



مشروع الهجرة بين المدن المتوسطة حوار، معرفة، عمل

اجتماع النظراء المواضيعي

التنسيق بين المؤسسات في مجال حوكمة الهجرة:

نحو تحسين التعاون المتعدد المستويات

ليون- 12 و 13 ديسمبر/كانون الأول 2017

ورقة المعلومات الأساسية

تعرف ورقة المعلومات الأساسية هذه بالمفاهيم العامة، كما تؤمن إطاراً أساسياً لمناقشة موضوع الحوكمة المتعددة المستويات. قامت بصياغتها آيرين بونزو، نائب مدير المحفل الدولي والأوروبي بشأن أبحاث الهجرة، لغرض استخدامها في اجتماع النظراء لمشروع الهجرة بين المدن المتوسطة، المقرر عقده في ليون بين 12 و 13 ديسمبر/كانون الأول 2017. سيتم تطوير المفاهيم الواردة في هذه الوثيقة والتوسع فيها خلال المناقشات في الاجتماع.

المقدمة

ما زال التعمق في صنع سياسات الهجرة ضمن الأطر السياسية الخاصة بالحوكمة المتعددة المستويات في بداياته، بالرغم من كونه مجال بحثٍ متنامٍ¹. لذا، فهو يتّصف بدرجةٍ من الغموض في المفاهيم. بأيّ حال، بالمقارنة مع النهج الأكثر تقليدية المعتمدة في مجال سياسات الهجرة، ساهم نهج الحوكمة المتعددة المستويات مساهمةً كبيرةً في فهم دور الجهات الفاعلة المحلية، أفي القطاع العام أم غير العام، في صنع السياسات المتعلقة بدمج المهاجرين.

1. الإطار التحليلي: المفاهيم والتعريفات

1.1 التعريفات الأساسية

¹ Scholten, Peter, and Rinus Penninx. 2016. "The Multi-Level Governance of Migration and Integration." In *Integration Processes and Policies in Europe – A Three-Way Process?*, edited by Blanca Garcés-Mascareñas and Rinus Penninx, 91–108. New York: Springer; Zincone, Giovanna, and Tiziana Caponio. 2006. "The Multilevel Governance of Migration." In *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, edited by Rinus Penninx, Maria Berger and Karen Kraal, 269–304. IMISCOE Joint Studies Series. Amsterdam: Amsterdam University Press.

الحكومة: صنع السياسات من خلال نسج الشبكات وإجراء المفاوضات بين الأطراف الفاعلة، أفي القطاع العام أم غير العام، على نحو يتعدى التقسيم الرسمي للمسؤوليات كما هو منصوص عليه في القوانين (أي يتعدى الالتزام بأنماط الحكم التراتبية والمرتكزة على الدولة). في هذا الإطار، تشير الحكومة لا إلى عمليات صنع القرار الرسمية فحسب، بل إلى العمليات شبه الرسمية وغير الرسمية أيضاً، كما يمكن أن تشمل الأطراف الفاعلة في القطاع غير العام. من الأمثلة على هذا النوع من العمليات نمط الحكومة المعتمد في **تونس العاصمة** الذي يسمح للمهاجرين غير الحاملين أوراقاً ثبوتية بالاستفادة من الرعاية الصحية: فيمكن لهم الوصول إلى هذه الخدمات عن طريق اتفاقات تعاونية مبرمة بين المؤسسات العامة ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية.

البعد العمودي للحكومة: يشير إلى مشاركة مستويات مختلفة من الحكومة (مثلاً ما فوق الوطنية، والوطنية، والإقليمية، والمحلية). يتجلى هذا البعد واضحاً في قرار الاتحاد الأوروبي بإعادة توطين اللاجئين إلى **لشبونة**، بشكلٍ انطوى على مشاركة ثلاثة مستويات من الحكم، هي: الاتحاد الأوروبي، والحكومة البرتغالية الوطنية، وبلدية لشبونة. فأنشأت الحكومة البرتغالية، إثر التزامها باستقبال لاجئين بعد اعتماد برنامج الاتحاد الأوروبي لإعادة التوطين لعام 2015، مكتباً وطنياً لدعم دمج اللاجئين، من مهامه الإشراف على تطبيق البرنامج محلياً وتوفير الدعم التقني للمؤسسات المحلية المسؤولة عن تأمين الخدمات.

