# السياسات التي تشارك في تعزيز نتائج التنمية البشرية

5

يعرض هذا الفصل الأخير مقترحات بشأن الإصلاحات التي سوف تتيح للانتقال الإسهام في تعزيز أشمل لحريات الأشخاص. ففي الوقت الحاضر، لا يحظى الكثير من الأشخاص الذين يتحركون، في أفضل الأحوال، إلا بحقوق عارضة، ويواجهون مستقبلا ذا آفاق مظلمة. وإن معالجة التباين في السياسات، من تقييد على الدخول من جانب، وطلب مرتفع على العمال ذوي المهارات المتدنية من الجانب الآخر، باتت أمرًا واجبًا. ومن هنا، نقترح حزمة رئيسية من الإصلاحات التي سوف تنهض بمستوى النتائج على مستوى الأفراد المتحركين، وأسرهم، ومجتمعاتهم الأصل، والأماكن المضيفة. وتعتمد صياغة هذه الإصلاحات، وتوقيتها، ومدى قبولها، على تقويم واقعي للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وعلى الاعتراف بأهمية الرأي العام، وبدور المعوقات السياسية.

# السياسات التي تشارك في تعزيز نتائج التنمية البشرية

**أوضحت التحليلات السابقة أن المكاسب الكبرى التي تعود على التنمية البشرية سوف تتولد من تطوير السياسات الموجهة نحو المتحركين. وهذه السياسات سوف تعود بالنفع على الجماعات التي تتأثر بالهجرة كافة. ولذلك، ثمة ضرورة لرؤية جريئة من أجل بلوغ هذه المكاسب - رؤية تحتضن الإصلاح لما فيه من فوائد عظيمة، فيما تقر بوجود التحديات والمعوقات الأساسية.**

كما أننا أوضحنا أن سياسات الدخول، التي سادت في كثير من بلدان المقصد طوال العقود الأخيرة، يمكن وصفها بأنها تتسم، إلى حد كبير، بالإنكار والمماطلة من جهة، وبتشديد ضوابط الرقابة على الحدود، وعلى الإقامة غير الشرعية من جهة أخرى؛ مما أدى إلى ازدياد أحوال الأشخاص الذين لايتمتعون بوضع قانوني سوءًا، وخاصةً أثناء أزمة الركود، وأفضى إلى حالة مشوبة بعدم اليقين والإحباط على مستوى القاعدة الأكبر من السكان.

ومن المتوقع أن تستمر العوامل ذاتها المحركة للهجرة في العقود القادمة، بما فيها من فرص متباينة وحركات انتقال ديمغرافية سريعة. وتعني الأنماط الديمغرافية غير المتكافئة أن تسعة أعشار معدلات النمو في القوى العاملة في العالم ظلت قائمة في البلدان الآخذة في النمو منذ عام 1950، فيما تسود معدلات الشيخوخة في البلدان المتقدمة. وتولّد هذه الاتجاهات ضغوطًا على الأشخاص للتحرك، غير أن القنوات النظامية التي تسمح بتحرك الأشخاص ذوي المهارات المتدنية بالغة التقييد، بل إن التوقعات الديمغرافية حتى عام 2050 تتنبأ باستمرار هذه الاتجاهات، حتى وإن انحسر الطلب عن العمالة مؤقتًا بسبب الأزمة الاقتصادية الراهنة؛ مما يفيد ضمنًا بأن ثمة ضرورة لإعادة التفكير في السياسات المقيّدة لدخول العمال ذوي المهارات المتدنية التي لا تتماشى مع الطلب الأساسي عليهم. ويعالج هذا الفصل التحدي الرئيسي بشأن كيفية استعداد الحكومات لاستئناف مسيرة النمو، لتمشي جنبًا إلى جنب مع اتجاهاتها الهيكلية الأساسية.

ويشمل مقترحنا حزمة رئيسية من الإصلاحات المقترنة بفوائد على المدين المتوسط والبعيد. وتتألف هذه الحزمة بدورها من ستة «أركان»، لكل ركن على حده فائدته ، بيد أن باجتماعهم في حزمة واحدة، تتشكل أفضل فرصة لتعظيم آثار الهجرة على التنمية البشرية.

1. تحرير القنوات النظامية التي تسمح للأشخاص بالبحث عن عمل في الخارج وتبسيطها.
2. كفالة الحقوق الأساسية للمهاجرين.
3. الحد من تكاليف العملية المرتبطة بالهجرة.
4. النهوض بمستوى النتائج التي تعود على المهاجرين ومجتمعات المقصد.
5. التمكين من فوائد التنقل الداخلي.
6. جعل قابلية التحرك جزءًا لا يتجزأ من الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية.

كما يتطلب مقترحنا أساليب ومعايير جديدة لإدارة الهجرة، بيد أنه لا يفرض أي مستويات معينة للزيادة في أعداد الدخول، فمن الواجب أن يتحدد ذلك على مستوى البلد الواحد.

ويتوجه جدول أعمالنا، إلى حد كبير، نحو الإصلاحات الأطول أمدًا اللازمة لتعزيز المكاسب الناجمة عن التحرك، فيما يقر بالتحديات الرئيسية على المدى القريب. وفي خضم فترة تشكل أحلك الأوقات لأسوأ الأزمات الاقتصادية التي شهدها العالم منذ «الكساد الكبير»، ارتفعت معدلات البطالة إلى أعلى مستوياتها في الكثير من البلدان؛ مما نتج عنه مضاعفة حجم المخاطر التي يجد المهاجرون أنفسهم فيها: المعاناة من البطالة، وانعدام الأمن، والتهميش الاجتماعي، على الرغم من أنهم كثيرًا ما يصوّرون باعتبارهم المصدر لهذه المشكلات؛ ومن هنا، ينبغي ألا يصبح الركود الحالي فرصة لإلقاء اللوم على الآخر، بل يجب اقتناص الفرصة لإعداد صفقة جديدة للمهاجرين، تعود بالنفع على العمال في بلد المنشأ وخارجه، فيما تقف في مواجهة رد الفعل الحمائي. وتقتضي صياغة هذه الصفقة الجديدة وتسويقها لرؤية سياسية وقيادة ملتزمة[1].

ويعد الحوار المنفتح أمرًا حيويًا إذا ما أريد للتقدم أن يدخل ساحة النقاش العام حول الهجرة. وفي هذا النقاش، يجب عدم المبالغة في عرض أهمية الهجرة، وكذا الاعتراف ببواعث القلق حول آثار التوزيع - خاصةً

يعد الحوار المنفتح أمرًا حيويًا إذا ما أريد للتقدم أن يدخل ساحة النقاش العام حول الهجرة

بين العمال ذوي المهارات المتدنية - وأخذها بعين الاعتبار. ونتناول فيما يلي مباشرةً الاقتصاد السياسي للإصلاح.

ونظرًا لأن هذا تقرير عالمي معني بأصحاب مصلحة متنوعين، من حكومات في بلدان المنشأ والمقصد، وبلدان المرور، وجهات مانحة، ومنظمات دولية، وقطاع خاص، ومجتمع مدني، بما في ذلك مجموعات المهاجرين وجمعيات الشتات، والأكاديميين والإعلام؛ فالتوجيهات المعنية بالسياسات التي استعرضناها هي بالطبع مصوغة على المستوى العام. وغرضنا هو تنشيط النقاش ومتابعة هذه التوصيات ومواءمتها وتنفيذها. أما على مستوى البلد الواحد، فالأمر سيتطلب المزيد من التحليلات المفصّلة لضمان ارتباطها بسياق الظروف المحلية، ولإفساح المجال للتعامل مع الوقائع السياسية والمعوقات العملية.

## 5.1 الحزمة الأساسية

سوف نبحث الآن في السياسة المعنية بنقاط الدخول الموضحة بإيجاز فيما قبل. وينحصر تركيزنا في المجالات المنتقاة من قائمة أكبر كثيرًا من الخيارات التي جرى تناولها وتنفيذها حول العالم[2]. وبتحديد أولوية جدول الأعمال، كنا مدفوعين بالتركيز على المحرومين، وبإلقاء نظرة واقعية على المعوقات السياسية، وبإدراك حتمية المقايضات. وأينما أمكن، نوضح الممارسات الجيدة بالأمثلة.

### 5.1.1 تحرير القنوات النظامية وتبسيطها

تمنع حواجز الدخول المبالغ في تشديدها الكثير من الأشخاص من التحرك، الأمر الذي يعني أن ملايين الأشخاص الذين يتحركون يكون وضعهم غير نظامي - وهو ما يُقدر بربع المجموع؛ مما ولّد حالة من عدم اليقين والإحباط، داخل مجتمع المهاجرين وبين أفراد القاعدة الأكبر من السكان على السواء، وخاصةً أثناء فترة الركود الحالية.

وعندما تستأنف عجلة النمو دورانها، سوف يزداد مجددًا الطلب على عمالة المهاجرين، ما بقت الأوضاع الديمغرافية والاقتصادية التي ولّدت هذا الطلب في البداية على حالها. فلا يزال الاحتياج قائمًا في البلدان المتقدمة على المستوى الهيكلي، للأشخاص من الفئة العاملة، وهو احتياج طويل الأجل وليس مؤقتًا بطبيعته. وهذا الأمر حقيقي حتى في مجال الوظائف ذات معدل الدوران المرتفع، مثل قطاعات الرعاية الصحية، والإنشاء، والسياحة، وتصنيع المواد الغذائية. وإذا طال أجل الطلب على العمالة، فمن الأفضل، من منظور المهاجرين ومجتمعاتهم في بلدان المقصد على السواء، السماح للأشخاص بالقدوم في ظل وضع قانوني، شريطة أن يعثر المهاجرون على وظائف ويستمروا فيها، ومن الأفضل منحهم خيار مد إقامتهم بدلا من حصرهم في إطار تصاريح الإقامة المؤقتة. وكلما طالت إقامة الأشخاص في الخارج، ازدادت قابليتهم للتحرك الاقتصادي والاجتماعي المحتمل أن يتمتعوا بها - هم وأطفالهم. وعندما ترفض الحكومات المضيفة حضور المهاجرين أو تتجاهله، يتفاقم خطر التقسيم، ليس فقط في سوق العمل والاقتصاد، بل أيضًا في المجتمع على وجه أعم. وهذا واحد من جملة دروس تظهر بوضوح في التجربة الألمانية المتعلقة بالعاملين الزائرين، ونراها اليوم مجددًا في أماكن المقصد المتنوعة، بقدر التنوع لدول مثل تلك التابعة لمجلس التعاون الخليجي، وروسيا، وسنغافورة، وجنوب أفريقيا، وتايلاند.

ومن هنا نطرح السؤال: كيف يكون تحرير قنوات الهجرة وتبسيطها؟ ثمة سبيلان عامان يبدو من خلالهما الإصلاح منشودًا ومجديًا على السواء: برامج موسمية أو دورية، ودخول الأشخاص غير المهرة، هذا مع إمكانية مد إقامتهم المشروطة. والقضية الصعبة المتعلقة بما يجب عمله إزاء الأشخاص الذين ليس لديهم وضع نظامي، هي المجال الثالث حيث الخيارات المختلفة للتغيير ممكنة، بل يجب أخذها في الاعتبار. وفي كل حالة يجب إعداد محدد لتدابير جديدة لمناقشتها على المستوى الوطني من خلال عمليات سياسية تتيح موازنة المصالح المختلفة (القسم 5.2). وبما أن الأشخاص ذوي المهارات المرتفعة مرحب بهم بالفعل في معظم البلدان، فيجب أن تركز الإصلاحات على تحرك الأشخاص الذين لم يحصلوا على شهادات للتعليم العالي.

والسبيل الأول - الذي جرى بحثه في عدد من البلدان بالفعل - هو التوسع في خطط العمل الموسمي الحقيقي، في قطاعات، مثل قطاعي الزراعة والسياحة. وتتضمن العناصر الرئيسية التي يجب أن توضع في الحسبان عند التخطيط لعمل الإصلاحات وتنفيذها، التشاور مع حكومات بلدان المقصد، مع إشراك النقابات المهنية وأصحاب العمل، ومنح ضمانات للحصول على الأجور الأساسية، والحماية الصحية والأمان، وتوفير الزيارات الدورية. وهي اللبنة الأساسية التي أُعدت علي أساسها الخطط التي دخلت حيز التشغيل بنجاح في كندا على مدار عقود، على سبيل المثال، وأُدخلت مؤخرًا في نيوزلندا (المربع 5.1). وعادةً ما تُمنح حماية للعمال الذين يدخلون في هذا النوع من الخطط الرسمية، أعلى من تلك الممنوحة لأولئك الذين لا يتمتعون بوضع نظامي. ومن وجهة نظر التنمية البشرية، هذه هي إحدى المزايا الرئيسية.

أما السبيل الثاني الذي يتطلب قدرًا أكبر من الإصلاحات الجوهرية، فهو التوسع في عدد التأشيرات الممنوحة للعمال ذوي المهارات المتدنية، مشروطًا بطلب أصحاب العمل. وكما هو الحال الآن، قد تكون التأشيرة مؤقتة في البداية، وإصدارها مشروط بوجود عرض عمل، أو على أقل تقدير، بتوفر الخبرة أو الاستعداد للعمل في

**المربع 5.1** **فتح قنوات نظامية – السويد ونيوزلندا**

في نهاية عام 2008، أدخلت السويد إصلاحًا رئيسيًا بشأن هجرة العمالة. وانطلقت المبادرة من البرلمان السويدي؛ فبدأت بتشكيل لجنة برلمانية مفوّضة لوضع مقترحات بالتغييرات، وتزامن هذا مع فترة من النمو الاقتصادي السريع، وانتشار أشكال العجز في العمالة. وقد ركزت النقاشات البرلمانية والإعلامية على مخاطر تنحية العمال المحليين جانبًا، وعلى إمكانية التقدم للعمل من جانب طالبي حق اللجوء السياسي الذين لم تنجح طلباتهم؛ مما أدى إلى صياغة خطة أخذت في الاعتبار بواعث قلق النقابات حول تراجع مستويات الأجور ومعايير العمل.

ومن بين العناصر الرئيسية للخطة عنصر يشترط أن يكون أصحاب العمل هم المصدر الرئيسي للحكم على الاحتياجات (التقييم الذاتي)، بالإضافة إلى دور يقوم به «المجلس السويدي المعني بالهجرة» بهدف ضمان تماشيها مع الاتفاقات الجماعية، مع وضع ملاحظات النقابات في الاعتبار. كما يُسمح للانتقال بين أصحاب العمل بعد مرور سنتين، وإذا غيّر الأفراد وظائفهم أثناء الفترة الأولية، فيتعين عليهم التقدم لاستخراج تصريح عمل جديد. وتكون الفترة الأولية مدتها سنتين، ويمكن مدّها لأربع سنوات، ثم يمكن بعدها الحصول على إقامة دائمة. وأثناء الربع الأول من العملية، قُدِّم 24,000 طلب، بما يمثل نسبة 15% من إجمالي طلبات الدخول إلى السويد.

وانطلقت «خطة نيوزلندا للاعتراف بالعمالة الموسمية» (RSE) في نيسان/أبريل 2007، بوصفها جزءًا من جدول أعمال الحكومة المعني بالتنمية والابتكار، والتي تهدف إلى معالجة المشكلات الحادة التي عانتها قطاعات البستنة وزراعة الكروم، فيما يتصل بالعثور على عمال أثناء فترات ذروة البستنة وزراعة الكروم.

