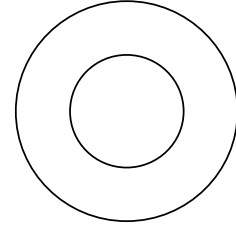


اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

سياسات دول منطقة الإسكوا في مجال الهجرة



الإسكوا

العدد 3

المجلد ٢٢

مقدمة

أصبحت الموضوعات المتعلقة بالهجرة الدولية موضوع الاهتمام على كافة المستويات سواء كان ذلك على مستوى الحكومات أو المؤسسات الدولية أو الأكاديميين. فعلى سبيل المثال، كان المحور الأساسي لتقرير التنمية البشرية لعام 2009 هو تخطي العقبات: تحركات الأفراد والتنمية. وقد أصدرت الأمم المتحدة قراراً في عام 2009 يتضمن الأخذ في الاعتبار جميع العوامل المؤثرة على العلاقة بين الهجرة والتنمية. وهو ما يؤكد على تزايد اهتمام المجتمع الدولي بقضايا الهجرة وعلاقتها بالتنمية. وقد أوضح تقرير اللجنة العالمية للهجرة الدولية إخفاق دول العالم في التعامل مع أمور الهجرة بشكل يجعلها قاطرة للتنمية في العالم سواء كان ذلك في الدول المرسله أو الدول المستقبلة للهجرة.

وتعد المنطقة العربية من أكثر مناطق العالم استقبلاً للهجرة، حيث استضافت ما يزيد على 20 مليون مهاجر عام 2005، أي ما يوازي 10 في المائة من المهاجرين على مستوى العالم. كما أن هناك نسبة تركّز مرتفعة للمهاجرين في المنطقة العربية، حيث أن من كل عشرة مهاجرين هناك ستة في دول مجلس التعاون الخليجي. بالإضافة إلى ذلك، تمثل بعض دول منطقة الإسكوا دول مستقبلة ومرسلة للمهاجرين، كما هو الحال في الأردن ولبنان اللتان تمثلان دولاً مرسله للهجرة وخاصة من أصحاب المهارات ودول مستقبلة للمهاجرين الأقل مهارة.

تلقي هذه النشرة الضوء على سياسات الهجرة وعلاقتها بالتنمية في دول منطقة الإسكوا بقدر ما تتعلق هذه السياسات بأسواق العمل، وهجرة الأدمغة، وتحويلات المهاجرين، والمهاجرين العائدين ومحاولات إعادة إدماجهم، والممارسات الجيدة وكذلك الفجوات القائمة في السياسات والنظم المتعلقة بإدارة الهجرة

في هذا العدد

مقدمة

- 1- سياسات الهجرة وعلاقتها بالتنمية
- 2- سياسات أسواق العمل وانتقال العمالة
- 3- سياسات هجرة الأدمغة والحد منها
- 4- سياسات جذب التحويلات
- 5- سياسات خاصة بالهجرة العائدة وإدماجها
- 6- الممارسات الجيدة في مجال الهجرة
- 7- الفجوات في النظم والسياسات الحاكمة للهجرة في دول الإسكوا

استنتاجات

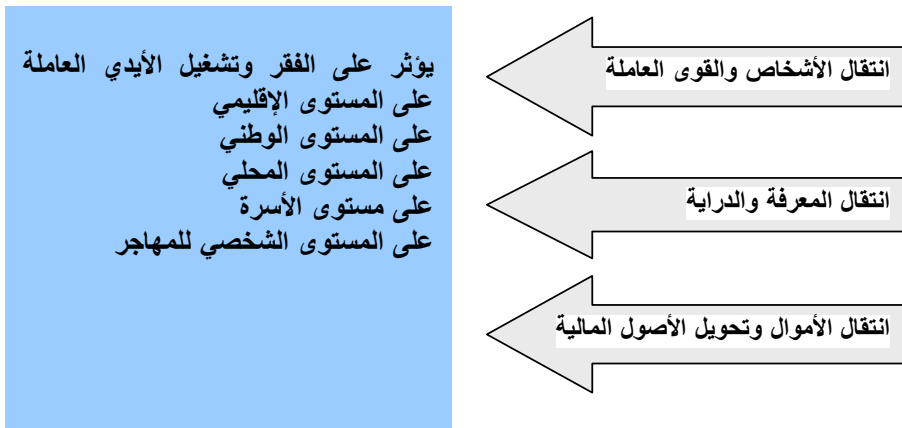
1- سياسات الهجرة وعلاقتها بالتنمية

إن العلاقة بين الهجرة والتنمية متشابكة ومتعددة الأبعاد. وحقيقة الأمر، أن النظريات الاقتصادية والأدلة التطبيقية لم تستطع تحديد اتجاه واحد لتأثير الهجرة على التنمية. ولكن من الواضح أن الهجرة والتنمية في منطقة الإسكوا ارتبطا بشكل قوي، سواء كان ذلك في دول الإرسال أو دول الاستقبال. وأصبح الحديث حول ضرورة تكامل الهجرة الدولية في الجهود التنموية للدول المعنية بظاهرة الهجرة يستقبل بترحيب واهتمام من دول الإرسال والاستقبال على حد سواء. وفي هذا السياق، فإن ترابط السياسات المتعلقة بالهجرة والتنمية وتداخلهما يقتضي إدماجهما للحصول على المنافع القصوى الممكنة من عملية الهجرة. وبهذا الخصوص، فإن الهجرة الدولية تنطوي على ثلاث عمليات انتقال على النحو التالي:

(1) انتقال العاملين المهاجرين أنفسهم، بما ينطوي عليه ذلك من تغيير في حجم السكان وحجم القوى العاملة، وكذلك في التركيبة الديمغرافية. ويمكن النظر إلى العمالة الوافدة هنا على أنها تخفض من معدل البطالة في الدول المرسله وتسد عجزاً في القوى العاملة في الدول المستقبلة. ولكن يمكن أن تتسبب عملية الانتقال هذه في تفتيت شمل العائلات في الوطن الأم من ناحية، ومن ناحية أخرى قد تشكل ضغطاً على الخدمات الأساسية والبنية التحتية في دول الاستقبال نتيجة للزيادة السكانية التي يربتها ذلك الانتقال؛

(2) انتقال الخبرات والمعارف، فحيثما تحرك الأفراد يأخذون معهم الأفكار والمعارف المكتسبة ويكتسبون مهارات وأفكاراً جديدة من الخارج. لذا تنطوي حركة المهاجرين على حركة ضمنية لـ "الرأس المال المعرفي" وبخاصة عند عودة المهاجرين إلى أوطانهم. ولكن يؤخذ على هذه العملية تفاقمها أحياناً إلى درجة حرمان بلدان الإرسال من خبرات ومهارات مهمة مما يؤثر سلباً على مراكزها التنافسية، وبالمقابل يمكن تخفيف هذا الأثر السلبي إذا تمت المحافظة على الروابط مع الوطن الأم وتمت الاستفادة من التقانات المكتسبة؛

(3) انتقال الأموال، تلعب تحويلات العاملين في الخارج دوراً مهماً في حياة الأهل الباقين في الوطن، وكذلك تؤدي دوراً استثمارياً أحياناً، ومن ناحية أخرى يمكن أن يؤخذ على التحويلات أنها تفاقم معدلات التضخم وتزيد من الفوارق بين الجهات المستفيدة، وتلك التي لا تستفيد منها.



