European Union
Global Diaspora Facility

مشاركة الشتات

الشرق الأوسط

سلسلة إقليمية

يُعد مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي (EUDiF) أول مشروع يموله الاتحاد الأوروبي يتخذ نهجاً عالمياً لإشراك الشتات. يسعى المشروع الذي ينفذه المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة (ICMPD) إلى بناء نظام بيئي مستنير وشامل ومؤثر لتنمية الشتات من خلال البحث والحوار وتنمية القدرات. يمتد عمل مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي من يونيو ٢٠١٩ إلى ديسمبر ٢٠٢٢.

كتب هذا المنشور الدكتورة ف. تيتيل موسر لصالح مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي بدعم تحريري من الدكتورة أ. سيجرو والسيدة ش. جريفيث وتصميم مارك رشدان.
الآراء الواردة في المنشور هي آراء المؤلف ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي أو المركز الدولي لتنمية سياسات الهجرة أو الاتحاد الأوروبي.
يقدم مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي جزيل الشكر إلى الزملاء في المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة الذين أنتجوا صحائف الوقائع الخمس الخاصة بالشرق الأوسط التي مهدت الطريق لكتابة هذا الاستعراض العام الإقليمي.

ونحن نشجّع القرّاء على إعادة إنتاج المواد لمنشوراتهم الخاصة بشرط عدم استخدامها تجارياً. يطلب مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي تزويده بإقرار ونسخة من أي منشورات. في حالة النشر عبر الإنترنت، نطلب تضمين رابط إلى المنشور الأصلي على الموقع الإلكتروني لمرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي.

توصية الاقتباس: ف. تيتل موسر (٢٠٢١) مشاركة الشتات: الشرق الأوسط. سلسلة إقليمية EUDiF.

يتضمن هذا المنشور روابط لمصادر ومراجع يمكن الوصول إليها عبر الإنترنت. نُشجع القرّاء على استخدام النسخة الرقمية للوصول إلى جميع الروابط ذات الصلة.

يُعد مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي أول مشروع يموله الاتحاد الأوروبي يتخذ نهجاً عالمياً لإشراك الشتات. يسعى المشروع إلى بناء نظام بيئي مستنير وشامل ومؤثر لتنمية الشتات من خلال البحث والحوار وتنمية القدرات. يمتد عمل مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي من يونيو ٢٠١٩ إلى ديسمبر ٢٠٢٢.

Funded by
the European Union

Implemented by
ICMPD
International Centre for
Migration Policy Development

المحتويات

١. معلومات أساسية ٤

٢. الأطر السياسية والمؤسسية ذات الصلة بإشراك الشتات ٥

على المستوى الإقليمي ٥
على المستوى الوطني ٦

٣. الرواد الإقليميون ٨

٤. المصطلحات ٨

٥. الاتجاهات والممارسات الرئيسية ٩

التحويلات والاستثمارات ٩
الاستفادة من رأس المال البشري للشتات ومكافحة هجرة العقول ١٠

٦. التحديات المتكررة ١٢

٧. التوصيات ١٣

١. معلومات أساسية

في عام ٢٠٢٠ عمل مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي مع فريق من الخبراء الإقليميين لإجراء رسم خرائط عالمية لمشاركة الشتات عبر ست مناطق، وكان رسم الخرائط العالمية يهدف إلى معالجة تجزئة الأدلة المُستخدمة في سياسات ومؤسسات وممارسات إشراك الشتات من خلال جمع المعلومات في مركز معارف متاح للجميع.

نتج عن عملية رسم الخرائط العالمية ١٠٧ صحيفة وقائع كل منها تمثل بلد، وتتوفر هذه الصحف عبر خريطة تفاعلية على الموقع الإلكتروني لمرفق الشتات العالمي، حيث يمكن أيضاً مقارنة النتائج بين الدول.

من خلال التمرين البحثي، سعى مرفق الشتات العالمي إلى تحديد الاهتمامات والتحديات التي تواجهها بلدان الأصل عندما يتعلق الأمر بمشاركة الشتات. هذا المنشور هو واحد من ستة أجزاء تستعرض نتائج البحث حسب المنطقة الشريكة.

المناطق التي يغطيها مرفق الشتات العالمي:

- ☐ أفريقيا
- ☐ آسيا
- ☐ أوروبا الشرقية/آسيا الوسطى
- ☐ امريكا اللاتنية والبحر الكاريبي
- ☑ **الشرق الأوسط**
- ☐ المحيط الهادئ

الشرق الأوسط

إذا كنت مهتماً بتفاصيل منهجية اختيار الدول، راسلنا عبر البريد الإلكتروني على eu-diaspora@icmpd.org

هذه الوثيقة عبارة عن تحليل إقليمي لمشاركة الشتات في آسيا، وهو يعتمد على المعرفة التي تم جمعها أثناء رسم خرائط خمسة بلدان لدراسة الأطر السياساتية والمؤسسية ذات الصلة والاتجاهات والممارسات الجيدة والتوصيات على المستوى الإقليمي. تقدم الوثيقة الناتجة مصدراً موحداً للمعلومات من أجل:

- تعزيز مساهمة الشتات في التنمية
- توجيه العمل على المستوى الإقليمي
- تحديد فرص التبادل بين الأقران.

تم وضع الخرائط من قبل مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي

لم يتم تضمينه في الخرائط

لا يغطيها المشروع

٢. الأطر السياساتية والمؤسسية المتعلقة بإشراك الشتات

على المستوى الإقليمي

يقع الشرق الأوسط على مفترق طرق للعديد من المنظمات والحوارات الإقليمية.

