

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة الخامسة والستون، الجزء الأول

جنيف، ٤-١٢ حزيران/يونيه ٢٠١٨

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

التنمية الاقتصادية في أفريقيا

التنمية الاقتصادية في أفريقيا: الهجرة والتحول الهيكلي

لمحة عامة

موجز تنفيذي

يتوقع أن تشهد أفريقيا بحلول عام ٢٠٥٠ نمواً للسكان أعلى من أي منطقة إقليمية جغرافية من مناطق العالم، وسيكون لذلك آثار هامة على الهجرة الدولية ومضاعفات كبيرة على التنمية الاقتصادية في القارة. وسينتقل الناس كما هو حالهم دوماً. ولذلك، لا يتعلق السؤال المطروح بمعرفة ما إذا كان الناس سينتقلون بل بمعرفة المكان الذي سينتقلون إليه والظروف والأوضاع التي ينتقلون في ظلها بحيث يؤدي أي انتقال لهم إلى تحرير إمكاناتهم الاقتصادية. وستتطلب الاستفادة الكاملة من هذه الإمكانيات بذل جهود أكبر لتحديد رؤية لإدارة شؤون الهجرة من شأنها أن تسهم في التحول الهيكلي في القارة إسهاماً أفضل.

ويحلل تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام ٢٠١٨: الهجرة والتحول الهيكلي أنماط الهجرة القارية الواسعة النطاق ومساهمات المغتربين في التحول الهيكلي في بلدان المنشأ. وتوفر النتائج التي توصل إليها التقرير أفكاراً ثاقبة جديدة تمكن الأونكتاد من تقديم توصيات في مجال السياسة العامة إلى الحكومات الأفريقية والجهات صاحبة المصلحة المعنية بالهجرة خارج القارة. ويحاج التقرير بأن الهجرة الأفريقية يمكن أن تؤدي دوراً رئيسياً في التحول الهيكلي في اقتصادات القارة. وتقدم الهجرة التي تدار بطريقة سليمة أيضاً وسيلة هامة للمساعدة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة داخل أفريقيا وخارجها على السواء. ويعتمد التقرير سرداً مبتكراً يركز على الإنسان يستكشف الطريقة التي يمكن بها للمهاجرين أن يسهموا في التحول الهيكلي، ويقف على الفرص المتاحة لاستيعاب يد عاملة إضافية في مختلف القطاعات في جميع أنحاء القارة.



مقدمة

١- شهدت أفريقيا أسرع معدل للنمو الديموغرافي في العالم. والقارة الآن عند مفترق طرق. والسؤال المطروح هو معرفة ما إذا كان تزايد السكان العاملين سيبعث على مزيد من الأمل في الحصول على العائد الديمغرافي. وفي السنوات الأخيرة، كانت صور الشباب الأفريقي الذين يحاولون عبور البحر الأبيض المتوسط للوصول إلى أوروبا تهيمن على شاشات القنوات الإخبارية على مدار الساعة، وأسهمت في توجيه مزيد من الاهتمام إلى البعد الدولي للهجرة. وكان موضوع تدفق المهاجرين الوافدين من أفريقيا إلى مناطق أخرى، ولا سيما إلى أوروبا، هو الموضوع الغالب على المناقشات السياسية. ومع استمرار القوارب في شق عباب البحر الأبيض المتوسط، أصبحت الهجرة الأفريقية تدريجياً موضوعاً من أهم المواضيع في الشؤون الدولية. وعلى النقيض من ذلك، هناك بُعد للهجرة داخل البلدان الأفريقية، وهو يتميز بتدفق المهاجرين إلى البلدان أو المناطق داخل القارة وخروجهم منها، ولم يحظ هذا البعد سوى باهتمام ضئيل في الخطاب المتعلق بالتنمية والهجرة، على الرغم من أهميته الاقتصادية.

٢- ويسعى تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام ٢٠١٨: الهجرة والتحول الهيكلي إلى تجميع القطع الرئيسية من لغز الهجرة الأفريقية وتوضيح ما تعنيه الهجرة بالنسبة إلى التحول الهيكلي في القارة. ويستند التقرير إلى المعارف القائمة حول الأسس النظرية والتجريبية التي تربط بين الهجرة والتحول الهيكلي. ويجمع التقرير مصادر متنوعة للبيانات المتعلقة بالأسر المعيشية الجزئية والمجمعة بكثافة، وهو يفعل ذلك باستخدام طائفة من الأدوات التحليلية، سواء أكانت نوعية أو كمية، لتقديم بيان للطريقة التي يمكن بها للهجرة فيما بين البلدان الأفريقية أن تسهم في تحقيق التنمية الاجتماعية الاقتصادية في بلدان المنشأ وبلدان المقصد. ويناقش التقرير أيضاً الفوائد التي قد يجنيها الأفريقيون من الهجرة إلى الشمال وكذلك إلى أجزاء أخرى من العالم.

٣- ويقدم التقرير سرداً يتعلق بالهجرة من منظور أفريقي، وهو يفعل ذلك من خلال البحث في الطريقة التي تمكن البلدان الأفريقية من الاستفادة من الإمكانيات الاقتصادية للموارد البشرية المحلية والأجنبية للقارة في الداخل والخارج من أجل دفع عجلة التحول الهيكلي.

٤- ويسعى التقرير أيضاً إلى توفير فهم أفضل للأبعاد المتعددة للهجرة في أفريقيا ولكيفية تشابكها مع العوامل الاقتصادية والتجارية على مستوى الأسر المعيشية وعلى المستويين الإقليمي والقاري. وعلى الرغم من أن الهجرة فيما بين البلدان الأفريقية مهمة للتكامل الإقليمي والقاري، لا تزال هناك ثغرات معرفية بشأن تأثيرها الاجتماعي الاقتصادي والتجاري.

أولاً- النتائج الرئيسية

ألف- الهجرة في أفريقيا هي في المقام الأول هجرة داخل القارة

٥- ظل أكثر من نصف المهاجرين الدوليين في أفريقيا (٥٣ في المائة) في عام ٢٠١٧ داخل القارة. وباستثناء شمال أفريقيا، كان نصيب الهجرة داخل أفريقيا أعلى بكثير، بالنظر إلى أن أكثر من ٨٠ في المائة من المهاجرين الدوليين الوافدين من القارة يقيمون في كل من المناطق التالية: شرق أفريقيا ووسطها وغربها.

