

# اللجنة الاستشارية لسياسات منظمة العمل الدولية بشأن الهجرة العادلة في الشرق الأوسط مذكرة نقاش لواضعي السياسات\*

## الحوارات الإقليمية حول الهجرة التي تشمل البلدان في الشرق الأوسط وأفريقيا

تتزايد الهجرة من البلدان الأفريقية إلى الشرق الأوسط. وبينما تستمرّ مصر في الهيمنة على عدد العمّال المهاجرين الأفارقة في المنطقة، وخاصة في دول مجلس التعاون الخليجي، تشير البيانات الناشئة والمجزأة إلى ظاهرة متزايدة من العمّال المهاجرين في أوضاع هشّة من مختلف البلدان الأفريقية في شرق وغرب إفريقيا. حالياً، لا يشمل الحواران الإقليميان الرئيسيان بشأن هجرة اليد العاملة إلى الشرق الأوسط البلدان الأفريقية. فما هو السبيل للسير قدماً نحو ضمان مشاركة أصحاب المصلحة المعنيين من البلدان الأفريقية في حوار إقليمي يغطي القضايا الفريدة التي تواجه العمّال الأفارقة المهاجرون؟ وكيف يمكن للبلدان الأفريقية والمجتمع الدولي، الحؤول دون تجزئة الحوارات، الأمر الذي قد يؤدي إلى «السباق نحو القاع» في معايير العمّال المهاجرين؟

### 1. ماذا نعرف عن الهجرة من إفريقيا إلى الشرق الأوسط؟

في حين أن البيانات المتعلقة بعدد العمّال المهاجرين من إفريقيا إلى الشرق الأوسط محدودة، إلا أن هناك إشارة إلى زيادة ملحوظة خلال العقدين الماضيين، بما في ذلك استخدام المزيد من النساء الأفريقيات كعاملات منازل، خاصة في لبنان ودول مجلس التعاون الخليجي.<sup>1</sup>

في العام ٢٠١٧، قدّرت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة UNDESA عدد المهاجرين من الدول الإفريقية في دول مجلس التعاون الخليجي بـ ٣,٧ مليون في العام ٢٠١٩ (بما في ذلك العمّال الذين في وضع نظامي وغير نظامي) وحوالي ٢٣١٠٠٠ في الأردن ولبنان.<sup>2</sup> ومع ذلك، يبدو أن بيانات UNDESA تقلّ بشكل كبير من إجمالي عدد العمّال المهاجرين من شبه الصحراء الإفريقية. على سبيل المثال، في حين تشير تقديرات سوق العمل والهجرة الخليجية (GLMM) إلى ما لا يقل عن ٤٤,٦١٨ عاملاً كينيّاً في الخليج، وقد حدّد الباحثون هذا الرقم بما يصل إلى ٣٠٠,٠٠٠ كيني، فإن UNDESA لا تذكر أي وجود للعمّال من كينيا في الخليج عام ٢٠١٩. وبالمثل، فإن UNDESA توثّق ما يزيد قليلاً عن ١٧٧,٠٠٠ إثيوبي في دول الخليج والأردن ولبنان، في حين يقدر العدد الإجمالي بأكثر من مليون شخص.<sup>3</sup>

تأتي مصر في المرتبة الأولى كدولة منشأ، تليها السودان. ويتمتّع كلا البلدين بتاريخ طويل من الهجرة إلى الشرق الأوسط على مستويات مختلفة من المهارات.<sup>4</sup> أما في الآونة الأخيرة، فأصبحت هجرة اليد العاملة من بلدان شبه الصحراء الإفريقية أكثر بروزاً، وخاصة عاملات المنازل من إثيوبيا.<sup>5</sup>

وفقاً للاتحاد الإفريقي، وصلت التحويلات المرسلة من الجاليات الإفريقية في الشرق الأوسط إلى ٩٨ مليار دولار أمريكي في العام ٢٠١٤،<sup>6</sup>

الهجرة بين أفريقيا والشرق الأوسط معقّدة، حيث غالباً ما تمثّل البلدان نقاط المنشأ والعبور والمقصد في آن. فالاتجاهات الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية والصراعات، وتغيّر المناخ المتزايد، هي من بين العديد من العوامل التي تؤثر على ديناميات الهجرة.

وفقاً لتقديرات الأمم المتحدة وتوقعاتها السكانية،<sup>7</sup> سيكون ٤١٪ من مجموع النمو السكاني العالمي في العقد القادم (٧٤٢+ مليون في الأعوام ٢٠٢٠-٢٠٢٩) في شبه الصحراء الإفريقية (٣٠١+ مليون). في العقود التالية، من المتوقع أن تزداد حصة شبه الصحراء الإفريقية من إجمالي النمو السكاني في العالم بشكل مستمر على النحو التالي: ٥٣٪ في الأعوام ٢٠٣٠، ٦٦٪ في الأعوام ٢٠٤٠، ٧٥٪ في الأعوام ٢٠٥٠، ٨٦٪ في الأعوام ٢٠٧٠، ١٠٩، ١٣١، ١٥٧، شبي ١٨٩ بالمائة في العقود الأربعة من ٢٠٦٠ وحتى ٢١٠٠ حين تبقى شبه الصحراء الإفريقية المنطقة الوحيدة ذات نسب النمو السكاني الإيجابية، في حين تبقى النسب في باقي مناطق العالم سلبية. سيولد ذلك تحدياً هائلاً في إيجاد فرص العمل، ولا شك في أن العديد من العمّال سيبحثون عن فرص في الخارج.