وتغطي عملية رسم خرائط الشرق الأوسط البلدان التي لها سياقات اجتماعية واقتصادية مماثلة، مثل عدم الاستقرار السياسي والصراعات والأزمات الاقتصادية. كما يتمتع المغتربون في كل بلد من هذه البلدان بطرق معقدة وفريدة من نوعها للتعامل مع بلد المنشأ. يوضح هذا السياق بالذات سبب تخصيص منشور في السلسلة الإقليمية لمرفق الشتات العالمي لهذه المنطقة. يمكن تفسير قرار التركيز فقط على الشرق الأوسط وليس على منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ككل بسبب الاندماج الكامل لدول شمال إفريقيا في مديرية المواطنين والشتات التابعة للاتحاد الأفريقي (AU-CIDO) وهي الإطار الإقليمي الذي يغطي أفريقيا.

تُعد جامعة الدول العربية أحد اللاعبين الرئيسيين في عملية مشاركة الشتات على المستوى الإقليمي[1]

برزت أهمية موضوع مشاركة الشتات في المنطقة على مدى العقد الماضي بسبب ازدياد ذكر المغتربين العرب في القمم العربية،[2] حيث تُظهر هذه الإشارات المتكررة اهتمام وأهمية تعزيز دور المغتربين العرب في تنمية بلادهم الأصلية. ومن أهم جهود جامعة الدول العربية البرنامج الثقافي للأجيال الثانية والثالثة من المغتربين العرب لإشراكهم في بلدانهم الأصلية. في إطار تنفيذ هذه البرامج، نظمت جامعة الدول العربية رحلات ثقافية وأجرت دراسات وتقارير ونظّمت مؤتمرات واجتماعات وندوات وورش عمل وزيارات ميدانية.

كما تدعم جامعة الدول العربية نشر الأخبار عن المجتمعات العربية في جميع أنحاء العالم وتدعم الاحتفالات، مثل أعياد المغتربين العرب. في عام ٢٠١٣، قامت جامعة الدول العربية بدمج الهجرة وشؤون المغتربين العرب في قسم واحد تحت اسم قسم الهجرة والمغتربين العرب (MAED)، وكانت الفكرة من هذا الدمج هي تسهيل العمل في مجال الهجرة والمغتربين ومساعدة جامعة الدول العربية على تنسيق أنشطتها بشكل أكثر فعالية. يهدف قسم الهجرة والمغتربين العرب أيضاً إلى تعزيز التكامل الإقليمي. ولكن لا يوجد إشارات واضحة على نشاط هذا القسم في عام ٢٠٢١.

هناك إشارات على وجود تطور ملحوظ في مشاركة الشتات وتتمثل هذه الإشارات في تعزيز الروابط بين جامعة الدول العربية ومديرية المواطنين والشتات التابعة للاتحاد الإفريقي.[3] توفر مديرية المواطنين والشتات التابعة للاتحاد الإفريقي إجراءات القيادة والتنسيق للدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي فيما يتعلق بتطوير وتنفيذ أطر مشاركة الشتات، كما تقدم التوجيهات العملية. في عام ٢٠١٥ عقدت مديرية المواطنين والشتات التابعة للاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية جلسة عمل في إطار محاولات مديرية المواطنين والشتات لإشراك المجتمعات الأفريقية المشتتة في مناطق الشرق الأوسط والخليج لدعم أجندة الدمج والتنمية للاتحاد الأفريقي. تتماشى هذه الجهود مع استراتيجية الشراكة الافريقية العربية، التي تسلط الضوء على أربعة مجالات أساسية للتعاون: السياسية، الاقتصادية والتجارية والمالية، الزراعة والأمن الغذائي، والاجتماعية والثقافية. ومن أجل تحقيق تعاون أكثر تكاملاً في شؤون الشتات، كان هدف كلا المنظمتين (الجامعة العربية ومديرية المواطنين والشتات التابعة للاتحاد الإفريقي) هو إيجاد إطار عمل مشترك بين الشتات من أجل التنمية وإنشاء أساس للتعاون بين أقسام المجتمع المدني في الجامعة العربية ومديرية المواطنين والشتات التابعة للاتحاد الإفريقي. ومع ذلك، على الرغم من أن جامعة الدول العربية أبدت اهتماماً بمثل هذا التعاون، لم يتحقق سوى القليل حتى الآن.

استناداً إلى الاهتمام المتزايد لبلدان الشرق الأوسط بتسخير إمكانات شتاتهم، فقد تمت مناقشة القضايا ذات الصلة بانتظام في المنتديات الإقليمية. عندما يتعلق الأمر بالحوارات الإقليمية، فقد تم تناول قضايا مشاركة الشتات في مناسبات عديدة من خلال المناقشات والتقارير المواضيعية. تُعد العملية الاستشارية العربية الإقليمية حول شؤون الهجرة (ARCP) التي تم إطلاقها في عام ٢٠١٥ بمثابة منتدى غير رسمي تترأسه بشكل دائم جامعة الدول العربية، حيث يسهل هذا المنتدى الحوار والتعاون بين الدول الأعضاء البالغ عددها ٢٢ دولة حول قضايا الهجرة.[4] وتركز - من بين أمور أخرى - على الهجرة والتنمية وهجرة العقول والتحويلات المالية.

١ تضم جامعة الدول العربية حالياً ٢٢ دولة عضو - بما في ذلك سوريا التي تم تعليق مشاركتها منذ عام ٢٠١١ - بهدف تعزيز التعاون السياسي والاقتصادي والثقافي والاجتماعي.

٢ انظر: إعلان تونس في عام ٢٠٠٤ بشأن عملية التطوير والتحديث في العالم العربي، إعلان برازيليا الصادر عن قمة الدول العربية ودول أمريكا الجنوبية في مايو ٢٠٠٥، إعلان الخرطوم عام ٢٠٠٦، وإعلان الدوحة الصادر عن القمة الثانية للدول العربية ودول أمريكا الجنوبية في مارس ٢٠٠٩.

