العدد ٤٥
مارس/ آذار ٢٠١٤

نشرة الهجرة القسرية

مركز دراسات اللاجئين
UNIVERSITY OF OXFORD
النشرة للتوزيع المجاني فقط

٣ كلمة أسرة التحرير

أزمة

٤ تمهيد حول المهاجرين في أوقات الأزمات
بيتر دي ساذرلاند

٥ ما هي هجرة الأزمات؟
سوزان مارتن وسانجولافيراسنغي وآبي تايلور

١٠ مفهوم هجرة الأزمات
جين ماك آدم

١٢ الدروس المستفادة من بناء المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي
روبرتا كوهين

١٤ الهرب إلى المدن
باتريشا فايس فيغين

١٧ الخيار والضرورة: حالات الانتقال في المنطقة القطبية وجنوب الهادئ
روبيت برونين

٢١ المهاجرون في الجزر البحرية ببنغلاديش
ريزوان صديقي

٢٢ الهجرة غير الشرعية في إقليم ساندربانز الهندي
ساهانا بوز

٢٣ إعادة التوطين في القرن الحادي والعشرين
أنطوني أوليفر سميث وأليكس ديشيربينين

٢٦ المراهقة وأزمة الغذاء والهجرة
جانيس ريدسديل

٢٨ العنف الجنائي والتهجير والهجرة في المكسيك
سباستيانالبوجا

٣١ طالبو اللجوء السياسي المكسيكيون
ليتيشيا كالديرون تشيليوس

٣٢ المكسيك: من المبادئ الإرشادية إلى المسؤوليات الوطنية تجاه حقوق النازحين
فيرناندو باتيستا جيمينيز

٣٤ ارتفاع منسوب المياه والمُهَجّرون
ليندسي بريكل وأليس توماس

٣٦ الأزمات الصحية والهجرة
مايكل إيديلشتاين ودايفيد هيمان وخالد كوسر

٣٩ البحث في قضية "التهجير جراء الجفاف": البيئة والسياسة والهجرة في الصومال
آنا ليندلي

٤٣ غير المواطنين العالقين في أوضاع النزاع والعنف والكوارث
خالد كوسر

٤٦ الإدارة الإنسانية للحدود
ماكسيميليان بوتلر

٤٧ جوانب هجرة الأزمات في الجزائر
محمد صائب موسيت

٤٨ الهجرة القسرية للمواطنين المُعولَمين
أوسكار أ. غوميز

٤٩ تحدي الهجرة المختلطة عبر البحر
جوديث كومين

٥٢ السكان العالقون في أوقات الأزمة
ريتشارد بلاك ومايكل كولير

٥٦ ارتفاع عدد السكان العالقين
أبريل ت. همبل

٥٨ مفهومات مغلوطة حول الإتجار بالبشر في وقت الأزمة
إلزبياتا م. غوزدجياك وأليسا والتر

٥٩ التعاون الدولي بشأن أزمة لاجئي كوريا الشمالية
ماركوس بيل وجيفري فاتيغ

٦١ نيو أورلينز: درس في لدونة ما بعد الكوارث
بول كاديتس

٦٣ الكوارث النووية والتّهجير
سيلفا ميباتيان

٦٦ التنطيق إستراتيجية للتعامل مع هجرة الأزمات
ليليانا ليرا جوبيلوت وإيريكا بيريس راموس

٦٧ الضغوط البيئية والتهجير وتحدي حماية الحقوق
روجر زيتر وجيمز موريسي

٧٥ سياسات حُسن الضيافة والعداء في الأرجنتين
إيرين دافارد إيفانجليستا

٧٥ الحد من مخاطر الكوارث والانتقال
باتريس كيسادا

٧٦ الحوكمة العالمية لهجرة الأزمات
ألكسندر بيتس

٨٠ مشروع هجرة الأزمات

مقالات عامة

٨١ اتفاقيات جديدة تبرمها منظمة الدول الأمريكية لحماية النازحين ضد الممارسات العنصرية والتمييز
ماريا بياتريس نوغيرا

٨٢ الدور المحتمل لقانون يحد من أشكال التمييز العنصري في ميانمار
ناثان ويليس

٨٤ تكييف معايير التعليم العالمية وفق السياقات المحلية
كارين ألاف وتزفيتوميرا لوب وأريانا سلوت

٨٧ فرصة لتغيير سياسة اللجوء في لبنان
سميرة طراد

٨٨ وجهات نظر اللاجئين حول العودة إلى الصومال
كارولين أبو سعدة وسيرجيو بيانكي

٩٠ الديكتاتوريات واللاجئين والتعويضات في دول المخروط الجنوبي لأمريكا اللاتينية
حوان بابلو تيرمينيللو

٩٢ النزوح الداخلي في كينيا: السعي نحو الحلول المستدامة
لوسي كياما وفريدريك كوم

٩٥ الربط والتواصل بعد إعصار هايان
ماريكو هول وآدم أشكروفت

٩٨ أخبار عن مركز دراسات اللاجئين

١٠٠ مجموعة مقالات نشرة الهجرة القسرية في الذكرى الخامسة والعشرين للمجلة

صورة الغلاف

قرية تالي التي غمرها الطوفان في بلوشستان بعد الأمطار الغزيرة والسيول الجارفة التي جلبت الأضرار لقرابة مليون شخص في باكستان عام ٢٠١١
ينمجلا ةيماسلا ةيضوفلما /سيماج .ن

نشرة الهجرة القسرية

نشرة الهجرة القسرية

نهدف في "نشرة الهجرة القسرية" إلى توفير منتدى لتبادل الخبرات العملية والمعلومات والآراء بشكل منتظم بين الباحثين واللاجئين والنازحين داخل أوطانهم، ولمن يعملون معهم أو يُعنون بشؤونهم وقضاياهم. وتصدر النشرة ثلاث مرات في السنة باللغات الإنجليزية والإسبانية والعربية والفرنسية عن مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد وتم تأسيسها عام 1998 بالتعاون مع المجلس النرويجي للاجئين.

أسرة التحرير

ماريون كولدري وموريس هيرسون (أسرة التحرير)

نينا ويفر (مساعدة المالية والترويج)

شارون إليس (مساعدة الاشتراكات)

نشرة الهجرة القسرية

Refugee Studies Centre
Oxford Dept of International Development, University of Oxford
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK

fmr@qeh.ox.ac.uk

هاتف: 281700 1865 44+

سكايب: fmreview

www.fmreview.org/ar

إخلاء المسؤولية

لا تعكس الآراء الواردة في أعداد النشرة بالضرورة آراء أسرة تحرير النشرة أو آراء مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد أو آراء المنظمات التي ينتمي إليها بعض كتاب هذه المقالات.

حقوق الطبع:

يمكن اقتباس أية مواد واردة في النشرة بحرية بشرط ذكر مصدرها وعنوان موقع النشرة إذا أمكن أو إلى المقالة المعينة. ونرحب بتعليقاتكم بخصوص محتويات أو تصميم النشرة - الرجاء الاتصال بنا عن طريق البريد الإلكتروني المبين أعلاه.

ISSN 1460-9819

التصميم:

Art24 www.art-24.co.uk

طباعة:

LDI Ltd
www.ldiprint.co.uk

كلمة أسرة التحرير

كثير من الأشخاص الذين يُهجَّرون أو يعلقون في سياق الأزمات الإنسانية المتنوعة لا يجدون مكاناً لهم في أطر القوانين والسياسات والعمليات الحالية المعنية بحماية اللاجئين والنازحين داخلياً. ويثير ذلك الأمر جملة من التساؤلات عما إذا كان من الضروري أو الممكن توفير طرق أكثر انتظاماً أو تقنيناً في التعامل مع المساعدات والحماية المقدمة للأشخاص المتأثرين بالأزمات البيئية وعنف العصابات والكوارث النووية وأزمات الغذاء وغيرها. فعلى سبيل المثال، هل ينشأ عن مختلف أنواع الأوضاع أو الحوادث أنماط مشتركة للحركة البشرية؟ وكيف سيمكّن ذلك من استنباط الدروس المستفادة والإرشادات التي يمكن انتهاجها للتعامل مع الأزمات الإنسانية الناتجة عن مختلف أنواع الأحداث والعمليات؟ أيمقدورنا أن نستخلص المحاور والإرشادات المشتركة بما يتصل بالحركة وحاجات الحماية والاستجابات والتحديات عبر مختلف أوضاع الأزمات أم لا؟ لكنَّ إيجاد المعايير الجديدة ليس سهلاً ولا تُضمن عواقبه الإشكالية الممكنة.

وكما قال بيتر ساذرلاند ، الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة للهجرة والإنماء الدوليين "عندما يأتي الحديث عن حماية حقوق المهاجرين ورفاههم، نجد أن هناك كثيراً من الممارسات الذكية.....ما يجب علينا فعله أن نوضح الأدوار الحساسة التي يجب أن يمثلها جميع الفاعلين الأساسيين بمن فيهم بلدان الأصل والمقصد ودول الجوار والمؤسسات التجارية والمجتمع المدني."

يعرض هذا العدد من نشرة الهجرة القسرية عدداً من المقالات المبنية على العمل المنجز حول مشروع هجرة الأزمات في معهد جامعة جورج تاون لدراسة الهجرة الدولية بالإضافة إلى عدد من المقالات الأخرى التي قُدِّمت استجابة لدعوة المساهمة بالمقالات التي أطلقتها نشرة الهجرة القسرية. ويتضمن هذا العدد أيضاً جملة من المقالات العامة التي تتطرق إلى جوانب أخرى من جوانب الهجرة القسرية.

وتود نشرة الهجرة القسرية أن تعبر عن عميق امتنانها لكل من سوزان مارتن وسانجولا فيراسنغ وآبي تايلور من معهد دراسة الهجرة الدولية على مشورتهم ودعمهم بصفتهم مستشارين متخصصين لهذا العدد. والشكر موصول إلى مشروع هجرة الأزمات وإلى مؤسسة جون د. وكاثرين ت. مكآرثر على دعمهم المالي السخي لهذا العدد.

العدد الكامل وجميع المقالات المنفردة فيه متاحة على الإنترنت من خلال الرابط www.fmreview.org/ar/crisis بنسقي html وpdf. سوف يتاح أيضاً بنسختيه المطبوعة والإلكترونية باللغات الإنجليزية والفرنسية والإسبانية إضافة إلى العربية. ويمكنكم الاطلاع على العدد من خلال قائمة المحتويات الممتدة المتاحة على الرابط التالي: www.fmreview.org/ar/crisis/hijra45listing.pdf

يرجى المساعدة في نشر هذا العدد على أكبر نطاق ممكن عبر الشبكات وعبر نشر الروابط وذكر النشرة على مواقع التواصل الاجتماعي تويتر وفيسبوك وإضافتها إلى قائمة المصادر. ويرجى التواصل معنا عبر البريد الإلكتروني fmr@qeh.ox.ac.uk في حالة الرغبة بالحصول على النسخ المطبوعة.

النفاصيل الخاصة بأعدادنا القادمة حول أفغانستان وسوريا والاستجابات المبنية على العقائد للتهجير موجودة على الصفحة ٩٩.

للحصول على تنبيهات بما يستجد من أعداد قادمة لنشرة الهجرة القسرية، يمكنكم الانضمام إلينا على صفحتنا على فيسبوك أو تويتر أو يمكنكم التسجيل بقائمة التنبيهات الإلكترونية من خلال الرابط التالي: www.fmreview.org/ar/request/alerts

مع خالص التمنيات

ماريون كولدري وموريس هيرسون

المحرران، نشرة الهجرة القسرية

تمهيد حول المهاجرين في أوقات الأزمات

بيتر دي ساذرلاند

كثيراً ما تتصدر أخبار العثور على أشلاء طالبي اللجوء والمهاجرين الذين يخوضون رحلات محفوفة بالمخاطر سعياً لحياة أفضل العنوانين؛ فالآلاف يلقون حتفهم سنوياً في البحر الأبيض المتوسط وحده. ولا يبذل المعنيون جهداً يُذكر للحد من المخاطر التي تعترض طريق المهاجرين. فالفقر وظروف الاستضعاف والحرب سلع رائجة في أيامنا هذه، أما الشفقة فسلعة شحيحة.

ومن البديهيات أننا نفتقد الإرادة السياسية وربما القدرة على وضع نظام صارم لحماية طالبي اللجوء والمهاجرين الراغبين في عبور الحدود الدولية. ونخشى أن يُزيد ذلك من رحلات الهجرة التي قد تضر بأمننا وأننا ليس لدينا ما يكفي من الموارد لتقديم المساعدة والحماية. ومع ذلك، علينا المثابرة.

ومن المنهجيات التي قد تكون فعّالة تجزئة تحدي الحماية لعناصر يتألف منها ويسهل التعامل معها. فمنذ ثلاث سنوات مضت، على سبيل المثال، طالبت الدول وأصحاب المصلحة بمعاجلة معضلة المهاجرين الدوليين المتضررين بالأزمات ذات البدايات الحادة، مثل: النزاعات في ليبيا وسوريا، وإعصار ساندي في الولايات المتحدة، وتسونامي، والكارثة النووية في اليابان. وفي العام الماضي، تعهدت الولايات المتحدة والفلبين بتحمل عبء وضع إطاراً لفعل ذلك وانضمت لهما حالياً دول أخرى كثيرة. وتعد هذه المبادرة دليلاً على التزامنا بمساعدة أكثر سكان العالم استضعافاً.

فالمهاجرون في مثل هذه الأزمات يتضررون بغياب تطبيق القوانين والالتزامات والمعايير أو بسوء تفعيلها، ولاسيما تلك المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الإنساني. وتضاعف الفجوات العملياتية، أو غياب الترابط والموارد، الآثار السلبية للأزمات على المهاجرين. وما زالت الجهود المبذولة من قبل الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية لإصلاح أوجه القصور هذه هزيلة جداً.

ولكن عندما يتعلق الأمر بحماية رفاه المهاجرين وحقوقهم، تذخر الساحات بالممارسات النشطة. فثمة كثير من الممارسات الصالحة لأن - ويجب أن - تكون معايير عالمية. فعلى سبيل المثال، كانت كل من المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين ذواتا أفق واسع عندما تجاوزتا التزاماتهما لحماية المهاجرين المعرضين للمخاطر في ليبيا عام ٢٠١٢، وكذلك فعلت كثير من المنظمات غير الحكومية الأمر عينه، في حين تحرك البنك الدولي سريعاً لتقديم التمويل اللازم لإجلاء المواطنين البنجلادشيين. ومع احتمالية تضاعف عدد المهاجرين الدوليين في المستقبل القريب، علينا أن نتخذ هذه الممارسات نقطة انطلاق لنا.

ولكن لا تستطيع المنظمات الدولية بمفردها حل جميع المشاكل. وعلينا إيضاح الأدوار المهمة التي يجب أن تؤديها جميع الجهات الفاعلة الرئيسية، مثل: دول الموطن الأصلي والدول التي ينتقل إليها المهاجرون، والدول المجاورة والمجتمع المدني وعالم الأعمال.

ومن البديهي أنه يتعين علينا مساعدة جميع المهاجرين الذين يعيشون في ضيق وكرب، وهذا لا يشمل المتضررين من النزاعات والكوارث وحسب، بل يسري على من خلفهم المهربون وراءهم أيضاً، فثمة عدد لا يحصى ممن تركوا طي النسيان لأعوام في دول العبور وملايين آخرون يعملون كالعبيد هناك. وبإمكاننا - أو بالأحرى يتوجب علينا - توسيع المبادئ والخطط التي نضعها لحماية المهاجرين على تخطي المواقف المهددة لحياتهم وذلك بهدف حماية عدد أكبر من المهاجرين المستضعفين.

ولا يجب أن تصيبنا المجموعة الكبيرة من المشاكل التي يعاني منها المهاجرين بالتوتر. فبتجزئة المشاكل إلى عناصرها الأساسية، نجد قضية مثل الهجرة تُحل من تلقاء نفسها وتُطرح أمامنا خيارات تكون أخلاقية في أساسها، وبهذا لا يحتكر المتخصصون أو الاقتصاديون أو علماء الاجتماع حلول المشكلات، وإن كان علينا رغم ذلك الاستفادة من أبحاثهم وإرشادهم. فتعاون مجموعة صغيرة من الدول مع الخبراء والمنظمات الدولية والمجتمع المدني قد يُسفر عن اتخاذ القرار المناسب لوضع الحلول التي قد تصبح بدورها ممارسات عالمية ونموذجاً أيضاً يمكن تطبيقه على المشاكل الدولية الأخرى مما سيساعدنا على معالجة التحديات التي تواجه المهاجرين واحدة تلو الأخرى. ومن خلال بناء ائتلافات صغيرة ونشطة من أصحاب المصلحة الملتزمين، بإمكاننا إحراز تقدم سريع وفعّال في عدد من القضايا الحيوية. ونحن قادرين على فعل ذلك.

بيتر دي ساذرلاند Peter.sutherland@gs.com الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بالهجرة الدولية والتنمية.

مارس/ آذار ٢٠١٤

ما هي هجرة الأزمات؟

سوزان مارتن وسانجولافيراسنغي وآبي تايلور

للتحركات التي تتسبب بها الأزمات الإنسانية مدلولات تتعلق بكل من السيطرة على الهجرة والمصالح الوطنية وحقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية والإنمائية بالإضافة إلى الأطر العامة للحماية الدولية والتعاون وتشاطر الأعباء. والأطر العامة القانونية والمؤسسية الموجودة حالياً لا تظهر إلى درجة محدودة من القدرات على موازنة ما ذُكر مع حاجات الحماية. وحتى لو كانت الأطر موجودة، فهناك على أرض الواقع ثغرات لا يمكن الاستهانة بها في التنفيذ.

ينشأ عن الأزمات الإنسانية التي يتسبب في حدوثها مختلف الأحداث والعمليات (سواء أكانت حادة أم بطيئة عند وقوعها وسواء أكانت طبيعية أم من فعل الإنسان) تحركات سكانية شائعة ومتنوعة وحاجات حمائية. وفي حين تحدث بعض التحركات نتيجة وجود أو تصور وجود مخاطر محدقة على الحياة أو السلامة الجسدية أو الصحة أو سبل كسب الرزق الأساسية، هناك تحركات أخرى تحدث ترقباً لوقوع مثل ذلك الأذى. ومع ذلك، تخفق بعض التحركات لتترك الأفراد والمجتمعات في خطر لا يمكن الاستهانة به.

ويسعى معهد دراسة الهجرة الدولية من خلال مشروع هجرة الأزمات[1] إلى وصف ظاهرة "هجرة الأزمات" ويحدد ثلاث طرق أساسية يمكن فيها للأزمات الإنسانية أن تؤثر على التحرك البشري. (لا يجب أن يُنظر على أن أي فئة منها تستثني الأخرى لأن الناس ينتقلون من فئة إلى أخرى أو يخفقون في الانضمام إلى أي من هذه الفئات)

التهجير: ويواجه الأشخاص الذين يتأثرون مباشرة أو يُهددون مباشرة بأزمة إنسانية أي الأشخاص الذين يُجبرون على الانتقال إلى أماكن أخرى بسبب أحداث ليس في مقدورهم مواجهتها. وقد يكون التهجير مؤقتاً أو مطولاً.

التحرك المبني على التوقعات: ويضم الاشخاص الذين يتحركون بسبب توقعهم لتعرضهم لمخاطر مستقبلية على حياتهم وعلى

شبكة الأعمال الإنسانية (لندن) / تالفير أحمد

منزل دمره الإعصار جنوبي بنغلاديش، 2007

الأخص سلامتهم الجسدية و/أو الصحية و/أوو سبل كسب رزقهم. وفي بعض الأحوال، تنطوي التحركات على مجتمعات بأكملها في حين قد تتمثل في أوقات أخرى بهجرة الأفراد والأسر.

نقل الأشخاص الذين قد يعلقون في المكان في حالة عدم نقلهم: وتضم هذه الفئة الأشخاص المتأثرين مباشرة بأزمة إنسانية أو المعرضين لخطرها لكنهم لم ينتقلوا من مكانهم أو لم يتمكنوا من الانتقال من مكانهم لأسباب جسدية و/أو مالية و/أو أمنية و/أو لوجستية و/أو صحية أو غير ذلك من أسباب.

وفي السعي وراء تحديد الفجوات القائمة في الحماية والنقاط المشتركة وأوجه الاختلافات في جميع التحركات عبر مختلف الأزمات وحاجات الحماية المرتبطة بها التي تخص الأشخاص الذين يتحركون (والذين يبقون عالقين ويحتاجون إلى إعادة الانتقال) خلال الأزمات الإنسانية، يُلاحظ أن المنظور التحليلي لهجرة الأزمات قد تُرك فضفاضاً عن عمد. ولذلك، يمثل مصطلح "هجرة الأزمات" مصطلحاً وصفياً يشير إلى جميع الأشخاص الذين يتحركون بمن فيهم الأشخاص الذين يحتاجون إلى إعادة الانتقال في سياق الأزمات الإنسانية. ويعكس المفهوم الواقع التاريخي الأبدي كما يعكس أهمية الحركة على أنها استجابة مصيرية للأزمات.

ويمثل تصنيف الحركات المتعلقة بالأزمات الإنسانية عدداً من المعضلات للباحثين وصانعي السياسات على حد سواء. فهناك اعتراف متزايد أنَّ قليلاً من المهاجرين يهاجرون بمحض إرادتهم الصرفة وقليلاً منهم يهاجرون قسراً. لكنَّ الهجرة تكاد تكون في جميع أشكالها نتاجاً لنوع ما من القسر والإكراه فضلا عن أنها تتضمن في الوقت نفسه تحديد الخيارات. فالأشخاص الذين يتحركون مثلاً تحسباً من المخاطر التي يتوقعون أن تحيق بهم يحددون خياراتهم لكن البيئة التي يحددون فيها تلك الخيارات لا تخلوا من معوقات ومحددات في الوقت نفسه بل قد لا يُتاح لهم سوى عدد قليل من البدائل. وبالمثل، هناك من يُجبر على التحرك إذا ما واجه عنفاً شديداً أو أزمة أو كارثة ثم يحدد خياراته وإن كان ذلك ضمن عدد محدود من الإمكانات، وتنصب تلك الخيارات على وجه الخصوص في المكان الذي سوف يتوجهون إليه. وقد يتحدد أي تحرك ثانوي بما في ذلك اختيار الوجهة بالاعتبارات المتعلقة بسبل كسب الرزق أو تحسين الأوضاع أو الفرص الحياتية. وحتى في أسوء الأزمات الإنسانية، يبقى لكثير من الأشخاص القدرة على تحديد الخيارات ودليل ذلك أنَّ بعض الأشخاص قد يختار البقاء والمخاطرة بحياته بدلاً من مغادرة موطنه.[٢]

أما مصطلحا "الهجرة المختلطة" أو "العلاقة بين الهجرة والتهجير" فقد ظهرا من المصاعب المتأصلة في عملية رسم حد فاصل بين التحرك القسري والطوعي في التنظير لأسباب التحرك وتصنيفها. ويمكن العثور على مختلف تجليات الهجرة المختلطة في أوضاع الأزمات ومن ذلك على سبيل المثال تقاطع الفئات عندما يقع المهاجرون ضمن فئتين أو أكثر من الفئات الموجودة مسبَّقاً في الوقت نفسه كما الحال بالنسبة لفئة غير المواطنين النازحين داخلياً في ليبيا في عام ٢٠١١. ومثال آخر التدفقات المختلطة للمهاجرين من ذوي الدوافع المختلفة الذين يستخدمون المسالك وطرق النقل نفسها ومنهم على سبيل المثال الأشخاص المهجرون أو الذين يتوقعون تعرضهم للأذى في المستقبل ممن يركبون القوارب ذاتها ضمن أوضاع خطرة ويخاطرون بحياتهم بالإبحار في البحر مع أشخاص آخرين يهاجرون لأسباب أخرى. وتتضمن الاستراتيجيات المختلطة، التي يتبنى فيها مختلف أنواع المهاجرين آليات متشابهة للتكيف، على سبيل المثال، المهاجرون من الريف إلى المدن واللاجئين والعائدين والنازحين داخلياً والمقاتلين السابقين وأعضاء العصابات وكلهم يواجهون العوائق ذاتها في إيجاد مكان يعيشون فيه بين قاطني العشوائيات في المراكز الحضرية.

من هم مهاجرو الأزمات؟

أثناء تطور الاستجابات المعيارية والعملياتية للتحرك في سياق الأزمات الإنسانية، حظيت مسألة تحديد أسباب تلك الأزمات بالاهتمام الأكبر في تأطير الاستجابات وحددت ملامح نظم التصنيف التي تضع المهاجرين ضمن فئات معينة منها على سبيل المثال تصنيف اللاجئين الذي يشير إلى الأشخاص الذين يهربون عبر الحدود"بسبب خوف مسوَّغ من التعرض للاضطهاد لأسباب مبنية على العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء لجماعة اجتماعية معينة أو للرأي السياسي". ومع ذلك، يتسبب تلاقي بعض العوامل، مثل: الجفاف والنزاع أو تداخل المسببات والدوافع في إعاقة التقييم المباشر لمسألة السببية في كثير من الحالات.

فهناك كثير ممن يرون أنَّ خبرات الأشخاص الذين يقعون خارج الفئات الحالية للمهاجرين قسراً والاستراتيجيات التي ينتهجونها تكاد تختفي من المنظور ما يقود إلى إهمالهم أو إلى ما هو أسوء من الإهمال. ويسطر على الجهود المبذولة للتعامل مع ذلك الأمر اعتراف الحكومات والأكاديميين والفاعلين المؤسسين والمجتمع المدني بثغرات الحماية الماثلة أمام الذين يتنقلون عبر الحدود الوطنية بسبب التغيرات المناخية والبيئية. ومع أن هذه الجهود يُثنى عليها، تبقى التساؤلات قائمة حول فوائد عزل تلك العوامل وتمييزها على

في إقليم جوزان، شمالي افغانستان، أصبحت الأرض غير قابلة للزراعة إثر الجفاف، 2006

ضوء توافر كثير من الأدلة حول تنوع العوامل المؤثرة على القرارات المتعلقة بالتحرك.

وتشير معظم الأبحاث إلى أنَّ الآثار المدفوعة بالتغيرات المناخية والبيئية لها أثر مُضاعف على المسببات لتي تؤثر على القرارات المتعلقة بالتحرك. ففي بعض الحالات، قد تكون الآثار المتعلقة بالتغيرات البيئية الشرارة التي تطلق عملية التحرك لكنها ليس من الضروري أن تكون السبب الحقيقي لها. فهل يجب أنَّ يتلقى الأشخاص المجبرين على التحرك نتيجة الآثار المتعلقة بالتغيرات المناخية والبيئية معاملة مختلفة أو كريمة أكثر من المعاملة التي يتلقاها الأشخاص الذين يتحركون خوفاً على حياتهم وسلامتهم أو صحتهم بسبب حادثة نووية أو عنف مستمر للعصابات؟ وهل يجب أن تميز الاستجابات بين الأشخاص بناءً على "أسباب" معينة؟ هذان السؤالان لا يسهل الإجابة عليهما بل إنهما يدفعانا إلى تحدي المفهومات التقليدية للأزمة على أنها حادثة محدودة خاصة في سياق الأزمات بطيئة الظهور.

لكنَّ إعادة النظر في الفئات بناءً على أشكال الحركة بدلاً من اسبابها لا يعني التقليل من شأن المسببات. بل على العكس، فالتأكيد على الأسباب التي تدفع الناس للتحرك قد يكون من العوامل الحاسمة في مرحلة التقييم خاصة لفهم حاجاتهم وخياراتهم المستقبلية. وقد يكون لاعتبارات السببية أيضاً بروز كبير خاصة في تحديد أنواع الحلول المناسبة والمجدية.

وقد تعاني بعض فئات مهاجري الأزمات من معدلات متنوعة من الاستضعاف حتى عندما تتشابه تحركاتهم أو عدم تحركاتهم. وقد يصبح بعض الأشخاص مستضعفين لفقدانهم منظومات الدعم الاجتماعي والاقتصادي الخاصة بهم في فترات النزاعات وخلال التحرك وبعده (من ذلك على سبيل المثال حاجات كبار السن والنساء والمعدمون من الفقراء والقاصرون غير المصحوبين ببالغين والأشخاص المُتجر بهم). ومع ذلك، قد يكون غيرهم مستضعف نظراً لوضعه ومنهم على سبيل المثال غير المواطنين وغيرهم من فاقدي الوضع القانوني.

وقد تتطور قدرات التكيف أيضاً بل تضمحل أيضاً حسب تطور الأزمة الإنسانية وحسب المرحلة التي يتحرك فيها الأشخاص. وفي حالة الأزمات بطيئة الظهور المرتبطة بالتغير المناخي والتدهور البيئي، قد تضمحل قدرة الأشخاص على مقاومة الظروف تدريجياً مع مرور الوقت. أما الأشخاص الذين يتحركون عاجلاً أم آجلاً قبل "ذروة" الأزمة فقد يكونون على درجة أقل خطراً مما يتعرض له الأشخاص الذين اضمحلت

قدراتهم على التكيف وغيرهم من العالقين في مكانهم. وبالإضافة إلى ذلك، قد يؤثر كل من الاستضعاف والقدرة على مقاومة الظروف على النزعة الطبيعية نحو التحرك في الأزمات.

وفي السياق ذاته، ليس بمقدور جميع الأشخاص الحصول على الاستفادة على قدم المساواة مع الغير عندما يُروَّج للحلول. فعلى سبيل المثال، قد يبقى للأشخاص الذين تؤدي الأزمة بهم على فقدان الأرض أو الإصابة بالإعاقة حاجات ملحة حتى بعد أن تصبح العودة أمراً مجدياً ومرغوباً به إذ لا يرتبط بالضرورة ما يسمى "بنهاية التهجير" بتوقف الحاجات أو بتحسين الظروف في أزمة بدأت تنحسر، بل يستمر، على عكس ذلك، خطر حدوث تهجيرات متعددة. ولعل السبب في ذلك يعود إلى عدة عوامل منها: ضعف اعتبارات النظر في الحاجات الخاصة للسكان المستضعفين وغياب التخطيط لخفض المخاطر والقيود التي تفرضها السياسات الحكومية والقسوة المفرطة التي تنتهجها الحكومات والمجتمع الدولي في الاستجابة العملياتية لنشوء أزمة إنسانية ما، ومن ذلك على سبيل المثال، إهمال وضع البرامج للاستشفاء المبكر وفرص در الدخل.

الحماية لمهاجري الأزمات

عند تحديد الحاجة للاستجابات، لا بد من التفكير في جميع مهاجري الأزمات ونقاط استضعافهم التي ينفردون بها وقدراتهم على مواكبة الظروف وحاجاتهم الحمائية. وربما يتطلب الأمر وضع سلم بالأولويات لتحديد من يحصل على الحماية وما الوضع والمحتوى الذين يجب على الحماية أن تنطوي عليهما. وعند صياغة الاستجابات، هناك عدد من العوامل التي لا بد من أخذها في الاعتبار بما فيها أدوار مختلف الفاعلين ومسؤولياتهم ومنها البلدان الأصلية وبلدان العبور والمقصد والحماية الممنوحة ضمن التفويضات والأطر القائمة.

والحماية مفهوم له تاريخه العريق ويتجلى اليوم في عدد من الأشكال منها الحماية الدبلوماسية والحماية القنصلية والحماية البديلة والحماية التكميلية والحماية المؤقتة والحماية الإنسانية وغيرها. وعلى الصعيد العملي، طُور التعريف الأكثر قبولاً وانتشاراً للحماية الذي يستخدمه الفاعلون الإنسانيون خلال سلسلة مطولة من ورشات العمل والاستشارات التي رعتها اللجنة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر: "يضم مفهوم الحماية جميع النشاطات الهادفة إلى الحصول على الاحترام الكامل لحقوق الفرد وفقاً لمجموعة القوانين ذات الصلة بحرفيتها وبروحها" (أي قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وقانون اللاجئين)[٣] وفي سياق الأزمات الإنسانية، هناك جدل بأنَّ قيمة هذا التعريف تتمثل في قدرته على استيعاب الكم الهائل من الحاجات وتنوعها التي يظهرها الذين يتحركون أو الذين يصبحون عالقين في مكانهم.

وحاجات مهاجري الأزمات متعددة الجوانب، فقد يحتاج بعض مهاجري الأزمات إلى الحماية المباشرة سواءٌ أكان ذلك الإجلاء من المناطق التي تمثل مخاطر وشيكة أم حماية للسلامة والأمن الجسديين أو الوصول إلى خدمات الحفاظ على الحياة والإعاشة الأساسية. وفي حين أنَّ الحاجة للحماية بالنسبة للبعض الآخر قصيرة الأمد وتنتهي فور عودتهم بسلامة إلى ديارهم، هناك آخرون ممن قد يحتاجون إلى التعويض أو إعادة ممتلكاتهم إلى وضعها السابق أو آليات انتصاف لحماية حقوقهم الإنسانية الأساسية.

لكن غياب المسؤولية الواضحة غالباً ما يترك ثغرات في الحماية. وفي نهاية المطاف، قد يتمثل التحدي الأكبر الذي يواجه توفير الحماية لمهاجري الأزمات في تحديد من يحتاج للمساعدة الدولية. ويمكن للمرء أن يقسم الأشخاص الذين يتحركون في سياق الأزمات الإنسانية إلى ثلاث تصنيفات وفقاً لموقف حكوماتهم لتحديد ما إذا كان هناك حاجة للحماية الدولية على ضوء غياب الحماية من الدول.

تضم الفئة الأولى الأشخاص الذين تتوافر حكوماتهم على الرغبة والقدرة في توفير الحماية، فحتى الدول الغنية ليست بمنأى عن الأزمات. وفي مثل هذه الحالات، لا يوجد دور كبير للمجتمع الدولي لكنَّ ذلك لا يمنع من أن تقدم الحكومات الأخرى والمنظمات الدولية المساعدة.

أما الفئة الثانية فتضن الأفراد الذي يواجهون أوضاعاً تتوافر فيها الحكومات على الرغبة دون القدرة على توفير الحماية الكافية، فهي ترغب في حماية مواطنيها من الأذى لكنها لا تمتلك القدرات ولا الموارد اللازمة لذلك. وفي مثل هذه الأوضاع كما حدث مؤخراً على أعقاب إعصار هايان الذي كان له أثر مدمر لا يمكن تخيله على الفلبين، كان للمجتمع الدولي دور مهم في تدعيمه لقدرات الدول الراغبة في توفير الحماية.

وتضم الفئة الثالثة الأوضاع التي تكون فيها الحكومات غير راغبة في توفير الحماية لمواطنيها ولغير المواطنين المقيمين على أراضيها على حد سواء. وفي بعض الحالات، يكون للحكومة القدرة على توفير الحماية لكنها غير راغبة في تقديمها لبعض أو جميع المقيمين عليها. وفي مثل هذه الأوضاع، قد تكون الحماية الدولية ضرورية بغض النظر عن السبب. وتصبح

المساعي الدبلوماسية الإنسانية التي مكنت من مثل هذا التدخل في أوضاع النزاع نموذجاً يجب تطبيقه على درجة أكثر عمومية على الأزمات الناتجة عن أسباب لا علاقة لها بالنزاعات.

وبهذا الخصوص، عند تحليل الأطر القائمة وتقييم الاستجابات الحالية وبناء الاستجابات الجديدة لحماية مهاجري الأزمات، لا بد بالضرورة من مراعاة عدد من العوامل لإثراء ذلك الاستقصاء. ومن هنا، يسعى مشروع هجرة الأزمات إلى الإجابة على الأسئلة التالية المتعلقة بهذا السياق بالإضافة إلى رسم سياسة واستخلاص المضمونات المتعلقة بالممارسة:

ما نوع الحماية الضرورية في وضع معين من أوضاع الأزمات وما ينبغي أن يكون عليه محتوى تلك الحماية؟ حماية دولية طويلة الأمد؟ حماية ضد الإعادة القسرية؟ حماية مؤقتة أم حماية إنسانية بما فيها قبول دخول الأفراد إلى أرض بلد ما؟ الإجلاء أم النقل؟ المساعدة الإنسانية الهادفة إلى المحافظة على حياة الناس على شكل خدمات أساسية ومأوى وحماية من الأضرار الجسدية على سبيل المثال؟ المساعدة في رد الاعتبار إزاء انتهاكات حقوق الإنسان أو بناء سبل مستدامة لكسب الرزق؟

ما السياسات والممارسات التي ينبغي بناؤها من ناحية الحلول المستدامة لمعالجة وضع مهاجري الأزمات عندما تكون عودتهم إلى بلدانهم و/أو مجتمعاتهم الاصلية أمراً لا يُنصح به أو عندما يكون في ذلك خطراً على حياتهم؟ ما الاعتبارات الأخلاقية التي ينبغي أن تثري تلك السياسات والممارسات؟

بأي طرق يُلقى على عاتق الدول التزامات لتوفير تلك الحماية؟ إلى أي درجة يمكن للتفويضات المؤسسية وغيرها من تفويضات أن تغطي توفير تلك الحماية؟ وما الحقوق المصاحبة لذلك (إن وُجدت) التي تؤثر بطريق مباشر (وغير مباشر) على مهاجري الأزمات؟

ما الثغرات التقنينية و/أو التنفيذية و/أو الخاصة بالممارسات؟هل من ضرورة لتوضيح الطرق التي تنطبق فيها الأطر القائمة على وضع معين؟ وهل من ضرورة لإنشاء صفة قانونية جديدة لمجموعات معينة؟ وإذا أنشئت تشريعات جديدة وأطر جديدة بشأن مهاجري الأزمات، كيف ينبغي لتلك التشريعات والأطر أن تتقاطع مع المنظومات الراسخة لحماية اللاجئين والقادرين على الاستفادة من الحماية التكميلية؟

ما الجهة أو الجهات الفاعلة المعنية في توفير الحماية اللازمة وإلى أي مدى تصل قدراتهم؟ هل هي المجتمع المحلي أم الفاعلون المحليون أو الوطنيون، أم السلطات الحكومية أم المجتمع الدولي أم الأسرة أم غير ذلك من الشبكات الاجتماعية؟ أم هي الفاعلون الإقليميون؟ أم المجتمع الدولي بما فيه الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والهيئات والفاعلون ضمن منظومة الأمم المتحدة أم غيرها من المنظمات والمانحين أم كلهم معاً؟

كيف يمكن للاعتبارات السببية أن تتقاطع مع عزو المسؤوليات لتوفير الحماية خاصة عندما تتحمل قدراً كبيراً من المسؤولية عن التسبب في ظهور أزمة إنسانية وتحرك الأشخاص المصاحب لها؟

ولدى البحث عن الإجابات على تلك الأسئلة، لا بد من الانتباه إلى أن قانون حقوق الإنسان يمنح الحقوق للأفراد حتى لو كانوا خارج بلدانهم الأصلية أو أماكن إقامتهم الاعتيادية بغض النظر عما إذا كانت الدولة التي يقيمون فيها قادرة أو راغبة في توفير الحماية أو المساعدة لهم. ولهذه الغاية، لا بد من فهم واقع مهاجري الأزمات وتعقيدات هجرة الأزمات لأن ذلك الفهم يمثل خطوة أساسية في إيجاد حلول لتلبية حاجاتهم.

سوزان مارتن *martinsf@georgetown.edu* المديرة التنفيذية للمشروعات، وسانجولافيراسنغي *ssw33@georgetown.edu* مديرة للمشروع وآبي تايلور *act64@georgetown.edu* زميلة باحثة في مشروع هجرة الأزمات في معهد جامعة جورجتاون لدراسة الهجرة الدولية *http://isim.georgetown.edu*

المجلد المحرر الخاص بهم بعنوان الأزمات الإنسانية والهجرة: الأسباب والعواقب والاستجابات *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses* **سوف يُنشر عن دار النشر روتليدج في مارس/آذار 2014. بنيت هذه المقالة على فصل مقدمة ذلك المجلد.**

١. http://isim.georgetown.edu/work/crisis/

٢. فان هير، ن. "إدارة التنقل للإنماء البشري: البروز المتنامي للهجرة المختلطة" برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ورقة بحثية حول الإنماء البشري 2010/2009.
http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_20.pdf
Managing Mobility for Human Development:
The Growing Salience of Mixed Migration

٣. اللجنة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (1999) ورشة العمل الثالثة حول الحماية. ورقة خلفية.

مفهوم هجرة الأزمات

جين ماك آدم

علينا فهم هجرة الأزمات من منظور "نقاط التحول" التي لا تشحذها الأحداث وحسب بل العمليات الهيكلية أيضاً. ومن المهم لصانعي السياسات أن يكون ثمة نظرية ملائمة وراء مفهوم "هجرة الأزمات" لضمان أن تأتي الاستجابات على النحو المطلوب وفي الوقت المناسب وأن تكون مدروسة جيداً.

لا تقل أهمية قضايا الحماية والمساعدة في أعقاب الكوارث الطبيعية عنها في أوقات النزاع؛ فقد يُعاني المُهجرون من عدم حصولهم على حقوقهم ومواردهم الأساسية مما يُصيبهم بالآلام النفسية. ومع ذلك، مازال تركيز المجتمع الدولي منصباً حتى وقت قريب على حماية المُهجرين جراء النزاع على الرغم من تزايد عدد (المُهجرين الذي يُعد الأكثر أيضاً) بفعل الكوارث الطبيعية. وقد أعرب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين قائلاً: "مع أن طبيعة التهجير القسري سريعة التطور، فالاستجابات التي يُتيحها المجتمع الدولي لا تواكب تلك السرعة" [١] ووفقاً لمنسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ قد تصبح الكوارث المتكررة والشديدة الواقع "المُعتاد الجديد".[٢]

ومع ذلك، في حين تدفعنا غرائزنا للاعتقاد بأن "هجرة الأزمات" تنطوي على الانتقال استجابة لخطر محسوس بموضوعية، مثل: الفيضانات أو الزلازل، إلا أن البعد الاجتماعية الضمني هو الذي يحول الوضع من مجرد مجابهة للمخاطر إلى حالة من الضغوط التي تختبر مدى لدونة كل من الأفراد والمجتمعات المحلية في أوقات الأزمات والتي قد تؤدي بدورها إلى رحلات الانتقال. وهكذا، ستعتمد مكونات "الأزمة" والمحفزات على الهجرة على مصادر المرتحلين وإمكانياتهم إضافة إلى قدرة الدولة التي خلفوها وراءهم أو التي انتقلوا إليها استجابة لمحنتهم. وبذلك، تصبح الهجرة استجابة طبيعية ومنطقية لمواجهة الكوارث الطبيعية ولآثار التغير البيئي الأكثر تدرجاً. وهذا لا يعني بالضرورة افتراض أن تلك الهجرة دائماً ما تكون طوعية ولكن كل ما في الأمر أنه لا ينبغي التعامل معها تلقائياً على أنها غير طبيعية.

ولأن الكوارث الطبيعية والمخاطر الأخرى أمر اعتيادي في بعض البيئات، فلن تظهر في صورة "أزمة" ما لم تتواجد بعض المتغيرات. ومع ذلك، فقد يتفاعل حدث سريع ما مع الضغوط القائمة بالفعل، مثل: الفقر، واكتظاظ السكان، والهشاشة البيئية، وممارسات التنمية، وضعف المؤسسات السياسية. ولهذا، ما قد يحتمله مجتمع محلي ما أو فرد ما قد يُشكل أزمة عند آخرين.

وعليه، فأفضل تفسير لمفهوم "هجرة الأزمات" أنه الاستجابة لمجموعة العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والبيئية المُعقدة التي قد يشحذها حدث قوي ولكنه لا يتسبب في قوعها. فبعض الأحداث أو الآليات يجب التعامل معها على أنها مجرد جانب واحد فقط من الأزمة المتجذرة في ظروف من الظلم أو الاستضعاف الممنهج التي تجعل فئات بعينها أكثر عرضة للتهجير من غيرها. وبالنظر إلى مصطلح " هجرة الأزمات" من هذا المنظور، سنجد أنه ينطوي على الضغوط الشديدة الواقعة على الفرد أو الجماعة المرتحلة بدلاً من الإشارة بالضرورة إلى وجود حدث جلل أو مفاجئ.

ولعل نقاط التحول طريقة فعّالة لفهم ذلك. ولنأخذ التساؤلات التالية مثالاً على ذلك: متى قد تدفع الآثار المتراكمة للضغوط - سواء أكانت اجتماعية اقتصادية أم بيئية أو سياسية أو نفسية - الشخص للسقوط من على حافة الهاوية؟ ومتى يصبح الانتقال أفضل من البقاء؟ وهكذا، فبغض الطرف عن سواء ما إذا ثمة ظروف شديدة أم مزمنة تشحذ الأزمة، فسيكون دائماً ثمة نقاط تحول لا يمكن إغفالها وستختلف هذه النقاط من فرد إلى آخر.

المضمونات السياساتية

لمثل ذلك الفهم انعكاسات سياسية بعيدة المدى لأنه عندما نتعامل مع "الأزمة" بوصفها أكثر من مجرد حدث فردي مفاجئ، يمكننا حينها البدء في توقع التدخلات الأخرى التي تقع على مدار أطر زمنية أطول، والتركيبات المختلفة للجهات الفاعلة المؤسسية، والشركات الجديدة، ونماذج التمويل الأكثر استدامة. وقد تثير التعريفات اهتمامنا أكثر إذا كانت قادرة على تحديد مدى أحقية الحصول على الاستحقاقات القانونية أو المساعدة الإنسانية.

ولا يقتصر تناول فكرتي الأزمة والهجرة معاً على الحلقات الأكاديمية وحسب. فقد قررت الدول اختيار عنوان "إدارة هجرة الأزمات" ليكون موضوع الحوار الدولي بشأن الهجرة لعام ٢٠١٢ الذي نظمته المنظمة الدولية للهجرة. وبالنظر إلى الانعكاسات السياساتية والقانونية المحتملة للمداولات في مثل تلك السياقات، فمن المهم جداً ضمان وضوحها على المستوى المفاهيمي.