هذا وسوف تصدر المنظمة الدولية للهجرة (IOM) "دليل تعريفي" حول إدماج الهجرة والتنمية يستهدف الجهات المعنية بإدراج الهجرة ضمن الخطط الاستراتيجية في الدول النامية.

2- سياسات أسواق العمل وانتقال العمالة

تعد الهجرة ظاهرة اجتماعية ذات أبعاد ديمغرافية واقتصادية وسياسية وثيقة الصلة بالتنمية، وباعتبارها أحد مكونات النمو السكاني، فإنها تؤثر على حجم السكان في الدول والمناطق المختلفة زيادة أو نقصاناً حسب الحالة، ونظراً للطابع الانتقائي للهجرة فإن هذا التأثير يمتد إلى خصائص السكان في دول الإرسال والاستقبال. كما أن هجرة العمالة ذات أثر بالغ على حجم ونمو وخصائص القوى العاملة، وعلى الأنشطة الاقتصادية في دول ومناطق الإرسال والاستقبال على حد سواء، مما أكسبها طابعاً تنموياً مؤثراً. وللهجرة كذلك آثار اجتماعية وسلوكية سواء بالنسبة للمهاجر ذاته أو بالنسبة للسكان في دول الإرسال والاستقبال، هذا فضلاً عن الآثار السياسية للهجرة من ناحية استقرار الأوضاع السياسية والأمنية والتوازن العرقي، والتي تمثل في مجملها أموراً بالغة الأهمية لتحقيق فرص التنمية والرخاء للمجتمعات المختلفة.

وتتباين أحجام وأنماط واتجاهات الهجرة عبر العصور المتعاقبة وبين المناطق المختلفة من العالم مع تزايد التفاوت بين الشعوب والمجتمعات، وكذلك بين الفئات السكانية داخل تلك المجتمعات، وذلك فيما يخص الأوضاع الديمغرافية، والاجتماعية، والسياسية السائدة. وقد رسمت العولمة في الآونة الأخيرة صوراً جديدة للهجرة، وحددت تياراتها، ونوعية المهارات المهاجرة للعمل في مناطق الاستقبال مثل الولايات المتحدة، وكندا، وأستراليا، ودول أوروبا، حيث ركزت على جذب وتوظيف الكفاءات العلمية وأصحاب المهارات والخبرات الفنية من جميع أنحاء العالم في الوقت الذي تتزايد فيه السياسات والقوانين التي تضعها تلك الدول لمناهضة هجرة العمالة العادية والتقليدية إليها.

تحدث أهم تأثيرات الهجرة على التنمية من خلال التأثير على هيكل سوق العمل وخاصة البطالة التي قد تنشأ في الدول المستقبلية. وحقيقة الأمر فإنه لا يوجد أدلة نظرية وتطبيقية تؤكد وجود تأثير سلبي للهجرة على هيكل سوق العمل وخاصة البطالة. وفي دول الإسكوا ينظر دائماً إلى العمالة الوافدة على أن لها تأثير سلبي على البطالة في الدول المستقبلية، وخاصة دول الخليج بعد حرب الخليج الثانية عام 1990/1991، وكذلك في الدول المرسله والتي تحولت في السنوات الأخيرة إلى دول ترانزيت للهجرة. كما أن تغيير الأوضاع السياسية والاجتماعية في العشرين سنة الأخيرة أدى إلى استقبال كثير من دول الإسكوا التقليدية المرسله للهجرة إلى أعداد من اللاجئين، كما هو الحال في الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر، وأجج بالتالي مشكلة البطالة التي تعاني منها أسواق العمل في هذه البلدان. بالإضافة إلى ذلك، فإن عودة العمالة المهاجرة بعد حرب الخليج الثانية ضاعفت الأثر السلبي على معدل البطالة في دول الإرسال في منطقة الإسكوا. ففي الأردن، على سبيل المثال، ارتفع معدل البطالة إلى 25 في المائة بعد حرب الخليج الثانية. ومن ثم، بدأت العديد من الدول على مستوى العالم باتباع سياسات انتقائية في اختيار نوعية الوافدين إليها.

ومن ناحية أخرى، قد تؤثر الهجرة على الدول المرسله بطريقة أخرى تؤدي إلى رفع الأجور بسبب اختلال التوازن بين جانبي العرض والطلب على العمل. ولكن في حالة دول الإسكوا مثل مصر فإن فائض العمالة الموجودة لم يؤدي إلى حدوث مثل هذا الأثر، ولكن ربما بدأت أسواق الأردن ولبنان بتلمس هذا الأثر.

وبشكل عام فإن دور سياسات الهجرة في هذا الشأن يتعلق أساساً بتنظيم أسواق العمل للعمالة الوافدة المتعاقدة في الدول المستقبلية من خلال وضع حد أقصى للعمالة الأجنبية بشكل عام أو في قطاعات بعينها وهو ما اتبعه عددٌ من دول الإسكوا كمصر والجمهورية العربية السورية، أو منع الأجانب من العمل بوظائف معينة. ونجد هنا أن معظم هذه السياسات غالباً ما تتداخل مع السياسات المنظمة لأسواق العمل وتميل أكثر لكونها سياسات تتعلق بأسواق العمل عن كونها سياسات تتعلق بالهجرة. وبالرغم من أن العائد الاقتصادي لهذه السياسات غالباً ما يكون سلبياً (من خلال خسارة فرصة توفير عمالة أرخص) إلا أن العوامل الاجتماعية والسياسية بل وأحياناً الاقتصادية (المتعلقة في مكافحة البطالة) غالباً ما تدفع الحكومات لاتباع مثل هذه السياسات.