فيما يتصل بالعثور على عمال أثناء فترات ذروة العمل الموسمي. وبذلك، تقدم الخطة عددًا من فرص العمل الموسمية المحددة سنويًا.

وكان الغرض من خطة العمالة الموسمية (RSE) هو تجنب بعض سلبيات دورة العمل المؤقت ذي الأجر المنخفض، التي كان يُنظر إليها بوصفها غير مستدامة لكلا الطرفين، أصحاب العمل، والعمال الذين كان الكثير منهم غير نظاميين. ومن ثم، حال الانتقال إلى خطة العمالة الموسمية (RSE) دون تسلل العمال غير النظاميين إلى النظام، وعمل على اتصال أصحاب العمل الجدد بالحكومة. وأثناء فترة الانتقال كان مسموحًا لأصحاب العمل بالاحتفاظ بالعاملين الموجودين بالفعل في نيوزلندا لفترة محددة، وحسب شروط معينة.

وكانت النقطة المحورية التي تركزت عليها أهداف الحكومة النيوزيلندية وحركة النقابات، على السواء، والتي خضعت لقبول الرأي العام، هي توفير ما يضمن أن يوظف أصحاب العمل العمال النيوزيلنديين ويدربونهم أولا، قبل توظيف العمالة الخارجية. بيد أن الخطة تسمح لبلدان جزر المحيط الهادئ بأن يكون لعمالهم ذوي المهارات المنخفضة سوق دائم، شريطة أن يضعوا أساليب اختيار وتيسير ملائمة، ويساعدوا في ضمان عودتهم. وهكذا، تُمنح الفرصة لعمالهم للتدريب والحصول على أجور مناسبة، وتوسيع نطاق خبراتهم وعلاقاتهم. ولم يرد ما يفيد بوجود مشكلات حتى هذه اللحظة.

وجدير بالذكر أن خطة نيوزلندا للاعتراف بالعمالة الموسمية RSE ليست منخفضة التكلفة، ولن تصبح مستدامة اقتصاديًا إلا إذا حققت القطاعات المشتركة مكاسب إنتاجية وأخرى متصلة بالجودة، وذلك بشراكة مع مجموعة معروفة من العمال الذين يمكن الاعتماد علي عودتهم إلى البساتين ومزارع الكروم سنة بعد أخرى.

أدخل بلدان - السويد ونيوزلندا - في الآونة الأخيرة، بعض الإصلاحات التي تتماشى مع التوجيهات التي يقترحها هذا التقرير، على الرغم من أن الوقت لا يزال مبكرًا جدًا لتقييمها من حيث الأثر.

المصدر: حكومة السويد (2008) والبنك الدولي (2006a)

قطاع معروف بعجز العمالة فيه.

ويتطلب التوسع في قنوات الدخول النظامية اتخاذ قرارات بشأن القضايا الرئيسية التالية:

تحديد أعداد التدفق السنوية: يتعين أن تستجيب هذه الأعداد للأوضاع المحلية، وهناك عدة طرق لضمان ذلك؛ يمكن أن تُحدد الأعداد بناءً على طلب أصحاب العمل، مثال على ذلك: يلزم لفرد ما أن يكون لديه عرض عمل قبل الوصول؛ أو تُحدد بناءً على التوصيات التي تصدرها لجنة فنية، أو هيئة مماثلة، تنظر في التقديرات الواردة عن حجم الطلب، والآراء المقدمة من النقابات المهنية وأصحاب العمل وجماعات المجتمع المحلي. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك: تشكلت في أواخر عام 2007 اللجنة الاستشارية لشؤون الهجرة بالمملكة المتحدة بهدف تقديم المشورة بشأن ما يطلق عليه اسم «الوظائف التي تعاني عجزًا». ومن جانب آخر، تتمثل العيوب التي تقترن باشتراط وجود عرض عمل في أن القرار يفوّض فعليًا لأصحاب العمل الأفراد وليس لكيانات استشارية، وقد تكون تكاليف العملية للمهاجرين أعلى، وقد تصبح قابلية تحويل صاحب العمل مشكلة. ومن هنا يجب توخي الحيطة فيما يطلق عليه أصحاب العمل «احتياجات» لعمالة المهاجرين: فقد يكون ذلك لأن المهاجرين على استعداد للعمل لساعات أطول، أو لأنهم أكثر مهارة، أو كلا الأمرين. ويجب ألا يستخدم أصحاب العمل العمالة المهاجرة ذريعة للتهرب من التزاماتهم القانونية بتوفير الحماية الصحية الأساسية، والأمان، وضمان أدنى مستوى للمعايير في أوضاع العمل، وهي أمور يجب أن تُمنح لكافة العاملين بصرف النظر عن أصلهم.

قابلية تحويل صاحب العمل: يؤدي ربط الأشخاص بأصحاب عمل معينين إلى منعهم من العثور على فرص عمل أفضل، ومن ثم؛ يؤكد عدم فاعليته على المستوى الاقتصادي، وعدم الرغبة فيه على المستوى الاجتماعي. وخلص تقييمنا للسياسات إلى أن الحكومات عادةً ما تسمح بقابلية تحويل صاحب العمل للمهاجرين الدائمين ذوي المهارات العالية، وليس للعاملين ذوي المهارات المتدنية.

وعلى أي حال، ثمة علامات تلوح في الأفق عن حدوث تغيير، إذ بدأت دولة الإمارات العربية المتحدة في عرض أنواع من الكفالة القابلة للتحويل استجابةً لشكاوى المهاجرين بالتعرض للإيذاء[3]. ولعل الإصلاح

في عمالة الهجرة الوافدة الذي أدخلته السويد مؤخرًا (الوارد وصفه في المربع 5.1) هو النموذج الأكثر شمولا إلى يومنا هذا، فيما يتعلق بالتوظيف والفوائد الناجمة عن قابلية تحويل صاحب العمل، فيمكن تحويل تصاريح العمل، ومنح المهاجرين الذين يفقدون وظائفهم - لأي سبب كان - مهلة ثلاثة أشهر للعثور على عمل قبل إلغاء التأشيرة[4]. وجدير بالذكر أن صاحب العمل الذي يسافر إلى الخارج بحثًا عن توظيف العمالة، عادةً ما يسعى إلى تحديد فترة معينة لايجوز خلالها تحويل صاحب العمل، غير أنه حتى في هذه الحالات، هناك طرق لإضفاء درجة من المرونة، على سبيل المثال: السماح للمهاجر، أو لصاحب عمل آخر يرغب في توظيف المهاجر، بدفع رسوم لتعويض صاحب العمل الأصلي عن تكاليف التوظيف.

الحق في تقديم طلب بمد الإقامة وسبل الحصول على إقامة دائمة: يُترك هذا لتقدير الحكومة المضيفة، وكما هو الحال الآن، يخضع عادةً لمجموعة من الشروط المعينة.

ومع ذلك، فإن مد تصاريح الإقامة المؤقتة ممكن في الكثير من البلدان المتقدمة (مثل: كندا والبرتغال والسويد والمملكة المتحدة والولايات المتحدة)، وفي بعض البلدان الآخذة في النمو (مثل: الإكوادور وماليزيا). وقد يتوقف احتمال تجديد الإقامة نهائيًا على اتفاقات ثنائية. وتمنح بعض البلدان الفرصة للمهاجرين لتغيير أوضاعهم، من مؤقتين إلى دائمين، بعد انقضاء عدة سنوات من الإقامة النظامية (مثال، بعد مرور ست سنوات في إيطاليا، وبعد مرور خمس سنوات في البرتغال والمملكة المتحدة). وقد يكون هذا مشروطًا، مثلا، بسجل المهاجر في سوق العمل وغياب السوابق الجنائية[5].

توفير سبل تيسّر من الدائرية: يمكن أن تؤدي حرية الدخول والخروج بين بلدي المنشأ والمقصد إلى تعزيز الفوائد التي تعود على المهاجرين وبلدانهم الأصل، ونشير مجددًا إلى أنها يمكن أن تخضع للتقدير الذي يرتئيه بلد المقصد، أو لشروط معينة. كما أن قابلية تحويل الإعانات المتراكمة من التأمين الاجتماعي تعد مزية إضافية قد تشجع على الدائرية.

وما من شك أن قضية الوضع غير النظامي من القضايا التي يتطرق الحديث إليها في أي نقاش بشأن الهجرة الوافدة. ولا تزال الحكومات تستخدم نُهُجًا مختلفة لمعالجة هذه القضية؛ فتُعلن عن خططٍ للعفو وتظل مُطبقة لفترة محددة- وهي خطط استخدمتها بلدان أوروبية مختلفة وكذلك بلدان في أمريكا اللاتينية. وقد تمنح الآليات الإدارية المستمرة شكلا من أشكال الوضع القانوني على أساس تقديري - بناءً على الروابط الأسرية، مثلا، كما هو ممكن في الولايات المتحدة. وجرى أيضًا متابعة أشكال العودة الجبرية لبلد الأصل. وجدير بالذكر أن أيًا من هذه التدابير لا يخلو من إثارة الجدل. ويلخص المربع (5.2) التجارب الأخيرة المتعلقة بمنح المهاجرين الوضع النظامي[6].

قد تكون تجربة ما يسمى «نقاط التأهيل لاكتساب الوضع النظامي»، التي طُبقت في عدد من البلدان، السبيل الأكثر نجاحًا للتقدم[7]، فهي تسمح للمهاجرين غير النظاميين، الذين لديهم إقامة مؤقتة، بالعيش في البلد المضيف والعمل به ، لفترة محددة في البداية، ثم يجوز مدها أو جعلها دائمة من خلال استيفاء معايير مختلفة، مثل اكتساب اللغة، والحفاظ على وظيفة مستقرة، ودفع الضرائب. وليس هناك عفو أولي، وإنما إجازة مشروطة للانتقال من الوضع المؤقت إلى الإقامة الدائمة. ويحظى هذا النهج بمزية قوية وهي إمكانية كسب قبول القاعدة العريضة من الرأي العام.

ويشير التباين في التجربة الأوروبية إلى أنه من بين المكونات الأساسية لنجاح منح الوضع النظامي للمهاجرين: إشراك منظمات المجتمع المدني، وجمعيات المهاجرين، وأصحاب العمل، في التخطيط والتنفيذ، وتوفير ضمانات بعدم الطرد أثناء مراحل التنفيذ، وتحديد

**المربع 5.2 تجربة منح الوضع النظامي**

أدارت معظم البلدان الأوروبية بعض الأشكال من برامج منح الوضع النظامي، على الرغم من إنكار البعض بوجودها (النمسا وألمانيا)، وذلك بسبب مجموعة من الدوافع. وحسب حالات بعينها. وقد قدّرت دراسة حديثة أنه في أوروبا تقدم ما يزيد على 6 ملايين شخص للانتقال من الوضع غير النظامي إلى الوضع القانوني على مدار عقد من الزمان حتى عام 7002، فحصلت نسبة 08% من الطلبات على الموافقة. ويتفاوت الرقم من بلد لآخر تفاوتًا هائلا - إذ تصدرت إيطاليا أعلى الأرقام، وتلتها إسبانيا، ثم اليونان.

ولا تقتصر برامج منح الوضع النظامي على بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، فعلى سبيل المثال، يعني الاتفاق الإقليمي في أمريكا اللاتينية «السوق المشترك لبلدان المخروط الجنوبي» (MERCOSUR)، أن الأرجنتين أصدرت بموجبه تشريعًا نص على أن أي مواطن تابع لـ«السوق المشترك لبلدان المخروط الجنوبي» (MERCOSUR) وليس له أي سابقة جنائية يمكنه الحصول على إقامة قانونية. وفي جنوب أفريقيا، تسير الجهود في اتجاه منح الوضع النظامي للزمبابويين غير النظاميين، بدءًا باستخراج تصريح بالإقامة المؤقتة التي تمنحهم إمكانية الحصول على الرعاية الصحية والتعليم، وعلى حق الإقامة والعمل لمدة لا تقل عن ستة أشهر. وفي تايلاند، حصل 135,000 مهاجر على الوضع النظامي في بواكير عام 2008، رغم أنه في الماضي، أتبع منح الوضع النظامي ارتفاعٌ في معدلات الترحيل.

ولقد اشتدت حدة المناقشات حول مزايا منح الوضع النظامي وعيوبه. وترتبط الفوائد التي تعود على بلدان المقصد بالأمن وسيادة القانون، في الوقت الذي يحصل الأفراد والأسر ممن مُنحوا الوضع النظامي على وضع أفضل للتغلب على الإقصاء الاجتماعي والاقتصادي. فيما تتضمن العيوب بواعث القلق المتعلقة بتشجيع التدفقات المستقبلية، وإضعاف البرامج الرسمية المعنية بأعداد القبول، والطلبات المغشوشة. وفي الوقت ذاته، تعتمد فوائد منح الوضع النظامي اعتمادًا كبيرًا على السياق، فعلى سبيل المثال، يدفع الكثير من المهاجرين غير النظاميين الضرائب في الولايات المتحدة بالفعل؛ ومن ثم، تنخفض فوائد العوائد انخفاضًا كبيرًا عنها في بلدان بها حجم كبير من الاقتصاديات غير الرسمية، حيث يتم تجنب الضرائب على نطاق أوسع كثيرًا. وغالبًا ما خلصت الدراسات الاستقصائية المتعلقة بتجارب البلدان إلى أن الآثار الاجتماعية الاقتصادية لمنح الوضع النظامي جاءت مختلطة، مع عدم التحقيق الدائم للآثار الإيجابية المتوقعة، بشأن الأجور والقابلية على التحرك والتكامل.

المصدر: المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة (ICMPD 2009)، وتشيروتي (Cerrutti 2009)، ومارتن (Martin 2009b).

واضح للمعايير المؤهلة (مثلا: مدة الإقامة، وسجل العمل، والروابط الأسرية)[8]. ومن بين التحديات القائمة في الواقع العملي فترات الانتظار الطويلة. ومع وجود خطط تدار محليًا، كما هو الحال في فرنسا، يمثل اختلاف شكل المعاملة من منطقة إلى أخرى مشكلة إضافية.

ومن الأمور المثيرة للجدل،على وجه الخصوص، أعداد المجبرين على العودة . فلا تزال أعدادهم ترتفع ارتفاعًا يستوقف الانتباه في بعض البلدان، متجاوزة 350,000 في الولايات المتحدة، و300,000 في جنوب أفريقيا، وهذا في عام 2008 وحده. كما تظهر هذه الأعداد للمجبرين على العودة، التي خيمت حكومات البلدان الغنية في دفعها، في اتفاقات الشراكة بشأن الانتقال داخل الاتحاد الأوروبي[9]. ويتعاون الكثير من بلدان المنشأ مع بلدان المقصد من خلال التوقيع على اتفاقات إعادة الدخول، رغم رفض بعضها التوقيع حتى يومنا هذا، مثل جنوب أفريقيا.

