E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.9/1999/3
22 December 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة السكان والتنمية
الدورة الثانية والثلاثون
٢٢-٢٤ آذار/ مارس ١٩٩٩
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

إجراءات متابعة توصيات المؤتمر الدولي للسكان والتنمية

تقرير الندوة التقنية المعنية بالهجرة الدولية والتنمية التابعة لفرقة العمل المعنية بتوفير الخدمات الأساسية للجميع التابعة للجنة التنسيق الإدارية

تقرير الأمين العام

موجز

في القرار ١/١٩٩٧، أحاطت لجنة السكان والتنمية علما مع الاهتمام بعقد ندوة تقنية للخبراء المعنيين بالهجرة الدولية تحت رعاية الفريق العامل المعني بالهجرة الدولية التابع لفرقة العمل المعنية بتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع التابعة للجنة التنسيق الإدارية، وطلبت إلى رئيسة فرقة العمل أن تقدم من جديد تقريرا إلى اللجنة في دورتها الثانية والثلاثين لعام ١٩٩٩. وهذا التقرير يشكل استجابة لذلك الطلب. وهو يوجز المداولات التي دارت أثناء الندوة التقنية المعنية بالهجرة الدولية والتنمية التي عقدت بلاهاي في هولندا بالفترة من ٢٩ حزيران/يونيه إلى ٣ تموز/يوليه ١٩٩٨.

* E/CN.9/1999/1.

98-40269 150199 220199

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١-٣	٣
أولا - أبعاد الهجرة الدولية	٤	٤
ثانيا - الهجرة الدولية والتنمية	٥-٦	٤
ثالثا - تحليل العوامل المؤدية إلى الهجرة الدولية	٧-١١	٥
رابعا - تناول تشغيل المهاجرين خارج نطاق القانون	١٢-١٣	٧
خامسا - تحسين موقف المهاجرين والمقيمين الأجانب في البلدان المستقبلة: قضايا اجتماعية وثقافية	١٤	٩
سادسا - تحرير القدرات الإنمائية للمهاجرين العائدين	١٥	١٠
سابعا - الاستجابة لوصول ملتمسي اللجوء	١٦-١٧	١٠
ثامنا - جلسة الندوة بشأن اتجاهات السياسة في المستقبل	١٨-١٩	١١
تاسعا - نشر نتائج الندوة التقنية	٢٠	١٢
المرفق - قائمة الوثائق		١٣

مقدمة

١ - عـُقدت الندوة التقنية المعنية بالهجرة الدولية والتنمية بلاهاي، هولندا، في الفترة من ٢٩ حزيران/يونيه إلى ٣ تموز/يوليه ١٩٩٨. وقد نـُظمت من قبل فريق الأمم المتحدة العامل المعني بالهجرة الدولية التابع لفرقة العمل المعنية بتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع التابعة للجنة التنسيق الإدارية، بوصفها جزءا من أنشطة المتابعة المتعلقة بتنفيذ التوصيات التي اعتمدها المؤتمر الدولي للسكان والتنمية (القاهرة، ١٩٩٤) ومؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (كوبنهاغن، ١٩٩٥) والمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة (بيجين، ١٩٩٥). وقد استضافت حكومة هولندا هذه الندوة التي عقدت بوزارة خارجية هولندا. وقدمت حكومات النمسا والنرويج وهولندا دعما ماليا. وحضر الندوة ٤٩ خبيرا مدعوا من ٣٣ بلدا، وممثلو المنظمات والوكالات التي نظمت الندوة وهي الأمانة العامة للأمم المتحدة (شعبة السكان واللجنة الاقتصادية لأوروبا واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي) ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة، وممثلو المنظمات الحكومية الدولية الأخرى، وممثلو البلد المضيف وهو هولندا، وممثلو المنظمات غير الحكومية، وعلماء من الجامعات ومعاهد البحث بنيوزيلندا وغيرها من البلدان. وترأس الندوة السيد ديرك فان دي كا (هولندا). وعمل السيد ستيفن كاسيلز (النمسا) كمقرر. وتحدث ممثلون رفيعو المستوى للوكالات المنظـّمة في الدورة الافتتاحية، التي تضمنت خطابا رئيسيا من جانب أحد كبار المسؤولين بالحكومة الهولندية.

٢ - وبحثت اللجنة قضايا السياسة العامة البارزة المتصلة بالهجرة الدولية والتنمية؛ ونظرت في طرق تحسين المعارف المتعلقة بأسباب الهجرة؛ وقيمت مدى فعالية سياسات الهجرة والتدابير ذات الصلة على صعيد البلدان. وفيما يتصل بالهجرة من أجل العمل، ناقشت الندوة المشاكل المترتبة على التشغيل غير المشروع للمهاجرين الدوليين، وقدمت أفكارا للمساعدة في إدراك كنه فعالية التدابير المتخذة من قبل بلدان المنشأ لحماية عمالها المهاجرين بالخارج. وكان هناك تحليل للحالة الاجتماعية الثقافية للمهاجرين على المدى الطويل في إطار مجموعة متنوعة من السياقات، كما قـُيـِّمت التدابير المتخذة لمنع إبعادهم إلى هامش المجتمع. ومن منطلق التسليم بأهمية الهجرة العائدة، بحثت الندوة آثار هذه الهجرة بالنسبة لبلدان المنشأ، والمشاكل المترتبة على حدوث تدفقات كبيرة من المهاجرين العائدين. وفي النهاية، كرست الندوة اهتماما خاصا للهجرة القسرية والاستجابات المتغيرة بشأنها في شتى مناطق العالم. ومن خلال تغطية مثل هذه المجموعة المتنوعة من القضايا وإيلاء اهتمام خاص لموضوع تقييم سياسة الهجرة، فإن الندوة تكون قد اضطلعت بمساهمة كبيرة في عملية استعراض وتقدير برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية[1]. وقـُدم إلى الندوة ما مجموعه ٣٠ ورقة بحثية تقنية تتضمن دراسات إفرادية قطرية مختلفة. ويتضمن مرفق هذا التقرير قائمة بالورقات المقدمة. وبفضل القيام بدراسة كاملة لقضايا السياسة العامة البارزة، فإن اللجنة تكون قد سعت لتحسين المعارف اللازمة للتوصل إلى إدارة أفضل للهجرة المنظمة بوسائل من شأنها أن تفيد على نحو أكيد كلا من البلدان المرسلة والمستقبلة.