٣ تندرج مصر - التي يتم تناولها كجزء من هذا التحليل الإقليمي للشرق الأوسط - كعضو في الاتحاد الأفريقي، لذلك تم تضمينها أيضاً في العرض الإقليمي لأفريقيا.

٤ مشاركة سوريا معلقة حالياً. وتشكل دول الشرق الأوسط الخمس التي يغطيها رسم الخرائط جزءاً من هذا الحوار.

هناك حوار إقليمي معروف آخر وهو حوار الهجرة العابرة لمنطقة البحر الأبيض المتوسط (MTM)، وهو منصة استشارية غير رسمية بين مسؤولي الهجرة في بلدان المنشأ والعبور والمقصد على طول طرق الهجرة في إفريقيا وأوروبا والشرق الأوسط،[0] وتغطي هذه المنصة مجموعة شاملة من قضايا الهجرة بما في ذلك الهجرة والتنمية. تتمثل إحدى المبادرات الرائدة لحوار الهجرة العابرة لمنطقة البحر الأبيض المتوسط في تعزيز سياسات الشتات في أفريقيا والشرق الأوسط من خلال مشروع التبادل بين بلدان الجنوب (ADED-IP)، وهو مشروع كان هدفه العام تعزيز القدرات المؤسسية للسلطات الوطنية المكلفة بالهجرة والتنمية لتسخير مساهمات مجتمعات الشتات بشكل أفضل. على وجه الخصوص، كان المشروع يهدف إلى دعم إنشاء أو تطوير سياسات الشتات الشاملة في الدول الشريكة التي يتم التركيز عليها وتعزيز القدرات المؤسسية والتقنية للوكالات الحكومية / السلطات المحلية المشاركة في سياسة الشتات. كانت المحصلة الرئيسية لهذا المشروع تطوير دليل تشغيلي للتعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي الذي يرسي الأساس لمشاركة الشتات في الجنوب.

بالإضافة إلى ذلك، يغطي مشروع يوروميد للهجرة الخامس (والمراحل السابقة له) جميع دول الشرق الأوسط باستثناء العراق، ويسهل الحوار الذي يهدف للتعاون الإقليمي بين الشمال والجنوب وبين الجنوب والجنوب في مجال الهجرة والحماية الدولية، ويخلق المشروع مساحة للتعلم والتبادل بشأن مسائل الشتات الناشئة من خلال دمج نتائج بناء القدرات أو الأنشطة البحثية والسياسات أو الخبرات الفُطرية في منصة الحوار التي ينظمها. أحد المخرجات الرئيسية لمراحل مشروع يوروميد المتتالية هو تطوير منصة i.map التي تتضمن معلومات عن مشاركة الشتات والتحويلات المالية.

علاوة على ذلك، تُعد مصر أيضاً جزءاً من عملية الخرطوم، وهي منصة للتعاون السياسي تركز على الهجرة والتنقل، ويُعد العراق جزءاً من عملية بودابست التي تشارك أيضاً في حماية العمال المهاجرين في منطقة طرق الحرير. في عام ٢٠١٩ عقدت عملية الخرطوم اجتماع مواضيعي حول الهجرة من أجل التنمية وكان يهدف إلى مناقشة كيفية تسخير إمكانات الشتات لمناقشة طرق إشراك الشتات في البلدان المضيفة لهم وتوفير بيئة مواتية في بلد المنشأ وكيفية جذب التحويلات والاستثمارات. دعم مشروع شراكة طرق الحرير - في إطار عملية بودابست - العراق في تطوير سياسته الأولى لإشراك الشتات.

0 يغطي ١٣ دولة منشأ، بما في ذلك مصر ولبنان في الشرق الأوسط

على المستوى الوطني

على المستوى الوطني، اتخذت جميع دول الشرق الأوسط الخمسة المشمولة برسم الخرائط الذي قام به مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي، خطوات ملموسة في تحقيق التنمية الدولية لتعزيز مشاركة الشتات.

أنشأت جميع البلدان مؤسسة مكرسة - جزئياً على الأقل - لمشاركة الشتات. علاوة على ذلك، سمحت جميع هذه البلدان بازدواج الجنسية، وسمحت مصر والعراق ولبنان للشتات بالتصويت في الانتخابات الوطنية. يعتبر منح هذه الحقوق المدنية والسياسية عادة أساساً لتحقيق بيئة تمكينية قوية.

مع ذلك، تُعتبر **العراق** الدولة الوحيدة في الشرق الأوسط التي وضعت سياسة إشراك الشتات. تهدف السياسة ٢٠١٩-٢٠٢٢ بشأن المشاركة مع العراقيين في الخارج، التي تم تطويرها بدعم من المركز الدولي لتنمية سياسات الهجرة، إلى تسهيل تبادل رأس المال البشري للشتات في مجالات مثل التبادل الأكاديمي ونقل المهارات. وتتضمن هذه السياسة مسارات للتنمية الاقتصادية للعراق، مثل تبادل المعلومات حول اللوائح والمتطلبات المتعلقة ببدء عمل تجاري أو الاستثمار في العراق، وتقترح إنشاء منصة على الإنترنت لتسهيل الاتصال بين السكان العراقيين في الخارج والداخل. ومع ذلك، يظل إشراك العراقيين في الخارج نقاشاً سياسياً جديداً نسبياً. تعتبر هذه السياسة خطوة أولى بارزة في العراق لإضفاء الطابع الرسمي على العلاقات مع الشتات.

على الرغم من أن إضفاء الطابع المؤسسي على مشاركة الشتات من خلال سياسة ما هو انطلاقة جديدة في العراق، فقد تم تنفيذ مبادرات مشاركة الشتات بشكل غير رسمي منذ عدة عقود.

