EDITORIAL

السِّياسات و الاستراتيجيات السُّكانية للهجرة في السُّودان

د. عبد الحميد بله النور حسن*

المستخلص

استعرض البحث السِّياسات والاستراتيجيات السُّكَّانية للهجرة في السُّودان وذلك من خلال تناول السياسات السكانية عموماً وسياسات الهجرة بشقيها الداخلي والخارجي على وجه الخصوص. وشكلت البيانات والمعلومات الثانوية التى توفرت بواسطة المجلس القومي للسكان والجهاز المركزي للإحصاء مع بعض المصادر الأخرى، المصدر الرئيس الذي اعتمد عليه الباحث. توصل البحث إلى أنَّ الدولة السودانية على علم تام بخطورة موقف الهجرة الداخلية النازحة تجاه المدن من الريف وتحديداً لولاية الخرطوم وذلك لأسباب كثيرة تتعلق بعدم توازن التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وأوصى الباحث بالعديد من التوصيات في مجال الهجرة الداخلية والدولية والتي يمكن أن تستقطب في شكل سياسة سكانية متماسكة. ومن أهم هذه التوصيات ادماج الحراك السكاني في استراتيجية التنمية القومية، وذلك بكفالة حق الناس في الحركة و اعطاء مزيد من الدعم للمحليات و الوحدات الادارية التي تجذب المهاجرين لكي تقوم بتقديم خدمات أفضل. وقد استخدم الباحث المنهج الوصفي والتحليلي.

* جامعة الخرطوم كلية علوم الجغرافيا و البيئة

EDITORIAL

1- مقدمة

الهجرة هي إحدى خصائص الحياة البشرية وتمثل جانباً من جوانب السلوك البشري منذ نشأة الإنسان، فهي ظاهرة سكانية لها دلالتها وأبعادها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والنفسية المختلفة فالهجرة طوال التاريخ تعد عاملاً هاماً من عوامل المواءمة بين الإنسان وموارد الثروة التى تحيط به، فإذا شحت الثروة أو نضبت فإن الإنسان يهاجر إلى منطقة أخرى حيث العرض الأفضل للعيش. وعلى أساس هذه الحقيقة البسيطة انتشر الإنسان في جميع جهات الأرض وانتشرت معه الحضارات والمدنيات ذلك لأنه بوجه عام ينزع إلى التنقل من مكان لآخر وفي الوقت الذي ازداد فيه السكان تنوعت الثقافات واختلفت وحدث تباين وعدم مساواة بين المجموعات البشرية(Baines 1985).

كانت هذه الاختلافات والتباينات على مدار التاريخ هي بمثابة الدوافع الرئيسية للهجرة، وما الهجرة الحديثة (في العصر الحديث) إلا أحد نتائج تحول المجتمعات البشرية بأشكال ودرجات متفاوتة من مرحلة ما قبل الرأسمالية إلى مرحلة الرأسمالية، أو بتعبير آخر الانتقال إلى حالة الاقتصاد الزراعي الاقطاعي وشبه الاقطاعي، حيث الفروق كثيرة بين الريف والحضر، وذلك لصالح الحضر/المدنية على حساب الريف/ القرية في المجتمع الرأسمالي (Castle and Miller 1995).

1-1 المنهجية وطرق جمع البيانات

سيحاول هذا البحث التعريف بمفهوم السياسة السكانية عموماً والسياسات الخاصة بالهجرة بنوعيها الداخلية والدولية ثم استعراض جوانب البناء المؤسسي للهجرة وعرض موجز لموقف الهجرة بالسودان ورؤية الدولة تجاه بعض المؤشرات الخاصة بالهجرة الداخلية والدولية ومن ثم محاولة طرح بعض السياسات والاستراتيجيات التى يمكن الاستفاد منها في وضع سياسة سكانية متكاملة للسودان.

اعتمدت الورقة على حزمة البيانات الثانوية والمهمة جداً والتي توفرت من قبل الجهاز المركزي للإحصاء وأمانة المجلس القومي للسكان، وجهاز السجل المدني بوزارة الداخلية كما اعتمدت على بعض المصادر الثانوية ذات الصلة مثل منشورات المجلس القومي للسكان (المجلس القومي للسكان 2009 و 2010)

.

1- 2 المفاهيم والمصطلحات

شهد النصف الثاني من القرن الماضي نمواً سكانياً لم يسبق له مثيل في التاريخ من قبل وأدى هذا النمو إلى اهتمام الباحثين بالمسائل السكانية حتى أصبحت قضايا النمو السكاني جزءاً لايتجزأ من اهتمام العديد من الحكومات في مختلف أنحاء العالم، وخاصة عندما تضع خططها الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والصحية

EDITORIAL

وكذلك أثناء تنفيذ هذه الخطط التنموية غير أننا نجد أن موقف الدول المتخلفة من المسألة السكانية ليست متماثلة سواء في الماضي أو الحاضر وكان من نتيجة الإدراك المتزايد لأهمية العامل السكاني في عملية التنمية أن ارتفعت الدعوات المتكررة من مختلف دول العالم منادية الحكومات بضرورة ادماج السياسة السكانية في السياسات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتعليمية والتحضر وتقديم الخدمات الأساسية باعتبارها مرتكزاً أساسياً للسياسات التنموية التي تنتهجها الدول (UN 2002).

1- 3 مفهوم السِّياسة السُّكانية

يمكننا تعريف السياسة السكانية بأنها مجموع الاجراءات التي تتخذها الدولة للتأثير على الاتجاهات السكانية من حيث الكم والكيف. هناك تعريف يقول: ترمز السياسة السكانية إلى جملة التصورات والمواقف المبدئية والفكرية تجاه المشكلات السكانية ذات المردودات المحورية، إحداث الحلول للمشكلة السكانية أو الحد من تبعات مؤثراتها أو استنباط الوسائل لمنع حدوثها في بادئ الأمر (الجمهورية اليمنية 2001).