باء- الهجرة فيما بين البلدان الأفريقية عامل محفز للنمو الاقتصادي

٦- تُظهر نتائج التقرير أن الهجرة فيما بين البلدان الأفريقية يمكن أن تؤثر تأثيراً إيجابياً على التحول الهيكلي في بلدان المقصد. وتدل توقعات الأونكتاد التي تستند إلى سيناريوهات الهجرة الحالية على أن تدفقات الهجرة قد تؤدي إلى زيادة كبيرة في الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد لأفريقيا بحلول عام ٢٠٣٠. وهذا يعني، من الناحية الاقتصادية، أن يصل الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد إلى ٣,٢٤٩ من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٣٠ ما يمثل زيادة بمعدل نمو سنوي مركب قدره ٣,٥ في المائة عن عام ٢٠١٦. وبلغ متوسط قيمة الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد في أفريقيا ٢,٠٠٨ من الدولارات في عام ٢٠١٦.

٧- وتمثل تدفقات التحويلات الداخلة إلى أفريقيا نصف جميع تدفقات رؤوس الأموال الخاصة الوافدة إلى القارة، وقد ارتفعت من ٣٨,٤ بليون دولار في المتوسط في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧، إلى ٦٤,٩ بليون دولار في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٦ بيد أن التحليل التجريبي يبين أن أثر الهجرة (غير محدد) في البلدان الموفدة كان أضعف على التحول الهيكلي على الرغم من أنها بلدان متلقية لمبالغ كبيرة نسبياً من التحويلات المالية. وتشمل الأسباب التي تكمن وراء هذا التأثير الضعيف نسبياً، وقع الخسارة من اليد العاملة الماهرة، وانخفاض الإيرادات الضريبية، والمعوقات الهيكلية أمام التنمية الاقتصادية، فضلاً عن العقبات التنظيمية، مثل ارتفاع تكاليف التحويلات المالية وخدمات التوظيف. وتعد إزالة هذه العوائق وتحسين الشروط السياسية والتنظيمية مطلبين ضروريين لزيادة فوائد الهجرة إلى أقصى حد على التحويل الهيكلي المستدام في تلك البلدان.

٨- ويخلص التقرير إلى أن الهجرة يمكن أن تسهم في تحسين إنتاجية العمل في بلدان المقصد. وتفضي الزيادة في مخزون الهجرة إلى ارتفاع معدل نمو الإنتاجية داخل القطاعات. ويكبر حجم هذا الأثر في القطاعات التي شهدت هجرة عالية نسبياً في الماضي (الزراعة والصناعة التحويلية والتعدين والتشييد والخدمات). ويخلص التقرير إلى أن الزيادة في حجم الهجرة ترتبط بارتفاع في القيمة المضافة التصنيعية، ولكنه يشير إلى محدودية تأثير تحسينات الإنتاجية في مجال خلق فرص العمل. ويمكن أن يكون ذلك متصلاً بالنسبة لفرص العمل الجيدة التي تتطلب مهارة في قطاع الصناعة التحويلية في معظم البلدان الأفريقية.

جيم- الهجرة منشأ النمو المستدام والفوائد الإنمائية

٩- تتفق نتائج التقرير المتعلقة بالتأثير الإيجابي للهجرة على النمو والتنمية الاجتماعية - الاقتصادية في كل من بلدان المقصد وبلدان المنشأ مع دراسات أخرى تظهر أن تقديرات مساهمة المهاجرين الوافدين في الناتج المحلي الإجمالي تتراوح ما بين نحو ١ في المائة في غانا إلى ١٩ في المائة في كوت ديفوار. وتسهم الهجرة أيضاً في تنمية بلدان المقصد من خلال الضرائب والاستهلاك، حيث تقدر نسبة إنفاق المهاجرين بنحو ٨٥ في المائة من دخلهم في بلد مقصدهم. وهكذا، بالإضافة إلى المساهمة في النواتج الحالية، يقدم المهاجرون دفعة ديمغرافية إلى القوة العاملة الحالية والمستقبلية في بلدان المقصد. وتدل البحوث التي أجراها الأونكتاد بشأن قنوات النقل الاقتصادية للهجرة على أن هناك أثراً إيجابياً إضافياً للهجرة المتعلمة في التحول الهيكلي (يتركز التعليم العالي في الغالب في بلدان المنشأ عوضاً عن بلدان المقصد). وهناك أيضاً بعض الأدلة على أن الهجرة العائدة إلى بلدان المنشأ تجلب المعارف والمهارات التي يمكن أن تحفز الإنتاجية.

دال - الهجرة إنعاش للتجارة

١٠ - يسلط التقرير في معرض دراسة أنماط تجارة الغذاء داخل القارة الضوء على أثر الهجرة المساند للتجارة. وبافتراض أن المهاجرين يتقاضون دخلاً أعلى في بلدان موطنهم الجديد، سيكبر حجم الصادرات وتكبر معه التدفقات المالية الداخلة إلى بلد المنشأ. وبالمثل، يبدو أن استيراد الأغذية من داخل القارة قد زاد فيما يخص البلدان المستقبلة الرئيسية بمعدلات كانت أسرع بكثير في الغالب من معدل الهجرة من البلدان الأفريقية الأخرى.

هاء - الهجرة عامل مشجع على النمو الشامل وزيادة فرص النساء المهاجرات في كسب العيش

١١ - لا تكتسي هجرة المرأة أهمية في أفريقيا لوحدها، فالنساء المهاجرات يساهمن في تحقيق النمو الشامل في كل من بلدان المنشأ وبلدان المقصد على السواء. وتسهم النساء المهاجرات بتحويلات عينية كبيرة في اقتصادات أسرهن المعيشية ومجتمعاتهن المحلية. بيد أن النساء المهاجرات في أفريقيا يواجهن تحديات كبيرة (الرعاية والمسؤوليات الأسرية ومواطن الضعف على صعيد التنافسية في أسواق العمل) لا تؤثر على تجارهن في مجال الهجرة فحسب وإنما أيضاً على نتائج تحصيلهن في أسواق العمل في بلدان المقصد.

واو - مساهمة كل من المهاجرين شبه المهرة والمهاجرين ذوي المهارات المتدنية في تحقيق النمو في بلدان المقصد

١٢ - يمكن أن تيسر هجرة اليد العاملة التي تدار بطريقة سليمة (أي باتخاذ جملة تدابير، منها انتهاج سياسات عمل مرنة تستهدف المهاجرين ذوي المهارات المتدنية والمهاجرين شبه المهرة) تنقل اليد العاملة، وتعالج في الوقت نفسه الثغرات القائمة في أسواق العمل الإقليمية التي تعاني من قلة العرض. وهؤلاء العمال يملأون فجوات عمل من شأنها أن تمكن نظرياً العمال الأصليين في بلدان المقصد من القيام بعمل أعلى قيمة. ويجد التقرير دليلاً على بعض التحسينات في المهارات بين المهاجرين شبه المهرة والمهاجرين ذوي المهارات المتدنية، الأمر الذي يمكن أن يكون له تأثير إيجابي على الإنتاجية. بيد أن المهاجرين ذوي المهارات المتدنية والمهاجرين شبه المهرة هم الأقل حظاً أحياناً في أسواق العمل الإقليمية. ومن الواضح أن هناك حاجة إلى تعجيل تنفيذ تدبير جواز السفر الأفريقي لتسهيل تنقل الأفارقة في القارة. ورواندا هي مثال آخر على الممارسة الجيدة، لأن لديها أحكاماً في تشريعات العمل تسمح للمواطنين من الدول الشريكة الأعضاء في جماعة شرق أفريقيا بالعمل في البلد، ولأنها تمنح تصاريح عمل إلى العمال الأجانب مع إقرار تصريح إقامة مؤقتة للعمال شبه المهرة.

زاي - الهجرة ليست عبئاً ولا دواءً شافياً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

١٣ - نظراً إلى أن أطر السياسات ليست مناسبة تماماً لعملية حفز تأثير الهجرة على التنمية الاجتماعية والاقتصادية، فلا يمكن اعتبار الهجرة عبئاً ولا علاجاً شافياً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويخلص التقرير إلى أن الهجرة تؤدي دوراً ثانوياً في التأثير على اتجاهات المؤشرات

المتصلة بالتنمية الاجتماعية في البلدان الموفدة للمهاجرين والمستقبلة لهم على حد سواء. ولا يبدو أن زيادة الهجرة تغيّر الفوارق في الأجور أو تفضي إلى زيادة الإنفاق العام على الصحة. بيد أن الهجرة في بلدان المقصد تفضي إلى ارتفاع النفقات المتعلقة بالتعليم وتحسين نتائج التحصيل. وتبين دراسة للتوقعات المحتملة الخاصة بكثير من البلدان في مجال تحقيق أهداف التنمية المستدامة المتصلة بالصحة والتعليم بحلول عامي ٢٠٣٠ و٢٠٦٣ حصولها على درجات جيدة نسبياً بوجه عام، على الرغم من أن هذه التوقعات يمكن أن تكون أفضل. وتحدث زيادة في معدل الهجرة بالتوازي مع التحسينات في مجالي التعليم والصحة، ولا سيما فيما يخص النساء.

حاء- مواءمة سياسات الهجرة والتجارة والاستثمار مع أهداف إنمائية طويلة الأجل

١٤- تعني نتائج التحليل الوارد في هذا التقرير أيضاً أنه ينبغي استيفاء الشروط التي تتيح إحداث تغييرات دينامية في التوزيع الزماني والمكاني للأيدي العاملة الماهرة وغير الماهرة فيما بين البلدان، تفادياً لتكرار بعض العثرات المرتبطة بتحرير التجارة. وتحقيقاً لهذه الغاية، تحتاج البلدان إلى مواءمة سياسات الهجرة والتجارة والاستثمار مع أهدافها الإنمائية طويلة الأجل. وبعبارة أخرى، فإن الإطار السياسي والتنظيمي للهجرة في أفريقيا ينبغي أن يمكن بلداً كانت لديه في عام ٢٠١٧ نسبة عالية من هجرة اليد العاملة غير الماهرة أن يتطلع إلى أن يصبح بلداً من بلدان المقصد لليد العاملة الماهرة في المستقبل. وسمح التحليل الوارد في التقرير بالوقوف على الفرص المتاحة في مجالات الزراعة والخدمات والصناعة التحويلية عبر مختلف مناطق القارة. وسيكون تحقيق الاتساق بين السياسات المتعلقة بالهجرة على المستويات الوطني والإقليمي والقاري، عاملاً رئيسياً في جني الفوائد المرتبطة بسلاسل القيمة المختلفة ذات الصلة.

ثانياً- توصيات تتعلق بالسياسة العامة

ألف- تحقيق الاتساق في السياسات المتعلقة بالهجرة والاستثمار والتكنولوجيا بتهيئة الظروف المواتية لتحقيق التحول الهيكلي

١٥- ينتقل الناس في معظم الحالات، بحثاً عن حياة أفضل. وهم ينتقلون لأنهم يريدون العثور على عمل لائق. ويمهد قطاع الخدمات السريعة النمو لمسار طريق غير تقليدي نحو التحول الهيكلي في القارة. ومع ذلك، فإن تطوير قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية القائمين على كثافة اليد العاملة ما زال ضرورياً. ويمكن أن تصبح أفريقيا عندما تتوافر لديها البنية التحتية المناسبة والبيئة السياسية والتنظيمية التمكينية واليد العاملة الماهرة، رائدة عالمية في عدد من سلاسل القيمة الصناعية القائمة على السلع الأساسية. وقد حدد هذا التقرير البلدان والقطاعات التي لديها هذه القدرات الكامنة. وينبغي بذل جهود جماعية لحشد الجهات الفاعلة من القطاعين العام والخاص من أجل إجراء عملية مسح للمهارات على نطاق هذه القطاعات الرائدة. ومن ثم ينبغي أن يفيد هذا التقييم كأساس للتخطيط لتنمية رأس المال البشري، بما في ذلك في مجالي التدريب المهني والتعليم العالي، وأن يساهم في وضع خطط الهجرة التشغيلية الإقليمية والقارية.

١٦- ويظهر عدم الاتساق بين سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار والتكنولوجيا جلياً بين الأسباب العديدة التي تكمن وراء محدودية التقدم في التصنيع في القارة. ويمكن لإدارة

الهجرة من أجل التحول الهيكلي أن تكون عنصراً موحداً وحافزاً في الجهود الرامية إلى تحقيق مزيد من الاتساق في هذه الميادين. ومن هذا المنطلق، ينبغي أن تكون الإصلاحات الجارية في مجال اتفاقات الاستثمار الدولية متسقة مع أولويات التصنيع في أفريقيا ومع خطط التكامل الإقليمي.

١٧- وينبغي للحكومات الأفريقية أن تراعي الحفاظ على حيز للسياسات والقواعد التنظيمية، للسماح بتلبية احتياجات استراتيجيات التصنيع الفردية. ويمكن أن يشمل هذا الحيز التنظيمي تحديد أولويات البلدان الأفريقية في مجال تنقل اليد العاملة ونقل المهارات والتكنولوجيا. ومن المرجح أن يختلف التصميم الدقيق لقوائم الأولويات والسياسات الخاصة بقطاع معين باختلاف البلدان، ولكن ينبغي أن يكون القاسم المشترك بينها هو تنمية القوى العاملة الأفريقية التنافسية والابتكارية.

باء- تنفيذ الأطر السياساتية والقانونية والتنظيمية القائمة المتعلقة بحرية حركة الأشخاص على مستوى القارة

١٨- تشكل حرية تنقل الأشخاص وهجرة اليد العاملة عنصرين أساسيين من عناصر الهدف الذي يتطلع إليه الاتحاد الأفريقي المتمثل في إقامة قارة أفريقية موحدة ومتكاملة. وبالإضافة إلى السياسات والبروتوكولات المتعلقة بالهجرة، فإن هجرة اليد العاملة تحدد بوصفها مجالاً رئيسياً ذا أولوية في الإعلان وخطة العمل المتعلقة بالعمالة والقضاء على الفقر والتنمية الشاملة للجميع (واغادوغو + ١٠) اللذين اعتمدهما الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠١٥. وبالمثل، فإن الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧ التي وضعتها مفوضية الاتحاد الأفريقي تشمل تشجيع هجرة اليد العاملة باعتبارها استراتيجية محددة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الجهود المبذولة لتفعيل إطار سياسات الهجرة من أجل أفريقيا لعام ٢٠٠٦ الذي اعتمده الاتحاد الأفريقي وزيادة فعالية الإدارة وتنظيم هجرة اليد العاملة وتنقلها في أفريقيا، قد أفضت إلى اعتماد إدارة هجرة اليد العاملة من أجل التنمية والتكامل في الدورة الرابعة والعشرين لمؤتمر الاتحاد الأفريقي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، وإطار سياسة الهجرة في أفريقيا وخطة العمل بصيغتيهما المنقحتين (٢٠١٨-٢٠٢٧) للاتحاد الأفريقي في عام ٢٠١٧. وأنشأ الاتحاد الأفريقي أيضاً مؤسسات مكلفة على وجه التحديد بمعالجة مسألتَي المغربين والتحويلات. ويشمل ذلك مركز مفوضية الاتحاد الأفريقي لمديرية المواطنين والشتات، والمعهد الأفريقي للتحويلات المالية. وتشمل أسباب بطء وتيرة فعالية تنفيذ الأطر القائمة محدودية المعلومات المتعلقة بتوزيع المكاسب والخسائر الناجمة عن تحرير تدفقات اليد العاملة. وتسهم النتائج التي خلص إليها تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام ٢٠١٨ في سد فجوة المعلومات المتعلقة بالمجالات المواضيعية المرتبطة بعمليات التكامل الإقليمي.

١٩- وتدلل النتائج الواردة في التقرير أيضاً على الحاجة إلى خطط عمل مواضيعية على صعيد القارة. وفيما يتعلق بتنقل اليد العاملة، ينبغي على سبيل المثال، أن يقترن تنفيذ أطر الهجرة على الصعيد القاري بعملية تصميم آليات للتكيف على نحو أمثل مع أوجه النقص في المهارات بين مختلف المناطق دون الإقليمية. وفي هذا الصدد، تشمل التدابير المحددة مواءمة المؤهلات على مستوى القارة. وينبغي تحديد تدابير إضافية من أجل تمكين المستثمرين في القطاع الخاص من الالتفاف على الاختلافات في بروتوكولات تنقل اليد العاملة فيما بين الجماعات الاقتصادية الإقليمية الأفريقية بسبب الديناميات المختلفة التي تعكس المصالح المتنوعة للبلدان الأعضاء فيها.

جيم- إنشاء آليات إقليمية وقارية لتسخير فوائد الهجرة فيما بين البلدان الأفريقية من أجل تحقيق التحول الهيكلي

إلى الدول الأعضاء

٢٠- يمكن أن تدرج الجماعات الاقتصادية الإقليمية الهجرة ومبدأ التنمية المشتركة في أطر سياساتها العامة. ويعتبر مبدأ التنمية المشتركة المهاجرين شركاء رئيسيين في مشاريع وبرامج التعاون الإنمائي، ويسعى كنهج من نهج السياسات إلى تحقيق أقصى قدر من فوائد الهجرة العائدة على أصحاب المصلحة في بلدان المنشأ وبلدان المقصد. وفي هذا الصدد، يمكن أن تسترشد سياسات الهجرة الوطنية بنتائج هذا التقرير المتعلقة بالآثار الاقتصادية والتجارية للهجرة. وتراعي هذه النتائج تصنيفاً نموذجياً للبلدان على أساس مستويات الهجرة (عالية ومتوسطة ومنخفضة) وكيفية ارتباط ذلك بمراحل تقدمها المتفاوتة فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة وبخطة عام ٢٠٦٣. ويمكن للبلدان أيضاً استخلاص الدروس من إدراج مبدأ التنمية المشتركة بالنسبة إلى بلدان المنشأ والعبور والمقصد في استراتيجية الهجرة في المغرب. وتتضمن مبادرات التنمية المشتركة بناء قدرات رابطات المهاجرين وتوفير حوافز لنقل المهارات وتوظيف الاستثمارات في القطاعات الإنتاجية في بلدان المنشأ، وتيسير الهجرة الدائرية.

إلى منظمات التكامل الإقليمي

٢١- يؤكد ازدياد الهجرة المختلطة، وهي مزيج من الهجرة النظامية وغير النظامية، الدور الأساسي للتنسيق على الصعيد الإقليمي في مجال توجيه القرارات الصادرة عن لجان التنسيق الوطنية. وتتطلب سياسة إدارة شؤون الهجرة إدارة أفضل أيضاً فهماً جيداً لكيفية تداخل الهجرة غير النظامية والاتجار بالبشر والتهريب بشكل سلمي مع الاستفادة المثلى من التأثير الإنمائي للهجرة. وتحقيقاً لهذا الغرض، ينبغي للبلدان في القرن الأفريقي على سبيل المثال مواءمة عمليتي وضع سياساتها الوطنية وتنفيذها مع المبادرات الإقليمية القائمة، مثل خطة عمل واغادوغو لمكافحة الاتجار بالبشر، وبخاصة النساء والأطفال لعام ٢٠٠٦ فضلاً عن المبادرة المشتركة بين الاتحاد الأفريقي وبلدان القرن الأفريقي بشأن الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي تنفيذ التوصيات الواردة في إعلان الخرطوم لعام ٢٠١٤ بشأن الاتجار بالبشر وتهريبهم، والمرتبطة أيضاً بالزيادة في عدد اللاجئين.

٢٢- ويقدم إطار الهجرة الإقليمي للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية بالاعتماد على الدعم المقدم من طائفة من الشركاء في التنمية، عدداً من الممارسات الجيدة التي يمكن تكرارها في أماكن أخرى. وإطار الهجرة الإقليمي وثيقة مرجعية غير ملزمة تسعى إلى تقديم نهج متسق وموحد إلى الدول الأعضاء إزاء إدارة شؤون الهجرة. وهو يعزز الإمكانيات الإنمائية للهجرة، ويقدم مبادئ توجيهية ومبادئ عامة لمساعدة الحكومات في صياغة وتنفيذ سياساتها الوطنية المتعلقة بالهجرة بما يتماشى مع أولوياتها ومواردها. والهدف النهائي منه هو حماية المهاجرين في جميع دول أعضاء الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. وتفخر الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية أيضاً بعملية تشاورية إقليمية، وهي منبر للحوار الإقليمي لم تنفذ بعد قراراته بالكامل. ولجنة تنسيق الهجرة الإقليمية التابعة لها هي أيضاً منتدى لتبادل الآراء. ومع ذلك، لا يزال يتعين ترجمة خطة العمل المتعلقة بالهجرة للفترة ٢٠١٥-٢٠٢٠ إلى نتائج ذات صلة على المستوى

الوطني وإجراءات وتدابير محددة زمنياً. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي زيادة الموارد المخصصة لبناء قدرات واضعي السياسات والمؤسسات المتعلقة بالهجرة في البلدان الأعضاء.

٢٣- وينبغي للجماعات الاقتصادية الإقليمية والاتحاد الأفريقي توحيد قواهما في مجال تعزيز منابر الحوار بين القطاعين العام والخاص وتبادل المعلومات. وفي الوقت الحاضر، يؤدي تدفق المعلومات غير الكامل إلى قصور في عمليات صنع القرار على المستويين الفردي والسياساتي. ويجمع العديد من منابر القطاع الخاص بين جهات التوظيف وأرباب العمل والطلاب والمهاجرين من البلدان الأفريقية، مثل الكارفور الأفريقي. فعلى سبيل المثال، يمكن توسيع نطاق هذه المبادرات لتشمل جهات فاعلة أخرى وتنفيذها على المستويين الإقليمي والقاري. وإقامة روابط بين أصحاب المصلحة من القطاعين العام والخاص في قطاع الهجرة هو عامل أساسي في وضع سياسات فعالة للهجرة من أجل تحقيق تحويل هيكلي في القارة. وينبغي أن تستند الجهود إلى التعاون الفعال بين البلدان الموفدة والبلدان المستقبلة، والمنظمات العاملة على المستوى القاري والرابطات التجارية. وينبغي أن تدمج هذه المنابر أيضاً العناصر المؤثرة على مستوى صنع السياسات من البلدان المستقبلة خارج القارة لمعالجة الآراء المتضاربة بشأن الهجرة. وهناك أدلة وافرة تثبت أن القطاع الخاص على المستوى العالمي يعلم بوجود فوائد تجارية يمكن الحصول عليها من زيادة التكامل وتدفقات الهجرة في أفريقيا. وعلى النقيض من ذلك، تهيمن التدابير التقييدية والسلبية المتخذة ضد الهجرة بشكل متزايد على الخطاب السياسي لبلدان المقصد في بعض البلدان المتقدمة. وإن الجمع بين هاتين المجموعتين من أصحاب المصلحة يمكن أن يعود بفائدة على برامج إيجاد فرص العمل، ويسهم في الوقت نفسه أيضاً في تغيير التصورات السلبية للهجرة.

إلى بلدان المقصد

٢٤- ينبغي إيلاء الأولوية لإجراءات تسوية أوضاع العاملين المهاجرين. وتبين الأمثلة القائمة على هذه المبادرات أن محصلة هذه الإجراءات ظهرت في الاعتراف بمساهمات المهاجرين في الاقتصادات الوطنية وإدراجها على نحو أكمل في الناتج المحلي الإجمالي للبلد. وهي توفر حماية أفضل للمهاجرين، بطرق، منها تيسير دفع اشتراكات التأمين الوطني والضرائب. ويمكن لحملات تسوية أوضاع المهاجرين أن تسلط الضوء على حجم الفرص الضائعة في المساهمات في الاقتصاد الحقيقي. وفي المغرب، على سبيل المثال، أجريت المرحلة الثانية من تسوية الأوضاع في الفترة ما بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ ونهاية عام ٢٠١٧. وقد قُدم ٨٦٠ ٢٦ طلباً في ٧٠ إقليماً ومقاطعة في جميع أنحاء البلد.

٢٥- وتميل أطر سياسات إدارة شؤون الهجرة في بلدان المقصد إلى التركيز على اجتذاب المهاجرين ذوي المهارات العالية. وعلى الرغم من أن هناك الكثير مما ينبغي القيام به للاعتراف بدور العمال ذوي المهارات المتدنية في الاستراتيجية ومن ثم في مسارها التطوري، فإن تشكيلة من التدابير التي تستهدف طرقي سلم المهارات في استراتيجية الهجرة الخاصة بالمغرب، مثال على ممارسة جيدة من الممارسات الأفريقية. وفيما يلي أهم التدابير غير التمييزية الرئيسية المتخذة لصالح المهاجرين في استراتيجية الهجرة وهي إلغاء الأفضلية الوطنية في القطاع الخاص الممنوحة للمهاجرين الذين استفادوا من عمليات تسوية الأوضاع الاستثنائية، وتقليص الوقت اللازم لتجهيز شهادات إثبات النشاط من ٣٠ يوماً إلى ٤٨ ساعة للمهاجرين ذوي المهارات المطلوبة والمهارات الإدارية، وإنشاء منصة على الإنترنت لتيسير طلبات التأشيرات الخاصة بالعمال

الأجانب المغاربة بحيث لا تتجاوز المدة الزمنية القصوى لتجهيز الطلبات ١٠ أيام، وإلغاء الأفضليات التي يستفيد منها المواطنون المغاربة في مجالات محددة من الأنشطة، بما في ذلك الممرضات والقابلات، وإلغاء القيود المفروضة على إنشاء التعاونيات من قبل الأجانب. بيد أن موامة قانون العمل مع استراتيجية الهجرة لا تزال جارية. وقد بدأ المغرب رسمياً الآن في مكافحة ظروف العمل الاستغلالية وتعزيز حقوق العمال المهاجرين بالصيغة التي تم التصديق عليها في عام ٢٠١٦ في الاتفاقية رقم ١٤٣ لمنظمة العمل الدولية. وبالمثل، لم يعتمد بعد مبدأ المساواة في شروط الضمان الاجتماعي بما يتفق مع اتفاقية منظمة العمل الدولية لعام ١٩٦٤ بشأن المساواة في المعاملة بين الوطنيين وغير الوطنيين في مجال الضمان الاجتماعي (الاتفاقية رقم ١١٨). وأفضى تقرير الرصد في عام ٢٠١٧ إلى تحديد مجالات التحسين. وتشكل هذه التوصيات فرصاً للاستفادة من الدروس المتعلقة بوضع وتنفيذ سياسات الهجرة في بلدان أخرى.

٢٦- ووافق هذا التقرير على ضرورة تعزيز إشراك المغتربين في تنمية بلدانهم الأصلية. ويعترف الآن على نطاق واسع بالمساهمات المحتملة للمغتربين الأفارقة في هذا المجال. وهو ما جعل سياسات المغتربين تكتسب شعبية على المستويات الوطني والإقليمي والقاري. ومنذ افتتاح مؤتمر القمة العالمي لأفارقة المهجر الذي عقد في جنوب أفريقيا في عام ٢٠١٢، صار يعترف بالمغتربين كأهم يشكلون منطقة سادسة في أفريقيا، الأمر الذي أدى إلى إنشاء مديريات محددة للمغتربين على المستويين القطري والقاري. وتبرز حالة إثيوبيا بين البلدان التي ظهرت فيها هذه الأطر المؤسسية في السنوات الأخيرة. ويمكن لبلدان أخرى على مستوى مماثل من تنمية القدرات المؤسسية أن تستمد أفكاراً ثابتة من تجربة البلد. ويلزم بذل مزيد من الجهود في مجال التحول إلى مرافق جامعة للخدمات كما هو الحال في موريشيوس، وإنشاء آليات تنسيق أقوى. وعلاوة على ذلك، فإن العديد من الجهات المانحة تدعم المبادرات المتصلة بالمغتربين والصناديق الاستثمارية. وفي جميع هذه المبادرات، ينبغي إيلاء الأولوية لتكثيف مشاركة المغتربين مع الاحتياجات المحددة للبلدان الأصلية من أجل تحقيق التحويل الهيكلي.

دال - اعتماد المنظور الجنساني في سياسات الهجرة والأطر التنظيمية

إلى جميع الأطراف

٢٧- ينبغي توجيه الاهتمام لدى اتخاذ تدابير سياسات الهجرة المراعية للاعتبارات الجنسانية لإرساء خصائص النهج في إطار قائم على الحقوق، على النحو الذي حدده منهاج عمل بيجين الصادر عن المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة لعام ١٩٩٥. وهذا يعني النظر في ثلاثة أبعاد للحقوق. فأولاً، ينبغي أن تكون حقوق المرأة في فرص الهجرة القانونية مكفولة. وينبغي أن تتاح للمرأة إمكانية الحصول على فرص العمل المأمون والقانوني والمشاركة فيها. وثانياً، ينبغي ضمان حقوق المرأة أثناء عملية الهجرة، من خلال السعي إلى إتاحة عملية توظيف آمنة ومأمونة والمساواة في الأجر، وشروط العمل اللائق، والحصول على الخدمات القانونية، والحق في الحياة الأسرية. وثالثاً، ينبغي أن تفضي الهجرة في حد ذاتها إلى إعمال حقوق المرأة، بما يشمل زيادة الاستقلال والقدرة على التفاوض على شروط العمل في بلد المقصد، بحيث تفيده الهجرة النساء وأسرهن.

إلى منظمات التكامل الإقليمي

٢٨- يمكن أن يساعد إدماج المنظور الجنساني في أطر الهجرة على التصدي للتحديات الفريدة التي تواجهها النساء المهاجرات. ونظراً للأهمية المتزايدة للهجرة الاقتصادية للمرأة في أفريقيا، يمكن أن تؤدي الجماعات الاقتصادية الإقليمية دوراً في تحقيق مستوى أمثل من النتائج بالنسبة إلى النساء المهاجرات بوضع أطر السياسات العامة المتعلقة بهجرة اليد العاملة التي تدمج عناصر خاصة بالمنظور الجنساني وتتصدى للتحديات الأساسية التي تواجه النساء المهاجرات في أسواق العمل الإقليمية الخاصة بكل منها.

