

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.11
24 December 2013
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الهجرة وخطة التنمية لما بعد عام 2015
موجز سياسات 19



الأمم المتحدة
نيويورك، 2013

13-0378

1- مقدمة

الهجرة الدولية ظاهرة شديدة الأهمية في المنطقة العربية. فقد كان عدد المهاجرين إلى البلدان العربية في عام 2013 يفوق 30 مليوناً من مجموع 232 مليون مهاجر في العالم، بينما كان أكثر من 22 مليون عربي يقيمون خارج وطنهم الأم⁽¹⁾. ولهذا الترحال الكثيف آثار رئيسية على التنمية.

فعلى الصعيد العالمي، يمكن للهجرة أن تعزز إلى حد بعيد فرص تحقيق الرفاه الاقتصادي العالمي. ويقدر كليمنس أن "هجرة أقل من 5 في المائة من سكان المناطق الفقيرة من شأنها أن تحقق مكاسب عالمية تتجاوز تلك التي قد تنجم عن إزالة جميع القيود التي تفرضها السياسات على تجارة السلع وتدفقات رأس المال"⁽²⁾. ويرى كنول (Knoll) وكيزر (Keijzer) أن "المكاسب التي يجنيها مواطنو البلدان الفقيرة من الهجرة يمكن أن تصل إلى 305 مليارات دولار في السنة، أي ما يقارب ضعف المكاسب السنوية التي يمكن أن تنتج من التحرير الكامل للتجارة، وزيادة المساعدات الخارجية، وتخفيف عبء الديون"⁽³⁾.

ذلك أن المهاجرين قادرين على زيادة قدرتهم على الكسب إذا ما انتقلوا إلى بلدان أخرى. فأكثر من 80 في المائة ممن هاجروا من 24 بلداً نامياً في الفترة بين 2000 و2002 انتقلوا إلى بلدان دليل التنمية البشرية فيها أعلى منه في بلدانهم الأصلية⁽⁴⁾. وقد تكون آثار هذا الانتقال كبيرة. فالفرد اليمني البالغ من العمر 35 عاماً والذي قضى تسع سنوات على مقاعد الدراسة يتقاضى مقابل عمله كعامل حضري في الولايات المتحدة الأمريكية أجراً متوسطاً يفوق الأجر الذي كان يمكن أن يتقاضاه مقابل العمل نفسه في اليمن بنحو 16.64 مرة. أما المغربي، فيكسب في الولايات المتحدة الأمريكية أجراً يفوق أجره المفترض في المغرب بـ 2.37 مرة⁽⁵⁾.

ولا تقتصر آثار هذه الزيادة في الأجور على المهاجرين، بل غالباً ما تطل أسره من خلال التحويلات المالية. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن البلدان العربية تلقت تحويلات مالية تزيد قيمتها على 49.5 مليار دولار أمريكي في عام 2013، وأن لبنان ومصر هما من أهم البلدان المستفيدة من التحويلات المالية في العالم⁽⁶⁾. ولهذه التحويلات المالية آثار هامة جداً في البلدان العربية، ليس على حفظ استقرار اقتصادها الكلي فحسب، بل أيضاً على صعيد الحد من الفقر وزيادة الإنفاق الاجتماعي للأسر المستفيدة. وأشارت دراسة استقصائية أجريت في مصر إلى أن معدل انتشار الفقر لدى الأسر التي تتلقى تحويلات مالية أقل منه بكثير لدى الأسر الأخرى. وقد أفادت مجموعة من هذه الأسر الأفضل حالاً أن الصعوبات التي تواجهها في تسديد نفقات الخدمات الصحية والتعليمية والحصول على الأغذية أقل بكثير من تلك التي تواجهها الأسر غير المتلقية

(1) United Nations Population Division, 2013, *Trends in International Migration Stock: the 2013 Revision*

(2) Clemens, M. (2011). 'Economics and Emigration: Trillion-dollar Bills on the Sidewalk?' *Center for Global Development*. Available from http://www.cgdev.org/files/1425376_file_Clemens_Economics_and_Emigration_FINAL.pdf.

(3) Knoll, A. and Keijzer, N. (2013) 'Will a Post-2015 Development Framework Acknowledge Migration?'

(4) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009). تقرير التنمية البشرية، ص 22-23.

(5) Clemens, M. and others (2009). *The Place Premium: Wage Differences for Identical Workers Across the US Border*, p. 11.. <http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4412631/Clemens%20Place%20Premium.pdf?sequence=1> Available from

(6) البنك الدولي، استناداً إلى بيانات مأخوذة من قاعدة بيانات إحصاءات ميزان المدفوعات في صندوق النقد الدولي؛ وبيانات مجموعة من المصارف المركزية وأجهزة الإحصاء الوطنية؛ والمكاتب القطرية للبنك الدولي في تشرين الأول/أكتوبر، وWorld Bank (2013), Migration and Development Brief no. 21

للتحويلات، مضيفة أنها غالباً ما تستطيع وضع بعض المال جانباً تحسباً للطوارئ⁽⁷⁾. وقد استُخدمت هذه التحويلات في العديد من الحالات لإنشاء مشاريع تجارية ولدت عدداً من فرص العمل، ولتعزيز البنى التحتية للمجتمعات المستفيدة من هذه التحويلات، الأمر الذي يزيد من عدد المستفيدين من الهجرة⁽⁸⁾. ومن خلال اكتساب المهاجرين لرأس المال البشري والاجتماعي ونقله من بلدان الاغتراب، يمكنهم الاضطلاع بدور رئيسي في بناء قدرات أبناء بلدهم وربطهم بالشبكات العالمية التي يحتاجون إليها لتنميتهم.

ومع ذلك، لا بد من الاعتراف بأن للهجرة دور سلبي أيضاً. فالبلد الذي تهاجر منه أعداد كبيرة من ذوي المهارات العالية قد يخسر فرص الاستثمار في قطاعي التدريب والتعليم، ويُحرم من الإيرادات الضريبية ومن رأس ماله البشري والمهارات التي كان يزرع بها. ويكون هذا الدور أسوأ أثراً عندما تطل الخسائر الناتجة من الهجرة قطاعات رئيسية مثل الصحة أو التعليم. ويؤدي كل ذلك إلى تفويض قدرة البلد على تلبية أهدافه الإنمائية⁽⁹⁾.

وبالرغم من أهمية الهجرة الدولية بالنسبة إلى التنمية، فهي لم تنل حتى الآن إحياءاً محدوداً في الخطط الإنمائية الموضوعية تحت رعاية الأمم المتحدة، باستثناء برنامج عمل القاهرة الصادر عن المؤتمر الدولي للسكان والتنمية في عام 1994. ويعني ذلك أن اهتماماً ضئيلاً فقط أُعطي لأوجه تأثير المهاجرين بالعمليات الإنمائية، وللمساهمة التي يمكن أن يقدموها لها؛ والعقبات الممكنة التي يمكن أن تضعها الهجرة في طريق التنمية.

واستعداداً للموعد النهائي لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في عام 2015، تبحث منظومة الأمم المتحدة ودولها الأعضاء في الشكل الذي ستكتسبه خطة التنمية المرتقبة، لمتابعة التقدم باتجاه تحقيق التنمية، على النحو الذي حددته الأهداف الإنمائية للألفية. وتبذل الأمم المتحدة جهوداً حثيثة لتقييم النهج والأفكار الجديدة المتصلة بالتنمية، وأيضاً الاتجاهات والقوى الجديدة التي باتت اليوم تحدد معالم العالم. ولذلك، يكتسب البحث في إدراج الهجرة ضمن خطة التنمية لما بعد 2015 في هذا السياق الدولي أهمية بالغة. وبما أن البلدان العربية، من بين بلدان أخرى، بدأت تدعو إلى إدراج الهجرة ضمن هذه الخطة، فقد أصبح من الأهمية بمكان النظر في الطريقة التي يمكن من خلالها تحقيق هذا الهدف.

ويعرض هذا الموجز الإشارات إلى الهجرة في خطط الأمم المتحدة بشأن التنمية، كما يبحث في مفهوم الهجرة من منظور الجهات الفاعلة المشاركة في النقاشات والمفاوضات المتصلة بمستقبل خطة التنمية لما بعد عام 2015. ويقترح الموجز سلسلة من التدابير لإدماج الهجرة في خطط التنمية؛ ويبين مدى أهمية ذلك بالنسبة إلى البلدان العربية؛ ويقترح عليها سبلاً للتأكد من أن الإطار الإنمائي لما بعد عام 2015 يأخذ في الاعتبار أثر الهجرة على التنمية.