هناك تعريف آخر يرى بأنها تلك السياسات التي تتبناها الحكومات لأجل القيام بالعمل على الافتراضات الأولية عن النمو السكاني السنوي ووضع الخطط والبرامج لمواجهة الزيادة أو النقصان بغرض معالجة الوضع الديموغرافي وتنفيذ الأهداف الأولية التي تضعها الدولة عن السكان من أجل التعجيل في تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والبيئية (المرجع السابق 2001).

1-4 أنواع السياسات السكانية وطبيعتها

يمكننا التمييز بين نوعين متباينين من السياسات السكانية هما السياسة المعلنة أو الصريحة (Explicit) والسياسة الضمنية أو غير المعلنة (Implicit) أما النوع الأول (كما في حالة جمهورية السودان) فهو عبارة عن تصريح رسمي أو وثيقة رسمية تعلن فيها الدولة نيتها أو خطتها للتأثير في عناصر النمو السكاني المختلفة، والتأثير في التوزيع الجغرافي والتركيب السكاني أيضاً. وقد تأخذ السياسة السكانية شكل الوثيقة المنشورة (من قبل المجلس القومي للسكان كما في حالة السودان) أو من قبل لجنة أو مؤسسة، وقد تكون فصلاً ضمن خطة التنمية الوطنية أو مجموعة من القوانين والتشريعات، أو اعلاناً رسمياً لرئيس الدولة.

أما السياسة السكانية الضمنية أو غير المعلنة فهي عبارة عن القوانين والأنظمة واللوائح والتوجهات التي تتبناها الدولة لأهداف تنظيمية خاصة بها وبدون تفكير أو دراسة لمدى تأثيرها في الواقع السكاني للمجتمع، فبمراجعة مجموعة القوانين والأنظمة والاجراءات وتحليلها وفرزها من حيث تأثير بعضها في حجم السكان وتركيبهم وتوزيعهم سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، يمكننا الاستنتاج النظري أن للدولة سياسة سكانية ضمنية غير معلنة رسمياً يتكون محتواها وخطوطها العريضة من تلك القوانين والاجراءات والبرامج والخطط

EDITORIAL

التي تترك آثاراً سكانية بالإضافة إلي الآثار المباشرة التي تسعى لتحقيقها، إن من أهم عناصر السياسة السكانية المعلنة الأهداف، حيث لابد من تحديد الأهداف لمحتوى السياسة السكانية ولابد أن تكون المبررات قوية جداً وتتخذ الدولة قرارها وتعلن سياستها السكانية وتعمل على وجود المبررات وذلك من خلال تحليل واقع الحال للسكان في البلد وبما يحتوى هذا الواقع من مشكلات وقضايا سكانية تواجه المجتمع وتحد من تقدمه وتطوره نحو المستقبل المنشود ولابد من التمييز الدقيق والواضح بين الأهداف طويلة وقصيرة المدى (الجمهورية اليمنية 2001).

2- مستوى واتجاهات الهجرة الداخلية بالسودان وضرورة التدخل

يلعب المناخ بأنواعه المختلفة والجوانب الايكولوجية الأخرى دوراً مهماً في حراك وهجرة السكان، حيث تتم الهجرة إلى الأماكن الأكثر حظاً من ناحية الموارد المختلفة والأكثر تقدماً وقد كان من نتاج هذا الحراك وجود تيارات هجرة قوية من الريف إلى المدن وتحديداً إلى ولاية الخرطوم.

لقد توافرت بيانات عن الهجرة الداخلية من بيانات التعداد الخامس للسكان للعام 2008 (Yousif 2011)، ورغم بعض القصور في بيانات الهجرة بهذا التعداد إلا أنه يعد المصدر الوحيد لبيانات الهجرة بالبلاد وبالتالي لا مناص من الاعتماد عليه في رصد بيانات الهجرة الداخلية ومعرفة اتجاهاتها ومن ثم التأسيس لوضع استراتيجيات وسياسات خاصة بالهجرة بنوعيها الداخلية والدولية من بيانات التعدادات حول الهجرة يتضح لنا الآتي:

- ولاية الخرطوم هي الولاية الأولى في جذب المهاجرين داخل السودان حيث ارتفع عدد المهاجرين إليها من 39% إلى 42% في كل من تعداد 1983 و 1993.
- جذبت ولاية الخرطوم في العام 2008 حوالى مليونين من المهاجرين شكلوا حوالى 39% من مجموع المهاجرين داخل السودان.
- برز الإقليم الشمالي في العام 2008 كأحد الأقاليم الجاذبة للمهاجرين خلافاً عما كان قبل ذلك حيث جذب حوالى 3% من مجموع المهاجرين ويمكن رد هذا الأمر إلى وجود مشاريع تنموية كثيرة أدخلت في هذا الإقليم في الآونة الاخيرة ساعدت في جذب المهاجرين ولا ننسى التعدين الأهلي لمعدن الذهب بها.
- أحرزت بقية الأقاليم نسب سالبة لصافي الهجرة وكانت معظم الهجرات نحو ولاية الخرطوم.
- برزت ولاية الخرطوم كإقليم جاذب للمهاجرين حيث كان موقف المهاجرين الوافدين للولاية في عام 2008 كالآتي:

EDITORIAL

جاء حوالى 15.9% من مجموع الوافدين للولاية من ولاية شمال كردفان، بينما كانت النسب 14.9%، 11.2% و 10.9% لولايات الجزيرة وجنوب كردفان والولاية الشمالية على التوالى.

- أوضحت البيانات أيضاً زيادة عدد الذكور على عدد الإناث المهاجرين إلى الولاية مما يدعم انتقائية النوع للهجرة.
- بالنظر إلى بيانات الهجرة مدى الحياة نجد أنَّ حوالى(8) ولايات فقط بالسودان لها معدلات موجبة للهجرة الداخلية وولاية الخرطوم هي الرابح الأكبر للمهاجرين كما أسلفنا القول سابقاً.
- فيما يختص بخصائص المهاجرين، نجد أن ولاية الخرطوم أيضاً جذبت حوالى 50% من المهاجرين الذكور من الولايات، ثم ولاية البحر الأحمر (2.2) ثم القضارف 1.2%.

أشارت بيانات 2008 أيضاً إلى أنَّ المناطق الأكثر تحضراً قد جذبت أعداداً أكبر من المهاجرين مقارنة بالمناطق الريفية (*Yousif 2011*).

الهجرة الدولية (هجرة السودانيين للعمل بالخارج)

بدأت هجرة وعمل السودانيين بالخارج كظاهرة واضحة في عقد السبعينيات وألقت بظلالها على سوق العمل والنواحي الاقتصادية والاجتماعية. أشارت المسوحات التي قام بها المجلس القومي للسكان و الجهاز المركزي للإحصاء في عقدي الثمانينات و التسعينات إلى أنَّ هجرة السودانيين الدولية تعكس السِّمات التالية:

- طول الفترة والتي تصل إلى 10 سنوات.
- تقلص فرص العمل في أعقاب غزو الكويت في أوائل التسعينيات، وتداعياتها حيث انخفضت التدفقات السنوية والعقود الموثقة إلى أقل من 20 ألف سنوياً ثم بدأت تتصاعد سنوياً من جديد ويقدر عدد السودانيين العاملين بالخارج بـ 500 ألف.
- إنَّ أكثرية المهاجرين من السودان من الذكور وقاطني الحضر وقد تأكد ذلك في الهجرات الأحدث.
- تشير خصائص المهاجرين إلى أنَّ حوالى 90% منهم يقيمون في بلدان عربية، وأنَّ السعودية هي بلد المقصد الأول (51%) تليها ليبيا (16%) ثم قطر (11%).
- تتركز أعمار المهاجرين بوضوح في سنوات العمر الإنتاجي (20 – 39)، وهم أفضل تعليماً، مما يعني أنَّ العاملين بالخارج يشكلون خسارة كبرى على صعيد رأس المال البشري الذي تحتاج إليه التنمية في السودان.

EDITORIAL

- شكلت تحويلات المغتربين دعماً مباشراً وغير مباشر لميزان المدفوعات حيث نجد أنَّ بعض الواردات قد تمت بدعمهم.

3- البناء المؤسسي للهجرة والسياسات

3-1 الهجرة في الاستراتيجية القومية الشاملة

من الأهداف العامة التي وضعتها الاستراتيجية القومية الشاملة بشأن الهجرة ما يلي:

- تطوير وتوسيع أطر ومجالات التعاون الثنائي مع البلدان كافة في المجالات الاقتصادية والتجارية والصناعية.
- دعم وتطوير التعاون في المجالات الثقافية والاعلامية.
- التوسع في فتح المزيد من الملحقيات خاصة الثقافية والاقتصادية تعني بالعمالة السودانية في الخارج (وزارة المالية و الاقتصاد الوطني 1993).

هذا وقد وضعت بعض الأهداف العامة للهجرة في إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق الهجرة الداخلية مثل:

- الاستثمار الأمثل للموارد البشرية والطبيعية في الريف والحضر داخل الولاية أو بين الولايات.
- توفير الخدمات الفردية من مياه نقية وتعليم وصحة ورعاية اجتماعية وصحة بيئة في الريف والحضر.
- خلق فرص الاستخدام الذاتي للخريجين في حدود عشرة ألف وظيفة سنوياً.
- تشجيع هجرة الخريجين (المصدر السابق 1993).

وفي مجال أدوات السياسة في سوق العمل تم الآتي:

- تنسيق سياسات انتقال العمالة بما يعظم الفوائد لدول الاستقبال والإرسال على حدٍّ سواء.

وفي مجال مؤسسات السياسات لسوق العمل تمَّ الآتي:

- تدعيم دور الوزارات المعنية بالتشغيل على المستويات القومية والقطرية والمحلية بما يمكنها من تقديم خدمات الاستخدام بالكفاءة والفاعلية وضمان تكافؤ الفرص.
- تطوير أداء مكاتب الاستخدام وتعزيز مقدراتها التقنية والعملية والتدريبية.

EDITORIAL

- تعزيز الحوار بين الشركاء الاجتماعيين، عمال وأصحاب عمل وحكومات فيما يتعلق بتصميم وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية (وزارة المالية والاقتصاد الوطنى 2003).

مع تزايد هجرة السودانيين إلى الدول النفطية، بدأت الدولة في التفكير في الوسائل المناسبة لحل مشاكل المغتربين وجذب مدخراتهم وذلك بإنشاء جهاز شؤون العاملين بالخارج، وقد شهد الجهاز تطوراً ملموساً في مجال تقديم الخدمات للمغتربين وساهم في بعض المشاريع القومية.

قام الجهاز بوضع استراتيجية من أهم ملامحها:

- تسهيل حركة السودانيين العاملين بالخارج وإزالة العوائق من طريقها.
- سن التشريعات والقوانين التي ترشِّد وتوجِّه الهجرات.
- اعتماد سياسات مستدامة للهجرة والاغتراب تتكامل فيها الأدوار.
- الوقوف على تجارب الدول الشقيقة في مجالات الهجرة والاستفادة منها.

القوانين واللوائح التي تحكم هجرات السودانيين

ينص الدستور الانتقالي للعام 2005 على حق المواطن في الهجرة والتنقل داخل وخارج السودان والعودة إليه.

القوانين واللوائح التي صدرت بشأن العاملين بالخارج:

- في عام 1979 صدر القرار رقم 681 لسنة 1979 بإنشاء الجهاز المركزي لرعاية شؤون المغتربين التابع لرئاسة مجلس الوزراء تحت رعاية رئيس الجمهورية.
- في عام 1986 صدر قانون تنظيم وامتيازات حوافز السودانيين العاملين بالخارج لسنة 1986.
- اتبع ذلك بإصدار قانون المساهمة الوطنية الإلزامية لسنة 1986.
- في العام 1989 أُلغيَ قانون 1986 وصدر بدلاً عنه قانون تنظيم امتيازات وحوافز السودانيين العاملين بالخارج لسنة 1989.
- صدر قانون 1998 الذي ألغى قانون 1993 وقانون 1986.
- هناك اتفاقيات ثنائية موقعة مع دولة الامارات العربية وقطر وعمان وليبيا ومصر بخصوص تبادل الأيدي العاملة.

خلاصة الأمر هنا، على الرغم من وجود السياسة السكانية ووجود القوانين الداعمة إلا أنَّه لا توجد استراتيجية شاملة لحل قضايا الهجرة. كما أن التطبيق لم يكن بالمستوى المطلوب وقد جرب السودان اللامركزية والتشتيت للصناعة لكن دون وجود تركيز إقليمي لها وقد كان مصير معظمها الفشل. كما أنه لا

EDITORIAL

توجد جهود واضحة لإصلاح الخلل الذي أدى إلى تفاقم الهجرة من الريف إلى المدن، كما واجهت سياسة إحداث نقلة ريفية وذلك بتطوير القاعدة الريفية والتركيز على الزراعة والصناعة القائمة عليها رغم وجود القوانين والسياسات الداعمة لذلك، واجهت الفشل نتيجة لأسباب كثيرة منها مشكلات التمويل والفساد ومشاكل متعلقة بالهيكلة والتنظيم في الاقتصاد والأوضاع الأمنية الحرجة التي مرت بها البلاد.

4- موقف السودان تجاه الهجرة الداخلية والدولية

بالنظر الى الادبيات الموجودة في مجال صدور موقف رسمي من السودان تجاه الهجرة الداخلية و الخارجية، لم تتوفر لنا أي معلومة سوى الاستبيان الذي صدر من الأمم المتحدة حول رؤية الدول العربية بما فيها السودان لموقف الخصائص الديموغرافية بها . حدد الاستبيان المجالات الأساسية لمحتوى السياسات السكانية والمتغيرات الديموغرافية المطلوب التعامل معها وهو يشتمل على حجم السكان ومستويات النمو، التركيب العمري، الإنجاب وتنظيم الأسرة والوفيات والتوزيع الداخلي والهجرة الداخلية والدولية. الجدول رقم (1) يوضح موقف السودان وبعض الدول العربية تجاه الهجرة الداخلية والخارجية (مجلس السكان الدولي 2010).

من الجدول رقم (1) يتضح لنا أن نظرة السودان حول الهجرة تتجلى كالآتي:

- فيما يختص بالهجرة الداخلية لابد من تخفيض الهجرة من الريف إلى الحضر ورفع معدلات الهجرة من الريف إلى الريف ومن الحضر إلى الريف.
- لا تتدخل الدولة السودانية في تيارات الهجرة من الحضر إلى الحضر بينما تتدخل بخفض تيارات الهجرة إلى المدن الرئيسية.

EDITORIAL

جدول رقم (1) موقف السودان وبعض الدول العربية من الهجرة الداخلية والدولية

الدولة	الهجرة الداخلية					الهجرة الدولية				
	هجرة من الريف للحضر	من الريف إلى الريف	من الحضر إلى الريف	من الحضر إلى الحضر	الهجرية للمدن الرئيسية	النظرة للهجرة للداخل	السياسات	النظرة إلى الهجرة إلى	السياسات	تشجيع عودة المهاجرين
السودان	مطلوب تخفيضها	مطلوب رفعها	مطلوب رفعها	لا تدخل	مطلوب تخفيضها	مرضي	المحافظة على	مرتفعة جداً	مطلوب تخفيضها	نعم
السعودية	مطلوب تخفيضها	مطلوب رفعها	مطلوب رفعها	لا تدخل	مطلوب تخفيضها	مرتفعة جداً	مطلوب تخفيضها	مرضى	مطلوب تخفيضها	نعم
قطر	مطلوب	لا تدخل	لا تدخل	لا تدخل	مطلوب	مرتفعة جداً	مطلوب	مرضى	لا تدخل	-
مصر	مطلوب تخفيضها	لا تدخل	لا تدخل	لا تدخل	مطلوب تخفيضها	مرضي	مطلوب تخفيضها	منخفضة جداً	المحافظة على	نعم

المصدر: شعبة السكان، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة (2006)، السياسات السكانية لدول العالم – نيويورك، الأمم المتحدة. في (مجلس السكان الدولي 2010)

EDITORIAL

فيما يختص بالهجرة الخارجية ترى الدولة السودانية الآتي:

- إنَّ مستوى الهجرة الدولية الوافدة مستوى مرض ولابد من تبنِّى سياسات تحافظ على هذا المستوى بينما ترى أنَّ معدلات الهجرة الدولية النازحة للدول الأخرى معدلات عالية جداً ولابد من تخفيض هذه المعدلات.
- بالنسبة للعودة للسودان ترى الدولة ضرورة تشجيع عودة المهاجرين وتبني سياسات في هذا الإطار ترمى إلى إعادة استيعابهم وادماجهم.

5- السياسات والاصلاحات لدعم الهجرة الداخلية والخارجية بالسودان

نطرح في هذا الجزء من البحث بعض الأهداف التي تساهم في إصلاح الحراك الداخلي والهجرة الخارجية لكى يتم ادماجها في السياسات الخاصة بالهجرة بشقيها الداخلي والخارجي بالبلاد وقد اعتمدنا في هذا الطرح على مخزوننا الفكري بحكم التخصص الدقيق في مجال السياسات السكانية لمدة تربو عن الثلاثين عاماً وعلى هدى إصدارات الأمم المتحدة (UN 1976 وUN 2009).

5-1 عودة المهاجرين الريفيين Rural Migrants

من السياسات المباشرة والتي تبنتها بعض البلدان في العالم لكسر شوكة الهجرة من الريف إلى المدن وبالتالي التحكم في درجة التمدن سياسة احباط سكان الريف من الهجرة إلى المدن وذلك بتطبيق أوامر تمنع هذه الهجرة بواسطة الشرطة وخلافها وقد فشلت هذه الأوامر نسبة لأن اتخاذ قرار الهجرة تتدخل فيه عوامل معقدة منها الحاجة الاقتصادية الملحة ولم يكتب النجاح لهذه السياسات خاصة في البلدان التي تتبنى اقتصاديات السوق المفتوح فضلاً عن تعارض هذه الأوامر مع حقوق الإنسان التي ترى ضرورة حرية التنقل.

5-2-1 سياسة التنمية الريفية

برزت في بعض البلدان والتي وجدت نفسها بإزاء مشاكل لا حصر لها في المناطق الحضرية نتيجة للهجرات الوافدة من الريف وقد جاءت بمقترحات تنادي بضرورة حل هذه المشاكل عن طريق تبني برامج للتنمية الريفية في مناطق الأصل، وقد أحرزت هذه السياسة بعض النجاح خاصة في اليابان عندما تبنت برامج الميكنة الزراعية واستحداث الزراعة (UN 1976).

5-2-2 لا مركزية الصناعات

تبنت بعض الدول أهداف عديدة إزاء عدم تشجيع قيام صناعات في المدن المكتظة بالسكان و ذلك عن طريق استصدار لوائح و قوانين تؤثر على مواقع الصناعات. بين هذه الدول نجد الهند و باكستان التي ادرجت هذه السياسات في خططها الصناعية والتي تحدثت عن الأقاليم وضرورة تنميتها صناعياً خاصة المناطق

EDITORIAL

المهمشة والأقاليم الطاردة للسكان. تبنِّى هذه السياسة يتطلب إعادة تقييم الأوضاع ومعرفة أسباب فشلها في حالة السودان والعمل على تلافيها.

5-2-3 إنشاء مدن جديدة

من السياسات التي لاقت قبولاً في الآونة الأخيرة لكبح جماح الهجرة الداخلية إنشاء تجمعات حضرية جديدة وهي وثيقة الصلة مع السياسات السابقة الرامية إلى لامركزية الصناعات. وقد برزت فكرة إنشاء المدن الجديدة في بريطانيا في مواجهة مدن القرن التاسع عشر المكتظة بالسكان ومن التجارب الحديثة تجربة المدن الجديدة التي أُنشئت لتخفيف النمو المتسارع كمدينة المكسيك مثلاً وهناك العديد من الأمثلة في العالم المتقدم والنامي في هذا المجال (UN 1976) ووجود نظرة شمولية جديدة للتعاطى مع هذه السياسة لهو من أهم المتطلبات في حالة السودان، حتى يمكن تلافي الفشل مع ضرورة تنسيق الجهود مع كل الجهات المعنية.

5-2-4 إنشاء اقطاب النمو Growth Poles

أقطاب النمو هي إما مجموعة مدن قائمة بالفعل أو مدن خططت وصممت لتنمو نمواً كبيراً لتصبح قوة جاذبة تمتص النمو السكاني المتسارع في المدن المكتظة بالقرب منها والمدن من هذا النوع إما ضواحي لمدن كبيرة أو ربما تنشأ في مناطق منعزلة وبعيدة لتصبح نواة لتجمع صناعي إقليمي شديد التعقيد (UN ,1976) وهذه يمكن أن تتاح لها فرصة النجاح في حالة السودان إذا تغيرت الأدوات والمناهج في التعاطي مع هذه السياسة.

5-3 استقطاب بعض الفوائد من الهجرة الداخلية النازحة

معلوم من حيث العدد، تفوق الهجرة الداخلية على نظيرتها الهجرة الدولية بصورة واضحة وقد رأينا في حالة السودان تيارات الهجرة الوافدة إلى ولاية الخرطوم تتفوق حتى على التيارات الأخرى بالأقاليم ذات المعدل الموجب ويعكس لنا هذا حقيقة أن الحراك السكاني ليس فقط جزءاً طبيعياً من تاريخ البشر وإنما هو أيضاً بُعد مستمر للتنمية حيث يحاول الناس دائماً البحث عن الفرص المتاحة لتغيير الوسط المحيط بهم وبالتالي وجب النظر إلى سياسات الهجرة الداخلية كسياسات ميسرة وليست معوقة وبنفس القدر لا نطالب بأن تكون هذه الهجرات مجرد استفادة للمهاجرين من زخم الخدمات وفرص العمل المتوفرة هناك. وقد أدى التزاوج بين هاتين الفكرتين إلى بروز العديد من الآراء التي تقع في صميم مهام الحكومات الوطنية لتقوم بتطبيقها ويتجلي ذلك في الآتي:

EDITORIAL

- إزالة المعوقات التي تقف في طريق الهجرة الداخلية لتتحقق العدالة والمساواة في الحقوق بمختلف أنواعها، فمن الضرورة بمكان إزالة كل المعوقات والمعاملات غير العادلة للمهاجرين، هذه المعوقات لا تتعارض مع القانون الدولي فقط بل أيضاً ذات كلفة عالية وتأخذ الكثير من الوقت في الجدل فعليه لابد من حرية الحركة والتنقل والاستفادة من الخدمات وتوفير فرص العمل للمهاجرين.
- الدعم المناسب للمهاجرين في أماكن الوصول.
- يتوقع هنا أن يتم الدعم لهؤلاء المهاجرين مثلما يتم لنظرائهم في الهجرة الدولية ويتأتي ذلك عن طريق المشاركة بين المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية في مجال التعليم، والصحة وفي مجال كسر العزلة الاجتماعية المتوقعة والدعم المادي أيضاً بواسطة المؤسسات المعنية إن أمكن ذلك.
- إعادة توزيع ضريبة الدخل بحيث تنال المحليات والوحدات الإدارية التي يعيش فيها المهاجرون جزءاً أكبر نسبياً يساعدها في كفالة وتقديم الخدمات لهم (UN, 2009).

5-3-1 ادماج الحراك السكاني في استراتيجية التنمية القومية

كان موضوع ادماج الحراك السكاني في استراتيجية التنمية القومية أحد المواضيع المركزية في الملتقى العالمي للهجرة والتنمية والذي عقد في اليونان عام 2009. وقد وضح تعقد العلاقة بين الحراك السكاني والتنمية خاصة وأنّ الهجرة ما هي إلا استراتيجية حيوية للأسر التي تبحث عن ترقية سبل عيشها وتلعب أيضاً التحويلات النقدية دوراً بارزاً في النمو الاقتصادي وتخفيف حدة الفقر في المجتمعات المرسلة للمهاجرين (UN, 2009).

للفائدة في هذا الاطار, على القطر أن يحدد ما هي المعوقات التى تقف في طريق خيارات السكان، وذلك باستخدام التحليل الكمي والنوعي وضمان جودة المعلومات والبيانات والاستفادة من ذلك في ادماج الهجرة الداخلية في الاستراتيجيات القومية للبلدان.

هذه هي مجموعة من الأهداف المتاحة للدولة ويمكن ترجمتها لسياسات يمكن بها مواجهة تيارات الهجرة الداخلية خاصة تلك القادمة من الريف إلى المدن وإلى ولاية الخرطوم تحديداً ومما يجدر ذكره أنّ هذه السياسات تصلح أيضاً في حالة معالجة المشاكل الناجمة من توزيع السكان بالقطر.

6. بعض السياسات الاصلاحية للهجرة الدولية بالسودان

EDITORIAL

من الواضح أنّ السودان قد أبدى نظرته تجاه الهجرة الدولية النازحة إلى الخارج وأنّ معدلاتها مرتفعة جداً مما يستدعي ضرورة التدخل للحد منها.(انظر الجدول رقم 1)

وباقتراحنا هنا في هذا الجزء من البحث لبعض الأهداف الخاصة بالسياسات إنما نرمي لجعل الحراك الدولي من وإلى السودان مساهماً بدرجة فعالة في رفد هذه الهجرات وجعلها أخف ضرراً للمهاجرين خاصة إذا سلمنا بحرية هؤلاء المهاجرين سواء وافدين أو نازحين في التنقل حسب ما كفلته لهم الشرائع الدولية وفي هذا الإطار يمكن الاستفادة من بعض المرتكزات التي جادت بها أدبيات الهجرة الدولية والتي جاءت في شكل اصلاحات متوسطة وبعيدة المدى تصلح لسياسات ويمكن تقسيم هذه المرتكزات إلى الآتي: (UN, 2009)

أ- تحرير وتبسيط القنوات التي تساعد الناس في الحصول على فرص عمل بالخارج.

ب- التأكيد على الحقوق الأساسية للمهاجرين.

ت- تخفيض تكاليف المعاملات المتعلقة بالهجرة.

ث- تحسين مردود الهجرة على المهاجرين والمجتمعات المضيفة.

1-6 تحرير وتبسيط القنوات

هناك العديد من الموانع التي تقف حجر عثرة في سبيل تحرك الناس وما يتقاضونه من دخل وقد أدت هذه الموانع الى العديد من الإحباطات والبلبلة خاصة خلال فترة الانكماش الاقتصادي الحالية والتي تعاني منها العديد من دول العالم. هناك مساران عريضان لتحرير وتبسيط قنوات الهجرة، المسار الأول والذي تبنته العديد من الدول يرمي إلى توسيع المشاريع الموسمية خاصة في قطاعي الزراعة والسياحة. والمواضيع الواجب التفاكر حولها في هذين المجالين هي: المشورة، دول الأصل، الاتحادات، المخدمين، ضمانات الأجور الأساسية، حماية الصحة والسلامة وإمكانية الزيارات المتعددة للمهاجر.

المسار الثاني والذي يحتاج إلى إصلاحات أساسية يرمي إلى زيادة عدد تأشيرات الدخول للمهاجرين الأقل مهارة حسب حاجة المخدم، ويستدعي توسيع القنوات العادية للدخول اتخاذ بعض القرارات من حيث الحصص السنوية المطلوبة من المهاجرين، والتي يمكن تحديدها بواسطة الطلب على العمالة أو حسب توصية لجنة فنية أو نتيجة لاسقاطات من الاتحادات العمالية والمهاجرين أو خلافهما، من الإجراءات في هذا الجانب موضوع قدرة المخدم على استيعاب المهاجرين. فقد دلت التجارب أنّ ربط المهاجرين بمخدم واحد يحرمهم من إيجاد فرص أحسن للتخديم. وقد وجد أنّ الحكومات تسمح بهذا في حالة المهاجرين من ذوى الكفاءة العالية وليس للذين أقل كفاءة (UN, 2009).

من الاجراءات في هذا الجانب أيضاً الحق في التقديم لتمديد الإقامة أو الإقامة الدائمة والتي تتم بموافقة الدولة المضيفة. ففي الكثير من الأقطار تمت تمديدات للإقامة المؤقتة لبعض المهاجرين كما في حالة كندا

والبرتغال والسويد. وتعطي بعض الدول الفرصة للمهاجرين لتغيير الاقامات من مؤقتة إلى دائمة وذلك حسب الاتفاقات الثنائية مع الدول المعنية.

من الفوائد للمهاجرين أيضاً تسهيل التنقل ما بين الدول المضيفة ودول الأصل ويتم ذلك حسب اتفاقات خاصة.

