة الطموحة التي أجراها Caldwell (1978) عن وفيات الاطفال في «ابيادان» في نيجريا الدور الكبير الذي يلعبه تعليم الامهات . وقد وجد المؤلف ان لعامل التعليم أثرا في تعليل التفاوت في وفيات الاطفال يفوق أثر أي متغير اجتماعي – اقتصادي آخر . أما مهنة الاب وتعليمه ، وكذلك مهنة الجد ، ومكان الاقامة ، ونوع الزيجات ، فهي ذات ارتباط أقل وثوقا بوفيات الاطفال (Caldwell 1978 الجداول ٤ – ٧) . وكانت مستويات توقع الحياة عند الولادة التي تضمنتها الدراسة ٤٩ سنة للاسر التي لم تتلق الامهات فيها أي تعليم ، و٥٧ سنة للاسر التي تلقت الامهات فيها التعليم الابتدائي فقط ، و٦٥ سنة للاسر التي تلقت الامهات فيها شيئا من التعليم الثانوي (Caldwell 1978 الجدول ٣) . وقلما يخف أثر تعليم الامهات حين يتم التحكم في المتغيرات الاخرى ، كل على حدة . وبذا يكون الاثر المفترض للتعليم على الوفيات منسجما مع الدراسات الاخرى المشار اليها سابقا . ويشدد تفسير Caldwell لاثر تعليم الامهات على التغيرات التي تحصل في التوازن التقليدي للعلاقات العائلية وبروز ظاهرة تركيز الاهتمام حول الطفل والاقلاع بصورة خاصة عن عادات تربية الطفل برعاية الجدة أو الجدّ . وفيما يلي بعض الوسائل الاخرى المقترحة والتي يمكن للتعليم من خلالها ان يكون ذا فعالية .

أن الاستقرار النسبي لمعاملات معرفة القراءة والكتابة والدخل القومي للفرد يسمح باجراء بعض الحسابات الغنية بالمعلومات ، وان

---

(٥) سنستعمل مثال جمهورية الدومينيك ، التي تحتل مكانا وسطا في مستوى الوفيات بين السكان في الجدول (١) . ويمكن الافتراض ان النساء اللواتي تلقين حتى ثلاث سنوات تعليم هنّ أميات ، والنساء اللواتي تلقين سبع سنوات تعليم فما فوق هنّ متعلمات . وتبلغ قيمة المتوسط المرجح لـ q(2) بالنسبة للمجموعة الاولى ٠,١٥١ و٠,٠٦٩ للمجموعة الثانية . وتبلغ توقعات الحياة الموازية (المتوسط للذكور والاناث) في مجموعة Coale-Demeny (1966) لجداول نموذج الحياة الجنوبي ٥٣,٧ و ٦٨,٥ عاماً . والفرق الضمني البالغ ١٥ سنة في توقع الحياة قريب أيضاً من القيمة في المعاملات المشتقة من دراستي المقطع المستعرض . ولكن طالما لا توجد عوامل أخرى مضبوطة في بيانات جمهورية الدومينيك ، ربما كانت فوائد معدلات الوفيات من تعلم القراءة والكتابة مبالغ فيها . ومن جهة ثانية ، يتجاهل الحساب «العوامل الخارجية» ، كأثر المستويات العامة العليا للتعليم على معدلات وفيات سائر الفئات ، والتي تظهر بشكل أو بآخر في الجدول (٢) ، كما يمكن التقاطها في معاملات المقطع الوطني أو المقطع الإقليمي .

كانت أولية ، حول الكلفة المربوطة بالفعالية للطرق الممكن اختيارها لخفض الوفيات . وسبق أن رأينا أن بيانات المقطع الوطني تتوافق مع ربح مقداره ٠,٠٥ من السنوات في توقع الحياة لكل زيادة في الدخل مقدارها واحد بالمائة[٦] . أن هذا هو الكسب المرتقب في توقع الحياة اذا خصصت زيادة الواحد بالمائة بكاملها للانفاق بالطرق « العادية » . فماذا يحدث لو أنفقت هذه الزيادة في الدخل البالغة واحد بالمائة بكاملها على التعليم الابتدائي والثانوي ؟ لقد حسب Lewis (1968) أن كلفة تأمين ٨ سنوات دراسية لكل الاطفال تشكل ٠,٨ بالمائة من الدخل القومي للفرد في الولايات المتحدة و ١,٧ بالمائة في جامايكا و ٢,٨ بالمائة في غانا و ٤ بالمائة في نيجيريا . فبواحد بالمائة من الدخل القومي اذن ، يكون بالامكان تأمين ٨ سنوات دراسية لما يتراوح بين ٢٥ و ٥٠ بالمائة من الاطفال في البلدان النامية . واذا بلغ أثر معرفة القراءة والكتابة على توقع الحياة كسب الـ ١٥ سنة المتضمنة في الدراسات المذكورة آنفا ، عندئذ يسفر تخصيص نسبة الواحد بالمائة بكاملها للانفاق على السنوات الدراسية الثمانية الاولى عن ارتفاع يتراوح بين ٤ و ٨ سنوات في توقع الحياة عند الولادة . والفرق في تقدير الكلفة المربوطة بالفعالية كبير لدرجة أن أثر معرفة القراءة والكتابة على معدل الوفيات يمكن أن يخفض بعامل يساوي ١٠ ، ومع ذلك تبقى الكلفة المربوطة بالفعالية في نفقات معرفة القراءة والكتابة أعلى بكثير . وبالطبع فان نفقات معرفة القراءة والكتابة تعمل ببطء أكبر ، طالما أن معرفة القراءة والكتابة عند الراشدين (لا سيما في المصادر المذكورة سابقا) ، هي التي تؤثر في معدلات الوفيات .

أن المكاسب المقدرة للكلفة المربوطة بالفعالية لمعرفة القراءة والكتابة في خفض الوفيات كبيرة لدرجة تفوق معها مكاسب النفقات الموجهة خصوصا نحو البرامج الصحية . ولا تتضح الفوائد النسبية بجلاء عندما تكون الوفيات مرتفعة جدا وعندما يصاحب ذلك نقص في تنفيذ بعض التدابير الوقائية . وقد قدرت كلفة برامج مكافحة الملاريا التي تؤدي فعليا الى القضاء التام على المرض بما يتراوح بين نسبة ٠,١ و٠,٣ دولار لكل فرد سنويا[٧] . وقدر فريق من الخبراء تابع لمنظمة الصحة العالمية بأن نسبة ٨٠ بالمائة من الـ ٧٠ مليون طفل الذين يبلغون سنتهم الاولى في كل عام في البلدان الاقل نموا يمكن أن توفر لهم مناعة ضد أمراض الحصبة والشلل والسل والكزاز والخنّاق والجدري ، بكلفة تتراوح بين ٠,٦٧ و ١,٠٧ دولاراً لكل طفل ، عدا كلفة الموظفين (WHO1975). وطالما أنه من المعقول توقع أن ينتج عن مثل هذه التدابير زيادة عدة سنوات في توقع الحياة (بالتأكيد في الحالة السابقة في مناطق الملاريا فقط ؛ Newman 1977)، فان كلفة هذه التدابير المقرونة بالفعالية هي ، كما يتضح ، عالية جدا . ولكن ، حيث أزيلت هذه « الصخرة اللينة » ، تكون الحاجة لتدابير أكثر كلفة . وعلى سبيل المثال ، فان كلفة تحسين شبكة المجاري في المدن تقدّر بـ ٢٩ دولارا لكل فرد في البلدان الاقل نموا ، في حين تبلغ كلفة تأمين مرافق مناسبة في المناطق الريفية حوالي ٤ دولارات عن كل شخص (WHO 1973, pp. 732-33, 738-43). وتوازي الـ ٢٩ دولارا نسبة ١٠ بالمائة تقريبا من الدخل القومي في بلد نام . وحتى اذا ادى تحسين شبكة المجاري الى زيادة توقع الحياة سنة واحدة فقط ، وهو على ما يبدو الحد الادنى لفعالية مثل هذا التحسين ، تكون كلفة الفعالية هذه قد زادت عن نمو الدخل بحد ذاته .

وتثبت هذه الحسابات البسيطة أن النمو الاقتصادي « غير الهيكلي » ليست له على العموم أية فعالية في خفض مستويات الوفيات بالمقارنة مع النمو « الهيكلي » الذي يوجه الزيادات في الدخل (أو يعيد توزيع الدخل المتوفر) نحو الانفاق على التعليم أو على التدابير الصحية الوقائية . ومن المنطقي توقع انطباق مثل هذا الاستنتاج على البرامج التي تستهدف تحقيق أثر مباشر على مستويات التغذية . فالنمو غير الموجه هو بالتأكيد ليس الدواء الافضل اذا كان الهدف هو خفض الوفيات . ويدعم هذا الاستنتاج بقوة عند فحص مستويات الوفيات في البلدان النامية أو في المناطق التي بذلت فيها جهود كبيرة لتنظيم النمو في اتجاه تلبية الاحتياجات الاساسية .

---

(٦) ونجد نفس هذا المستوى العام من التأثير عند مقارنة **اتجاهات** ٣٠ سنة في **توقع** الحياة مع **اتجاهات** الدخل في ٣٦ بلدا بين عام ١٩٤٠ و ١٩٧٠ (Preston 1979) . بيد أن التأثير المقدر لمعرفة القراءة والكتابة في تحليل الاتجاهات ينخفض ولكن بدرجة لا تؤثر في الاستنتاجات التي تم الوصول اليها آنفا .

(٧) في Pampana and Russell (1955) يقدم الجدول (١) مجموعة شاملة ولكن قديمة عن الكلفة .