٣ - وركزت الندوة على الحقيقة القائلة بأن الهجرة الدولية تفرض تحديات كبيرة على المجتمع الدولي، وهي تحديات مروعة بسبب انتشار مفاهيم سلبية عامة عن الهجرة الدولية إلى جانب محدودية الاعتراف عموما بالمساهمات الكبيرة التي قد يقدمها المهاجرون إلى البلدان المضيفة. ونقص البيانات المتعلقة بالهجرة الدولية يشكل عاملا من العوامل التي أسهمت في سوء تفهم الهجرة الدولية على نحو عام.

أولا - أبعاد الهجرة الدولية

٤ - تبين من أحدث التقديرات العالمية لعدد المهاجرين الدوليين، التي ترجع إلى عام ١٩٩٠، أنه كان يوجد ١٢٠ مليون من المهاجرين الدوليين في ذلك الوقت، مما يناهز ٢ في المائة من سكان العالم. وفيما بين عامي ١٩٦٥ و ١٩٩٠، زاد عدد المهاجرين الدوليين بمعدل معقول يبلغ ١,٩ في المائة سنويا، ومع هذا، فإن معدل النمو قد تزايد بين عامي ١٩٨٥ و ١٩٩٠. وبصفة عامة، شكل المهاجرون الدوليون نسبة ٤ في المائة من السكان بالبلدان المتقدمة النمو في عام ١٩٩٠، بالقياس إلى وجود نسبة مستقرة تقريبا تبلغ ١,٦ في المائة فيما يتصل بالبلدان النامية. واتسم المهاجرون الدوليون، مع ذلك، بطابع التركز على نحو غير متساو في بعض البلدان والمناطق الفرعية. ومافتئ عدد من البلدان المتقدمة النمو، التي تتضمن ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية، يستقبل أعدادا كبيرة من المهاجرين منذ عام ١٩٨٥. وفي العالم النامي، وبالإضافة إلى تدفقات اللاجئين في أفريقيا وآسيا، اتجهت أعداد كبيرة من العمال المهاجرين نحو البلدان المنتجة للنفط بغربي آسيا منذ عام ١٩٨٥، كما أن اليابان والبلدان المصنعة حديثا قد اجتذبت هجرة عمالية كبيرة. وعلاوة على ذلك، أدى تفكك الدول في أعقاب انتهاء الحرب الباردة إلى تحركات سكانية ملموسة فيما بين الدول المستقلة حديثا، كما أن هذه التحركات قد اتجهت أيضا إلى بلدان أخرى. وأصبحت مشاركة الإناث في الهجرة الدولية، وهي مشاركة لم تزد كثيرا بالمعدلات المئوية على الصعيد العالمي (حيث ارتفعت النسبة من ٤٧ إلى ٤٨ في المائة من كافة المهاجرين فيما بين عامي ١٩٦٥ و ١٩٩٠)، أكثر وضوحا في مناطق ما وأيضا في أنواع بعينها من التدفقات.

ثانيا - الهجرة الدولية والتنمية

٥ - تبين من دراسة العلاقات المتبادلة بين الهجرة الدولية والتنمية أن مرحلة التنمية التي شهدتها البلدان كان لها تأثير كبير على الهجرة الدولية التي تعرضت لها، حيث أن هذه المرحلة قد حددت مستوى تمشيها مع الاقتصاد العالمي. وعولمة رؤوس الأموال والتدفقات التجارية، إلى جانب زيادة آليات التعاون الاقتصادي الإقليمي، كانت لها آثار فعلية على الهجرة. وكان ثمة دليل، علاوة على ذلك، على أن الهجرة الاقتصادية قد تحفز على الهجرة إذا ما تضمنت التكتلات التجارية الإقليمية مراحل مختلفة للتنمية. وبالتالي، وفي حالة اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، الذي أبرم بين كندا والمكسيك والولايات المتحدة، تدعمت بالفعل تدفقات الهجرة من المكسيك إلى الولايات المتحدة، وهذه التدفقات لم تهبط منذ التصديق على الاتفاق. وعلاوة على هذا، وحتى مع افتراض أن اقتصاد المكسيك سوف ينمو بمعدل قوي، فإنه يتوقع للهجرة أن تظل قائمة بمستويات معقولة حتى عام ٢٠٣٠ على الأقل. وقد ارتؤي بالتالي أن ثمة أهمية لالتماس حلول

ثنائية للمشاكل المترتبة على هذه الهجرة وأيضا لإيجاد طرق لاستيعابها. وفي الجنوب الأفريقي، مافتئت جنوب أفريقيا تشكل لحقبة طويلة عامل الجذب الرئيسي في المنطقة، ومع هذا، فإن المشاكل التي تواجه هذا البلد في فترة ما بعد الفصل العنصري تقلل من قدرته على امتصاص اليد العاملة المهاجرة. وهبوط الهجرة العمالية القانونية إلى جنوب أفريقيا كان له آثار ضارة على احتمالات التنمية بالبلدان المجاورة، حيث أن كثيرا منها يعتمد على التحويلات المالية القادمة من العمال المهاجرين. ويجري في الوقت الراهن الاضطلاع بالتعاون الاقتصادي فيما بين بلدان المنطقة، وذلك عن طريق مختلف المنظمات الحكومية الدولية، مثل الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. وقد حاولت هذه الجماعة أيضا أن تنسق الجهود المتصلة بإدارة الهجرة الدولية، ولكنها لم تحقق حتى الآن إلا قدرا ضئيلا من النجاح. واتخذت جنوب أفريقيا من جانب واحد تدابير لتشديد إغلاق حدودها وتقليل الهجرة غير الموثقة، رغم أنها لا تزال تحبذ دخول المهاجرين من ذوي المهارات التي توجد حاجة إليها. وقد نظر إلى التعاون الإقليمي بشأن إدارة الهجرة الدولية باعتباره محاطا بمعوقات كبيرة عند وجود حدود مشتركة بين بلدان تتباين فيها فوارق الدخل بمقدار ٤٠ ضعفا، كما هو الحال في الجنوب الأفريقي.