(7) Nassar, H., (2009). 'Migration and Financial Flows: Egypt in the MENA Region'. *CARIM Research Report 2009* no. 20, p. 24.

(8) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (2010). إطار مفاهيمي لإدماج الهجرة في التخطيط التنموي في منطقة الإسكوا، ص 8.

(9) المرجع نفسه.

2- الهجرة في خطط التنمية

أ- برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية

برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية (القاهرة، 1994) هو أول إطار إنمائي يتوقف ملياً عند آثار الهجرة على التنمية. وهو يتضمن فصلاً يركز على الهجرة الدولية، باعتبارها "تؤثر على عملية التنمية وتتأثر بها"، وذلك بطرق إيجابية وسلبية في آن واحد. ويشير برنامج العمل إلى أن الهدف النهائي من السياسة الاقتصادية يجب أن يتمثل في إتاحة الخيار للجميع للبقاء في بلدانهم، داعياً إلى تعزيز التعاون والحوار بين البلدان المرسله للمهاجرين والبلدان المستقبلة لهم من أجل تعظيم الاستفادة من الهجرة، وزيادة قدرتها على التأثير إيجاباً على التنمية. ويقترح أن تتضمن مجالات التعاون قضايا مثل الهجرة المؤقتة، وإدماج الهجرة الدولية في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، والتعاون الفني، وجمع البيانات. ويحدد التدابير التي ينبغي أن تتخذها البلدان المرسله والمستقبلة من أجل ضمان إدماج المهاجرين الشرعيين في المجتمع والاقتصاد؛ ومعالجة الهجرة غير النظامية مع احترام حقوق المهاجرين غير النظاميين؛ وحماية اللاجئين ودعمهم⁽¹⁰⁾.

ويتطرق برنامج العمل إلى الهجرة الدولية من منظور شامل، باعتماد نهج قائم على الحقوق لتحقيق التنمية البشرية. ويؤكد أن المهاجرين يساهمون في دعم العمليات الإنمائية وفي الوقت نفسه يتأثرون بها، وأنه من شأن إدماج الهجرة واحتياجات المهاجرين في العمليات الإنمائية أن يعود بالنفع على الجميع. ويشدد على أن الهدف ليس استبدال التنمية بالهجرة، بل السعي إلى أن تكون الهجرة خياراً يتخذه البعض طوعاً، ويتاح لهم من خلاله تعزيز قدراتهم البشرية، لتصبح الهجرة وجهاً من أوجه التنمية. غير أن الأفكار التي يدافع عنها الفصل المتعلق بالهجرة في برنامج العمل بقيت حبراً على ورق⁽¹¹⁾.

ب- الأهداف الإنمائية للألفية

يشكل إعلان الألفية الأساس الذي تقوم عليه الأهداف الإنمائية للألفية. وهو يشير إلى المهاجرين في قسم "حقوق الإنسان، والديمقراطية، والحكم الرشيد"، في معرض الدعوة إلى "اتخاذ تدابير لكفالة احترام وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين والعمال المهاجرين وأسرهم، والقضاء على الأفعال العنصرية وكرهية الأجانب المتزايدة في مجتمعات كثيرة، وتعزيز زيادة الوثام والتسامح في جميع المجتمعات"⁽¹²⁾. ومع ذلك، فالأهداف الإنمائية للألفية، وهي خطة التنمية التي نالت أكبر قدر من الدعم، لا تركز على الأهداف الأوسع نطاقاً الواردة في الإعلان بشأن الألفية، وهو ما يدل، إلى حد ما، على السياق العملي والسياسي لتطور الأهداف الإنمائية للألفية.

- فمن الناحية العملية، هذه "الأهداف هي غايات وليست وسائل"، وهي تركز على ما يترتب على التنمية من نتائج قابلة للقياس الكمي (مثل القضاء على الفقر المدقع، أو تحقيق تعميم التعليم

(10) صندوق الأمم المتحدة للسكان (1944). تقرير المؤتمر الدولي للسكان والتنمية. متاح على الموقع: <http://www.unfpa.org/public/cache/offonce/home/sitemap/icpd/International-Conference-on-Population-and-Development/ICPD-Programme.jsessionid=34141D52524D7C63F17557A43D225D20.jahia01>.

(11) Newland, K. (2005). 'The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Institutions'. *Global Commission on International Migration*, p. 1.

(12) الجمعية العامة للأمم المتحدة (2000). إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، ص 9. متاح على الموقع: http://www.un.org/arabic/documents/GARes/55/A_RES_55_002.pdf.

الإبتدائي)، وليس على الأدوات التي تستخدمها البلدان لبلوغ هذه الأهداف. غير أن الهدف 8 من الأهداف الإنمائية للألفية يشدّ عن هذا التعميم. فهو يُعنى بتطوير شراكة عالمية من أجل التنمية، ويركز على مساهمة الاقتصاد الكلي في التنمية، ويتصل بشكل مباشر وواضح بالأهداف التي تسبقه.

• أما من الناحية السياسية، فمن الواضح أن عملية صياغة هذه الأهداف "تأثرت كثيراً بأولويات الدول المانحة الرئيسية وأهدافها، وليس باحتياجات البلدان النامية وأولوياتها"⁽¹³⁾. وهي بالتالي تعكس الأهداف السياسية لهذه الدول ونهجها الاقتصادية التي تركز على النمو بدلاً من عدم المساواة ولا تعنى بالقضايا الهيكلية⁽¹⁴⁾.

وجرت مقارنة الإعلان بشأن الألفية من منظور ضيق، واختزل مضمونه الواسع بالأهداف الإنمائية للألفية التي لا تركز إلا على مجموعة محددة من أهداف التنمية البشرية الأساسية. والإطار العملي للأهداف الإنمائية للألفية، الذي يكرّسها أداة لتحقيق التنمية وليس هدفاً في حد ذاتها، حال دون تضمينها الهجرة باعتبارها غاية أو مؤشراً، ودون إجراء أي نقاش بشأن السبل التي يمكن للهجرة أن تسهم من خلالها في تحقيق هذه الأهداف⁽¹⁵⁾. ولم تكن الظروف مؤاتية لمناقشة الهجرة عند وضع الأهداف الإنمائية للألفية، وذلك في ظل المناخ السياسي الذي كان سائداً في مطلع القرن الحادي والعشرين، ونظراً إلى طبيعة الأهداف السياسية التي تصبو إليها الجهات المانحة الرئيسية التي ما زالت حتى اليوم من أهم البلدان المستقبلة للمهاجرين. وأخيراً، لم تكن الهجرة تشكل بعد عاملاً بهذه الأهمية في وضع السياسات الإنمائية.

ولهذه الأسباب، لم تتناول الأهداف الإنمائية للألفية الهجرة أو المهاجرين ضمن غاياتها أو مؤشرات⁽¹⁶⁾. أما التوجيهات التي وضعتها وكالات الأمم المتحدة لتنفيذ هذه الأهداف فاعتبرت الهجرة ظاهرة هامشية، واعتبرت المهاجرين مجرد متأثرين محتملين بالتنمية⁽¹⁷⁾. غير أن الهجرة بدأت تكتسب المزيد من الأهمية في السنوات التالية، سواء على صعيد تحقيق التنمية بوجه عام، أو على صعيد تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية على وجه الخصوص. وتشير الأدلة التجريبية إلى أن زيادة التحويلات المالية بنسبة 10 في المائة من شأنها أن تؤدي إلى خفض معدلات الفقر بنسبة 1.6 في المائة⁽¹⁸⁾. ومع ذلك، صعب إقناع صانعي السياسات بأثر الهجرة على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ولاسيما أن هذه الأهداف لم تشر إلى الهجرة. ونتيجة لذلك، لم يتسنّ الاستفادة من الهجرة في تحقيق التنمية، أو حتى في التخفيف من آثارها السلبية على المهاجرين والبلدان المرسلّة والمستقبلة على حد سواء.

(13) اللجان الإقليمية للأمم المتحدة (2013). خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام 2015: منظور إقليمي. ص 13. متاح على الموقع: http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/E_ESCWA_OES_2013_2_A.pdf.