\* تمّ تطوير هذه الوثيقة كنتيجة لمناقشات اللجنة الاستشارية للسياسات بشأن الهجرة العادلة في الشرق الأوسط (PAC) في أيار/مايو ٢٠١٩. تُعدّ PAC بمثابة مركز أبحاث ومنتدى استشاري للمكتب الإقليمي للدول العربية التابع لمنظمة العمل الدولية، وضمن ذلك إلى مشروع منظمة العمل الدولية للهجرة العادلة في الشرق الأوسط (FAIRWAY)، لتقديم المشورة بشأن استراتيجية منظمة العمل الدولية وللمناصرة في سبيل تغيير السياسات في إطار جدول أعمال الهجرة العادلة في المنطقة. لا تشكل المعلومات والآراء الواردة هنا موافقة من مكتب العمل الدولي. يتمّ دعم PAC من قبل الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون (SDC).

- 1 إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (UNDESA) (٢٠١٥) التوقعات السكانية في العالم: مراجعة العام ٢٠١٥.
- 2 منظمة هيومن رايتس ووتش (٢٠١٧) العمل مثل الإنسان الآلي: إساءة معاملة عاملات المنازل، الترتيبات في سلطنة عُمان والإمارات العربية المتحدة.
- 3 الاتحاد التجاري الدولي - إفريقيا (٢٠١٨) هجرة العمالة الإفريقية إلى دول مجلس التعاون الخليجي: حالة غانا وكينيا ونيجيريا وأوغندا. نظرة عامة للاتحاد التجاري الإفريقي، ص. ٣. UNDESA (٢٠١٧) المعززون الدولي للمهاجرين: تنقيح عام ٢٠١٧.
- 4 Malit, Jr., F. T. & Al Youha, A E. (٢٠١٦). حماية العمّال في دول الخليج: تحليل مقارن للمعضلات الحكومية الكينية في المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة.
- 5 تشير التقديرات إلى وجود حوالي ٥٠٠,٠٠٠ عامل إثيوبي في المملكة العربية السعودية وحدها. وفقاً للبيانات الإدارية في لبنان، كان هناك أكثر من ١٧٨,٠٠٠ عاملة إثيوبية عام ٢٠١٨. ووفقاً للاتحاد الإفريقي في الإمارات العربية المتحدة، يمثّل الإثيوبيون ٦٠ في المئة من جميع عاملات المنازل. تقرير اجتماع السفراء الأفارقة من بلدان المنشأ الرئيسية للمهاجرين الأفارقة إلى دول الشرق الأوسط ودول مجلس التعاون الخليجي. ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩ (يشار إليها لاحقاً باسم الاتحاد الإفريقي، ٢٠١٩).
- 6 وفقاً للحكومة المصرية، هناك أكثر من ٦ ملايين عامل في الشرق الأوسط.
- 7 الاتحاد الدولي لنقابات العمل - إفريقيا (٢٠١٨) هجرة العمالة الإفريقية إلى دول مجلس التعاون الخليجي: حالة غانا، وكينيا، ونيجيريا وأوغندا. مراجعة لناقبة العمّال الإفريقية، صفحة ٣. إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة (UNDESA) (٢٠١٧) مخزون الهجرة الدولية: مراجعة عام ٢٠١٧.
- 8 رئيس وحدة الشنات والمجتمع المدني في الاتحاد الإفريقي ومنظمة الشنات، الاتحاد الإفريقي (٢٠١٩)، أعلاه، رقم ٥.



البلد	مخزون المهاجرين الأفارقة (٢٠٠٠)	مخزون المهاجرين الأفارقة (٢٠١٧)
البحرين	٣٣,٧٠٥	١٠٠,٥٢٢
الكويت	١٥٨,٧٤٦	٤٨٣,٩٥٦
سلطنة عمان	٣٨,٤٥٣	١٠٤,٥٨٥
قطر	١٤,٢٨٠	٢٢٨,٨٦١
المملكة العربية السعودية	٦٣٨,٩٩١	١,٥٦٨,١٦٥
الإمارات العربية المتحدة	٣٤٧,٢٧١	١,١٠٨,٠٩٤
كل بلدان مجلس التعاون الخليجي	١,٢٢١,٤٤٦	٣,٥٩٤,١٨٣

المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة ٢٠١٩<sup>٩</sup>

إنّ غالبية العمّال الأفارقة الذين يهاجرون إلى الشرق الأوسط هم من الشباب وذوي المهارات المنخفضة. يعمل الكثير منهم في أعمال البناء، لكنّ تكوين العمّال المهاجرين أصبح أكثر تأنيثاً بسبب الطلب المتزايد على العمل في قطاع العمل المنزلي. في العامين ٢٠١٧-٢٠١٨، رفعت الحكومتان الإثيوبية والأوغندية الحظر المفروض على تشغيل عاملات المنازل في دول الخليج ولبنان (في حالة الحكومة الإثيوبية)، في حين فرضت الحكومة الغانية حظراً على عاملات المنازل في الشرق الأوسط بعد تقارير عن الاتجار والإيذاء الجسدي.<sup>١٠</sup> لا يزال عدد اتفاقيات العمل الثنائية (BLAs) ومذكرات التفاهم في ممر إفريقيا والشرق الأوسط في ازدياد مستمر.<sup>١١</sup>