٦ - وبحثت الندوة مدى تأثر الهجرة فيما بين بلدان الجنوب بفعل عوامل من قبيل الفقر والتدهور البيئي. وقد أجري تحليل اقتصادي قياسي يربط في جملة أمور مستويات الدخل وإزالة الأحراج في بلدان المنشأ بمعدلات الهجرة منها نحو البلدان المتقدمة النمو، وتبين من هذا التحليل أن مستويات الدخل المنخفضة تقلل الهجرة، في حين أن الدخول التي تتجاوز عتبة بعينها تزيد منها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المستويات المتزايدة من إزالة الأحراج تميل إلى زيادة الهجرة. وتبين من هذه النتائج ومن استعراض للنتائج المترتبة على دراسات أخرى أن الصلات بين الفقر أو تدهور البيئة والهجرة الدولية صلات معقدة. ومن جراء ارتفاع التكاليف المتكبدة في الهجرة الدولية، فإن الفقر يقلل عموما من القدرة على الهجرة اللهم إلا إذا كانت هناك عوامل أخرى تقسر السكان على المشاركة في "الهجرة من أجل البقاء". وكان من المنتظر بصفة أساسية أن يؤثر تدهور البيئة بأسلوب غير مباشر على الهجرة، حيث أنه يؤثر على الأحوال الاقتصادية، وهذه الأحوال قد تحفز بدورها على الرحيل. ومع هذا، فإن الأزمات البيئية قد تكون بمثابة السبب المباشر للتحركات السكانية، وهي تحركات تتسم في غالبيتها بالوقوع داخل حدود الدولة.

ثالثا - تحليل العوامل المؤدية إلى الهجرة الدولية

٧ - لوحظ أن تحليل أسباب الهجرة الدولية قد تعوق من جراء نقص البيانات المناسبة. وأحاطت الندوة علما بدراسات الهجرة المتخصصة التي أجراها المعهد الهولندي للدراسات الديمغرافية الجامعة بين عدة تخصصات تحت رعاية الاتحاد الأوروبي لجمع البيانات اللازمة لتقييم كل من الأسباب المباشرة والجذرية التي تفضي إلى الهجرة من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة النمو. وهذه الدراسات، التي شملت بلدان المنشأ وبلدان المقصد على السواء، قد جمعت بيانات قابلة للمقارنة بشأن كل من المهاجرين الدوليين والأشخاص في بلدان المنشأ الذين لم يهاجروا، مما يوفر بالتالي مجموعة مرجعية مثالية فيما يتصل بتحليل أسباب الهجرة. وتضمنت هذه الدراسات أيضا جهودا لجمع معلومات على صعيد الفرد وكذلك على صعيدي

الأسرة المعيشية والمجتمع المحلي، وهذا يسمح بالتالي بتحليل كل من العوامل الجزئية والعوامل الكلية التي تفضي إلى الهجرة. وقد أجريت هذه الدراسات على عينات تمثيلية من الناحية الإحصائية حتى تتسم نتائجها بالعمومية التي تفتقر إليها دراسات أخرى عديدة. ومن المتوقع أن تقدم نتائج الدراسات للتحليل بحلول نهاية عام ١٩٩٨.

٨ - وكان ثمة إقرار بأن التحويلات المالية تشكل آلية هامة تجعل من الهجرة الدولية عاملا مؤثرا بالنسبة للتنمية. واستعرضت الندوة المستويات المرتفعة للتحويلات الواردة إلى بلدان المنشأة الرئيسية، وأحاطت علما بالجهود المبذولة من أجل إدخال مسألة استخدام هذه التحويلات في نظرية اقتصادية منقحة من نظريات الهجرة (الاقتصادات الجديدة لهجرة اليد العاملة)، وهي نظرية تعد فيها الهجرة وسيلة لتمكين الأسر المعيشية من تنويع المخاطر والوصول إلى رؤوس الأموال اللازمة للاستثمار الإنتاجي في السياقات التي تعجز فيها المؤسسات المالية المحلية عن توفير رؤوس الأموال بتكلفة معقولة. ومن هذا المنظور، كان يتوقع للتحويلات أن تضطلع بدور رئيسي في تحسين القدرة الإنتاجية للأسرة المعيشية التي تضم أعضاء يعيشون بالخارج. ومن أجل اختبار هذا الافتراض، كان من الضروري أن تتوفر المعلومات المتصلة بتوزيع الدخل الكامل الذي تتلقاه الأسر المعيشية، سواء من المهاجرين أم غير المهاجرين. ولاحظت الندوة أن الدراسات المتصلة بالمجتمعات والتي تضمنت البيانات المطلوبة قد دعمت النتيجة القائلة بأن التحويلات تؤثر بأسلوب إيجابي على توزيع دخل الأسر المعيشية على الأنشطة الإنتاجية. وهذا يعني أن التحويلات تستخدم بالفعل في تعزيز القدرة الإنتاجية، وأنها قد تؤثر بالتالي تأثيرا إيجابيا على التنمية الاقتصادية لمجتمعات المنشأ. ومع هذا، فإنه لا يمكن استبعاد ما يحتمل من أن البيئة الاقتصادية التي شجعت الهدرة إلى الخارج قد تميل أيضا إلى الحد من إمكانية حفز التحويلات للتنمية. وقد أدى هزال المقومات السوقية ونقص التيسيرات الائتمانية إلى تثبيط القدرة على تحقيق إمكانات إنمائية للتحويلات. ولاحظت الندوة أن بوسع بلدان المنشأ أن تزيد من المساهمات الإيجابية المحتملة للتحويلات في تحقيق نمو للدخول على نطاق واسع، وذلك من خلال معالجة هذه المعوقات.