وقد أشارت نقاشات المنظمة الدولية للهجرة إلى فهم صانعي السياسات الأكيد لمفهوم "الأزمة" على أنها اللحظة الحاسمة أو

لاجئون صوماليون

نقطة التحول بوصفها حالة طارئة. ولكن مشكلة فهم "هجرة الأزمات" على أنها استجابة الفرد أو المجتمع المحلي لحدث خارجي تكمن في أن تلك الرؤية تتجاهل عوامل الهشاشة القائمة فعلياً من قبل وتسلط الضوء على الواقع المادي بدلاً من إجراء تقييم شامل للظروف الاجتماعية والاقتصادية. ومن المخاوف الأخرى ذات الصلة احتمالية التغاضي عن ممارسات التنمية المُحسنة (مثل: برامج التصدي للفقر)، التي تمتاز بالفعل بالأطر المؤسسية القوية، لصالح الاستجابات في حالات الطوارئ التي تعد مجرد ردود أفعال مخصصة لأنها تعالج أعراض المشكلة وليس أسبابها.[٣]

علاوة على ما سبق، من الضروري أن يُقدر صانعي السياسات الطريقة التي تظهر (أو لا تظهر) بها رحلات الانتقال تاريخياً في بعض المجتمعات المحلية الخاصة. وإلا فقد تُرى التدخلات في غير محلها. ففي جزر المحيط الهادئ، على سبيل المثال، الانتقال جزء لا يتجزأ من التجربة التاريخية والحالية، ولهذا علينا النظر إلى الارتحال بوصفه استراتيجية تكيف تُعد بدورها جزء من الامتداد التاريخي.

وإذا أريد تحقيق التغيير الجاد، فمن الضروري تجاوز القوالب السياساتية التقليدية وتعزيز التنسيق ضمن الحكومات والهيئات الدولية والمحلية والمنظمات غير الحكومية وفيما بينها. وثمة حاجة لاتخاذ نهج أكثر شمولية بين القطاعات المختلفة مع تحسين الروابط بين المجتمعات الإنسانية والإنمائية.

وستؤدي طبيعة التدخلات السياسية وتوقيتها دوراً مهماً في تشكيل نتائج "هجرة الأزمات". وسيساعدان أيضاً في تحديد ما إذا كانت هذه الهجرة ضرباً من التكيف أو إشارة إلى إخفاق التكيف.[٤] وبهذا، تفترض رؤية الهجرة بوصفها تكيفاً أن الانتقال قوة منتجة يمكن تسخيرها وتنميتها بدلاً من التعامل معه على أنه كارثة إنسانية جارفة ينبغي حلها.

جين ماك آدم *j.mcadam@unsw.edu.au* أستاذ علوم القانون والمدير المؤسس لمركز أندرو ورينا كالدور المعني بقانون اللاجئين الدولي في جامعة نيو ساوث ويلز. *www.kaldorcentre.unsw.edu.au*

١. تصريح على لسان أنطونيو جوتيريس في "الاجتماع الحكومي الدولي على المستوى الوزاري للاحتفال بالذكرى 60 لاتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين و الذكرى 50 لاتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية"، ديسمبر/كانون الأول 2011 www.unhcr.org/4ecd0cde9.html

٢. 4 كلمات افتتاحية قدمها جون هولمز في مؤتمر ديهاد 2008، أبريل/نيسان2008 www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/YSAR-7DHL88?OpenDocument

٣. أنطوني أوليفر سميث، "تنظير الكوارث: الطبيعة والقوة والثقافة" (Theorizing Disasters: Nature, Power, and Culture) في سوزانا م. هوفمان وأنطوني أوليفر سميث (محرران)، الكوارث والثقافة: أنثروبولوجيا الكوارث، الكلية الأمريكية لبحوث الصحافة، سانتافي، 2002، 32.

Anthony Oliver-Smith, 'Theorizing Disasters: Nature, Power, and Culture' in Susanna M Hoffmann and Anthony Oliver-Smith (eds), *Catastrophe and Culture: The Anthropology of Disaster*, School of American Research Press, Santa Fe, 2002, 32.

٤. كوكو وارنر، "تقييم الاحتياجات المؤسسية والحكومية المتعلقة بالتغير البيئي والهجرة البشرية، فريق معني بدراسة الهجرة الناتجة عن التغيرات المناخية، صندوق "مشروع مارشال" الألماني الذي أنشأته الولايات المتحدة الأمريكية، يونيو/حزيران 2010 (Assessing Institutional and Governance Needs Related to Environmental Change and Human Migration)

الدروس المستفادة من بناء المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي

روبرتا كوهين

غطت المبادئ التوجيهية المعنية برحلات النزوح الداخلية ثغرة أساسية في منظومة الحماية الدولية للأشخاص المنتزعين من جذورهم، لكن ما يجب استكشافه هو ما إذا كان بناء تلك المبادئ يقدم دروساً يستفاد منها لمن يسعى إلى تطوير المعايير في مجال الهجرة.

لقد أصبحت العملية التي بُنيت على أساسها المبادئ التوجيهية المعنية النزوح الداخلي منحى أكبر قبولاً للعمل، وقد حظيت المبادئ باعتراف دولي واسع النطاق وأصبح لها سلطة حتى مع أنَّ الخبراء المستقلين وليس الدول أعدوا أحكامها وراجعوها واستكملوها خارج الإطار العابر للحكومات التقليدي.[1] وقد مهدت هذه العملية الإبداعية أيضاً الطريق أمام بناء معايير أخرى للأمم المتحدة وكذلك مبادئ بينهيرو والمبادئ التوجيهية حول المؤسسات التجارية وحقوق الإنسان. ٢

لكنَّ المبادئ التوجيهية نجحت لأهداف محددة. فبدايةً، كانت تلك المبادئ قائمة على القانون الحالي وكانت متوافقة معه ولم يُطلب إلى الدول أداء التزامات جديدة بل طُلب إليها أن تحسن فهمها حول تطبيق التزاماتها الحالية في أوضاعها الحالية. وثانياً، بُنيَت المبادئ التوجيهية وفق توجيه خبير من الأمم المتحدة وهو ممثل الأمين العام للأمم المتحدة حول الأشخاص النَّازحين داخلياً فرانسيس م. دنغ. ومع أنّ هذه المبادئ صاغها مجموعة من المحامين الدوليين، قاد دنغ العملية وقدم تقاريره عنها بانتظام إلى لجنة حقوق الإنسان والجمعية العمومية للأمم المتحدة التي طلبت بناء إطار عام ملائم لحماية النَّازحين داخلياً.

وثالثاً، استجابت المبادئ التوجيهية إلى حاجة حساسة وحرجة أرادت الدول والمنظمات الدولية التعامل معها. فاندلاع الحروب الأهلية نتيجة الحرب الباردة أو بعدها تسبب في اقتلاع جذور ملايين الأشخاص بالقوة داخل بلادهم بسبب النِّزاع والعنف المجتمعي وانتهاكات حقوق الإنسان ولم تنطبق عليهم اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١. وفي تسعينيات القرن العشرين بدأت الأمم المتحدة بدراسة الفجوات القانونية والمؤسسية التي تؤثر على الأشخاص النَّازحين داخلياً الذين لم يعبروا الحدود الدولية المعترف بها فلم يصبحوا لاجئين.

وهناك عدد من الدروس المستفادة من بناء المبادئ التوجيهية التي تفيد الأشخاص الذين يسعون إلى تطوير المعايير في بيان جدية وناشئة:

- قبل البدء بمعايير جديدة كان من الضروري وضع القضية على الخريطة لتمهيد الطريق أمام الاعتراف الدولي بالمشكلة وضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة للتعامل مع المشكلة
- أثبت تعيين خبير للأمم المتحدة لقيادة العملية أنه أمر فعال في إقناع الحكومات في قبول بناء مبادئ جديدة
- لقد كان ارتباط الخبير بمؤسسة مستقلة (وهي مشروع النزوح الداخلي في معهد بروكنغز، في حالتنا هذه) أمراً ضرورياً لتنظيم العملية وإدارتها.
- لقد كان دعم الحكومات الرئيسية أمراً حيوياً في تحقيق الإجماع حول المبادئ خاصة بين الدول التي أبدت التحفظات
- كان لمشاركة الخبراء من مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين ومكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان واللجنة الدولية للصليب الأحمر في صياغة المبادئ التوجيهية دور في دعم المحامين الدوليين المعنيين بالعملية.
- أثرت عملية استشارات واسعة النطاق حول القضايا الشائكة التي ظهرت (التي شارك بها خبراء من الهيئات الإقليمية والدولية الإنسانية والمنظمات الإنمائية والمنظمات غير الحكومية الإنسانية والحقوقية وجماعات مناصرة قضايا المرأة والطفل) على كثير من الحكومات وجعلتها تستجيب بإيجابية للعملية. وكانت الدول على وجه الخصوص مستعدة استعداداً كاملاً لدعم المبادئ إذا ما وجدتها الهيئات العملياتية مفيدة في هذا المجال.

الصياغة الفعلية للمبادئ التوجيهية تحمل أيضاً دروساً:

- عندما بُنيت المبادئ على الفروع الثلاثة للقانون (قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين) أتاح ذلك تغطية معظم أوضاع النزوح الداخلي.

- بنيت المبادئ على مقاربة الحاجات، بمعنى أنها حددت حاجات النَّازحين داخلياً قبل دراسة الدرجة التي تعامل معها القانون بدرجة كافية ومكّن ذلك تحديد المناطق الرمادية والثغرات في القانون التي تتطلب كل الاهتمام. وعزز هذه المقاربة القرار المتخذ بالاستفادة ليس من قانون المعاهدات فحسب بل القانون العرفي وصكوك القانون الناعم.

- كان الالتصاق بالقانون الموجود عند التعامل مع الثغرات والمناطق الرمادية بدلاً من إيجاد قانون جديد من أهم المزايا الهادفة إلى أن تحظى المبادئ التوجيهية على القبول. فقد كان من المغري في أغلب الأحيان الدعوة إلى تحسين القانون لكّن واحدة من نقاط القوة التي تتمتع بها المبادئ التوجيهية تتمثل في أنها مبنية على القانون الملزم وإن كانت وثيقة غير ملزمة بحد ذاتها.

- مكّن خيار التأكيد على القانون الفريق القانوني من تفصيل أحكام القانون بما يلائم حاجات النَّازحين. وفي الحالات التي وُجدت فيها ثغرات واضحة، اعتمد الفريق القانوني على ما نظروا إليه على أنه موجود ضمنياً في القانون. ولذلك، منحت المبادئ الثقة لكثير من الحكومات بشأن استخدامها كأساس تُبنى عليه السياسات والقوانين في بلدانها إذ إنَّ كل مبدأ ينصب في النهاية في البنود القانونية المقبولة أصلاً لدى الدول.

- ساعدت مرونة تعريف النَّازحين للتغلب على عامل الوقت في الحصول على قبول واسع النطاق لذلك التعريف. فقد سعى التعريف إلى الموازنة بين إطار عام ضيق للغاية يخاطر بإقصاء الناس وآخر واسع النطاق قد يصعب إدارته على أرض الواقع.

- تضمنت آلية التأكد من أن انتقاء جماعة ما لمنحها الحماية لن يضفي امتيازاً على تلك الجماعة الإشارة إلى أنه لم تكن هناك صفة قانونية اسمها "نازح" بل إن الهدف كان ضمان التعامل مع الشواغل التي تلم بالنازحين وحدهم دون غيرهم. فالنازحون كانوا مجموعة مستضعفة بطريقة مماثلة لاستضعاف فئات أخرى، مثل:اللاجئين والنساء والأطفال وكبار السن.

- اكتسبت المبادئ التوجيهية الدعم بتأسيسها لمقاربة مفهومية تحترم مبدأ السيادة، وتحديداً على أن السيادة مسؤولية. فالمبادئ التوجيهية تؤكد بوضوح على أنَّ المسؤولية الرئيسية تجاه النَّازحين تقع على عاتق حكوماتهم. لكنها في الوقت نفسه تؤكد على أنَّه في حالة لم تكن الحكومات قادرة أو راغبة في تولي التزاماتها، فيُتوقع من المنظمات الدولية أن تشارك في العملية. فللمنظمات الإنسانية الدولية "الحق في عرض خدماتها دعماً للنازحين داخلياً" ولا يجب "حجب[الموافقة الحكومية] بتعسّف خاصة عندما تكون السلطات المعنية غير قادرة على توفير المساعدة المطلوبة" وقد أكد ممثل الأمين العام مراراً وتكراراً أنَّه من مصلحة الدول أن تؤدي مسؤولياتها الوطنية.

- كان رسم خطة النشر للوصول إلى الحكومات والمجتمع المدني في أنحاء العالم من الأمور الحاسمة في تعزيز الدعم للمبادئ التوجيهية.

محدوديات العملية غير الحكومية وفوائدها

قد يقال إنَّ المبادئ إذا جاءت على صيغة صك قانوني ملزم فسوف تكتسب قدراً أكبر من السلطة والاعتراف الدولي بل سوف تزداد احتمالية تطبيقها أكثر مما لو كانت على صيغة مبادئ غير ملزمة. لكنَّ الحقيقة أنَّ التفاوض على معاهدة دولية تفتقر إلى الدعم المطلوب قد يستغرق عقوداً من الزمن. وقد يكون في ذلك خطر أيضاً لأنها قد تتسبب في تمييع الأحكام الحالية الموجودة في قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الذين يمثلان أساس تلك المبادئ.

وفضلاً عن ذلك، لا تصادق الحكومات دائماً على المعاهدات التي تتبناها بل قد لا تمتثل إلى المعاهدات التي تصادق عليها. عدا عن أنَّ التأثير على الحكومات بهدف تنفيذها لمسؤولياتها يمثل تحدياً سواء أكان الصك ملزماً أم غير ملزم. ومن هنا، تبين لممثلي الأمين العام للأمم المتحدة أنه من الأسهل التفاوض مع المسؤولين الوطنيين على أساس الإرشادات التوجيهية لأنَّ بعض الحكومات وجدتها أقل خطراً إذ لا يمكن توجيه تهمة رسمية للحكومة التي لا تمتثل لها.

وفي حالة المبادئ التوجيهية، قد يبدو الاستخدام والقبول المستدامان المسار الأفضل الذي يمكن انتهاجه. وهناك زيادة مستمرة وملحوظة في عدد الحكومات التي بدأت تتبنى القوانين والسياسات الوطنية المبنية على المبادئ وكذلك الحال بالنسبة للهيئات الإقليمية، مثل: الاتحاد الأفريقي الذي تبنى

اتفاقية كامبالا الملزمة قانوناً، إضافة إلى المحاكم وهيئات المعاهدات التي بدأت تستشهد بالمبادئ التوجيهية. ومع مرور الوقت، قد يعزز ذلك من التوجه نحو اعتبار المبادئ التوجيهية جزءاً من القانون العرفي أو ربما في حالة الحصول على الدعم الدولي، قد يلي تلك المبادئ اتفاقية ملزمة قانوناً.

والسؤال هو: أيمكن لتجربة المبادئ التوجيهية أن تساعد في بناء المعايير لمعالجة "هجرة الأزمات" أو النازحين لأسباب بيئية؟ هذا من الأمور التي لا شك بها لكنَّ أول ما سيتطلب ذلك صياغة تعريف أو وصف واضح للأشخاص الذي يُنظر إليهم على أنهم بحاجة للحماية، وثانياً يجب دراسة ما إذا كان بالإمكان تناول حقوق أولئك الأشخاص واستحقاقاتهم من منظور القانون الدولي الحالي. ومن هنا، سيكون من الضروري لإجراء استشارات موسعة على المستويين الوطني والإقليمي بحيث يمكن إشراك نطاق واسع من الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين أثناء الحشد للحصول على الدعم.

نحن نشهد في يومنا هذا كوارث طبيعية متكررة وشديدة الوطأة وهي نتاج رئيسي للتغير المناخي ونعلم بالفعل أنَّها تتطلب منا تعزيز الضمانات القانونية ليس للنازحين (خاصة المقتلعين من جذورهم نتيجة الكوارث بطيئة الحدوث) فحسب بل أيضاً للأشخاص الذين أُجبروا على عبور الحدود دون حصولهم على صفة اللجوء.

روبرتا كوهين rcohen@brookings.edu زميلة أولى غير مقيمة في معهد بروكنغز www.brookings.edu

هذا المقال مبني على بحث مطوّل أُعد لمشروع هجرة الأزمات لدى معهد دراسات الهجرة الدولية ونشره المعهد المذكور.

http://isim.georgetown.edu/work/crisis/products/workingpapers/

١. أقر المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي 193 دولة في عام 2005 على أنها "إطار عام دولي مهم لحماية النَّازحين" www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf, para. 132

٢. http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/PinheiroPrinciples.pdf و www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

الهرب إلى المدن

باتريشا فايس فيغين

من المحتمل أن تكرر الظروف التي هرب منها معظم مهاجري الأزمات، مثل:الأخطار الواقعة على الحياة والصحة والسلامة الجسدية وسبل العيش بشكل أو بآخر في المدن الحضرية التي يقصدها المهاجرون ويعود بعض السبب في ذلك (إن لم يكن جله) إلى وجود المهاجرين أنفسهم هناك.

تزداد أعداد "مهاجري الأزمات" المستوطنين في المدن في بلدانهم وفي البلدان الأخرى. وعادة ما ينتقلون إلى المناطق الأشد فقراً في المدن الكبيرة والصغيرة وغالباً ما يتوجهون للعيش خارج المدينة في مستوطنات غير رسمية لا تخضع إلى قدر كبير من سلطة البلديات بل تفتقر إلى الخدمات وتحيق بها الظروف الخطرة. وفي حين يمثل التكيف مع الحياة الحضرية تحدياً لجميع الواصلين الجدد فإنَّ المهمشين اقتصادياً الذين أُجبروا على مغادرة أماكنهم التي كان من الممكن أن يبقوا فيها لولا اضطرارهم لذلك، نادراً ما سيعودون إلى ديارهم حتى بعد أن تخفق مساعيهم في التكيف مع الحياة في المدينة. فهم يفتقرون إلى شبكات الأمان والحماية إلى درجة أكبر مما يفتقره المهاجرون غير القادمين لأسباب تتعلق بالنزاع. ومع أنَّ حاجاتهم المادية والنفسية والامنية ملحة فغالباً ما يكون استهداف تلك الحاجات أمراً صعباً لأنَّ ظروفهم المعيشية تشبه طروف الفقراء الحضريين الأكثر استقراراً.

هناك فئتان اثنتان من المهاجرين الحضريين تهمنا في هذا المقال على وجه الخصوص وهما: المهاجرون المرتبطون بالنزاع والمهاجرون المرتبطة تحركاتهم إلى المناطق الحضرية بالظواهر البيئية وعملياتها. وتختلط هذه الجماعات المستضعفة والمشحونة سياسياً في البلدات والمدن بجميع أحجامها مع أعداد متزايدة من المهاجرين الريفيين الآخرين والشباب العاطل عن العمل.

لقد تسبب النزاع في أنحاء عدة من العالم في ظهر أوضاع يبدو أنه لا يمكن الرجوع عنها بل كانت سبباً رئيسياً لتقويض استراتيجيات العودة وإعادة الاندماج ودفعت الناس إلى الانتقال إلى المناطق الحضرية والبقاء فيها. ووصل الحد في بعض المدن الكولومبية إلى أن أصبح عدد النازحين داخلياً أكبر من عدد السكان الأصليين فيها. وكذلك الأمر في العراق اليوم حيث يجد كثير من النازحين واللاجئين العائدين أنفسهم غير قادرين على العيش في بلداتهم ومدنهم

حي ويستبوينت العشوائي يؤوي قرابة 75000 شخص قرب مونروفيا الوسطى، 2013

الأصلية التي أصبحت جيوباً للعنف العرقي و/أو الطائفي أما عودة السكان التي كانوا ينتمون إلى الأقليات فتكاد تتسبب دون أدنى شك في تصعيد العنف وتجدده.[١] وفي ظل هذه الظروف، تزداد المدن المضيفة ازدحاماً وخطورة. فالمدن الرئيسية في أفغانستان، على سبيل المثال، خاصة كابول، غير قادرة على أن توفر شيئاً للعائدين من الباكستان وإيران الذين أصروا مع ذلك على العودة إلى المدن بدلاً من القرى. ومع أنَّ إصلاح البنى التحتية الحضرية والاجتماعية وتعزيزها يتصدر أولويات الهيئات الإنسانية والإنمائية على حد سواء، فما زالت الجهود المبذولة في هذا الإطار بعيدة عن الحاجات الملحة.

وتعد العاصمة الليبيرية مونروفيا مثالاً جوهرياً للنمو الحضري المدفوع بالنزاعات التي تزداد سوءاً بالتدهور الريفي واستمرار التوترات العرقية. وخلال الحرب الأهلية بين عامي ١٩٨٩ و٢٠٠٣، هرب الليبيريون من جميع أنحاء البلاد إلى مونروفيا وغيرها من المدن الأخرى حيث وفرت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين وعدد آخر من الهيئات الدولية المساعدات الإنسانية. وبعد عام ٢٠٠٥، عقدت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين برنامجاً للعودة وتوقفت الحكومة الليبيرية عن تصنيف أولئك الأشخاص على أنهم نازحون داخلياً. ومع ذلك، بقيت أعداد كبيرة منهم خاصة في مونروفيا لأسباب تتعلق باستمرار الانفلات الأمني وفقدان الأراضي وافتقارهم لسبل كسب الرزق. ويقدر عدد السكان في مونروفيا وفقاً لأرقام ٢٠١٠ بما يتراوح بين ٨٠٠ ألف إلى مليون ونصف شخص علماً أنَّ العدد قبل الأزمة كان ما بين ٤٠٠ إلى ٦٠٠ ألف.

ويمثل جنوب السودان كذلك مشكلة مشابهة حيث يسعى السكان الحضريون من أصل ريفي إلى العودة إلى الريف. فعلى مر العقود، وجد الأشخاص الفارون من النزاع في جنوب السودان ملاذاً صعباً في الخرطوم أو المدن السودانية الأخرى بالإضافة إلى مخيمات اللاجئين والمدن خارج السودان. وبانتهاء النزاع عام ٢٠٠٥، خاصة بعد إعلان استقلال جنوب السودان عام ٢٠١١، بدأوا بالعودة إلى الأماكن التي كانوا يعدونها بيوتاً لهم. وسيَّرت المنظمات الإنسانية حافلات محملة بالمزارعين القاطنين في الأماكن الحضرية يحدوهم الأمل في العودة دون أن تكون لديهم معرفة كبيرة، إن وُجدت أصلاً، حول الزراعة أو الظروف التي ألمت بمواطنهم الأصلية في جنوب السودان الجديد. فقد وجدوا قرى ظروفها بدائية، ينتشر فيها العنف القبلي وتكاد الخدمات معدومة تماماً. وذلك، يلجأ كثير من العائدين غير المستعدين أو الذين لا يتلقون الخدمات اللازمة إلى الشروع في هجرة ثانية من القرى إلى الحواضر خاصة العاصمة جوبا، أما المنفيون جنوب السودانيون الذين لديهم علم بالوضع فيذهبون إلى هناك مباشرة. لكنَّ المدن في جنوب السودان لم تكن قبل مدة قصيرة سوى بلدات صغيرة وهي غير مستعدة لاستيعاب القادمين الجدد.

التكيف مع البيئات الحضرية

لا توجد المساعدات الإنسانية إلا بالحد الادنى في المدن، وهذا يعني أنَّ بعض الأشخاص يتدبرون أمورهم في حين يواجه غيرهم مشكلة انعدام الأمن الغذائي وعدم توافر الملجأ وفقدان الحماية الدولية الفعالة.وتفتقر المنظمات الإنسانية الدولية للكوادر الخبيرة المطلوبة لتحديد النازحين في المدن أو لتقديم الحماية لهم، مع أنَّ تلك المنظمات تحتفظ منذ مدة قصيرة بالكوادر للعمل في البيئات الحضرية وتجربة مختلف المقاربات والشركاء ومؤشرات النجاح.[٢]

ورغم الجهود الجديدة، ما زال هناك نزعة لعدم تقديم المستوى اللازم من الخدمات للنازحين الذين توجهوا إلى المدن الكبيرة. وقد أقرت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين بضرورة توسيع وظيفتها الحمائية في الأماكن الحضرية كما وضعت استراتيجيات لتحقيق هذا الهدف. ومع توسيع المفوضية والمنظمات غير الحكومية لنشاطاتها الحضرية، تواجه مشكلة يمكن التنبؤ بها وهي عدم ترحيب المواطنين المحليين الذين يعيشون في الظروف ذاتها أو الظروف المماثلة ولا يتلقون المساعدات.

تتسبب آثار تدهور الأوضاع البيئية والتغيرات المناخية في استدامة الهجرة وغالباً ما يكون ذلك على طول المسارات المحلية أو الدولية الموجودة. وسوف يؤدي خروج الأشخاص إلى المناطق الحضرية في نهاية المطاف إلى استنزاف الموارد واستفحال المشكلات البيئية في المدن المقصودة لأنَّ القادمين الجدد عادة لن يجدوا خياراً أمامهم سوى الاستيطان في عشوائيات غير رسمية كثيفة في عدد سكانها وغير خاضعة للتنظيم حيث تتضاعف المخاطر البيئية. ولا بد من التعامل مع حقوق الأراضي الحضرية والتصدي للمخاطر البيئية إلى درجة لا تقل عن درجة التعامل مع تلك الأمور في المناطق الحضرية المزقة بالحروب. ومع إقرار القادة الوطنيون ووجهاء المناطق البلدية بالأهمية القصوى لتعزيز آليات التكيف لمسايرة الاتساع السكاني الحالي والمستقبلي، فهم الآن بحاجة للدعم لتعزيز قوى الحوكمة البلدية الحمائية ورفع قابلية الاعتماد عليها ولتمكين الحد الأكبر من المخاطر البيئية الأكثر تأثيراً.

وباختصار، ليس مهاجرو الأزمات جديدين على المدن، لكنَّ الآثار المركبة للنزاعات والتدهور البيئي والنماذج الاقتصادية التي قوَّضت البنى الاقتصادية الريفية أنتجت الآن حركة غير مسبوقة للسكان باتجاه الحضر. أما الجانب الإيجابي فيتمثل في إدراك الخبراء وصانعي السياسات بأنَّ الأماكن الحضرية تمثل أماكن رئيسية للتصدي للفقر وتوفير الخدمات والفرص الاقتصادية. ومع ذلك، هناك افتراضات سلبية منتشرة وشائعة بين السلطات الوطنية والمانحين والمنظمات الدولية والهيئات الإنسانية حول مسألة اتساع المدن. فالشعار الأكثر انتشاراً رغم أنّه يثير علامات الاستفهام حوله هو: "المدن أماكن سيئة للمهاجرين من الريف، والمهاجرون الريفيون سيئون للازدهار الحضري"، ومن المهم أساساً استهداف التصرفات والإجراءات المعنية بمنع الأزمات وإدارتها إذا كانت تلك الأزمات سوف تتسبب في النزوح ومن ثمَّ يجب معالجة الأزمات في مواقع المقصد الحضرية لتحسين آليات الحماية المطلوبة.

وتزداد آثار الكوارث الطبيعية أو المصطنعة والأوبئة في المدن سوءاً نتيجة عدم التخطيط للهجرة واسعة النطاق. وفي نهاية المطاف، لا بد من تحديث المركز الحضري وأطرافه غير المنظم بما يتناسب مع الأراضي المسجلة بهدف إفادة المهاجرين الجدد والأشخاص المقيمين هناك منذ أمد بعيد، فالتخطيط الحضري غالباً ما يتجاهل حاجات الواصلين الجدد وعلى الأخص منهم مهاجري الأزمات المستضعفين.

ويمكن أن نعد الحداثة والإصلاح الحضريين أدوات إنمائية صالحة إذا ما تضمنت إزالة العشوائيات. لكن مهاجري ولاجئي الأزمات، لسوء الحظ، غير مرغوب بهم على العموم، ولذلك من المرجح أن لا تراعي السلطات المحلية أمرهم عندما تفعِّل خططها للإصلاح الحضري. وإضافة إلى ذلك، من المرجح أن يكون الفقراء في المناطق الهامشية أول من يُخلوا من المنطقة عند تحديث المشهد الحضري وإخضاعه لرقابة بيئية صارمة. ولا شك أن إخلاء السكان الذين هجرهم النزاع مؤخراً أو إجبار النازحين على البقاء في المستوطنات البعيدة التي تفتقر إلى الخدمات أو فرص العمل مناقض للقصد الذي تسعى إليه المبادئ التوجيهية ولا شك أنه غير مقبول حتى لو كان ذلك باسم الإنماء. وعلى الحكومات المنكبّة على إعادة التوطين الحضري القسري أن تلتزم بالتوجيهات الدولية لإعادة التوطين كتلك التي يعتمدها البنك الدولي منذ أمد بعيد.[٣]

وبعد أن اعترف المجتمع الإنساني بمسؤوليته تجاه الأشخاص الذين يهاجرون للمدن لأمد بعيد، بدأ بالانتقال الآن على نحو حاسم إلى ضحايا النزاع الموجودين في المناطق الحضرية وضحايا الكوارث والتدهور البيئي. أما مناصرو المناطق الحضرية فقد اقتصر تركيزهم إلى وقت قريب على مساعدة النازحين على العودة إلى مجتمعاتهم الصغيرة، أو ربما أطلقوا مشروعات نيابة عن شرائح مخصصة من السكان الحضريين كأطفال الشوارع والنساء ضحايا الإتجار. ومن الصعب

المبالغة بالتحديات التي تواجه الآن مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين وغيرها من المنظمات غير الحكومية في إعادة توجيه كوادرها ونشر مواردها للمدة، لكنه من المهم على وجه خاص أن تعمل الهيئات الإنسانية في شراكات وثيقة بينها وبين الفاعلين الإنمائيين والمسؤولين الحكوميين أكثر مما كان عليه الحال في الماضي.

والمخططون الحضريون في معظم الأماكن على معرفة تامة بحدة المشكلات التي تواجههم نتيجة النمو السريع. لكنهم، على ما يبدو، أقل إدراكاً لأبعاد المشكلات التي تتسبب في وجود ذلك النمو الحضري السريع. فالفاعلون الإنسانيون في أغلب الأحيان ينظرون خطأً إلى هجرة الأزمات على أنها ظاهرة مؤقتة وعلى أنها مشكلة إنسانية أساساً. لكنَّ الواضح أنَّ الأشخاص المجبرين على الفرار والانتقال إلى المدن لا يبقون هناك إلى مدد طويلة أو غير محدودة. وعلى السلطات البلدية والوطنية الآن أن تجد الطرق المناسبة لدمجهم.

باتريشا فايس فيغين *pwf@georgetown.edu* **زميلة رئيسية غير مقيمة في معهد دراسات الهجرة الدولية في جامعة جورجتاون** *http://isim.georgetown.edu/*

١. خلافاً لمعظم حالات هجرة الأزمات، كان معظم العراقيين الفارّين من أماكنهم من المقيمين الحضريين الذين هاجروا إلى مدن أخرى.
٢. العدد 44 من نشرة الهجرة القسرية مخصص للتكيف مع التهجير الحضري. وتصف مختلف المقالات فيها الأوضاع المزرية العامة وغياب الأمن الذي يعاني منه اللاجئون في المدن وتقدم التوجيهات المتعلقة بمختلف قطاعات العمليات الإنسانية.
٣. البنك الدولي، _كتاب مصادر إعادة التوطين غير الطوعي. التخطيط والتنفيذ في المشروعات الإنمائية، 2004
(*Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects*) http://tinyurl.com/WB-InvoluntaryResettlement

الخيار والضرورة: حالات الانتقال في المنطقة القطبية وجنوب الهادئ

روبيت برونين

ينطوي الانتقال على إعادة هيكلة سبل كسب الرزق والإسكان والبنى التحتية العامة في مكان أخر، وقد يمثل الانتقال الاستجابة الأفضل للتكيف بالنسبة للمجتمعات التي يصبح موقعها الحالي غير داعم للسكن أو التي تصبح مستضعفة نتيجة التهديدات المناخية المستقبلية.

الحت والفيضانات وارتفاع منسوب مياه البحر كلها ظواهر تهدد حياة الإنسان وسبل كسب الرزق والبيوت والصحة ووسائل الإعاشة الأساسية للسكان الذين يعيشون حالياً في المنطقة القطبية وبعض الجزر الصغيرة في مناطق المحيطات على خط الاستواء وتحت خط الاستواء. فارتفاع درجات الحراة العالمية يتسبب في فقدان الحواجز الطبيعية التي تحمي المجتمعات الشاطئية عن عتو أمواج البحر والحت والفيضانات ويلاحظ أن الجليد في البحار القطبية ينخفض كثافة ما يسبب تأخراً في تجمد بَحرَي بيرنغ وتشوكشي. وقرب الشواطئ، كان الجليد المكدَّس في السابق يمثل حاجزاً يحمي المجتمعات الشاطئية من الخطر لكنّ التأخر الحاصل في تجمد البحار القطبية يترك المجتمعات الشاطئية في غربي ألاسكا معرضين للعواصف الخريفية في حين يتسبب فقدان الجليد في البحر القطبي وما يصاحبه من ذوبان الثلوج الدائمة في درجات كبيرة من الحت والعواصف العاتية.

وفي المحيطات الاستوائية ودون الاستوائية، تحمي الشعاب المرجانية والمنغروف المجتمعات الشاطئية من أحوال الطقس القاسية والرياح العاتية، لكنَّ الشعاب المرجانية بدأت بالزوال أو الانحسار إلى درجة كبيرة خلال٢٠ أو ٢٥ سنة الماضية وستستمر على هذا المنوال مع ارتفاع درجات الحرارة. وسوف يستمر ارتفاع منسوب مياه البحر في المساهمة في الفيضانات وارتفاع أمواج البحر والحت وتملّح الأرض والمياه.

التغير الناجم عن المناخ والتنقل

تؤدي هذه التغيرات المناخية المتفاوتة إلى تهجير الأفراج والمجتمعات. وتقع العوامل المسببة للتهجير في ثلاثة أصناف هي: أحوال الطقس الشديدة، مثل: الأعاصير، واستنزاف خدمات النظام البيئي نتيجة الظهور البطيء للتغير المناخي، وتضافر أحوال الطقس الشديدة مع الظهور البطيء للتغيرات البيئية التي تسرّع من تلك الظواهر وتجعلها أكثر سوءاً. وسوف يظهر نتيجة كل واحد من تلك العناصر أنماط مميزة من الهجرة البشرية، التي سوف تختلف حسب طول المدة الزمنية للهجرة والخصائص الديمغرافية للحركة السكانية. وسوف يحدث عملية انتقال لمجتمعات كاملة عندما تصبح

الأرض التي تعيش عليها تلك المجتمعات غير داعمة للحياة وعندما تخفق استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث في حماية السكان في مكانهم. وبالفعل، شرع مجلس نيوتوك التقليدي في ألاسكا ومنظمة غير حكومية في جزر كارتيريت في بابوا نيوغينيا (وهما مجتمعان يمثل المحيط الهادئ القاسم المشترك بينهما) بحشد مجتمعاتهما تمهيداً لنقلهما.

تقع **نيوتوك** في غرب ألاسكا وهي قرية من قرى يوبيك الأسكيمو قرب بحر بيرنغ حيث يقيم قرابة ٤٠٠ شخص في ٦٠ بيتاً تقريباً. ويحد المنطقة من الشمال نهر نينغليك. ولا توجد طرق تقود إلى ذلك المكان الذي يشهد ظواهر جوية شديدة تتسبب في ذوبان الجليد الدائم يصاحبها انخفاض في جليد البحر القطبي ما يسرّع من الحت ويقرّب نهر نيغليك من القرية.

وقد وقعت ست حوادث قاسية للطقس ما بين عامي ١٩٨٩ و٢٠٠٦، فتسببت الرياح مرة تلو الأخرى بفيضان مياه القرية وانتشار مياه الصرف الصحي الخام في المجتمع المحلي وهجَّرت كثيراً من الأشخاص من بيوتهم ودمّرت مخازن الإعاشة والغذاء وتسببت في إغلاق المرافق الخدمية الأساسية. وتضمنت البنى التحتية العامة التي تعرضت للأضرار الكبيرة أو الدمار موقع مكب النفايات في القرية ومرسى القوارب ومنشآتي معالجة الصرف الصحي وتخزين المحروقات. ولم يعد بمقدور القوارب أن ترسي في ذلك المكان لتوفير معظم الإمدادات الغذائية والمحروقات ما أدى إلى ظهور أزمة في الوقود. وبدأت المياه المالحة تؤثر على مياه الشرب. وقد صرفت ولاية ألاسكا قرابة ١,٥ مليون دولار أمريكي للسيطرة على الحت ما بين عامي ١٩٨٣ و١٩٨٩ ورغم تلك الجهود يُتوقع أن يصل الحت المرتبط بحركة نقل نينغليك إلى المدرسة وهي أكبر بنية مادية في المجتمع مع حلول عام ٢٠١٧.

وفي عام ١٩٩٤، درس المجلس التقليدي في نيوتوك مواقع بديلة محتملة لبدء التخطيط للانتقال. وبعد أن صوَّت سكان نيوتوك على الانتقال إلى جزيرة نلسون التي تبعد تسعة أميال في الجنوب، حاز المجلس على ملكية موقع الانتقال المفضل وأسماه ميرتارفيك وذلك بعد إبرام اتفاقية لتبادل الأراضي مع مديرية خدمات الحياة البرية والثروة السمكية الأمريكية. وتأسست مجموعة التخطيط في نيوتوك عام ٢٠٠٦ بهدف تنسيق مجهود الانتقال وأقر المجلس بالإجماع مجموعة من المبادئ الإرشادية بناء على طريقة يوبيك في الحياة لإرشاد عملية الانتقال إلى ميرتارفيك. وتضمنت تلك الإرشادات ما يلي:

- الإبقاء على خصوصية وفرادة المجتمع – مجتمعنا نحن
- اتخاذ القرارات بشفافية وبحيث تكون قرارات مجتمعية والسعي نحو إرشادات الكبار
- بناء مستقبل صحي لشبابنا
- أصواتنا أولاً – لنا الكلمة الأولى والأخيرة في اتخاذ القرارات وتحديد الأولويات
- ينبغي للتنمية أن؛ تعكس تقاليدنا الثقافية؛ تغذي رفاهنا الروحي والمادي؛ تحترم البيئة وتعززها؛ تُصمم منذ البداية للنهاية وفقاً لما يمليه أبناء المجتمع المحلي؛ تكون بتكلفة ميسورة لنا؛ تُعنى بتوظيف أبنائنا أولاً؛ تستخدم ما لدينا أولاً وأن تستخدم التمويلات المتاحة بحكمة.[1]

أما **جزر كارتيريت** فتضم سبع جزر مرجانية تقع ضمن دائرة اختصاص حكومة بوغينفيل المستقلة في شرقي بابوا نيوغينيا. وكما الحال في نيوتوك، ابتليت الجزر بالحت لعقود من الزمن ورغم تشييد الجدران البحرية وزرع المنغروف لحماية الجزر من البحر، فقد تآكل أكثر من ٥٠٪ من أرضها منذ عام ١٩٩٤ حيث يغمر "المد العالي" الأرض ويتسبب في نشوء المستنقعات الآسنة التي تقدم بيئة خصبة لتكاثر البعوض الناقل للملاريا. أما الحدائق التي كانت في السابق تقدم الغذاء للسكان فقد أصبحت الآن مغمورة بالمياه ما أدى إلى نقص في الغذاء في حين يدمّر المد الملحي مصادر مياه الشرب.

وفي سبتمبر/أيلول ٢٠٠٧، أسس مجلس وجهاء جزر كارتيريت منظمة غير حكومية أطلق عليها اسم توليليبايسا (وتعني الإبحار على الأمواج بأنفسنا). وأقامت تلك المنظمة مشروع كارتيريت للنقل المتكامل وهو نموذج لنقل السكان يقوده المجتمع المحلي ويهدف إلى تنسيق الانتقال الطوعي لسكان جزر كارتيريت إلى جزيرة بوغينفيل التي تبعد ١٠٠ كيلومتر إلى الشمال الشرقي. وبدأت المجموعة الأولى من سكان

Robin Bronen

ستانلي توم من نيوتوك، ألاسكا، يشرح عملية انتقال نيوتوك إلى سالي تيواري خلال زيارة لموقع إعادة الانتقال في جزر كارتيريت، سبتمبر/أيلول 2012.

الجزر بالانتقال إلى الأرض التي خصصتها الكنيسة الكاثوليكية. ويعد موقع الانتقال عاملاً حساساً لأنّ منظمة توليليبايسا ترغب في ضمان وجود الأرض الكافية لتمكين الاكتفاء الذاتي الاقتصادي للأسر الكارتيريتية وتوفير موارد الغذاء لها. ولا يقل أهمية عن ذلك الحفاظ على قدرة العائلات على الوصول إلى أصولهم التقليدية المعتمدة على صيد الأسماك الذي يمكن أن يبقى مصدراً يعتمد عليه الناس في الغذاء حتى لو لم يعودوا يقيمون في جزر كارتيريت. وبالإضافة إلى ذلك، كان العمل مع المجتمعات المضيفة المختلفة ثقافياً وسياسياً واجتماعياً عن مجتمع جزر كارتيريت مكوّناً أساسياً لبرنامج الانتقال. وبذلك، يسعى المشروع المذكور إلى ضمان استفادة المجتمعات المضيفة أيضاً من الانتقال وذلك عن طريق تطوير المرافق الصحية والمدارس.

من الحماية إلى الانتقال

يمكن القول إنّ واجب الحماية يمتد إلى مسؤولية تطبيق استراتيجيات التكيف. وعليه، ستحتاج المجتمعات إلى مجموعة متنوعة من هذه الاستراتيجيات وعليها أن تكون قادرة على الاستجابة الدينامية (بدءاً بالحماية في المكان إلى نقل المجتمع المحلي) لغايات التكيف مع التغير المناخي. وهنا، يمثّل الحد من الكوارث والمخاطر مكونات بالغة الأهمية في تقييم نقاط الضعف ولبناء استراتيجيات الحد من الكوارث حيث يمكن توفير الحماية في المكان. وخلافاً لعمليات الانتقال التي تفوض الحكومة بها والمرتبطة بمشروعات تنمية البنية التحتية التي تمثل حافزاً مساعداً على تهجير السكان، لا يوجد آليات أو معايير موحدة لتحديد مدى ضرورة نقل السكان والوقت المناسب لذلك نتيجة التغيرات البيئية. ولا يوجد حالياً أي طريقة للوصول إلى قرار بعدم القدرة على حماية المجتمع المحلي في المكان وتحديد وقت نقله إلى مكان آخر.

ويمكن استخدام المؤشرات الاجتماعية البيئية في تقييم الاستضعاف وإرشاد تصميم استراتيجيات التكيف للمجتمعات المحلية والهيئات الحكومية بهدف تحقيق الانتقال من الحماية في المكان إلى نقل المجتمع المحلي. وفي هذا السياق، اقترحت الهيئات الحكومية في ألاسكا استخدام المؤشرات التالية: (١) الخطر على الحياة أو السلامة خلال ظواهر العواصف أو الفيضانات، و(٢) فقدان البنى التحية الحرجة و(٣) التهديدات على الصحة العامة و(٤) فقدان ١٠٪ أو أكثر من المساكن. وقد تتضمن العوامل البيئية، على سبيل المثال، معدلات الحت وارتفاع منسوب البحر وفقدان مياه الشرب نتيجة التملح. أما حالات الطقس الشديدةالتي تتسبب في التهجير الجماعي للسكان فليست مؤشراً مناسباً لتقييم ضرورة نقل الناس ذلك أنّ أغلبهم يميلون للعودة إلى بيوتهم بعد انحسار الحالة الجوية إلا إذا أصبحت تلك البيوت أثراً بعد عين. ويضاف إلى ذلك أنّ المجتمعات المحلية التي رأت في الانتقال الاستراتيجية الوحيدة المجدية للتكيف سوف تحتاج إلى تأطير حكومي يسمح بإنفاق الأموال خاصةً على الانتقال.

كل تلك الاعتبارات تدعم إنشاء إطار حكم تكيفي يمكنه الاستجابة بدينامية لحاجات المجتمعات المحلية عندما تؤثر التغييرات المناخية على سُكنَى الناس وسلامتهم. وهنا يمثل وجود إطار لحقوق الإنسان أهمية حساسة في

تصميم إطار الحكم ذاك وتنفيذه لضمان عدم اللجوء إلى الانتقال إلى عند انعدام أي حل مجد آخر لحماية الفئات المستضعفة من السكان. وفيما لو لم يكن بالإمكان تحقيق حماية حقوق الإنسان نظراً لعدم توافر الموارد المتاحة أو إذا لم تتوافر الحكومات على الخبرات الفنية لتنفيذ بعض المهام المتعلقة بنقل المجتمعات المحلية أو لم يُتح لها الموارد المالية أو المساعدة الفنية اللازمة، فلا بد من أن يكون دعم بناء القدرات المؤسسة من خلال التوسعة أو الإصلاح جزءاً من الالتزامات الدولية التي يولدها الاعتراف بهذه الحقوق.

حقوق الإنسان للمجتمعات الخاضعة للانتقال

ليست صكوك حقوق الإنسان الحالية قادرة على حماية المجتمعات المحلية التي تحتاج إلى الانتقال إثر التغيرات المناخية والبيئية. ولا تغطي اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ الأشخاص غير المهجرين عبر الحدود ولا تقدم آلية لمنح صفة اللاجئين في هذا الوضع على أي حال. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي، في مثل هذا الوضع، أن تكون المجتمعات المحلية قادرة على الاعتماد على الحماية الوطنية للاستجابة لأزمتهم الإنسانية.

وكذلك الإرشادات العملياتية للجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات حول حقوق الإنسان والكوارث الطبيعية٢والمبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي٣ فلا تُنصّان على شيء يتعلق بالحاجات المرتقبة للسكان الذين يخططون إلى انتقالهم الدائم إلى أماكن أخرى ولا تقدم أي إرشاد حول كيفية توفير سبل الإعاشة لهم وإقامة البنى التحتية الضرورية لتوفير الحاجات الأساسية دون مساعدة الجهات الإنسانية.

