



تقييم هجرة العمالة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد

FMPT

التقرير الإقليمي



حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد:
تحسين فرص التنقل المنتظم للعمالة

تقييم هجرة العمالة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد التقرير الإقليمي

حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين
فُرص التنقل المنتظم للعمالة

ممول من الاتحاد الأوروبي

تُعَدُّ إصدارات مكتب العمل الدولي محمية بحقوق الطبع بموجب البروتوكول 2 من الاتفاقية العالمية لحقوق التأليف والنشر على أن ذلك لا يمنع نسخ أو إيراد بعض المقتطفات القصيرة دون الحصول على إذن مسبق شريطة ذكر المصدر. أمّا الحصول على حقوق إعادة الطبع أو الترجمة فيستلزم تقديم طلب لإصدارات منظمة العمل الدولية (الحقوق والترخيص) بمكتب منظمة العمل الدولية وعنوانه CH-1211 جنيف 22، سويسرا، أو عبر البريد الإلكتروني: rights@ilo.org. ويرحب المكتب بهذه الطلبات.

يحق للمكتبات والمؤسسات وغيرها من المستخدمين المسجلين لدى إحدى منظمات حقوق إعادة الطبع، عمل نسخ وفقاً للتراخيص الصادرة لهم لهذا الغرض. وللتعرف على منظمة حقوق إعادة الطبع الموجودة في بلدك تفضل بزيارة: www.ifrro.org

تقييم هجرة العمالة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد: التقرير الإقليمي

حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين فرص التنقل المنتظم للعمالة

رقم ISBN: 978-92-2-134009-6 (طباعة)

(PDF) 978-92-2-031674-0

لا تعني التسميات الواردة في إصدارات منظمة العمل الدولية –وهي تسميات متسقة مع الممارسة المعمول بها في الأمم المتحدة– ولا عرض المواد في هذه الإصدارات، التعبير عن أي رأي لمكتب العمل الدولي بشأن الوضعية القانونية لأيّ قطر أو منطقة أو أرض أو بشأن سلطاتها أو تعيين حدودها.

تقتصر مسؤولية الآراء الواردة في المقالات والدراسات الموقعة والمساهمات الأخرى، على المؤلفين، ولا يُعْتَبَرُ نشرها بمثابة موافقة من مكتب العمل الدولي على الآراء الواردة فيها.

لا تعني الإشارة إلى أسماء المؤسسات والمنتجات والعمليات التجارية تأييد مكتب العمل الدولي لأيّ منها ولا يُعْتَبَرُ عدم ذكر مؤسسة تجارية أو منتج تجاري أو عملية تجارية، علامة لعدم الاستحسان.

يمكن الوصول إلى المعلومات الخاصة بإصدارات منظمة العمل الدولية ومنتجاتها الرقمية عبر الرابط: www.ilo.org/publns

أصدرت هذه المادة المنشورة بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي.

وتقع مسؤولية محتوياتها على منظمة العمل الدولية وحدها ولا تُعَبَّرُ بالضرورة عن آراء الاتحاد الأوروبي.

طُبِعَتْ في أديس أبابا - أثيوبيا

تصميم وتنظيم المركز الدولي للتدريب في منظمة العمل الدولية، تورينو - إيطاليا

المحتويات

ز	قائمة الاختصارات والأحرف الأولى
ط	شكر وتقدير
ي	تقديم
ل	مُلَخَّصٌ وافٍ
1	1. مقدمة
3	2. المنهجية المُتَّبَعَة
6	1.2 لمحة عامة على موضوعات الإطار التحليلي:
6	1.1.2 الركيزة الأولى: تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة
7	2.1.2 الركيزة الثانية: تحسين فرص الهجرة المنظمة لليد العاملة والعمل اللائق
8	3.1.2 الركيزة الثالثة: تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسرهم:
9	3. لمحة عامة عن منطقة الإيقاد واتجاهاتها بشأن هجرة اليد العاملة:
31	1.3 لمحة سريعة عن أنماط هجرة اليد العاملة في الإقليم في سياق تدفقات الهجرة المختلطة
61	4. تحليل الإطار التحليلي - الاتجاهات والنتائج الرئيسية
61	1.4 الركيزة الأولى: تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة:
61	1.1.4 المجال المواضيعي الأول: القدرة على جمع بيانات هجرة اليد العاملة وتحليلها ومشاركتها
81	2.1.4 المجال المواضيعي الثاني: تنسيق هجرة اليد العاملة
02	3.1.4 المجال المواضيعي الثالث: المقدرة على صياغة السياسات وتنفيذها
32	4.1.4 المجال المواضيعي الرابع: تنظيم ممارسات وكالات الاستخدام
62	2.4 الركيزة الثانية: تحسين فرص تنظيم هجرة اليد العاملة والعمل اللائق
62	1.2.4 المجال المواضيعي الأول: برامج حركة اليد العاملة من أجل دعم احتياجات سوق العمل
92	2.2.4 المجال المواضيعي الثاني: المهام الداعمة للمشاركة في سوق العمل، بما فيها: إمكانية الحصول على المعلومات والتعليم والتدريب والاعتراف بالمهارات والتمويل
13	3.2.4 المجال المواضيعي الثالث: تعزيز التكامل والإدماج الاجتماعيين
33	3.4 الركيزة الثالثة: تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسرهم
33	1.3.4 المجال المواضيعي الأول: حماية حقوق العمال المهاجرين
43	2.3.4 المجال المواضيعي الثاني: الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية
53	3.3.4 المجال المواضيعي الثالث: تفتيش أماكن عمل المهاجرين:
53	4.3.4 المجال المواضيعي الرابع: تسهيل الاستقبال والعودة
73	5. التوصيات الإقليمية
34	المصادر والمراجع
94	ملحق 1: النتائج الرئيسية من منطقة الإيقاد

15	ملحق 2. الممارسات الجيدة من منطقة الإيقاد
45	ملحق 3. المعاهدات والبروتوكولات ذات الصلة التي انضمت إليها الدول الأعضاء في الإيقاد
55	ملحق 4. الإطار التحليلي

قائمة الاختصارات والأحرف الأولى

الوكالة القومية للتوظيف والتدريب والتكامل المهني	ANEFIP
الاتحاد الإفريقي	AU
اتفاق ثنائي متعلق بالعمالة	BLA
بروتوكول السوق المشتركة	CMP
(الكوميسا) السوق المشتركة لشرق وجنوب إفريقيا	COMESA
المنظمة المركزية لنقابات التجارة - كينيا	COTU-K
الإطار الشامل للاستجابة للاجئين	CRRF
منظمات المجتمع المدني	CSO
جماعة شرق إفريقيا	EAC
منظمة شرق إفريقيا لأصحاب العمل	EAEO
اتحاد نقابات تجارة شرق إفريقيا	EATUC
الصندوق الائتماني لمغتربي إثيوبيا	EDTF
الاتحاد الأوروبي	EU
الصندوق الأوروبي للطوارئ من أجل إفريقيا	EUTF
إجمالي الناتج المحلي	GDP
الوكالة الألمانية للتعاون الدولي	GIZ
الهيئة الحكومية للتنمية	IGAD
منظمة العمل الدولية	ILO
منظمة الهجرة الدولية	IOM
منظمة دولية	IO
مجلس جامعات شرق إفريقيا	IUCEA
البرنامج المشترك لهجرة اليد العاملة	JLMP
نظام معلومات سوق العمل الكيني	KLMIS
نظام معلومات سوق العمل	LMIS
وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية {يوغندا}	MGLSD
كلية ماستريخت للدراسات العليا في الحكم	MGSOG
الهجرة من أجل التنمية في إفريقيا	MIDA
مركز الهجرة المختلط	MMC
اتفاق اعتراف متبادل	MRA
الآلية الوطنية للتنسيق بشأن الهجرة	NCM
منظمة غير حكومية	NGO
الاستقصاء الوطني للقوة العاملة	NLFS
وكالة استخدام خاصة	PEA

عملية تشاورية إقليمية	RCP
جماعة اقتصادية إقليمية	REC
الأمانة الإقليمية للهجرة المختلطة	RMMS
مُقدّم خدمة تحويل أموال	RSP
الاتحاد اليوغندي لوكالات الاستخدام الخارجي	UAERA
الأمم المتحدة	UN
لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لإفريقيا (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا)	UNECA
المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	UNHCR
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، 2000	UNTOC
بروتوكول الأمم المتحدة لمنع وقمع ومعاقبة الاتجار بالبشر، وخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية.	UNTOC TIP Protocol

شكر وتقدير

صَدَرَ هذا التقرير بتفويض من منظمة العمل الدولية، وسكرتارية الإيقاد، وأعدته إمبرينتيا إراسموس، في إطار برنامج «حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين فُرص التنقل المنتظم للعمالة» (2017 - 2020) المُمَوَّل من الاتحاد الأوروبي.

وقد تَسَهَّلَ إصدار هذا التقرير بفضل المعرفة والمعلومات المُقَدَّمة بأريحية من جانب حكومات جيبوتي وإثيوبيا وكينيا والصومال وجنوب السودان والسودان ويوغندا، إضافة إلى الشركاء الاجتماعيين في الدول الأعضاء في الإيقاد، وسكرتارية الإيقاد، ومنظمة العمل الدولية، وبعثات الاتحاد الأوروبي في منطقة الإيقاد، والوكالة الألمانية للتعاون الدولي، ومنظمة الهجرة الدولية، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة، ومركز دراسات الاقتصاد الوثائقي والعدالة الاجتماعية، والاتحاد الإفريقي، والوكالة الفرنسية للخبرة الفنية الدولية، والأمانة الإقليمية للهجرة المختلطة، وسامويل هول.

ونتقدم بالشكر الخاص أيضاً لأوريليا سيغاتي، وهايكه لوتنشلاغر، ونيكولاس غريسوود، وريتشارد لافيلي، وإفرام غيتنيت من منظمة العمل الدولية لتوجيهاتهم الفنية وتعليقاتهم على المسودات وإشرافهم إضافة إلى مينتواب يمانيه من منظمة العمل الدولية لإسهاماتها القيِّمة في التحقُّق من البيانات الميدانية من خلال الإسناد المرجعي والتحقُّق من التحرير والتصحيح المطبعي وتصميم النسخ النهائية من التقارير. كما تقدَّر المؤلفة دعم أماري ناغاش من منظمة العمل الدولية لتنسيق إمدادات الدراسة. وقد تولى جون مالوي تحرير التقارير.

قدم أعضاء فريق المشروع بما فيهم منسقو المشروع الوطنيون في السودان (جمال يعقوب عبد الله)، ويوغندا (روبرت ماواندا)، وكينيا (ويكليف أوما) على التوالي إسهامات قيِّمة في التحقُّق من البيانات الميدانية من خلال الإسناد المرجعي والتحقُّق من التحرير والتصحيح المطبعي للنسخة النهائية. وتقدَّر المؤلفة الإسهامات المهمة التي قدمتها فرق الدعم القطري: سوزان عبد السلام، وميلوك سعيد (السودان)، وسولومون أبيبي (إثيوبيا)، ودانييل جولوبا (يوغندا)، وعبدالعزیز يعقوب (كينيا)، وسيد كارتون (جيبوتي)، وسعد غيلاني (الصومال)، ومارتن ماريكا، وباتريك أويت، وشارلي أبوني (جنوب السودان).

هذا الإصدار مُمَوَّل من الصندوق الائتماني الأوروبي للطوارئ من أجل إفريقيا التابع للاتحاد الأوروبي، بموجب إطار مشروع منظمة العمل الدولية وإيقاد: «حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين فُرص التنقل المنتظم للعمالة» (2017-2020).

تقديم

تتسم منطقة الإيقاد بانتشار النزوح القسري وتدفقات الهجرة المختلطة. وغالباً ما تتسبب عوامل اقتصادية وسياسية وبيئية متداخلة في الهجرة من الإقليم وإليه. هناك عوامل عديدة تُسبب تنقل الناس، والأسباب التي تدفع الناس للتنقل يمكن أن تتغير بمرور الوقت. وغالباً ما يصعب التمييز بين المهاجرين لأسباب اقتصادية وبين الذين في حاجة إلى الحماية الدولية، نظراً لتدفقات الهجرة المختلطة في الإقليم. والخيارات المحدودة أمام الهجرة المُنظمة تجعل المهاجرين عرضة لسوء المعاملة والاستغلال، إذ أنهم مرغومون على القيام برحلات سرية غالباً ما تكون غير آمنة.

يُعتقد أن زيادة فرص الهجرة المُنظمة لليد العاملة عبر أنظمة حرية تنقل الأشخاص من شأنها تعزيز التكامل الإقليمي وتخفيف الضغط على أسواق العمل الوطنية غير القادرة على توفير فرص كافية للعمل اللائق. إضافة إلى ذلك، يمكن لدول الوجهة أن تستفيد من اليد العاملة والمهارات التي تريدها من أجل التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وأكثر من ذلك، يُتوقع من زيادة فرص الهجرة القانونية أن تقود إلى هجرة المهاجرين بأمان وتمتعهم بفرص العمل اللائق. كما يُتوقع تحسُّن مراقبة حقوق المهاجرين وتطبيقها من خلال الإطار المعياري الذي تضعه مثل هذه البروتوكولات. وإدراكاً لهذا، يُعتبر إرساء نظام حرية الحركة في منطقة الإيقاد أولوية إستراتيجية لإطار سياسات الإيقاد للهجرة الإقليمية وخطة العمل الخاصة بها بشأن الهجرة.

وفي هذا السياق، فوُضعت منظمة العمل الدولية وسكرتارية الإيقاد إمبريتيا إراسموس لإعداد هذا التقرير بعنوان «تقييم هجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد» باعتباره جزءاً من مشروع «حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين فرص التنقل المنتظم للعمالة» المُمول من الصندوق الائتماني للاتحاد الأوروبي EUTF. ويشكل هذا التقرير جزءاً من عنصر تكوين المعرفة الخاص بالمشروع، والذي يهدف إلى وضع قاعدة أدلة لهجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل في الإقليم.

ويسلط هذا التقرير الإقليمي الضوء على أهم التوجهات ويدرس عدداً من الأطر السياسية والقانونية التي تحكم هجرة اليد العاملة ومشكلات التنقل في الإقليم، وذلك بناءً على إطار تحليلي شامل تم تطويره من أجل هذه الدراسة. وتقوم نتائج وتوصيات هذه الدراسة على ثلاث ركائز واثني عشر مجالاً مواضيعياً تمثل اللبنة الأساسية لهجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل. الركيزة الأولى، تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة، تدرس الأنظمة الوطنية وإمكانيات جمع بيانات هجرة اليد العاملة وتحليلها وإمكانيات تطوير سياسات هجرة اليد العاملة وتنفيذها، علاوة على تنظيم وكالات الاستخدام وتحسين تنسيق مسائل الهجرة على عدة مستويات. والركيزة الثانية، تحسين فرص الهجرة المنظمة لليد العاملة والعمل اللائق، تُقيم وصول المهاجرين إلى أسواق العمل وحصولهم على المعلومات والتعليم والخدمات المالية، وتعزيز التكامل والإدماج الاجتماعيين بالنسبة للمهاجرين. أمّا الركيزة الثالثة، تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسرهم، فتستعرض حقوق المهاجرين والضمان الاجتماعي وفتيش العمل والاستقبال والعودة.

ونرى أنَّ نتائج الدراسة ستقدِّمُ استعراضاً شاملاً لحوكمة الهجرة والتنقل في الإقليم، وأنها ستسهم إسهاماً مهماً في تطوير بروتوكول الإيقاد لحرية حركة الأشخاص وكذلك في تنفيذه بعد الاعتماد.

ألكسيو موسيندو،

مدير

المكتب القطري لمنظمة العمل الدولية في
أثيوبيا، وجيبوتي، والصومال، وجنوب السودان،
والسودان، والممثل الخاص للاتحاد الأفريقي ولجنة
الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا



مُلَخَّصٌ وافي

تنفذ منظمة العمل الدولية مشروع: «حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين فُرص التنقل المنتظم للعمالة» بالتعاون مع الإيقاد ودولها الأعضاء. ويُعتَبَرُ المشروع من المكونات الرئيسية لبرنامج الصندوق الائتماني الأوروبي للطوارئ من أجل إفريقيا «نحو حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد».

الهدف العام من البرنامج هو دعم حرية حركة الأشخاص في منطقة الإيقاد بهدف تعزيز التكامل الاقتصادي والتنمية في الإقليم. وهدفه المحدد هو تحسين فرص الحركة المنظمة لليد العاملة والعمل اللائق ضمن دول الإيقاد. وفي هذا السياق، تجري منظمة العمل الدولية سلسلة من الدراسات من أجل فهم أفضل لديناميات الهجرة وسوق العمل في الإقليم. وتشكل هذه الدراسات جزءاً من عنصر تكوين المعرفة الخاص بالمشروع، الذي يهدف إلى وضع قاعدة أدلة لهجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل في الإقليم. وينبغي لقاعدة الأدلة هذه المساهمة في تطوير بروتوكول الإيقاد المتعلق بحرية تنقل الأشخاص، علاوة على التعرّف على بناء القدرات المطلوب من الدول الأعضاء لتنفيذ البروتوكول حالما يتم تبنيه.

يسلط هذا التقرير الإقليمي الضوء على التوجهات الرئيسية والنتائج المتعلقة بهجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد. ومصدر معلوماته هو تقييمات فردية لهجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل من دول جيبوتي وإثيوبيا وكينيا والصومال وجنوب السودان والسودان ويوغندا. حيث تتبع تقارير تقييم الدول نفس البنية وعملية التقييم. وقد طُوِّرَ إطار تحليلي من أجل هذه التقييمات، وهو يقيّم السياسات والقوانين والممارسات المتعلقة بهجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل. ويقوم الإطار التحليلي على ثلاث ركائز تمثل اللبنة الرئيسية لتعزيز هجرة اليد العاملة في منطقة الإيقاد:

- ◀ **الركيزة الأولى.** تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة.
- ◀ **الركيزة الثانية.** تحسين فرص الهجرة المنظمة لليد العاملة والعمل اللائق.
- ◀ **الركيزة الثالثة.** تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسرهم.

وتشتمل كل ركيزة على مجموعة مجالات مواضيعية وإرشادات تساهم في تحقيق الركيزة المعنية. وهذه الإرشادات مستمدة من:

- ◀ **الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة:** مبادئ وإرشادات غير مُلزمة من أجل نهج قائم على الحقوق إزاء هجرة اليد العاملة (ILO, 2006).
- ◀ **إطار الإيقاد الخاص بسياسات الهجرة الإقليمية.**
- ◀ **مشروع بروتوكول الإيقاد لحرية الحركة.**

جُمِعَتُ البيانات المُستخدَمة في هذه التقييمات من خلال البحث المكتبي، والمقابلات شبه المنظمة مع مسؤولين حكوميين، وشركاء اجتماعيين، ووكالات الأمم المتحدة، ومنظمات دولية ووفود الاتحاد الأوروبي أثناء بعثاتهم الميدانية إلى عواصم هذه الدول.

ويتكون هذا التقرير من أربعة أجزاء. يبدأ في الفصل الثاني بالنهج المُتَّبَع في التقرير ومدخل إلى موضوعات الإطار التحليلي لهذا التقييم. وتقع في الفصل الثالث نظرة عامة على منطقة الإيقاد وتوجهات هجرة اليد العاملة فيها. والفصل الرابع نظرة عامة على النتائج الرئيسية المتعلقة بهجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد، وفقاً للإطار التحليلي المُوضَّح في الفصل الثاني. ويشتمل الجزء الأخير من هذا التقرير على

التوصيات الإقليمية الرئيسية من أجل تحسين هجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد ومن أجل وضع أسس لتطبيق نظام الإيقاد الخاص بحرية تنقل الأشخاص. ويمكن دعم تنفيذ هذه التوصيات من خلال مختلف المشاريع والمنظمات الدولية والشركاء.

لمحة عامة عن منطقة الإيقاد واتجاهات هجرة اليد العاملة

تتكون منطقة الإيقاد من دول جيبوتي وإريتريا¹ وإثيوبيا وكينيا والصومال وجنوب السودان ويوغندا. ويُتَوَقَّع ارتفاع عدد سكان المنطقة البالغ 230 مليون نسمة إلى 400 مليون بحلول 2050، و80 في المئة منهم حالياً ما يزالون يعملون في الزراعة. وهذا القطاع يُعَتَبَر المحرك الاقتصادي للإقليم، وهو عرضة للجفاف والفيضانات. وبينما نجد أنَّ نسبة السكان الذين يعيشون في فقر قد تراجعت، إلا أنَّ نصف السكان يعيشون تحت خط الفقر بدخل يبلغ دولاراً أمريكياً واحداً في اليوم (الإيقاد، 2016). ويواجه الإقليم تحديات كبيرة في مجال التنمية تشمل: الهجرة القسرية، والزواج، والتغير المناخي، وانعدام الأمن الغذائي، والصراعات، والإرهاب، أو القمع السياسي، وضعف الإدارة، وانخفاض مستويات التصنيع والتجارة، وارتفاع نسب البطالة، وضعف البنى التحتية، وسرعة نشوء المناطق الحضرية غير المُخَطَّطة.

تُوجَدُ فوارق اجتماعية واقتصادية كبيرة بين الدول الأعضاء:

- ◀ **جيبوتي** من الدول ذات الدخل المتوسط الأدنى²، حيث يجتذب موقعها الإستراتيجي على البحر الأحمر واستقرارها النسبي استثمارات أجنبية مُقدَّرة (البنك الدولي، 2018).
- ◀ **إثيوبيا** هي صاحبة أسرع نمو اقتصادي في الإقليم، لكنه يظل اقتصاداً منخفض الدخل³ (البنك الدولي، 2018؛ 2019).
- ◀ **كينيا** هي المركز المالي ومركز النقل الرئيسي في شرق إفريقيا، ومن الدول ذات الدخل المتوسط الأدنى (CIA، 2018؛ البنك الدولي، 2019).
- ◀ **الصومال** من الدول ذات الدخل المنخفض التي عانت من النزاعات العشائرية والإرهاب قرابة ثلاثين عاماً. وقد صارت أكثر استقراراً نسبياً منذ تشكيل حكومة الصومال الاتحادية في 2012 (البنك الدولي، 2018؛ BBC News، 2018).
- ◀ **جنوب السودان** بدأ يستقر ببطء منذ اتفاق فض النزاع في جمهورية جنوب السودان الذي أعيد تنشيطه في سبتمبر 2018، والذي أنهى حرباً أهلية استمرت قرابة الخمس سنوات. وتُعتَبَر جمهورية جنوب السودان من الدول ذات الدخل المنخفض (البنك الدولي، 2018).
- ◀ **السودان** من الدول ذات الدخل المتوسط الأدنى، وقد أضرت به النزاعات منذ استقلاله عام 1956. وتضرَّرَ على الصعيد الاقتصادي بانفصال جنوب السودان في 2011 عندما فقد ثلاثة أرباع إنتاجه النفطي (البنك الدولي، 2018؛ CIA، 2018).
- ◀ **يوغندا**، قاد قطاعها الزراعي للحد من الفقر، لكن تظل من الدول ذات الدخل المنخفض (البنك الدولي، 2016).

1 عضوية إريتريا في الإيقاد معلقة حالياً، وهذا التقرير بالتالي يركز على الدول الأخرى الأعضاء في الإيقاد.

2 تصنيف البنك الدولي للدخل القومي مبني على قياس الدخل القومي الإجمالي لكل فرد. ويتراوح نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي بين 996 دولار أمريكي إلى 3895 دولار أمريكي (البنك الدولي، 2018).

3 نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في الاقتصادات ذات الدخل المنخفض يساوي أو يقل عن 995 دولار أمريكي (البنك الدولي، 2018).

يتسم الإقليم بالنزوح القسري والهجرة المختلطة. إذ يستضيف أكثر من 4 ملايين لاجئ وطالب لجوء سياسي، وأكثر من 9 ملايين نازح داخلي (مركز الهجرة المختلطة، 2018). المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2019).

جيبوتي، تمثل أساساً دولة عبور للمهاجرين في تدفقات الهجرة المختلطة من القرن الإفريقي إلى اليمن ودول الخليج (الأمانة الإقليمية للهجرة المختلطة، 2016). ويعمل العمال المهاجرون من الإقليم في جيبوتي في الوظائف التي تتطلب مهارات منخفضة إضافة إلى الوظائف تتطلب مهارات أعلى في موانئ جيبوتي وسكرتارية الإيقاد والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية. ويهاجر قليل من الجيبوتيين في حدود الإقليم بينما تكون الهجرة من أجل التعليم والعمل إلى كندا وفرنسا.

إثيوبيا بلد منشأ وعبور ووجهة للمهاجرين في تدفقات الهجرة المختلطة في منطقة القرن الإفريقي. ويتميز عدد كبير من العمال المهاجرين بشكل قانوني في إثيوبيا بالمهارة العالية، ومعظمهم قادمون من بلدان آسيوية. ومع المسارات المحدودة للهجرة المنظمة لليد العاملة، عادةً ما يهاجر الإثيوبيون هجرة غير منظمة إلى جنوب إفريقيا وأوروبا بحثاً عن حياة أفضل.

كينيا دولة وجهة وعبور للاجئين والمهاجرين غير القانونيين والمهاجرين لأسباب اقتصادية (الأمانة الإقليمية للهجرة المختلطة 2017). ويهاجر الكينيون أصحاب المهارة للعمل في شرقي وجنوبي إفريقيا والولايات المتحدة وأوروبا.

الصومال دولة منشأ رئيسية للاجئين، بالإضافة إلى الهجرة المختلطة. يعمل الصوماليون كرجال أعمال في المنطقة وفي جنوب إفريقيا، بينما تجتذب البلاد الأفارقة والآسيويين للعمل في الفنادق والبناء والقطاع الصحي والمنظمات الدولية.

جنوب السودان بلد منشأ مهم للاجئين وطالبي اللجوء الذين يتم استضافتهم إلى حد كبير في المنطقة. وفي الوقت نفسه يجتذب جنوب السودان مهاجرين لأسباب اقتصادية من الإقليم الذين يؤسسون أعمالاً تجارية ويعملون في قطاع الضيافة.

السودان دولة عبور رئيسية لتدفقات الهجرة المختلطة إلى أوروبا، وقد اجتذب السودان مهاجرين لأسباب اقتصادية من إفريقيا وآسيا. ويمثل الشرق الأوسط إقليم وجهة رئيسي للعمال السودانيين المهاجرين سواءً أكانوا مهرة أو غير مهرة.

يوغندا دولة منشأ للأشخاص في تدفقات الهجرة المختلطة، ويعمل عمالها المهاجرون في الإقليم، خاصة في كينيا، بالإضافة إلى الشرق الأوسط وأوروبا وأمريكا الشمالية. وتجذب يوغندا المهاجرين لأسباب اقتصادية من الإقليم، خاصة من دول جماعة شرق إفريقيا، بالإضافة إلى آسيا.

تحليل الإطار التحليلي – الاتجاهات والنتائج الرئيسية

الركيزة الأولى تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة

المجال المواضيعي الأول: المقدرة على جمع بيانات هجرة اليد العاملة وتحليلها

تعمل جميع الدول الأعضاء من أجل تطوير أنظمة معلومات سوق العمل، التي تُعدُّ مفتاحاً لتلبية العرض والطلب على العمالة ونقص المهارات. وتحتاج جميع الدول الأعضاء إلى تعزيز أنظمة معلومات سوق

العمل الخاصة بها ومشاركة تحليلات سوق العمل على المستوى الإقليمي من أجل صياغة قاعدة أدلة لتعزيز هجرة اليد العاملة بموجب بروتوكول الإيقاد الخاص بحرية حركة الأشخاص. تُوجد ندرة في البيانات والأبحاث المتعلقة بتدفقات الهجرة بين الدول الأعضاء في الإيقاد وكيفية إمكانية تعزيزها. ولا تزال جميع الدول الأعضاء عاجزة عن جمع بيانات سوق العمل والهجرة وتحليلها بدرجة كافية مع رؤية لتطبيقها في تطوير سياسات هجرة اليد العاملة. وغالباً ما يكون بناء القدرات في مجال إدارة بيانات الوكالات الحكومية متفرقاً وليس جزءاً من إستراتيجية شاملة لبناء القدرات تساعد على تطوير السياسات. والمحادثات المنتظمة بشأن بيانات سوق العمل وهجرة اليد العاملة ينبغي إرساؤها على مستوى دول الإيقاد، حيث ينبغي تطوير أداة تسجيل محددة لها.

المجال المواضيعي الثاني: تنسيق هجرة اليد العاملة

على الدول الأعضاء تعزيز التنسيق بين الوزارات بشأن هجرة اليد العاملة الذي ينبغي دعمه بحوار أكثر شمولاً بشأن جميع أبعاد هجرة اليد العاملة. تبدو النقا CC CCC شات المتعلقة بهجرة اليد العاملة في عدد من الدول الأعضاء مُتَمَرَكَةً حول استغلال تدفقات هجرة اليد العاملة للخارج إلى الشرق الأوسط، مع القليل من الاهتمام بشواغل حماية العمال المهاجرين في وجهات الهجرة الأخرى، أو الجوانب الأخرى من هجرة العمالة، مثل وسائل تعزيز أثر هجرة العمالة على التنمية. وقد بلغت الدول الأعضاء مراحل مختلفة من إنشاء الآليات الوطنية للتنسيق بشأن الهجرة، وهي منتديات متعددة تجمع أصحاب مصلحة متعددين للتنسيق بشأن الهجرة. وينبغي للتنسيق بين حوكمة الهجرة على المستوى دون الوطني والآلية الوطنية للتنسيق بشأن الهجرة تقديم التقييم للآليات الوطنية للتنسيق بشأن الهجرة على المستوى الوطني. وينبغي تعزيز دور الشركاء الاجتماعيين في الآليات الوطنية للتنسيق بشأن الهجرة – منظمات نقابات العمال وحدها تشارك في الآليات الوطنية للتنسيق بشأن الهجرة في إثيوبيا وكينيا، ومنظمات أصحاب العمل لا تشارك في أي آلية وطنية للتنسيق بشأن الهجرة.

وينبغي إقامة مشاورات ثلاثية الأطراف على مستوى دول الإيقاد، حيث يمكنها أن تسلط الضوء على عوائق حرية تنقل الأشخاص في الإقليم وتسهم في وضع حلول عملية. وينبغي لاتحاد نقابات العمال في القرن الإفريقي الذي كُؤن مؤخراً إقامة شراكة مع الإيقاد، كما ينبغي تأسيس منظمة إقليمية لأصحاب العمل.

المجال المواضيعي الثالث: المقدرة على صياغة السياسات وتنفيذها

لدى كُلى من كينيا وجنوب السودان ويوغندا مسودة سياسات متعلقة بالهجرة، واتخذت الدول الأعضاء الأخرى خطوات نحو صياغة سياسات الهجرة أو تعزيز حوكمة الهجرة. وليس لدى أيٍّ من الدول الأعضاء سياسات متعلقة بهجرة اليد العاملة، لكن بعضها اتخذت خطوات في سبيل صياغتها. وبصرف النظر عن حماية أسواق العمل الوطنية، يصعب عموماً التعرف على أهداف سياسات هجرة اليد العاملة؛ وذلك لأنها مُتَفَرِّقة بين قوانين وأطر سياسات مختلفة وغير مُضَمَّنة في خطط التنمية الوطنية.

على الدول الأعضاء تطوير سياسات هجرة اليد العاملة عبر نهج يشمل الحكومة بأكملها. وكخطوة أولى، ينبغي لمنظمة العمل الدولية تدريب الممثلين الذين سيشاركون في هذه العملية على مختلف جوانب هجرة اليد العاملة، بما فيها:

- ◀ اتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالهجرة من أجل العمل (مراجعة)، 1949 (رقم 97).
- ◀ اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، 1975 (رقم 143).
- ◀ اتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بوكالات الاستخدام الخاصة، 1997 (رقم 181)
- ◀ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأسرهم، 1990.

لم توقع أي من الدول الأعضاء على جميع هذه الاتفاقيات المتعلقة بحماية المهاجرين. ولكن انضمت كينيا وحدها لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 97، وصار كل من كينيا ويوغندا عضوين في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 143، ووقعت يوغندا وحدها على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأسرهم، 1990. وصادقت إثيوبيا وحدها على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 181.

يجري تطوير اتفاقيات ثنائية متعلقة باليد العاملة في الإقليم باعتبارها وسيلة لتعزيز حماية العمال المهاجرين وإدارة هجرة اليد العاملة ذات المهارات المنخفضة إلى الشرق الأوسط ودول الخليج. وليس لدى الدول الأعضاء أي اتفاقيات ثنائية متعلقة بالعمالة مع الدول الإفريقية. ويبقى من الأهمية بمكان التحقق من حماية احتياجات العمال المهاجرين ومعالجتها في الدول والأقاليم الأخرى التي تمثل وجهات هجرة خارج الشرق الأوسط.

المجال المواضيعي الرابع: تنظيم ممارسات وكالات الاستخدام

تتطلب الأطر القانونية لجميع الدول الأعضاء أن تكون عقود العمل بمثابة أساس لتحديد التزامات ومسؤوليات أصحاب العمل والموظفين. ومع ذلك، فإن بعض الدول الأعضاء لا تشترط تحديد جميع حقوق الموظفين في عقود العمل، وتسمح بعض الدول الأعضاء بعقود العمل الشفهية التي يصعب تنفيذها مقارنة بالعقود المكتوبة.

تحتفظ الدول الأعضاء بنسخ من عقود توظيف العمال المهاجرين عندما يتقدمون بطلب ترخيص عمل من أجل مراقبة ظروف عمل العمال المهاجرين وغيرها من الأمور.