٩ - وشددت الندوة على ارتفاع مستوى مشاركة المرأة في الهجرة الدولية منذ عام ١٩٦٠ على الأقل. وما فتئ تزايد فرص الحصول على العمل بالخارج مسؤولا عن زيادة بروز اليد العاملة المهاجرة النسائية، وخاصة في آسيا. وعلى الرغم من أن المراد مشاركة المرأة في العمالة المهاجرة يعني حصولها على فرصة حيازة مرتب أفضل بالخارج، فإن ثمة حقيقة قائمة تتضمن أن غالبية اليد العاملة النسائية المهاجرة تتسم بالتركيز على وظائف منخفضة المركز، وهذه الوظائف لا توفر إلا احتمالات دنيا، أولا توفر احتمالات على الإطلاق، فيما يتصل بالتحرك الاجتماعي - الاقتصادي في الدولة المستقبلة. وعلاوة على ذلك، فإن النساء العاملات ببعض المهن، مثل الخدمات المنزلية والترفيهية، يتعرضن بصفة خاصة للاستغلال والمضايقة. وفي آسيا، ظهرت مجموعة معقدة من المؤسسات لتنظيم وإدارة هجرة العمال، بما في ذلك العاملات. وفي إطار إدراك المخاطر التي تتعرض لها المرأة المهاجرة من تلقاء نفسها للعمل بالخارج، وضعت بلدان المنشأ الآسيوية مجموعة من التدابير لحماية المهاجرات. ومع هذا، فقد تعذر تنفيذ هذه التدابير، وكان ثمة استمرار في انتهاكها. وفي المناطق المتقدمة النمو، كانت هجرة المرأة تتم بشكل غالب في إطار لم شمل

الأسر، ولكن هذا لا يعني أن المرأة المهاجرة لم تكن عرضة لحوافز اقتصادية تشجع على الهجرة. وكانت مشاركة القوى العاملة للمهاجرات من النساء في البلدان النامية تتراوح عادة بين المستويين المتوسط والمرتفع، وذلك رغم أن النساء اللائي سُمح لهن بالدخول باعتبارهن مُعالات في بعض البلدان لم يكن من حقهن العمل بشكل تلقائي. ورغم المخاطر التي تكتنف الهجرة الدولية، فإن الندوة قد ارتأت أن تجربة الهجرة قد تعزز مركز المهاجرات كما قد تسهم في تمكينهن.

١٠ - وأحاطت الندوة علما بأن العولمة الاقتصادية لها آثار هامة بالنسبة لتحرك العمل على الصعيد الدولي، ومن ثم، فقد ركزت على التطورات المتعلقة بهجرة الموظفين ذوي المهارات الرفيعة المستوى. وهذه الهجرة، التي أصبحت عنصرا رئيسيا في التدفقات المعاصرة، قد اتخذت صيغا عديدة تتضمن تنقل الفنيين لفترات قصيرة والتحركات التجارية والهجرة الدائمة للموظفين ذوي المهارات الرفيعة. ومع هذا، فإن البيانات المتصلة بهذا الموضوع كانت ضئيلة وغير متسقة كما كانت في غالبيتها غير موزعة حسب نوع الجنس. ورغم ذلك، فإن ثمة ما يدل على أن كلا من البلدان المتقدمة النمو والبلدان ذات الاقتصادات الحديثة التصنيع بالعالم النامي مابرحت تتخذ تدابير خاصة من أجل اجتذاب العاملين من ذوي المهارات اللازمة. ومع هذا، فقد ظلت هناك حالات كثيرة تضمنت قيام البلدان المستقبلة بوضع عوائق أمام الاعتراف بالمؤهلات المحازة بالخارج، مما منع المهاجرين المهرة بالتالي من شغل وظائف كانت توائمهم تمام المواءمة. وكان هناك أيضا قلق متزايد فيما بين البلدان النامية بشأن فقد الموظفين ذوي المهارات، وهم في غاية الأهمية بالنسبة لتنمية هذه البلدان. وحيث أن الأشخاص المهرة يتجهون نحو الهجرة إلى البلدان ذات الاقتصادات المزدهرة، فإن البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الراكدة قد وجدت صعوبة في اجتذاب الموظفين المهرة أو الاحتفاظ بهم. وارتؤي أن التعاون الدولي ضروري في هذا الشأن من أجل كفالة عدم حرمان البلدان النامية من المهارات اللازمة للاستمرار في التنمية.

١١ - ولاحظت الندوة أن التنقل المؤقت الحر للأشخاص، بوصفهم مقدمين للخدمات، قد قُبل على نحو رسمي في الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات[٢]، وأن البلدان التي تتوفر فيها اليد العاملة قد تنظر في تطوير مواردها البشرية حتى تعزز من قدراتها على توفير الخدمات، وحتى تخفف بالتالي من ضغوط الهجرة. وبالإضافة إلى ذلك، قد تنظر البلدان النامية في اتخاذ ترتيبات تعاونية فيما بينها لوضع اتفاقات للخدمات يمكن لها أن تدعم مركزها عند الدخول في مزايدات الحصول على عقود دولية.