يواجه العمّال الأفارقة مجموعة من حالات العجز لاحية حقوق الإنسان والعمل اللائق، بدءاً من بلدان المنشأ من خلال ممارسات التوظيف التعسفية والاحتياطية التي يمكن أن تؤدي إلى الهجرة غير النظامية والاتجار والعمل القسري. ويؤدي غياب التوجيه قبل المغادرة في العديد من البلدان إلى تفاقم هذه الممارسات. في بلاد المقصد، تشمل المشاكل الشائعة التي تواجه العمّال الأفارقة استبدال العقود، وعدم دفع الرواتب أو التأخير في دفعها، والأجور المنخفضة عموماً مقارنة بالعمّال المهاجرين الآخرين، وساعات العمل المفرطة، ومصادرة جوازات السفر. كما يمكن أن يتعرّضوا للإيذاء اللفظي والجسدي، بما في ذلك العنف والتحرش القاتمين على النوع الاجتماعي والعنصرية، لا سيما في حالة عمال المنازل المهاجرين.<sup>١٢</sup>

## في إفريقيا؟

في حين أن ثمة العديد من المناقشات والمنصّات على المستويات الدّاخلية، والأقليمية، ودون الإقليمية في القارة الإفريقيّة، فإنّ معظم الحوار يركّز حالياً على الهجرة بين البلدان الإفريقية، والمناقشات مع دول الشرق الأوسط تجري إلى حدّ كبير على المستوى الثنائي. علاوة على ذلك، فإنّ غياب أيّ آلية إقليمية للحوار والدعم الاستشاري بشأن قوانين هجرة اليد العاملة وسياساتها وممارساتها (لا سيما تلك التي تشمل شركاء اجتماعيين) في جميع أنحاء أفريقيا لا يزال يشكل عقبة رئيسية. غير أن الوضع يتغيّر.

إحدى فرص الحوار في إفريقيا هي لجنة العمل والشؤون الاجتماعية التابعة لمفوضية الاتحاد الإفريقي (AUC) تحت رعاية الاتحاد الإفريقي. في العام ٢٠٠٦، تبنت مفوضية الاتحاد الإفريقي إطار سياسة الهجرة للاتحاد الإفريقي (MPFA) والموقف المشترك الإفريقي بشأن الهجرة والتنمية (ACPM). حيث توّقت توجيهات لسياسات شاملة ومتكاملة للدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي والمجتمعات الاقتصادية الإقليمية. في العام ٢٠١٨، اعتمد الاتحاد الإفريقي إطار سياسة الهجرة المنقّحة لإفريقيا (٢٠١٨-٢٠٣٠) وخطة العمل، والتي تتضمّن قسماً عن هجرة اليد العاملة والتعليم، وتحدّد التعاون بين الدول والأقاليم كمسألة شاملة لعدّة قطاعات. وفي هذا الصّدد، يلفت الإطار الانتباه إلى الحاجة إلى تعزيز التعاون والشراكات التعاونية بشأن الهجرة داخل إفريقيا وكذلك الكيانات الإقليمية الأخرى مثل الاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية.<sup>١٣</sup> كجزء من التطلّعات<sup>١٤</sup> المنصوص عليها في جدول أعمال العام ٢٠٦٣، يسهّل الاتحاد الإفريقي إجراء مشاورات بين بلدان المنشأ والمقصد الرئيسية للعمال المهاجرين الأفارقة إلى الشرق الأوسط ومنطقة الخليج بهدف بناء أطر التعاون الدولي الأساسية للأزمة في الممر.

وتستكمل هذه الجهود اللّجنة الاستشارية لهجرة اليد العاملة (LMAC)، التي كانت واحدة من المخرجات الأولى للبرنامج المشترك للاتحاد الإفريقي / منظمة العمل الدولية / المنظمة الدولية للهجرة / لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لإفريقيا (UNECA) حول حوكمة هجرة العمّال من أجل التنمية والتكامل في إفريقيا. تعدّ اللجنة الاستشارية لهجرة اليد العاملة أول آلية تشاورية شاملة ومدمجة تتألّف من ثلاث طبقات حول هجرة/حركة العمال والتي تتألّف من هيكل التنسيق والتشاور على المستويات الوطنية والإفريقية وعلى مستوى المجتمعات الاقتصادية الإقليمية. وقد أدركت اللّجنة الاستشارية لهجرة اليد العاملة (LMAC) أهميّة تحسين فهم القضايا المتعلقة بالهجرة إلى الدول العربية ومعالجتها، كما عملت على تسهيل سلسلة من المشاورات وجلسات إعلامية مع بلدان المنشأ والمقصد الرئيسية، والتي بدأت في العام ٢٠١٨ خلال ندوة حول إمكانية تنقل العمّال داخل إفريقيا. كما تمّ إيفاد بعثات تقييم أولية إلى الإمارات العربية المتحدة والكويت وأمانة حوار أبو ظبي، وخلص بعد ذلك إلى أن المهاجرين الأفارقة العاملين في معظم بلدان المقصد الرئيسية لديهم مشكلات مماثلة ويتطلّبون نهجاً مشتركاً. وهكذا، عقدت مفوضية الاتحاد الإفريقي اجتماعاً للسفراء الأفارقة من بلدان المنشأ للمهاجرين الأفارقة إلى دول الشرق الأوسط في ٢٩ تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠١٩ لمناقشة إنشاء آلية متعدّدة الأطراف بين الاتحاد الإفريقي ودول الشرق الأوسط.

أما التطور المهم الأخير فكان انتهاء الاجتماع الوزاري الإقليمي رفيع المستوى حول سياسات الهجرة العمالية في الشرق وقرن إفريقيا يومي ٢٠ و ٢١ كانون ثاني ٢٠٢٠ حيث اتفق وزراء العمل والحماية الاجتماعية المشاركين من ١١ دولة في شرق وقرن إفريقيا على إنشاء منتدى سنوي إقليمي مع نهاية العام ٢٠٢٠، حيث سيكون

## ٢. ما هي الفرص المتاحة للحوار داخل الأقاليم

٩ إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة UNDESA (٢٠١٩)، أعلاه، رقم ٣.