ما الشكل الذي يجب أن تكون عليه سياسات التنفيذ الإنسانية؟ يؤكد الكثيرون على أن هناك حاجة إلى فرض بعض العقوبات على عمليات اختراق نقاط مراقبة الحدود، وعلى انتهاك قواعد العمل، وأنه بالإضافة إلى منح الوضع النظامي التقديري، يجب أن تجد قضية أعداد المجبرين على العودة مكانًا في جعبة السياسات، بيد أن تنفيذ هذه العقوبات يثير تحديات رئيسية، خاصةً في الحالات التي يكون فيها الأفراد المعنيون قد عاشوا وعملوا في البلاد لسنوات عديدة، وقد يكون من بين أفراد الأسرة من لديه إقامة قانونية. فعلى سبيل المثال، كشفت دراسة استقصائية أجريت مؤخرًا على السلفادوريين المرحّلين، عن أن ربع عددهم أقام في الولايات المتحدة لما يفوق عشرين سنة، وأن ما يقرب من أربعة أخماسهم كانوا يعملون في وقت ترحيلهم، بل إن الكثير منهم لديه أطفال ولدوا في الولايات المتحدة[10]. وفي بعض الأحيان، كان الإعلام في بلدان مختلفة، بما فيها المملكة المتحدة، يثير قضايا التهديد بالترحيل، والتي اتسمت-على وجه التحديد- بأنها غير إنسانية.

وتتضح ضرورة اتباع إجراءات لإنفاذ سيادة القانون في حالة التعرف على أفراد بلا وضع نظامي، فيجب احترام الحقوق الأساسية كما يجب وضع نظام يحاسب أصحاب العمل الذين يوظفون عاملين بلا وضع نظامي. وقد ظل هذا موضع نقاش في الولايات المتحدة، على سبيل المثال. ومن البديهي أن الإجراءات الرسمية المعمول بها لتحديد ما إذا كان لأحد الأفراد حق قانوني في الإقامة أم لا، أفضل من الطرد الفوري أو الجماعي الذي كان متبعًا في الماضي (مثل طرد ماليزيا للعاملين الإندونيسيين غير النظاميين في أوائل عام 2005)[11]. على الرغم من أن بعض الجوانب الإجرائية، مثل حق الحصول على المشورة، قد تمثل عبئًا ماليًا غير مرغوب فيه على الخزانة العامة في البلدان الآخذة في النمو. وبناءً على المعايير الدولية لحقوق الإنسان، أصدرت إدارة التفتيش على السجون بالمملكة المتحدة دراسة حول «توقعات احتجاز المهاجرين». بيد أن مجرد نشر موضوعات ذات صلة لا يكفل، بكل تأكيد، استيفاء المعايير المطلوبة. وفي بعض البلدان، تعمل المنظمات غير الحكومية على النهوض بالأوضاع المعيشية في معسكرات الاحتجاز - أحد الأمثلة على ذلك هو الصليب الأحمر الأوكراني. وتبدو التوجيهات، التي أصدرها الاتحاد الأوروبي مؤخرًا، بشأن إجراءات العودة خطوة إلى الأمام نحو تحقيق الشفافية وتوفيق القواعد، مع التركيز على إجراءات قياسية موحدة إما لطرد الأشخاص بلا وضع نظامي، أو لمنحهم وضع قانوني محدد المدة. ومع ذلك، لاقت هذه التوجيهات النقد باعتبارها غير كافية لضمان احترام حقوق الإنسان[12].

في حالة التعرف على أفراد بلا وضع نظامي، يجب اتباع إجراءات لإنفاذ سيادة القانون واحترام الحقوق الأساسية

### 5.1.2 كفالة الحقوق الأساسية للمهاجرين

ركز هذا التقرير على الانتقال، من خلال عدسة مكبّرة توسّع دائرة الحريات، بيد أنه لا يتحقق لجميع المهاجرين نيل كافة الحريات التي تبشر بها وعود الهجرة. وبناءً على المكان الذي يأتون منه وذلك الذي يتوجهون إليه، كثيرًا ما يجد الأشخاص أنفسهم مجبرين على مقايضة نوع من الحرية مقابل نوع آخر، في الأغلب من أجل الوصول إلى مصادر دخل أعلى، بالعمل في بلد لا يُحترَم فيه واحدٌ، أو أكثر، من حقوق الإنسان الأساسية. ومن المرجح أن المهاجرين الذين يفتقرون للموارد والشبكات والمعلومات وطرق التقدم بالمطالبات؛ يخسرون في بعض الأبعاد، مثلهم في ذلك مثل هؤلاء الذين يواجهون التمييز العنصري أو أشكال أخرى من التمييز. وقد تنشأ مشكلات كبرى لمن هم بلا وضع نظامي، وكذلك لأولئك الذين يعيشون في بلدان يصيب فيها الوهن هياكل الحوكمة والمحاسبة.

وينتمي اللاجئون إلى فئة قانونية ميزة من المهاجرين، وهذا بمقتضى احتياجهم للحماية الدولية؛ فلديهم حقوق معينة نصت عليها الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين لعام 1951 وبروتوكولات عام 1967، التي صدقت عليها 144 دولة (الشكل 5.1)[13]. وتوفر هذه الاتفاقات حماية خاصة لهؤلاء الفارين عبر الحدود الدولية هربًا من الاضطهاد.

وعلى نحو أعم، تحتوي المعاهدات الأساسية الست المعنية بحقوق الإنسان، التي صدّق عليها 131 بلدًا في جميع أرجاء المعمورة، على شروط شديدة اللهجة بشأن عدم التمييز، بما يكفل تطبيق الكثير من الأحكام الواردة فيها على المهاجرين[14]. وهذه الوثائق عالمية، وتنطبق على المواطنين وغير المواطنين على حد سواء، بما في ذلك هؤلاء الذين تحركوا أو بقوا، سواء أكان وضعهم نظاميًا أم غير نظامي. ومن بين الحقوق ذات الصلة المحددة، الحق في المساواة في ظل القانون، وفي عدم التمييز لأسباب عنصرية أو متعلقة ببلد المنشأ أو

غيرها من الحالات. وهذه قيود قانونية هامة تُفرض على تصرف أي دولة من الدول[15].

وفي الآونة الأخيرة، سارعت البروتوكولات المناهضة للاتجار في البشر وتهريبهم في حصد التأييد العام، معززةً الوثائق القائمة التي حصلت على 129 تصديقًا[16]. وتركز هذه البروتوكولات، التي تسعى إلى تجريم الاتجار في البشر، على الحد من نشاط الجريمة المنظمة وتيسير الهجرة القانونية بقدر أكبر من تركيزها على النهوض بحقوق الإنسان المعنية بالأفراد (النساء في المقام الأول)[17]. وقد سنّت دول عديدة هذه المبادئ في تشريعاتها الوطنية: أدخلت نسبة تقارب 80% من 155 دولة أُجري بشأنها استقصاء في عام 2008، ما ينص على جرم محدد بشأن الاتجار في البشر، وشكّلت نسبة فاقت نصف عدد هذه الدول وحدة شرطة لمكافحة الاتجار بالبشر[18].

وعلى هذا الصعيد، يتضح أن التقدم الذي أُحرز مرحب به، على الرغم من أن بعض المراقبين ألمحوا إلى أن ازدياد صرامة السياسات المعنية بشؤون الهجرة كثيرًا ما شجعت أيضًا على الاتجار بالبشر وتهريبهم[19].

وعلى الجانب المقابل، لم تُفض سلسلة المعاهدات التابعة لمنظمة العمل الدولية (ILO) التي أُقرَّت خلال القرن العشرين، والتي تسعى للنهوض بأدنى المعايير الملائمة للعاملين المهاجرين، إلى كسب تأييد واسع النطاق. وهناك عدة أسباب، من بينها: مجال الاتفاقيات وشموليتها، في مقابل الرغبة في إتاحة حرية التقدير للدول في مثل هذه المسائل. وفي عام 1990، شددت مجددًا الاتفاقية الدولية لحماية حقوق كافة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم على المبادئ الأساسية الواردة في معاهدات حقوق الإنسان، بل إنها ذهبت إلي أبعد من ذلك، على سبيل المثال، بإعطاء تعريف أشمل للتمييز، وبمنح ضمانات أقوى ضد الطرد الجماعي والتعسفي، وبكفالة حق المهاجرين النظاميين في التصويت والترشح للانتخاب. ومع ذلك، لم يوقع حتى تاريخنا هذا إلا 41 دولة، الخُمس منها فقط ينتمي إلى بلدان هجرة وافدة خالصة، فيما لم تتضمن أي منها بلدان من فئة دليل التنمية البشرية المرتفع جدًا (الشكل 5.1).

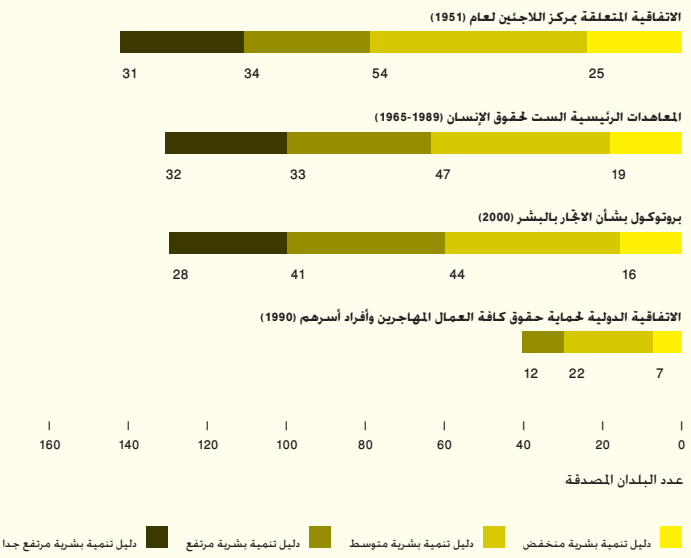
وبالنظر فيما وراء مضمون الشكل (5.1)، لدراسة أشكال الهجرة للبلدان المصدّقة على المعاهدات، وجدنا أن معظمها لديه معدلات هجرة وافدة ونازحة لا تصل إلى 10%. ومن بين البلدان التي تتجاوز فيها حصة السكان المهاجرين أو النازحين نسبة 25%، ظلت معدلات التوقيع منخفضة - فعلى سبيل المثال، لم يوقّع إلا 3 بلدان من إجمالي 64 بلدًا على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق كافة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، على الرغم من أن 22 بلدًا وقعت على المعاهدات الأساسية الست المعنية بحقوق الإنسان. وحتى من بين البلدان التي يتجاوز فيها صافي معدلات الهجرة إلى الخارج 10% من إجمالي عدد سكانها - والتي لديها حوافز قوية للتوقيع من أجل حماية عمالها في الخارج - تقل معدلات التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق كافة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. ولم يوقع على هذه الاتفاقية إلا 20% من حكومات البلدان التي بها معدلات عالية من الهجرة النازحة على مدار العقدين الماضيين تقريبًا، منذ ظهور الاتفاقية إلى حيز الوجود، فيما صدّق النصف على المعاهدات الأساسية الست المعنية بحقوق الإنسان، ووقع 59% على أحدث البروتوكولات المعنية بالاتجار في البشر.

ومن جهة أخرى، تظل البلدان، التي لم تصدّق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم كافةً، ملتزمة بحماية العاملين المهاجرين، من خلال معاهدات أساسية أخرى معنية بحقوق الإنسان. وتزوّد حاليًا هيئات رصد المعاهدات (TMBs)، التي تعمل في ظل الاتفاقيات القائمة، بمراجعات دورية تقدمها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR).

وتُظهر التحليلات الحديثة، التي نتجت عن عقد مضى في مشاورات بين هيئات رصد المعاهدات، أن الأحكام ذات الصلة بمعاهدات أساسية أخرى معنية بحقوق الإنسان، قد تلقي الضوء على المشكلات وتحمي حقوق المهاجرين، وهو ما واصلت الهيئات عمله على مدار هذه الفترة[20]. وحتى إن سعى كل بلد - بطبيعة الحال - إلى رسم صورة مثالية لسجله في حقوق الإنسان، فبإمكان هذه الهيئات رغم غياب آليات التنفيذ، التأثير من خلال ما يسمى «التشهير» بإلقاء

**الشكل 5.1 التصديق على معاهدة حقوق المهاجرين محدود**

التصديق على مجموعة منتقاة من الاتفاقات حسب فئة دليل التنمية البشرية في 2009




المصدر: مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC 2004)، الأمم المتحدة (UN 2009b)

الضوء على الحالات المشينة وباللجوء إلى ممارسة الضغط الأخلاقي أو السياسي.

ولطالما ترددت النداءات في جميع المنتديات العالمية لكفالة حقوق المهاجرين، كما مثّلته البيانات التي أصدرتها منظمات المجتمع المدني في المنتدى العالمي المعني بالهجرة الدولية والتنمية الذي انعقد في مانيلا في عام 2008. ومع ذلك، يتضح أيضًا أن التحدي الرئيسي لا يكمن في غياب الإطار القانوني لحماية الحقوق - فهناك سلسلة من الاتفاقيات والمعاهدات والأحكام القانونية العرفية قائمة بالفعل - وإنما في عدم فاعلية تنفيذ القانون. وفي إطار هذه الروح، وضعت منظمة العمل الدولية ILO في عام 2005 «إطار العمل متعدد الأطراف لهجرة اليد العاملة»، الذي يقدم خطوطًا إرشادية وممارسات جيدة داخل إطار غير ملزم، يقر بالحق السيادي لجميع الدول في تقرير سياساتها الخاصة المعنية بالهجرة. ويستوعب هذا النهج، الذي يعد نوعًا من أنواع «الوثائق شبه القانونية»، الاختلافات المتأصلة بين الدول، ويسمح بالتنفيذ التدريجي[21].

وحتى إن لم ترغب أي حكومة في التوقيع على اتفاقية رسمية، فلن يكون لديها سبب معقول لإنكار هذه الحقوق الأساسية للمهاجرين، مثل الحق في:

- المساواة في الأجور للأعمال المتشابهة، وفي العمل في ظل أوضاع عمل ملائمة، وفي الحماية الصحية والأمان.
- التنظيم والتفاوض الجماعي.
- عدم الخضوع للاحتجاز التعسفي، والحق في إجراء قانوني عادل في حالة الترحيل.
- عدم الخضوع للمعاملة الوحشية أو غير الإنسانية أو المهينة.
- العودة إلى بلدان المنشأ.

ويجب أن تتحقق هذه الأمور بجانب حقوق الإنسان الأساسية، مثل: الحرية، وأمن الشخص، وحرية المعتقد، والحماية ضد العمل الجبري والاتجار في البشر.

ومن جهة أخرى، كانت إحدى نقاط النقاش التي تعارض مسألة ضمان الحقوق الأساسية هي أن ذلك سوف يحد بالضرورة من أعداد الأشخاص المسموح لهم بالدخول، غير أن هذه المقايضة - كما أوضحنا في الفصل الثاني - ليست صحيحة، وفي كل الأحوال مثل هذه النقاط المثارة للنقاش ليست مسوّغة لأسباب أخلاقية.

وتقع المسؤولية الأولية لكفالة الحقوق الأساسية في الخارج على الحكومات المضيفة ؛ فالمحاولات التي قامت بها حكومات بلدان المنشأ، مثل الهند والفلبين، بطلب تحديد أدنى مستويات للأجور المدفوعة للمهاجرين، باءت بالفشل نتيجة غياب الاختصاصات حول هذا الأمر. ومع ذلك، يمكن أن توفر حكومات بلدان المنشأ الدعم فيما يتعلق بتقديم المشورة حول حقوق المهاجرين ومسؤولياتهم، من خلال مراكز للموارد البشرية الخاصة بالهجرة، والتوجيه اللازم في فترة ما قبل الرحيل حول الأمور المتوقعة في الخارج.