3- سياسات هجرة الأدمغة والحد منها

تعرف هجرة الأدمغة والكفاءات العالية بأنها "تحويل عالمي للموارد بشكل رأسمال بشري وتطال هجرة ذوي الكفاءات العالية من المتعلمين من الدول النامية إلى الدول المتقدمة، ويشمل هؤلاء إجمالاً، وليس حصراً، المهندسين، والأطباء، والعلماء، وغيرهم من أصحاب الكفاءات العالية والشهادات الجامعية"⁽¹⁾. وتعتبر هذه الهجرة ظاهرة عالمية تشمل البلدان الفقيرة والغنية، غير أنها تتسم باتجاهها النمطي من بلدان الجنوب النامية إلى بلدان الشمال المتقدمة، ومن البلدان الأقل تقدماً في منظومة الدول المتقدمة إلى الدول الأكثر تقدماً التي باتت تتنافس فيما بينها في جذب هذا النوع الانتقائي من الهجرة.

ولقد ساعدت العولمة على انتقال وهجرة العقول المفكرة والمنتجة من دول العالم الثالث إلى الدول الغربية الصناعية من خلال تقديم العروض المالية المغرية وتسهيلات الإقامة والحصول على تأشيرات الدخول وغيرها من المغريات المحقزة. إلا أن الأدلة التطبيقية على وصول ظاهرة هجرة الأدمغة إلى مرحلة استنزاف العقول نتيجة الهجرة في منطقة الإسكوا لم تصل بعد إلى نتائج حتمية. ويعتبر أحد أسباب ذلك هو نقص المعلومات والبيانات التي تُمكن الباحثين من تحديد خصائص المهاجرين. فلا تدلّ البيانات المتاحة على أن كل الدول كانت ترسل عمالة ماهرة فقط، فمثلاً دولة مثل مصر تعدّ من الدول المرسلة للمهاجرين من ذوي المهارات المرتفعة وأيضاً من ذوي المهارات المنخفضة. كما يتوقف الأمر على وضع وطبيعة سوق العمل في الدولة المرسلة، بحيث أن هجرتهم لا تمثل بالضرورة استنزافاً للعقول. وهناك أدلة على وجود أنماط مختلفة للهجرة، فعلى سبيل المثال تتميز الأردن ولبنان بإرسال العمالة الماهرة. وتشير مصادر كل من: جامعة الدول العربية؛ ومنظمة العمل العربية؛ ومنظمة اليونسكو؛ وبعض المنظمات الدولية والإقليمية المهتمة بهذه الظاهرة إلى مساهمة الدول العربية في ثلث هجرة الكفاءات من البلدان النامية. وأن 50 في المائة من الأطباء و23 في المائة من المهندسين و15 في المائة من العلماء من مجموع الكفاءات العربية المتخرجة يهاجرون متوجهين إلى أوروبا والولايات المتحدة وكندا بوجه خاص. وأن 54 في المائة من الطلاب العرب الذين يدرسون في الخارج لا يعودون إلى بلدانهم. وتؤكد البيانات الموثقة لدول منظمة التعاون وجود حوالي 26962 طبيباً عربياً ممن يعملون فقط في أربعة دول من دول المنظمة وموزعين كالاتي: في الولايات المتحدة الأمريكية (14496)، وفي كندا (384)، وفي فرنسا (5545)، وفي المملكة المتحدة (6537) كما يوضح ذلك الجدول أدناه.

(1) F. Docquier and H. Rapoport, "The Brain Drain", Institut de Recherches Économiques et Sociales, Département des Sciences Économiques, Université Catholique de Louvain, Octobre 2006.

الأطباء العرب المهاجرون للعمل في بعض دول منظمة التعاون والتنمية (OECD) - 2005

المجموع	المملكة المتحدة	فرنسا	كندا	الولايات المتحدة	
3456	53	3273	24	106	الجزائر
3544	2741	148	--	655	مصر
3326	2123	21	82	1100	العراق
1091	205	5	--	881	الأردن
101	16	--	--	85	الكويت
3445	54	233	136	3022	لبنان
864	659	3	79	123	الجمهورية العربية الليبية
890	4	805	5	76	المغرب
27	20	--	--	7	عمان
846	618	--	32	196	المملكة العربية السعودية
4564	--	881	26	3657	الجمهورية العربية السورية
231	16	176	--	39	تونس
4577	28	--	--	4549	الإمارات العربية المتحدة
26962	6537	5545	384	14496	المجموع

المصدر: OECD Database on immigrants in OECD countries 2005 (DIOC-2005), forthcoming.

وحقيقة الأمر أنه حتى في حالة حدوث استنزاف للعقول، فإن الأمر لا يعزى إلى اختلاف مستويات الأجور بين البلدان المرسله والبلدان المستقبلة للمهاجرين فحسب، وإنما يمتد إلى اختلاف النظام المؤسسي الحاكم لبيئة الأعمال وسوق العمل، والذي قد يؤدي تدهوره في البلدان المرسله إلى إعاقة ذوي الكفاءات من الحراك الوظيفي والتقدم المهني. أي أن جزءاً كبيراً من القدرة على الحد من هذه الظاهرة إنما يتوقف بالأساس على قدرة البلدان المرسله للهجرة على اتباع سياسات للحد منها. ويوجد نوعان من السياسات التي يمكن اتباعها للحد من استنزاف العقول: النوع الأول، يتضمن خلق البيئة المناسبة للحد من ظاهرة هجرة الكفاءات، ليس من خلال المنع وإنما من خلال بيئة مناسبة تشجع الكفاءات على البقاء داخل البلدان وعدم الهجرة. وهذا النوع من السياسات يرتبط بدرجة التنمية الاقتصادية وإن كان هناك بعض السياسات التي يمكن اتباعها في الأجل القصير مثل زيادة الرواتب والأجور لفئات معينة مثل العلماء، وأساتذة الجامعات، وغيرهم من ذوي الكفاءات المتخصصة. والنوع الثاني، من السياسات والذي قامت العديد من دول العالم باتباعه هو اجتذاب الخبرات المهاجرة للرجوع إلى بلدانهم الأم ولو على فترات قصيرة ومنظمة للمساهمة في تنمية بلدانهم. ويمكن أن يتم ذلك من خلال برامج معينة قادرة على حث وتحفيز المهاجرين. ومن أمثلة هذه البرامج الرابطة الأمريكية للأطباء من أصل هندي، فهي مثال ساطع على العمل التطوعي لهؤلاء المهاجرين للعودة إلى المناطق الفقيرة في الهند لفترات محدودة لتقديم الخدمات الطبية⁽²⁾. ومن ناحية أخرى ركزت تايوان على دعوة المهاجرين للعودة إلى بلدانهم للاستفادة من خبراتهم بالخارج سواء في مجال الاستثمار البشري أو المادي، وذلك من خلال دعم برامج اجتذاب المهاجرين مثل زيارات الأعمال وإعطائهم أجور مرتفعة لجذبهم للعودة⁽³⁾. وفي بعض الأحيان قد تكون العوامل السياسية هي السبب الرئيسي وراء الهجرة