١٠ الاتحاد التجاري الدولي- إفريقيا (٢٠١٨)، مرجع سابق. سبق ذكره.

١١ أبرمت كينيا مؤخرًا اتفاقيات ثنائية بشأن العمّال المهاجرين مع كل من قطر، المملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة، وبالمثل، أبرمت إثيوبيا اتفاقيات ثنائية بشأن العمّال المهاجرين مع كل من قطر والمملكة العربية السعودية والأردن، وهي بصدد التفاوض بشأن اتفاقيات ثنائية بشأن العمّال المهاجرين مع أربع دول خليجية أخرى. تتفاوض مدغشقر وأوغندا أيضاً مع دول مجلس التعاون الخليجي لإبرام اتفاقيات ثنائية بشأن العمّال المهاجرين (استناداً إلى المعلومات التي تمّ جمعها من ممثلي وزارات العمل خلال ورشة العمل التشاورية المشتركة بين منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة حول تقييم ترتيبات هجرة العمالة الثنائية، أديس أبابا، إثيوبيا، ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨).

١٢ الاتحاد التجاري الدولي- إفريقيا (٢٠١٨)، مرجع سابق. سبق ذكره. الصفحات ١٦-١٨.

١٣ إطار سياسة الهجرة لإفريقيا (٢٠١٨-٢٠٣٠) وخطة العمل، الصفحات ١٣-٢١ و ٥٢-٥٣ على التوالي.

١٤ أجنده ٢٠٦٣: إفريقيا التي نريد. خطة تنفيذ العشرية الأولى (٢٠١٤-٢٠٢٣)، أيلول ٢٠١٥. أنظر أيضاً الاتحاد الإفريقي، ٢٠١٩، أعلاه، رقم ٥.

هناك «تعاون» نحو إيجاد منصة مشتركة للتفاعل مع مجلس التعاون الخليجي حول هجرة العمالة». وإضافة الملاحظة الختامية.<sup>10</sup>

في حين أنّ هناك عددًا من العمليات التشارورية الإقليمية (دون الإقليمية) بشأن الهجرة في إفريقيا، فإنّ الغليل يتعامل بشكل خاص مع هجرة اليد العاملة. إن العملية التشارورية الإقليمية للسلطة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (IGAD RCP) حول الهجرة، هي عملية تشارورية إقليمية نشطة مع ثمانية من بلدان شرق إفريقيا المشاركة،<sup>11</sup> وتعمل بالتعاون مع مفوضية الاتحاد الإفريقي والمنظمة الدولية للهجرة، وتهتم بشكل متزايد بالهجرة إلى الشرق الأوسط. في عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٨، ركّزت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية على هجرة اليد العاملة، حيث كانت مسألة هجرة اليد العاملة نحو الشرق الأوسط نقطة نقاش بين الدول الأعضاء فيها؛ ومع ذلك، لم تتم صياغة نهج واضح بشأن هذه المسألة.

بدأ الحوار حول الهجرة لجنوب إفريقيا (MIDSA)، الذي يجمع ١٦ دولة في المنطقة الفرعية،<sup>12</sup> مبدئيًا فقط على المستوى الفني؛ ومع ذلك، في العام ٢٠١٠، عقدت MIDSA اجتماعها الوزاري الأول بمشاركة ربيعة المستوى من معظم البلدان في المنطقة وكذلك الجهات المانحة. تُعقد الاجتماعات الفنية والوزارية مرتين كل سنة، بالتناوب. في العام ٢٠١٤، أطلقت الجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي (SADC)،<sup>13</sup> التي تدير MIDSA، إطار سياسة هجرة العمال، الذي تمّ تطويره عبر المشاورات مع المكونات الثلاثة، بالإضافة إلى المعاهدات والبروتوكولات القائمة بالفعل بشأن حرية تنقل الأشخاص.

أسست الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (إكواس) عام ٢٠٠١ منصة الحوار حول الهجرة في غرب إفريقيا (MIDWA) للدول الخمس عشرة التي تعمل على مسائل حرية التنقل في المنطقة وجوازات السفر الإقليمية.<sup>14</sup> ويشمل حوار الهجرة سبعة فرق عمل مواضيعية تضم خبراء في الهجرة من إكواس وموريتانيا. وانضمت لجنة إكواس عام ٢٠١٣ إلى الاتحاد الأوروبي ومنظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والمركز الدولي لتنمية سياسات الهجرة من أجل تطبيق مشروع «دعم حرية تنقل الأشخاص والهجرة في غرب أفريقيا»، الذي يهدف إلى دعم إدارة بيانات الهجرة وإدارة الحدود وهجرة العمال ومكافحة الاتجار بالأشخاص في غرب إفريقيا.

