



مكتب
العمل
الدولي

تقرير المدير العام

مؤتمر العمل الدولي

الدورة ١٠٣، ٢٠١٤
التقرير الأول (باء)

هجرة عادلة

برنامج لمنظمة العمل الدولية



مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، ٢٠١٤

تقرير المدير العام

التقرير الأول (باء)

هجرة عادلة: برنامج لمنظمة العمل الدولية

ISBN 978-92-2-627736-6 (print)
ISBN 978-92-2-627737-3 (Web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى ، ٢٠١٤

صورة لتكوين الغلاف : iStock – niarchos ©

لا تتطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland، وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني على العنوان: pubvente@ilo.org

زوروا موقعنا الإلكتروني على العنوان: www.ilo.org/publns

المحتويات

الصفحة

١	.....	مقدمة
٣	.....	الفصل ١: دفع النقاش إلى الأمام
٩	.....	الفصل ٢: التحرك إلى الأمام: حراك اليد العاملة في القرن الحادي والعشرين
١٧	.....	الفصل ٣: نحو هجرة عادلة
٢٥	.....	الملحق: تدفقات الهجرة فيما بين مناطق العالم وداخلها، ٢٠٠٥-٢٠١٠

مقدمة

١. إنّ تقرير المدير العام، المقدم إلى مؤتمر العمل الدولي، يتيح الفرصة أمام نقاش عالمي ثلاثي بشأن مسألة تنسم بالأهمية بالنسبة لمنظمة العمل الدولية.
٢. ولطالما وضع مجلس الإدارة في اعتباره، عند نظره في إمكانية إجراء إصلاح للمؤتمر في السنوات الأخيرة، طرائق لجعل الجلسات العامة أكثر جاذبية وجدوى. وخلال تلك العملية، أوضحت هيئاتنا المكونة الثلاثية أنها تثمن كثيراً الفرصة المتاحة أمام المندوبين في المؤتمر لمخاطبة الجلسة العامة وجعل آراء الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال الوطنية التي يمثلونها، مسموعة.
٣. ومن المهم بالتالي أن تتناول التقارير المقدمة للمناقشة مسائل تشكل شاغلاً رئيسياً بالنسبة لهذه الهيئات، وأن تعالجها بأسلوب يحفز نقاشاً جوهرياً يثمر بدوره نتائج حقيقية.
٤. وفي العام المنصرم، ركّز التقرير الأول الذي أعدته بصفتي مديراً عاماً، على منظمة العمل الدولية نفسها وعلى التحديات التي تواجهها وهي على قاب قوسين من الاحتفال بمئويتها. وأعتقد أنه حقق الغاية المنشودة منه، فقد حفز مناقشة جوهريّة خلال المؤتمر. ومنذ ذلك الوقت، اعتمد مجلس الإدارة في قراراته الكثير من الأفكار التي تضمنها التقرير، ومن شأن ذلك أن يساعد على وضع إطار التوجه المستقبلي لمنظمتنا.
٥. أما هذا العام، ولأسباب مذكورة في الصفحات التالية، فقد اخترت موضوع الهجرة، وهي مسألة أساسية مطروحة اليوم في عالم العمل وتثير تحديات سياسية معقدة.
٦. وعلى غرار الدورة الماضية، إنني أعقد أعلى الطموحات على مناقشة الجلسة العامة لهذا التقرير. ويفضل مساهماتكم وإرشاداتكم وانتقاداتكم، يمكنكم أن تساعدوا على وضع إطار برنامج من أجل الهجرة العادلة وطريقة توافقه مع النشاط المستقبلي لمنظمة العمل الدولية.
٧. إنه لموضوع جدير بالاهتمام وأدعوكم جميعاً إلى مضافة الجهود معاً في مهمة بناء استجابة ملائمة من جانب منظمة العمل الدولية، وذلك عن طريق تقديم أفكاركم بشأن برنامج استراتيجي من أجل هجرة عادلة.
٨. وكونوا على ثقة بأن وجهات نظركم ستلقى التقدير وسيُنظر فيها بعناية ونحن نمضي قدماً، وإنني أشكركم سلفاً على مساهماتكم.

غاي رايدر

دفع النقاش إلى الأمام

٩. ما فتئت منظمة العمل الدولية تهتم بمسألة الهجرة منذ البداية. ويدعو دستور عام ١٩١٩ إلى "حماية مصالح العمال المستخدمين في بلدان غير بلدانهم." ومنذ ذلك الحين، اعتُمدت معايير العمل الدولية التي تتناول مباشرة وضع العمال المهاجرين، ضمن المجموعة العامة لقانون العمل الدولي الذي ينطبق على العمال المهاجرين وعلى غيرهم من العمال سواءً بسواء. وأجرى مؤتمر العمل الدولي مناقشات بشأن مسائل الهجرة - منذ عهد أقرب في عام ٢٠٠٤ - وفي عام ٢٠٠٦ اعتُمد إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة. ووافق مجلس الإدارة في دورته الأخيرة في آذار/ مارس ٢٠١٤، على التقرير الصادر عن الاجتماع التقني الثلاثي بشأن هجرة اليد العاملة.

١٠. وقد كرس النظام متعدد الأطراف الأوسع نطاقاً الأهمية نفسها لمسألة الهجرة، بما في ذلك من خلال وضع معيار في حالة الأمم المتحدة. بل في الوقت الذي يجري فيه إعداد هذا التقرير، يقوم المجتمع الدولي بالإعداد لانعقاد المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية في استوكهولم، استناداً إلى الإعلان التوافقي بشأن الحوار الثاني الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، والمعتمد في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٣. وتضطلع منظمة العمل الدولية بدورها، بصفتها رئيسة المجموعة العالمية المعنية بالهجرة لعام ٢٠١٤.

١١. وكل ذلك، إن دلّ على شيء، فإنه يدلّ على الاهتمام الكبير الذي تسترعيه الهجرة أصلاً. لذا، قد يبدو من المنطقي أن نتساءل مقدار القيمة المضافة التي سيأتي بها تقرير آخر ومناقشة أخرى.

١٢. أما الجواب فهو: مقدار كبير - ولو من باب الاحتمال على الأقل - وللأسباب التالية.

١٣. أولاً، تتنامى الهجرة ومن المتوقع أن تستمر في ذلك. ويشكل المهاجرون البالغ عددهم ٢٣٢ مليون مهاجر اليوم عدداً لا يستهان به من القوى العاملة في العالم. وأنماط الهجرة أخذت في التغير بشكل سريع، متحدياً بذلك الرأي السائد حول الموضوع والذي لا يتطابق مع الواقع؛ أما النتيجة فهي أنّ عدداً كبيراً من البلدان ومن الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية معنية به اليوم بصفتها بلدان منشأ أو عبور أو مقصد.

١٤. ثانياً، باتت الهجرة تنبؤاً مركز الصدارة في البرامج السياسية على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي، حاملة معها ليس فقط إحساساً بالضرورة الملحة في المجتمعات وفي صفوف صانعي القرارات، بل مجموعة من الخلافات أيضاً، يمكنها أن تلحق الضرر بالاتساق السياسي، إذا تركت على غاربها.

١٥. ثالثاً، بالرغم من التجارب الإيجابية التي يمكن ذكرها، بل لا بد من ذلك، لا تزال الهجرة تترافق في الكثير من الأحيان بحالات استغلال في العمل غير مقبولة ويكون عدم الرد عليها بمثابة التنصل من المسؤولية.

١٦. رابعاً، استناداً إلى العمل الذي تم الاضطلاع به مؤخراً في منظمة العمل الدولية وفي النظام متعدد الأطراف بشكل عام، هناك حاجة وميزة حقيقتان تستندان من تقييم ما تم الاضطلاع به ومن ثم تحديد ما الذي لا يزال يتعين تحقيقه، تحديداً أكثر وضوحاً.

١٧. وبيت القصيد من المسألة هو أنّ النجاح، بالنسبة لمنظمة العمل الدولية والجهات الأخرى، لا يقاس بعدد الاجتماعات أو حجم الأنشطة المضطلع بها بل بالتأثير الذي يمكن أن يتبين عند التصدي للأهداف المتفق عليها. وليس من الكافي إعادة التذكير بالنقاط المبدئية. ويتمثل التحدي في تفعيلها بطرق ملموسة تستجيب لولاية منظمة العمل الدولية.

١٨. وهذا يعني وضع برنامج للهجرة العادلة لا يحترم الحقوق الأساسية للعمال المهاجرين فحسب، بل يقدم لهم أيضاً فرصاً حقيقية لتحقيق العمل اللائق. والتسليم بالمساهمة التي يقدمونها إلى المجتمعات التي يتحدرون منها ويعملون فيها، لا بد من ترجمته إلى أدوات للإدارة السديدة تضمن تقاسماً عادلاً للزدهار الذي تساعد الهجرة على استحداثه. وتنطوي ولاية منظمة العمل الدولية في تحقيق العدالة الاجتماعية على حاجة ملحة لضخ بعد اجتماعي في العولمة. وهو هدف لا يزال بعيد المنال بالرغم من المبادرات الدولية التي اتخذت. ومما لا شك فيه أنه من الممكن إرساء نُظم للهجرة تستجيب على نحو منصف لمصالح بلدان المنشأ وبلدان المقصد ولمصالح العمال المهاجرين وأفراد القوى العاملة الوطنية الموجودة. ولكن، لا يزال أمامنا طريق طويل لبلوغ هذا الهدف.

١٩. ومن خلال تقديم تحليل لطبيعة الهجرة في اقتصادنا المتسم بالعولمة، ولمسائل السياسة والإدارة السديدة الرئيسية الناجمة عنها، ومن خلال عرض المسائل المسلم بأنها معقدة والواجب التصدي لها في النشاط المستقبلي على الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية من الواضح أنّ هذا التقرير يطرح الأسئلة أكثر مما يوفر الأجوبة. ولكن هذا هو ما يسمح به الوضع الحالي للنقاش، وبفضل الأفكار والتصورات التي سيقدمها المندوبون إلى المؤتمر، فإنّ قيمة هذا التبادل تتمثل تحديداً في أنه يوفر لنا فرصة للمضي قدماً.

الوقائع والتصورات - حالة من التنافر بين المعارف؟

٢٠. غالباً ما تتسابق المبادرات السياسية التي تعالج الهجرة مع التباين الملحوظ القائم بين الفوائد الاقتصادية للهجرة المبيّنة على نطاق واسع والرأي العام بشأن تأثيرها السلبي السائد أيضاً على نطاق واسع. فهل ذلك مجرد نتيجة لعدم التطابق بين الوقائع الموضوعية والآراء الذاتية، أو أن في الأمر عنصراً آخر على المحك؟

٢١. ومما لا شك فيه أنّ البراهين المتاحة تظهر أنّ الناس يميلون إلى الاعتقاد، مثلاً، بوجود عدد من المهاجرين في بلدانهم أكبر مما هو في واقع الأمر، وأنّ المهاجرين عموماً يحصلون على إعانات من نُظم الحماية الاجتماعية تتجاوز ما يساهمون به، في حين أنّ العكس هو الصحيح.

٢٢. فهل يعني ذلك أنّ إحراز تقدم في مجال سياسة الهجرة يتوقف في الغالب على مواجهة التصورات الخاطئة مع الوقائع التي لا سبيل إلى إنكارها، مما يؤدي بالتالي إلى توليد منافع جوهرية للجميع؟ بمعنى آخر، تكون المهمة مسألة ثقافة أكثر منها مسألة سياسة؟

٢٣. ويمكن أن يلقي هذا الجدل بعض الدعم من الطريقة التي نزع فيها قسم كبير من الخطاب السياسي في بلدان عديدة إلى تعزيز السلوك السلبي تجاه الهجرة. وللأسف، قد يؤدي تردي ظروف سوق العمل، بما في ذلك ارتفاع البطالة وتدني مستويات المعيشة، إلى إضفاء الصدفية في بعض الحالات، على مقولة أنّ المهاجرين هم جزء من المشكلة - من دون أي اعتبار للوقائع.

٢٤. وفي مقابل ذلك، هناك عمليات التقييم القائمة على التجارب للمنافع الاقتصادية الفعلية الناجمة عن الهجرة والمنافع المحتملة التي قد تنجم عن تخفيف القيود المفروضة عليها. ويفيد أحد التقديرات أن من شأن زيادة بنسبة ٣ في المائة من مجموع العمال المهاجرين من البلدان النامية باتجاه البلدان ذات الدخل العالي أن تثمر بحلول عام ٢٠٢٥ مكاسب في الاقتصاد العالمي قدرها ٣٥٦ مليار دولار أمريكي (أي زيادة بنسبة ٠,٦ في المائة في الدخل العالمي)^١.

٢٥. غير أنه من التبسيط المفرط وغير المجدي النظر إلى حرية تنقل الأشخاص على أنها الملازم الطبيعي لحرية تنقل السلع والخدمات ورأس المال.