ويمثل عدم إدراج تلك الإرشادات لآليات الاكتفاء الذاتي للمجتمعات المحلية ثغرة مهمة في الحماية بالنسبة للمجتمعات المحلية التي تتوجه للانتقال الدائم بالإضافة إلى أنَّ كلا الوثيقتين مبنيتان على فرضية أنَّ المهجرين ربما يكونوا قادرين على العودة إلى ديارهم الأصلية في حين تسبب التغيرات المناخية البيئية تهجيراً دائماً للسكان. فهناك إذن اختلافات هائلة فيتدابير حماية حقوق الإنسان والسياسات المتعلق بها بين التَّهجير المؤقت والتهجير الدائم للسكان.

حماية الحقوق الجماعية

من شأن التَّهجير الناتج عن التغيرات المناخية أن يؤثر على مجتمعات محلية بأكملها ممن يحتاج أفرادها إلى الحماية الجماعية. وبهذا الصدد، تعترف الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان كإعلان الأمم المتحدة حول حقوق الشعوب الأصلية٤ بحقوق الناس الجماعية وتعترف أنَّ للشعوب الأصلية الحق الجماعي بالحريات الأساسية التي ينص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والقانون الدولي. وكما الحال في هذه الوثائق، يجب على أي صك من صكوك حقوق الإنسان يعالج تهجير السكان المدفوع بالتغيرات المناخية أن يضمن حماية الحقوق الجماعية. وتتضمن هذه الحقوق حق الانتقال كمجتمع محلي بالإضافة إلى الحق الجماعي في اتخاذ القرارات الخاصة بالمكان الذي سوف تنتقل إليه تلك المجتمعات وكيفية ذلك الانتقال. ولا يضم أي برتوكول حالي لحقوق الإنسان حقاً مجتمعياً لاتخاذ تلك القرارات.

وفيما يتعلق بسكان كل من نيوتوك وجزر كارتيريت، يعد حق الانتقال كمجتمع الحق الأكثر أهمية الذي يجب حمايته. ويعمل أفراد كلا المجتمعين الآن على اتخاذ جميع القرارات المتعلقة بجهود الانتقال ليضمنوا، رغم فقدانهم الجسيم للاتصال بالأرض التي عاشوا عليها، قدرتهم على المحافظة على إرثهم الثقافي واستدامة مجتمعاتهم على المدى البعيد.

ولا بد لصك حقوق الإنسان الذي سيستجيب للتهجير المدفوع بالتغيرات المناخية أن يضمن توسيع نطاق حماية حقوق الإنسان ليشتمل على الأشخاص الذين يعيشون في المجتمعات المحلية التي توفر الملاذ الآمن للمهجرين بفعل التغيرات المناخية. وعلى غرار ذلك، أقامت منظمة توليليبايسا في بابوا نيوغينيا عدة برامج لضمان مشاركة المجتمعات المحلية المضيفة في عملية الانتقال بما في ذلك توفير الأموال اللازمة لدعم البنية التحتية في المجتمع المضيف بحيث لا يُحمّل المجتمع المضيف عبء إضافي نتيجة الزيادة السكانية.

وبما أنَّ التغير المناخي يتسبب في جعل مناطق كاملة غير قابلة للعيش فيها، لا بد من تصميم إطار الحكم المبني على حقوق الإنسان وتنفيذه بحيث تتمتع المجتمعات المحلية بالقدرة على الانتقال عندما تصبح استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث غير قادرة على حماية المقيمين في أماكنهم. وبهذه الطريقة، يمكن إنشاء استراتيجية للتكيف بحيث تسهل انتقالاً فعالاً من الحماية في المكان إلى انتقال المجتمع المحلي وبحيث تكون نموذجاً تحتذي الحكومات به في أنحاء العالم.

روبين برونين robin.bronen@akimmigrationjustice.org
المدير التنفيذي ومؤسس مشارك لمعهد ألاسكا للعدالة www.akijp.org وعالِم بحث رئيسي في جامعة ألاسكا فيربانكس www.uaf.edu

تتقدم الكاتبة بجزيل الشكر إلى كل من ستانلي توم وأرسولاراكوفا وإلى منظمة Many Strong Voices http://manystrongvoices.org

١. انظر أيضاً روبين برونين "حقوق سكان مجتمعات ألاسكا وقدرتهم على التكيف"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 31 حول التغير المناخي والنزوح، 2008. www.fmreview.org/ar/climatechange
٢. http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Operational%20Guidelines.pdf
٣. www.idpguidingprinciples.org
٤. www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf

المهاجرون في الجزر البحرية ببنغلاديش

ريزوان صديقي

يتسبب تآكل ضفة النهر وما يترتب عليه من تكون جزر جديدة في خليج البنغال تغييرات متكررة في شكل الدلتا وحجمها مما يُجبر السكان على الهجرة المتكررة. ويُعد هذا النوع من الهجرة قديم قدم تاريخ من يقطنون هذه المنطقة ولكن عندما تكتظ الجزر الجديدة بالسكان أو تبدأ في التآكل، يُضطر الناس للانتقال إلى جزر أكثر بعداً. ومع عدم كفاية الموارد اللازمة للانتقال إلى مكان أفضل، يُهاجرون إلى أماكن أسوأ أو يعانون فيها من الاستضعاف على نطاق أوسع؛ فهم يصبحون هناك أكثر استضعافاً اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً عما كانوا عليه من قبل. وتفاقم الأعاصير والعواصف و أمواج المد والجز وزيادة الملوحة معاناتهم.

تشار نزام كالكيني جزيرة بحرية بعيدة تبلغ مساحتها ٣,٥٧ كم مربع، وقد اكتشفت في منتصف الثمانينيات، ومنذ ذلك الوقت بدأ الناس يعيشون حياتهم فيها. إلا أن تلك الجزيرة غير موجودة أصلاً على الخريطة الإدارية. وحالياً، يقطن نحو ٢٥٠ عائلة تشار نزام كالكيني وينتقل إليها من ١٠ إلى ١٥ عائلة أخرى سنوياً. وعادة ما تغمر الفيضانات أرض الجزيرة بانتظام وهي عرضة على نحو كبير للأعاصير وما يرتبط بها من أمواج المد والجزر، وهي لا تحوي سوى ملجأ واحد فقط هش لتوفير الحماية. وهكذا، علق أولئك الناس في دائرة من سوء الحظ أبعادها فقرهم والكوارث الطبيعية في المنطقة. وعليه، فمن يقطنون تشار نزام كالكيني عائلات مشردة فقدوا منازلهم وأراضيهم جراء ما جابهوه من تآكل ضفة النهر وغيرها من الكوارث الطبيعية. والعائلات التي تعيش هنا تعاني الفقر المدقع لدرجة أنهم لا يمتلكون ما يكفي من الموارد اللازمة للانتقال إلى القرى أو المدن لتحسين سُبل معيشتهم.

محمد ريزوان صديقي rezsid@ymail.com ، يحمل درجة الماجستير في الجغرافيا والبيئة، جامعة دكا، بنغلاديش.

عائلة بعد أن جمعت كل موادها المنزلية استعداداً للرحيل إلى جزيرة أكثر بعداً. ويقول رب الأسرة إنَّ أياً من أفراد أسرته لم يكن يرغب في الرحيل نظراً للفيضانات التي كثيراً ما تصيب الجزيرة ولأن خطر الإعصار والعواصف العاتية أكبر هناك.

الهجرة غير الشرعية في إقليم ساندربانز الهندي

ساهانا بوز

يتوقع أن تؤدي حالات ارتفاع منسوب البحر في المستقبل إلى فرار بضعة ملايين من البنغاليين إلى الهند، ما يفاقم النزاعات المستمرة بين الهند وبنغلاديش. ونتيجة لذلك، سوف يتصدر الأمن البشري جدول أعمال العلاقات الهندية البنغلاديشية خلال العقود القادمة.

أصبحت الأزمة البيئية والآثار المتزايدة للتغيرات المناخية في بنغلاديش من أهم أسباب الهجرة العابرة للحدود إلى منطقة الساندربانز الهندية التي تمثل فيها خسارة الأراضي والموائل مشكلتين رئيسيتين نتيجة ارتفاع منسوب البحر خلال السنوات الماضية. فسكان المناطق الشاطئية يعيشون في هجرة مستمرة من جزيرة إلى أخرى بحثاً عن الغذاء والمأوى. وهناك تدفق مضطرد للمهاجرين البنغاليين إلى تلك المنطقة فيما يمكن تسميته "بمهاجري الأزمات" الذين يدخلون الإقليم بصورة غير مشروعة ترقباً للأخطار التي سوف تحيق بحياتهم في بلادهم والتي سوف تتحول في النهاية إلى أزمة إنسانية.

فقد كان للفيضانات المتكررة والأعاصير الاستوائية والعواصف العاتية أثر هائل على البنغاليين الذين يعيشون في المناطق الشاطئية. ودفع تقلص الأرض وحت ضفاف الأنهار ودخول المياه المالحة إلى الحقول الزراعية المزارعين إلى البحث عن أراض جديدة. ويسبب ذلك كله انتشار ظاهرة فقدان الأراضي وتفشي البطالة وتفاوت مستوى الدخل وتدهور الموئل البشري، ويزداد الأثر بعدم وجود أي برنامج لإعادة التأهيل وبضعف شديد لمشاركة السكان بالقرارات التي تؤثر على حياتهم.

وفي هذا الإطار، تظهر فئتان من الأشخاص المهاجرين نتيجة العوامل البيئية وهما تحديداً: ١) القاطنون في إقليم ساندربان الهندي الذين يهاجرون من جزيرة إلى أخرى و٢) البنغاليون المتسللون من خلال نقاط الحدود غير الشرعية الذين لا تعترف بهم حكومتهم في بنغلاديش على أنهم مواطنين ولا الهند على أنهم "لاجئون بسبب تغير المناخ ". فالحكومة البنغالية لا تصد تدفق المهاجرين لكنها لا تستقبل كل من يُحدد على أنه لاجئ غير شرعي. ومن هنا، تمثل الهجرة القسرية رمزاً لإخفاق التكيف الرسمي مع التغير المناخي فمسائل الهجرة ليس معممة حالياً بفعالية ضمن سياسة التغيرات البيئية أو إدارة الكوارث أو التغيرات المناخية، ولذلك ما من سياسة لها للتصدي لمشكلة اللاجئون بسبب تغير المناخ.

ونظراً لرخص العمالة القادمة من بنغلاديش، تشجع الجهات السياسية في الولايات الهندية المحاذية لبنغلاديش هذا الاختراق غير المشروع للحدود. لكنَّ المخاوف الإنسانية ما زالت كبيرة لكل من الهند وبنغلاديش. وما زال نشاط تهريب الأشخاص مزدهراً بسبب توسع شبكات المهربين على طرفي الحدود.

التوصيات على مستوى السياسات

- قد يكون فتح قناة قانونية للهجرة الخيار الأكثر جدوى لأنه يتيح دخول المهاجرين ورفدهم بإذن العبور اللازم لمنحهم الحق في الحد الأدنى للأجور وغير ذلك من الحقوق الأخرى التي يتمتع بها العمال الهنود. ونسوق في هذا الصدد مثالاً من تايلاند التي لديها مذكرات تفاهم مماثلة مع كل من بورما وكامبوديا ولاوس التي تمنح العمال المهاجرين في تايلاند الحق في المساواة في الأجور والمزايا.

- يتطلب التكيف مع التغيرات المناخية تقييم الضعف والتخطيط الملائم للحد منها لتقليص آثار ارتفاع منسوب البحر. ففي عام ٢٠٠٥، تبنت بنغلاديش سياسة المناطق الشاطئية التي أرست دعائم البنية التحتية الإدارية اللازمة لتحسين إدارة تلك المناطق.

- على الهند أن توفر المساعدات الإنسانية للذين أصبحوا فاقدين للجنسية بحكم الواقع من خلال التفاوضات الثنائية مع بنغلاديش. ويمكن التوصية بأن تستوعب الهند بعضاً من مهاجري الأزمات تلك أو منحهم صفة اللاجئين.

- على كل من الهند وبنغلاديش العمل معاً على حل هذه المشكلة. وسيكون الجانب الصعب من المهمة على عاتق الهند التعامل مع البنغال الذين يبقون في الهند. وهناك صعوبة أخرى تتمثل في إقناع البنغال أيضاً بأن تعترف أن الهجرة غير الشرعية هي مسألة لا غنى عن معالجتها.

- على الهند وبنغلاديش العمل معاً على التكيف مع التغيرات المناخية للمحافظة على غابة المنغروف في إقليم ساندربانز فيها التي تعد أكبر غابات المنغروف في العالم.

لقد زادت مسألة الهجرة غير الشرعية من سوء العلاقات بين الهند وبنغلاديش مراراً وتكراراً. وعلى المجتمع الدولي أن يزيد من الدعم المقدم للاجئين المناخيين وأن يساعدهم في الحصول على صفة الحماية بموجب القانون الدولي.

ساهانا بوز *sahanadona@gmail.com* **أستاذ مساعد في جامعة مانيبال، كارناتاكا، الهند** *http://manipal.edu*

مارس/ آذار ٢٠١٤

إعادة التوطين في القرن الحادي والعشرين

أنطوني أوليفر سميث وأليكس ديشيربينين

تمخضت أوجه القصور في آليات تخطيط مشروعات إعادة التوطين والانتقال القسرية وإعدادها وتنفيذها عن إخفاقات أكثر بكثير مما حققته من نجاحات.وبالفعل، فمن المشكوك فيه ما إذا كان إعادة التوطين على النحو الذي يُجرى عليه الآن يمكن تصنيفه على أنه شكل من أشكال الحماية أم لا.

مع توقع احتمالية زيادة رحلات إعادة التوطين القسري في هذا القرن الواحد والعشرين، طالب بعض المهتمين بضرورة إيلاء اهتمام أكبر بإجراءات إعادة التوطين المنظمة أو برامج الانتقال المدروسة بوصفها نوعاً من الاستجابات المحتملة. وبالنظر إلى الجانب المشرق، تُمثل برامج الانتقال آلية من آليات الحماية للمجتمعات المستضعفة التي قد لا تحصل على أي مساعدات أو دعم خلافه. أما من الناحية السلبية، فسجلت برامج إعادة التوطين المرتبطة بالبنى التحتية الكبيرة ومشاريع التنمية حافل بالإخفاقات. وينتزع منا واقع نتائج رحلات التهجير وإعادة التوطين جراء الكوارث أي بادرة أمل تتراءى لنا.

وثمة تفسيران واسعان وراء عدم نجاح برامج إعادة التوطين حتى الآن. ويكمن السبب الأول في نقص المُدخلات المناسبة، مثل: الأطر والسياسات القانونية، والتمويل، والعناية أثناء التنفيذ. ويعود السبب الثاني لحقيقة أن عملية إعادة التوطين تنشأ من تفاعل معقد بين عوامل ثقافية واجتماعية وبيئية واقتصادية ومؤسسية وسياسية كثيرة على نحو يصعب توقعه ويعيق عن إمكانية وضع منهجية تخطيط مناسبة وفعّالة. وهذا بالطبع يعطي مساحة كبيرة للمُعاد توطينهم لتولي قدر كبير من زمام أمور العملية.[1]

تتطلب المشاريع الرسمية لإعادة التوطين والانتقال القسري بسبب برامج التنمية توفر مُدخلات مادية مناسبة في المقام الأول، وبما أن التعديلات على خطط إعادة التوطين تُجرى من خلال مراحل متعددة وعلى مدار مدد زمنية طويلة، تجد المجتمعات المُعاد توطينها نفسها مجبرة في نهاية المطاف على نقل الموارد الاجتماعية والثقافية معها سعياً منها لإعادة تأسيس جماعات اجتماعية ومجتمعات يمكن العيش فيها ولاستعادة المستويات المناسبة من الحياة المادية والثقافية.

وتُستخدم السلطات المسؤولة منهجيات إعادة التوطين في إطار محاولات الإنعاش في أوضاع الكوارث لقرون. وفي بعض المواقف، ستُجبر الكوارث والاضطرابات البيئية الأخرى الناس على الهجرة أفراداً وعائلات، وهو ما يُشابه حالات اللاجئين السياسيين، باذلين في ذلك جهود مجتمعية ضعيفة لإعادة توطينهم. ومع ذلك، ففي أوضاع أخرى، اتخذت إجراءات إعادة التوطين المجتمعية في حالات المتضررين من الكوارث ضمن مشاريع اشتملت على عمليات تخطيط، ولكن هذا الأمر لم يكن يحدث عادة إلا عند انقطاع جميع سبل التقليل من وطأة المخاطر. إلا أن النجاح نادراً ما كان حليف مثل هذه الجهود.

وجرت العادة أن نجد المُعاد توطينهم في أعقاب الكوارث يهجرون مخيماتهم الجديدة ويعودون إلى مواقع منازلهم السابقة بسبب مجموعة واسعة من الدوافع البيئية والاقتصادية والاجتماعية والنفسية. ويرجع جزء من اللوم على هذه الإخفاقات إلى سوء تصميم مشروع إعادة التوطين نفسه وبناؤه وتنفيذه وتسليمه، وتنشأ هذه المشاكل عموماً من غياب التشاور مع المتضررين ونقص مشاركتهم في هذه الإجراءات. ويأتي هذا النقص عموماً من استخفاف صانعي القرار السياسي وواضعي الخطط بالمعرفة والثقافة المحلية.

وفهم الدور الذي تقوم به العمليات المؤسسية الاجتماعية، مثل: آليات الحكم أو الشبكات الاجتماعية، في استراتيجيات المُعاد توطينهم للتأقلم أمر مهم للتعرف على الطبيعة الاجتماعية الثقافية الخاصة بمخاطر الحرمان مما سيساعد على تفسير سبب أن يُسفر التهجير وإعادة التوطين عادة عن حرمان كبير للأسر المتضررة. ويتشارك من ينتقلون فراراً من الاضطهاد أو الموت أو من يُهجرون بفعل الكوارث أو جراء مشاريع التنمية كثير من التحديات المشابهة وقد يتخذون استجابات مماثلة على المدى البعيد تجاه المتضررين من تلك الأحداث.

ويُعرف جلياً كل من الجنس والعمر والطبقة والعرق بوصفها علامات الاستضعاف الرئيسية. وكثيراً ما ترتبط أشكال الاستضعاف النظامية والتعرض للكوارث والنتائج المأسوية بمشاكل التنمية التي لم تُحل بعد. وبما أنه على برامج إعادة التوطين التركيز على وضع حلول دائمة، فلضمان تحقيق نتائج ناجحة لبرامج إعادة التوطين، على المعنيين التعامل مع مشاريع إعادة التوطين بوصفها مشاريع تنموية.

المبادئ التوجيهية القائمة والناشئة

في السنوات الأخيرة، سعت كل من المبادئ التوجيهية العملية لحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية[٢] التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والسكان المعرضون لمخاطر الكوارث: دليل إعادة التوطين الذي وضعه البنك الدولي، وإجراءات وقائية لإعادة توطين السكان المعرضين لمخاطر الكوارث: تجارب من أمريكا اللاتينية[٣] في معالجة قضايا إعادة التوطين المرتبطة بالكوارث من منطلق حقوق الإنسان والمبادئ التوجيهية للممارسات الجيدة.

وتتبع المبادئ التوجيهية التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات منهجاً يراعي حقوق الإنسان ويهدف للمساعدة على حماية السكان المهددين بمخاطر الكوارث أو المتضررين بها فعلياً ويُقصد بها استكمال المبادئ التوجيهية القائمة المعنية بالمعايير الإنسانية في أوقات الكوارث. والمبادئ التوجيهية مُنظمة في صورة مجموعات مواضيعية على هيئة مراحل زمنية للكوارث: حماية الحياة، وحماية الحقوق المرتبطة بالغذاء والصحة، الخ، وحماية الحقوق المرتبطة بالمسكن وسُبل العيش، وحماية الحقوق المرتبطة بحرية التنقل وحرية اعتناق الدين. وتسلط المبادئ التوجيهية أيضاً الضوء على المناطق التي تكون فيها الحقوق مُهددة بفعل عمليات إعادة التوطين. ومع ذلك، فهي لا تطرح مجموعة من الإجراءات أو المبادئ التوجيهية أو الممارسات الجيدة التي يجب إتباعها في عمليات إعادة التوطين لضمان حماية هذه الحقوق في عملية إعادة التوطين وبموجبها حيث جرت العادة أن تكون هذه العملية سبباً في انتهاكها. ومع أنها غير مُعترف بها رسمياً بوصفها مبادئ توجيهية في حد ذاتها، إلا أن مجلدات البنك الدولي جنباً إلى جنب مع مرجع إعادة التوطين القسري[٤] الذي وضعه يشكلون مصدراً رئيسياً لمعرفة آليات تنفيذ عمليات إعادة التوطين.

المنظمة الدولية للهجرة/ لوغان أباسي

هايتيون يخوضون الشوارع المغمورة بالمياه في غونايفز إثر الفيضان العارم الذي تسبب به إعصار هانا، 2008

ومازال ينقصنا اتفاقيات أو معاهدات عالمية ملزمة تضمن حقوق من هُجِّروا جراء أسباب، مثل: تغير المناخ أو الاضطرابات البيئية أو الكوارث أو مشاريع التنمية. ومع وجود مناصرين لبناء هيكل حكم عالمي جديد لتوفير الحماية ودعم عمليات إعادة التوطين الطوعية للنازحين جراء التغيرات المفاجئة أو التدريجية في بيئتهم الطبيعية بسبب ارتفاع مستوى البحر والأحداث الجوية العنيفة والجفاف وندرة المياه، إلا أنهم لا يتعاملون بمنظور خاص مع عمليات إعادة التوطين.

الدروس العامة المُستفادة من دراسات إعادة التوطين والانتقال القسري بسبب برامج التنمية أن على المعنيين النظر إلى برامج إعادة التوطين بوصفها الملاذ الأخير، وأنه يجب تمويلها على نحو مناسب، وأن تكون جيدة التخطيط قبل البدء في تنفيذها، وأن تشتمل على عاملين مدربين يتحركون بموجب خطوط سلطة واضحة، وأن تتضمن أنشطة مدرة للدخل وأرض متاحة ومساكن مناسبة، وأن تراعي حقوق المجتمعات المحلية المتضررة.[٥] واستناداً إلى هذه المبادئ، توصي إليزابيث فيريس أيضاً بأهمية اتخاذ إجراءات استشارية لوضع مبادئ خاصة ومبادئ توجيهية مُحددة ذات نفع لجميع أصحاب المصلحة، بما فيهم الأفراد المتضررين والجهات الفاعلة المعنية بالتنمية والجوانب الإنسانية والحكومات التي قد تكون مُجبرة على إجراء عمليات إعادة التوطين بوصفها نوعاً من آليات التأقلم مع تغير المناخ.[٦]

لا توجد اتفاقية حتى الآن بشأن المبادئ التوجيهية لإجراء عمليات إعادة توطين توقعية أو وقائية (أي، عمليات إعادة توطين قبل وضوع الآثار الخطيرة) ولا حتى تحديداً للمعايير التي يجب أن تسير عليها عملية إعادة التوطين. ويُصعب غياب تعريف دولي مقبول لعدم توفر المساكن في مكان ما واحتمال أن مثل هذا الأوضاع جاءت نتيجة عوامل متعددة صعبّت

من إمكانية تحديد كل من الأسباب والمسؤولية. وعلاوة على ذلك، لا يتضح ما إذا كان على المقيمين في المناطق المعرضة للمخاطر الانتقال سلفاً تحسباً لوقوع أي آثار محتملة ، في ظل عدم المعرفة القاطعة بالمدة الزمنية اللازمة لآليات التأقلم المحتملة ومدى حجمها أو إمكانية نجاحها، أم أن عليهم الانتظار حتى تحدث كارثة كبيرة. وفي هذه الحالات، على المعنيين التوفيق بين أخلاقيات السياسات التي تنقل الناس من المناطق شديدة الخطر مع احتمالية أنها ستقوض الحريات التاريخية والأنماط الثقافية الراسخة للعيش في المخيمات والانتقال وسُبل العيش.

ويُشير خطر أن الأراضي التي يُجرى إخلاؤها قد تكون مناسبة للمكاسب المالية أو أن عمليات إعادة التوطين قد تُستخدم بوصفها أداة ضد المهمشين سياسياً إلى أهمية المعايير والمبادئ التوجيهية خشية أن تُسفر عمليات إعادة التوطين التوقعية إلى عدد غير معروف من النتائج غير الحميدة. ولكن حتى في أحسن الظروف، يصعب حشد الإرادة السياسية أو الموارد اللازمة في ظل عدم وجود كارثة جسيمة، وقد يعزف السكان أيضاً عن ترك المنطقة حتى وإن كانت احتمالية حدوث الكوارث مرتفعة.

الخاتمة

لا يُتوقع من الدول التقليدية التي اعتادت على استضافة اللاجئين فتح أذرعها للأعداد الكبيرة المحتملة من المُهجرين جراء الاضطرابات البيئية أو ممن يُطلق عليهم لاجئون بسبب تغير المناخ.[٧] ونظراً للمستويات المتوقعة لرحلات التهجير المرتبطة بتغير المناخ، تُصبح مسألة توفر الأرض المناسبة لإعادة التوطين قضية حيوية في كل من السياقات الحضرية والريفية. وعلى المعنيين اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنح حق الملكية وسندات ملكية قانونية واضحة - عرفية ورسمية - إضافة إلى أهمية وضع الآليات والإجراءات القانونية المناسبة.

ولا يجب أن نغفل التمويل بوصفه قضية محورية أيضاً. فالأطر المعيارية لحماية الأرواح البشرية وضمان تحقيق حقوق الإنسان أيضاً المعيار الذهبي. ومع ذلك، تمتلك حكومات معظم الدول النامية، التي تعد عرضة لأبرز آثار تغير المناخ، أقل الموارد اللازمة للاستعداد ولتنفيذ هذه الأطر. بينما تعزف الدول المتقدمة عن تحمل تكاليف عمليات إعادة التوطين، بالرغم من أنها كانت مسؤولة عن الإنبعاثات التي سببت هذه العمليات في الماضي، ومن طرح نقاشات بشأن "الخسائر والأضرار" ضمن اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ التي فتحت بدورها نقاشات بشأن إمكانية التعويض عن الأضرار الناتجة عن تغير المناخ جراء الإنبعاثات التي تسببت فيها الدول المتقدمة وقد تشتمل هذه التعويضات على عمليات إعادة توطين وطنية أو دولية.

ومن العناصر الرئيسية على طريق الإصلاح في ممارسات إعادة التوطين إدراك أهمية رؤية المُهجرين بوصفهم عوامل اجتماعية فاعلة لهم آراؤهم بشأن الحقوق والاستحقاقات التي يجب مراعاتها عند إجراء أي عمليات تهجير وعند تخطيط مشاريع إعادة التوطين وتنفيذها. وهكذا، فإعادة التوطين عملية اجتماعية معقدة؛ ففي أحسن حالتها يجب أن تكون داعمة لعمليات التأقلم والتكيف ودافعة لازدهارها لتمكين السكان من استعادة وظائف المجتمع المحلي الفعال وتماسكه وإكسابهم اللدونة الكافية للتعامل مع الضغوط البيئية والاجتماعية. والأمر المحوري في هذه المهام قضايا الحقوق والفقر والاستضعاف والأشكال الأخرى من التهميش الاجتماعي المرتبطة في حد ذاتها بالتهجير. ومع ذلك، اعتاد واضعو الخطط على النظر إلى ثقافة المُهجرين على أنها عقبة في طريق النجاح بدلاً من اعتبارها مصدراً يستمدون منه أفكارهم.

أنطوني أوليفر سميث *aros@ufl.edu* أستاذ فخري في قسم الأنثروبولوجيا في جامعة فلوريدا. وأليكس ديشيربينين *adesherbinin@ciesin.columbia.edu* باحث أوَّل مشارك في مركز الشبكة الدولية لمعلومات علوم الأرض، وحدة معهد الأرض بجامعة كولومبيا. *http://ciesin.org/*

١. دي ويت سي. (2006) "المخاطر والتعقيد والمبادرات المحلية الكامنة في نتائج برامج إعادة التوطين القسري"
(Risk, Complexity and Local Initiative in Involuntary Resettlement Outcomes)،
سي دي ويت (محرر). على طريق تحسين نتائج مشاريع إعادة التوطين القسري بسبب برامج التنمية.
(*Towards Improving Outcomes in Development Induced Involuntary Resettlement Projects*)
برغحان بوكس.

٢. www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf

٣. http://tinyurl.com/WB-PreventiveResettlement

٤. http://tinyurl.com/Involuntary-Resettlement-WB

٥. www.brookings.edu/research/papers/2012/08/protection-climate-change-ferris
.سيرنيا وآخرون (2011). الاستعداد لعمليات إعادة التوطين المرتبطة بتغير المناخ. *Science*, 28 أكتوبر/تشرين الأول 2011, المجلد 334: 456-457
www.sciencemag.org/content/334/6055/456.citation

٦. فيريس، إ. (2012) الحماية وعمليات الانتقال المدروسة في أوضاع تغير المناخ. مجموعة أبحاث سياسة الحماية والسياسة القانونية التي أجرتها مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين. www.refworld.org/docid/5023774e2.html
(Protection and Planned Relocations in the Context of Climate Change)

٧. لا يوافق الكاتبان على استخدام مصطلح "لاجئ بسبب تغير المناخ" ولكنهما يدركان أنه جزء من سياق تغير المناخ.

المراهقة وأزمة الغذاء والهجرة

جانيس ريدسديل

يواجه المراهقون الذين يهاجرون بسبب أزمة الغذاء مخاطر مختلفة.وعلى المعنيين الحول دون حدوث هذه الظاهرة والاستجابة لها.

في الأزمات المرتبطة بالجفاف وما ينتج عنه من نقص في الغذاء، يكون محور اهتمام الجهات الفاعلة المعنية بالطفولة والأطفال الأصغر سناً، ولاسيما مشاكل انتشار أمراض سوء التغذية وارتفاع معدل وفيات الأطفال والأعداد الكبيرة للمتسربين من التعليم في المدارس الابتدائية. ولكن هذه الجهات لا تولي سوى قدراً ضئيلاً من الاهتمام للأطفال الأكبر سناً، وخاصة لدوافع العمل والهجرة

منظمة الطفولة العربية/ نوفا هلمانون

النيجر

والعنف التي تتأثر بها هذه الطائفة العمرية. فالأطفال في سن المراهقة، الذين تتراوح أعمارهم بين ١٠ - ١٨ عاماً، أكثر عرضة لخطر الانفصال عن عائلاتهم والتعرض للعنف والاستغلال والإساءة التي عادة ما تتصل بالهجرة من المناطق المتضررة سعياً للبحث عن عمل. ومع ذلك، فبالرغم من هذه الحقائق، يغفل المعنيون هذه الآثار ولا يتخذون الإجراءات الخاصة اللازمة للوصول إلى الأطفال في سن المراهقة.

ولمعرفة مزيد من المعلومات عن تجارب الأطفال في سن المراهقة والمتضررين بفعل أزمة الغذاء، أجرت منظمة بلان انترناشيونال في غرب أفريقيا مؤخراً بحثاً بشأن آثار أزمة الغذاء على حماية الفتيات والفتيان في سن المراهقة في بوركينا فاسو والنيجر.[١]

ومن أبرز النتائج التي خلص إليها هذا البحث الضغوط المفروضة على المراهقين، وخاصة الفتيان، للهجرة أو السفر سعياً لإيجاد عمل. فالعائلات المتضررة بسبب أزمة الغذاء والمعتمدة غالباً على الزراعة للحصول على الغذاء والدخل تجد نفسها مجبرة على إيجاد موارد بديلة للدخل عندما يخفقون في تحقيق ما يرمون إليه في موسم الحصاد. وهكذا، جرت العادة على استدعاء المراهقين لدعم عائلاتهم في أوقات الأزمات. ففي بوركينا فاسو، عُرف أن نحو ٨١٪ من الفتيان و٥٨٪ من الفتيات مجبرون على العمل جراء أزمة الغذاء في حين أن النسبة كانت نحو ٧٥٪ من الفتيان و٤٢٪ من الفتيات فقط قبل حدوث أزمة الغذاء. أما في النيجر، فكانت نسبة المراهقين العاملين أثناء وقت الأزمة مضاعفة في مقابل المستويات قبل الأزمة؛ حيث ارتفعت من ٣١٪ إلى ٦٠٪. وعلاوة على ذلك، فقبل حدوث أزمة الغذاء كان كثير من الأطفال يعملون في الزراعة بالقرب من منازلهم، أما مع بداية الأزمة، اضطرت العائلات إلى إرسال المراهقين خارج مجتمعاتهم المحلية لإيجاد عمل مدفوع الأجر.

وفي بوركينا فاسو، أبلغ أن نحو ١٧٪ من الفتيان في سن المراهقة و١٠٪ من الفتيات في سن المراهقة أجبروا على الانتقال جراء أزمة الغذاء. وفي كلتا الدولتين، انتقل الفتيان في سن المراهقة إلى المدن الكبيرة وأحياناً خارج البلاد سعياً للعمل بوصفهم عمالاً في الأشغال اليدوية أو باعة متجولين. وبحث الفتيان أيضاً عن عمل في مواقع التعدين. ولا يتطلب بالضرورة العمل في موقع التعدين من الأطفال الهجرة ولكنه يستلزم السفر ذهاباً وإياباً على نحو دوري وأحياناً يقضي بعض الفتيان على نحو خاص الليالي في مواقع التعدين. وتزداد احتمالية بقاء الفتيات داخل مجتمعاتهن المحلية ليتحملن عبء جزء كبير من الأعمال المحلية دون أجر، مثل: جمع الطعام أو رعاية الأطفال الصغار.

وتأتي الهجرة والانتقال بحثاً عن العمل جنباً إلى جنب مع التعرض أيضاً للعنف لأن المراهقين ينتقلون دون مصاحبة البالغين لحمايتهم. ففي بوركينا فاسو، أبلغ نحو ٢٦٪ من الفتيان في سن المراهقة الذين عقدت معهم مقابلات، مقارنة بنحو ٢٪ من الفتيات، على أنهم كانوا ضحايا للعنف مرة واحدة على الأقل جراء أزمة الغذاء. وفي المناقشات، وجد أن هذا الأمر يرتبط في المقام الأول بالتعرض للعنف في مواقع التعدين حيث يُحتمل أن يُهاجم المراهقين من قبل عمال المناجم الكبار الذين يسعون لسرقة ما يحصلون عليه. وإضافة إلى التعرض للعنف، يكون العمل في حد ذاته غالباً خطيراً وصعباً. ومع أنه لم يكن حاضراً أثناء إجراء الدراسة إلا عدد قليل من الأطفال العاملين في المدن أو خارج البلاد، فروايات أبائهم وأقرانهم كانت أرضاً خصبة للدراسات التي

خلصت إلى زيادة احتمالية تعرض هؤلاء الأطفال أيضاً للعنف والاستغلال.[٢]

وعادة ما يغمر هؤلاء الأطفال الشعور بالتهميش. فقد عُرف أن الأطفال الذين انتقلوا إلى البلدان والمدن أو خارج البلاد يواجهون صعوبات كبيرة، فهم عادة ما يعملون على نحو غير قانوني في الدول والمدن ذات الثقافات والقيم المغايرة للمكان الذي جاءوا منه مما يعرضهم للعنف والتحرش والاستغلال. ولم يبد المراهقون ومجتمعاتهم المحلية أيضاً في هذه الدراسة المسحية أنهم على وعي بأي مبادرات قدمت في مجتمعاتهم أو في المناطق التي توجهوا إليها تهدف إلى منع العنف الناتج عن أزمة الغذاء والاستجابة له.

وبالطبع، أسفرت زيادة عدد الأطفال العاملين إلى نقص عدد الأطفال المنتظمين في المدارس. ومع ذلك، فمساهمات المراهقين في أوقات الأزمة شديدة الأهمية وضرورية لإبقاء العائلات على قيد الحياة. ولم يُسهب المراهقون أنفسهم كثيراً بشأن مستقبلهم أو أوضاعهم أو المشاكل التي يواجهونها ولكن بدا عليهم تقبل تحمل مسؤوليات إضافية كجزء من النظام الطبيعي في الحياة. وعموماً، لم يظهر أن دور المراهقين بوصفهم معيلين جاء قسراً على يد البالغين. وللاستشهاد على ذلك، قالت فتاة في سن المراهقة ببساطة: "ندرك أنه لن يوجد شيء لنأكله إن لم نعمل".

وعلى نحو مثير للاهتمام، منحت حقيقة أن أزمة الغذاء دفعت كثيراً من المراهقين لتولي أدواراً جديدة في عائلاتهم بوصفهم معيلين في بعض الحالات هؤلاء المراهقين شأناً كبيراً في عائلاتهم ومجتمعاتهم عند صناعة القرارات؛ فقد كانت بداية أزمة الغذاء عند كثير من الفتيات والفتيان بمثابة نهاية مفاجئة لطفولتهم. وتعد الضغوط على المراهقين كبيرة ولها عواقب سلبية على نموهم البدني والنفسي، فقد أعرب كثير من الفتيان والفتيات الذين أجريت معهم مقابلات أثناء إجراء الدراسة عن شعورهم باليأس والمشقة جراء واقع ما يجابهونه ببساطة من فقر مدقع وجوع شديد. وظهر الجانب المظلم للمسؤوليات الجديدة الملقاة على عاتق المراهقين أيضاً في ازدياد السلوكيات المحفوفة بالمخاطر لديهم، وخاصة عند تعرضهم للبغاء والمخدرات.

شح الاستجابات

بالرغم من الآثار الكبيرة والخاصة الناتجة عن أزمة الغذاء على المراهقين، لا يوجد سوى برامج قليلة، إن وجدت، مخصصة للاستجابة لاحتياجاتهم. ولم تُسفر مشاركة المراهقين في برامج المساعدة الإنسانية الموضوعة للبالغين أيضاً عن أي استجابة واقعية لاحتياجاتهم الخاصة. فضلاً عن أن برامج الغذاء مقابل العمل والنقد لقاء العمل في المناطق التي أجريت عليها هذه الدراسة كانت ذات تأثير محدود أيضاً في منع الهجرة في سن المراهقة. وعلى وجه الخصوص، بما أنه لا يُسمح للمراهقين دون سن ١٦ عاماً بالمشاركة في هذه المشاريع، كانت الهجرة للعمل واحدة من الاستراتيجيات الوحيدة المتاحة لهم لزيادة دخول عائلاتهم.

وعادة ما تدور النقاشات بشأن أزمة الغذاء في العالم الإنساني في هذه الأيام حول مفهوم اللدونة. ومع ذلك، لا تُخصص إلا مساحة ضئيلة لقضايا الهجرة والحماية والتعليم. وعلاوة على ذلك، لم توظف الاستجابات الإنسانية لأزمة الغذاء التي تحل ببطء على البلاد في الحول دون حدوث القضايا التي تضر بالمراهقين والاستجابة لها، مثل: الضغوط على المراهقين للهجرة خارج مجتمعاتهم المحلية للبحث عن عمل. وإضافة إلى الآثار السلبية على الأطفال من الناحية الفردية بتعرضهم للعنف وعواقب ذلك على صحتهم ونموهم العقلي والجسدي، ثمة آثار طويلة الأجل على المجتمعات المحلية ذاتها في المناطق المحتمل تعرضها لأزمة الغذاء. فالضغوط المفروضة على المراهقين لتولي الأعمال التي لا تحتاج لمهارات عالية بوصفها إستراتيجية تأقلم قصيرة المدة توقع المجتمعات المحلية في شرك شائك من الفقر لأن الأطفال يعجزون عن استكمال تعليمهم الأساسي أو الحصول على فرص للتوظيف في الأعمال التي تتطلب مهارة لأدائها.

وعلى الجهود المستقبلية المبذولة لتأسيس اللدونة في المناطق المعرضة لأزمة الغذاء مراعاة المبادرات التي لا تهدف إلى تقليل ظروف الاستضعاف المحيطة بسُبل العيش عيش السكان وحسب، ولكن الداعمة بفاعلية أيضاً للمراهقين بوصفهم الفاعلين الأساسيين في عائلاتهم ومجتمعاتهم المحلية في أوقات الأزمات. فعلى سبيل المثال، دعم الأطفال في سن المراهقة لتنمية مهاراتهم من خلال مزاولة أنشطة مدرة لدخول متنوعة، مثل: تربية الدواجن أو زراعة الخضروات، وأداؤها جنباً إلى جنب مع الذهاب للمدرسة، لن يُشجع الآباء على إرسال أطفالهم إلى المدارس وحسب ولكنه يُقلل أيضاً من الضغوط الواقعة على الأطفال للهجرة بحثاً عن عمل.

جانيس ريدسديل *Janis.Ridsdel@plan-international.org*
متخصصة في مجال حماية الأطفال في حالات الطوارئ في منظمة بلان انترناشيونال. *www.plan-international.org*

١. تألف البحث من متن البحث وتجميع البيانات في 54 مجتمع محلي متضرر من أزمة الغذاء في بوركينا فاسو والنيجر. تقرير غير منشور (يناير/كانون الثاني 2013) بشأن: العيش في خطر مزدوج: الفتيات في سن المراهقة والكوارث (In Double Jeopardy: Adolescent Girls and Disasters)، منظمة بلان انترناشيونال (2013)
http://tinyurl.com/Plan-InDoubleJeopardy2013

٢. دانييلا ريالي (2008)، بعيداً عن المنزل: حماية الأطفال ودعمهم في رحلاتهم (Away from Home: Protecting and Supporting Children on the Move) منظمة Save the Children

العنف الجنائي والتهجير والهجرة في المكسيك

سباستيانالبوجا

يدفع العنف الجنائي المستشري بالناس إلى التحرك بمختلف الطرق، بدءاً بالإكراه المباشر والتهديدات بالاعتداءات الجسدية وانتهاءً بمخاطر تدهور نوعية الحياة وفرص كسب الرزق. وليس لكل شخص ينتقل من مكانه الفرصة ذاتها في الوصول إلى الحماية أو التمتع بحق اللجوء.

تشير المعلومات الحكومية المكسيكية الرسمية إلى أن ٤٧,٠٠٠ شخص قتلوا نتيجة موجة العنف الجنائي الكبيرة التي بدأت عام ٢٠٠٧. أما منظمات المجتمع المدني فتشير في تقديراتها إلى أن الرقم أكبر من ذلك بكثير ويصل إلى ٧٠٠٠٠ شخص في شهر أبريل/نيسان ٢٠١٢. علماً أن تهجير المدنيين كان نتيجةً مباشرة لحرب المخدرات في المكسيك.

لقد بدأت منظمات المجتمع المدنيّ والمؤسسات الأكاديمية ووسائل الإعلام بتوثيق قضايا التهجير القسري وأنماطه الذي نتج عن عنف عصابات المخدرات، سعياً منها لتحليل مختلف أشكال التنقل الإنساني وللتمييز بين الهجرة القسرية عن الهجرة الطوعيّة. وعلى العموم، تبلغ نسبة الأشخاص الذين يغادرون المدن والقرى التي تشهد أحداث العنف ما بين أربعة إلى خمسة أضعاف عدد الأشخاص الذين يغادرون المدن والقرى التي لا تشهد عنفاً والتي تتمتع بظروف اقتصادية واجتماعية مشابهة.

وبالإضافة إلى تهجير المكسيكيين، أصبحت سلامة المهاجرين من دول أمريكا الوسطى والجنوبية نحو الولايات المتحدة الأمريكية من خلال المكسيك عرضةً للتهديد الكبير نتيجة تدهور الأوضاع الأمنية وعنف عصابات المخدرات.وقدر أن ٧٠٠٠٠ مهاجر من أمريكا الوسطى والجنوبية اختفوا منذ عام ٢٠٠٧ عند عبورهم المكسيك.[1]

ومن هنا، يطرح السؤال نفسه: في أي مرحلة يتسبب فيها العنف الجنائي بظهور أزمة إنسانية؟ فحدة العنف وانتشاره في المكسيك يمثل دون أدنى شك تهديداً واسع النطاق للحياة خاصة عندما نعلم أن ما بين ٥٠٠٠٠ إلى ٧٠٠٠٠ شخص قتلوا خلال ست سنوات. ولا شك أن هذا الرقم كبير جداً من ناحية الخسارة البشرية. وبالإضافة إلى ذلك هناك أعمال لاختطاف المهاجرين بطريقة ممنهجة وواسعة النطاق ناهيك عن جرائم القتل الجماعية بحق المهاجرين وذلك ما يمثل تهديداً واسع النطاق على الأرواح والأمن الجسدي كما يمثل أزمة إنسانية. وأخيراً، لقد ارتبط العنف بأمر آخر هو فقدان أسباب كسب الرزق والمعيشة وكل ذلك يدفع الناس إلى الرحيل.

وفي حين ليس من الضروري أن يحدث العنف والتدهور الأمني في سياق النزاع المسلح الداخلي لكي يرقى إلى أزمة إنسانية، فقد تعزز وجود النزاع فكرة أن وضع العنف في المكسيك يرقى بالفعل إلى أزمة إنسانية. وفي واقع الأمر، يتبين من خلال التحليل الأولي للعنف في المكسيك وفق المعايير التي وضعها القانون الإنساني الدولي أن الوضع يستوفي بالفعل معظم عناصر هذه المعايير لوجود النزاع المسلح غير الدولي، مع أن عصابات المخدرات المكسيكية لا تمتلك أجندة سياسية ولا عقيدة.

ما الحماية التي توفرها الأطر القانونية القائمة؟

تقع الأفعال المنتهكة للقانون الجنائي (بما في ذلك السطو والاعتداء والاغتصاب والقتل) في كل مجتمع وتعامل تلك الأفعال غالباً من خلال العدالة العقابية التي تركز على معاقبة الجناة، لكنها في الوقت ذاته تهمل أثر الجريمة على الضحايا وإهمال الضحايا هذا بمن فيهم الذين يهاجرون إثر العنف الجنائي مهم في سياقات العنف الجنائي الشديد كما الحال في المكسيك.