البعد الأفقي للحكومة: يشير إلى العلاقات بين الجهات الفاعلة الكائنة على المستوى نفسه من الحكم. من أبرز الأمثلة على ذلك الوحدة المعنية بالهجرة التي تجمع الإدارات الثلاث الأساسية في مدينة تورينو الكبرى (التعليم والتدريب، والعمل، والسياسات الاجتماعية والفرص المتساوية) من أجل تطوير نهج متكامل نحو دمج المهاجرين. يظهر البعد الأفقي جلياً في خطة الإعانات الحكومية الاستراتيجية لمدينة **مدريد**، وهي آلية مشتركة بين القطاعات هدفها توزيع التمويل المخصّص للعمل الاجتماعي الذي يقوم به المجتمع المدني، بما في ذلك ما يتعلق بتدبير دمج المهاجرين.

2.1 الحكومة المتعدّدة المستويات: الشروط الدنيا:

كي يصبّ أحد إجراءات صنع السياسات ضمن إطار الحكومة المتعدّدة المستويات، يجب أن يستوفي بعض الشروط الدنيا²:

- أ. نشوء شبكات غير تراتبية بين الأطراف (البعد المتعلق "بالحكومة")؛
- ب. مشاركة مستويات حكم مختلفة (البعد المتعلق "بتعدّد المستويات")؛
- ت. مشاركة جهات غير حكومية (بالرغم من أنّ هذا الجانب له درجة صلة مختلفة في المؤلفات العلمية، ووفقاً للحالات التجريبية)

3.1 المعاني المختلفة للحكومة المتعدّدة المستويات

² Caponio, Tiziana, and Michael Jones-Correa, "Theorising Migration Policy in Multi-level States. The multilevel governance perspective." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, published online in August 2017.

يمكن تناول الحوكمة المتعددة المستويات من منظور تحليلي أو معياري، كما يمكن تناولها أيضاً من منظور تجريبي، وهو أمرٌ اكتسب أهميةً في العقود الأخيرة في مجال دمج المهاجرين³:

الحوكمة المتعددة المستويات من منظور معياري

يتمّ تصوير الحوكمة المتعددة المستويات كطريقة حكم غير ترابطية وتعاونية، حيث يجتمع أطراف من مستويات حكومية متنوّعة، طوعاً، من أجل حلّ المشاكل. تؤدي هذه العملية إلى تقارب في السياسات عبر مختلف مستويات الحكم، وتعزز تطوير نهجٍ متنسق في مجال الهجرة.

الحوكمة المتعددة المستويات من منظور تحليلي

يتمّ تصوير مفهوم الحوكمة المتعددة المستويات، بصفته طريقة لصنع السياسات، من خلال التفاوض غير القائم على ترانتيات بين جهات فاعلة منتمية إلى مستويات حكومية مختلفة، حيث يتمّ تقدير أهمية التنسيق، وحيث تبقى النزاعات في الآراء احتمالاً وارداً، وحيث يعتبر انعدام الاتساق بين السياسات والتدابير المتناقضة بشأن حقوق المهاجرين ودمجهم من النتائج المحتملة. يتعمّق هذا المنظور في كيفية تبلور سياسات الهجرة بشكل ملموس عند تقاطع البعدين العمودي والأفقي للحوكمة المتعددة المستويات. وفي خضمّ ذلك، يولي اهتمامه بشكلٍ عام بديناميكيات القوى التي قد تؤدي إلى تشكيلات غير متكافئة، وإلى سياسات حزبية يمكن أن تنتج أطراً ومسارات عمل مختلفة عند مختلف مستويات الحكم.

حوكمة الهجرة كظاهرة تجريبية

يمكن اعتبار حوكمة الهجرة المتعددة المستويات ظاهرةً تجريبيةً اكتسبت أهميةً في العقود الأخيرة، خاصةً وأنّ الأطراف الفاعلة من مختلف مستويات الحكم قد أصبحت تتعاون، أكثر فأكثر، لمعالجة مسائل الهجرة. انطلقت هذه العملية مع ضعف متزايد لمفهوم الدولة القومية. فمن جهة، حاولت الدول في العقود الأخيرة تحويل مسؤولياتها في مجال الهجرة إلى الجهات العليا (أي نحو المؤسسات الدولية وما فوق الوطنية) والجهات الدنيا (أي نحو السلطات المحلية) والخارجية (أي نحو الأطراف من القطاع غير العام). أما من جهة أخرى، فقد حشدت المؤسسات الدولية والسلطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني طاقتها للتأثير على القرارات المتعلقة بالهجرة. من هنا، تعتبر الحوكمة المتعددة الأطراف المعززة في مجال الهجرة، والتي أرادها المعنيون أن تكون ظاهرةً تجريبيةً، نتيجةً لهذه العمليات المتعددة بشكلٍ عام.