في عام ٢٠١٧ في **مصر** بدأت المنظمة الدولية للهجرة العمل مع وزارة الهجرة وشؤون المغتربين المصريين في تطوير سياسة واستراتيجية وطنية لإشراك الشتات، ومع ذلك لم يتم اعتماد الاستراتيجية بعد ولا توجد معلومات متاحة حالياً عن تقدمها. في نفس العام، اعتمدت الحكومة استراتيجية تنمية مستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠ التي تصور مشاركة الشتات كوسيلة للمساهمة في أجندة التنمية في مصر، من خلال تشجيع تحويلات الشتات والاستثمارات ونقل المهارات من أجل التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلد. تعكس هذه التغييرات إيمان الحكومة بالدور المحتمل للشتات في تنمية البلاد.

تم اختتام فعاليات شراكة التنقل بين الاتحاد الأوروبي والأردن في عام ٢٠١٤. تركز إحدى السمات الرئيسية لشراكة التنقل على تعزيز الجهود لجني جميع الفوائد المحتملة من الهجرة وربطها بالتنمية، كما تهدف هذه الشراكة إلى تعزيز قدرات **الأردن** للوصول بشكل أكثر فعالية إلى مجتمعات المغتربين وإشراكهم في تنمية البلاد. تضع شراكة التنقل تدابير لتحسين

المعلومات المتاحة للمواطنين الأردنيين حول فرص العمل والتعليم والتدريب المتاحة في الاتحاد الأوروبي بالاعتراف المتبادل بالمؤهلات المهنية والجامعية. في عام ٢٠١٩ اعتمدت الحكومة استراتيجية وخطة عمل للمغتربين مدتها خمس سنوات، وتهدف إلى جمع معلومات عن المهنيين الأردنيين العاملين في الخارج في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والدول العربية، لوضع سياسات بشأن الهجرة العائدة وتشجيع التحويلات والاستثمارات المحلية.

في **لبنان**، تركز عملية مشاركة الشتات بشكل رئيسي على أنشطة اقتصادية مثل التحويلات الاقتصادية وتنشيط السياحة من خلال الزيارات للوطن وخلق فرص الأعمال والتجارة والاستثمار. تعتمد الدولة بشكل كبير على التحويلات وتعتبرها العديد من العائلات بمثابة «حزام أمان" في حالة وقوع أحداث غير متوقعة مثل فقدان الوظيفة أو المشكلات الصحية أو المصاعب الاقتصادية الأخرى. عندما يتعلق الأمر بالأولويات المستقبلية في مجال مشاركة الشتات، فإن تقرير الرؤية الاقتصادية للحكومة يؤكد على أنّ خطوة اعتماد سياسة للهجرة إلى الخارج لا تزال تمثل أولوية.

في **فلسطين**، لطالما أدى استمرار وضعف التقدم في بناء الدولة إلى إضعاف قدرة الدولة على صياغة استراتيجيات وأطر مشاركة هادفة على الرغم من وجود شبكات مجتمعية نشطة. تم تأسيس لجنة مشتركة بين المؤسسات تُدعى الفريق الفني للهجرة (MTT) للسعي إلى تحديد أوجه القصور الحالية في سياسة الشتات ودراسة سبل زيادة المشاركة والاستجابة بشكل أفضل لاحتياجات المغتربين. يقود الفريق الفني للهجرة الذي تم وضعه تحت قيادة وزارة الداخلية جهوداً متقاطعة عبر عدة وكالات لإشراك الشتات. يُجري حالياً الفريق الفني للهجرة، بدعم من المجتمع الدولي، مشاورات تجمع بين المنظمات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني الموجودة في فلسطين بهدف تعزيز التآزر بين المبادرات ووضع الأساس لاستراتيجية وطنية للشتات. والأهم من ذلك أن الفريق الفني للهجرة يقوم أيضاً بجمع بيانات عن مجتمعات الشتات من أجل دمج احتياجاتهم ودوافعهم بشكل أفضل في صنع السياسة في المستقبل. يتم دعم الفريق الفني للهجرة في هذا المسعى من قبل برنامج يوروميد للهجرة الخامس الذي يموله الاتحاد الأوروبي.

٣. الدول الرائدة الإقليمية

تضم مجموعة الدول الرائدة الإقليمية في مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي الدول التي أبدت اهتماماً كبيراً وتقدماً في مجال مشاركة الشتات بمرور الوقت. عادة ما يتم تحديد البلدان كبلدان رائدة إقليمية للأسباب التالية:

- تم تطوير الإطار المؤسسي الوطني والبيئة التمكينية التي تعترف صراحة بالدور الرئيسي للمهاجرين و / أو الشتات في تنمية بلد المنشأ وتسلط الضوء على أهمية تحسين المساهمات الإنمائية للشتات.
- و / أو نفذت الدولة مبادرات بارزة ذات صلة بالشتات في قطاع تنموي معين.

لا يوجد ترتيب للدول الرائدة. يمكن العثور على المزيد من التفاصيل حول كل دولة رائدة إقليمية في صحيفة وقائع الدولة.

لبنان: بشكل عام تبنت الحكومة اللبنانية «سياسة الوفاق» تجاه الشتات. وتعني «سياسة الوفاق» أن الحكومة اللبنانية تشجع الروابط السلمية بين مختلف الطوائف اللبنانية المقيمة في الخارج وتشجعها على إنشاء النقابات والجمعيات.[٦]

على الرغم من أن الدعم التشريعي المناسب وإضفاء الطابع المؤسسي المناسب على مشاركة الشتات لا يزالان غائبين، توجد إشارات على نهج التوافق تتمثل في دعم الحكومة لشبكات ومنظمات الشتات كوسيلة للحفاظ على الروابط مع الشتات اللبناني. تعتبر «سياسة الوفاق» نهجاً فريداً في المنطقة سببه عدم تجانس لبنان ويعكس عدم التجانس هذا. تشجع الحكومة تحويل الحوالات وتسهل العودة وتشجع الحوار مع المنظمات الدولية التي تتعامل مع قضايا المهاجرين (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) وتحفز المغتربين على ممارسة حقوقهم الديمقراطية. أحد الإنجازات الرئيسية للحكومة هو سن قانون التصويت للشتات اللبناني كجزء من قانون الانتخابات اللبناني وقانون إعادة اكتساب الجنسية اللبنانية.