النمو الهيكلي والوفيات : تجربة سري لانكا وكيرالا وكوبا

حقق السكان في كل من هذه الكيانات السياسية الثلاث توقعات حياة أعلى من التوقعات النموذجية للبلدان التي لديها مستوى مشابه من الدخل الفردي . وتخطت سري لانكا وكيرالا توقع الحياة بالنسبة لعموم الهند بعشر سنوات أو ما شابه ، رغم أن الدخل الفردي لديهما ليس أعلى منه في الهند (Gwatkin1978a). وتخطى توقع الحياة في سري لانكا المعدل المتوقع على أساس دخلها فقط باقتران العلاقة المتعامدة بين الدخل ومعدلات الوفيات ، بحوالي ٢٢ سنة (Isenman 1978:16). ولدى كيرالا أدنى معدل لوفيات الاطفال بين مقاطعات الهند ، رغم أنها تأتي في المرتبة السابعة من حيث النتاج الفردي (بين ١٥ ولاية) ، وتأتي في المرتبة الاخيرة في استهلاك الوحدات الحرارية للفرد[٨] . وميزة معدلات الوفيات في كيرالا ظاهرة للعيان في المناطق الحضرية والمناطق الريفية على حد سواء ولكنها أكثر جلاء بشكل غير اعتيادي في المناطق الريفية . وعلى رغم الانخفاض الظاهري في معدلات النمو الاقتصادي بين ١٩٥٣ و ١٩٧٠ ، فقد تخطى انخفاض معدلات الوفيات في كوبا أثناء هذه الفترة المعدل في ثلاثة بلدان أميركية لاتينية (كوستاريكا ، جامايكا ، ترينيداد وتوباغو) التي انطلقت جميعها من مستوى وفيات واحد تقريبا (Diaz-Briquets 1978: 13)

وتعجز الدراسات التفصيلية حول المناطق الثلاث عن اظهار حقيقة اسباب انجازها المتفوق . ولكن لدى المناطق الثلاث برامج حكومية تهدف بوضوح الى تحسين الظروف الاجتماعية والصحية في القطاعات الفقيرة ، وقد حقق كل منها بصورة غير اعتيادية مستويات عالية من معرفة القراءة والكتابة ، كما أن لدى كل منها برامج صحية عامة تحقق نسبيا قدرا من التوزيع المتساوي للخدمات الصحية . ولدى كوبا وسري لانكا أيضا مرافق حكومية هامة لتوزيع الاغذية تدعم شراء الاغذية لفئات كبيرة من السكان .

لقد استعرضت الأمم المتحدة تجربة كيرالا (United Nations 1975, Chapter X) وتوصلت الى أن «أهم عنصر يمكن أن تعزى اليه جودة المستويات الصحية في كيرالا هو انتشار العناية الطبية وسهولة الحصول عليها في هذه الولاية» (ص ١٣٣) . وتوازي النفقات الصحية ، لكل فرد ، حوالي متوسط النفقات في الهند ، وعدد الاسرّة بالنسبة للفرد في المستشفيات ليس مرتفعا بصورة غير اعتيادية . ولكن كيرالا تنجز أعلى معدل لاستخدام تسهيلاتها بما يوازي ضعف معدل استخدام الولاية التي تليها في حسن استخدام تسهيلاتها . وقد بلغ متوسط الزيارات الى المستشفيات والمراكز الصحية الاولية والمستوصفات أكثر بقليل من شخص واحد في ١٩٧٠ (United Nations, p.138). ويتحقق هذا المعدل المرتفع لاستخدام التسهيلات الصحية عن طريق كثرة انتشار التسهيلات الطبية مما يساعد المرضى على توفير الوقت في التنقل . كما يعتبر مستوى التعليم العالي الغير الاعتيادي في الولاية عاملا آخرا من عوامل تحقيق هذا المعدل . ورغم أن الاعانات الحكومية في حقل الأغذية لا يستهان بها في كيرالا ، فلا يبدو أن لمستوى المدخلات الغذائية أو لتوزيعها التأثير الكافي لتفسير ميزة معدلات الوفيات في الولاية (United Nations 1975; Gwatkin1978a). ويذكر Ratcliff (1978) أيضا أهمية نمط انتشار الخدمات الصحية في تحقيق معدلات وفيات منخفضة في كيرالا ، ولكنه ينبّه الى أن انخفاض معدلات الوفيات في أكثر انحاء الولاية قد حصل قبل توسيع هذه التسهيلات وبطريقة ترتبط جغرافيا بمستويات معرفة القراءة والكتابة . وقد حاول أن يبرهن أن التعليم قلّل العقبات الناشئة عن المعتقدات الدينية التقليدية التي كانت تعترض سبيل تنفيذ بعض التدابير ، كالتلقيح ضد الجدري . وأورد فضلا عن ذلك بيانات هامة تبيّن انه ، في أي مستوى للدخل أعلى من المتدني جدا ، لا يكون النقص في الوحدات الحرارية الا عند العائلات التي لديها زوجات أميات . ومن غير المحتمل ان تفتقر العائلة التي لديها زوجة متعلمة الى الوحدات الحرارية الغذائية . والمقصود هو أن معرفة القراءة والكتابة تشجّع على الاستخدام الافضل للموارد المحدودة لتلبية الاحتياجات الشخصية الاساسية .

---

(٨) ان مصد البيانات هو (United Nations 1975, tables 58 و 1). وترجع معدلات الوفيات الى عام ١٩٧١ ، والانتاج والاستهلاك الى عام ٦٢/١٩٦١ . ومع ذلك ، فان الفرق في التواريخ ينبغي الا يؤثر على المقارنة بشكل جدي ، خصوصاً وأن فائدة معدلات الوفيات تدوم طويلاً .

ويشبه وصف النظام الصحي في سري لانكا الى حد بعيد النظام الصحي في كيرالا(Isenman 1978)فان المساعدين الطبيين يؤمنون تغطية واسعة للسكان عن طريق تسهيلات العناية الصحية الاولية ، ونظام «مرجعي» قوى من العيادات والمستشفيات يديره الاطباء والمساعدون الطبيون . ويتم أكثر من ثلثي الولادات في الوقت الحاضر في المستشفيات ، كما انخفضت وفيات الامهات عند الولادة من نسبة ١٦ بالألف في ١٩٤٦ الى نسبة ١,٢ بالالف في ١٩٧٠ . وقد حازت انجازات سري لانكا في حقل الطب الوقائي ، لا سيما ما تجسد منها في حملة عام ١٩٤٦ ضد الملاريا ، على ترحيب واسع . ولكن ، هناك مظهر هام اضافي في سري لانكا يتعلق بنظام توزيع الاغذية الواسع النطاق والذي شكل نسبة ٢٠ بالمائة من الانفاق الحكومي في الـ ١٥ سنة الاخيرة(Isenman1978:9).وقد بلغت كمية الارز أو القمح المقدمة للفرد بموجب هذا النظام بين رطلين وأربعة أرطال اسبوعيا ، منها رطل أو رطلان دون ثمن وبيع الباقي بأسعار معانة من الدولة . وتشكل الحصة نسبة ٢٠ بالمائة تقريباً من مجموع الوحدات الحرارية المستهلكة عند العائلات التي لا يتعدى دخلها الشهري ٤٠٠ روبية ، كما تشكل الاعانات حوالي ١٤ بالمائة من دخل هذه العائلات . وفي سنة نموذجية ، توزع نسبة ٣٠ — ٣٥ بالمائة من الوحدات الحرارية في البلاد ونسبة ٢٥ — ٣٠ بالمائة من البروتينات فيها عن طريق نظام التوزيع الحكومي(Gwatkin 1978a: 9). وقد ظهر تأثير نظام توزيع الأغذية هذا على معدلات الوفيات بوضوح أثناء أحداث عام ١٩٧٤ ، حينما أدى انخفاض معدلات تبادل العملات الى تخفيض واردات الأغذية والى التقليل من توزيع الأغذية لكل فرد بنسبة ١٥ بالمائة(Isenman 1978, p.12) فلقد ارتفعت معدلات الوفيات الخام في سري لانكا من ٧,٧ الى ٨,٩ بالألف . وارتفعت هذه المعدلات في مناطق زراعة الشاي ، وبين السكان الأكثر فقراً والأكثر اعتماداً على برنامج توزيع الأغذية ، من ١١,٢ الى ٢٠,٦ بالألف (Sri Lanka 1978: 13-14).

وقد يكون ارتفاع مستوى معرفة القراءة والكتابة بين البالغين في سري لانكا الى ٨٥ بالمائة (مقابل ٤٧ بالمائة في آسيا عموماً) قد أثر أيضاً في تحسين معدلات الوفيات . ويعتقد Isenman ان معرفة القراءة والكتابة تساعد المرء على ادراك الحالات التي ينبغي فيها البحث عن العون الطبي وعلى التدابير الوقائية الشخصية . وعلى سبيل المثال ، نجد أنه بالرغم من ان نوعية مياه الشرب وكميتها هما دون مستوى المقاييس المعتمدة من قبل منظمة الصحة العالمية بالنسبة لـ ٨٠ بالمائة من السكان ، فان سكان سري لانكا على بينة من هذا الخطر وهم يعالجون المياه ويغلونها، خصوصا لاستعمال الاطفال الصغار(Isenman,1978 p.19).ويحاول(Gwatkin1978a) ان يبرهن على أن المستوى العالي من معرفة القراءة والكتابة بالاضافة الى التقليد السياسي الديمقراطي أجبرتا الحكومة على الاستجابة للاحتياجات الاساسية للجماهير . وشكل هذا دعما للسياسات الحكومية التقدمية في حقلي الصحة والتغذية .

وفي دراسة حديثة للدكتوراه ، تناول (Diaz-Briquets (1978 بالبحث حالة الوفيات في كوبا ولخصها كما يلي : بين عامي ١٩٥٨ و١٩٧٣ وقعت زيادة طفيفة في عدد أسرّة المستشفيات ، بالنسبة لكل فرد ، بنسبة ١٣ بالمائة . على أن الاهم من ذلك كان تخفيف التركيز بحيث أن النسبة المئوية للاسرّة في مقاطعة هافانا انخفضت من ٦٣ الى ٤٤ بالمائة من المجموع (ص ٦) . وقد عززت التسهيلات في المناطق الريفية بشكل بارز ، لا سيما من خلال توسيع انتشار العيادات والنظام المرجعي التسلسلي . وارتفعت نسبة السكان الحضر الذين يحصلون على امدادات المياه بواسطة شبكة الانابيب من ٥٥ بالمائة في ١٩٥٣ الى ٩٠ بالمائة في ١٩٧٠ ، كما ارتفعت نسبة مياه الشبكات المعالجة كيمائيا من ٢١ بالمائة في ١٩٥٩ الى ٩٨ بالمائة في الوقت الحاضر (ص ٧) . وحالياً يؤمن نظام تقنين الاغذية ، الذي أدخل في مطلع الستينات ، على حد قول المصادر الرسمية ، حدا أدنى مقداره ٢٦٥٠ وحدة حرارية في اليوم لكل شخص (ص ٨) . ويبدو أنه تمّ القضاء على الامية ، وشنّت حملات توجيهية واسعة دعما للجهود في حقل التلقيح وللتحسينات الصحية الشخصية . ويقدّر ان توقع الحياة قد ارتفع من ٥٨,٨ في ١٩٥٣ الى ٧٠,٢ في ١٩٧٠ . وبينما تخطّت بلدية هافانا باقي مناطق كوبا بـ ٣,٩ سنوات في توقع الحياة في ١٩٥٣ ، وصل هذا الفرق الى ٠,٤ سنة فقط لصالح مقاطعة هافانا في ١٩٧٠ (Diaz-Briquets 1978,|table 2) كما بلغ الفرق بين المقاطعات ٣ سنوات فقط في ١٩٧٠ . ومع أنه من الصعب القول الى أي مدى كان توقع التقدم على صعيد معدلات الوفيات لو لم تكن

هذه الجهود قائمة ، فمن الواضح ألا نتوقع ان تكون التغييرات المتواضعة في الدخل الفردي بحد ذاته قد أدّت الى احداث تغيير كبير بحد ذاتها .

