

African
Union

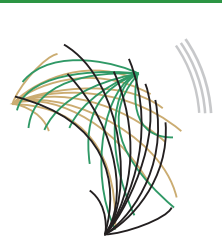


معنات، علم الكتم ايقيرفأ
مالسلا اهدوسيو، راهدزالاب

صخلم
يذي فنن

إطار سياسة الهجرة في أفريقيا
وخطة العمل (2018 – 2030)

MIGRATION
FOR DEVELOPMENT
IN AFRICA



ينشر هذا العمل تحت المسؤولية الحصرية لمفوضية الاتحاد الأفريقي /
إدارة الشؤون الاجتماعية للاتحاد الأفريقي. جميع الحقوق محفوظة

يمكن للمستخدمين نسخ محتوى هذا الكتاب أو تنزيله أو طباعته للاستخدام الفردي،
بما في ذلك مقتطفات من هذا الدليل للاستخدام غير التجاري من أجل تقديم العروض،
وفي المدونات والمواقع الإلكترونية والمواد التعليمية، شريطة أن يعترف المستخدم
بصاحب هذه المبادئ التوجيهية، وألا ينتهك حقوق المؤلف. يجب تقديم جميع طلبات
الاستخدام للأغراض العامة والتجارية وحقوق الترجمة إلى العنوان البريدي التالي:

MudungweP@africa-union.org

© مفوضية الاتحاد الأفريقي، إدارة الشؤون الاجتماعية للاتحاد الأفريقي، أديس أبابا، مايو 2018

بدعم من الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، من خلال الوزارة
الألمانية للتعاون والتنمية في المجال الاقتصادي

الطبعة الأولى، مايو 2018

مفوضية الاتحاد الأفريقي

صندوق بريد 3243

شارع روزفلت

أباجا، إثيوبيا أديس

الهاتف: +251 11 551 3822

الفاكس: +251 11 551 9321

الموقع الإلكتروني: <https://au.int/sa>

حساب تويتر: @AfricanUnion

تصميم: أورا أولالبي، إيشبورن، ألمانيا

مرجع الصورة

صورة العنوان: route55/123rf.com

الصفحة 8 © مفوضية الاتحاد الأفريقي

رغم

نم معجب

ذيفنت





ملخص تنفيذي

في ضوء الإمكانيات الإنمائية والتحديات التي تفرضها الهجرة، دعا مجلس وزراء منظمة الوحدة الأفريقية خلال الدورة العادية الرابعة والسبعين المنعقدة في يوليو 2001، إلى وضع إطار لسياسة الهجرة. وتوج ذلك بوضع إطار الاتحاد الأفريقي لسياسة الهجرة في أفريقيا الذي اعتمد في بانجول، جامبيا في 2006. بعد ذلك بعشر سنوات، أجرت مفوضية الاتحاد الأفريقي في 2016 تقييما لإطار سياسة الهجرة في أفريقيا فيما يتعلق بفعاليتها وتنفيذه والفرص التي يمكن انتهازها منه، وأهميته وما إذا كانت هناك حاجة إلى تنقيحه. وخلال اجتماعها المنعقد في نوفمبر 2016، أقرت الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي والمجموعات الاقتصادية الإقليمية بالطبيعة الدينامية للهجرة، وبتغير اتجاهات الهجرة وأنماطها في القارة على مدى السنوات العشر الماضية. وتماشيا مع التوصية الذي قدموها إلى مفوضية الاتحاد الأفريقي بتحديث إطار سياسة الهجرة في أفريقيا ووضع خطة عمل لتنفيذه، يمثل "إطار سياسة الهجرة في أفريقيا وخطة عمله (2018 – 2030)" وثيقة استراتيجية منقحة تستند إلى الإنجازات والتحديات التي واجهها إطار سياسة الهجرة السابق لتوجيه الدول الأعضاء والمجموعات الاقتصادية الإقليمية في إدارة الهجرة، ويعكس دينامية الهجرة الحالية في أفريقيا. وهو نتيجة عملية شاملة وتشاركية شملت مختلف إدارات مفوضية الاتحاد الأفريقي يراعي الإطار المنقح لسياسة الهجرة في أفريقيا أولويات الاتحاد الأفريقي وسياساته وأجندة 2063، فضلا عن أهداف التنمية المستدامة، وسياسات ومعايير إدارة الهجرة الدولية. ويزود الدول الأعضاء والمجموعات الاقتصادية الإقليمية بمبادئ توجيهية ومبادئ سياساتية شاملة لمساعدتها في صياغة وتنفيذ سياسات الهجرة الوطنية والإقليمية الخاصة بها وفقا لأولوياتها ومواردها. وعلاوة على أحد عشر قضايا شاملة، يحدد الإطار المنقح لسياسة:

