Distr.
LIMITED

RC/Migration/2017/Brief.4
6 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

ترابط الهجرة والتنمية في المنطقة العربية[i]

17-00523

أولاً: الوضع الحالي

تسلّم الفقرة 46 من إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين بأن "الهجرة الدولية واقع متعدد الأبعاد ولها أهمية رئيسية في تنمية بلدان المنشأ والعبور والمقصد". ووفقاً لتقديرات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة في عام 2015، كان 26,052,294 شخصاً من المنطقة العربية يعيشون خارج بلد مولدهم، بزيادة بنحو 15 مليون شخصاً منذ عام 1990. ولا يزال نحو نصف هؤلاء المهاجرين داخل المنطقة العربية. وتستضيف المنطقة نحو 14 في المائة من مجموع المهاجرين الدوليين، بمن فيهم من هاجروا من داخل المنطقة[1]. تدل هذه الأرقام على أن تعدد أوجه الفرص المتاحة لاستخدام بلدان المنطقة الهجرة لصالح التنمية، من منظور بلدان المنشأ كما بلدان المقصد. وتختلف كثيراً القدرة على الاستفادة من الهجرة بحسب مستوى اندماج المهاجرين في المجتمعات المضيفة لهم، وبالتالي مدى مساهمتهم في زيادة رأس المال البشري والاجتماعي والمالي الذي يمكن أن يعود بالفائدة على المجتمعات المضيفة كما مجتمعات المنشأ.

وبالنسبة إلى الهجرة داخل المنطقة، فالبلدان الرئيسية التي يقصدها المهاجرون من عدة بلدان، منها مصر والأردن، هي من بلدان مجلس التعاون الخليجي. لكن عادة ما يكون الغرض من الهجرة عملاً تعاقدياً مؤقتاً، لا يتيح فرصة الحصول على إقامة دائمة. وليبيا أيضاً من البلدان الرئيسية التي يقصدها العاملون المهاجرون من المنطقة العربية وخارجها، مع أنّ ما تشهده حالياً من عدم استقرار أثّر على حركة المهاجرين من بعض البلدان، مثل مصر. أما الهجرة إلى خارج المنطقة فهي في المقام الأول إلى أوروبا التي تضم 6,543,813 مهاجراً، 45 في المائة منهم في فرنسا، تليها اسبانيا فإيطاليا وفقاً لبيانات عام 2015. ومعظم المهاجرين، أي 73 في المائة منهم، هم من المغرب العربي. وتضم أمريكا الشمالية 1,549,429 مهاجراً، أغلبهم، أي 56 في المائة، من المشرق العربي[2]. وتتوفر في هذه البلدان فرص للإقامة لمدة طويلة، وسُبل للحصول على الجنسية. وفي حين تشمل بيانات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية المهاجرين المولودين في الخارج، عادة ما يندرج هؤلاء في الشبكات الاجتماعية القائمة، ولذلك يمكن أن تضم المجتمعات في هذه البلدان عدداً أكبر بكثير من المهاجرين من الجيل الثاني أو الثالث. ووفقاً لتقديرات مكتب التعداد في الولايات المتحدة الأمريكية، يضم البلد نحو 500,000 من لبنانيي الأصل، في حين يقتصر هذا العدد في بيانات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية على 123,337 مهاجراً.

ومن حيث رأس المال البشري، تشير بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن 26 في المائة من المهاجرين من المنطقة العربية الذين تتجاوز أعمارهم 25 عاماً أتموا قسماً من التعليم الجامعي. غير أن في هذه النسبة تفاوت كبير بين المناطق، إذ إن نسبة المهاجرين الذين أتموا التعليم الجامعي تبلغ 68 في المائة من مجلس التعاون الخليجي، و43 في المائة من المشرق العربي، مقابل 20 في المائة من المغرب العربي. وهذا المستوى، إذا ما أضيفت إليه المهارات والتقنيات والتكنولوجيات التي اكتسبها المهاجرون في الخارج، يشكل مورداً قيماً لمعالجة النقص في القدرات في بلدان المنشأ، وعلى النحو المتوخى في المقصد 17.9 من أهداف التنمية المستدامة، من خلال العودة المؤقتة أو الافتراضية. ويمكن أن تشمل العودة الافتراضية مجموعة واسعة من الأنشطة، بما في ذلك التطبيب عن بُعد في القطاع الصحي، والاستفادة من مرافق التعلُّم عن بُعد في قطاع التعليم الجامعي.