2-6 التأكيد على الحقوق الأساسية للمهاجرين

هناك العديد من الحقوق التي اكتسبت بواسطة المنظمات الدولية وترمي كلها إلى تأكيد جودة أوضاع المهاجرين وضرورة تسهيل أمورهم وفي حالة غياب الاتفاقيات بين بعض الدول هناك حزمة حقوق أساسية لابد من تحقيقها:

- الأجر المتساوي للعمل المتساوي وضمان ظروف عمل مواتية وتأكيد السلامة والصحة.
- حق التنظيم والتداول والتفاكر مع الإدارة حول الأمور التي تهم الجميع.
- عدم التعرض للتوقيف الجائر حتى في حالة الترحيل القسري للوطن الأم.
- عدم التعرض لمعاملة قاسية أو غير إنسانية.
- حق الرجوع لبلد الأصل بالإضافة إلى تأكيد حقوق الإنسان الأساسية في الحرية، الأمان، حرية الاعتقاد والحماية من الأعمال القسرية وتهريب البشر.

3-6 تخفيض تكاليف المعاملات المتعلقة بالهجرة

يؤدي الحراك عبر الحدود والتخوم إلى معاملات وتكاليف للمهاجرين وتزداد المسألة تعقيداً في حالة حاجز اللغة والإجراءات الادارية والورقية المتعددة، وتشعب هذا الوضع إلى ظهور خدمات لتسهيل الأمور بواسطة وكلاء وسماسرة متمرسين وتأتي التكلفة الأساسية في حالة الهجرات الدولية المعاصرة من الإجراءات الإدارية قبل المغادرة مما يستدعى الاستعانة بالوكلاء والسماسرة وبما تقوده هذه السوق في نهاية الأمر إلى ظاهرة تهريب البشر وما يترتب على ذلك من مشاكل وعقبات.

يمكن أن تساعد الدولة في خفض تكاليف المعاملات للمهاجرين عن طريق الآتي:

1- فتح مسارات ومعابر بين الدول الشقيقة والصديقة والتى تربطها الكثير من العلاقات كما في حالة مصر مثلاً حيث أبرمت العديد من الاتفاقيات.
2- خفض تكاليف استصدار الشهادات الإدارية مثل شهادة الميلاد والجوازات وخلافه.
3- تنظيم الإشراف على الوكلاء والمخدمين من القطاع الخاص لمنع الاستغلال والاحتيال.
4- تشجيع التعاون ما بين الحكومات والدخول في اتفاقيات اطارية تنظم حرية التنقل والعمل وخلافه بين البلدان الشقيقة والجيران بصفة خاصة.

4-6 تحسين مردود الهجرة على المهاجرين والمجتمعات المضيفة

من الواضح أنّ هناك العديد من الفوائد للهجرة على المدى البعيد، وفي هذا الأثناء ربما تتأثر المجتمعات المضيفة للمهاجرين خاصة في مجال الخدمات نتيجة لمشاركة المهاجرين لهم ويمكن تخفيف ومعالجة هذه

EDITORIAL

الآثار بواسطة سياسات وبرامج تأخذ في الاعتبار وجود هؤلاء المهاجرين. ويمكن في هذا الاطار تقديم بعض السياسات كالآتي:

- تسهيل الحصول على خدمات التعليم والرعاية الصحية للمهاجرين أسوة بالمجتمعات المضيفة.
- مساعدة المهاجرين القادمين في تعلم اللغة العربية في حالة عدم النطق بها وذلك عن طريق تقديم كورسات في اللغة مع التركيز على الأطفال في حالة وجودهم ولا يعاني السودانيون من هذه المشكلة في حالة الدول العربية.
- السماح للمهاجرين بدخول سوق العمل وتسهيل ذلك عن طريق تخفيف القيود المعقدة وإرفاق ذلك بحرية التنقل بين الوظائف المتاحة إذا كان في الإمكان ذلك.
- بما أنّ تقديم الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة يتم بواسطة الحكم المحلي في معظم البلدان، يدور الكثير من اللغط حول قصر نظر المسؤولين المحليين تجاه

المهاجرين وبالتالي عزلهم من الاستفادة من هذه الخدمات فإننا نطرح الآتي لدعم دور الحكم المحلي في هذه الجزئية:

- ترقية الحكم المحلي ومؤسساته ليتمكن من التنفيذ والمحاسبة والمشاركة.
- الابتعاد عن الممارسات التي تدعو إلى التفرقة.
- التأكيد على أنّ قوانين النظام والأمن ماهي إلا وسيلة لتسهيل الأمور والحياة للجميع.
- المساعدة في تقديم بيانات ومعلومات عن المهاجرين ومنظماتهم للمؤسسات والمجتمع المدني عموماً.
- التصدى الواعي لكل محاولات التفرقة والرهبة من الأجنبي ويتم ذلك عن طريق نشر الوعي بواسطة المؤسسات ومنظمات المجتمع المحلي حول ضرورة التنوع واحتمال الآخر.
- التأكيد على المعاملة الجيدة في حالة الكساد الاقتصادي الذي يسود العالم الآن خاصة وقد وردت بعض التقارير تفيد بإنهاء أعمال الكثير من المهاجرين وما يترتب على ذلك من ترحيل قسري.

ومن الترتيبات المفيدة التي تحمي المهاجرين في حالة الشدة وفقدان العمل الآتي:

- السماح للذين استغنوا عن أعمالهم للبحث عن عمل آخر على الأقل حتى انتهاء فترة إقامتهم الرسمية.
- ضرورة طلب التعويضات بواسطة العمال المتضررين الذين أنهيت أعمالهم قبل انقضاء فترة التعاقد وضرورة صرف الفوائد الأخرى المترتبة على ذلك.

- تطبيق سلطة القانون خاصة في حالة عدم دفع المتأخرات للعمال الذين ربما لا يطالبون بها خشية إنهاء أعمالهم.
- دعم المؤسسات في بلدان الأصل التي تساعد في استقبال العمال المتضررين وإدماجهم في المجتمع مرة أخرى.