الهجرة في أفريقيا الركائز الرئيسية الثمانية التالية

- إدارة الهجرة
- هجرة العمالة والتعليم
- مشاركة المهجر
- إدارة الحدود
- الهجرة غير المشروعة

- النزوح القسري
- الهجرة الداخلية
- الهجرة والتجارة

تهدف إدارة الهجرة بشكل أفضل، باعتبارها الهدف الرئيسي لإطار سياسة الهجرة في أفريقيا، إلى تسهيل الهجرة الآمنة والمنظمة والكريمة. وتدعو إلى الرفاه الاجتماعي والاقتصادي للمهاجرين والمجتمعات عن طريق الامتثال للمعايير والقوانين الدولية. يمثل ضمان حقوق المهاجرين ومعالجة جوانب الهجرة في الأزمات، عناصر أساسية. علاوة على ذلك، يمكن تحقيق إدارة أفضل "للحجرة من خلال وضع سياسات قائمة على الأدلة من خلال نهج "الحكومة بأكملها".

فيما يتعلق بهجرة العمالة والتعليم، يدعو إطار سياسة الهجرة في أفريقيا إلى وضع سياسات وتشريعات وهياكل للعمالة تكون منظمة وشفافة وشاملة، وتراعي للمنظور الجنساني على المستويين الوطني والإقليمي. يشجع برنامج الاتحاد الأفريقي المشترك لهجرة العمالة لسنة 2015 على تسهيل حرية تنقل العمال كوسيلة لتعزيز التكامل والتنمية الإقليميين. وتشمل مجالات النشاط الرئيسية للبرنامج المشترك لهجرة العمالة إمكانية نقل المهارات والاعتراف المتبادل بالمؤهلات، فضلا عن نظم معلومات سوق العمالة التي تدعم تطوير المهارات المدفوعة بالسوق وتجميع المهارات عبر القارة. ومن خلال اكتساب مهارات جديدة، يمكن أن يفضي تنقل الطلبة والأيدي العاملة إلى "استقطاب الأدمغة" و "تداول الأدمغة". وبالإضافة إلى البرنامج المشترك لهجرة العمالة، يوصي إطار سياسة الهجرة في أفريقيا بإنشاء نظام توظيف وتسجيل عمالة يكون خاضعا للمساءلة، وتعزيز اتفاقيات العمل الثنائية الموحدة لضمان حماية العمال المهاجرين وتسهيل عمليات التحويلات المالية. يدعو الإطار أيضا إلى إدماج المهاجرين في سوق العمل وقطاع التعليم والتدريب، فضلا عن توفير الحماية الاجتماعية واستحقاقات الضمان الاجتماعي للعاملين المهاجرين خلال عملهم في الخارج، وكذلك عند عودتهم

يمكن للتعاون الإقليمي ومواءمة سياسات هجرة العمالة تعزيز هجرة العمالة المنتظمة لتلبية العرض والطلب في أسواق العمل المحلية والأجنبية، وتعزيز إنفاذ معايير العمل، والحد من اللجوء إلى الهجرة غير النظامية. وفي هذا الصدد، يوصي الإطار بمواءمة وتعزيز تنفيذ أحكام الاتحاد