يوجد حالياً إطار الحماية الدولي الذي يتكون من مختلف الصكوك العالمية والإقليمية الملزمة وغير الملزمة لقانون اللجوء وكذلك القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان وكلها توفر التركيز المرغوب به على الحقوق والحاجات ونقاط استضعاف الضحايا بمن فيهم الذين ينتقلون من أماكنهم نتيجة العنف الجنائي أو المتأثرين به. لكنَّ التركيز الذي توليه هيكلية الحماية على التنقل القسري على اعتباره سبباً في التهجير لا يستجيب كفاية للظروف المعقدة لتحرك الأشخاص في سياقات العنف الجنائي.

وتتضمن عملية التعريف الوصفي للأشخاص الذين قد يكونون نازحين في المبادئ الإرشادية المتعلقة بالنزوح

الداخلي أشخاصاً قد يكونون فارين "من أوضاع العنف المعمم" وقد يفهم من الوضع في بعض المناطق في المكسيك على أنه عنف معمم. ووفقاً للمبادئ الإرشادية، لا بد من توافر عنصر الإكراه ليُجرى التعامل مع الأشخاص على أنهم نازحون داخليون لكنَّ الناس في بعض الأوضاع ينتقلون من أماكنهم بعد تدني دخلهم المادي أو بعد انخفاض القدرة على إعاشتهم نتيجة شيوع مناخ العنف والتدهور الأمني. فعلى سبيل المثال، غادر بعض الأشخاص من بلدتهم، سيوداد خواريز، بعد أن أصبحت مؤسساتهم التجارية أقل ربحية أو بعد أن تضاعف التهديد عليها وذلك عندما تسبب العنف والتدهور الأمني إلى وقف تسوق الناس أو الأكل في الجوار حيث توجد تلك المؤسسات وفي هذه الحالات لم يكن الأشخاص قد تعرضوا للإكراه مباشرةً على الرحيل ولكن لم يكن خيارهم في الرحيل حرا مطلقا أيضاً.

لكن إذا ما فسرت المبادئ الإرشادية تفسيراً عريضاً قد تكون مصدرا للفرج للأشخاص في هذا الوضع. فالأشخاص الذين يغادرون مناطقهم سعياً للحصول على مصدر للدخل دون أن يكونوا قد اختاروا ذلك لولا الأثر السلبي للتدهور الأمني والعنف على معائشهم (بمعنى آخر لم يهجروا أماكنهم لمجرد الرغبة في تحسين أوضاعهم الاقتصادية بخيارهم الحر) قد يضمن الحماية على اعتبارهم نازحين على أساس أنهم أكرهوا على الهجرة بسبب مناخ التدهور الأمني.

أما فيما يخص الأشخاص الذين يعبرون الحدود بحثاً عن السلامة والأمن نتيجة العنف الجنائي سواء أكانت هجرتهم نتيجة مباشرةً أم كانت خوفاً من التهديدات فيغطيهم على وجه الخصوص التعريف الأوسع على مصطلح اللاجئ في إعلان قرطاجنة ١٩٨٤ الذي يتضمن الأشخاص الذين يهربون من التهديد الذي يفرضه "العنف المعمم، ...والانتهاك الجسيم لحقوق الإنسان أو الظروف الأخرى التي قوضت النظام العام تقويضاً جسيماً".[٢] ووفقاً لاتفاقية اللاجئين ١٩٥١ تتاح الحماية لكل حالة على حدة إلى الأشخاص الذين يظهرون خوفاً مسوغاً من التعرض للاضطهاد بناءً على واحدة من خمسة أسس تذكرها الاتفاقية.

بيوت هجرها النازحون ونهبتها الجماعات الإجرامية في إلبيرفونير، تشيهواهوا، 2010

وقد تمنح الحماية التكميلية أيضا فرجاً للأشخاص الذين هربوا من العنف الجنائي لكن العتبة التي لا يمكن لتلك الحماية أن تنطبق عليهم إلا إذا تجاوزوها (وفقاً لاتفاقية مناهضة التعذيب، على سبيل المثال) تجعل هذه الحماية أكثر ضيقاً.[٣] ويمكن لطالبي اللجوء أيضاً الاستفادة من الحماية التكميلية وفقاً لاتفاقية حماية جميع الأشخاص من الإخفاء القسري (المادة ١٦) التي تحظر إعادة الأفراد قسراً إلى دولة يواجهون فيها خطر الإخفاء القسري.[٤]

وتوفر صكوك حقوق الإنسان الإقليمية أيضاً طريقاً محتملاً لتوفير الحماية. فتوجيه التأهيل الأوروبي يوفر حظراً مماثلاً للعودة في المادة ٣(هـ) المتعلقة بالحماية التبعية وتنطبق هذه المادة على مواطني البلد الثالثة والأشخاص فاقدي الجنسية الذين لا تنطبق عليهم شروط اللاجئين لكنهم بحاجة إلى الحماية الدولية وأنهم إذا أعيدوا إلى بلدهم الأصلي أو بلد إقامتهم فسوف يتعرضون إلى خطر المعاناة من "الأذى الجسيم " وبمعنى آخر سيتعرضون لعقوبة الإعدام أو للتعذيب أو للمعاملة المحطة بالكرامة الإنسانية أو العقوبة أو" التهديد الخطير والفردي لحياة المدنيّ أو الشخص نتيجة العنف العشوائيّ في أوضاع النزاع المسلح الدوليّ أو الداخلي". وبذلك للدرجة التي يمكن بها النظر إلى الوضع في المكسيك على أنه نزاع داخلي مسلح أثرٌ على مدى تطبيق هذا الشكل من أشكال الفرج.

الحماية في المكسيك واللجوء في الولايات المتحدة الأمريكية

لقد كانت الاستجابة للنزوح الداخلي في المكسيك محدودةً جداً نتيجة غياب الرغبة في الاعتراف بالقضية ومواجهتها مواجهة ممنهجةً.

فالحكومة المكسيكية لم تبدِ اعترافها الكامل بأن عنف العصابات يدفع الناس للهَجرة (مكرهين أم طائعين) وبذلك لم تضع أي آليات للاستجابة للتهجير منذ اندلاع العنف.

وهناك استثناءان لذلك هما مكتب ضحايا الجريمة الذي تأسس بمرسوم رئاسي في سبتمبر/أيلول ٢٠١١ وأنيطت به مهمة مساعدة الأشخاص المتأثرين بالخطف والإخفاء القسري والقتل والابتزاز والاتجار بالبشر، والجهة الثانية هي المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان التي تلقت منذ عام ٢٠١١ شكاوى الأشخاص الذين هجرهم العنف وتعمل حالياً على صياغة بروتوكول لتوجيه عنايتها للنازحين.

ومع أن الحكومة الفدرالية قوية ومهنية فليس لديها نية كبيرة لطلب الدعم من الهيئات الإنسانية الأجنبية متعددة الأطراف، مع أن تدخل تلك الهيئات مطلوب بشدة على المستوى المحلي. فالحكومات الإقليمية التي يحدث العنف فيها فقيرة الموارد ويعمها الفساد وتديرها الجماعات غير القانونية نفسها التي يفترض لتلك الحكومات أن تحاربها. فهي إذن غير قادرة أبداً على توفير الحماية لسكانها المتأثرين بالعنف.

أما استجابة السلطات الأمريكية لطلبات اللجوء المرتبطة بعنف عصابات المخدرات في المكسيك فهي مثال حول دراسة احتمالية توفير الحماية التي يقدمها نظام اللاجئين إلى الأشخاص الفارين من العنف الجنائي عبر الحدود. ولكن تشير إحصاءات طلبات اللجوء الناجحة التي قدمها طالبو اللجوء المكسيكيون على خلفية عنف عصابات المخدرات إضافة إلى التسبيب القانوني الداعم لقرارات المحاكم إلى أن هذا السبيل للحصول على اللجوء محدود جداً من ناحية تقديم الحماية.

لقد رُدَّت غالبية الطعونات التي بلغ عددها ٢٠٣ وذلك نظراً لعدم إثبات الخوف المسوغ من الاضطهاد وقد حاول المستدعون الطاعنون بالأحكام (ومعظمهم في قضايا مطالب اللجوء الدفاعية ممن ينتظرون ترحيلهم من الولايات المتحدة الأمريكية) دون جدوى الدفاع عن وجهة نظرهم على اعتبارهم مجموعة اجتماعية يتعرضون لاضطهاد الجريمة المنظمة.

وكذلك رُفضت القضايا التي ادعى أصحابها خوفهم من العنف المعمم أو عدم استقرارهم في بلادهم على أنها سبب لفرارهم وأسس لطلب لجوئهم فقد قررت المحاكم أن الخوف من ظروف البلاد العامة أو العنف العشوائي لم تمثل أساسا للجوء ما لم يكن هناك استثناء للضحايا على أساس يؤهلهم للحصول على الحماية. في حين كانت القضايا الناجحة تلك التي أبدت أدلةً محددةً(أسماء أفراد العصابة أو الشرطة أو تقارير المستشفى أو محاضر الشرطة وإفادات الشهود). كما أن تلك القضايا يمكن أن تثبت سبب الاضطهاد المسوغ (أي من سوف يؤذيهم).

الخلاصات

هناك سمة مميزة للبيئات التي ينتشر فيها العنف الجنائي وهي أنها تدفع الناس للهجرة بطرق مختلفة بدءاً بالإكراه المباشر والتهديدات الجسدية إلى تقويض

البيئة العامة ونوعية الحياة وتضاؤل فرص كسب الرزق. ويسبب العنف الجنائي تنقلاً إنسانياً ويؤثر عليه في المكسيك وينتج عنه وعن حدته وانتشاره أزمة إنسانية. ومن هنا لا بد من إحداث تغيير جذري في استجابات الدول المعنية والمجتمع الدولي من معاقبة الجناة أو هزمهم إلى إعطاء الوزن الكامل للضحايا بمن فيهم المهاجرين.

ويوفر إطار الحماية الدولي الحالي تركيزاً على حاجات الناس واستضعافاتهم عند تنقلهم نتيجة العنف الجنائي. ومن خلال التفسيرات الجديدة للمعايير القانونية الحالية قد يتمكن الأشخاص الذين لا تنطبق عليهم الفئات القانونية الحالية من العثور على الحماية في التفسير الواسع للمبادئ الإرشادية قد يتضمن النازحين الذين يهجّرون دون تعرضهم للإكراه المباشر لكنهم أيضاً لم يغادروا بلداتهم بحريتهم المطلقة. وبالمثل، قد توفر التفسيرات المبدعة لأسس منح اللجوء في اتفاقية اللاجئين حلاً بالنسبة للأشخاص المعرضين لتلك الأوضاع.

لكن تفسير الأطر الحالية حتى لو منحالحماية ، من حيث المبدأ، يبقى بحاجة إلى التطبيق العملي الذي يمثل التحدي الأكبر. وبغياب استجابة الدول للأشخاص المهجرين نتيجة العنف في المكسيك ينبغي للهيئات الإنسانية أن تشارك في حماية الأشخاص المتأثرين بالعنف والمهجرين بسببه. لكن أوضاع التدهور الأمني الناتجة عن العنف الجنائي غالباً ما تقع خارج تفويضات الهيئات الإنسانية ورسالتها وبياناتها.فمن بين الهيئات الدولية الموجودة حالياً في المكسيك لم تحدد أي هيئة حتى الآن برامج للاستجابة لآثار العنف الجنائي على المجتمعات المحلية. وإلى هذا التاريخ، لم تسعى الحكومة المكسيكية إلى التعاون مع الهيئات الدولية بما يتعلق مع عنف عصابات المخدرات، لأنها إذا فعلت ذلك فستكون قد اعترفت أن البلاد تواجه أزمة إنسانية أو أنها على شفير نزاع مسلح.

سباستيانالبوجا *sebastian.albuja@nrc.ch* رئيس قسم أفريقيا والقارتين الأمريكيتين في المجلس النرويجي للاجئين مركز رصد النزوح الداخلي. *www.internal-displacement.org*

١. شيرمان، سي. أمهات أمريكا الوسطى يبحثن عن المهاجرين المفقودين، أسوشيتد برس، 2012.
http://bigstory.ap.org/article/central-american-mothers-look-missing-migrants
٢. www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html
٣. www.hrweb.org/legal/cat.html
مصطلح التعذيب وفقاً لتعريف اتفاقية مناهضة التعريف يتضمن شرطاً عاماً ويعني ذلك أنّ اعتبار الفعل تعذيباً يتطلب أن يكون قد ارتكبه موظف عمومي أو برضاه.
٤. للإشارة على وجه التحديد إلى طالبي وضع اللجوء المكسيكيين في الولايات المتحدة الأمريكية يلاحَظ أن الولايات المتحدة الأمريكية ليست دولة عضو في اتفاقية حماية جميع الأشخاص من الإخفاء القسري.
الاتفاقية متاحة على الإنترنت على الرابط التالي:
www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/ConventionCED.aspx

طالبو اللجوء السياسي المكسيكيون

ليتيشيا كالديرون تشيليوس

أثار النزاع العسكري ضد عصابات المخدرات في المكسيك الذي بدأ في ٢٠٠٨ زيادة غير مسبوقة في انتهاكات حقوق الإنسان ضد السكان الذين وجدوا أنفسهم عالقين بين مطرقة المجرمين وسندان القوات المسلحة والشرطة. وأدى ذلك بدوره إلى رحلات تهجير جماعي لنجد أن نحو ٢٣٠٠٠٠ فرد غادروا المنطقة الحدودية بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١٠ وهُجر نحو ٢٠٠٠٠ أسرة. حتى إنَّ بعض أولئك النازحين جاءوا من أماكن مختلفة في المكسيك وعادوا إلى منازلهم الأصلية إثر ذلك النزاع.

ومعظم حالات ما يُقدر بنحو ١٢٤٠٠٠ من أولئك النازحين أو أكثر، الذين قرروا الانتقال عبر الحدود للعيش في ولاية تكساس بالولايات المتحدة الأمريكية، لم يكن لديهم النية للهجرة إلى الولايات المتحدة قبل وقوع ذلك النوع من العنف ولكنّ الخوف أجبرهم على الفرار إلى هناك.

وعادة ما يُثير عبور الحدود قضايا قانونية لا يضعها طالبوا اللجوء المؤقت في حسبانهم. وتكمن أهمية ذلك في ضوء المناقشات الساخنة الحالية في المكسيك بشأن النزوح الداخلي الناتج عن العنف في البلاد. ولا يُعد عبور الحدود خياراً مدروساً ولكنه خياراً عملياً يعتمد على القرب الجغرافي. إلا أن ذلك العبور يتسبب ببساطة في اختفاء هؤلاء المُهجرين من إحصاءات النازحين داخلياً ويجعلهم يبدون وكأنهم انضموا لملايين المكسيكيين الذين هُجروا على مدى عقود كثيرة بفعل الفقر والانفلات الأمني. وبهذا، يُقلل من شأن مشكلة التهجير القسري ويُحيِّدها.

وفي عام ٢٠٠٩، طلب نحو ٢٥٤ مكسيكي اللجوء إلى الولايات المتحدة. وزاد عددهم في ٢٠١٠ إلى ٢٩٧٣ طالب لجوء وفي ٢٠١١ إلى ٦١٣٣ طالب لجوء، إلا أن السلطات لم تمنح سوى ١٠٤ منهم فقط حق اللجوء، أي نحو ٢٪ من إجمالي الطلبات.

وفي منتصف ٢٠١٢، تشكلت جماعة في الولايات المتحدة تطلق على نفسها "المكسيكيون في المنفى". فقد قرر نحو ١٦٠ مكسيكياً، إثر فرارهم من الاغتيالات والقهر وحالات الاختفاء والخوف، بدلاً من البقاء في عزلة ومحاولة التواري عن الأنظار، أن السعي العلني والواضح للجوء السياسي على أساس أن قضاياهم ذات بعد سياسي إستراتيجية أفضل. وهكذا، فالتكاتف معاً استجابة لوضع ذي خطورة مماثلة يمنح الناس القوة والثقة ويزودهم بالدعم العاطفي والاجتماعي إضافة إلى الدعم القانوني والسياسي فوق كل شيء.

وتمكن جماعة "المكسيكيون في المنفى" أعضاءها من تجاوز المطالبات الشخصية بالحصول على العدالة الدولية في حالتهم اعترافاً بالفرق بين الهجرة جراء الخوف والسعي لطلب اللجوء السياسي.

ليتيشيا كالديرون تشيليوس
lcalderon@mora.edu.mx معلم/باحث في معهد مورا، المكسيك. *www.institutomora.edu.mx*

المكسيك: من المبادئ الإرشادية إلى المسؤوليات الوطنية تجاه حقوق النازحين

فيرناندو باتيستا جيمينيز

تحتاج الحكومة المكسيكية حقائق وأرقام بشأن النزوح الداخلي لتتمكن من حشد المؤسسات الوطنية لتصميم الاستجابات الملائمة.

في ٣ أغسطس/آب ٢٠١٣، سافرت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان إلى بلدية تلاكوتيبيك حيث أشارت المعلومات التي قدمتها السلطات المحلية إلى نزوح قرابة ٧٠٠ شخص من مختلف المجتمعات خوفاً من العنف المتصاعد للجريمة المنظمة.

وفي هذه الحالة ومثل حالات أخرى وثقتها اللجنة الوطنية، عندما يُجبر الناس على هجر منطقة أو بلدة أو مكان إقامة ما فهذا يعني بدء رحلة خطرة متعبة وفقدان رأس المال والوقوع في براثن الفقر وكل ذلك في إطار مستقبل مجهول. ومع ذلك، يمكن أن يكون النزوح مصدراً للأمل أيضاً أثناء البحث عن الحماية والأمن للفرد، بل قد يكون النزوح وسيلة استباقية للحيلولة دون العواقب الأسوأ.

وفي المكسيك، وثّقت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان حالات من النزوح الناتج عن النزاعات ضمن المجتمعات المحلية والكوارث الطبيعية والعنف، كما وثّقت موجات نزوح محتملة نتجت عن المشروعات الإنمائية الكبيرة التي لم تُحترم بشأنها مبادئ استشارة المجتمعات التي يُنوى إنشاء تلك المشروعات فيها.

ويواجه النَّازحون مباشرة فور نزوحهم حاجة الحصول على المأوى والسكن وماء الشرب والغذاء بالإضافة إلى ضمانات السلامة الجسدية لهم ولأسرهم والتمتع بالنظافة الأساسية وخدمات الرعاية الطبية والنفسية. وفي كثير من الأحيان، بما أنَّ النزوح يحدث فجأة فهذا يعني أنَّ كثيراً ممن هجروا مواطنهم الأصلية لا يحملون وثائق التعريف الشخصية معهم ما يحد من قدرتهم الكاملة على التمتع بحقوقهم المدنية (مثل: العمل والتعليم والرفاه الاجتماعي والممتلكات وغيرها).

وعلى المدى الأبعد، سوف يواجه هؤلاء النَّازحون خيار العودة إلى مواطنهم الأصلية أو الاستقرار في المجتمع المضيف بل الانتقال مجدداً إلى موقع جديد. فإذا اختاروا العودة إلى مجتمعاتهم الأصلية، فسوف يواجهون تحدياً في استكشاف ما حدث إلى ممتلكاتهم أثناء غيابهم (وربما يكتشف بعضهم أنَّه لم يعد لهم وجود مادي أو أنَّ ممتلكاتهم قد احتلها أشخاص آخرون) وعدا عن ذلك، عليهم أن يجدوا لأنفسهم مكاناً مناسباً في الإطار الاجتماعي الجديد. أما إن اختاروا الاستقرار في المجتمع المضيف أو الانتقال إلى مكان آخر، فعليهم أن يندمجوا في مجتمع جديد حيث سيكون من الضروري إنشاء شبكات جديدة أو ربما يواجهون أوضاع الرفض أو التمييز. ويبقى التحدي الأكبر إيجاد حلول نهائية مستدامة للسكان النَّازحين.

ومن هنا، أكَّد أمين المظالم المكسيكي الوطني على أنَّ "على السلطات واجب ومسؤولية توفير الحماية والمساعدات الإنسانية إلى [النَّازحين] الموجودين في أراضيها دون تمييز مهما كان

نوعه لأنها مجبرة على إيلاء الانتباه الخاص إلى المستخطرين والمستضعفين كالأطفال والنَّازحين وكبار السن والنساء."[١]

ولتأسيس سياسة عامة حول النزوح، لا بد لكل مؤسسة وطنية أن تحدد مسؤولياتها تجاه النَّازحين ولا بد من إقامة آلية للتنسيق لمنع ازدواجية الوظائف ولضمان الاستجابة الآنية والكفؤة الطارئة.

وفي الوقت الحالي، لا يُعترف بمعظم النَّازحين في المكسيك على أنهم نازحون. وفي معظم الحالات، لا يُوطَّن النَّازحون في مخيمات أو مواقع مخصصة ومعدَّة لهم. وبدلاً من ذلك، يمكث النَّازحون مع الأسر المستضيفة أو في الملاجئ المؤقتة. وتوحي آلية الحركة هذه في أنماط الاستيطان إلى وجود تحديات كبيرة في جمع المعلومات الإحصائية وفي رصد النَّازحين لعدة أسباب ليس أقلها امتناع النَّازحين عن الحديث عن نزوحهم. ونظراً لمقدار الجهود المبذولة من الحكومة الحالية لبناء أدوات تقدم أرقاماً لهذه المشكلة، تُنصح الحكومة المكسيكية بتنفيذ برنامج مخصص على النزوح الداخلي من ضمن الإطار القانوني المكسيكي ووفق نطاق اختصاص الهيئات الوطنية مع عدم إغفال أصوات مؤسسات المجتمع المدني العاملة على هذه القضية وأصوات النَّازحين أنفسهم. وسوف يضمن مثل هذا البرنامج أيضاً تقديم منظور تفصيلي وهذا يعني ضمان رؤية نقاط استضعاف الجماعات والأفراد الذين يتطلبون تحديد الأولويات من ناحية الإجراءات اللازمة لتمكين التلبية الفاعلة والشامل لحقوقهم الإنسانية الأساسية.

وكنقطة البداية في إنشاء هذا البرنامج، من المهم أن تكون هناك عملية وطنية لتحديد الأرقام المتعلقة بالنزوح الداخلي في المكسيك لغايات تحديد أنماط هذه القضية وأسبابها ودرجتها. فإنتاج التشخيصات يفتح الباب أمام الاعتراف بالقضية ويبني أداة أساسية في بناء السياسات والبرامج العامة الفعالة. ولهذه الغاية، لا بد من الدعوة إلى إجراء الدراسات التي تحدد المسائل التي تواجهها العملية خلال النزوح، كما الحال بالنسبة لمن ينظر في العواقب الاجتماعية والاقتصادية والقانونية والسياسية لهذه الظاهرة في المكسيك.

وكذلك، ينبغي اعتبار التدابير المتعلقة بالمساعدات القانونية المقدمة إلى السكان النَّازحين لضمان التحقيق بما حدث معهم ولتمكين إعادة حقوقهم المهددة والدفاع عن ممتلكاتهم المتأثرة وتمكين العودة الطوعية إلى الموطن الأصلي وفق ظروف آمنة وكريمة أو إعادة الانتقال إلى أمكان أخرى إذا كان ذلك الخيار مناسباً. وهنا، تمثل مشاركة الدولة والحكومات البلدية في هذا البرنامج دوراً في منتهى الأهمية لأنَّه لا بد من بناء السياسة الضابطة لهذه القضية على أساس الشعور بالتشارك بالمسؤولية الإنمائية.

وأخيراً، بالنظر إلى الموجات الأحدث للنزوح الناتج عن العنف، هناك ضرورة كبيرة لبناء أدوات بناء السلام كشرط أساسي مسبَّق لتحقيق الحلول الدائمة.

فيرناندو باتيستا جيمينيز *fbj@cndh.org.mx* **المفتش العام الخامس في اللجنة الوطنية المكسيكية لحقوق الإنسان**
www.cndh.org.mx

١. راؤول بالسينشافيلانويفا، رئيس اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان. الوثيقة متاحة بالإسبانية فقط على الرابط التالي:
www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/PalabrasRPV/20120305.pdf
(باللغة الإسبانية فقط)

ارتفاع منسوب المياه والمُهّجرون

ليندسي بريكل وأليس توماس

على الرغم من أن باكستان وكولومبيا تمتلكان أطراً متقدمة نسبياً لإدارة الكوارث، فلم يكونا مستعدين أو مهيئين لمساعدة المُهّجرين بفعل الفيضانات الأخيرة ولحمايتهم.

الكوارث الناجمة عن تغير أحوال الطقس، وخاصة الفيضانات، مسؤولة عن أكبر حركات التهجير بفعل الكوارث الطبيعية سنوياً. وغالباً ما سيُفاقم تغير المناخ من فعل الفيضانات وآثارها على حركات التهجير في العقود القادمة.[١] ففي عام ٢٠١٠، طالت أيدي الفيضانات المفاجئة في باكستان أكثر من ١٨ مليون شخص وشردت نحو تسعة ملايين منهم. وعلى صعيد آخر، فبحلول ديسمبر/ كانون الأول ٢٠١٠ جابهت ٩٣٪ من البلديات في كولومبيا الفيضانات والانهيارات الأرضية وبحلول عام ٢٠١١ تأثر قرابة خمسة ملايين شخص وهُجّر آلاف وجاء ذلك أحياناً جراء عدة أحداث أخرى. وعلى نحو ملحوظ، تحدث تلك الفيضانات في دولتين من الدول التي شهدت التهجير

المُكثف جراء النزاعات طويلة الأجل والمستمرة التي فاقمت بدورها من ظروف الاستضعاف ومن التحديات.

لدى كل من باكستان وكولومبيا أطر متقدمة نسبياً لإدارة الكوارث وقد كانت مُفّعلة في وقت أن ضربت الفيضانات البلاد. ومع ذلك، ففي كلتا الدولتين قوض ضعف الإمكانيات وآليات التنسيق، ولاسيما على المستوى المحلي، إمكانية تحقيق استجابة أكثر فاعلية وفي الوقت المناسب لحركات التهجير .

ففي حالة كولومبيا، لم يهدف نظام الإغاثة من الفيضانات الجديد ذو الموارد المالية الكبيرة (Colombia Humanitaria) إلى تعزيز جهود الحكومة ولكن إلى تجاوزها والعمل بمفرده. أما في باكستان، فلم تمتلك الهيئة الوطنية لإدارة الكوارث سوى عدد قليل من الموظفين وميزانية محدودة فضلاً عن انعدام سلطتها على الهيئات الإقليمية لإدارة الكوارث. وفي كلتا الدولتين، وقف عدم تنفيذ قوانين إدارة الكوارث وإجراءاتها على الصعيد المحلي عائقاً على نحو ملحوظ أمام توفير الاستجابة المناسبة في ظل أن كانت السلطات المحلية ليست فقط المستجيبة الأولى لتلك الكوارث بل أحياناً الوحيدة أيضاً.

وقد دل واقع توالي الفيضانات في كلتا الدولتين على مدار مدد طويلة على حدوث أنواع مختلفة من التحركات، مثل: الإسعاف والإخلاء الجويين في حالات الطوارئ ورحلات العودة التي قد تتحول أحياناً إلى رحلات إعادة التوطين، في وقت واحد وفي مناطق مختلفة من البلاد. ولكن عموماً، مقارنة بأعداد المُهّجرين الهائلة كان وقت النزوح قصيراً نسبياً، وعاد معظمهم إلى ديارهم خلال عام واحد ولم يقف خطر العنف المستمر عائقاً أمام عودتهم لدرجة أن كثيراً منهم عادوا حتى قبل تبدد مياه الفيضانات. ومع ذلك، لم يراعي المسؤولون معدل العودة السريع عند وضع خطط الاستجابة التي ركزت بوجه عام على تقديم المساعدة للنازحين جراء الفيضانات في مخيمات النازحين المكتظة وحسب. وبحسب قول أحد المسؤولين في الأمم المتحدة: "بمجرد الانتهاء من إنشاء المخيمات، سرعان ما يغادرها قاطنوها".

وفي غضون ذلك، جابهت الجموع العائدة كثير من الاحتياجات إضافة إلى ظروف الاستضعاف نفسها التي كانت السبب في تركهم ديارهم منذ البداية. فقد عاد معظمهم ليجدوا منازلهم وممتلكاتهم قد تلفت أو دُمرت بشدة وهكذا أُجبروا على العيش في مآوي غير آمنة ومؤقتة بجوار مواقع منازلهم الأصلية دون توفر مياه الشرب النظيفة أو مرافق الصرف الصحي لديهم. وقد علق مسؤول الأمم المتحدة نفسه قائلاً: "علينا وضع إستراتيجية "حلول" وليس إستراتيجية عودة".

وبالنظر إلى معدل رحلات العودة السريع، يجب أن تقدم برامج "الإنعاش المبكر" فرصة مهمة لمساعدة النازحين على العودة سيراً على الأقدام بسرعة أكبر وزيادة قدرتهم على مواجهة الصدمات المستقبلية. ومع ذلك، فُصلت مرحلة استجابة الإنعاش المبكر عن مرحلة الاستجابة الطارئة في كلتا الدولتين وتعسر تمويل برامج الإنعاش المبكر وتعرقلت إجراءات تنفيذها. وفي كولومبيا، أثار بطء بناء المآوي القلق في النفوس. فقد اضطرت كثير من العائلات التي فقدت منازلها للنزوح ثلاث أو أربع مرات أثناء انتظار انتهاء المساكن الانتقالية. وأخيراً، فاقم إخفاق الحكومات في معالجة خطر النزوح المُتكرر على نحو مناسب من خلال السماح للناس بالعودة إلى المناطق المعرضة للفيضانات من ظروف استضعافهم ونال من استعدادهم للتعامل مع الأحداث. أما في باكستان، فقد نتجت الفيضانات التي ضربت البلاد في السنة التالية عن نزوح كثير من الأشخاص نفسهم للمرة الثانية على التوالي.

وفي كلتا الدولتين، أُجبر النازحون الذين لم يقبلوا العودة طوعاً على العودة في نهاية المطاف قسراً نظراً لسياسات الحكومة التي تتطلب إغلاق المخيمات والمآوي بعد مرور مدة محددة من الزمن في أعقاب الكارثة ويسري ذلك الأمر على حتى من ليس لديهم مكان بديل ليذهبوا إليه وهكذا يضطرون لرحلات النزوح الثاني.

وفي كولومبيا، تفاوت تأثير الفيضانات على من سبق لهم النزوح بفعل النزاع المسلح الذي دام لعقود في البلاد. ولكن نظراً لامتلاك كولومبيا مؤسسات حكومية مسؤولة عن الاستجابة لمشاكل النازحين بفعل النزاع والنازحين جراء الكوارث الطبيعية، ولأن القانون المعني بالنازحين لا يغطي النازحين بسبب الكوارث الطبيعية، لم تُفعل أي من الإجراءات أو الحقوق أو آليات الحماية التي وضعتها كولومبيا للإغاثة في الطوارئ في حال تسببت الفيضانات في حدوث رحلات النزوح الجماعي. وبدلاً من ذلك كله، يُعوّل على مجموعة مؤسسات وإجراءات حكومية مختلفة تماماً أثبتت عدم جدواها.

وفي المقابل، تعتمد باكستان على سلطات معنية بالاستجابة لرحلات النزوح جراء النزاعات أو الكوارث الطبيعية داخل المؤسسات نفسها، مثل: الهيئة الوطنية لإدارة الكوارث على الصعيد الوطني والهيئات الإقليمية لإدارة الكوارث على الصعيد الإقليمي. وقد اتضحت تلك القدرة المؤسسية في الاستجابة للفيضانات التي ضربت خيبر بختون خوا حيث ظهرت خبرة الهيئات الإقليمية لإدارة الكوارث في الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية المستمرة الناجمة عن النزاعات في العمل بالتعاون مع المجتمع الدولي مما أتاح فرصة تحقيق استجابة أكثر تنسيقاً وفاعلية عندما تضرب الفيضانات البلاد.

في الدول المتضررة من النزاعات والكوارث الطبيعية معاً، يُفضل وضع مسؤولية الاستجابة لكل من الكوارث البشرية والطبيعية على كاهل الوزارة أو المؤسسة نفسها مما يُساعد على بناء القدرات وتعزيز إجراءات المساءَلة وتعظيم آليات تخصيص الموارد.

أليس توماس *alice@refugeesinternational.org*
مدير برنامج النزوح جراء تغير المناخ، وليندسي بريكل *lindsey.brickle@gmail.com* **زميل غير مقيم في برنامج النزوح جراء تغير المناخ، الرابطة الدولية للاجئين.** *www.refintl.org/*

هذا المقال يستقي معلوماته من الأبحاث والملاحظات التي وضعتها الرابطة الدولية للاجئين بشأن الأوضاع في باكستان وكولومبيا في عامي 2010 و2011. [2]

١. مركز رصد النزوح الداخلي، التقديرات العالمية 2012: النازحون بفعل الكوارث
Global Estimates 2012: People displaced by disasters
www.internal-displacement.org/publications/global-estimates-2012
٢. الرابطة الدولية للاجئين (2011) "باكستان: استمرار كفاح الناجون لتحسين أوضاعهم"
Pakistan: Flood Survivors Still Struggling to Recover
www.refugeesinternational.org/policy/field-report/pakistan-flood-survivors-still-struggling-recover.
(2012) "كولومبيا: تحسن آليات الاستجابة للفيضانات واستمرار التحديات"
Colombia: Flood Response Improves, But Challenges Remain
http://refugeesinternational.org/sites/default/files/032712_Colombia_Response%20letterhead.pdf.

المفوضية السامية للاجئين/ ن. جاويس

طريق متضرر نتيجة الفيضانات التي عمت بلوشستان، باكستان، 2010.

الأزمات الصحية والهجرة

مايكل إيديلشتاين ودايفيد هيمان وخالد كوسر

تساهم الاستجابات الفردية والجماعية للأزمات الصحية في وضع استجابة صحية عامة منظمة تمنع في معظم الأحيان الحاجة إلى تهجيرات واسعة النطاق. ويُعدُّ تقييد الحركة السكانية طريقاً غير فاعل في احتواء الأمراض ومع ذلك تلجأ الحكومات إلى ذلك الحل عند ظهور الأزمات الصحية.

من بين السياسات الصحية الأقدم التي انتهجتها الحكومات هناك قوانين الحجر الصحي التي طُبِّقت خلال أوقات انتشار الطاعون في أوروبا في القرن الرابع عشر عندما طبقت عدة مدن شاطئية على البحر المتوسط العزل على المجتمعات المتأثرة بذلك الوباء وقيّدت حركة السكان استجابة لمخاطر الأزمة الصحية. وبحلول القرن الثامن عشر، أصبحت تلك المبادئ المعيار المتبع على الحدود الدولية.

وفي عام ١٩٥١، تبنَّت منظمة الصحة العالمية تعليمات الإصحاح الدولية التي أعيد تسميتها فيما بعد عام ١٩٦٩ إلى تعليمات الصحة الدولية بهدف توفير الوقاية القصوى من انتشار الأمراض المعدية مع تخفيف وطأة ذلك على السفر وحركة التجارة إلى أدنى حد ممكن. وركزت تلك التعليمات على السيطرة على أربعة أمراض هي الكوليرا والحمى الصفراء والطاعون والجدري وبُنيت تلك التعليمات على افتراضات مفادها أنَّ الأمراض التي تمثل تهديداً على السفر وحركة التجارة الدوليتين إنما هي أمراض قليلة وأنَّ الهجرة أحادية الاتجاه وأنَّه يمكن إيقاف الأمراض على الحدود الدولية.

لكنَّ تعليمات الصحة الدولية لا تشتمل على آلية للإنفاذ ولا على العقوبات اللازمة إزاء الجهات التي تمتنع عن الامتثال إلى التوصيات، وفي عام ١٩٩٥، وصلت منظمة الصحة العالمية إلى اقتناع مفاده أنَّ البلدان لم تبلغ في معظم الأحيان عن تلك الأمراض الأربعة توخياً لخطر ذلك على تقييد حركتي السفر والتجارة. وبالإضافة إلى ذلك، لم تغطِّ التعليمات الأمراض التي تتسبب في ارتفاع معدلات الوفيات أو تلك التي تنتشر بسرعة كجائحة الإنفلونزا على سبيل المثال. فقد أثبتت متلازمة الالتهاب الرئوي اللانمطي الحاد، والمعرف باسم وباء سارس، وكذلك انتشار فيروس H1N1 قدرتهما على الانتشار على المستوى العالمي خلال أيام قليلة.

ومن هنا، خضعت تعليمات الصحة العالمية إلى المراجعة والتنقيح منذ عام ٢٠٠٧، منتقلة من الحديث عن الأمراض المحددة إلى التركيز على "أحداث الصحة العامة التي تمثل مصدراً للقلق الدولي". وعليه، اتخذت معايير الصحة الدولية المنقحة مقاربةً وقائية للتعامل مع انتشار الأمراض بين الدول بالتأكيد على مسؤولية الدول الوطنية تجاه اتجاه أحداث الأمراض واحتوائها في المصدر وذلك من خلال الطلب إلى تلك الدول بناء قدراتها الرئيسية في الصحة العامة وصون تلك القدرات. وفرضت التعليمات أيضاً على الدول أن تقدم تقاريرها حول الأحداث التي تمثل مصدراً للقلق الدولي إلى منظمة الصحة العالمية تمهيداً لانتهاج التدابير الدولية المناسبة القائمة على الأدلة. ورغم التزام الدول بالتعليمات المذكورة، ما زال بعضها يعود مجدداً إلى ممارسة العزل وتقييد الحركة، والتهديد بإغلاق الحدود أو إصدار قرارات بإغلاقها فعلياً أو فرض القيود على السفر سيعاً منها لمنع الداخلين من نقل العدوى إلى أراضيها. فاستجابة لوباء سارس عام ٢٠٠٣، على سبيل المثال، أغلقت كازاخستان حدودها مع الصين على امتداد ١٧٠٠ كيلومتر واشتمل الإغلاق الحركة الجوية وحركة السكك الحديدة والطرق، وكذلك أغلقت روسيا معظم منافذها البرية مع الصين ومنغوليا. وفي عام ٢٠٠٩، خلال جائحة H1N1، علَّقت الصين رحلاتها الجوية من المكسيك وفحصت ودققت كل رحلة دولية قادمة وكانت تفرض الحجر الصحي على الرحلة كاملة إذا تبين وجود أي مسافر فيها يشكو من ارتفاع في الحرارة فوق ٣٧,٥ مئوية. لكنَّ جميع تلك التدابير كانت تعارض الإرشاد الذي قدمته منظمة الصحة العالمية.

الهرب استجابة للأزمات الصحية

من النادر أن يتحرك السكان على نطاق واسع نتيجةً مباشرةً للأزمة الصحية. وعندما يحدث ذلك، تميل الهجرة لأن تكون نزوحاً داخلياً (إلى الأقاليم والمناطق الخارجية المتاخمة لمنطقة الأزمة) وعادة ما تكون تلك الهجرة مؤقتة وتبدأ في مراحل الأزمة الصحية المبكرة عند عدم توافر كثير من المعلومات أو عند ورود معلومات متضاربة أو غير دقيقة. ففي مدينة سورات الهندية، أدى انتشار الطاعون عام ١٩٩٥ إلى هرب نصف مليون شخص من المدنية. وخلال تفشي وباء سارس عام ٢٠٠٣، غادر ما

يصل عدده إلى مليون شخص من بكين متوجيهن إلى قرى أسرهم لكنهم عادوا جميعاً بعد انحسار الأزمة.

وكذلك الهجرة العابرة للحدود نتيجة الأزمات الصحية فهي نادرة لكنها تحدث على أي حال. فبين عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩، عانت زمبابوي من أسوء تفشٍّ لوباء الكوليرا وفاق عدد الحالات المشتبه بها ٩٨٠٠٠ حالة في حين قضى الوباء على ٤٢٧٦ شخصاً. وبحلول يناير/كانون الثاني ٢٠٠٩، قبل وصول التفشي ذروته، هرب من زمبابوي إلى جنوب أفريقيا ما يقدر عدده بـ ٣٨٠٠٠ شخص مع أنَّ الأثر الدقيق لتفشي الكوليرا على الهجرة من زمبابوي إلى جنوب أفريقيا يصعب تقييمه نظراً للتنوع الكبير في مسبِّبات الهجرة لآلاف الزمبابويين العابرين للحدود كل يوم.

ومن إحدى خصوصيات الأزمات الصحية قدرة الأفراد والمجتمعات على التخفيف من آثار الأزمة. فقد ثبت أنَّ التحسّن التدريجي في فهم الأمراض المعدية والعوامل المسببة لها وأنماط انتقالها والطرق المثبت فعاليتها في السيطرة على انتشارها، قد مكّن الأفراد والسكان والحكومات في تبني السلوك الوقائي في كثير من الهجرة المستبقة الطوعية منها والقسرية. فالأفعال الفردية أو الجماعية تخفف من خطر الأمراض وتقدم بديلاً للهرب من الأزمة، وذلك من ضمن الأسباب التي تفسر سبب اختيار الناس لعدم مغادرة المنطقة التي تحدث فيها أزمة صحية. فأثناء تفشي مرض سارس في عام ٢٠٠٣، تبنت تورنتو في كندا، التي كانت أكبر دولة عانت من الوباء خارج قارة آسيا، استراتيجية طوعية للحجر الصحي ضمن البيوت مدة عشرة أيام للأفراد الذين كانوا على تماس مع حالات الإصابة، وبلغ عدد الأفراد المحجور عليهم ٢٣١٠٣ أشخاص منهم ٢٧ صدر بشأنهم أمر قانوني بالحجر الصحي الإجباري. وخلال جائحة H1N1 عام ٢٠٠٩، أوصت منظمة الصحة العالمية بتطوير اللقاح وتوزيعه واستخدام الاستطابات المضادة للفيروسات وأوصت بفرض الإغلاق على المدارس وتعديل أنماط العمل والعزل الشخصي للأفراد التي تظهر عليهم أعراض الإصابة بالمرض وقدمت الإرشادات والنصح لمقدمي الخدمة وأوصت بإلغاء الاجتماعات الجماعية للتخفيف من الجائحة. وذكرت المنظمة صراحة أنَّها لم توصِ بفرض القيود على السفر.

الخلاصات

يصعب عزو الهجرة الجماعية مباشرة للأزمات الصحية خاصة بالنسبة للهجرة العابرة للحدود بين الدول. فعادة ما تكون الهجرات السكانية العبارة للحدود ضمن سياق أزمة إنسانية أوسع نطاقاً وغالباً ما يمثل ذلك تهديداً على حياة الناس ومن الأرجح أن يكون سبباً مباشراً في الحركة السكانية. وحتى لو لم تكن الواقعة الضمنية مفاجِئة أو كارثية كما الحال في الانهيار التدريجي للدولَة في زمبابوي، تحدث الهجرة الناتجة عن الأزمات الصحية على خلفية الهجرة الموجودة قبل الأزمات نحو البلدان المجاور، ويستخدم فيها المهجّرون نتيجة الأزمة الصحية النمط ذاته من الحركة الذي تتبعه الفئات المهجَّرة الأخرى. وهذا ما يصعّب من عزو الهجرة مباشرة إلى الصحة أو تحديد الأعداد الفعلية للأشخاص المهجَّرين بفعل الأزمات الصحية. وعندما يتنقل الناس نتيجة الأزمات الصحية، يميلون إلى التحرك إلى الداخل عبر مسافات قصيرة ويمكثون في مكان النزوح مدداً قصيرة من الزمن نسبياً وغالباً ما يكون ذلك بسبب إساءة فهمهم للأزمة الصحية والذعر الذي يعتريهم إزاءها.

ومع أنَّ الاستخدام الفردي والجماعي لتدابير تخفيف أثر الأزمات الصحية قد يكون من الأسباب المفسرة لعدم تسبب الأزمات الصحية في الهجرة فليس من الضروري أن تكون تلك الاستجابات ممكنة الحدوث في البلدان التي تعاني من شح في الموارد والبنى التحتية والتي تحدث فيها معظم الأزمات الصحية.

أما الفهم الحالي الشائع حول آليات انتشار الأمراض فمفادها أنَّ الأمراض لا يمكن إيقافها على الحدود. فقد أظهر تفشي الأمراض، مثل: سارس و H1N1، أنَّ حجم السفر العالمي وسرعته يمكن أن يتسببا في انتشار الأمراض عالمياً في بعضة أيام. ومن جهة أخرى، لا تقدم النماذج الحسابية الرياضية كثيراً من الإثباتات على أنَّ فرض القيود على السفر سوف يخفض من انتشار الأمراض. وقد انعكست تلك الحقيقة على تعليمات الصحة العالمية التي لا تركز كثيراً على تدابير الرقابة على الحدود بل تركز أكثر على اكتشاف المرض في المصدر والاستجابة له هناك وكذلك تركز على قنوات الاتصال العالمية. وتتيح هذه الإرشادات أيضاً إلى تصميم استجابة مخصصة مبنية على الأدلة المتاحة يمكن استخدامها فور وقوع الأزمات بالتركيز على الحد من انتشار المرض.

وفي حين تتضمن إرشادات الصحة العالمية تدابير حكومية متعلقة بالسفر للحد من انتشار الأمراض مثل تدابير السيطرة الاتجاهية (vector control) على منافذ الدخول

الجويـة أو البحريـة أو البريـة، فهـي لم تُخصّـص لتقديـم التوصيـات حـول المسـائل المتعلقـة بالهجـرة في سـياق الأزمـات الصحيـة ومنهـا عـلى سـبيل المثـال وضـع الأفـراد أو الفئـات السـكانية المغـادرة لمنطقـة تشـهد أزمـات صحية.فالأفـراد العابـرون للحـدود الدوليـة بهـدف واحـد صرف هـو الهـرب مـن الأزمـة الصحيـة فمـن غـير الأرجـح أن يحصلـوا عـلى صفـة اللاجئـين وفقـاً لاتفاقيـة عـام ١٩٥١ بـل قـد يُنظـر إليهـم عـلى أنهـم ليسـوا سـوى مهاجريـن عاديـن.