رابعا - تناول تشغيل المهاجرين خارج نطاق القانون

١٢ - لاحظت الندوة أن بلدانا كثيرة قد شهدت اطراد خروج اقتصادها عن النطاق الرسمي، ومن ثم، فقد ركزت اهتمامها على العلاقات المتبادلة بين العمالة غير المشروعة (أي العمالة التي تنتهك المعايير المحددة في قوانين وأنظمة العمل) والهجرة الدولية. ونُظر في حالات خمسة بلدان: المانيا وإيطاليا وجنوب افريقيا وفنزويلا وهنغاريا. ورغم أن العمالة غير المشروعة قد تتضمن عمالا وطنيين، فإن العمال الأجانب يتسمون على نحو أكبر بالاتجاه نحو هذه العمالة من جراء ضعف موقفهم القانوني وانجراميتهم من الناحية

الاجتماعية. وكل من الهجرة غير المشروعة والعمالة غير القانونية للمهاجرين ينبثق عن التناقض بين طلب حقيقي على العمال غير المهرة ووجود سياسات هجرة تقييدية تمنع أو تعوق دخولهم. وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، أسهمت التحولات الاقتصادية والسياسية التي تشهدها هذه البلدان في زيادة الهجرة غير المشروعة. ومحاولات الحكومات لتقليل العمالة غير المشروعة من خلال استخدام مزيد من الأنظمة قد منيت في حالات كثيرة بالفشل، كما أنها قد أدت إلى زيادة انجرامية المهاجرين. ورغم أن المهاجرين الذين يتولون العمل خارج نطاق القانون يسهمون في الرخاء الاقتصادي للمجتمع المضيف، فإن الشعور العام إزاء الهجرة غير المشروعة كثيرا ما كان بالغ السلبية، حيث كان يفضي إلى إثارة ردود فعل ترجع إلى كره الأجانب والعنصرية. وقد تفاقم الحكومات من هذه المشكلة إذا ما استمرت في استهداف المهاجرين غير النظاميين باعتبارهم مصدر المشكلة الوحيد. ومن أجل التوصل للفعالية، ينبغي للسياسات التي تكافح الهجرة غير المشروعة أن تتبع نهجا كليا يستند إلى توفير تفهم أفضل للدور الاقتصادي للقطاع غير الرسمي، والحاجة إلى العمال غير المهرة، ومصالح أصحاب الأعمال الذين يستأجرون العمال في ظل ظروف خارجة عن القانون. وتضمنت الشروط الأساسية الأخرى، التي تتصل بوضع سياسة أكثر فعالية، تحسين رصد التنقلات غير القانونية والعمالة غير القانونية، وزيادة المعلومات المتعلقة بالعمالة والحالة الاجتماعية للمهاجرين غير النظاميين.

١٣ - وفي ضوء استمرار أهمية الهجرة بالنسبة للعمل، بحثت الندوة مدى فعالية المؤسسات والإجراءات الخاصة التي اضطلع بها عدد من بلدان المنشأ لحماية الحقوق الأساسية لعمالها العاملين بالخارج. وركزت الدراسات الإفرادية التي نُظر فيها على بنغلاديش والفلبين والمغرب والمكسيك. وبرزت الحاجة إلى الحماية من جراء وجود ظروف مختلفة في شتى الأوضاع. وفي بعض الحالات، كانت الحماية ضرورية بسبب ضعف مؤسسات العمل في بلدان المقصد، وانبثقت هذه الحاجة إلى الحماية في حالات أخرى عن المركز غير القانوني للمهاجرين في بلد التشغيل. واستغلال المهاجرين عندما يكونون في متناول القائمين بتوظيف العمال وسائر الوسطاء كان بمثابة مشكلة أخرى عامة تتطلب تدخل الدولة. وتباينت بلدان المنشأ فيما يتصل بمدى اتباع الحكومات لسياسات فعالة من أجل حماية العمال المهاجرين. وفي الفلبين، حيث كانت الترتيبات المؤسسية المتعلقة بتنظيم ومراقبة تشغيل العمال المهاجرين راسخة تماما، أجري تقييم لكفاءتها من وجهة نظر راسمي السياسات والمنظمات غير الحكومية والعمال المهرة أنفسهم. ورغم أن هذه الدراسة كانت أولية، كما كانت لا تزال عرضة لتحسين منهجي، فإنها قد بينت أن ثمة ارتياحا كبيرا إزاء المؤسسات والسياسات القائمة. وفي البلدان الأخرى، حيث كانت هذه المؤسسات غير قائمة أو أنها كانت أقل تطورا، تعذر فيما يبدو الاضطلاع بتقييمات من هذا القبيل. وعلاوة على ذلك، قيل إن بلدان المنشأ كثيرا ما كانت في موقف ضعيف لا يسمح لها بحماية مهاجريها بالخارج، فالسلطات في بلدان المقصد لديها عموما سلطة تحديد شروط العمل، وفي حالة انتهاكها، فإنها قد تفتقر إلى الاستعداد لحماية المهاجرين المعنيين أو إلى الوسائل اللازمة لذلك. والبلدان التي تنظر إلى تصدير اليد العاملة باعتباره جزءا حيويا من استراتيجياتها الاقتصادية كثيرا ما تعوزها القوة السوقية أو الإرادة السياسية اللازمة للمطالبة بتوفير حماية فعالة لمواطنيها كشرط من شروط وزع العمال. ومن الواجب أن يكون هناك إشراف دقيق على أصحاب الأعمال الذين يحرصون على التقليل إلى أقصى حد من التكاليف، فضلا عن وكلاء التوظيف وسماسرة اليد العاملة

للحيلولة دون إساءة استخدام السلطة من جانبهم وما يترتب على ذلك من سوء معاملة المهاجرين. وكان من رأي الندوة أن أفضل إطار تتوفر فيه حماية فعالة للعمال المهاجرين يتضمن إقامة شراكة بين حكومات بلدان المنشأ وحكومات بلدان التشغيل، حيث ينبغي أن يتمثل صالحها العام في تحقيق معاملة منصفة لهؤلاء العمال المهاجرين. ومن صالح بلدان التشغيل بصفة خاصة أن تمنع استغلال الأجانب، فهذا الاستغلال كثيرا ما كان مبعث تنافسهم على نحو غير عادل مع العمال الوطنيين، وهو قد يؤدي إلى استقطاب المجتمع المضيف. واعتُبر تأمين حماية حقوق المهاجرين شرطا رئيسيا أساسيا لجعل الهجرة مفيدة لكلا الطرفين. ومن أجل بلوغ هذا الهدف، ينبغي لفت الانتباه للمعايير المحددة في الصكوك الدولية السارية في مجال حقوق الإنسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية المتصلة بحقوق العمال المهاجرين ومعاملتهم. وشددت الندوة على أن السياسات التي تتبعها بلدان المنشأ قد أدت، في حالة المضي فيها على نحو فعال، إلى التأثير بشكل إيجابي على حماية المهاجرين بالخارج، وأيضا إلى الإسهام في جعل الهجرة أكثر انتظاما.