الأفريقي والمجموعات الاقتصادية الإقليمية التي تنص على حرية التنقل والمتعلقة بالإقامة والاستقرار، فضلاً عن تعزيز التعاون بين الدول الأعضاء فيما يتعلق بتسهيل حرية التنقل. تمثل مكافحة هجرة الأدمغة والتخفيف من آثارها على الاقتصادات الوطنية، أهدافاً سياساتية مهمة بالنسبة للبلدان الأفريقية. وتحقيقاً لهذه الغاية، يحث الإطار الدول على تشجيع مواطنيها في الخارج على المساهمة في تنمية بلدانهم الأصلية عن طريق التحويلات المالية ونقل المهارات والتكنولوجيا والمعرفة. كما يوصي الإطار بتنفيذ استراتيجيات لاستقطاب الأدمغة مثل برامج العودة المؤقتة للمغتربين للتخفيف من حدة نقص المهارات في القطاعات الحيوية وتعزيز تنمية المهارات، وتسهيل تنقل المهنيين على المستويين الإقليمي والقاري. يمكن للتحويلات المالية تحسين قدرة الناس على الصمود أمام الصدمات، وحتى إتاحة سبيل للخروج من الفقر عن طريق الاستثمار في التعليم والصحة والأنشطة المدرة للدخل. لذلك، فإن تحديد سبل تحقيق الحد الأقصى من الأثر الإنمائي للتحويلات المالية، وتحسين كفاءة آليات تحويل الأموال، وخفض تكاليف تحويل الأموال هي مواضيع ذات أهمية متزايدة بالنسبة للبلدان الأفريقية. تعد مشاركة الأفريقيين في المهجر أحد الجوانب الرئيسية لتعزيز العلاقة بين الهجرة والتنمية. وتشمل الاستراتيجيات في هذا الصدد وضع السياسات والأطر البيئية التي تعزز مشاركة المغتربين في تنمية القارة وبلدانهم الأصلية. وتشمل بعض هذه المبادرات إنشاء نقاط اتصال وطنية و/أو وكالات للمغتربين لإدارة شؤون الأفريقيين في المهجر، ومنح الجنسية المزدوجة للمواطنين في الخارج، ورسم خرائط الأفريقيين في المهجر، وتحسين حماية استثمارات المغتربين، وتسهيل نقل المعرفة من قبل المغتربين إلى بلدانهم الأصلية. تشير إدارة الحدود إلى نظام من المعايير والمؤسسات، والتعاون بين الدول والمجتمعات والعناصر الفاعلة غير الحكومية في إدارة الحدود. بل إنه يذهب إلى ما أبعد من مجرد إدارة الحدود، والتي تتعلق بتنفيذ أجزاء من هذا النظام، ليشمل قواعد وتقنيات وإجراءات تنظيم حركة الأشخاص والبضائع عبر الحدود. وينبغي ألا يؤدي التوجه نحو إضفاء طابع أمني على الهجرة والحدود، إلى إغلاق الحدود وإعاقة جهود التكامل في أفريقيا. بدلا من ذلك، ينبغي تكثيف التعاون عبر الحدود في مجالات الأمن والهجرة والتنمية للسماح بالإدارة الفعالة للحدود وتحفيز التكامل الاقتصادي. نتيجة لعدد من العوامل، تشمل زيادة الحواجز أمام الهجرة النظامية والحاجة إلى الحماية الدولية، فإن الهجرة غير النظامية في تزايد. وترتبط الهجرة غير النظامية ارتباطاً وثيقاً



بتهريب المهاجرين وأشكال أخرى من الجريمة المنظمة الدولية، بما في ذلك الاتجار بالبشر، ويمكن أن تؤثر سلباً على الاستقرار والأمن على الصعيدين الوطني والدولي.

فيما يتعلق بتهريب المهاجرين، يعد تعزيز التعاون عبر الوطني والأطر القانونية، من الاستجابات الأساسية. ويمكن منع تهريب المهاجرين من خلال توسيع مسارات الهجرة القانونية وزيادة الوعي بمخاطر الهجرة غير النظامية. ويوصى كذلك بتعزيز تحديد حالات تهريب المهاجرين، والتحقيق مع مهربي المهاجرين وملاحقتهم قضائياً مع ضمان حماية حقوق المهاجرين المهزئين.

يمكن العنصر الأساسي للاتجار بالبشر في حرمان الضحايا من إرادتهم، والدفع بهم إلى ظروف شبيهة بالرق أو العبودية القسرية. وعليه، من الضروري تحسين التعرف على الأشخاص المتاجر بهم ومنحهم الحماية والمساعدة. وفي هذا الصدد، يتعين على الدول الأعضاء مواءمة تشريعاتها الوطنية ومكافحة استراتيجيات الاتجار بالأشخاص مع الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية. وتشمل الاستراتيجيات الأخرى الموصى بها، الوقاية من خلال نشر الوعي لدى العامة والعناصر الفاعلة الحكومية، وتقديم المساعدة والحماية للأشخاص المتاجر بهم، وتحسين التحقيق والملاحقة، وزيادة التعاون والشراكة الدوليين.

تتطلب عودة المهاجرين غير القانونيين الفعالة والمستدامة وإعادة قبولهم، التعاون والتفاهم المتبادل بين دول المنشأ والمقصد، ويجب ألا تعرض حرية تنقل الأشخاص في القارة للخطر. يشير مصطلح **إعادة الإدماج** إلى عملية إعادة إدماج شخص في مجتمعه أو بلده الأصلي، وقد تشمل جملة أمور، منها المساعدة الاجتماعية والاقتصادية والتعاون مع المجتمع الذي يعود إليه الشخص. ويمكن أن تكون إعادة الإدماج إستراتيجية مهمة لمنع حدوث المزيد من حالات الهجرة غير النظامية.

يمكن أن يساهم التصدي للهجرة غير النظامية وإنشاء نظم شاملة لإدارة الهجرة، في تعزيز **الأمن والاستقرار على الصعيدين الوطني والدولي**. ومع ذلك، لا يزال الحفاظ على حقوق جميع المهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين خلال جميع مراحل عملية الهجرة يكتسي أهمية قصوى، كما ينبغي أن تعمل التدابير الأمنية المعززة على ضمان هذه الحقوق.