تنشأ وكالات الاستخدام الخاصة في الإقليم باعتبارها وسيلة لتسهيل الهجرة القانونية للعمال إلى الشرق الأوسط ودول الخليج. ويُركّز تنظيم الدول الأعضاء لوكالات الاستخدام الخاصة تركيزاً كبيراً على وكالات الاستخدام الخاصة التي تُسهّل التدفقات إلى الشرق الأوسط، وليس على تدفقات هجرة اليد العاملة داخل إفريقيا. وتوجد بعض الأدلة على أن وكالات الاستخدام الخاصة والوسطاء يُسهّلون بالفعل حركة اليد العاملة في منطقة الإيقاد على سبيل المثال عمال الزراعة الموسمية الإثيوبيون الذين يعملون بالمزارع في السودان. وينبغي الوصول إلى فهم أفضل لهذه التدفقات، وكيفية تنظيم عمل وكالات الاستخدام الخاصة والوسطاء وحماية العمال المهاجرين ضمن هذه التدفقات. وتهدف معظم الدول الأعضاء إلى تعزيز حماية العمال المهاجرين الذين يهاجرون من أجل العمل عبر وكالات الاستخدام الخاصة من خلال التدريب قبل المغادرة. وينبغي للدول الأعضاء عقد حوار إقليمي والتعلم من النظراء بشأن تنظيم عمل وكالات الاستخدام الخاصة، مع استصحاب رؤية لتعزيز حماية العمال المهاجرين.

الركيزة الثانية تحسين فرص تنظيم هجرة اليد العاملة والعمل اللائق

المجال المواضيعي الأول: برامج حركة اليد العاملة من أجل دعم احتياجات سوق العمل

تُعَبَّر القواعد الشفافة الواضحة فيما يتعلق بالدخول والعمل والإقامة والاستقرار وسهولة الحصول على المعلومات، مهمة لتحسين هجرة اليد العاملة والحركة والاستثمار في منطقة الإيقاد. وفي الوقت الحالي لا تزال هذه القواعد متفرقة بين مختلف الأطر القانونية والسياسية الخاصة بالدول الأعضاء مما يجعل من الصعب على العمال المهاجرين المُحتمَلين وأصحاب العمل والمستثمرين معرفة القواعد واتباعها. بدأ ظهور بوابات الهجرة الإلكترونية عبر الإنترنت في جميع أنحاء المنطقة مما يحسن الوصول إلى المعلومات ويسهل طلبات الحصول على التأشيرة. ينبغي لجميع الدول الأعضاء تطوير منافذ على شبكة الإنترنت تتيح تقديم طلبات الحصول على التأشيرات عبر الإنترنت وتوفير المعلومات المتعلقة بالقواعد والإجراءات

التي تحكم الدخول والإقامة والعمل والاستقرار، وكذلك حقوق ومهام العمال المهاجرين وحصولهم على الخدمات كالتعليم والصحة والضمان الاجتماعي والخدمات المالية. ومن الممارسات الجيدة الناشئة أيضاً منافذ شبكة الإنترنت المختصة بالاستثمار التي تشتمل على القواعد والأحكام التي تحكم الاستثمار علاوة على حوافز الاستثمار وفُرصِهِ. وينبغي اتباع مثل هذا النهج في جميع الدول الأعضاء. تقدم إثيوبيا وكينيا تأشيرات الدخول عند الوصول، وهذا أيضاً يساعد في حركة اليد العاملة ونمو الأعمال التجارية.

يحدث تمييز في جميع الدول الأعضاء ضد العمال المهاجرين بتخصيص وظائف بعينها لمواطني الدولة، أو بمنح المواطنين أفضلية دخول سوق العمل. وهناك حاجة إلى وضع استراتيجيات أكثر فعالية لنقل المهارات لضمان مساهمة العمال المهاجرين في تنمية مهارات القوى العاملة الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تضع استراتيجيات لجذب العمال المهاجرين لملء الفجوات في المهارات، بما في ذلك من خلال خطط العمل المؤقتة وتبادل العمالة، وهو أمر نادر في منطقة الإيقاد. تسمح دول: جيبوتي وكينيا وجنوب السودان ويوغندا بالجنسية المزدوجة، الأمر الذي يشجع هجرة العودة. وينبغي إشراك المغتربين.

المجال المواضيعي الثاني: المهام الداعمة للمشاركة في سوق العمل، بما فيها: إمكانية الحصول على المعلومات، والتعليم، والتدريب، والاعتراف بالمهارات، والتمويل.

لا تُبلِّغ الدول الأعضاء بطريقة منهجية العمال المهاجرين بحقوقهم وواجباتهم، أو بحصولهم على الخدمات، كالتعليم والتدريب والاعتراف بالمهارات والتمويل. إذ ينبغي التعريف بهذه المعلومات عند نقاط عبور الحدود وعند التقديم للحصول على تراخيص العمل وعبر منافذ شبكة الإنترنت المختصة بالهجرة. وعموماً يُسمح للمهاجرين القانونيين بالتعامل مع المؤسسات المالية الخاصة في الدول الأعضاء. ويطبق عدد من الدول الأعضاء سياسات تُسهِّل التحويلات النقدية، لكن بالإمكان فعل المزيد لتسهيل التحويلات النقدية وتقليل تكلفة التحويل.

بوسع بعض اللاجئين والفئات الضعيفة من المهاجرين الحصول على التعليم المجاني وفُرص التدريب في الدول الأعضاء. ويمكن للمهاجرين الحصول على التعليم وفرص التدريب على نفقتهم الخاصة، ولهذا قد تُطلب وثائق هجرة محددة. لدى جميع الدول الأعضاء عدا الصومال نظام مُطبَّق من أجل الاعتراف بالمهارات. وينبغي لسكترارية الإيقاد تنظيم حوار إقليمي بين الدول الأعضاء في الإيقاد بشأن المناهج التعليمية والامتحانات والمعايير والشهادات واعتماد مؤسسات التعليم والتدريب، علاوة على الاعتراف بالمهارات، من أجل تمهيد الطريق لمواءمة هذه الأنظمة في دول الإقليم.

المجال المواضيعي الثالث: تعزيز التكامل والإدماج الاجتماعي

تسمح جميع الدول الأعضاء للعمال المهاجرين بمرافقة أزواجهم وأطفالهم، لكن تُطلب وثيقة هجرة محددة. ودائماً ما يُطلب من أفراد أسر العمال المهاجرين تراخيص عمل خاصة بهم للانخراط في التوظيف. وهناك جهود عديدة لدمج اللاجئين في الدول الأعضاء. وبعد تبني إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين بدأت دول جيبوتي وإثيوبيا وكينيا ويوغندا تنفيذ الإطار الشامل للاستجابة للاجئين حيث تسمح للاجئين من جملة أمور أخرى- بالوصول إلى سوق العمل والتعليم. وبينما تُوجد مبادرات تساعد على دمج المهاجرين مثل سماح جنوب السودان للمهاجرين بالحصول على جنسية جنوب السودان عبر الزواج مع الاحتفاظ بجنسياتهم الأصلية. لا تُوجد جهود تهدف خصيصاً لدمج العمال المهاجرين ولا توجد أي توعية عامة بإسهامات العمال المهاجرين في الدول الأعضاء. وينبغي لسكترارية الإيقاد تنفيذ برامج توعية على نطاق دول الإيقاد بإسهامات العمال المهاجرين في منطقة الإيقاد وكيف أن نظام حرية التنقل في المستقبل من شأنه تعزيز إسهامات العامل المهاجر والفوائد المُتَوَقَّع جَنيهاً من نظام حرية التنقل.

الركيزة الثالثة تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسرهم

المجال المواضيعي الأول: حماية حقوق العمال المهاجرين

تملك جميع الدول الأعضاء آليات لإنفاذ حقوق الإنسان مثل مفوضيات حقوق الإنسان لكن فعالية هذه الدول ووعيها بحقوق الإنسان بحاجة إلى تعزيز. وعموماً تنطبق قوانين العمل الوطنية على العمال المهاجرين لكن يجب فعل المزيد لضمان استفادة العمال المهاجرين بصفة غير قانونية من آليات الحماية.

تحظر جميع الدول الأعضاء العمال القسري. وقد انضمت كل من: جيبوتي وإثيوبيا وكينيا والسودان إلى بروتوكول الأمم المتحدة لمنع وقمع ومعاقبة الاتجار بالبشر، وبخاصة النساء والأطفال المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية 2000، وطوّرت قوانين مناهضة للاتجار بالبشر. ولم تنضم يوغندا بعد إلى البروتوكول أعلاه. لكن قانون منع الاتجار بالبشر 2009، الخاص بها يهدف إلى تطبيق مبادئ البروتوكول الأساسية. وينبغي على جميع الدول الأعضاء تعزيز مساعدة الأشخاص المُتَّجر بهم وآليات الإحالة ذات الصلة. وعلى الإيقاد ودولها الأعضاء التداول بشأن كيفية تعزيز بروتوكول حرية التنقل الخاص بإيقاد لحماية العمال المهاجرين في الإقليم، وما هي الآليات التي يجب دمجها في بروتوكول حرية التنقل لتحقيق هذا الهدف.

المجال المواضيعي الثاني: الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية

في جميع الدول الأعضاء، فإنّ قوانين العمل وقوانين الحماية الاجتماعية التي تنطبق على العمال الوطنيين تنطبق أيضاً على العمال المهاجرين ما عدا القوانين التي تنطبق على قطاعات مخصصة للمواطنين مثل الخدمة العامة. لكن ليس من الواضح إلى أيّ مدى تُنقَد هذه الحماية. وبالإضافة إلى ذلك تملك دولتا جيبوتي والسودان مناطق اقتصادية حرة لا يبدو أنها تخضع لقانون العمل. وفي حالة جنوب السودان ما تزال عدة أجزاء من قانون العمل 2017 بحاجة إلى إدراج، مثل محكمة العمل ومفوضية المصالحة والوساطة والتحكيم. وفي الصومال يعود تاريخ قانون العمل إلى سنة 1972. ووفقاً لمصادر المعلومات فإن القانون لم يعد مُطَبَّقاً وحالياً قيد التحديث بدعم من منظمة العمل الدولية.

تُعتَبَر جيبوتي هي عضو الإيقاد الوحيد الذي لديه آليات لإمكانية نقل فوائد الضمان الاجتماعي. ولا تسمح معظم الدول الأعضاء إلا لعمال مهاجرين بعينهم بالمشاركة في برامج الضمان الاجتماعي الوطنية. بينما لم تطور دولتا الصومال وجنوب السودان بعد مثل هذه البرامج للمواطنين. وينبغي لسكرتارية الإيقاد عقد اجتماع إقليمي بشأن الضمان الاجتماعي من أجل العمال المهاجرين والآليات الإقليمية التي يمكن تنفيذها لنقل فوائد الضمان الاجتماعي ضمن إطار النظام المستقبلي الخاص بحرية التنقل.

المجال المواضيعي الثالث: تفتيش أماكن عمل المهاجرين

تفيد جميع الدول الأعضاء بأنّ أماكن عمل العمال المهاجرين تخضع للتفتيش، لكن هذا التفتيش تنقصه الموارد الكافية ومن غير الواضح مدى تطبيق تفتيش أماكن عمل المهاجرين ضمن حدود الدول الأعضاء خاصة عندما يكون هناك هيكل حكومي اتحادي تكون مكاتب العمل على مستوى الولاية مسؤولة عن تفتيش العمل كما هو الحال في إثيوبيا وجنوب السودان.

المجال المواضيعي الرابع: تسهيل الاستقبال والعودة

يتلقّى بعض المهاجرين المغادرين من جيبوتي وإثيوبيا وكينيا ويوغندا تدريباً قبل المغادرة متعلقاً بحقوقهم وظروف العمل في دولة المقصد وثقافتها. ولا تُقدّم أيّ من الدول الأعضاء تدريباً للعمال المهاجرين الوافدين عند وصولهم، وينبغي لها على الأقل توفير معلومات عن حقوقهم والقيم الثقافية في الدول الأعضاء وكيفية الحصول على الخدمات مثل التعليم والصحة والخدمات المالية وآليات تسوية النزاعات المتاحة لهم.

لم تُطوّر إستراتيجيات العودة وإعادة الإدماج للمهاجرين العائدين في معظم الدول الأعضاء لكن يمكن أن تشكل جزءاً من سياسات الهجرة أو هجرة اليد العاملة التي يجري تطويرها حالياً. ومن المهم أنّ الجهود العديدة التي تبذلها الحكومات والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني تنسق فيما بينها تنسيقاً جيداً على المستوى الوطني لضمان تلبية احتياجات العائدين على المدى القصير والمتوسط والطويل في مراحل متعددة من عملية العودة وإعادة الإدماج. تحتاج المجتمعات المضيفة أيضاً إلى تلبية احتياجاتها الأساسية من أجل تمكين إعادة الإدماج بنجاح ومنع الهجرة غير القانونية المستمرة للعائدين.

1. مقدمة

»

يكمن الهدف العام للبرنامج في دعم حرية حركة الأشخاص في منطقة الإيقاد بهدف تحفيز التكامل الاقتصادي الإقليمي والتنمية.

تنفذ منظمة العمل الدولية مشروع «حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين فرص التنقل المنتظم للعمالة» بالتعاون مع الهيئة الحكومية للتنمية (إيقاد). ويمثل المشروع عنصراً أساسياً من برنامج «نحو حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين فرص التنقل المنتظم للعمالة»، الممول من الصندوق الائتماني للاتحاد الأوروبي للطوارئ من أجل إفريقيا. والهدف العام من البرنامج هو دعم حرية تنقل الأشخاص في منطقة الإيقاد، بهدف تعزيز التكامل والتنمية الاقتصادية الإقليمية.

والهدف المحدد من «حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة الإيقاد: تحسين فرص التنقل المنتظم للعمالة» هو تعزيز فرص التنقل القانوني لليد العاملة والعمل اللائق ضمن الدول الأعضاء في الإيقاد، من خلال تطوير نماذج التدخل، في السياق الأوسع الخاص بالتكامل الإقليمي. ويَتَوَقَّع من هذا البرنامج -على المدى الطويل- أن يُوَسِّع فرص العمل اللائق للمهاجرين الحاليين والمحتملين ضمن الإقليم، بالإضافة إلى الإسهام في التكامل الإقليمي، وتعزيز الربط بين النمو الاقتصادي وزيادة عدد الوظائف، وتعزيز إدماج المهاجرين اجتماعياً واقتصادياً.

وفي هذا السياق، تجري منظمة العمل الدولية سلسلة من الدراسات من أجل تحقيق فهم أفضل لديناميات الهجرة وسوق العمل في الإقليم، بما فيها عوائق وفرص توفير التوظيف وأسباب نقص المهارات. وتُشكِّل هذه الدراسات جزءاً من عنصر تكوين المعرفة الخاص بالمشروع وتهدف إلى تكوين قاعدة أدلة عن هجرة اليد العاملة وحوكمة الحركة في الإقليم. وينبغي أن تسهم قاعدة الأدلة هذه في تطوير بروتوكول الإيقاد الخاص بحرية تنقل الأشخاص، بالإضافة إلى التعرُّف على الإجراءات الضرورية الذي تطلبه الدول الأعضاء من أجل تنفيذ البروتوكول عندما يتم تبنيه.

يسلط هذا التقرير الإقليمي الضوء على الاتجاهات الرئيسية والنتائج المتعلقة بهجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد. ويستشهد التقرير بتقييمات فردية لهجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل، عن دول: جيبوتي وكينيا والصومال وجنوب السودان والسودان وبنين. حيث أن كل تقييم متوفر على هيئة تقرير منفصل على مستوى الدولة.

تتبع تقارير التقييم الخاصة بالدولة نفس الهيكل وعملية التقييم، مما يتيح التعرّف على القواسم المشتركة والتباينات، بالإضافة إلى مَوَاطِن الحاجة إلى تعزيز القدرات أو تنسيق السياسات من أجل تمهيد الطريق لتنفيذ بروتوكول الإيقاد الخاص بحرية تنقل الأشخاص.

وتتضمن التقييمات ما يلي:

- ◀ السياسات والقوانين الرئيسية التي تنظم هجرة العمالة والتنقل.
- ◀ أدوار ومسؤوليات الوزارات والوكالات التي يرتبط عملها بهجرة اليد العاملة.
- ◀ مساهمة الشركاء الاجتماعيين.
- ◀ آليات التنسيق بين الوزارات والتنسيق الوطني بشأن الهجرة.

ويتكون هذا التقرير من أربعة أجزاء. يبدأ الفصل الثاني بالمنهجية المُتَّبَعَة في التقرير ومدخل إلى موضوعات الإطار التحليلي لهذا التقييم. تتبعه في الفصل الثالث نظرة عامة على منطقة الإيقاد واتجاهاتها بشأن هجرة اليد العاملة. ويُلقِي الفصل الرابع نظرة عامة على النتائج الرئيسية بشأن هجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد، وفقاً للإطار التحليلي المُقَدَّم في الفصل الثاني. ويشتمل الجزء الأخير من التقرير على التوصيات الإقليمية الرئيسية لتعزيز هجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد ووضَع أساسٍ لتنفيذ نظام الإيقاد الخاص بحرية تنقل الأشخاص. ويمكن أن يُدعم تنفيذ هذه التوصيات بمختلف المشروعات والمنظمات الدولية والشركاء.

2. المنهجية المُتَّبَعَة

»

يتكون المنهج المُتَّبَع في هذه التقييمات القطرية من مقابلات أُجْرِيت أثناء البعثات الميدانية، أُسْتُخْدِمَتْ فيها استبيانات مقابلات شبة منظمة.

يسلط هذا التقرير الضوء على الاتجاهات الرئيسية والنتائج المتعلقة بهجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد. ويستشهد التقرير بتقييمات فردية لهجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل أُجْرِتْها دول: جيبوتي وكينيا والصومال وجنوب السودان والسودان ويوغندا. ويتكون منهج البحث المُتَّبَع في هذه التقييمات -التي على مستوى الدول- من مقابلات مع أهم مصادر المعلومات أُجْرِيتْ أثناء البعثات الميدانية إلى عواصم سبع من دول الإيقاد، أُسْتُخْدِمَتْ فيها استبيانات مقابلات شبة مُنَسَّقة. وتشمل المنظمات التي أُجْرِيتْ معها المقابلات ما يلي:

- ◀ الوزارات والوكالات الحكومية ذات الصلة.
- ◀ سكرتارية الإيقاد.
- ◀ المنظمات الدولية.
- ◀ منظمات أصحاب العمل والعمال.
- ◀ منظمات المجتمع المدني.

تم استكمال البحث الميداني من خلال البحث المكتبي ومقابلات عبر سكايب والهاتف.

وبالإضافة إلى ذلك، تم تطوير إطار تحليلي لهذه الدراسة من أجل تحليل الالتزام بالقوانين والسياسات والممارسات الوطنية وآليات التنسيق والتشاور بشأن هجرة اليد العاملة والحركة من خلال أحكام:

- ◀ مشروع بروتوكول الإيقاد لحرية الحركة.
- ◀ إطار سياسات الإيقاد بشأن الهجرة الإقليمية.
- ◀ اتفاقيات منظمة العمل الدولية ومعاييرها بشأن هجرة اليد العاملة كما وردت في الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة: مبادئ وإرشادات غير مُلزمة من أجل نهج قائم على الحقوق إزاء هجرة اليد العاملة (منظمة العمل الدولية، 2006).

ويقوم الإطار التحليلي على ثلاث ركائز، تُمثِّل جميعها اللَّبَنَات الأساسية لتعزيز هجرة اليد العاملة في منطقة الإيقاد، وهي:

- ◀ **الركيزة الأولى:** تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة.
- ◀ **الركيزة الثانية:** تعزيز فرص الهجرة المنظمة لليد العاملة والعمل اللائق.
- ◀ **الركيزة الثالثة:** تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسْرِهِم.

وتشتمل كل ركيزة على مجموعة من المجالات المواضيعية مع إرشادات تساهم في تحقيق الركيزة المعنية. وهذه الإرشادات مُستَمَدَّة من الوثائق الرئيسية الثلاث المذكورة أعلاه: الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة، وإطار سياسة الإيقاد بشأن الهجرة الإقليمية، ومشروع بروتوكول الإيقاد لحرية الحركة (2017).

ونورد فيما يلي المجالات المواضيعية التي تدرج تحت كل ركيزة من الإطار التحليلي:

◀ **الركيزة الأولى: تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة:**

1. المقدرة على جمع بيانات الهجرة وتحليلها ومشاركتها.
2. تنسيق هجرة اليد العاملة.
3. المقدرة على صياغة السياسات وتنفيذها.
4. تنظيم ممارسات وكالات الاستخدام.

◀ **الركيزة الثانية: تحسين فرص الهجرة المنظمة لليد العاملة والعمل اللائق:**

1. خطط حركة اليد العاملة من أجل دعم احتياجات سوق العمل.
2. المهام الداعمة للمشاركة في سوق العمل، بما فيها: إمكانية الحصول على المعلومات، والتعليم، والتدريب، والاعتراف بالمهارات، والتمويل.
3. تعزيز التكامل والإدماج الاجتماعيين.

◀ **الركيزة الثالثة: تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسْرِهِم.**

1. حماية الحقوق الإنسانية للعمال المهاجرين.
2. الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية.
3. تفتيش أماكن عمل العمال المهاجرين.
4. تسهيل الاستقبال والعودة.

وتشتمل معظم المجالات المواضيعية على عدة موضوعات. ويحتوي كل موضوع على عدد من الإرشادات التي تُستخدَم لتقييم أداء كل دولة فيما يتعلق بذلك الموضوع. والاتجاهات والنتائج المُشار إليها في هذا التقرير مبنية على تقييمات الأداء لكل موضوع. ومن أجل تسهيل قراءة هذا التقرير، وُضِعَ إطار تحليلي موجز في الجدول رقم 1 أدناه، يوضح الركائز، والمجالات المواضيعية المندرجة تحت كل ركيزة، والموضوعات المرتبطة بكل مجال مواضيعي (إن وُجِدَتْ). أمَّا الإطار التحليلي الكامل الذي يشتمل على كل الإرشادات للمجالات المواضيعية والموضوعات، فيمكن إيجاده في الملحق رقم 4 من هذا التقرير.

الجدول 1 جدول بياني يوضح الإطار التحليلي

الركيزة الأولى: تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة		الركيزة الثانية: تحسين فرص الهجرة المنظمة لليد العاملة والعمل اللائق		الركيزة الثالثة: تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسرهم	
المجال المواضيعي الأول: المقدرة على جمع بيانات هجرة اليد العاملة وتحليلها ومشاركتها	• معلومات وبيانات سوق العمل. • جمع وتحليل بيانات هجرة العمالة وتطبيقها على سياسة هجرة العمالة. • تبادل معلومات وبيانات سوق العمل وتحليل هجرة العمالة على المستوى الإقليمي.	المجال المواضيعي الثاني: تنسيق هجرة اليد العاملة	المجال المواضيعي الثاني: المهام الداعمة للمشاركة في سوق العمل، بما فيها: إمكانية الحصول على المعلومات، والتدريب، والتدريب، والاعتراف بالمهارات، والتمويل	المجال المواضيعي الثاني: الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية	• حماية حقوق الإنسان للمهاجرين • حماية المهاجرين من العمل القسري والاستغلال
تنسيق هجرة العمالة على المستويات الوطنية والإقليمية والقارية.	المجال المواضيعي الثالث: المقدرة على صياغة السياسات وتنفيذها	المجال المواضيعي الثالث: تعزيز الإنكامل والإدماج الاجتماعي	تقديم المعلومات للعمال المهاجرين.	المجال المواضيعي الثالث: تعزيز الإنكامل والإدماج الاجتماعي	• تطبيق قوانين العمل الوطنية وقوانين الحماية الاجتماعية على العمال المهاجرين • تغطية الضمان الاجتماعي وإمكانية نقله.
• عقود التوظيف. • ترخيص ومراقبة وكالات الاستخدام الخاصة. • رسوم الاستخدام والتوظيف	المجال المواضيعي الرابع: تنظيم ممارسات وكالات الاستخدام:	المجال المواضيعي الرابع: تعزيز الإنكامل والإدماج الاجتماعي	• حملات التثقيف والتوعية العامة بشأن مساهمة المهاجرين. • جمع شمل الأسرة، وفرص العمل لأفراد الأسرة وتعليم الأطفال.	المجال المواضيعي الثالث: تفتيش أماكن عمل المهاجرين	المجال المواضيعي الرابع: تسهيل الاستقبال والعودة

1.2 لمحة عامة على موضوعات الإطار التحليلي:

1.1.2 الركيزة الأولى. تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة

المجال المواضيعي الأول: المقدرة على جمع بيانات هجرة اليد العاملة: أولاً، تقييم مقدرة الحكومات على جمع معلومات سوق العمل وتحليلها بهدف فهم العرض والطلب على اليد العاملة حالياً ومستقبلاً وكذلك نقص المهارات. ومثل هذه التحليلات ينبغي أن تكون بمثابة قاعدة أدلة لفتح قطاعات ومِهَن بعينها للعمالة المهاجرة بموجب بروتوكول الإيقاد المخطط إصداره الخاص بحرية تنقل الأشخاص، وكذلك لوضع إستراتيجيات لجذب اليد العاملة ومعالجة نقص المهارات الضرورية. أمّا الموضوع التالي تحت هذا المجال المواضيعي فهو جمع البيانات المتعلقة بهجرة اليد العاملة وتحليلها وتطبيقها على سياسة هجرة اليد العاملة، وهو موضوع مهم لصياغة سياسات فعّالة لهجرة اليد العاملة، تمضي قُدماً بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية. فمثل هذه السياسات يجب أن تسترشد بمشاركة المعلومات المتعلقة بسوق العمل وبيانات هجرة اليد العاملة وتحليلاتها على المستوى الإقليمي. وتحتاج الدول الأعضاء إلى ما لدى كل دولة من معلومات العرض والطلب على اليد العاملة وتدفقات هجرة اليد العاملة من أجل تسهيل المنفعة المتبادلة لهجرة اليد العاملة والتنقل والتي تتلائم مع احتياجات سوق العمل وواقعه. لذلك فإن تنسيق هجرة اليد العاملة يُعتَبَر عاملاً أساسياً وسيتم تناوله في **المجال المواضيعي الثاني**، الذي ينظر في تنسيق هجرة اليد العاملة على المستويات القومية والإقليمية والقارية. وقد تمّ مسح آليات التنسيق الوطنية بشأن الهجرة، مثل: آليات التنسيق بين الوزارات، والمشاورات الثلاثية، وآليات التنسيق الوطنية بشأن الهجرة. وكذلك آليات التنسيق الإقليمية، مثل: آليات الإيقاد للعمليات الاستشارية الإقليمية، وبعض الآليات القارية.

المجال المواضيعي الثالث: المقدرة على صياغة السياسات وتنفيذها: يغطي تطوير سياسات هجرة اليد العاملة وتنفيذها ويشمل ذلك ما إذا كانت الدولة العضو لديها سياسة لهجرة اليد العاملة وما هي أهداف هذه السياسة. ثم السياسات التي تحمي حقوق العمال المهاجرين، بما في ذلك اتفاقيات العمل الثنائية والسياسات المراعية للاعتبارات الجنسية ويليها الوضع المتعلق بالمصادقة على الاتفاقيات الدولية بشأن هجرة اليد العاملة وإدراجها في القوانين الوطنية.

المجال المواضيعي الرابع: تنظيم ممارسات وكالات الاستخدام: يحقق في عقود التوظيف وكيفية تنظيمها وتطبيقها قانونياً. إذ يمثل تنظيم وكالات الاستخدام الخاصة مصدر قلق متزايد في الإقليم، خاصةً فيما يتعلق بتدفقات اليد العاملة ذات المهارات المتدنية إلى دول الشرق الأوسط والخليج، التي سُجِّلَتْ فيها حالات إساءة معاملة واستغلال. وبالتالي فإن منح التراخيص لوكالات الاستخدام الخاصة ومراقبتها تُقَيِّم وفقاً لأحكام معينة من اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن وكالات الاستخدام الخاصة، 1997 (رقم 181)، والتي تنظر في جملة أمور منها دفع رسوم التوظيف والتنسيب. أما فيما يتعلق باتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 181، فهي تقضي بعدم السماح لوكالات التوظيف الخاصة بتقاضي رسوم التوظيف والتنسيب من العمال المهاجرين بشكل مباشر أو غير مباشر، إذ تجعلهم عرضة للاستغلال وعبودية الدّين.

2.1.2 الركيزة الثانية. تحسين فرص الهجرة المنظمة لليد العاملة والعمل اللائق

المجال المواضيعي الأول: برامج حركة اليد العاملة من أجل دعم احتياجات سوق العمل: يشتمل على مراجعة اللوائح والأحكام التي تُنظَّم هجرة اليد العاملة والتنقل. ويوضح كيفية تبسيط الإجراءات الإدارية واللوائح وجعلها أكثر شفافية وإتاحتها على نطاق واسع، بهدف تعزيز فرص الهجرة المُنظَّمة لليد العاملة والعمل اللائق. وتُرسَم الخطوط العريضة لسياسات وبرامج الهجرة الدائرية وهجرة العودة، مثل مبادرات إشراك المغتربين وقوانين المواطنة التي تدعم الهجرة الدائرية. وتحت موضوع تبادل اليد العاملة والمهارات الضرورية، تنظر التقييمات في ما إذا كانت تُوجَدُ تبادلات العمالة الثنائية والمتعددة الأطراف التي تعالج النقص الموجود في المهارات، وما إذا كانت تُوجَدُ تدابير تحد من فقدان العمال ذوي المهارات الضرورية. وفي تقييم التأسيس والاستثمار، يُسلَّط الضوء على السياسات والقوانين التي تعزز أو تعيق الاستثمار الاجنبي، كما هو الحال مع التمييز الذي قد يواجهه مواطنو دول الإيقاد في إقامة مشاريع في دول الإيقاد الأخرى.

المجال المواضيعي الثاني: المهام الداعمة من أجل المشاركة في سوق العمل بما فيها إمكانية الحصول على المعلومات، والتعليم، والتدريب، والاعتراف بالمهارات، والتمويل: يغطي نشر المعلومات بين العمال المهاجرين، ويتحقق ممَّا إذا كانت تُوجَدُ أنظمة قائمة لإعلام العمال المهاجرين بحقوقهم وفُرصهم، مثلاً فيما يتعلق بحقوق العمال، وآليات حل النزاعات، وحصولهم على التعليم، والرعاية الصحية، والخدمات المالية.

يستعرض موضوع التعليم والتدريب والاعتراف بالمهارات والمؤهلات الفرص التعليمية والتدريبية المتاحة للعمال المهاجرين وآليات تمييز مهارات المهاجرين ومدى إمكانية حصولهم على التمويل. كل هذه التدابير تساهم في تعزيز حصول المهاجرين على فرص العمل وكذلك فرص اندماجهم في سوق العمل، ومقدرتهم على خلق فرص العمل من خلال الأعمال التجارية والاستثمار. وتحت موضوع تسهيل التحويلات المالية، فقد تمت مراجعة القوانين والمبادرات التي تساعد على التحويلات المالية وكذلك الفرص المتعلقة بزيادة تعزيز التحويلات المالية.

المجال المواضيعي الثالث: تعزيز التكامل والإدماج الاجتماعي: ينظر فيما إذا كانت تُوجَدُ حملات توعية وتثقيف عامة بشأن مساهمة المهاجرين. فمثل هذه الحملات مهمة في تعزيز إدماج المهاجرين في المجتمع. بالإضافة إلى ذلك، تُقيَّم الحقوق المتعلقة بجمع شمل الأسرة والحصول على وظائف لأفراد الأسرة والتعليم للأطفال. إذ يُعَدُّ ذلك عاملاً أساسياً لدمج المهاجرين في المجتمع.

2.1.3 الركيزة الثالثة: تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسرهم:

المجال المواضيعي الأول: حماية حقوق الإنسان للعمال المهاجرين: يستعرض الآليات الوطنية لحماية حقوق الإنسان للمهاجرين، مثل قانون العمل واتفاقيات حقوق الإنسان.

يستعرض موضوع حماية المهاجرين من العمالة القسرية والاستغلال الأطر القانونية والمبادرات التي تمنع انتهاكات حقوق الإنسان هذه وتعالجها، مثل القوانين والاستراتيجيات المتعلقة بمكافحة الإتجار بالبشر.

المجال المواضيعي الثاني: الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية: يحقق في مسألة تطبيق قوانين العمل الوطنية والحماية الاجتماعية على العمال المهاجرين. كما يستعرض إمكانية حصول العمال المهاجرين على تغطية الضمان الاجتماعي وإمكانية تحويله. أمّا المجال المواضيعي الثالث: تفتيش أماكن عمل المهاجرين فينظر في القوانين والإجراءات الوطنية ذات الصلة، والمجالات التي قد تتطلب فيها خدمة تفتيش العمل تعزيزاً بهدف التفتيش الفعّال والمنتظم لأماكن عمل العمال المهاجرين.

المجال المواضيعي الرابع: تسهيل الاستقبال والعودة: يُقيّم إستراتيجيات العودة وإعادة الإدماج، التي تُعتبَر حاسمةً في توفير حلول دائمة للهجرة القسرية في الإقليم، وربما تكون ضروريةً لتسهيل عودة العمال المهاجرين وغيرهم من المهاجرين الذين تَقَطَّعَتْ بهم السبل وإعادة إدماجهم. ويُعدّ التدريب قبل المغادرة والتدريب عند الوصول ضروريين لإعلام المهاجرين بحقوقهم وحصولهم على الخدمات وكذلك تعريفهم بالثقافة والمجتمع الذي سيعيشون فيه كعمال مهاجرين. ويساعد توفير هذا التدريب على حماية العمال المهاجرين ولذلك شملته الدراسة.

3. لمحة عامة عن منطقة الإيقاد واتجاهاتها بشأن هجرة اليد العاملة:

»

هناك ازدياد في أعداد الشباب في الإقليم، ممّا
ينتج عنه حاجة إلى توفير فرص كسب العيش
والعمل اللائق والتي بدونها قد تحدث مستويات
غير مسبقة من الاضطرابات الاجتماعية والنزوح
والهجرة الدولية.