ومـع أنَّ هنـاك إجـراءات قانونيـة تتعلـق بالجانـب الصحـي يجـب عـلى مقـدم طلـب اللجـوء أن يفـي بهـا، خاصـة بالنسـبة للأفـراد المصابـين بفـيروس نقـص المناعـة البشريـة HIV، لم يكـن اللجـوء يُمنـح بنـاء عـلى الإصابـة بالمـرض بـل عـلى أسـاس خـوف الفـرد مـن الاضطهـاد المرتبـط بـين الإصابـة بفـيروس HIV والتوجـه الجنـسي. وبالمقابـل، هنـاك أفـراد مؤهلـون للحصـول عـلى صفـة اللاجئـين لكـنَّ طلباتهـم رُفضـت ثـم رُحِّلـوا بسـبب إصابتهـم بذلـك الفـيروس فيـما يمثـل الحـالات الأكـثر مشـاهدة. وقـد برنامـج الأمـم المتحـدة المشـترك المعنـي بالإيـدز أنَّ القيـود المفروضـة عـلى الهجـرة عـلى خلفيـة الإصابـة بفـيروس HIV تنتهـك باسـتمرار أحـد مبـادئ حقـوق الإنسـان وهـو حـق عـدم الإعـادة القسريـة. لكـنَّ كل تلـك القضايـا تقـع خـارج نطـاق إرشـادات الصحـة العالميـة.

ولعلـه مـن الممكـن توسـيع نطـاق المرونـة الممنوحـة في التشريعـات الوطنيـة للأشـخاص الذيـن لم يسـتوفوا المعايـير القانونيـة لصفـة اللجـوء لكنهـم في الوقـت نفسـه سـيواجهون الخطـر إذا مـا أُعيـدوا إلى بلدانهـم بحيـث تشـتمل تلـك التوسـعة عـلى الأشـخاص القادمـين مـن بلـدان تواجهـه أزمـات صحيـة. وفي الواقـع، هنـاك بعـض الأحـكام الموجـودة المشـابهة لذلـك منهـا عـلى سـبيل المثـال مـا ينطبـق عـلى الأشـخاص الذيـن تأثـرت بلدانهـم بالكـوارث طبيعيـة (كـما الحـال في السياسـة الأمريكيـة تجـاه كل مـن مونتسـيرات وهاييتـي). ولمـا كانـت الكـوارث الطبيعيـة في أغلـب الأحيـان تقـود إلى تبعـات صحيـة، لا بـد مـن تسـهيل ذلـك الفهـم نسـبياً. وهنـا، يكمـن التحـدي في السياسـات إذ لا بـد مـن معرفـة متـى يمكن رفـع الحظـر عـلى الترحيـل عـلى أسـاس الأزمـات الصحيـة بـل سـيكون مـن المنطقـي أيضـاً مواءمـة ذلـك كلـه مـع إعلانـات منظمـة الصحـة العالميـة وفقـاً لإرشـادات الصحـة العالميـة.

وفي هـذا العـالم الـذي تتسـارع فيـه حركـة السـفر والتجـارة والتغـير المناخـي أيضـاً والـذي تتزايـد فيـه حـالات الأمـراض المعديـة والمشـكلات الصحيـة الأخـرى، تُحتّـم زيـادة الهجـرة المتعلقـة بالصحـة تقديـم تعريـف أفضـل لصفـة الهجـرة. ولا بـد مـن بـذل جهـود أكـبر لتشـجيع الحكومـات والمنظـمات عـلى العمـل مـع الهجـرة والسـكان المهاجريـن لفهـم إرشـادات الصحـة العالميـة والامتثـال لهـا كوسـيلة لتعزيـز القـدرة عـلى منـع الهجـرة المرتبطـة بالأزمـات مـع ضـمان الحمايـة الأفضـل الممكنـة مـن الأمـراض.

التوصيات

- يُطلـب إجـراء مزيـد مـن الأبحـاث عـلى أثـر الأزمـات الصحيـة عـلى الهجـرة خاصـة في تمييـز العوامـل الصحيـة عـن غيرهـا مـن دوافـع الهجـرة.
- تحقيـق قـدر أكـبر مـن الانسـجام المطلـوب بـين تعليـمات الصحـة الدوليـة وسياسـات الهجـرة وممارسـاتها عـلى المسـتويات الوطنيـة والدوليـة بغيـة إثـراء الاسـتجابات الحكوميـة التـي تسـاعد السـكان عـلى تجنـب الهجـرة خـلال الأزمـات الصحيـة.
- عـلى المسـتوى الوطنـي، يُطلـب تحقيـق مزيـد مـن التنسـيق بـين الهيئـات الحكوميـة الصحيـة وتلـك المعنيـة بشـؤون الهجـرة. وينبغـي أن توفّـر سياسـات الهجـرة الوطنيـة أيضـاً المسـاعدة والحمايـة للاجئـين القادمـين مـن مناطـق متأثـرة بالأزمـات الصحيـة أو الذيـن يواجهـون خيـار العـودة إليهـا ويجـب أن يكـون ذلـك بعـدة طـرق منهـا تعليـق أوامـر الترحيـل إلى حـين انحسـار الأزمـة الصحيـة.

مايكل إيديلشتاين *Michael.edelstein@doctors.org.uk*
زميل في مجال علم الأوبئة في هيئة الصحة العامة في السويد ، *www.folkhalsomyndigheten.se/*

ودايفيد هيمان *David.Heymann@phe.gov.uk* **أستاذ علم الأوبئة المعدية في كلية لندن للصحة الشخصية والطب المداري وكرسي الصحة العامة-إنجلترا** *www.lshtm.ac.uk*

وخالد كوسر *k.koser@gcsp.ch* **مساعد مدير مركز جنيف للسياسة الأمنية** *www.gcsp.ch* **وزميل رئيسي غير مقيم، مشروع إل إس إي حول النزوح الداخلي** *www.brookings.edu/about/projects/idp*

البحث في قضية "التهجير جراء الجفاف": البيئة والسياسة والهجرة في الصومال

آنا ليندلي

يصعب فهم دور الجفاف الذي ضرب البلاد مؤخراً بوصفه مسبباً للهجرة بمعزل عن الممارسات البشرية والآليات السياسية القديمة والمعاصرة. وتشحذ الأبعاد البيئية المُسببة لرحلات التهجير الأخيرة مجموعة من التحديات السياسية ذات الصلة بآليات الوقاية والاستجابة وحماية الحقوق.

في عام ٢٠١١، نتج الجفاف الشديد جنباً إلى جنب مع العنف السياسي المكثف إضافة إلى الإخفاق الحكومي العام عن شدة تعسر الأحوال في جنوب ووسط الصومال فضلاً عن إعلان ضرب المجاعة لبعض أجزاء من البلاد. وقد فاقم ارتفاع معدلات التهجير القسري تلك الأزمة التي كانت في الأساس سبباً في ذلك التهجير لدرجة أن قرابة ربع سكان الدولة قد نزحوا داخل الأراضي الصومالية أو هُجروا خارج حدودها عام ٢٠١١.

الأمر البارز في الضجة السياسية والإعلامية التي ولدتها تلك الأزمة الإشارة إلى "التهجير جراء الجفاف" وتمييزه عن التحركات بفعل النزاع والاضطهاد ولكن ثمة مشاكل في ذلك التفسير سواء من الناحية العملية أم من ناحية الاستجابات السياسية التي يميل لدعمها. وفي هذه الحالة، شكّل بقوة العنف الهيكلي الشديد وسنوات النزاع المسلح المستمر تجربة الجفاف لدى مجموعات مختلفة في المجتمع إضافة إلى ما إذا كانوا قد أجبروا على الهجرة قسراً أم لا.

الظروف البيئية وسُبل العيش الريفية والانتقال

تتميز الأراضي الصومالية ببيئة قاحلة وشبه قاحلة وتجارب سابقة من الجفاف قل فيها معدل هطول الأمطار لمدة طويلة وصارت مشكلة رئيسية تجابهها البلاد. والظروف البيئية السائدة مهمة جداً للأنشطة الريفية، مثل: تربية الثروة الحيوانية وإنتاج المحاصيل، التي تعد بدورها عنصراً رئيسياً من عناصر سُبل عيش الغالبية العظمى من الصوماليين.[1] ومع أن هذه الأنظمة المعيشية غير مستقرة، فهي تتأثر بالأحداث السياسية والعوامل البشرية الأخرى.

وأكثر من نصف السكان هم من الرعاة أو المزارعين ويحصلون على غذائهم ودخلهم من تربية الثروة الحيوانية. ويعد الانتقال جزءاً رئيسياً في نظام معيشتهم، أما الحياة الرعوية فهي ذات طبيعة بدوية أو شبه بدوية متنقلة وتتضمن التجمعات الموسمية وانتشار الرُعاة وثروتهم الحيوانية حسب توافر العلف والماء في الأماكن المختلفة.

ولمعظم الرُعاة الرّحالة أقرباء يعيشون في المناطق الحضرية وقد يستقر بعض أفراد العائلة على أطراف المدينة جزءاً من العام أو ينتقلون للعيش في المناطق الحضرية مؤقتاً أو لمدة أطول للعمل أو للحصول على التعليم المدرسي. وهكذا، تُسفر مثل تلك التحركات عن تدفقات مهمة أو تبادلات للإمدادات الأساسية والنقود والمعاملات التجارية وسلوكيات حُسن الضيافة والمساعدة المتبادلة. وعادة ما يكون لهجرة بعض أفراد العائلة دولياً بعداً إضافياً وتعد مصدراً مهماً للتحويلات النقدية.

ولكن الجفاف يبقى عائقاً أمام الرُعاة. فعند تعذر الحصول على الكلأ والماء ينتهج الرُعاة ممارسة لمواكبة ذلك بالانتقال لمسافات طويلة بحثاً عن الماء والعشب حتى أنهم أحياناً يضطرون للسفر عبر الحدود الدولية. وقد يرى بعضهم ذلك بمثابة تهجير بحكم أنه اضطراب لأسلوب الرُعاة المعتاد. و تتمثل الأدوات الرئيسية في هذه العملية بالأحكام التقليدية في القانون العرفي الذي يُلزم الصوماليين بالسماح بدخول الجماعات الأخرى في أوقات الجفاف من ناحية، وتقنية الهاتف المحمول الحديث الذي يُساعد الرُعاة على معرفة المعلومات بشأن الماء المُتاح في الأماكن الأخرى من ناحية ثانية.

يتضح الترابط الحيوي بين الظروف البيئية والسياق السياسي في المثل الصومالي *nabad iyo caano* (السلام والحليب) الذي يؤكد على العلاقة الإيجابية عند الرُعاة بين الأمن والازدهار مما يعني أنه لن يتسنى لهم الحصول على الكلأ والماء إلا بالتعاون السلمي، في حين يُسلط المثل المُكمل *col iyo abaar* (النزاع والجفاف) الضوء على التعاون السلبي الذي يهدد فرص إيجاد الكلأ والماء. فقد يؤدي الجفاف إلى ضغوط على الموارد وإشعال فتيل النزاع العنيف أو قد يُفاقم النزاع والانفلات الأمني المشاكل البيئية ويزيد من عسرة تجربة الجفاف.

وفي أعقاب انهيار الدولة عام ١٩٩١، ظهرت التحديات أو ساءت بفعل غياب مؤسسات الدولة. ومع ذلك، ازدهرت الحياة الرعوية بطرق عدة دون تدخل الدولة بالرغم من

الظروف البيئية القاسية والعنف السياسي السائد. وفي المقابل، يعد إنتاج المحاصيل أكثر اعتماداً على الأوضاع المحلية وعرضة أكثر للمخاطر البيئية وظروف النزاع التي حدثت في العقود الأخيرة حيث قوضت سياسات الحرب الأهلية فرص توفير أنظمة الري الفعالة. وقد كانت الهجرة عند كل من المجتمعات الزراعية والرعوية الزراعية على حد سواء من بين الاستجابات الرئيسية لتلك المخاطر.

ومع أن كلا أسلوبي الانتقال والتهجير المعتادين في أعقاب الكوارث الطبيعية صارا سمات متكررة في سُبل عيش الصوماليين الريفية، يصعب فهم هذين النظامين بمعزل عن السياق السياسي اللذين يقعان فيه. فقبل الحرب الأهلية، كانت تدخلات الدولة في علاقة السكان مع موارد بيئتهم الطبيعية فجة. ومع ذلك، فمنذ انهيار الدولة عام ١٩٩١ فاقمت الجهات الفاعلة السياسية العنيفة والجشعة تأثير الكوارث البيئية على بعض الجماعات السكانية فضلاً عن افتقار الأطر الحكومية الحالية القدرة والإرادة اللازمين لتنظيم الممارسات الضارة بيئياً أو للاستجابة على نحو مناسب لظروف الاستضعاف المتغيرة التي تجابه السكان.

أزمة متعددة الأوجه والأطراف

جرت العادة على النظر إلى الأزمة الإنسانية التي بلغت ذروتها عام ٢٠١١ بوصفها نتيجة "لغضب العاصفة" الناتج بدوره عن أوضاع النزاع والجفاف وسوء الإدارة الحالية. وعقب سنوات من النزاع المحلي المحض والأقل شدة ومحاولات فرض السلام الضئيلة في جنوب ووسط الصومال، دخل النزاع السياسي عام ٢٠٠٦ مرحلة جديدة ومكثفة. مع ظهور اتحاد المحاكم الإسلامية وجاءت الاستجابة الدولية معادية وعكست سياق "الحرب على الإرهاب" العالمي والمخاوف الإقليمية من المطامع الانفصالية الصومالية. وبعد أن أطاحت القوات الحكومية الانتقالية والإثيوبية باتحاد المحاكم الإسلامية، شهدن المناطق المحلية في العاصمة مقديشو على وجه الخصوص تصاعداً في مستويات الانفلات الأمني الناتج عن الاشتباكات العسكرية هناك وعدم احترام الحياة المدنية وضعف آليات الحماية العشائرية. وكان للنزاع أيضاً عواقب اقتصادية مباشرة،

المنظمة الدولية للهجرة/ بينان باتون

مثل: اضطراب سُبل العيش بفعل تدمير المنازل والممتلكات والأعمال التجارية أو مصادرتها أو احتلالها جميعها فضلاً عن الإضرار بالبنية التحتية الأساسية، مثل: الطرق أو الأسواق، أو إغلاقها إضافة إلى تقييد حركة الانتقال جراء العنف. وهكذا، تصاعدت أعداد النازحين داخلياً من ٤٠٠٠٠٠ نازح في ٢٠٠٦ إلى مليون نازح في ٢٠٠٧.

وفي خلفية النزاع تلك ضرب الجفاف عام ٢٠١٠ بعض المناطق التي كانت من أكثر الأماكن معاناة من عدة مواسم متتالية لقلة الأمطار. ولهذا، تأثرت سُبل العيش الريفية بشدة. وارتفعت أسعار الحبوب إلى أرقام قياسية وقاسى الرُعاة لإيجاد الماء والكلأ مما أدى إلى ارتفاع معدلات نفوق الحيوانات وانخفاض أسعار البيع جراء تدهور حالة الثروة الحيوانية التي تصل للأسواق وكثافة عرضها فضلاً عن النزاع المحلي الواقع بين الرُعاة أنفسهم. وزاد تعقيد الوضع القيود التي تفرضها استراتيجيات توزيع المخاطر والتأقلم التي اعتاد الريفيون على إتباعها جراء شدة تعسر الأحوال في البلاد ونقص فرص العمل المؤقت وتدني الأجور وغياب آليات دعم الأسرة والمجتمع. ونتيجة لذلك (وتكراراً لرحلات النزوح جراء المجاعة في عامي ١٩٩١-٩٢)، هاجر سكان الريف بأعداد كبيرة إلى المراكز الحضرية، وخاصة مقديشو، آملين في الحصول على المساعدة الإنسانية.

وهكذا، تشابكت حالة الطوارئ البيئية مع النزاع السياسي القائم. وأخفقت آليات الإدارة المحلية والدولية في السيطرة على الوضع. وقد أبرز بشدة الوضع في الصومال بفعل الاستجابات السياسية الأكثر تنسيقاً إلى الجفاف الإقليمي الذي ضرب كينيا وإثيوبيا مؤكداً بذلك على أن الكوارث الطبيعية، مثل: الجفاف، لا تؤدي تلقائياً إلى الكوارث البشرية، مثل: المجاعة، لتصبح بذلك آليات الحكم والإدارة والمساءلة والاستحقاقات العوامل الرئيسية من العوامل المهمة التي يجب التصدي لها. ففي الصومال، أخفق الفاعلون السياسيون المحليون في جميع الجوانب في معالجة ظروف الاستضعاف الرئيسية التي تجابه رعيتهم وكان من الطبيعي أن يُفاقم مواصلتهم للنزاع الوضع أمام المدنيين.

ونتيجة للطريقة التي تجلت بها هذه الأزمة، ظهرت مجموعة من العوامل في القرارات التي اتخذها السكان لمغادرة أماكن إقامتهم. وفي الوقت الذي كان الدافع الأساسي لبعض الناس واضحاً، كانت الأمور أكثر ضبابية كثير من الناس. وقد عبر لاجئ من مقديشو عن ذلك قائلاً: "لن تصف قصة واحدة فقط سبب عدم شعوري بالأمان، فثمة قصص كثيرة جداً تبرهن على هذا".[٢] وقد يتمكن كثير من الناس من تحمل الجفاف باستخدام استراتيجيات التأقلم الطبيعية دون الحاجة إلى النزوح شريطة توفر فرص العمل وسهولة رحلات الانتقال والتوزيع العادل للمساعدات الإنسانية التي عادة ما تغيب جميعها في ظل النزاع السياسي. في حين يتمكن آخرون من التعايش على نحو أفضل مع النزاع إذا لم تكن البلاد تعاني من الجفاف.

وإضافة إلى مجموعة العوامل تلك، ثمة عوامل أيضاً تتعاظم بمرور الوقت، مثل: العوامل الهيكلية الأساسية والأحداث القديمة الشخصية التي تُشكل تجربة الهجرة. فعلى سبيل المثال، كان الجفاف والجوع المحركان الأساسيان عند بعض الناس للانتقال وإن كانت سنوات النزاع والتهميش وسوء المعاملة السبب الرئيسي في ذلك. وعند بعض الناس، كان تصاعد أحداث العنف القشة التي قصمت ظهر البعير في ظل ما عانوه من اضطرابات سُبل العيش التي طال أجلها والتي دفعتهم فعلياً لاتخاذ قرار الهجرة. وفي هذا السياق، قد يُفيدنا التمييز التحليلي بين العوامل الهيكلية والأسباب المباشرة والمحفزات الفورية وعوامل التدخل.[٣] وعادة ما نركز أكثر على الأسباب المباشرة والمحفزات الفورية ولكن يقل اهتمامنا بالعوامل الهيكلية وعمليات الحرمان من الحرية والاستضعاف وعدم التمكين التي ينطوي عليها التهجير.

يتناقض بشدة هذا الاختلاف البسيط في رؤية سبب ذلك مع إشارات السياسيين ووسائل الإعلام المتكررة إلى "التهجير جراء الجفاف" في سياق الأزمة الإنسانية التي حدثت عام ٢٠١١. وإضافة إلى رغبة حكومات الدول المضيفة خصوصاً، مثل: كينيا، في استخدام هذا المصطلح، انتشر على نحو بارز في إعلانات المنظمات الإنسانية الدولية أيضاً. ومع ذلك، تدل طبيعة الأزمة الإنسانية متعددة الأوجه والأطراف الموضحة أعلاه على أنه لا يمكننا النظر إلى "العوامل البيئية" بوصفها السبب المباشر لرحلات التهجير التي حدثت في ٢٠١١ على نطاق واسع.

صحيح أن مصطلح "التهجير جراء الجفاف" يناسب أحياناً أدلة الدراسات المسحية. فعلى سبيل المثال، ذكر نحو ٦٠٪ من عينة النازحين في جنوب ووسط الصومال التي اختارتها وحدة تحليل الأمن الغذائي والتغذية عام ٢٠١١ أنهم هُجروا بفعل الجفاف، بينما ذكر نحو ٤٣٪ من المستجيبين للدراسة المسحية التي أجريت عام ٢٠١٢ عن الواصلين مؤخراً إلى كينيا أنهم جاؤوا إلى المخيمات بسبب الجفاف أو اضطراب سُبل العيش أو أوضاع العائلة دونما أي إشارة إلى النزاع أو الاضطهاد

بوصفهما من أسباب مغادرة موطنهم. إلا أن مثل تلك الدراسات تميل إلى وضع أيديها على المحفزات الفورية ولكنها لا تخبرنا سوى القليل عن السياق الهيكلي لهجرة هؤلاء السكان. وهكذا، يُبسط مصطلح "التهجير جراء الجفاف" بشدة طبيعة رحلات انتقال الصوماليين في عام ٢٠١١ وعلينا الحذر من الوظائف السياسية التي تكمن وراءه.

وخلافاً للحكمة المعروفة بأن رحلات الانتقال بفعل الظروف المناخية عادة ما تكون لمسافات قصيرة ومؤقتة، ارتبط الجفاف الذي ضرب البلاد عامي ٢٠١٠-١١ بمعدلات مرتفعة من الانتقالات الإقليمية بسبب الانفلات الأمني وصعوبة الحصول على المساعدة الإنسانية داخل أرض الوطن. وفي سياق الجفاف الإقليمي، يجد المهاجرون من أراضي الصومال أنفسهم يعبرون الحدود إلى مناطق تعاني هي الأخرى أيضاً من ضغوط بيئية كبيرة. وقد انتقل أغلب المهاجرين إلى كينيا حيث بذلت الحكومة هناك جهوداً مضنية للتمييز في التصريحات العلنية بين اللاجئين لمدد طويلة الذين هُجروا بفعل النزاع والمُهجرون مؤخراً جراء الجفاف لتقيد بذلك مسؤولياتها جلياً في إطار ما ينص عليه القانون الدولي وحسب.

الاستجابات السياساتية

عادة ما تركز الاستجابات لرحلات الانتقال في الأزمات الإنسانية على المهجرين فعلياً ولكن معالجة الأسباب التي تجبر السكان على الرحيل لا تقل أهمية عن ذلك إن لم تكن تفوقها أهمية بكثير. ويتطلب ذلك العمل باستخدام ما جرت العادة على رؤيته بوصفه حقولاً وتخصصات سياسية منفصلة بعضها عن بعضها، وهكذا ستجتمع عناصر التكيف مع تغير المناخ والإغاثة الإنسانية وتنمية سُبل العيش والإنعاش بعد انتهاء النزاع وحماية حقوق الإنسان سوياً. وتُشير التحليلات التي أجريت مؤخراً إلى أنه عند إطلاق التحذيرات بشأن الكوارث المحتملة، ينبغي توجيهها أكثر نحو الاحتياجات من المعلومات بشأن الجهات الفاعلة المحلية مع ضرورة توضيح حقوق الجهات الفاعلة الإنسانية الدولية ومصادرها ومسؤولياتها للوصول إلى أقوى تحالف يهدف لمحاربة المجاعات.

تهدف كثير من المنظمات غير الحكومية ووسطاء المجتمع المحلي إلى تخفيف الآثار السلبية للجفاف بزيادة لدونة السكان أثناء التعامل مع هذه الأوضاع. إلا أن ذلك لا يُعد مجرد تحدياً تقنياً وحسب ولكنه في العمق تحدياً سياسياً وحقوقياً لأننا نجد أكثر السكان استضعافاً هم الذين عانوا من العنف الممنهج والتهميش على مدار أكثر من عقدين من الزمان فضلاً عن أنهم معرضون بشدة لأي نوع من الصدمات المتوقعة، مثل: الجفاف. وطالما كانت رحلات الانتقال الروتينية وفي حالات الطوارئ بهدف التأقلم مع الظروف المحيطة، بما في ذلك عبور الحدود، مصدراً رئيسياً للتعامل مع الأوضاع السائدة بمرونة إلا أن عسكرة الجبهات وإغلاق الحدود هدد تلك الرحلات وعلى السياسات المستقبلية مراعاة قيمة الانتقال حرصاً على دعم سُبل العيش الريفية.

عندما يتحول الجفاف إلى أزمة شديدة، تجد الجهود الإنسانية التسييس الحاد للمساعدات وفساد الاقتصاد السياسي المحيط بها عائقاً أمامها. ولكن، قلما أبرزت تلك المشكلات أهمية عدم تسييس المساعدات الإنسانية بقدر ما تسلط الضوء على ضرورة أن تضاعف المنظمات الإنسانية جهودها لمعالجة احتياجات أكثر المدنيين استضعافاً، وهو ما يُعد عملاً سياسياً في الأساس، فضلاً عن أهمية أن ينأوا بأنفسهم عن المشاريع المخصصة لبناء الدولة.

وأخيراً، لا ننسى التحدي التقليدي للانتقال من مرحلة الإغاثة إلى الاستشفاء في ظل غياب الاستقرار السياسي الدائم.

حماية حقوق المُهجرين

كان دور الموارد الاجتماعية والثقافية الصومالية، مثل: صلات القرابة والدين ودعم النازحون، بارزاً على نحو متزايد في سياق شلل المساعدات الدولية، وعلى الجهات الفاعلة الدولية، متى أمكن، العمل على نحو يناسب تلك الإمكانيات الوطنية الاجتماعية الثقافية الواقية. ولكن لا يجب أن نغفل الأهمية الحيوية للسلطات المنشغلة بالسياسة على نحو موسع لحماية جميع الصوماليين في أراضيهم الأصلية.

وفي دولة كينيا التي تعد من أكبر الدول استضافة للاجئين، ومثلما هو الحال في الدول الأخرى، ثمة مخاوف من تقليص مساحة اللجوء استجابة للأزمة الإنسانية التي تعاني منها الصومال مؤخراً. وتقل احتمالية عودة جميع اللاجئين إلى الصومال كثيراً وعلى المنظمات التي تحاول حماية اللاجئين الاستمرار في الدعوة لإيجاد طرقاً تدريجية لتحقيق مزيد من المشاركة الإيجابية في المجتمع وضمان مراعاة تواجدهم في خطط التنمية الريفية والحضرية على حد سواء إضافة إلى دعم رحلات انتقالهم بوصفها مفتاح سُبل عيشهم.

ومع أن ثمة افتراضاً شائعاً بأنه يسهل على "المُهجرين جراء الجفاف" العودة إلى ديارهم بمجرد هطول الأمطار، لكنَّ الخوف والفقر المنتشرين بين المُهجرين الصوماليين فضلاً عن الاضطرابات السياسية المستمرة في أوطانهم الأصلية

كفيلة بإثبات عكس ذلك. وبالرغم من تحسن معدل هطول الأمطار، فبحلول يونيو/حزيران ٢٠١٢ أعرب نحو ١٤٪ فقط من اللاجئين الذين كانوا عينة دراسة مسحية أجريت في داداب بأنهم سيفكرون في العودة إلى أوطانهم، أما بحلول منتصف عام ٢٠١٣ كانت رحلات العودة ما زالت محدودة بالرغم من زيادة الضغوط على اللاجئين في كينيا. وفي ظل هذه الضغوط، على الجهات الفاعلة الدولية والمحلية إيلاء الاهتمام بضرورة دعم مبدأ العودة الطوعية. ويُسلط ذلك بدوره الضوء على الدور الحاسم الذي تقوم به الآليات السياسية الأوسع نطاقاً في معالجة التهجير. فيجب أن ترتبط أي رحلات عودة للاجئين والنازحين بجهود طويلة الأجل تهدف إلى إعادة تأهيلهم وخلق اللدونة اللازمة للعيش في الريف إذا كان لتلك الرحلات أن تستمر لوقت طويل.

من الواضح تماماً أن الجفاف يفرض تحدياً كبيراً ومتكرراً أمام سُبل عيش كثير من الناس في جميع أرجاء القرن الإفريقي. ومع ذلك، لا يمكن اختزال رحلات الانتقال الصومالية في ٢٠١١ في تعبير "التهجير جراء الجفاف". فمثل ذلك المصطلح لا يمثل القوى الدافعة وراء رحلات التهجير ويُخفي تداخل الجفاف مع الآليات السياسية منذ قديم الأزل وفي عصرنا هذا. ومع الرغم من أن التفكير خارج نطاق القوالب السياسية قد يبدو احترافياً وغير مريح سياسياً، تأتي المشكلات نتيجة النهج الذي يتبعه قطاع واحد فقط لصنع السياسيات في سياقات الأزمات الإنسانية.

آنا ليندلي *al29@soas.ac.uk* **محاضرة في كلية الدراسات الشرقية والأفريقية ، جامعة لندن.** *www.soas.ac.uk*

١. يتأثر الصيد الساحلي وسُبل العيش الحضرية أيضاً بالقضايا البيئية (مثل: التسونامي والصيد غير المشروع وإلقاء النفايات السامة والنفايات الخطرة و تهالك البنية الأساسية لشبكة المياه والفيضانات وقضايا الأحياء الفقيرة).

٢. منظمة العفو الدولية (2008)، المُستهدفون على نحو روتيني: الهجمات على المدنيين في الصومال
Routinely Targeted: Attacks on Civilians in Somalia
2008/006/www.amnesty.org/en/library/info/AFR52

٣. فان هير ن. (1998) النازحون الجدد. لندن: كلية لندن الجامعية. (*New Diasporas*)

غير المواطنين العالقين في أوضاع النزاع والعنف والكوارث

خالد كوسر

عندما يعلق غير المواطنين في الأزمات الإنسانية يصبحون عرضة للاستضعاف ويعانون من عواقبه مثل المواطنين أنفسهم. ومع ذلك، لا تتوفر الأطر والإمكانيات التي من شأنها مساعدتهم وحمايتهم.

في السنوات الأخيرة، هُجِّر ملايين من غير المواطنين وتركوا الدول التي كانوا يعيشون بها ويزاولون أعمالهم على أراضيها. ومن أمثلة ذلك من تأثروا بالغزو في لبنان عام ٢٠٠٦، وبالعنف الناجم عن كراهية الأجانب في جنوب إفريقيا عام ٢٠٠٨، وبالثورة في ليبيا عام ٢٠١١، وبالحرب الأهلية في ساحل العاج عام ٢٠١٠-١١، وبالفيضانات في تايلاند عام ٢٠١١، وبالنزاع الحالي في سوريا.

وقد تأثروا بتلك الأحداث وكأنهم عابري سبيل أو مُستهدفين عمداً. وقد لا يتمكن غير المواطنين من التحدث باللغة المحلية أو فهم ثقافة البلد التي يعيشون بها وقد لا يتمتعون أيضاً بالأمن الوظيفي أو بشبكة الأمان الاجتماعي المحلي. وبالمثل، سيكون أصعب على غير المواطنين المُهجّرين حل مشاكل تهجيرهم ولاسيما إذا عجزوا عن العودة إلى أوطانهم الأصلية أو لم يرغبوا في ذلك أصلاً وإذا ما جابهوا تحديات خاصة في محاولة استعادة ممتلكاتهم القديمة ووثائق هويتهم ووظائفهم التي حصلوا عليها في الدول التي هُجِّروا منها.

ومن المرجح أن يُصبح تهجير غير المواطنين أكثر شيوعاً في المستقبل. فعلى سبيل المثال، أسفر بالفعل توسع المصالح الصينية في إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى عن عمل أعداد كبيرة من المهاجرين في أوضاع غير مستقرة. فضلا عن أن تغير المناخ قد يُعرض كثيراً من الدول النامية التي ينتقل إليها كثير من المهاجرين بحثاً عن العمل لزيادة وتيرة الكوارث الطبيعية بها. أضف إلى ذلك العنف الموجّه في الوقت الراهن ضد المهاجرين جراء تزايد شعور رهاب الأجانب في كثير من الدول في جميع أرجاء العالم. وباستمرار تصدير الدول الفقيرة والنامية العمال المهاجرين، يتزايد جلياً عبء تقديم المساعدة والحماية أثناء أوقات الأزمات على عاتق المجتمع الدولي نظراً لافتقار تلك الدول المُصدرة للقدرة على حماية مواطنيها في الخارج بفاعلية.

ومع ذلك، مثلما هو الحال في أمثلة الهجرة فراراً من الأزمات، وقعت كثير من حالات غير المواطنين المُهجّرين في ثغرات الحماية مما جعل الاستجابات لهم مؤقتة ومنقوصة. وبازدياد احتمالية إيجاد المهاجرون أنفسهم عالقين في الأزمات، ثمة حاجة إلى استجابة أكثر شمولية ويمكن التنبؤ بها.

الدروس المستفادة والتوصيات

ضرورة إجراء مزيد من الأبحاث تتضمن آليات أفضل لجمع البيانات بهدف التعرف على مدى احتمالية تعرض غير المواطنين لظروف استضعاف معينة في جميع مراحل التهجير المختلفة مع أهمية وضع تقييمات لآليات الاستجابة الإنسانية لقضية تهجير غير المواطنين.

غياب الذكر الواضح لحقوق غير المواطنين أثناء رحلات التهجير: ترد حقوق غير المواطنين المتضررين من الأزمات والمُهجرين بفعلها ضمناً في قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني فضلاً عن أنها غير محددة جلياً في أي قانون أو نص آخر أصلاً. أضف إلى ذلك عدم تعامل الآليات التي تغطي حالات التهجير مع غير المواطنين في حين أن تلك الآليات التي تتعامل مع غير المواطنين لا تتضمن ظروف التهجير. ويزعم بعضهم أن المبادئ التوجيهية للتهجير الداخلي تنطبق على غير المواطنين الذين تركوا منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة ولكن لا يُغطي ذلك غالباً حالات العمال المهاجرين لمدة قصيرة أو مؤقتة فضلاً عن عدم وضوح ما إذا كانت تلك المبادئ التوجيهية تسري على المهاجرين غير النظاميين أم لا. وبالمثل، لم تأتِ أي من آليات منظمة العمل الدولية الخاصة بأحوال العمال المهاجرين أو الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم التي وضعتها الأمم المتحدة على ذكر المهاجرين بفعل الأزمات فضلاً عن عدم اشتمالهما على أحكام تضبط ظروف تهجيرهم.

وهكذا، لم ترد حقوق غير المواطنين أثناء رحلات التهجير أو على من تقع مسؤوليات حماية حقوقهم في أي قانون أو نص على الإطلاق. وعلى نحو ضمني، ساعدت المنظمات الدولية عموماً غير المواطنين جنباً إلى جنب مع المُهجرين الآخرين دون تمييز أو وضع في الحسبان احتمالية وجود احتياجات خاصة ومختلفة لغير المواطنين.

ولذا، عند وضع المعايير الخاصة بحالات التهجير أو عند تحديثها، على المعنيين الإشارة بوضوح إلى حقوق غير المواطنين المُهجرين وإلى الأطراف المسؤولة عنهم. وخذ مبادئ نانسن مثالاً على ذلك، مثلما هو الحال في أعمال لجنة القانون الدولي (٢٠١٢) الحالية المتعلقة بمعايير "ترحيل الأجانب" و"حماية الأفراد في أوقات وقوع الكوارث".

مسؤوليات حماية غير المواطنين ومساعدتهم في أوقات الأزمات غير محددة بوضوح: لا تُعرّف الأحكام الحالية المسؤولين عن حماية غير المواطنين ومساعدتهم في أوقات الأزمات. وبالرجوع إلى قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، تنص المبادئ التوجيهية جلياً على أن المسؤول الأول عن ذلك الدولة التي توجهت إليها رحلات التهجير. ومع ذلك، مازال على حكومات الموطن الأصلي للمُهجرّين مسؤولية قانونية ومدنية وأخلاقية تقضي بضرورة حمايتها لمواطنيها وفقاً لما نصت عليه اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية. ولا يوجد أي هيئة من هيئات الأمم المتحدة مخولة بحماية المُهجرين أو مساعدتهم سواء كانوا مواطنين الدولة التي هُجروا منها أم لا. ومع أن المنظمة الدولية للهجرة هيئة الهجرة الرائدة في العالم ولكنها غير مخولة بحماية المُهجرين على الرغم من أنها وضعت مؤخراً الإطار العملي لإدارة أزمات الهجرة الذي هدف إلى التركيز على الهجرة في أوقات الأزمات والذي يجب أن يكون بمثابة أساساً لتعاون دولي على نطاق أوسع.[١]

قد يكون ثمة طريقة لإحالة قضية غير المواطنين المُهجرين إلى المقرر الخاص التابع للأمم المتحدة لمعالجة حقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين وإلى المقرر الخاص التابع للأمم المتحدة لمعالجة حقوق الإنسان لجميع الأشخاص المُهجرين عموماً.

ضرورة إيلاء طالبي اللجوء واللاجئين اهتماماً خاصاً: تزداد ظروف استضعاف غير المواطنين المُهجرين في حالة طالبي اللجوء واللاجئين وفاقدي الجنسية الذين يصعب ضمان حقوقهم في أوقات الأزمات مثلما ينص عليها القانون الدولي. ففي حالة لبنان، أضر الغزو بنحو ٤٠٠٠٠٠ من اللاجئين الفلسطينيين الذي كانوا مستضعفين فعلياً قبله. أما في جنوب إفريقيا، هُجرَ غير المواطنين خصوصاً لأنهم كانوا مستهدفين بسبب جنسيتهم مما دفعهم لتقديم طلبات لجوء. وفي ليبيا، سجلت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين نحو ٣٥٠٠ طالب لجوء و٨٠٠٠ لاجئ قبل اشتعال فتيل الثورة بها. وقد أبلغت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين أن ثمة ٣٦٠٠٠٠ فلسطيني و٩٤٠٠٠ عراقي إضافة إلى لاجئين آخرين بحاجة للمساعدة الإنسانية العاجلة في سوريا.

تفاوت قدرات دول المُهجرين الأصلية في تقديم المساعدة في أوقات الأزمات: لا تمتلك جميع الدول الإمكانيات لمساعدة مواطنيها عندما يتضررون جراء الأزمات الإنسانية خارج أراضيها. ففي ميانمار وزيمبابوي، على سبيل المثال، غابت جلياً الإرادة السياسية اللازمة لمساعدة المواطنين المُهجرين في تايلاند وجنوب إفريقيا على التوالي حتى أن بعض العمال المهاجرين من أبناء زيمبابوي تقدموا بطلب للجوء بعد تهجيرهم. وفي حالات أخرى، يعوز الدول الأكثر فقراً ببساطة الإمكانيات لتقديم المساعدة اللازمة، وعلى المعنيين النظر في إمكانية تأسيس صندوق إغاثة دولي في حالات الطوارئ تستفيد منه دول الموطن الأصلي في حال تهجير مواطنيها أثناء أوقات الأزمات.

عدم القدرة على التنبؤ بإمكانية التنسيق بين الهيئات الدولية: ينبغي أن يكون ثمة آليات تنسيق تضمن تحقيق التعاون الفعال بين الهيئات الدولية ذات الصلة بغرض تقديم المساعدة والحماية لغير المواطنين النازحين داخلياً والمُهجرين عبر الحدود في حالات الأزمات. وعلى سبيل المثال، كان التنسيق بين المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين أثناء الأزمة الليبية ناجحاً ولكنه بالتأكيد لم يكن ممنهجاً ولم يمكن التنبؤ به أو ضمان إجراؤه في الأزمات المستقبلية. وهكذا، يجب أن يُجرى التخطيط للطوارئ على مستوى ثنائي وإقليمي لضمان تحقيق التعاون الفعال بين الدول أثناء إخلاء غير المواطنين في أوقات حدوث الأزمات.

عادة ما تكون الاستجابات الوطنية غير كافية: من عواقب حقيقة عدم إتيان القوانين الدولية أو الاتفاقيات أو المعايير ذات الصلة على ذكر حقوق غير المواطنين جلياً أثناء حدوث الأزمات تجاهل القوانين والسياسات الوطنية التي تستمد أحكامها من المبادئ التوجيهية الدولية بالمثل لحقوق غير المواطنين في أوقات الأزمات. وعلاوة على ذلك، تفتقر كثير من الدول المتضررة إلى الإمكانيات الأساسية لتنفيذ القوانين والسياسات الحالية أثناء وقوع الأزمات. ومن بين النتائج الرئيسية لتقييم فاعلية الاستجابة الإنسانية لحالات التهجير في جنوب إفريقيا التي حدثت عام ٢٠٠٨ أن ثمة نقصاً في خبرة التعامل مع تلك المواقف وفي الأنظمة القائمة فضلاً عن غياب القيادة الحكومية ولاسيما في المراحل الأولى من الأزمات إضافة إلى تفتت المجتمع المدني والارتباك بشأن حقوق الأجانب المُهجرين.[٢]

وثمة حاجة لوجود إمكانيات وطنية أكبر تهدف إلى توفير الحماية والمساعدة للأفراد النازحين داخلياً بمن فيهم غير المواطنين أثناء أوقات الأزمات بدءاً من وضع إطار استجابة

مسؤولون على الحدود التونسية يصدون حشداً تجمع على الحدود التونسية الليبية في مارس/آذار 2011 حيث يسعى آلاف الناس مغادرة ليبيا ومعظمهم من العمال المهاجرين من تونس ومصر وقد اجتمعوا الآن في المنطقة المحايدة.

ووصولاً إلى توزيع واضح للمسؤوليات والتشاور مع كل من المواطنين وغير المواطنين المتضررين. وعلى الدول الأصلية للمُهجرين مشاركة الخبرات والتجارب فيما بينها واستضافة الدول التي استجابت لتهجير غير المواطنين في السنوات الأخيرة.

ويجب تشجيع مزيد من الدول على وضع قوانين وسياسات وطنية تراعي حقوق النازحين داخلياً بمن فيهم غير المواطنين. فضلا عن ضرورة تحديث القوانين والسياسات الوطنية لتتضمن إشارة واضحة لحقوق المُهجرين من غير المواطنين. وفي هذا الصدد، يُحتمل أن ترغب الدول أكثر في توسيع نطاق الحقوق الممنوحة في المواقف العادية. وعلى الدول التي تشتمل على أعداد كبيرة من العاملين الأجانب وضع إجراءات عملياتية معيارية بغرض حماية العمال المهاجرين أثناء الأزمات بما في ذلك توفير معلومات مُفصلة بشأن إجراءات الحماية والانتقال والإجلاء والعودة إلى أرض الوطن في وقت الحدث.

إضافة إلى ما سبق: يجب أن يتضمن تدريب ما قبل مغادرة البلاد للعمال المهاجرين التخطيط لحالات الطوارئ لتهيئتهم لمواقف الأزمات إضافة ضرورة مراعاة خطط التأمين متناهي الصغر لمساعدة المهاجرين على التماشي مع حالات الطوارئ.

وأخيراً، يجب تطوير الإمكانيات القنصلية لحماية العمال المهاجرين وعلى الشركات التي توظف أعداداً كبيرة من الجنسيات الأجنبية وضع إجراءات تشغيلية معيارية بشأن حماية العمال وإخلائهم إضافة إلى أهمية تأسيس وحدات تقييم المخاطر وتخصيص وظائف كبير ضباط الأمن.

خالد كوسر *k.koser@gcsp.ch* **عميد أكاديمي ونائب المدير في مركز جنيف للسياسات الأمنية** *www.gcsp.ch* **وزميل كبير غير مقيم تابع لمشروع بروكينجز- بيرن المعني بالنزوح الداخلي.** *www.brookings.edu/about/projects/idp*

١. www.iom.int/cms/mcof
٢. http://tinyurl.com/Sa-violence-against-foreigners

الإدارة الإنسانية للحدود

ماكسيميليان بوتلر

الإدارة الإنسانية للحدود من الأدوات المُكملة للاستجابة الإنسانية للمهاجرين العالقين في أزمة ما.

لا تغطي الأطر الحالية على نحو شامل جميع أشكال الانتقال في أوقات الأزمات وجميع المرتحلين أثناء الأزمات على الأصعدة الدولية والإقليمية والوطنية. وتدرك المنظمة الدولية للهجرة الحاجة لتحسين آليات التنسيق لديها وتطوير إمكاناتها مما دفعها لوضع الإطار العملي لإدارة أزمات الهجرة الذي يُركز على ظروف الاستضعاف التي يعاني منها مجموعة منّوعة من الأفراد أثناء رحلات انتقالهم والتي تضر بالمجتمعات التي قد يغفل كثيرون عن احتياجاتها وأوضاع الاستضعاف بها أثناء الاستجابة للأزمات.[١]

ويراعي الإطار العملي لإدارة أزمات الهجرة عدداً من أدوات إدارة الهجرة التي قد تُكمل الاستجابة الإنسانية للمهاجرين العالقين في أزمة ما والتي تُعد واحدة من أدوات الإدارة الإنسانية للحدود. وتقوم كل من الشرطة وهيئات الهجرة وإدارة الحدود بدور أساسي في أزمة الهجرة. وعندما تجد المناطق بأسرها نفسها تعيش في فوضى عارمة، قد تقلق الدول التي تواجه الاضطرابات السياسية من جوانب الأمن المتعلقة بإدارة الحدود في المقام الأول مما يدفعها لغلق الحدود المتضررة بوصفه إجراء يحد من رحلات الانتقال عبر الحدود المتزايدة. وعلى الدول وضع آليات استجابة بديلة تدرك الحاجة الماسة لدعم الحكم الإنساني على الحدود في المواقف التي تتزايد فيها الضغوط سعياً لحماية الوفود المتنقلة المستضعفة وفي إطار القانون الدولي القائم.

فبناء قدرات هيئات إدارة الحدود يشتمل على مراعاة بعض الجوانب التقنية، مثل: وضع خطط الطوارئ الصحيحة وأنظمة الإنذار المبكر وعمليات البحث والإنقاذ ووحدات التسجيل المتنقلة فضلاً عن ضرورة تقديم الوعي الشديد بظروف الاستضعاف بين تيارات الهجرة المختلطة أثناء أوقات الأزمات ووضع أنظمة إحالة تهدف لحماية الأفراد والجماعات المستضعفة. وقد أثبت كل من تبادل المعلومات المؤسسي والعمليات المشتركة فائدتهما للمُرتحلين ولهيئات إنفاذ القانون على حد سواء. وتنوي المنظمة الدولية للهجرة دعم الدول لوضع برامج إدارة الحدود والهجرة صارمة ومعززة بالسياسات والقوانين والإجراءات وأنظمة المعلومات المناسبة التي ستساعد بدورها على تيسير انتقال الفارين من الأزمات. ولتنفيذ ذلك، درّبت المنظمة عشرات الآلاف من مسؤولي إدارة الحدود والهجرة في جميع أرجاء العالم وعرّفتهم إلى مواضيع مختلفة،

مثل: حقوق الإنسان وقانون اللجوء والإتجار بالبشر وحرية التنقل.