خامسا - تحسين موقف المهاجرين والمقيمين الأجانب في البلدان المستقبلة: قضايا اجتماعية وثقافية

١٤ - أدركت الندوة أن مزيدا من البلدان يستضيف مجموعات سكانية ضخمة من المقيمين الأجانب على الأجل الطويل، من جراء اطراد اعداد المهاجرين الدوليين وتنوع تدفقات الهجرة، ومن ثم، فقد قررت أن تركز على القضايا التي يثيرها مركز هؤلاء المهاجرين في البلد المضيف. وكان ثمة اهتمام خاص بالتكامل الاقتصادي والتحرك الاجتماعي والفرص التعليمية والهوية الثقافية للأجانب المقيمين والمهاجرين وأطفالهم. واهتمت الدراسات التي نُظر فيها باستراليا وكندا والولايات المتحدة؛ وبألمانيا وفرنسا وهولندا؛ وبماليزيا واليابان. وتمثلت القضية الرئيسية موضع المعالجة في كيفية منع تهميش الأجانب المقيمين اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، وخاصة عندما يكون هذا المنع مرتبطا بالإثنية أو العنصرية. وأثبتت التجربة أن الهجرة كثيرا ما أدت إلى استقرار نسبة ما من كافة المهاجرين الدوليين الذين سُمح بدخولهم من جانب البلدان المستقبلة، وذلك مهما كان مقصد المهاجرين وأصحاب الأعمال والحكومات. وبالتالي، فإنه ينبغي لسياسات الهجرة أن تأخذ هذه النتيجة في الاعتبار، لا سيما وأن التدابير المخصصة القصيرة الأجل التي انتشرت بالكثير من البلدان قد فشلت في منع التهميش. وثمة حاجة إلى استراتيجية شاملة طويلة الأجل لكفالة الاندماج الاجتماعي - الاقتصادي للأجانب المقيمين على المدى الطويل، وخاصة فيما يتصل بموقفهم في سوق العمل، وحصولهم على فرص التعليم، واحتمالاتهم المتعلقة بالتحرك الاجتماعي. ومن الضروري أيضا أن يعترف برغبة الأجانب في الإبقاء على ممارساتهم اللغوية والثقافية والدينية مع احترام هذه الرغبة. وتجربة بلدان الهجرة قد قدمت دليلا بشأن ماهية السياسات التي قد تؤدي أكثر من غيرها إلى تحقيق نتائج مرضية، وذلك رغم الإقرار بأن من الواجب أن تكيف السياسات والممارسات حسب كل سياق. واعتُبر الإعلام والتثقيف الجماهيريان، اللذان يرميان إلى زيادة تسامح الجمهور، أمرا حيويا، حيث أنه لا يمكن حتى لأفضل السياسات أن تنجح إذا ما كانت تفتقر إلى تفهم ودعم الجماهير. وحذرت الندوة من أن عدم وجود سياسات اجتماعية وثقافية مناسبة، تحظى بدعم جماهيري واسع النطاق، قد يؤدي إلى توترات اجتماعية، حيث سيشعر السكان المحليون بالتهديد كما سيشعر الأجانب بالخوف والاستبعاد.

سادسا - تحرير القدرات الإنمائية للمهاجرين العائدين

١٥ - رغم ميل بعض المهاجرين إلى الاستقرار في الخارج، فإن ثمة مهاجرين آخرين كثيرين قد عادوا إلى بلدان منشئهم، ولكن على الرغم من الاعتراف بأن الهجرة العائدة كانت عملية هامة، فلم تكن هناك سوى معلومات محدودة بشأن حجمها، كما أن السلطات العامة لم تعلق أهمية كافية على أحوال العودة. واستهدفت اللجنة لفت الانتباه إلى تأثير الهجرة العائدة من خلال النظر في حالات الأردن وتركيا وجامايكا والسنغال وولاية كيرالا بالهند. ومن الناحية المثالية، ينبغي للهجرة العائدة أن تكون على أساس طوعي. ومع هذا، فقد كانت هناك ظروف كثيرة تضمنت العودة على أساس دون المستوى الطوعي، وخاصة عندما أدى تغير الأحوال في بلد التشغيل، من قبيل تغيرها من جراء حدوث انكماش اقتصادي أو قلاقل سياسية أو حروب، إلى عودة اللاجئين في تدفقات كبيرة. وظروف العودة لم تكن هي الوحيدة التي تباينت، فقد حدث تباين أيضا في تأثير الهجرة العائدة على بلدان المنشأ: ففي بعض الحالات، لم يقدم المهاجرون العائدون فيما يبدو أية مساهمة تقريبا في التنمية؛ وفي حالات أخرى، وقعت آثار إيجابية بشكل ظاهر. وحيث أن البلدان لم تتخذ عموما تدابير واضحة لتيسير إعادة إدماج العائدين، فإنه قد تعذر الاضطلاع بتقييم لتدخلات السياسة العامة. وقيل إن توفير المشورة والمعلومات، إلى جانب المساعدة في تحقيق الوصول إلى الائتمانات، قد كانا بمثابة عاملين مفضيين إلى إعادة الإدماج بشكل ناجح إلى جانب زيادة الآثار الإيجابية للهجرة العائدة إلى أقصى حد. ومع هذا، فإن اعتبارات المساواة (إزاء غير المهاجرين) قد حالت دون وضع خطط ائتمانية خاصة من أجل المهاجرين العائدين. ولوحظ أن هؤلاء العائدين كانوا سيصبحون أكثر تهيؤا للإعداد والتخطيط للعودة لو قُدمت لهم المشورة والمساندة من جانب الوكالات الحكومية والمنظمات غير الحكومية. والاحتفاظ بشبكات اجتماعية في بلد المنشأ كان هاما، فيما يبدو، بشأن كفالة إعادة الادماج عل نحو ناجح. واعتبر التعاون بين حكومات بلدان المنشأ وحكومات بلدان المقصد، في إطار مساعدة المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، وسيلة من وسائل تهيئة استراتيجيات أفضل لتيسير العودة وتأمين حدوث عملية مثمرة من عمليات إعادة الادماج، وخاصة عند عودة عدد كبير من اللاجئين في وقت واحد.