---

1 يشمل "المهاجرون الدوليون" في تعريف إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، اللاجئين وغيرهم من المهاجرين.

2 تقرير مُقبل عن حالة الهجرة في المنطقة العربية.

أما رأس المال الاجتماعي، فمفهومه أشد تعقيداً من أن يحدَّد كمياً. فهو يمثل شبكات العلاقات بين الأشخاص الذين يعيشون ويعملون في مجتمع معيّن، ويمكن الاستفادة منه لتوجيه المعارف والتكنولوجيا والاستثمارات والتجارة من البلدان المضيفة إلى بلدان المنشأ. ومن الأمثلة قطاع الطيران في المغرب الذي استفاد من معارف نائب رئيس مهاجر في شركة بوينغ، ساهم في إقناع زملائه من المدراء بالاستثمار في المغرب في عام 2001. وبحلول عام 2012، كان القطاع يوظّف نحو 10,000 من المغاربة، يجنون أجوراً أعلى بنسبة 15 في المائة تقريباً من المتوسط[3]. ويمكن تعزيز رأس المال الاجتماعي بالتواصل مع المغتربين من خلال إنشاء المواقع الإلكترونية، وتنظيم حملات التوعية، والدورات الإعلامية، والتعاون الوثيق مع سفارات بلد المنشأ في بلد المقصد. كما يمكن أن يشارك المغتربون في أنشطة تسهم في ترسيخ ثقافتهم من خلال المهرجانات، والمعارض، والفعاليات المماثلة. ومن المهم للغاية تعزيز جمعيات المغتربين من خلال أنشطة مختلفة تراعي في تصميمها الإدماج والتمثيل في الجمعيات أمام المهاجرين، وتعمل كممثلة عن مختلف جاليات المغتربين أمام الحكومات في بلد المنشأ. كما يمكن أن يسهم رأس المال الاجتماعي في بناء مجتمع مدني يعمل مع المغتربين، ويحشد الأموال، وينظم حملات التوعية بالمسائل الهامة، وينفذ برامج التنمية المجتمعية. ومن نتائج تعزيز رأس المال الاجتماعي المساهمات الخيرية من خلال التبرعات والمنح المقدمة من المؤسسات.

ومن حيث رأس المال النقدي، تشير تقديرات البنك الدولي إلى أن مجموع إيرادات المهاجرين من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يبلغ 275 مليار دولار ومجموع مدخراتهم 55 مليار دولار[4]، وتتجاوز هذه الثروة بنسبة 10 في المائة مجموع الاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة في عام 2015. ولكن، ولسوء الحظ، لا تفرّق الدول بين استثمارات المهاجرين وغيرهم من المستثمرين، ولذلك يتعذر معرفة حجم الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة التي أتى بها المهاجرون إلى المنطقة. أما التحويلات فيمكن رصدها، وترتبط أنماط الإرسال والتلقي بشكل وثيق بأنماط الهجرة. وبالإجمال، فنحو 58 في المائة من التحويلات إلى البلدان العربية، والتي بلغت قيمتها 50.8 مليار دولار في عام 2005، أرسلت من داخل المنطقة، ولا سيما من بلدان مجلس التعاون الخليجي. وأرسل 27 في المائة منها من أوروبا، ولا سيما فرنسا، تليها إيطاليا فإسبانيا وألمانيا؛ كما بلغت نسبة ما أرسل إلى أمريكا الشمالية 8.9 في المائة. وتلقت مصر نحو 40 في المائة (18.3 مليار دولار) من مجموع التحويلات المالية إلى المنطقة، وهي تحل في المرتبة السادسة من حيث أكبر البلدان المتلقية في العالم[5]. وتستخدم التحويلات المالية، على خلاف الاستثمار، على نحو غير متناسب لأغراض الاستهلاك، كما هو الحال في مصر حيث يعتمد 90 في المائة من الأسر المعيشية على أموال التحويلات لتلبية الاحتياجات اليومية من غذاء وملبس وإيجار، في حين يستخدمها 12 في المائة للادخار والاستثمار[6]. فتسهم التحويلات إذاً في الحد من الفقر على النحو المتوخى في المقصد 1.1 (القضاء على الفقر المدقع للناس أجمعين أينما كانوا بحلول عام 2030، والمُقاس حالياً بعدد الأشخاص الذين يعيشون على أقل من 1.25 دولار في اليوم) و1.2 (تخفيض نسبة الرجال والنساء والأطفال من جميع الأعمار الذين يعانون الفقر بجميع أبعاده وفقاً للتعاريف الوطنية بمقدار النصف على الأقل بحلول عام 2030) من أهداف التنمية المستدامة. ولكن يمكن للتحويلات أيضاً أن تشوّه أنماط الاستهلاك وتحدث تبعية لدى الأسر المعيشية وعلى المستوى الوطني، ما يقوّض المقصد 12.2 حول الاستهلاك المستدام (تحقيق الإدارة المستدامة والاستخدام الكفؤ للموارد الطبيعية، بحلول عام 2030). وفي الواقع، عندما يفوق حجم التحويلات الأجر الأدنى الذي يقبل به