مصر: حال مصر هو كحال العراق حيث أنّ مشاركة الشتات فيها ليست ظاهرة جديدة. منذ السبعينيات نفذت مصر مبادرات مختلفة للتعامل مع الشتات، مثل اعتماد القانون ١١١ في عام ١٩٨٣ حول الهجرة ورعاية المصريين بالخارج حيث شجّع هذا القانون المصريين في الخارج على الانخراط في تنمية مصر. في عام ٢٠١٥ برزت خطوة إعادة إنشاء وزارة الدولة للهجرة وشؤون المغتربين المصريين بمثابة إشارة على إحياء إرادة الحكومة لإشراك الشتات وعززت قدرتها على القيام بذلك. في عام ٢٠١٧ بدأت مصر في تطوير سياسة واستراتيجية وطنية لإشراك الشتات. ومع ذلك، لا يزال وضع أدوات السياسة غير واضح. رؤية مصر ٢٠٣٠: من الأهداف الإستراتيجية لمصر تجاه الهجرة والمواطنين المصريين في الخارج تعزيز روابط المصريين في الخارج وأبنائهم بالوطن (خاصة الجيل الثاني والثالث) مما يدل على وضع نهج طويل الأمد لمشاركة الشتات.

٤. المصطلحات

مصطلح الشتات غير مستخدم في المنطقة

تاريخياً تم استخدم كلمة الشتات للإشارة إلى شكل التشتت المؤلم من وطن معين، وعلى وجه الخصوص تشتت اليهود. عادةً ما يكون المصطلح المفضل في هذه الحالة هو "المغتربين" ويُستخدم بالتبادل مع "المهاجرين".

في مصر يستخدم مصطلح «المواطنون المصريون بالخارج» ويستخدم العراق مصطلح «الأشخاص من أصل عراقي المقيمين في الخارج».

يشير لبنان تحديداً إلى الشتات باسم «الانتشار اللبناني» و «الجالية اللبنانية».

٦ آنا دي بارتولوميو، تاميراسي فاخوري ودلفين بيرين، كريم - لمحة عن الهجرة: لبنان (٢٠١٠) ٦.

٥. الاتجاهات والممارسات الرئيسية

أظهر رسم الخرائط العالمية الذي قام به مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي حول مشاركة الشتات أن بعض الاتجاهات عالمية (مثل زيادة التحويلات المالية وجذب الاستثمار وخلق روابط مع الشتات من خلال الفعاليات وشبكات بناء الشبكات). ومع ذلك، فإن لكل منطقة توجهاتها الخاصة وممارساتها المتميزة.

تتمحور الجهود الوطنية في الشرق الأوسط بشكل أساسي حول جذب التحويلات والاستثمارات، بالإضافة للاستفادة من رأس المال البشري للشتات ومكافحة هجرة العقول (إلى حد أقل).

التحويلات والاستثمارات

تظل التحويلات مصدراً هاماً للدخل في المنطقة. في عام ٢٠١٨ مثلت التحويلات ١٧,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي في فلسطين و ١٢,٧٪ في لبنان و ١١,٦٪ في مصر و ١٠,٤٪ في الأردن. تعتبر التحويلات من حيث الناتج المحلي الإجمالي إلى العراق غير مؤكدة. في نفس العام كان معدل نمو التحويلات إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بنسبة ٩,١٪، وكانت مصر في مقدمة الدول وشهدت زيادة بنسبة ١٧٪ في تحويلاتها في ذلك العام. وشهدت دول أخرى في المنطقة ارتفاعاً أكثر اعتدالاً مثل لبنان بنسبة ١,٨٪، أو حتى انخفاضاً مثل الأردن -١,٤٪. من المتوقع أن تنخفض التحويلات إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بنسبة ١٩,٦٪ في عام ٢٠٢٠ بسبب التباطؤ العالمي المرتبط بأزمة كوفيد-١٩، فضلاً عن تأثير انخفاض أسعار النفط في دول مجلس التعاون الخليجي. يختلف سعر إرسال الحوالات كثيراً في المنطقة، حيث يُعد لبنان من أغلى البلدان. منطقة الشرق الأوسط هي أيضا واحدة من المناطق الأقل تكاملاً اقتصادياً[٧] في العالم وتجذب استثمارات أجنبية مباشرة أقل من المناطق الأخرى.

تتخذ بلدان الشرق الأوسط التي لديها عدد كبير من الشتات خطوات متتابعة لدعم تدفقات التحويلات وربط الشتات بالتنمية الوطنية. وقد تم إنشاء مؤسسات محددة من قبل كل دولة وتفويضها بتشجيع الروابط الاقتصادية مع الشتات.

٧ التكامل الاقتصادي هو توحيد السياسات الاقتصادية بين البلدان المختلفة على سبيل المثال من خلال إلغاء الحواجز التجارية أو توحيد السياسات المالية.