النمو السريع للدخل ومعدلات الوفيات : منطقة غربي آسيا

هناك تباين يثير الانتباه بين الحالات التي سبق ذكرها وبين بعض بلدان الشرق الاوسط التي حققت نموا اقتصاديا سريعا جداً في السبعينات . لقد كان نمو الدخل في هذه البلدان سريعاً لدرجة أنه استحالت ترجمة منافعه الى برامج اجتماعية وصحية ذات أثر فوري . وهكذا نتوصل مع هذه البلدان الى وضع أقرب ما نكون فيه الى ملاحظة أثر الدخل « بحد ذاته » على الوفيات .

ولسوء الحظ ان تجربة هذه البلدان قد طمست منافعها بسبب النقص في البيانات مما يؤثر على ارقام الدخل والوفيات . فقد أسفر التقلب السريع في الاسعار ومعدلات الصرف بالاضافة الى اتساع قطاعات التصدير وزيادة الهجرة ، عن احداث اختلالات بارزة على صعيد المؤشرات الاقتصادية للفرد ، لدرجة ان المصادر المختلفة تورد تقديرات متباينة عن اداء النمو الاقتصادي[٩] . يضاف الى ذلك ، ان النواقص العديدة التي تشكو منها سجلات الاحوال الشخصية في المنطقة ، تحول دون اجراء تقديرات مباشرة لمستويات الوفيات ، اذا تجاوزنا عن ذكر اتجاهات الوفيات . ومن شأن الطرق غير المباشرة المستعملة لسد هذه الثغرات ان تسبب اختلالات هامة ، لا سيما في اتجاهات الوفيات على فترات قصيرة . ولأغراض هذه الدراسة ، نلجأ الى البنك الدولي في مجال تقديرات معدلات النمو الاقتصادي والى لجنة الامم المتحدة الاقتصادية لغربي آسيا فيما يتعلق بالوفيات .

لقد حدث أسرع نمو اقتصادي في منطقة غربي آسيا في الفترة ١٩٧٠ — ١٩٧٥ (على اساس كل فرد من السكان وبترجيح الانتاج القطاعي باسعار ومعدلات صرف ثابتة) في اربعة بلدان هي البحرين والعراق والمملكة العربية السعودية والجمهورية العربية اليمنية . وفي الواقع ، هذه هي البلدان الوحيدة التي تخطت معدلات نمو الناتج القومي الاجمالي للفرد لديها نسبة ٢ بالمائة . ويتضمن الجدول ٣ أرقام معدلات النمو ومؤشرات اتجاهات الوفيات . ورغم أن البيانات تعطي ، في أفضل الحالات ، صورة توضيحية عن الوضع دون أن تكون لها صفة نهائية ، فمن الواضح ان سرعة انخفاض معدلات الوفيات في هذه البلدان تعتبر خفيفة . فلم يبلغ معدل الكسب في توقع الحياة مقدار سنة واحدة في السنة الميلادية في أي بلد على الاطلاق (بالمقارنة مثلا مع الكسب الذي بلغ ١١,٢ سنة في سري لانكا بين عامي ١٩٤٦— ١٩٤٨ (UNESCAP 1976, p. 148) ومهما يكن من أمر ، وكما يتضح من الخانة اليسرى في الجدول ٣ ، فان التقدم المحرز في توقع الحياة متساو الى حد ما مع النتائج المتعامدة المذكورة آنفا . فهذه تظهر معدل زيادة قدرها ٠,٠٥ سنة في توقع الحياة يرافقها زيادة واحد بالمائة في الناتج القومي الاجمالي للفرد . وهكذا ، بينما لم تتغير صورة الوفيات بشكل جذري في هذه البلدان ، فان معدل الوفيات آخذ في التغير بالسرعة المتوقعة . ولا يجب توقع تسارع ملحوظ في انخفاض الوفيات إلا بعد أن تترجم الايرادات الى برامج اجتماعية وصحية . فالتأثير المباشر لهذه البرامج مقوماً بالدولار ، هو أكبر بكثير من تأثير زيادة الدخل بحد ذاته .

الاستنتاج

هناك عوامل عديدة تؤثر على مستوى الوفيات بين السكان . فقبل العصر الذي تطورت فيه معرفة المعالجات غير المكلفة والفعالة الخاصة

---

(٩) على سبيل المثال ، تضمن **أطلس** البنك الدولي (World Bank 1977) معدلات نمو فردي سلبية للناتج القومي الاجمالي بين عامي ١٩٧٠ و١٩٧٥ بالنسبة الى الكويت وعمان وقطر . في حين ان لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لغربي آسيا (UNECWA 1978) أوردت بالاستناد الى مصادر البنك الدولي ، زيادة مقدارها ثلاثة أضعاف الدخل الفردي في هذه البلدان بين عامي ١٩٧٠ و١٩٧٥ . أنظر الجدول ٣ بخصوص المراجع . ويبيّن الفرق ، على الارجح ، ان معدلات الصرف وأسعارها قد حددت بمتوسطها في فترة ١٩٧٤ — ١٩٧٦ في المرجع الاول الصادر عن البنك الدولي .

الجدول رقم ٣ . الناتج القومي الاجمالي ومكاسب توقع الحياة في بلدان آسيا على ضوء أسرع نمو اقتصادي حديث .

البلد	النسبة المئوية لمعدل النمو السنوي ، الناتج القومي الاجمالي الفعلي للفرد ١٩٧٠ — ١٩٧٥ /أ	تقدير توقع الحياة عند الولادة/ب		التغير السنوي في توقع الحياة مقسوماً على معدل النمو السنوي في الناتج القومي الاجمالي
		السابق	اللاحق	
البحرين	٢٠,٣	٦٣,٢ (١٩٧١)	٦٥,٣ (١٩٧٥)	٠,٠٣
العراق	٦,٧	٥٢,٧ (١٩٧٣)	٥٣,٩ (١٩٧٥)	٠,٠٩
المملكة العربية السعودية	٤,١	٤٣,٨ (١٩٧٠)	٤٥,٣ (١٩٧٤)	٠,٠٩
الجمهورية العربية اليمنية	٥,٨	٣٧,٠ (١٩٧٠)	٣٨,٣ (١٩٧٥)	٠,٠٤

المصادر : (أ) World Bank 1977

(ب) United Nations 1978

بالصحة العامة ، هناك ما يبعث على الاعتقاد بأن التحسينات في مستويات المعيشة العامة كانت المصدر الاساسي لانخفاض معدلات الوفيات . ومنذ ذلك الوقت ، برزت عدّة عوامل جديدة الى حيز الوجود . فالبرغم من أن العوامل الاقتصادية تبقى بالغة الاهمية في التفريق بين مستويات الوفيات لدى الدول ، فان التغيير الاقتصادي غير الهيكلي يبدو الآن غير ذي فعالية في تخفيض الوفيات . ومن شأن تحويل دولار من الدخل نحو احراز قدر معين من التقدم على صعيد معرفة القراءة والكتابة أن يعود بمردود أكبر على صعيد الوفيات من تركه يدخل خضم الاستهلاك والاستثمار بالطرق العادية . وقد حققت البلدان التي نظمت نموها بطريقة تؤدي الى رفع مستويات معرفة القراءة والكتابة والى انتشار برامج الصحة والتغذية العامة على نطاق واسع بين السكان ، تقدما ملحوظا في اطالة مدى الحياة . ومن الواضح أنه ليس في استطاعة كل بلد ان يفرض النمو الهيكلي الذي حققته سري لانكا وكيرالا وكوبا . ولكن الاختلافات الكبيرة الظاهرة في الظروف الثقافية والسياسية بين هذه الشعوب (وبين تجارب ناجحة مثل كوستاريكا والصين) ، تحمل على الاعتقاد بأن الوسائل هي في متناول بلدان عديدة .

REFERENCES

Anker, Richard, and Knowles, James C. 1977. *An Empirical Analysis of Mortality Differentials in Kenya at the Macro and Micro Levels.* World Employment Programme Working Paper, No. 60. Geneva: International Labour Office.

Arriaca, Eduardo, and Davis, Kingsley. 1969. "The Pattern of Mortality Change in Latin America." *Demography,* Vol. 6, pp. 223-42.

Barlow, Robin. 1968. *The Economic Effects of Malaria Eradication.* Economic Research Series, No. 15. Ann Arbor: School of Public Health, University of Michigan.

Caldwell, J.C. 1978. "Education as a Factor in Mortality Decline: An Examination of Nigerian Data." Manuscript, Department of Demography, Australian National University, Canberra.

Cassen, Robert H. 1976. "Population and Development: A Survey." *World Development,* Vol. 4, Nos. 10 and 11, pp. 785-830.

CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía). 1976, 1977. *La Mortalidad en los primeros años de vida en paises de la America Latina.* (Individual volumes on Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Peru, and Republica Dominicana.) San José, Costa Rica.

Coale, Ansley J., and Hoover, Edgar M. 1958. *Population Growth and Economic Development in Low-Income Countries.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Davis, Kingsley. 1973. "Cities and Mortality." In *Proceedings, IUSSP Conference,* Vol. 3. Liège, Belgium: International Union for the Scientific Study of Population, pp. 259-81.

Diaz-Briquets, Sergio. 1978. "Income Redistribution and Mortality Change: The Cuban Case." Population Association of America, *Annual Meeting, 13-15 April 1978, Atlanta, Georgia.*

Gwatkin, Davidson R. 1978a. "The End of an Era: A Review of Literature and Data Concerning Third World Mortality Trends." Manuscript, Overseas Development Council, Washington, D.C.

———. 1978b. "Nutrition Planning and Physical Well-Being in Kerala and Sri Lanka." Interciencia/AAAS, *Symposium on Nutrition and Agriculture: Strategies for Latin America, 13-14 February 1978.*

Hansluwka, Harald. 1975. "Health, Population, and Socio-Economic Development." In *Population Growth and Economic Development in the Third World,* edited by Léon Tabah. Vol. 1. Dolhain, Belgium: Ordina, pp. 191-250.

Isenman, Paul. 1978. "The Relationship of Basic Needs to Growth, Income Distribution, and Employment: The Case of Sri Lanka." Manuscript, Policy Planning and Program Review Department, the World Bank. Washington D.C., 18 May.

Jones, Gavin. 1978. "Mortality." Manuscript, Australian National University, Canberra.

Lewis, W. Arthur. 1968. "Education and Economic Development."In *Readings in the Economics of Education.* Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization.

McKeown, Thomas. 1976. *The Modern Rise of Population.* New York: Academic Press.