تضم منطقة الإيقاد دول: جيبوتي وإريتريا وإثيوبيا وكينيا والصومال وجنوب السودان والسودان ويوغندا، وتُغطّي مساحة 5.2 مليون كيلومتر مربع⁴. وقاربة 80% من هذه المنطقة عبارة عن أراضي قاحلة أو شبه قاحلة، ممّا يجعل أكثر من 40% من الإقليم غير منتج اقتصادياً. ومن المتوقع أن يرتفع عدد سكان منطقة الإيقاد التي يزيد عدد سكانها على 230 مليون نسمة إلى 400 مليون نسمة بحلول عام 2050. وتتميز المنطقة بمعدلات نمو سكاني عالية، حيث أنّ أكثر من 55% من سكانها يبلغون من العمر أقل من 20 سنة. وما يزال المحور الاقتصادي للمنطقة هو الزراعة، التي تشمل الإنتاج الحيواني والمحاصيل على حدّ سواء، والتي يعمل بها أكثر من 80% من السكّان. وهذا القطاع عرضة للتغيرات المناخية والتدهور البيئي، بما في ذلك الجفاف الحاد والفيضانات (الإيقاد، 2016).

على الرغم من انخفاض النسبة الإجمالية لسكان المنطقة الذين يعانون من الفقر إلا أنّ نصف السكان يعيشون تحت خط الفقر بدخل يبلغ دولاراً أمريكياً واحداً في اليوم (الإيقاد، 2016). ويواجه الإقليم تحديات إنمائية كبيرة، تشمل: الهجرة القسرية، والنزوح، وتغير المناخ، وانعدام الأمن الغذائي، والنزاعات والإرهاب والقمع السياسي وضعف الإدارة والمستويات المنخفضة من التصنيع والتجارة وارتفاع معدل البطالة وضعف البنية التحتية، والنمو الحضري السريع غير المخطط له. هناك ازدياد في أعداد الشباب في الإقليم، ممّا ينتج عنه حاجة إلى توفير فرص كسب العيش والعمل اللائق والتي بدونها قد تحدث مستويات غير مسبقة من الاضطرابات الاجتماعية والنزوح والهجرة الدولية.

4 تُعتَبَرُ عضوية إريتريا في الإيقاد مُعلَّقة حالياً؛ لذلك يُرَكِّزُ هذا التقرير على أعضاء دول الإيقاد الأخرى.

تُوجدُ فوارق اجتماعية واقتصادية كبيرة في المنطقة:

جيبوتي: وهي واحدة من أصغر البلدان في إفريقيا لكن موقعها الإستراتيجي عند المدخل الجنوبي للبحر الأحمر واستقرارها النسبي تَسبَّبَا في جذب استثمارات أجنبية كبيرة. وتستضيف جيبوتي القواعد العسكرية للعديد من القوى العالمية (The Economist، 2016). ويصنف البنك الدولي جيبوتي على أنها دولة ذات دخل متوسط أدنى⁵ (البنك الدولي، 2018).

إثيوبيا: وهي صاحبة أكبر عدد من السكان في الإقليم، وثاني أكبر تعداد في إفريقيا (وكالة المخابرات المركزية، 2018). وهي سابع أكبر اقتصاد حسب الناتج المحلي الإجمالي في إفريقيا، والاقتصاد الأسرع نمواً في المنطقة (BusinessTech، 2018؛ البنك الدولي، 2018). ومع ذلك، فإنها ما تزال واحدة من أفقر البلدان في المنطقة وتُصنَّفُ على أنها دولة ذات اقتصاد منخفض الدخل⁶ (البنك الدولي، 2018؛ 2019).

كينيا: وهي ثامن أكبر اقتصاد حسب الناتج المحلي الإجمالي في إفريقيا وتمثل المركز الاقتصادي والمالي ومركز النقل في شرق إفريقيا (BusinessTech، 2018؛ CIA، 2018). ويصنف البنك الدولي كينيا على أنها دولة ذات دخل متوسط أدنى (البنك الدولي، 2019).

الصومال: وهي تُصنَّفُ على أنها دولة منخفضة الدخل (البنك الدولي، 2018). ومنذ انهيار نظام محمد سياد بري في عام 1991، ظلَّ الصومال يكافح من أجل ضمان السلام وتعزيز التنمية حيث يمثل الصراع بين العشائر والإرهاب عقبات رئيسية. وفي عام 2012 تم تشكيل حكومة الصومال الاتحادية في إطار الدستور المؤقت وبدأت البلاد تتجه نحو الاستقرار (البنك الدولي، 2018، 2018؛ BBC News).

جنوب السودان: وهو أصغر دول العالم عُمرًا، وقد دمرته الحرب الأهلية قرابة خمس سنوات. وفي 12 سبتمبر 2018 تم التوقيع على إحياء اتفاقية فض النزاع في جمهورية جنوب السودان (R-ARCSS)، التي وضعت جنوب السودان على طريق الاستقرار. ويُصنَّفُ جنوب السودان على أنه دولة منخفضة الدخل (البنك الدولي، 2018).

السودان: وهو ثالث أكبر دولة في إفريقيا، وتربطه علاقات اقتصادية وسياسية مع إفريقيا جنوب الصحراء والشرق الأوسط. ومنذ استقلاله في عام 1956 أعاق الصراع مسار التنمية فيه. ومع انفصال جنوب السودان في عام 2011 فقد ثلاثة أرباع إنتاجه النفطي الذي كان يحفز الكثير من نمو ناتجه المحلي الإجمالي منذ عام 1999 (وكالة المخابرات المركزية، 2018). ويُعتَبَرُ السودان تاسع أكبر اقتصاد من حيث الناتج المحلي الإجمالي في إفريقيا وهو مُصنَّفُ على أنه دولة ذات دخل متوسط أدنى (BusinessTech، 2018؛ البنك الدولي، 2018).

يوغندا: وهي تُصنَّفُ على أنها دولة منخفضة الدخل لكنها حققت مكاسب كبيرة في الحد من الفقر بفضل قطاعها الزراعي. حيث انخفض عدد اليوغنديين الذين يعيشون تحت خط الفقر وفقاً للتصنيف الوطني من 31.1% عام 2006 إلى 19.7% عام 2013 (البنك الدولي، 2016). وتتمتع يوغندا بموارد طبيعية وفيرة مثل: التربة الخصبة، وهطول الأمطار المنتظم والاحتياطيات الكبيرة من النفط القابل للاستخراج والرواسب الصغيرة من النحاس والذهب والمعادن الأخرى بالإضافة إلى الحصة الكبيرة من بحيرة فيكتوريا (وكالة المخابرات المركزية، 2018).

5 تصنيف البنك الدولي للدخل القومي مبني على قياس الدخل القومي الإجمالي لكل فرد. ويتراوح نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي بين 996 دولار أمريكي إلى 3895 دولار أمريكي (البنك الدولي، 2018).

6 نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في الاقتصادات ذات الدخل المنخفض يساوي أو يقل عن 995 دولار أمريكي (البنك الدولي، 2018)

تتميز منطقة الإيقاد بالنزوح القسري والهجرة المختلطة. وتستضيف أكثر من 4 ملايين لاجئ وطالب لجوء (مركز الهجرة المختلطة، 2018، ص 3).

تستضيف يوغندا أكبر عدد من اللاجئين في إفريقيا وتليها إثيوبيا (العمل ضد الجوع، 2018؛ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين 2018، أ). يُوجد في الإقليم أكثر من 9 ملايين نازح حيث يُوجدون بشكل رئيسي في إثيوبيا والصومال وجنوب السودان والسودان (مركز الهجرة المختلطة، 2018؛ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2019). ومعظم حالات النزوح في المنطقة طويلة الأمد وتستمر مدة عشر سنوات في المتوسط (Njuki and Abera، 2018، ص 11).

غالباً ما يكون الدافع وراء الهجرة من وإلى المنطقة عوامل اقتصادية وسياسية وبيئية متعددة ومتداخلة. وربما تُوجد عوامل عديدة تتسبب في تنقل الأشخاص وقد تتغير أسباب تنقلهم بمرور الوقت. ويصعب في كثير من الأحيان التمييز الواضح بين المهاجرين لأسباب اقتصادية والأشخاص الذين يحتاجون إلى حماية دولية. فالخيارات المحدودة للهجرة القانونية تجعل المهاجرين عرضة لسوء المعاملة والاستغلال، حيث أنهم مضطرون للقيام برحلات سرية وغالباً ما تكون غير آمنة (RMMS، 2017).

زادت الدول الأعضاء من جهودها لتعزيز حوكمة الهجرة. حيث أنشئت آليات التنسيق الوطنية بشأن الهجرة ولدى عدد من الدول الأعضاء مسودات سياسات متعلقة بالهجرة أو شرعت في عمليات لتطوير مثل هذه السياسات. وقد استرشدت جهود حوكمة الهجرة بإطار الاتحاد الإفريقي لسياسة الهجرة في إفريقيا والذي تم تبنيه أول مرة في عام 2006. وفي عام 2018 تم إطلاق إطار الاتحاد الإفريقي لسياسة الهجرة، المُتَّح والمُحدَّث وخطة العمل 2018-2030. كما دفعت مبادرات الإيقاد المختلفة جهود حوكمة الهجرة التي تبذلها الدول الأعضاء في الإيقاد. والأهم من ذلك، أن الإيقاد اتبعت دعوة الاتحاد الإفريقي لتطوير أطر سياسة الهجرة ووضعت إطار سياسة الإيقاد بشأن الهجرة الإقليمية والذي يجري تنفيذه من خلال خطة العمل بشأن الهجرة 2015-2025.

يمثل إنشاء نظام حرية التنقل في منطقة الإيقاد أولوية إستراتيجية لإطار الإيقاد المتعلق بسياسة الهجرة الإقليمية وخطة العمل بشأن الهجرة الخاصة بها. ويمكن أن تؤدي زيادة فرص الهجرة المنظمة لليد العاملة من خلال بروتوكول الإيقاد الخاص بحرية التنقل إلى تقليل الضغط على أسواق العمل الوطنية التي لا تستطيع توفير ما يكفي من فرص العمل اللائق. وبالإضافة إلى ذلك يمكن لبلدان المقصد الاستفادة من اليد العاملة والمهارات التي تحتاج إليها من أجل التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك من المتوقع أن تؤدي زيادة فرص الهجرة القانونية إلى هجرة المزيد من المهاجرين بأمان والتمتع بفرص العمل اللائق. ومن المُتَوَقَّع تعزيز مراقبة حقوق المهاجرين وإنفاذها من خلال الإطار المعياري الذي سيضعه بروتوكول الإيقاد.

تتنمي بعض الدول الأعضاء في الإيقاد أيضاً إلى جماعة شرق إفريقيا (EAC) والسوق المشتركة لشرق وجنوب إفريقيا (الكوميسا). حيث تعمل الإيقاد وجماعة شرق إفريقيا، والكوميسا على تعزيز هجرة اليد العاملة والتنقل باعتبارها وسيلة لتعزيز التكامل الإقليمي والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. وقد ثبت أن هذا يمثل تحدياً لعدد من الأسباب التي تشمل: المخاوف الأمنية وحماية أسواق العمل الوطنية والمال العام والخدمات الاجتماعية وتعقيد تنسيق قوانين وأنظمة الهجرة بالإضافة إلى التدريب والتعليم والاعتراف بالمهارات.

تمثل حرية تنقل الأشخاص بين الدول الأعضاء في جماعة دول شرق إفريقيا - والتي تشمل كينيا وجنوب السودان ويوغندا أكثر أنظمة حرية التنقل تقدماً في إفريقيا. وفي حين ما تزال هناك عوائق أمام حرية تنقل الأشخاص فان مواطني الدول الأعضاء في جماعة شرق إفريقيا يمكنهم الوصول إلى أسواق العمل في كل دولة منها والحق في الإقامة والتأسيس، وفقاً لمعايير معينة. ومع ذلك، فإن بروتوكول جماعة شرق إفريقيا للسوق المشتركة يُسهِّل إلى حد كبير الحصول على اليد العاملة الماهرة حيث يحتوي جدول حرية التنقل للعمال (الملحق الثاني من بروتوكول جماعة شرق إفريقيا للسوق المشتركة) على أنواع العمال المهرة الذين

لديهم إمكانية الوصول إلى الأسواق والتي تنتمي إليها الدول الشريكة ويستبعد إلى حد كبير العمال ذوي المهارات المتدنية (Wasalumbi-Mapanga and Bakunda، 2013، ص 9). إضافة إلى ذلك كانت الدول الأعضاء في جماعة شرق إفريقيا بطنية في تنفيذ الجدول ومعظم الفئات المهنية لم تتمتع بعد بالحق في التنقل بحرية لتولي وظائف في الدول الأعضاء المجاورة. (EATUC، n.d و EAEO، ص 4).

فرص الهجرة المنظمة لليد العاملة في منطقة الإيقاد تهتم بصفة رئيسية بهجرة العمال المهرة وذوي المهارات المتدنية إلى دول الشرق الأوسط والخليج باعتبارها اتجاهًا عامًا في الإقليم. وتوجد في جميع دول الإقليم مجموعات كبيرة من المهاجرين غير المهرة، وتهتم دول الإقليم بحماية أسواق العمل فيها وتوفير فرص عمل لمواطنيها. وقد أدى التطابق بين اليد العاملة المتوفرة في منطقة الإيقاد والطلب على اليد العاملة في دول المقصد في منطقة الشرق الأوسط والخليج إلى تحفيز هجرة اليد العاملة ذات المهارات المنخفضة من الإقليم إلى دول الشرق الأوسط والخليج. وقد جعلت يوغندا هجرة عمالها سياسة صريحة مُصمَّنة في مختلف أطر التنمية الوطنية. وتُعزِّزُ يوغندا هجرة اليد العاملة إلى هذه الأقاليم باعتبارها وسيلة لتوفير فرص عمل لمواطنيها ولتعزيز تدفقات التحويلات المالية. وقد صاغت بعض الدول الأعضاء، مثل إثيوبيا وكينيا، أطراً قانونية وسياسية لتسهيل تدفقات هجرة اليد العاملة هذه، كما عقدت اتفاقيات عمل ثنائية مع دول الوجهة.

فَرَضَتْ بعض الدول الأعضاء في الإيقاد -تشمل إثيوبيا وكينيا ويوغندا- حظراً مؤقتاً على هجرة اليد العاملة إلى الشرق الأوسط والخليج بسبب تقارير عن إساءة المعاملة والاستغلال. ومع ذلك، استمرت هجرة اليد العاملة إلى هذه المناطق بشكل غير نظامي، مما زاد من حِدَّة تعرُّض العمال المهاجرين لانتهاكات حقوق الإنسان وحقوق العمال. وفي سبيل تعزيز سبل حماية العمال المهاجرين، سَعَت الدول الأعضاء إلى تعزيز تنظيمها لهذه التدفقات ورفعت الحظر عن هجرة اليد العاملة. وهذه التدفقات في الغالب تُسهِّلُها وكالات الاستخدام الخاصة، لذلك عَزَزَت العديد من دول الإيقاد القوانين التي تنظم عمل وكالات الاستخدام الخاصة هذه. كما تطلب بعض الدول الأعضاء من العمال المهاجرين أن يتلقوا بعض التدريبات قبل مغادرتهم لبلدانهم ووصولهم إلى دولة الوجهة، حيث يعمل التدريب على إعلامهم بحقوقهم، وتزويدهم بالتدريب الوظيفي، وإعدادهم لثقافة وعادات بلد الوجهة. وبالإضافة إلى ذلك، ظهرت مبادرات لمكافحة الاتجار والتهريب حيث تسعى إلى مواجهة الاتجار بالبشر، وكذلك العمل القسري، على الصعيدين الوطني والدولي. وقد اعتمدت دول جيبوتي وإثيوبيا وكينيا والسودان ويوغندا قوانين لمكافحة الاتجار بالبشر.

تُعتَبَرُ مؤسسات سوق العمل في الإقليم ضعيفة، وعاجزة إلى حد كبير عن تحديد الفجوات الحالية والمستقبلية في المهارات التي يمكن أن يملؤها العمال المهاجرون. ويجب بناء قاعدة أدلة لتعزيز هجرة اليد العاملة وفرص التنقل بهدف تحفيز النمو الاجتماعي والاقتصادي من خلال تطوير نظم معلومات سوق العمل. وينبغي لسياسة تطوير هجرة اليد العاملة أن تستشهد بنظم معلومات سوق العمل.

في الوقت الحاضر، ليس لدى أي من الدول الأعضاء سياسات خاصة بهجرة اليد العاملة، على الرغم من أن بعضها في طور التطوير. بصرف النظر عن حماية أسواق العمل الوطنية، غالباً ما يكون من الصعب تحديد أهداف سياسة الدول الأعضاء المتعلقة بهجرة اليد العاملة. إذ عادةً ما تكون هذه الأهداف متفرقة بين مختلف القوانين وأطر السياسات. وينبغي أن تكون متناغمة في سياسات هجرة عمالية متماسكة شاملة ومستشهادة بالبيانات والتحليلات السليمة لأسواق العمل الوطنية والإقليمية والدولية. تحتاج هذه السياسات إلى تطوير من خلال نهج يشمل الحكومة بأكملها وأن تكون متماشية مع إستراتيجيات التنمية الوطنية والسياسات الوطنية ذات الصلة، مثل سياسات التوظيف والتعليم وتنمية المهارات والهجرة والتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

لا تتوفر الإحصاءات والبيانات الإدارية عن هجرة اليد العاملة من وإلى الإقليم. حيث أن معظم الدول الأعضاء لا توفر بيانات بشأن عدد تصاريح الأعمال المتاحة للجمهور، وبالتالي فإن البيانات المتعلقة

بتدفقات هجرة اليد العاملة المنتظمة محدودة. علاوة على ذلك، بما أن فرص الهجرة المنتظمة لليد العاملة مخصصة إلى حد كبير للمهاجرين المهرة فإنَّ العديد من المهاجرين يعملون في القطاع غير الرسمي ويعملون بطريقة غير قانونية. ومن الصعب جمع البيانات عن المهاجرين غير القانونيين وقد تكون غير دقيقة.

1.3 لمحة سريعة عن أنماط هجرة اليد العاملة في الإقليم في سياق تدفقات الهجرة المختلطة⁷

جيبوتي: هي في الأساس بلد عبور للمهاجرين في تدفقات الهجرة المختلطة من القرن الأفريقي إلى اليمن ودول الخليج (RMMS، 2016). تشير المناقشات مع مصادر المعلومات إلى أنه في منتصف عام 2018 قُدِّرَ أنَّ 10000 مهاجر يعبرون جيبوتي إلى اليمن كل شهر. وبحسب وزارة الداخلية، فإنَّ 127 ألف مهاجر غير شرعي يقيمون في جيبوتي⁸. وفي حين أنَّ الإحصاءات بشأن هجرة اليد العاملة إلى جيبوتي غير متوفرة. تشير المناقشات مع مصادر المعلومات إلى أنَّ المهاجرات الإثيوبيات والصوماليات يشاركن في العمل المنزلي بينما يعمل المهاجرون الإثيوبيون والصوماليون عمال بناء وميكانيكيين وحراس. ويعمل الصينيون والإريتريون والإثيوبيون والصوماليون في البناء، ويعمل الهنود في قطاع تكنولوجيا المعلومات. ويميل اليمنيون إلى امتلاك شركات ومتاجر صغيرة أو العمل بها. وبالإضافة إلى ذلك، يشمل العمال المهاجرون المنتظمون مواطني الإيقاد وغيرهم من المواطنين العاملين في سكرتارية الإيقاد في مدينة جيبوتي والمغتربين الذين يعملون في المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية الدولية والسفارات.

يهاجر عدد قليل من الجيبوتيين إلى بلدان أخرى في الإقليم وهو ما يمكن تفسيره من خلال الرواتب المنخفضة نسبياً في الإقليم، بالإضافة إلى أنَّ جيبوتي هي الدولة الفرنكوفونية الوحيدة في الإقليم بينما تهيمن اللغة الإنجليزية كلغة للأعمال في بقية الإقليم. ويهاجر بعض الجيبوتيين إلى فرنسا للتعليم ويختارون الإقامة فيها بعد الانتهاء من دراستهم. ويهاجر الجيبوتيون أيضاً إلى كندا للعمل في مجالي التدريس والتمريض.

إثيوبيا: هي بلد منشأ وعبور ووجهة لتدفقات الهجرة المختلطة في القرن الأفريقي. والهجرة من إثيوبيا غير منتظمة إلى حد كبير، ويرجع ذلك بشكل رئيسي إلى الخيارات المحدودة للهجرة المنتظمة لليد العاملة، حيث يسافر معظم الإثيوبيين إلى الشرق الأوسط، بينما ينتقل آخرون جنوباً نحو جنوب إفريقيا أو غرباً عبر السودان وليبيا إلى أوروبا (RMMS، 2016 ب). تقتصر الهجرة المنتظمة لليد العاملة إلى إثيوبيا إلى حد كبير على ذوي المهارات العالية، مثل الشركات الأجنبية التي تجلب كبار موظفي الإدارة، غالباً من الدول الآسيوية، أو المهنيين الذين يعملون في قطاع المعونة. ووفقاً لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية (2017)، ص 32-34، فإنَّ غالبية العمال المهاجرين يعملون في قطاع البناء، حيث تم إصدار 55.24 في المئة من تصاريح العمل لهذا القطاع، يليه 16.7 في المئة للتصنيع، و9.8 في المئة لفئة «الخدمة المجتمعية والاجتماعية والشخصية».

قد يعمل المهاجرون العابرون في بعض الأعمال بشكل غير رسمي لتمويل رحلتهم اللاحقة تمويلاً جزئياً. وتُعتبر الهجرة غير النظامية إلى إثيوبيا من أجل العمل غير شائعة؛ وذلك لأنَّ الأجور منخفضة والفرص قليلة مقارنة بالدول الأخرى في الإقليم أو خارجه. ومع ذلك، لا تُوجد إحصاءات عن هذه المجموعة من المهاجرين.

7 هذا القسم قائم على نتائج التقييمات الشاملة لحكومة هجرة اليد العاملة والحركة على مستوى الدولة، الخاصة بدول الإيقاد الأعضاء. انظر إراسموس 2019.

8 لم تستطع الوزارة مشاركة مصدر هذه الأرقام.

كينيا: تمثل أساساً دولة وجهة وعبور للأشخاص في تدفقات الهجرة المختلطة من شرق إفريقيا بما في ذلك اللاجئين والمهاجرين غير المنتظمين، والمهاجرين لأسباب اقتصادية، وضحايا الاتجار بالبشر (RMMS، 2017) ب). يعبر المهاجرون كينيا للوصول إلى جنوب إفريقيا، والشرق الأوسط، وشمال إفريقيا، وغرب إفريقيا، وأوروبا. معظم المهاجرين في كينيا من البلدان الإفريقية ومعظمهم يأتون من دول شرق إفريقيا (منظمة الهجرة الدولية، 2015، ص 16). ويُوجد في كينيا أيضاً العمال المهاجرون من آسيا، مثل: البنغلاديشيين والهنود والباكستانيين (MGSOG، 2017، أ، ص 6).

وعلى عكس عدد من جيرانها تُعدّ كينيا بلد منشأ لأقل عدد من المهاجرين في تدفقات الهجرة المختلطة. يتميز المهاجرون الكينيون بكونهم ماهرين ومتعلمين، ويسافرون للعمل في الخارج من خلال الوسائل النظامية. وتشمل البلدان والمناطق التي يسافرون إليها من أجل التعليم والعمل: يوغندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة وبوتسوانا وليسوتو، وجنوب إفريقيا والولايات المتحدة وأوروبا وشبه الجزيرة العربية والشرق الأوسط (RMMS، 2017) ب).

الصومال: تُعتبر الصومال دولة منشأ للهجرة المختلطة في القرن الإفريقي. وقد أدّى النزاع وانعدام الأمن والفقر والجفاف إلى هجرة واسعة النطاق لا سيّما على مدى السنوات العشرين الماضية (RMMS، 2016) ج). وتُعتبر الصومال خامس أعلى دولة منشأ للاجئين في العالم (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2018 ب). وقد زادت هجرة العودة في السنوات الأخيرة، عندما أصبحت الصومال أكثر استقراراً نسبياً. ويؤدي تدهور البنية التحتية ونقص فرص كسب العيش إلى اختيار العائدين لإعادة الهجرة مرة أخرى (MGSOG، 2017، ب، ص 3-4). لا تُوجد سوى القليل من الأبحاث عن هجرة اليد العاملة الصومالية، أو هجرة اليد العاملة إلى الصومال. يشتهر الصوماليون بمهاراتهم في تنظيم المشاريع بعد أن أقاموا شركات ومتاجر صغيرة في إثيوبيا وكينيا وجنوب إفريقيا ويوغندا. ويعمل الصوماليون في اليمن مزارعين ورعاة وتجاراً. كما يعمل الصوماليون عمالاً مؤقتين وعمال منازل في منطقة الإيقاد، واليمن، ودول الخليج، والشرق الأوسط. وبالإضافة إلى ذلك، يتحرك الرعاة عبر الحدود في الإقليم للتجارة ويجدون المراعي والمياه من أجل ماشيتهم وفقاً للمواسم (Avis and Herbert، 2016، ص 25).

تُعتبر هجرة اليد العاملة إلى الصومال محدودة بسبب انعدام الأمن. ووفقاً لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية في الصومال، يُوجد قرابة 25000 عامل مهاجر في مقديشو بعضهم مهاجرون عاديون يحملون تصاريح عمل. وينحدر العديد من هؤلاء العمال المهاجرين من منطقة الإيقاد والشرق الأوسط. وقد أفادت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية أنه تم إصدار قرابة 7000 تصريح عمل في 2018 معظمها لمواطني كينيا ويوغندا والهند والمملكة المتحدة وباكستان وبنغلاديش. يعمل المهاجرون في الفنادق والبناء ويعملون أيضاً عمال نظافة ومعلمين، وأطباء، وفي الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية وبعثة الاتحاد الإفريقي في الصومال. يعمل الإثيوبيون عمال بناء وبنائين وكهربائيين، وعمال منازل، وفي المزارع. ويعمل الكينيون مدرسين ومحاضرين في الجامعة، وكذلك في المنظمات الدولية. ويعمل الهنود ممارسين طبيين. وجلبت الحرب في سوريا مهاجرين سوريين إلى الصومال، بعضهم يتمتع بمهارات عالية ويعملون أيضاً في القطاع الصحي.

جنوب السودان: بلد منشأ مهم للاجئين وطالبي اللجوء. على عكس المهاجرين وطالبي اللجوء من بلدان أخرى في الإقليم، لا يشكل جنوب السودانين عموماً جزءاً من حركات الهجرة المختلطة إلى أوروبا، وغالباً ما يلجأون إلى البلدان المجاورة. تشمل أسباب ذلك الافتقار إلى الموارد المالية لتمويل الرحلات إلى أوروبا، بالإضافة إلى الشعور القوي بالهوية والارتباط بأنماط حياتهم الثقافية. (RMMS، 2016). وتشير المناقشات مع مصادر المعلومات إلى أنّ معظم جنوب السودانين العاملين في الخارج في منطقة الإيقاد هم من اللاجئين الذين يعملون في الشركات الصغيرة، ومحلات السوبر ماركت، والزراعة، والبناء، ومعلمين. كما يعملون في مصر والسودان عمال منازل. وبالإضافة إلى ذلك، ترتبط هجرة اليد العاملة إلى الخارج ببلدان الوجهة التي تربطها بجنوب السودان صلات قائمة، مثل العائلات أو مجتمعات النازحين.

يجذب الطلب على السلع والخدمات و اليد العاملة الماهرة المهاجرين من رجال الأعمال من جمهورية الكونغو الديمقراطية وإريتريا وإثيوبيا وكينيا والصومال ويوغندا ومنطقة دارفور السودانية إلى جنوب السودان (RMMS، 2016). ويمثل الصوماليون بعض المهاجرين الأكثر استقراراً في جنوب السودان، بعد أن جلبوا عائلاتهم للعيش في جوبا. ويجلب الصوماليون الذين يحملون الجنسية الكينية، ولديهم علاقات في كل من كينيا وجنوب السودان، يجلبون الوقود عبر الحدود. ويبيعون الوقود للمسؤولين الحكوميين في جوبا والمنظمات غير الحكومية ويديرون محطات الوقود. وقد بقي بعض السودانيين الذين كانوا في جنوب السودان قبل استقلاله، يعملون كتجار صغار في جوبا وأجزاء أخرى من جنوب السودان. ويعمل الإريتريون في الشاحنات الثقيلة ويملكون أو يشاركون في تمويل الفنادق التي توفر فرص عمل للنادلات الشابات والمحاسبين الإريتريين. وينشط الإثيوبيون في قطاع الضيافة. ويسيطر الكينيون على القطاع المصرفي. بينما يعمل اليوغنديون ميكانيكيين وتجاراً في السوق وبائعي فواكه وبائعين في الشوارع (غرينيدج، 2015). ويعمل الصينيون في قطاع النفط، ويعمل الهنود في مجال الفنادق وتكنولوجيا المعلومات.

السودان: دولة منشأ ووجهة، (والأهم) أنها أيضاً دولة عبور لتدفقات الهجرة المختلطة. حيث تقع الدولة على طول طرق الهجرة التاريخية والمعاصرة من غرب وشرق أفريقيا نحو شمال أفريقيا وأوروبا ودول الخليج (MHUB، 2018). وفي السنوات الأخيرة سعى المهاجرون من بلدان المنشأ الجديدة للحصول على فرص اقتصادية في السودان مثل مواطني الصين وبنغلاديش وسريلانكا والفلبين وتركيا (المنظمة الدولية للهجرة، 2011، ص 26). وفي يونيو 2017، كان هناك 736000 مهاجر في السودان، يتألفون من مهاجرين نظاميين وغير نظاميين، وكذلك اللاجئين، وفقاً لبيانات تعدادات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة (MHUB، 2018). ولا تعمل سوى نسبة صغيرة من المهاجرين في السودان بوضع قانوني. ووفقاً لوزارة العمل والإصلاح الإداري فإن ما يقرب من 29000 مهاجر يعملون بشكل قانوني في السودان في نوفمبر 2017 ولكن لم يتمكن من الحصول على تفاصيل هذه البيانات من حيث بلد المنشأ. وقد كانت أحدث البيانات حول تصاريح العمل كانت من ملف الهجرة الخاص بالمنظمة الدولية للهجرة في السودان لعام 2011 الذي أشار إلى تصاريح العمل الصادرة لمواطني الصين والفلبين والهند وتركيا وبنغلاديش للعمل في المشاريع الوطنية في السودان.

يوغندا: دولة منشأ للأشخاص في تدفقات الهجرة المختلطة، وإن كان بدرجة أقل من بعض جيرانها (RMMS، 2016 هـ). حيث يهاجر معظم اليوغنديين إلى البلدان المجاورة، وخاصة كينيا، بينما تُوجَد جاليات كبيرة أيضاً في أوروبا وأمريكا الشمالية. (RMMS، 2016 هـ). وتمثل هجرة الكفاءات في قطاع الصحة مصدر قلق. وبالإضافة إلى ذلك، يسافر الرجال اليوغنديون إلى أفغانستان والعراق وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة للعمل حراس أمن خاصين (RMMS، 2016 هـ).

يشير تحليل بيانات تصاريح العمل الصادرة في يوغندا بين عامي 2012 و 2013 إلى أنه تم إصدار 62.7% من تصاريح الأعمال لأشخاص من آسيا، حيث يمثل الهنود 38.6 في المائة من جميع تصاريح العمل، يليهم الصينيون (14.9%) والأمريكيون (6.1%)، والكينيون (5.5%) (المنظمة الدولية للهجرة، 2015، الصفحات 20-21). وقد شهدت يوغندا زيادة في عدد المهاجرين النظاميين في السنوات الأخيرة، وهو الأمر الذي تعزوه الحكومة إلى نظام حرية التنقل في جماعة شرق إفريقيا. وارتفع عدد تصاريح العمل الصادرة من 7975 في 2012/2011 إلى 9161 في 2013/2012، بزيادة 13% (مذكرة التفاهم، 2015، ص 12).

4. تحليل الإطار التحليلي - الاتجاهات والنتائج الرئيسية

»

يتمحور الإطار التحليلي حول ثلاث ركائز تشكل
اللبات الأساسية لتعزيز هجرة اليد العاملة
وتحتوي كل ركيزة على مجموعة من المجالات
المواضيعية مع المبادئ التوجيهية.

يقدم هذا الفصل سرداً للاتجاهات والنتائج الرئيسية من التقييمات على المستوى القطري لهذه الدراسة. يمكن العثور على ملخص موجز لهذه النتائج الرئيسية ومجموعة مختارة من الممارسات الجيدة في منطقة الإيقاد في الملحق الأول والملحق الثاني من هذا التقرير على التوالي.

1.4 الركيزة الأولى: تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة:

1.1.4 المجال المواضيعي الأول: القدرة على جمع بيانات هجرة اليد العاملة وتحليلها ومشاركتها:

تتطلع جميع الدول الأعضاء في الإيقاد إلى تطوير نظم معلومات سوق العمل لكنها في مراحل مختلفة للغاية من إنشاء مثل هذه النظم. على سبيل المثال، يُعدُّ نظام معلومات سوق العمل الكيني هو الأكثر تقدماً في الإقليم ومتوفر عبر الإنترنت ويمكن زيارته عبر الموقع التالي: <https://www.labourmarket.go.ke>. حيث يبرز نظام معلومات سوق العمل الكيني كممارسة جيدة في منطقة الإيقاد وذلك لأنه يجعل تحليل سوق العمل المحدث متاحاً للجمهور. ومع ذلك، ينبغي زيادة تعزيزها لتضمين النقص في اليد العاملة القطاعية والمهنية والإقليمية. ومن ناحية أخرى لا تقوم حكومة الصومال بجمع أو تحليل بيانات سوق العمل ويلزم بناء قدرات إنتاجها الإحصائي.

يُعَدُّ نظام معلومات سوق العمل مهماً لفهم الطلب الحالي والمستقبلي على اليد العاملة وتوفير اليد العاملة ونقص المهارات والذي يجب أن يكون بمثابة قاعدة أدلة لفتح قطاعات أو فئات وظيفية معينة بموجب بروتوكول الإيقاد الخاص بحرية تنقل الأشخاص. علاوة على ذلك، تحتاج جميع الدول الأعضاء إلى وضع إستراتيجيات فعّالة لمعالجة نقص المهارات مثل تشجيع تنمية المهارات المطلوبة على نحو خاص وجذب العمال المهاجرين إلى قطاعات معينة.

وفي مثل هذه الإستراتيجيات، ينبغي أن يُؤخَذَ في الاعتبار التأثير طويل المدى للاتجاهات الديموغرافية وكذلك الطلب على اليد العاملة في بلدان أخرى. وبالتالي، فإنَّ تبادل معلومات سوق العمل وبيانات هجرة اليد العاملة على المستوى الإقليمي أمر مهم. في حين أن مثل هذه التبادلات قد تتم أحياناً في اجتماعات الإيقاد، أو جماعة شرق إفريقيا أو الكوميسا، إذ لا يُوجَدُ نظام لمشاركة هذه البيانات بانتظام. وبالإضافة إلى ذلك، يُوجَدُ قليل من البيانات والبحوث بشأن تدفقات هجرة اليد العاملة القائمة بين الدول الأعضاء في الإيقاد وعن كيفية إمكانية تعزيزها.

تفتقر معظم الدول الأعضاء إلى قوائم جرد شاملة للمهارات والتي تجمع بشكل منهجي بيانات عن المهارات المتاحة في الدولة. وتحتاج جميع الدول الأعضاء إلى فهم أفضل لليد العاملة المتوفرة ونقص المهارات لاتخاذ قرارات تستند إلى الأدلة فيما يتعلق بالمجالات التي ستكون فيها هجرة اليد العاملة والتنقل أكبر. ولمواجهة هذا التحدي شرعت جماعة شرق إفريقيا في إجراء مسح للقوى العاملة في الدول الشريكة. تستخدم يوغندا نتائج مسح القوى العاملة لديها لتطوير خطة الموارد البشرية والتي تهدف إلى إبراز المهارات المتاحة، والمهارات المطلوبة، والمهارات الفائضة حتى عام 2040 على المستوى المهني. وستساعد خطة الموارد البشرية على تحديد الفجوات في المهارات وتسهيل توظيف العمال المهاجرين في يوغندا لسد تلك الفجوات. ومن المتوقع أن توفر خطة الموارد البشرية قاعدة أدلة لفتح قطاعات معينة أمام اليد العاملة الوافدة ومعالجة المخاوف بشأن اكتظاظ سوق العمل الوطنية.

تمثل مسوحات القوى العاملة الوطنية أدوات مهمة لمراقبة أسواق العمل، وهي المصدر الرئيسي للإحصائيات لمراقبة سوق العمل في إثيوبيا. وفي معظم الدول الأعضاء، لا يتم إجراء مسح القوى العاملة الوطنية بانتظام. كان من المقرر إجراء مسح للقوى العاملة في إثيوبيا والسودان سنة 2018، ولكن تم تأجيله حتى إشعار آخر. وتخطط حكومة جنوب السودان لإجراء أول مسح للقوى الوطنية العاملة في عام 2019، بينما من المُتَوَقَّع أن تجري حكومة الصومال مسح القوى العاملة الخاص بها في عام 2019 بدعم من منظمة العمل الدولية. كما سيتم استخدام مسح القوى الوطنية العاملة في الصومال لتوفير رؤية حقيقية عن مدى مقدرة الحكومة على إجراء مسح للقوى الوطنية العاملة. ويمكن إضافة نموذج هجرة اليد العاملة لمنظمة العمل الدولية إلى مسح القوى الوطنية العاملة للحصول على إحصائيات عن هجرة اليد العاملة.

تُعَدُّ بيانات هجرة اليد العاملة والتنقل غير كاملة في معظم الدول الأعضاء. حيث تقتصر بيانات هجرة اليد العاملة والتنقل في إثيوبيا على هجرة اليد العاملة الإثيوبية المنتظمة إلى الشرق الأوسط والبيانات التي يتم جمعها من خلال إصدار تصاريح العمل وإجراءات الهجرة. وتتكون بيانات هجرة اليد العاملة والتنقل الخاصة بحكومة جنوب السودان من البيانات التي يتم جمعها من خلال إجراءات الهجرة وإصدار تصاريح العمل. وليس لدى جنوب السودان بيانات عن المغتربين، ممَّا يحد من قدرة البلد على وضع تدابير لإشراك المغتربين في تنمية البلاد. وتفتقر جيبوتي أيضاً إلى قاعدة بيانات عن العمال المهاجرين الجيبوتيين، على الرغم من أنها تحتوي على قاعدة بيانات عن العمال المهاجرين النظاميين، التي قد تم جمعها من خلال البيانات التي تم الحصول عليها من معالجة تصاريح العمل.

أظهرت الدول الأعضاء اهتمامها باستخدام تعداداتها لجمع البيانات عن الهجرة الدولية، مثل جيبوتي، التي سيكون تعدادها القادم في عام 2020، وما زالت تنتظر التمويل. أُجري أحدث تعداد قومي للسكان والمساكن في يوغندا عام 2014، وتعداد كينيا عام 2009، وتَصُمَّنُ كلاهما أسئلة عن الهجرة الدولية. طرح

آخر تعداد للسكان في السودان - تعداد السكان والمساكن لعام 2008 - على الأسر سؤال: (ما إذا كان لديهم فرد من العائلة يعمل في الخارج، وسبب ذلك، وما هي مؤهلاتهم؟). وكان من المقرر إجراء في التعداد التالي في 2018 لكنه تأجل حتى إشعار آخر. ويخطط السودان لتوسيع جمع البيانات عن هجرة اليد العاملة الدولية من خلال سؤال الأسر أيضاً عن المدة التي قضاها أفراد أسرهم في الخارج، ومكان عملهم، وما إذا كانوا ينوون العودة إلى السودان.

بينما أكدت جميع الدول الأعضاء أنها ترغب في الحصول على المزيد من بيانات الهجرة لإرشاد تطوير السياسات، فإن تحليل البيانات الحالية وتبادل البيانات بين الوزارات غير كافٍ في جميع الدول الأعضاء. تدير وزارة الداخلية -في جيبوتي- حدود البلاد وتصدر تصاريح الإقامة. في حين أن وزارة العمل تشرف على إصدار تصاريح العمل، وهو ما تقوم به (الوكالة الوطنية للتوظيف والتدريب والتكامل المهني). ولكن لا يتم تنسيق مصادر البيانات المختلفة هذه أو تجميعها أو تحليلها تحليلًا جماعيًا. وهذا الاتجاه يشمل جميع الدول الأعضاء. حيث تعمل الوزارات الحكومية في كثير من الأحيان بطريقة منفصلة ولا تستفيد الاستفادة الكافية من بيانات بعضها البعض وخبراتها الخاصة بها، مما قد يساعد الحكومات على تطوير هجرة أيدٍ عاملة أكثر فعالية والسياسات ذات الصلة بها.

وبالإضافة إلى ذلك، تؤد جميع الدول الأعضاء تحسين قدراتها على إدارة البيانات وقد استفادت من بعض أنشطة بناء القدرات في سوق العمل وإدارة بيانات الهجرة. ولكن يتم تنفيذ هذه الأنشطة بشكل عام من خلال مشاريع المنظمات الدولية. فهي متفرقة وليست جزءاً من استراتيجية شاملة لبناء قدرة الحكومة على جمع وتحليل وتطبيق بيانات سوق العمل والهجرة على تطوير السياسات. ويُعتَبَر الاحتفاظ بالموظفين المهرة واسترجاعهم من التحديات الأخرى التي تواجه العديد من الدول الأعضاء. وهذه مشكلة كبيرة في جنوب السودان، مثلاً، حيث يُوجد تفاوت كبير بين الرواتب التي يتلقاها المسؤولون الحكوميون والرواتب المتاحة في القطاع الخاص أو لموظفي المنظمات الدولية؛ لذلك قد يختار المسؤولون الحكوميون المُدرَّبون الأكَفاء العمل في القطاع الخاص أو المنظمات الدولية.

2.1.4 المجال المواضيعي الثاني: تنسيق هجرة اليد العاملة

ينبغي تعزيز التنسيق بين الوزارات بشأن هجرة اليد العاملة في جميع الدول الأعضاء. حيث ينبغي إجراء حوار أشمل بشأن جميع أبعاد هجرة اليد العاملة على المستوى الوطني ودون الوطني وإشراك منظمات المجتمع المدني والشركاء الاجتماعيين والأكاديميين والمنظمات الدولية.

تمر الدول الأعضاء بمراحل مختلفة من إنشاء آليات التنسيق الوطنية التي تشكل منتديات متعددة لأصحاب المصلحة للتنسيق بشأن الهجرة. وتتمتع آليات التنسيق الوطنية في كينيا بملكية حكومية قوية وهي تقود عملية تطوير سياسة الهجرة. وتتمتع بمشاركة مختلف الوزارات الحكومية وكذلك المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية. ويعمل في آليات التنسيق الوطنية الكينية فريق عمل تقني معني بهجرة اليد العاملة. وتمتلك يوغندا أيضاً آلية وطنية مؤسسة جيداً تتمتع بمشاركة العديد من الوكالات الحكومية والمنظمات الدولية والجهات الفاعلة غير الحكومية. ومع ذلك، تميل مناقشات هجرة اليد العاملة لآليات التنسيق الوطنية في كينيا ويوغندا إلى التركيز على الهجرة المتوجهة إلى الشرق الأوسط، لا سيما شواغل الحماية التي يواجهها العمال المهاجرون الذين يسافرون إلى ذلك الإقليم. وبينما يظل الاتجار والاستغلال في هذه التدفقات أمراً مهماً وشاغلاً، ينبغي توسيع مناقشات آليات التنسيق الوطنية للعناية بموضوع حماية العمال المهاجرين عبر تدفقات الهجرة الأخرى. كما ينبغي أن يشمل الأبعاد الأخرى لهجرة اليد العاملة مثل الهجرة والتنمية. وتواجه إثيوبيا تحديات مماثلة بشأن الاستغلال في تدفقات هجرة اليد العاملة إلى الشرق الأوسط. وآليتها الوطنية للتنسيق بين الوزارات بشأن الهجرة والتنسيق مع الشركاء هي فرقة العمل المعنية بمكافحة الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين. تجتمع فرقة العمل من حين

لآخر باعتبارها آلية التنسيق وطنية لمعالجة قضايا الهجرة على النطاق الأوسع. ويتألف الية التنسيق الوطنية في الصومال من فرقة عمل سياسية رفيعة المستوى معنية بإدارة الهجرة وفرقة عمل فنية تعالج على التوالي الاتجار بالبشر والتهريب والعودة وإعادة الدخول. وتمثل عودة وإعادة إدماج المهاجرين الذين تقطعت بهم السبل وعودة اللاجئين أهم القضايا الرئيسية في الصومال، وكانت فرقة العمل المعنية بالعودة وإعادة الدخول هي الأكثر نشاطاً. ومع ذلك، يجب تعزيز آليات التنسيق الوطنية الصومالية والالتقاء على نحو أكثر انتظاماً.

تم توسيع اللجنة الوطنية للأجانب التابعة لوزارة الداخلية في جنوب السودان لتتولى دور آلية التنسيق الوطنية. وهي بحاجة إلى أن تجتمع على نحو أكثر انتظاماً وهي لا تناقش إلا من حين لآخر هجرة اليد العاملة، لكنها أدّت دوراً محورياً في تطوير مسودة سياسة الهجرة في جنوب السودان.

لم تنشئ جيبوتي بعد آلية تنسيق وطنية خاصة بها، ولكن لديها فريق عمل مشترك بين الوزارات معني بالهجرة بقيادة وزارة الداخلية. تم تكليف المجلس القومي الأعلى للهجرة المشترك بين الوزارات في السودان بتنسيق قضايا الهجرة والعمل على المستوى السياسي. ويجتمع مرة أو مرتين في السنة. وقد يتم إنشاء آلية تنسيق وطنية في المجلس الأعلى في المستقبل.

ينبغي لجميع آليات التنسيق الوطنية توسيع مشاوراتها لمعالجة مختلف جوانب هجرة اليد العاملة. يمكن أن تعمل آليات التنسيق الوطنية على تعزيز تنسيق هجرة اليد العاملة ومساعدة حوكمة هجرة اليد العاملة من خلال مناقشة جميع أبعاد هجرة اليد العاملة وتتضمن:

- ◀ حماية العمال المهاجرين والهجرة والتنمية.
- ◀ العودة وإعادة الإدماج.
- ◀ حماية المهاجرين العاملين بالمنازل.
- ◀ معالجة هجرة العقول.
- ◀ تحديد الفجوات في المهارات الضرورية واجتذاب العمال المهاجرين إلى تلك القطاعات.

ويمكنهم أيضاً دعم صياغة سياسات هجرة اليد العاملة وتنفيذها. ومن المهم أن تشارك الوزارات الحكومية وكذلك المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية والشركاء الاجتماعيون في هذه المشاورات. دور الشركاء الاجتماعيين بحاجة خاصة إلى التعزيز. وتشارك المنظمات النقابية فقط في آليات التنسيق الوطنية في إثيوبيا ولا تشارك منظمات أصحاب العمل في أيٍّ من آليات التنسيق الوطنية في الإقليم.

تُعقدُ المشاورات الثلاثية بانتظام إلى حدٍّ ما في إثيوبيا وكينيا والسودان وبوغندا، ولكن يجب استشارة المؤسسات الثلاثية على نطاق أوسع بشأن قضايا هجرة اليد العاملة. المشاورات الثلاثية نادرة الحدوث بين جيبوتي والصومال وجنوب السودان. وبالرغم من أنه يحق للعمال المهاجرين الانتماء إلى النقابات في الدول الأعضاء في الإيقاد، فإنهم ليسوا أعضاء بنقابات تلك الدول. ووفقاً للعديد من المنظمات النقابية في الدول الأعضاء التي أجريت مقابلات معها لهذه الدراسة، فإنَّ العمال المهاجرين النظاميين غالباً ما يكونون من ذوي المهارات العالية ولا يرون فائدة من الانتماء إلى هذه النقابات. وبوغندا هي الاستثناء، حيث يشارك العمال المهاجرون السريون تحت ستار كونهم يوغنديين في النقابات العمالية، وبالتالي فإنَّ مصالحهم ممثلة في المشاورات الثلاثية. من ناحية أخرى، تميل منظمات أصحاب العمل إلى امتلاك الشركات الأجنبية كأعضاء، وبالتالي يتم تمثيل مصالحهم في المشاورات الثلاثية.

تجري الاستشارات الثلاثية على مستوى دول شرق إفريقيا. اتحاد شرق إفريقيا للنقابات هو منظمة نقابية إقليمية تضم أعضاء من الدول الشريكة لدول شرق إفريقيا. لم ينضم جنوب السودان بعد إلى اتحاد نقابات شرق إفريقيا، لكن كينيا وبوغندا عضوان. وهذه البلدان الثلاثة أعضاء في منظمة أصحاب العمل في شرق

إفريقيا (EAO) التي تمثل مصالح منظمات أصحاب العمل في منطقة دول شرق إفريقيا. وتشارك وزارات العمل في الدول الشريكة، واتحاد نقابات عمال شرق إفريقيا، ومنظمة أصحاب العمل في شرق إفريقيا في المشاورات الثلاثية في دول شرق إفريقيا، على الرغم من عدم إنشاء الهياكل الثلاثية الرسمية. ويتعاون اتحاد نقابات شرق إفريقيا ومنظمة أصحاب العمل في شرق إفريقيا في عدد من القضايا، ومن خلال البحث والدعوة وجهت انتباه جماعي إلى سكرتارية بلدان شرق إفريقيا والجمعية التشريعية لشرق إفريقيا إلى القضايا ذات الاهتمام المشترك. وتشمل هذه العقبات التي تعترض حرية تنقل الأشخاص والتوصية بتوحيد طلبات تصاريح العمل في دول شرق إفريقيا. وينبغي لسكرتارية الإيقاد والدول الأعضاء في الإيقاد إجراء مشاورات ثلاثية على مستوى الإيقاد. تم تشكيل اتحاد القرن الأفريقي لنقابات العمال مؤخراً ويجب أن يقيم شراكة مع الإيقاد. كما يجب تشكيل منظمة إقليمية لأصحاب العمل، وقد أشارت منظمات أصحاب العمل في الإقليم إلى أنهم يعتزمون تشكيل مثل هذه المنظمة. إن الاستشارة الثلاثية على مستوى الإيقاد من خلال منظمات العمال وأصحاب العمل الإقليميين يمكن أن تسلط الضوء على العوائق التي تعترض حرية تنقل الأشخاص في منطقة الإيقاد وتساهم في ابتكار حلول عملية.

لا تُوجد آلية قائمة لجمع وتبادل الممارسات الجيدة لهجرة اليد العاملة على المستوى الإقليمي. تُناقش قضايا سياسة هجرة اليد العاملة في بعض الأحيان في اجتماع الإيقاد لمناقشة العملية الاستشارية الإقليمية (RCP)، أو العمليات الاستشارية الإقليمية للكوميسا، أو اجتماعات جماعة شرق إفريقيا. وتجري مناقشتها أيضاً في مشاورات بشأن تطوير بروتوكول الإيقاد الخاص بحرية تنقل الأشخاص. وينبغي للدول الأعضاء في الإيقاد أن تجمع الممارسات الجيدة بشأن هجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل، وينبغي أن تتواصل الحوارات المنتظمة بشأن قوانين وسياسات هجرة اليد العاملة، كما ينبغي الشروع في تبني أفضل الممارسات على مستوى الإيقاد. وينبغي للدول الأعضاء في الإيقاد أن تستخدم المشاورات الإقليمية والقارية بشأن هجرة اليد العاملة -التي تشارك فيها بالفعل- للحصول على البيانات والتحليلات التي من شأنها أن تثير عملية تطوير أهدافها الخاصة بسياسة هجرة اليد العاملة وتنفيذها.

3.1.4 المجال المواضيعي الثالث: المقدرة على صياغة السياسات وتنفيذها

لا تُوجد لدى أيٍّ من الدول الأعضاء سياسات لتنظيم هجرة اليد العاملة، على الرغم من أن بعضها اتخذ خطوات لصياغة سياسات هجرة اليد العاملة. وبالإضافة إلى ذلك، لا تتشابه جميع الدول الأعضاء في المراحل التي بلغتها من تطوير سياسات الهجرة أو اتخاذ خطوات لتحسين حوكمة الهجرة. وقد قامت كلٌّ من كينيا وجنوب السودان بصياغة مسودة سياسة الهجرة التي تتضمن قضايا سياسة هجرة اليد العاملة⁹. وتمت صياغة مسودة سياسة الهجرة اليوغندية في عام 2012، ولكن لم يتم اعتمادها حتى الآن. وبالنسبة لمعظم الدول الأعضاء¹⁰، يجب عليهم البحث في مجموعة متنوعة من وثائق السياسات لمعرفة أهداف سياسة هجرة اليد العاملة الخاصة بهم. على سبيل المثال، في حالة إثيوبيا تحتوي سياسة التوظيف الوطنية لعام 2016 على الصيغة الأكثر وضوحاً لأهداف سياسة هجرة اليد العاملة. ففيما يتعلق بالهجرة الدولية لليد الإثيوبية العاملة: الهدف الرئيسي للسياسة هو حماية سلامة العمال وحقوقهم (الهدف 2.5.6.2). وتُعتبر هجرة اليد العاملة الوافدة إلى البلاد ضرورة لسد الفجوات في المهارات (مؤقتاً) وينبغي أن تُسهّل نقل المعرفة والتكنولوجيا والمهارات.

9 هذه السياسات ليست متاحة للعامة، ولم يتمكن من مراجعتها لأغراض هذه الدراسة.

10 هذا التصريح لا يشمل مسودات سياسة الهجرة الخاصة بجنوب السودان وكينيا، فهي غير متاحة للعامة ولم يتمكن من مراجعتها لأغراض هذه الدراسة.

لا تُضمّن الدول الأعضاء أهداف سياسة هجرة اليد العاملة تحديداً واضحاً وشاملاً في خططها الإنمائية الوطنية. تحتاج جميع دول الأعضاء إلى تعزيز عملية دمج أهداف سياسة هجرة اليد العاملة في جميع السياسات الوطنية ذات الصلة -مثل التعليم والتوظيف والسياسات الاقتصادية- وإظهار الروابط بين هذه السياسات وكيفية مساهمتها بشكل جماعي في تحقيق أهداف سياسة هجرة اليد العاملة. تخالف يوغندا هذا الاتجاه، حيث أنها تضرب مثلاً جيداً عبر إعطائها أولوية لتوظيف مواطنيها في الخارج (وهذا يستلزم إلى حد كبير هجرة اليد العاملة ذات المهارات المنخفضة إلى الشرق الأوسط) باعتباره هدفاً لسياسة هجرة اليد العاملة، وينعكس هذا الهدف في مختلف وثائق السياسة، بما في ذلك مسودة سياسة الهجرة، رؤية 2040، وخطة التنمية الوطنية الثانية 2015/2019 -16/2019، وخطة قطاع التنمية الاجتماعية 2015/2016 -20/2019. وبالإضافة إلى ذلك، أُنشئت مجموعة عمل فنية لإدراج الهجرة في إطار التنمية الوطنية ليوغندا وخطتها الثالثة المقبلة للتنمية الوطنية.

ينبغي للدول الأعضاء تطوير سياسات هجرة اليد العاملة أو الهجرة أو التوظيف التي تحدد أهداف سياسة هجرة اليد العاملة من خلال نهج يشمل الحكومة بأكملها. ينبغي أن تُشرك عملية تطوير السياسة هذه جميع الوزارات والوكالات التي يمسُّ عملها هجرة اليد العاملة، وكذلك الشركاء الاجتماعيين والأكاديميين ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية. يمكن أن تقدم آليات التنسيق الوطنية الدعم لهذه العمليات، باعتبارها آليات تنسيق بشأن الهجرة. وقد أدّت آليات التنسيق الوطنية في كينيا وجنوب السودان دوراً مهماً في صياغة مسودات سياسات الهجرة الخاصة بهما.

كخطوة أولى في تطوير سياسة هجرة اليد العاملة، يُوصى بتنفيذ برنامج تدريب شامل للجهات الفاعلة التي ستشارك في هذه العملية. وينبغي أن يشمل ذلك جميع جوانب هجرة اليد العاملة (بما في ذلك اتفاقات العمل الثنائية، وتنظيم وكالات الاستخدام الخاصة، وحقوق المهاجرين، والحماية، والإدماج الاجتماعي، والتحويلات المالية، وإشراك المغتربين) من أجل الوصول إلى فهم مشترك ومتين لقضايا سياسة هجرة اليد العاملة. وعلى هذا الأساس، يمكن صياغة رؤية سياسية مشتركة وتحديد مساهمات وأدوار ومسؤوليات الوزارات والوكالات الحكومية، وكذلك الجهات الفاعلة الأخرى. وكجزء من عملية وضع السياسات، ينبغي إجراء بحث حول مساهمة هجرة اليد العاملة والعمال المهاجرين في الدولة العضو (بما في ذلك خلق فرص العمل وتكوين رأس المال)، وكذلك حول مساهمة العمال المهاجرين إلى لدولة العضو في أوطانهم. كما ينبغي البحث في تدفقات هجرة اليد العاملة بين الدول الأعضاء في الإيقاد، حيث تُوجد ندرة في البيانات في هذا المجال. ويجب أن تشير سياسات هجرة اليد العاملة إلى كيفية تعزيز هجرة اليد العاملة والتنقل بين دول الأعضاء، من خلال تنفيذ بروتوكول الإيقاد الخاص بحرية تنقل الأشخاص، ومكاسب التنمية التي ستحققها. وينبغي أن تأخذ عملية تطوير سياسة هجرة اليد العاملة في الاعتبار السياسات الوطنية ذات الصلة، اعترافاً بالآثار الاجتماعية والاقتصادية الواسعة النطاق لهجرة اليد العاملة والحاجة إلى سياسات متسقة ومتآزرة.

يتم تطوير اتفاقيات العمل الثنائية في جميع أنحاء الإقليم، كوسيلة لتعزيز حماية العمال المهاجرين. تحكم اتفاقيات العمل الثنائية بشكل عام هجرة اليد العاملة ذات المهارات المنخفضة إلى الشرق الأوسط ودول الخليج. وليس لدى الدول الأعضاء في الإيقاد أيّ اتفاقيات رسمية مع دول إفريقية. وما يزال من المهم التحقيق في احتياجات الحماية للعمال المهاجرين في دول ومناطق أخرى بخلاف الشرق الأوسط ومعالجتها، وينبغي للسياسات التي تتضمن أهداف سياسة هجرة اليد العاملة أن تسلط الضوء على كيفية القيام بذلك.

من أجل حدوث هجرة اليد العاملة ذات المهارات المتدنية، تتطلب إثيوبيا بموجب القانون وجود اتفاقية عمل ثنائية مع بلد المقصد (وفقاً لإعلان العمل في الخارج 2016/923). ولدى إثيوبيا حالياً اتفاقيات عمل ثنائية مع الأردن وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة. ويجري تطوير اتفاقية مع البحرين، واتفاقية مع لبنان في شكل مسودة. ولدى جيبوتي اتفاقية عمل ثنائية مع قطر، وتعمل على تطوير

اتفاقية عمل ثنائية مع الكويت. وقد وقَّعت كينيا اتفاقيات عمل ثنائية مع قطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة. ويعمل السودان على تطوير اتفاقيات عمل ثنائية مع مصر والكويت وقطر. ولدى يوغندا اتفاقيات عمل ثنائية مع الأردن والمملكة العربية السعودية، وهي تُطوّر اتفاقيات عمل ثنائية مع البحرين والكويت ولبنان وقطر والإمارات العربية المتحدة.

وفيما يتعلق باتفاقيات العمل الثنائية وحماية العمال المهاجرين، طوّرت يوغندا ممارسات جيدة تستحق تسليط الضوء عليها. إن لجنة التنفيذ المشتركة، التي ترأّسها اتفاقيات العمل الثنائية، مدمجة في كل اتفاقية من اتفاقيات العمل الثنائية. وتشارك وزارات العمل والعدل والداخلية والخارجية في يوغندا في هذه اللجان. وبحلول نوفمبر 2018، تم تشكيل لجنة تنفيذ مشتركة لاتفاق العمل الثنائي مع الأردن، ولكن لم يتم إنشاء لجنة لاتفاق العمل الثنائي اليوغندي مع المملكة العربية السعودية. يجب أن تجتمع لجنة التنفيذ المشتركة سنوياً، أو أكثر، وتناقش القضايا التي قد تنشأ مع تنفيذ اتفاق العمل الثنائي، بما في ذلك ظروف عمل العمال المهاجرين. وتعمل وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية {MGLSD} - للمساعدة في حماية العمال المهاجرين- بشكل وثيق مع السلطات السعودية لرصد توزيع وتحرك العمال المهاجرين اليوغنديين من وإلى المملكة العربية السعودية. ولدى المملكة العربية السعودية نظام قاعدة بيانات تأشيرة على الإنترنت يُسمّى (MUSANED). بمجرد موافقة وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية اليوغندية على عقد عامل يوغندي مهاجر مُتَّجِهٍ إلى المملكة العربية السعودية، ستقوم الوزارة بإدخال بيانات الشخص (مثل رقم جواز السفر والاسم والعمر والجنس) في قاعدة بيانات (MUSANED)، وبعد ذلك ستصدر السعودية تأشيرة للعامل المهاجر. ومن خلال هذا النظام، يتم إخطار وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية عندما يدخل العامل ويقيم في المملكة العربية السعودية¹¹.

ومع ذلك، تشير المناقشات مع مصادر المعلومات إلى أن استغلال تدفقات هجرة اليد العاملة للعمال اليوغنديين المهاجرين إلى المملكة العربية السعودية وخاصة إلى الأردن ما يزال كبيراً. يتعين تعزيز مراقبة أوضاع العمال المهاجرين في بلدان الوجهة. وما يزال تطبيق اتفاقيات العمل الثنائية وعقود العمال المهاجرين يمثل تحدياً، خاصة في الأردن، حيث لم تقم يوغندا بعد بافتتاح سفارة.

اتفاقيات العمل الثنائية للدول الأعضاء غير متاحة للعامة ولا يمكن تقييمها لهذه الدراسة. بعض اتفاقيات العمل الثنائية في كينيا فقط متاحة للجمهور. تشمل الأحكام الواردة في اتفاقيات العمل الثنائية لكينيا مع قطر ما يلي:

- ◀ ينبغي أن تُحدّد شروط العمل التفصيلية في طلبات التوظيف.
- ◀ الوزارة المسؤولة عن العمل في كينيا هي التي تزود العمال المهاجرين بمعلومات عن ظروف العمل ونفقات المعيشة في قطر.
- ◀ قيام حكومة قطر بإعادة العمال الكينيين إلى الوطن عند انتهاء عقود عملهم.
- ◀ صاحب العمل هو الذي يدفع تكاليف عودة العمال المهاجرين، بما في ذلك إجازات سفرهم.
- ◀ يُحدّد عقد العمل بعقد فردي بين العامل وصاحب العمل وفقاً لعقد نموذجي مرفق بالاتفاقية.

ليس لدى الصومال وجنوب السودان اتفاقيات أو سياسات عمل ثنائية لحماية العمال المهاجرين. وهجرة اليد العاملة من هذه البلدان غير منظمة حالياً. وتعمل الصومال على تطوير اتفاقية عمل ثنائية مع قطر، وتقدم منظمة العمل الدولية الدعم الفني لحكومة الصومال في هذا الصدد.

11 يبدو أنّ نظام MUSANED الشامل قد ساعد على تعزيز حماية العمال المهاجرين اليوغنديين. لكن أشار مسؤول مختص بالعمل في وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية اليوغندية إلى أنّ الوزارة واجهت بعض المشكلات المتعلقة بهذا النظام. في نهاية 2018، منحت السعودية تأشيرات لعمال يوغنديين دون الموافقة عليها من قبل وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية. وتعمل السلطات اليوغندية مع الحكومة السعودية على معالجة مثل هذه المشكلات.

الملحق العمالي: إجراء آخر تَوَدُّ العديد من الدول الأعضاء أن تضعه لمساعدة العمال المهاجرين ومنع الاستغلال أو معالجته. في حين أن إعلان التوظيف الخارجي الأثيوبي 2016/923 يتطلب نشر الملحقين العماليين في دول الوجهة لضمان حماية حقوق العمال الموظفين في الخارج وسلامتهم وكرامتهم، لم يتم تعيين أيِّ ملحق عمل حتى الآن. لدى يوغندا ضابط اتصال عمالي في أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، وتخطط لتعيين الملحقين العماليين في دول الشرق الأوسط. وقد عَيَّنَتْ كينيا وحدها ملحقين عماليين، وبالتحديد إلى البعثات الكينية في قطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة.

لم توقع أيُّ من الدول الأعضاء على جميع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية المهاجرين. انضمت كينيا وحدها إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الهجرة من أجل العمل (مراجعة)، 1949 (رقم 97). وتُعْتَبَرُ كُلُّ من كينيا ويوغندا طرفين في اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، 1975 (رقم 143). ويوغندا وحدها هي الموقعة على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990. ويمكن الاطلاع على الجدول الذي يُفَصِّلُ حالة المصادقة على الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بهجرة العمال في الملحق الثالث من هذا التقرير.

4.1.4 المجال المواضيعي الرابع: تنظيم ممارسات وكالات الاستخدام:

تتطلب الأطر القانونية لجميع الدول الأعضاء أن تُشَكِّلَ عقود العمل أساساً لتحديد التزامات ومسؤوليات أصحاب العمل والعمال. ومع ذلك، فإن بعض الدول الأعضاء لا تشترط تحديد جميع حقوق الموظفين في عقود العمل - فقانون العمل في جيبوتي، 2006، على سبيل المثال، لا يحدد أن ساعات العمل وإجازة الأمومة يجب أن تكون مُفَصَّلَةً في عقود العمال المهاجرين في جيبوتي.

يعود قانون العمل في الصومال إلى عام 1972، ولكن تشير مصادر المعلومات إلى أنه لم يعد مُطَبَّقاً، إلا أن تحديثه يجري حالياً بدعم من منظمة العمل الدولية. ويفيد اتحاد النقابات العمالية الصومالية بأن غياب عقود العمل وإنفاذها يمثل تحدياً جاداً في الصومال. وفي جنوب السودان، لم تُؤَسَّس بعد المؤسسات اللتان ينبغي أن تفصلاً في منازعات عقود العمل وفقاً لقانون العمل لعام 2017، وهما: محكمة العمل، ولجنة المصالحة والوساطة والتحكيم.

تسمح كينيا وجنوب السودان ويوغندا بعقود العمل الشفهية بالإضافة إلى عقود العمل الكتابية، ويُعزى السبب في ذلك للأمية. حيث يطلب جنوب السودان ويوغندا بياناً مكتوباً لدعم عقد شفوي، بينما في كينيا إذا لم يستطع صاحب العمل تقديم عقد مكتوب في حالة الإجراءات القانونية، فإن العبء يقع على صاحب العمل لإثبات أو دحض مدة العمل المزعومة التي لم يتم الوفاء بها. وفي كينيا والسودان، تُطَلَّبُ عقود عمل مكتوبة للتوظيف لمدة ثلاثة أشهر أو أكثر. ويتطلب قانون العمل في جيبوتي، 2006، كتابة عقود العمال الأجانب، كما يتطلب عقوداً مكتوبة لعقود العمل التي تُنْقَدُ خارج مكان إقامة العامل، ومع ذلك، في بعض الحالات الأخرى، قد يُسَمَحُ بالعقود الشفهية. تحدد الأطر القانونية لمعظم الدول الأعضاء أن عقود العمل المكتوبة يجب أن تكون بلغة يفهمها الموظف، أو أنه يجب شرحها للموظف إذا كان أمياً.

وعموماً تحتفظ الدول الأعضاء بنسخ من عقود عمل العمال المهاجرين عندما يتقدمون بطلب للحصول على تصريح عمل، من أجل مراقبة ظروف عمل العمال المهاجرين، من بين أمور أخرى. ويتطلب إعلان التوظيف الخارجي الإثيوبي 2016/923 أيضاً من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الموافقة على عقود العمل للعمال الإثيوبيين المهاجرين المتوجهين إلى الخارج والاحتفاظ بها. من الناحية العملية، من غير المرجح أن يقدم جميع العمال المهاجرين الإثيوبيين عقود عملهم إلى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية للموافقة عليها، حيث يمكنهم فعلياً الخروج من البلاد والعمل في الخارج دون القيام بذلك. ومع ذلك،

يتعين على العمال المهاجرين النظاميين المنتشرين من خلال وكالات الاستخدام الخاصة المُرخَّصة استيفاء هذا المطلب.

تشير المناقشات مع مصادر المعلومات إلى أنَّ شروط عقود عمل مواطني الإيقاد الذين يهاجرون عن طريق وكالات الاستخدام الخاصة المُرخَّصة تتطلب المزيد من التحقيق. في حالات معينة، قد يكون لهذه العقود ظروف أسوأ من تلك التي ينص عليها قانون العمل الوطني، وتحتوي على شروط تجعل العمال المهاجرين عرضة للاستغلال. على سبيل المثال، يُطلَبُ من بعض العمال اليوغنديين المهاجرين الذين يسافرون بعقود ضمن هجرة اليد العاملة إلى الشرق الأوسط من خلال وكالات التوظيف الخاصة المرخصة تقديم إشعار مدته ثلاثة أشهر وسداد جميع تكاليف السفر إذا كانوا يرغبون في ترك عملهم، ولم تتمكن وكالة الاستخدام الخاصة التي وظَّفتهم من إيجاد بديل فوري لهم. تضع هذه الظروف العمال المهاجرين في وضع سيء ويمكن أن تصل إلى حدِّ العبودية.

تنشأ وكالات الاستخدام الخاصة في جميع أنحاء الإقليم كوسيلة لتسهيل الهجرة النظامية لليد العاملة، ومعظمها إلى الشرق الأوسط ودول الخليج. ويبدو أن تنظيم الدول الأعضاء لوكالات الاستخدام الخاصة يُرَكِّزُ إلى حدٍّ كبير على اتفاقيات الشراكة الاقتصادية التي تُسهِّلُ هذه التدفقات المتجهة إلى الشرق الأوسط. ومع ذلك، فإن الوسطاء، على سبيل المثال، يشاركون أيضاً في تسهيل هجرة اليد العاملة الموسمية للإثيوبيين للعمل في المزارع في السودان، على النحو المشار إليه في عام 2018 بتكليف من الوكالة الألمانية للتعاون الدولي في إطار برنامج إدارة الهجرة الأفضل (Eldin and Ferede، 2018). ويبدو أن هذا النوع من الوسطاء أو وكالات التوظيف الخاصة التي تُسهِّلُ هجرة اليد العاملة داخل الإقليم لا تخضع للتنظيم من قبل الحكومات في الإقليم. وتُوجدُ حاجة إلى مزيد من البحث والبيانات حول هذه الأنواع من تدفقات هجرة اليد العاملة ذات المهارات المنخفضة في الإقليم والوسطاء والوكالات التي تُسهِّلُ هذه العمليات. وينبغي تنظيم هذه التدفقات لتعزيز حماية العمال المهاجرين.

لدى جميع الدول الأعضاء نظام الترخيص المعمول به لوكالات الاستخدام الخاصة التي تُسهِّلُ هجرة اليد العاملة إلى البلدان والمناطق الواقعة خارج القارة الأفريقية. ومع ذلك، لم يبدأ جنوب السودان بعد ترخيص وكالات الاستخدام الخاصة. وفي الصومال، لا تُوجدُ سياسة رسمية أو قانوناً يُنظِّمُ وكالات الاستخدام الخاصة. ووفقاً لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية الصومالية، تُسجَّلُ وكالات الاستخدام الخاصة لدى الوزارة من خلال زيارة مكتبها وتزويدها بالمعلومات عن أنشطتها.

أدخلت إثيوبيا وكينيا ويوغندا مؤقتاً شكلاً من أشكال حظر هجرة اليد العاملة إلى دول الشرق الأوسط ودول الخليج استجابةً للتقارير التي تم نشرها على نطاق واسع عن الاستغلال والإساءة في تدفقات هجرة اليد العاملة ذات المهارات المتدنية. ومع ذلك، استمرت تدفقات هجرة اليد العاملة هذه. ومع حظرها، كان العمال المهاجرون في هذه التدفقات أكثر عرضة للاستغلال. لم يتم تنظيم الوكالات أو الأفراد الذين يُسهِّلُون هجرة اليد العاملة، وبالتالي لن يسألهم أحد عند لجوئهم إلى ممارسات التوظيف غير المضمونة. وقد رفعت هذه الدول الأعضاء في النهاية الحظر على هجرة اليد العاملة وعملت على تعزيز تنظيمها لوكالات الاستخدام الخاصة. وتُعتَبَرُ إثيوبيا هي الدولة العضو الوحيدة بالإيقاد التي انضمت إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن وكالات الاستخدام الخاصة، 1997 (رقم 181).

تجدر الإشارة إلى عدد من الممارسات الجيدة فيما يتعلق بتنظيم وكالات الاستخدام الخاصة في يوغندا. فقد ساهمت منظمات أصحاب العمل والعمال في تطوير نظام الترخيص الخاص بوكالات الاستخدام الخاصة. وبالإضافة إلى ذلك، أطلقت وزارة النوع والعمل والتنمية الاجتماعية اليوغندية نظام معلومات إدارة التوظيف الخارجي (EEMIS) في أبريل 2018، حيث يتم ترخيص وكالات الاستخدام الخاصة عبر الإنترنت. ويحتوي نظام معلومات إدارة التوظيف الخارجي على قائمة بوكالات الاستخدام الخاصة المعتمدة

والمدققة والوظائف الخارجية التي يمكن لليوغنديين التقدم إليها. نظام معلومات إدارة التوظيف الخارجي متاح على: <https://eeimis.mglsd.go.ug>

وبالإضافة إلى ذلك، تَبَنَّت الجمعية اليوغندية لوكالات التوظيف الخارجي (UAERA) -وهي منظمة جامعة لوكالات الاستخدام الخاصة- قواعد سلوك يُتَوَقَّع من جميع أعضائها الالتزام بها. على سبيل المثال، المبدأ 14 من المدونة هو «احترام حقوق العامل»، ويدعو إلى تعزيز «مبادئ حقيقية وموضوعية وشفافة لحساب أجور عمال الوكالة». وسيؤدي عدم دفع الأجور في الوقت المحدد للعمال إلى إلغاء التسجيل والإجراءات التأديبية من الجمعية اليوغندية لوكالات التوظيف الخارجي. وتتضمن المبادئ الأخرى ذات الصلة في قواعد السلوك ما يلي: احترام السلامة في العمل، واحترام القوانين، والامتناع عن رفع الأجور. وينص المبدأ 21 بشأن «عقوبات عدم الامتثال» على أن يواجه الأعضاء لجنة تأديبية إذا لم يلتزموا بالقواعد.

وفي كينيا، ساهمت العديد من الوكالات الحكومية ووكالات العمل الخاصة في تطوير نظام قواعد السلوك لعام 2016 لوكالات التوظيف الخاصة، والتي تهدف إلى إنشاء نظام للتنظيم الذاتي للوكالات الخاصة. وتهدف قواعد السلوك إلى القضاء على سوء معاملة العمال الكينيين في الخارج وممارسات العمل غير العادلة. وتنطبق على جميع وكالات الاستخدام الخاصة المرخصة للعمل من قبل السلطات الكينية.

في كينيا، للشركاء الاجتماعيين أيضاً أثر على تنظيم وكالات الاستخدام الخاصة. حيث تتضمن توصيات الشركاء الاجتماعيين التي تم تنفيذها من قبل حكومة كينيا إلغاء تسجيل وكالات الاستخدام الخاصة حتى يتم التحقق منها جميعاً، ونشر ملحق العمال في دول الشرق الأوسط.

تهدف معظم الدول الأعضاء إلى تعزيز حماية العمال المهاجرين الذين يهاجرون للعمل عن طريق وكالات الاستخدام الخاصة من خلال إجراء تدريب ما قبل المغادرة. حيث يتضمن هذا التدريب ثقافة وعادات دولة الوجهة، وحقوق وواجبات العمال وأصحاب العمل، والمهارات الوظيفية.

يُطلَبُ في يوغندا من وكالات الاستخدام الخاصة المُرخَّصة أن تقدم للعمال المهاجرين جلسة توجيهية قبل مغادرتهم. وفي جيبوتي ينبغي لوكالات الاستخدام الخاصة توفير التدريب قبل المغادرة للعمال المهاجرين ولكن ليس من الواضح ما إذا كان يتم تطبيقه بصرامة. وفي كينيا، ينبغي توفير التدريب قبل المغادرة للعمال المهاجرين المتجهين إلى الشرق الأوسط ولكن يبدو أنه لا يتم تطبيقه بشكل صارم دائماً. وفي إثيوبيا تتحمل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مسؤولية تقديم التوجيهات للعمال المهاجرين قبل المغادرة. وفي الصومال وجنوب السودان والسودان لا يتم تقديم تدريب قبل المغادرة للعمال المهاجرين.

تُشترط المادة 7 من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 181 ألا تفرض وكالات الاستخدام الخاصة على العمال، بشكل مباشر أو غير مباشر كلياً أو جزئياً أي رسوم أو نفقات أخرى. وهذا مهم لمنع استغلال العمال المهاجرين ولضمان عدم تعريضهم لعبودية الديون. الإطار القانوني لجيبوتي الذي ينظم اتفاقيات الشراكة الخاصة وحده هو الذي يحدد ذلك بوضوح (المرسوم رقم 103-2018 / MTRA / PR، المادة 18). حيث ينص قانون جيبوتي أن تتحمل الشركات رسوم ونفقات وكالات الاستخدام الخاصة التي تتعامل معها (أي أصحاب العمل يساعدون في تعيين الموظفين). ويجب على وكالات التوظيف الخاصة الجيبوتية دفع ما يلي للعمال المهاجرين المنتشرين في الخارج: رسوم التأشيرة، والسفر ذهاباً وإياباً، وترخيص العمل وتصريح الإقامة، والتأمين، وتغطية الضمان الاجتماعي (المادة 32). ومن غير الواضح إن كان يتم تنفيذ هذا الإطار القانوني أم لا.

2.4 الركيزة الثانية: تحسين فرص تنظيم هجرة اليد العاملة والعمل اللائق

1.2.4 المجال المواضيعي الأول: برامج حركة اليد العاملة من أجل دعم احتياجات سوق العمل:

من الممارسات الجيدة التي تظهر في جميع أنحاء منطقة الإيقاد منافذ شبكة الإنترنت الخاصة بالهجرة عبر الإنترنت. حيث تتيح بعض الدول الأعضاء -مثل جيبوتي وإثيوبيا وكينيا ويوغندا- معلومات حول أنواع التأشيرات المختلفة المتاحة عبر الإنترنت من خلال منافذ الشبكة ويمكن التقديم لبعض التأشيرات على الإنترنت.

في العديد من الدول الأعضاء، فإنّ القواعد واللوائح التي تحكم هجرة اليد العاملة والتنقل متفرقة في العديد من القوانين والوثائق القانونية المختلفة التي تتعارض أحياناً مع بعضها البعض. وقد تختلف إجراءات الهجرة المنصوص عليها في الإطار القانوني والإجراءات التي يتم تنفيذها عملياً أو تتعارض مع بعضها البعض ممّا يزيد من الارتباك بشأن عمليات الهجرة. وهذا يجعل من الصعب على العمال المهاجرين المحتملين وأصحاب العمل والمستثمرين معرفة القواعد والإجراءات وكيفية اتباعها. ففي جنوب السودان على سبيل المثال يُطلَبُ وجود عقد عمل للحصول على ترخيص عمل من وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية. لكن قانون العمل لعام 2017 ينص على أنه لا يجوز لأصحاب العمل الأجانب توظيف الأجانب إلا بعد الحصول على ترخيص عمل. وبالإضافة إلى ذلك تنص لوائح الهجرة الخاصة بجنوب السودان لعام 2011 على أن ترخيص العمل مطلوب للحصول على تصريح دخول للعمل. ومع ذلك، تشير المناقشات مع مصادر المعلومات إلى أنه من الناحية العملية يتم الحصول على ترخيص العمل بمجرد وصول العامل المهاجر إلى جنوب السودان.

تُعتبر القواعد الشفافة والواضحة فيما يتعلق بالدخول والعمل والإقامة والتأسيس مهمة لتعزيز هجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل في منطقة الإيقاد. ويمكن تبسيط الإجراءات الإدارية في جميع الدول الأعضاء وتنظيمها، من خلال التشاور مع الوكالات الحكومية والشركاء الاجتماعيين وكذلك العمال المهاجرين والقطاع الخاص. ومن المستحسن أن تقوم جميع الدول الأعضاء بتطوير منافذ الإنترنت الخاصة بالهجرة عبر الإنترنت التي تقدم -كحد أدنى- معلومات بشأن أنواع التأشيرات المختلفة وكيفية التقدم للحصول عليها ومن الأمثل أيضاً تقديم بعض طلبات التأشيرة عبر الإنترنت. سيساعد الوصول إلى المعلومات بشأن إجراءات الهجرة وإجراءات الهجرة الأسهل على هجرة اليد العاملة والتنقل. كما ينبغي للدول الأعضاء النظر في تخفيض رسوم التأشيرات وتراخيص العمل.

ومن الممارسات الجيدة الأخرى التي بدأت في الظهور في الإقليم توفير التأشيرات عند الوصول ممّا يساعد على حركة اليد العاملة وتطوير الأعمال. ففي 2018 قررت إثيوبيا وكينيا تطبيق هذه السياسة لجميع الأفارقة¹². وبالإضافة إلى ذلك يمكن للمواطنين الكينيين واليوغنديين التمتع بالسفر بدون تأشيرة بين هاتين الدولتين حيث يمكن السفر باستخدام بطاقات الهوية الوطنية الخاصة بهم فقط. وتشكل هذه المبادرة جزءاً من مشاريع تكامل الممر الشمالي ممّا يسرع من تنفيذ الالتزامات التي تم التعهد بها بموجب اتفاقية الشراكة التجارية لجماعة شرق إفريقيا وبرتوكول السوق المشتركة (العلامة التجارية شرق

12 في إثيوبيا، عموماً تُمنَح فقط تأشيرات السياح عند الوصول، والتأشيرات عند الوصول لحضور اجتماعات الاتحاد الإفريقي مثال للاستثناء من هذه القاعدة. وفي كينيا، ما يزال الإريتريون والليبيون والصوماليون غير قادرين على الحصول على التأشيرة عند الوصول.

إفريقيا، 2017). وتنبغي الإشارة إلى ذلك باعتباره أفضل ممارسة للأبعاد المتغيرة في المجموعات الاقتصادية الإقليمية حيث قد تختار بعض الدول الأعضاء تعميق التكامل بوتيرة أسرع من غيرها. كما تنازلت الدول الشريكة في جماعة شرق إفريقيا عن رسوم تصريح العمل بشكل متبادل. ويمكن للإيقاد الاستفادة من هذا المثال وإدخال نظام الأبعاد المتغيرة في بروتوكولها المستقبلي الخاص بحرية تنقل الأشخاص حتى تتمكن بعض الدول الأعضاء من التحرك بشكل أسرع مع تحرير حركة الأشخاص.

وهناك ممارسة جيدة أخرى ومثال يُحتذى به على الصعيد العالمي وهي حقيقة أن معظم الدول الأعضاء في الإيقاد تمنح اللاجئين إمكانية الوصول إلى سوق العمل، بما في ذلك جيبوتي وإثيوبيا وكينيا وجنوب السودان والسودان ويوغندا.

في ملاحظة أقل إيجابية يرتبط عدد من تراخيص عمل الدول الأعضاء بصاحب العمل بما في ذلك جيبوتي ويوغندا مما يجعل من الصعب على العامل المهاجر تغيير الوظائف ويجعل العمال المهاجرين عرضة للاستغلال. لمساعدة هجرة اليد العاملة وحماية العمال المهاجرين لا ينبغي ربط تراخيص العمل بصاحب العمل أو ينبغي تزويد العمال المهاجرين بآلية واضحة وعادلة لتغيير أصحاب العمل.

في جميع الدول الأعضاء يتم التمييز ضد العمال المهاجرين من خلال تخصيص وظائف معينة للمواطنين، أو من خلال منح المواطنين أفضلية الوصول إلى سوق العمل. وغالباً ما تكون هذه الوظائف لفئات العمال غير المهرة أو المهن التي يمكن أن تؤديها القوى العاملة الوطنية. ففي الصومال على سبيل المثال، يتم تخصيص بعض المهن للمواطنين الصوماليين، مثل «السائقين». بالإضافة إلى ذلك ينص قانون اليد العاملة الأجنبية لعام 2015 في المادة 3 (ج) على أنه لا يجوز لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية منح ترخيص عمل لوظيفة يمكن أن يشغلها مواطن صومالي.

وحتى بين الدول الأعضاء في جماعة شرق إفريقيا ما يزال المواطنون يتمتعون بأفضلية الوصول إلى أسواق العمل في دولهم. حيث تسمح المادة 10 من بروتوكول السوق التجارية لجماعة شرق إفريقيا بشأن «حرية حركة العمال» لمواطني دول جماعة شرق إفريقيا بالتقدم للعمل والحصول على عروض العمل. يحتوي الجدول الخاص بحرية حركة العمال (الملحق الثاني لبروتوكول سوق الشركات) على أنواع العمال المهرة الذين لديهم إمكانية الوصول إلى السوق وأي من الدول الأعضاء، ويستبعد إلى حد كبير العمال ذوي المهارات المتدنية. وبالإضافة إلى ذلك، كانت الدول الأعضاء بطيئة في تنفيذ الجدول ومعظم فئات المهن لم تتمتع بعد بالحق في التحرك بحرية لتولي وظائف في الدول الشريكة المجاورة (EACTUC و EAO)، بدون تاريخ، ص 4). وبالإضافة إلى ذلك، رأت مصادر هذه الدراسة أنه نظراً لأن مواطني الدول الأعضاء في جماعة شرق إفريقيا ما يزالون مطالبين بالحصول على ترخيص عمل للوصول إلى العمل في دول شرق إفريقيا الأخرى، فقد يتم التمييز ضدهم في الممارسة العملية من قبل السلطات التي تُفَضَّل أن يحصل المواطنون على العمل.

وتشترط معظم الدول الأعضاء أن يتم تدريب المواطن على أداء الوظيفة التي مُنِحَ من أجلها ترخيص عمل للعامل المهاجر. ووضِعَ هذا المطلب كوسيلة لضمان نقل المهارات وبناء القدرات الوطنية. على سبيل المثال، يشترط قانون التوظيف لغير السودانيين لعام 2001 أن يتضمن عقد العمل للعامل المهاجر التدريب الذي سيتم تقديمه للسودانيين لشغل منصب ذلك العامل المهاجر.

ومع ذلك، لا يبدو أن أي دولة من الدول الأعضاء تراقب خطط نقل المهارات هذه رقابة جيدة أو لديها إستراتيجيات فعالة لنقل المهارات. ولا يُوجد لدى أي دولة من الدول الأعضاء آليات لتحديد احتياجات سوق العمل وسد الفجوات في المهارات من خلال جذب العمال المهاجرين. وبالإضافة إلى ذلك، تمثل هجرة العقول تحدياً تواجهه جميع الدول الأعضاء وخاصة في قطاع الصحة ولا يُوجد لدى أي منها إستراتيجيات فعالة لمنع فقدان المهارات الضرورية.

تُشجّع هجرة اليد العاملة الدائرية والمؤقتة في بلدان جماعة شرق إفريقيا من خلال تنفيذ بروتوكول السوق التجارية المشتركة لجماعة شرق إفريقيا. من النادر وضع مخططات عمل مؤقتة وتبادل للعمالة في منطقة الإيقاد. وتتضمن معظم خطط العمل المؤقتة في الإيقاد هجرة اليد العاملة ذات المهارات المتدنية إلى الشرق الأوسط. ويجري تبادل العمال في شكل تبادل للأساتذة بين جامعة جيبوتي وجامعة نيروبي وجامعة الصومال. وفي جنوب السودان، جلبت مبادرة الإيقاد مساعدين تقنيين من إثيوبيا وكينيا ويوغندا لتوفير بناء القدرات للوزارات في جنوب السودان. والمرحلة الثالثة من هذا البرنامج قيد التفاوض الآن. وتُعتبر جيبوتي هي الدولة العضو الوحيدة التي لديها مخطط هجرة دائرية إلى بلد متقدم: (ANEFIP)، بدعم من المنظمة الدولية للهجرة، تنفذ مشروع هجرة دائري، حيث يرسل حوالي 50 عاملاً جيبوتياً مهاجراً إلى الخارج للعمل في تجهيز الأغذية في كيبك، كندا مع شركة أوليميل.

تسمح جيبوتي وكينيا وجنوب السودان ويوغندا بالجنسية المزدوجة ممّا يشجع على العودة أو الهجرة الدائرية. ويسمح الصومال والسودان بالجنسية المزدوجة في حالات معينة. وتدرك جميع الدول الأعضاء أهمية المغتربين وتبذل جهوداً لإشراكهم في تنمية الدول الأعضاء. لكل من إثيوبيا وكينيا سياسة للمغتربين في حين أن يوغندا لديها مسودة سياسة متعلقة بالمغتربين وجيبوتي بدأت عملية لتطوير سياسة المغتربين. في عام 2014، تم تطوير إستراتيجية مشاركة المغتربين في جنوب السودان التي تركز على مشاركة المغتربين في القطاع الصحي. وأبدت الصومال عن اهتمامها بتطوير سياسة المغتربين. لدى معظم الدول الأعضاء وكالات حكومية تم تكليفها بإشراك المغتربين كجزء من محافظتها وغالباً ما تكون إدارات داخل وزارة الخارجية مثل إدارة خدمات المغتربين في يوغندا. ويُعتبر السودان هو الاستثناء، حيث يُوجد به جهاز تنظيم شؤون السودانيين العاملين بالخارج الذي يُسهّل مشاركة المغتربين، ويشكل جزءاً من وزارة مجلس الوزراء. لم ينتخب جنوب السودان بعد وكالة حكومية لقيادة إشراك المغتربين.

نفذت معظم الدول الأعضاء بنجاح بعض مبادرات إشراك المغتربين. ففي الصومال نجح برنامج المنظمة الدولية للهجرة من أجل التنمية في أفريقيا (MIDA) في إشراك المغتربين للمساهمة بمعارفهم ومهاراتهم في الصومال منذ عام 2009. توفر الهجرة من أجل التنمية في أفريقيا دعماً للقدرات والمهارات الفنية للحكومات الفيدرالية والإقليمية في الصومال من خلال توزيع خبراء المغتربين، حيث تم توزيع 200 مهني على الأقل من المغتربين حتى الآن (المنظمة الدولية للهجرة، 2018). وفي إثيوبيا، يتواصل رئيس الوزراء أبي أحمد مع المغتربين الإثيوبيين منذ توليه منصبه في أبريل 2018. وقد أنشأ رئيس الوزراء الصندوق الائتماني الإثيوبي للمغتربين (EDTF)، وهو منظمة غير ربحية تعمل بالتنسيق مع الحكومة الإثيوبية لإشراك المغتربين في المشاريع الاجتماعية والاقتصادية في إثيوبيا، مثل تطوير مرافق الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي، ومشاريع التنمية الزراعية (EDTF، 2018). وفي كينيا، يتم دمج المغتربين من خلال برامج الإرشاد التي تشرف عليها وزارة الخارجية، التي تتضمن بشكل عام الأكاديميين من المغتربين بالشراكة مع الجامعات المحلية.

تعمل جميع الدول الأعضاء على تشجيع الاستثمار الأجنبي في بلدانها، وقد أنشأت وكالات استثمار (باستثناء الصومال)، بينما تُوجد في السودان وزارة للاستثمار. لدى معظم الدول الأعضاء حوافز استثمارية لجذب المستثمرين الأجانب، لكن المستثمرين الأجانب ما يزالون يواجهون بعض القيود مثل تخصيص بعض القطاعات للاستثمار الوطني فقط. على سبيل المثال يسمح قانون تشجيع الاستثمار لجنوب السودان لعام 2011 للمستثمرين الأجانب بامتلاك وتشغيل الأعمال التجارية ولكن تُخصّص الخدمات البريدية واستئجار السيارات وأعمال سيارات الأجرة للمستثمرين الوطنيين.

من الممارسات الجيدة في الإقليم المراكز المتكاملة الخاصة بالاستثمار والتي تجمع في مكان واحد مختلف الوكالات الحكومية التي يحتاج المستثمرون إلى الوصول إليها. أحد الأمثلة على ذلك هو المركز المتكامل التابع لهيئة الاستثمار اليوغندية في مكتبها الرئيسي والذي يتيح الوصول إلى عدد من الوكالات الحكومية في وقت واحد، بما في ذلك إدارة الجنسية ومراقبة الهجرة بوزارة الداخلية ومكتب يوغندا الوطني للمعايير ومكتب

يوغندا لخدمات التسجيل والهيئة اليوغندية للإيرادات. ومن الممارسات الجيدة الأخرى منافذ الإنترنت الاستثمارية. أنشأت هيئة الاستثمار اليوغندية مركزاً إلكترونياً متكاملًا واحدًا (eBiz) لتسهيل تسجيل الأعمال والتواصل مع الوكالات الحكومية من خلال أداء العديد من الوظائف عبر الإنترنت. وتوفر وكالة الاستثمار الكينية KenInvest أيضاً معلومات عن فرص الاستثمار والحوافز واللوائح على موقعها على الإنترنت: <http://invest.go.ke>. وكذلك لجنة الاستثمار الأثيوبية على <http://www.investethiopia.gov.et>. وينبغي للدول الأعضاء الأخرى تطوير منافذ الاستثمار على الإنترنت لتسهيل الاستثمار.

2.2.4 المجال المواضيعي الثاني: المهام الداعمة للمشاركة في سوق العمل، بما فيها: إمكانية الحصول على المعلومات والتعليم والتدريب والاعتراف بالمهارات والتمويل

في جميع الدول الأعضاء تنشر المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية المعلومات للاجئين والمهاجرين الضعفاء ولكن ليس للعمال المهاجرين على وجه التحديد. وليس لدى الدول الأعضاء آليات قائمة لإبلاغ العمال المهاجرين بشكل منهجي بحقوقهم وحصولهم على التعليم والتدريب والاعتراف بالمهارات والتمويل.

تبرز ممارسة جيدة في جنوب السودان فيما يتعلق بتعزيز التنقل والتجارة من خلال نشر المعلومات. وتعمل وزارة النوع والطفولة والرعاية الاجتماعية مع جمعية سيدات الأعمال في جنوب السودان لتزويد صغار التاجرات عبر الحدود من جنوب السودان بالتدريب والمعلومات بشأن القواعد والقوانين التي تحكم التجارة عبر الحدود بما في ذلك السياسات الضريبية والإجراءات على الحدود وقوانين الجمارك ورسوم السلطات المحلية مثل معبر نيمولي الحدودي مع يوغندا. وفي إثيوبيا وكينيا ويوغندا يتم تزويد بعض الراغبين في الهجرة بمعلومات عن مخاطر الهجرة غير النظامية وعن فرص هجرة اليد العاملة الآمنة من قبل الوكالات الحكومية أو المنظمات النقابية أو منظمات المجتمع المدني أو المنظمات الدولية أو وكالات الاستخدام الخاصة. وفي إثيوبيا على سبيل المثال يُقدّم اتحاد النقابات الإثيوبية للراغبين في الهجرة من الإثيوبيين معلومات عن مخاطر الهجرة غير الشرعية إلى الشرق الأوسط.

وفي كينيا، يُوجد «مركز التضامن» وهو منظمة عالمية لحقوق العمال مقرها الولايات المتحدة والمنظمة المركزية للنقابات، كينيا وواحد من أعضائها الاتحاد الكيني للعمال المنزليين وعمال الفنادق والمؤسسات التعليمية والمستشفيات والعمال المتحالفين- نفذوا برنامجاً للمهاجرين يركز على رفع مستوى الوعي لدى المهاجرين المحتملين وأسرههم حيث يتم إعلامهم بحقوقهم وإجراءات وكالات الاستخدام الخاصة وما يمثل ممارسات غير مشروعة وكذلك مخاطر الهجرة غير الشرعية إلى الشرق الأوسط.

وفي جيبوتي وإثيوبيا وكينيا ويوغندا يتلقّى بعض العمال الراغبين في الهجرة معلومات عن حقوقهم وظروفهم في بلد الوجهة من خلال تدريب ما قبل المغادرة. وفي هذه الدول الأعضاء أصبحت تدفقات هجرة اليد العاملة ذات المهارات المنخفضة إلى الشرق الأوسط اتجاهًا بارزاً. وتبذل الدول الأعضاء جهوداً مختلفة لمنع استغلال العمال المهاجرين في هذه التدفقات بما في ذلك من خلال تنظيم وكالات الاستخدام الخاصة. وتنشر الحكومة في يوغندا قائمة بوكالات الاستخدام الخاصة المُرخّصة على العديد من المواقع الإلكترونية للوزارات من أجل حث الجمهور على الاستعانة بخدمات وكالات الاستخدام الخاصة المُرخّصة فقط.

وفي الصومال وجنوب السودان والسودان، قد يتلقّى العمال الراغبون في الهجرة معلومات عن مخاطر الهجرة غير الشرعية من الوكالات الحكومية والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية. ومع ذلك، فإن تنظيم وكالات الاستخدام الخاصة في هذه البلدان أقل تطوراً ويبدو أن دور وكالات الاستخدام الخاصة في تسهيل الهجرة إلى الشرق الأوسط أقل أهمية.

في السودان، تم تنظيم المؤتمر القومي لهجرة الشباب من قبل المنظمة الدولية للهجرة ووزارة الشباب والرياضة وجهاز تنظيم شؤون السودانيين العاملين في الخارج في الخرطوم في 13-14 مارس 2017. وقد حَضَرَ المؤتمر 150 مشاركاً شاباً من مختلف ولايات السودان الثماني عشرة وناقشوا تحديات الهجرة ودوافعها، بالإضافة إلى مخاطر الهجرة غير النظامية (المنظمة الدولية للهجرة، 2017).

يحصل بعض اللاجئين والمهاجرين الضعفاء على التعليم المجاني وفرص التدريب في الدول الأعضاء. ويمكن للعمال المهاجرين في جميع الدول الأعضاء الحصول على فُرَص التعليم والتدريب على نفقتهم الخاصة على الرغم من أنه قد تكون هناك حاجة إلى وثيقة محددة للهجرة. وفي جيبوتي على سبيل المثال تُطلَب بطاقة إقامة للمهاجرين من أجل الحصول على التعليم. ويجب الحصول على تصريح دراسة قبل دخول البلاد للحصول على التعليم في جنوب السودان.

ويُوجَد لدى جميع الدول الأعضاء باستثناء الصومال نظام يتم العمل به للاعتراف بالمهارات مع تقدُّم بعض الأنظمة دون غيرها. ومع ذلك ينبغي لجميع الدول الأعضاء تعزيز نظمها الخاصة بالاعتراف بالمهارات وتعزيز التنسيق الوطني والدولي بشأن الاعتراف بالمهارات.

وفي إقليم جماعة شرق إفريقيا تستفيد كينيا ويوغندا¹³ من مجلس جامعات شرق إفريقيا (IUCEA)، الذي ينسق التعاون بين الجامعات ويعزز الحفاظ على معايير التعليم القابلة للمقارنة دولياً في الإقليم. وقد أصبح مجلس جامعات شرق إفريقيا جسماً خاصاً بجماعة شرق إفريقيا عندما سَنَّ المجلس التشريعي لشرق إفريقيا قانون (IUCEA, 2013) (IUCEA, 2009). وقد وضع مجلس جامعات شرق إفريقيا إطاراً إقليمياً لمؤهلات التعليم العالي لإقليم جماعة شرق إفريقيا، ولكن لم يتم تنفيذه بالكامل. وبالإضافة إلى ذلك، تم تطوير عدد من اتفاقيات الاعتراف المتبادل، من أجل الخدمات المهنية التي طُوِّرت، بما في ذلك الخدمات المحاسبية والهندسية والمعمارية والبيطرية (Sawere, 2016). وقد أشارت مصادر هذه الدراسة إلى أن اتفاقيات الاعتراف المتبادل لا تعمل كما ينبغي ولا تحقق النتائج المرجوة بسبب انعدام الثقة وحقيقة أن الدول الأعضاء في جماعة شرق إفريقيا تريد حماية أسواق العمل لديها.

يُسَمَحُ عموماً للعمال المهاجرين النظاميين بالوصول إلى المؤسسات المالية الخاصة في الدول الأعضاء في الإيقاد. وتُعتَبَرُ التحويلات المالية مهمة لتنمية جميع الدول الأعضاء وتعزيز قدرة المجتمعات على مقاومة الكوارث الطبيعية والتي من صنع البشر مثل الجفاف والمجاعات. وتذكر مسودة سياسة المغتربين اليوغندية أنَّ الدخل من التحويلات المالية قرابة مليار دولار أمريكي سنوياً أكبر من دخل أيٍّ صادر يوغندي واحد. وفي الصومال تمثل التحويلات 50 بالمئة من الدخل القومي الإجمالي للصومال سنوياً (Isaacs, 2017، ص 38). وغالباً ما يتم إرسال التحويلات من خلال وسائل غير رسمية من وإلى الدول الأعضاء في الإيقاد. ويشير (Isaacs 2017) إلى أنَّ الهجرة غير النظامية من القرن الأفريقي هي أحد أسباب إرسال التحويلات المالية إلى هذا الإقليم من خلال وسائل غير رسمية. إذ لا يملك المهاجرون الذين هم في وضع غير قانوني الوسائل اللازمة للوصول إلى القنوات الرسمية للتحويل في بلدان الوجهة. تتطلب العديد من البلدان إبراز التعريف الرسمي لتلبية متطلبات «معرفة العميل» الضرورية للتحويلات عبر الحدود من خلال القنوات الرسمية. وبالإضافة إلى ذلك، لا يزال عدم الحصول على الخدمات المالية الرسمية يمثل تحدياً في المناطق الريفية وذلك رغم أن استخدام الأموال عبر الهاتف المتحرك الذي يمكن الوصول إليه بسهولة أكبر أصبح شائعاً على نحو متزايد في الدول الأعضاء في الإيقاد خاصة في كينيا والصومال ويوغندا.

تُوجَدُ معلومات قليلة عن تدفقات التحويلات المالية من وإلى جيبوتي وجنوب السودان وينبغي دراستها بشكل أكبر لتحديد كيفية تعزيز التحويلات وتأثيرها على التنمية. ففي جيبوتي تقوم المنظمة الدولية للهجرة

13 لم يُنسَق بعد التعليم الجامعي في جنوب السودان مع إقليم جماعة شرق إفريقيا.

بتنفيذ خطة العمل بشأن الهجرة المشتركة بين دول إفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ والاتحاد الأوروبي من أجل معالجة هذه الفجوة المعرفية.

ينفذ عدد من الدول الأعضاء سياسات لتسهيل التحويلات ولكن يمكن لجميع الدول الأعضاء زيادة تعزيز تدفقات التحويلات المالية. على سبيل المثال، يسمح أمر البنك الوطني الإثيوبي رقم 2006/31/FXD بفتح حسابات مصرفية بالعملات الأجنبية للإثيوبيين غير المقيمين بهدف تحفيز الاستثمار من قبل المغتربين وزيادة احتياطات إثيوبيا من العملات الأجنبية. ومنذ وصول رئيس الوزراء الإثيوبي أبي أحمد إلى السلطة، تم إدخال إصلاحات لجذب المزيد من التحويلات المالية إلى البلاد. كانت حسابات المغتربين المُحتَفَظ بها في المؤسسات المالية محدودة في السابق بـ 50.000 دولار أمريكي، وُفِع هذا السقف ويمكن لأصحاب حسابات المغتربين أن يكون لديهم الآن مبالغ غير محدودة من العملات الأجنبية في حساباتهم (New Business Ethiopia, 2018).

وفي كينيا طورت إدارة المغتربين والشؤون القنصلية بوزارة الخارجية بدعم من خطة العمل بشأن الهجرة المشتركة بين دول إفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ والاتحاد الأوروبي التي تنفذها المنظمة الدولية للهجرة- طورت كتيباً للمغتربين في عام 2017: أرسل الأموال واستثمر في كينيا: دليل للتحويلات المالية والاستثمارات للمغتربين¹⁴. والذي يقدم استشارات بشأن العوامل التي يجب مراعاتها عند اختيار مزود خدمة التحويلات، ويحدد مختلف مقدمي خدمة التحويلات الذين يمكن الاختيار منهم. ويوجز الدليل أدوات مقارنة أسعار التحويلات، بما في ذلك موقع البنك الدولي لأسعار التحويلات في جميع أنحاء العالم والموقع الإلكتروني للمعهد الإفريقي للتحويلات، Send Money Africa، وهو أداة إقليمية لمقارنة الأسعار معتمدة من البنك الدولي. يوفر Send Money Africa مقارنات أسعار لأربعة ممرات للتحويلات إلى كينيا: من كندا وجمهورية تنزانيا المتحدة والمملكة المتحدة والولايات المتحدة.

3.2.4 المجال المواضيعي الثالث: تعزيز التكامل والإدماج الاجتماعي

تسمح جميع الدول الأعضاء للعمال المهاجرين برفقة أزواجهم وأطفالهم لكن بعض وثائق الهجرة قد تكون مطلوبة. على سبيل المثال، تشترط القاعدة 4 من أحكام تنظيم الجنسية والهجرة في يوغندا لعام 2004 أن يتقدم العامل المهاجر بطلب للحصول على تصريح إعالة لتنظيم إقامة أحد أفراد الأسرة (حكومة يوغندا، 2015، ص 9).

وفي السودان، لا تزال حقوق ضم شمل الأسرة للعاملات المهاجرات غير واضحة. وتنص لائحة شؤون الأجانب لعام 2006 على أن تصريح الإقامة الصادر للأجنبي يسري أيضاً على زوجته وأطفاله القُصّر «المادة 21 (و)» الذين يمكنهم مرافقة العامل المهاجر للعيش في السودان. وليس من الواضح ما إذا كانت هذه المادة تنطبق على أزواج وأطفال العاملات المهاجرات.

يحتاج أفراد أسر العمال المهاجرين في جميع الدول الأعضاء إلى تراخيص عمل خاصة بهم لبدء العمل.

يجوز لأطفال العمال المهاجرين في جميع الدول الأعضاء الوصول إلى نظام التعليم الوطني الأمر الذي قد يتطلب وثيقة هجرة معينة. ففي كينيا على سبيل المثال يحتاج أطفال العمال المهاجرين إلى تصريح طالب للوصول إلى النظام التعليمي.

لا تُوجَد أنشطة في الدول الأعضاء تهدف على وجه التحديد إلى دمج العمال المهاجرين ولا تُوجَد حملات تثقيف عامة أو توعية بشأن المساهمة التي يقدمها العمال المهاجرون إلى الدول الأعضاء. ولكن هناك مبادرات تساعد على دمج المهاجرين. ففي جنوب السودان على سبيل المثال يسمح قانون الجنسية لعام 2011 للمهاجرين بالحصول على جنسية جنوب السودان عن طريق الزواج من جنوب سوداني مع الاحتفاظ أيضاً بجنسية البلد الذي ينتمون إليه (المادة 13). ويمكن أيضاً الحصول على جنسية جنوب السودان عن طريق الإقامة المتواصلة في جنوب السودان مدة عشر سنوات (المادة 10) أو أن يتم منحها من قبل الرئيس إلى فرد خدم المصلحة الوطنية للبلاد.

تبرز جيبوتي كدولة تقدمية نسبياً فيما يتعلق بدمج المهاجرين. حيث يتم التسامح مع المهاجرين غير النظاميين وقبولهم لأنهم يؤدون أعمال أساسية مثل العمل المنزلي قد لا يرغب المواطنون في القيام بها. وعلاوة على ذلك أدخلت جيبوتي الرعاية الصحية الشاملة في عام 2014 مما يمنح الأشخاص الأكثر ضعفاً إمكانية الحصول على الرعاية الصحية المجانية. وتعمل الحكومة حالياً على تطوير قاعدة بيانات للأشخاص المؤهلين للحصول على رعاية صحية مجانية. وعلى الرغم من أن الرعاية الصحية هي من أكثر القطاعات تأثراً بتدفق المهاجرين من البلدان المجاورة، فإن المهاجرين غير القانونيين يصلون أيضاً إلى نظام الرعاية الصحية مقابل رسوم رمزية. وأشار ممثل وكالة الأمم المتحدة في جيبوتي إلى أن أكثر من 40 في المائة من المرضى في نظام الرعاية الصحية الوطني يُقدَّر أنهم من المهاجرين.

هناك جهود مختلفة لدمج اللاجئين في الدول الأعضاء في الإيقاد. اعتمد مؤتمر قمة رؤساء دول الإيقاد الخاصة بشأن الحلول الدائمة للاجئين الصوماليين في 25 مارس 2017 اعتمد إعلان نيروبي بشأن الحلول الدائمة للاجئين الصوماليين وإعادة دمج العائدين في الصومال وخطة العمل المصاحبة له. وتعزز خطة العمل من جملة أمور ما يلي: الاستثمار في تنمية مهارات اللاجئين وكذلك الاعتماد على الذات والمرونة والوصول إلى العمل. وفي ديسمبر 2017، عُقد مؤتمر إقليمي للإيقاد بشأن تحسين تعليم اللاجئين وبناءً على تعهدات خطة العمل اعتمد إعلان جيبوتي بشأن تعليم اللاجئين.

تشمل التعهدات الواردة في إعلان جيبوتي ضمان حصول اللاجئين والعائدين والمجتمعات المضيفة على تعليم جيد واعتماد مؤهلات اللاجئين والعائدين في جميع مستويات التعليم.

في مارس 2019 شارك وزراء الإيقاد في الاجتماع الوزاري حول سبل كسب العيش والاعتماد على الذات للاجئين والعائدين والمجتمعات المضيفة في كمبالا. وفي إعلان كمبالا بشأن الوظائف والاعتماد على الذات للاجئين والعائدين والمجتمعات المضيفة في منطقة الإيقاد اتفقت الدول الأعضاء -ضمن أمور أخرى- على مراجعة وتطوير وتعديل السياسات والتشريعات الوطنية من أجل تعزيز الوصول إلى أسواق العمل من خلال تبسيط إجراءات تراخيص العمل والوصول إلى العمل الحر وفرص العمل.

في جنوب السودان سَهِّلَتْ مفوضية شؤون اللاجئين المفاوضات مع السلطات المحلية لتوفير الأراضي الزراعية للاجئين وفي مابان وبي ولاسو حصل اللاجئون على الأراضي الزراعية. وتم تعزيز حصول اللاجئين على التعليم حيث تم تسجيل 40.871 طفل لاجئ في المدارس الابتدائية في جميع أنحاء جنوب السودان. كما حصل اللاجئون على شهادات مدرسية صادرة عن وزارة التعليم العام وصدرت تعليمات تسمح بمجانبة التعليم العالي. وبالإضافة إلى ذلك يسمح قانون اللاجئين لعام 2012 للاجئين بالسعي للحصول على جنسية جنوب السودان من خلال التجنس (إيقاد 2018 الصفحات 32-33).

وفي السودان تعاونت الحكومة والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين بشأن آليات الاعتماد على الذات للاجئين ومنحت الحكومة اللاجئين حق الحصول على الأرض في مخيمي أم قرقور وأبودا وأولئك الذين يعيشون في مخيمي كيلو 26 وفاو 5 يمكنهم الوصول إلى الري من أجل الزراعة (Zetter and Ruauadel، 2016، ص 106 و109).

بعد اعتماد إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين وافقت جيبوتي وإثيوبيا وكينيا وبنغلاديش على تنفيذ الإطار الشامل للاستجابة للاجئين (CRRF) الذي يهدف -من بين جملة أمور- إلى تعزيز اعتماد اللاجئين على أنفسهم. وتبنت جيبوتي قانوناً جديداً للاجئين في عام 2017 يمنح اللاجئين نفس الحقوق التي يتمتع بها المواطنون بما في ذلك الوصول إلى التعليم والعمل وحرية التنقل والحق في افتتاح مشروع تجاري والحصول على الرعاية الصحية المجانية (إذا لم يكن بوسعهم تحمل تكاليفها) والوصول إلى نظام الضمان الاجتماعي الذي يشمل التحويلات النقدية.

واعتمد البرلمان الإثيوبي تعديلات لقانون اللاجئين الخاص به في يناير 2019 والتي تمنح اللاجئين إمكانية الحصول على تراخيص العمل والتعليم الابتدائي ورخص القيادة والخدمات المالية الوطنية مثل الخدمات المصرفية والحق في التسجيل القانوني لأحداث الحياة مثل الولادات والزواج (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2019 ب).

وتشتهر بنغلاديش بنهجها الترحيبي تجاه اللاجئين وهي أكبر دولة مضيضة للاجئين في إفريقيا. إذ تمنح اللاجئين الحق في العمل والحصول على الأرض ودرجة كبيرة من حرية الحركة (Kigozi، 2017). وقد وافقت حكومة بنغلاديش على استخدام مراجعة منتصف المدة الجارية لخطة التنمية الوطنية الثانية 2016/2015-2020/2019 لدمج استجابتها للاجئين في التخطيط الوطني طويل الأجل على أساس خارطة الطريق الخاصة بها (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2018 ج).

3.4 الركيزة الثالثة: تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسرهم

1.3.4 المجال المواضيعي الأول: حماية حقوق العمال المهاجرين

تُظهر جميع حكومات الدول الأعضاء في الإيقاد درجة من الوعي بحقوق المهاجرين وتعكس هذا الوعي إلى حد ما في الأطر القانونية الوطنية. وعموماً ينطبق قانون العمل الوطني في الدول الأعضاء في الإيقاد -مثل قانون العمل الوطني- على العمال المهاجرين النظاميين.

ولدى جميع الدول الأعضاء آليات لإنفاذ حقوق الإنسان، مثل مفوضيات حقوق الإنسان. وفي الدول الأعضاء ذات الحوكمة الضعيفة وسيادة القانون الضعيفة، ليس من الواضح مدى نشاط مفوضيات حقوق الإنسان ويبدو أن الوعي بحقوق المهاجرين منخفض. تقدم المفوضية اليوغندية لحقوق الإنسان مثلاً إيجابياً من خلال معالجة الانتهاكات المزعومة لحقوق المهاجرين بغض النظر عما إذا كان المهاجرون في وضع نظامي أو غير نظامي في بنغلاديش (GOU، 2015، ص 7).

ولا يُوجد لدى أي دولة من الدول الأعضاء برامج للدعوة لتنوير العمال المهاجرين على وجه التحديد بحقوقهم وبسبل الإنصاف الممكنة في حالة انتهاك حقوقهم. ولا تُوجد أي آليات لضمان تنوير جميع العمال المهاجرين بحقوقهم. قد يتلقى المهاجرون معلومات عن حقوقهم وبسبل الإنصاف المتاحة بمجرد طلب المساعدة من الوزارة المسؤولة عن العمل أو المكاتب الحكومية الأخرى. وينبغي تعزيز إنفاذ حقوق المهاجرين في جميع دول الأعضاء.

يُحظر العمل القسري في جميع الدول الأعضاء كما هو موضح في دساتيرها وقوانين العمل فيها وكذلك قانون مكافحة الاتجار في حالات معينة. وقد انضمت دول جيبوتي وإثيوبيا وكينيا والسودان إلى بروتوكول الأمم المتحدة لمنع الاتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال، وقمعه والمعاقبة عليه الملحق باتفاقية

الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية (2000)، (UNTOC) (يشار إليها فيما يلي بروتوكول UNTOC TIP). كما طوروا قوانين لمكافحة الاتجار بالبشر. وما يزال جنوب السودان والصومال بحاجة إلى الانضمام إلى بروتوكول UNTOC TIP ووضع قوانين لمكافحة الاتجار بالبشر. وقد وقَّعتْ يوغندا على بروتوكول UNTOC TIP، لكنها لم تنضم إليه. ومع ذلك فإن قانون يوغندا لمنع الاتجار بالأشخاص لعام 2009 يهدف إلى تنفيذ المبادئ الأساسية للبروتوكول.

تمتلك دول جيبوتي وإثيوبيا وكينيا والسودان ويوغندا بعض الآليات المعمول بها للتعرف على الأشخاص المُتَّجر بهم وإحالتهم ومساعدتهم. ومع ذلك ينبغي تعزيز المساعدة المقدمة إلى الأشخاص المتجر بهم وآليات الإحالة ذات الصلة في جميع الدول الأعضاء.

2.3.4 المجال المواضيعي الثاني: الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية

في جميع الدول الأعضاء فإنَّ قوانين العمل الوطنية وقوانين الحماية الاجتماعية التي تنطبق على العمال الوطنيين تنطبق أيضاً على العمال المهاجرين النظاميين، باستثناء القوانين التي تنطبق على القطاعات المخصصة للمواطنين مثل الخدمة العامة أو الجيش. ومع ذلك، ليس من الواضح إلى أي مدى يتم تطبيق هذه الحماية. فيما يتعلق بيوغندا أوصت اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في أبريل 2018 بأن تعزز الحكومة جهودها لضمان أن العمال المهاجرين وأفراد أسرهم -بمن فيهم أولئك الذين هم في وضع غير قانوني- لديهم الفرص مثل المواطنين لتقديم الشكاوى والحصول على تعويض فعال في المحاكم. ومع ذلك، فإن معظم الدول الأعضاء لم تُوقَّع على الاتفاقية الدولية لعام 1990 بشأن حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وبالتالي فإن يوغندا هي واحدة من البلدان القليلة التي تُراقب لحماية حقوق المهاجرين ويمكن العثور على معلومات بهذا الشأن.

يبدو أن هناك فجوة في التشريعات الوطنية في جيبوتي والسودان فيما يتعلق بالمناطق الاقتصادية الحرة في البلدين وليس من الواضح ما إذا كانت هناك أيَّ قوانين تنظم العمل في هذه المناطق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإطار القانوني السوداني بأكمله الذي يحكم العمل غير شفاف حيث يتم استثناء فئات مختلفة من العمال من قانون العمل لعام 1997 مثل بعض العمال الزراعيين والعمال العرضيين. بالإضافة إلى ذلك أشارت مصادر الدراسة بخصوص السودان إلى أنه من المعروف أن الولايات السودانية تدير قوانينها الخاصة فيما يتعلق بالعمال المهاجرين. وفي حالة جنوب السودان ما تزال هناك حاجة لإنشاء مؤسسات مختلفة بموجب قانون العمل لعام 2017، مثل محكمة العمل ولجنة المصالحة والوساطة والتحكيم. ومن المرجح أن يعيق عدم وجود آليات تسوية المنازعات هذه حماية حقوق العمال المهاجرين. وفي الصومال يعود قانون العمل إلى عام 1972، وبحسب مصادر المعلومات لم يعد يتم تطبيقه. ويجري حالياً تحديث قانون العمل بدعم من منظمة العمل الدولية.

ما تزال أحكام الضمان الاجتماعي قيد التطوير في الصومال وجنوب السودان وبالتالي لا يستفيد العمال المهاجرون من الضمان الاجتماعي. وينبغي لحكومي الصومال وجنوب السودان التأكد من أن أنظمة الضمان الاجتماعي التي تطورها تنطبق على العمال المهاجرين وأن تسعى جاهدة لوضع تدابير تسمح بنقل مزايا الضمان الاجتماعي.

في السودان ويوغندا، قد يشارك بعض العمال المهاجرين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بينما يتم استبعاد البعض الآخر، بمن في ذلك العاملون لحسابهم الخاص. وفي كينيا، يجوز لجميع العمال المهاجرين النظاميين -بمن فيهم العاملون لحسابهم الخاص- يجوز لهم المشاركة في صندوق الضمان الاجتماعي الوطني الخاص بها. وفي إثيوبيا، يمكن للعمال المهاجرين من أصل إثيوبي فقط المشاركة في خطة معاشات موظفي

المنظمات الخاصة. وفي جيبوتي، يساهم العمال المهاجرون النظاميون، بمن فيهم العاملون لحسابهم الخاص، في مخطط الضمان الاجتماعي للبلد.

وتُعتبر جيبوتي هي الدولة العضو الوحيدة في الإيقاد التي لديها بعض الآليات القائمة لإمكانية نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي. ووفقاً لوزارة العمل فإن معاشات العمال المهاجرين العاملين (وبالتالي من لا يعملون لحسابهم الخاص والذين يساهمون بدرجة أقل في نظام الضمان الاجتماعي ولا يتلقون معاشاً حكومياً) قابلة للنقل ولكن طرائق هذا النظام الناشئ غير واضحة. وحتى الآن ما تزال إمكانية نقل الضمان الاجتماعي غير ممكنة بين الدول الأعضاء في جماعة شرق إفريقيا، ومسودة قانون نقل الضمان الاجتماعي لجعله ممكناً قيد المناقشة منذ عام 2015 (EATUC، 2018).

3.3.4 المجال المواضيعي الثالث: تفتيش أماكن عمل المهاجرين:

تنطبق قوانين العمل في الدول الأعضاء في الإيقاد على العمال المهاجرين النظاميين وتتطلب تفتيش أماكن العمل. ولكن لا يزال تفتيش أماكن العمل -بشكل عام- يعاني من نقص كبير في الموارد في جميع أنحاء الإقليم. وقد أفادت جميع الدول الأعضاء بأنه يجري تفتيش أماكن عمل العمال المهاجرين، لكن تفتيش العمل يفتقر إلى الموارد الكافية. ومدى إجراء تفتيش العمل لأماكن عمل المهاجرين عبر ولايات الدول الأعضاء غير واضح، خاصة عندما يكون هناك هيكل حكومي اتحادي ومكاتب عمل بالولاية مسؤولة عن تفتيش العمل، كما هو الحال في إثيوبيا وجنوب السودان. وغالباً ما يكون التنسيق بين الوزارة المسؤولة عن العمل ومكاتب العمل الحكومية ضعيفاً. لذلك يصعب على الوزارة معرفة إلى أي مدى يتم تفتيش العمل في جميع الولايات وتطبيقه في جميع الولايات. في جنوب السودان، لا يُوجد لدى وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية سوى عشرة مكاتب عمل مستقلة، في حين تُوجد 32 ولاية. وتقع مكاتب العمل في بعض ولايات جنوب السودان ضمن الوزارات الأخرى التي لها تمثيل في تلك الولايات وليست ضمن الوزارة المسؤولة عن العمل. ومن المرجح أنه لا يتم تفتيش أماكن العمل في جميع الولايات.

في السودان، تقوم الوزارة المسؤولة عن العمل بتفتيش أماكن عمل العمال المهاجرين ولكن من المشكوك فيه ما إذا كان لديها الموارد والقدرة الكافية على إجراء تفتيش العمل في جميع الولايات. وفي الصومال وجنوب السودان والسودان تعاني بعض الولايات من مستويات عالية من انعدام الأمن مما يجعل من الصعب إجراء تفتيش العمل ومراقبة عمل مكاتب العمل.

في جيبوتي والسودان لا تخضع المناطق الحرة الاقتصادية لقانون العمل الخاص بالدولة ولا يبدو أن تفتيش العمل ينظمه أي قانون في هذه المناطق. والمدى الذي يتم فيه تفتيش العمل في المناطق الحرة الاقتصادية غير واضح.

4.3.4 المجال المواضيعي الرابع: تسهيل الاستقبال والعودة

تمثل عودة اللاجئين وإعادة دمجهم قضيتين مهمتين في الصومال وجنوب السودان حيث أدت الزيادات الأخيرة في حالة عدم الاستقرار إلى تزايد أعداد اللاجئين العائدين. كما يُوجد في كلا البلدين عدد كبير من السكان النازحين، وتهدف جهود العودة وإعادة الإدماج إلى تقديم المساعدة لهاتين المجموعتين. تخطط الحكومة في جنوب السودان لتوسيع الإطار الوطني لعودة النازحين وإعادة دمجهم وإعادة توطينهم: (تحقيق حلول دائمة في جنوب السودان) الذي تم اعتماده في عام 2017، ليشمل دعم عودة اللاجئين وإعادة دمجهم. وتشمل جهود حكومة الصومال للتصدي لتحدي النزوح الداخلي وإعادة دمج العائدين وضع مسودة سياسة وطنية بشأن العائدين من اللاجئين والنازحين داخلياً في عام 2018، بالإضافة إلى

وضع خطة العمل الوطنية بشأن الحلول الدائمة للعائدين في الصومال والنازحين 2018-2020. يمثل ضمان وصول كل من العائدين والمجتمعات المضيفة إلى الخدمات الأساسية والبنية التحتية وفرص كسب الرزق أمراً مهماً للحفاظ على السلام بين هذه الجماعات وتمكين العودة المستدامة وإعادة الإدماج.

كما إن العودة وإعادة الإدماج -بمن في ذلك المهاجرون الذين تقطعت بهم السبل- تمثل أيضاً شواغل مهمة في الدول الأعضاء الأخرى في الإيقاد. وتتلقى جميع الدول الأعضاء باستثناء جنوب السودان دعم العودة وإعادة الإدماج من خلال المبادرة المشتركة بين الاتحاد الأوروبي والمنظمة الدولية للهجرة لحماية المهاجرين وإعادة الإدماج في القرن الإفريقي. ويشمل الدعم المُقدّم من المبادرة المشتركة ويعرف أيضاً باسم تسهيل إعادة الإدماج، يشمل العودة الطوعية المدعومة والدعم الاقتصادي والاجتماعي والنفسي عند العودة.

تمثل هجرة اليد العاملة ذات المهارات المتدنية من منطقة الإيقاد إلى الشرق الأوسط -خاصة من إثيوبيا وكينيا ويوغندا- والاستغلال الذي يتم الإبلاغ عنه في هذه التدفقات تمثل تحديات رئيسية في الإقليم. وتمثل إعادة الإدماج الناجحة أمراً بالغ الأهمية لمنع الهجرة الخطرة وغير النظامية التي تحدث إلى حد كبير إلى دول الشرق الأوسط أو إلى الشمال نحو أوروبا. في إثيوبيا وضعت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ومنظمة العمل الدولية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة بدعم من الاتحاد الأوروبي مبادئ توجيهية لإعادة دمج المهاجرين الإثيوبيين العائدين من العمال المنزليين في عام 2014. وبالإضافة إلى ذلك قام مكتب المدعي العام الإثيوبي بتطوير مجموعة توجيهات وطنية وحزم تدابير خاصة بإعادة الإدماج بدعم من منظمة العمل الدولية. وعلاوة على ذلك وافقت إثيوبيا على توجيه إعادة الإدماج الذي يوفر إطار سياسة لبرامج العودة وإعادة الإدماج.

لم يتم وضع إستراتيجيات للعودة وإعادة الإدماج للمهاجرين العائدين في غالبية الدول الأعضاء في الإيقاد، وينبغي أن تشكل جزءاً من سياسات الهجرة أو سياسات هجرة اليد العاملة التي يجري تطويرها حالياً. ومن المهم أن تُنسّق مختلف الجهود التي تبذلها الحكومة والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني تنسيقاً جيداً على المستوى الوطني لضمان تلبية احتياجات العائدين على المدى القصير والمتوسط والطويل في مختلف مراحل عملية العودة وإعادة الإدماج.

يُقَدّم التدريب قبل المغادرة لإبلاغ العمال المهاجرين بحقوقهم وظروف العمل والظروف في بلد الوجهة (بدرجات متفاوتة) في جيبوتي وإثيوبيا وكينيا ويوغندا - بشكل أساسي للمهاجرين ذوي المهارات المتدنية الذين يهاجرون عبر وكالات الاستخدام الخاصة إلى الشرق الأوسط ودول الخليج.

لا تقدم أي دولة من الدول الأعضاء **التدريب عند الوصول** للعمال المهاجرين الوافدين. قد يتلقى العمال المهاجرون التدريب أو المعلومات من صاحب العمل. وبسبب التحديات الإنمائية المختلفة للدول الأعضاء في الإيقاد، قد يكون من الصعب توفير تدريب عند الوصول للعمال المهاجرين الوافدين في جميع الدول الأعضاء. وينبغي أن تقدم الدول الأعضاء على الأقل معلومات عند الوصول للعمال المهاجرين الوافدين تشمل حقوقهم والقيم الثقافية في الدولة العضو ومعلومات عن الحصول على الخدمات مثل التعليم والصحة والتمويل وعن آليات تسوية المنازعات المتاحة لهم. ويمكن توفير هذه المعلومات في المطارات وغيرها من نقاط عبور الحدود من قِبَل مسؤولي الهجرة والمنظمات الشريكة ومن قِبَل الوزارة المسؤولة عن العمل عند طلب تراخيص العمل، ومن خلال منصات الإنترنت، مثل منافذ الهجرة الإلكترونية.

5. التوصيات الإقليمية

الركيزة الأولى تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة

المجال المواضيعي الأول: المقدرة على جمع بيانات هجرة اليد العاملة وتحليلها

- ◀ يجب على سكرتارية الإيقاد أن تجري مناقشات منتظمة بشأن تدفقات هجرة اليد العاملة والممارسات الجيدة في هجرة اليد العاملة وحوكمة الحركة بين الدول الأعضاء فيها بما في ذلك في برنامج التعاون الإقليمي للإيقاد. وينبغي استخدام الآليات الوطنية للتنسيق بشأن الهجرة لجمع الممارسات الجيدة في هجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل التي ستتم مشاركتها على مستوى الإيقاد بهدف تحقيق التعلم المتبادل بين الدول الأعضاء والعمل من أجل التوصل إلى معايير إقليمية لحماية العمال المهاجرين.
- ◀ ينبغي لسكرتارية الإيقاد ومنظمة العمل الدولية دعم الدول الأعضاء من أجل إدراج بيانات هجرة اليد العاملة في نظم معلومات سوق العمل. وينبغي استخدام كلٍّ من البيانات الإدارية والإحصائية المُستَمَدَّة من مصادر عامة وخاصة لتطوير أنظمة قواعد بيانات شاملة لإدارة هجرة اليد العاملة. وينبغي أن تسترشد هذه الجهود بالمبادئ التوجيهية للمؤتمر الدولي لمنظمة العمل الدولية لإحصائيات العمل.
- ◀ ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بتبادل روتيني للبيانات والتحليلات المتعلقة بالمتوفر من اليد العاملة والطلب على اليد العاملة ونقص المهارات بين الدول الأعضاء في الإيقاد من أجل تحديد فُرص تعزيز هجرة اليد العاملة وسد الفجوات في المهارات. ويُوصى بتطوير أداة إبلاغ محددة لتسهيل هذا التبادل بين الدول الأعضاء على أساس سنوي على الأقل. ويمكن أن تعمل الأداة أيضاً على تضمين الممارسات الجيدة بشأن هجرة اليد العاملة وحوكمة التنقل، فضلاً عن التغييرات في إجراءات الهجرة والتغييرات في العمل والاستثمار والقوانين الأخرى التي تؤثر على العمال المهاجرين وأصحاب العمل والمستثمرين.
- ◀ وينبغي للدول الأعضاء في الإيقاد أن تستخدم المشاورات الإقليمية والقارية بشأن هجرة اليد العاملة التي تشارك فيها للحصول على المعلومات والتحليلات التي يمكن أن تفيد في وضع أهداف سياساتها الخاصة بهجرة اليد العاملة وتنفيذ هذه السياسات.

المجال المواضيعي الثاني: تنسيق هجرة اليد العاملة

- ◀ ينبغي أن تضع الدول الأعضاء نظاماً متعدد المستويات للتشاور وتنسيق الهجرة على المستوى الوطني، وينبغي أن يتيح هذا النظام حوكمة الهجرة على مستوى الدولة أو المستوى الولائي وتنسيق آليات التنسيق الوطنية الذي سيعود بالنفع على بقية آليات التنسيق الوطنية.
- ◀ تعاني معظم الدول الأعضاء من الانفصال بين المستوى المركزي للحكومة والمستوى الولائي فيما يتعلق بإدارة الهجرة دون إيلاء اهتمام كافٍ لتنظيم هجرة اليد العاملة والتنقل على مستوى الدولة، والممارسات والإجراءات المميزة التي قد تُوجَدُ على مستوى الدولة. ويمكن لنظام التشاور والتنسيق الرسمي أن يُخَفِّفَ من هذا الانفصال.
- ◀ ينبغي لسكرتارية الإيقاد والدول الأعضاء في الإيقاد عقد مشاورة ثلاثية على مستوى الإيقاد، ويُوصى بالنظر في أفضل الممارسات الموجودة بمنظمة شرق إفريقيا لأصحاب العمل واتحاد نقابات تجارة شرق إفريقيا فيما يتعلق بجمعهم بين منظمات العمال وأصحاب العمل، وتقليدها على مستوى الإيقاد. تم تشكيل اتحاد القرن الإفريقي لنقابات العمال مؤخراً وينبغي أن يقيم شراكة مع الإيقاد. كما ينبغي تأسيس منظمة إقليمية لأصحاب العمل.

يمكن للاستشارة الثلاثية على مستوى الإيقاد من خلال منظمات العمال وأصحاب العمل الإقليميين أن تسلط الضوء على العوائق التي تعترض حرية تنقل الأشخاص في منطقة الإيقاد وتساهم في ابتكار حلول عملية.

المجال المواضيعي الثالث: المقدرة على صياغة السياسات وتنفيذها

ينبغي لسكرتارية الإيقاد ومنظمة العمل الدولية تنفيذ تدريب إقليمي للدول الأعضاء بشأن الموضوعات الواردة في:

- اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الهجرة من أجل العمل (مراجعة)، 1949 (رقم 97).
- اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، 1975 (رقم 143).
- اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن وكالات التوظيف الخاصة، 1997 (رقم 181)؛
- اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المنزليين، 2011 (رقم 189).
- الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، 1990.

وينبغي أن يكون الهدف من التدريب هو تعريف جميع الدول الأعضاء بموضوعات الاتفاقيات وأدوات وتوصيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة وتسهيل التعلم من النظراء بشأن تنفيذ الاتفاقيات وتشجيع جميع الدول الأعضاء على الانضمام إلى الاتفاقيات.

المجال المواضيعي الرابع: تنظيم ممارسات وكالات الاستخدام

ينبغي للدول الأعضاء عقد تبادل إقليمي والعمل على التعلم من بعضها البعض بشأن التنظيمات المتعلقة بوكالات التوظيف الخاصة بهدف تسليط الضوء على أفضل الممارسات وتعزيز حماية العمال المهاجرين.

وينبغي للدول الأعضاء أن تضع بالاعتبار المفاوضات الجماعية مع حكومات دول الوجهة (مثل دول الشرق المتوسط) بشأن أوضاع مواطنيها الذين يعملون بالخارج بغرض تعزيز موقفهم عند التفاوض مع حكومات دول الوجهة وللتأكد من تطبيق الاتفاقيات الثنائية ولأجل تحسين الشروط المنصوص عليها في عقود العمال المهاجرين ولضمان تنفيذ هذه العقود.

ينبغي للدول الأعضاء التأكد من أن الشروط والعقود الخاصة بالعمال المهاجرين عبر الاتفاقيات الثنائية متوافقة مع قانون العمل الوطني في البلدان الأصلية وألا تتعارض مع المعايير والمتطلبات المنصوص عليها في قانون العمل الوطني.

ينبغي للدول الأعضاء تعزيز المراقبة على أوضاع العمال المهاجرين الذين يعملون وفق اتفاقيات العمل الثنائية، وتعزيز السبل التي يمكن للعمال المهاجرين طلب المساعدة عبرها بغرض التقليل من استغلال العمال المهاجرين والاتجار بهم. وتشمل التدابير التي يمكن القيام بها بخصوص هذا الشأن، تشمل نشر ملحق العمل، والتواصل الوثيق مع دول الوجهة، ومراقبة أوضاع العمال المهاجرين بدول الوجهة. كما ينبغي للدول الأعضاء التأكد من مراقبة أوضاع المهاجرين العمال مراقبة موضوعية، وينبغي عدم تفويض مسؤولية المراقبة هذه إلى وكالات الاستخدام الخاصة أو المنظمات التي تمثل وكالات الاستخدام الخاصة تحت مظلتها، لأن هذا التفويض قد يؤدي إلى تضارب في المصالح وبالتالي إلى نظام مراقبة غير فعال.

على سكرتارية الإيقاد ومنظمة العمل الدولية القيام بأبحاث حول وكالات الاستخدام الخاصة والوسطاء الذين يُسهّلون هجرة اليد العاملة ذات المهارات المنخفضة بمنطقة الإيقاد مع التركيز على:

- جمع البيانات والمعلومات بشأن سوق العمل وتحديد الصناعات التي تحتاج إلى عمال والتي يمكنها أن تستفيد من زيادة حركة وهجرة اليد العاملة.
- اكتساب فهم أفضل للهجرة الموسمية والزراعة وعلاقتها بالأمن الغذائي وماهية الدعم الذي يمكن لدول الأعضاء أن تقدمه.
- تطوير فهم متماسك بخصوص هذه التدفقات وتنظيم المنظمات والوكالات التي تُسهّل هذه التدفقات وتعزيز حماية العمال المهاجرين ضمن هذه التدفقات.

الركيزة الثانية تحسين فرص الهجرة المنظمة لليد العاملة والعمل اللائق

المجال المواضيعي الأول: برامج حركة اليد العاملة من أجل دعم احتياجات سوق العمل

- ◀ ينبغي لجميع الدول الأعضاء تطوير منافذ إنترنت خاصة بالهجرة توفر معلومات عن:
 - أنواع التأشيرات المختلفة.
 - القواعد والأحكام التي تحكم الدخول والإقامة والتأسيس.
 - حقوق ومهام العمال المهاجرين.
 - حصول العمال المهاجرين على الخدمات مثل التعليم والصحة والضمان الاجتماعي والتمويل.
- ◀ على جميع الدول الأعضاء أن تعمل من أجل إتاحة طلبات التأشيرة عبر الإنترنت من خلال منافذ الشبكة هذه. وينبغي أن يشتمل موقع الإيقاد الإلكتروني على صفحة تحتوي على روابط تقود إلى منفذ الشبكة المُخصّصة للهجرة الخاصة بدولها الأعضاء.
- ◀ ينبغي لجميع الدول الأعضاء أن تفكر في توفير تأشيرات عند الوصول لمواطني الدول الأعضاء في الإيقاد من أجل تعزيز حركة اليد العاملة وفُرص تطوير الأعمال والاستثمار.
- ◀ ينبغي للدول الأعضاء في الإيقاد تضمين الأبعاد المتغيرة في بروتوكول حرية الحركة للسماح للدول الأعضاء المختلفة بالتحرك بسرعات مختلفة فيما يتعلق بالتكامل الإقليمي.
- ◀ ينبغي لدول الإيقاد الأعضاء مناقشة حصول اللاجئين على التوظيف ضمن إطار بروتوكول الإيقاد الخاص بحرية حركة الأشخاص بهدف تعزيز حصول اللاجئين على التوظيف في كل دول الإقليم وتنسيق المعايير والإجراءات ذات الصلة. ومثل هذه النقاشات ينبغي أن تستشهد بالمبادئ الإرشادية لمنظمة العمل الدولية بشأن وصول اللاجئين والأشخاص الآخرين النازحين قسرياً إلى سوق العمل، الصادرة في 2016.
- ◀ ينبغي للدول الأعضاء أن تُطوّر إستراتيجيات تبادل اليد العاملة ونقل المهارات ضمن الإقليم وأن تفكر في الشروع في تنفيذ مثل هذه المبادرات ضمن إطار بروتوكول الإيقاد الخاص بحرية حركة الأشخاص ومن خلال الترتيبات الثنائية. وفي هذا الخصوص ينبغي للدول الأعضاء أن تستفيد من التجارب السابقة في تبادل اليد العاملة وبرامج الهجرة المؤقتة مثل مبادرة الإيقاد التي كانت تقدم الدعم بالمساعدة الفنية للوزارات في جنوب السودان.

- ◀ ينبغي لسكرتارية الإيقاد مواصلة عقد المشاورات الإقليمية مع ممثلي القطاع الخاص والشركاء الاجتماعيين والعمال المهاجرين¹⁵ من أجل جمع معلومات لتطوير وتنفيذ نظام حرية الحركة الخاص بالإيقاد. لم تنجح عدة اتفاقيات متعلقة بحرية الحركة في إفريقيا لأنها كانت مُوجَّهة ومُفَصَّلة من حكومات الدول دون التشاور مع القطاع الخاص أو مع العمال المهاجرين الذين سوف يستخدمون في النهاية هذه الاتفاقيات للتنقل والعمل والاستثمار. ومن المهم استشارة هؤلاء الأطراف الفاعلين من أجل استيعاب المعوقات البيروقراطية وغيرها التي تحول دون هجرة اليد العاملة والتنقل والاستثمار.
- ◀ ينبغي لسكرتارية الإيقاد أن تكلف بإجراء دراسة تتناول الجوانب التالية:
 - التدفقات الحالية لهجرة اليد العاملة بين الدول الأعضاء في الإيقاد.
 - القطاعات والمِهَن التي يمكن زيادة هجرة اليد العاملة فيها.
 - فُرص تطوير تبادل اليد العاملة بين الدول الأعضاء في الإيقاد التي سوف تسمح بنقل المهارات.
 - عوائق هجرة اليد العاملة والحركة التي تواجه مواطني الدول الأعضاء في التدفقات الحالية.
 - تحديات الحماية في هذه التدفقات.
 - مكتسبات التنمية المُتَوَقَّعة من تعزيز هجرة اليد العاملة وحركتها.
- ◀ لا تُوجَد بيانات كافية عن تدفقات هجرة اليد العاملة لمواطني الدول الأعضاء في الإيقاد ضمن منطقة الإيقاد. ومن أجل تطوير نظام حرية حركة يخدم تحسين فُرص الهجرة القانونية لليد العاملة والعمل اللائق، من المهم فهم الحالة الراهنة وكيفية البناء عليها. وتُعتَبَر قاعدة الأدلة هذه مهمة أيضاً لإقناع السياسيين حتى يقدموا الدعم السياسي لنظام حرية الحركة المستقبلي ويوضحوا للعامة الفوائد المُتَوَقَّعة جنيها من وراء ذلك.
- ◀ ينبغي لجميع الدول الأعضاء إنشاء منافذ إنترنت خاصة بالاستثمار تحتوي على الشروط والأحكام التي تحكم الاستثمار إضافة إلى معلومات عن حوافز وفُرص الاستثمار.

المجال المواضيعي الثاني: المهام الداعمة للمشاركة في سوق العمل، بما فيها: إمكانية الحصول على المعلومات والتعليم والتدريب والاعتراف بالمهارات والخدمات المالية.

- ◀ ينبغي لسكرتارية الإيقاد تطوير نظام مُوَحَّدٍ لتمييز مهارات اللاجئين في جميع الدول الأعضاء في الإيقاد. ربما يفقد اللاجئون الوثائق التي تثبت مؤهلاتهم ويحتاجون إلى دعم خاص فيما يتعلق بالاعتراف بالمهارات.
- ◀ ينبغي لسكرتارية الإيقاد ومنظمة العمل الدولية التكليف بإجراء دراسة عن النماذج المختلفة التي يمكن اتباعها من أجل تنسيق الأنظمة التعليمية والاعتراف بالمهارات والاعتراف المتبادل بالمؤهلات في منطقة الإيقاد. كما ينبغي للدراسة أن تتحقق من الممارسات الناجحة وغير الناجحة في إقليم جماعة شرق إفريقيا حتى تتعلم الإيقاد من تجارب جماعة شرق إفريقيا وتبني أساساً متيناً في هذه المناطق.
- ◀ ينبغي لسكرتارية الإيقاد تنظيم تبادل إقليمي بين الدول الأعضاء في الإيقاد فيما يتعلق بالمناهج التعليمية والامتحانات والمعايير والشهادات واعتماد المؤسسات التعليمية والتدريبية علاوة على الاعتراف بالمهارات من أجل تمهيد الطريق للتنسيق بين هذه الأنظمة في دول الإقليم. وينبغي مناقشة الدراسة عند التبادل الإقليمي بهدف رسم معالم الطريق لتطوير آليات على مستوى الإيقاد

15 عموماً لا ينتسب العمال المهاجرون القانونيون إلى نقابات التجارة في منطقة الإيقاد، وعليه من المهم إيجاد طريقة لاستشارتهم إضافة إلى استشارة الشركاء الاجتماعيين، لأن العمال المهاجرين يواجهون شخصياً المعوقات البيروقراطية وغيرها من معوقات هجرة اليد العاملة، ويمكنهم تقديم رؤى مميزة بخصوص ما يحتاج إلى تغيير من أجل ازدهار حرية الحركة.

لتنسيق الأنظمة التعليمية والاعتراف بالمهارات والاعتراف المتبادل بالمؤهلات في منطقة الإيقاد.

وينبغي لسكترارية الإيقاد تنفيذ برنامج يشمل دول الإيقاد لرفع الوعي بشأن كيفية عمل نظام الإيقاد الخاص بحرية الحركة والفرص التي يقدمها، حالما يتم تبني بروتوكول الإيقاد الخاص بحرية حركة الأشخاص ويبدأ تطبيقه.

المجال المواضيعي الثالث: تعزيز التكامل والإدماج الاجتماعيين

ينبغي لسكترارية الإيقاد تنفيذ برنامج يشمل دول الإيقاد لرفع الوعي بشأن إسهامات العمال المهاجرين في منطقة الإيقاد وكيف أنّ نظام حرية الحركة المستقبلي يمكنه أن يعزز إسهامات العمال المهاجرين والفوائد التي يتوقع أن يقدمها نظام حرية الحركة.

الركيزة الثالثة تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسرهم

المجال المواضيعي الأول: حماية حقوق العمال المهاجرين

- ينبغي للدول الأعضاء تعزيز إنفاذ حقوق العمال المهاجرين بضمان ما يلي:
- أن تؤدي محاكم العمل وآليات تسوية النزاعات مهامها بالكامل وتتيح وصول المهاجرين إليها أسوة بالمواطنين.
- أن تؤدي مفوضيات حقوق الإنسان دورها في حماية حقوق العمال المهاجرين.
- توفير الحماية وآليات تسوية النزاعات للمهاجرين غير القانونيين.
- ينبغي للإيقاد ودولها الأعضاء التشاور بشأن الكيفية التي يمكن لبروتوكول الإيقاد الخاص بحرية الحركة أن يعزز حماية العمال المهاجرين في الإقليم، والآليات التي يجب تضمينها في البروتوكول لتنفيذ ذلك.

المجال المواضيعي الثاني: الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية

ينبغي لسكترارية الإيقاد عقد اجتماع إقليمي بشأن الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين والآليات الممكنة التي يمكن وضعها لنقل فوائد الضمان الاجتماعي ضمن إطار نظامها المستقبلي الخاص بحرية الحركة.

المجال المواضيعي الثالث: تفتيش أماكن عمل المهاجرين

- ينبغي للدول الأعضاء ضمان إجراء تفتيش العمل في جميع المناطق الواقعة ضمن حدودها مع تنظيمه بقانون العمل الوطني.
- ينبغي لسكترارية الإيقاد ومنظمة العمل الدولية دعم الدول الأعضاء من أجل العمل بتنسيق معايير العمل في الإقليم.

المجال المواضيعي الرابع: تسهيل الاستقبال والعودة

ينبغي لجميع الدول الأعضاء أن تضع أنظمة لإعلام العمال المهاجرين بحقوقهم وآليات تسوية النزاعات المتوفرة لديها. ومن الآليات الممكنة أن توفر للعمال المهاجرين هذه المعلومات عندما يتقدمون بطلب تراخيص العمل إضافة إلى ذلك ينبغي للدول الأعضاء أن توفر معلومات عند الوصول للعمال المهاجرين القادمين عند منافذ الدخول بما فيها حقوقهم والقيم الثقافية في الدول الأعضاء والحصول

على الخدمات مثل التعليم والصحة والخدمات المالية وآليات تسوية النزاعات المتوفرة لهم. وينبغي إدراج هذه المعلومات أيضاً في منافذ الإنترنت الخاصة بالهجرة والمواقع الإلكترونية للسفارات. من شأن مثل هذا النهج الشامل في نشر المعلومات أن يساعد على دمج العمال المهاجرين وحمايتهم.

◀ ينبغي للدول الأعضاء تضمين إستراتيجيات للعودة والإدماج في سياسات الهجرة أو هجرة اليد العاملة التي يجري تطويرها.

المصادر والمراجع

- Action Against Hunger. 2018. "Uganda hosts Africa's largest refugee population, but funding fails to match", 1 Nov. Available at: <https://www.actionagainsthunger.org/story/uganda-hosts-africas-largest-refugee-population-funding-fails-match> [22 Mar. 2019].
- Avis, H.; Herbert, S. 2016. Rapid fragility and migration assessment for Somalia: Rapid literature review (Birmingham, GSDRC).
- BBC News. 2018. "Somalia country profile", 4 Jan. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-africa-14094503> [21 Sep. 2018].
- BusinessTech. 2018. "The biggest economies in Africa", 10 Jul. Available at: <https://businesstech.co.za/news/finance/257337/the-biggest-economies-in-africa/> [16 Oct. 2018].
- Central Intelligence Agency (CIA). 2018a. "Ethiopia", in World Fact Book 2018 (Washington, DC). Available at: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/et.html> [16 Mar. 2018].
- . 2018b. "Kenya", in World Fact Book 2018 (Washington, DC). Available at: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/ke.html> [8 May 2018].
- . 2018c. "Sudan", in World Fact Book. Available at: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html> [27 Jul. 2018].
- . 2018d. "Uganda", in World Fact Book. Available at: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/et.html> [15 May 2018].
- Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW). 2018. Follow up letter from the Chairperson of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 26 Apr. Available at: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCMW%2fFUL%2fUGA%2f30988&Lang=en [21 May 2018].
- East African Employers Organisation (EAEO); East African Trade Union Confederation (EATUC). undated. "Joint position paper: Removing barriers on free movement of workers in the EAC region".
- East African Trade Union Confederation (EATUC). 2018. "Workshop to review progress of the Draft Social Security Portability Bill for the EAC, 23rd – 24th March 2018, Arusha Tanzania". Available at: <http://www.eatuc.org/news/197->

workshop-to-review-progress-of-the-draft-social-security-portability-bill-for-the-eac-23rd-24th-march-2018-arusha- tanzania [24 May 2018].

The Economist. 2016. “Djibouti, the superpowers’ playground”, 9 Apr. Available at: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2016/04/09/the-superpowers-playground> [29 Aug. 2018].

Eldin, A.G.; Ferede, T. 2018. Assessment of seasonal migration management system on the Sudan–Ethiopia border (GIZ).

Erasmus, E. 2019a. Djibouti: An assessment of labour migration and mobility governance (Addis Ababa, ILO).

—. 2019b. Ethiopia: An assessment of labour migration and mobility governance (Addis Ababa, ILO).

—. 2019c. Kenya: An assessment of labour migration and mobility governance (Addis Ababa, ILO).

—. 2019d. Somalia: An assessment of labour migration and mobility governance (Addis Ababa, ILO).

—. 2019e. South Sudan: An assessment of labour migration and mobility governance (Addis Ababa, ILO).

—. 2019f. Sudan: An assessment of labour migration and mobility governance (Addis Ababa, ILO).

—. 2019g. Uganda: An assessment of labour migration and mobility governance (Addis Ababa, ILO).

Ethiopian Diaspora Trust Fund (EDTF). 2018. “Frequently asked questions”. Available at: <https://www.ethiopiustrustfund.org/faq/> [13 Nov. 2018].

FanaBC. 2018. “Ethiopia, UAE ink bilateral labour agreement”, 19 Dec. Available at: <https://fanabc.com/english/2018/12/ethiopia-uae-ink-bilateral-labor-agreement/> [18 Mar. 2019].

Government of Kenya. 2014. Kenya Diaspora Policy (Nairobi).

Government of Uganda. 2015. Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – Consideration of reports submitted by States parties under article 73 of the Convention pursuant to the simplified reporting procedure – Initial reports of States parties due in 2004: Uganda (United Nations). Available at: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=UGA&Lang=EN [21 May 2018].

- Greenidge, K.S. 2015. "To and from the Horn of Africa: The case of intra-regional migration in South Sudan", in Horn of Africa Bulletin, July–August. Available at: <http://life-peace.org/hab/to-and-from-the-horn-of-africa-the-case-of-intra-regional-migration-in-south-sudan/> [16 Sep. 2018].
- Intergovernmental Authority on Development (IGAD). 2012. IGAD Regional Migration Policy Framework.
- . 2016. IGAD state of the region report: A popular version (Djibouti). Available at: <https://igad.int/documents/7-igad-state-of-the-region-v9/file> [21 Mar. 2019].
 - . 2017a. Djibouti Declaration on Refugee Education.
 - . 2017b. Draft Protocol on Free Movement of Persons in the IGAD Region.
 - . 2017c. Nairobi Comprehensive Plan of Action for Durable Solutions for Somali Refugees.
 - . 2017d. Nairobi Declaration on Durable Solutions for Somali Refugees and Reintegration of Returnees in Somalia.
 - . 2018. First Annual Progress Report on the implementation of the Nairobi Declaration and Plan of Action on Durable Solutions to Somali Refugees and Reintegration of Returnees in Somalia.
 - . 2019. Kampala Declaration on Jobs, and Self-reliance for Refugees, Returnees and Host Communities in the IGAD Region.
- International Labour Organization (ILO). 2006. ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration (Geneva).
- International Organization for Migration (IOM). 2011. Migration in Sudan: A country profile 2011 (Khartoum).
- . 2015a. Migration in Kenya: A country profile 2015 (Nairobi).
 - . 2015b. Migration in Uganda: A rapid country profile 2013 (Kampala).
 - . 2017. "National Conference on Youth Migration report March 2017". Available at: <http://sudan.iom.int/national-conference-youth-migration-report-march-2017> [6 Nov. 2018].
 - . 2018. Migration for Development in Africa (MIDA) Programme: Somali diaspora for the development of Somalia.
- Inter University Council for East Africa (IUCEA). 2013. "Overview of the IUCEA". Available at: https://www.iucea.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1:overview-of-theiucea&catid=81&Itemid=529 [1 May 2018].

- Isaacs, L. 2017. Remittances in ACP countries: Key challenges and way forward (Brussels, IOM). Kigozi, D. 2017. "The reality behind Uganda's refugee model", in Refugees Deeply, 30 May. Available at: <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/05/30/the-reality-behind-ugandas-glowing-reputation> [15 May 2018].
- Maastricht Graduate School of Governance (MGSOG). 2017a. Kenya migration profile: Study on migration routes in the East and Horn of Africa (Maastricht).
- . 2017b. Somalia migration profile: Study on migration routes in the East and Horn of Africa (Maastricht).
- Ministry of Labour and Social Affairs, Ethiopia 2017. 2015/16 Annual Labour Market Information Bulletin (Addis Ababa)
- Mixed Migration Centre. 2018. MMC East Africa & Yemen: Monthly trends analysis, July. Available at: <https://reliefweb.int/report/yemen/mmc-east-africa-yemen-monthly-trends-analysis-july-2018> [21 Sep. 2018].
- Mixed Migration Hub (MHUB). 2018. "Sudan", Country Brief, March. Available at: <http://www.mixedmigrationhub.org/wp-content/uploads/2018/05/Country-Profile-Sudan.pdf> [26 Jul. 2018].
- New Business Ethiopia. 2018. "Ethiopia allows payments in foreign currency", 30 Aug. Available at: <https://newbusinessethiopia.com/finance/ethiopia-allows-payments-in-foreign-currency/> [13 Nov. 2018].
- Njuki, C.; Abera, W. 2018. "Forced displacement and mixed migration challenges in the IGAD region", in ECDPM Great Insight, Vol. 7, No. 1. Available at: <https://ecdpm.org/great-insights/migration-moving-backward-moving-forward/displacement-migration-igad/> [22 Mar. 2019].
- Regional Mixed Migration Secretariat (RMMS). 2016a. "Djibouti country profile". Available at: <http://www.regionalmms.org/images/CountryProfile/Djibouti/DjiboutiCountryProfile.pdf> [29 Aug. 2018].
- . 2016b. "Ethiopia country profile". Available at: <http://www.regionalmms.org/index.php/country-profiles/ethiopia> [16 Mar. 2018].
- . 2016c. "Somalia country profile". Available at: <http://www.regionalmms.org/images/CountryProfile/Somalia/Somalila-SomalilandCountryProfile.pdf> [21 Sep. 2018].
- . 2016d. "South Sudan country profile". Available at: <http://www.regionalmms.org/index.php/country-profiles/south-sudan> [16 Sep. 2018].
- . 2016e. "Uganda country profile". Available at: <http://www.regionalmms.org/index.php/country-profiles/> [15 May 2018].

- . 2017a. Weighing the risks: Protection risks and human rights violations faced by migrants in and from East Africa, RMMS Briefing Paper No. 5.
- . 2017b. “Kenya country profile”. Available at: <http://www.regionalmms.org/index.php/country-profiles/kenya> [8 May 2018].
- Sawere, V. 2016. “Movement of services providers in the EAC – Review of what is happening and lessons for the TFTA and CFTA”, 19 May. Available at: <https://www.tralac.org/discussions/article/9700-movement-of-services-providers-in-the-eac-review-of-what-is-happening-and-lessons-for-the-tftand-cfta.html> [1 May 2018].
- Trade Mark East Africa. 2017. “The experience of cross border travel using national IDs”, 12 Jan. Available at: <https://www.trademarkea.com/news/the-experience-of-cross-border-travel-using-national-id/> [25 May 2018].
- Uganda Association for External Recruitment Agencies (UAERA). 2017. Code of Conduct. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2018a. “Ethiopia”, in Global Compact on Refugees Platform. Available at: http://www.globalcrrf.org/crrf_country/eth/ [22 Mar 2019].
- 2018b. “Somalia: 1–30 June 2018”, factsheet. Available at: <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Somalia%20Fact%20Sheet%20%20-1-30%20June%202018.pdf> [21 Sep 2018].
- . 2018c. “March 2018 global update on the Comprehensive Refugee Response Framework”, Global CRRF Update (Geneva). <http://www.unhcr.org/5ad5a9937.pdf> [9 May 2018].
- . 2019a. “UNHCR Global Focus: Sudan”. Available at: http://reporting.unhcr.org/node/2535#_ga=2.233512605.247982401.1553236588-664760067.1552743724.
- . 2019b. “UNHCR welcomes Ethiopia law granting more rights to refugees”, 18 Jan. Available at: <https://www.unhcr.org/news/press/2019/1/5c41b1784/unhcr-welcomes-ethiopia-law-granting-rights-refugees.html> [16 Mar. 2019].
- Wasalumbi-Mapanga, G.; Bakunda, G. 2013. An assessment of the implementation of the EAC Common Market Protocol Commitments on the Free Movement of Workers, technical paper commissioned by the East African Business Council and the East African Employer’s Organisations.
- World Bank. 2016. “Agriculture drives Uganda’s success in reducing poverty”, 20 Sep. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/09/20/agriculture-drives-ugandas-success-in-reducing-poverty> [15 May 2018].
- . 2018a. “Djibouti data”. Available at: <https://data.worldbank.org/country/djibouti> [27 Aug. 2018].

- . 2018b. “The World Bank in Ethiopia”. Available at: <http://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/overview> [16 Mar. 2018].
- . 2018c. “Somalia data”. Available at: <https://data.worldbank.org/country/somalia> [20 Sep. 2018].
- . 2018d. “Somalia overview”. Available at: <https://www.worldbank.org/en/country/somalia/overview> [20 Sep. 2018].
- . 2018e. “Classifying countries by income”. Available at: <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/the-classification-of-countries-by-income.html> [23 Mar. 2019].
- . 2018f. “Sudan data”. Available at: <https://data.worldbank.org/country/sudan> [25 Jul 2018].
- . 2018g. “South Sudan data”. Available at: <https://data.worldbank.org/country/south-sudan> [16 Sep. 2018].
- . 2019a. “Ethiopia data”. Available at: <https://data.worldbank.org/country/ethiopia> [23 Mar. 2019].
- . 2019b. “Kenya data”. Available at: <https://data.worldbank.org/country/kenya> [23 Mar. 2019]. Zetter, R.; Ruaudel, H. 2016. Refugees right to work and access to labor markets: An assessment (KNOMAD).

ملحق 1: النتائج الرئيسية من منطقة الإيقاد

الركيزة الأولى: تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة

المجال المواضيعي الأول: المقدرة على جمع بيانات هجرة اليد العاملة وتحليلها ومشاركتها

بلغت الدول الأعضاء مراحل مختلفة في تطوير أنظمة معلومات سوق العمل. وهي بحاجة إلى تقوية قاعدة الأدلة لتعزيز هجرة اليد العاملة في منطقة الإيقاد بتدعيم أنظمة معلومات سوق العمل ومشاركة تحليلات سوق العمل على المستوى الإقليمي وتعزيز البيانات والبحوث المتعلقة بتدفقات هجرة اليد العاملة بين أعضاء دول الإيقاد وكيفية إمكانية تطويرها. وينبغي على جميع الدول الأعضاء تحليل وتطبيق البيانات الموجودة المتعلقة بالهجرة وسوق العمل من أجل تطوير سياسات هجرة اليد العاملة.

المجال المواضيعي الثاني: تنسيق هجرة اليد العاملة

في بعض الدول الأعضاء، تم إنشاء الآليات الوطنية للتنسيق بشأن الهجرة وهي تحدد معالم تطوير سياسات الهجرة، بينما تعمل دول أخرى من أجل تأسيس آلية وطنية للتنسيق بشأن الهجرة. وينبغي إجراء حوار أشمل على المستوى دون الوطني يتناول جميع أبعاد هجرة اليد العاملة. ويمكن للآليات الوطنية للتنسيق بشأن الهجرة تسهيل مثل هذا الحوار، وصياغة إجراءات سياسات هجرة اليد العاملة، والمساعدة في حوكمة هجرة اليد العاملة الوطنية والإقليمية. وأرست المشاورات ثلاثية الأطراف في معظم الدول الأعضاء، كما ينبغي إرساؤها على مستوى الإيقاد.

المجال المواضيعي الثالث: المقدرة على صياغة السياسات وتنفيذها

يُنْتَظَرُ من الدول الأعضاء تبني سياسات هجرة أو هجرة اليد العاملة، لكن بعضها لديه مسودة سياسة هجرة أو اتخذت خطوات نحو تطوير سياسة هجرة اليد العاملة. وعموماً لا تزال أهداف سياسة هجرة اليد العاملة متفرقة في أطر عدة قوانين وسياسات، وبحاجة إلى تعريفها تعريفاً أوضح وتضمينها في خطط التنمية الوطنية. ولم توقع أي من الدول الأعضاء على جميع المعاهدات الدولية المتعلقة بحماية المهاجرين. والاتفاقيات الثنائية المتعلقة باليد العاملة الموقعة مع دول الشرق الأوسط والخليج بدأت في الظهور في الإقليم من أجل تعزيز حماية العمال المهاجرين.

المجال المواضيعي الرابع: تنظيم ممارسات وكالات الاستخدام

تمثل عقود التوظيف أساساً لتحديد التزامات ومسؤوليات أصحاب العمل والعمال في جميع الدول الأعضاء. وتسمح بعض الدول الأعضاء بعقود التوظيف الشفهية، وهي أصعب في تنفيذها مقارنة بعقود التوظيف المكتوبة. لدى جميع الدول الأعضاء نظام ترخيص لوكالات الاستخدام الخاصة التي تُسهّل الهجرة العالمية لليد العاملة، ومعظمها عملت على تعزيز وكالات الاستخدام الخاصة هذه لمعالجة تقارير إساءة المعاملة والاستغلال في تدفقات هجرة اليد العاملة إلى دول الشرق الأوسط والخليج. وتتلقى تدفقات العمال المهاجرين تدريباً قبل المغادرة في عدد من الدول الأعضاء لتعزيز حمايتهم.

الركيزة الثانية: تحسين فرص تنظيم هجرة العاملة والعمل اللائق

المجال المواضيعي الأول: برامج حركة اليد العاملة من أجل دعم احتياجات سوق العمل

لا تزال قوانين الدول الأعضاء المتعلقة بالدخول والعمل والإقامة والاستقرار متفرقة بين عدة قوانين وأطر سياسات، وينبغي لكل دولة من الدول الأعضاء تبسيطها وتضمينها في وثيقة سياسة واحدة ومنفذ شبكة إنترنت واحد. إذ أنّ منافع شبكة الإنترنت التي تحتوي على هذه المعلومات وتتيح التقديم لتأشيرات بعينها بدأت في الظهور باعتبارها توجّهاً إيجابياً في الإقليم. وفي جميع الدول الأعضاء، تُخصّص وظائف محددة للمواطنين، ولا تزال إستراتيجيات نقل المهارات بحاجة إلى تعزيز، وكذلك إستراتيجيات جذب العمال المهاجرين لملء فجوات المهارات، بما فيها برامج هجرة اليد العاملة المؤقتة، وهي غير كافية إلى حدٍّ كبير. وتعمل جميع الدول الأعضاء من أجل إشراك مغتربيها المعنيين في تنميتها الوطنية.

المجال المواضيعي الثاني: المهام الداعمة للمشاركة في سوق العمل، بما فيها: إمكانية الحصول على المعلومات، والتعليم، والتدريب، والاعتراف بالمهارات، والتمويل.

يمكن للعمال المهاجرين الحصول على التعليم وفرص التدريب على نفقاتهم الخاصة، علاوة على التعامل مع المؤسسات المالية الخاصة. وينبغي تعزيز السياسات التي تُسهّل التحويلات المالية، وتُحسّن أنظمة الاعتراف بالمهارات، وهي موجودة في غالبية الدول الأعضاء.

المجال المواضيعي الثالث: تعزيز الإدماج والتكامل الاجتماعيين

تبذل الدول الأعضاء مجهودات عديدة لدمج اللاجئين، لكن ليس تحديدًا العمال المهاجرين. وتسمح جميع الدول الأعضاء للعمال المهاجرين باصطحاب أزواجهم وأطفالهم، وهذا يتطلب وثائق هجرة بعينها. ويُطلب من أعضاء أسر العمال المهاجرين تراخيص عمل من أجل الحصول على التوظيف. ويمكن لأطفال العمال المهاجرين دخول النظام التعليمي الوطني، وهذا يتطلب وثائق هجرة بعينها.

الركيزة الثالثة: تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسرهم

المجال المواضيعي الأول: حماية حقوق العمال المهاجرين

عموماً تنطبق قوانين العمل الوطنية على العمال المهاجرين القانونيين أيضاً. ولدى جميع الدول الأعضاء آليات لتطبيق حقوق الإنسان، مثل مفوضيات حقوق الإنسان، لكن فعاليتها ووعيتها بحقوق الإنسان بحاجة إلى تعزيز. وتُعتبر العمالة القسرية محظورة في كل الدول الأعضاء، ولكن هناك حاجة إلى تعزيز مساعدة ضحايا الاتجار بالبشر وآليات الإحالة ذات الصلة في جميع الدول الأعضاء.

المجال المواضيعي الثاني: الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية

في جميع الدول الأعضاء قوانين الحماية الاجتماعية التي تنطبق على العمال الوطنيين تنطبق أيضاً على العمال المهاجرين القانونيين ما عدا القوانين التي تنطبق على القطاعات المخصصة للمواطنين مثل الخدمة العامة. لكن ليس من الواضح إلى أي مدى يتم تطبيق هذه الحماية. ومعظم الدول الأعضاء التي لديها برامج رعاية اجتماعية قومية، لا تسمح إلا لفئات معينة من المهاجرين بالانضمام إليها. بينما تملك جيبوتي وحدها بعض الآليات لنقل فوائد الضمان الاجتماعي.

المجال المواضيعي الثالث: تفتيش أماكن عمل المهاجرين

يعاني تفتيش العمل نقصاً كبيراً في الموارد في كل دول الإقليم. وبينما تقدم جميع الدول الأعضاء تقارير تفيد بأن أماكن عمل المهاجرين يجري تفتيشها، فإن التفتيش بحاجة إلى تعزيز.

المجال المواضيعي الرابع: تسهيل الاستقبال والعودة

لا تُوفّر أي دولة من الدول الأعضاء تدريباً عند الوصول للعمال المهاجرين الوافدين، وينبغي -على الأقل- أن تُوفّر لهم عند وصولهم معلومات عن حقوقهم والقيم الثقافية في الدول الأعضاء والحصول على الخدمات كالتهذيب والصحة والتمويل إضافة إلى آليات تسوية النزاعات المتوفرة لديها.

لم تُطوّر إستراتيجيات لعودة المهاجرين ودمجهم في غالبية الدول الأعضاء، ويمكن أن تكون هذه الإستراتيجيات جزءاً من سياسات الهجرة وهجرة اليد العاملة التي يجري تطويرها.