وتشمل العمليات التشارورية الإقليمية الأخرى، مثل الحوار حول الهجرة من السوق المشتركة لدول شرق وجنوب أفريقيا (MIDCOM) والحوار حول الهجرة لدول وسط أفريقيا (MIDCAS)، مواضيع يتمّ التركيز عليها مثل هجرة العمال، وجملة من المسائل الأخرى المرتبطة بالهجرة، مثل الهجرة غير النظامية، والهجرة والتنمية، والهجرة والصحة.<sup>15</sup>

وتجتمع العمليات التشارورية الإقليمية المختلفة بفضل المنتدى الإفريقي حول الهجرة (PAFOM)، الذي يهدف إلى تعزيز الحوار بين الدول والتعاون داخل الأقاليم وفيما بينها بشأن المواضيع المتعلقة بالهجرة. وتقرر في العام ٢٠١٨ أنّ يتمّ قيادة المنتدى الإفريقي مستقبلاً من قبل مفوضية الاتحاد الإفريقي، وقد أشارت الوثيقة الختامية للاجتماع (في حين ركّزت بشكل واسع على الهجرة داخل الأقاليم) إلى هجرة العمال إلى الشرق الأوسط، ولاسيما من أوغندا، ولفتت النظر إلى الحاجة إلى جمع بيانات وإحصاءات أكثر

دقة وموثوقية من أجل تطوير سياسات هجرة قائمة على الأدلة وتنفيذها ورصدها.<sup>16</sup>

تعدّ عملية كولومبو، وهي عملية تشارورية إقليمية تركّز على مسائل مرتبطة بهجرة العمال إلى منطقة الشرق الأوسط (ومناطق أخرى)،<sup>17</sup> نموذجًا مفيدًا لكيفية المشاركة في الحوار داخل الأقاليم على نحو واثق. وتنظم عملية كولومبو الاجتماعات الوزارية واجتماعات كبار المسؤولين، مع أنّ جهات الاتصال ذات الصلة تكون عادة من وزارات الشؤون الخارجية ووزارات محدّدة تمّ إنشاؤها لمعالجة مسألة العمالة في الخارج بدل وزارات العمل.

وتهدف عملية كولومبو إلى توفير منتدى لبلدان المنشأ الآسيوية بهدف:

- تبادل الخبرات والدروس المستخلصة والممارسات الفضلى المتعلقة بالعمالة في الخارج؛
- التشارورية بشأن المشاكل التي تواجه العمال المهاجرون وحكومات بلدان المنشأ وبلدان المقصد، واقتراح حلول عملية لتأمين رفاه العمال المهاجرين؛
- الاستفادة إلى أقصى حدّ من الفوائد الإنمائية للعمل المنظم في الخارج وتعزيز الحوار مع بلدان المقصد؛
- مراجعة تنفيذ التوصيات ورصدها، وتحديد الخطوات الواجب القيام بها في سبيل اتخاذ المزيد من الإجراءات.

## عملية كولومبو

التأسيس: ٢٠٠٣

**الأعضاء:** إثنا عشر بلد من بلدان المنشأ (مماثلة للبلدان المرسلة في حوار أبو ظبي وكمبوديا).

**المراقبون:** حكومات من بلدان المقصد - دول مجلس التعاون الخليجي (باستثناء عُمان)، إيطاليا، ماليزيا، ومنظمات الأمم المتحدة (منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة وهيئة الأمم المتحدة للمرأة).

**الاجتماعات:** اجتماعات كبار المسؤولين مرّة كل سنة، واجتماعات وزارية مرّة كل سنتين.

تطوّرت عملية كولومبو حول المجالات المواضيعية التالية (التي تدعمها مجموعات العمل المختلفة): (أ) عمليات الاعتراف بالمهارات والمؤهلات؛ (ب) تعزيز الاستخدام الأخلاقي؛ (ج) دورات توجيهية وفرص التمكين لمرحلة ما قبل المغادرة؛ (د) خفض كلفة التحويلات المالية المرسلة؛ (هـ) تعزيز قدرات البلدان المشاركة في عملية كولومبو في تتبّع اتجاهات سوق العمل بهدف دعم عملية كولومبو؛ (و) توفير الدعم القنصلي للعمال المهاجرين؛ (ز) التطبيق العملي لأهداف التنمية المستدامة ذات صلة بالهجرة على نحو شامل؛ (ح) وتعزيز المساواة للعاملات المهاجرات.

إلى ذلك، تهدف عملية كولومبو إلى الربط مع العمليات التشارورية الإقليمية الأخرى، بما فيها حوار أبو ظبي (ترد مناقشته أدناه). بهدف زيادة الأنشطة المشتركة... التي تركّز على مسائل مواضيعية

10 بيان رسمي من المنتدى الوزاري الإقليمي حول توحيد سياسة الهجرة العمالية في شرق وقرن إفريقيا: نهج مميز حول الهجرة العمالية الآمنة والمنتظمة والانسانية، ٢١ كانون ثاني ٢٠٢٠. الدول المشاركة: كينيا، بوروندي، جيبوتي، إثيوبيا، إريتريا، رواندا، جنوب السودان، السودان، الصومال، تنزانيا، أوغندا.

11 جيبوتي، إثيوبيا، إريتريا، كينيا، الصومال، جنوب السودان، السودان، أوغندا.

12 أنغولا، بوتسوانا، جزر القمر، جمهورية الكونغو الديمقراطية، ليسوتو، مدغشقر، ملاوي، موريشيوس، موزمبيق، ناميبيا، سيشيل، جنوب إفريقيا، سوازيلند، تنزانيا، زامبيا وزيمبابوي.

13 أنغولا، بوتسوانا، جزر القمر، جمهورية الكونغو الديمقراطية، إسواتيني، ليسوتو، مدغشقر، ملاوي، موريشيوس، موزمبيق، ناميبيا، سيشيل، جنوب إفريقيا، تنزانيا، زامبيا وزيمبابوي.

14 بنين وبوركينا فاسو والرأس الأخضر وساحل العاج وغامبيا وغينيا وغينيا بيساو ولايبيريا ومالي والنيجر ونيجيريا وسيراليون والسينغال وتوغو. أنشئت الأمانة العامة الإقليمية للحوار حول الهجرة في غرب إفريقيا التابعة للجنة الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (إكواس) عام ٢٠١٧. برئاسة مديرية حرية التنقل في إكواس وبدعم تقني من المنظمة الدولية للهجرة. وتضمّ اللجنة التوجيهية للحوار حول الهجرة في غرب إفريقيا ممثلين من تسع دول أعضاء في إكواس وأربعة مراقبين: من سويسرا وإكواس ومفوضية الاتحاد الإفريقي والاتحاد الأوروبي والمنظمة الدولية للهجرة.