Malenbaum, Wilfred. 1970. "Health and Productivity in Poor Areas." In *Empirical Studies in Health Economics, Proceedings of the Second Conference on the Economics of Health,* edited by Herbert Eiklarman. Baltimore and London: Johns Hopkins Press, pp. 31-57.

Mushkin, Selma J. 1964. "Health Programming in Developing Nations." *International Development Review*, Vol. 6, No. 1, pp. 7-12.

Newman, Peter. 1977. "Malaria and Mortality." *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 72, No. 358, pp. 257-63.

Pampana, E.J., and Russell, Paul F. 1955. "Malaria: A World Problem." *Chronicle of the World Health Organization*, Vol. 9, Nos. 2 and 3, pp. 33-100.

Preston, Samuel H. 1975. "The Changing Relation between Mortality and Level of Economic Development." *Population Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 231-48.

———. 1979. "Causes and Consequences of Mortality in Less Developed Countries during the Twentieth Century." In *Population and Economic Change in Less Developed Countries*, edited by Richard Easterlin. New York: National Bureau of Economic Research, forthcoming.

———, ed. 1978. *Effects of Infant and Child Mortality on Fertility*. New York: Academic Press.

Preston, Samuel H., and Nelson, V.E. 1974. "Structure and Change in Causes of Death: An International Summary." *Population Studies*, Vol. 28, No. 1, pp. 19-51.

Preston, Samuel H., and Van de Walle, Etienne. 1978. "Urban French Mortality in the Nineteenth Century." *Population Studies*, Vol. 32, No. 2, pp. 275-297.

Ratcliffe, John. 1978. "Social Justice and the Demographic Transition: Lessons from India's Kerala State." *International Journal of Health Services*, Vol. 8, No. 1, pp. 123-44.

Sack, Richard. 1974. "The Impact of Education on Individual Modernity in Tunisia." In *Education and Individual Modernity in Developing Countries*, edited by Alex Inkeles and Donald B. Holsinger. Leiden: E.J. Brill, pp. 87-116.

Sri Lanka, Department of Census and Statistics. 1978. *Bulletin on Vital Statistics, 1975*. Colombo.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. 1963. *Population Bulletin of the United Nations* (with special reference to the situation and recent trends of mortality in the world), No. 6.

———. 1975. *Poverty, Unemployment, and Development Policy: A Case Study of Selected Issues with Reference to Kerala* (ST/ESA/29).

United Nations, Economic Commission for Western Asia. 1978. *Demographic and Related Socio-Economic Data Sheets for Countries of the Economic Commission for Western Asia*, No. 2. Beirut, January.

United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 1976. *Population of Sri Lanka* Country Monograph Series, No. 4 (ST/ESCAP/30).

United Nations, World Health Organization. 1973. "Community Water Supply and Sewage Disposal in Developing Countries." *World Health Statistics Report*, Vol. 26, No. 11, pp. 720-83.

———. 1975. *First WHO Seminars on Expansion of the Use of Immunization in Developing Countries*. Offset Publication, No. 16. Geneva.

Vallin, J. 1968. "La mortalité dans les pays du Tiers Monde: évolution et perspective." *Population*, pp. 845-68.

Weisbrod, B.A., et al. 1973. *Disease and Economic Development: The Impact of Parasitic Diseases in St. Lucia*. Madison: University of Wisconsin Press.

Weller, T.H. 1974. "World Health in a Changing World." *Journal of Tropical Medicine*, Vol. 77, No. 4, Supplement 54, pp. 54-61.

World Bank. 1975. *Health: Sector Policy Paper.* Washington, D.C.

———. 1977. *Atlas: Population, Per Capita Product, and Growth Rates.* Washington, D.C.

التقرير النهائي لاجتماع الخبراء حول الاساليب الخاصة بتعدادات السكان والمساكن
بيروت ، ١٢ — ١٦ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٧

١ — عقد اجتماع الخبراء حول الاساليب الخاصة بتعدادات السكان والاسكان في بيروت ، لبنان ، من ١٢ الى ١٦ كانون الاول ديسمبر ، برعاية اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا .

٢ — استهدف الاجتماع تبادل وجهات النظر بين المسؤولين عن تعدادات السكان والاسكان في بلدان منطقة اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا بصدد مختلف اوجه النشاط والجوانب الخاصة بهذه التعدادات . وتتلخص اهداف الاجتماع على وجه التحديد في تعزيز الأمور التالية :

أ) التنسيق بين التعدادات في المنطقة بغية تعزيز تبادل المساعدة بين البلدان في المستقبل .

ب) التعبير على نحو أفضل عن احتياجات بلدان المنطقة من مجموعة مؤسسات الأمم المتحدة ، اثناء قيامها بدورة ١٩٨٠ لتعدادات السكان والاسكان .

ج) رؤية أوضح للتحديدات والمواضيع والتبويبات ، وغير ذلك من المحتويات التي ينبغي استعمالها في تعدادات السكان والاسكان الخاصة بهذه المنطقة ، لكي تتم ، في الوقت ذاته تلبية الاحتياجات الخاصة للبلدان المعنية والمقارنة الدولية لنتائج التعدادات .

٣ — حضر الاجتماع ممثلون عن اعضاء اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا : المملكة الاردنية الهاشمية ، دولة الامارات العربية المتحدة ، المملكة العربية السعودية ، الجمهورية العربية السورية ، الجمهورية العراقية ، سلطنة عمان ، منظمة التحرير الفلسطينية ، دولة الكويت ، الجمهورية اللبنانية ، جمهورية مصر العربية ، وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية . كما حضر الاجتماع ايضا خبراء اقليميون ودوليون (أنظر قائمة المشتركين في المرفق أ) .

٤ — افتتح الاجتماع معالي الدكتور صلاح سلمان ، وزير الداخلية والاسكان والتعاونيات بالنيابة عن الحكومة اللبنانية .

٥ — نوّه الدكتور سلمان في كلمته الافتتاحية بأهمية تعدادات السكان والاسكان لأنها تشكل الاساس لخطط وبرامج التنمية الهادفة الى

تعزيز رفاهية المجتمع وتلبية احتياجات الفرد .

٦ — كما ركّز معاليه على أهمية صحة البيانات الاحصائية التي يفترض في أية سياسة انمائية ان تستند اليها . وأضاف يقول أن الحاجة الى جمع بيانات صحيحة وموثوق بها في لبنان ، قد أصبحت اكثر الحاحا من أي وقت مضى بعد خروج البلاد من الازمة التي قضت ، بالاضافة الى أمور أخرى ، على قاعدة البيانات الاحصائية في البلاد .

٧ — واستعرض الدكتور سلمان أيضا نشاطات الحكومة اللبنانية التي يجري الاضطلاع بها في حقل السكان والاسكان ، من أجل حل المشاكل الصعبة والدقيقة التي نجمت عن الحرب ، ومن أجل وضع استراتيجية شاملة للمشاريع الانمائية المستقبلية .

٨ — وختم معالي الوزير سلمان كلمته بالاعراب عن شكره للجنة الاقتصادية لغربي آسيا على مساعدتها الحكومة اللبنانية في تعزيز البنية الاساسية الاحصائية لديها ، وتمنى للمشتركين في الاجتماع اقامة ممتعة ومفيدة في ربوع لبنان .

٩ — واعرب الدكتور محمد سعيد العطّار ، الأمين التنفيذي للجنة الاقتصادية لغربي آسيا ، عن شكره الجزيل وتقديره لمعالي الدكتور سلمان ، لتفضله بقبول افتتاح الاجتماع .

١٠ — ركّز الدكتور العطار على أنه بفضل تفاني الموظفين ، تمكنت اللجنة من تنفيذ برنامج عملها في الحقل السكاني ، بالرغم من بقائها في لبنان اثناء فترة طويلة من الاحداث . كما اعاد الى الذاكرة الاجتماعين اللذين عقدتهما اللجنة في عام ١٩٧٦ في حقل جمع وتحليل البيانات الديموغرافية ، واللذين نشرت نتائجها في عدد خاص من **النشرة السكانية** التي تصدر عن اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا (العدد ١٠ — ١١) ، وفي الكتاب المنشور حديثا بعنوان **الاطار السكاني** .

١١ — وختم الأمين التنفيذي كلمته متمنيا النجاح للمشتركين في الاجتماع ومعربا عن امله في ان يتمكن لبنان من استعادة حيويته الكاملة واستئناف دوره العلمي الرائد في المنطقة .

١٢ — وشرع الاجتماع بعد ذلك في انتخاب اعضاء المكتب ، وانتخب السيد شجاع الأسد ، المدير العام لدائرة الاحصاءات الوطنية في الأردن رئيساً ، والسيد عبد الرحمن لطيف حمد الجبوري ، مدير عام هيئة التعداد العام والدراسات السكانية في الجهاز المركزي للاحصاء في العراق ، والسيد ايلي شحاده ، رئيس دائرة الاحصاء في المديرية العامة للاحوال الشخصية في لبنان نائبين للرئيس . وانتخب السيد عياش علي صالح ، مدير دائرة السكان والاحصاءات الاجتماعية بالجهاز المركزي للاحصاء في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية مقررا .

١٣ — وقد نوقش جدول الاعمال المقترح وأقر من قبل المشتركين (أنظر المرفق ب) .

١٤ — وأشار السيد رياض طباره ، رئيس شعبة السكان في اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ، اثناء استعراضه جلسات العمل والوثائق المقترحة ، الى الموضوعات الرئيسية الأربعة التي ستجري مناقشتها (انظر المرفق ج) :
(أ) المعلومات الخلفية ، و (ب) التحديدات والمفاهيم الأساسية ، و (ج) المواضيع والتبويبات ، و (د) متطلبات المعونة الفنية .

وأشار الى أن الوثيقة الخلفية التي أعدتها اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا بعنوان **دراسة خلفية لدورة ١٩٨٠ لتعدادات السكان في منطقة اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا** (E/ECWA/POP/WG.9/BP.1) ستكون الخط المرشد لمناقشات المشتركين في الاجتماع، لأنها تلخص بعض المشاكل الرئيسية التي يمكن ان تثار في نطاق الموضوعات الرئيسية الأربعة الآنفة الذكر.

١٥ — وقد سارت مناقشات الاجتماع في نطاق الموضوعات الأربعة التي ابرزتها دراسة اللجنة. ولا يحاول هذا التقرير ان يلخص المناقشات طالما أن قسما كبيرا من المعلومات التي قدمت تضمنتها الوثائق المقدمة من الدول وتقارير الخبراء. وسيركز التقرير بصورة رئيسية، بعد ان يصف بايجاز الشؤون الاجرائية في كل بند، على التوصيات التي تم الوصول اليها نتيجة المداولات اثناء الاجتماع.