(14) Chamie, J. and Mirkin, B. (2011). 'Who's Afraid of International Migration in the United Nations?' in Koslowski, R. (ed). Global Mobility Regimes. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

(15) اللجان الإقليمية للأمم المتحدة (2013).

(16) Martin, P. (2013). *Labour Migration and Development Indicators in the Post-2015 Global Development Framework*, p. 67. Available from <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Labour-Migration-and-Development-Indicators-in-the-Post-2015-Global-Development-Framework.pdf>, Laczko and Brian (2013) p. 7.

(17) Usher, E. (2005). *The Millennium Development Goals and Migration*, pp. 12-13. Geneva: International Organization for Migration.

(18) Ibid., p. 16

3- الهجرة في خطة التنمية لما بعد عام 2015

ازداد الوعي بأثر الهجرة على التنمية منذ إطلاق برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، والأهداف الإنمائية للألفية. ويعود ذلك إلى إدراك الأثر الكبير لتحويلات المهاجرين على بلدانهم الأصلية، وإلى الجهود الحثيثة التي تقودها الأمم المتحدة لتسليط الضوء على قضايا الهجرة⁽¹⁹⁾. فنالت الهجرة مزيداً من الاهتمام الدولي، وازداد عدد المبادرات الرئيسية التي تناولتها، وأبرزها الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية في الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي عُقد مرةً في عام 2006 ومرة أخرى في عام 2013⁽²⁰⁾؛ والمندى العالمي المعني بالهجرة والتنمية، وهو محفل للنقاش السنوي غير الرسمي الذي تقوده الدول حول الصلة بين الهجرة والتنمية. وتمخضت هذه المبادرات عن توافق بين الدول والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني على أهمية مساهمة المهاجرين والهجرة في التنمية، وذلك في البلدان الأصلية وبلدان المرور العابر وبلدان المقصد، وأيضاً على العلاقة المتبادلة والمعقدة بين الهجرة والتنمية⁽²¹⁾.

ويظهر تبذل الموقف الدولي من أهمية الهجرة من خلال إدراج قضاياها بشكل متزايد في النقاش الجاري حول خطة التنمية لما بعد عام 2015. وفيما يلي مجموعة من المبادرات الهادفة، جزئياً أو كلياً، إلى النظر في شكل هذه الخطة، وتحليل للنهج التي اعتمدها تجاه المهاجرين والهجرة.

أ- فريق عمل منظومة الأمم المتحدة حول خطة التنمية لما بعد عام 2015

يضم فريق عمل منظومة الأمم المتحدة حول خطة التنمية لما بعد عام 2015 أكثر من 50 منظمة دولية وهيئة تابعة للأمم المتحدة، "ويقدم دعماً على نطاق المنظومة للعملية التشاركية حول ما بعد عام 2015، بما في ذلك التحليلات والخبرات وأنشطة التوعية"⁽²²⁾. وفي التقرير الذي رفعه الفريق إلى الأمين العام للأمم المتحدة، وعنوانه "المستقبل الذي نريد للجميع"، تطرق إلى الهجرة في معرض الكلام عن التغيير الديمغرافي الذي يشهده العالم، مشيراً إلى أن:

"الهجرة الدولية تعود بالفوائد على البلدان المرسله للمهاجرين والمستقبله لهم، وذلك من خلال التعويض عن النقص في اليد العاملة في الأولى، والإستفادة من التحويلات المالية في الثانية، من بين فوائد أخرى. ويكتسب نقل الموارد والمهارات والمعارف والأفكار والشبكات عن طريق الهجرة أهمية كبيرة، حتى ولو كان من الصعب تحديد القيمة الكمية لهذه الأهمية. كذلك، يستفيد الملايين من المهاجرين من الهجرة، من خلال بناء مستقبل أفضل لهم ولمن يعيلونهم. ومع ذلك، لا يزال عدد كبير جداً من المهاجرين يعملون ويعيشون في ظل ظروف غير آمنة وغير مستقرة وخطيرة، وغالباً ما يتعرضون للتمييز والتهميش، ويُحرمون من الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية. كذلك، قد تكون للخلل الذي تسببه الهجرة ضمن الحياة الأسرية عواقب اجتماعية لا يستهان بها، لا سيما في البلد الأصلي للمهاجرين"⁽²³⁾.

(19) Newland, 2005, p. 2.

(20) الجمعية العامة للأمم المتحدة (2006). الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية. متاح على الموقع: <http://www.un.org/esa/population/migration/hld/index.html>؛ الجمعية العامة للأمم المتحدة (2013). الإعلان المنبثق من الحوار الرفيع المستوى المعني بالهجرة الدولية والتنمية. متاح على الموقع: <http://www.un.org/esa/population/meetings/HLD2013/mainhld2013.html>.

(21) الجمعية العامة للأمم المتحدة (2013).

(22) فريق عمل منظومة الأمم المتحدة (2012). المستقبل الذي نريد للجميع، ص ب، متاح على الموقع: http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/unttreport_ar.pdf.

(23) المرجع نفسه، ص 15.

ولفت التقرير إلى أن ازدياد الهجرة يشكل تحدياً له تداعيات عالمية، ومع ذلك، فمعظم السياسات والأنظمة والمؤسسات المعنية بالهجرة ما زالت وطنية، والآليات العالمية المختصة غير متعاونة مع بعضها البعض⁽²⁴⁾. وسلط التقرير الضوء على "القواعد العادلة لإدارة الهجرة" باعتبارها من العوامل التي "تمكن" التنمية⁽²⁵⁾. وأشار إلى:

"ضرورة تكثيف الجهود للاستفادة من دينامية المهاجرين ومساهماتهم في الاقتصاد وغيره من القطاعات في البلدان المرسله والمستقبلة، وذلك عن طريق الاعتراف بأنهم عوامل محفزة للابتكار، مع احترام حقوقهم الإنسانية. وأضاف أنه من الأهمية بمكان تحسين إدارة الهجرة في هاتين المجموعتين من البلدان"⁽²⁶⁾.

وأكد الفريق أن التركيز على هذه العوامل التمكينية من شأنه أن يؤدي إلى اتساق السياسات العامة، مما يشكل عاملاً حاسماً في تحقيق الأهداف الإنمائية لما بعد عام 2015. وشدد على "إعادة تنشيط الشراكة العالمية من أجل التنمية، لتحسين إدارة تدفقات الهجرة، وتعزيز مساهمتها في توليد الثروات وتعزيز المبادلات التجارية وفرص العمل والتمكين الاجتماعي"⁽²⁷⁾. وشدد أيضاً على ضرورة أن تكون هذه الشراكة "عالمية حقاً، وأن تسعى إلى تحقيق أهداف جميع الأطراف المعنية"⁽²⁸⁾، مشيراً إلى أنها قد تكون هدفاً في حد ذاتها، أو معمة ضمن الأهداف المواضيعية الأخرى.

وأضاف الفريق أن المهاجرين تطالهم آثار التنمية بشكل متفاوت، وأنهم يستحقون اهتماماً خاصاً باعتبارهم "فئة ضعيفة"⁽²⁹⁾، مقترحاً تصنيف البيانات المجموعة في سياق إعداد خطة التنمية لما بعد عام 2015 حسب "وضع المهاجرين"⁽³⁰⁾، ومقدماً إطاراً لإدماج الهجرة في الخطة المرتقبة لما بعد عام 2015.

ب- مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام 2012 (ريو+20)

عُقد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في ريو دي جانيرو، البرازيل، في عام 2012، لمتابعة المؤتمر الأول للأمم المتحدة للبيئة والتنمية الذي عقد في عام 1992. وهدف إلى تحديد التدابير اللازمة للتخفيف من حدة الفقر، وتعزيز العدالة الاجتماعية، وحماية البيئة على هذا الكوكب الذي يزداد اكتظاظاً بالسكان، وذلك من أجل تحقيق المستقبل الذي نصبو إليه⁽³¹⁾. وارتكز المؤتمر على مبدأ التنمية المستدامة، أي التي تلبي احتياجات الحاضر، دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها. وهي تستند إلى ثلاث ركائز: التنمية الاقتصادية، والتنمية الاجتماعية، وحماية البيئة⁽³²⁾.

(24) المرجع نفسه، ص 19.

(25) المرجع نفسه، ص 23.

(26) المرجع نفسه، ص 30.