2. الآليات التي تؤدي إلى الحوكمة المتعددة المستويات في مجال دمج المهاجرين

تعتبر تدابير الحوكمة المتعددة المستويات، في العادة، نتيجة عمليات رسم السياسات وفق نهج تنازلية و/أو تصاعديّة⁴.

³ Caponio, Tiziana, and Michael Jones-Correa, "Theorising Migration Policy in Multi-level States. The multilevel governance perspective." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, published online in August 2017; Zincone, Giovanna, Penninx, Rinus, and Maren Borkert, *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Springer.

⁴ المرجع نفسه.

تتطور العمليات ذات النهج التنازلي:

- من مستويات الحكم العليا إلى الدنيا و/أو
- من الجهات الفاعلة في القطاع العام إلى الجهات في القطاع غير العام.

من الأمثلة على العمليات ذات النهج التنازلي ما هو مطبق في طنجة وبيروت.

ففي المغرب، حيث يتمّ تقرير مبادرات الدمج/الهجرة المحلية على المستوى الوطني، وحيث لا يتمّ إشراك السلطات البلدية عادةً في عملية رسم السياسات أو تطبيقها، تقدّم عملية إعادة التنظيم المؤسّساتي التي تجري على المستوى الوطني مزيداً من الاستقلالية للسلطات الجهوية، وبالتالي صوتاً أكبر للمدن. على سبيل المثال، أدى هذا التطور المؤسّساتي إلى تمتّع مجلس جهة طنجة بالقدرة على التعبير عن اهتمامه بمسألة الهجرة، ومن المتوقع أن يعزّز ذلك الحوكمة المتعدّدة المستويات في مجال دمج المهاجرين، في ظلّ مشاركة أكبر للجهات المحلية، على غرار بلدية طنجة.

أما بيروت، فهي من أبرز المناطق التي تستهدفها خطة لبنان للاستجابة للأزمة السورية التي وضعتها الحكومة المركزية ووكالات الأمم المتحدة عام 2015، بغية تنسيق الاستجابات الدولية والمحلية تجاه اللاجئين. فتشارك بلدية بيروت، شأنها شأن بلديات لبنانية أخرى، إما بشكل غير مباشر مع وزارة الداخلية والبلديات التي تساهم في عددٍ من مجموعات العمل، وإما مباشرةً بصفتها لاعباً أساسياً في تطبيق الخطط بالتعاون مع المجتمع المدني والقطاع الخاص.



الصورة 1- العمليات ذات النهج التنازلي

تبدأ العمليات ذات النهج التصاعدي:

- من مستويات الحكم الدنيا و/أو
- من الجهات غير التابعة للقطاع العام.

من الأمثلة على الحوكمة المتعدّدة المستويات المطوّرة وفقاً لنهج تصاعدي، تلك المتعلقة بمشاركة عمّان في خطة الاستجابة الأردنية لفترة 2016-2018 التي أشرفت على تنسيقها وزارة الداخلية من أجل تلبية احتياجات اللاجئين السوريين والسكّان الأردنيين المتأثرين بموجات الوافدين. في بادئ الأمر، لم تكن عمّان مشاركةً في الخطة. لكن بعد ممارستها للضغط والتأثير على

الحكومة المركزية، وبتعزيز من مشاركتها في مشروع الهجرة بين المدن المتوسطة، والشروط المالية التي حددها المانحون الدوليون، رضخت الوزارة لدعوة عمّان إلى المشاركة رسمياً في صياغة خطة الاستجابة للأزمة.



الصورة 2- العمليات ذات النهج التصاعدي

غالباً ما تكون العمليات ذات النهج التصاعدي والتنازلي متزامنة. مثلاً، من خلال النهج التنازلي، تُشرك إدارة الدمج والتنوع في *قيينا* الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في اجتماعات تنسيقية بشأن الهجرة والدمج، من أجل تطوير رؤيا وأولويات مشتركة للدمج المحلي. في الوقت نفسه، تكون المنظمات غير الحكومية المحلية عادةً تابعة لأحزاب سياسية معيّنة، كما تملك روابط وثيقة بأعضاء المجالس المحلية، وبالتالي تكون قادرةً على ممارسة تأثير أكثر على عملية صنع السياسات وتحديد الأولويات في إطار عملية ذات نهج تصاعدي.