ويمكن أن تضطلع الخدمات القنصلية بدور هام في توفير قناة لتقديم الشكاوى والمطالبات الممكنة، فيما يمكن للاتفاقات الثنائية صياغة المبادئ الرئيسية. ومع ذلك، قد يؤثر الجهد الجماعي والمنسّق، الذي تقوم به بلدان المنشأ من أجل الارتقاء بالمعايير، تأثيرًا أكثر فاعلية من تأثير الجهود الفردية الوطنية.

وبالإضافة إلى ذلك، لأصحاب العمل والنقابات المهنية والمنظمات غير الحكومية وجمعيات المهاجرين دور يقومون به؛ فأصحاب العمل هم المصدر الرئيسي لما يحدث من انتهاكات للحقوق الأساسية، ومن ثم؛ يحتل سلوكهم مركزًا محوريًا. وعلى الجانب الآخر، سعى بعض أصحاب العمل لضرب مثل جيد بوضع مجموعة من مواثيق الشرف، وبإقامة شراكة مع برنامج المسؤولية لقطاع الأعمال من أجل حقوق العاملين المهاجرين، الذي يركز على حالات تغيب فيها الآليات الفعالة اللازمة لتنفيذ قوانين العمل القائمة[22]. ومن بين التدابير المتوفرة للنقابات المهنية والمنظمات غير الحكومية: إعلام المهاجرين بحقوقهم، والعمل من خلال المزيد من التنسيق مع أصحاب العمل والحكومات الرسمية بغية كفالة احترام هذه الحقوق، وتشكيل نقابات عمالية للعاملين المهاجرين، والدعوة إلى منح الوضع النظامي. وإحدى هذه المنظمات غير الحكومية الناشطة هي جماعة حماية العمال الأجانب في قطاع الزراعة في بوش دي رون (CODESTRAS)، التي تسعى لتحسين حالة العمال الموسميين في جنوب فرنسا من خلال رفع مستوى الوعي، ونشر المعلومات، وتوفير الدعم القانوني[23].

ومن بين الأدوار الهامة تحديدًا دور النقابات المهنية، فقد أولت اهتمامًا أكبر لحقوق المهاجرين على مدار الوقت. وتشير استقصاءات القيم العالمية التي أجريت في الفترة ما بين 2005 و2006 وغطّت 52 بلدًا، إلى ازدياد معدلات الانضمام لعضوية النقابات المهنية بين الأشخاص الذين لديهم خلفية مرتبطة بالهجرة: 22% من الذين لديهم رب أسرة مهاجر يشتركون في عضوية النقابات العمالية، مقارنةً بنسبة 17% ممن ليس لديهم أي مهاجر من بين أفراد الأسرة. ويتسع هذا الاختلاف خاصةً في البلدان المصنفة تحت دليل التنمية البشرية المنخفض[24].

وأخيرًا وليس آخرًا، يمكن أن يؤثر المهاجرون أنفسهم في الطريقة التي تنظر بها الجماعات والمجتمعات في بلدان المقصد إلى الهجرة الوافدة؛ فهي في بعض الأحيان، تعكس -جزئيًا- الرأي العام السلبي بشأن وقائع سابقة لسلوك غير قانوني مرتبط بالمهاجرين. وبتقديم الدعم اللازم لخلق مجتمعات وجماعات تتسم

**تقع المسؤولية الأولية لكفالة الحقوق الأساسية في الخارج على الحكومات المضيفة ... لأصحاب العمل والنقابات المهنية والمنظمات غير الحكومية وجمعيات المهاجرين دور يقومون به**

إن ترشيد «تلال الأوراق الإدارية» في بلدان المنشأ جزءٌ هام للحد من الحواجز أمام الهجرة القانونية

بقدر أكبر من الاندماج، حيث يفهم الجميع القانون ويحترمه - بما في ذلك المهاجرون؛ فينتهجون أشكالا سلمية للمشاركة، وإن لزم الأمر يعارضون. فقد يخفف ذلك عليهم من مخاطر الوقوع ضحايا لردود الأفعال السلبية هذه. كما يمكن للمجتمع المدني والسلطات المحلية الإسهام في دعم شبكات المهاجرين ومجتمعاتهم المحلية[25].

### 5.1.3 الحد من تكاليف العملية المرتبطة بالتحرك

مما لا شك فيه أن التحرك عبر الحدود تلزمه التكاليف الضرورية لإتمام العملية. فإذا كانت المسافة داخل البلد الواحد تمثل عائقًا أمام الحصول على وظيفة، فإنها تمثل عائقًا أكبر عبر الحدود الوطنية نتيجة للفجوات المعلوماتية، والحواجز اللغوية، واختلاف الأطر التنظيمية؛ مما يولّد حاجة إلى خدمات الوساطة والتيسير. ونظرًا لحجم التباين في الدخول بين البلدان المصنفّة تحت دليل تنمية بشرية منخفض، وأخرى مرتفع جدًا، فليس من الغريب وجود سوق للوكلاء الذين بإمكانهم التوفيق بين الأفراد والوظائف القائمة بالخارج، والمساعدة على اجتياز القيود الإدارية المرتبطة بالتحرك الدولي.

وفي ظل نظم الهجرة الحالية، عادةً ما تتركز التكلفة الرئيسية في المتطلبات الإدارية التي تشترط وجود عرض عمل مقدم من صاحب العمل الأجنبي قبل الرحيل. وفي آسيا خاصةً، يعتمد الكثير من المهاجرين على الوكلاء التجاريين من أجل تنظيم العرض، والقيام بكافة الترتيبات العملية. ومعظم الوكلاء يقومون بدور الوساطة على نحو أمين، ويتصرفون من خلال القنوات القانونية، غير أن بعضهم يفتقر للمعلومات الكافية عن أصحاب العمل أو العاملين أو كلا الطرفين، أو يسلك مسلكًا غير شرعي بتهريب الأشخاص عبر الحدود.

ومن جانب آخر، قد يمثل هذا السوق لخدمات الوساطة إشكالية. ففي أسوأ الحالات، قد ينتج عنه الاتجار في البشر، وسنوات من السخرة، والإيذاء العنيف، بل أحيانًا الموت. وإحدى المشكلات الأكثر شيوعًا هي الرسوم المرتفعة، خاصةً بالنسبة للعاملين ذوي المهارات المنخفضة. وكثيرًا ما تولّد الوساطة فائضًا من الفوائد التي تعود على جهات التوظيف، نتيجة لاجتماع القيود على أعداد الدخول مع حجم الطلب المرتفع على العمال ذوي المهارات المتدنية، ممن يفتقرون كثيرًا إلى معلومات كافية ولديهم قوة تفاوضية غير متكافئة. كما تبدو التكاليف مطردة عكسيًا، فترتفع مع تراجع مستوى المهارات، مما يعني، مثلا، أن عددًا قليلاً من الممرضات المهاجرات يدفعن رسوم التوظيف في حين يدفعها عدد كبير يمثل غالبية من يعملن مساعداتٍ في الأعمال المنزلية. وكثيرًا ما يدفع المهاجرون الآسيويون الذين يتحركون إلى بلدان الخليج نسبة، تتراوح بين 25 إلى 35 بالمائة من الدخل المتوقع اكتسابه على مدار سنتين أو ثلاث سنوات، مقابل رسوم التوظيف وغيرها من الرسوم[26]. وفي بعض الحالات، يفرض الفساد تكاليف إضافية، وقد يؤدي التوسع في التنظيم الإداري إلى نتائج عكسية؛ فهو يزيد من احتمالات تعريض المهاجرين للفساد، ويولّد أشكالا من الرسوم للوسطاء، والمسؤولين، وغيرهم ممن يستخدمون الرشاوى في النظام.

ويمكن للحكومات أن تساعد في الحد من تكاليف عملية التحرك للمهاجرين العاملين بعدة طرق، والمجالات الستة التي تستحق وضعها في الأولوية هي:

فتح القنوات ووضع النظم التي تسمح بحرية التحرك. على سبيل المثال، بفضل السوق المشترك لبلدان المخروط الجنوبي (MERCOSUR)، يستطيع العمال البوليفيون السفر إلى الأرجنتين بحرية أكبر، والوصول إلى معلومات عن وظائف وفرص عمل من الأصدقاء والأقارب؛ من خلال تعميق الشبكات الاجتماعية. ولوحظ تسارع نفس الديناميكية بعد توسيع الاتحاد الأوروبي في عام 2004. ومثال آخر هو تيسير إمكانية وصول العمال الموسميين عبر الحدود بين غواتيمالا والمكسيك.

الحد من تكاليف الحصول على الوثائق الرسمية وتيسيره، مثل: شهادات الميلاد ووثائق السفر؛ فترشيد «تلال الأوراق الإدارية» في بلدان المنشأ جزءٌ هام للحد من الحواجز أمام الهجرة القانونية[27]. ويجب التحليل على مستوى البلد وفتح قنوات الهجرة؛ من أجل تحديد أنواع التكاليف المطلوب دفعها مقدمًا وقيمتها، وقد تبدأ بالسفر مرات متعددة من القرية إلى العاصمة لاستخراج وثيقة السفر، وتنتهي بالرسوم لاستيفاء المتطلبات الأخرى لمرحلة ما قبل الرحيل، مثل الاختبارات الصحية، وتصاريح الشرطة، ورسوم التأمين، والضمانات المصرفية. ويذهب المهاجرون المتقدمون للانضمام إلى برنامج المكسيك-كندا إلى العاصمة ست مرات في المتوسط - وهو أحد المتطلبات التي دفعت الحكومة إلى عرض أجر لتغطية تكاليف السفر (على الرغم من أن ترشيد المتطلبات الإدارية قد يكون أكثر فاعلية)[28]. كما تنشأ بعض التكاليف من متطلبات يفرضها بلد المقصد. فعلى سبيل المثال، تطلب جمهورية كوريا من المهاجرين أن يتعلموا اللغة قبل الوصول: وعلى الرغم من أن التدريب على تعلم اللغة يرفع من مستوى الدخول ويعزز الاندماج، فهو يرفع كذلك من قيمة الديون قبل الوصول[29]. وقد حاول عدد من البلدان الإسراع في تخليص الأوراق الإدارية للمهاجرين، وتباينت درجات النجاح من بلد إلى آخر (المربع 5.3).

تمكين المهاجرين، من خلال الوصول إلى المعلومات، والحق في المطالبات في الخارج، وبناء شبكات اجتماعية أقوى. وهذه الأخيرة تحديدًا قد تفيد كثيرًا فيما يتعلق بسد الفجوة المعلوماتية بين العمال المهاجرين وأصحاب

العمل؛ مما يحد من الحاجة إلى وكالات توظيف مكلّفة، ويمكّن المهاجرين من انتقاء الوظائف من بين مجموعة أكبر تنوعًا من فرص العمل[30]. ففي ماليزيا، تتيح شبكات المهاجرين للإندونيسيين تعلم كيفية الاستعلام عن فرص عمل جديدة حتى قبل أن تصل أخبارها إلى المقيمين المحليين[31]. وبالمثل، ساعدت وسائل الاتصال المطورة المهاجرين المرتقبين في جامايكا في الحصول على معلومات أفضل[32]. كما أن مراكز المعلومات، مثل المشروع التجريبي الذي أطلقه الاتحاد الأوربي في باماكو بمالي في عام 2008، يمكن أن يزود المهاجرين المحتملين بمعلومات دقيقة (حتى وإن كانت مخيبة للآمال) حول فرص العمل والدراسة في الخارج.

تنظيم جهات التوظيف الخاصة، وذلك من أجل تجنب أشكال الإيذاء والغش، ولا تنجح عادةً أشكال الحظر، والسبب الجزئي هو أن الحظر لا يطبّق في أماكن المقصد على جهات التوظيف القائمة في أماكن المنشأ[33]. ومع ذلك، قد تكون بعض أشكال التنظيم فاعلة، على سبيل المثال، المسؤولية المشتركة بين أصحاب العمل وجهات التوظيف؛ مما قد يساعد على تجنب الغش والاحتيال. وفي الفلبين، تعامل جهات التوظيف باعتبارها «معاونة لأصحاب العمل»، فتُحاسب مجتمعة ومنفصلة في حالة عدم الالتزام بعقد معين؛ ومن ثم، تخاطر أي وكالة من وكالات التوظيف، عند اقتراف خطأ ما، بسحب ترخيص نشاطها، رغم أن تعليق الترخيص غالبًا ما يتجنب حدوثه بدفع الغرامة. وثمة وسيلة أخرى هي التنظيم الذاتي من خلال اتحادات قطاعات الأعمال، ومواثيق الشرف، وهي تهدف إلى الارتقاء بالمعايير الأخلاقية؛ ويمكن لهذه الاتحادات أن تجمع المعلومات المتعلقة بوكالات التوظيف ذات التاريخ السيئ وتنشرها، فضلا عن معلومات بشأن أفضل الممارسات. والكثير من هذه الاتحادات قائم في جنوب وشرق آسيا، على الرغم من أنه لم تظهر أية هيئة معنية بالتنظيم الذاتي، مماثلة لتلك الهيئات القائمة في البلدان المتقدمة، حيث يركّز معظمها على ضمان المعاملة الودية من جانب سياسات الحكومة المعنية بالهجرة تجاه قطاع التوظيف - مثل بنغلاديش والفلبين وسري لانكا. ويمكن لهذه الاتحادات أن تتطور مع الوقت لكي تؤدي دورًا أكثر فاعلية في كفالة مستوى جودة الخدمات، وإن لزم الأمر، توجه نقدًا لاذعًا إلى الأعضاء الذين يتساهلون في تطبيق المعايير.

إدارة مباشرة للتوظيف من خلال الوكالات العامة. تدير المنظمة الدولية للهجرة (IOM)، على سبيل المثال، برنامجًا في غواتيمالا يرسل عمال المزارع الموسميين إلى كندا بلا تكلفة يتحملها العامل.

ومع ذلك، ثمة نقاش دائر حول الدور الملائم للوكالات الحكومية. ففي معظم البلدان الفقيرة، تكون قدرة وكالات التوظيف الوطنية على التوفيق بين العاملين والوظائف المناسبة في الوطن الأم، ناهيك عن الوضع في الخارج، ضعيفة للغاية[35]. وتقضي بعض الاتفاقات الثنائية، مثل تلك التي وقّعتها جمهورية كوريا، أن يستخدم المهاجرون الوكالات الحكومية؛ مما دفع جهات التوظيف والعاملين على تقديم الشكاوى المتعلقة بارتفاع التكاليف وغياب الشفافية. وعلى الرغم من أن الرسوم التي تفرضها جهات التوظيف الحكومية أقل كلفة بعض الشيء، فإن التكاليف المتصلة بالوقت قد تكون باهظة، ومثبطة لهمم المهاجرين المرتقبين جراء استخدامهم للقنوات النظامية.