وفي أواخر ٢٠١٣، أجرى المركز الإفريقي لبناء القدرات في تنزانيا التابع للمنظمة الدولية للهجرة تقييماً في المناطق الحدودية بين جمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان وأوغندا. واستناداً لهذا التقييم، أجري برنامج تدريب المدربين لمسؤولي إنفاذ القانون في جمهورية الكونغو الديمقراطية واشتمل على مقدمة بشأن الأطر القانونية الدولية ذات الصلة وتقنيات عقد مقابلات مع المهاجرين المستضعفين والتسجيل الإحصائي الحيوي للمُهجرين وأنظمة البحث والإنقاذ وعناصر الاستجابة الإنسانية.

وسيعتمد مدى نفع الإدارة الإنسانية للحدود وأثرها إلى حد كبير على الحوار الفعّال والمبتكر بين جميع الجهات الفاعلة الإنسانية المعنية من ناحية وعلى خدمات الشرطة والدفاع وإدارة الحدود والهجرة من ناحية أخرى مما يضمن التطبيق الصحيح للمبادئ الإنسانية والمعايير القانونية الدولية التي يعترف بها القطاع الأمني في أوقات أزمات الهجرة.

ماكسيميليان بوتلر *mpottler@iom.int* مسؤول البرامج في قسم إدارة الهجرة التابع للمنظمة الدولية للهجرة.
www.iom.int

١. الإطار العملي لإدارة أزمات الهجرة (Migration Crisis Operational Framework) http://tinyurl.com/IOM-MCOF

جوانب هجرة الأزمات في الجزائر

محمد صائب موسيت

لا تغطي الصكوك الدولية تحركات المهاجرين إلا بصورة جزئية ومع الفرص الأكيدة المتاحة أمام السلطات الجزائرية على حماية هذا التدفق من الناس، لا توجد أي اتفاقيات نافذة (ثنائية كانت أم متعددة الأطراف) تنظم ذلك.

نشهد حالياً نموذجاً جديداً في قضايا الهجرة ظهر في أعقاب ما سُمي بالربيع العربي وتمثل في أزمات سياسية واقتصادية ومجتمعية عانت منها دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. واستجابة لذلك، اتخذ الاتحاد الأوروبي قرارات أمنية لحماية حدوده من وافدي دول السواحل الشمالية للبحر الأبيض المتوسط مما عكس مدى التركيز على رحلات الهجرة إلى الشمال ولكن ظهرت آثار تلك القرارات أيضاً على دول السواحل الشمالية، مثل: الجزائر.

ومنذ أن بدأ الربيع العربي صارت الجزائر ملاذاً لتيارات الهجرة المختلطة التي جاءت إليها من تونس وليبيا ومصر وسوريا. وفي مثل تلك التيارات، ثمة لاجئون أيضاً يبحثون عن بلد ثالث. ويرى كثير من المحللين أن هذه التيارات مجرد نقطة عبور لدول أوروبا. وهذه ملحوظة صحيحة جزئياً فقط لأن كثيراً من الناس يرون الجزائر الملاذ المنشود لهم.[١] فإضافة إلى وصول الأجانب، لاحظنا أيضاً تحركات لمهاجرين جزائريين سبق لهم العيش في دول الأزمات وقرروا العودة إلى موطنهم الجزائر مجدداً. حتى إن هؤلاء العائدين الذين فروا من الانفلات الأمني في مواطنهم الجديدة فقدوا كافة ما يربطهم بالجزائر. ومازال ثمة مهاجرون جزائريون آخرون "عالقون" في بعض تلك الدول بغض الطرف عن وضع هجرتهم هناك سواء أكانت نظامية أم غير نظامية.

وتاريخياً، طالما عُرفت الجزائر باستضافتها للاجئين. ففي أعقاب كل أزمة جراء الكوارث الطبيعية في الصحراء الكبرى، اعتاد قاطنو إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى على الانتقال إلى شمال الجزائر. فمنذ عام ١٩٧٥، اعتادت الجزائر على استضافة اللاجئين الصحراويين في أراضيها وكان ثمة تحركات للاجئين على مدار سنوات عديدة هرباً من الأزمات في ساحل العاج، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ومؤخراً، مالي. وهكذا، ثمة ما لا يقل عن ٢٦٠٠٠٠ أجنبي يعيشون في الجزائر (نحو ٠,٧٪ من تعداد سكانها عام ٢٠١٢) وأكثر من ٧٥٪ منهم لاجئون وطالبو اللجوء ومُهجرون آخرون من بينهم مهاجرون دون وضع قانوني.[٢] ففي إدارة واحدة فقط في تامنراست، على سبيل المثال، يوجد قرابة أربعون جنسية مختلفة بها.

ولكن السياق الجديد يُعرض المهاجرين لظروف اجتماعية صعبة. فالجزائر التي طالما تبنت سابقاً لوائح هجرة صارمة، صارت مؤخراً أكثر مرونة سعياً لتلبية المتطلبات الأساسية للمُهجّرين جراء الأزمات السياسية التي جابهوها في شمال إفريقيا. ومع ذلك، تحولت الأراضي الجزائرية لما يشبه القلعة. فبالرغم من مرونة قواعد السماح للأجانب بدخول أراضي البلاد، طُرد نحو ٢٧٦٦ فرداً من الجزائر على يد قوات الأمن الحدودية في ٢٠١٢. وعلى السلطات فرض سيطرتها على ١٢٠٠ كم من ساحل البحر الأبيض المتوسط - دون مساعدة، لأن الهيئة الأوروبية لإدارة التعاون العملياتي على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (فرونتكس) لا تساعد سوى دول الشمال فقط - إضافة إلى امتداد ٦٠٠٠ كم داخل حدودها البرية. ومع غلق الجزائر لحدودها البرية مع المغرب في ١٩٩٤، صارت حالياً مجبرة على تحصين حدودها

مع ليبيا (ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٢) ومع مالي (يناير/كانون الثاني ٢٠١٣)، وتونس (أغسطس/آب ٢٠١٣)، نظراً لزيادة انتشار الإتجار بالبشر عبر الحدود والجريمة العابرة للقوميات[٢] الناجمة عن الأزمات التي تُعاني منها هذه المنطقة الفرعية.

ولا تغطي الصكوك الدولية تحركات المهاجرين تلك إلا بصورة جزئية ومع أنَّ السلطات الجزائرية قادرة على حماية هذا التدفق من الناس لا توجد أي اتفاقيات مفعلة (سواء أكانت ثنائية أم متعددة الأطراف) تنظم ذلك.

محمد صائب موسيت *saibmusette@gmail.com* مدير الأبحاث في مركز الأبحاث الاقتصادية التطبيقية للتنمية، الجزائر.
www.cread.edu.dz

١. انظر الهجرة المختلطة إلى الجزائر وعبرها ومنها (*Mixed Migration Flows to, through and from Algeria*) التي نشرها المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة، فيينا
٢. بيانات مُجمعة من قبل الكاتب. راجع أيضاً http://esa.un.org/unmigration/migrantstocks2013.htm?msdo.
٣. وزارة الدفاع الوطني - الجزائر – الشرطة القضائية www.mdn.dz/site_cgn/index.php?L=ar&P=undefined

الهجرة القسرية للمواطنين المُعولَمين

أوسكار أ. غوميز

تعني التدفقات المستمرة للأشخاص والمعلومات عبر الحدود في وقتنا الحاضر أن المجتمع الدولي يشعر بوجوب تدخّله عند حدوث حالة للطوارئ، ليس بدافع التضامن فحسب، بل بسبب إمكانيّة تعرّض مواطنيه للخطر. ومع ذلك،بينما تظهر فكرة رعاية الدول لمواطنيها على أنّها من الواجبات البديهية، فهل من الممكن أن تزيد أفعال هذه الدول الطين بِلّة؟ فالأزمات – التي لا تميّز بين الجنسيّات –تميل إلى جعل الدول الأجنبيّة تتّخذ إجراءات إغاثية خاصة لمواطنيها في الخارج، لكن من غير الواضح إذا ما كانت الدول الأجنبية قادرةً على إيصال ما تنوي أو ما يجب عليها فعله، كما أنّ كون الشخص مهاجر لا يكون بالضرورة عاملاً من عوامل الاستضعاف، كما لا يكون المهاجرون في العادة أكثر الفئات السكانية عرضةً للخطر.

في شهر آذار/مارس من عام ٢٠١٢، واجهت مدينة سِنداي اليابانية أزمة ثلاثية: فتعرّضت لزلزال وتسونامي وخطر إشعاعيّ. وبما أنها ليست مقصداً أساسياً للسيّاح أو بوتقة تجارية دولية، فلا يوجد فيها بعثات دبلوماسية كثيرة. وزار المدينةَ تسعة عشر فريقاً قنصليّاً على الأقل من طوكيو، ومن الواضح أن سبب تلك الزيارة كان تقييم حاجات أبناء بلادتلك الفرق. وحيث إنّ تلك المدينة لم تتأثّر كثيراً كما الحال في المناطق الساحليّة، لم تكن التقييمات هي السبب الفعلي لعمليات الإخلاء المتعدّدة التي أُجريَت في المدينة خلال الفترة الممتدة بين ١٣ و٢٠ آذار/مارس، حيث بلغ عدد الأشخاص عدّة آلاف –أُخلي المواطنون المتجنّسون والأزواج اليابانيّون في بعض الحالات، بينما رُفِضوا في حالاتٍ أخرى.

وتبع أوّل إخلاء رسمي موجة تهجيرٍ رسيمة وغير رسميّة للأفراد والجماعات، بالإضافة إلى حركات غَطّتها وسائل الإعلام المحليّة والعالميّة على نحو ملحوظ. هناك أمران لا بد من التركيز عليهما. فمن بينالنتائج غَير المقصودة لعمليات الإخلاء الرسميةحدوث فوضى بسبب الذعر عندما أتاحت الفرق القنصليّة الفرصة لمغادرة المدينة. والأمر الثاني أن تعبير "أجنبي" مصطلح فضفاض جداً لا يسمح بإضفاء صفة عدم التمييز على الإجراءات المتخذة، مثلما كان هناك تقاريرٌ تفيد بوجود حالات أُرغِم فيها الناس على المغادرة لأن حكوماتهم كانت تأمرهم بذلك على اعتبار أنَّهم"أجانب".

وأخيراً، تسبب عمليات الإخلاء التي تجريها الفرق القنصلية إرباكاً للبروتوكولات الموضوعة للأعمال الإنسانية بطرق مختلفة كثيرة. فالعمليات التي تنفذها البلدان الأجنبية حيال رعاياها في دول أخرى لا تعني بالضرورة استهدافها لأكثر الأشخاص استضعافاً من مواطنيها أو من غير مواطنيها، كما أن هذه العمليّات تضغط على الموارد النادرة. وغالباً ما يتّجه التركيز على الأجانب خلال الأزمات نحو التعامل مع الرأي العام واللوجستيّات في بلادهم الأصليّة، وليس نحو الأمن الفعليّ للأشخاص الموجودين في المنطقة التي توجد فيها الأزمات.

لا يوجد حلولٌ بسيطة لهذا النوع من الهجرة القسرية على نحوٍ طوعيّ. ويكمن أحد الجذور المهمّة لهذه المشكلة في الفكرة المبالغ بها حول مسؤولية الدولة وفي ضآلةالاهتمام الذي تلقّته فكرة "الانتماء"، بمعنىإمكانيّة أن ينظر المرء لنفسه على أنه فرد من أبناء المجتمع المحلي حتى لو لم يكن مواطناً وأنه بذلك يستحق الحماية في أوقات الأزمات. وفي سياق الحديث عن عالمٍ مُعَولَم، يجب علينا أن نعترفأنَّ حجمالتحرك البشري يجعل الاستجَابات التقليديّة للأزمات غير مناسبة في بعض الأحيان.

أوسكار أ. غوميز *Gomez.Oscar@jica.go.jp* باحثٌ في الهيئة اليابانية للتعاون الدولي- معهد البحوث في طوكيو – اليابان.
http://jica-ri.jica.go.jp/index.html

تحدي الهجرة المختلطة عبر البحر

جوديث كومين

جرت العادة أن يفر "لاجئو القوارب" من أزمة ما، ولكنهم في نهاية المطاف يتشاركون طريقتهم في السفر مع أنواع كثيرة أخرى من المهاجرين. وعلى المعنيين بذل جهود أكثر للاستجابة لرحلات الهجرة البحرية غير النظامية على نحو يحمي الحقوق الأساسية ويحترم كرامة الإنسان ولكن مازال ينقصنا الإرادة السياسية لتحقيق ذلك.

معظم رحلات الهجرة غير النظامية المعاصرة "مختلطة" أي أنها تشتمل على تيارات من الأفراد الذين ينتقلون لأسباب مختلفة ولكنهم يتشاركون الطرق ووسائل السفر والمركبات البحرية نفسها. وهم يعبرون الحدود البرية والبحرية دون تصريح وعادة عن طريق مساعدة المهربين. وتشير كل من المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين إلى أنَّ التيارات المختلطة قد تشتمل على اللاجئين وطالبي اللجوء وآخرين من ذوي الاحتياجات الخاصة، مثل: الأشخاص المُتاجر بهم وفاقدي الجنسية والأطفال غير المصحوبين ببالغين أو المنفصلين عن آبائهم وغيرهم من المهاجرين غير النظاميين. فلا تقتصر الجماعات على نوع واحد فقط من المهاجرين، فكل منهم لديه أسباب مختلفة لترك مواطنهم. وبهذا الخصوص، يخفق مصطلح "غيرهم من المهاجرين غير النظاميين" في إيضاح مجال التيارات المختلطة التي تشتمل على أفراد تركوا منازلهم بسبب تضررهم على نحو مباشر بفعل أزمة إنسانية أو كانوا مهددين بالتعرض لها، مثل: تلك الناتجة عن تغير المناخ، وهم بحاجة لنوع من الحماية حتى إن لم يستوفوا شروط منحهم صفة اللاجئين.

ولا تعد الهجرة المختلطة ظاهرة جديدة. ولكن ما تغير هو نطاقها ودرجة تعقدها وطريقة تفاعل دول الوصول معها. وقد دفع كل من تزايد أسباب مثل هذه الرحلات وظهور الممارسات الجنائية والمخاوف الأمنية والعدد الهائل من المرتحلين الدول لتكثيف جهودها لمحاربة الهجرة غير النظامية وذلك من خلال تطبيق إجراءات شاملة دون بذل أي محاولات للتعرف على احتياجات الحماية المختلفة لهم. ولكن عندما تجري الدول عملية الفحص، تخلص منها بالتعرف على اللاجئين فقط ويصاحبها خطر نزع الشرعية عن من لا تنطبق عليهم صفة لاجئ ولها تأثير سلبي على كيفية معاملة هؤلاء الأشخاص.

وبالرغم من حذر الدول من قبول التزامات حماية إضافية بشأن اللاجئين، بدأت المنظمات التي تعمل في مجال اللجوء والهجرة في النظر عن كثب في خصائص المهاجرين وفي احتياجات الحماية لديهم، بما في ذلك الاحتياجات التي تنشأ أثناء رحلتهم وتلك الناتجة عن الأوضاع في بلاد المهاجرين الأصلية.

التحدي الخاص في هجرة القوارب

لاجئو القوارب، مثل المهاجرين الآخرين، قادتهم مجموعة متنوعة من العوامل الدافعة للفرار من أوطانهم بدءاً من الحرمان الاقتصادي حتى القمع السياسي، ومن الحرب الأهلية إلى الفوضى التي تتبع التغيرات الثورية، ومن الكوارث الطبيعية المفاجئة إلى التغيرات البطيئة لتغير المناخ.

وترى الدول على نحو متزايد "أعالي البحار" بوصفها مجالاً لتوسيع إجراءات السيطرة على حدودها ويدفعها مجموعة متنوعة من إجراءات خارج الحدود الإقليمية لمنع وصول الرحلات غير المصرح بها. وتعزي بعض الدول ذلك إلى أن مسؤولياتها القانونية الدولية لا تسري عليها عندما تتخذ إجراءات خارج حدودها البرية أو البحرية وكأنها تخلق منطقة تنعدم فيها حماية حقوق المهاجرين ويصعب مراقبة أفعال الدول عندها.

ومع تكثيف الحكومات جهودها لمكافحة رحلات الهجرة غير النظامية، لجأ المهربون والمهاجرون إلى طرق ووسائل انتقال أكثر خطورة. وتكون النتيجة أوضاعاً لم تخطر قط ببال واضعي القانون الدولي للبحار عندما حاولوا تقنين واجب تقديم المساعدة لمن يجابهون المخاطر في البحر.[1]

ويعد واجب تقديم المساعدة أحد الركائز الأساسية لراكبي البحار. فتقليدياً، كان من المفترض أن الأشخاص الذين يُنقذون في البحار هم صيادوا السمك ممن يمكن إرسالهم إلى المرافئ القريبة التي سيعودون منها إلى أوطانهم الأصلية. ولكنَّ مشاكل أخرى ظهرت في السبعينيات والثمانينيات تمثلت برفض الفيتناميين من لاجئي القوارب النزول من السفن مما ولد بدوره توترات إقليمية ودولية

كبيرة وأنذر بمشاكل أخرى في البحر الأبيض المتوسط وفي مناطق أخرى خلال العقود القادمة.

وبالنظر لطبيعة الوضع، يقع عبء إنقاذ المهاجرين في البحار على تعاون المجتمع الدولي لأن كثيراً من الدول المنقذة والدول الساحلية قد تجد نفسها ذات سلطان قضائي على المهاجرين بالصدفة. وهكذا، يثير غياب الإرادة السياسية لحل مشاكل الإنقاذ ورفض اللاجئين النزول من السفن الإزعاج، حتى وإن كان في السياق الإقليمي. ولا يعكس عزوف الدول عن المضي قدماً على طريق حل هذه القضايا عدم رغبتهم في حمل مسؤولية اللاجئين على عاتقهم وحسب، ولكنه مرتبط أيضاً بحقيقة أن وسائل انتقال المهاجرين تحمل على ظهورها أيضاً أفراداً ليسوا بحاجة للحماية أو يفرون من مخاطر لا يغطيها تعريف اللاجئ. ودون وضع اتفاقية تحكم كيفية الاستجابة للمرتحلين غير القادرين على العودة إلى أوطانهم الأصلية، سواء لأسباب عملية أو لأسباب تتعلق بالحماية، ستستمر الدول في انتهاج الحذر أثناء التعامل معهم.

الاعتراض ومسؤولية الدولة

دائماً ما يُسفر الاعتراض في البحر عن مستويات منخفضة من حماية الحقوق الأساسية عما يمكن أن يحدث إذا ما سُمح للمهاجرين بالاستمرار في طريقهم للدول المتوجهين لها. فمن وجهة نظر الدول، فهذه الطريقة أداة مغرية لأنها تمنع الواصلين ولأنها تحدث على مرأى ومسمع من الرأي العام. أما القانون الدولي فليس متطوراً بما يكفي ليحكم ممارسات الاعتراض تلك. ومع ذلك، ثمة إجماع واسع على أن الدول ملزمة بالتزاماتها الدولية الخاصة بحقوق الإنسان أياً كان موقع دفاعها عن سلطتها القضائية، بما في ذلك خارج حدودها البرية والبحرية، وقد شددت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بالفعل على ضرورة أن تتخذ الدول إجراءات إيجابية لضمان حصول المهاجرين المُعترض طريقهم على الحماية اللازمة.[٢]

وحتى مع غياب الدليل العملي على أن وجود مجرد احتمالية اعتراض طريق المهاجرين لم يؤثر على "نقطة التحول" التي يُقرر عندها الأفراد مغادرة أوطانهم، تنظر الدول إلى هذا الإجراء على أنه أداة رادعة. فلسنوات عديدة، طالما اعترضت الولايات المتحدة طريق الكوبيين، والهايتيين، والدومنيكانين وغيرهم من الجنسيات في منطقة البحر الكاريبي ورفضت السماح لمن اعترضت طريقهم، بمن فيهم من اتضح أنهم لاجئون فعلياً، الدخول

خفر السواحل خارج جزيرة تينيريفي في جزر الكناري يعترضون قارب صيد يحمل مهاجرين أفارقة.

لأراضيها. ولتجنب الالتزامات التي قد تنتج عن مسمى "لاجئ"، تدعو هؤلاء الأفراد "بالمهاجرين المحميين". حتى إن أستراليا أيضاً ذهبت لأبعد من ذلك بكثير لمنع دخول المهاجرين المُعترض طريقهم إلى أراضيها حيث كانوا سيستفيدون من آليات الحماية القانونية الأسترالية. وقد أخذت كلتا الدولتين المُعترض طريقهم إلى المنشآت البحرية حيث تكون الظروف غير مناسبة تماما وحيث يصعب إجراء عمليات الإشراف المستقلة.

وقد أحبطت الدول جهود مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين لإصدار مبادئ توجيهية بشأن عمليات الاعتراض، ومع ذلك نجحت المفوضية في إخراج ورقة سياسة الحماية بشأن الاعتراض والعمليات خارج الحدود الإقليمية إلى الضوء، وتضع هذه الورقة بعض المعايير لاستقبال المهاجرين - وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان - وتنطبق على جميع فئات الواصلين وليس على من يطلبون الحماية بوصفهم لاجئين فقط. ويجب أن تكون إجراءات الاستقبال قادرة على معالجة الاحتياجات الأساسية، وأن تكون متسقة مع حق العيش

المفوضية السامية للاجئين / رودي بعجوز

بكرامة من خلال توفير، على سبيل المثال، وجبات ملائمة ثقافياً والسماح باستخدام اجهزة الاتصالات وإعطاء قدر مناسب من المساحة والخصوصية وتوفير الأمن فضلاً عن أهمية عدم اللجوء للاحتجاز إلا لأسباب حتمية ومعقولة ومتناسبة وغير عنصرية. ويجب أن يكون للأفراد ذوي الاحتياجات الخاصة (مثل: النساء، والأطفال، وضحايا التعذيب والصدمات النفسية) الحق في الحصول على مساعدات خاصة.[٣]

وبما أن التحركات لتحديد حقوق من لا ينطبق عليهم صفة لاجئ ولكنهم هربوا من مخاطر أخرى وتأمينها بدأت في اكتساب الأصوات المؤيدة لها، من المرجح أن تصبح ممارسات الاعتراض ومعالجة الحالات في البحر أكثر جاذبية للدول المصممة على اختزال التزاماتها.

الخلاصة

هجرة القوارب ظاهرة معقدة تتقاطع فيها هيئات متعددة للقانون الدولي وتثير تساؤلات شائكة حول سلطة الاختصاص. وتؤثر هذه الظاهرة على دول الموطن الأصلي ودول المهجر في جميع المناطق بالعالم. وبالرغم من انتشارها، أخفقت الدول حتى الآن في إظهار الإرادة السياسية لاتخاذ الاستجابة المقبولة دولياً التي من شأنها احترام الحق السيادي للدول بأن تفرض سيطرتها على حدودها من ناحية وحماية حقوق الإنسان وكرامة لاجئي القوارب من ناحية أخرى. وبدلاً من ذلك، تلجأ الدول لاستجابات مؤقتة تحاول من خلالها تحقيق التوازن بين الحماية والسيطرة كطريقة لتفعيل وظائف العوامل المحلية والخارجية.

وعادة ما تمثل رحلات الهجرة غير النظامية استجابة لأزمة ما. وفي ظل استمرار هذه الرحلات نظراً لتعدد دوافع الهجرة، نجد أبواب خيارات الهجرة الأخرى مغلقة وتكثيفاً دائماً لإجراءات مراقبة الهجرة غير النظامية مما يدفع المهاجرين والمهربين لخوض مخاطر أكبر وأكثر. وهكذا، يصبح السفر على هذه الشاكلة أزمة إنسانية في حد ذاتها مثلما يتضح من التقارير المنتظمة عن المآسي التي تقع في البحار.

وثمة حاجة لإبرام اتفاقيات بين الدول لضمان توفير عمليات الإنقاذ في البحار والمغادرة الآمنة للسفن إضافة إلى اتخاذ إجراءات الاستقبال والفحص المناسبة. وعلى الدول التي تجري عمليات الاعتراض في البحر تحمل مسؤولية حماية حقوق المهاجرين، ويجب أن تكون المنظمات حذرة عند المشاركة في الإجراءات المؤقتة التي تختزل مسؤوليات الدولة أو عند الموافقة على هذه الممارسات. وأخيراً، لا يوجد أدنى شك في أن الطبيعة المختلطة لتيارات المهاجرين تمثل تحدياً حقيقياً أمام الدول والمنظمات الدولية ولكن في المراحل الأولى فقط من النقاشات بشأن كيفية تحديد احتياجات الحماية لدى اللاجئين والاستجابة لها.

جوديث كومين *jmkumin@gmail.com* أستاذة مساعدة في جامعة نيو هامبشير (مانشستر).

١. اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون البحار لعام 1982, المادة 98
٢. هرسي جاما وآخرون, ضد. إيطاليا, طلب رقم 09/27765, مجلس أوروبا: المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان, 23 فبراير/شباط 2012.
٣. "عمليات الاعتراض البحري و معالجة مطالبات الحماية الدولية: المعايير القانونية والاعتبارات السياسية فيما يتعلق بالعمليات خارج الحدود الإقليمية", مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين, ورقة سياسة الحماية (2010).
Maritime Interception Operations and the Processing of International Protection Claims: Legal Standards and Policy Considerations With Respect to Extraterritorial Processing

السكان العالقون في أوقات الأزمة

ريتشارد بلاك ومايكل كوليير

من شأن التركيز على الأشخاص العالقين في الأزمة أن يمثّل تحديات على كلّ من المناهج النظرية والعملية في التعامل مع حركة السكان والأزمة إذا ما كانت تلك المناهج تعطي الأولوية لعملية التنقل. أما فيما يخص للأشخاص الذين لم تعد لديهم القدرة على التحكم بالقرار الخاص بالتنقل بعيداً عن الخطر المحتمل، فقد فقدوا أكثر من ذلك بكثير في نهاية المطاف.

هناك أسباب إنسانية واضحة تدعو للقلق إزاء الأوضاع التي يفقُد فيها الأفراد القدرة على التنقل هرباً من الخطر. وتؤدي عدم قدرتهم على التنقل إلى مضاعفة استضعافهم بل قد تمنعهم من الوصول إلى الفاعلين الإنسانيين.وهناك مقدار متزايد من الأدلة تشير إلى وجود عوامل محفّزة خاصّة كالتغير المناخيّ مثلاً التي قد تمنع تلك الحركة بدلاً من أن تشجعها.

ولتصنيف الأفراد على أنهم عالقين لا ينبغي التفكير في عدم قدرتهم على الحركة فحسب بل يجب النظر فيما إذا كانوا يرغبون بالحركة أو يحتاجون إليها. ولا شك أن القدرة على الهجرة مؤشر معقد متعدد الجوانب يتضمن نطاقاً من السياسات المحتملة ذات الصلة التي قد تعيق الحركة والنفاذ إلى الموارد المهمة.

ولا بد عند النظر إلى قضية السكان العالقين التمييز بين القدرة على الحركة من جهة، والرغبة أو الحاجة إليها من جهة أخرى. فالمشكلة النظرية في التمييز بين الأشخاص الذين لا يرغبون بالهجرة وبين الأشخاص غير القادرين على ذلك، إضافةً إلى احتمال عدم التنقل القسري أي التمييز بين من يرغب بالانتقال (أو الذين يحتاجون إلى ذلك أثناء الأزمة) لكنهم يبقون في مكانهم من جهة وبين أولئك الذين لا يرغبون بالانتقال من جهة أخرى، وهذا التمييز أمر في غاية الصعوبة لعدة أسباب ليس أقلها تغير أحكام الناس حول مدى ضرورة التنقل حتى لو تغيرت تلك الأحكام لمدة قصيرة من الزمن. ولا شك أنّ إعادة التأطير الدقيق لنظرية الهجرة حول المفهومات الثلاثة لفضاء الهجرة والموارد المحلية والعلاقات السببية التراكمية تمثّل خطوة نحو تفسير النطاق الكامل لقرارات الانتقال.[١]

ويتمثل مسوغ هذه المخاوف المتعلقة بعدم القدرة على التنقل في أنّ الفئات المستضعفة بالذات سوف تصبح عالقة ومع ذلك يسوغ الاستضعاف الشديد المحتمل للأشخاص غير القادرين على التنقل قسراً الاهتمام الكبير الممنوح لهذه الفئة. ويسوغ أيضاً بعض الجهود المبذولة لاستقراء المعلومات الموجودة لهدف الحصول على بعض الفهم حول كيفية استجابة هؤلاء الأشخاص العالقين لأزمات حادة تزداد حدةً وللصدمات وكيفية دعم تلك الاستجابات.

ويعد النزاع عاملاً قد يساهم في تقويض النماذج الحالية للتنقل ومنع مزيد من الهجرة. فعلى سبيل المثال، يمكن القول في سياق النزاعات التي نشبت في تسعينيات القرن العشرين في كل من البوسنة، وسيريلانكا، والصومال وأماكن أخرى من العالم أنّ الأشخاص الذين هم بحاجة للمساعدة الإنسانية أكثر من غيرهم كانوا هم أنفسهم الأشخاص غير القادرين على الهرب من النزاع والعنف، ولم يكونوا الأشخاص الذين انتقلوا إلى مكان آخر ليصبحوا لاجئين أو نازحين. لقد وضع الفاعلون الدوليون ذلك في الاعتبار وعلى ذلك سعوا إلى تأسيس ملاذات آمنة ضمن هذه البلدان حيث يمكن لكل من النازحين في المكان والنازحين الداخليين الاستفادة من حماية الأمم المتحدة ومساعدتها، مع أنّ تلك المناطق في الواقع لم تكن دائماً آمنةً، كما تثبت لنا الحالة السيئة التي وقعت في مدينة سريبينيتشا.

ويسبب التركيز المستمر على الحركة بحجب عدم القدرة على التنقل القسرية. وينظر لوبكيمان إلى الوضع في إحدى المناطق الريفية المعرّضة للجفاف في موزامبيق خلال الحرب الأهلية فحينها تمكنت مجموعة يطغى عليها الذكور وتتمتع بأنماط راسخة لهجرة العمالة إلى جنوب أفريقيا المجاورة من الاستفادة اقتصادياً من الهجرة القسرية، في حين مُنعت المجموعة النسائيّة التي تُركت في تلك المنطقة (نتيجة تصاعد العنف) من المشاركة في نشاطات الحركة الاعتيادية الصغيرة استجابة لجفاف طال أمده خلال مرحلة الثمانينيات من القرن العشرين وهذا ما زاد فقرهم. أما الذي كان انتقاله أقل من غيره فقد كانت معاناته كبيرةً جداً من آثار الحرب على الهجرة بالتحديد وذلك بعد أن قُوّضت استراتيجيات حركتهم الاعتياديّة من خلال واقع شلّ الحركة القسريّة المفروض عليهم.[٢]

لقد كان للتغيير البيئي آثار في شلّ الحركة وقد بدأت هذه الآثار تُلاحَظ مؤخراً. ففي تقرير عام ٢٠١١ لمكتب الحكومة البريطانية للعلوم تبيّن إمكانية أن تكون الهجرة قد انخفضت بدلاً من أن تكون أكثر انتشاراً بسبب التغيرات المناخية.[٣]وفيما يتعلق ببنغلادش، يذهب التقرير إلى أنّ الحركة كان يمكن أن تمثّل واحدةً من الاستراتيجيات المتّبعة للتكيف مع الظروف ما بعد الكارثة، ..... لكنّ الكوارث في الواقع يمكنها أيضاً الحدّ من القدرة على الحركة

لاجئو ألبان كوسوفو مجتمعون على الحدود بين كوسوفو ومقدونيا، مايو/أيار 1999. وقد احتُجز اللاجئون في نقطة حدود بلايس خمسة أيام قبل السماح بدخولهم إلى مقدونيا.
وثق المصور هاوارد دافيز حياة اللاجئين وطالبي اللجوء لأكثر من عشرين عاماً. يمكن الحصول على مزيد من الصور من أرشيفه الكبير على الرابط www.eye-camera.com

بزيادة حاجات العمالة في الوطن الأصلي أو بسبب تقويض الموارد اللازمة للهجرة." وذهب التقرير أيضاً إلى أنّ المخاطر الكبرى ستقع على الأشخاص غير القادرين أو غير الراغبين في تغيير أماكنهم، وقد يسوء وضعها كثيراً بسبب السياسات التي أُسيء تبنّيها والمصممة لمنع الهجرة.[٤]

ومن المحتمل أن يؤدي تضافر المعوقات المتعددة التي تواجه فرص الحركة إلى مضاعفة أثر انعدام القدرة القسريّة على التنقل، وهذا الأمر صحيح وينطبق على الآثار المتضافرة للكوارث البيئيّة وسياسة الهجرة التقييديّة التي تنتهجها بنغلادش كما تنطبق على العنف المتعلق بالنزاع وجفاف موزامبيق وهذا يعني أن العبء الأكبر يقع على عاتق الأشخاص الأقل قدرةً على التكيف مع الأوضاع.

التصور المفهومي للسكان العالقين

فيما يتعلق بالأشخاص الذين يُمنعون من الوصول إلى الحركة منعاً كاملاً سواء أكان ذلك من خلال غياب مختلف أنواع رأس المال و/أو من خلال غير ذلك من المعوقات، كالنزاعات أو المخاطر أو السياسات فمن المُحتمل أن يُعانوا من مجموعة مميزة من عوامل الاستضعاف التي نادراً ما تلقى اهتماماً ونادرا ما تُعالَج.

ومن الضروري جداً التمييز بين فئة من يختار البقاء وفئة أخرى تُجبَر على البقاء إذا ما اعتبرنا أنّ مفهوم السكان العالقين يتعلق بشكل ـأو بآخر بتطبيق مفهوميّ واسع النطاق. وربما يجوز تمييز عدم القدرة القسرية عَن غيرها على أساس الحاجة إلى الانتقال وفقاً لبعض أنواع الخوف المسوّغ له من التعرض للتبعات إن لم يحدُث ذلك الانتقال. أما مصطلح "عالقون" فهو يُبرز مسألة الحاجة للهجرة.

ومع ذلك، في وضع الأزمة مثلما هو الحال في حالات الطوارئ السياسية أو الكوارث البيئية، لا يُمكن الخبط بين النية الملحة لتخفيف تلك الأوضاع مع الحاجة لأنه حتى لو لم يكن هناك حاجة إنسانية واضحة للهجرة فهناك أشخاص سوف يفضلون البقاء. وحتى في الظروف صعبة للغاية،ينتج التنقل عن خيار إيجابي. فلا ينحصر السكان العالقون على الأشخاص الذين يطمحون للانتقال فحسب بل يشتملون أيضا على من هم بحاجة إلى الانتقال لتأمين حمايتهم الشخصية رغم عدم قدرتهم على ذلك.

أما في أوضاع التغيرات البيئية حيث يمكن النظر إلى الهجرة على أنها نوع من أنواع مواكبة التغيرات البيئية، يشير انخفاض مستويات رأس المال إلى كلّ من الاستضعاف الكبير إزاء الأزمات وانخفاض القدرة على الرحيل. وقد يكون لمختلف أنواع رأس المال تأثير مباشر على القدرة على الحركة كرأس المال المالي أو الوصول إلى وسائط النقل أو التأثير الأقل مباشرةً،مثل:المشاركة في الشبكات الاجتماعية وراء المنطقة المتأثرة تأثراً مباشراً بالأزمة.

ومن الأمثلة البارزة في هذا الخصوص مدينة نيو أورلينز وقت إعصار كاترينا. فقد غادر المنطقة الأشخاص الذين تمتعوا بالموارد مسبقا قبل وصول الإعصار ومكثوا عند أصدقائهم أو أفراد أسرهم في مدن أخرى، أما الأشخاص الذين لم تكن لهم موارد (الفقراء أو الأفارقة الأمريكيون أو كبار السن أو المقيمون الذين ليس لديهم سيارات خاصّة)، فقد بقوا في مكانهم وعلقوا بعد ارتفاع منسوب الفيضان. إذن، لقد كان لتلك الأزمة مخاطر كبيرة واجهها دون أي تناسب الأشخاص الأكثر استضعافاً. في حين أتت الحركة بفوائدها للبعض، أصبح السكان العالقون أكثر تهميشاً.

ولو كانت الهجرة مصدراً فستساهم السياسة التي تحدّ من الهجرة أو تسيطر عليها في جعل السكان عالقين سواء أكان ذلك عن قصد أم عن غير قصد. ولذلك، هناك تعليقات كبيرة بدأت تُثار على وظيفة سياسة الهجرة في الحدّ من الحركة خاصة بما يتعلق بالاحتجاز والترحيل. فقد أصبحت عمليات التشدد المستمرة في الضوابط خاصة بالهجرة الدولية واحدة من أكثر العوامل وضوحاً في تقييد الحركة. وبالفعل، كان من أهم المخاوف في تسعينيات القرن العشرين انخفاض حماية اللاجئين الدوليين نتيجة الإغلاق المتدرج للأقاليم التابعة للدول الأكثر غنى.

ولقد أصبح الآن من الأمور الراسخة والثابتة أن النمط الشائع لهجرة الأزمات يتضمن تنقلات مؤقتة عبر مسافات قصيرة ولذلك ستكون السياسة الأكثر أهمية في موضوع السكان العالقين لأنها تؤثر على هذا النوع من الحركة. وباستثناء السكان المجاورين مباشرةً للحدود، من الأرجح أن يكون للتشدد في الضوابط على الهجرة الدولية أثر أقل من السياسات الأخرى التي لا تعالج القضايا الأخرى.

عالقون أثناء تنقلهم

تمثّل أوضاع اللجوء المطولة مثالاً آخر واضحاً حول السكان القادرين جزئياً على الحركة لكن عالقون في نفس الوقت. وهذا هو الوضع بالتحديد في مخيمات اللاجئين أو النازحين التي تمنع وتقيّد انتقال خارج المخيّم تقييداً رسمياً. أما الأفراد فقد مارسوا درجة من الحركة للوصول إلى المخيم ومع أنّ ذلك يوفر في العادة حلّاً مباشراً لحاجات الحماية قصيرة الأمد فهو يمنع ويحرم الأفراد من الوصول المحتمل للموارد الضرورية لتسمح لهم بالاستمرار في التنقل ما يجعلهم عالقين في المخيمات بحكم الأمر الواقع.

وقد يصبح المرء عالقاً أثناء الحركة نتيجة مشروع فرديّ للهجرة. فعلى سبيل المثال، هناك نمط يزداد شيوعاً للهجرة والمهاجرين من غرب أفريقيا وهو الوقوف في شمال أفريقيا بدلاً من وصول أوروبا. ومن شأن الانقطاع في هذا النوع من الحركة أن يزيد من تعرض المهاجرين للخطر نتيجة اضطرارهم للانتظار مدداً مستمرة من الوقت في نقاط معينة أثناء الطريق، وهذا ما يجعلهم عالقين في نقاط معينة أثناء رحلتهم ويحرمهم من الموارد التي قد تقف أمامهم ضوابط الهجرة حائلاً تمنعهم من العودة إلى بلادهم.

الخلاصات

من الـضروري توفير الحلول الإنسانية المقبولة سياسياً لهذا الاستضعاف الكبير الذي يواجهه المهاجرون العالقون في بعض السياقات، مثلما هو الحال فيما يتعلق بالسودانيين في صحراء سيناء أو الأمريكيين في أمريكا الوسطى أو مواطني أمريكا الوسطى الطامحين بالهجرة للولايات المتحدة الأمريكية من شمال المكسيك. وهناك أيضاً مناطق في المغرب أو جنوب أفريقيا حيث يجد المهاجرون أنفسهم منظمون ويستعدون استعداداً وقائياً لاتخاذ ما يرونه مناسباً من الإجراءات.

لكن الاستجابة العملية للسياسات ليست واضحة، مع أنّ هناك نقاطاً متاحةً للمشاركة. فالمبدأ الأخير من مبادئ نانسن تركز على الاستجابات الوطنية والسياسات الدولية التي تتضمن الانتقال المخطط له وتنفيذه على أساس نبذ التمييز والرضا والتمكين والمشاركة وإبرام الشراكات مع المتأثرين تأثراً مباشراً دون إهمال الأشخاص الذين يختارون البقاء.[٥] فاختيار البقاء يختلف بكل وضوح اختلافا تاماً على البقاء بسبب عدم القدرة على الانتقال.

في عام ١٩٩٣، صدر إعلان عن المفوض السامي للاجئين سوداكو أوغاتا حول الحق في البقاء للسكان المتأثرين بالأزمات. وقد لقي ذلك الإعلان في بداية الأمر انتقاداً على أنه محاولة مبطّنة للحد من التنقل وتقييد طلب حق اللجوء، لكنه مع ذلك كان سبباً ملهماً لسياسة الحماية الوقائية التي أقرتها الأمم المتحدة في تسعينيات القرن العشرين. وفي سياقنا هذا، مع أنّ هذه السياسة قد تبدو حسنة النية وتهدف إلى حماية العالقين فهي في الوقت نفسه قد تكون عقابية للعالقين ليس بسبب الأحداث بل بسبب التبعات المباشرة أو غير المباشرة للسياسة نفسها.[٦]

وما دام أننا لا نمتلك إلا معلومات ضئيلة حول السكان العالقين، يجب على هدف تلك السياسة أن تتجنب الأوضاع التي لا يتمكن فيها الناس من الانتقال إنما يرغبون بذلك، بدلاً من الترويج لسياسة تشجعهم على الانتقال إنما لا يرغبون بذلك. كما أنّ هذه السياسة بحاجة إلى معلومات محدّدة من لتمكين الأشخاص من اتخاذ خياراتهم المدروسة. وفي حين يصعب تخيل التفاصيل الدقيقة بمثل تلك السياسات، فلا يبدو واضحاً أنها لم تكن مقيّدة على المبادرات الوطنية. أما المبادرات الإقليمية، مثل: اتفاقية كامبالا، فيجب أن تُجمع جنباً إلى جنب مع المبادرات على مستوى المدينة لتكون جزءاً من الحل. وبالنسبة للسياسات المركّزة على تمكين الحركة وتوفير الوصول الموقوت للمعلومات اللازمة، فيمكن استهدافها بطريقة أسهل على المستوى المحلي.

ليست المشكلة في وجود الأشخاص في المكان الخطأ عند التغير المناخي أو وقت الأزمات. لكن المشكلة في وجود الناس في المكان الخطأ وعدم قدرتهم على فعل أي شيء لوجودهم هناك. وتتمثل تلك المسألة الأكثر إلحاحاً في كيفية تخفيض الاستجابات الحالية لاحتمالية أن يصبح الأفراد عالقين في أوضاع الأزمات. ولا بد من تطوير المدارك الخاصة بالأسباب التي تقع وراء عدم قدرتهم على الحركة لأن ذلك سيساعد استجابات السياسات الداخلية في أن تبدأ بدراسة أوضاع هؤلاء الناس الحقيقية. أما في وقتنا الحالي، فهناك محدودية كبيرة لفهمنا وإدراكنا لآليات السكان العالقين ما يمنعنا من اقتراح أي إجراءات واضحة للسياسات للحد من استضعافهم أو لتمكينهم من الانتقال عندما يشعرون بالحاجة لذلك.

ريتشرد بلاك *rb51@soas.ac.uk* المدير المشارك للأبحاث والشركات في SOAS جامعة لندن مايكل كولير *m.collyer@sussex.ac.uk* محاضر رئيسي في الجغرافيا في جامعة ساسكس *www.sussex.ac.uk*

١. هامر ت، بروتشمان ج، تاماس ك، فايست ت (محررون) (1997) الهجرة الدولية والتنقل والإقصاء. منظورات متعددة المحاور. أكسفورد: بريغ.
Hammar, T, Brochmann, G, Tamas, K. and Faist, T. (eds) (1997) *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary perspectives*. Oxford: Berg
٢. لوبكيمان، س سي. (2008) "التنقل غير الطوعي: حول الحجب النظري في دراسات الهجرة القسرية"، مجلة دراسات اللاجئين، 21(4) 454-475
Lubkemann, S C (2008) 'Involuntary immobility: on a theoretical invisibility in forced migration studies' *Journal of Refugee Studies*, 21(4) 454-475.
٣. فورسايت: الهجرة والتغير البيئي العالمي (2011) تقرير المشروع النهائي. لندن: المكتب الحكومي للعلوم.
Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011) Final Project Report. London: The Government Office for Science.
٤. بلاك ر، بينيت س ر ج، توماس س م، بيدينغتون ج ر، (2011) "الهجرة كوسيلة للتكيف" الطبيعة. 478، 447-449
Black, R, Bennett, S R G, Thomas, S M and Beddington, J R (2011) 'Migration as adaptation' *Nature* 478, 447-449.
٥. www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen_prinsipper.pdf
٦. هايندمان، ج. (2003) "وقائي أم ملطف أم عقابي؟ الفضاءات الآمنة في البوسنة والهرسك والصومال وسريلانكا" مجلة دراسات اللاجئين. 16(2) 167-185.
Hyndman, J (2003) 'Preventative, palliative or punitive? Safe spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia and Sri Lanka.' *Journal of Refugee Studies* 167 (2) 16-185.

ارتفاع عدد السكان العالقين

أبريل ت. همبل

مع ازدياد التشديد على أمن الحدود وجعلها أقل اختراقاً، بدأت الهجرة عبر الحدود تواجه مصاعب ومخاطر متزايدة ونتج عن ذلك زيادة في عدد الأشخاص العالقين في بلدانهم أو في بلدان العبور وكذلك عدد الأشخاص المجبرين على التجول عبر المناطق الحدودية دون أن يكونوا قادرين على الوصول إلى الحماية القانونية أو سد حاجاتهم الأساسية.