اولا : المعلومات الخلفية

١٦ — بعد تقديم الوثائق الخاصة بالبلدان والدراسات التي وضعها الخبراء، بدأ النقاش وتركّز على مبادىء تعدادات السكّان والاسكان وعلاقتها بأوجه النشاط الاخرى لجمع البيانات. وتوصلت المناقشات الى التوصيات العامة التالية :

١٧ — **التوصيات العامة**

أ — يوصي الاجتماع بأن يحاول كل بلد وضع برنامج متكامل ومستمر لجمع البيانات وتحليلها في مجالات السكان والاسكان مدّعمة بالهيكل الاداري الملائم والقابل للتكيف حسب مقتضى الحال.

ب — يعتبر الاجتماع ان تعدادات السكّان والاسكان هي من أهم العمليات لجمع البيانات على الصعيد الوطني، كونها تستوجب جمع البيانات اللازمة لوضع السياسات والبرامج الوطنية في كل مجالات الانماء الاقتصادي والاجتماعي. لذلك، يحث الاجتماع البلدان الاعضاء كافة على الاشتراك في جولة ١٩٨٠ لتعدادات السكّان والاسكان. ولذا تعذر القيام بتعداد كامل في احدى الدول لسبب من الأسباب، فعلى تلك الدولة القيام بتعداد بالعينة.

ج — تدعو الحاجة الى بذل جهد وطني مركّز للقيام بالتعداد السكاني والاسكاني وتحقيق حصيلة مثمرة، وعليه، يفضّل عدم القيام بأية عملية احصائية رئيسية أخرى موازية للتعداد. وينبغي ان يعتبر التعداد حجر الزاوية في برنامج متكامل لجمع البيانات يستعمل فيه كاطار لتعدادات لاحقة للزراعة وللمؤسسات وللمسوحات بالعينة. ويمكن، في حالات معينة، الربط بين التعداد وبين السجل المدني أو السجل السكّاني المستمر.

د — ينبغي جمع البيانات السكّانية والاسكانية في آن واحد بما يسمح بتصنيفها اعتراضيا على اساس انتقائي.

هـ — يعترف الاجتماع بأن دورية التعدادات بشكل منتظم على فترات من عشر أو خمس سنوات بين التعدادات، تعزز من فائدة البيانات. ومن جهة أخرى، فان اتساع نطاق الهجرة بين البلدان العربية في السنوات الأخيرة يجعل السعي الى توافق مواعيد التعدادات مع بعضها البعض في المنطقة أمرا مرغوباً فيه. والموعد الأنسب في المنطقة هو السنوات العشرية والسنوات التي تليها مباشرة. وبرغم أنه لم يعد ممكنا القيام بالشيء الكثير في هذا المجال بالنسبة لجولة تعدادات ١٩٨٠، فسيكون تحقيق مزيد من التوافق الزمني للتعدادات أمراً ممكناً ومرغوباً فيه في حدود عام ١٩٩٠، بالقدر الذي يسمح به الاستعمال الأمثل للموارد الاقليمية.

و — ينبغي ان يسبق كل تعداد جيد الاعداد عمل تحضيري شامل ينطوي على وضع الخرائط والقيام بالتجارب الميدانية، واعداد

خطط التبويب والمعالجة ، فضلا عن تنظيم حملة توعية جماهيرية للتعداد . وبعد اجراء التعداد ، ينبغي القيام بعملية تقييم بالعينة لاحقة اذا كان هناك موظفون يتمتعون بكفاءة مناسبة لهذا الغرض .

ز — يعترف الاجتماع بقيمة طريقة المعاينة عند استعمالها في مختلف مراحل عمليات التعداد ، لاسيما بالنسبة لجمع المعلومات عن مواضيع يتعذّر ادراجها بنسبة مائة بالمائة وكذلك للتثبت من الشمولية والمحتوى ، وبغية الاسراع في توفير التبويبات على أساس انتقائي .

حـ — يركّز الاجتماع على أن التحليل الاحصائي والديموغرافي لنتائج التعداد ينبغي ان يكون جزءا لا يتجزأ من عملية التعداد وأن يجري تخطيط هذا التحليل بعناية ، لا سيما بالنسبة لخطة العمل ووضع الميزانية والموظفين. ويطلب المجتمعون بأن تقوم اللجنة الاقتصادية بابلاغ دول المنطقة ببعض مقومات التحليل الديموغرافي .

ط — يحث الاجتماع جميع الدول لاتخاذ الخطوات الضرورية لطبع وتوزيع نتائج تعدادات السكّان والاسكان التي يجرونها ، وذلك بأقل قدر ممكن من التأخير بعد اكمال العمل الميداني ، وذلك فيما يخص النتائج الاولية والنهائية .

ثانياً : التحديدات والمفاهيم

١٨ — بعد استعراض الدراسات التي وضعها الخبراء الاستشاريون حول هذا الموضوع ، ناقش الاجتماع التحديدات والمفاهيم الواجب استعمالها في تعدادات السكّان والاسكان في المنطقة ونوه الاجتماع بتوصيات الأمم المتحدة لتعدادات ١٩٧٠ السكّانية والاسكانية وتركزت مناقشاته على التعديلات والاضافات على هذه التوصيات . وبنتيجة النقاش ، تم التوصل الى التوصيات التالية حول هذا الموضوع :

أ) يحث الاجتماع دول المنطقة على اعتماد التحديدات والمفاهيم الدولية قدر الامكان حتى يمكن اجراء مقارنات اقليمية ودولية .

ب) بالنظر لما للقرار حول وجوب اجراء التعداد على اساس **فعلي** (de facto) او **نظري** (de jure) من أهمية ، يوصي الاجتماع اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا بجمع الدراسات عن الافضليات والمساوىء النسبية لكل من النوعين، وبنقل النتائج التي تتوصل إليها الى السلطات المسؤولة عن التعدادات في الدول الاعضاء .

جـ) يطلب الاجتماع من مقر الأمم المتحدة في نيويورك ، اثناء قيامه بمراجعة المبادىء والتوصيات الخاصة بالتعدادات السكّانية ، اعادة النظر في ملاءمة التحديدات والتصنيفات الحالية لحالة العمالة في ضوء احتياجات البلدان النامية وظروفها ، ولا سيما توضيح مكانة العمال المؤقتين غير النظاميين . ويفترض في هذه المراجعة أن تأخذ في الاعتبار الامكانيات العملية لتطبيق التحديدات في المقابلات الاحصائية ، ومنها مثلا أخذ طريقة دفع الاجور كمعيار أساسي .

د) يرى الاجتماع أنه بالنسبة للنشاط الاقتصادي ، لا يتلاءم استخدام فترة اسناد زمني مدتها اسبوع واحد بشكل مناسب مع حاجة بلدان المنطقة ، لا سيما حينما يتعلق الامر بالعمل الموسمي ، وهو لذلك يعتبر منهج النشاط العادي أكثر ملاءمة .

هـ) ورغم الاعتراف بأنه ليس هنالك تعريف وحيد للتمييز بين سكّان الريف وسكّان الحضر ينطبق على جميع البلدان ، فقد أوصى الاجتماع بمبدأين توجيهيين يجب الاخذ بهما لدى تعريف المناطق الحضرية والمناطق الريفية . أولا ، يجب تعريف المكان من حيث حجم سكّانه ، إذ أن الحجم يعتبر بصورة عامة أحد الابعاد الحساسة للتحضّر . ثانياً يجب تصنيف المراكز السكنية بحسب طبيعة نشاطاتها الاولية ، الزراعية أو غير الزراعية .

ثالثا : الموضوعات والتبويبات

أ) نظرا لعادات الزواج في المنطقة يوصي الاجتماع بتوسيع التصنيف بحسب الوضع الزواجي حتى يشتمل على فئة اضافية لأولئك المتزوجين عقداً .

ب) وبعد استعراض قائمة الموضوعات التي أوصت بها الأمم المتحدة لتعدادات السكّان والاسكان لعام ١٩٧٠ ، أوصى الاجتماع بادراج الموضوعات التالية في استبيان التعداد كموضوعات **ذات اولوية** :

١٩ — وكانت المادة الثالثة قيد البحث الموضوعات والتبويبات الواجب ادراجها في تعدادات السكّان والاسكان في المنطقة . وبعد تقديم اوراق الخبراء في هذا الشأن ، ناقش الاجتماع بصفة خاصة الموضوعات والتبويبات ذات الصلة الخاصة بظروف المنطقة . وبناء على ذلك وضعت التوصيات التالية :

١) الخصائص الجغرافية وخصائص الهجرة :

— مكان وجود الفرد وقت التعداد و /أو مكان الاقامة المعتاد .
— فترة الاقامة .
— سبب الاقامة حيث وجد .
— المحلة .
— الحضر — الريف — البدو الرحل .
— مكان الولادة .
— مكان ولادة والد ربّ الاسرة وجده .
— مكان الاقامة السابق و / أو مكان الاقامة في تاريخ سابق محدد .
— مكان التسجيل في السجل المدني .
— الجنسية .

٢) خصائص الأسرة المعيشية :

— تكوين الاسرة المعيشية .
— صلة القربى برب الاسرة .

٣) الخصائص الديموغرافية والاجتماعية :

— الجنس .
— العمر .

٤) الخصوبة والوفيات :

— الحالة الزواجية .
— الاطفال المولودون احياء .

— الاطفال الاحياء .

٥) الخصائص التعليمية :

— القراءة والكتابة .
— الالتحاق بالمدارس .
— مستوى التحصيل التعليمي .

٦) الخصائص الاقتصادية :

— نوع النشاط .
— المهنة (المهنة الرئيسية الحالية) .
— الحالة العملية : رب عمل ، يعمل بأجر ، الخ ...
— القطاع (حكومي ، خاص ، الخ) .

جـ) كما اوصى الاجتماع بادراج الموضوعات التالية بصفتها موضوعات مفيدة أخرى :

١) الخصائص الديموغرافية والاجتماعية :

— الدين ، حسبما يكون مناسبا ، يقرر كل بلد في هذا الموضوع على أساس ظروفه الخاصة .

٢) الخصوبة والوفيات :

— بقاء الزوج الاول على قيد الحياة .
— عدد الازواج .
— تاريخ ولادة آخر طفل ولد حيا (حسب الجنس)
— وفيات الاطفال المولودين خلال الاثني عشر شهرا الماضية (حسب الجنس) .
— جميع الوفيات في الاسرة المعيشية خلال الاثني عشر شهرا الماضية .
— يتم الامومة .
— يتم الابوة .
— مدة الحياة الزوجية .

٣) الخصائص التعليمية :

— المؤهلات التعليمية .

٤) الخصائص الاقتصادية :

— مدة العمل .
— مدة البطالة .
— نوع المؤسسة .