(27) المرجع نفسه، ص 38.

(28) المرجع نفسه.

(29) فريق عمل منظومة الأمم المتحدة (2012)، ص 32.

(30) المرجع نفسه، ص 39.

(31) مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (2012). مؤتمر ريو+20. متاح على الموقع: <https://www.un.org/ar/sustainablefuture>.

(32) مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (2012).

وترد الهجرة ضمن مجالات العمل المذكورة في الوثيقة الختامية للمؤتمر، التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها A/RES/66/288، وذلك على النحو التالي:

- يُعتبر المهاجرون فئة يستدعي تحقيق التنمية المستدامة "مشاركتهم الحقيقية والفعالة"⁽³³⁾.
- في القسم المعنون "الصحة والسكان" من التقرير، تلتزم البلدان "بإيلاء الاعتبار بشكل منهجي في استراتيجياتها وسياساتها الوطنية المتصلة بتنمية المناطق الريفية والحضرية للاتجاهات والتوقعات السكانية، مع الإشارة إلى أنه من خلال التخطيط الاستشراقي، يمكن اغتنام الفرص ومواجهة التحديات المرتبطة بالتغير الديمغرافي، بما في ذلك الهجرة"⁽³⁴⁾.
- وأخيراً، يهيب التقرير في القسم المعنون "تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع، والحماية الاجتماعية" بالدول:

...أن تعزز حقوق الإنسان والحريات الأساسية لجميع المهاجرين، أيا كان وضعهم كمهاجرين، ولا سيما الحقوق والحريات الأساسية للنساء والأطفال، وأن تحميها على نحو فعال وأن تعالج مسألة الهجرة الدولية عن طريق التعاون والحوار على الصعيد الدولي أو الإقليمي أو الثنائي واتباع نهج شامل متوازن، مع الإقرار بالأدوار والمسؤوليات التي تقع على عاتق البلدان الأصلية وبلدان العبور وبلدان المقصد في مجال تعزيز حقوق الإنسان لجميع المهاجرين وحمايتهم وتجنب التهج التي قد تؤدي إلى تفاقم ضعفهم⁽³⁵⁾.

فالمهاجرون إذاً يحفزون التنمية المستدامة، لذلك، ينبغي التشاور معهم وإشراكهم في عمليات صنع القرار. ولا يمكن تحقيق التنمية من دون حماية حقوقهم وإدراج موضوع الهجرة في الخطط الإنمائية.

وتدعو هذه الوثيقة الختامية أيضاً إلى وضع مجموعة من أهداف التنمية المستدامة وإدماجها في خطة التنمية لما بعد عام 2015، على أن تتسق مع الاتفاقات المبرمة في إطار المؤتمر ومع مبادئه ووثيقته الختامية. وينبغي أيضاً أن تكون هذه الأهداف "عملية وموجزة، ويسهل التعريف بها، ومحدودة العدد وطموحة وملهمة وذات طابع عالمي وقابلة للتطبيق على نحو شامل في جميع البلدان. ويجب أن تراعي ظروف مختلف البلدان وقدراتها ومستويات التنمية فيها وأن تحترم سياساتها وأولوياتها"⁽³⁶⁾. وقد أنشئ فريق عامل مفتوح باب العضوية من الدول لوضع هذه المجموعة الجديدة من الأهداف. وقد أشار في دورته الأخيرة إلى أن "الهجرة قادرة على توليد المكاسب للتنمية وأيضاً على فرض التحديات عليها، وهذا ما يدل على البحث في قضايا الهجرة في إطار هذه الأهداف الجديدة"⁽³⁷⁾.

(33) الجمعية العامة للأمم المتحدة (2012). المستقبل الذي نصبو إليه، ص 11.

(34) المرجع نفسه، ص 38.

(35) المرجع نفسه، ص 40.

(36) United Nations Sustainable Development Knowledge Platform (2012). Questionnaire related to the Development of Sustainable Development Goals. Available from <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1485>.

(37) United Nations Sustainable Development (2013). Co-Chairs' summary bullet points from OWG-4. Available from <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1871cochairsummary.pdf>.

ج- إعلان دكا

نظمت حكومتا سويسرا وبنغلاديش المشاورات المواضيعية العالمية بشأن الديناميات السكانية في خطة التنمية لما بعد عام 2015، وذلك في إطار تحديد المواضيع الهامة التي ينبغي إدراجها في الخطة. وأدت هذه المشاورات إلى عقد اجتماع رفيع المستوى للقيادات العالمية في دكا، بنغلاديش، في آذار/مارس 2013، بهدف وضع رؤية مشتركة وواضحة حول سبل إدماج الديناميات السكانية في خطة التنمية لما بعد عام 2015. وخلص الاجتماع إلى توصيات عملية، كوضع مجموعة من الأهداف والغايات والمؤشرات حول كيفية الاستفادة من الديناميات السكانية في وضع الخطة المذكورة⁽³⁸⁾. وتتضمن المجالات ذات الأولوية التي توقف عندها الاجتماع الطرق التي يمكن من خلالها للبلدان أن تعالج مجموعة محددة من الديناميات السكانية، لا سيما الهجرة الدولية، وذلك لمواجهة التحديات المرتبطة بها والاستفادة من الفرص الإنمائية الناجمة عنها⁽³⁹⁾.

وبفضل إعطاء أولوية قصوى للهجرة الدولية في الإطار المفاهيمي للاجتماع، احتلت مكانة بارزة في الاستنتاجات الواردة في وثيقته الختامية، التي أطلقت عليها تسمية إعلان دكا. ويعتبر الإعلان أن الهجرة هي أحد الاتجاهات السكانية الكبرى التي تولد فرصاً وتحديات إنمائية هامة في القرن الحادي والعشرين، وتحتل مكان الصدارة في الخطط الدولية والوطنية للتنمية، مؤثرة بذلك على الركائز الثلاث للتنمية المستدامة⁽⁴⁰⁾.

وتشدد توصيات الإعلان على ضرورة تعزيز إدارة الهجرة من أجل التوصل إلى نظام متوازن ومنصف يكون مقبولاً اجتماعياً وثقافياً للناس ومفيداً لهم جميعاً؛ وتدعو إلى أخذ مختلف احتياجات المهاجرين الدوليين في الاعتبار. وتشير التوصيات أيضاً إلى أن الهجرة تؤدي إلى توليد فرص للعمل المنتج والمريح واللائق، سواء في البلدان المرسله أو المستقبلية⁽⁴¹⁾، وتدعو البلدان إلى وضع شراكات عالمية في إطار ما بعد عام 2015 لضمان مساهمة الهجرة في تحقيق التنمية المنصفة والمستدامة. وتتضمن التدابير اللازمة لتنفيذ هذه الخطة ما يلي:

- ضمان أمن الهجرة وتنظيمها، وتوفير ما يكفي من الحماية والمساعدة لجميع المهاجرين، لا سيما الذين يواجهون أزمات؛
- تعزيز تنقل القوى العاملة وترشيده، من خلال الموازنة بين مهاراتها وفرص العمل المتاحة، وتمكينها من نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي، والاعتراف بمؤهلاتها المهنية والعلمية، واعتماد الأطر القانونية الهادفة إلى توفير مزيد من الفرص للأفراد؛
- تمكين المهاجرين من المشاركة في الأنشطة الإنمائية، عن طريق توفير الفرص لهم لبحثوا عن عمل في الخارج من دون مخاطر وبتكاليف مقبولة، وينقلوا مدخراتهم إلى البلدان المستقبلية لهم، ويحصلوا على الحوافز اللازمة للعمل في التجارة مع هذه البلدان ومع بلدانهم الأصلية والاستثمار فيها؛

International Organization for Migration (2013). Concept Note and Agenda, Global Leadership Meeting, (38) <http://www.worldwewant2015.org/fr/node/303691>. Population Dynamics and the Post-2015 UN Development Agenda. Available from

.Ibid (39)

International Organization for Migration (2013). Dhaka Declaration of the Global Leadership Meeting on (40) [https://www.iom.int/files/live/Population Dynamics in the context of the Post-2015 Development Agenda.](https://www.iom.int/files/live/Population%20Dynamics%20in%20the%20context%20of%20the%20Post-2015%20Development%20Agenda.), p. 2. Available from <sites/iom/files/What-We-Do/docs/Dhaka-Declaration.pdf>.

.Ibid., p. 2 (41)

- الاعتراف بالهجرة كأداة للتكيف مع آثار تغير المناخ⁽⁴²⁾.

وعليه، يعتبر إعلان دكا أن الهجرة قادرة على المساهمة في تحقيق التنمية، وأنه يتعين الاعتراف بأن المهاجرين محفزون للتنمية ومستفيدون منها على السواء.

د- فريق الشخصيات البارزة الرفيع المستوى المعنى بخطة التنمية لما بعد عام 2015

أنشئ الفريق الرفيع المستوى "لتقديم المشورة بشأن إطار التنمية العالمي لما بعد عام 2015"⁽⁴³⁾. وأشار التقرير الذي أعدّه الفريق ورفعته إلى الأمين العام إلى مجموعة من التحديات والفرص التي ينبغي أن تستجيب لها خطة التنمية لما بعد عام 2015، واقترح مجموعة من الأهداف الرامية إلى الاستفادة من إطار الأهداف الإنمائية للألفية وتوسيع نطاقه. غير أن الهجرة غابت عن الأهداف والغايات التي اقترح الفريق إدراجها ضمن خطة التنمية المرتقبة، بالرغم من أن الإطار المفاهيمي لمقترحات الفريق تضمن تقديرات مفادها أن نحو 30 مليون مهاجر إضافي في العالم "سيحوّلون 60 مليار دولار إضافي تقريباً لبلدانهم الأصلية، وذلك عبر قنوات منخفضة الكلفة"⁽⁴⁴⁾.

ومع ذلك، فقد اقترح الفريق تصنيف المؤشرات على نحو يسمح بقياس الغايات حسب مجموعة من الأبعاد، هي نوع الجنس والعمر والموقع الجغرافي والعرق مثلاً⁽⁴⁵⁾. ويمكن توسيع نطاق هذه المجموعة وتضمينها بُعد المواطنين وغير المواطنين، وذلك بهدف عدم إقصاء المهاجرين عن عملية تحقيق الأهداف الجديدة. ولكن، عموماً، غابت قضايا الهجرة عن تقرير الفريق الرفيع المستوى.

هـ- الحوار الرفيع المستوى الثاني بشأن الهجرة الدولية والتنمية

عُقد الحوار الأول الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية، خلال الجمعية العامة للأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر 2006. ويُعتبر هذا الحوار ذي أهمية خاصة، ولاسيما أنه سلط الضوء على وجود توافق بين الدول الأعضاء على أن "المهاجرين يسهمون بالفعل في تنمية البلدان المتقدمة والنامية على السواء"⁽⁴⁶⁾. ونتيجة لنجاح هذا الحوار، وفعالية المناقشات الحكومية الدولية بشأن الهجرة والتنمية المنعقدة في إطار المنتدى العالمي المعنى بالهجرة والتنمية في الفترة من 2006 إلى 2012، عُقد الحوار الثاني الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية، في تشرين الأول/أكتوبر 2013. وكان الهدف منه تحديد التدابير الملموسة اللازمة لتوطيد الاتساق والتعاون على جميع المستويات من أجل تعظيم فوائد الهجرة الدولية بالنسبة إلى المهاجرين والبلدان على حد سواء، وتعزيز مساهمتها في التنمية، وتقليل آثارها السلبية⁽⁴⁷⁾. وقد تضمنت جلسة عامة،

(42) Ibid., p. 3.

(43) <http://www.post2015hlp.org/about>. United Nations High-Level Panel (2012). The Post-2015 Development Agenda. Available from

(44) فريق الشخصيات البارزة (2013). شراكة عالمية جديدة: إجتثاث الفقر وتحويل الإقتصاديات من خلال التنمية المستدامة. نيويورك، ص 18. متاح على الموقع: http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLP-report_Arabic.pdf.

(45) المرجع نفسه، ص 58.

(46) الجمعية العامة للأمم المتحدة (2006). موجز الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية. مذكرة من رئيسة الجمعية العامة، تشرين الأول/أكتوبر. A/61/515، ص 3.

(47) الجمعية العامة للأمم المتحدة (2013). تنظيم الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية. مذكرة من الأمين العام، تموز/يوليو. A/68/162، ص 1.

وأربعة اجتماعات مائدة مستديرة، ركز أولها على تقييم آثار الهجرة الدولية على التنمية المستدامة وتحديد الأولويات ذات الصلة، في إطار إعداد إطار التنمية لما بعد عام 2015⁽⁴⁸⁾.

ونتيجة لذلك ركزت عدة دول أعضاء في مداخلاتها أثناء الحوار على ضرورة إدماج الهجرة في خطة التنمية لما بعد عام 2015. وأشار بيان حكومة فيجي، الذي ألقى باسم مجموعة الـ 77 زائد الصين، إلى أن الهدف الرئيسي من الحوار هو تعزيز الاتساق بين السياسات العامة وتطوير المؤسسات، بما في ذلك أخذ موضوع الهجرة في الاعتبار في السياسات والخطة الإنمائية الوطنية وأيضاً في خطة التنمية لما بعد عام 2015⁽⁴⁹⁾. وقد أيدت هذا البيان بلدان عربية عديدة، منها ليبيا واليمن، وشددت أخرى إلى إدماج الهجرة في خطة التنمية لما بعد عام 2015. فعلى سبيل المثال:

- أشارت مصر إلى أنه ينبغي التطرق إلى الهجرة الدولية في المناقشات التي تسبق وضع خطة التنمية لما بعد عام 2015، باعتبارها عاملاً هاماً وشاملاً قادراً على تحقيق التنمية بجميع أبعادها وفي مختلف المجالات⁽⁵⁰⁾.
- وأكد المغرب أن الحوار فرصة أمام الدول الأعضاء لتناول مسألة الهجرة بشكل فعال ضمن منظومة الأمم المتحدة، وذلك عن طريق إدماجها في إطار التنمية لما بعد عام 2015⁽⁵¹⁾.
- ودعت الإمارات العربية المتحدة إلى بدء مرحلة جديدة من التعاون الدولي تهدف إلى إدراج قضايا تنقل اليد العاملة في خطة التنمية لما بعد عام 2015، والإستفادة من المكاسب المترتبة على هذه الحركة، والتقليل من تداعياتها على التنمية، وتمكين الدول الأعضاء من تطوير سياساتها الوطنية لتحقيقها، وتوثيق التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف لتعزيزها⁽⁵²⁾.
- وأنتى السودان على فكرة إدماج الهجرة الدولية في خطة التنمية لما بعد عام 2015، مؤكداً استعدادها للتعاون مع جميع الأطراف من أجل صياغة هذه الخطة⁽⁵³⁾.

وكان من الواضح أن الدول الأعضاء، بما فيها البلدان العربية، تؤيد بشدة إدماج قضايا الهجرة الدولية في خطة التنمية لما بعد عام 2015. وتماشياً مع هذا الموقف، دعا ممثلو المجتمع المدني المشاركون في الحوار الرفيع المستوى إلى

إدماج الهجرة في خطة التنمية لما بعد عام 2015، وذلك ليس للتوقف عند مساهمة المهاجرين في التنمية في بلدان المنشأ والمقصد فحسب، بل أيضاً لتعزيز إمكانات تحسين

(48) المرجع نفسه، ص 4.

(49) الدورة الثامنة والستون للجمعية العامة (2013). الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية: بيان بالنيابة عن مجموعة الـ 77 زائد الصين أدلى به معالي وزير الدفاع والأمن القومي والهجرة في جمهورية فيجي، السيد جوكيتاني كوكاناسيجا. تشرين الأول/أكتوبر.

(50) كلمة معالي السفير معزز أحمددين خليل، الممثل الدائم لمصر لدى الأمم المتحدة، خلال الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية، 2013.

(51) خطاب وزير الشؤون الخارجية والتعاون في المغرب خلال الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية، 2013.

(52) كلمة الدكتور سعيد الشمسي، مساعد وزير الخارجية لشؤون المنظمات الدولية في الإمارات العربية المتحدة خلال الجلسة العامة للحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية.

(53) وفد السودان خلال الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية. متاح على الموقع: <https://paper.smart.unmeetings.org/media2/157937/21e-sudan.pdf>.