على المستوى الدولي، كانت أجندة الأمن الحدودي مدفوعة من أوروبا وأمريكا بناء على تصور أنَّ الهجرة العامة عبر الحدود تمثل تهديداً محتملاً يجب إيقافه والسيطرة عليه أو منعه. لكن البلدان في كثير من المناطق الأخرى تتتبع سياسة إغلاق حدودها بوجه "غير المرغوب بهم". وينشأ عن "تخريج الحدود" على وجه الخصوص أثراً متموجاً للبلدان التي تشدد السيطرة على حدودها نتيجة الضغوط الدبلوماسية الممارسة بهدف اجتثاث تدفقات اللاجئين. فالاتحاد الأوروبي على سبيل المثال يمارس ضغوطاً على دول غرب أفريقيا وآسيا الوسطى لإحكام السيطرة على حدودها لمنع المهاجرين من الوصول إلى أوروبا.

وانتشرت - بهدف منع المهاجرين- سياسة إغلاق الحدود عبر البلدان الأوروبية وفي الشرق الأوسط وغرب إفريقيا وشمالها وكذلك في الولايات المتحدة الأمريكية، في حين تبقى أمريكا الجنوبية المنطقة الوحيدة التي ما زالت نشاطاتها المتعلقة بتشديد الحدود في حدها الأدنى في العقود القليلة السابقة.

لكنَّ الضوابط الحدودية لا تفعل شيئاً في حل مشكلات المواطنين ضمن البلدان نفسها بل تزيد من صعوبة توظيف الاستراتيجية القائمة على العمر بوصفها وسيلة للهرب من الخطر أو الظروف المعيشية الصعبة. وحتى لو كانت ظروف المهاجرين تقع ضمن أطر الحماية القانونية، فسوف يردي التشدد في الضوابط الحدودية في غالب الأحيان إلى عدم وصول هؤلاء المواطنين إلى الحماية وسيعلقون في "الجانب الخطأ" من الحدود. ونتيجة ذلك، يصبح الناس عالقين في الحدود أو منجرفون بين حدود لا يمكن اختراقها دون أن يكون لديهم سبيل في أغلب الأحيان للفرار إلى البلدان الأكثر أمناً أو الحصول على المساعدة أو الحماية القانونية. وقد يكون هناك كثير من النقاط الساخنة حيث تجد مجموعات مركزة من الناس نفسها عالقة بسبب الأمن الحدودي مثلما هو الحال في شمال فرسنا وجنوب غرب تركيا وشمال بنغلاديش وكوريا الشمالية وغالباً ما يتجمعون في "مخيمات غير رسمية للمهاجرين" وبسيناريوهات متماثلة في مختلف أنحاء العالم.

هؤلاء المهاجرون العالقون مستضعفون ومعرضون للانتهاكات والإساءات التي يشيع التعرض لها عند الانتقال من بلد إلى آخر بطريقة غير رسمية، وتتضمن تلك الإساءات والانتهاكات حرمانهم من تحقيق حاجاتهم الأساسية والتمييز والإساءة على خلفية الأصل الأجنبي والوضع غير النظامي والإتجار بالبشر (الذي يعرض المهاجرين للقسر والخداع والإساءة الجسدية والجنسية) والعمالة الخطرة أو القسرية وسرقة الأعضاء. وغالباً ما يكون وجود الأمن على الحدود نفسه سبباً في ظهور المخاطر الكبيرة، مثل: الإضرار الجسدي أو الوفاة نتيجة تماس المهاجرين بالأسوار المكهربة أو نتيجة تعرضهم للإساءة والعنف على يد حرس الحدود. وهناك أيضاً روايات تتحدث عن أنّ حرس الحدود يدفعون المهاجرين إلى العودة إلى الوراء أي إلى البحر أو الصحراء التي آتوا منها كما الحال في شمال أفريقيا أو المكسيك حيث ترتفع فيها مخاطر الموت. وبما أنَّ المهاجرين يسعون في أغلب الأحيان إلى تجنب التفتيش أو قد يسعون إلى الاختفاء بين السكان المستوطنين أو يفتقرون الاحترام والاعتراف من السكان أو السلطات المحلية نتيجة صفتهم غير النظامية، فذلك يعني أنَّ هناك ملايين المهاجرين في العالم ممن لا يتحدث عن معاناتهم أحد.

أما التغير المناخي فيتوقع أنه سيؤدي إلى تغيير العوامل السكانية وزيادة الهجرة عبر العالم كما سيؤدي التوجه الحالي لإغلاق الحدود إلى إثارة مشكلات كبيرة بالنسبة للأشخاص الذين يسعون إلى الحصول على أماكن أكثر أمناً وأصلح للعيش فيها. فمنطقة الساحل على سبيل المثال بدأت تعاني من ارتفاع التصحر وانخفاض نسبة الهطول وتغير في أنماط هطول الأمطار علماً أن الهجرة

عائلات العمال المهاجرين تحت درج في قاعة الواصلين في معبر سلوم على الحدود المصرية الليبية بانتظار السماح لهم بدخول مصر، 2011.

تُستخدم بالفعل كاستراتيجية منطقية للتكيف مع الظروف استجابة للتغير المناخي وآثاره المعقدة في هذه المنطقة. ومع ذلك، أصبحت الحدود الوطنية في المنطقة -كما الحال بين المغرب والجزائر وكذلك بين موريتانيا ومالي – أكثر مناعة وخطراً إزاء المهاجرين الراغبين بعبورها خاصة أن التقارير تفيد بإطلاق حرس الحدود النار على الذين يقتربون من الحدود والتسبب في بعض الأحيان في قتلهم.

وسوف تجد فئات كبيرة من السكان المتأثرين بالتغير المناخي نفسها مجبرة على السعي وراء الانتقال إلى أماكن أكثر سلامة وقابلية للعيش فيها لكنهم سيُمنعون من ذلك. ويبدو أنَّ أمن الحدود سوف يستمر في الارتفاع من ناحية تنفيذ التقنيات والطرق ومن حيث الاتساع الجغرافي. ورغم تلك الزيادة، لم تحظ هذه الظاهرة على المستوى العالمي بالاهتمام العالمي إن حصلت على أي منه أصلاً في المحافل الإنسانية بل السياسية أيضاً. ونظراً للتهديد الحاصل في الارتفاع العالمي للسكان العالقين، لا بد من إجراء البحوث حول كيف وأين يمكن للمهاجرين الوصول إلى منظومات اللاجئين وإلى تحديد الفئات السكانية العالقة وحمايتها. ويجب أيضاً تحديد المناطق الساخنة التي سوف تعمل قوات حرس الحدود فيها على قمع تدفقات الهجرة المتزايدة لدواع أمنية.

إذا ما أريد دعم سبل الأمن على الحدود، علينا أن ننشئ منهجية مشتركة وفاعلة وفعالة بحيث يمكن تطبيقها لحصول المهاجر على صفة اللاجئ قبل وصوله إلى البلد المقصد المرغوب. وسوف يتيح ذلك لكثير من المستضعفين طلب اللجوء دون قسرهم على تجشم المعاناة في الرحلات الطويلة الشاقة أو وقوعهم عالقين في أوضاع خطرة وتعرضهم لعدد من إساءات حقوق الإنسان سعياً وراء الوصول إلى بلدان أكثر أمناً وسلامةً.

أبريل ت. همبل *april.humble1@gmail.com* **مساعدة فنية لمؤسسة إيرثليغ** *www.the-earth-league.org*

مفهومات مغلوطة حول الإتجار بالبشر في وقت الأزمة

إلزبياتا م. غوزدجياك وأليسا والتر

يفترض كثير من الناس أن الأزمات الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو الناتجة بفعل البشر بيئات رئيسية للإتجار بالبشر. لكنَّه لا يوجد دليل قوي يؤكد ذلك.

تميّز التعريفات التي تقدمها البروتوكولات المعنية بين مصطلحي التهريب والإتجار[1] لكنَّ الواقع يشير إلى تمايز شبكات التهريب عن شبكات الإتجار وإلى أنَّ كثيراً من أوضاع الإتجار تبدأ بالتهريب. ولذلك، يجب التفكير بالتهريب والإتجار على أنهما ظاهرتان ترتبط إحداهما بالأخرى ضمن نطاق يبدأ بالأشكال المقبولة لهجرة العمل وانتهاءً بالإتجار. ولعل ذلك ضروري في سياق الأزمات الإنسانية على وجه الخصوص حيث يواجه الأفراد الخطر الجسدي أو الأوضاع الاقتصادية الصعبة فيسعون سعياً حثيثاً وراء المهربين لتسهيل هجرتهم من المناطق المتأثرة بالنزاع.

> نشعر أنَّ الكوارث [التي حدثت مؤخراً] أثرت كثيراً على الشرائح الأكثر ضعفاً في المجتمع من مهاجرين أو باحثين عن العمل أو أسر فقيرة ما جعلهم أهدافاً للاستغلال والاستعباد.
>
> لويس سيديباكا، السفير الأمريكي فوق العادة لرصد الإتجار بالبشر ومكافحته، ٢٤ مايو/أيار ٢٠١٠.

ومن المثير للاهتمام أنَّ قصص الإتجار أصبحت مرتبطة بما يُروى عن الكوارث في سياق الموجات المدية الزلزالية (تسونامي) التي ضربت المحيط الهندي عام ٢٠٠٤. ففي حين لم تتسبب التسونامي نفسها بإطلاق الشائعات حول الإتجار، فقد كان من نتائجها انطلاق التقارير الخاصة بذلك الموضوع. ومثال ذلك الصحافة الغربية التي ذكرت في تقارير لها أنَّ "العصابات الإجرامية تظهر الود للأطفال الذين تيتموا بعد التسونامي ثم تبيعهم لتجار الجنس" لكنَّ هذه التقارير يعارضها الخبراء الذين أوضحوا عدم ملاحظة أي زيادة حقيقية في الحالات المتحقق منها للإتجار بالبشر في الدول التي ضربتها التسونامي. وبعد إعصار نارغيس الذي ضرب ميانمار عام ٢٠٠٨، قال الناطق الرسمي لمنظمة الأمومة والطفولة (اليونيسف) "لم نحصل على أي تقارير بزيادة أعداد حالات الإتجار. ولو كان هناك شيء من تلك التقارير، لكنت حذراً حول استخدامها لأنه ليس من أرقام دقيقة حول عدد الأشخاص الذين يقعون ضحايا الإتجار على أساس منتظم بعد وقوع الإعصار."[2]

لقد كان الاعتقاد أن للخوف من ازدياد عدد الأطفال الهايتيين المستضعفين بعد زلزال عام ٢٠١٠ ما يسوغه نظراً لوجود تجارة الأطفال في هايتي قبل الزلزال. ولسوء الحظ، لدى كثير من الشبكات التجارية ارتباطات "بسوق" تبني الأطفال الدولي. ومع أنَّ ربط الإتجار بالأطفال بالتبني العابر للبلدان قد يكون من الأمور الواضحة لبعض القراء، أو الأمور المشينة لبعضهم الآخر، فقد تلى الزلزال انتشار للقصص المبالغ بها حول خطف الأطفال لبيعهم في دول أخرى للأشخاص الباحثين عن أطفال يتبنونهم.

ومن المثير للاهتمام، أنَّ الكوارث الطبيعية أو الكوارث التي صنعها الإنسان تسببت في ظهور بعض المخاوف حول الإتجار بالبشر ما يبين انعدام الاتساق في الافتراضات المعمولة لتحديد الأزمات والسكان الأكثر تعرضاً للإتجار. فالأزمة النووية اليابانية في عام ٢٠١٢ مثلاً لم تتسبب في ظهور تكهنات بوضع الاتجار.

وتنشط الدراسات الأكاديمية حول الإتجار بالبشر في النِّزاع المسلح خاصة فيما يتعلق بتحليل السياسات والأمور القانونية، لكنها مع ذلك محدودة من حيث البيانات التجريبية المطبقة على حالات حقيقية للإتجار. والتقارير الصادرة عن جماعات حقوق الإنسان ومنظمات المساعدات الإنسانية العاملة في وضع النِّزاع وما بعد النِّزاع فتميل إلى مناقشة مخاطر الإتجار المتعلقة بنقاط الضعف المُتصوّرة خاصة التي تخص الأطفال، لكن تلك التقارير لا تقدم بيانات يمكن العول عليها في تحديد مدى انتشار الإتجار في أوضاع النِّزاع وما بعد النِّزاع رغم وجود بعض الأدلة التي تشير إلى ازدياد الطلب على عمال الجنس من جانب الأفراد العسكريين وفرق حفظ السلامة. ويبقى السؤال ما إذا كانت هذه التقارير تخلط بين الزيادة في الطلب على عمالة الجنس مع زيادة الإتجار بالبشر لغايات الاستغلال الجنسي.

وفي السياق الحالي في سوريا، غالباً ما يستخدم مصطلح "الإتجار" في معرض الحديث عن عدم تكافؤ الفرص بين الجنسين واستغلال النساء المستضعفات.

ويبدو هناك اختلاف ملموس بين ما تؤكد عليه وسائل الإعلام والمناصرين في بلدان الشمال وبين ما تؤكد عليه التقارير في

بلدان الجنوب. فبعد تسونامي المحيط الهندي، ومع تضاؤل الحمى الإعلامية، أجرت اليونيسف تقييمات على تقارير وسائل الإعلام حول الكارثة ولاحظت أنَّ الصحف المحلية في كل من إندونيسيا وسيريلانكا كانت شكاكة جداً بالقصص التي وردت حول الإتجار بالأطفال منذ البداية.

لا بد لمبادرات مكافحة الإتجار من أن تتضمن بذل الجهود في منع الإتجار الهادف إلى استغلال البشر في شتى أشكال العمالة بدلاً من حصره بالاستغلال الجنسي فقط. وفي كلتا الحالتين (الإتجار للجنس وللعمل)، يجب توجيه الانتباه إلى الرجال والأولاد الذكور وليس للفتيات والشابات فحسب. ومع أنَّ الأسباب الجذرية للإتجار بما فيها الفقر والتخلف وغياب سبل كسب الرزق المستدامة تتفاقم بالأزمات، ما زال هناك نقص في البيانات التجريبية المؤيدة لفرضية أنَّ الإتجار بالبشر سوف يزداد زيادة لا يستهان بها خلال الأزمات. وفي ظل غياب تقييمات النتائج والأثر لاستراتيجيات مكافحة الإتجار الحالية، سوف يستمر الفاعلون الدوليون والمحليون في تصميم استراتيجيات الوقاية في فراغ من الدراسات القائمة على التجربة.

إلزبياتا م. غوزدجياك *emg27@georgetown.edu* **مديرة للبحوث وأليسا والتر** *AJW49@georgetown.edu* **مساعدة للبحوث في معهد دراسة الهجرة الدولية، جامعة جورجتاون،** *http://isim.georgetown.edu*

١. بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، http://tinyurl.com/ nlpub33 ، بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية http://tinyurl.com/qxz8wez
٢. http://tinyurl.com/IRIN-Myanmar-trafficking

التعاون الدولي بشأن أزمة لاجئي كوريا الشمالية

ماركوس بيل وجيفري فاتيغ

يتمثل التحدي الأكبر المتعلق بلاجئي كوريا الشمالية في عدم وجود أي إطار للتعاون الدولي حول كيفية الاستجابة لهؤلاء الأفراد فور عبورهم الحدود.

الحراسة المشددة على ما يُعرف "بخط عرض ٣٨ شمال" الذي يفصل الكوريتين تعني استحالة عبور أحد بين الدولتين، ولذلك يسعى كثير من اللاجئين إلى السفر عبر الصين إلى أن يصلوا إلى جنوب شرق آسيا يدفعهم للهجرة عوامل الطرد المتمثلة في انتشار انتهاكات حقوق الإنسان والجوع والمشكلات الاقتصادية والكوارث البيئية والحرب وغيرها، ويعزز تلك العوامل عوامل سحب قوية، مثل: ظروف الحياة التي تبدو على أنها أفضل في بلدان أخرى.

لكنَّ اللاجئين ما إن يخرجوا من شمال كوريا حتى يواجهون سياسة الصين المتمثلة في الإعادة القسرية لجميع لاجئي كوريا الشمالية عند اعتقالهم ضمن حدودها. أما في السابق، فكان الكوريون الشماليون المعتقلون ضمن الحدود مع بلدان، مثل: تايلاند وفيتنام ولاوس يُسلمون إلى ممثلين عن حكومة كوريا الجنوبية. ويبدو أنه من غير الممكن الآن الدفاع عن الاتفاقية غير الرسمية بين كوريا الجنوبية والبلدان الأخرى كما لا يمكن الدفاع عن "خارطة الطريق السرية" المستخدمة لإخراج الكوريين الشماليين من الصين. ومع ذلك، لم يجد التعاون الدولي صوتاً موحداً لإدانة ما تفعله الصين وإيجاد أو فرض طريقة أنسب وأكثر إنسانية للتعاون مع الأزمة. ومجدداً، ما زالت ما تسمى بموضوعات الصورة الكبيرة تهيمن على العناوين الرئيسية وتبادل الاتهامات بين القوى في المنطقة. لقد حان الوقت الآن لدعوة المجتمع الدولي للعمل بدءاً من المطالبة بإدراج الحقوق الإنسانية للأفراد على أجندة أي نقاشات مستقبلية.

فحال وصول الكوريين الشماليين إلى الصين فإنهم يفقدون الحماية أو القدرة على اللجوء إلى القانون وكذلك يصبحوا غير قادرين على العيش في الصين بصفة مشروعة ما يجعلهم عرضة للإعادة القسرية إذا ما اعتقلتهم الشرطة الصينية والأهم من ذلك أنهم يصبحون فريسة سهلة لعصابات الاتجار بالبشر.

وتتسم أزمة اللاجئين الكوريين بأنها أزمة جندرية أيضاً فقد أبلغت غالبية اللاجئات الواصلات إلى كوريا الجنوبية عن تعرضهم لنوع من الإساءة الجنسية أثناء رحلتهن علماً أنَّ ٧٠٪ من الذين يغادرون كوريا الشمالية هم من النساء يدفعهم إلى ذلك اتساع نطاق النشاطات التي يمكن للمرأة أن تمارسها خارج البيت عما كان الحال عليه في كوريا الشمالية، وكثير منهن يعانين من الإساءة الجنسية بما في ذلك الوقوع ضحية للإتجار بالبشر على أيدي سماسرة الهجرة الخارجين على القانون. فكثير من نساء كوريا الشمالية يُبعنَ إلى الرجال الصينيين كزوجات أو قد يُجبرن على الدعارة لسداد الديون المتراكمة عليهن نتيجة هربهن من كوريا الشمالية. وقليل منهن من "المحظوظات" نسبياً من المتاجر بهن يتمكن من الفرار وغالباً

الأسواق تعرض فرص عمل مؤقتة للكوريين الشماليين أثناء تحركهم البطيء إلى الجنوب. يانجي، إقليم جيلان، قرب الحدود مع كوريا الشمالية.

ما يكون ذلك بعون من منظمات المساعدة ثم يتجهن إلى كوريا الجنوبية، ومع ذلك، قد تجاهد المرأة في حياتها خوفاً من الحديث لألا يتعرضن للوصم بالعار بسبب انخراطهن بالدعارة.

قد يبدأ التغير الحقيقي بما هو موجود فعلياً أي بإضفاء الطابع الرسمي على الشبكات غير الرسمية التي دخل من خلالها الكوريون الشماليون إلى الصين ثم إلى جنوب شرق آسيا. ويمكن أن يضم ذلك إنشاء ملاذات آمنة برعاية الأمم المتحدة في البلدان التي توفر بالفعل الملاذ للاجئي كوريا الشمالية وإن يكن ذلك في أماكن أقل شأناً من زنازين السجون. أما دور الحكومة الصينية فسيكون بكل بساطة أن لا تفعل أي شيء أي أن توقف الإعادة القسرية للاجئين إلى كوريا الشمالية.

ثم يلي ذلك سن تشريع لتنظيم الصناعة غير الرسمية لنقل الأشخاص التي تعمل حالياً في جميع أنحاء المنطقة دون رقيب أو حسيب.ومع وجود الحاجة الحقيقية للخدمات التي توفرها تلك الشبكات، ما زال الغموض الذي يحيق بالصناعة مصدراً كبيراً للمشكلات. فمن الناحية المثالية، سوف يفرض التشريع المذكور على سماسرة الهجرة/مهربي الأشخاص أن يتسجلوا رسمياً من خلال آلية رسمية، مثل: القنصلية أو المسؤول الحكومي الذي يتمتع بالمعرفة اللازمة حول من يعمل في هذا المجال والوقت الذي يجب عليه التدخل لتقديم الإرشادات.

وبغض النظر عن التصور المبالغ به بشأن احتمالية انهيار كوريا الشمالية وما يصاحب ذلك من موجة من اللاجئين، على المجتمع الدولي أن يكون راغباً ومستعداً في إدارة أزمة لاجئي كوريا الشمالية وهذا ما يحدث الآن. أما فيما يتعلق ببلدان المنطقة، فسيكون التحدي الأكبر إقناع الصين بالفوائد التي ستجنيها من إغفال الطرف عن اللاجئين من كوريا الشمالية بدلاً من المساهمة في تفاقم المشكلة باتباعها لممارسة الإعادة القسرية للاجئين ليلقوا مصيرهم المجهول. ولا يمكن لذلك أن يحدث إلا إذا كان المجتمع العالمي مستعداً لأن يقبل أن تلك الممارسة تمثل أزمة إنسانية وراغباً في إشراك الصين وإشراك الدول المعنية في هذه المسألة.

ماركوس بيل *mpsbell@gmail.com* مرشح لنيل درجة الدكتوراه في جامعة أستراليا الوطنية.

وجيفري فاتيغ *grfattig@gmail.com* طالب في برنامج الدراسات العليا في كلية سان دييغو الأمريكية للعلاقات الدولية ودراسات منطقة المحيط الهادئ.

نيو أورلينز: درس في لدونة ما بعد الكوارث

بول كاديتس

هناك عوامل عدة تعزز من التماسك في المجتمعات، مثل: الشبكات طويلة الأمد المتشارك بها والهوية المجتمعية المشتركة والتنظيم المركزي الذي يتمسك به المجتمع والثقة الراسخة، وقد حُددت تلك العوامل على أنها محورية في تحقيق اللدونة والاستشفاء في مرحلة ما بعد الكوارث.

غمرت الفيضانات مدينة أورلينز في شهر سبتمبر/أيلول عام ٢٠٠٥ خلال إعصار كاترينا ونتج عنه التهجير الدائم للمواطنين الذين كان معظمهم من الأمريكيين ذوي الأصول الأفريقية والإناث منهم على وجه الخصوص. وفقد معظم الذين أخلوا قبل الإعصار وبعده القدرة على العودة إلى نيو أورلينز.[1]

وحددت الحكومة الأمريكية رسمياً مواطني نيو أورلينز الذين غادروا المنطقة قبل الكارثة أو أثناءها أو بعدها على أنهم "مُجلون" فقد حرصت الحكومات المتعاقبة على مقاومة إضفاء صفة "اللجوء" على أولئك الأشخاص خوفاً من أن يكون في ذلك سبباً في دفعها إلى أن تقدم لضحايا الكوارث الطبيعية الحمايات والتدخلات ذاتها التي تقدمها للاجئين السياسيين. ومن هنا، يظهر أنَّ مصطلح "المجلون" أقل حساسية بل يشير إلى انخفاض الطلب على الحكومة في إجراء التدخلات وتقديم المساعدات.

لكنَّ الكوارث قد تكون سبباً في واقع الحال في إيجاد فرصة جديدة للدول وأصحاب رأس مال المشروعات للاستفادة من تهجير السكان المهمشين بل ربما يمكنها أن تؤيد ذلك التهجير.[2] ففي نيو أورلينز بعد إعصار كاترينا، خضعت ثلاثة قطاعات حيوية للخصخصة وهي: الإسكان والتعليم والرعاية الصحية. وصوت مجلس المدينة عام ٢٠٠٧ بالإجماع على إزالة ٤٥٠٠ وحدة سكنية عامة لأصحاب الدخل المتدني (من اصل ٥١٠٠ وحدة قبل الإعصار) وهذا ما أدى إلى إلغاء احتمالية تقديم الإسكان العام لمعظم عائلات الدخل المحدود التي هُجرت قسراً. أما نظام المدارس العام فقد أعيد تنظيمه بالكامل وأصبح الآن أكثر من نصف الأطفال في سن المدرسة يذهبون إلى المدارس الخاصة.

ومن ناحية الرعاية الصحية، لم يكن هناك سوى مستشفى حكومي واحد فقط في نيو أورلينز يخدم حاجات المواطنين من ذوي الدخل المنخفض. ومع أن ذلك المستشفى لم يكن في البداية بمنأى عن الفيضانات، فقد عُدَّ أنه من المناسب إعادة افتتاح المستشفى بعد أن نظفته القوات العسكرية الأمريكية. لكنَّ مجلس جامعة ولاية لويزانا التي كانت تمتلك المبنى رفضت السماح بإعادة افتتاحه ما ترك المواطنين من ذوي الدخل المنخفض محرومين من خدمات الرعاية في المستشفى. وأدى ذلك على أرض الواقع إلى منع مهجَّري الكوارث من ذوي الدخل المنخفض من العودة إلى نيو أورلينز بسبب توقف المساعدات الحكومية في القطاعات الثلاثة المذكورة. وبغض النظر عن الآثار الفعلية على الناس، نُظر إلى تلك التغيرات على أنها وسيلة لحماية رفاه المجلين "لمصلحتهم" بما في ذلك أي مسألة تتعلق بحقوق المواطنين واللجوء إلى العدالة.

ونتج عن استشفاء ما بعد الكارثة في نيو اورلينز أيضاً تهجيراً قسرياً

هولي شاب، مؤسسة سايغ للاستشارات

مدخل منطقة الحديقة المواجهة لكنيسة مريم ملكة فيتنام الكاثوليكية، التي تمثل المركز الثقافي لقرية لِست في نيو أورلينز إيست.

لمجتمعات برمتها من خلال عملية عرفت "بالتوسعة الخضراء" التي انطوت على تحديد المنظمين الحضريين للمناطق المستضعفة لذوي الدخل المنخفض ثم تحويلها إلى حدائق عامة غير سكنية. ورغم الفشل الذي لاقته تلك الخطط في النهاية، فقد تُبّطت همم كثير من المجتمعات من ناحية إعادة البناء. ومع ذلك، رفضت إحدى المجتمعات المحلية على قبول أي مسوّغ لإعادة الانتقال وعادت بالفعل لإعادة بناء مجتمعها.

وقبل ذلك بعقود، في عام ١٩٧٥ كان الكاثوليكيون المهاجرون من فيتنام الشمالية المحتجزون في مخيمات اللاجئين في الولايات المتحدة

مدخل أحياء سكنية في قرية لِست حيث تظهر الأعلام الفيتنامية والأمريكية.

قد تلقوا دعوة من مطرانية نيو اورلينز لتأسيس مجتمع محلي لهم. ونتيجة لذلك، تأسست أبرشية جديدة عام ١٩٨٠ أطلق عليها نيو أورلينز إيست لتضم قرابة ٦٠٠٠ فيتنامي. وتركزت النشاطات على كنيستها المركزية وهي كنيسة مريم الملكة لفيتنام. ولم تُلق غالبية الفيتناميين بالاً لقرار مجلس المدينة في تحويل نيو أورلينز إيست إلى منطقة خضراء غير سكنية، بل عادوا إلى بيوتهم في أقل من خمسة أشهر بعد الإعصار. وأظهر كاهن الكنيسة المحلية الأب فين وطواقم كنيسته قيادة حكيمة في العمل دون كلل أو ملل لتحقيق هدفهم عبر الفوضى التي عمت المدينة وتغلبوا على البيروقراطية المحلية والفدرالية لتأمين عدد كبير من الأذونـات والتصاريح والتمويلات اللازمة لإعادة بناء مجتمعهم المحلي. أما أبناء ذلك المجتمع الهادئ والمتوافق فقد تحولوا إلى ناشطين رافضين لتحديد منطقتهم على أنها منطقة خضراء غير سكنية وبدأوا فور عودتهم إعادة البناء بأيديهم. والأهم من ذلك أنَّ عملية إعادة البناء كانت محصورة على حاجات المجتمع المحلي ورغباته في تطور ما كان بالإمكان تحقيقه فعلاً إلا على أيدي أبناء ذلك المجتمع نفسه. ولم يضاهي ذلك المجتمع المحلي أي مجتمع محلي آخر في نيو أورلينز لا من حيث العودة ولا من حيث إعادة البناء ذاتها وفقاً لشروط أبنائها، مقارنة في الجانب الآخر "بالمشاركة" غير الفاعلة في خطط مجلس المدينة.

أما الثقة الاجتماعية التي كانت عنصراً جوهرياً في تحقيق لُحمة هذه الشبكة المجتمعية قبل كارثة إعصار كاترينا وبعدها على حد سواء فقد تبين أنَّها تكاد تقوَّضت بالكامل بعد إعصار كاترينافي كثير من المجتمعات المحلية الأخرى التي يعاني قاطنوها من الحرمان ومن ضمنها المجتمعات التي يقطنها سكان متجانسون عرقياً. وهذا المجتمع الفيتنامي المحلي الذي تميز بلُحمة كبيرة جداً عبر أجيال من العائلات اللاجئة التي هاجرت إلى الولايات المتحدة الأمريكية تشاركت بشبكات بعيدة الأمد مثلما تشاركت بهوية مجتمعية مشتركة. وبالإضافةإلى ذلك، تعززه اللحمة المجتمعية بانفصال المجتمع المحلي الذي ساعد انفصاله ومركزيته حول كنيسة واحدة في ترسيخ الهوية المجتمعية وإنشاء الثقة. فهي بذلك تمثل المقومات التي تميز مجتمع نيو اورلينز إيست عن غيرها من المجتمعات المتأثرة في نيو أورلينز وربما كانت تلك المقومات عاملاً ضرورياً لتحقيق لدونتها الملحوظة في الاستشفاء ما بعد الكوارث.

بول كاديتس *paulkadetz@gmail.com* أستاذ مساعد ومقرر لبرنامج الصحة العامة العالمي في الكلية الجامعية لجامعة لايدن *www.lucthehague.nl* وهو باحث مشارك في مركز دراسات اللاجئين، جامعة أكسفورد.
rsc@qeh.ox.ac.www.rsc.ox.ac.uk

١. بني هذا المقال على مقابلات مفصلة شبه منظمة تضمنت عينة قصدية لأصحاب المصلحة وأُجريت عبر مدة سنتين.
٢. كلاين، ن (2007)، عقيدة الصدمة: ظهور رأسمالية الكوارث. نيو يوركهيني هولت. (*The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*)

الكوارث النووية والتَّهجير

سيلفا ميباتيان

يبدو أنَّ الدروس المستقاة من حادثة فوكوشيما النووية عام ٢٠١١ هي نفسها التي ظهرت عن حادثة مفاعل تشيرنوبل قبل ٢٥ عاماً رغم اختلاف البيئات السياسية. لكنَّ الظاهر أنَّ أحداً لم يتعلم شيئاً كثيراً.

تعدُّ حادثتا تشيرنوبل في الاتحاد السوفييتي السابق وفوكوشيما دايتشي في اليابان من الحوادث التي وقعت لأسباب طبيعية وأخطاء بشرية في آن واحد. ونتج عن كليهما مجموعة معقدة من المشكلات البشرية التي هجَّرت كثيراً من السكان المتأثرين وتركت ملايين آخرين عالقين في المناطق الملوثة.

ففي ٢٦ أبريل/نيسان ١٩٨٦، وقع انفجار في محطة الطاقة النووية في تشيرنوبل في أوكرانيا وتسبب في اندلاع حريق استمر عشرة أيام وحمم إشعاعية انتشرت على مساحة آلاف الكيلومترات المربعة. ووقت وقوع الحادثة، قُدِّر أنَّ ٢٣٠ ألف شخص في ٦٤٠ مستوطنة في الأجزاء الأوروبية من الاتحاد السوفييتي تعرضوا لأشعة غاما خارجياً و/أو داخلياً من خلال استهلاك المياه الملوثة والطعام المُنتج والمجموع محلياً. وخلال عشرين سنة التالية، كشفت مختلف التقييمات عن تزايد أعداد الأشخاص المتأثرين في الاتحاد السوفييتي بمن فيهم الأشخاص الذين أُخلوا من منطقة الاستبعاد والمقيمين الذين بقوا عالقين في "المناطق الساخنة" المشعة.

وفي ١١ أبريل/آذار ٢٠١١، ضربت الفيضانات الناتجة عن الموجات البحرية الزلزالية مفاعل فوكوشيما دايتشي النووي في اليابان ما تسبب في وقوع أضرار بست وحدات للطاقة وانتشار التلوث الذي غطى "مناطق ساخنة" وصلت مساحتها إلى ١٨٠٠ كيلومتر مربع من الأراضي.

إدارة الأزمة

بجميع المقاييس، كان للنظام الشمولي للحكم المرتبط بالاتحاد السوفييتي وعدم كثافة السكان في المناطق المباشرة المحيطة بمفاعل تشيرنوبل فائدة في المراحل المبكرة للأزمة. لكنَّ النجاح النسبي للاستجابة المباشرة واجهه نوعاً ما عائق غياب المعلومات المنشورة للجمهور مع مرور الأسابيع والأشهر والسنوات.

فقبل الكارثة، كان الاتحاد السوفييتي يتبع سياسات بشأن الإجراءات التي ينبغي إتباعها في حالة وقوع تلوث إشعاعي. وتضمنت تلك الإجراءات تعليمات من الخبراء الطبيين حول متى ينبغي للحكومة المحلية والمركزية إخلاء السكان المتأثرين حسب مستوى تعرضهم للإشعاعات. وبعد ساعات من الحادثة، حثت القراءات الإشعاعية الأولية السلطات إلى رسم دائرة استبعاد نصف قطرها ١٠ كم حول المفاعل وتعين إخلاء جميع الأشخاص الموجودين في تلك الدائرة خلال بضعة أيام. وبعد أسبوع، مع ورود معلومات جديدة حول نطاق الكارثة، عمدت لجنة حكومية تأسست للتعامل مع أعقاب الكارثة على توسيع نطاق الاستبعاد إلى ٣٠ كيلومتراً.

وبالمثل، أوعزت الحكومة اليابانية يوم وقوع الزلزال البحري بإخلاء المقيمين الذين يعيشون في دائرة نصف قطرها كيلومترين اثنين. وكما الحال في تشيرنوبل، بعد مرور بضعة أسابيع، توسعت المنطقة لتصل إلى ٣٠ كيلومتراً.

وحول تشيرنوبل، أقيمت الحواجز لمنع السيارات الخاصة من المغارة دون تصريح، واستُقدمت الحافلات من خارج المنطقة الملوثة. وكان لذلك الإجراء أثر في الحد من انتشار التلوث من داخل منطقة الاستبعاد وسهل عمليات الإخلاء التي بدأت اليوم التالي بحوالي ٥٠ ألف مقيم في بريبيات حيث كان يعيش موظفو المفاعل. وأُخبِر المسؤولون الحكوميون المحليون وزعماء الحزب الشيوعي أنَّ عملية الإخلاء ستكون لثلاثة أيام فقط. وكان الإعلان الرسمي مقتضباً جداً ولم يكن هناك أي معلومات عن مخاطر التعرض للإشعاع. وأدى غياب المعلومات الواضحة حول الإخلاء إلى ظهور مشكلات كثيرة حول المتعلقات الشخصية التي تُركت بما فيها الوثائق الرسمية. وبقي قرابة خمسة آلاف شخص في بريبيات بعد الإخلاء، وتُرك بعضهم هناك للمساعدة في نشاطات التنظيف في حين رفض غيرهم المغادرة دون اصطحابهم لحيوانات مزارعهم وأدواتهم ومعداتهم.

ولتخفيف الذعر العام، رفعت الحكومة سقف الجرعة الإشعاعية السنوية المسموح بها في العاصمة الأوكرانية

قرية كوباشي المدفونة والواقعة على مسافة 7 كم من محطة المفاعل النووي في تشرنوبل. فكثير من القرى هناك أُخليت ثم دُفنت بسبب ارتفاع مستويات التلوث فيها.

كييف لتجنب الإخلاء الإجباري لملايين المواطنين. لكنها أرسلت الأطفال من سن ٨ إلى ١٥ عاماً إلى المخيمات الصيفية والنساء الحوامل والأمهات ذوات الأطفال الصغار والرضع إلى الفنادق وبيوت الراحة والمصحات والمرافق السياحية ما شتت كثيراً من الأسر وضحى بالآثار الاجتماعية بعيدة الأمد.

وفي بواكير شهر يونيو/حزيران ١٩٨٦، اكتشفت "مناطق ساخنة" خارج منطقة الاستبعاد على مسافة تزيد على ٣٠ كيلومتراً ما أدى إلى إخلاء ٢٠ ألف شخص إضافي. ومع نهاية عام ١٩٨٦، أخلي ما يقارب ١١٦ ألف مقيم في ١٨٨ مستوطنة بالإضافة إلى ٦٠ ألف رأس ماشية وغيرها من حيوانات المزارع. وأتيحت آلاف الشقق في المراكز الحضرية وبُنيت ٢١ ألف بناء جديد في المناطق الريفية لإيواء المُجلين رغم انتشار الناس في جميع أرجاء الاتحاد السوفييتي. وبهذا السياق، لا يمكن الاستهانة بالاضطرابات السياسية التي عصفت بالاتحاد السوفييتي بعد خمس سنوات من الكارثة من ناحية مضمونات الهجرة وأثر الكارثة على الاستجابة للآثار المطولة للأزمة.

وبعد حادثة تشيرنوبل، صممت اليابان نظاماً حاسوبياً لشبكة معلومات جرعات حالات الطوارئ البيئية والتنبؤ بها بهدف التنبؤ بانتشار الجزيئات الإشعاعية وذلك للوصول إلى تقدير فعال للوضع وإجراء عمليات الإخلاء على ضوء تلك المعلومات. لكنَّ أجهزة رصد الجرعات الإشعاعية والمرقابات الجوية إما تضررت بفعل الزلزال البحري أو كانت خارج الخدمة بسبب انقطاع الكهرباء. وإضافة إلى ذلك، لم تُدخل النماذج جميع المتغيرات الضرورية لإجراء حسابات التعرض البشري الخارجي والاستنشاق ولذلك لم ترغب السلطات المحلية في الاعتماد اعتماداً كبيراً عليها في عملية اتخاذ القرارات. وكان هناك تقارير تفيد أنَّ السلطات في بداية الأمر لم تعرف عن شبكة التنبؤ تلك بل استخفت فيما بعد من بيانات شدة الحادثة تحسباً للاضطرار إلى توسيع منطقة الاستبعاد ولتجنب دفع التعويضات لمزيد من المجلين.

وفي فوكوشيما في يوم ٢٥ مارس/آذار، أُشعِر قرابة ٦٢ ألفاً بالإخلاء طوعاً أو البقاء داخل البيوت. لكنَّ أوامر "المأوى في المكان" أو الإخلاء الطوعي لم تكن واضحة أو لم يكن لها داع ما أدى ببعض الناس إلى الانتقال إلى مناطق ذات مستويات إشعاعية عالية ثم الإجلاء مرات متعددة. ووفق لجنة التحقيق لمستقلة في حادثة فوكوشيما النووية، كانت الحكومية بطيئة في إعلام الحكومات البلدية والجمهور العام حول الحادثة ومدى شدتها. وكان كثير من الناس يجهلون الأزمة ولم يحملوا معهم مواد ضرورية لهم عندما أجلوا من المكان. وفيما يخص الذين أجلوا من مكانهم، كانت الفائدة الأكبر التي استفادوا منها مستوى تواصلهم مع المناطق الخارجية كالعمل أو الأقارب والأصدقاء من خارج المنطقة. في حين تضرر آخرون لأنهم لم يجدوا سبيلاً سوى اللجوء إلى إتباع الإجلاء الذي نظمته الحكومة والتوجه إلى المآوي المؤقتة.

الإشعاع غير مرئي، وفي بداية الحادثة النووية لن يكون هناك أي عوامل واضحة تجبر الناس على الابتعاد أو تعيق من هجرتهم نحو المناطق المتضررة. وقد أشارت التقارير إلى الهجرة العائدة إلى المناطق اللوثة في أوكرانيا منذ أواخر عام ١٩٨٦ أي بعد مدة لا تزيد على ثمانية أشهر من الحادثة. وتكونت غالبية التركيبة السكانية

للسكان العائدين من كبار السن الذين وجدوا صعوبة في التكيف مع الأماكن الجديدة وأرادوا قضاء ما تبقى من عمرهم في ديارهم، وكذلك كان من ضمن العائدين أولئك الذين كانوا يفكرون بالعوائد المالية للعيش في تشيرنوبل بوصفها مصدراً لبقائهم. فالفقر الناتج عن إعادة الاستيطان والقيود المفروضة على الزراعة وغياب الاستصلاح وبرامج استعادة سبل كسب الرزق وآثار انهيار الاتحاد السوفييتي كلها قادت إلى زيادة عدد الأشخاص الذين طالبوا بتلك المنافع.

الدروس المستفادة

رغم سرعة الإجلاء المباشر بعد كارثة تشيرنوبل وفعاليتها، لم يكن هناك فهم واضح للعواقب بعيدة الأمد. ولم يكن هناك خطة مدروسة لإعادة الاستيطان للتعاون مع تلك العواقب على المدى المتوسط والبعيد. وتحديد التزامات ومسؤوليات توفير الحماية للأشخاص المتنقلين ليس بالأمر السهل خاصة في سياق الهجرة ما بعد تفكك الاتحاد السوفييتي حيث يصعب التمييز بين المهاجرين الباحثين عن الفرص الاقتصادية والفارين نتيجة المخاطر الصحية. فتفكك الاتحاد السوفييتي وصعوبة العملية الانتقالية زادت من حدة عواقب حادثة تشيرنوبل والتعقيدات المتعلقة بالمتأثرين بها.

وبعد قرابة ٢٥ عاماً على الحادثة، أثارت حادثة فوكوشيما دايتشي التساؤلات حول الدروس المستفادة والدروس التي لم يُستفد منها بعد من تشيرنوبل من ناحية الاستعداد وخفض الكوارث النووية بالإضافة إلى التصدي للثغرات التقنينية والتنفيذية عند التعامل مع عواقب كلتا الأزمتين. وفي سياق تلك الأزمتين، هُجر عشرات الألوف تهجيراً نهائياً من مناطقهم، واتخذ آلاف آخرون قرار الرحيل نتيجة مخاوفهم الصحية وتدهور البيئة والبنى التحتية في حين بقي ملايين الناس في المناطق الملوثة بسبب غياب الموارد و/أو الفرص وبسبب المعوقات المالية والارتباط الخاص بالديار.

وفي كلا الحالتين، أي في تشيرنوبل وفوكوشيما، استجابات الحكومتان القويتان بانتحاء منهج صارم أثبت نجاحه إلى درجة ما في إخلاء المناطق المباشرة على المدى القصير. والمثير في الاهتمام أنَّ حكومتي اليابان والاتحاد السوفييتي تبنيا مناهج الحكم من القمة إلى القاعدة أيضاً في كيفية إيصال المعلومات إلى سكان المنطقتين في سياق الأزمات الإنسانية التي انطلقت نتيجة الكارثتين النوويتين. وبالفعل، تمثلت إحدى العواقب الرئيسية غير المتوقعة للكارثتين في الآثار النفسية التي نتجت عن ضعف موثوقية المعلومات وتضاربها بالإضافة إلى مشاعر القلق الناتجة عن ضعف التخطيط لجهود انتقال السكان على المدى المتوسط والبعيد، وتمزق الأواصر الأسرية وديمومة المشكلات الصحية، علماً أنَّ عدد الوفيات الناتجة عن الضغط النفسي بعد إخلاء فوكوشيما قد بلغ ما يقدر بـ ١٥٣٩ شخصاً، رغم ادعاء البعض أنَّه كان من الممكن الحيلولة دون ذلك إذا ما كانت الحكومة أكثر نشاطاً في تقديم المشورات والتواصل مع السكان المتأثرين.

سيلفا ميباتيان *smeybatyan@udc.edu* **أستاذ مساعد في الدراسات الجغرافية والمناخية في جامعة مقاطعة كولومبيا** *www.udc.edu*

التحقق من مستويات النشاط النووي المحيط في عام 2011 في مدينة بريبيات المهجورة على مبعدة 2 كم من محطة المفاعل النووي تيشرنوبل.

التنطيق إستراتيجية للتعامل مع هجرة الأزمات

ليليانا ليرا جوبيلوت وإيريكا بيريس راموس

أصبحت الحلول الإقليمية تُستخدم بازدياد بوصفها كأداة إستراتيجية في التعامل مع غياب الحماية المتفق عليها عالمياً لمهاجري الأزمات.

تمثل التحركات السكانية التي لا تغطيها الولايات الحالية للهيئات الدولية أو الدول باتساع نطاقها ودرجتها وازدياد تعقيداتها (التي تؤثر عموماً على مختلف البلدان الواقعة على مسار الهجرة) تحدياً أمام قدرة الدول منفردة على الاستجابة إلى ضرورة استحداث استراتيجيات مشتركة. وللتصدي لمشكلة غياب الحماية القانونية أو وضع الأشخاص المعنيين في تلك التحركات، تراوحت المقترحات المقدمة من توسيع النظم القائمة (وغالباً ما كان ذلك بتوسيع المفهوم التقنيني للاجئ) إلى إنشاء مفهومات قانونية جديدة. ولم يُحرز رغم التطور الذي تشهده تلك المقترحات، لكن اثنتين منها تستحق الذكر.