د) فيما يتعلق بالتعداد الاسكاني أوصى الاجتماع بادراج الموضوعات التالية **ذات الاولوية** في الاستبيان :

- نوع البناء .
- مادة بناء الجدران الخارجية .
- سنة البناء .
- الموقع .
- نوع المساكن المعيشية .
- حالة الاشغال (ملك ايجار) .
- نوع الاستخدام (للسكن للصناعة للتجارة) .
- عدد الغرف .
- شبكة توزيع المياه .
- المنافع الصحية .
- نوع الاضاءة .

هـ) وأكد الاجتماع على أهمية تحسين المعرفة الخاصة بالهجرة ، سواء الداخلية أو في اطار الاقليم . وتنعكس الأهمية التي اوليت لهذا الموضوع في الاولوية العالية التي اعطيت للاسئلة عن مكان الولادة ، والمواطنية ، ومكان الاقامة السابق ، وفترة الاقامة وسبب الاقامة وسبب الهجرة ، وفيما يتعلق بمكان الولادة ومكان وجود الفرد وقت التعداد ، أوصى الاجتماع بتبويب تعريف المنطقة الجغرافية وتحديده الى أقصى درجة ممكنة من التحديد .

و) وبشأن التبويبات يرى الاجتماع أن توصيات الأمم المتحدة بشأن تعدادات ١٩٧٠ لا تزال صالحة ولكنه يود التأكيد على أهمية التبويبات التالية من أجل صياغة خطط وبرامج التنمية في المنطقة ، وهي في معظمها اضافة لما أوصت به الأمم المتحدة . وهي تعطى كدليل مؤشر وليس كعناوين نهائية لأعمدة التعداد .

١) التصنيف الاعتراضي بحسب المهنة والقطاع والوضع التعليمي أو درجة التحصيل .
٢) التصنيف الاعتراضي بحسب الوضع الزواجي ، ودرجة الامومة والمركز التعليمي للمرأة .
٣) توزيع المهاجرين * بحسب الجنس والفئة العمرية ، والوضع الزواجي .
٤) توزيع المهاجرين بحسب الجنس ، والفئة العمرية ، والتحصيل التعليمي .
٥) توزيع المهاجرين بحسب الجنس ، والفئة العمرية ، والمهنة .
٦) توزيع المهاجرين النشيطين اقتصاديا بحسب الجنس ، والمهنة ، ومستوى التأهيل .
٧) توزيع المهاجرين النشطين اقتصاديا بحسب الجنس ، والقطاع ، والعمالة .

---

* يمكن تعريف المهاجرين على انهم اولئك الذين غيّروا مكان اقامتهم المعتاد عن مكان ولادتهم . وهذا ينطبق على المهاجرين داخلياً ودولياً .

رابعاً : متطلبات المعونة الفنية

٢٠ — ومن ثم تناول الاجتماع الموضوع الاخير المدرج على جدول الاعمال ، وهو متطلبات المعونة الفنية (بما فيها التدريب) . وتركز النقاش بالدرجة الاولى على الصعوبات التي كانت تواجهها في الماضي بلدان المنطقة ، وتقدم الاجتماع بمقترحات حول الترتيبات التعاونية بين الجهات المقدمة للمساعدة والبلدان المستفيدة منها وذلك بهدف ايجاد الحلول لها . وفي هذا الصدد توصل الاجتماع الى التوصيات التالية :

أ) نظرا لان التوصيات الواردة في هذا التقرير تقترح موضوعات وتبويبات جديدة ومواضيع أخرى تتطلب المزيد من التفصيل والمواءمة ، من الموصى به أن تقوم اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا بالدعوة لعقد اجتماع اقليمي للمسؤولين عن التعداد لهذا الغرض بحلول عام ١٩٨٠ .

ب) في ضوء التأخيرات التي تعاني منها البلدان لدى الحصول من الأمم المتحدة على مختلف متطلبات التعدادات والمسوحات ، وفي ضوء التجربة المحدودة ولكن الناجحة في تنفيذ المشاريع اللامركزية ، يوصى الاجتماع بأن تواصل الأمم المتحدة عملية اللامركزية في مجال التعاون الفني .

ج) ويرجو الاجتماع ان تقوم اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا بدراسة مقارنة لاستبيانات التعداد والمسح المستخدمة في المنطقة بهدف صياغة استبيانات نموذجية من شأنها مساعدة البلدان في صياغة استبياناتها الاساسية في المستقبل . وعلى اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ان تحاول البحث في امكانية اعداد كتيبات نموذجية للتعليمات في مختلف جوانب عمليات التعداد .

د) ويوصي الاجتماع البلدان التي تقوم بتعداد سكاني واسكاني أو مسوحات سكانية بالعينة ذات النطاق الواسع ان تتيح فرصة التدريب الميداني لموظفي التعداد في البلدان الاخرى في المنطقة . ويرجى من اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا أن تؤدي دورها التنسيقي الملائم في تسهيل هذا التبادل .

هـ) ويوصي أن تقوم اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا بمسح لمرافق الحاسب الالكتروني في المنطقة بغية النهوض بالتعاون بين بلدان المنطقة في مجال تجهيز بيانات التعدادات والمسوحات كما يوصي ان تحصل اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا على خدمات خبير استشاري اقليمي في أساليب المحاسبة الالكترونية لتقديم المساعدة القصيرة الامد الى البلدان الاعضاء .

و) ينبغي اعارة اقصى الاهتمام للاختيار والتدريب ، وخاصة التدريب الميداني للعدادين ، الذين يتوقف عليهم نجاح التعداد الى حد كبير .

ز) في ضوء الظروف الخاصة بهذه المنطقة حيث يجري تدريب الافراد غالبا خارج المنطقة وبلغة غير اللغة العربية ، يوصي أن تشتمل المنح الدراسية التي تقدمها الأمم المتحدة على فترة اضافية للتدريب اللغوي حسب الضرورة .

حـ) يوصي ببذل كل الجهود لضمان توافق الخبراء ونظرائهم فيما يتعلق بتوقيت توفرهم واللغة المستخدمة .

ط) لدى النهوض بتدريب موظفي التعداد ، يوصي أن تأخذ الأمم المتحدة في الاعتبار المبادىء التالية :

١) ان التدريب هو عملية مستمرة ويجب أن يحتوي على عناصر عملية بالاضافة الى العناصر النظرية .
٢) يجب أن تشمل المنح التدريبية جميع المستويات ، بما فيها تلك المؤدية الى درجات جامعية عالية .
٣) يجب ايلاء الأهمية اللازمة للتدريب في مجالات المعاينة وتجهيز البيانات .
٤) يجب ايلاء الأهمية اللازمة لتوفير المعدات والمواد السمعية البصرية التي تساعد في عملية التدريب .
٥) يجب ان تحظى نشاطات التدريب الوطني والاقليمي بالدعم المالي والفني الملائم .
٦) يجب السعي لايجاد موارد مالية اضافية من أجل النهوض بصفة خاصة بالتدريب في مجال جمع البيانات السكانية وتحليلها .
٧) يجب بذل الجهود لوضع أو تطوير برامج التدريب للافراد ذوي المؤهلات المحدودة .

ي) ويوصي الاجتماع ان تقوم اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا بمسح للخبراء الوطنيين في المنطقة العاملين في مختلف مجالات التعداد ، والذين تتوفر خدماتهم لمساعدة قصيرة الامد ومحددة بوضوح الى البلدان الاخرى في المنطقة ، وأن تبلغ نتائج عملية المسح الى مكاتب الاحصاء الوطنية في الدول الاعضاء .

ك) يوصي الاجتماع بأن تسعى بلدان المنطقة جهدها في تقديم الحوافز الملائمة لموظفي التعداد والاحصائيين المتدربين ، وذلك منعا لتسربهم خارج نطاق العمل الاحصائي .

ل) واذ يلاحظ الاجتماع بأن الاعداد لمشروع تعداد الشعب العربي الفلسطيني قد انتهى ، يحث صندوق الأمم المتحدة للنشاطات السكانية واللجنة الاقتصادية لغربي آسيا على اتخاذ الخطوات العاجلة بغية تنفيذه ، بالتعاون مع منظمة التحرير الفلسطينية ، وذلك عملا بقرار اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا في دورتها الثالثة والذي أقره فيما بعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي . وفي هذا الصدد يحث الاجتماع جميع البلدان على التعاون مع اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ومنظمة التحرير الفلسطينية لتيسير تنفيذ هذا التعداد .

م) ويحث الاجتماع منظمة الأمم المتحدة وصندوق الأمم المتحدة للنشاطات السكانية ان يبذلا اقصى الجهود لتدعيم وتطوير الجهاز الاحصائي لمنظمة التحرير الفلسطينية .

ن) وعملا بالتوصيات السابقة التي انبثقت من الدورات الماضية للجنة الاقتصادية لغربي آسيا ، يحث الاجتماع اللجنة على اتخاذ الخطوات اللازمة من أجل الاسراع في تنفيذ عمليات مسح البدو ، والكفاءات العربية ، والهجرة بين دول المنطقة .

ملحق (أ)

قائمة باسماء المشتركين

الدول المساهمة

جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية

السيد عبد الرحمن علي محمد	نائب مدير الجهاز المركزي للاحصاء للشؤون الفنية .
السيد عياش علي الصالح	مدير دائرة السكان والاحصاءات الاجتماعية بالجهاز المركزي للاحصاء .

مصر

السيد محمد سعد الشيخ	وكيل وزارة ، رئيس الادارة المركزية للتعداد ، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء .
السيد رفعت عبد الحميد الدنوشري	رئيس قسم تعداد السكان ، الادارة المركزية للتعداد ، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء .

العراق

السيد عبد الرحمن لطيف حمد الجبوري	مدير عام هيئة التعداد العام والدراسات السكّانية ، الجهاز المركزي للاحصاء .
السيدة وداد حمودي أحمد	مديرة دائرة التعداد العام والمسوحات السكّانية ، الجهاز المركزي للاحصاء .

الاردن

السيد شجاع محمد الاسد	مدير عام دائرة الاحصاءات العامة دائرة الاحصاءات العامة .
السيد اسماعيل أبو السندس	عضو اللجنة التحضيرية لتعداد السكّان والمساكن ١٩٧٨ .

الكويت

السيد مساعد العميم	مراقب التعداد ، الادارة المركزية للاحصاء ، وزارة التخطيط .
السيد علي عبدالله	نائب المدير لشؤون البحوث والتدريب والنشر للاحصاء ، وزارة التخطيط .

لبنان

السيد ايلي شحادة	رئيس دائرة الاحصاء ، المديرية العامة للاحوال الشخصية ، وزارة الداخلية .
السيد أحمد بسام نجا	رئيس قسم الاحصاء في المديرية العامة للاسكان .

السيدة كورين عازار	رئيسة الدائرة الاجتماعية ، وزارة الاسكان والتعاونيات .

سلطنة عمان

السيد ل . ل . سارين	خبير احصاء ، المديرية العامة للاحصاءات الوطنية ، مجلس التنمية .
السيد سالم الطوقي	مساعد احصاء ، المديرية العامة للاحصاءات الوطنية ، مجلس التنمية .

منظمة التحرير الفلسطينية

الاستاذ منير شفيق	مدير مركز التخطيط الفلسطيني بالنيابة .
الآنسة سميرة خوري	اساتذة التربية في الجامعة الاميركية ، ومسؤولة قسم التخطيط التربوي والاجتماعي وقسم الاحصاء في مركز التخطيط الفلسطيني .
الاستاذ سمير أيوب	استاذ علم الاجتماع والأنثربولوجيا في الجامعة العربية في بيروت ، وخبير قسم الاحصاء في مركز التخطيط .
السيد محمد النحّال	مدير معهد تدريب المعلمين التابع لوكالة الغوث في سبلين ، وخبير قسم الاحصاء في مركز التخطيط .
السيد سمير جبور	خبير في اوضاع الفلسطينيين في الارض المحتلة ١٩٤٨ .

المملكة العربية السعودية

السيد عبد الرحمن أبا بطين	مدير الشؤون الاحصائية بمصلحة الاحصاءات العامة .
السيد سليمان الشهيب	مدير ادارة تعداد السكّان ، مصلحة الاحصاءات العامة .

الجمهورية العربية السورية

السيد أحمد زين الدين	معاون مدير المكتب المركزي للاحصاء للشؤون الاجتماعية والسكانية .
السيد نادر حلاق	مدير مركز الدراسات والبحوث السكّانية،المكتب المركزي للاحصاء .

دولة الامارات العربية المتحدة

السيد عبد الرحمن الحديد	مدير الادارة المركزية للاحصاء ، وزارة التخطيط .
السيد عبد الغفار هلال	باحث أول ، الادارة المركزية للاحصاء ، وزارة التخطيط .

المعـــاهـــد

المعهد العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الكويت

السيد عبد الفتاح السيد ناصف	خبير السكّان والقوى العاملة .

الأمم المتحدة

مكتب الاحصاء (المقر الرئيسي)

السيدة كميل لينيغ	احصائية ، مكتب الاحصاء في المقر الرئيسي للامم المتحدة .

اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا

السيد رياض طبارة	رئيس شعبة السكّان
السيد عادل العاقل	المستشار الاقليمي للاحصاء
السيد نبيل خوري	مسؤول الشؤون السكانية — سكرتير المؤتمر

الـــوكالات المتخصصـــة

منظمة العمل الدولية

هنري عزام	المستشار الاقليمي للسكّان والعمل.

منظمة اليونسكو

السيدة برنيس ليندغرن — هوكر	احصائية في الاحصاءات التربوية لدى المكتب التعليمي لليونسكو في بيروت .

المستشارون

السيد ج . س . بيركس	مدير ، مشروع الهجرة الدولية ، جامعة درهام ، دائرة الاقتصاد ، المملكة المتحدة .
السيد ج . بلاكر	معهد لندن للصحة والطب الاستوائي .
السيد ريمي كليران	المعهد الوطني للاحصاء والدراسات الاقتصادية باريس ، فرنسا .
السيد محمد شفيق الدبس	مدير الدراسات ، المديرية العامة للاحوال المدنية ، دمشق — سوريا .
السيد نادر حلاق	مدير ، مركز الدراسات والبحوث السكانية ، المكتب المركزي للاحصاء ، سوريا .
السيد كين هيل	لجنة السكان والديموغرافيا ، الاكاديمية العلمية الوطنية ، واشنطن ، الـولايات المتحدة .
السيد فاينوكانيستو	المستشار الدولي للاحصاءات السكّانية والاجتماعية ، مكتب الاحصاء الأمم المتحدة .
السيد عاطف خليفة	الخبير الديموغرافي للأمم المتحدة في عمان ، الاردن .
السيد محمد السعدي الخضري	خبير الأمم المتحدة للتعداد السكّاني ، عمان الاردن .
السيد مدني مصطفى	كلية الاقتصاد ، جامعة القاهرة ، جمهورية مصر العربية .
السيد عبد الخالق زكرى	الخبير السكّاني للأمم المتحدة ، الجامعة الاردنية .

المراقبون

السيد د. حامد أبو جمره — الجامعة الامريكية بالقاهرة .

ملحق (ب)

جدول الاعمال والبرنامج

الاثنين ١٢ كانون الاول ١٩٧٧

٩,٠٠ — ١٠,٠٠	التسجيل
١٠,٠٠ — ١١,٠٠	الافتتاح وانتخاب مكتب الاجتماع
١١,٠٠ — ١١,٣٠	استراحة
١١,٣٠ — ١٤,٠٠	الاوراق المقدمة من الدول

الثلاثاء ١٣ كانون الاول ١٩٧٧

٩,٠٠ — ١١,٠٠	أهم المفاهيم والتعريفات المستخدمة في تعدادات السكّان والمساكن (مثل : الحضر ، الريف ، الامية والحالات التعليمية ، المساهمة بالنشاط الاقتصادي ، المهنة والصناعة .. وغيرها) ..
١١,٠٠ — ١١,٣٠	استراحة
١١,٣٠ — ١٤,٠٠	أهم المفاهيم والتعريفات المستخدمة في تعدادات السكّان والمساكن (تابع للحلقة السابقة) .

الاربعاء ١٤ كانون الاول ١٩٧٧

٩,٠٠ — ١١,٠٠	الموضوعات التي يجب ان تشملها تعدادات السكّان والمساكن حول عام ١٩٨٠ .
١١,٠٠ — ١١,٣٠	استراحة
١١,٠٠ — ١٤,٠٠	تبويب البيانات والجداول الرئيسية

الخميس ١٥ كانون الاول ١٩٧٧

٩,٠٠ — ١١,٠٠	الكوادر المؤهلة ، ومتطلبات تدريبها .
١١,٠٠ — ١١,٣٠	استراحة
١١,٣٠ — ١٤,٠٠	حلقة بحث حول متطلبات المعرفة الفنية

الجمعة ١٦ كانون الاول ١٩٧٧

١٠,٠٠ — ١٢,٠٠	التقرير النهائي وحفل الختام

ملحق (ج)

قائمة بالوثائق

١ . جدول الاعمال E/ECWA/POP/WG.9/1

٢ . الوثائق المقدمة من الدول

— الانجازات والخطط والتوصيات المتعلقة بتعدادات السكّان والمساكن في القطر العربي السوري ، اعداد أحمد زين الدين . E/ECWA/POP/WG.9/CP.1

— الانجازات والخطط والتوصيات المتعلقة بتعدادات السكّان والمساكن في دولة البحرين ، اعداد وفد دولة البحرين . E/ECWA/POP/WG.9/CP.2

— الانجازات والخطط والتوصيات المتعلقة بتعدادات السكّان والمساكن في المملكة الاردنية الهاشمية ، اعداد دائرة الاحصاءات العامة في الاردن . E/ECWA/POP/WG.9/CP.3

— لمحة حول خطة العمل في التعدادات العامة للسكّان والمساكن في دولة الكويت ، اعداد مساعد العميم وعلي عبد الله . E/ECWA/POP/WG.9/CP.4

— الانجازات والخطط والتوصيات المقترحة لتعدادات السكّان والمساكن في دولة الامارات العربية المتحدة ، اعداد عبد الرحمن الحديد وعبد الغفار هلال . E/ECWA/POP/WG.9/CP.5

— الانجازات والخطط والتوصيات المتعلقة بتعدادات السكّان والمساكن في سلطة عمان ، اعداد المديرية العامة للاحصاءات الوطنية ، مجلس التنمية ، الامانة الفنية . E/ECWA/POP/WG.9/CP.6

— الانجازات والخطط المتعلقة بتعدادات السكّان والمساكن في المملكة العربية السعودية ، اعداد سليمان الشهيب وعلى الراشد . E/ECWA/POP/WG.9/CP.7

— الانجازات والخطط والتوصيات المتعلقة بتعدادات السكّان والمساكن في الجمهورية اللبنانية ، اعداد أحمد بسام نجا وايلي شحاده . E/ECWA/POP/WG.9CP.8

— الانجازات والخطط والتوصيات المقترحة لتعداد الشعب الفلسطيني ، اعداد منظمة التحرير الفلسطينية . E/ECWA/POP/WG.9/CP.9

— تعدادات السكّان والاسكان والمسوحات السكّانية والاسكانية لجمهورية مصر العربية ، اعداد محمد سعد الشيخ . E/ECWA/POP/WG.9/CP.10

— انجازات وخطط وتوصيات متعلقة بتعدادات السكّان والمساكن في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ، اعداد عبد الرحمن علي محمد وعياش علي الصالح . E/ECWA/POP/WG.9/CP.11

— لمحة حول خطة العمل في التعدادات العامة للمساكن والسكّان في الجمهورية العراقية ، اعداد عبد الرحمن لطيف حمد ووداد حمودي أحمد . E/ECWA/POP/WG.9/CP.12

٣ . الوثائق الخلفية

— دراسة خلفية لدورة ١٩٨٠ لتعدادات السكّان في منطقة اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ، اعداد سكرتارية اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا . E/ECWA/POP/WG.9/BP.1

— دراسة خلفية لدورة ١٩٨٠ لتعدادات السكّان في منطقة اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ، اعداد سكرتارية اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا . E/ECWA/POP/WG.9/BP.1/Add.1

— بيانات التعداد المطلوبة لتقدير المعالم الديموغرافية بالطرق غير المباشرة ، لتقدير المعالم الديموغرافية لدورة ١٩٨٠ ، اعداد كين هيل . E/ECWA/POP/WG.9/BP.2

— العلاقة الوطيدة بين السجل المدني والاحصاء ، اعداد محمد شفيق الدبس . E/ECWA/POP/WG.9/BP.3

— بعض جوانب الهجرة في جولة ١٩٨٠ من تعدادات السكان ، اعداد ج . س . بيركس و ك . ا . سنكلير . E/ECWA/POP/WG.9/BP.4

— احتياجات التدريب لتعدادات السكّان والمساكن في منطقة غربي آسيا . اعداد نادر حلاق . E/ECWA/POP/WG.9/BP.5

— تعدادات السكّان في منطقة اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ، اعداد محمد السعدي الخضري . E/ECWA/POP/WG.9/BP.6

— احتياجات التدريب لاغراض تعدادات السكّان مع اشارة لاوضاع منطقة غربي آسيا ، اعداد عاطف محمد خليفة . E/ECWA/POP/WG.9/BP.7

— بعض المشكلات الناجمة عن تنظيم تعداد السكّان والمساكن ، اعداد ريمي كليران . E/ECWA/POP/WG.9/BP.8