Ron Skeldon (2005), "Globalization, Skilled Migration and Poverty Alleviation: Brain Drain in Context", available at: http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers.html. (2)

Kathleen Newland and Erin Patrick (2004), "Beyond Remittances: The Role of Diaspora in Poverty Reduction in Their Countries of Origin", Washington, Migration Policy Institute, available at: http://www.livelihoods.org/hot_topics/docs/MPIDiaspora.doc. (3)

كما هي حالة لبنان في أواخر السبعينيات والثمانينيات، والجزائر في التسعينيات من القرن الماضي، وغيرهم⁽⁴⁾

أما ظاهرة جني العقول فهي تحدث عندما تفيد هجرة ذوي المهارات المرتفعة الدولة المرسله من خلال نقل التكنولوجيا والاستثمارات وتنشيط التبادل التجاري. فخبرة المهاجرين بالاستثمار والتجارة ممتزجة بقدرتهم على خلق روابط قوية مع سكان بلدانهم المرسله على تنشيط التجارة. كما أن جني العقول يمكن أن يحدث في حالة تحفيز سكان الدولة المرسله والذين لم يهاجروا على رفع مستوى تعليمهم أملاً في الهجرة. وقد وجدت أدلة تطبيقية على حدوث هذا بالفعل في دول خارج منطقة الإسكوا كالفلبين، ولكن لم تنطبق هذه الأدلة على دول أخرى مثل مهاجري المكسيك إلى الولايات المتحدة الأمريكية⁽⁵⁾. أي أن ظاهرة جني العقول تعتمد بصورة أساسية على السياسات الوطنية القادرة على خلق روابط مع المهاجرين. وقد قامت العديد من الدول باتباع هذه السياسات. على أنه ليس من الضروري أن تكون هذه السياسات والبرامج حكومية، بل يمكن للأفراد والجمعيات القيام بها. فعلى سبيل المثال في غانا كان هناك أمثلة ناجحة لتوطيد الروابط بين المهاجرين وذويهم لتصدير السلع الزراعية إلى أوروبا لتعظيم الاستفادة من خبراتهم باحتياجات السوق الأوروبي وإمكانات الأرض الزراعية ببلدهم الأم. بالإضافة إلى ذلك فقد تم استخدام جزء من عوائد هذه المشروعات لإعادة الاستثمار في البلد الأم مما ساعد على حث البنوك على تمويل المشروعات المحلية وجذب نظر الحكومة لتأييد هذه المشروعات⁽⁶⁾.

وفي منطقة الإسكوا نجد أن دولة مثل مصر تعاني من انخفاض عائد الاستثمار في التعليم، سواء كان التعليم الأساسي أو التعليم الثانوي، بل ينخفض العائد على الاستثمار في التعليم الأساسي عن العائد على الاستثمار في التعليم الثانوي وهو أمر مخالف للأوضاع الطبيعية⁽⁷⁾. وهذا يعني أن ظاهرة استنزاف العقول، إن وجدت، في بعض الحالات في منطقة الإسكوا قد يكون لها أسباب أخرى داخلية في الدولة المرسله يجب العمل على علاجها. كما أن ظاهرة استنزاف العقول مرتبطة إلى حد كبير بطول فترة الهجرة، ومن ثم فإنه إذا كانت الهجرة إلى دول الخليج مؤقتة، كما هو حال كثير من المهاجرين المصريين، والأردنيين، والسوريين، واللبنانيين، فإن هذا يقلل من وطأة ظاهرة استنزاف العقول، وخاصة أنه لا يوجد نمط واحد لتحفيز الهجرة تجاه ذوي المهارات المرتفعة من هذه الدول إلى دول الخليج.

وهكذا، نجد أن استنزاف العقول من الظواهر التي شهدت الكثير من الجدل دون الوصول إلى نتيجة قاطعة بشأن تأثيرها على الدول المرسله. ولكن هناك أدلة تؤكد أنه يمكن تقليل الآثار السلبية لهذه الظاهرة إذا ما اتبعت الدول المرسله السياسات الصحيحة مثل إصلاح سوق العمل، والعمل على الاستفادة من المهاجرين والمهاجرين العائدين.

Phillipe Fargues (2006), "International Migration in the Arab Region: Trends and Policies", paper presented at the (4) United Nations Expert Group meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May, 2006; see also: جامعة الدول العربية (2008)، التقرير الإقليمي لهجرة العمل العربية: هجرة العقول أم فرص، إدارة سياسات السكان والهجرة، قطاع الشؤون الاجتماعية.

Robert E.B. Lucas (2008), "International Labour Migration in a Globalizing economy" Carnegie Papers: Trade, (5) Equity, and Development Program, Number 92, July, 2008.

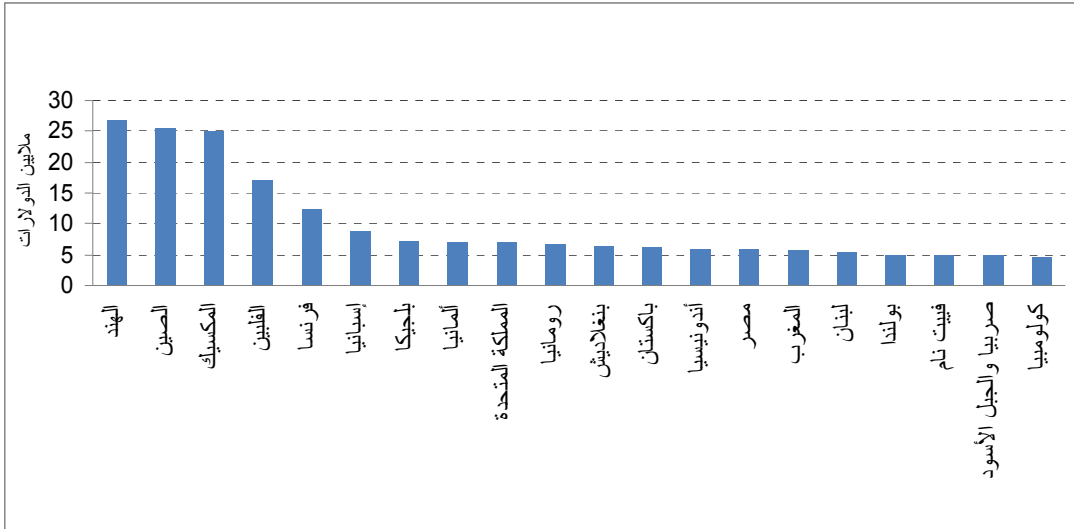
Jemini Pandya (2007), "When Investment is not about economics, Migrants making a difference in the development (6) equation", International Organization for Migration, Geneva, available at: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/featureArticleAF/cache/offonce?entryId=14589>.

Heba Nassar (2005), "Migration, Transfers and Development in Egypt", Analytical and Synthetic Notes 2005/1 – (7) Political and Social Module, Cooperation Project on the social integration of immigrants, migration and the movement of persons, Florence: European University Institute.

4- سياسات جذب التحويلات

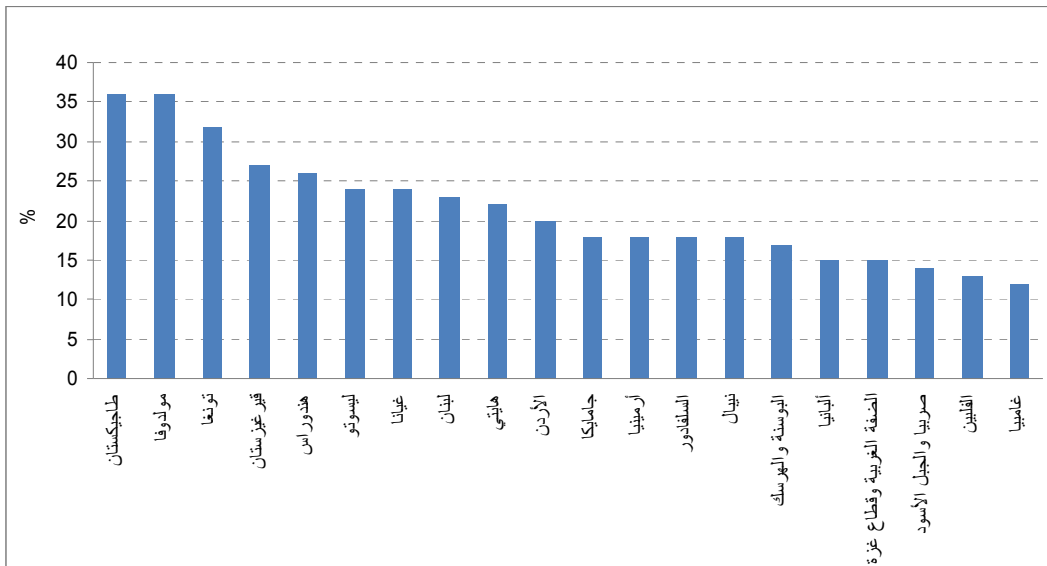
تدخل كل من مصر ولبنان من دول منطقة الإسكوا المرسله للقوى العاملة ضمن قائمة البلدان العشرين الأولى المستقبلية للتحويلات (بالقيمة المطلقة) في الترتيب العالمي. ويعد الأردن ضمن مجموعة العشرين من حيث النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الشكل التالي). ومن ناحية أخرى، تعتبر المملكة العربية السعودية، ولبنان، والكويت، وعمان من أكبر 20 دولة مرسله للتحويلات عام 2006.

الدول العشرين الأولى من حيث التحويلات الواردة (أ) بالقيمة المطلقة 2007 (أرقام تقديرية)



المصدر: Migration and Remittances Fact Book 2008, Top 10 (March 2008), Development Prospects Group, The World Bank, webpage: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>.

الشكل (ب) بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2006



المصدر: Migration and Remittances Fact Book 2008, Top 10 (March 2008), Development Prospects Group, The World Bank, webpage: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>.

وقد لعبت التحويلات دوراً هاماً في اقتصاديات دول الإسكوا المرسلة للهجرة، حيث فاقت قيمتها قيمة الاستثمار الأجنبي المباشر، وعائدات الصادرات في دول مثل مصر ولبنان في بعض السنوات، ووصلت إلى 25 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن. وكما تشير بعض التقارير إلى أن تدفقات التحويلات قد وصلت إلى 14 مليار دولار سنوياً في الدول العربية، وهذا يمثل أربعة أضعاف ما تحصل عليه الدول العربية من مساعدات إنمائية خارجية⁽⁸⁾. وقد اعتمدت بعض الدول مثل الأردن على تحويلات المهاجرين لتحقيق النمو الاقتصادي المستهدف في السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي⁽⁹⁾. وللتحويلات أهمية خاصة من الناحية الاقتصادية لكونها تمثل مصدراً للأموال أقل تقلباً مع الدورات الاقتصادية مقارنة بالاستثمارات الخارجية والمعونات، مما يعكس بشكل إيجابي على تخفيض نسبة الفقر بشكل عام. وإن كان هذا الأثر للتحويلات على مواجهة الفقر يتوقف على عدد من العوامل الأخرى منها كون فئة الفقراء جداً غالباً لا تكون لديها القدرة على الهجرة. وإن كان الأمر قد يختلف في منطقة الإسكوا بسبب القرب الجغرافي للدول المستقبلة للمهاجرين وهي دول الخليج وأوروبا، فضلاً عن كثرة عدد المهاجرين وهو ما يقلل تكلفة الهجرة نسبياً، ومن ثم يتيحها للفقراء.

وكثيراً ما يذكر أن التحويلات توجه إلى استثمارات غير منتجة وبخاصة في شراء العقارات، وفي الاستهلاك⁽¹⁰⁾، وهو ما يقلل من الآثار الإيجابية للتحويلات على التنمية. وحقيقة الأمر أن هذا الأثر يتوقف بالأساس على السياسات المتبعة لجذب التحويلات ومنها مدى توافر البيئة الجاذبة للاستثمار في كثير من دول الإسكوا ودرجة تطور الأنظمة المالية بشكل يساعد على جذب هذه التحويلات، كما يرجع أيضاً إلى الثقافة والتقاليد السائدة. ويمكن من خلال اتباع سياسات ملائمة وخلق نظام مؤسسي مناسب جذب هذه التحويلات إلى استثمارات منتجة، وهو ما تفنقر إليه كثير من دول الإسكوا. وحتى في حالة توجيه النسبة الكبرى من التحويلات إلى الاستهلاك، كما هو الحال في مصر⁽¹¹⁾، فإنها بلا شك تساعد في تخفيف حدة الفقر خاصة في ظل عدم وجود شبكة ضمان اجتماعي قوية في العديد من دول الإسكوا. وجدير بالذكر إن التحويلات لا يقتصر دورها على الإنفاق الأولي، حتى وإن كان إنفاقاً استهلاكياً فإنه من خلال المضاعف يؤدي إلى خلق فرص عمالة واستثمار للمشروعات الصغيرة والمتوسطة مما يساعد على تقليل حدة الفقر.