اتساق السياسات والتخطيط لها على نحو يجعل الهجرة خياراً وليس ضرورة، وكسباً وليس خسارة. وعلى هذا النحو، ستكرس هذه الخطة حق الناس في الهجرة، وأيضاً حقهم في البقاء في موطنهم والحصول على عمل لائق والتمتع بالأمن البشري⁽⁵⁴⁾.

وبرز هذا التوافق بوضوح في الإعلان الصادر عن الحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية، الذي أكد على أهمية مساهمة الهجرة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وعلى أن قدرة البشر على التنقل هي عامل أساسي في التنمية المستدامة ينبغي أخذه جدياً في الاعتبار عند وضع خطة التنمية لما بعد عام 2015. ودعا الإعلان أيضاً جميع الهيئات والوكالات والصناديق والبرامج المختصة في الأمم المتحدة، وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية والإقليمية ودون الإقليمية المعنية، بالإضافة إلى الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بالهجرة الدولية والتنمية، إلى أخذ قضايا الهجرة في الاعتبار عند المساهمة في عملية وضع خطة التنمية لما بعد عام 2015، وذلك كلّ حسب ولايته⁽⁵⁵⁾.

4- المقترحات المتصلة بالهجرة وأهميتها بالنسبة إلى البلدان العربية

يتضح مما سبق أنّ معظم العمليات المتصلة بوضع خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام 2015، بما فيها العمليات الحكومية الدولية، تتفق على ضرورة إدراج الهجرة في الخطة. ومن هنا أهمية البحث في أفضل السبل لتحقيق هذا الهدف. ويشير هذا الجزء إلى عدد من الخيارات الرئيسية التي تم النظر فيها، وبيّن أهميتها بالنسبة إلى البلدان العربية.

(أ) إدراج الهجرة في إعلان أو بيان يصدر في عام 2015 حول التنمية

يمكن تضمين أي بيان رفيع المستوى حول المبادئ التي يُرجى أن تحدّد ملامح خطة التنمية لما بعد عام 2015 عناصر غير تلك المذكورة في الأهداف الإنمائية للألفية، كالإشارة إلى الهجرة باعتبارها أداة تمكينية للتنمية المستدامة. وهذا الخيار ممكن، ومن إيجابياته أنه يسهم في زيادة الوعي بالدور الذي يمكن أن تؤديه الهجرة ما بعد عام 2015⁽⁵⁶⁾. ويعطي كيني مثلاً على المضمون المحتمل لهذا البيان:

نسلم بأهمية تنقل الأشخاص عبر الحدود بالنسبة إلى التنمية الواسعة النطاق، وملتزم بتيسير تنقلهم إلى وجهات مؤقتة ودائمة، وذلك من خلال اتخاذ عدد من التدابير منها النهوض بالمؤسسات العالمية المعنية بذلك. ونحن ملتزمون بالاتفاق على معايير دولية للمهارات العملية والفنية تكون أكثر صرامة، هدفها تعزيز إمكانية الاعتراف بهذه المهارات في مختلف بلدان العالم ونقلها إليها⁽⁵⁷⁾.

وهذا البيان قد يكون مفيداً للبلدان العربية، بما أنه يقدّم لها أداة معيارية يمكنها استخدامها لدعم موقفها وهي تفاوض من أجل تحسين تنقل المهاجرين إلى مقصدهم. كذلك، يتماشى التركيز على تحسين معادلة

(54) United Nations High-Level Dialogue Civil Society (UN HLD Civil Society) (2013). *The 5-Year Action Plan for Collaboration Focusing on the Rights of Migrants*, p. 1, http://hldcivilsociety.org/wp-content/uploads/2013/10/0261-HDL_The-5-year-Action-Plan-GB-web2.pdf.

(55) الجمعية العامة للأمم المتحدة، الإعلان المنبثق من الحوار الرفيع المستوى المعني بالهجرة الدولية والتنمية A/68/L.5.

(56) Lucci and Martins (2013), 'Labour Migration in the Post-2015 Development Agenda', p. 43.

(57) Kenny, C. (2013). 'A UN Declaration on the Post-2015 Development Agenda'. *Center for Global Development Essay*, August, p. 8.

مهارات المهاجرين وشهاداتهم مع مساعي البلدان العربية المستقبلية لهم، مثل قطر، الهادفة إلى النهوض بمهارات المهاجرين العاملين فيها⁽⁵⁸⁾. غير أنه قد لا يؤخذ بهذا البيان، لأنه لا يتضمن أهدافاً ملموسة، وذلك خلافاً للإعلان بشأن الألفية الذي يبدو أنه النموذج المرجو⁽⁵⁹⁾.

(ب) تحديد هدف قائم بذاته متصل بالهجرة

من الممكن تضمين خطة التنمية لما بعد عام 2015 هدفاً مستقلاً خاصاً بالهجرة الدولية. ويشير كنول (Knoll) وكيزر (Keijzer) إلى أن اعتماد نهج يعتبر الهجرة هدفاً قائماً بذاته يظهر الأهمية القصوى للهجرة بالنسبة إلى تحقيق التنمية والحد من الفقر، ويقترحان صياغة الهدف بالعبارات التالية: زيادة فوائد الهجرة الدولية للمهاجرين والبلدان المعنية على حد سواء، وتعزيز أهميتها بالنسبة إلى التنمية، مع تقليص آثارها السلبية. كذلك، يقترحان وضع غايات متصلة بالحد من تكاليف الهجرة، وإلزام الدول باستقبال نسبة محددة من المهاجرين الدوليين، أو التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم واتفاقيتي منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين رقم 97 و143⁽⁶⁰⁾.

ومن المؤكد أن اعتماد نهج يعتبر الهجرة هدفاً قائماً بذاته سيؤدي إلى وضع أهداف ومؤشرات متعلقة بالهجرة والتنمية تكون قابلة للقياس، وهو ما لم تشهده الساحة الدولية لغاية اليوم. وبقدر ما يركز هذا النهج على تكاليف الهجرة وحقوق المهاجرين، تزداد أهميته بالنسبة إلى المهاجرين من البلدان العربية، الذين يتعرض معظمهم لخطر انتهاك حقوقهم. فكلما تعززت حماية حقوقهم، تحسنت قدرتهم على المساهمة في التنمية. كذلك، قد يولد هذا النهج زخماً سياسياً لزيادة عدد الدول المصدقة على اتفاقيات حقوق الإنسان للمهاجرين⁽⁶¹⁾، وهي من أقل الاتفاقيات المصدق عليها في العالم.

غير أن لهذا النهج سلبياته أيضاً. فتضمين خطة التنمية لما بعد عام 2015 أهدافاً قائمة بذاتها سيجعلها مكتظة بالأهداف، مما قد يضعف وضوحها وتركيزها، وهذان من أهم نقاط قوة الأهداف الإنمائية للألفية⁽⁶²⁾ التي تهدف الخطة المرجوة إلى استكمالها⁽⁶³⁾. كذلك، قد لا يحصل هذا النهج على الدعم السياسي اللازم⁽⁶⁴⁾، وقد يؤدي حصر قضايا الهجرة الواسعة النطاق والمتعددة القطاعات ضمن هدف واحد إلى عزلها عن باقي أجزاء الخطة، عوضاً عن تناولها بشكل متسق وشامل في سياق مختلف المجالات التي تؤثر عليها الهجرة.

(58) الأمانة العامة للتخطيط التنموي في قطر. رؤية قطر الوطنية للعام 2030. متاح على الموقع: <http://www.cop18.qa/ar-qa/2030لرؤيةقطرلعام2030.aspx>.

(59) Richter, C. (2013), 'Migration as a Development Enabler: Putting Enablers into Practice in the Post-2015 Development Agenda', p. 112.

(60) Knoll and Keijzer (2013) pp. 57-8.

(61) لم يصادق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم إلا 47 دولة، تتضمن عدداً قليلاً من البلدان الرئيسية المستقبلية للمهاجرين (= [http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en)).

(62) Knoll and Keijzer, (2013), pp. 57-8.

(63) الجمعية العامة للأمم المتحدة (2012). القرار A/RES/66/288 الذي يشير إلى ضرورة أن يكون عدد أهداف التنمية المستدامة محدوداً.

(64) Richter (2013) p. 113.