7- الخاتمة

ركز البحث على أهمية الهجرة بفرعيها الداخلي والخارجي والتي تمثل جانباً من جوانب السلوك البشري منذ القدم. انتهج البحث المنهج التحليلي واعتمد على المصادر الثانوية التى توفرت في الجهاز المركزى للإحصاء والأمانة العامة للمجلس القومي للسكان ومصادر أخرى. وتناول البحث شرح بعض المفاهيم الخاصة بالسياسات ثم عرج على تناول البناء المؤسسي للهجرة كما تناول اتجاهات الهجرة الداخلية حسب ما توفر من بيانات تعداد 2008.

توصل البحث إلى ارتفاع معدلات الهجرة الوافدة للمدن وتحديداً ولاية الخرطوم التي كان لها قصب السبق في ذلك وقد حاول البحث معرفة نظرة السودان تجاه الهجرة الداخلية والخارجية ومن السياسات المهمة التي جاء بها البحث في مجال الهجرة الداخلية تبني سياسة للتنمية الريفية ولا مركزية الصناعات وانشاء مدن جديدة على سبيل المثال لا الحصر. وفي مجال الهجرة الدولية جاء البحث ببعض السياسات مثل التأكيد على الحقوق الأساسية للمهاجرين وتخفيض المعاملات المتعلقة بالهجرة وتحسين مردود الهجرة للمهاجرين وللمجتمعات المضيفة وتحرير وتبسيط القنوات المختلفة.

8- التوصيات

وضح لنا من خلال العرض السابق أنّ هناك الكثير من الأهداف والسياسات المتعلقة بالهجرة الداخلية والخارجية إذا تمت بلورتها وأدمجت من خلال سياسة سكانية متكاملة يمكن أن تساهم بفعالية في تخفيف الآثار السالبة للهجرة الداخلية وفي جعل الوضع أكثر تقبلاً بالنسبة للهجرة الدولية.

اتضح أن الدولة على وعي تام بأبعاد الهجرة الداخلية والهجرة الدولية النازحة. وقد حاولت الدولة من خلال مؤسساتها المختلفة ومن خلال المجلس القومي للسكان وعبر السياسة القومية للسكان تفعيل بعض السياسات وقد واجهت هذه العملية الكثير من المشاكل والمعوقات.

EDITORIAL

من الصعوبات التي واجهت تنفيذ السياسة السكانية تعقد عملية الهجرة وتعدد مصادر جمع بياناتها وتعدد الجهات العاملة في مجالها مثل الإدارة العامة للجوازات والهجرة وجهاز الأمن والتحديات التي تواجه المؤسسات العاملة في مجال الهجرة.

1-8 التوصيات في مجال الهجرة الداخلية

من ضمن التوصيات المناسبة التي يمكن الاستفادة منها في السودان الآتي:

- تبني برامج للتنمية الريفية خاصة في مناطق الأصل المشهورة بإرسال المهاجرين مثل بعض المناطق في شمال كردفان ودارفور والنيل الأبيض، ويمكن الاستفادة هنا من تجارب الدول التي سبقتنا في هذا المجال مثل اليابان والهند.
- لامركزية الصناعات وهذه هي إحدى التوصيات التي تنادى بتشجيع الصناعات في مناطق غير مكتظة بالسكان اعتماداً على عوامل محددة والغرض من هذه السياسات توفير فرص عمل للسكان في الأماكن البعيدة عن المدن وتنمية المناطق المهمشة.
- إنشاء أقطاب للنمو في المناطق المكتظة بالسكان مثل مدينة الخرطوم الكبري حيث يمكن الاستفادة من بعض الضواحي القريبة ودعمها لتمتص النمو السكاني من العاصمة القومية أو يمكن إنشاء أقطاب نمو في بعض مناطق الجزيرة أو سهل البطانة تعمل لجذب تيارات الهجرة الوافدة إلى العاصمة.
- ادماج الحراك السكاني في استراتيجية التنمية القومية وذلك أولاً بالتأكيد على كفالة حق الناس في الحركة والاستفادة من الفرص المتاحة وإعطاء مزيد من الدعم للمحليات والوحدات الادارية التي تجذب المهاجرين لكي تقوم بتقديم خدمات أفضل لهم.

2-8 توصيات في مجال الهجرة الدولية

- تحرير وتبسيط القنوات التي تساعد الناس في الحصول على فرص عمل بالخارج.
- التأكيد على الحقوق الأساسية للمهاجرين.
- تخفيض المعاملات المتعلقة بالهجرة.
- تحسين مردود الهجرة على المهاجرين والمجتمعات المضيفة على حد سواء. وقد وردت كل هذه الجزئيات بالتفصيل بالورقة.

EDITORIAL

المراجع

1- الجمهورية اليمنية (2001)**أساسيات علم السكان طرق وتطبيقات.**

2- مجلس السكان الدولي (2010)، **مقدمة في علم السكان وتطبيقاته.**

3- المجلس القومي للسكان: **تقرير عن الهجرة والحراك السكاني في السودان،** الخرطوم، يناير (2009).

4- المجلس القومي للسكان ،**خصائص وديناميكية السكان في السودان،** تقرير(2010).

5- **وزارة المالية والاقتصاد الوطني الاستراتيجية القومية الشاملة** ،المجلد الثاني (1993).

المراجع باللغة الإنجليزية

1- Baines D, 1985, *Migration in Mature Economy*: Bahrain Center for Human Rights.

2- Castles S, Miller M., 1995*; The Age of Migration New York*, The Gulford Press.

3- Shryok and Siegle 1976, *The Methods and Materials of Demography*, Ohio

4- UN (United Nations) 2002, "Trends *of Total Migration Stock*. The 2001 Revision, New York.

5- UN 1976, *Determinants and Consequences of Population trends* New York.

6- UN 2009 *Human Development Report 2009*. Overcoming barriers: Human Mobility and Development.

7- Yousif M. etal 2011: *Migration Analysis of the 2008 Population Census*, Unpublished Paper, Central Bureau of Statistics, Khartoum, Sudan.