3 Daniel Michaels. Morocco's Aviation Industry Takes Off. Wall Street Journal, 20 March 2012.

4 World Bank. Mobilizing the Middle East and North Africa Diaspora, December 2016.

5 World Bank annual remittance data, April 2017 update.

6 World Bank. Mobilizing the Middle East and North Africa Diaspora, December 2016.

العامل، قد يُعرض المتلقون عن البحث عن عمل، في حين يمكن للتحويلات على المستوى الاقتصادي الكلي أن تزيد من الاستهلاك، فتحفز الطلب على السلع المستوردة ما يتسبب باختلال في التبادل التجاري.

ومن منظور بلدان المقصد، يمكن أن يساهم المهاجرين بالقدر الذي يندمجون فيه في المجتمع المضيف واقتصاده. ويساهم العمال المهاجرون مباشرة في الاقتصادات المضيفة من خلال سد الثغرات في سوق العمل، وحفز الطلب المحلي على السلع والخدمات، فضلاً عن دفع الضرائب إلى الدولة. وتشير التقديرات عن العمال المهاجرين إلى أن 12 في المائة من العمال المهاجرين في العالم كانوا في المنطقة العربية في عام 2013، ولا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي حيث يشكل العمال الأجانب نحو 67 في المائة من مجموع العمال[7]. ولكن، وكما ذكر سابقاً، فالنزوح هو من أهم أسباب الهجرة في المنطقة، ولذلك تعوق حواجز مختلفة في بعض الحالات اندماج المهاجرين في سوق العمل وحصولهم على الخدمات، مع أنهم يحفّزون الطلب كمستهلكين. غير أنّ النازحين يأتون أيضاً بمهارات وبرأس المال، فمثلاً، تملك النازحون السوريون أو استثمروا في نحو 26 في المائة من الأعمال التجارية الجديدة في تركيا في عام 2014[8]، أما في مصر، فاستثمر النازحون السوريون نحو 800 مليون دولار[9]. ولذلك، فإن للنازحين، كما لجميع المهاجرين، دور في تحريك التنمية إذا ما توفرت الظروف المؤاتية.

ثانياً: التطلع إلى الاتفاق العالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة

يمكن للدول أن تزيد من دور الهجرة في التنمية من خلال سُبلٍ عدة، وبالاستناد إلى الظروف المبينة فيما سبق، فأهم هذه السُبل هي التالية:

بناء الثقة مع المهاجرين. تشير دراسة حديثة للبنك الدولي إلى أن 85 في المائة من المهاجرين من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذين شملهم المسح ردوا بالإيجاب على مقولة: "إعطاء مقابل لبلد المنشأ مهم بالنسبة إلي"، لكن 48 في المائة منهم أفادوا بأنهم "قلقون إزاء ضعف الإطار القانوني وإنفاذه" في بلدان المنشأ[10]. وعادة ما يساورهم القلق أيضاً إزاء الوضع الأمني السائد في بلدانهم، وبشأن مسائل الحوكمة عموماً. ولذلك فإن بناء الثقة بين الدولة والمهاجرين في غاية الأهمية لتيسير التعاون والاستفادة من الموارد التي يتيحونها لأغراض التنمية المستدامة. ومن أهم ما يستلزمه بناء الثقة، وضع نَهجٍ متسق مع جميع الوكالات الحكومية يحمل رسالة موحدة إلى المهاجرين حيال ما تود الحكومة تحقيقه من خلال مشاركتهم، وما تقدمه لهم في المقابل. ويمكن أن تستخدم الدول وسائل مختلفة لبلوغ هذا الهدف، منها وضع استراتيجية حكومية شاملة تتضمن رؤية مشتركة، أو إنشاء أو تعيين هيئة تنسيقية كجهة للحوار بالنيابة عنها. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينظّم لبنان مؤتمرات منتظمة مع المهاجرين منذ عام 2014، بعنوان الطاقة الاغترابية اللبنانية، تناقش فيها مؤسسات حكومية مختلفة كيف يمكن أن يسهم المهاجرون في قضايا تقع ضمن الولاية المنوطة بها. وشارك في آخر حدث عقد في أيار/مايو 2017 أكثر من 2,000 مهاجر من جميع أنحاء العالم. وثبت أنّ الحوارات مع المغتربين التي تشمل مسؤولين حكوميين ورابطات المغتربين وأعضائها، مفيدة جداً في بناء الثقة في العديد من البلدان خلال السنوات الأخيرة.