كانت عملية مشاركة الشتات في مصر منذ أيامها الأولى تركز على هجرة اليد العاملة وزيادة مساهمات تحويلات المهاجرين في اقتصاد البلد، وفيما بعد بات جذب الاستثمارات هدفاً استراتيجياً أيضاً. قامت وزارة الهجرة وشؤون المصريين بالخارج بتطوير بوابة إلكترونية تقدم الخدمات الرقمية للمصريين بالخارج، وتشمل هذه الخدمات الإرشادات حول فرص الاستثمار في مصر (خاصة في قطاعي الإسكان والبنية التحتية وتكنولوجيا المعلومات) وتسجيل خدمة التحويلات لدى البنك المركزي المصري. يتم إرسال ما يقرب من ١٠٪ فقط من التحويلات إلى مصر رسمياً وتدخل في النظام المصرفي المصري. من أجل تعزيز تدفقات التحويلات بشكل أكبر وتعزيز احتياطيات العملة الصعبة، تقدم مصر للمصريين في الخارج فرصة إعفاء ضريبي لمدة عشر سنوات على التحويلات إذا سجلوا في البنك الأهلي المصري. كما يقدم البنك الأهلي المصري الخدمات المصرفية الإلكترونية والخدمات المصرفية عبر الهاتف المحمول، وأطلقت مصر شهادات دين بالدولار واليورو لتخفيف النقص في العملة الصعبة. في عام ٢٠١٢ أنشئت الهيئة العامة للاستثمار (GAFI) التي تنظم وتسهل الاستثمارات قسماً خاصاً لشؤون المغتربين المصريين للوصول إلى الشتات والمساعدة في المساهمة في تنمية البلاد.

في فلسطين أدى التعاون مع القطاع الخاص إلى إنشاء قنوات مختلفة تهدف إلى تحفيز المغتربين للاستثمار في البلاد. تُعد وكالة تشجيع الاستثمار الفلسطينية (PIPA) الوكالة الرائدة التي تعمل على جلب الاستثمار الأجنبي وتعزيز ريادة أعمال المغتربين في فلسطين، وشاركت هذه الوكالة في مشروع مدجنريشن، وهو مسعى إقليمي للاستفادة من إمكانات الشتات من خلال ربط المهنيين المؤهلين في أوروبا مع الشركات الفلسطينية. هذا وتحققت مبادرات أخرى، مثل مبادرات سندات الشتات أو التمويل الأولي، من خلال قطاع مصرفي نشط واستعداد العديد من المغتربين للاستثمار محلياً. تم تصميم برنامج تطوير السوق الفلسطيني (PMDP) لدعم خلق فرص العمل والتنمية الاقتصادية المستدامة في فلسطين، حيث قدم البرنامج للشركات الفلسطينية الصغيرة والمتوسطة الدعم التقني والمالي في شكل منح لتوسيع نطاق الأعمال التجارية المحلية وتعزيز اندماجها في سلاسل القيمة العالمية. وقد نظم برنامج تطوير السوق الفلسطيني كجزء من نشاطاته مجموعات عمل مختلفة للشتات لاستكشاف الروابط التجارية والاستثمارية وتسهيل الاتصالات بين المستثمرين المغتربين والشركات المحلية.

أظهرت دراسة تمت في عام ٢٠١٨ من قبل قسم السكان والهجرة بجامعة الدول العربية أنّ معدلات البطالة المرتفعة في الشرق الأوسط كانت مسؤولة عن جعل ٧٠ ٪ من خريجي الجامعات يبحثون عن عمل في الخارج. تعاني فلسطين ومصر

والأردن ولبنان أكثر من غيرها من هجرة العقول. أدت الهجرة الجماعية للمواطنين ذوي المهارات العالية إلى انخفاض في توفير بعض الخدمات الاجتماعية الأساسية، مثل قطاعي الصحة والتعليم. لم تبدأ جميع بلدان المنطقة في تنفيذ مبادرات في هذا الاتجاه. ومع ذلك، هناك القليل من الممارسات الفعالة في حشد قدرات الشتات لتقليل هجرة العقول.

يدرك العراق إمكانات العراقيين في الخارج وهو متحمس للعمل معهم، كما يشجع المواطنين في الخارج على العودة إلى ديارهم ودعم تنمية البلاد، مع التركيز القوي على جذب العراقيين المؤهلين تأهيلاً عالياً وذوي المهارات. كما ذكرنا، فإن سياسة التعامل مع العراقيين في الخارج هي خطوة أولى في هذا الاتجاه لأنها تتوقع تبادل رأس المال البشري للمغتربين في مجالات مثل الأوساط الأكاديمية ونقل المهارات. استفاد العراق من العديد من مشاريع نقل المهارات في العقود الأخيرة. يهدف برنامج العراقيون يعيدون بناء العراق إلى سد الثغرات في الوزارات العراقية بالخبرات المغتربة وتشجيع الشتات على العودة إلى وطنهم لتطوير التجربة المحلية وإنشاء قائمة بالخبراء المحتملين الراغبين في العودة إلى وطنهم. بالإضافة إلى ذلك، منذ عام ٢٠٠٥ اكتسب المئات من العلماء والأطباء وقادة الشركات العراقيين الخبرة من خلال برامج التأهيل التي رتبتها الاكاديمية الالمانية العراقية للتدريب الإداري (AGI). عمل برنامج العودة المؤقتة للمواطنين المؤهلين على تسهيل ٤٨ مهمة في العراق في مجالات التعليم والصحة والهندسة والمساعدات الإنسانية. من خلال المرحلة الثانية الجارية من المشروع، يساهم أفراد الشتات العراقيين في هولندا في تنمية العراق بخبراتهم ومعرفتهم وريادة الأعمال من خلال المشاركة في مشروع ربط الشتات من أجل التنمية (CD4D) الذي تنظمه منظمة الهجرة الدولية. يتم ربط أفراد الشتات المحترفين من خلال مهام مؤقتة بمؤسسات مختارة في العراق لتبادل المعرفة والخبرة. على سبيل المثال، تم نشر الإحصائيين في مكتب الإحصاء المركزي.

في السنوات القليلة الماضية كان هناك عدد معين من المبادرات التي جلبت أفراد الشتات المهنيين إلى فلسطين لتأدية مهام قصيرة الأجل. بالتعاون مع الوكالات الدولية، أنشأت الوزارات الفلسطينية قنوات تنقل مكرسة لدعم قطاعات معينة من الاقتصاد، من خلال تسخير مؤهلات الشتات و «معرفتهم الفنية» في أغلب الأحيان.