يتم التعامل مع النزوح القسري من حيث الفئات المحددة التي يتألف منها النازحون: اللاجئين وطالبي اللجوء، والنازحين داخلياً، وعديمي الجنسية. ويقوم عدد من الاستراتيجيات، بما في ذلك الإدماج وإعادة الإدماج فضلاً عن منع الأزمات وإدارتها وحلها، بدور هام في معالجة مسألة النزوح. وبما أن النزوح القسري يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالنزاعات، سواء كان نتيجة أو سبباً محتملاً لمزيد من النزاعات، فإنه ينبغي معالجته من خلال الحوار والتعاون الوطني والإقليمي والقاري، بغية منع حدوث النزاعات وإدارتها.

تملك الدول الأفريقية تقاليد عريقة في استضافة اللاجئين وطالبي اللجوء، وقد قامت بوضع أطر قانونية خاصة بأفريقيا تنظم جوانب حماية اللاجئين. ومع ذلك، ينبغي للدول الأعضاء تعزيز الجهود الوطنية للوفاء بالتزاماتها الدولية في مجال الحماية. يشمل ذلك أيضاً التمكين من إجراء فحص ملائم وإنساني ل طالبي اللجوء على الحدود، والإحالة إلى السلطات المختصة، وتوفير حلول مستدامة للاجئين (الإعادة الطوعية، والإدماج المحلي، وإعادة التوطين)، ومعالجة (الأسباب الجذرية لتحركات اللاجئين) بما في ذلك النزاعات وعدم الاستقرار السياسي.

يمكن أن يحدث النزوح الداخلي للسكان نتيجة للإرهاب أو النزاعات أو الكوارث الطبيعية أو الظروف المناخية، وقد يتطلب منع حدوثه تعاوناً عابراً للحدود الوطنية. وقد اعتمدت الدول الأعضاء اتفاقية كمبالا لحماية النازحين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم، لمعالجة محنة النازحين داخلياً بشكل شامل. وتقر بأن المسؤولية الأساسية لمنع النزوح الداخلي، فضلاً عن حماية النازحين داخلياً ومساعدتهم، تقع على عاتق السلطات الوطنية. كما توصى بحماية إمكانية وصول المساعدات الإنسانية إلى النازحين داخلياً، وتشجيع أنشطة سبل المعيشة والقدرة على الانتعاش، فضلاً عن بدائل للمخيمات من خلال الاندماج في المجتمعات المضيفة.

تؤثر الهجرة الداخلية على توزيع السكان في أفريقيا إلى حد كبير، وتكمن أهم سماتها في الهجرة من الأرياف إلى المدن وعملية التوسع الحضري. وإذا لم تتم إدارة التوسع الحضري بشكل فعال، فقد يكون له عواقب وخيمة على المهاجرين وسكان المناطق الحضرية الآخرين على حد سواء، من خلال إجهاد البنية التحتية والخدمات الحضرية الموجودة. وللإفادة من إمكانات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي يمثلها التوسع الحضري، تحتاج الدول الأعضاء إلى تعزيز البعد المحلي لسياسات واستراتيجيات الهجرة.



فيما يتعلق بالهجرة والتجارة، أصبحت حركة الأشخاص لأغراض التجارة، لاسيما الهجرة القصيرة الأمد، ذات أهمية متزايدة. وفي هذا السياق، من شأن تنفيذ منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية وبروتوكول الاتحاد الأفريقي لحرية تنقل الأشخاص، أن يساعد في التجارة وتحقيق التكامل القاري والتنمية علاوة على المجالات المواضيعية الرئيسية المذكورة أعلاه، يتناول إطار سياسة الهجرة في أفريقيا أيضا القضايا الشاملة الإحدى عشرة التالية: الهجرة والتنمية؛ البيانات والبحوث المتعلقة بالهجرة؛ حقوق الإنسان للمهاجرين؛ مبدأ عدم التمييز؛ الهجرة والفقر والنزاعات؛ الهجرة والصحة؛ الهجرة والبيئة؛ الهجرة ومسائل الجنسين؛ الهجرة والأطفال والمراهقين والشباب؛ الهجرة والمسنين؛ والتعاون بين الدول وبين الأقاليم ويرد مرفقا بإطار سياسة الهجرة في أفريقيا، خطة العمل (2018-2030) التي توثق الأنشطة التي ستضطلع بها مفوضية الاتحاد الأفريقي خلال فترة الخطة في محاولة لتسهيل الإدارة المتسقة للهجرة في القارة في إطار سياسة الهجرة في أفريقيا. وستقوم المفوضية بذلك من خلال التركيز على مواضيع أو جوانب محددة من المواضيع المحددة في إطار سياسة الهجرة في أفريقيا، مع مراعاة العمل الذي يجري الاضطلاع به بالفعل في القارة، والسعي إلى إقامة تآزر مع المؤسسات التي تعمل على تلك الأنشطة المحددة .