وقد قامت العديد من دول العالم باتباع سياسات تهدف لجذب التحويلات وتوجيهها لأغراض منتجة. وهناك دول ركزت على فرض ضرائب على التحويلات مثل إريتريا ولكن أثبتت هذه السياسة فشلها. وبعض الدول ركزت على تعظيم التحويلات خلال الفترة المؤقتة لوجود المهاجرين بالخارج كالفلبين والتي ابتعدت وسائل لتخفيض تكلفة التحويلات للمهاجرين من خلال كروت ائتمانية خاصة تكلف التحويل أقل من

(8) جامعة الدول العربية (2006)، التقرير الإقليمي لهجرة العمل العربية، إدارة سياسات السكان والهجرة، قطاع الشؤون الاجتماعية.

(9) Nader Fergany (2001), "Aspects of Labor Migration and Unemployment in the Arab Region", Almishkat Center for Research, Egypt (www.almishkat.org), revised February 2001; and Martin Baldwin-Edwards (2005), "Migration in the Middle East and Mediterranean" a paper prepared for the Policy Analysis and Research Program of the Global Commission on International Migration.

(10) Richard Adams (2006), "Migration, Remittances and Development: The critical Nexus in the Middle East and North Africa", paper presented at the UN Expert Group meeting on International Migration and Development in the Arab region, Beirut, 15-17, May, 2006.

(11) Ayman Zohry (2006), "Attitudes of Egyptian Youth towards Migration to Europe", study undertaken for the Information Dissemination on Migration (IDOM) Project.

3 دولارات. كما قامت الحكومة الفلبينية بابتداع برامج لجذب موارد المهاجرين بالتنمية وخاصة بالمشروعات التي تقلل الفقر وذلك من خلال توفير معلومات عن المشروعات التنموية للمهاجرين. وفي المكسيك قام الرئيس فوكس عام 2001 بإنشاء إدارة تابعة للمكتب الرئاسي للمكسيكيين بالخارج هدفها الأساسي زيادة (تقوية) الروابط بين المهاجرين وبلدهم الأم (الأصلي). وللتغلب على فقدان الثقة لدى المهاجرين في مشروعات التنمية بأموال المهاجرين، سمحت برامج تعبئة التحويلات للمهاجرين أنفسهم بالانخراط في تنفيذ وإدارة ومتابعة برامج التحويلات.

5- سياسات خاصة بالهجرة العائدة وإدماجها

يلعب المهاجرون العائدون في عملية التنمية دوراً هاماً لا يمكن إغفاله. ويتجسد ذلك الدور من خلال استثمار فوائض مدخراتهم في بلدانهم الأصلية، ومن خلال تحويلاتهم المالية المتكررة، وكذلك بقيامهم بنقل الخبرات والمعارف التي اكتسبوها أثناء فترة عملهم بالخارج، حيث يساعد كل ذلك على تعزيز عملية التنمية الاقتصادية في بلدانهم عند عودتهم إليها للاستقرار النهائي للعمل في وظائف محددة أو للبدء بأعمالهم الخاصة بهم⁽¹²⁾. وبالإضافة إلى استثمارات العمالة العائدة والمزودة بالخبرات والمهارات الجديدة، فإن العمالة المهاجرة تلعب دوراً مهماً في تخفيض معدلات البطالة في بلدان الإرسال طيلة فترة غيابها. وهذا ما توضحه الدراسات المتعلقة ببعض دول الإسكوا، ففي مصر مثلاً، توضح دراسة جاكلين وهبه أن المهاجرين العائدين كان لهم أثر إيجابي على التنمية في مصر، وذلك من خلال تمتعهم بمهارات اكتسبوها في الخارج ساعدتهم على خلق فرص عمل جديدة عند العودة، وعلى حسن إدارة مشاريعهم التجارية، واستخدامهم لرأس المال بشكل منتج، ولكن من ناحية أخرى، هناك نزعة لاستقرار المهاجرين العائدين في الحضر والابتعاد عن الريف، مما قد يقلل من الآثار الإيجابية⁽¹³⁾.

ولتعظيم هذه الآثار الإيجابية للمهاجرين العائدين على الاقتصاد والمجتمع ككل، لا بد من تبني مجموعة من السياسات الهادفة لتحقيق ذلك. فعلى سبيل المثال ركزت تايوان على دعوة المهاجرين للعودة إلى بلادهم للاستفادة من خبراتهم بالخارج سواء في مجال الاستثمار البشري أو المادي وذلك من خلال دعم برامج اجتذاب المهاجرين مثل زيارات الأعمال وإعطائهم أجوراً مرتفعة لجذبهم للعودة. بينما تحاول الصين ربط المهاجرين من خلال زيادة الروابط التجارية وتنشيط الاستثمار وكذلك الحال في الهند⁽¹⁴⁾. وقد بدأ العديد من دول الإسكوا المرسله للعمالة في تبني سياسات مماثلة، وإن كانت هذه السياسات لم تتطور بالشكل المأمول.

6- الممارسات الجيدة في مجال الهجرة

لا شك أن التجارب التي مرت بها دول الاستقبال والإرسال قد تطورت لدرجة تبلورت معها سياسات مهمة جداً في مجال انتقال القوى العاملة بينها، ومن بين التجارب والممارسات الجيدة في هذا الشأن يمكن الإشارة إلى التجارب التالية:

Barry McCormick and Jackline Wahba (2002), "Return International Migration and Geographic Inequality: The (12) case of Egypt", University of Southampton mimeo; see also: Jackline Wahba (2005), "International Migration Education and Market Failure in MENA" Background Paper for the World Bank's MENA Regional Report on Education.

.Ibid. (13)

.Newland and Patrick (2004), op. cit. (14)

• سياسات مكافحة الهجرة غير الشرعية

إن توقيع اتفاقية إعادة التوطين التي عقدها مصر مع إيطاليا بالتوازي مع توقيع اتفاقية لتسفير العمالة المصرية وفقاً لحصة سنوية تعتبر من السياسات المفيدة لكل من الطرفين، خاصة وأنها تتضمن الحوافز اللازمة لكل من الطرفين، ولا تمنع الهجرة وإنما تنظمها وتقنها بما يضمن مصالح الطرفين. ويمكن إتباع نفس السياسة التنظيمية هذه بين دول الاستقبال العربية التي تخشى من تزايد الهجرة غير الشرعية إليها، ولكنها في الوقت نفسه تحتاج للعمالة الوافدة لاستكمال مشروعاتها التنموية.

• سياسات لمكافحة النقل غير القانوني (Trafficking) للأشخاص

تعد دولة الإمارات العربية المتحدة من دول الإسكوا القليلة التي قامت باتخاذ خطوات جادة في هذا المجال فيما يتعلق بالنقل غير القانوني للنساء والأطفال. فقد بدأت حكومة الإمارات اعتباراً من كانون الثاني/يناير 2003 في استخدام تحليل الحمض النووي (DNA) لاكتشاف تزوير اصطحاب الأهل لأطفال غير شرعيين عند دخول البلاد. وأسفرت هذه السياسة عن عدم إدخال أكثر من 250 طفل وإعادتهم إلي بلدانهم الأصلية في باكستان وبنغلاديش مع إلقاء القبض على الناقلين لتطبيق القوانين النافذة بحقهم⁽¹⁵⁾.

• سياسات للحفاظ على حقوق المهاجرين

قام عدد من دول الإسكوا باتخاذ إجراءات في سبيل المحافظة على حقوق العمالة المهاجرة. ففي الأردن مثلاً، تم شمول العاملين في المنازل من الأجانب في قانون العمل النافذ، واعتمدت عقود عمل خاصة لاستقدام هذه العمالة الأجنبية تنص في بنودها على احترام حقوق الإنسان لهؤلاء المهاجرين، وتحديد حقوقهم المالية، ومنها الحد الأدنى للأجور. كما قام الأردن بتعديل قانون مكاتب العمل المختصة باستقدام خدم المنازل الأجانب لتفعيل الدور الرقابي عليهم⁽¹⁶⁾. وهو الأمر الذي اتبعه أيضاً لبنان.

قامت البحرين بإصدار أول تقرير لحقوق الإنسان في عام 2003، وقد تضمن التقرير معلومات حول إساءة معاملة خدم المنازل الأجانب. وبناءً على هذا التقرير، قامت وزارة العمل باتخاذ الخطوات الجادة فيما يتعلق بتصاريح عمل هؤلاء المهاجرين بالإضافة إلى تضمين خط ساخن لتلقي شكاوى تلك الفئة من المهاجرين⁽¹⁷⁾.

ESCWA (2006), "International Migration in the Arab Region", paper presented at the United Nations Expert Group meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May, 2006.

.Ibid. (16)

Baldwin-Edwards (2005), op. cit.; see also: ILO (2004), "Gender and Migration in the Arab States: The case of Domestic Workers", Arab Regional Bureau. (17)

وفي المملكة العربية السعودية أقر مجلس الشورى عام 2003 إنشاء هيئة حقوق الإنسان السعودية كهيئة مستقلة، والتي كان من مهامها الأساسية التحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان للعمال الأجانب. وفي كانون الأول/ديسمبر 2004، أنشئت وزارة العمل إدارة جديدة لحماية العمالة الأجنبية من إساءة معاملة الأشخاص الذين يوظفونهم. وقامت بالفعل باتخاذ إجراءات جادة ضد 30 شخصاً سعودياً أساءوا معاملة خدام المنازل الأجانب⁽¹⁸⁾.

• استخدام وسائل أمنية حديثة لمتابعة دخول وخروج المهاجرين

يعتبر لبنان من دول الإسكوا الرائدة في هذا المجال، حيث أنشأت قاعدة بيانات الكترونية تحفظ سجلات مرات دخول كل المهاجرين العاملين في لبنان ومتضمنة أسماء وعناوين الجهات التي يعملون لديها. الأمر الذي يسهل على السلطات المختصة مراقبة وتتبع الوافدين في حالة وجود قلاقل أمنية⁽¹⁹⁾.

• سياسات لدمج المهاجرين في بلاد المهجر في الأجل الطويل

وفي هذا الصدد تقوم المملكة العربية السعودية بإعداد سياسة تسمح باندمج المهاجرين غير العرب من خلال قانون يضاعف فترة الإقامة اللازمة للتوطين، ولكنه لا يسمح لكل المهاجرين من جميع الجنسيات بالتقدم للحصول على هذا الحق⁽²⁰⁾.

-7- الفجوات في النظم والسياسات الحاكمة للهجرة في دول الإسكوا

يمكن تحديد أربع فجوات أساسية في النظم الحاكمة للهجرة في دول الإسكوا، وعلى النحو التالي:

• **الفجوة الأولى:** تتمثل في غياب أو ضعف الأطر المؤسسية الحاكمة للهجرة في دول الإسكوا. فباستثناء مصر، نجد أن أغلبية دول الإسكوا إما أنها لا تمتلك إطاراً مؤسسياً متكاملًا لمباشرة موضوعات الهجرة، أو أنها تعاني من ضعف هذه الأطر إن وجدت، إما بسبب عدم اكتمالها، أو ضعف التنسيق بين الأجهزة الحكومية المعنية، أو غياب القوانين والإجراءات والسياسات، أو عدم الشفافية وكثرة تغيير السياسات. وحتى في حالة مصر، يمكن أن نجد أن بعض المؤسسات لا يتم تفعيلها بالشكل المطلوب، كالمجلس الأعلى للهجرة على سبيل المثال.

• **الفجوة الثانية:** تتمثل في ضعف التشريعات الخاصة بحقوق المهاجرين. وبالرغم من قيام عدد من دول الإسكوا بالاهتمام حديثاً بهذه الأمور كحال الأردن ولبنان والبحرين تجاه خدام المنازل الأجانب، إلا أنه بشكل عام هناك ضعف واضح في هذه التشريعات، الأمر الذي يتطلب سن التشريعات اللازمة للحفاظ على حقوق المهاجرين.

.Baldwin-Edwards (2005), op. cit. (18)

.ILO (2004), op. cit. (19)

.Baldwin-Edwards (2005), op. cit. (20)

• **الفجوة الثالثة:** تتمثل في ضعف السياسات المناهضة للهجرة غير الشرعية، إذ لا يوجد أي اتفاقيات بين دول الإسكوا بخصوص إعادة التوطين، بل لا توجد مثل هذه الاتفاقيات بين دول الإسكوا والدول الأخرى باستثناء الاتفاقية المبرمة بين مصر وإيطاليا. كما أن قلة من تشريعات دول الإسكوا تُجرّم سماسة تهريب البشر أو من يقدم المساعدة للراغبين في استخدام قنوات التهريب. وعلى صعيد الاتفاقيات العالمية بهذا الشأن، فإن البروتوكول الخاص بمكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو قد تمت المصادقة عليه من 89 دولة، منهم خمس من دول الإسكوا، هي لبنان، ومصر، وعمان، والمملكة العربية السعودية، واليمن⁽²¹⁾. أما البروتوكول الخاص بمنع ومعاينة النقل غير الشرعي للبشر، وخاصة النساء والأطفال، فتم التصديق عليه من 97 دولة منها مصر، والأردن، والعراق، ولبنان، وعمان، وقطر، والمملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة⁽²²⁾.