إلى بلدان المنشأ

٢٩- تسهم النساء المهاجرات اليوم في مستقبل مواطني الغد. فتجارهن المتعلقة بالهجرة والتحويلات التي يرسلنها إلى بلدانهم الأصلية تؤدي دوراً في تهيئة الظروف الملائمة للتحويل الهيكلي في القارة. وعلى الرغم من أن العديد من النساء على علم بظروف العمل التي سيتعرضن لها في بلد المقصد، فالمخاطر تفوق في بعض الأحيان التوقعات. ومع ذلك، يعني سماع أصواتهن، الانتقال من الأحكام الأخلاقية، ولا سيما في حالات الاتفاقات الثنائية القائمة، إلى وضع سياسات وتدابير من شأنها الوصول بمساهماتهن في مسار التنمية الاجتماعية والاقتصادية لبلدانهم الأصلية إلى المستوى الأمثل.

٣٠- وينبغي أن يشمل الأخذ بالاعتبارات الجنسانية في سياسات الهجرة الاعتراف بقيمة تجربة النساء المهاجرات. ويمكن القيام بذلك، على سبيل المثال، من خلال نظم منح الشهادات للعمال المنزليين السابقين من أجل دعم اندماجهم في مستويات أعلى من سلسلة قيمة اقتصاد الرعاية. وعلى مستوى أعم، فإن السياسات الوطنية تميل إلى التمييز ضد المهاجرات من خلال مفاهيم معقدة عن المهاجرين الذكور، بوصفهم عمالاً متفرغين طوال الوقت ويظهر ذلك بشكل أوضح في بعض البلدان من خلال فرض حظر تام على هجرة المرأة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تجاهل العمل الذي تقوم به المهاجرات على أساس أنه "عمل غير حقيقي" وبالتالي يستثنى من اهتمام السياسات. وتؤكد النتائج الواردة في التقرير الحاجة إلى عكس الاتجاه في السياسات والأطر التنظيمية المتعلقة بالهجرة التي تتجاهل الاعتبارات الجنسانية.

إلى بلدان المقصد

٣١- يمكن للإشارات المعيارية إلى العمال كذكور أن تحد من حقوق المهاجرات. فالموروث التاريخي في العديد من الدول الخاص بهجرة الرجال غير المصحوبين بأفراد الأسرة على سبيل المثال لا يراعي الاتجاهات الجديدة في مجال هجرة المرأة. وفي أغلب الأحيان، فإن التشريعات لا تتضمن أحكاماً بشأن وضع أفراد الأسرة. وينبغي تعديل القوانين الوطنية ومراعاة التنوع في التجارب في المسائل الجنسانية للمهاجرين. وينبغي أيضاً أن تكون الأطر القانونية والتنظيمية قادرة على التكيف مع الحقائق المعقدة للأنشطة المتعددة للنساء المهاجرات على مستوى الشريحة الدنيا من الاقتصاد غير الرسمي.

٣٢- وعلاوة على ذلك، ينبغي وضع أحكام إصدار العفو أو تسوية الأوضاع وتطبيقها بمراعاة الاعتبارات الجنسية. وقد يحجم أرباب عمل العمال المنزليين عن تقديم إفادات مشفوعة يمين

تتعلق بالعمالة، ولا سيما إذا كانوا مخالفين للقانون فيما يتعلق بالحد الأدنى للأجور، ويسعون إلى الاستفادة من توظيف العمال غير المرخص لهم. وإن الدعم المقدم من مجموعات المجتمع المدني التي تعمل كجهات وسيطة في تسوية أوضاع النساء المهاجرات كثيراً ما أثبتت فعاليتها.

٣٣- ويزيد تدفق المهاجرين أو اللاجئين من ضعف المجتمعات المحلية المضيفة في بلدان العبور وفي بلدان المقصد التي تكون التنمية فيها متدنية. وتتحمل المرأة في كثير من الأحيان العبء الأكبر من تأثير زيادة السكان في مجتمعاتها المحلية. ولذلك، ينبغي أيضاً أن توجه مشاريع الهجرة وبرنامجها اهتماماً خاصاً إلى دعم سبل معيشة المرأة في المجتمعات المحلية المضيفة. وعلى سبيل المثال، يشار كممارسة جيدة إلى اتفاق وقته إيطاليا والمنظمة الدولية للهجرة في تموز/ يوليه ٢٠١٧ من أجل تعزيز الفرص الاقتصادية للاجئات الإريتريات والمهاجرات الإثيوبيات المحتملات في المجتمعات المضيفة.

إلى نقابات العمال ورابطات أرباب العمل

٣٤- يمكن للقواعد والممارسات المعمول بها في نقابات العمال أن تحد ضمناً من مشاركة المرأة. وقد تكون نقابات العمال أدري بالعمل المتفرغ الذي يقوم على الذكور. وقد لا يكون لديها تجربة ثابتة في التعامل مع نوع الأعمال التي تؤديها عادة النساء المهاجرات في القطاع غير الرسمي. وقد تظهر أيضاً تحيزاً جنسانياً في قيادتها مما يحد من تمثيل المرأة ومن قدرتها على التأثير في الاستراتيجية والأهداف. وتنطبق مسائل مماثلة على رابطات أرباب العمل. ونظراً إلى كثافة وجود المهاجرات في القطاعات الفرعية لاقتصاد الرعاية، ينبغي لرابطات أرباب العمل أن تساعد أعضائها في حماية حقوق العمال المنزليين وغيرهم من المهاجرين العاملين في القطاعات الفرعية الضعيفة لقطاع الخدمات. وتشمل الممارسات الجيدة في هذا المجال إصدار مدونة قواعد السلوك كخطوة أولى نحو إجراء رصد أكبر للممارسات.

هاء- إلى الاتفاق العالمي المعني بالهجرة: ما الذي على العالم أن يسمعه

رغبة أفريقيا في أن تسرد روايتها المتعلقة بالهجرة على المسرح العالمي

٣٥- في الفترة التمهيديّة للاتفاق العالمي المعني بالهجرة، عين الاتحاد الأفريقي الملك محمد السادس رائداً للاتحاد في موضوع الهجرة في القارة في ضوء ما يطبقه المغرب من أفضل الممارسات في وضع استراتيجية تدريجية وقائمة على الحقوق بشأن الهجرة وتنفيذها. ويتيح الاتفاق العالمي للهجرة فرصة لأفريقيا تكتسب فيها زخماً جديداً يزيد من تصميمها على فرض سردها الخاص في جدول الأعمال العالمي المتعلق بالهجرة.

٣٦- ويمكن أيضاً ترتيب السرد المتعلق بالهجرة على نحو أفضل داخل القارة، بتخصيص المزيد من الموارد لتمويل حملة إعلامية مصممة بعناية تسلط الضوء على الأبعاد الاقتصادية والتجارية للهجرة.

٣٧- وتشمل الممارسات الجيدة إسماع أصوات أفراد المغتربين الذين يقدمون إفادات تزكي رحلاتهم على طريق الهجرة. وقد أثبتت مبادرة المحادثات المجتمعية للمنظمة الدولية للهجرة أيضاً فائدتها فهي تشرك أفراد المجتمع المحلي كباراً وصغاراً في محادثات بشأن واقع الهجرة. وفي هذه المبادرات، يجب أن يكون التكيف مع الظروف السياقية المحددة إلزامياً، بالنظر إلى أن الشباب

في بعض المجتمعات المحلية يهاجرون بسبب ضغط المسنين. وأخيراً، يمكن أن يؤدي وضع سرد جديد للهجرة في إطار أقل قتامة وأكثر إيجابية إلى الإسهام في التحول نحو عهد جديد يتسم بتعزيز المساعدة الإنمائية متعددة الأطراف دعماً لقصص التأقلم.

تعزيز الالتزام بهجرة دولية آمنة ونظامية ومنتظمة

٣٨- الاتفاق العالمي للهجرة فرصة للتشديد على الحاجة إلى توفير حماية أقوى للعمال المهاجرين، بطرق، منها تعزيز حقوق العمل وتهيئة ظروف عمل تضمن سلامة العمال الدوليين وأمنهم. وينبغي أن تشمل التدابير ضمان منح العمال الأجانب استحقاقات العمل والضمان الاجتماعي. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للمهاجرات والأشخاص ممن هم في أوضاع هشّة.

الاستثمار في جمع بيانات ابتكارية

٣٩- يشدد هذا التقرير على أهمية التوصل إلى فهم أفضل لصنع القرار على المستوى الفردي وعلى مستوى الأسر المعيشية من أجل استهداف السياسات على النحو الأمثل. ويعتمد هذا الفهم على استخدام مجموعات بيانات تتعلق بالأسر المعيشية وبالأفراد. وينبغي أن يفضي جمع البيانات على نحو أفضل وأكثر تواتراً إلى تحسين المعلومات المتاحة عن أنماط الهجرة والمهاجرين. وسيساعد تفرغ هذه الحقائق على التقليل من غلبة الأفكار المسبقة، وعلى الأخص في قصص الهجرة الشعبية.

٤٠- وينبغي أيضاً أن تكون الزيادة في الهجرة المختلطة عاملاً حافزاً على معالجة ضرورة التقاط الفوارق الدقيقة المختلفة في تعريف المهاجرين. وبالمثل، ينبغي أن تشمل مجموعات البيانات العالمية والإقليمية أبعاداً متعددة للهجرة تسمح بالنظر في المتغيرات الاقتصادية والتجارية. بيد أن جمع البيانات مسعى يحتاج إلى موارد مكثفة. وينبغي أن تكون الحاجة المشتركة إلى تقاسم الأفكار الثاقبة بشأن الهجرة الأفريقية من جميع الأطراف في أفريقيا وخارجها مسوغاً لتوحيد القوى من أجل تمويل أنشطة جمع البيانات. ويمكن الاستفادة من هذه المبادرات إذا اعتبرت مبادرات تشكل خطوة أولى في حوار وتعاون طويلي الأمد في مجال وضع سياسات لإدارة شؤون الهجرة على أساس قاعدة الكل رابح وتنفيذها في أفريقيا وفي بلدان المقصد خارج القارة.

ثالثاً - الاستنتاجات

- ٤١- يمكن للبلدان الأفريقية بإيجاز أن تجني فوائد أكبر من الهجرة عن طريق ما يلي:
- (أ) مواءمة سياسات الهجرة والتجارة والاستثمار مع أهداف إنمائية طويلة الأجل؛
 - (ب) زيادة فعالية التحويلات المالية والاستفادة من المغتربين من أجل الاستثمار الإنتاجي في البلدان الموفدة؛
 - (ج) اعتماد سياسات عمل أكثر مرونة لتسهيل تنقل المهاجرين؛
 - (د) إدماج المهاجرين في أسواق العمل؛

(هـ) تخصيص الموارد لمعالجة العوامل المحددة الهيكلية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في أفريقيا.

٤٢- وقد قاد الاعتراف بفوائد شؤون إدارة الهجرة لأغراض التنمية الاجتماعية والاقتصادية إلى إدراج موضوع الهجرة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. ولذلك سعى التقرير إلى الكشف عن بيانات مجمعة على المستويات العالمي والمتوسط والجزئي، والاعتماد على المعارف القائمة للحصول على أفكار ثاقبة جديدة بشأن دور الهجرة فيما بين البلدان الأفريقية في مسيرة تنمية أفريقيا. وأفضى التحليل القائم على نوع الجنس إلى نتائج تعارض بعض أنواع الفهم الحالي السائد لاتجاهات الهجرة وإلى التحقق من الاعتقادات الراسخة بشأن التأثير الاجتماعي الاقتصادي للهجرة. ويدعو التقرير إلى استخدام الموارد الإنمائية في معالجة العوامل الهيكلية لتحقيق تأثير طويل الأجل في التحول الهيكلي في أفريقيا.