سابعا - الاستجابة لوصول ملتمسي اللجوء

١٦ - في ضوء إقرار الندوة بالأهمية المتزايدة للهجرة القسرية، وخاصة تلك القضايا المترتبة على تزايد أعداد الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية والذين لا يمكن اعتبارهم من اللاجئين، نظرت الندوة في الاستجابات المتغيرة لوصول ملتمسي اللجوء بمختلف مناطق العالم. وكان ثمة اعتراف بأن السكان يضطرون عموما إلى الهجرة بدافع من مجموعة متنوعة معقدة من العوامل، التي قد تتضمن الاضطهاد الفردي إلى جانب الاحتياجات الاقتصادية والروابط الأسرية والمشاكل البيئية وغير ذلك من الاعتبارات. واعتبر أن من المشاكل الرئيسية، التي تواجه تنظيم اللجوء، تلك الصعوبة الحقيقية المتصلة بالبت في حالة كل من ملتمسي اللجوء فيما إذا كان السبب الرئيسي للهروب هو الاضطهاد الفردي. والبلدان المتقدمة النمو، التي واجهت تكاليف مطردة من جراء تجهيز طلبات اللجوء، قد عزفت عن مواصلة دعم اللاجئين بالخارج. والبلدان

النامية قد أصبحت بدورها أقل سخاء في مجال إدخال وحماية اللاجئين وملتمسي اللجوء. وبغية حماية عملية اللجوء، يتعين فيما يبدو تأمين الامتثال لقواعد حقوق الإنسان الأساسية وصون المبادئ الرئيسية من قبيل الحق في اللجوء في حالة التعرض للاضطهاد الشخصي ومبدأ عدم القسر. وبغية تناول الوضع الجديد، يبدو أن من الواجب أن تلتمس مجموعة من التدابير تتضمن الاستجابة لتنوع احتياجات الحماية، بما في ذلك استخدام استجابات مرنة من قبيل منح حماية مؤقتة. ومن المهم أيضا جعل العودة أمرا ممكنا. سواء بالنسبة لملتمس اللجوء الذين رفضت طلبات لجوئهم أم بالنسبة لمن انتهت فترة حمايتهم المؤقتة. وبهدف بلوغ هذا المقصد، يجب على البلدان المستقبلة أن تدعو بلدان المنشأ إلى الدخول معها في حوار بناء من أجل التفاوض بشأن إيجاد حلول عملية. ولوحظ أن عددا من البلدان المستقبلة قد أبرم بالفعل اتفاقات لإعادة الادخال مع بلدان مختارة من بلدان المنشأ. وثمة أهمية، فيما يتصل بتنقلات العودة، أن تكفل سلطات البلدان المستقبلة قانونية ومشروعية ممارساتها المتصلة بالعودة.

١٧ - وفي البلدان المتقدمة النمو، أصبحت إجراءات اللجوء بمثابة الآلية التشغيلية لحل معضلة الجميع بين مراقبة الهجرة وحماية اللاجئين. والتكاليف المتزايدة لتناول طلبات اللجوء قد أعاقت من توفر الأموال اللازمة لمساندة اللاجئين في البلدان الأكثر فقرا. ومن أجل تخفيض هذه التكاليف، ما برحت البلدان المستقبلة تتبع على نحو مطرد سياسات متشددة لعدم السماح بالدخول، وقد تؤدي هذه السياسات إلى منع اللاجئين الحقيقيين من التماس اللجوء. وفي البلدان النامية، لم يقتصر الأمر على تصاعد العزوف عن إدخال اللاجئين، بل إنه كان من المتعذر توفير ضمان دائم لأمن هؤلاء الداخلين وكرامتهم وسلامتهم المادية. وفي أفريقيا، أدت المصاعب الاقتصادية التي تكتنف بلدانا كثيرة إلى التقليل من استعداد هذه البلدان لمشاركة مواردها الشحيحة مع الآخرين. واستمرار توفر خيارات اللجوء لا يتوقف على مجرد تقاسم الأعباء، بل إنه يتوقف أيضا على تهيئة تفهم جديد للشواغل الأمنية لدى البلدان المعنية. وفي كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، مافتئ هناك تناقص في الدعم المقدم للاجئين وحماية ملتمسي اللجوء. وثمة أهمية لقيام الحكومات بتغيير المفاهيم العامة. ومن الواجب فيما يبدو أن يضطلع بتثقيف الجماهير إلى جانب وضع برامج فعالة ذات إدارة سليمة فيما يتصل باللاجئين وملتمسي اللجوء وذلك من أجل استعادة ثقة الجمهور.