---

7 ILO, 2015. ILO Global estimates on migrant workers.

8 Jobs Make the Difference Expanding Economic Opportunities for Syrian Refugees and Host Communities, 2017.

9 International Rescue Committee. Economic Impacts of Syrian Refugees, 2016.

10 World Bank. Mobilizing the Middle East and North Africa Diaspora, December 2016.

تعزيز الروابط مع المهاجرين. أوردت دراسة البنك الدولي المشار إليها أن 77 في المائة من المهاجرين من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أفادوا بأنهم يودون لو كانت صلتهم أقوى ببلدان منشأهم. ومن سُبل تعزيز الشعور بالاتصال، منح الجنسية للمهاجرين الذين لم يمتلكوها من قبل، كما فعل لبنان ومصر. كما أنّ إشراك المهاجرين في اتخاذ القرارات هو أيضاً من المجالات التي تعزز الروابط، فخصصت بعض البلدان، مثل مصر، مقاعد للمهاجرين في البرلمان، في حين ارتأت بلدان أخرى إنشاء هيئات استشارية للمهاجرين. والاتصال والربط الشبكي ضروريان، ليس فقط بين المهاجرين والبلد الأم، بل كذلك بين المهاجرين أنفسهم لتعزيز الشعور بالانتماء الوطني في وسط المجتمعات في الشتات، وتطبيق LebanonConnect من الأمثلة المبتكرة على هذه المبادرات. وقد دعمت بلدان أخرى تشكيل شبكات مهنيّة أو تجارية للمهاجرين.

تخطي الحواجز المؤسسية. وحتى حين يرغب المهاجرون في المساهمة في بلدان منشأهم، يواجهون عقبات في بعض الأحيان. أفادت دراسة أجرتها المنظمة الدولية للهجرة عن المهاجرين من تونس ولبنان ومصر والمغرب أن 68 في المائة من المجيبين واجهوا عقبات أثناء محاولتهم للاستثمار في بلدان المنشأ، منها البيروقراطية (36 في المائة)، وبطء الإجراءات (27 في المائة)، والافتقار إلى الشركاء الجديرين بالثقة (24 في المائة)[11]. تتنوع جهود إزالة هذه العوائق بين الإصلاحات التنظيمية الواسعة النطاق لبيئة الأعمال التجارية، وهو أمر أساسي لجميع أنواع المستثمرين، والتدخلات الأصغر حجماً، مثل توفير المعلومات اللازمة للاستثمار وخدمات المواءمة باللغة التي يتحدث بها المهاجرون. ويمكن أن تبسّط الدول والسلطات المحلية الإجراءات من خلال إنشاء نوافذ خاصة للخدمات أو مراكز جامعة لجميع الخدمات لمرافقة المهاجرين عبر الإجراءات الإدارية. كما يمكن تأمين حوافز مالية وغيرها، على مثال صندوق الاستثمار "MDM Invest" في المغرب، الذي يسهم في تمويل المشاريع الناشئة أو في توسيع الأعمال التجارية للمهاجرين المغاربة.