التعاون بين الحكومات. قد يقوم التعاون بين الحكومات بدور هام. فمسار كولومبو وحوار أبو ظبي هما مبادرتان أُبرمتا في الآونة الأخيرة بين الحكومات، وتهدفان إلى معالجة قضية تكاليف العملية وغيرها من القضايا، معالجة قائمة على التعاون؛ فقد أشرك حوار أبو ظبي، الذي انعقد لأول مرة في كانون الثاني/يناير 2008، ما يقارب اثنا عشر بلد منشأ، وعدة بلدان مقصد في دول منظمة التعاون الخليجي، وجنوب شرق آسيا، مع مشاركة الإمارات العربية المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة IOM باعتبارهما الجهتين المضيفتين. ويركز الحوار على إقامة علاقات شراكة رئيسية بين بلدان المنشأ والمقصد من أجل بحث موضوع العمل التعاقدي المؤقت، الذي يهدف من بين

**المربع 5.3 الحد من الأوراق الإدارية: تحدٍ تواجهه الحكومات والشركاء**

تعد «الإدارة الفلبينية للتوظيف فيما وراء البحار» نموذجًا رائعًا للحد من حجم انتشار الأوراق، رغم المتطلبات الإدارية الموسّعة. فهي تنظّم كافة جوانب التوظيف وتعمل بالتنسيق مع وكالات أخرى لكفالة حماية عمالها في الخارج. وقد حاولت إندونيسيا أن تحذو حذوها. ففي عام 6002، أسست «الوكالة الوطنية لتوظيف العمال المهاجرين الإندونيسيين وحمايتهم» (IKT2PNB)، رغم ما أفاد بأن انخفاض مستوى القدرة البيروقراطية وضعف التنسيق بين الحكومات قد نالا من فعالية الوكالة. وحاولت بعض البلدان معالجة قضايا متعلقة بفترات الانتظار والتكاليف، غير أن القليل منها أصابه التوفيق. ففي الغابون، وضعت الحكومة حدًا لفترة الانتظار لاستخراج وثائق السفر أقصاه ثلاثة أيام، إلا أنها ظلت عملية طويلة وشاقة. وبالمثل، وضعت حكومة ميانمار، في الآونة الأخيرة، سياسة لاستخراج وثائق السفر خلال أسبوع واحد، بيد أن الشكاوى المستمرة تشير إلى أن فترات الانتظار والطلبات على تقديم الرشاوى لا تزال أمرًا شائعًا.

ويمكن لبرامج المساعدات الإنمائية أن تدعم التطويرات الإدارية وتمولها من أجل تسجيل الوثائق الهامة، وإنهائها في فترات زمنية وتكاليف أقل؛ بما يتيح للحكومات أن تمنح مواطنيها وثائق سفر مناسبة بأسعار في متناول أيديهم. وأقامت بنغلاديش شراكة مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) UNICEF، حيث لا تصل معدلات تسجيل المواليد 10%.

المصدر: أجونياس (2008 Agunias)، وتيرتوسودارمو (2009 Tirtosudarmo)، ووزارة الخارجية الأمريكية (2009e)، وكوزلوفسكي (2009 Koslowski)، واليونيسيف (2007 UNICEF).

يعد الاندماج والتكامل أمرين حيويين من منظور التنمية البشرية

جملة أشياء، إلى وضع قاعدة معرفية بشأن اتجاهات سوق العمل وتقاسمها، ومنع التوظيف غير القانوني، وتعزيز مستوى الرفاهة وتدابير حماية العمال المتعاقدين على العمل.

ومن المقرر انعقاد جلسات تشاور مع الوزارات كل سنتين، وقد أتبع الإعلان مشروع تجريبي، في ظل مبادرة أقامتها حكومات الهند والفلبين والإمارات العربية المتحدة، لإجراء اختبار يحدد أفضل الممارسات لمختلف الجوانب المتعلقة بالهجرة المؤقتة والدائرية، بدءًا بمجموعة من العمال الفلبينيين والهنود في قطاعات الإنشاء والصحة والضيافة[37].

### 5.1.4 النهوض بمستوى النتائج التي تعود على المهاجرين وعلى مجتمعات بلدان المقصد

على الرغم من أن ترجيح الأدلة يشير إلى احتمال أن يكون الأثر الاقتصادي الكلي على الهجرة، على المدى البعيد إيجابيًا، فقد يتعرض السكان المحليون الذين لديهم مهارات معينة، أو يعيشون في أماكن معينة، لآثار عكسية؛ غير أنه من الممكن تقليصها كثيرًا، وموازنتها بسياسات وبرامج تعترف بوجود المهاجرين وتخطط لهم، بما يعزز الاندماج ويكفل عدم فرض أعباء على المجتمعات المستقبلة بغير داع. ويجب إدراك التكاليف الفعلية، والمتصورة، للهجرة الوافدة على مستوى المجتمع المحلي، والنظر في كيفية اقتسام هذه التكاليف.

ويعد الاندماج والتكامل أمرين حيويين من منظور التنمية البشرية، نظرًا للآثار الإيجابية الناجمة عنهما، والتي تعود ليس على المتحركين الأفراد وأسرهم فحسب، بل أيضًا على المجتمعات المستقبلة؛ كما أن الطرق المستخدمة للاعتراف بأوضاع المهاجرين الوافدين وحقوقهم وتطبيقها سوف تحدد مدى هذا التكامل. ففي بعض البلدان الآخذة في النمو، قد يمثل الدعم المقدم من أجل التكامل عاملا ملائمًا يُسهم في المساعدة الإنمائية.

ومع ذلك، قد تحتل الترتيبات المؤسسية والسياسية، في الغالب، أهمية أكبر مما للسياسات المعنية بتكامل المهاجرين. فعلى سبيل المثال، من المرجح أن يشكل مستوى جودة التعليم الرسمي في الأحياء السكنية الفقيرة أهمية، وهذا ليس للمهاجرين فحسب. وداخل هذا السياق الأشمل، تعد أولويات السياسات التي تهدف إلى النهوض بمستوى النتائج العائدة على المهاجرين ومجتمعات المقصد كالآتي:

توفير إمكانية الوصول إلى الخدمات الأساسية - ولاسيما التعليم والرعاية الصحية. وليست هذه الخدمات حيوية للمهاجرين وأسرهم فحسب، بل لها أيضًا آثار إيجابية على الغير في إطار أشمل، إذ يكمن السبيل إلى تحقيق الإنصاف في إمكانية الوصول إلى تلك الخدمات، وفي شكل المعاملة. ويشير استعراضنا إلى أن إمكانية الوصول عادةً ما تُقيد تقييدًا كبيرًا فيما يتعلق بالعمال المؤقتين والأشخاص بلا وضع نظامي. ويجب توفير إمكانية الوصول إلى التعليم على نفس الأساس والشروط التي تطبّق على المقيمين المولودين محليًا، والأمر ذاته ينطبق على الرعاية الصحية - على كلا المستويين، رعاية الحالات الطارئة في الحوادث أو حالات الأمراض الخطيرة، وتقديم الخدمات الوقائية، مثل التطعيم، وهي أيضًا خدمات تحقق عادةً أفضل المصالح للمجتمع كله، ولها أثر شديد الفاعلية على المدى البعيد. وتمنح بعض البلدان الآخذة في النمو، على سبيل المثال كوستا ريكا، المهاجرين إمكانية للوصول إلى خدمات الصحة العامة بغض النظر عن وضعهم[38].

مساعدة الوافدين الجدد على اكتساب مهارات اللغة. قد تسهم الخدمات في هذا المجال إسهامًا كبيرًا في تحقيق المكاسب لسوق العمل وفي الاندماج بوجه أعم. ويجب أن تصمم هذه الخدمات مع الأخذ في الاعتبار المعوقات الحياتية والعملية التي يواجهها المهاجرون. وتختلف احتياجات الأشخاص البالغين بناءً على ما إذا كانوا يعملون خارج المنزل أم لا، في حين أن الأطفال يمكنهم الوصول إلى البرامج المصممة على أساس التعليم المدرسي. ومن بين البلدان التي تقوم بممارسات جيدة أستراليا، التي تقدم دورات تدريبية متقدمة لتعليم اللغة للسكان المهاجرين والأصليين[39]. وتتضمن الأمثلة على برامج تعليم اللغة التي تستهدف الأطفال برنامج «النجاح للجميع» في الولايات المتحدة، الذي يوحّد التعليم الجماعي والفردي في مستويات التعليم ما قبل المدرسي والابتدائي[40]. وتقدم عدة بلدان أوروبية دورات لتعليم اللغة للوافدين الجدد من خلال برامج تقدمها الحكومة المركزية والمدارس النظامية والبلديات والمنظمات غير الحكومية، مثل البرنامج السويدي للمهاجرين الوافدين الذي يرجع تاريخ إعداده إلى عام 1965، وبرنامج «مرحبًا في البرتغال» الذي قُدم منذ عام 2001، وبرنامج سوق العمل الدانمركي الذي وُضع في عام 2007.

إتاحة فرصة العمل للناس. هذا هو أهم الإصلاحات للنهوض بنتائج التنمية البشرية للمهاجرين، خاصةً الفئات الأفقر والأضعف؛ وذلك لأن الوصول إلى سوق العمل أمر حيوي، ليس بسبب ما يرتبط به من مكاسب اقتصادية فحسب، وإنما أيضًا لأن العمل يزيد من حجم فرص نجاح الاندماج الاجتماعي زيادة كبيرة. ومن هنا، تؤدي القيود المفروضة على البحث عن عمل بأجر، مثل التقييد المطبّق على طالبي حق اللجوء السياسي واللاجئين في الكثير من البلدان الآخذة في النمو، إلى خسائر على المدين القصير والمتوسط على السواء، فهي تشجع على الاعتمادية وتدمر احترام الذات؛ لذا يجب إزالتها. أما إتاحة الفرصة للأشخاص للتنقل بين أصحاب العمل، فهو مبدأ إضافي أساسي توفره برامج

مصممة تصميمًا جيدًا، وتهتم بمصالح المهاجرين ولا تنحصر في مصالح أصحاب العمل. وفي بلدان عديدة، يواجه الوافدون الجدد كذلك مشكلات اعتماد مؤهلاتهم التي يأتون بها معهم من الخارج (المربع 5.4).

دعم الأدوار التي تقوم بها الحكومة المحلية. من الضروري إخضاع أي حكومة محلية قوية لمساءلة المستفيدين من الخدمات المحلية، وذلك في مجال تقديم خدمات أولية، مثل الصحة والتعليم. ومع ذلك، يرفض مسؤولون حكوميون في بعض البلدان وجود المهاجرين ضمنيًا؛ باستبعادهم من الخطط الإنمائية، والسماح بتنامي أشكال التمييز المنظّم. وللارتقاء بمستوى النتائج الفردية والجماعية المرتبطة بالهجرة؛ يجب أن تهدف الحكومات المحلية إلى الآتي[41]:

- تطوير دمج هياكل الحوكمة المحلية بغية التمكين من المشاركة والمحاسبة؛ (ب) تجنب الممارسات المؤسسية التي تُسهم في التمييز؛
- ضمان قيام القانون والنظام بدور ميسر، بما في ذلك خدمة شرطية مستجيبة وفاعلة؛
- توفير المعلومات ذات الصلة، لعموم الناس ولمنظمات المجتمع المدني، بما فيها جمعيات المهاجرين[42]، وأخيرًا،
- ضمان الإنصاف في التخطيط لاستخدام الأراضي بما يتماشى مع احتياجات الفقراء - على سبيل المثال، طرح خيارات للتخفيف من مستوى عدم الأمان في حيازتها وما يتصل به من معوقات.

معالجة القضايا المتعلقة بالموازنة المحلية، بما في ذلك التحويلات المالية لتمويل احتياجات محلية إضافية. تقع غالبًا مسؤولية توفير الخدمات الأساسية على عاتق السلطات المحلية، مثل المدارس والعيادات؛ مما قد يرهق موازنتها مع تنامي عدد السكان. وقد تفتقر القاعدة الضريبية إلى آليات للتعامل مع هذه المسؤوليات من أجل تقديم الخدمات. وفيما تؤدي الحكومات شبه الوطنية دورًا هامًا في تمويل الخدمات الأساسية، قد تسهم آليات إعادة التوزيع المالي في موازنة أشكال الخلل بين مخصصات العوائد والإنفاق. وعادةً ما تتم التحويلات بين الحكومات، عبر الدول والمحليات، على أساس معيارين في أقل تقدير: الاحتياج (مثل: السكان، ومعدلات الفقر، وما إلى ذلك)، والقدرة على توليد الدخل (حتى لا تثني عن القيام بالجهود الضريبية المحلية). ونظرًا لاختلاف الظروف والأهداف من بلد لآخر، ما من نمط وحيد ملائم يشمل جميع التحويلات عالميًا. ومن جهة أخرى، تتطلب المنح المقدمة للفرد الواحد حساب أعداد جميع الناس، بما فيهم المهاجرين غير النظاميين وأسرهم؛ وقد تُستخدم أيضًا التحويلات لاسترداد تكاليف معينة، خاصةً في مجال الخدمات الاجتماعية. فهناك نقاش قوي يؤيد المساواة في إمكانية الوصول.

ولا تفرط نظم التحويل، المصممة تصميمًا جيدًا، في اعتمادها على التخصيص، كما يجب أن تقدم المنح بطرق بسيطة وشفافة وموثوق فيها بقدر الإمكان[43].

معالجة التمييز وكراهية الأجانب. يمكن أن تعزز التدخلات المناسبة بين الحكومات والمجتمع المدني من التسامح على المستوى المحلي. وهذا الأمر هام، خاصةً حيث وُجد خطر وقوع العنف، على الرغم من أن ردود فعل السياسات غالبًا ما تحدث في الواقع العملي بعد حدوثه. وردًا على العنف الذي اندلع في كوت ديفوار، على سبيل المثال، مُرر قانون مناهض لكراهية الأجانب في آب/أغسطس 2008؛ بغية فرض عقوبات على السلوك الذي يحرض على هذا العنف[44]. ويمكن للمجتمع المدني كذلك العمل من أجل توليد مشاعر التسامح وحماية التنوع. كما ظهر في جنوب أفريقيا في الآونة الأخيرة، إذ بدأت شبكة خدمة الرسائل السريعة لهواتف المحمول حملة «لا لكراهية الأجانب» في أعقاب العنف الذي وقع في أيار/مايو 200845.

وثمة مثال آخر هو «حملة من أجل التنوع وحقوق الإنسان والمشاركة»، التي أعدها مجلس أوروبا بشراكة

**المربع 5.4** الاعتراف بالمؤهلات

يحظى الكثير من المهاجرين، خاصةً القادمين من البلدان الأفقر، بمؤهلات جيدة، غير أنهم لا يتمكنون من استخدام مهاراتهم في الخارج. حيث يندر في أوروبا، مثلا، تطبيق اعتماد هذه المهارات، حتى في وجود ترتيبات مؤسسية يُفترض أنها تيسر الاعتراف بها.

وهناك أسباب وراء عدم السماح بالاعتماد الفوري للمؤهلات. فعلى سبيل المثال، قد يصعب الحكم على مستوى جودة المؤهلات الأجنبية. وقد يكون ثمة أهمية تولى للمعرفة المحلية (مثال: المحامون، من حيث التشريعات المعمول بها).

ومن بين الإستراتيجيات المتاحة لتعزيز الاستفادة من المهارات والمؤهلات التي يتمتع بها الأجانب ما يلي:

- اتفاقات للاعتراف المتبادل. هذه الاتفاقات أكثر شيوعًا بين البلدان التي تتشابه فيها النظم التعليمية ومستويات التنمية الاقتصادية، مثل بلدان الاتحاد الأوروبي.
- التدقيق المسبق. يمكن للحكومات في كل من بلدان المنشأ والمقصد أن تدقق في أوراق المؤهلات للمهاجرين المحتملين قبل مغادرتهم. وقد كان لأستراليا السبق في اتباع هذا النهج. ولكن إذا كان الهدف الذي يرمي إليه فرد من الأفراد هو تعزيز تنميته البشرية من خلال الهجرة، فقد يكون الانتظار للحصول على اعتراف بالمؤهلات أكثر كلفة من محاولته أن يجرب حظه في بلد آخر، خاصةً إن لم يتمكن من ممارسة مهنته في موطنه الأصلي، أو كان يعمل نظير أجر متدني.
- النظر في الإسراع في الإجراءات. يمكن للحكومات التيسير بالنظر في الإسراع في إجراءات الاعتماد وتأسيس مكاتب وطنية لهذا الغرض. وقد تساعد دورات توجيهية وقصيرة، المهاجرين في ملء الخانات في الاستمارات والنماذج. وقد أقامت بعض الولايات الأمريكية مكاتب «الأمريكيون الجدد» لمساعدة الوافدين الجدد على تخطي ما قد يكون متاهة من الإجراءات، حتى للمهاجرين الداخليين.
- الاعتراف بالمهارات المكتسبة أثناء العمل. تُكتسب مهارات عديدة أثناء العمل وقد يُفتقر إلى وجود آليات للاعتراف الرسمي بهذه المهارات المكتسبة؛ ومن ثم، قد تسهل القدرة على الاعتراف بالمهارات المكتسبة أثناء العمل وإصدار شهادات بشأنها، من الاعتراف بمهاراتهم في الخارج.

المصدر: أيردبل (Iredale 2001).

من الضروري كفالة أشكال عادلة لمعاملة المهاجرين أثناء فترات الكساد

اللجنة الأوروبية والمنتدى الأوروبي للشباب، ويؤكد ذلك على دور الإعلام في محاربة الأحكام السلبية المسبقة ضد غجر شرق أوروبا المسلمين، ويمنح جوائز للبلديات الناشطة في مجال النهوض بمستوى الحماية والاندماج[46]. وبالطبع، سيحتاج الأمر إلى الوقت حيث يترسّخ التمييز والتوترات، ومن ثم يندلع العنف، خاصةً في الأماكن التي تضعف فيها سيادة القانون، كما سيحتاج إلى الجهد الجهيد والمساعي الحميدة لكي تؤتي هذه الجهود أُكُلها.

ضمان المعاملة العادلة أثناء فترات الركود. مثل هذا الموضوع أهمية عاجلة في عام 2009، لما أفادت به تقارير عن ردود أفعال عنيفة وعمليات ترحيل حول العالم. ومن بين الشروط التي يمكنها حماية العمال المهاجرين من المعاناة بغير داع ما يلي[47]:

- السماح لهؤلاء الذي سُرّحوا من عملهم بالبحث عن وظيفة جديدة، على الأقل حتى انقضاء مدة تصريح العمل والإقامة؛
- ضمان حق هؤلاء الذي سُرّحوا قبل نهاية عقود عملهم، في المطالبة بالحصول على تعويض نظير الفصل عن العمل، أو على إعانات البطالة أو كلا الأمرين، أنّى استحقوا هذه المطالبة؛
- التشديد على تطبيق قانون العمل بغية الحد من أشكال الإيذاء (مثل التأخر في دفع الأجور) إذ يشعر العمال بالخوف من فصلهم عن العمل فلا يتذمرون؛
- كفالة استمرار إمكانية الوصول إلى الخدمات الأساسية (الصحة والتعليم) وخدمات البحث عن فرص عمل؛
- دعم المؤسسات في بلدان المنشأ التي تساعد العمال المسرّحين على العودة، وتقدم المنح والدعم للتدريب؛
- تطوير البيانات المنفصلة - بما فيها بيانات عن معدلات التسريح والأجور، لكل قطاع وحسب النوع الاجتماعي - لكي تستطيع حكومات مجتمعات المنشأ إدراك التغييرات في فرص العمل في المستقبل.

وإذا اتخذت الحكومات هذه الأنواع من التدابير، قد تتحول الأزمة الاقتصادية إلى فرص لتعزيز أشكال أفضل للمعاملة وتجنب الصراع.

ويجب الإشادة بالجهود متى صارت مُستحقَّة، وثمة أمثلة على احتضان بعض حكومات الدول والحكومات المحلية للهجرة، واحتواء تبعاتها الاجتماعية والثقافية على نطاق أوسع. ويعد «الميثاق الأسترالي الغربي المعني بتعدد الثقافات» أحد الأمثلة المثيرة للاهتمام في الآونة الأخيرة، على مستوى التزام الدولة بالقضاء على التمييز وتعزيز التلاحم والاندماج بين الأفراد والجماعات[48]. وقد أصبحت بالفعل الكثير من التوصيات السابق ذكرها سياسة معيارية في بعض البلدان التابعة لمنظمة التعاون الدولي والتنمية OECD، رغم وجود تباينات شتى على مستوى التطبيق العملي. وثمة حاجة إلى إصلاحات أكثر جرأة في عدد من بلدان المقصد الرئيسية، بما فيها جنوب أفريقيا والإمارات العربية المتحدة، على سبيل المثال، إذ تبعد الجهود الحالية للتمكين كل البعد عن تحقيق نتائج إنمائية بشرية مواتية للأفراد والمجتمعات.

### 5.1.5 التمكين من الفوائد الناجمة عن الانتقال الداخلي

تتجاوز الهجرة الداخلية، من حيث أعداد الأشخاص، الهجرة الخارجية تجاوزًا شاسعًا، إذ يقدّر عدد 136 مليون شخص تحركوا في الصين وحدها، وفي الهند بلغ العدد 42 مليونًا، ليقارب مجموع هذين البلدين فقط الحصيلة العالمية للأشخاص الذين عبروا الحدود؛ مما يعكس حقيقة أن الانتقال ليس مجرد جزء طبيعي من التاريخ البشري، وإنما هو بعد مستمر من أبعاد التنمية والمجتمعات الحديثة، الذي يسعى الناس إلى الارتباط في إطاره بالفرص الناشئة ويغيرون ظروفهم تباعًا.

وعلى ضوء هذه الحقائق السابق ذكرها، يجب أن تسعى سياسات الحكومات لتيسير عملية الهجرة الداخلية، وليس إعاقتها. فيجب ألا تؤثر السياسات والبرامج القائمة تأثيرًا عكسيًا على هؤلاء الذين يتحركون؛ ومن المنطلق ذاته، يجب ألا تطلب من الناس أن يتحركوا من أجل الوصول إلى الخدمات الأساسية وفرص كسب العيش. ويفضي هذان المبدآن إلى سلسلة من التوصيات التي تقع كليةً داخل اختصاص كافة الحكومات المحلية لتنفيذها، وهي كالآتي:

إزالة الحواجز القائمة أمام الانتقال الداخلي. تمثل كفالة حصول الجميع على حقوق كاملة ومتساوية، مدنيًا واقتصاديًا واجتماعيًا، أحد الأمور الحيوية اللازمة لإزالة المعوقات القانونية والإدارية عن قابلية التحرك، ومحاربة التمييز ضد المتحركين. وكما يستعرض الفصل الثاني، أصبحت الحواجز الإدارية أقل شيوعًا منذ توقف التخطيط المركزي في أجزاء كبيرة من العالم - بيد أن بعضها لا يزال قائمًا على نحو ملحوظ، رغم عدم تمكنها، في العادة، من الحد من الانتقال بأي درجة تُذكر. وتتعارض هذه الحواجز مع القانون الدولي، ولكي تستطيع الحكومات صونها ويستطيع المتحركون التفاوض عليها فإن ذلك يحتاج إلى تكلفة ويستنفد الوقت، فالكثير منهم يختار السفر بلا وثائق مناسبة، ليصاب بخيبة الأمل لأنه لا يستطيع الوصول إلى الخدمات الرئيسية.

ويجب أن يحظى المهاجرون الداخليون بإمكانية متساوية للوصول إلى المجموعة الكاملة للخدمات العامة والإعانات الحكومية، خاصةً التعليم والصحة، بل أيضًا المعاشات والمساعدة الاجتماعية، أنّى توفرت هذه الخدمات.

وتمثل حرية التحرك أهمية خاصة للعمال الموسميين والمؤقتين، الذين عادةً ما يكونون من بين المهاجرين الأفقر، وكثيرًا ما يعاملون بإهمال أو يتعرضون لتمييز شديد. وقد تمثل هذه الأنواع من تدفقات الهجرة تحديات بالغة الحدة أمام السلطات المحلية المسؤولة عن توفير الخدمات، والتي يجب أن تتعلم كيف تستوعب التدفقات الإضافية للسكان؛ فلا يكفي القيام بإصلاحات جزئية تسمح للمهاجرين بالعمل ولكنها لا توفر لهم إمكانية الوصول إلى الخدمات على قدم المساواة (كما هو الحال في الصين). وقد استُحدثت إصلاحات في بعض الولايات في الهند - على سبيل المثال، تتيح للمهاجرين الموسميين الحصول على بطاقات تموينية مؤقتة - إلا أن تنفيذها ظل بطيئًا[49].

توفير الدعم الملائم للمتحركين في بلدان المقصد. يجب على الحكومات توفير الدعم الملائم للأشخاص الذين يتحركون داخليًا، تمامًا مثلما يجب القيام به من أجل الأشخاص القادمين من الخارج. وقد يتم ذلك بشراكة مع المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية. ويندرج بعض الأشخاص الذين يتحركون تحت الفئات المحرومة - بسبب الافتقار للتعليم والأحكام السلبية المسبقة على الأقليات العرقية والاختلافات اللغوية - ومن ثم، يحتاجون إلى برامج دعم مستهدفة. وقد يقدم الدعم في مناحي تمتد من البحث عن فرص عمل إلى التدريب على تعلم اللغة، كما يجب كفالة إمكانية الوصول إلى المساعدة الاجتماعية، وإلى غيرها من الاستحقاقات. وفي المقام الأول، أحد الأمور الحيوية هو ضمان تلبية الاحتياجات الأساسية: من رعاية صحية وتعليم. وقدمت الهند نماذج لدور الرعاية للأطفال، التي تديرها المنظمات غير الحكومية لمساعدة أبناء المهاجرين في الوصول إلى أماكن للمبيت، وتعليم مدرسي، وفصول إضافية لاستدراك ما فاتهم.

إعادة توزيع عوائد الضرائب. يجب أن تضمن الترتيبات المالية بين الحكومات إعادة توزيع العوائد لكي لا تتحمل المحليات الأفقر، حيث يعيش غالبًا المهاجرون الداخليون، عبئًا غير متناسب مع مواردها لتوفير ما يكفي من خدمات محلية عامة. وتطبق هنا المبادئ ذاتها المتعلقة بإعادة التوزيع المالي المعمول بها بشأن مكان المهاجرين الدوليين.

تعزيز الاستجابة. قد يبدو هذا الأمر بديهيًا، ولا يحتاج للإشارة إليه، غير أنه ضروري من أجل بناء قدرات الحكومات المحلية، ووضع البرامج اللازمة للاستجابة إلى احتياجات الناس. وقد تؤدي الحكومة المحلية، القائمة على الاندماج والخاضعة للمساءلة، دورًا محوريًا، ليس في توفير الخدمات فحسب، بل أيضًا في تجنب التوترات الاجتماعية والتخفيف من حدتها. فثمة حاجة إلى تخطيط حضري استباقي، بدلا من إنكار الواقع، وذلك من أجل تجنب التهميش الاجتماعي والاقتصادي الذي يعانيه المهاجرون. وتدعو الأهداف الإنمائية للألفية MDGs إلى وضع خطط عمل لخلق «مدن بلا أحياء فقيرة» تهدف، من بين جملة أمور، إلى تحسين مستوى الصحة العامة وتضمن حيازة الأراضي. ومع ذلك، ظل التقدم يسير بخطى بطيئة: فوفقًا لأحدث تقرير عالمي للأهداف الإنمائية للألفية MDG، يعيش ما يربو على ثلث سكان الحضر في العالم في ظل أوضاع عشوائية، متجاوزًا نسبة 60% في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى[50].

وتستجيب أحيانًا الحكومات لبواعث القلق المتعلقة بالأحياء الفقيرة وذلك بسعيها للحد من تدفقات المهاجرين إلى المدن، كما أوضحه استعراض إستراتيجيات الحد من الفقر (PRSs) المقدمة في الفصل الرابع. بيد أن هناك نهج لسياسات بناءة أكثر، ألا وهو تلبية احتياجات الأعداد المتنامية للسكان والتحول الديمغرافي، وذلك بمعالجة التحديات الخطيرة المتعلقة بالمياه والصحة العامة، التي كثيرًا ما تسود في المناطق الفقيرة. ويمكن ضمان أن توفر المدن المتنامية أوضاعًا معيشية ملائمة، بفضل التخطيط الاستباقي والموارد الكافية. وجاءت بعض المدن، نتيجة اعترافها بأهمية التنمية الحضرية المستدامة، بحلول مبتكرة من أجل النهوض بمستوى حياة سكان المدن. ويضرب الكثير المثل بتجربة سنغافورة مع التجديد الحضري، باعتبارها نموذجًا لأفضل الممارسات، حيث استُبدل بجميع العشوائيات تقريبًا إسكان عام مكون من أبنية متعددة الطوابق، تكمّلها وسائل نقل موسّعة، وإدارة بيئية مطوّرة. وتأتي أحدث الأمثلة على ذلك من الإسكندرية في مصر، حيث استُخدمت نُهُج المشاركة لوضع خطط متوسطة وطويلة الأجل من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية، وتطوير حضري للمناطق الفقيرة، وتجديد البيئة[51].

وأخيرًا وليس آخرًا، يشير الكثير من المهاجرين الريفيين إلى أنهم يُدفعون دفعًا للتوجه إلى المناطق الحضرية، وليس العكس، وذلك بسبب عدم كفاية الخدمات العامة في أماكن المنشأ القادمين منها. ومن هنا، يجب أن يمتد نطاق التوفير الشامل للخدمات، والبنية التحتية، إلى الأماكن التي تشهد هجرة خالصة إلى الخارج؛ مما سيوفر فرصًا للأشخاص من أجل تطوير المهارات اللازمة للإنتاجية والتنافس على فرص العمل في أماكنهم الأصل، في حين يعدّون أنفسهم كذلك لفرص عمل في أماكن أخرى إن اختاروا ذلك.

### 5.1.6 جعل الانتقال جزءًا مكملا للإستراتيجيات الإنمائية الوطنية

ارتكز الموضوع الرئيسي للمنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية لعام 2009، الذي أقيم في ضيافة اليونان، على تكامل الهجرة في الإستراتيجيات الإنمائية

قد تؤدي الحكومة المحلية، القائمة على الاندماج والخاضعة للمساءلة، دورًا محوريًا، ليس في توفير الخدمات فحسب، بل أيضًا في تجنب التوترات الاجتماعية والتخفيف من حدتها

قد تكون الهجرة إستراتيجية حيوية للأسر المعيشية والعائلات التي تسعى إلى تنويع سبل عيشها وتحسين مستواها

الوطنية؛ مما يفرض سؤالا أوسع نطاقًا عن دور الانتقال في الإستراتيجيات الرامية إلى النهوض بالتنمية البشرية. وساعدت تحليلاتنا لإستراتيجيات معدلات الفقر PRSs في تحديد مواقف السياسات الحالية ومعوقاتها، مع الاعتراف بأن الهجرة قامت بدور رئيسي في تشكيل الرؤى الوطنية للتنمية على مدار أوقات وفترات مختلفة في التاريخ.

والروابط بين الانتقال والتنمية معقدة، لأنه من الأفضل، غالبًا، أن ننظر إلى الانتقال بوصفه مكونًا من مكونات التنمية البشرية بدلا من اعتباره سببًا منفصلا أو أثرًا من آثارها. وتزداد العلاقة تعقيدًا لأن أعلى المكاسب الإنمائية من الانتقال، في الواقع، يحققها عامةً هؤلاء الذين يرحلون إلى الخارج - ومن ثم يبعدون عن مجال النُهُج الإقليمية التي ينصب تركيزها على المكان، والتي غالبًا ما تسيطر على تفكير السياسات.

وقد تكون الهجرة إستراتيجية حيوية للأسر المعيشية والعائلات التي تسعى إلى تنويع سبل عيشها وتحسين مستواها، خاصةً في البلدان الآخذة في النمو. وتمثل تدفقات المال إمكانيةً للنهوض بمستوى خير البشر، ولتنشيط النمو والحد من معدلات الفقر، سواء تم ذلك على نحو مباشر أو غير مباشر. ومع ذلك، لا يمكن للهجرة، لاسيما التحويلات، أن تعوض عن البيئة المؤسسية التي تقف حجر عثرة أمام التنمية الاقتصادية والاجتماعية على نحو أعم. وتبرز من واقع التجربة نقطة حساسة، وهي أهمية الأوضاع الاقتصادية الوطنية وقوة مؤسسات القطاع العام في التمكين من جني الفوائد من الانتقال على نطاق أشمل.

ولقد رأينا أن اختيارات الانتقال المتاحة للفقراء غالبًا ما تكون مقيّدة، وقد يكون السبب وراء ذلك هو التفاوت في مستويات مهاراتهم، غير أن ثمة سببًا آخر كذلك، ألا وهو الحواجز التي تقيمها السياسات والمؤسسات. والمطلوب الآن هو تحديد يرتبط بكل بلد، وبما فيه من معوقات محيطة باختيارات الناس، وذلك باستخدام بيانات وتحليلات كمية ونوعية. كما أن الأمر المهم، والمكمّل لهذا الجهد، هو تطوير البيانات بجانب القيام ببعض المبادرات، مثل المبادرة الأخيرة لوضع صورة لأشكال الهجرة (بدعم من اللجنة الأوروبية وغيرها من الشركاء المعنيين)؛ مما قد يلقي الضوء على الحواجز، ويعرض المحاولات المبذولة للنهوض بالإستراتيجيات الوطنية.

وتثير بعض الإستراتيجيات الوطنية القلق حول خروج الخريجين - وهي 8 إستراتيجيات من 48 إستراتيجية لمعدلات الفقر PRSs المعدة في الفترة ما بين عامي 2000 و200852. وثمة اتفاق عام يفيد بأن السياسات الجبرية للحد من أعداد الخروج، علاوة على تعارضها مع القانون الدولي، ليست السبيل الصحيح للمضي قدمًا، وذلك لأسباب أخلاقية واقتصادية على حد سواء[53]. ومع ذلك، تقل مساحة الاتفاق على شكل السياسات البديلة. ويستعرض المربع (5.5) مزايا الخيارات المختلفة.

وأخيرًا، رغم بُعد هذا الموضوع عن بؤرة اهتمام هذا التقرير، فإننا نؤكد على أهمية الجهود المستدامة لتعزيز التنمية البشرية في الوطن الأم[54]. وسيأتي بحث شامل عن مصادر نجاح وإخفاق التنمية البشرية، وما لها من تبعات على الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية؛ ليمثل الموضوع الرئيسي لتقرير التنمية البشرية القادم HDR، الذي سيسجل الذكرى السنوية العشرين للتقرير العالمي.

## 5.2 الجدوى السياسية من الإصلاح

ثمة قضية هامة، ترتكز على خلفية التشكك الشعبي بشأن الهجرة، وهي الجدوى السياسية لمقترحاتنا. ويؤكد هذا القسم على أن الإصلاح ممكن، فقط إن اتُخذت الخطوات اللازمة للتعامل مع بواعث قلق السكان المحليين، كي لا ينظروا بعد ذلك إلى الهجرة الوافدة باعتبارها تهديدًا لهم، أو لمجتمعهم، على حد سواء.

وفي الوقت الذي تشير الأدلة المتعلقة بالانتقال إلى مكاسب جمة تعود على المتحركين، وفي حالات كثيرة، إلى الفوائد التي تعود أيضًا على بلدان المقصد والمنشأ، يتعين على أي نقاش يدور حول السياسات الإقرار بأنه في الكثير من بلدان المقصد، المتقدمة والآخذة في النمو على السواء، ثمة مواقف بين السكان المحليين إزاء الهجرة يمكن وصفها في أفضل الأحوال بأنها على درجة قليلة من التسامح، وشديدة السلبية في الكثير من الأحيان. وتشير مجموعة من استطلاعات الرأي، وغيرها من الدراسات الاستقصائية، إلى أن المقيمين يرون الضوابط على الهجرة الوافدة ضرورية، بل إن معظمهم يفضل تشديد القواعد القائمة على الدخول، وليس تخفيفها. ومع ذلك، من الجدير بالاهتمام النظر في مواقف بعض البلدان حيث تأخذ الهجرة شكلا أكثر إيجابية فيها، رغم ارتفاع حصة السكان المهاجرين في عام 1995 ارتفاعًا كبيرًا، وظلت معدلات الزيادة على مدار العقد المنصرم مرتفعة[55]. وفيما يتعلق بشكل معاملة المهاجرين، تبدو الصورة أكثر إيجابية، وذلك نتيجة لتأييد الناس في كثير من الأحيان للمعاملة المنصفة للمهاجرين الموجودين بالفعل داخل حدودهم.

ونبدأ بالقضية المعقدة التي أثارت جدلا حول تحرير الدخول؛ فثمة ما يدل على انتشار حجم المعارضة ضده، غير أن الصورة ليست أحادية اللون كما تبدو للوهلة الأولى، وفيما يلي أربعة أسباب رئيسية تدعم ما نقول:

أولا، الكثير من الناس - كما أشير إليه في الفصل الرابع - على استعداد لقبول الهجرة الوافدة إذا توافرت فرص العمل. ويربط مقترحنا التحرير المستقبلي بحجم الطلب على العمالة، بما يؤدي إلى استجابة تدفقات المهاجرين إلى الداخل للوظائف الشاغرة على

**المربع 5.5 عندما يهاجر الأشخاص ذوو المهارات: بعض الخيارات المتعلقة بالسياسات**

ظل فرض الضرائب على المواطنين بالخارج - ويطلق عليه أحيانًا اسم «ضريبة باجواتي»xat itawgab» - مقترحًا قائمًا منذ حين، وسمة مستقرة من سمات نظام الضرائب في الولايات المتحدة. ويمكن إرجاعه إلى فكرة المواطنة وما تنطوي عليه من مسؤوليات، بما في ذلك دفع الضريبة، خاصةً من جانب المقتدرين. فإذا تسببت حواجز الدخول في عجزٍ في العمالة الماهرة في بلدان المقصد، ومن ثم ولدت دخولا أعلى لهؤلاء الذي يتمكنون من التحرك، فإن فرض الضريبة علي هذه الأجور هو أمر مناسب، ولا يؤثر في التوزيع العالمي للعمالة.

ومع ذلك، هناك عدة نقاط تعارض فرض الضريبة على الرعايا العاملين في الخارج، الذين قد يكونون بالفعل من مولي الضرائب في البلدان المضيفة الجديدة. أولا، قد يتم التنفيذ، إما على أساس تطوعي، أو من خلال ترتيبات ثنائية بشأن الضرائب. ولكن الناس لا يرغبون في دفع الضرائب - وليس هناك توافق في الآراء بين الحكومات فيما يتعلق بمدى الرغبة في فرض الضرائب على المهاجرين؛ لأنها، إلى حد كبير، عملية مكلفة على المستوى الإداري. وثانيًا، على الرغم من أن بعض المهاجرين النازحين يكون قد استفاد من الالتحاق بجامعة عامة في الوطن الأم، يكون البعض الآخر قد تعلم في الخارج، أو في جامعة خاصة. أما النقطة الثالثة، فتتعلق بالاستثمار وآليات أخرى من خلال التحويلات المالية، فغالبًا ما يولّد المهاجرون فوائد ضخمة للوطن الأم. وقد تحول الضرائب دون مرور هذه التدفقات وتدفع المهاجرين النازحين إلى التنازل عن مواطنتهم لصالح وطنهم الجديد.

ومن ثم، ظل تطبيق هذه الضرائب محدودًا للغاية. وحاول الفلبين، غير أن التجارب جاءت متباينة، وعُلّق تطبيق هذا النهج لما يقرب من عقد من الزمان. وتمنح اليوم معظم الحكومات، بما فيها الفلبين، المهاجرين النازحين إعفاءات من الضرائب.

وقد يكون البديل للتعويض عن الخسائر في المهارات هو التحويلات المباشرة بين الحكومات، وسواء كانت حزمة معونة إنمائية رسمية قائمة بذاتها، أو جزءًا منها، تتمتع هذه التحويلات بمزية متمثلة في بساطة العملية وكلفتها المنخفضة نسبيًا. ومع ذلك، يصعب قياس حجم الخسارة في المهارات، كما لن تعالج هذه التحويلات القضايا الأساسية التي تحفز على الخروج في المقام الأول، مثل: الخدمات التعليمية والصحية المنخفضة المستوى، وضعف الأسواق على نطاق الأفراد ذوي المهارات، أو أحد الأمرين.

ويمكن استبدال المعونة على نطاق كبير، كما أوضحت دراسات عديدة، فحتى وإن كانت المعونة المخصصة لدعم نظام التعليم الأعلى، فهي في الأغلب تدعم أي مجال تقرر الحكومة إنفاق المال عليه.

وربما تظل هناك مجموعة من الأسباب لمعالجة الهجرة النازحة الماهرة في تلك القطاعات، مثل قطاعي الصحة والتعليم، فتظهر احتمالات تباينات كبيرة بين الفوائد الخاصة والعامة والتكاليف ذات الصلة. ويتوقف تحديد أيٍ من نُهُج السياسات يحظى بميزة على الظروف المحلية؛ على سبيل المثال:

- الحوافز المستهدفة في شكل علاوات على أجور عمال القطاع العام: يجب أن يقاس مثل هذا النهج قياسًا دقيقًا، نظرًا لتأثيراته الممكنة على عرض العمالة. ويكمن المعوق الرئيسي في أن الاختلافات في الأجور غالبًا ما تكون شديدة التباين؛ حتى لا يمكن إدراجها داخل القدرة المالية للحكومات الضعيفة.
- التدريب المعد خصيصًا للمهارات المفيدة لبلدان المنشأ ولكن الأقل تداولا عبر الحدود: مثال على ذلك؛ في حين يتوفر سوق دولي للأطباء، قد يعزز التدريب على مهارات التمريض الحفاظ على الأشخاص ذوي المهارات، وقد يكون أيضًا متصلا اتصالا أكبر بالاحتياجات المحلية للرعاية الطبية.
- الإصلاح في مجال تمويل التعليم: قد يفسح المجال للقطاع الخاص بالتمويل؛ لكي لا يركز الأشخاص اعتمادهم على القطاع العام للحصول على التدريب، باعتباره سبيلا يمكّنهم من التحرك خارج البلاد. ولا يزال الفلبين يسير في هذا الطريق لتدريب ممرضيه.
- الاستثمار في تكنولوجيات بديلة: من خلال توفير الخدمات للأماكن البعيدة عن طريق الهاتف المحمول، أو عن طريق الهاتف باستخدام الإنترنت، أو الدخول على مواقع الإنترنت، وإتاحة الفرصة للمهارات التي تعاني عجزًا في العرض لاستفادة أعداد أكبر من الناس.
- المساعدة الإنمائية المستهدفة: أينما ارتبط الافتقار للمواهب بالابتكار والاستثمار - على سبيل المثال، في مجال الزراعة، يمكن للمساعدة الإنمائية أن ترتب مؤسسات البحث الإقليمية والمحلية حسب الأولوية.

على الرغم من المحاولة التي جرت لتوفير ما يحفز المهاجرين الماهرين على العودة، فإن نتائج التجربة جاءت مختلطة، وليس واضحًا أن هذا هو أفضل استخدام لمصادر التمويل الشحيحة بالقطاع العام، وتعتمد مدى فاعليتها، جزئيًا، على قوة المؤسسات في الوطن الأم الذي قد يعود إليه المهاجر، بل لعل الأمر الأهم، يتوقف على أداء البلد كله، وعلى فرص النجاح في المستقبل. وثمة ما يدل على أن عمليات العودة تحدث في جميع الأحوال عندما تقدم البلدان فرصًا جاذبة بالقدر الكافي. ومن بين الحالات الحديثة ذات الصلة، الصين والهند وموريشوس.

المصادر: كليمنس (Clemens 2009b)، وباجواتي (Bhagwati 1979)، وبومب (Pomp 1989)، والبنك الدولي (1998).

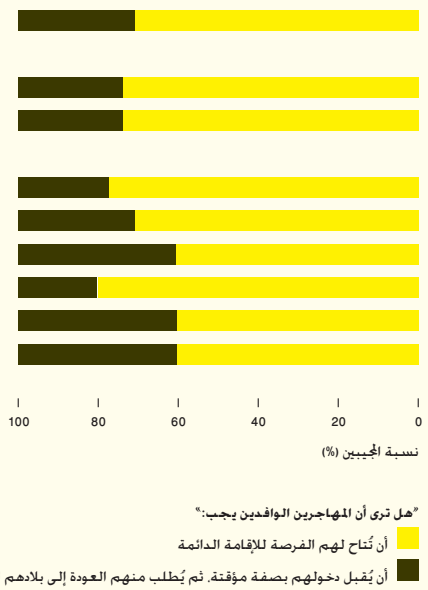
مستويات عديدة. وهذا يخفف من مدى المخاطر باستبدال المهاجرين بالعمال المحليين، أو بالتقليل من حجم العمالة المحلية لإفساح المجال للمهاجرين. وحقيقي أن الحكومات تطبق بالفعل هذه الأوضاع على نطاق واسع على دخول المهاجرين ذوي المهارات، ولاسيما الحكومات حيث الاقتصاديات المتقدمة. ومن هنا، يوصي مقترحنا بأن يمتد تطبيق هذا النهج ليشمل العمال ذوي المهارات المتدنية، مع ربطه ربطًا صريحًا بحالة سوق العمل المحلي واحتياجات القطاعات.

ثانيًا، قد يساعد تركيزنا على النهوض بمستوى الشفافية والكفاءة، فيما يتعلق بالسبل المفضية إلى الإقامة الدائمة للمهاجرين، في التعامل مع الانطباع الراسخ الذي يتشارك فيه الكثير من الناس المحليين، بأن جزءًا كبيرًا من الهجرة عبر الحدود يتعلق بالهجرة غير النظامية أو غير الشرعية.

وما لاشك فيه أن حجم القوى العاملة للمهاجرين غير النظاميين في الولايات المتحدة يشكل قضية سياسية كبرى، إذ لم يتم التوصل بعد إلى توافق في الآراء حول السياسات المعنية بهذه القضية. كما تحتل الهجرة غير النظامية مكانًا بارزًا في بلدان أخرى من

**الشكل (5.2) دعم فرص الإقامة الدائمة**

أشكال التفضيل للهجرة المؤقتة في مقابل الهجرة الدائمة، 2008




المصدر: الاتجاهات عبر الأطلسي (2008)

بلدان المقصد، سواء المتقدمة أو الآخذة في النمو. وما يثير الاهتمام أن ثمة بيانات حديثة تشير إلى تأييد هائل في البلدان المتقدمة لصالح الهجرة الدائمة، حيث تجاوزت نسبة المجيبين على الاستطلاعات 60% من يشعرون أن المهاجرين الشرعيين يجب أن يُمنحوا فرصة الإقامة الدائمة (الشكل 5.2).

ولكي يترجم هذا التأييد إلى فعل، يجب صياغة السياسات المعنية بالهجرة القانونية التي ترتبط صراحةً بمدى توافر فرص العمل، وتسويق هذا المفهوم لعموم الناس بغية تعزيز مستويات التأييد القائمة. كما يجب أن يتزامن هذا مع وضع تدابير تهدف إلى معالجة مشكلة الهجرة غير النظامية وتنفيذها، لكي يُسد الفراغ القائم في هذا المجال، والمتعلق بالسياسات، بما يمثله من مصدر قلق لعموم الناس. ومن ناحية أخرى، على الرغم من أن الهجرة غير النظامية واسعة النطاق غالبًا ما تتلاءم مع متطلبات أصحاب العمل، وكثيرا ما يتجنب صانعو السياسات الحديث عنها، فهي لا تفضي في كثير من الأحيان إلى نتائج عكسية على المهاجرين أنفسهم فحسب (كما سجلها الفصل الثالث)، وإنما تضعف كذلك مدى قبول مقترح تحرير قواعد الدخول؛ ومن ثم قبول الحالة برمتها. وعلى ذلك، يجب أن تتضمن الحلول المستدامة ما يحفز أصحاب العمل على توظيف المهاجرين النظاميين، وكذلك المهاجرين على تفضيل الوضع النظامي.

ثالثًا، تتشكل بعض المقاومة ضد الهجرة بسبب التصورات الشعبية الخاطئة لتبعاتها؛ فعلى سبيل المثال، يعتقد الكثيرون أن المهاجرين الوافدين يحدثون أثرًا سلبيًا على مستويات الدخول التي يحصل عليها المقيمون الحاليون، أو أنهم مسؤولون عن ازدياد معدلات الجريمة. ونجد القول بأنه كثيرًا ما يجري التعبير عن هذه المخاوف على نحو أكبر فيما يتعلق بالمهاجرين غير النظاميين، لاسيما وأن وضعهم مرتبط بتآكل الصرح القائم على سيادة القانون. وهناك عدة نُهُج عامة لمعالجة هذه القضايا تبشر بالخير، ومن أهمها: الحملات الإعلامية العامة، والأنشطة التي تهدف إلى رفع مستوى الوعي. ونظرًا لأن الهجرة قضية مثيرة للجدل، غالبًا ما تُستخدم المعلومات في الوقت الحالي بانتقائية من أجل تأييد النقاط التي تتبناها جماعات ذات مصالح معينة. ومن هنا، وعلى الرغم من أن هذه سمة طبيعية ومرغوب فيها باعتبارها من سمات النقاش الديمقراطي، فإنها قد تأتي على حساب الموضوعية وفهم الحقائق؛ على سبيل المثال، خلص استعراض أخير لعدد 20 بلدًا أوروبيًا إلى أنه في كل حالة من الحالات، يفوق العدد المتصور للمهاجرين الوافدين العدد الفعلي كثيرًا، وغالبًا بمعامل الضعف أو بما يزيد[56].

وعلى ذلك، بغية معالجة هذه الفجوات الشاسعة بين التصورات والواقع؛ يجب تزويد عموم الناس بقدر أكبر من الموضوعية فيما يتعلق بمصادر المعلومات والتحليلات بشأن حجم الهجرة ونطاقها ونتائجها. والسمة المتكررة من سمات النقاش الدائر حول الهجرة هي انتشار حالة من انعدام الثقة في الإحصاءات والتفسيرات الرسمية. وبما أن الهجرة تشكل قضية معقدة من الناحية السياسية، يجب إيلاء المزيد من الاهتمام بإطلاع الرأي العام على هذه المعلومات بطرق تقر وتحترم موضوعيتها ومدى موثوقيتها؛ فمن الممكن أن تستفيد الحكومات استفادة هائلة من المشورة الفنية التي تقدمها هيئات الخبرة، مثل اللجنة الاستشارية لشؤون الهجرة بالمملكة المتحدة. كما يجب وضع هذه الهيئات بمنأى عن الإدارة الحاكمة لكي يُنظر إليها باعتبارها حيادية.

رابعًا، تتشكل عادةً سياسات الهجرة من خلال تفاعل معقد يحدث بين أعداد كبيرة من الأطراف الفاعلة، التي تشكل بدورها جماعات مصالح مختلفة وتنتمي إلى أحزاب سياسية مختلفة؛ وبإمكان الجماعات المنظّمة حشد قواها بل إنها تفعل ذلك، من أجل تحقيق الإصلاح. ويتحقق ذلك غالبًا بتشكيل ائتلافات لمواصلة التغيير في بعض المجالات التي تتفق ومصالحهم[57]. فعلى سبيل المثال، كثيرًا ما احتل أصحاب العمل الطليعة في الدعوات التي تنادي بالتغييرات في قواعد الدخول استجابةً لأشكال العجز في العمالة أو في المهارات أو كلا المجالين. ويجب أن تقرر

بلدان المقصد صياغة السياسات المعنية بالهجرة، وأن تستهدف أعدادًا من المهاجرين من خلال عمليات سياسية تفسح المجال للنقاش العام، وتتيح الموازنة بين المصالح المختلفة. بالإضافة إلى ذلك، ما قد يكون مجديًا من سياسات على المستوى المحلي، يجب أن يخضع للنقاش والحوار محليًا، كما يجب أن يصاغ ليتواءم مع المعوقات المحلية. وخشية أن يأخذ النقاش حول الهجرة - من ناحية من النواحي - لهجة مفرطة في العنصرية، كثيرًا ما حجبت أصوات النقاش الدائر بشأن الهجرة بين الأحزاب السياسية والمنظمات الرئيسية بدرجة أكبر من المتوقع. وعلى الرغم من أن أسباب توخي التزام الحرص جديرة بالتقدير، فثمة خطورة في أن يؤدي النقد الذاتي إلى نتائج عكسية.

ومن جانب آخر، تعد أشكال معاملة المهاجرين مجالا آخر من مجالات السياسات؛ فقد يتضح أن الإصلاح أسهل مما كان متوقعًا لأول وهلة. ولا تتوافق المعاملة المنصفة للمهاجرين مع المفاهيم الأساسية للعدل فحسب، وإنما قد تفضي إلى فوائد مؤثرة في مجتمعات المقصد، من حيث التنوع الثقافي، ومستويات أعلى من الابتكار، وغيرها من الجوانب التي سبر أبعادها الفصل الرابع. وما من شك أن الأدلة تشير إلى توفر قدر كبير من التسامح بين عامة الناس تجاه الأقليات، وأن لديهم نظرة إيجابية بشأن التنوع العرقي. ومن ثم، تدل هذه المواقف على وجود فرص لبناء قاعدة كبيرة من توافق الآراء حول أشكال أفضل لمعاملة المهاجرين.

وتصب حماية حقوق المهاجرين، على نحو متزايد، في مصلحة بلدان المقصد الكبرى حيث تعمل أعداد كبيرة من رعاياها خارج البلاد[58]. وبحلول عام 2005، أصبح لدى ما يربو على 80 بلدًا حصصًا ضخمة من أعداد سكانها - أي ما يزيد على 10% - إما مهاجرين وافدين أو مهاجرين نازحين. ومما لاشك فيه، يمثل احترام هذه البلدان لحقوق المهاجرين هدفًا هامًا من أهداف السياسات؛ مما يشير إلى أن الترتيبات الثنائية أو الإقليمية التي تمكّن من المعاملة بالمثل، تقوم بدور هام في تفعيل الإصلاحات في نهج تنسيقي.

وفي الوقت الذي يصفو المجال للنهوض بمستوى المناقشات العامة وما ينتج عنها من سياسات، تقر مقترحاتنا كذلك بضرورة القيام باختيارات هامة وجد حقيقية، هذا فضلا عن الموازنات؛ وصُممت مقترحاتنا، تحديدًا، على النحو الذي يكفل استخدام المكاسب المولدة بفضل أشكال أكثر من تحرير الدخول استخدامًا جزئيًا لموازنة الخسائر التي تكبدتها مجموعات وأفراد بعينها. بالإضافة إلى ذلك، على الرغم من أن التكاليف المالية للهجرة ليست ضخمة في عمومها (كما أوضحه الفصل الثالث)، قد يكون هناك ما يدعو لاتخاذ التدابير السياسية التي تساعد على تحسين مدى فهم المشاركة في الأعباء. على سبيل المثال، تضع كندا رسومًا إدارية منذ فترة تجاوزت عشرة سنوات، شأنها شأن المملكة المتحدة التي اتبعت هذا النهج.

بالإضافة إلى ذلك، يجب عند صياغة السياسات معالجة قضية التكاليف المحتملة المرتبطة بالهجرة. وجدير بالذكر أن الصياغة المقترحة لحزمة الإصلاحات تكفل بالفعل أن عدد الوافدين يتحدد على حسب حجم الطلب على العمالة، ويساعد على التأكد من حصول المهاجرين على وضع نظامي. ويمكن أن تتضمن التدابير الإضافية تعويضًا للمجتمعات والمحليات، التي تتحمل نصيبًا من تكاليف الهجرة لا يتناسب مع الموارد المتاحة لديها، من أجل توفير إمكانية الوصول إلى الخدمات العامة وإعانات الرفاهة الاجتماعية؛ مما سيسهم في إزالة مشاعر السخط السائدة بين جماعات معينة ضد المهاجرين ، ويحد من تأييد الأحزاب السياسية المتطرفة في أماكن تشكل فيها الهجرة الوافدة قضية سياسية. ومثال على ذلك قد نجده في حالة التحويلات المالية للمدارس التي بها أعداد مرتفعة من التلاميذ المهاجرين، وهو تدبير يتخذه عدد من البلدان المتقدمة.

وثمة تدبير آخر هام للحد من العيوب التي قد يعاني منها المقيمون المحليون، ألا وهو الامتثال لمعايير العمل الوطنية والمحلية؛ ويمثل ذلك مصدرًا رئيسيًا لقلق النقابات العمالية وعامة الناس كذلك، وهو الأمر الجدير بالثناء لانزعاجهم من استغلال المهاجرين وإيذائهم، باعتباره إشارة واضحة إلى أن تقدم الإصلاح سيلقى القبول. ومن بين الأمثلة المعاصرة لاشتراك النقابات في صياغة الخطة وتنفيذها، بربادوس ونيوزيلندا والسويد، التي حسّنت بفضل هذا الإسهام من مستوى برامجها ومدى قبولها.

وأخيرًا، غني عن الذكر (إلا أن الحقيقة كثيرًا ما تكون عكس ذلك) أن المشاركة في صنع القرار تزيد من مدى قبول الإصلاح. وربما يمثل هذا التدبير أكثر التدابير أهمية والذي تستطيع الحكومات اتخاذه لكفالة التفاوض، والاتفاق بشأن التغييرات التي تدخل على سياسات الهجرة بين مختلف مجموعات أصحاب المصلحة. وثمة مثال على ذلك في هولندا، حيث قامت الحكومة بالتشاور المنتظم مع المنظمات المعنية بالهجرة، وبالمثل، استُخدمت في نيوزلندا «منتديات انطلاقة البدء» استخدامًا ناجحًا بهدف جمع أصحاب المصلحة لحل المشكلات القائمة في «خطة الاعتراف بالتوظيف الموسمي»[59].

لا تتوافق المعاملة المنصفة للمهاجرين مع المفاهيم الأساسية للعدل فحسب، وإنما قد تفضي إلى فوائد مؤثرة في مجتمعات المقصد

### 5.3 الخلاصة

بدأنا هذا التقرير بالإشارة إلى التفاوت الشاسع في التوزيع العالمي للفرص، وكيف أن هذا الأمر يشكل دافعًا رئيسيًا لتحرك الناس. وتشير رسالتنا الرئيسية إلى أن الانتقال يوفر «إمكانيات» لتعزيز التنمية البشرية - بين المتحركين والمقيمين، وغالبية الناس في مجتمعات

يوفر الانتقال «إمكانيات» لتعزيز التنمية البشرية - بين المتحركين والمقيمين، وغالبية الناس في مجتمعات المقصد

المقصد. ومع ذلك، قد تؤدي العمليات والنتائج إلى تبعات عكسية، أحيانًا على نطاق واسع؛ مما يفسح المجال لتطوير السياسات والمؤسسات، على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، تطويرًا ملموسًا. وتدعو حزمة مقترحاتنا الأساسية إلى رؤية جريئة، وتحدد جدول أعمال تصاحبه التحديات على المدى البعيد؛ وذلك من أجل اقتناص المكاسب الكبيرة التي لم تتحقق للتنمية البشرية من الانتقال الحالي والمستقبلي.

وتقدم المنتديات الدولية القائمة - وعلى الأخص المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية - فرصًا قيّمة لاستعراض التحديات والمشاركة في الخبرات. وعلى هذا المستوى، يجب أن تضاهي التشاورات « الفعل» على مستويات أخرى. ويمكن للحكومات، حتى على مستوى الفعل الأحادي الجانب، أن تتخذ التدابير للنهوض بمستوى النتائج التي تعود على المتحركين الدوليين والداخليين على السواء. وليست معظم توصياتنا مشروطة بإبرام اتفاقات دولية جديدة. فالإصلاحات الرئيسية المتعلقة بأشكال معاملة المهاجرين والنهوض بمستوى النتائج العائدة على مجتمعات المقصد، تقع كليةً داخل نطاق اختصاص الحكومات المحلية. وفي بعض الحالات، يجب اتخاذ الإجراءات على المستويات شبه الوطنية؛ لضمان الوصول إلى الخدمات الأساسية، على سبيل المثال.

كما يجب أن يقترن الفعل أحادي الجانب بإحراز تقدم في الترتيبات الثنائية والإقليمية. وقد وقعت الكثير من الحكومات، في بلدان المنشأ والمقصد على السواء، فضلا عن بلدان المرور، الاتفاقات الثنائية التي تُستخدم عادةً لتحديد الحصص، وصياغة الإجراءات، وتحديد أدنى حد من المعايير. وقد تؤدي الاتفاقات الإقليمية خاصةً دورًا هامًا في بناء القنوات للحركة الحرة.

ويمكن للإصلاحات، التي اقترحنا إدخالها على سياسات الحكومات والمؤسسات، أن تحقق مكاسب إنمائية بشرية هائلة، من قابلية التنقل داخل الوطن الأم وخارجه. كما يجب توفر قيادة ملتزمة من أجل دفع جدول الأعمال هذا إلى الأمام، والتشاور الموسّع مع أصحاب المصلحة، وشن الحملات الجريئة من أجل تغيير الرأي العام؛ بغية تحريك الحوارات والمناقشات المعنية بالسياسات إلى الأمام.