ثامنا - جلسة الندوة بشأن اتجاهات السياسة في المستقبل

١٨ - انتهت الندوة بمناقشة من جانب أعضائها، وركزت هذه المناقشة على النتائج الرئيسية وآثار السياسة الأساسية للمداولات. وكان ثمة تشديد على أهمية التعاون الدولي بناء على توازن مناسب بين شواغل مختلف الأطراف. وبدا أن التنسيق الدولي لسياسات الهجرة واللجوء هدف طويل الأجل، وأن من الأرجح بلوغه على الصعيد الإقليمي. ولُفِت الانتباه للفجوة القائمة بين الحقوق الرسمية والمعاملة الفعلية للمهاجرين. وكان هناك تركيز على ضرورة تهيئة ظروف مشجعة لمشاركة اللاجئين في المجتمع على نحو كامل. وعلى الرغم من العولمة، فإنه لا تزال لدى الدول سلطة كبيرة لمراقبة الهجرة الدولية. ومع هذا، فإن آليات المراقبة السيئة الصياغة إلى جانب التركيز بشكل غير متناسب على عملية المراقبة قد تسهم في

زيادة الهجرة غير المشروعة. وجرى التأكيد على أنه لا يوجد أي شخص يرغب في أن يصبح مهاجرا على نحو غير قانوني. ويتمثل التحدي في هذا الصدد في تهيئة أحوال تجعل هذا الأمر غير ضروري.

١٩ - وساعدت الندوة في تسليط الضوء على ضرورة تحسين جمع وتحليل البيانات المتصلة بشتى جوانب الهجرة الدولية. وكثيرا ما أدى نقص المعلومات الموثوقة إلى إدامة أفكار خاطئة عن الهجرة، وكانت هذه الأفكار أساسا ضعيفا لوضع السياسات، وقد أصبحت الهجرة الدولية بوضوح شاغلا رئيسيا في السياسة المحلية والأجنبية. وثمة حاجة إلى مزيد من التفهم لتعقيدات وديناميات الهجرة من أجل زيادة منافعها إلى أقصى حد بالنسبة لكافة من يعنيهم الأمر.

تاسعا - نشر نتائج الندوة التقنية

٢٠ - نُشر تقرير مفصل عن المداولات التي دارت أثناء الندوة، بوصف ذلك جزءا من أنشطة الفريق العامل المعني بالهجرة التابع لفرقة العمل المعنية بتوفير الخدمات الاجتماعية للجميع التابعة للجنة التنسيق الإدارية. وجرى توزيع هذا التقرير فيما بين المسؤولين والعلماء المهتمين بالأمر. وبالإضافة إلى ذلك، جُمعت الورقات التي لم تتعرض للتحرير، والتي عرضت على الندوة، في مجلد يمكن الحصول عليه من خلال تقديم طلب بذلك. وقُبلت ورقات مختارة للنشر في عدد خاص من مجلة "الهجرة الدولية"، حيث ستظهر هذه الورقات في صيغة منقحة في عام ١٩٩٩.

الحواشي

(١) تقرير المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، القاهرة، ٥-١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.95.XIII.18)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق.

(٢) انظر الاتفاقات الثانوية التي تتضمن نتائج جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، التي أبرمت في المغرب في ١٥ نيسان/ابريل ١٩٩٤ (منشورات أمانة "الغات"، رقم المبيع GATT/1994.7).

مرفق

قائمة الوثائق

الجلسة ٢ - أبعاد الهجرة الدولية

١ - مستويات الهجرة الدولية واتجاهاتها وماهية ما توضحه نظم البيانات القائمة

الجلسة ٣ - الهجرة الدولية والتنمية

١ - الفقر وتدهور البيئة بوصفهما سببين جذريين من أسباب الهجرة الدولية: تقييم حرج

٢ - التكامل الاقتصادي الإقليمي والهجرة الدولية: حالة اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية

٣ - افريقيا جنوب الصحراء الكبرى: هل التكامل الإقليمي عامل ذو صلة يؤثر على التغييرات الحادثة في مجال الهجرة الدولية

الجلسة ٤ - تحليل العوامل المؤدية إلى الهجرة الدولية

١ - نهج متعدد البلدان لدراسة محددات الهجرة

٢ - الاقتصادات الجديدة لهجرة اليد العاملة ودور التحويلات المالية في عملية الهجرة

٣ - العمليات المولدة لهجرة المرأة

٤ - الحاجة إلى استيراد موظفين من ذوي المهارات: العوامل المشجعة والمعوقة للتحرك الدولي لهؤلاء الموظفين

الجلسة ٥ - تناول تشغيل المهاجرين خارج نطاق القانون

١ - حالة هنغاريا

٢ - حالة المانيا

٣ - حالة إيطاليا

٤ - حالة جنوب افريقيا

٥ - حالة فنزويلا

الجلسة ٦ - تعزيز قدرات بلدان الهجرة على حماية الرجال والنساء المضطرين للاشتغال بأعمال ذات مهارات منخفضة

١ - حالة الفلبين

٢ - حالة بنغلاديش

٣ - حالة المغرب

٤ - حالة المكسيك

الجلسة ٧ - تحسين موقف المهاجرين والمقيمين الأجانب في البلدان المستقبلة: قضايا اجتماعية وثقافية

١ - حالة بلدان التوطين التقليدية: استراليا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية

٢ - حالة البلدان المستقبلة منذ وقت طويل في أوروبا: المانيا وفرنسا وهولندا

٣ - حالة بلد مستقبل حديثا في العالم المتقدم النمو: اليابان

٤ - حالة بلد مستقبل حديثا في العالم النامي: ماليزيا

الجلسة ٨ - تحرير القدرات الإنمائية للمهاجرين العائدين

١ - حالة الأردن

٢ - حالة السنغال

٣ - حالة جامايكا

٤ - حالة كيرالا، الهند

٥ - حالة تركيا

الجلسة ٩ - الاستجابة لوصول ملتمسي اللجوء

١ - المهاجرون وملتمسو اللجوء: استجابات مقارنة على صعيد السياسة العامة

٢ - المراقبة مقابل الحماية في إجراءات اللجوء

٣ - ملتمسو اللجوء غير الناجحين: مشكلة العودة

٤ - نهاية اللجوء: الطابع المتغير للسياسات المتعلقة بالاجئين في أفريقيا وسائر المناطق النامية

- - - - -