15 معلومات موجزة عن كافة العمليات التشارورية الإقليمية، بما فيها تلك الموجودة في إفريقيا والمذكورة أعلاه، متاحة على موقع المنظمة الدولية للهجرة على الرابط التالي:

<https://www.iom.int/regional-consultative-processes-migration>

16 التقرير النهائي للمؤتمر الإفريقي الرابع حول الهجرة، جيبوتي، ١٩-٢١ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٨

17 November 2018 21-Final Report of the 4th Pan-African Forum on Migration (PAFOM), Djibouti, 19

18 اطلع على موقع "عملية كولومبو" <https://www.colomboprocess.org>.

مشتركة من خلال تكرار مشاريع رائدة في بلدان مختارة من أحوار أبو ظبي] ... والاستجابة إلى التطورات المستقبلية على صعيد السياسات المتعلقة بتنقل العمال في بلدان مجلس التعاون الخليجي' (إعلان كولومبو ٢٠١٦). ودعت حكومة سريلانكا كونها الرئيسة السابقة لإعلان كولومبو لتشارك الدروس المستخلصة مع سفراء بلدان المنشأ الرئيسية الإفريقية للمهاجرين الإفريقيين إلى دول الشرق الأوسط ومجلس التعاون الخليجي<sup>٢٣</sup>.

### ٣. ما الفرص التي يُوَفِّرها الحوار الأقليمي بين بلدان المنشأ الأفريقية وبلدان الشرق الأوسط، ولا سيما مجلس التعاون الخليجي؟

ويشكّل حوار أبو ظبي حاليًا، وهو منتدى للحوار والتعاون بين الدول الآسيوية المرسلّة ليد العاملة والمستقبلية لها، العملية التشاورية الإقليمية الرئيسية حول الهجرة باتجاه بلدان مجلس التعاون الخليجي<sup>٢٤</sup>. تأسس حوار أبو ظبي عام ٢٠٠٨، وهو عملية تشاورية إقليمية بشأن تنقل العمال، طوعيّة وغير ملزمة تقودها الدول الأعضاء. يتم من خلاله التركيز على مشاريع إقليمية رئيسية تشمل: التكنولوجيا (مثلًا أوجه التآزر بين عملية الاستخدام والبيانات)؛ برامج لتوفير التوجيه والمعلومات الشاملة؛ البدائل لنماذج التوظيف الحالية؛ الاعتراف المتبادل بالشهادات ومصادقة المهارات المهنية (تقييم أيضاً ما إذا كان العامل حامل لشهادة يتقاضى أجرًا أعلى في سوق العمل)؛ و - مؤخرًا - مستقبل عمال المنازل المهاجرين في دول المجلس ومستقبل العمل<sup>٢٥</sup>.

#### حوار أبو ظبي

التأسيس: ٢٠٠٨

**الأعضاء:** دول مجلس التعاون الخليجي وماليزيا (بلدان المقصد)، إحدى عشر (١١) دولة من دول المنشأ، وهي: أفغانستان، بنغلاديش، الهند، إندونيسيا، نيبال، باكستان، الفلبين، سريلانكا، تايلاند، وفيتنام.

**المراقبون:** حكومات (بما فيها الحومة السويسرية)، منظمات الأمم المتحدة (منظمة العمل الدولية، المنظمة الدولية للهجرة، هيئة الأمم المتحدة للهجرة)، البنك الدولي، وممثلين مختارين عن القطاع الخاص واتحادات النقابات والمجتمع المدني.

**الاجتماعات:** اجتماعات كبار المسؤولين مرّة كل سنة، واجتماعات وزارية مرّة كل سنتين.

مقارنة مع العمليات التشاورية الإقليمية الأخرى، أضاف حوار أبو ظبي عددًا من الممارسات الواعدة، بما فيها:

• النوعية التقنية للمناقشات، ولاسيما أن الاجتماعات تضم وزراء مسؤولين عن هجرة العمال، فضلاً عن موظفين رفيعي المستوى يتعاملون بصورة خاصة مع مسائل هجرة العمال؛

• منح صفة المراقب لممثلين عن القطاع الخاص والمجتمع المدني، حيث شارك في الاجتماع الوزاري عام ٢٠١٩ واجتماع كبار المسؤولين عام ٢٠١٨، منظمات أرباب العمل والعمال ممثلة من قبل المنظمة الدولية لأصحاب العمل والمجلس النقابي الإقليمي لجنوب آسيا إضافة إلى ممثلين عن المجتمع المدني.

كما دعي مراقبون حكوميون من أوغندا وتنزانيا وكينيا للمشاركة في اجتماعي المسؤولين رفيعي المستوى في كولومبو، سريلانكا، عام ٢٠١٨.