وبالمثل، من الأولويات التي وضعتها الحكومة الأردنية لمشاركة الشتات هي إقامة روابط مع مجتمعات الشتات وتشجيع التحويلات المالية والاستثمارات المحلية، لا سيما عبر التجارة والسياحة. في هذا الصدد، فإن مشروع مدجنريشن يهدف إلى حشد «المواهب» الأردنية المغتربة ورسم مخطط لها من أجل دعم التنمية الاقتصادية والبشرية للبلاد. تم تحديد أكثر من ٣٠٠ «موهبة من الشتات وتم حشد ٢٣٠ من أفراد الشتات على مدى ٣٠ شهراً، كما دعم المشروع ١٤ من رواد الأعمال من الشتات لتنفيذ مبادرات مختلفة.

في لبنان تركزت الجهود الحكومية لتعزيز العلاقات مع الشتات بشكل أساسي على جذب الاستثمارات الأجنبية، وتحديداً من خلال هيئة تنمية الاستثمار في لبنان (IDAL). وفي خطة تم وضعها في عام ٢٠٠٦، كان من المتوقع إنشاء «مناطق اقتصادية خاصة معفاة من الضرائب ومتخصصة في القطاعات ذات الإمكانات العالية مثل السياحة الطبية والإعلام والتكنولوجيا الفائقة وتصنيع الأغذية». على الرغم من وجود هذه المناطق الاقتصادية الخاصة، فهي لا تركز على جذب استثمارات الشتات ولم تنجح كثيراً في جذب الاستثمار بشكل عام. كان هدف مبادرة الخبرة الأوربية في مجال الهجرة (MIEUX) التي تدعم هيئة تنمية الاستثمار في لبنان «تعظيم تأثير استثمارات ونشاط المغتربين اللبنانيين في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبنان». على الرغم من ظهور إشارات مطمئنة لهذا الإجراء في مراحله الأولى، افتقر إلى الالتزام المستمر من النظراء اللبنانيين ولم يؤد إلى تطوير استراتيجية استثمار الشتات كما كان مخططاً في البداية.

في عام ٢٠٠٦ أقرت حكومة العراق قانون الاستثمار رقم ١٣٧ (آخر تعديل في ٢٠١٥) الذي وضع الأسس لجذب الاستثمار الأجنبي. وضع القانون العديد من المبادرات الاستراتيجية بما في ذلك الحوافز الضريبية وضمانات والتزامات المستثمرين، ومع ذلك لم يكن هناك مخطط محدد يستهدف الشتات. تُظهر سياسة التعامل مع العراقيين في الخارج تحولاً في نهج العراق في هذا الصدد حيث أنها تستهدف على وجه التحديد الاستثمار المباشر للشتات وخلق فرص العمل. في العراق تُعتبر التحويلات الاجتماعية (مثل الشبكات) أكثر أهمية من التحويلات المالية في تنمية المجتمع المدني وحقوق الإنسان والتحول الديمقراطي.

الاستفادة من رأس المال البشري للشتات ومكافحة هجرة العقول

تعتبر هجرة العقول مشكلة للمنطقة بأسرها، ويعود سبب هذه المشكلة في الغالب إلى عدم الاستقرار السياسي ونقص الفرص الاقتصادية، مما أدى إلى ظهور أعلى مستويات للبطالة بين الشباب في العالم.

على وجه الخصوص، استفادت القطاعات الأكاديمية والطبية والقطاعات ذات «التقنية العالية» من هذا النوع من مشاركة المغتربين. على سبيل المثال، شاركت حاضنة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الفلسطينية (PICTI) بالشراكة مع وكالة تشجيع الاستثمار الفلسطينية في مبادرة مدجنريشن، وهي عبارة عن جهود إقليمية لمشاركة الشتات ممولة من الاتحاد الأوروبي. منذ عام ١٩٩٤ تلقت فلسطين الدعم من المغتربين عبر مشروع توكتن، بشكل أساسي في مجالات التعليم والصحة وتكنولوجيا المعلومات.

منذ سبعينيات القرن الماضي، سعت مصر إلى تشجيع الشتات من ذوي المهارات العالية على العودة من أجل وقف هجرة العقول، ولكن هذه الجهود تذبذبت مع مرور الوقت. تم الإشارة

إلى بداية جديدة في عام ٢٠١٥ بسبب إعادة إنشاء وزارة الدولة للهجرة وشؤون المغتربين المصريين واعتراف استراتيجية التنمية المستدامة بأهمية نقل المهارات للتنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلاد.

ونتيجة لذلك، تم إطلاق مركز العلوم للمهارات والتعاون وتبادل المعرفة على البوابة الإلكترونية الجديدة التابعة لوزارة الهجرة وشؤون المصريين بالخارج.

في الأردن هناك تركيز أقل على مكافحة هجرة العقول وتركيز أكثر على دعم السكان في إيجاد حلول لمعدلات البطالة المرتفعة، بما في ذلك البحث عن فرص في الخارج. منذ عام ٢٠١٦ بدأت وزارة العمل بدعم وتنظيم هجرة الأردنيين من خلال توفير بوابة إلكترونية تسمح للأردنيين بالبحث عن فرص عمل في الأردن وخارجه. بالإضافة إلى ذلك وبسبب ارتفاع معدلات البطالة، تعمل الوزارة على تشجيع الهجرة من خلال تتبع فرص العمل في دول الخليج والإشراف على أنشطة وكالات التوظيف الخاصة.