تسهيل الإدماج المالي لمستخدمي التحويلات. وجدت دراسة المنظمة الدولية للهجرة المذكورة سابقاً أن 27 في المائة من المجيبين على الأقل عمدوا إلى إرسال التحويلات نقداً عوضاً عن استخدام القنوات الرسمية مثل التحويل المصرفي (40 في المائة) ووكالات التحويل (34 في المائة). وخفض كلفة التحويلات هو من أهداف المقصد 10-جيم من أهداف التنمية المستدامة، كما أنه وسيلة لزيادة توجيه التحويلات المالية عبر القنوات الرسمية. ولبلوغ هذا الهدف، حفزت الدولُ المنافسةَ من خلال تعميم المعلومات عن مقارنة الأسعار، أو حتى من خلال إصلاحات تنظيمية تلغي احتكار وكالات التحويل الكبرى. وكذلك فإن تعزيز الإدماج المالي، وهو هدف إنمائي قائم بذاته، يفيد الجهات المحولة كما المتلقية، ويتيح لها مراكمة المدخرات والاستثمار في التعليم وتعزيز سُبل العيش. ويمكن دعم الإدماج من خلال التدريب على الإلمام بالشؤون المالية، كما أن للمؤسسات المالية خطط تهدف إلى تأمين الخدمات للأسر المتلقية للتحويلات، ما يشجع على الادخار والاستثمار.

تسهيل اندماج المهاجرين. كما تعتمد مساهمة المهاجرين في بلدان المنشأ على مستوى اندماجهم، فكذلك مساهمتهم في المجتمعات المضيفة. وفي أفضل الحالات، يبدأ إدماج المهاجر قبل وصوله إلى بلد المقصد، بل يفضّل حتى قبل اتخاذه قرار الهجرة. فتنظيم عمليات ما قبل التوظيف، وما قبل المغادرة، وما بعد الوصول ضروري للغاية حتى يفهم المهاجرون حقوقهم ومسؤولياتهم، والمعايير الثقافية والتوقعات في البلد المضيف. ولتكون الهجرة فعالة، ينبغي لبلدان المنشأ وبلدان المقصد التنسيق وتبادل المعلومات لضمان حصول المهاجرين على معلومات دقيقة ومتسقة. وفي إطار حوار أبو ظبي، أطلقت بلدان مجلس التعاون الخليجي وبلدان المنشأ الشريكة في آسيا جهوداً منسقة من خلال البرنامج الشامل للمعلومات والتوجيه. غير أن الإدماج يسير باتجاهين، فيتطلب كذلك الانفتاح والقبول من قبل المجتمع المضيف. ولذلك، كرّس إعلان نيويورك من أجل اللاجئين

11 IOM. Developing a Platform for Microfinance and Partnerships between Diaspora and Entrepreneurs, 2013.

والمهاجرين الالتزام بمكافحة كراهية الأجانب والتمييز ضد المهاجرين بغض النظر عن وضعهم، وهو شرط ضروري لتيسير إدماج المهاجرين. ولا تكفي حملات التوعية وتبادل المعلومات في هذا الإطار، بل لا بد من تهيئة حيّز عام يمكن فيه للمهاجرين والمجتمعات المضيفة التفاعل بصورة منتظمة، ومن تدريب المكلفين بإنفاذ القوانين والسلطات المحلية. ومن المهم خاصة منع التمييز الذي يقلّص فرص الحصول على الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة. وقد بدأ المغرب في عام 2013 ببذل جهود لتسوية أوضاع المهاجرين في البلد، والسعي إلى حصولهم بالتساوي على الخدمات، ومشاركتهم وإسهامهم بشكل كامل في موطنهم الجديد. وإلى جانب الخدمات الأساسية، لا بد من الوصول إلى أسواق العمل ليتمكن المهاجرون من زيادة مساهمتهم في اقتصادات البلدان المضيفة. غير أن القيود التنظيمية كثيراً ما تجعل هذه الخطوة شبه مستحيلة. وإقراراً بهذا الوضع، التزم الأردن في الإطار الشمولي الذي قدمه لمؤتمر لندن (Jordan Compact) بتيسير 200,000 تصريح عمل للسوريين النازحين في البلد.

لقد تضمنت هذه الوثيقة مجموعة متنوعة من السُبل التي يمكن للحكومات من خلالها أن تعزز مساهمة الهجرة في التنمية. ومن هذه السُبل بناء الثقة مع المهاجرين، وتعزيز الصلات معهم، وتذليل الحواجز المؤسسية التي تحول دون مساهمتهم في بلدان منشأهم، وتيسير الإدماج المالي لمستخدمي التحويلات المالية، وتسهيل اندماج المهاجرين. وباتخاذ مثل هذه التدابير يمكن تعزيز علاقة الترابط بين الهجرة والتنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خلال السنوات المقبلة.

---

[i] عد هذا الموجز فريق عمل المنظمة الدولية للهجرة في سياق التحضير لأعمال الاجتماع التشاوري الإقليمي المعني بالهجرة الدولية في المنطقة العربية.