3. الأشكال المثالية/النموذجية للأوضاع المتعددة المستويات

أعدّ شولتن⁵ تصنيفاً يميّز بين أربعة أشكال مثالية- نموذجية للعلاقات بين مستويات الحكم في مجال دمج المهاجرين، وهي: الحكومة المركزية، والمحلية، والمنفصلة، والمتعددة المستويات التي يتم شرحها بالتفصيل أدناه:

الحكومة المركزية: تتميز بتراتبية واضحة وتقسيم للمهام بين المستويات الحكومية. تقوم على علاقة تنازلية من القمة إلى القاعدة بين مختلف مستويات الحكومة، مثل آليات المراقبة لضمان أنّ تطبيق السياسات على المستوى المحلي يلتزم بالقواعد المركزية ويعكس الإطار المركزي للسياسات. يُتوقع أن ينتج النوع المركزي تقارباً في السياسات بين مستويات الحكم المختلفة.

الحكومة المحلية: هنا، تتبع اختصاصات السياسات مبدأ الأدوار الفرعية، بمعنى أنّ ما يجب تنفيذه محلياً يُنفذ محلياً. فلا تكتفي الحكومات المحلية بمجرد تطبيق السياسات، بل تصوغها، وتضع أجندات للسياسات المحلية، وتتبادل المعارف

⁵ Scholten, Peter. 2016. "Between National Models and Multi-Level Decoupling: The Pursuit of Multi-Level Governance in Dutch and UK Policies Towards Migrant Incorporation", *Migration & Integration*, 17, 973-994

والمعلومات أفقياً مع حكومات محلية أخرى. قد يؤدي هذا النوع بالحكومات المحلية إلى تأطير سياسات دمج المهاجرين بطريقة محلية خاصة، تفر عن تقارب السياسات بين المستويين الوطني والمحلي، وبين الكيانات المختلفة.

الحكومة المنفصلة: تتميز بغياب أيّ تنسيق هادف للسياسات بين المستويات المختلفة. وعليه، تعتبر سياسات دمج المهاجرين عند مختلف المستويات منفصلة عن بعضها، لا بل يمكن أن تكون متناقضة. قد يؤدي هذا النوع إلى تضارب في السياسات بين المستويات الحكومية ويمكن أن يقلص من فعالية السياسات.

الحكومة المتعددة المستويات: تشير إلى التفاعل والتنسيق المشترك بين مختلف مستويات الحكم من دون هيمنة لمستوى على آخر. يتطلب ذلك وجود منظمات أو شبكات يمكن فيها للمنظمات من مختلف المستويات الحكومية أن تجتمع وتشارك معاً في تنسيق هادف للسياسات على قدم المساواة. من الأرجح أن يؤدي هذا النوع من الحكومة إلى تقارب في أطر السياسات بين المستويات المختلفة، فيتم إنتاج السياسات واستدامتها بفضل هذه العلاقة التفاعلية المتبادلة. من الأمثلة على هذا النوع من الحكومة ما هو مطبق في *فيينا*، بفضل وضعها المزدوج كبلدية وكإقليم فدرالي في آن، حيث تشارك بالتشاور مع الحكومة الوطنية وعن طريق "مؤتمر المحافظين الإقليميين" في مفاوضات وطنية بشأن كيفية تخصيص التمويل الفدرالي لدمج المهاجرين، وفي منصات لتبادل الآراء والتنسيق مع بقية الأقاليم حول مجموعة متنوعة من مجالات السياسات، كالدمج والتجنيس. وفقاً لتنصيف شولتن، يُقصد بالحكومة المتعددة المستويات أن تكون إطاراً معيارياً يعزز اتساق السياسات من خلال تفاعل متبادل بين مختلف المستويات الحكومية.

4. تطوّر دون المدن في إطار حوكمة الهجرة المتعددة المستويات

1.4 إقبال المدن المتزايد على العمل الناشط

على امتداد العقود الماضية، أصبحت المدن أكثر مساهمة في تطوير فلسفاتها الخاصة في مجال الدمج، إدراكاً منها أنّ سياسات دمج المهاجرين ضرورية جداً للحفاظ على استمراريتها كمجتمعات محلية وعلى رفاهة المقيمين كافة. في الواقع، ينسج المهاجرون شبكات اجتماعية، ويكوّنون أسرهم، ويجدون وظيفة، ويستفيدون من الخدمات، ويندمجون في المجتمعات المضيفة، كلّ ذلك على المستوى المحلي. وعلى هذا المستوى أيضاً، يختبر الأشخاص الجوانب السلبية والإيجابية للتنوع بشكل ملموس. في هذا الإطار، يخلف العمل الناشط المتزايد الذي تقوم به المدن تبعات عدّة على صعيد حوكمة الهجرة المتعددة المستويات.