٢٦. ومن شأن فهم أكثر استفاضة لدينامية السلوك العام بشأن الهجرة أن يستلزم منا النظر إلى أبعد من التفكير أحادي الأبعاد الوارد في خانة "تحقيق الاستفادة القصوى"، وهو يستند إلى الاقتراح القائل إنّ أفضل نتيجة اقتصادية تتحقق عن طريق نقل اليد العاملة إلى الموقع الذي يمكن فيه استخدام قدرتها الإنتاجية على أفضل وجه، بغض النظر عن أية اعتبارات أخرى.

٢٧. وهناك أسباب وجيهة، عملية ونظرية على حد سواء، لكي نستنتج أنّ هذا النهج وحده ليس مناسباً كمنصة للإدارة السديدة للهجرة.

^١ المصدر:

World Bank: *Global economic prospects 2006: Economic implications of remittances and migration*, p.31 (Washington, DC, 2005).

٢٨. وفيما يتعلق بالمبدأ، فإنّ البيان الوارد في إعلان فيلادلفيا بأنّ "العمل ليس بسلعة" هو تحذير كافٍ للحيلولة دون اعتبار العمل مجرد عامل إضافي للإنتاج ينبغي استخدامه حيثما وعندما تتحقق فيه أعلى استفادة. وليس في ذلك إنكار للمنافع الإنتاجية الضخمة الناجمة عن الهجرة، ولا إنكار للتقدم الاجتماعي الذي يمكن أن تعود به: فالمسائل المطروحة على المحك أكثر تعقيداً نظراً إلى أن العمل ليس سلعة. وفيما يتعلق بالسياسات العملية التي تستجيب بالضرورة للتصورات العامة، إننا نعلم أيضاً أنّ السياسة لا توضع على أساس احتساب المنافع الاقتصادية دون غيرها. وهناك مجالان للسياسة العامة يؤثران تأثيراً شديداً على النقاشات حول الهجرة، على الرغم من أنهما يتجاوزان نطاق ولاية منظمة العمل الدولية، ولا بد من التسليم بهما، هما: الاعتبارات الأمنية والسلوك إزاء التعددية الثقافية.

٢٩. وفيما يتعلق بالأمن، نكتفي بالتذكير هنا بأن ولاية منظمة العمل الدولية يحفزها المبدأ المؤسس ومفاده أنّ السلام الدائم يتوقف على إرساء العدالة الاجتماعية. وبذلك، من السليم الاعتراف بأنّ أمننا الجماعي في المستقبل يتوقف على توفير فرص عمل لائق بقدر ما يتوقف على مراقبة الحدود.

٣٠. وفيما يتعلق بالنقاش الدائر بشأن التعددية الثقافية، يجدر بالقدر نفسه التذكير بأنّ القيم الأساسية لمنظمة العمل الدولية تستلزم منا أن نبقي متيقظين حتى لا نلوث النقاش بأي تفكير عنصري أو مناهض للأجانب. وينبغي عدم حرمان الخطاب المشروع من قيمته بفعل اتهامات عنصرية لا أساس لها من الصحة. وغالباً ما تواجه الدول الأعضاء خيارات حقيقية بشأن استيعاب الفوارق الثقافية وأثارها والاعتراف بها. ولكن في الوقت الذي دخل فيه الإخفاق المفترض للتعددية الثقافية والمواجهة الحتمية المزعومة بين الثقافات، في خضم المناقشة السياسية العامة إلى جانب مفهوم "المسافة الثقافية" القائمة بين مختلف المجتمعات المحلية والآراء المقولبة بشأن جنسيات معينة (ولو على نحو إيجابي) على أنها أهل لوظائف معينة، فإنه يعود بالتأكيد على جميع الأطراف ضمان أن تكون المعلمات المطروحة للمناقشة مترسّخة بقوة ضمن حدود احترام التنوع والمساواة وعدم التمييز.

٣١. والنقطة التي تبرز هي أنّ الاعتبارات التي تدفع بعملية صنع سياسات الهجرة تتجاوز الاعتبارات التي تحدها العائدات الاقتصادية من الهجرة (بالرغم من أنها بالتأكيد ذات دلالة كبيرة) ليس بسبب المنظورات الخاطئة أو انعدام المنطق البشري (بالرغم من أنها يمكن أن تكون ذات تأثير في هذا المجال وفي مجالات أخرى كذلك)، بل بكل بساطة لأنّ الإشكالية أكثر تعقيداً. ولا بد لمنظمة العمل الدولية من أن تضع برنامجها بشأن الهجرة مع الإقرار الواجب بهذه التعقيدات، إذا أريد لها أن تبقى وفيّة لمبادئها وقيمتها والاضطلاع في الوقت ذاته بتحسين الإدارة السديدة للهجرة في مختلف أنحاء العالم. وينطبق ذلك بقوة على وجه التحديد عند التركيز بشكل أوثق على تعقيدات العمل والتعقيدات الاجتماعية المعنية.

العوامل الدافعة للهجرة

٣٢. يمكن تحديد العوامل الدافعة للهجرة في العالم بسهولة نسبياً، وهي تتيح لنا أن نتوقع بدرجة عالية من الثقة أنّ الهجرة ستستمر في التزايد في المستقبل - إلا إذا قرر صانعو السياسات عكس ذلك وتمكنوا من تطبيق سياسات تقييدية في هذا المجال.

٣٣. وهناك في المقام الأول واقع أنّ البلدان تنمو بمعدلات متفاوتة وتبدأ من خط أساس متفاوت جداً في مستويات المعيشة. والأماكن التي تتوافر فيها فرص العمل اللائق ليست على الدوام الأماكن التي يعيش فيها الناس، وحتى عندما تكون الوظائف متاحة، فإنّ اختلاف الأجور السائد في مختلف البلدان يوفر أهم الحوافز إلى الحراك. واليوم، بفضل وسائل الإعلام الدولية، يكون الناس في كافة الأماكن على دراية أكثر من أي وقت مضى بمثل هذه الاختلافات، بل قد توفر لهم صورة مثالية أو مضخّمة عن أنفسهم، ويعني تمكنهم من الوصول إلى وسائل النقل أنهم قادرون في الغالب على الاستفادة مما يرونه من الفرص.

٣٤. ومن غير المتوقع أن يتأثر هذا الوضع بشكل كبير بأي اتجاه عام لتقارب الدخل في كافة أنحاء العالم في المستقبل المنظور، حتى ولو كان من المؤكد أن التقلبات في اقتصادات وطنية معينة سوف تؤثر عليه. والواقع أنه في عالم يشهد فيه تزايد انعدام المساواة شاعراً رئيسياً لدى صانعي السياسات والمواطنين على حد سواء، يبدو أنّ هذا الدافع يزداد قوة: فالمأسي المتكررة مثل تحطم السفينة على مشارف جزيرة لامبيدوسا الإيطالية، هي خير شاهد على استعداد الناس لركوب أشد المخاطر بحثاً عن حياة أفضل.

٣٥. زد على ذلك أن البراهين تفيد إلى حد كبير بأن الفوارق في المداخل تتزامن على نحو شبه وثيق مع الاتجاهات الديمغرافية التي تشكل الدافع الرئيسي الآخر للهجرة. وينزع تزايد البحوث إلى التزامن مع صغر حجم الأسرة. وبما أن هذه العلاقة سادت وقتاً طويلاً بما فيه الكفاية، فإن العديد من المجتمعات ذات الدخل العالي تعاني من تشيخ السكان وبالتالي فهي تواجه، أو سوف تواجه، نقصاً ضخماً في اليد العاملة. وسيُعين تعويض هذا النقص من خلال الهجرة، إذا أُريد الإبقاء على النمو ومستويات المعيشة ونُظم الحماية الاجتماعية.

٣٦. ومن باب أولى، تبدو العوامل الاقتصادية مؤاتية لتزايد الهجرة. والدافع الثالث للحراك الذي يضاف إلى عوامل هذه الإشكالية، هو الضغوط التي تدفع الناس إلى الهرب من حالات النزاع والاضطهاد أو انعكاسات تغير المناخ على نحو متزايد. والأوضاع المزرية التي قد تفضي إليها مثل هذه الحالات، يمكن أن تؤدي، بل إنها تؤدي، إلى استنفاد قدرة الدول الأعضاء والمجتمع الدولي على الاستجابة على نحو ملائم. غير أنها لا تنتقص من المبدأ الأساسي القائل بأن المستويات المتفاوتة للدخل والفوارق الديمغرافية تتفاعل مع بعضها البعض بطريقة يبدو أنها تتيح فرصاً تعود بالمنفعة على الجميع، وهو هدف مازلنا نجاهد سعياً إلى تحقيقه.

العمل اللائق للجميع

٣٧. من المهم أن نسلّم بأن الاستجابة السياسية الأولى لهذا الوضع يجب أن تتمثل في تعزيز فرص العمل اللائق في بلدان ليست هذه الفرص كافية فيها في الوقت الراهن. ويتيح برنامج الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥ فرصة لتقديم حافز متجدد للمسؤولية المشتركة من أجل تعزيز الوظائف اللائقة والحماية الاجتماعية في كل مكان. ولا توجد مسؤولية مقابلة على أي بلد للتعويض عن النواقص الديمغرافية في بلد آخر. وهذا ما يعطي معنى لفكرة أن الهجرة ينبغي أن تكون خياراً متاحاً أمام الأفراد وليس التزاماً يُفرض عليهم. كما تتسم الفكرة بالقوة المستمدة من معارفنا بأن أسواق العمل الدولية لا تستجيب تماماً لإشارات الأسعار. وهناك أسباب عديدة تفسر لماذا يفضل الناس البقاء في المنزل على الرغم من إمكانية حصولهم على مدخول أكبر وظروف أفضل في مكان آخر.

٣٨. غير أنه تنشأ مسائل أكثر تعقيداً بشأن الظروف التي تكتنف الهجرة ويتم معالجتها بالمزيد من التفصيل في الفصلين القادمين. ولكن من المجدي مقاربتها من خلال إيلاء الاهتمام لمسألة أعم تتناول معظم الظروف، إن لم تتناولها كلها.

٣٩. وهناك واقع مباشر ألا وهو أن صانعي السياسات على المستوى الوطني لا يطبقون أو من غير المحتمل أن يطبقوا سياسة الباب المفتوح أمام هجرة اليد العاملة من كافة البلدان الأخرى. وقد تطورت حرية تنقل اليد العاملة أو تزايد حرية تنقلها ضمن مجموعات محددة من البلدان في سياق عمليات التكامل الإقليمية والأقليمية، مترافقة مع ذلك ببعض الجدل. غير أن ذلك لا يغير واقع أن جميع الحكومات تستمر في ممارسة صلاحيات سيادتها الوطنية لتقييد الهجرة.

٤٠. والنتيجة المحتملة من ذلك هي وجود أحجام كبيرة من الهجرة غير النظامية أو المهاجرين من دون مستندات. وهناك إجماع على أن هذا الوضع غير مقبول، أقله لأنه يحرم هؤلاء المهاجرين عموماً من أي حماية قانونية ويجعلهم مستضعفين أمام الاستغلال وسوء المعاملة الشديدة التي ترافق الاتجار، وهي مسائل تجري معالجتها خلال هذا المؤتمر.

٤١. والجانب الأقل وضوحاً والذي يصعب فيه التوافق في الآراء، هو مدى شرعية قيام الحكومات بتطبيق نُظم تميّز بين العمال المهاجرين والعمال الوطنيين وتطبق لوائح مختلفة على مشاركتهم في أسواق العمل.

٤٢. ومن البديهي أن تدفع منظمة العمل الدولية في هذا النقاش بنهجها القائم على الحقوق والمكرّس في القيم العالمية للمساواة في المعاملة وعدم التمييز. ويجب أن يتمتع العمال المهاجرون بالمساواة في الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية؛ ويجب أن يكونوا قادرين على ممارسة حقوقهم الأساسية، بما فيها الحقوق النقابية. وهذا مبدأ أساسي من حقوق الإنسان، وهو أيضاً الطريقة الفضلى لضمان عدم سوء استخدام الهجرة لغرض الحد من شروط وظروف العمل القائمة.

٤٣. ويصبح النقاش أكثر تعقيداً عندما يتطرق إلى جوانب أخرى من معاملة اليد العاملة المهاجرة. وقد ترى الحكومات، بل تعتبر، وجهة النظر القائلة بأن استخدام الهجرة بغية استيفاء الاحتياجات المحددة لسوق العمل، إنما هو عنصر منطقي وسليم في سياسات سوق العمل. والتصورات الشعبية بأن "المهاجرين مستعدون للقيام بالأعمال التي لم يعد يرغب رعايا البلد في القيام بها"، قد تقابل هذه الوقائع ولكنها تثير في الوقت نفسه مسائل بشأن المساواة في المعاملة في أسواق العمل المجزأة. وهناك أيضاً خطر من أن يكون من المقبول أن يحصل

المهاجرون على أجور وظروف استخدام أدنى من تلك السائدة في بلدان المقصد، حيث تكون الفوارق في الدخل قوية إلى حد أنها تشكل دافعاً للهجرة، لا لشيء سوى لأنها أعلى من تلك السائدة في بلدان المنشأ.

٤٤. وبصفة أعم، يقع علينا مهمة الرد، في حالات ملموسة جداً، على التساؤل عن كيفية التوفيق بين القيود التي قد تترافق منح إمكانية وصول المهاجرين إلى أسواق العمل وبين مبادئ المساواة في المعاملة وعدم التمييز والشواغل والمصالح المشروعة لرعايا البلد والأهداف السياسية الأوسع نطاقاً للبلدان المرسلّة والبلدان المستقبلة على حد سواء.

٤٥. ويمكن لمثل هذه القيود أن تعالج مختلف جوانب عملية الهجرة: القيود الزمنية والقيود المفروضة على التنقل والقيود على ضم شمل العائلة. ومن المفهوم أنّ هذه المسائل غالباً ما تجذب المزيد من الاهتمام عندما يكشف عن حالات من الإساءة الواضحة تجاه المهاجرين أو عندما يُقال إنّ المهاجرين يستفيدون من التقديمات الاجتماعية في بلدان المقصد استفادة غير سليمة. ولكنّ هذا الجدل غير مجدٍ أيضاً، ليس فقط بسبب الطابع المؤذي المدسوس في النقاش، بل أيضاً لأنه يحجب الواقع بأنّ العديد من المسائل التي تثيرها الهجرة هي تقنية بشكل بارز ولا بد من معالجتها في سياق سياسات سوق العمل إجمالاً.

٤٦. وتطرح هذه الظروف أمام منظمة العمل الدولية تحديات لا بد لنا من أن نبذل جهوداً إضافية لمواجهتها. ويجب أن يتمثل الجهد الأول في دحض المفهوم القائل بأنه نظراً للمعوقات الكثيرة التي قد يواجهها المهاجرون في بلدانهم المنشأ، فإن من المقبول أن يكونوا عرضة لمعوقات ولأوجه من انعدام المساواة أقل نسبياً في البلدان التي يذهبون إليها بحثاً عن عمل. وينبغي ألا يكون مستقبل العمال المهاجرين بمثابة قوى عاملة ثانوية ومؤقتة ومنتقلة على المستوى الدولي. والبدل هو وضع برنامج لهجرة عادلة للجميع.

٤٧. ويمكن أن تكون مناقشة هذا المؤتمر نقطة انطلاق تحدد ما الذي ينبغي أن يتضمنه هذا البرنامج وكيف يمكن تنفيذه.

التحرك إلى الأمام: حراك اليد العاملة في القرن الحادي والعشرين

٤٨. إن وضع ردود سياسية مناسبة في مجال الهجرة، شأنه شأن أي مجال آخر، يستلزم فهماً جيداً للطبيعة الحقيقية لهذه الظاهرة اليوم. ولعل ذلك يرتدي أهمية أكبر عندما تقوم التصورات الشائعة بحجب الواقع، كما سبق ورأينا. لذا، من المهم تحديد أعداد المهاجرين وهويتهم والمكان الذي يقصدونه وكيف يصلون إلى المكان المنشود وأين يعملون في نهاية المطاف وفي ظل أية ظروف.

٤٩. وهذه المهمة أكثر تعقيداً مما يبدو عليه الأمر بادئ ذي بدء. ومع تنقل الناس أكثر فأكثر عبر الحدود الوطنية ولفترات زمنية أقصر في أسواق العمل التي ما فتئت تزداد اتساماً بالعولمة، فإن التعاريف المقررة للهجرة ووسائل قياسها قد تبين شيئاً فشيئاً عن عدم فعاليتها. غير أنه من الممكن أن نحدد بعض الاتجاهات المهمة.

الاتجاهات العالمية

٥٠. تظهر أحدث الأرقام العالمية^١ أن هناك ٢٣١,٥ مليون مهاجر دولي في العالم. ويشكل ذلك حوالي ٣ في المائة من سكان العالم. وهذا المجموع الإجمالي أعلى بما يصل إلى ٥٧ مليون نسمة مقارنة مع ما كان عليه الوضع في عام ٢٠٠٠. وخلال العقد الأول من القرن، ارتفع عدد المهاجرين في العالم بمعدل أسرع بمقارنين عما كان عليه في السنوات العشر الماضية. وحصل تراجع منذ عام ٢٠١٠، مما يعكس إلى حد كبير الآثار المثيرة للاضطراب الناشئة عن الأزمة الاقتصادية العالمية.

٥١. لكنّ البراهين تشير قطعاً إلى مستويات عالية من الدينامية في مجال الهجرة، واحتمال أن تستمر الهجرة في التزايد في المستقبل المنظور، في غياب سياسات أكثر تقييداً (بل ربما بوجود مثل هذه السياسات).

٥٢. ولتكوين فكرة أفضل عن العوامل الموجودة في العمل والكامنة وراء هذه المجاميع، لا بد لنا من أن ننظر بشكل أوثق في البلدان التي يهاجر منها الناس والبلدان التي يقصدونها. وفي حين تستقبل البلدان المتقدمة ٥١ في المائة من جميع المهاجرين، تباطأت في الواقع الهجرة باتجاه تلك البلدان في السنوات الأخيرة، في الوقت الذي تسارعت فيه وتيرة الهجرة بين بلدان الجنوب. ومن عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠١٣، شكل الانتقال بين بلدان الجنوب نسبة ٥٧ في المائة من مجموع تدفقات الهجرة؛ وإذا أخذنا مثلاً واحداً عن مصدر الدينامية الفريدة، فقد بلغ معدل النمو السنوي للتدفقات إلى الشرق الأوسط نسبة ٦,٩ في المائة في العقد الأول من القرن، بالمقارنة مع مجرد ٠,٨ في المائة في السنوات العشر السابقة.

٥٣. وأمامنا حالة معقدة لم يسبق لها مثيل في تدفقات الهجرة العالمية، وهي حالة عرضة لتغير سريع وجوهري. ويتجلى هذا التعقيد في تصنيف تدفقات الهجرة الواردة في الملحق. وهو يسلط الضوء على أنّ أكبر التدفقات للفترة المشمولة تأتي من جنوب آسيا باتجاه غرب آسيا ومن أمريكا اللاتينية باتجاه شمال أمريكا، ولكنه يظهر أيضاً التحركات المهمة جداً التي تحدث داخل بعض الأقاليم الفرعية، مثل التدفق الكبير داخل أفريقيا. كما كانت هناك تدفقات كبيرة داخل جنوب شرق آسيا وجنوب آسيا وأسيا الوسطى.

^١ ما لم يُذكر خلاف ذلك، فإن الأرقام الواردة في هذا الفصل مستمدة من

ILO: World of Work Report 2014, Chapter 8 (forthcoming).

٥٤. ويظهر تصنيف المهاجرين حسب نوع الجنس أنّ النساء يشكلن ٤٨ في المائة من المهاجرين على مستوى العالم. غير أنّ هذا الرقم يتباين بشكل كبير بحسب الإقليم: فالنساء يشكلن غالبية المهاجرين في أوروبا والأمريكيتين وأوقيانوسيا. وتراجع هذه النسبة إلى ٤٥,٩ في المائة في أفريقيا وإلى ما يصل إلى ٤١,٦ في المائة في آسيا. ويمكن عزو هذه التباينات، بمختلف توليفاتها، إلى الاختلافات في الميل إلى الهجرة والانتقاء الجنساني في سياسات الهجرة والفرقة بين الجنسين في أسواق العمل.

٥٥. وفيما يتعلق بالتصنيف حسب السن، يشكل المهاجرون الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٣٤ عاماً ٢٨ في المائة من جميع المهاجرين الدوليين على مستوى العالم^٢. وقد تراجعت نسبة المهاجرين الذين يقل سنهم عن ٣٠ عاماً من ٣٩ في المائة عام ١٩٩٠ إلى نسبة ٣٢ في المائة عام ٢٠١٣. وعلى مستوى العالم، فإن ١٥ في المائة من جميع المهاجرين الدوليين هم دون سن ٢٠ عاماً، في حين أنّ هذه المجموعة العمرية تمثل ٣٥ في المائة من إجمالي سكان العالم. ويعكس ذلك واقع أنّ معظم تحركات المهاجرين تحصل بين ٢٠ و ٣٤ عاماً. وبالنسبة إلى السكان المهاجرين الذين هم دون ٢٠ عاماً، فإن قرابة ٦٢ في المائة منهم يتواجدون في الأقاليم النامية، حيث يزداد عدد المهاجرين الشباب بوتيرة أسرع بكثير من الوتيرة التي تشهدها البلدان المتقدمة. ويسود الوضع المعاكس بالنسبة إلى العمال المسنين، حيث يعيش ٧٠ في المائة ممن تجاوزوا سن الستين في البلدان المتقدمة، وهذه النسبة في تزايد مستمر.

مجاراة التيار؟

٥٦. تتعلق الهجرة بمسألة العمل بصفة عامة. وحتى عندما لا يكون ضمان عمل لائق هو الدافع الرئيسي للانتقال من بلد إلى آخر، كما هي الحال بالنسبة إلى أولئك الذين يهربون من النزاعات أو من آثار تغير المناخ، في مرحلة من المراحل، يصبح من المحتم عليهم إيجاد عمل.

٥٧. وفي الوقت نفسه، كما سبق ورأيناه، تبدو الاختلافات في الظواهر الديمغرافية بين المجتمعات المتشعبة التي تعاني من نقص فعلي أو محتمل في عرض اليد العاملة وبين المجتمعات التي يكون فيها السكان في سن العمل أكثر عدداً من عدد الوظائف المتاحة وكأنها تعدي طلباً مباشراً على العدد المتزايد من العمال المهاجرين.

٥٨. ومن باب أولى إذاً، هناك الكثير أن يُكتسب من تصميم سياسات هجرة تقوم قبل كل شيء، بتسهيل تدفق اليد العاملة وتدارك انعدام الموازنة القائم حالياً بين توزيع فرص العمل والسكان في سن العمل في العالم. وتشير البيانات الاستقصائية إلى أنّ حوالي ٣٠ في المائة من الشباب في جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء يرغبون في الهجرة إلى الخارج بصورة دائمة. بالإضافة إلى ذلك، من المتوقع أن تسجل معدلات نمو القوى العاملة تراجعاً حاداً في الاقتصادات المتقدمة في شرق آسيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وشمال أفريقيا امتداداً إلى عام ٢٠٣٠، مع ما يرافق ذلك من تداعيات ديمغرافية على توقعات النمو الاقتصادي.

٥٩. ولكن في الواقع، لا يقترح صانعو السياسات ردوداً واضحة على هذه الإشارات المنبثقة عن أسواق العمل العالمية، والمعروضة هنا بشكل تصويري. ومن الجدير التحقق من أسباب عدم قيامهم بذلك والنظر في ما إذا كان ينبغي لهم التحرك.

٦٠. والنقطة الأساسية التي يتعين الإشارة إليها هي وجود قوى يعند بها في العمل بالإضافة إلى القوى الاقتصادية المحضة المتمثلة في عرض اليد العاملة والطلب عليها. وبلدان المقصد التي يفضلها أو يختارها المهاجرون الفعليون أو المحتملون تتأثر بشكل كبير بوجود جالية من أبناء بلدهم وبشكل أكثر تحديداً من أفراد عائلاتهم أو أصدقائهم، كما تتأثر باعتبارات اللغة وغير ذلك من منظورات ذاتية للإنجذاب. وعلى الرغم من توافر وسائل نقل معقولة التكلفة، قد يكون لكلفة السفر لمسافات طويلة تأثير أيضاً. ومن جهة أخرى، من شأن السلطات أو أصحاب العمل المحتملين في القطاع الخاص في البلدان المستقبلة أن يتأثروا بجملة أمور منها الروابط أو المسؤوليات التاريخية والسياسية بين بلدانهم.

٦١. زد على ذلك أن هناك خطر في التطرق إلى سياسة الهجرة بمعزل عن الأدوات السياسية المحتملة الأخرى، أو على نحو ساكن. وهناك نهج أخرى يمكن، بل ينبغي، أن تُستخدم لمواجهة عواقب مواطن العجز في العمل اللائق على سوق العمل من جهة، وتشجيع السكان من جهة أخرى. أما الاستجابة السليمة لمواجهة النقص في الوظائف في بلدان المنشأ فينبغي ألا تقتصر على الهجرة ولا أن تعتمد عليها في المقام الأول. ومن غير

^٢ انظر:

United Nations Department of Economic and Social Affairs: "International migration 2013: Age and sex distribution", in *Population Facts* No. 2013/4, Sep. 2013.

الممكن الاعتراف بالدور الإيجابي للهجرة في الاقتصاد العالمي اعترافاً كاملاً إلا بوضعه في سياق المزيح الأعم من السياسات الدولية والوطنية الرامية إلى تحقيق تنمية متوازنة ومستدامة.

٦٢. ولكن حتى عند مراعاة تلك العناصر، يظل الواقع أنّ سياسات الهجرة تتجه بشكل عام على ما يبدو نحو فرض مقدار من قيود يفوق ما يمكن تبريره بتحقيق مكاسب اقتصادية كلية. ولتفسير ذلك بعض الأسباب الوجيهة.

٦٣. وأهم هذه الأسباب أنّ المزايا الاقتصادية الناجمة عن الهجرة لا يحتمل أن يتم تقاسمها بشكل متساوٍ فيما بين مختلف قطاعات المجتمع في بلدان المقصد، وأنّ واضعي السياسات يستجيبون بالضرورة لوقائع أو توقعات هذا التوزيع غير المتساوي للتكاليف والمنافع. وتأثير الهجرة على أسواق العمل، في بلدان المنشأ والمقصد على حد سواء، كان موضوع الكثير من الجدل، ولكن يبدو من السليم أن نستنتج أنّ الاتجاه النزولي للأجور، لاسيما فيما يتعلق بالعمال قليلي المهارات أو الشرائح الدنيا في سوق العمل أو إزاحة اليد العاملة المحلية، كان أقل أهمية مما يظنه الناس. ولكن ذلك لا يعني أنّه ينبغي التقليل من شأن هذه الشواغل أو تجاهلها، إنما يحتمل أن يكون قد جرى تضخيمها بسبب الضغوط المحتملة على الإعانات الاجتماعية، من قبيل الإسكان والتعليم والرعاية الصحية، لاسيما عندما يكون تدفق المهاجرين متركزاً في مجتمعات محلية بعينها، وخلال فترة الأزمات عندما تعاني أسواق العمل من الضغوط ويكون الإنفاق العام منكمشاً.

٦٤. وفي مواجهة هذا النوع من الأوضاع وما يترافق معه من نقاشات حادة بشأن التعددية الثقافية والقدرة المحدودة للمجتمعات على استيعاب الهجرة عندما تتجاوز مستويات معينة، يحتمل أن تقوم الحكومات - فردياً وجماعياً - بوضع سياسات تجمع وتوفق بين المزايا الاقتصادية والأهداف السياسية الأخرى. وينجم عن ذلك توجه ملحوظ نحو تكييف السياسات العامة الاختيارية والمحددة، لهجرة اليد العاملة، بحيث لا يمكن بسهولة وضعها في خانة بسيطة بين سياسة الباب المفتوح أو الباب المغلق. وإلى جانب التنوع الجغرافي المتزايد لمسارات الهجرة، هناك توجه نحو المزيد من التنوع في برامج الهجرة التي قد تكون مقيدة بالوقت أو المهارات أو بمعايير أخرى.

شروط الهجرة

٦٥. عند وضع برنامج للهجرة العادلة، من المهم بمكان معرفة ما إذا كانت الهجرة دائمة أو مؤقتة، وما هي القيود المفروضة، إن وجدت، على مشاركة المهاجرين في اليد العاملة وما إذا كان المهاجرون يُمنحون نفس الحقوق وأوجه الحماية والمزايا التي يتمتع بها نظراً لهم من رعايا بلد المقصد، وما إذا كانوا في وضع نظامي أو غير نظامي.

٦٦. ولا يعني منع دخول بلد ما أو عدم السماح بالعمل فيه أنّ ذلك لن يحصل على أرض الواقع. ومن الصعب تحديد حجم الهجرة غير النظامية نظراً لطبيعتها، ولكن يقدر بأنها تمثل بين ١٠ و ١٥ في المائة من إجمالي تدفقات الهجرة^٣. وبأي حال، عندما تقيد السياسة الوطنية الهجرة الوافدة عند مستويات أقل بكثير من حجم أولئك الذين يرغبون في الانتقال إلى ذلك البلد، فإنّ عدداً كبيراً منهم سيقعون في شرك العمل غير النظامي، بشكل علني أو في الخفاء. وعندما تكون الحدود مفتوحة بسبب غياب الرقابة الفعالة، كما هي الحال في العديد من المناطق النامية، يصبح من المبهم التمييز بين المهاجرين النظاميين والمهاجرين غير النظاميين. وتتجه حركة الهجرة إلى أن تكون من القطاع غير المنظم في بلد من البلدان إلى القطاع غير المنظم في بلد آخر.

٦٧. ومن الواضح أنّ الهجرة التي تحدث خارج القنوات النظامية تترك العمال المعنيين عرضة لأسوأ أنواع سوء المعاملة والاستغلال في غالب الأحيان. ويشدّد الوضع خطورة عندما يقع بين أيدي المهريين أو المتجرين بالبشر. ولكافة هذه الأسباب، وما يرتبط بها من هموم، من قبيل استغلال العمال في وضع غير نظامي لتفويض شروط عمل غيرهم من العمال، هناك إجماع واسع النطاق على أنه ينبغي أن تكون الهجرة نظامية وأن تتخذ الإجراءات اللازمة لمنع تدفق العمال غير النظاميين والذين لا يملكون أي مستندات.

^٣ انظر:

IOM, *World Migration Report 2010: The future of migration: Building capacities for change* (Geneva, 2010), p. 29.

٦٨. ولكن من الصعب التوصل إلى إجماع في الآراء عندما يكون الكثير من العمال من دون مستندات نشطين أصلاً في سوق العمل، حيث يقدر عددهم في الولايات المتحدة بحوالي ١١ مليون شخص في عام ٢٠١١، وفي الاتحاد الأوروبي^٤ بين ١,٩ و ٣,٨ مليون شخص في عام ٢٠٠٨.

٦٩. ولا تشمل المسائل الناجمة عن ذلك الصعوبات المرتبطة بالعمل من قبيل الظروف دون المستوى ودور تفتيش العمل والحماية الاجتماعية فحسب، بل تفتح باب النقاش على مصراعيه أمام التجريم والترحيل المحتمل من جهة، أو احتمال تسوية وضعهم ومنحهم الجنسية من جهة أخرى.

٧٠. وتعيدنا هذه الاعتبارات الأوسع نطاقاً إلى مفهوم الهجرة الذي كان سائداً فيما مضى، وحيث كان يتوقع انتقال الشخص المهاجر بشكل دائم إلى بلد المقصد، مع إمكانية الحصول على الجنسية، وحيث تترسخ الأسرة بكاملها في المجتمع الجديد وتتقبل خصائصه، وتسهم بذلك في تطوره. ويترافق هذا النموذج أحياناً مع مفهوم "مجتمع المهاجرين" حيث يتحقق بناء المجتمع بشكل كبير من خلال الهجرة الدائمة. ويرى بعض المراقبين أن هذا النموذج على تراجع - لا بل في نهايته - ويجري الاستعاضة عنه بآليات أخرى تتوقف فيها الهجرة على نظام "إعارة واستعارة" مؤقت لليد العاملة لفترات زمنية قصيرة ولأغراض بعينها.

٧١. ومن شأن أحد الأمثلة أن يساعد على تجسيد هذه النقطة. لقد ساهمت الهجرة الدائمة على نطاق واسع من أوروبا باتجاه أستراليا وآسيا وأمريكا الشمالية في القرن التاسع عشر والقرن العشرين، مساهمة حاسمة في بناء المجتمعات، مما أدى إلى إنشائها ورسم معالمها. وساهمت تدفقات المهاجرين اللاحقة من مختلف المصادر في تطوير هذه المجتمعات وتنوعها. وعلى نقيض ذلك، لم يؤد التنقل الحالي للعمال من جنوب آسيا باتجاه عدد من دول الخليج، على نطاق مشابه نسبياً، إلى أي ظاهرة مماثلة. بل على العكس من ذلك، أرسيت نظم يقصد منها عمداً ضمان الحفاظ على السمات والخصائص القائمة للبلدان المستقبلة. ويتحقق ذلك بفرض قيود على مدة إقامة العمال في البلد وعلى حراكهم في سوق العمل الوطني وتطبيق معايير مقبولة عليهم، ويتجلى ذلك في ما يُطلق عليهم باسم "عمال ضيوف" أكثر منه مهاجرين.

٧٢. وينبغي توخي الحذر في تفسير هذه الأنواع من التطور. فلا يوجد تحول نهائي عام نحو الهجرة المؤقتة على حساب الهجرة الدائمة؛ بيد أن الوضع يتطور على نحو تدريجي وغير متساوٍ، بشكل يجعل مختلف أنواع الحراك تتعايش فيما بينها. ومنذ عام ١٩٤٩، تضمنت توصية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦) لمنظمة العمل الدولية، في مرفقها اتفاقاً ثنائياً نموذجياً يميز بشكل واضح بين الهجرة المؤقتة والهجرة الدائمة وينص على حقوق إضافية للمهاجرين المستقرين. ومنذ عهد أقرب، أصبحت البلدان التقليدية للهجرة الدائمة، مثل أستراليا وكندا ونيوزيلندا، تعتمد أكثر فأكثر على نظم الهجرة المؤقتة من أجل ملء الثغرات المباشرة التي يعاني منها سوق العمل، في حين أصبحت البلدان التي كانت تفتش فيما مضى عن "عمال ضيوف"، مثل ألمانيا، تسعى اليوم إلى جذب مهنيين ذوي مهارات عالية بتقديم حق إقامة دائمة منذ وصولهم.

٧٣. أما ما يزيد الوضع تعقيداً، فهو أن العديد من الأشخاص قد يهاجرون مؤقتاً على أمل الحصول على حق إقامة دائمة فيما بعد. بالإضافة إلى ذلك، لا تبيّن الإحصاءات الرسمية عادة الأعداد الكبيرة من العمال الذين يهاجرون لفترة لا تتجاوز ١٢ شهراً، مما يحدث ثغرة كبيرة في البيانات، لا بد من تصويبها.

٧٤. غير أننا نشهد نزعة عامة في سياسات الهجرة مفادها أنه كلما تحلى العامل بمستوى عالٍ من المهارات كلما كان دخوله إلى بلد المقصد والإقامة فيه أسهل. وتشير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^٥ أن بعض البلدان قد تكون أقل استعداداً لقبول عمال أقل مهارة، ولو كان هناك طلب عليهم، خشية عدم التمكن من استخدامهم على الأجل الطويل ومعاناتهم من مشاكل في الاندماج أكبر نسبياً من غيرهم. ولهذه الأسباب، برز فضلاً بحكم الواقع بين تركيز العمال ذوي المهارات المتدنية في نظم الهجرة المؤقتة وبين العمال ذوي المهارات العليا الذين لديهم حظوظ كبرى في الحصول على إقامة دائمة.

^٤ انظر:

Pew Research Center: "A Nation of Immigrants: A Portrait of the 40 Million, Including 11 Million Unauthorized", 29 Jan. 2013.

^٥ انظر:

European Union Agency for Fundamental Rights: *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union: Comparative report*, Vienna, 2011.

^٦ انظر: OECD: *International Migration Outlook 2008*, Part II: Management of low-skilled labour migration.

٧٥. وقد شهدنا اتجاهاً إضافياً نحو الابتعاد عن حالات لم يكن فيها لدى البلدان التي تطبق نظم العمال الضيوف، سوى برنامج واحد أو برنامجين رئيسيين في الستينات، يمكن تكييفهما وتعديلهما بحسب مستويات البطالة السائدة، الأمر الذي أصبح مستحيلاً في أيامنا هذه بسبب تعددية البرامج.

٧٦. وإذا كانت الاعتبارات الكامنة وراء الخيارات في هذه المسائل معروفة تمام المعرفة، من العسير مع ذلك تجاهل المبدأ المدرج عادة في سياسات العمل الوطنية، ومفاده أنه عندما يكون هناك طلب طويل الأجل أو دائم على عامل مهاجر في سياق بعينه، ينبغي منح هذا العامل عملاً وإجازة إقامة بشكل دائم. ومن شأن وضع يجري فيه بانتظام تعيين العامل ومن ثم تسريحه، علماً أنّ العمل لا يزال قائماً، أن يبدو مجحفاً بقدر إحجاف ملء وظيفة دائمة من خلال سلسلة من عقود العمل المؤقتة في أي بلد بعينه.

٧٧. غير أنّ الاتجاهات مهمة بما فيه الكفاية لتستحق بحثاً أوثق لطبيعة ومدى انتشار نُظم الهجرة المؤقتة، وغيرها من نظم الهجرة المقيدة. وفي حال لجأت الحكومات أكثر فأكثر إلى هذا النوع من البرامج لسد الثغرات قصيرة الأجل في أسواق العمل لديها، أو لتعويض الاحتياجات من حيث المهارات المطلوبة في قطاع بعينه، يبدو أنه من الضروري تحديد العناصر التي يجب أن تدرج في تصميم النظم من أجل ضمان استيفائها الاعتبارات الأساسية من أجل معاملة عادلة.

٧٨. ويتمثل التحدي في ضمان ألا يُحرم العمال المهاجرون في إطار هذه النظم بشكل غير عادل. ويحق للعمال المهاجرين الدائم أن يطالب بالحق في المساواة في المعاملة في العمل، شأنه شأن أي عامل من رعايا البلد المستقبل. ويحتمل في العامل المهاجر المؤقت الخاضع لنظام بعينه، من حيث التعريف، أن يعمل ضمن شروط محددة قد تتسبب في إثارة بعض الصعوبات في تطبيق مبدأ المساواة في المعاملة. وعندما يشكل العمال المهاجرون السواد الأعظم في قطاع بعينه أو مهنة بعينها، لا يوجد عامل مقارنة على المستوى الوطني. لذا، قد يبدو أن ذلك من الضروري وضع آليات تقوم على مبدأ الحماية أو الإعانات الموازية، أو تطبيق تدابير من قبيل الحد الأدنى الوطني للأجور. على أي حال، يجب أن ننذب صراحة الفكرة الخاطئة القائلة بأنه يكفي أن نقدم للعمال المهاجرين أجراً وظروف عمل أحسن حالاً من تلك المتاحة لهم في بلد المنشأ.

٧٩. ومن المهم أيضاً أن نسلّم بأنّه ينبغي ألا نغزو جميع عيوب سوق العمل التي تؤثر في العمال المهاجرين، إلى وضعهم الخاص أو المؤقت؛ فالعمال المهاجرون الدائمون يواجهون المشاكل كذلك، ومنهم من يعاني من الأذى والتمييز الصارخين، حتى عندما تكون تلك المعاملة غير قانونية. وعلى أرض الواقع، يتركز العمال المهاجرون عموماً في وظائف منخفضة الأجر ومتدنية المهارات ومنخفضة القيمة غالباً، من قبيل الفنادق والمطاعم والصحة والرعاية والزراعة والبناء وصيد الأسماك والصناعة متدنية الكلفة والعمل المنزلي. وفي المتوسط، يشغل ١٦ في المائة من العمال المهاجرين في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وظائف متدنية المهارات، مقابل ٧ في المائة من الرعايا. ولا يمكن أن يُعزى ذلك إلى مستويات التعليم والتدريب المتدنية لديهم، كما يتبين من القرائن التي تشير إلى مستويات عالية من الكفاءات في صفوف العمال المهاجرين.

٨٠. وينبغي التسليم كذلك بأنّ جزءاً من اليد العاملة المهاجرة، على صغر عددها، يتمتع بظروف عمل ومعاملة مؤاتية جداً في سوق العمل، باعتبار أنه تم اختيارها من خلال التوظيف الدولي، بناءً على مهاراتها النادرة والمنشودة. ويستفيد هؤلاء العمال عادة من المساواة في المعاملة في العمل والاعتبارات التفضيلية من أجل إقامة دائمة. غير أنهم يجسدون تحدياً سياسياً من نوع آخر، ألا وهو: هجرة الأدمغة ورأس المال البشري القيم، بعيداً عن بلدان المنشأ. وتشمل العوامل الدافعة إلى الهجرة انعدام الوظائف أو الأجور المتدنية وظروف العمل السيئة، التي تدفع بالكثير من العمال إلى البحث عن فرص عمل في مكان آخر. وفي مثل هذه الأوضاع، قد يكون هناك إحجاف ملموس في حالات بلدان المنشأ التي استثمرت بشكل كبير في تنمية المهارات من خلال النظم التعليمية. بالإضافة إلى ذلك، قد تتضرر احتمالات التنمية في تلك البلدان تضرراً جسيماً بفعل خسارة العمال المهرة، مما يمثل انتقالاً للزدهار بدلاً من تقاسمه.

دور الحكومات

٨١. تحدد الحكومات الإطار القانوني الوطني لهجرة اليد العاملة. ويبرم العديد منها اتفاقات ثنائية ويجعل البعض من الهجرة بعداً لعمليات التكامل الإقليمي. كما تتاح أمامها فرص التعاون في إطار النظام متعدد الأطراف بغية تحسين الإدارة السديدة للهجرة على الصعيد العالمي. وفي عام ٢٠٠٤، سجلت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^٧ ١٧٦ اتفاقاً قيد التنفيذ في الدول الأعضاء فيها. وتقوم منظمة العمل الدولية

^٧ انظر: OECD: Migration for employment: Bilateral agreements at a crossroads (Paris, 2004).

بإجراء مسح للترتيبات الثنائية لفهمها بشكل أفضل وتقييم مضمونها. وحتى اليوم، تناولت المنظمة ١٦٠ اتفاقاً في أوروبا وآسيا. والهدف من ذلك تحديد الاتفاقات التي تتضمن آليات تنفيذ موثوقة والخروج بالاستنتاجات بشأن الآليات الناجحة في تحقيق نتائج محسنة في سياسات الهجرة.

٨٢. وعلى غرار الأسلوب نفسه، تتصدى عمليات التكامل الإقليمي ودون الإقليمي الجارية في كافة أجزاء العالم، لمسائل الهجرة بطرق مختلفة ودرجات متباينة. والسياسة الأكثر تقدماً هي تلك التي يتبعها الاتحاد الأوروبي، والتي ترسي مبدأ حرية تنقل العمال في الدول الأعضاء في الاتحاد البالغ عددها ٢٨ دولة عضواً. ولا يزال تطبيق هذا المبدأ في صميم المناقشات السياسية المستمرة، لاسيما بسبب الظروف الصعبة السائدة في العديد من أسواق العمل الأوروبية والشواغل المعرب عنها إزاء ما يسمى "السياحة الاجتماعية"، أي تنقل الناس الذين يزعم أنهم يستفيدون بطريقة غير سليمة من مدفوعات الضمان الاجتماعي في بلدان أخرى. ومع ذلك، فإن التجربة الأوروبية هي خير مثال على سوق عمل إقليمي موحد، وقد بيّن قدرته على المساهمة في خفض مستويات البطالة المرتفعة في بعض البلدان، من خلال فتح فرص العمل لاسيما أمام الشباب في بلدان أخرى.

٨٣. كذلك، نادى رابطة أمم جنوب شرق آسيا، التي تضم قرابة ٦,٥ مليون مهاجر داخلي فيما بين بلدانها، بالتنقل الحر للعمال المهرة في خطة عملها الاقتصادية وأنشأت المنتدى الثلاثي المعني باليد العاملة المهاجرة، من أجل إرساء أفضل الممارسات. وفي الأمريكتين، وضعت السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي ومنظومة التكامل لأمريكا الوسطى وجماعة دول الأنديز والجماعة الكاريبية، سياسات دون إقليمية تعالج حقوق العمال المهاجرين، بمساعدة هيئات استشارية وتشاورية في مجال العمل. وفي أفريقيا، قامت عدة هيئات دون إقليمية، منها الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا وجماعة شرق أفريقيا، بمعالجة جوانب مختلفة في سياسات الهجرة. وتعمل منظمة العمل الدولية بشكل وثيق مع الاتحاد الأفريقي لوضع نهج إقليمية في هذا المجال، بوصف ذلك أحد المجالات السياسية الرئيسية لمؤتمر قمة واغادوغو + ١٠ الاستثنائي لهذا العام بشأن العمالة والتخفيف من حدة الفقر في أفريقيا.

٨٤. وتتميز مثل هذه العمليات الإقليمية ودون الإقليمية بنهجها السياسي العام بشأن مسائل الهجرة، لأنها تبين الاستعداد لتسهيل هجرة اليد العاملة في إطار مسالك محددة، من خلال الإعفاء من التزامات تأشيرات السفر والاعتراف المتبادل بالمؤهلات وقابلية نقل مستحقات الضمان الاجتماعي، باعتبار ذلك جزءاً لا يتجزأ من مزايا التكامل الاقتصادي الأوثق، حتى عندما يبدو أنّ الموقف السياسي العالمي إزاء الهجرة الإقليمية، أكثر تقييداً. وهذا ليس المجال السياسي الوحيد الذي يبدو فيه أنّ النهج الإقليمية ودون الإقليمية تقدم آفاقاً أفضل من المؤسسات متعددة الأطراف.

... ودور الوكالات الخاصة

٨٥. في إطار السياسات العامة التي تحددها الحكومات، فردياً أو جماعياً، تؤدي الوكالات الخاصة دوراً مهماً، بل طاغياً أحياناً، باعتبارها جهات وسيطة في سوق العمل، من خلال توظيف ونشر العمال عبر الحدود الوطنية. ومنذ عقد مضي، تقوم الجهات الوسيطة الخاصة المستوفية للرسوم، بمواءمة العمال في بلد بعينه مع الوظائف في بلد آخر؛ وشكل ذلك ظاهرة آسيوية أساساً، لاسيما في ممرات الهجرة باتجاه الخليج. أما اليوم، فهي سمة عالمية تتسم بها أسواق العمل. ففي عام ٢٠١١، كان هناك حوالي ١٤٠ ٠٠٠ وكالة استخدام خاصة، يتواجد ٦١ في المائة منها في آسيا والمحيط الهادئ، بالرغم من أنّها لا تضطلع جميعها في الأنشطة العابرة للحدود. وبين عام ١٩٩٩ و عام ٢٠٠٣، كان قرابة ٤٠ في المائة من العمال المهاجرين البنغلاديشيين يلجأون كل عام إلى هذه الوكالات؛ وفي عام ٢٠٠٤، لجأ ٧٥ في المائة من العمال المتحدرين من سري لانكا إلى هذه الوكالات.^٨

٨٦. وهناك براهين جوهرية عن انتهاكات واسعة الانتشار ترتبط بعمل هذه الوكالات، وتتراوح بين اقتطاع رسوم باهظة وأحياناً ابتزازية والتعمد في تقديم معلومات خاطئة والاحتيايل بشأن طبيعة العمل والأجر وشروط العمل المقترح على العمال المهاجرين. ولا يكون أمام هؤلاء العمال في الغالب إلا وسائل انتصاف قليلة، إن وجدت، لمواجهة الوسطاء عديمي الضمير ما إن يصلوا إلى بلد المقصد وتبدأ المشاكل بالظهور. ويمكن أن يفضي هذا النوع من الأوضاع إلى حالات استغلال حادة، كما هي الحال بالنسبة إلى العمال الذين ينوون تحت حمل الديون التي تكبدوها بغية دفع رسوم التوظيف. وقد أقر مدير عام المنظمة الدولية للهجرة بهذا الوضع

^٨ انظر:

T. Siddiqui. "Protection of Bangladeshi migrants through good governance", and L.K. Ruhunage. "Institutional monitoring of migrant recruitment in Sri Lanka", in C. Kuptsch (ed.), *Merchants of Labour* (ILO/International Institute for Labour Studies, Geneva, 2006), pp. 74 and 56.

قائلاً: "الوضع الراهن غير عادل على الإطلاق بالنسبة إلى العمال المهاجرين. ورسوم التوظيف الباهظة تجعلهم أكثر عرضة للاستغلال والاتجار، وعلينا أن نغيّر ذلك"^٩.

٨٧. والسؤال المطروح بالتالي هو معرفة كيفية وضع حد لهذا الاستغلال. ولقد كانت منظمة العمل الدولية مسرحاً لنقاش مستفيض بشأن الدور المناسب الذي تلعبه وكالات الاستخدام الخاصة في الوساطة في سوق العمل؛ وقد اعتمدت معايير ترمي إلى التأكد من أنّ الأنشطة التي تضطلع بها هذه الوكالات تعطي نتائج إيجابية. وتبقى هذه المسائل مثيرة للجدل في بعض الحالات، ولكن نظراً لجديّة المسائل المثارة في الأنشطة الدولية التي تقوم بها الوكالات الخاصة، تبرز حاجة واضحة إلى استعراض أنشطتها وكيفية تنظيمها على أفضل وجه.

٨٨. وفي بداية هذا العام، قامت المنظمة الدولية لأصحاب العمل والمنظمة الدولية للهجرة بإطلاق مبادرة دولية ترمي إلى تعزيز التوظيف الأخلاقي للعمال المهاجرين من خلال إجراء تصديق طوعي. كما أطلقت منظمة العمل الدولية مبادراتها الخاصة بشأن التوظيف العادل، وهي مبادرة يمكن أن تكون على نحو مجدٍ بمثابة محفز للنظر في المزيد من التدابير التي قد تكون مطلوبة.

^٩ انظر:

IOM: "IOM, IOE join forces to combat unethical recruitment of migrant workers" (Geneva, 14 Jan. 2014).

نحو هجرة عادلة

٨٩. ثمة اعتراف واسع النطاق بأن الهجرة تحتل مكاناً بارزاً في برنامج الأولويات السياسية العالمية، بل وقد تزداد بروزاً في المستقبل. فما مدى حسن تجهيز النظام متعدد الأطراف لمواجهة التحديات التي تطرحها الهجرة، وما هو الدور الخاص الذي ينبغي أن تضطلع به منظمة العمل الدولية في إطار هذا النظام؟

الهجرة ومبدأ تعددية الأطراف: تشرذم أو تعاون؟

٩٠. إن ما يثير الانتباه فيما يتعلق بالعمل متعدد الأطراف في مجال الهجرة هو الدرجة العالية من التشرذم المؤسسي. وقد أنشئ الفريق العالمي المعني بالهجرة في عام ٢٠٠٦ بناء على توصية اللجنة العالمية المعنية بالهجرة الدولية، التي شكلها الأمين العام للأمم المتحدة. وهي فريق مشترك بين الوكالات، يجمع بين ١٦ كياناً، ينتمي ١٤ منها إلى منظومة الأمم المتحدة ذاتها، إلى جانب البنك الدولي والمنظمة الدولية للهجرة. وقد نظرت اللجنة العالمية في إنشاء منظمة عالمية للهجرة كوكالة متخصصة جديدة، غير أنها اعتبرت ذلك في نهاية المطاف، هدفاً طويل الأجل، مع إنشاء الفريق العالمي المعني بالهجرة كاستجابة فورية.

٩١. كذلك، اضطلعت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ٢٠٠٦ بتنظيم أول حوار رفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية، حيث تمثلت النتيجة الرئيسية التي تمخض عنها في إنشاء المنتدى العالمي للهجرة والتنمية. والمنتدى عبارة عن عملية طوعية حكومية غير رسمية وغير ملزمة، تجري خارج إطار الأمم المتحدة نفسها، ولكنها ترتبط بها من خلال الممثل الخاص للأمين العام المعني بالهجرة الدولية والتنمية. وتتمثل ولايته الخاصة في تعزيز التفاهم والتعاون بشأن علاقة التكافل بين الهجرة والتنمية. وسيجتمع المنتدى للمرة السابعة في أيار/ مايو ٢٠١٤ في السويد وستعرف نتائجه بحلول موعد مناقشة المؤتمر لهذا التقرير.

٩٢. وفي غضون ذلك، عقدت الجمعية العامة حواراً ثانياً رفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٣، أسفر عن اعتماد إعلان بتوافق الآراء، اعتُبر على نطاق واسع بمثابة معلم على طريق النهج الذي يتوخاه النظام متعدد الأطراف في مجال الهجرة. وهو جدير بالاهتمام نظراً إلى ما يذكره بشأن العمليات متعددة الأطراف في المستقبل والأولويات السياسية الموضوعية على حد سواء.

٩٣. وتتمثل أبرز النقاط الواردة في الإعلان والمتعلقة بالعملية فيما يلي:

- عقد العزم على العمل على وضع خطة فعالة وشاملة بشأن الهجرة الدولية، تستوعب اعتبارات التنمية وتراعي حقوق الإنسان عن طريق تحسين أداء المؤسسات والأطر القائمة وإقامة شراكات أكثر فعالية مع جميع الجهات صاحبة المصلحة؛
- دعوة جميع الهيئات والمنظمات المعنية وأعضاء الفريق العالمي المعني بالهجرة والممثل الخاص للأمين العام المعني بالهجرة الدولية والتنمية، إلى العمل على توطيد تعاونهم بغية اعتماد نهج متنسق وشامل ومنسق؛
- التأكيد على الحاجة إلى تعميق التفاعل بين الحكومات والمجتمع المدني؛
- الدعوة إلى النظر في مسائل الهجرة، والاعتراف بالحراك البشري كأحد العوامل الرئيسية لتحقيق تنمية مستدامة، في إعداد برنامج الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

٩٤. وتشير أحكام الإعلان إلى وجود إصرار على تحسين عمل الترتيبات متعددة الأطراف القائمة بشأن الهجرة، بدلاً من مراجعتها مراجعة هيكلية. وهذا أمر ذو مغزى في ضوء المناقشات التي جرت على مدى العقد الماضي، ونظراً إلى التحديات الجلية التي ينطوي عليها العمل بفعالية في إطار الوضع المؤسسي الراهن على حد سواء.

٩٥. وتعزى هذه التحديات إلى كون الفريق العالمي المعني بالهجرة يتكون من عدد كبير من الأعضاء الذين يعالجون قضايا الهجرة، بموجب الولايات والمسؤوليات المسندة إلى كل منهم، من منظورات مختلفة للغاية، وعلى مستويات مختلفة من الأولوية وباستثمارات غير متكافئة في الموارد. ويتعين أيضاً تحقيق الاتساق والتنسيق المنصوص عليهما في الإعلان في غياب أمانة دائمة للفريق العالمي المعني بالهجرة. كما يصطدم الدور الريادي، أو الأول بين الأقران على الأقل، الذي قد تضطلع به المنظمة الدولية للهجرة باعتبارها المنظمة الوحيدة التي تنحصر ولايتها في الهجرة، بالشواغل النابعة من كون المنظمة لا تشكل جزءاً من منظومة الأمم المتحدة. وعلى غرار ذلك، فتح وضع اللجنة العالمية للهجرة الدولية كهيئة طوعية وغير ملزمة وغير تابعة للأمم المتحدة، المجال للتساؤل عن أثرها وأهميتها الفعليين كوسيلة لوضع البرنامج الفعال والشامل الذي يتطلع إليه الإعلان.

٩٦. وعلى أي حال، فإن الترتيبات المتشردمة وغير النمطية في بعض جوانبها، التي يعالج المجتمع الدولي من خلالها الهجرة، خاضعة لتفسيرات متباينة. والاستنتاج الأوضح هو أنها جاءت نتيجة حوادث التاريخ المتراكمة. غير أن البعض رأى فيها تعبيراً عن عدم الاستعداد لإخضاع المسائل التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالاختصاصات السيادية الوطنية لبحث في إطار متعدد الأطراف، في حين يشير آخرون إلى اتجاه غير مبرر نحو النظر إلى الهجرة باعتبارها أداة مؤثرة، أي مجرد محرك للنمو الاقتصادي. ومن الممكن أن يتيح المكان الذي سحتله الهجرة في نهاية المطاف في برنامج التنمية لما بعد ٢٠١٥ فرصاً جديدة للنظام متعدد الأطراف لتعزيز قدراته الخاصة على الاستجابة للتحديات القائمة استجابة مرضية.

٩٧. وفي الوقت ذاته، يكمن التحدي الذي يلوح أمام منظمة العمل الدولية في تحديد دورها في إطار الترتيبات متعددة الأطراف السائدة، مهما بدت ملائمة للغرض، وتحديد الطريقة التي تعتمزم بها الاضطلاع بهذا الدور تحديداً واضحاً بغية تحقيق أقصى الأثر. وهي إذ تقوم بذلك، ستحتاج بدون شك إلى مواصلة إبراز الميزتين الفريدتين اللتين تعزز بهما هذه المهمة، مثلما تعزز بهما جميع المهام الأخرى، ألا وهما: معاييرها وهيئاتها المكونة الثلاثية.

دور منظمة العمل الدولية: المعايير والهيكل الثلاثي

٩٨. يحتوي المضمون الموضوعي للإعلان المنبثق عن الحوار الثاني رفيع المستوى على إشارات مستقيضة ومشجعة إلى القضايا ذات الأهمية الخاصة بالنسبة إلى ولاية منظمة العمل الدولية وعملها:

- إعادة تأكيد ضرورة تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية لجميع المهاجرين وحمايتهم حماية فعالة؛
- التشديد على ضرورة احترام وتعزيز معايير العمل الدولية، حسب الاقتضاء، واحترام حقوق المهاجرين في أماكن عملهم؛
- الإقرار بالحاجة إلى معالجة الهجرة غير النظامية في إطار الاحترام الكامل لحقوق الإنسان؛
- تجديد التأكيد على الالتزام بمكافحة الاتجار بالأشخاص وحماية ضحاياه، فضلاً عن حماية المهاجرين من الاستغلال؛
- إيلاء الاهتمام إلى الاحتياجات المحددة للنساء المهاجرات والمراهقين والأطفال؛
- دعوة الدول الأعضاء إلى التعاون على بلورة برامج للحراك والنظر، في سياق الأثر المترتب على هجرة الأشخاص ذوي المهارات العالية، في الهجرة الدائرية.

٩٩. ومن البديهي أن الإعلان: يعكس فهماً مفاده أن المهاجرين وعملهم يضطلعون بدور أساسي في التنمية؛ يؤكد الحاجة إلى نهج معياري يراعي الحقوق بشكل راسخ في مجالي الهجرة والتنمية؛ يجسد اعترافاً واضحاً بأن الهجرة هي في الأساس ظاهرة مرتبطة بالعمل؛ يوفر، في إشارات إلى مظاهر الشراكة والتفاعل مع جميع الجهات صاحبة المصلحة ومظاهر التفاعل مع المجتمع المدني، مجالاً جديداً من أجل أن تتحقق الإسهامات الحيوية لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على أكمل نحو.

١٠٠. وكما سلفت الإشارة إليه في البداية، تنطبق جميع اتفاقيات منظمة العمل الدولية وتوصياتها على العمال المهاجرين ما لم تتضمن بياناً صريحاً يفيد بعكس ذلك. غير أن ثمة أسباباً وجيهة للتركيز بشكل خاص على الصكوك التي تعالج الهجرة على وجه التحديد: اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، فضلاً عن اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١).

١٠١. وتُكمل الاتفاقية رقم ١٤٣ الاتفاقية رقم ٩٧. ويرسي كل من الصكين فعلياً المبادئ الأساسية لتكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة بالنسبة إلى العمال المهاجرين في مجالات محددة، في حين ترد في مرفقات الاتفاقية رقم ٩٧ إرشادات مفصلة بشأن إجراءات التعيين والتوظيف وظروف عمل المهاجرين فيما يتعلق بالعمال الذين جرى توظيفهم بموجب ترتيبات ترعاها الحكومة وغيرها. وتتناول الاتفاقية رقم ١٤٣ الظروف التعسفية، مع إيلاء اهتمام خاص لمنع "حركات الهجرة الخفية" للعمال ومقاضاة حالات "الاتجار بالقوى العاملة". وتتميز الاتفاقية رقم ١٨١ بصورة خاصة بنصها على منع وكالات الاستخدام الخاصة من تقاضي أي رسوم أو تكاليف بصورة مباشرة أو غير مباشرة من العمال، واشترطها بأن تنتظر الدول الأعضاء في عقد اتفاقات ثنائية لمنع التجاوزات والممارسات الاحتياطية، كلما تمت عملية التوظيف على نطاق دولي.

١٠٢. بالإضافة إلى هذه الاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية، تنص اتفاقية الأمم المتحدة الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٩٠، على مزيد من الأحكام التي تحدد بقدر أكبر بكثير من التفصيل، الإجراءات الواجب أن تتخذها الدول. ومبدأ المساواة في المعاملة هو أمر أساسي في هذه الاتفاقية أيضاً، وينطبق على مجموعة أوسع نطاقاً من الظروف التي تنطبق عليها صكوك منظمة العمل الدولية.

١٠٣. وبناء على ذلك، فلا جدال في أن للمجتمع الدولي قاعدة معيارية يمكنه من اتباع نهج قائم على الحقوق في مجال الهجرة وأن معايير العمل تشكل جزءاً من هذه القاعدة. ولكن ما مدى فعالية هذه المعايير وتأثيرها؟ وما مدى ملاءمتها للطبيعة الراهنة للهجرة؟

١٠٤. ويتمثل أحد مقاييس الفعالية في التصديق. وقد صدقت ٤٩ دولة عضواً على الاتفاقية رقم ٩٧ و٢٣ دولة عضواً على الاتفاقية رقم ١٤٣، وثمة درجة عالية من التناغم بين الدول التي صدقت على كل من الاتفاقيتين. وفي الوقت ذاته، صدقت ٢٨ دولة عضواً على الاتفاقية رقم ١٨١. ويبلغ مجموع الدول التي انضمت إلى اتفاقية الأمم المتحدة ٤٧ دولة عضواً، صدقت ١٤ منها فقط على إحدى اتفاقيتي منظمة العمل الدولية اللتين تتناولان الهجرة على وجه التحديد، أو على الاتفاقيتين معاً. وفي حالة اتفاقية الأمم المتحدة، يطغى عدد بلدان المنشأ المصدقة على عدد بلدان الاستقبال الرئيسية غير المصدقة، إذ لم يصدق أي بلد من بلدان أوروبا الغربية أو أمريكا الشمالية أو الشرق الأوسط على الاتفاقية.

١٠٥. ولا تحمل اتجاهات التصديق بمرور الزمن إشارات كثيرة إلى احتمال تحسن الوضع تحسناً كبيراً في المستقبل. فبالنسبة إلى الاتفاقية رقم ٩٧، على سبيل المثال، لم تسجل سوى ٣٧ حالة تصديق خلال السنوات الأربعين الأولى التي تلت تاريخ اعتمادها، أي حتى عام ١٩٨٩، وسجلت ١٢ حالة تصديق فقط خلال السنوات الخمس والعشرين التي انقضت منذ ذلك التاريخ، بينها تسع حالات تصديق وردت من دول أعضاء جديدة. وفيما يتعلق بالاتفاقية رقم ١٤٣، لم يتم تسجيل سوى خمس حالات تصديق خلال هذا القرن، وكان آخرها في عام ٢٠٠٧، حيث وردت جميعها ما عدا اثنتين من دول أعضاء جديدة.

١٠٦. وشهدت أنماط الهجرة وطبيعتها تطوراً كبيراً منذ تاريخ اعتماد اتفاقيتي منظمة العمل الدولية اللتين تتناولان هذا الموضوع على وجه التحديد. ويثير هذا الأمر، إلى جانب حالات التصديق المسجلة، مسألة معرفة ما إذا كانت هذه الصكوك تستجيب على نحو ملائم أم لا لاشتراط إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨، الذي يقضي بأن تضطلع سياسة وضع المعايير بتعزيز ملاءمة أنشطة منظمة العمل الدولية لعالم العمل. وسيتم إرجاء بحث هذه المسألة بحثاً متعمقاً إلى حين إقراره في إطار آلية استعراض المعايير القادمة. ولكن قد تجدر الإشارة بالفعل إلى أن لجنة الخبراء خلصت، حين قامت آخر مرة بإجراء دراسة استقصائية عامة في هذا المجال في عام ١٩٩٩، إلى أن "هناك الكثير مما يتعين القيام به على الصعيد الدولي لمعالجة وضع العمال المهاجرين"، وأشارت إلى أن "نسبة كبيرة من العمال المهاجرين يحرمون من كل أشكال الحماية الدولية". واعتبرت اللجنة أن هناك خيارين متاحين، هما: إما الإبقاء على الوضع الراهن المعياري بحجة تردد الدول الأعضاء في التصديق على الصكوك الدولية بشأن الهجرة "بغض النظر عن مدى ليونتها ومرورتها"، وفي الآن ذاته تنظيم حملة توعية نشطة في المجالات التي تعاني صعوبات واضحة، وإما مراجعة الاتفاقيتين رقم ٩٧ ورقم ١٤٣ والجمع بينهما في صك واحد.

١٠٧. ويشكل عمل منظمة العمل الدولية في مجال المعايير أحد السبل لجعل القيمة المضافة للهيكل الثلاثي تتجلى في تحسين السياسات والممارسات في مجال الهجرة، لأن الاتفاقيات المعنية مباشرة، والكثير غيرها، تشير إشارة خاصة إلى دور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وتطالب باستشارتها بشأن مسائل محددة. وهناك العديد من المجالات الأخرى التي أبدت فيها هذه المنظمات أصلاً استعدادها وقدرتها على التوعية والعمل. وقد سبقت الإشارة إلى مثال مبادرة المنظمة الدولية لأصحاب العمل، وتجدر الإشارة أيضاً إلى عمل الاتحاد الدولي لنقابات العمال والنقابات المنتسبة إليه بهدف تعزيز التعاون الدولي على مستوى النقابات على امتداد ممرات الهجرة وتمثيل العمال المهاجرين في مكان العمل وفي التشريعات.

١٠٨. وفي الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، يشارك الشركاء الاجتماعيون في المناقشات المتعلقة بهجرة اليد العاملة من خلال هياكل العمل والاستخدام المجتمعية. وقد ناقش فريق ثلاثي تابع للجماعة العام المنصرم المسائل ذات الأولوية بشأن هجرة اليد العاملة وأيد ضرورة صياغة إطار سياسي خاص بالجماعة فيما يتعلق بهجرة اليد العاملة، ومن المقرر عرض مشروع الإطار على الوزراء بغرض إقراره.

١٠٩. وفي مناطق أخرى، كما في الولايات المتحدة، تفاوض اتحاد العمال الأمريكي ومؤتمر المنظمات الصناعية وغرفة التجارة في الولايات المتحدة على اتفاق أدمج في مشروع قانون تشريعي لا يزال قيد البحث أمام الكونغرس الأمريكي للسماح لأصحاب العمل بأن يطلبوا استخدام عمال مهاجرين معينين (من حاملي التأشيرة من نوع W) وتمكين المهاجرين من الاستفادة من بعض أشكال الحماية والسماح لهم بتقديم طلب الحصول على وضع مهاجر دائم بعد انقضاء عدة سنوات. كما تفاوضت نقابات العمال الزراعيين وأصحاب العمل على اتفاق مماثل بشأن قانون فرص العمل والإعانات والأمن في القطاع الزراعي.

١١٠. وفي أوروبا، نظم مؤخراً اتحاد النقابات الأوروبي في إطار تجديد الالتزام بالكفاح من أجل أعمال حقوق العمال المهاجرين، حلقة عمل في تورينو لتعزيز شبكة الاتحاد المعنية بالهجرة في أوروبا وتطوير أنشطة ترمي إلى التأثير في برنامج عمله المتعلق بالعمال المهاجرين، الذي يمكن أن يساعد على تغيير واقع الهجرة في أوروبا بفضل نهج يتمحور حول المهاجرين وحقوقهم.

١١١. ولا بد من تعزيز هذه المبادرات، لا سيما في ضوء الشواغل التي تردت أصدائها مراراً وتكراراً إزاء كون أنشطة النظام متعدد الأطراف، لا سيما المنتدى العالمي للهجرة والتنمية والفريق العالمي المعني بالهجرة، تنتقص من قدر الإسهامات الواضحة التي يمكن، بل ينبغي، أن يقدمها الشركاء الاجتماعيون، ولا تتيح لهم سوى حيز يسير لممارسة عملهم ولا تقدره حق قدره. وتقع على عاتق منظمة العمل الدولية مسؤولية تعزيز الهيكل الثلاثي هنا كما في أي مجال آخر.

التوجهات المستقبلية

١١٢. قدم الاجتماع التقني الثلاثي بشأن هجرة اليد العاملة، المنعقد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، إرشادات مهمة بشأن ما ينبغي أن تتخذه منظمة العمل الدولية من إجراءات فيما يتعلق بالهجرة في المستقبل. كما كشف عن وجود مستوى عالٍ من الدعم السياسي في صفوف جميع الهيئات المكونة لصالح المنظمة بهدف دفع عملها قدماً في هذا المجال.

١١٣. وقد وُجّهت دعوات صريحة، أثناء اعتماد مجلس الإدارة تقرير الاجتماع في آذار/مارس ٢٠١٤، وفي مناسبات أخرى، إلى منظمة العمل الدولية لإدراج الهجرة صراحة في أولويات البرامج المستقبلية. وستتاح فرصة إعادة طرح هذه المسائل عندما يبدأ مجلس الإدارة نظره في البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧ وإطار السياسة الاستراتيجية في دورته في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، إذ ستتاح له فرصة الاستفادة من مناقشة المؤتمر لهذا التقرير. والوفود، إذ تضع هذه المسألة في اعتبارها، قد تود بيان الطريقة التي تعتبر أنه يمكن من خلالها زيادة تأثير النشاط الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية زيادة قصوى.

١١٤. وقد وضع الاجتماع التقني الثلاثي بشأن هجرة اليد العاملة، الذي سبق ذكره، بالفعل إطاراً عاماً يتضمن ٣٢ اقتراحاً بشأن الإجراءات التي يمكن أن يتخذها المكتب مدرجة تحت العناوين التالية: الاعتبارات العامة؛ متابعة الحوار الثاني رفيع المستوى والنقاش الإنمائي لفترة ما بعد عام ٢٠١٥؛ الحماية الفعالة للعمال المهاجرين؛ التقييم السليم لاحتياجات سوق العمل والاعتراف بالمهارات؛ التعاون والحوار الاجتماعي من أجل حسن تنظيم حراك وهجرة اليد العاملة. إضافة إلى ذلك، يقدم إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة لعام ٢٠٠٦، مبادئ ومبادئ توجيهية شاملة وغير ملزمة لنهج قائم على الحقوق.

١١٥. ويمكن للمؤتمر أن يتيح ما يلزم من التوجيه والتركيز والقوة الاستراتيجية لنشاط منظمة العمل الدولية في المستقبل من خلال استهلال برنامج للهجرة العادلة، من الممكن أن يشكل إحدى الأولويات في أنشطة منظمة العمل الدولية المستقبلية. ويمكن له، في هذا الشأن، أن يولي الاعتبار إلى المكونات المحتملة التالية في هذا البرنامج ويحدد مزيداً من مجالات العمل.

١- تعزيز العمل اللائق في بلدان المنشأ، بما في ذلك إسهامات المهاجرين

١١٦. إن استحداث المزيد من فرص العمل اللائق في بلدان المنشأ أمر أساسي كي تصبح الهجرة خياراً، لا التزاماً. كما يكتسي أهمية حيوية من أجل تحقيق التنمية المستدامة. ويسهم المهاجرون أنفسهم إسهاماً كبيراً في بلوغ هذا الهدف. وقُدّرت تحويلاتهم في عام ٢٠١٣ بنحو ٤٠٤ مليار دولار أمريكي سنوياً، مما يتجاوز ثلاثة أضعاف قيمة المساعدة الإنمائية الرسمية (التي قُدّر مجموعها الصافي بنحو ١٢٥,٦ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١٢)^١. وتمثل التحويلات في الدول ذات الوضع الهش والمتأثرة بالنزاعات خمسة أضعاف مجموع الإعانة الأجنبية والاستثمار المباشر الأجنبي وغيره من مصادر التمويل الدولي^٢. وثمة حاجة إلى ضمان تأمين تدفق هذه التحويلات بأقل تكلفة ممكنة واستكشاف كيفية استخدامها على خير وجه للنهوض بالوظائف والتنمية.

١١٧. وعلى غرار ذلك، يمكن أن يسهم ما يكتسبه المهاجرون من خبرة ومهارات إسهاماً كبيراً في تحقيق التقدم في بلدانهم لدى عودتهم إليها. وقد شدد رئيس وزراء الصومال على هذه النقطة أثناء زيارته إلى مجلس الإدارة في آذار/ مارس ٢٠١٤ وعرض الجهود التي تبذلها حكومته لإعادة مغتربيها الموجودين في جميع أنحاء العالم وإمكانياتهم الكبيرة لتعزيز آفاق العمالة. ويُمكن لمنظمة العمل الدولية أن تضطلع بدور مهم في تيسير إسهامهم، لا سيما من خلال تشجيع استحداث المنشآت الصغيرة.

٢- صياغة نظم منهجية وعادلة في مجال الهجرة في إطار عمليات التكامل الإقليمية

١١٨. تتخذ الدول الأعضاء قراراتها الخاصة بشأن مستويات ما تطمح إليه فيما يتعلق بنطاق وطبيعة حراك اليد العاملة التي تود إدماجها في إطار عمليات التكامل التي تنخرط فيها. وقد يتفاوت ذلك بين اتخاذ تدابير واسعة النطاق لتشجيع حرية تنقل العمال وبين تنظيم مبادرات محدودة أكثر تستهدف مسائل معينة، من قبيل استحقاقات الضمان الاجتماعي واعتماد المؤهلات. وفي كل حالة، ينبغي أن تكون منظمة العمل الدولية في وضع يحوّلها من تقديم المشورة والمساعدة على أساس أفضل الممارسات وأحكام المعايير ذات الصلة.

٣- تشجيع الاتفاقات الثنائية من أجل هجرة عادلة وحسنة التنظيم بين الدول الأعضاء

١١٩. ينبغي أن يكون العمل المضطلع به لجمع وتحليل الاتفاقات العديدة التي أبرمتها الدول الأعضاء بالفعل لتنظيم حركة تنقل العمال بينها، أساساً لزيادة التعاون في هذا المجال من أجل تعزيز ممارسات الهجرة العادلة.

١٢٠. وقد لوحظ أن الهجرة أصبحت تتم بصورة متزايدة من خلال برامج تتوخى إتاحة حراك مؤقت أو دائري للعمال أو حراك العمال ذوي المهارات الخاصة. وتثير هذه البرامج تساؤلات مهمة بشأن الأحكام المطلوبة لضمان معاملة العمال المعنيين معاملة لائقة وكفالة المراعاة المتصفة لمصالح البلدان المرسلّة والبلدان المستقبلة. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تطور فهمها وقدرتها على تقديم المساعدة في تصميم هذه البرامج.

٤- إرساء عمليات عادلة في مجال التوظيف

١٢١. كثيراً ما ارتبطت المشاركة المكثفة للغاية للوكالات الخاصة في توظيف العمال للعمل في بلدان أخرى بحالات تعسف خطيرة.

^١ انظر: OECD: "Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets", 3 Apr. 2013.

^٢ انظر:

World Bank: *Migration and Development Brief No. 22: "Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook"*, Apr. 2014.

١٢٢. وثمة حاجة واضحة إلى تجديد الجهود والتعاون مع الحكومات لضمان تنظيم هذه الوكالات تنظيمياً ملائماً، وإتاحة سبل الانتصاف للعمال الذين يقعون ضحية الممارسات السيئة. وينبغي أن تكون خدمات منظمة العمل الدولية متاحة للدول الأعضاء فيها لتحقيق هذه الغاية.

١٢٣. وقد تلقت منظمة العمل الدولية عدداً متزايداً من الطلبات من الهيئات المكونة تلتزم فيها مزيداً من الإرشاد بشأن ما يعتبر ممارسات التوظيف العادلة، ودعا الاجتماع التقني الثلاثي بشأن هجرة اليد العاملة المكتب إلى توفير "الإرشاد من أجل تعزيز ممارسات التوظيف التي تحترم المبادئ المكرسة في معايير العمل الدولية"^٣. ويتزايد القلق الدولي إزاء ممارسات التوظيف التعسفية والاحتمالية التي تمس العمال المهاجرين بشكل خاص وقضايا الاتجار بالبشر والعمل الجبري.

١٢٤. وتتمثل إحدى الاستجابات في مبادرة التوظيف العادلة آفة الذكر، وهي مبادرة مشتركة بين الإدارات التي تتمثل أهدافها الرئيسية فيما يلي:

- تعزيز المعارف العالمية بشأن ممارسات التوظيف الوطنية والعالمية؛
 - تعزيز القوانين والسياسات وآليات الإنفاذ تمشياً مع اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨١ وغيرها من المعايير؛
 - تعزيز المعايير والممارسات العادلة في قطاع الأعمال؛
 - تعزيز الحوار الاجتماعي والشراكات وتشجيع الممارسات الجيدة داخل القطاع وخارجه.
١٢٥. وستتاح إرشادات ومعالم مرجعية رئيسية لاستخدامها على نطاق العالم لتحسين عملية الإشراف والتنظيم، استناداً إلى المعايير الدولية. وسيجرى تشجيع التصديق على الاتفاقية رقم ١٨١ والعمل في الوقت ذاته مع الجهات صاحبة المصلحة لوضع آليات فعالة موضع التنفيذ بغض النظر عن وضع التصديق.

٥- التصدي للأوضاع غير المقبولة

١٢٦. إن حالات الحرمان التي تواجهها نسبة كبيرة من العمال المهاجرين في أسواق العمل معروفة تماماً. وقد تصل، في أسوأ الحالات، إلى انتهاكات الحقوق الأساسية التي لا تقبل التصرف والتي يحق لجميع العمال أن يتمتعوا بها. وقد لا تنشأ مثل هذه الحالات من عدم كفاية آليات الحماية أو عدم وجودها فحسب، بل تنشأ أيضاً عندما تكون نظم الهجرة نفسها معيبة وتؤدي بالتالي إلى هذه التجاوزات.

١٢٧. ونظراً إلى الدور الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية في تعزيز ممارسة المبادئ والحقوق الأساسية في العمل على صعيد شامل ومسؤوليتها تجاه الأشخاص الأكثر استضعافاً في عالم العمل، ينبغي أن تكون حازمة واستباقية في الجهود التي تبذلها لوضع حد للحالات التي يتعرض فيها العمال المهاجرون لظروف ومعاملة غير مقبولة.

٦- تحقيق نهج قائم على الحقوق

١٢٨. تقع المسؤولية الخاصة عن المضي قدماً بالنهج القائم على الحقوق إزاء قضايا الهجرة على عاتق منظمة العمل الدولية. وللقيام بذلك، يمكنها أن تستند إلى المجموعة الكاملة من الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عنها. والاتفاقيتان رقم ٩٧ ورقم ١٤٣ تكتسبان أهمية واضحة وخاصة للاضطلاع بهذه المهمة على وجه التحديد لأنهما تتناولان هذه القضية تناوياً مباشراً. ومن الممكن أن يؤدي ما طرأ من تغيرات في طبيعة الهجرة في العقود التي تلت اعتماد هاتين الاتفاقيتين، ومستوى التصديق واتجاهاته، على نحو مشروع إلى النظر فيما إذا كانت معايير منظمة العمل الدولية الحالية تشكل منصة عديدة بما يكفي للنهج القائم على الحقوق في مجال الهجرة، الذي تشدد الحاجة إليه.

١٢٩. وإذا ما اعتبرت الاتفاقيات القائمة كافية، فيمكن توجيه الاهتمام إلى تعزيزها على نحو أكثر فعالية. وإذا تبين أنه يلزم تحديثها وتعزيزها، مثلاً من خلال اضطلاع لجنة الخبراء بدراسة استقصائية جديدة، فلا بد من تركيز المزيد من الاهتمام على كيفية تحقيق ذلك.

^٣ انظر: *Report of the discussion, Tripartite Technical Meeting on Labour Migration (Geneva, 4-8 Nov. 2013)*.

٧- الإسهام في برنامج معزز متعدد الأطراف وقائم على الحقوق

١٣٠. سبق وأن تلقت منظمة العمل الدولية توجيهات واضحة عن كيفية العمل مع المنظمات الشريكة لتعزيز نشاط النظام متعدد الأطراف بشأن الهجرة وتوجيهه نحو نهج واضح المعالم قائم على الحقوق وجعله أكثر استجابة لدور الهيكل الثلاثي. وتتعلق بعض هذه التوجيهات على وجه التحديد بفترة ترؤسها للفريق العالمي المعني بالهجرة خلال عام ٢٠١٤، ولكن من الواضح أنه لا بد من أن تتواصل إسهامات منظمة العمل الدولية إلى ما بعد نهاية هذا العام ولمدة طويلة، وأن توضع في سياق متعدد الأطراف وسريع التطور. وفي بداية الأمر، ستكتسي نتيجة المنتدى العالمي السابع المعني بالهجرة الدولية والتنمية والأسلوب الذي سيعالج به برنامج الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥ موضوع الهجرة، أهمية كبيرة في تحديد أفضل السبل لاضطلاع منظمة العمل الدولية بمهامها. ويوصف منظمة العمل الدولية رئيساً حالياً، فإنها تشكل قدوة للفريق العالمي المعني بالهجرة في سعيه إلى توفير الإرشاد حول الطريقة التي يمكن بها لأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أن تدمج الهجرة من أجل التخطيط الإنمائي على الصعيد القطري. ويمثل ذلك مثلاً على الأعمال التي تعتبرها الوكالات والحكومات الشريكة بالفعل ذات أهمية بالغة.

١٣١. وفي ضوء هذه التطورات، ينبغي أن تلتزم منظمة العمل الدولية بالاضطلاع بدور نشط في النظام متعدد الأطراف باعتبار ذلك وسيلة مهمة للمضي قدماً ببرنامجه المحدد بشأن الهجرة وبرنامج النظام ككل.

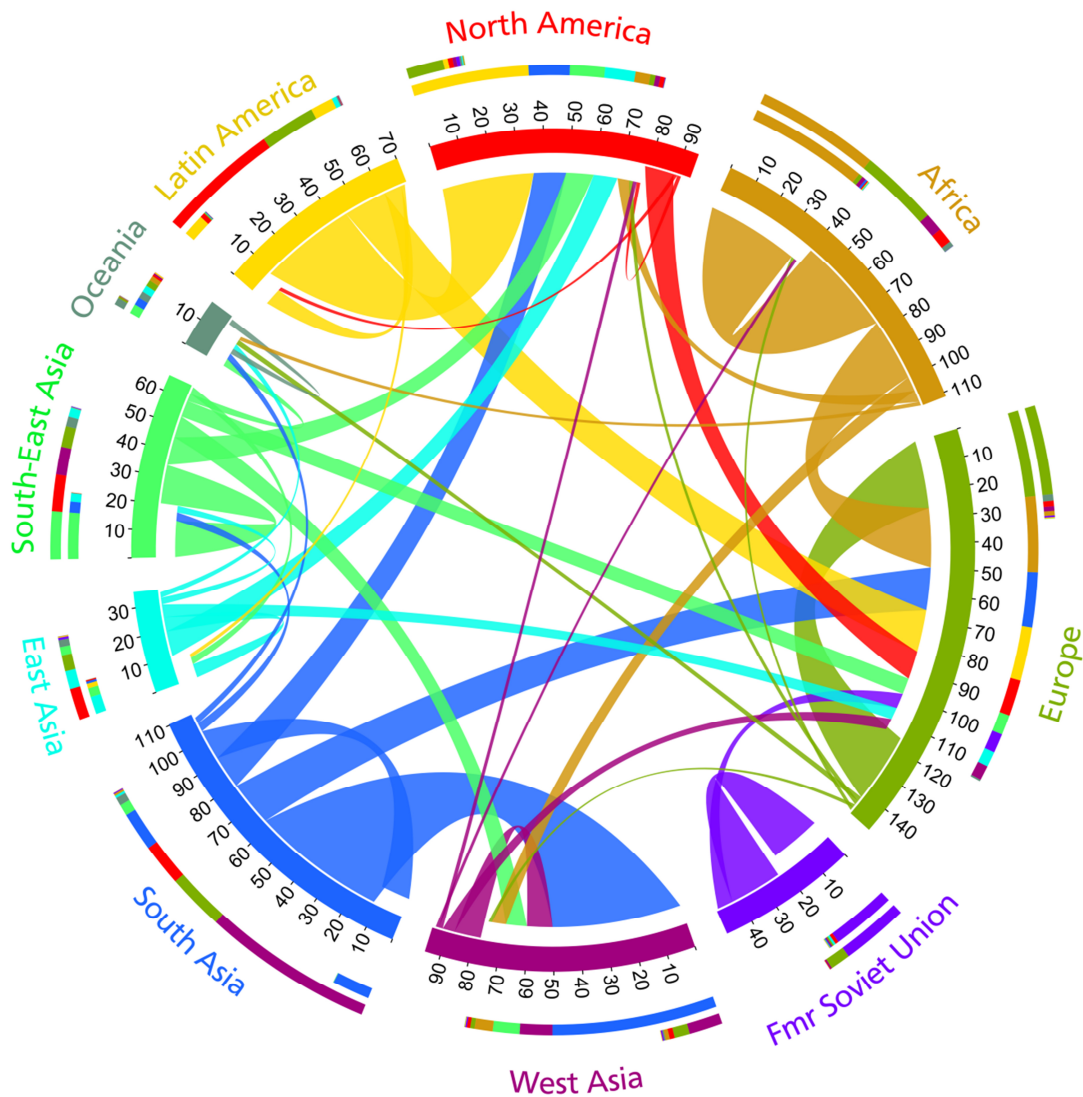
٨- الهيكل الثلاثي والمعارف وبناء القدرات كقضايا مشتركة

١٣٢. ينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تكفل، في عملها المتعلق بالهجرة، إبراز دور الهيكل الثلاثي وتجسيده في جميع الأنشطة وتعزيزه في عمل الآخرين.

١٣٣. إضافة إلى ذلك، وتمشياً مع أحد الأهداف العامة لعملية الإصلاح في المنظمة، سيتعين على منظمة العمل الدولية تعزيز قاعدتها الإحصائية والمعرفية فيما يتعلق بالهجرة. ويمكن عندئذ استخدام تلك القاعدة كأساس لتحسين البحوث والعمل التحليلي، الأمر الذي يسهم بدوره في تحسين المشورة السياسية القائمة على البيانات. ويمكن أيضاً أن تسهم هذه الجهود في توفير خدمات بناء القدرات لصالح الهيئات المكونة التي يمكن أن تستفيد أيضاً من الفرص والتسهيلات التي يقدمها مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية في تورينو.

الملحق

تدفقات الهجرة فيما بين مناطق العالم وداخلها، ٢٠٠٥-٢٠١٠
(بمئات الآلاف من الأشخاص)



وضع الرسم البياني نيكولا ساندر (Nikola Sander). مصدر البيانات:

"Quantifying Global International Migration Flows" by Guy J. Abel and Nikola Sander, Science, Vol 343, 28 March 2014.

لا يورد الرسم البياني سوى التدفقات التي تشمل ما لا يقل عن ١٤٠ ٠٠٠ مهاجر. وتبين الأقواس التي تنطلق من أقرب نقطة من حافة الدائرة، المنطقة التي يتحدر منها المهاجرون. وتمثل الأقواس الأكثر سماكة تدفقات الهجرة بأعداد أكبر. ويظهر العمودان الخارجيان المتراسان: "١" مجموع التدفقات الواردة - العمود الداخلي؛ "٢" التدفقات الخارجة - العمود الخارجي، من منطقة من المناطق وإليها. وتبين العلامات (-) عدد المهاجرين (التدفقات الواردة والتدفقات الخارجة) بمئات الآلاف.