(ج) تعميم الهجرة كأداة لتحقيق التنمية

عوضاً عن تكريس هدف محدد للهجرة، يمكن اعتبارها أداة لتحقيق مجموعة متنوعة من الأهداف الإنمائية من خلال إدماجها على مختلف المستويات. وبحسب كنول (Knoll) وكيزر (Keijzer)، يجب أن تؤخذ الهجرة الدولية والمعوقات التي قد تنتج من مشاكل التنقل في الاعتبار لدى وضع استراتيجيات تسعى إلى تحقيق أهداف معينة⁽⁶⁵⁾. ويسمح هذا النهج بأخذ الهجرة في الاعتبار عند البحث في مجموعة واسعة من مجالات التنمية، منها الحد من الفقر من خلال التحويلات المالية؛ أو استخدام الأخصائيين الصحيين من المهاجرين ذوي المهارات في بناء نظم للرعاية الصحية⁽⁶⁶⁾؛ أو تقييم أثر الهجرة على تمكين المرأة أو على قدرة الطفل على الحصول على التعليم⁽⁶⁷⁾.

ومن المؤكد أن هذا النهج سيؤدي إلى الإحاطة بقضية الهجرة من جميع جوانبها، وإلى فهم أدق لتأثيرها، سلباً أو إيجاباً، على تحقيق أهداف التنمية على مختلف المستويات. كذلك، قد يكون هذا النهج أكثر جدوى من الناحية السياسية⁽⁶⁸⁾. غير أن ما يُخشى منه هو التخفيف من التركيز على الهجرة، لا سيما في غياب مؤشرات أو أهداف محددة⁽⁶⁹⁾.

(د) رصد آثار الهجرة على تنفيذ أهداف التنمية لما بعد عام 2015 وأثر هذه الأهداف على المهاجرين

يمكن وضع خيار آخر تكميلي للخيار باء الذي يعتبر الهجرة هدفاً قائماً بذاته، يتمثل في رصد الهجرة، إما من خلال وضع أهداف محددة خاصة بالمهاجرين⁽⁷⁰⁾، وإما من خلال تصنيف البيانات بحيث يمكن توثيق تجارب الفئات المختلفة، بما فيها المهاجرون، من حيث التقدم باتجاه تحقيق أهداف خطة التنمية لما بعد عام 2015. ومن شأن هذا النهج، الشامل لهذين الخيارين، أن يمكن الحكومات من تعديل استراتيجياتها كي تعود بفائدة قصوى على هذه الفئات، وأن يعود بفائدة خاصة على بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية، مثلاً، التي تضم أعداداً كبيرة من المهاجرين الذين يواجهون تحديات على صعيد التنمية البشرية مختلفة عن تلك التي يواجهها المواطنون. وهذا هو النهج الذي يروج له فريق عمل الأمم المتحدة والفريق الرفيع المستوى في تقاريرهما. ولا شك أن هذا النهج سيساعد على فهم أثر التنمية على المهاجرين، لكنه قد يتسبب أيضاً بإهمال أثر الهجرة والمهاجرين على التنمية.

(65) Knoll and Keijzer (2013), p. 58.

(66) Dumont, J.C. (2010). 'Update and Extension of the Database on Immigrants in OECD Countries (DIOC)'. عرض قدم خلال ورشة العمل حول الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية: إدماج الهجرة الدولية في استراتيجيات التنمية، بيروت، 19-22 تموز/يوليو.

(67) Assaad, R. (2010). 'The Impact of Migration on Those Left Behind: Evidence from Egypt'. Available from: <http://www.mei.edu/content/impact-migration-those-left-behind-evidence-egypt#edn5>.

(68) Richter (2013), p. 113.

(69) Knoll and Keijzer (2013), pp. 58-9.

(70) Ibid.

(هـ) وضع غاية جديدة تركز على إقامة شراكة عالمية من أجل الهجرة

يمكن أيضاً إدراج هدف حول إدارة الهجرة، يكون جزءاً من شراكة عالمية، على غرار الهدف 8 من الأهداف الإنمائية للألفية، مع "إعادة توجيه الشراكة العالمية للتنمية، بحيث تتماشى مع الظروف المتغيرة، وتستوعب الجهات الفاعلة الجديدة، وتعالج التحديات الطارئة، فترتبط مباشرةً بأبعاد خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام 2005"⁽⁷¹⁾. وسيكون لهذه الشراكة بعد إعادة بنائها وتنشيطها دور هام في تحسين إدارة تدفقات الهجرة، وتعزيز مساهمتها في تكوين الثروات، وتعزيز المبادلات التجارية، وتوليد فرص العمل، والتمكين الاجتماعي⁽⁷²⁾. ويمكن لهذه الشراكة أن تكون متعددة الأوجه وأن تركز على القضايا التالية:

- تحسين وسائل نقل التحويلات واستخدامها وخفض التكاليف المرتبطة بها؛
- تحديد المبادئ التي يجب أن يقوم عليها الحوار والتعاون بشأن حركة اليد العاملة كضمان سلامة هذه الحركة وشرعيتها وخفض كلفتها⁽⁷³⁾، وقياس آثار السياسات المنبثقة عن جلسات الحوار ومنتديات التعاون وتقييم آثارها؛
- ضمان ألا يكون التوظيف الدولي للعاملين في المجال الصحي على حساب البلدان النامية؛
- إقامة شراكات لمعالجة القضايا التي تطرحها حركة السكان الناجمة عن عوامل بيئية، وتيسير هذه الحركة لزيادة القدرة على مواجهة الصدمات كالكوارث الطبيعية المتصلة بتغير المناخ في بلدان المنشأ والمقصد⁽⁷⁴⁾.

وينسجم هذا النهج مع العديد من العمليات ذات الصلة بخطة التنمية لما بعد عام 2015، والتي تركز على إقامة شراكات عالمية وعلى ضرورة معالجة القضايا العالمية المطروحة⁽⁷⁵⁾. ومن الناحية السياسية قد يكون من المجدي أكثر وضع مبادئ واسعة النطاق كالعامل على تحسين إدارة الهجرة بما يضمن أمن المهاجرين ويحفظ حقوقهم، والاضطلاع بأنشطة عملية تعالج المسائل التي تحظى بتوافق واسع كخفض تكاليف نقل التحويلات واستخدامها. وقد يساهم هذا النهج في إعادة التوازن إلى الشراكة العالمية لتتسم بدرجة أكبر من المساواة. ومن الأهمية وضع مؤشرات لمتابعة تحقيق الهدف المتعلق بالشراكة لتجنب المصير الذي آل إليه الهدف 8 الذي بقي نسبياً غير منفذ⁽⁷⁶⁾.

5- الاستنتاجات والتوصيات

(71) فريق عمل منظومة الأمم المتحدة (2012) ص 37.

(72) المرجع نفسه، ص 38.

(73) Laczko F. and Brian T. (2013). Introduction. In *Migration and the United Nations Post-2015 Development Agenda*, p. 14.

(74) Rosengärtner, S. and Lönnback, L.J. (2013). 'Developing a Global Partnership on Migration and Development in the Post-2015 Agenda'. Chapter 6 in International Organization for Migration (ed.), *Migration and the United Nations Post-2015 Development Agenda*, pp. 124-129.

(75) Richter, (2013), p. 113; Rosengärtner and Lönnback, (2013), p. 120

(76) اللجان الإقليمية للأمم المتحدة (2013) ص 21.

يركز هذا التقرير على أهمية إدراج الهجرة في خطة التنمية لما بعد عام 2015 بالنسبة إلى البلدان العربية. وقد حظيت هذه المسألة حتى الآن بتوافق كبير يظهر في معظم المداولات الجارية حالياً بشأن مضمون هذه الخطة. ويقترح التقرير تدابير عدة يمكن اعتمادها لإدراج الهجرة في أي إطار إنمائي جديد، وتصب جميعها في مصلحة البلدان العربية.

ومن الناحية العملية، لا شك أن أي تدابير مقترحة لإدراج الهجرة في خطة التنمية لما بعد عام 2015 سيكون لها إيجابياتها وسلبياتها. والخبراء يجمعون في هذا الإطار على أهمية اعتماد نهج مختلط يتضمن العناصر التالية:

- الإشارة إلى الهجرة كمحفز للتنمية في أي بيان تأسيسي حول خطة التنمية لما بعد عام 2015؛
- تضمين الهدف المتعلق بـ "الشراكة العالمية الجديدة من أجل التنمية" غاية محددة تعتبر أن المهاجرين يؤثرون على التنمية ويتأثرون بها، وتسعى إلى تيسير التنقل الطوعي واعتبار المهاجرين شركاء في التنمية مع احترام حقوقهم الإنسانية؛
- ضمان إشراك المهاجرين في تحقيق خطة التنمية لما بعد عام 2015 من خلال تحديد مؤشرات خاصة بهم في إطار الأهداف الأخرى، واعتماد طريقة منهجية لتصنيف البيانات المتعلقة بوضع المهاجرين مقارنة مع غير المهاجرين.

ويضمن هذا النهج فهم تأثير التنمية على الهجرة والمهاجرين؛ والأخذ في الاعتبار الإمكانات التي تتيحها الهجرة في تحقيق التنمية؛ والحفاظ على بساطة الإطار الإنمائي ووضوحه. ويعرض الإطار التالي "رؤية قصوى" حول كيفية تحقيق ذلك بالاستناد إلى مجموعة الغايات التوضيحية التي اقترحتها تقرير الفريق الرفيع المستوى.

ونظراً لأهمية الهجرة في تحقيق التنمية في المنطقة، يمكن للبلدان العربية الاستفادة من عضويتها في المحافل المتعلقة بوضع خطة التنمية لما بعد عام 2015 (كالفريق العامل المفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة) للضغط من أجل إدراج غاية متعلقة بإدارة الهجرة في الإطار التالي؛ وضمان تصنيف البيانات بطريقة منهجية تبيّن بوضوح تأثيرات التنمية على المهاجرين؛ وكفالة أن الخطة الجديدة والأهداف التي ستتضمنها تأخذ في الاعتبار المساهمة المحتملة للمهاجرين في تحقيق أهدافها والآثار المحتملة لهذه الأهداف على المهاجرين.

الإطار- الغايات والمؤشرات الإنمائية المقترحة المتعلقة بالهجرة

الهدف 1: القضاء على الفقر

الغاية 1- ألف: تخفيض عدد السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن 1.25 دولاراً أمريكياً إلى صفر وتخفيض عدد السكان الذين يعيشون دون خط الفقر المقرر لعام 2015 في بلدهم بنسبة x في المائة.

المؤشرات الممكنة المتعلقة بالهجرة

- كلفة نقل التحويلات إلى أقل البلدان نمواً؛
- عدد أقل البلدان نمواً التي تربط التحويلات بتنمية المجتمعات المحلية وتوفير الخدمات المالية؛
- عدد أقل البلدان نمواً المشاركة في الإتفاقيات الإقليمية والثنائية المتعلقة بتنقل اليد العاملة والتجارة في الخدمات.

الغاية 1- دال: بناء القدرة على مواجهة الكوارث الطبيعية وخفض الوفيات الناجمة عنها بنسبة x في المائة.

الإطار (تابع)

المؤشرات الممكنة المتعلقة بالهجرة

- إدراج الهجرة في التخطيط المحلي في المناطق الساحلية المنخفضة الارتفاع والمناطق الأخرى المعرضة لتقلبات المناخ؛
- إدراج الهجرة في استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث.

الهدف 4: ضمان حياة صحية

الغاية 4- هاء: الحد من أعباء الأمراض على غرار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والسل، والملاريا، وأمراض المناطق المدارية المهملة، والأمراض غير المعدية ذات الأولوية.

المؤشرات الممكنة المتعلقة بالهجرة

- عدد البلدان التي تضمن للمهاجرين، مهما كان وضعهم، فرصاً متساوية في الحصول على الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية الهدف 8: توليد فرص عمل، وتوفير سبل عيش مستدامة، وتحقيق نمو عادل.
- الغاية 8- باء: خفض عدد الشباب غير الملحقين بالتعليم أو بالتدريب أو غير العاملين بنسبة x في المائة.

المؤشرات الممكنة المتعلقة بالهجرة

- نسبة الشباب الذين يتلقون تدريباً لتطوير مهاراتهم والحاصلين على فرصة للعمل في الخارج.
- الغاية 8- جيم: تعزيز القدرة الإنتاجية من خلال إتاحة وصول الجميع إلى الخدمات المالية والبنى الأساسية كالنقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

المؤشرات الممكنة المتعلقة بالهجرة

- نسبة تحويلات المهاجرين التي تنقل باستخدام تكنولوجيا جديدة؛
- نسبة مرسلي التحويلات وملتقيها المستفيدين من خدمات مالية أخرى؛
- معدلات إمام مرسلي التحويلات والمرسل إليهم بالشؤون المالية.
- الغاية 8- دال: زيادة عدد الشركات الناشئة الجديدة بنسبة x في المائة والقيمة التي تضيفها المنتجات الجديدة بنسبة y في المائة من خلال إتاحة بيئة مؤاتية للأعمال ودعم إنشاء المشاريع.

المؤشرات الممكنة المتعلقة بالهجرة

- عدد الشركات التي أنشئت من خلال تحويلات المهاجرين أو استثماراتهم.

الهدف 10: ضمان الحكم السليم وفعالية المؤسسات

الغاية الجديدة المقترحة 10- واو: مكافحة جميع أشكال الإتجار بالبشر لا سيما الإتجار بالنساء والأطفال، والقضاء عليها.

المؤشرات الممكنة المتعلقة بالهجرة

- عدد الملاحقات القضائية المتعلقة بالإتجار بالبشر؛
- عدد البلدان التي توفر تأشيرات خاصة لحماية ضحايا الإتجار بالبشر؛

- عدد الشركات التي تقوم بفحص سلاسل الإمداد الخاصة بها للتأكد من خلوها من أي عمل قسري لا سيما عمل الأطفال.

الإطار (تابع)

الهدف 11: ضمان الاستقرار والسلام في المجتمعات

الغاية 11- جيم: الحد من الضغوطات الخارجية التي تولد النزاعات لا سيما تلك الناتجة من الجريمة المنظمة.
المؤشرات الممكنة المتعلقة بالهجرة

- توفر أطر على جميع المستويات لإدارة نزوح السكان على نطاق واسع.
- الغاية 11- دال: تعزيز قدرات القوى الأمنية، وأفراد الشرطة، والجهاز القضائي وزيادة مهنتهم ومساءلتهم.
المؤشرات الممكنة المتعلقة بالهجرة

- عدد البلدان التي تعتمد مدونات سلوك وتوفر التدريب اللازم في مجال حقوق الإنسان لموظفي الأجهزة المسؤولة عن مراقبة الحدود.

الهدف 12: إتاحة بيئة تمكينية للجميع وتحفيز التمويل الطويل الأجل

الغاية 12- باء: إجراء إصلاحات لضمان استقرار النظام المالي العالمي وتشجيع الاستثمار الأجنبي الخاص الثابت والطويل الأجل.

المؤشرات الممكنة المتعلقة بالهجرة

- عدد البلدان التي أصدرت سندات للمغتربين وحجم الأموال المستثمرة.
- الغاية 12- واو: التنسيق في إعداد البيانات في مجالات العلوم والتكنولوجيا والابتكار والتنمية، وإتاحة الوصول إليها.
المؤشرات الممكنة المتعلقة بالهجرة

- عدد البلدان التي أنشأت شبكات الأجنبي/المغتربين لتيسير تبادل المعارف والأفكار والتكنولوجيات.
- الغاية الجديدة المقترحة 12- زاي: عقد اتفاقات تعاون متعلقة بتنقل الإنسان تهدف إلى تأمين هجرة آمنة وشرعية وخفض كلفتها، سواء داخل الحدود أو خارجها.

المؤشرات الممكنة المتعلقة بالهجرة

- عدد الترتيبات التي تضمن حرية التنقل في أطر التكامل الإقليمي وعدد السكان المتنقلين بموجب هذه الاتفاقات؛
- توفر أحكام لحماية حقوق المهاجرين بموجب الاتفاقات المتعلقة بتنقل السكان؛
- عدد القوانين الوطنية والاتفاقات الدولية المتعلقة بالاعتراف بالمؤهلات الأجنبية وعدد المؤهلات الأجنبية المعترف بها؛
- عدد الاتفاقيات المتعلقة بإمكانية نقل الاستحقاقات، وعدد السكان الذين تشملهم هذه الاتفاقات أو حجم الأموال التي يمكن نقلها بموجب هذه الاتفاقيات؛
- تكاليف التوثيق وتأثيرات الدخول والتشغيل التي يتحملها المهاجرون.

Agenda”, pp. 132-135.