٦. التحديات المتكررة

تم تحديد التحديات المتكررة التالية من خلال رسم الخرائط الذي قام به مرفق الشتات العالمي التابع للاتحاد الأوروبي حول مشاركة الشتات عبر العديد من البلدان الخمسة المحددة في الشرق الأوسط. هذه هي التحديات التي تواجهها الحكومات في محاولتها لإشراك الشتات. في كثير من الحالات، تواجه منظمات الشتات والأفراد نفس التحديات التي تعرقل مشاركة الشتات في تنمية بلدهم الأصلي بسبب البيئة التمكينية الضعيفة. لا يوجد ترتيب محدد للتحديات المدرجة أدناه ويمكن أيضاً ملاحظة معظمها في مناطق أخرى.

الافتقار إلى الوحدة والاستقطاب السياسي: تأثر المشهد السياسي بالطائفية في العديد من البلدان. ينعكس هذا التقسيم على الشتات ويمكن أن يؤدي إلى توترات بين مجتمعات الشتات المختلفة. أدى هذا الاستقطاب إلى مشاكل ثقة تجاه الحكومات وبين مجموعات الشتات المختلفة. لا يزال من الصعب على المجموعات المتباينة أن تجتمع عند مخاطبة الحكومات.

نقص البيانات: في العديد من البلدان، تندر البيانات الإحصائية عن الشتات ويمكن أن يكون من الصعب جمعها.

هناك معلومات محدودة عن خصائص وهياكل الجاليات في الخارج. عندما بُذلت جهود لجمع مثل هذه البيانات، كان استخدامها من قبل السلطات محدوداً. إن الطبيعة المجزأة للغاية والأوضاع القانونية المتغيرة التي يتسم بها الشتات في بعض البلدان (مثل فلسطين) تزيد من صعوبة التعرف عليهم وإشراكهم بشكل منهجي.

البيروقراطية والتنسيق المؤسسي المحدود: غالباً ما تكون هناك مشكلات تتعلق بالتنسيق بين المؤسسات الوزارية التي تتعامل مع الشتات. تزيد العمليات البيروقراطية المرهقة من صعوبة الوصول إلى المؤسسات المذكورة والاستفادة من خدماتها. وهذا يؤثر على تطوير السياسة وتنفيذها. غالباً لا يتم تنسيق الجهود التي تمارسها جهات فاعلة مختلفة مما يؤدي إلى عدم القدرة على ربط السياسات والاستراتيجيات والأولويات، وقد أعاق هذا أيضاً جذب الاستثمار.

قنوات التحويلات: لا يزال الافتقار إلى الوصول إلى الحسابات المصرفية والثقة في المؤسسات المالية وارتفاع تكاليف إرسال التحويلات من المشكلات التي تواجه العديد من البلدان في المنطقة.

٧. التوصيات

تشمل التوصيات لتعزيز مشاركة الشتات في الشرق الأوسط ما يلي:

إلى بلدان المنشأ:

- **تطوير استراتيجيات أكثر استهدافاً للاستفادة من الإمكانات الكاملة للشتات:** تظل مشاركة الشتات غير متكافئة في المنطقة وهناك مستويات متفاوتة من النجاح. يجب أن تهدف بلدان المنشأ إلى عرض فرص الاستثمار للشتات بشكل أفضل، كما ينبغي أن يستفيدوا من مهارات وشبكات الشتات التي يمكن أن تكون ذات قيمة لتعزيز ريادة الأعمال في المنطقة وتعزيز قدرة المؤسسات الوطنية.

- **التعرف على الشتات في كل دولة:** يتطلب بناء استراتيجيات وسياسات ملائمة لإشراك الشتات لبناء معرفة قوية ومفصلة بهم. تعتبر تمارين جمع البيانات مثل رسم خرائط الشتات وتحديد سماتهم في البلدان المضيفة، بمثابة خطوة أولى رئيسية في هذا الصدد. تحتاج القدرة على جمع وتحليل بيانات المؤسسات الوطنية في الشرق الأوسط إلى دعم. ولكن عند تنفيذ مثل هذه التمارين، يجب أن تستفيد بلدان المنشأ وأن تكون على استعداد لدمج البيانات في تخطيطها الاستراتيجي.

- **بناء الثقة:** بسبب عدم الاستقرار في المنطقة، تحتاج العديد من البلدان في الشرق الأوسط إلى بناء الثقة مع شتاتها في الخارج. تشمل الخطوات التي يجب اتخاذها لبناء الثقة وزيادة إشراك الشتات في الشؤون الوطنية تقديم خدمات قنصلية أفضل وإظهار الاهتمام بإمكانيات الشتات، بما يتجاوز المساهمات المالية فقط.

- **إزالة الحواجز التي تحول دون جذب رأس المال:** يجب تطوير أنظمة مالية مناسبة في الشرق الأوسط لمطابقة الشتات مع فرص الاستثمار في القطاعات الرئيسية. في المقابل، يجب أن يكون هناك عمل لتخفيف وتقليل تكاليف المعاملات لتدفقات التحويلات وتحسين الوصول إلى الأنظمة المصرفية.

إلى منظمات الشتات:

- **بناء الثقة:** نظراً لتاريخ الصراع في المنطقة، غالباً ما يكون الشتات متحيزين ولا يثقون في المجموعات الأخرى. ستعطي القدرة على التنسيق والتواصل بشكل جماعي وزناً أكبر عند التعامل مع بلد المنشأ والمزيد من القوة عند الضغط على الحكومة للوصول إلى الحقوق والفرص في بلد المنشأ.

إلى الجهات المانحة والوكالات المنفذة:

- **تنمية القدرات المخصصة:** يتطلب التنوع الموجود في الشرق الأوسط من الجهات المانحة فهم الحقائق المحلية والبناء على الجهود الحالية من أجل الاستجابة للاحتياجات المحددة لكل دولة على حدة. إن الحقائق المحلية المتباينة وتنوع طبيعة الشتات وعدم الثقة عبر التاريخ (غالباً) تبرز أهمية توفير الدعم المحايد للدول ومنظمات الشتات لكي يتعاونوا على تطوير الأدوات والمهارات التقنية الأكثر ملاءمة المطلوبة بمرور الوقت.