تضمّ العملية التشاورية العربية الإقليمية حول الهجرة واللجوء، التي تترأسها جامعة الدول العربية بصورة دائمة، ٢١ دولة عربية مشاركة من الشرق الأوسط وشمال إفريقيا<sup>٢٦</sup>. مع رئيس دائم وديوان إدارة منظمة حكومية، جامعة الدول العربية. وتتميّز العملية التشاورية العربية الإقليمية مقارنة مع العمليات التشاورية الإقليمية التي تمّ مناقشتها أعلاه، بأنها تشمل منطقة الشرق الأوسط بصورة أوسع بدل منطقة الخليج العربي فحسب. أما على المستوى المواضيعي، فما من تركيز كبير على مسألة هجرة العمال، عدا عن سياق الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والمنتظمة، والذي خضع لمناقشة متابعة خلال الاجتماع الخامس للعملية التشاورية العربية الإقليمية حول الهجرة واللجوء في نيسان ٢٠١٩،<sup>٢٧</sup>

إضافة إلى العمليات التشاورية الإقليمية العادية المشار إليها أعلاه، نظمت وكالات الأمم المتحدة والنقابات العمالية عمليات حوار أقاليمية مخصصة تجمع ممثلين من كل من إفريقيا وآسيا والشرق الأوسط. وحددت منظمة العمل الدولية الحاجة لزيادة عمليات الحوار الإقليمي حول الهجرة، مع الاعتراف في الوقت عينه بأن «المؤسسات الإقليمية والوطنية قد تكون ضعيفة وتعاني من نقص الموارد» وأن «هناك حاجة لإشراك مكونات منظمة العمل الدولية بصورة أكبر وأفضل [في مثل هذه الحوارات، ولاسيما من خلال] بناء قدرات وزارات العمل ومنظمات العمال وأصحاب العمل للمشاركة في النقاشات والعمليات التشاورية»<sup>٢٨</sup> وقد نظمت منظمة العمل الدولية عام ٢٠١٧ المشاورات الأقليمية حول هجرة الأيدي العاملة والتنقل من آسيا وإفريقيا إلى الشرق الأوسط. وحضر هذا الاجتماع الهيئات المكوّنة لمنظمة العمل الدولية وأصحاب المصلحة من ٢٢ دولة لاستعراض التحديات التي تواجه العمال المهاجرين. وعقد اجتماع تشاوري أقليمي آخر في ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٩ في بانكوك<sup>٢٩</sup>، ركّز على الهجرة من آسيا إلى الشرق الأوسط، ولكن بحضور ثلاثة مراقبين من إفريقيا. إلى ذلك، عقدت لقاءات حوارية أقليمية حول الهجرة بين النقابات العمالية<sup>٣١</sup>.

٢٣ الاتحاد الإفريقي ٢٠١٩، المرجع أعلاه، رقم ٥.

٢٤ اطلع على موقع "حوار أبو ظبي": <http://abudhabialogue.org.ae>.

٢٥ أنظر موقع "إعلان دبي": <http://abudhabialogue.org.ae>.

٢٦ الجزائر، البحرين، جزر القمر، جيبوتي، مصر، العراق، الأردن، الكويت، لبنان، ليبيا، موريتانيا، المغرب، عمان، قطر، السعودية، الصومال، السودان، تونس، الإمارات العربية، واليمن. معلّقة عضويتها حالياً: سوريا. أنظر موقع المنظمة الدولية للهجرة: <https://www.iom.int/arab-regional-consultative-process>.

٢٧ الاجتماع الخامس للعملية التشاورية العربية الإقليمية حول الهجرة واللجوء، ١٥-١٦ أبريل/نيسان ٢٠١٩.

٢٨ منظمة العمل الدولية، ٢٠١٧، الاستنتاجات بشأن الإدارة العادلة والفعالة لهجرة اليد العاملة، المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، في دورته السادسة بعد المائة ١٠٦، فقرة ١١.

٢٩ المشاورات الأقليمية حول هجرة الأيدي العاملة والتنقل من آسيا وإفريقيا إلى الشرق الأوسط [Interregional Consultation on Labour Migration and Mobility from the Middle East](http://www.iom.int/interregional-consultation-on-labour-migration-and-mobility-from-the-middle-east).

بيروت، لبنان، ٤-٥ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٧. تلت هذه المشاورات اجتماعات اقليميان سابقان ركّزا على عجرة العمل بين آسيا والدول العربية، عقدا في ٢٠١٤ و ٢٠١٥، ومنتدى أقليمي حول عمال المنازل المهاجرين عام ٢٠١٦، والذي ضم أيضا دول إفريقيا. أنظر تباعا اجتماع الخبراء الدوليين حول تحقيق أجندة هجرة عادلة: تدفقات العمل بين آسيا والدول العربية، كاتماندو، نيبال، ٣-٤ ديسمبر/كانون أول ٢٠١٤؛ اجتماعي ثلاثي حول تحقيق أجندة هجرة عادلة: تدفقات العمل بين آسيا والدول العربية، بالي، اندونيسيا، ٦-٧ مايو/أيار ٢٠١٥؛ ومنتدى تبادل المعارف الأقليمي حول تحقيق أجندة هجرة عادلة لعمال المنازل المهاجرين في إفريقيا، والدول العربية وآسيا ومدغشقر، ٤-٧ مايو/أيار ٢٠١٦.

٣٠ الاجتماع الأقليمي حول حركة العمل بين آسيا والدول العربية: مشاركة التجارب والتقدم تبعا لإعلان بالي مع تركيز خاص على العاملات المهاجرات، بانكوك، تايلاند، ٣-٤ ديسمبر/كانون أول ٢٠١٩.

٣١ وقّعت النقابات التالية عام ٢٠١٨ اتفاقية تفاهم حول العمال المهاجرين، مؤكدة التزامها العمل والحوار: مجلس النقابات الآسيوي (ASEAN-TUC)، المجلس الإقليمي لنقابات العمال في جنوب آسيا (SARTUC)، للمنظمة الإقليمية الأفريقية التابعة للاتحاد الدولي لنقابات العمال (ITUC-Africa)، والمنظمة الإقليمية التابعة للاتحاد الدولي لنقابات العمال في آسيا والباسيفيك (ITUC-AP).