• **الفجوة الرابعة:** تتمثل في ضعف التزام العديد من دول الإسكوا بالموثيق الدولية والاتفاقيات الحاكمة لحقوق المهاجرين. فعلى سبيل المثال، باستثناء الكويت والبحرين، فإن المصادقة على المعاهدات الدولية لحفظ حقوق المهاجرين ضعيفة في بقية دول الخليج. كما أنه لم يصادق على بروتوكول الأمم المتحدة للنقل غير الشرعي للبشر سوى البحرين ومصر فقط من دول الإسكوا، وكذلك معاهدة الأمم المتحدة لعام 1990 بشأن حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، إذ لم يصادق عليها من بين دول الإسكوا سوى مصر⁽²³⁾. كما أن مصر واليمن هما الدولتان الوحيدتان من دول الإسكوا اللتان صادقتا على معاهدة عام 1951 التي تختص بأوضاع المهاجرين وبروتوكول عام 1967، بينما تجد أن دول الإسكوا التي تستضيف القسم الأكبر من اللاجئين مثل الأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية لم تصادق على هذه المعاهدات⁽²⁴⁾.

استنتاجات

تضمن تقرير التنمية البشرية العالمي لعام 2009 عدداً من الاتجاهات الأساسية في موضوع الهجرة التي يجب اتباعها على المستوى العالمي منها: حفظ الحقوق الأساسية للمهاجرين لتقليل تكلفة المعاملات المرتبطة بالهجرة؛ إدماج انتقال البشر كجزء أساسي من استراتيجيات التنمية؛ وتحرير وتبسيط القنوات التي تمكن الأشخاص من العمل بالخارج. وبناءً عليه، فإن التحدي الأساسي الذي يواجه دول العالم عامة، ودول الإسكوا خاصة، هو كيفية اتباع الطرق المثلى لإدارة الهجرة (وليس السماح أو عدم السماح بالهجرة) لتعظيم المنافع وتقليل الخسائر. وهذا هو محور موضوع الهجرة الذي يجب على دول الإسكوا تناوله في ظل التغيير المستمر للظروف السياسية والاجتماعية المؤثرة على مجتمعاتها. وعليه، هناك عدد من الخطوات التي ينبغي على دول الإسكوا القيام بها لتحسين إدارتها للهجرة.

Treaties Office Database, EUROPA, webpage: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=2841>. (21)

UN Treaty Collection, webpage: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18<=en. (22)

.Baldwin-Edwards (2005), op. cit. (23)

.ILO (2004), op. cit. (24)

ومن ناحية أخرى، هناك مشكلة أساسية في بيانات الهجرة وتوزيعات المهاجرين فيما يتعلق بالسن، والمهارات، والتعليم في دول الإسكوا المستقبلية أو المرسله للهجرة على حد سواء. ولكي تتمكن هذه الدول من وضع السياسات السليمة، فلا بد من توافر بيانات سليمة عن المهاجرين، خاصة إذا ما أرادت الاستفادة من الهجرة في عملية التنمية. فهناك حاجة ماسة لأن تقوم الدول المستقبلية بنشر إحصاءات تفصيلية عن المهاجرين وفقاً لوطنهم الأصلي، وهو ما لا يحدث في دول الإسكوا. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي تويب البيانات وفقاً لمعايير محددة تسمح بمتابعة التطورات في الاتجاهات التي تحدث على مر الزمن، كما يجب تحديث البيانات بصفة مستمرة وهو ما يتطلب اتباع أساليب إحصائية جديدة بدلاً من الاعتماد على التعداد العام للسكان الذي يتم القيام به مرة كل عشر سنوات في الأغلب، بل تزيد الفترة عن ذلك في العديد من دول الإسكوا. وفي هذا الصدد يمكن الاعتماد على تسجيل السكان (Population Registers)، والذي يسمح بالتسجيل المستمر للسكان والتغيير في محل إقامتهم، وهو ما تتبعه بعض الدول الأوروبية. ومن الضروري أيضاً أن تتضمن بيانات الهجرة، الهجرة غير الشرعية وليس الشرعية فقط. وستمكن دول الإسكوا في ظل توافر البيانات من رسم السياسات الصحيحة، بحيث لا تعود الهجرة مصدراً لاستنزاف العقول في الدول المرسله، أو معضلة ترتب زيادة الأعباء المالية على موازنات الدول المستقبلية، وإنما تصبح عنصراً أساسياً في عملية التنمية في كل من الدول المرسله والمستقبله للهجرة.

ومن أهم الخطوات التي يجب على دول الإسكوا القيام بها هي زيادة الروابط بين المهاجرين وأوطانهم. وعلى الرغم من وجود مؤسسات في دول الإسكوا المرسله للهجرة تهدف إلى زيادة هذه الروابط، إلا أن هذا المجال ما زال بحاجة إلى مجهودات عديدة مثل حق التصويت في الانتخابات للمهاجرين، وإمكانية إصدار بطاقات الهوية في دول المهجر. وإن تحسين الخدمات القنصلية له دور كبير في هذا الشأن، كما أن مصداقية ما يتم إعلانه من قبل حكومات دول الإسكوا فيما يتعلق بالمهاجرين والخدمات التي تقدم لهم من الأمور التي يجب متابعتها عن كثب والتأكد من تنفيذها، حتى تزداد فعالية المؤسسات الموثقة لهذه الروابط. وهذه الأمور قد تتطلب التضافر على المستوى الدولي لحث الدول من خلال المحافل والمعاهدات الدولية على الالتزام بالمواثيق الدولية لحقوق المهاجرين.

وينبغي إعادة النظر في التعاون بين الدول العربية بصفة عامة ودول الإسكوا بصفة خاصة فيما يتعلق بأمور الهجرة. فبالرغم من وجود اتفاقيات بين الدول العربية إلا أنها غير مفعلة. وجدير بالذكر أن الإعلان العربي بشأن الهجرة الدولية الصادر من قبل جامعة الدول العربية في تموز/يوليو 2006 يعد خطوة على الطريق الصحيح. إلا أنه لا يزال بحاجة إلى الآليات المصاحبة اللازمة لتفعيله، خاصة فيما يتعلق بحقوق المهاجرين ومعاملتهم. وهذه الأمور قد تتطلب التضافر على المستوى الإقليمي من خلال عقد اتفاقيات إقليمية وثنائية ووضع الآليات اللازمة لتفعيلها.

ومن الأمور التي يجب التنبيه إليها، خاصة في دول الخليج، أنه بالرغم من تشابه اقتصاديتها إلا أنه من الضروري التطرق لأوضاع كل دولة على حدة عند رسم سياسات الهجرة، حيث أن الأزمة المالية العالمية في 2008 أوضحت أن رد فعل الهجرة العائدة اختلف بين الدول الخليجية، حيث لم تتأثر المملكة العربية السعودية بشدة، بينما تأثرت بشدة بقية دول الخليج فيما يتعلق بالهجرة العائدة. وهذا يعني أنه بالرغم من أن السياسات يمكن وضع إطارها العام بشكل جماعي إلا أن ظروف كل دولة قد تتطلب التطرق للتفاصيل الخاصة بها.