ملحق 2. الممارسات الجيدة من منطقة الإيقاد

الركيزة الأولى: تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة

- نظام معلومات سوق العمل الكيني يتيح للعامة تحليلًا محدثًا لسوق العمل وهو متاح على الإنترنت <https://www.labourmarket.go.ke>
- تستخدم يوغندا النتائج الأخيرة لمسح القوة العاملة من أجل تطوير خطة الموارد البشرية التي يُخطط لها بحلول 2040، والمهارات المتوفرة والتي عليها طلب وفائض العرض على المستوى المهني. وسوف تساعد خطة الموارد البشرية على التعرف على فجوات المهارات وتُسهّل توظيف العمال المهاجرين في يوغندا لملء هذه الفجوات. ويُتوقع أن تُوفّر خطة الموارد البشرية قاعدة بيانات من أجل فتح قطاعات بعينها لليد العاملة المهاجرة والتطرق للمخاوف المتعلقة بإغراق سوق العمل الوطني باليد العاملة.
- في إثيوبيا، تشارك منظمات نقابات التجارة في قوة مهام مكافحة الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين التي تعمل كآليتها الوطنية للتنسيق بشأن الهجرة.
- في كينيا ويوغندا تتمتع الآلية الوطنية للتنسيق بشأن الهجرة بسيطرة حكومية قوية ومؤسسة تأسيساً جيداً.
- في جنوب السودان وُسّعت اللجنة القومية للأجانب لتؤدي دور آلية وطنية للتنسيق بشأن الهجرة وأدّت دوراً محورياً في تطوير مسودة سياسة الهجرة في البلاد.
- المشاورات الثلاثية مستقرة جيداً في إثيوبيا وكينيا والسودان ويوغندا.
- أرست يوغندا هدف سياستها المتعلقة بهجرة اليد العاملة -توظيف مواطنيها بالخارج- في عدد من وثائق السياسات، بما فيها مسودة سياسة الهجرة، ورؤية 2040، وخطة التنمية القومية الثانية 2015-2016/2019-2020، وخطة قطاع التنمية الاجتماعية 2015-2016/2019-2020.
- يجري تطوير اتفاقيات ثنائية متعلقة باليد العاملة في دول الإقليم، بوصفها وسيلة لتعزيز حماية العمال المهاجرين.
- نشرت كينيا ملحقين عماليين في البعثات الكينية في قطر والسعودية والإمارات من أجل تعزيز حماية عمالها المهاجرين في دول الوجهة هذه.
- انضمت كينيا لاتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (مراجعة)، 1949 (رقم 97).
- انضمت كينيا ويوغندا لاتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، 1975 (رقم 143).
- انضمت يوغندا للاتفاقية الدولية بشأن حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، 1990.
- انضمت إثيوبيا لاتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن وكالات الاستخدام الخاصة، 1997 (رقم 181).
- ساهمت في كينيا عدة وكالات حكومية ووكالات استخدام خاصة في تطوير قانون عمل وكالات الاستخدام الخاصة الصادر في 2016، الذي يهدف إلى إرساء نظام لتنظيم وكالات الاستخدام الخاصة. إضافة إلى ذلك، كان للشركاء الاجتماعيين تأثير في تنظيم وكالات الاستخدام الخاصة. وتتضمن توصياتهم -التي نفذتها الحكومة- إلغاء تسجيل وكالات الاستخدام الخاصة حتى يتم التحري منها كافة، وإرسال الملحقين العماليين إلى دول الشرق الأوسط.
- يجري ترخيص وكالات الاستخدام الخاصة في يوغندا عبر الإنترنت من خلال نظام معلومات إدارة التوظيف الخارجي، الذي يشتمل أيضاً على قائمة بوكالات الاستخدام الخاصة المُعتمّدة والمُتحرّى عنها والوظائف بالخارج التي يمكن لليوغنديين التقدم لها.
- المادة 7 من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 181 تطالب وكالات الاستخدام الخاصة بألا تفرض على العمال أي رسوم أو نفقات أخرى بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أو كلياً أو جزئياً. وينص الإطار القانوني الجيبوتي الذي ينظم وكالات الاستخدام الخاصة على هذا (المرسوم MTRA/PR/103-Decree N° 2018، المادة 18).

الركيزة الثانية: تحسين فرص الهجرة القانونية لليد العاملة والعمل اللائق

- توفر دول جيبوتي وإثيوبيا وكينيا ويوغندا معلومات في بعض التأشيرات المتاحة عبر الإنترنت من خلال منافذ الشبكة على الإنترنت، وتُوجد تأشيرات بعينها يمكن التقديم لها عبر هذه المنافذ.
- قدمت إثيوبيا وكينيا سياسة «الحصول على التأشيرة عند الوصول» لكل الأفارقة¹⁶، الأمر الذي يُتوقع أن يساعد حركة اليد العاملة ونمو الأعمال التجارية.
- يمكن لمواطني كينيا ويوغندا التمتع بالسفر دون تأشيرة بين الدولتين ويمكنهم السفر باستخدام بطاقات الهوية الوطنية.
- تتيح دول جيبوتي وإثيوبيا وكينيا وجنوب السودان ويوغندا للاجئين الدخول إلى أسواق العمل الخاصة بها.
- يجري تبادل اليد العاملة على هيئة تبادل الأساتذة بين جامعة جيبوتي وجامعة نيروبي وجامعة الصومال.
- في جنوب السودان، جلبت مبادرة من الإيقاد مساعدين فنيين من إثيوبيا وكينيا ويوغندا لتوفير بناء القدرات للوزارات في جنوب السودان.
- تنفذ جيبوتي برنامج هجرة دائرية إلى كندا.
- تسمح دول جيبوتي وكينيا وجنوب السودان بالجنسية المزدوجة، مما يشجع هجرة العودة أو الهجرة الدائرية.
- في الصومال نجح برنامج منظمة الهجرة الدولية بشأن الهجرة من أجل التنمية في إفريقيا MIDA في إشراك المغتربين للمساهمة بمعارفهم ومهاراتهم من أجل الصومال، منذ 2009.
- يعمل الصندوق الائتماني للمغتربين الإثيوبيين -وهو منظمة غير ربحية- مع الحكومة الإثيوبية على إشراك المغتربين في مشروعات اجتماعية واقتصادية في إثيوبيا، مثل تطوير منشآت الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي ومشاريع التنمية الزراعية.
- يُشرك المغتربون في كينيا عبر برامج الإرشاد التي تتضمن أكاديميين مغتربين، بالشراكة مع الجامعات المحلية.
- بدأت تظهر في دول الإقليم المراكز المتكاملة للاستثمار التي تضم في مكان واحد عدة وكالات حكومية يحتاج المستثمرون إلى الوصول إليها. بدأت هذه المراكز تظهر في جيبوتي وإثيوبيا وكينيا ويوغندا، وغالباً ما تكون لديها منافذ استثمارية على شبكة الإنترنت من أجل دعم خدماتها.
- في جنوب السودان تعمل وزارة النوع والطفل والرعاية الاجتماعية مع اتحاد سيدات الأعمال جنوب السودان من أجل تقديم التدريب والمعلومات للتجار اللاتي يعملن في التجارة عبر الحدود على نطاق صغير بشأن الأحكام والقوانين التي تحكم التجارة عبر الحدود بما فيها سياسات الضرائب والإجراءات المتبعة عند الحدود وقوانين الجمارك ورسوم السلطات المحلية، مثلما في نيمولي نقطة عبور الحدود مع يوغندا.
- أصدرت كينيا بدعم من إجراءات دول إفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادي والاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة ACP-EU Migration Action -كُتبت للمغتربين في 2017 بعنوان أرسل المال واستثمر في كينيا: دليل التحويلات المالية والاستثمارات للمغتربين. يقدم نصائح بشأن العوامل التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند اختيار مقدم خدمات التحويلات المالية ويحدد عدة مقدي خدمات مالية يمكن الاختيار منهم.
- في جنوب السودان يسمح قانون الجنسية للعام 2011 للمهاجرين بالحصول على جنسية جنوب السودان بالزواج من شخص جنوب سوداني مع الاحتفاظ بجنسيات بلدانهم الأصلية (المادة 13). كما يمكن الحصول على جنسية جنوب السودان بالإقامة المستمرة 10 سنوات (المادة 10) أو بأن يمنحها الرئيس لشخص خدم المصلحة الوطنية للبلاد.
- تَبَنَّت جيبوتي قانون لجوء جديد في 2017 يعطي اللاجئين الحقوق نفسها على غرار المواطنين التي تشمل الحصول على التعليم والتوظيف وحرية التنقل والحق في افتتاح عمل تجاري والحصول على رعاية صحية مجانية (إذا عجزوا عن تحمل نفقاتها) والاستفادة من نظام الضمان الاجتماعي، الذي يشمل التحويلات النقدية.
- تَبَنَّى البرلمان الإثيوبي مراجعات لقانون اللجوء الخاص به في يناير 2019، التي تتيح للاجئين الحصول على تراخيص العمل والتعليم الأساسي ورخص القيادة والخدمات المالية الوطنية مثل التعاملات المصرفية والحق في التسجيل القانوني للمناسبات الشخصية مثل الولادة والزواج.

16 في إثيوبيا، لا يُمنَح إلا السياح تأشيرات عند الوصول. التأشيرات عند الوصول لحضور اجتماعات الاتحاد الإفريقي مثال للاستثناء من هذه القاعدة. وفي كينيا، ما يزال الإريتريون واللبيون والصوماليون غير قادرين على الحصول على التأشيرات عند الوصول.

- في جنوب السودان يُسمَحُ للاجئين الذين يحملون شهادات أصدرتها وزارة التعليم العام والإرشاد بالحصول على تعليم عالٍ مجاني. إضافة إلى أنَّ قانون اللجوء 2012، يسمح للاجئين طلب جنسية جنوب السودان عبر التجنيس.
- في السودان تعاونت الحكومة والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لوضع آليات اعتماد على النفس للاجئين والتي تشمل السماح للاجئين بالعمل في الأراضي الزراعية.
- تمثل يوغندا أكبر دولة مستضيفة للاجئين في إفريقيا وتتيح للاجئين الحصول على الأراضي.

الركيزة الثالثة: تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسرهم

- تُعتَبَرُ العمالة القسرية محظورة في جميع الدول الأعضاء كما هو مشار إليه في دساتيرها وأوقوانين العمل الخاصة بها.
- مكتب الصومال الخاص بالمبعوث الخاص لحقوق الأطفال واللاجئين مُكَلَّفٌ بالدفاع عن حقوق اللاجئين الصوماليين على المستويين الإقليمي والدولي وتقديم النصح لحكومة الصومال بشأن مشكلات الهجرة.
- تقدم المفوضية اليوغندية لحقوق الإنسان نموذجاً إيجابياً بمعالجة الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان بصرف النظر عمّا إذا كان وضع المهاجرين في يوغندا قانونياً أو غير قانوني.
- انضمت دول جيبوتي وإثيوبيا وكينيا والسودان إلى بروتوكول الأمم المتحدة لمنع الاتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال وقمعه والمعاقبة عليه الملحق باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية 2000، UNTOC، وطورت قوانين مناهضة للاتجار بالبشر.
- في كينيا يمكن لجميع العمال المهاجرين قانونياً بما فيهم الذين يعملون لحسابهم الخاص المشاركة في الصندوق القومي للضمان الاجتماعي.
- تملك جيبوتي بعض الآليات لإمكانية نقل فوائد الضمان الاجتماعي.
- في جيبوتي وإثيوبيا وكينيا ويوغندا يحصل بعض العمال الراغبين في الهجرة على معلومات بشأن حقوقهم وظروفهم في دولة الوجهة من خلال التدريب قبل المغادرة.
- اعتمدت إثيوبيا في 2019 توجيهات بشأن إعادة الإدماج توفر إطار سياسة لبرامج العودة وإعادة الإدماج.
- تشمل جهود الصومال في معالجة تحدي النزوح الداخلي وإعادة دمج العائدين - تطوير مسودة سياسة قومية بشأن اللاجئين العائدين والنازحين داخلياً في 2018، وخطة العمل الوطنية بشأن الحلول الدائمة للصوماليين العائدين والنازحين 2018-2020. وتشمل أهداف خطة العمل تعزيز مقدرة الهياكل المدنية في مناطق العودة، والعودة الآمنة وبسط الأمن بالتساوي بين جميع الصوماليين الذين يعيشون في مناطق العودة.

ملحق 3. المعاهدات والبروتوكولات ذات الصلة التي انضمت إليها الدول الأعضاء في الإيقاد

اسم المعاهدة	جيبوتي	إثيوبيا	كينيا	الصومال	جنوب السودان	السودان	يوغندا
معاهدة الأمم المتحدة							
ICRMW							✓
اتفاقيات منظمة العمل الدولية							
C097			✓				
C143			✓				✓
C181		✓					
بروتوكول UNODC							
بروتوكول UNTOC TIP	✓	✓	✓			✓	

المفتاح

ICRMW – الاتفاقية الدولية بشأن حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم

C097 – اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، 1949 (رقم 97)

C143 – اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، 1975 (رقم 143)

C181 – اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، 1997 (رقم 181)

بروتوكول UNTOC TIP - بروتوكول الأمم المتحدة لمنع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وقمعه والمعاقبة عليه الملحق باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المُنظمة العابرة للحدود الوطنية، 2000

ملحق 4. الإطار التحليلي

الركيزة الأولى: تعزيز حوكمة هجرة اليد العاملة

المجال المواضيعي الأول: المقدرة على جمع بيانات هجرة اليد العاملة وتحليلها ومشاركتها

معلومات وبيانات سوق العمل: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

1.5 إرساء أنظمة وهياكل لتحليلات سوق العمل الدورية والمواضيعية تأخذ في الاعتبار المشكلات المتعلقة بالنوع والتي تشمل:

1.1.5 الأبعاد القطاعية والمهنية والإقليمية المتعلقة بنقص اليد العاملة وأسبابه، والمشكلات ذات الصلة المتعلقة بالمعروض من اليد العاملة.

2.1.5 نقص اليد العاملة الماهرة في دول المنشأ ودول الوجهة سواء، وتشمل القطاعات العامة والقطاعات الصحية والتعليمية.

3.1.5 الأثر طويل المدى للاتجاهات الديمغرافية - لا سيما التقدم في السن والنمو السكاني - على الطلب على اليد العاملة والمعرض منها.

جمع وتحليل بيانات هجرة اليد العاملة، وتطبيقها على سياسة هجرة اليد العاملة: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

1.3 تطوير مقدرة الحكومة وهياكلها لجمع بيانات هجرة اليد العاملة وتحليلها، بما فيها البيانات المُصنَّفة حسب الجنس وغيرها، وتطبيقها على سياسة هجرة اليد العاملة.

مشاركة معلومات سوق العمل وبيانات هجرة اليد العاملة وتحليلها على المستوى الإقليمي: إرشادات

إطار سياسة الإيقاد بشأن الهجرة الإقليمية

2.4 التعاون الإقليمي وتنسيق سياسات هجرة اليد العاملة

استراتيجيات موضوعة بها:

4. الجمع الروتيني للبيانات وتحليلها وتبادلها بشأن تدفقات اليد العاملة ومخزونها واحتياجاتها المتعلقة بالمعروض من اليد العاملة إزاء دول الطلب على اليد العاملة في الإيقاد للتخلص من التفاوت بين الطلب والمهارات المتوفرة وعمل التقييم الملائم للمهارات.

المجال المواضيعي الثاني: تنسيق هجرة اليد العاملة

تنسيق هجرة اليد العاملة على المستوى الوطني والإقليمي والقاري: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

2.2 تطوير التنسيق والحوار بين الحكومات بشأن سياسة هجرة اليد العاملة، بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني ومنظمات العمال المهاجرين.

5.2 إرساء آليات للمشاورات الثلاثية على المستوى الإقليمي والدولي والمتعدد الأطراف.

5.3 جمع وتبادل ملفات الممارسات الجيدة في هجرة اليد العاملة على نحو مستمر.

7.4 إرساء آلية لضمان التنسيق والتشاور فيما بين جميع الوزارات والسلطات والأجسام ذات الصلة بهجرة اليد العاملة.

إطار سياسة الإيقاد بشأن الهجرة الإقليمية

1.4 السياسات القومية المتعلقة بهجرة اليد العاملة، الهياكل والتشريع
إستراتيجيات موصى بها:

10. إرساء آليات حوار اجتماعي رسمية وطنية وعلى مستوى الإيقاد لمعالجة مشكلات هجرة اليد العاملة (بما فيها الحماية الاجتماعية وفوائد الضمان الاجتماعي والتأمين وتعويضات العمل بسبب الإصابة ومعاش تقاعد كبار السن للعمال المهاجرين أثناء عملهم بالخارج أو عند عودتهم إلى بلدانهم الأصلية).

2.4 التعاون والتنسيق الإقليمي بشأن سياسات هجرة اليد العاملة
إستراتيجيات موصى بها:

3. عقد حوارات منتظمة فيما بين دول الإيقاد الأعضاء، وبينها وبين الدول الأعضاء في الجماعات الاقتصادية الإقليمية المتجاورة من أجل تعزيز التواصل بين دول المنشأ ودول العبور ودول الوجهة من خلال مراجعات السياسات والتشريعات الوطنية.

المجال المواضيعي الثالث: المقدرة على صياغة السياسات وتنفيذها

تطوير سياسة هجرة اليد العاملة وتنفيذها: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

2.4 ضمان الانسجام بين سياسات هجرة اليد العاملة والتوظيف والتعليم والسياسات الوطنية الأخرى، إدراكاً للتعقيدات الاجتماعية والاقتصادية الكثيرة المتصلة بهجرة اليد العاملة ومن أجل تعزيز توفير العمل اللائق للجميع والتوظيف الكامل المنتج الذي يتم اختياره بحرية.

8.4 ضمان أن تكون هناك هياكل وآليات بعينها ضمن هذه الوزارات تملك الكفاءات والمقدرات على تطوير سياسات هجرة اليد العاملة وصياغتها وتنفيذها، بما فيها -حيثما أمكن- وحدة خاصة للمشكلات المتعلقة بالعمال المهاجرين.

2.15 توسيع تحليلات مساهمة هجرة اليد العاملة والعمال المهاجرين إلى اقتصادات دول الوجهة، بما فيها إيجاد فرص العمل وتكوين رأس المال وتغطية الضمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية.

سياسات تحمي حقوق العمال المهاجرين، تشمل الاتفاقيات الثنائية بشأن اليد العاملة والسياسات التي تراعي الاعتبارات الجنسانية: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

4.4 تنفيذ سياسات تضمن معالجة مَوَاطِن ضعف محددة تواجهها مجموعات بعينها من العمال المهاجرين، بما فيهم العمال أصحاب الوضع غير القانوني.

5.4 ضمان أن تراعي سياسات هجرة اليد العاملة الاعتبارات الجنسانية وتعالج المشكلات والإساءات التي تواجهها النساء أثناء الهجرة.

3.5 إرساء سياسات وإجراءات لتسهيل حركة العمال المهاجرين - حيثما كان ذلك مناسباً- من خلال الاتفاقيات الثنائية أو الإقليمية أو متعددة الأطراف.

المصادقة على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بهجرة اليد العاملة وإدراجها في القوانين الوطنية: إرشادات

إطار سياسة الإيقاد بشأن الهجرة الإقليمية

1.4 السياسات الوطنية المتعلقة بهجرة اليد العاملة، الهياكل والتشريعات
سياسات موصى بها:

1. ترويج توقيع الاتفاقيات الدولية المتعلقة باليد العاملة والمصادقة عليها وإدراجها في القوانين الوطنية (مثل اتفاقيات منظمة العمل الدولية [اتفاقية الهجرة من أجل العمل (مراجعة)، 1949 رقم 97، واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) 1975 رقم 143، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، 1990). وذلك من خلال التشريعات الوطنية.

المجال المواضيعي الرابع. تنظيم ممارسات وكالات الاستخدام

عقود التوظيف: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

3.10 تعزيز إرساء عقود التوظيف الكتابية لتكون أساساً لتحديد الالتزامات والمسؤوليات وآلية لتسجيل مثل هذه العقود حيثما تكون ضرورية من أجل حماية العمال المهاجرين.

3.13 ضمان حصول العمال المهاجرين على عقود توظيف واضحة وقابلة للتنفيذ.

الترخيص ومراقبة وكالات الاستخدام الخاصة: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

1.13 اشتراط أن تعمل خدمات التوظيف والتنسيق وفقاً لنظام قياسي مُوحَّد للترخيص أو التصديق يُؤَسَّس بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال.

2.13 اشتراط أن تحترم خدمات التوظيف والتنسيق مبادئ وحقوق العمال المهاجرين.

3.13 العمل من أجل تنفيذ التشريعات والسياسات التي تشتمل على آليات وعقوبات فعالة من أجل ردع الممارسات غير الأخلاقية، بما فيها أحكام لحظر وكالات الاستخدام الخاصة المشاركة في ممارسات غير أخلاقية وتعليق أو سحب تراخيصها في حال ارتكابها لأي انتهاك.

رسوم التوظيف والتنسيق: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

7.13 اشتراط ألا يتحمل العمال المهاجرون رسوماً أو مدفوعات أخرى مباشرة أو غير مباشرة مقابل التوظيف والتنسيق.

الركيزة الثانية: تحسين فرص الهجرة القانونية لليد العاملة والعمل اللائق

المجال المواضيعي الأول: برامج حركة اليد العاملة من أجل دعم إحتياجات سوق العمل

شروط وأحكام تحكم هجرة اليد العاملة وحركتها: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

2.5 إرساء سياسات شفافة متعلقة بتقديم العمال المهاجرين للعمل وتوظيفهم وإقامتهم بناءً على معايير واضحة، تشمل إحتياجات سوق العمل.

5.5 ضمان استجابة برامج العمل المؤقت لاحتياجات سوق العمل، واحترام هذه البرامج لمبدأ المعاملة المتساوية بين العمال المهاجرين والعمال الوطنيين.

3.12 تبسيط الإجراءات الإدارية المتعلقة بإجراءات الهجرة وتخفيض التكاليف للعمال المهاجرين وأصحاب العمل.

3.6 تعزيز الحوار والتشاور مع منظمات أصحاب العمل بشأن الفرص والتحديات التي يواجهونها في توظيف العمال الأجانب.

4.6 تعزيز الحوار والمشاورات مع منظمات العمال بشأن الشواغل التي تفرضها هجرة اليد العاملة ودورها في مساعدة العمال المهاجرين.

مشروع بروتوكول الإيقاد لحرية الحركة

الجزء أ: حرية حركة الأشخاص و اليد العاملة

المادة 3. حرية حركة العمال

3. لأغراض هذه المادة، تخوّل حرية حركة العمال العامل بـ:

د. البقاء ضمن حدود دولة عضو لغرض التوظيف وفقاً للقوانين الوطنية والإجراءات الإدارية التي تحكم توظيف عمال تلك الدولة.

8. لن تُطَبَّق القوانين الوطنية والإجراءات الإدارية الخاصة بدولة عضو حيثما يكون الهدف الأساسي أو الأثر هو حرمان مواطني الدول الأعضاء الأخرى من التوظيف الذي عُرض عليهم.

الهجرة الدائرية وهجرة العودة: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة:

8.15 تَبَيَّنَت سياسات لتشجيع هجرة العودة والهجرة الدائرية وإعادة الإدماج في البلدان الأصلية، وتشمل تعزيز البرامج المؤقتة لهجرة اليد العاملة، وسياسات منح تأشيرات تُسهِّل الهجرة الدائرية.

تبادل اليد العاملة والمهارات الحيوية: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة:

7.15 تَبَيَّنَت تدابير لتقليل فقد العمال أصحاب المهارات الحيوية، وتشمل وضع إرشادات للتوظيف الأخلاقي.

إطار سياسة الإيقاد بشأن هجرة اليد العاملة

2.4 التعاون والتنسيق الإقليمي بشأن سياسات هجرة اليد العاملة

إستراتيجيات مُوصى بها:

6. إرساء تبادلات العمال الثنائية ومتعددة الأطراف فيما بين دول الإيقاد الأعضاء ومع الدول المجاورة من غير الأعضاء التابعة للجماعات الاقتصادية الإقليمية أو نشر موارد بشرية مؤقتة من التي لديها المهارات النادرة أو المرغوبة.

تأسيس الأعمال والاستثمار

مشروع بروتوكول الإيقاد لحرية الحركة:

الجزء ب: حقوق تأسيس الأعمال والإقامة

المادة 6. حقوق تأسيس الأعمال

11. لأغراض هذه المادة، على الدول الأعضاء:

أ. إلغاء الإجراءات والممارسات الإدارية -النتيجة عن القوانين الوطنية أو عن الاتفاقيات المعقودة سابقاً بين الدول الأعضاء- التي تشكل عائقاً للحق في تأسيس الأعمال.

ب. إلغاء التدريجي لأي إجراءات إدارية وممارسات ناتجة عن القوانين الوطنية تقيد الحق في تأسيس الأعمال، فيما يتعلق بشروط:

1. تأسيس الوكالات أو فروع أو شركات فرعية تابعة للشركات ضمن حدودها.

2. دخول طاقم موظفين الشركات المسجلة في دولة عضو أخرى في مناصب إدارية أو إشرافية في الوكالات أو الفروع أو الشركات الفرعية في تلك الدولة العضو.

المجال المواضيعي الثاني. المهام الداعمة للمشاركة في سوق العمل، بما فيها: إمكانية الحصول على المعلومات، والتعليم، والتدريب، والاعتراف بالمهارات، والتمويل

تعميم المعلومات على العمال المهاجرين: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

4.12 تعزيز مشاركة منظمات أصحاب العمل والعمال والمنظمات غير الحكومية الأخرى ذات الصلة في تعميم المعلومات على العمال المهاجرين.

التعليم والتدريب والاعتراف بالمهارات وتنسيق المؤهلات والوصول إلى الخدمات المالية: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

3.14 تحسين وضع العمال المهاجرين في سوق العمل، على سبيل المثال، من خلال توفير التدريب المهني والفرص التعليمية.

6.12 تعزيز الاعتراف بمهارات العمال المهاجرين ومؤهلاتهم واعتمادها و -عندما لا يكون هذا ممكناً- توفير وسيلة للاعتراف بمهاراتهم ومؤهلاتهم.

إطار سياسة الإيقاد بشأن الهجرة الإقليمية

1.4 السياسات الوطنية المتعلقة بهجرة اليد العاملة، الهياكل والتشريعات

إستراتيجيات مُوصى بها:

9. تسهيل دمج المهاجرين في سوق العمل بما في ذلك قطاعي التعليم والتدريب.

مشروع بروتوكول الإيقاد لحرية الحركة

الجزء أ: حرية تنقل الأشخاص و اليد العاملة

المادة 4. التنسيق والاعتراف المتبادل بالمؤهلات الأكاديمية والمهنية لغرض ضمان حرية حركة اليد العاملة، تتعهد الدول الأعضاء بـ:

أ. الاعتراف المتبادل بالمؤهلات الأكاديمية والمهنية الممنوحة، والخبرة المكتسبة، والمتطلبات المستوفاة، والترخيص أو الشهادات الممنوحة في الدول الأعضاء الأخرى.

ب. تنسيق مناهجها وامتحاناتها ومعاييرها وشهاداتها واعتماد مؤسساتها التعليمية والتدريبية.

تسهيل التحويلات المالية: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

6.15 تقليل تكاليف التحويلات المالية، وتشمل تسهيل الوصول إلى الخدمات المالية، وتخفيض رسوم التحويل، وتقديم الحوافز الضريبية، وتعزيز التنافس بين المؤسسات المالية.

المجال المواضيعي الثالث: تعزيز الإدماج والتكامل الاجتماعي

حملات التوعية العامة ورفع الوعي بإسهامات المهاجرين: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

9.14 تعزيز حملات التوعية العامة ورفع الوعي فيما يتعلق بإسهامات العمال المهاجرين في الدول التي عملوا بها، من أجل تسهيل دمجهم في المجتمع.

إطار سياسة الإيقاد بشأن الهجرة الإقليمية

1.4 السياسات الوطنية المتعلقة بهجرة اليد العاملة، الهياكل والتشريعات

إستراتيجيات موصى بها:

6. تعزيز دمج المهاجرين بالمواطنة المحلية المستنيرة، وسياسات الإدماج الشاملة والانخراط في المجتمعات في دول الوجهة، ومعالجة التمييز وكراهية الأجانب من خلال حملات التوعية المدنية ورفع الوعي.

جمع شمل الأسر، وإمكانية التوظيف لأفراد الأسرة والتعليم للأطفال: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

10.14 تسهيل جمع شمل أفراد أسر العمال المهاجرين بقدر الإمكان، وفقاً للقوانين والممارسات الوطنية.

12.14 تسهيل دمج أطفال العمال المهاجرين في النظام التعليمي الوطني.

مشروع بروتوكول الإيقاد لحرية الحركة

الجزء أ: حرية حركة الأشخاص و اليد العاملة

المادة 3. حرية تنقل العمال

5. سيكون للعامل الحق في اصطحاب زوج وطفل، و:

أ. الزوج الذي يرافق العامل يُخَوَّل له التوظيف عاملاً/عاملة أو المشاركة في أي نشاط اقتصادي.

ب. بوصفه/ها شخص يعمل لحسابه/ها الخاص ضمن حدود تلك الدولة العضو.

ت. الطفل الذي يرافق العامل يُخَوَّل له التوظيف عاملاً/عاملة أو المشاركة في أي نشاط اقتصادي بوصفه/ها شخص يعمل لحسابه الخاص ضمن حدود تلك الدولة العضو مع الالتزام بحدود السن بموجب القوانين الوطنية لتلك الدولة العضو.

الركيزة الثالثة: تعزيز حماية العمال المهاجرين وأسرهم

المجال المواضيعي الأول: حماية الحقوق الإنسانية للعمال المهاجرين

حماية الحقوق الإنسانية للمهاجرين: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

- 1.8 ينبغي للحكومات ضمان تطبيق القوانين والممارسات الوطنية التي تعزز وتحمي حقوق الإنسان على جميع العمال المهاجرين وأن تحترمهم جميع الأطراف المعنية.
- 2.8 ينبغي توفير المعلومات للعمال المهاجرين عن حقوق الإنسان الخاصة بهم والتزاماتهم ومساعدتهم على الدفاع عن حقوقهم.
- 3.8 ينبغي للحكومات توفير آليات تنفيذ فعالة لحماية الحقوق الإنسانية للمهاجرين وتوفير التدريب بخصوص حقوق الإنسان لجميع المسؤولين الحكوميين المعنيين بالهجرة.
- 5.10 توفير سبل عدالة فعالة لجميع العمال المهاجرين لانتهاك حقوقهم، وإنشاء قنوات فعالة وفي المتناول لجميع العمال المهاجرين لإيداع شكاواهم وطلب الإنصاف دون تمييز أو تهديد أو انتقام.
- 7.10 وضع عقوبات وجزاءات لجميع المسؤولين عن انتهاك حقوق العمال المهاجرين.

مشروع بروتوكول الإيقاد لحرية الحركة

الجزء أ: حرية حركة الأشخاص واليد العاملة

المادة 1. حرية تنقل الأشخاص

- 3.1 على الدول الأعضاء ضمان حماية مواطني الدول الأعضاء الأخرى أثناء وجودهم ضمن حدودها، وفقاً لقوانينها الوطنية.

حماية المهاجرين من العمالة القسرية والاستغلال: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

- 2.4.8 ينبغي تبني تشريعات وسياسات وتنفيذها وإعمالها لحماية العمال المهاجرين من ظروف الاستغلال والعمل القسري، التي تشمل عبودية الديون والاتجار، لا سيما العمال المهاجرين أصحاب الوضع غير القانوني أو مجموعات المهاجرين الأخرى الذين هم أكثر عُرضة لمثل هذه الظروف.

المجال المواضيعي الثاني: الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية

قوانين العمل الوطنية وقوانين الحماية الوطنية التي تُطبق على العمال المهاجرين: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

- 8.9 تبيّن معايير لضمان أنّ تشريعات العمل الوطنية والقوانين والأحكام الاجتماعية تغطي جميع الذكور والإناث من العمال المهاجرين، بمن فيهم العمال المنزليين والمجموعات الضعيفة الأخرى، خاصة فيما يتعلق بالتوظيف، وحماية الأمومة، والأجور، والسلامة المهنية، والصحة، وظروف العمل الأخرى – وفقاً لاتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة.

تغطية الضمان الاجتماعي وإمكانية نقله: إرشادات

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

- 9.9 الدخول في اتفاقيات ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف لتوفير تغطية الضمان الاجتماعي وفوائده، علاوة على استحقاقات الضمان الاجتماعي، للعمال المهاجرين القانونيين و -حسب مقتضى الحال- للعمال المهاجرين بصفة غير قانونية.

مشروع بروتوكول الإيقاد لحرية الحركة

الجزء أ: حرية تنقل الأشخاص واليد العاملة

المادة 3. حرية تنقل العمال

- 3.3 لأغراض هذه المادة، تخوّل حرية حركة العمال للعامل ما يلي:

و. تتمتع بحقوق وفوائد الضمان الاجتماعي مثلما هو ممنوح لعمال الدولة العضو المضيفة.

الجزء ب: حقوق تأسيس الأعمال والإقامة

المادة 6: حقوق تأسيس الأعمال

3. لأغراض الفقرة 1، يخوّل حق تأسيس الأعمال ما يلي:

ب. انضمام الشخص الذي يعمل لحسابه الخاص ضمن حدود دولة عضو أخرى إلى برنامج الضمان الاجتماعي الخاص بتلك الدولة العضو وفقاً للقوانين الوطنية لتلك الدولة العضو.

المجال المواضيعي الثالث: تفتيش أماكن عمل العمال المهاجرين

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

1.10 توسيع تفتيش العمل إلى جميع أماكن العمل التي يعمل فيها العمال المهاجرون، من أجل مراقبة ظروف عملهم مراقبة فعالة والإشراف على الالتزام بعقود التوظيف.

2.10 ضمان أنّ هيئة مراقبة اليد العاملة أو السلطات المختصة ذات الصلة تملك الموارد الضرورية وأن طاقم عمل التفتيش مدرب تدريباً كافياً على معالجة حقوق العمال المهاجرين وعلى الاحتياجات المختلفة للرجال والنساء من العمال المهاجرين.

المجال المواضيعي الرابع: تسهيل الاستقبال والعودة

الإطار المتعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة

1.12 تسهيل مغادرة العمال المهاجرين ورحلتهم واستقبالهم بتوفير -بلغة يفهمونها- المعلومات والتدريب والمساعدة قبل مغادرتهم وعند وصولهم فيما يتعلق بإجراءات الهجرة وحقوقهم وظروف الحياة والعمل العامة في دولة الوجهة.

2.12 تسهيل عودة العمال المهاجرين -حيثما أمكن- بتوفير المعلومات والتدريب والمساعدة قبل مغادرتهم وعند وصولهم إلى بلدانهم الأصلية فيما يتعلق بإجراءات العودة، والرحلة، وإعادة الإدماج.

منظمة
العمل
الدولية



Funded by the European Union

FMPT

حرية حركة الأشخاص والتنقل في منطقة
الإيقاد: تحسين فرص التنقل المنتظم للعمال