أولاً، بذلت الحكومات المحلية جهوداً لممارسة الضغط والتأثير على المستوى الوطني، كما تطوّرت علاقات مؤسسية رسمية وعلاقات أخرى غير رسمية بين الحكومات الوطنية والمحلية في عدّة بلدان على امتداد العقد الماضي. بطبيعة الحال، لا يعني تكثيف العلاقات دوماً تعاوناً أكبر، فقد نشأت خلافات بين البلديات والحكومات الوطنية أو تفاقمت حول مسائل متعددة، مثل إدارة وضع المهاجرين غير المؤثّقين أو تطبيق السياسات⁶. وحتى في حال عدم نشوء أيّ خلاف، فقد أتاح التعاون بين الجهات الفاعلة في القطاعين العام وغير العام للبلديات أن تتوسّع في النهج الوطني المعتمد في مجال دمج المهاجرين. مثلاً،

⁶ Scholten, Peter, Entzinger, Han, Penninx, Rinus, Verbeek, Stijn (Eds.). 2015. *Integrating immigrants in Europe*, Springer; Scholten, Peter, and Rinus Penninx. 2016. "The Multi-Level Governance of Migration and Integration." In *Integration Processes and Policies in Europe – A Three-Way Process?*, edited by Blanca Garcés-Mascreñas and Rinus Penninx, 91–108, Springer

تتبع مدينة ليون النموذج الفرنسي السائد الذي يشدد على ضرورة الوصول الكامل والمتساوي للخدمات بغض النظر عن الخلفية الإثنية. في الوقت نفسه، إدراكاً من المدينة أنّ تأمين وصول المهاجرين إلى الخدمات السائدة قد يكون مليئاً بالتحديات، فقد اعتمدت بشكل صريح على منظمات المجتمع المدني لتطوير خطوات هادفة من شأنها مساعدة المهاجرين على الاستفادة من الخدمات العامة. فضلاً عن ذلك، بدأت مدينة طنجة بالتعاون مع منظمات غير حكومية محلية لتأمين شروط الاستقبال للمهاجرين وإعداد أنشطة أخرى ذات صلة بالهجرة. أما مدينة تورينو الكبرى، فرغم اختبارها انخفاضاً أخيراً في الموارد والاختصاصات في مجال دمج المهاجرين، فتعمل على تعزيز التعاون بين مختلف البلديات من أجل ترسيخ تدابير دمج المهاجرين وتوحيدها.

من النتائج الأخرى للعمل الناشط المذكور أعلاه تحوّل المدن إلى شريك جديد يبحث عن المعارف والموارد خارج نطاق السلطات الوطنية. لذا، قامت بإنشاء شبكات مرتكزة على الهجرة (مثل المدن المتعددة الثقافات، المدن الملاذ، وبدرجة معينة شبكة مشروع الهجرة بين المدن المتوسطية نفسها) أو طوّرت مجالات عمل خاصة ذات صلة بالهجرة ضمن إطار المجالات القائمة مسبقاً⁷ (مثل المدن الأوروبية "يوروسيتيز") من أجل تبادل المعارف وممارسة الضغط على المؤسسات ما فوق الوطنية، كالاتحاد الأوروبي، في مجال السياسات هذا.⁸

أثمرت هذه التطورات كلها عن ترسيخ الحوكمة المتعددة المستويات في مجال دمج المهاجرين.

2.4 التحديات والفرص

يشكل تزايد الحوكمة المتعددة المستويات في مجال دمج المهاجرين فرصة للمدن كي تعبّر عن رأيها في عمليات صنع القرار، في ما يتجاوز اختصاصاتها الرسمية. وتزداد هذه العملية قوةً وتأثيراً عادةً عندما تتعاون السلطات المحلية مع نظيرتها من المؤسسات في مدن أخرى ومنظمات من القطاع غير العام، سواء ضمن البلد أم على المستوى العابر للحدود.

في الوقت نفسه، يحمل تزايد مستوى الحوكمة المتعددة المستويات مخاطر بالنسبة للجهات المحلية، بما أنه قد يُطلب منها أداء دور أساسي في عملية دمج المهاجرين، بناءً على أسس غير رسمية نوعاً ما، من دون أن تحصل على الموارد اللازمة وسلطة صنع القرار لإعداد التدابير المناسبة.

⁷ المرجع نفسه

⁸ المرجع نفسه