## ٤. مستقبل الحوار حول هجرة العمال من إفريقيا إلى الشرق الأوسط؟

تدرك البلدان الإفريقية أكثر فأكثر مدى أهمية الحوار الأقليمي المتعدد الأطراف بشأن الهجرة. وخلال اجتماع الوزراء الذي عقد في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٩، أكد سفير مالي بصفته رئيس اللجنة التمثيلية الدائمة، أن الاتحاد الإفريقي سيطلع على العملية المفضية إلى الحوار بين إفريقيا والشرق الأوسط ويعيد النظر في استراتيجية عملها.

كما أن تعزيز التعاون الدوليّ أساسيّ في سياق الميثاق العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والمنتظمة، الذي يشير بحسب الهدف ٢٣ إلى الحاجة لإيجاد تعاون دولي أفضل وشراكات عالمية من أجل هجرة آمنة ومنظمة ومنتظمة.

لذلك، آن الأوان لإجراء نقاش حول كيفية إشراك بلدان الشرق الأوسط وإفريقيا في حوار أقليمي حول الهجرة، وينبغي على أصحاب المصلحة في كلا المنطقتين أن ينظروا بعناية في السبل الكفيلة بهيكله الحوار في المستقبل.

### وتشمل بعض المسائل الأساسية ما يلي:

١. عند اتخاذ قرار في إيجاد أفضل السبل لإشراك البلدان الإفريقية في الحوار مع البلدان المستقبلية في الشرق الأوسط، هناك حاجة ملحة للتعليم من الدروس المستخلصة من عمليات حوار أقليمية وإقليمية أخرى (عملية أبو ظبي، عملية كولومبو) والمضي قدماً بانتهاج طرق تستند إلى الأدلة.
٢. من الأهمية بمكان، كخطوة أولى أساسية، إيجاد منتدى أقليمي لمناقشة مسألة تنقل العمال داخل المنطقة الإفريقية، كما أن هناك حاجة ملحة لآلية أقليمية.
٣. من المهمّ التخفيف من خطر «السباق نحو القاع» و/أو المنافسة بين بلدان المنشأ (بما فيها بلدان المنشأ الآسيوية والإفريقية)، ويجب أن يشكل ذلك أولوية لتحديد أفضل السبل الكفيلة بتصميم حوار بين منطقتين. لذلك يجب أن يكون هناك أيضاً التزام مباشر مستمر بين بلدان المنشأ الإفريقية والآسيوية لتبادل الخبرات والدروس المستخلصة.
٤. ينبغي أن يهدف هكذا حوار أقليمي إلى تطوير حلول مستهدفة لمسائل السياسات المرتبطة بالهجرة ذات الاهتمام المشترك ومعالجة الفرص والتحديات الناشئة عن الهجرة. كما يجب أن يكون الحوار مفيداً للطرفين وشافياً ومصمماً وفقاً للحاجات ومتماشياً مع القانون الدولي، وخاصة حقوق الإنسان ومعايير العمل وأطر التنمية العالمية.<sup>٣٢</sup>
٥. من الضروري إيجاد نهج تعاوني في وضع جدول الأعمال بين بلدان المنشأ والمقصد من ناحية معالجة خصائص الهجرة الإفريقية، مثل ارتفاع مستوى الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وسوء المعاملة والتمييز العنصري الذي يعاني منه المهاجرون الإفريقيون خلال عملية الهجرة وفي المقصد.
٦. نظراً للاحتياجات الخاصة للنساء والرجال والفتيات والفتيان عندما يهاجرون من إفريقيا إلى الشرق الأوسط، يجب أن يراعي الحوار الأقليمي المنظور الجنساني لكي يتم فهم هذه الاحتياجات ومعالجتها بصورة ملائمة، ولضمان احترام حقوق الإنسان وحقوق العمل الخاصة بهم في مختلف مراحل عملية الهجرة.
٧. بهدف ضمان اتساق السياسات، وتحديد الاحتياجات والفرص على مختلف المستويات الحكومية والقطاعية، وتعظيم الآثار المترتبة على التنفيذ وزيادة فعالية هذا التنفيذ إلى أقصى حد، يجب اعتماد نهج يشرك الحكومة بأكملها، بما فيها وزارات العمل والداخلية والشؤون الخارجية والشؤون الاجتماعية والمال والتخطيط الإنمائي وسواها من الجهات الفاعلية الحكومية ذات الصلة. كما يجب إشراك السلطات المحلية والبلديات في هذا النهج الشامل للحكومة كلها.
٨. وفقاً لروح الميثاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والمنتظمة، يجب أن يتلائم النهج الشامل للحكومة كلها مع نهج يشمل المجتمع كله، من أجل ضمان حوار أقليمي شامل قدر الإمكان بين بلدان الشرق الأوسط وإفريقيا - يشمل القطاع الخاص ومنظمات العمال وأرباب العمل وجمعيات المهاجرين ومنظمات المجتمع المدني - لكي تتمكن من تيسير مناقشة المسائل التي قد لا تطرح على المستوى الوزاري.
٩. بإمكان المجتمعات الاقتصادية الإقليمية في إفريقيا أن تشكل أيضاً منصات لوضع حد أدنى من المعايير اللازمة لاتفاقيات العمل الثنائية ومذكرات التفاهم، بغية تجنب «السباق نحو الأسفل» و/أو المنافسة المباشرة بين بلدان المنشأ.

<sup>٣٢</sup> لاسيما خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة، خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، وسواها من الأطر ذات الصلة مثل اتفاق باريس بشأن تغير المناخ وإطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث.