

Distr.
LIMITED

RC/Migration/2017/Brief.5
4 September 2017
Advance copy

الاجتماع التشاوري الإقليمي المعني بالهجرة الدولية في المنطقة العربية
في إطار التحضير للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية
بيروت، 26-27 أيلول/سبتمبر 2017

قضايا إقليمية التعاون الدولي والإقليمي وحوكمة الهجرة

التعاون الدولي والإقليمي وحوكمة الهجرة

تتطلب الظروف الحالية في المنطقة العربية من الجهات الفاعلة وصانعي السياسات المحليين والوطنيين والإقليميين والعالميين اعتماد وحوكمة سياسات واستراتيجيات تتعامل مع واقع ديناميات الهجرة الحالية. وقد عُرِّفت حوكمة الهجرة الدولية بأنها "جميع السياسات والبرامج الخاصة بكل بلد، والمناقشات والاتفاقات (الثنائية والإقليمية والدولية) ما بين الدول، والمنديات والعمليات التشاورية المتعددة الأطراف، وأنشطة المنظمات الدولية، فضلاً عن القوانين والأنظمة ذات الصلة" التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على الهجرة¹. وتفضي هذه الحوكمة إلى تحديد الأشخاص المستحقين للانتقال إلى الخارج أو الإقامة هناك، وسُبل القيام بذلك؛ وأوضاع هؤلاء وحقوقهم ومسؤولياتهم في بلد اللجوء الأول وبلد العبور وبلد المقصد؛ والوظائف التي يمكنهم شغلها أو الدراسات التي يمكنهم متابعتها؛ فضلاً عن العلاقة التي تربطهم ببلد المنشأ الذي قَدِموا منه والشروط التي تمكنهم من العودة إليه. وعلاوة على السياسات التي تؤثر مباشرة على المهاجرين، فالسياسات المعتمدة في مجالات أخرى مثل حقوق الإنسان، والعمل، والصحة، والإسكان لها تداعيات غير مباشرة على الهجرة والمهاجرين قد تؤدي إلى نجاح سياسات الهجرة أو إخفاقها. يعرض هذا الموجز أطر التعاون الإقليمي والدولي الحالية، ويُلقى الضوء على بعض المجالات الرئيسية لتعزيز التعاون داخل المنطقة على المستويات الثنائية والأقليمية والإقليمية والدولية، والتي يمكن أن تكمل الجهود الوطنية المبذولة من أجل تحسين حوكمة الهجرة.

أولاً: أطر التعاون الإقليمي والدولي الحالية

في الاجتماع التشاوري الإقليمي بشأن الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية، والذي عقد في عام 2013 واشتركت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) في تنظيمه مع جامعة الدول العربية والمنظمة الدولية للهجرة، تمهيداً للحوار الثاني الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية، أكدت الدول الأعضاء على أن الهجرة الدولية عامل مهم في التعاون والتكامل الإقليميين، ووسيلة لتمكين المنطقة العربية من الاندماج في النظام الاقتصادي العالمي. وأنشأت الدول الأعضاء، خلال الاجتماع، "فريق العمل المعنى بالهجرة الدولية في المنطقة العربية"، الذي تشترك برئاسته جامعة الدول العربية والإسكوا والمنظمة الدولية للهجرة، وتتألف عضويته من 13 وكالة من وكالات الأمم المتحدة. ويسعى الفريق إلى تعزيز آليات التنسيق، وتبادل المعلومات عن الهجرة، وإطلاق برامج ومشاريع وأنشطة تتعلق بالهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية. ويصدر الفريق مرة كل سنتين تقريراً عن حالة الهجرة الدولية في المنطقة العربية يقدم عرضاً شاملاً، ومن منظور تخصصات متعددة، للاتجاهات والأنماط السائدة في الهجرة الدولية والنزوح، وعواقبها الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية، مع التركيز على الحاجة إلى الاستجابة إلى التحديات المرتبطة بالتنقل البشري على نحو منسق وشامل.

وأكد الاجتماع التشاوري الإقليمي لعام 2013 على أهمية العمليات التشاورية الإقليمية بشأن الهجرة في تعميم المعلومات وأفضل الممارسات والدروس المستفادة. وبناءً على ذلك، أطلق مجلس جامعة الدول العربية في عام 2015 عملية التشاور الإقليمية العربية حول الهجرة واللجوء التي تستدعي اجتماع البلدان العربية لتناول المسائل المتعلقة بالهجرة. وتشكل عملية التشاور الإقليمية اليوم منبراً عربياً لمعالجة قضايا الهجرة الدولية واللجوء، ومناقشة سُبل تعزيز التعاون بين البلدان العربية، وتعزيز فهم مشترك للعوامل المحركة للهجرة في

المنطقة العربية واتجاهاتها وأنماطها وآثارها، ومساعدة الحكومات على المشاركة برؤية موحدة في الأحداث العالمية المتصلة بالهجرة.

وتشارك البلدان العربية أيضا في العديد من العمليات الأخرى الدولية والأقليمية والإقليمية ودون الإقليمية، منها اللقاء الوزاري حول الاستخدام الخارجي والعمالة التعاقدية للدول المرسلات والدول المستقبلة للعمالة في آسيا، والمعروف أيضاً بحوار أبو ظبي، والذي تشارك فيه بلدان مجلس التعاون الخليجي وبلدان المنشأ الآسيوية لمناقشة قنوات التعاون في مجال هجرة القوى العاملة. وتشارك البلدان العربية في شمال أفريقيا أيضاً في عمليات أقليمية، مثل حوار 5 + 5، والحوار بشأن الهجرة العابرة في البحر الأبيض المتوسط، والقمة الأوروبية-الأفريقية، وقمة فاليتا، وقد أكدت فيها على الحاجة إلى زيادة التعاون في حوكمة الهجرة الدولية. وأسفرت مبادرة بلدان القرن الأفريقي بشأن الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين إلى اعتماد إعلان الخرطوم الذي دعا إلى تعزيز التعاون والتنسيق الدوليين في هذا الإطار. ونتيجة لذلك، أطلقت المبادرة المشتركة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان القرن الأفريقي لتقصي طرق الهجرة (عملية الخرطوم) للتركيز على مجالات التعاون بين البلدان الأوروبية والأفريقية. كذلك أنشأت الدول الأوروبية والأفريقية عملية الرباط، في عام 2006، لإطلاق آلية متوازنة وعملية وفعالة للتعاون فيما بين بلدان المنشأ والعبور والمقصد بشأن المهاجرين المتجهين إلى أوروبا من أفريقيا الغربية والوسطى، وذلك لاستجابة بشكل ملموس ومناسب للقضايا الأساسية المتصلة بالهجرة، مثل مكافحة الفقر، وتعزيز التنمية المستدامة والتنمية المشتركة، واحترام حقوق المهاجرين واللاجئين وكرامتهم. والهدف من جميع هذه العمليات هو التشديد على دور التعاون الدولي والإقليمي في ما بين البلدان العربية، وبينها وبلدان المنشأ والمقصد الأخرى.

ثانياً: المجالات الرئيسية لتعزيز حوكمة الهجرة

حماية حقوق العمل وإيجاد بيئات عمل توفر السلامة والأمن لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، ولا سيما النساء منهم، والعاملون في الوظائف غير المستقرة. يقع العمل اللائق من الأهداف الأساسية للتنمية المستدامة، وظروف العمل التي تتسم بالأمن والسلامة، وحماية حقوق العمال من الشروط الأساسية للعمل اللائق². ووفقاً للمقرر الخاص المعني بالحقوق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات "يتضاعف أثر عدم توفر حقّي التجمع وتكوين الجمعيات في حالة العمال المهاجرين بسبب فسوة قوانين الهجرة، وغياب المبادئ الأخلاقية في منظمات توظيف العمال، والصبغة الصارمة لنظم العمل، وخضوع الحقوق للقيود في هياكل العمل بمناطق تجهيز الصادرات. أما العمال المنزليون والعمال الزراعيون المهاجرون، الذين كثيراً ما يُستبعدون من الحماية بموجب قانون العمل في أوطانهم وخارجها على السواء، فيتعرضون للاستغلال والتهميش على نحو مضاعف"³.

دور السياسات المعتمدة في بلدان أخرى في تعزيز عمليات التوظيف العادلة من خلال التشريعات التي تنظم سلاسل الإمداد. في بعض الحالات، يمكن للسياسات والقوانين المعتمدة في بلدان لا ترسل أو تتلقى مجموعة معينة من العمال المهاجرين أن تعزز حقوق هؤلاء. وإزاء السلوك الاقتصادي للشركات المتعددة الجنسيات، تستطيع هذه البلدان سن تشريعات تلزم هذه الشركات بمعايير معينة في سلاسل الإمداد الخاصة بها، مثل إلزامها

International Labour Organization (2017b). Working together to promote a safe and healthy working environment. Geneva: ILO. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_543647.pdf.

بنشر معلومات حول ما تقوم به من أنشطة، لضمان الحد من خطر الاستغلال والسخرة في عملياتها، بما في ذلك في سلسلة الإمداد التابعة لها.

توسيع نطاق التعاون الدولي المجدي لتنظيم ممارسات التوظيف. يمكن أن تتعاون بلدان المنشأ على المستويات الثنائية أو الإقليمية، أو في إطار تحديات مماثلة تواجهها في مجال الهجرة، مع بلدان منشأ أخرى ومع بلدان المقصد لتنظيم ممارسات التوظيف. وينبغي أن تتجنب عملية التنسيق بين بلدان المنشأ سباقاً تقبل فيه بمعايير عمل متدنية في إطار التنافس على وصول مواطنيها إلى بعض أسواق العمل⁴. وبالإضافة إلى العمليات المتعددة الأطراف، تعمل فرادى البلدان على التوصل إلى اتفاقات ثنائية بشأن الممرات التي تشهد حركة هجرة عالية، لتحسين حقوق العمال بشكل عام، وممارسات التوظيف بشكل خاص. والهدف من مذكرات التفاهم بين البلدان المرسل للعمال والبلدان المستقبلة لهم هو توفير حماية أفضل للعمال المهاجرين، ولا سيما العمال المنزليين المهاجرين، من سوء المعاملة، وظروف العمل السيئة، بالإضافة إلى تنظيم ممارسات التوظيف.

الحد من تكاليف التوظيف التي يتحملها العمال المهاجرون. لتقييم ما إذا كانت الدول الأعضاء تيسر الهجرة على نحو منظم وآمن ومنتظم ومسؤول، يتوفر مؤشر يقيس تكاليف التوظيف التي يتحملها الموظف كنسبة من الدخل السنوي الذي يجنيه في بلد المقصد. وشدد الأمين العام للأمم المتحدة في برنامج عمله المؤلف من ثماني نقاط، تحت عنوان " كفالة نجاح عملية الهجرة"، على المكاسب الهائلة التي يمكن جنيها بخفض التكاليف المتصلة بالهجرة. وتشمل هذه التكاليف الرسوم المدفوعة في عملية التوظيف، التي تشكل عبئاً ولا سيما على العمال المهاجرين القليلي المهارات. ويمكن أن يستفيد المهاجرون، ومجتمعات بلدان المقصد والمنشأ من إشراك الحكومات ووكالات التوظيف، والنقابات العمالية، ومنظمات القطاع الخاص في عملية إيجاد سبل للحد من هذه التكاليف.

خفض تكاليف تحويلات المهاجرين. من أهداف التنمية المستدامة لعام 2030 الحد من تكاليف معاملات تحويلات المهاجرين إلى أقل من 3 في المائة من المبلغ المحوّل، وإلغاء قنوات التحويلات المالية التي تزيد تكاليفها على 5 في المائة. وكلما انخفضت تكاليف التحويلات المالية، ازدادت الأموال التي تصل إلى أيدي الأسر المستفيدة، والتي يكسبها المهاجرون بشقّ الأنفس. وقد يدفع انخفاض تكاليف التحويلات بالعمال المهاجرين إلى تحويل المزيد من الأموال، لأن وجود وسيط مالي يحصل على جزء كبير من الأموال المحوّلة يمكن أن يثنيهم عن التحويل. ووفقاً لتقديرات البنك الدولي، أدت الجهود الرامية إلى خفض تكاليف التحويلات إلى وفورات بلغت حوالي 42.5 مليار دولار بين عامي 2009 و2013⁵. وهذا مشروع يتطلب تعاوناً دولياً، إلى جانب التعاون بين الحكومة والقطاع الخاص.

فهم الاحتياجات والقدرات الخاصة بفئات محددة أو نوع اجتماعي محدد. على سياسات الهجرة الرشيدة أن تأخذ في الاعتبار الآثار المحددة الواقعة على مختلف شرائح السكان. فالعاملات المهاجرات يحتجن إلى خدمات في الرعاية الصحية الأساسية تتصل غالباً بالصحة الجنسية والإنجابية، وتختلف عن الخدمات التي يحتاج إليها العاملون المهاجرون المعرضون بشكل أكبر لإصابات مهنية في بيئات عمل عالية المخاطر. والسياسات التي لا تأخذ في الاعتبار فئات المهاجرين المختلفة قد تزيد من تهمة الأشخاص المعرضين بوجه خاص للمخاطر، مثل

4 يوصي الممثل الخاص للأمين العام المعني بالهجرة (2017) بإنشاء تحالف عالمي للدول المرسل للعمال للقوى العاملة من أجل تعزيز الأولويات المشتركة عند التفاوض على قضايا من قبيل المعايير الدنيا لحماية العمل، أو اتفاقات العمل الثنائية النموذجية، أو إعادة والإدماج (الفقرة 59 (ب)).

5 البنك الدولي (2014)، توفير 44 مليار دولار: اثر خفض تكلفة التحويلات بإجراءات فعالة على جميع المستويات. www.worldbank.org/en/results/2014/04/04/savings-of-44-billion.

المهاجرين غير النظاميين. ويتيح فهم ما تقدم من أبعاد مختلفة وضع سياسات أكثر فعالية تستهدف عدداً أكبر من الفئات المختلفة، ما يستدعي توفير بيانات مصنفة لفهم الاختلافات، ومنع الحصول على نتائج سلبية غير متوقعة.

الترتيبات المؤسسية لحوكمة الهجرة. لا غنى عن التعاون المجدي داخل المؤسسات وفيما بينها لزيادة شمول حوكمة الهجرة. وتعمل المؤسسات، ومن ضمنها فرق العمل والمجالس واللجان، على تعزيز الاتساق في ما بينها وكذلك في سياساتها⁶، ومواجهة التحديات الناتجة عن النظم المؤسسية والأطر القانونية المجزأة، على النحو المبين في الوثيقة الختامية للحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية لعام 2013. ولا بد في هذا الإطار من إشراك الجهات الهامة صاحبة المصلحة، كالمهاجرين واللاجئين ومنظمات المغتربين.

إشراك السلطات المحلية في حوكمة الهجرة. السلطات المحلية في المدن التي تستقبل المهاجرين هي أولى الجهات المعنية بالإدارة اليومية للهجرة، وبمواجهة الضغوط التي قد تسببها تدفقات الهجرة الكبيرة على البنى الأساسية الحضرية؛ والمرافق العامة؛ والتماسك الاجتماعي، وكذلك بضمن رفاه الناس والسلامة العامة والصحة. والمدن ذات الإدارة المحلية المتينة والسياسات والخطط الحضرية السريعة الاستجابة، والنظم الإدارية المحكمة، يمكن أن تستوعب بشكل أفضل المهاجرين الذين يصلون إليها وتستفيد منهم. أما المدن ذات الإدارات المحلية والسياسات والخطط الحضرية الضعيفة، والتي تكابد في كثير من الأحيان لتلبية احتياجات مواطنيها الأساسية، فيمكن أن تؤدي الهجرة إليها إلى إثارة توترات اجتماعية وردات فعل قائمة على كره الأجانب، أو إلى العنف.

تشجيع منظمات المجتمع المدني. لمنظمات المجتمع المدني، التي تشمل المنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والخبراء والأوساط الأكاديمية، ومنظمات أصحاب العمل والعمال، دوراً في تيسير إدارة الهجرة، فهي ذات معرفة وخبرة بالمشاريع والبرامج التي تركز على إشراك المغتربين وتشجيع الاستثمارات في بلدان المنشأ، وبالبحوث التي تهدف إلى توفير بيانات دقيقة ومحدثة وفي المتناول عن محرّكات الهجرة الدولية في المنطقة العربية، ومحدداتها، والآثار المترتبة عليها. وتساهم الشراكات مع منظمات المجتمع المدني والجهات المعنية الأخرى في ضمان مشاركتها في المبادرات المتعلقة بالسياسات.

الهجرة الدولية هي من القضايا الرئيسية التي تتناولها خطة التنمية المستدامة لعام 2030. والهجرة الدولية في المنطقة العربية واقع متعدد الأبعاد، وثيقة الصلة بالتنمية في بلدان المنشأ وبلدان العبور وبلدان المقصد. كما أنها واقع يتطلب نهجاً متسقاً وشاملاً⁷. وفي هذا السياق، لا بد من تحسين التعاون الإقليمي من أجل حوكمة رشيدة للهجرة لصون حقوق المهاجرين وضمان سبل عيشهم، وتحقيق نتائج في التنمية المستدامة للمهاجرين ومجتمعاتهم في بلدان المنشأ والمقصد على حد سواء.

ⁱ أعد هذا الموجز فريق عمل الإسكوا في سياق التحضير لأعمال الاجتماع التشاوري الإقليمي المعني بالهجرة الدولية في المنطقة العربية.