— ملاحظات عن البرنامج العالمي للتعداد السكّاني وتعداد المساكن لعام ١٩٧٠ فيما يخص الدول العربية ، اعداد مدني دسوقي مصطفى . E/ECWA/POP/WG.9/BP.9

— التوصيات الدولية والاقليمية حول المواضيع والبيانات لدورة ١٩٨٠ لتعدادات السكان والمساكن ، اعداد مكتب الاحصاء للأمم المتحدة (المقر الرئيسي) . E/ECWA/POP/WG.9/BP.II

— المواضيع والتبويبات الخاصة بالتعدادات الاسكانية . فريق خبراء معنيّ بالتوصيات الاجمالية الخاصة بتعدادات ١٩٨٠ السكّانية والاسكانية . ١٦ — ٢٤ كانون الثاني ١٩٧٨ ، نيويورك . اعداد المكتب الاحصائي في الأمم المتحدة . E/ECWA/POP/WG.9/BP.11/Add.1

— بعض المواضيع التي تهم التخطيط الاقتصادي والاجتماعي وتدخل في تعدادات السكّان والمساكن ، اعداد عادل العاقل . E/ECWA/POP/WG.9/BP.12

— استعمال نتائج التعدادات في التخطيط الانمائي والتركيز بشكل خاص على السكان العاملين اقتصاديا والذين في سن الدراسة . اعداد ع . خ . زكرى و س . هـ . عبد العاطي . E/ECWA/POP/WG.9/BP.13

— التحديدات والتبويبات الخاصة بالبيانات عن معرفة القراءة والكتابة ، ومستوى التحصيل الدراسي ، والحضور الى المدرسة ، والدرجات العلمية في التعدادات السكّانية . اعداد برنيس ليندغرن — هوكر. E/ECWA/POP/WG.9/BP.14

لمحات حول الكتب والدراسات الصادرة في الحقل السكاني

United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
World Population Trends and Policies: 1977 Monitoring Report.
Vol. I, *Population Trends*. Population Studies, No. 62. New York, 1979
(United Nations publication, sales No. E.78. XIII.3), pp. 279.

ان هذا الجزء حول الاتجاهات السكانية هو القسم الاول من مؤلف من جزئين حول الاتجاهات والسياسات السكانية . وقد وضع بناء على توصيات خطة العمل العالمية للسكان بوجوب مراقبة الاتجاهات والسياسات السكانية ومراجعتها كل سنتين وباستمرار من قبل هيئات الأمم المتحدة وذلك ابتداء من عام ١٩٧٧ .

تتناول الدراسة قسماً كبيراً من المتغيرات الديموغرافية الاساسية ، كالنمو السكاني والوفاة والخصوبة والهجرة والتحضّر ، بالاضافة الى أهم الأوجه البنيوية لتلك المتغيرات ، كالتركيب حسب الجنس والعمر ومشاركة القوى العاملة والاعالة . كما تتناول بعض النواحي العامة من الفروع المتداخلة كالسكان والغذاء والسكان والتعليم .

United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
World Population Trends and Policies: 1977 Monitoring Report.
Vol. II, *Population Policies*. Population Studies, No. 62. New York, 1979
(United Nations publication, sales No. E.78. XIII.4), pp. 140.

قام بتحضير الجزء الثاني من هذا المؤلّف شعبة السكان في دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة . وقد اعتمدت في ذلك على المعلومات الواردة في الاستقصاء الثالث بين الحكومات حول السياسات السكانية في مجال التنمية في عام ١٩٧٦ ، وعلى البيانات الرسمية عن السكان الصادرة عن منظمات غير حكومية وغيرها من المنظمات والتي كانت ممثّلة في المؤتمر العالمي للسكان في بوخارست عام ١٩٧٤ .

تحتوي هذه الدراسة على تحليل نظرة الحكومات وسياساتها بالنسبة للنمو السكاني والوفاة والخصوبة والتوزيع الجغرافي والهجرة الدولية . كما تتناول الترتيبات داخل المؤسسات من أجل وضع السياسات السكانية وتطبيقها . وفي الجزء ملحق بالجداول المفصّلة .

وتجدر الاشارة هنا الى أن هدف الاستقصاء الرابع للأمم المتحدة عام ١٩٧٨ كان مراجعة خطة العمل العالمية للسكان وتقييمها كجزء من الدورة الثانية لضبط الاتجاهات والسياسات السكانية العالمية ومراقبتها . وقد تضمّنت المراجعة العامة للخطّة وتقييمها على تحليل الاجوبة المتعلقة بالاستقصاء الرابع ، مضافاً إليه المعلومات الناتجة عن الدورة الثانية لمراجعة الاتجاهات والسياسات السكانية وعن التقاويم الاقليمية التي تجريها منظمات الأمم المتحدة .

ويفي جزءا الكتاب باحتياجات الفنيين وواضعي السياسة المهتمين بمختلف نواحي الدراسات السكانية . كما يحتوي على معلومات مقارنة تعتبر اساسية للتحليل الديموغرافي واتخاذ القرارات السياسية .

United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
Concise Report on the World Population Situation in 1977: New Beginnings and Uncertain Ends.
Population Studies, No. 63. New York, 1979 (United Nations publication, sales No. 78.XIII.9), pp. 110

اعدّ هذا الكتيب عن الوضع السكاني في العالم وفقا لتوصية المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الأمم المتحدة الصادرة عام ١٩٦٨ والقائلة بوجوب القيام بمراجعات دورية لأهم التطورات العالمية والدولية والاقليمية في الحقل السكاني .

يقسم هذا الكتيب الى ثلاثة اقسام . يتناول القسم الاول منه الاتجاهات السكانية العالمية والاقليمية من خلال المواقف الماضية والحاضرة والتوقعات المستقبلية . أما القسم الثاني فيدور حول مجموعة المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية في التغير السكاني وخصوصاً فيما يختص بالقوى العاملة والاعالة والتركيب الاسري والتحضّر والتعليم والغذاء . ويتناول القسم الثالث السياسة السكانية وحاجة الحكومات الى مثل تلك السياسة .

Eliska Chanlett. *Planning the Demographic Survey Report.*
International Program of Laboratories for Population Statistics (POPLAB).
Manual No. 8. Chapel Hill: Department of Biostatistics, School of Public Health,
University of North Carolina, June 1978, pp. 44.

يؤكد هذا الكتيب على أهمية برمجة تقرير المسح الديموغرافي في مرحلة الاعداد باعتباره جزءا اساسيا من عملية المسح ، وذلك في سبيل تجنّب حصول أي تأخير أو نقص في التقرير .

وهدف هذا الكتيب هو مساعدة الذين يقومون بالمسح على الصعيد القومي بشكل خاص ، وتجنّب النواقص الشائعة في تقارير المسح ، كعدم الشمول ، وعدم الكمال والنقص في تحليل البيانات .

وقد تناول البحث في هذا الكتيب النواحي التالية : تخطيط تقرير المسح وتوزيع المسؤوليات ، بناء التصميم وتنظيمه ، تقديم الجداول والرسوم البيانية ومراحل الصياغة والمراجعة والتنفيذ والتوزيع . وفي آخر الكتيب تسع عشرة صفحة من الملحقات تحتوي على أمثلة عن التوجيهات والتصاميم لكيفية تقديم المواد .

وفي العدد السابق من النشرة السكانية رقم ١٤ تمتّ مراجعة كتيب آخر بعنوان
Basic Demographic Questionnaire: Data Collection and Analyses in Sample Surveys.
ويعتبر ذلك الكتيب مكمّلا للذي تمت مراجعته في هذا العدد . ويحتوي الاثنان على معلومات اساسية للتدريب الديموغرافي في الجامعات والمؤسسات الحكومية .

Tadaro, Michael P. *Internal Migration in Developing Countries: A Review of Theory, Evidence, Methodology, and Research Priorities.* Geneva: International Labour Office, 1976, pp. 106.

هذا الكتاب ، وهو واحد من سلسلة منشورات البرنامج العالمي للعمل التابع لمنظمة العمل الدولية ، يعتبر اسهاماً في إستراتيجية التنمية الدولية لعقد التنمية الثاني للامم المتحدة .

ومن أهم اهداف هذا الكتاب ، دراسة ما كتب حول انماط الهجرة ودور الهجرة الداخلية في عملية التنمية الاقتصادية كما يعنى ايضاً بالبحث عن مواطن القوة والضعف في مختلف المناهج وتعريف أهم الاولويات في الابحاث المتعلقة بالهجرة .

يقسم الكتاب الى سبعة أقسام : فائض العمل في المراكز الحضرية — أبعاد مشكلة عالمية ، البحث عن اطار عام لتحليل الهجرة ، اقتصاديات الهجرة الداخلية في البلدان النامية — عرض بعض الامثلة ، تحويل أنماط نظرية للهجرة الى معادلات في الاقتصاد القياسي — عرض منهجيات بديلة ، تلخيص لعرض دراسات حول حجم الهجرة الى معادلات في الاقتصاد القياسي — عرض منهجيات بديلة ، تلخيص لعرض دراسات حول حجم الهجرة ، نظرة الى المستقبل — اولويات في ابحاث الهجرة ، بعض الملاحظات النهائية .

وهدف الكتاب هو مساعدة واضعي السياسات على اعادة صياغة سياساتهم وخططهم وصياغة الاستراتيجيات الاقتصادية المناسبة للتأثير على نمط الهجرة الداخلية وحدّته بطرق اجتماعية مرغوب فيها ، وفهم اسباب الهجرة الداخلية ونتائجها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الصعيدين الريفي والحضري . وللكتاب ملحقات وقائمة بالمراجع .

Brown, Alan A., and Neuberger, Egon, eds. *Internal Migration: A Comparative Perspective.* New York: Academic Press, 1977, pp. 508.

يحتوي هذا الكتاب على موضوعات ومقارنات اقليمية متعددة لدراسة الهجرة الداخلية . وهو يعتبر اضافة في حقل الهجرة الداخلية من النواحي التالية : أولا ، يؤكد بطريقة مباشرة وغير مباشرة على المناهج المقارنة للنظام الاقتصادي ومستوى التنمية الاقتصادية . ثانيا ، يقدم مزيج من مسوحات تحليلية للمنشورات المتوافرة على صعيد الهجرة الداخلية الى جانب النظر في بعض الامثلة . ثالثا ، يقرّب بين عدد كبير من الباحثين في حقول مختلفة ومن بينهم علماء الانثروبولوجيا والسكان والاقتصاد والاجتماع .

يقسم الكتاب الى أربعة اقسام رئيسية الى جانب فهرس للمؤلفين وفهرس للمواضيع . وتعني الأقسام الثلاثة الأولى بالتفاعل بين الهجرة والتنمية وبانماط الهجرة الداخلية وقياسها وبأثر الهجرة على الافراد والمناطق . اما القسم الاخير من الكتاب فيقتصر على عرض نماذج مختارة .