الأولى هي مسودة اتفاقية حماية الأشخاص عند وقوع الكوارث التي تعمل على صياغتها لجنة الأمم المتحدة للقانون الدولي بهدف تنظيم التعاون والمساعدات بين الدول المتأثرة وغير المتأثرة وتأسيس واجبات التعاون والبحث عن المساعدات والموافقة على تلقي المساعدات الخارجية وتقديم المساعدات للأشخاص المتأثرين بالكوارث الطبيعية.[١]

أما الثانية فهي مشروع اتفاقية حول الوضع الدولي للأشخاص المهجرين بفعل العوامل البيئية التي صاغتها مجموعات من الباحثين في جامعة ليموغس مع عدد من المشاركين (أفراد ومؤسسات) والتي تقترح الاعتراف بوضع قانوني محدد لفئة جديدة من المهاجرين وهي فئة الضحايا المحتملين والفعليين للكوارث الطبيعية والبيئية والتكنولوجية.[٢] ولا يُنشئ هذا المقترح أي حقوق جديدة للأشخاص المتأثرين ولا أي واجب على الدول لحمايتهم لكنه يسعى إلى تكييف حماية حقوق الإنسان المتاحة بحيث تغطي الشرط المحدد بالأشخاص المهجرين بسبب العوامل البيئية.

ويبدو أنَّ عدم نجاح هذين المقترحين وغيرهما من المقترحات يعود إلى غياب الرغبة في تبني مفهومات عملية لتشارك المسؤوليات إضافة إلى التداخل المستمر بين قضية الهجرة (والتهجير القسري أيضاً) والشواغل الاقتصادية والأمنية، والتصور بأنَّها ليست إلا مشكلة لا يكفي لحلها وضع التزام واحد بل تتطلب إرادة سياسية توجّه الجهود والحلول بعيدة الأمد.

ومن البدائل التي يمكن انتهاجها لإتاحة تطورات جديدة التركيز على التنطيق (المنظور المناطقي) فهذه الإستراتيجية لن تكون في مضمار المنافسة مع الجهود الحالية المبذولة بل سوف تهدف إلى استكمال تلك الجهود. ويبدو أن التنطيق ينجح في مجال النازحين داخلياً في غياب منظومة عالمية، خاصة منذ إبرام اتفاقية كامبالا. وقد نجح التنطيق في سياق لاجئي أمريكا اللاتينية من خلال توسيع التعريف الذي قدمه إعلان قرطاجنة[٣] بالإضافة إلى المنحى الإقليمي في الاستيطان المنبثق عن المراجعة الدولية لتلك الوثيقة.[٤] وفي عام ٢٠١٢، أظهر إعلان تكتل ميركوسور (بلدان المخروط الجنوبي) للمبادئ حول الحماية الدولية للاجئين ضرورة تعزيز الفضاء الإنساني الإقليمي مشجعاً الدول كافة على تبني المفهوم الأوسع للاجئين من إعلان قرطاجنة لعام ١٩٨٤.[٥]

وفي المنطقة ذاتها، يعد تأسيس اللجوء السياسي المعترف به في القانون الإقليمي الدولي منذ القرن التاسع عشر الذي اعترفت به محكمة العدل الدولية منذ أواسط القرن العشرين مثالاً آخر على المبادرة المناطقية للهجرة. وعلى ضوء الآثار الإقليمية لهجرة الأزمات، تُنشأ الحلول المناطقية للتصدي للسيناريوهات المحددة التي قد تلقى قبولاً أكبر من الناحية السياسية ما يقود إلى تفعيلها وتسهيل تطبيقها أكثر مما لو نشأت على المستوى العالمي.

وبالفعل، يبدو أنَّ للتضامن المناطقي (أو على الأقل إدراك التشارك بالمشكلة والأوضاع) فرصة في النجاح في عالم اليوم يمنح الوقت للمنظومة العالمية لكي تستنبط نظاماً شاملاً لحماية المهاجرين. ولن يعرِّض للخطر مثل هذا التركيز على التنطيق أي مسعى من مساعي الحصول على الحلول العالمية لكنَّه سوف يعزز من المقاربة القائمة على الحقوق في معالجة الأوضاع الإنسانية.

وبهذا، لن تلغي المبادرات المناطقية الحالية الحاجة لتبني صك عالمي أو سياسة تحدد المعايير العامة الدنيا لحماية المهجرين داخلياً وخارجياً، بل ستتيح عند الضرورة النفاذ إلى المساعدات الدولية وبمقدورها أن تكون خطوة أساسية للمضي نحو تلك المعايير. وبهذا المعنى، يظهر التنطيق، خاصة في أمريكا اللاتينية، على أنه خيار استراتيجية يمكنه توفير الحوار المنفتح بين الدول والفاعلين من غير الدول. وبذلك، يمكنها تعزيز التعاون لتفصيل سياسات أكثر تماسكاً وأطراً قانونية للتعامل مع الآثار المشتركة على بلدان المنطقة والسماح بتوفير الحماية الفعالة لهؤلاء المهاجرين.

ليليانا ليرا جوبيلوت *lljubilut@gmail.com* أستاذة برنامج الماجستير والدكتوراه في القانون في الجامعة الكاثوليكية في سانتوس، البرازيل. وإيريكا بيريس راموس *erikaprs@gmail.com* محامية فدرالية ومؤسسة مشاركة لشبكة أمريكا الجنوبية (ريساما) للهجرات البيئية، البرازيل.

١. مسودة اتفاقية حماية الأشخاص في حالة وقوع الكوارث http://legal.un.org/ilc/reports/2012/english/chp5.pdf

٢. اقترحته في عام 200 المركز الدولي للقانون البيئية المقارن، ومركز البحوث متعددة التخصصات في قانون البيئة والتخطيط العمراني والتنمية الحضرية، و مركز بحوث حقوق الإنسان وغيرها وما زال المقترح قيد المراجعة. مشروع اتفاقية حول وضع المهجرين البيئيين. (مايو/أيار 2010) http://tinyurl.com/CIDCE-Environmental-displaced
Projet de Convention Relative au Statut International des DesplacésEnvironnementaux, Second version (May 2010). http://tinyurl.com/CIDCE-Environmental-displaced

٣. www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html
متاح بالفرنسية والإسبانية

٤. www.refworld.org/docid/424bf6914.html
متاح بالإسبانية أيضاً

٥. إعلان المبادئ حول الحماية الدولية للاجئين. بالبرتغالية:
http://tinyurl.com/Declaration-MERCOSUR
الإصدار غير الرسمي بالإنجليزية:
http://tinyurl.com/Declaration-MERCOSUR-En

الضغوط البيئية والتهجير وتحدي حماية الحقوق

روجر زيتر وجيمز موريسي

تسلط دراسات تاريخ الهجرة والسياسات الحالية في كينيا وبنغلاديش وفيتنام وإثيوبيا وغانا الضوء على كيف يُنصُّ على حقوق الجماعات والأفراد المُهجرين في أوضاع الضغوط البيئية وتغير المناخ. فالهجرة والحقوق قضيتان حساستان في الدول التي تشتمل عليها الدراسة ولاقتران الاثنين معاً حساسية خاصة.

من المثير للدهشة فجوة الحماية التي يعاني منها المُهجرون بفعل الكوارث البيئية إذا ما نظرنا إلى نطاق الحماية الذي يكفله القانون الدولي والمحلي للمجموعات الأخرى من المُهجرين. ومع ذلك، قد لا يبدو مفهوماً سبب تمييز المُهجرين جراء آثار تغير المناخ (أو الأشكال الأخرى من الضغوط البيئية) عن "المهاجرين قسراً" الذي ينتقلون جراء عدة أسباب متنوعة ممن لا ينتمون إلى فئات المهجّرين المعترف بها أو، على العكس، من وجدت لهم آليات حماية خاصة، مثل: المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي.[١] وبالفعل، في ضوء الاستثناء الذي أجرته اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية النازحين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم لعام ٢٠٠٩ (المعروفة باسم اتفاقية كامبالا)[٢]، لا وجود للصكوك أو القواعد القانونية الدولية التي تتعامل على نحو خاص مع حماية حقوق من يُعزى سبب تهجيره إلى العوامل البيئية أو المناخية. إلا أن الدول التي تعنينا في دراستنا هذه لم تطبق تلك الصكوك على أوضاع التهجير المرتبطة بالتغيرات البيئية. ويستعرض هذا المقال أسباب ذلك.

التهجير والحماية والحقوق

بوجه عام، يندرج تحت حماية المُهجرين قضايا السلامة والأمن والكرامة والحد من ظروف الاستضعاف إضافة إلى تأمين أو حماية الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والثقافية وكذلك حرية التنقل. وتتصادم الضغوط البيئية عموماً وتغير المناخ خصوصاً مع التمتع بهذا القدر الواسع من الحقوق المحلية والمكفولة دولياً. وبعبارة أخرى، ضمان الحقوق والحماية جزء من التحدي الأكبر أمام إدارة عواقب التغيرات البيئية ولا سيما تغير المناخ. ونظراً لسيادة اتجاهات الهجرة الداخلية، يُركز هذا المقال على الاستجابات الوطنية.

فمن الناحية العملية، غالباً ما يُختزل خطاب الحقوق إلى التركيز على الحقوق المادية وحسب على

حساب قضية منح الحقوق السياسية التي تمثل تحدياً أكبر بكثير. فإذا ما نظرنا إلى **الجانب المادي** فقط، قد تُرى الحماية من منظور المساعدة المادية للتغلب على آثار الفيضانات وتوفير الملجأ في برامج إعادة التوطين، على سبيل المثال. وهذا هو التمثيل المادي لحماية الحقوق الذي يُسيطر على اتجاهات التفكير الحالية في أوضاع النزوح جراء العوامل البيئية. ولكننا قد نرى أيضاً حماية الحقوق من **منظور منظم** لأن عملية معالجة التباين الهيكلي والنظامي والمخاطر المتضمنة في ظروف الاستضعاف التي تسببها الكوارث وآثار الضغوط البيئية، مثل: الحقوق في الأراضي أو الحصول على التعويضات، إنما هي عملية سياسية في المقام الأول مما يجعلها أكثر إشكالية.

وطالما ركز الخطاب بشأن حماية الحقوق بين المؤسسات الوطنية المعنية بالتغيرات البيئية في الدول الخمسة التي تمثل عينات دراسات الحالة على الحقوق المادية وتستبعد إمكانية توفير الحقوق السياسية. ونقترح أن دراسات تاريخ الهجرة والسياسات الحالية تمثل الطريقة التي تُرى وتُوضع بها أنظمة سياسات الهجرة وكيفية إدارة حقوق الجماعات والأفراد المُهجرين في أوضاع الضغوط البيئية وتغير المناخ. وهكذا، فبتحليل سياسة الهجرة والحقوق ندرك على نحو أفضل سبب عدم منح هذه الحكومات حتى الآن الحقوق كاملة للنازحين أو المهددين بخطر النزوح في هذا السياق.

كينيا

تُسيس مسائل الهجرة والنزوح في كينيا بشدة جراء ارتباطها الشديد بقضايا امتلاك الأراضي وعدم التكافؤ في توزيع الحقوق والمظالم الاجتماعية. وتعود هذه القضايا إلى العهد الاستعماري وممارسات الطرد والإخلاء (أي الهجرة القسرية) التي اتبعتها والتنمية غير المتكافئة. واشتملت تلك الممارسات على العنف والنزوح فراراً من النزاع عقب الانتخابات التي أجريت في ١٩٩٢ و١٩٩٧ و٢٠٠٧. وصار هذا الميراث المحدد لكيفية معالجة النزوح في الأوضاع الخاصة بتغير المناخ والضغوط البيئية.

ويكفل الدستور الكيني قدراً من حماية حقوق النازحين. ومع ذلك، ناضلت كينيا لإدماج المبادئ الحقوقية التي جاءت بها المبادئ التوجيهية والمبادئ التوجيهية الوطنية المُقترحة مؤخراً بشأن أوضاع النازحين في أطرها القانونية الوطنية أو المعيارية. فتبني إطاراً شاملاً يعني بأوضاع النازحين، مثلما هو مقترح في مبادرة السياسة الوطنية وأكدت عليه اتفاقية كمبالا، قد يكون بمثابة نقطة تحول في حماية الحقوق في كينيا وقد يمتد ليشمل النازحين بفعل الكوارث البيئية. إلا أن المقترحات المحلية عادة ما تركز على معالجة الآثار الفورية للنزوح الناتج عن الاضطرابات السياسية الأخيرة وممارسات إعادة إعمار وإعادة تأهيل البلاد السلمية والكوارث الطبيعية.

ويتجاهل التركيز على الكوارث في الوقت نفسه آثار البدايات البطيئة للضغوط البيئية ويؤطر قضية النزوح في الحرمان المادي فقط. وهكذا، يتيح ذلك التأطير المجال أمام معالجة الحقوق المادية كالمساعدات الغذائية لكنه يهمل معالجة القضية الحاسمة المتعلقة بالحقوق السياسية. ويُعتقد أن بعض أسباب ذلك ترجع إلى حقيقة أن معالجة مثل هذه الاهتمامات يتطلب حل القضايا الكامنة وراء اختلال توزيع السلطة والمظالم التاريخية. وفي مثل تلك الأوضاع، تبقى المخاوف بشأن حقوق من هم عرضة لمخاطر النزوح جراء تغير المناخ والضغوط البيئية غير مطروقة غالباً في الأطر القانونية والمعاييرية الخاصة بكينيا.

بنغلاديش

أسفر تقسيم الهند عام ١٩٧٤ وما تبعها من حرب نتجت عن استقلال بنغلاديش في ١٩٧٢ عن اضطرابات شعبية كبيرة. وحالياً، يقيم ملايين من البنغلاديشيين في الهند، وقد هاجر كثير منهم فراراً من المناطق الساحلية الهشة بيئياً في الجنوب الغربي من البلاد ومن المجتمعات النهرية التي تضررت من تآكل ضفة النهر.[٣] ولكن السلطات لا تعترف إطلاقاً بوجود مثل هذه الجماعات.

وتجعل هذه الأحداث موضوع انتقال السكان قضية حساسة في الخطاب الوطني. وبالرغم من انتشار رحلات النزوح التاريخية والحالية وظهور مصطلحات، مثل: "لاجئ لأسباب بيئية" أو "ضحايا تغير المناخ" في الوثائق الرسمية ببنغلاديش، لم تنضم

بنغلاديش إلى اتفاقية عام ١٩٥١ ولا يوجد تعريف قانوني للنازحين ولم تدخل المبادئ التوجيهية في القانون المحلي.

وفي المقابل، تشتمل الخطط والسياسات الحكومية التي تعالج آثار التغيرات البيئية بنداً يقتصر على معالجة إجراءات تخفيف آثار الكوارث وآليات الإغاثة والاستشفاء، أي أنه بند يُعالج الاحتياجات المادية وحسب وليس لحماية الحقوق الأساسية. وما زالت حقوق النازحين أو المُحتمل نزوحهم في أوقات الضغوط البيئية وتغير المناخ في طريقها لكسب اعتراف صريح بها في الإطار الدستوري والقانوني فضلاً عن غياب آليات تعريف الحقوق التي ينتظرها النازحون الدائمون وكيفية حماية هذه الحقوق. ومن المفارقات أن القصص القديمة التي تسرد أحداث الهجرة القسرية في البلاد لم تُولد الرغبة في معالجة قضايا "النزوح" و"النازحين" بطريقة أكثر عمقاً.

فيتنام

ما زالت السمة السياقية السائدة التي تُشكل رسم السياسات الوطنية الفيتنامية المتعلقة بحقوق الجماعات النازحة بسبب الضغوط البيئية المحرك المحيط بتشغيل اقتصادها المخطط له مركزياً. ولم تتوقف نتائج تأسيس الحكومة الفيتنامية الاشتراكية في السبعينات عند إعادة تشكيل المنظمة السياسية والاقتصادية بالدولة وحسب، بل تضمنت انتقال ما يناهز ٦. ٧ مليون فرد (ويُحتمل أن يكونوا أكثر من ذلك بكثير) بين عامي ١٩٧٦ و١٩٨٥ فضلاً عن جعل تنظيم الهجرة المكون الأساسي للاقتصاد المخطط له مركزياً.

وفي ظل هذه الظروف، لا مجال لقبول المناهج التي تدعو لمراعاة الحقوق الفردية أو لاستماع خطاب عن أهمية حماية هذه الحقوق. وتوصلت الحكومة أخيراً لتفسير مصطلح "النزوح" على أنه عملية رد فعل غير منضبطة مما يتناقض مع استراتيجياتها الاستباقية التي تدعم رحلات الانتقال وسياسات الهجرة المنظمة التي أدت لانتقال قرابة ٦,٦ مليون فرد (نحو ٨٪ من السكان) بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٩. ولا وجود لمصطلحات النزوح أو إعادة التوطين في وثائق الحكومة السياساتية ولكننا نجد أن الحكومة تفضل أكثر استخدام مصطلح "الانتقال" مما يُضيق نطاق امكانية تطبيق المبادئ التوجيهية. وتنعكس رؤية الدولة في رحلات الهجرة العفوية غير المخطط لها في تغييب المهاجرين غير المسجلين عن نظام الدولة وهذا هو سبب عدم إثارة قضية الحقوق بها.

ومع ذلك، يُتوقع زيادة معدل الهجرة في البلاد وارتفاع عدد المهاجرين غير النظاميين على نحو ملحوظ في ظل ازياد الضغوط البيئية والاقتصادية. وفي هذا السياق، تطبق الدولة نظام إعادة توطين مدروس يستفيد منه عدد كبير من الأسر التي تعيش حالياً في المناطق التي تزداد احتمالية تعرضها للفيضانات في دلتا الميكونغ. وهكذا، صار تغير المناخ في فيتنام اتجاهاً تنموياً ولكنه ليس اهتماماً إنسانياً سياسياً ولاسيما عند مقارنتها بالدول الأخرى الخاضعة للدراسة. ومع تضييق النطاق بشدة على إمكانية المشاركة السياسية في الدولة، يبقى التركيز على تقديم الحقوق المادية واستبعاد الحقوق السياسية تماماً.

إثيوبيا

استغلت حكومة ديرج (١٩٧٦-١٩٩١) موجة الجفاف الكبرى التي ضربت البلاد في الثمانينيات مبرراً لاستراتيجيات إعادة توطين واسعة النطاق وعنيفة (في الواقع، قسرية). وبما أن الهدف الأساسي من مثل هذه الاستراتيجيات مقاومة جهود قوات المتمردين بدلاً من تأمين سُبل العيش للمتضررين من الجفاف، صار الانطباع الدائم الشك الشعبي في أن تكون برامج الانتقال طريقة سوية لمعالجة المشاكل البيئية. ونتيجة لذلك، اتجهت الحكومة الحالية للتركيز على توفير الإغاثة للمناطق التي تعاني الضغوط البيئية وعلى تحويل سُبل العيش لتقليص الظروف الملزمة للانتقال في المقام الأول. واهتمت هذه الجهود بتقديم السلع المادية التي ارتبط في الواقع توفيرها بالامتثال لدولة الحزب الواحد.

ولا تستخدم الحكومة مصطلح "النازحون" ولا تطبق المبادئ التوجيهية. ومع أن إثيوبيا من الدول الموقعة على اتفاقية كمبالا، ضربت الحكومة الاتفاقيات الدولية بشأن حقوق الإنسان عرض الحائط، وذلك دليل على إخفاقها في الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها

جايمس موريسي

الظروف غير المواتية المتزايدة في الأراضي الأثيوبية المرتفعة توفر سياقاً لتأطير الجهود الإغاثية حصراً من ناحية الحقوق المادية.

مما يقوض ادعاءاتها بشرعيتها. ويجب التعامل مع العناصر الإيجابية للحماية الاجتماعية الموسعة المقدمة لجميع المهاجرين، في إثيوبيا، بمن في ذلك المستجيبون للضغوط البيئية، وللجهود الساعية لضمان الرفاه المادي لهم؛ فتأسيس هذه الحقوق المادية قد يأتي بشدة على حساب الحقوق السياسية.

يومنا هذا بشدة بالمحددات السياسية والتاريخية الاستعمارية وما بعد الاستعمارية وتشربها النسيج الاجتماعي والاقتصادي الغاني مما جعلها أقل حساسية بكثير من الناحية السياسية عما هو الحال في كينيا وإثيوبيا، على سبيل المثال. وهكذا، فهي ليست ذات أهمية سياسية تذكر.

غانا

لغانا تاريخ طويل في استضافة اللاجئين من المنطقة. وفي العصر الاستعماري، كثرت ممارسات مصادرة الأراضي وما نتج عنها من التهجير القسري وانتقال السكان. ومع وجود بعض رحلات النزوح الداخلي "القسري" العرضية وصغيرة النطاق وقلة عدد اللاجئين في غانا، ترتبط رحلات الانتقال الداخلية في

ويركز الخطاب في غانا على جعل إصلاح الضغوط البيئية من الأولويات الاجتماعية والاقتصادية بهدف تحقيق الأهداف المستدامة للتنمية الوطنية بدلاً من التركيز على نزوح السكان. وفي هذا الشأن، يمكن القول إنَّ غانا تتبنى استجابة تنموية وليست استجابة إنسانية.

ولا يعني هذا إنكار أن الهجرة في حد ذاتها من القضايا الضاغطة على الدولة. ففي غانا تجد الهجرة من الريف إلى الحضر، ونزاعات المزارعين والرعاة على المناطق التي تمر بمرحلة انتقالية، والتدهور البيئي في شمال جنوب الصحراء الكبرى وجنوب الساحلية الاستوائية الناتج عن رحلات النزوح، والاعتراف المتصاعد بالآثار المحتملة للضغوط البيئية وتغير المناخ على انتقال السكان. ويُبرز النزوح "بسبب" التدهور البيئي في المناطق الشمالية من البلاد وفي الحزام الساحلي بالفعل مشكلة ما إذا كانت حقوق المتضررين حالياً ستكون محمية وكيفية إجراء ذلك.

ومع ذلك، ما زالت قضايا الهجرة والنزوح ليست جزءاً من الاهتمامات الحقوقية ولا يوجد في القوانين والآليات التي تتناول هجرة السكان منهجية لحماية هذه الحقوق. وفي حالة النازحين جراء المخاطر والكوارث الطبيعية، ثمة بنود في القانون الوطني لإدارة الكوارث لعام ١٩٩٦ يمكن تطويرها أساساً لتغطي حالات النازحين بفعل الأحداث ذات البدايات البطيئة، مثل: تغير المناخ، مما يرجعنا إلى أحكام المنظمة الوطنية لإدارة الكوارث في هذا الصدد. إلا أنه لا يوجد ما يُشير إلى رغبة غانا في تطبيق القواعد التي جاءت بها المبادئ التوجيهية فضلاً عن توقيعها على اتفاقية كامبالا دون التصديق عليها.

ومن جهة أخرى، فبوصف غانا عضوٌ في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، لم تنضم إلى المبادرات الإقليمية بشأن الهجرة التي تدعم على نحو وثيق حرية انتقال السكان والتي تعد آلية مهمة في ظل تفاقم الضغوط البيئية على جنوب الصحراء الكبرى في جميع أرجاء المنطقة.

الخلاصات

ساهمت أحداث الهجرة العرضية التاريخية والوسط السياسي المعقد الذي تتم فيه رحلات الهجرة وعدم الرغبة في التعامل مع الهجرة بوصفها جزءاً من السياسية العامة في تشكيل خلفية عزوف الحكومات عن وضع أطر سياسية تعالج بفاعلية الآثار الحالية والمستقبلية لنزوح السكان المرتبطة بتغير المناخ والضغوط البيئية وتعد تفسيراً لذلك.

ويُعزز من مقاومة التعامل مع سياسية الهجرة وسياساتها عزوف هذه الدول عن معالجة قضايا حقوق الإنسان جنباً إلى جنب مع المظاهر المختلفة لآليات سوء الحكم بها. ويظهر ذلك جلياً في عدم رغبة الدول عينات دراسات الحالة هذه في وضع أطر قانونية ومعيارية تحمي حقوق المهاجرين عموماً والنازحين بفعل الضغوط البيئية خصوصاً.

وتقتصر حماية الحقوق في أوضاع الضغوط البيئية على الحقوق المادية في المقام الأول، مثل: محاولات إرجاع سُبل العيش وخطط إعادة التوطين. وقد أتاح ذلك للحكومات بالاعتراف بالاحتياجات المادية وحسب بالتوازي مع إحباط التحدي البنيوي لمنح الحقوق السياسية، مثل: التمكين والحق في صناعة القرارات اللازمة لخطط إعادة التوطين والمشاركة في وضعها.

وبالنظر إلى الإنكار السياسي المستمر للهجرة والنزوح بوصفهما تحدياً سياسياً واجتماعياً فضلاً عن الهشاشة السياسية التي تعزز من عزوفهم عن توفير استجابات ممنهجة وهيكلية لحماية الحقوق، فالآمال المعقودة على احتمالية حماية حقوق النازحين بفعل الظروف البيئية أو المناخية المتغيرة ضعيفة. ويُشير التحليل محدودية الجهود الرامية لتبني "المبادئ التوجيهية"، وأنه حتى في حال تبنيها لا ترهق الحكومات نفسها في محاولة تطبيقها. ومثل هذه المشكلة لن تُحل بين ليلة وضحاها في ظل أوضاع تغير المناخ.

روجر زيتر *roger.zetter@qeh.ox.ac.uk* **استاذ فخري و جيمز موريسي** *morrissey.james1@gmail.com* **كان إلى مدة قصيرة مسؤول الأبحاث في مركز دراسات اللاجئين** *www.rsc.ox.ac.uk*

استند هذا المقال إلى بحث مولته مؤسسة جون دي وكاثرين تي ماك آرثر.

John D and Catherine T MacArthur Foundation

١. www.idpguidingprinciples.org
٢. http://tinyurl.com/KampalaConvention
٣. انظر مقالات صديقي ص 21 وبوزي ص 22

قانون الكوارث

ستيفاني هاومر

يكمن الدافع لاستحداث قوانين جديدة للاستجابة للطوارئ في الثغرات الموجودة في نطاق القانون الدولي الحالي وتغطيته الجغرافية. وهناك أيضاً ثغرات في تطبيق المعايير الدولية الحالية وعلى الأخص في قدرة القوانين المحلية على معالجة القضايا القانونية الشائعة في عمليات الإغاثة والاستشفاء الدولية من الكوارث.

تتضمن مختلف الاتفاقيات والصكوك القانونية الناعمة (غير الملزمة) عدداً كبيراً من التعليمات التي يمكن إتباعها أثناء الكارثة وبعدها. وتتضمن تلك الوثائق أحكاماً عن المساعدة الفعالة في أرض الواقع بالإضافة إلى حماية الأشخاص المتأثرين. فعلى سبيل المثال، لا يحظى الأشخاص المهاجرون بسبب الكوارث في بلداهم بتغطية اتفاقية عام ١٩٥١ من ناحية منحهم صفة اللجوء. ومع ذلك، يمكن العثور على أحكام تخص الكوارث أو توابعها في الاتفاقيات الدولية كالعهد الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦) والعهد الدولي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦) واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩) واتفاقية حقوق الطفل (١٩٩٠).١

وإضافة إلى ذلك، هناك الاتفاقية الدولية حول حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (١٩٩٠)٢ التي تغطي المهاجرين بفعل المناخ ممن يعملون في الخارج، لكنَّ قليلاً من الدول صادق على تلك الاتفاقية.

وهناك اتفاقيات حقوق الإنسان الإقليمية ذات الصلة بهذا الموضوع وتضم الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (١٩٥٠)، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (١٩٦٩) والميثاق الأفريقي المعني بحقوق الإنسان والشعوب(١٩٨١) ٣. لكنَّ أياً من تلك المعاهدات ولا اتفاقية الوحدة الأفريقية (١٩٦٩) المنظمة للجوانب الخاصة من مشكلات اللاجئين في أفريقيا تغطي الأشخاص الذين يغادرون ديارهم بسبب أزمة بطيئة الظهور أو ترقباً لوقوع تلك الأزمة. ٤وينطبق الأمر نفسه على إعلان قرطاجنة المعني باللاجئين (١٩٨٤). ٥ أما اتفاقية رابطة دول شرق آسيا حول إدارة الكوارث والاستجابة في حالات الطوارئ(٢٠٠٥) ٦ فتتصدى لجوانب مخاطر الكوارث بالتركيز على المنع وخفض الآثار بالإضافة إلى الاستعداد والاستجابة لحالات الطوارئ وإعادة التأهيل.

الصك الوحيد الذي يعالج صراحة الكوارث الناتجة عن التغيرات المناخية هو اتفاقية حماية النازحين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم (٢٠١٢)٧ (وتعرف أيضاً باتفاقية كامبالا) فهي تضع التزاماً على الدول الأعضاء بأن تتخذ التدابير اللازمة لحماية الأشخاص النازحين نتيجة الكوارث الطبيعية أو الاصطناعية بما فيها التغيرات المناخية ومساعدتهم. وهناك التزام آخر تنص عليه اتفاقية كامبالا وهو أن على الدول الأعضاء ابتكار منظومات التحذير المبكر في مجالات النزوح المحتملة. وبهذا النص وبذلك الالتزام الواقع على الدول بشأن تأسيس استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث وتنفيذها، يمكن معالجة مسألة الاستعداد للطوارئ والكوارث وتدابير إدارتها والحركة المرتقبة للناس جراءها.

وهناك بعض الصكوك المحددة التي وإن كانت بحد ذاتها غير ملزمة فهي تترك على أقل تقدير آثاراً سياسياً وقد تشير إلى منحى يُعتمد أو قد تساهم في ظهور قواعد القانون العرفي. وتضم هذه الصكوك القانونية الناعمة (غير الملزمة) المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي (١٩٩٨)٨ وإطار هيوغو للعمل (٢٠٠٥-٢٠١٥) الصادر عام ٢٠٠٥ الذي تضمن التقرير الختامي للمؤتمر العالمي حول الحد من الكوارث.٩ وإضافة إلى ذلك، هناك مبادئ بينيريو١٠ التي صُمِّمت لتوفير الإرشادات العملية للدول وهيئات الأمم المتحدة وإعادة الممتلكات والأراضي لأصحابها. وهناك أيضاً الإرشادات العملياتية حول حماية الأشخاص في أوضاع الكوارث الوطنية١١ الصادرة عن اللجنة الدائمة العابرة للهيئات (٢٠١١) التي تهدف إلى تكميل الإرشادات الحالية المتعلقة بالمعايير الإنسانية في أوضاع المخاطر الطبيعية.

وعلى المستوى الإقليمي للاتحاد الأوروبي، هناك إرشادات دعم الدول المستضيفة (٢٠١٢) وهي غير ملزمة لتوفير الدعم للدول المستضيفة التي تقدم

المساعدات خلال الحالات الطارئة الكبيرة، وتهدف الإرشادات تلك إلى إكمال الاتفاقيات والإرشادات الدولية الحالية١٢. وتُحثُّ الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بأن تضع في اعتبارها الإرشادات عندما تطلب المساعدات الدولية وتتلقاها من خلال آلية الحماية المدنية للاتحاد الأوروبي. وتهدف الإرشادات إلى إزالة أكبر قدر ممكن من المعوقات المنظورة الماثلة أمام المساعدات الإنسانية لضمان سلاسة عمل عمليات الاستجابة للكوارث. وتغطي الإرشادات أربع نواح هي: التخطيط للطوارئ وإدارة الطوارئ وتنسيقها في المَوقع، والإمدادات اللوجستية والنقل والمسائل القانونية والمالية.

القانون الدولي للاستجابة للكوارث

يهدف الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر من خلال قانونه الدولي للاستجابة للكوارث إلى رفد الدول بصك يتيح لها تجليل تشريعاتها المعنية وسد الفجوات التقنية إن وُجِدت. والهدف تعزيز الإطار القانوني للاستجابة الدَولية للكوارث بحيث تصبح الدولة أكثر استعداداً للتعامل مع المشكلات التنظيمية المتعلقة بتوفير المساعدات الدولية. ولا تنطبق هذه المعايير على النزاعات المسلحة ولا على الكوارث التي تحدث خلال النزاعات المسلحة ولا توصي تلك المعايير بإجراء أي تغييرات كانت على القانون الدولي والاتفاقيات الدولية.

أما الأحكام الرئيسية في الإرشادات فتقترح عدداً من التسهيلات القانونية للدخول والعمليات على الأرض وتركز تركيزاً قوياً على تسريع الإجراءات النظامية وتقليص الحواجز القانونية والإدارية في وضع الكوارث. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول المتأثرة، حسب قدرتها وإلى الدرجة الممكنة التي تسمح بها الظروف، أن تفكر في توفير بعض الخدمات المحددة (مثل: النقل ودعم الإمداد اللوجستي واستخدام المباني أو المعدات) بتكاليف مخفضة أو مجاناً لمساعدة الفاعلين.

وضمن الدراسة التي قادت في نهاية الأمر إلى إنشاء الإرشادات التوجيهية للقانون الدولي للاستجابة للكوارث، حُدِّدت الثغرات في نطاق القانون الدولي الحالي وتغطيته الجغرافية وكذلك حددت الثغرات في معارف وتطبيقات المعايير الدولية الحالية خاصة بخصوص علامة الاستفهام المثارة على مدى قدرة القانون المحلي في التعامل مع القضايا القانونية المشتركة أثناء عمليات الإغاثة والاستشفاء الدوليتين من الكوارث.

ويُصاغ حالياً مشروع نموذجي للقانون الدولي للاستجابة للكوارث قيد الصياغة لمساعدة الدول على إدماج توصيات الإرشادات التوجيهية للقانون المذكور في قوانينها الوطنية.١٣ ويُقصد من النظام النموذجي إكمال الإرشادات التوجيهية وتوفير الأداة المرجعية اللازمة والمثال الذي يمكن أن يحتذي به صانعوا القوانين أثناء رسمهم للتشريعات التي تناسب ظروفها الوطنية. وقد أحرزت بالفعل بعض الدول تقدماً في تنفيذ التوصيات التي جاءت بها الإرشادات التوجيهية منها على سبيل المثال: كولومبيا وموزمبيق اللتان استحدثتا سياسات وتشريعات جديدة على ضوء الإرشادات.

ويعمل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مشروع مشترك لإجراء البحوث والمقارنات والاستشارات المتعلقة بجهود مختلف الدول لتعزيز كيفية دعم قوانينها لخفض مخاطر الكوارث خاصة على مستوى المجتمعات المخلية وبالتركيز على التنفيذ.١٤ ومن النواحي التي قد يلزم فيها توفير أطر قانونية فعالية مسألة خفض مخاطر الكوارث في المستوطنات غير الرسمية (العشوائيات ومدن الصفيح) التي يعاني الناس فيها من خطر النزوح.

وفي عام ٢٠٠٧، شرع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في إطار استراتيجي للتعامل مع الأبعاد الإنسانية للهجرة والنزوح الداخلي وأعدَّ أوراقاً سياساتية من بينها سياسة الهجرة.١٥ كما حدد الاتحاد في إستراتيجيته لعام ٢٠٢٠ أهدافه التي تضمنت: توفير المساعدة وخدمات الحماية للمهاجرين المستضعفين وتعزيز لدونة المهاجرين والمجتمع المضيف من خلال تحقيق الأمن الاقتصادي والاستشفاء والإدماج الاجتماعي ضمن المجتمعات المحلية، وتحسين الوصول المتكافئ لخدمات الرعاية الصحية والخدمات النفسية والاجتماعية، ومراعاة معالجة القضايا البيئية خاصة منها عوامل السحب والجذب الخاصة بالموارد النادرة والتغير المناخي والتركيز على تغيير الحوار الدائر حول الهجرة، وتعزيز الدمج الاجتماعي ومعالجة قضايا

إعادة دمج المهاجرين ممن اختاروا العودة ومحاربة رهاب الأجانب والوصم بالعار والتمييز والعنف (بما في ذلك العنف القائم على الجندر والاتجار بالبشر والتهريب) الممارس ضد المهاجرين.

ثغرات ومشكلات عملية للنازحين

قد يكون النزوح واسع النطاق الناتج عن الكارثة تبعة وسبباً للظلم الاجتماعي في آن واحد. وتواجه المنظمات الإنسانية وغيرها من الجهات الفاعلة المساعدة بمن فيها الدول العاملة في سياق الكوارث عدداً كبيراً من المشكلات العملية الناشئة جزئياً عن ثغرات التشريعات الحالية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك مشكلات تؤثر على اللاجئين والنازحين بغض النظر عن سبب هجرتهم مع أنَّ هذا السبب غالباً ما يتمثل في الأزمة أو الكارثة وعواقبها.

تساهم عدة جوانب في إحداث ثغرات حماية المهاجرين. فبداية، غالباً ما تفتقر الصكوك الحالية إلى الصفة القانونية الملزمة، والقانون غير الملزم لا يمكن استخدامه كأداة للمناصرة وكسب التأييد. أما الأنظمة الملزمة فقد لا تصادق عليها الدول الرئيسية أو قد لا يخضع تنفيذها على رصد هيئة مستقلة. وإضافة إلى ذلك، لا تستشرف الاتفاقيات المحددة صكاً معيناً لتمكين الأفراد أو الأشخاص المتأثرين فعلياً من المطالبة بحقوقهم. ولذلك، لا يعني وجود صك قانوني بالضرورة توفير الحماية المباشرة الفعالة للحقوق التي يغطيها ذلك الصك.

وفضلاً عن ذلك، يُلاحَظ أنَّ هذه الصكوك التي تمنح حقوقاً محددة للأشخاص في وضع استثنائي تُصمم بطريقة ضيقة جداً. ونتيجة لذلك، قد لا يتمكن الأشخاص من تلبية المتطلبات المذكورة في مختلف الاتفاقيات وعلى الأخص منها متطلبات إثبات الأسباب المعترف بها للحركة، ومن هنا قد يفقد أولئك الأشخاص حق التأهل للحصول على الحماية. وينطبق ذلك الأمر، على سبيل المثال، على الأشخاص الذين لا يتجهون للهجرة بسبب تأثرهم بكارثة حادة (الأمر الذي يمثل سبباً في بعض الاتفاقيات) بل بسبب أزمة بطيئة الظهور. كما أنَّ الأشخاص الذين يتنقلون طوعاً لتجنب آثار قحط متجدد مطول أو قحط آخر، على سبيل المثال، لا يحصلون على الحماية على افتراض أنهم لم يستوفوا المعايير المنصوص عليها في الصكوك القانونية المعنية. وفي الوقت نفسه، ليس القانون ولا الأنظمة سوى أداة واحدة تدعم خفض مخاطر الكوارث، ففعالية القانون تقوم أساساً على حسن تنفيذه.

قد لا يكون من الممكن حل كثير من المشكلات (الواقعية) (قانوناً). ومن هنا، لا يجب أن يقتصر التركيز على الأنظمة الجديدة وحدها إذ لا بد من أن ينصب أيضاً على التنفيذ الفعلي للنظم القائمة وإنفاذها. وإنشاء إطار قانوني محدد ينطبق على الهجرة المدفوعة بالعوامل البيئية على سبيل المثال لا ينبغي أن يُنظرَ له على أنه الإجابة على النزوح المدفوع بالتغيرات المناخية خاصة إلا ما لم يصحبه الإرادة السياسية لتنفيذ ذلك الصك الجديد وإنفاذه.

ستيفاني هاومر *HaumerS@drk.de* تعمل مستشارة قانونية في مجال القانون الإنساني الدولي لجمعية الصليب الأحمر الألماني. *www.drk.de*. والآراء الواردة في هذه المقالة هي آراء الكاتبة ولا تعكس بالضرورة آراء جمعية الصليب الأحمر الألمانية.

١. www.ohchr.org/Ar/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx
www.ohchr.org/Ar/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx
www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/0360793A.pdf
www.unicef.org/arabic/crc/files/crc_arabic.pdf
٢. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f58da
٣. www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html
www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr.html
www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=49426594
٤. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4874de202
٥. www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html
٦. www.asean.org/news/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-vientiane-26-july-2005-2
٧. www.brookings.edu/~/media/Projects/idp/kampala/Kampala%20Convention%20Arabic.pdf
٨. www.brookings.edu/~/media/Projects/idp/GP_Arabic.pdf
٩. http://www.unisdr.org/files/1217_HFAbrochureweb1.pdf
١٠. http://displacementsolutions.org/files/documents/PP_Arabic.doc
١١. https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Operational%20Guidelines.pdf
١٢. http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM_PDF_SWD%20120169_F_EN_.pdf
١٣. www.ifrc.org/PageFiles/88609/Pilot%20Model%20Act%20on%20English%29.pdf%IDRL%20
١٤. www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/about-disaster-law/legislation-for-disaster-risk-reduction/law--drr
١٥. www.ifrc.org/PageFiles/89397/Migration%20Policy.AR.pdf

سياسات حُسن الضيافة والعداء في الأرجنتين

إيرين دافارد إيفانجليستا

في أعقاب زلزال هايتي عام ٢٠١٠، أخذت الأرجنتين ودول أمريكا الجنوبية الأخرى على عاتقها استقبال الهايتيين لأسباب إنسانية.

إثر الزلازل الذي ضرب هايتي عام ٢٠١٠، بدأت دول اتحاد أمم أمريكا الجنوبية[١] في استقبال الهايتيين على أرضها. وقد ارتبط الدافع وراء الهجرة بآمال تحسين معيشتهم في وضع دُمرت به جميع الاحتمالات والفرص بفعل الزلازل. ووفقاً للهايتيين الذين أجريت معهم مقابلات في بوينس آيرس: "عقب الزلازل، لم يتبق أي شيء ...".

وعندما تعهدت الأرجنتين باستقبال الهايتيين "لأسباب إنسانية" لم تكن بحاجة للوائح أو مواد محدده تنظم ذلك نظراً لأن قانون الهجرة رقم ٢٥،٨٧١ لديها كان ينص فعلياً على محددات تلك الاحتمالية (خلافا لما حدث في بلدان أخرى، مثل: البرازيل أو تشيلي).[٢] ومع أن القانون لم يضع حداً زمنياً لاستقبال الهايتيين، إلا أنهم منذ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٢ بدءوا يواجهون مصاعب في الحصول على حق الحماية. وبحلول ٢٠١٣ صار من المستحيل تقريباً عليهم المطالبة بأي حقوق بموجب هذه المادة. ويجري الأمر عينه في البرازيل وتشيلي والإكوادور التي تضيق بدورها خناق سياسات الهجرة لديها على المُهجرين الهايتيين.

ومن ناحية هؤلاء المُهجرين، فمن غير المُحتمل أن تكون الأرجنتين وجهتهم المنشودة لولا سهولة دخول حدودها والسماح المجاني بالانخراط في الدراسة الجامعية. ومع ذلك، يواجه الهايتيون في الأرجنتين مشاكل تخص العمل والسكن والوثائق والتعليم والثقافة والتمييز على نحو يناقض التزام القانون بهدف تعزيز إدخالهم وإدماجهم في المجتمع الأرجنتيني وبضرورة التعامل معهم على أنهم مهاجرون نظاميون[٣] فضلاً عن دعوته في جميع مكاتب الدولة لمساندة المبادرات الداعية لإدماج الأجانب في مجتمع إقامتهم.

مبدئياً، "السماح بدخول" المهاجرين إلى دولتك يفرض عليك تحمل مسؤولية هؤلاء الأفراد بأن توفر لهم المأكل والمسكن والصحة النفسية، ويسري ذلك على كل من الدولة والمجتمع. ولكن السؤال الذي يطرح نفسه: كيف للمجتمع المُضيف أن يُدخل من شهدوا خبرات صادمة ويحتضنهم ويُدمجهم فيه متبعاً سياسات حُسن الضيافة وليس العداء تجاه "الآخر".

إيرين دافارد إيفانجليستا
باحثة في اللجنة الكاثوليكية الأرجنتينية للهجرة. *ireneduffard@yahoo.com.ar* *http://migracionesfccam.org.ar*

١. www.unasursg.org/
٢. www.csa-csi.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6933&Itemid=258&lang=es
٣. قانون الهجرة رقم 25,871، المادة 3، النقاط هـ) و ح)

الحد من مخاطر الكوارث والانتقال

باتريس كيسادا

تواجهنا علاقة معقدة بين الانتقال والمخاطر والكوارث. فبالفرار يُنقذ الناس أرواحهم وبعض ممتلكاتهم أحياناً ولكنهم في الوقت نفسه قد يعرضون أنفسهم لمخاطر جديدة عندما ينتهي بهم المطاف، على سبيل المثال، في ملاجئ مؤقتة مكتظة. وعلى صعيد آخر، يمثل عدم القدرة على الانتقال في ظل الظروف القاسية في حد ذاته سبباً رئيسياً من أسباب الاستضعاف. ومن الواضح أن الانتقال أيضاً قد يُستخدم بوصفه إستراتيجية وقائية، فهجرة الأيدي العاملة مثلاً قد تساعد في تنوع مصادر دخل الأسرة مما يُعزز من لدونتهم في مجابهة الكوارث.

ومع ذلك، لا يوجد اهتمام يُذكر حتى الآن بالدور المعقد الذي يؤديه الانتقال البشري في فتح فرص معيشية جديدة وفي مناضلة ظروف الاستضعاف والمخاطر. وفي هذا السياق، كيف يتسنى لنا التأكد من أننا لا نعوّل على استجابة رد الفعل الإنسانية وحدها دون أن نسعى في الوقت نفسه في تقليص ممارسات الهجرة القسرية أو حتى منعها تماماً من خلال اتباع إجراءات الحد من مخاطر الكوارث؟

من الخطوات الأساسية لتعزيز إجراءات الحد من المخاطر على الصعيد المحلي تحديد مؤشرات الانتقال جراء التعرض للاستضعاف والتعرف على عوامل اللدونة التي قد تُساهم في قياس مقدار الخسائر البشرية والاقتصادية الناجمة عن الكوارث والسعي لتحجيمها. وفي إطار تحديد مؤشرات المخاطر والانتقال، برزت عدد من القضايا التي ستتطلب اهتماماً

خاصاً من المجتمع المحلي للحد من مخاطر الكوارث في العقود القادمة. ومن بينها:

- إدارة التطوير الحضري ولاسيما تحركات السكان من الريف إلى الحضر لتحاشي افتعال مخاطر جديدة.
- تسهيل إجراءات الهجرة من الريف إلى الريف وإدارتها لتعزيز سُبل العيش وإتاحة فرص الإدارة المُستدامة للنظم البيئية الهشة (مثل: المجتمعات الرعوية المتنقلة).
- تحديد الممارسات الفضلى لتحسين جهود الانتقال المُنظم حتى يتسنى لنا تقليص التعرض للمخاطر الطبيعية والتغير البيئي (مثل: المجتمعات المحلية في الدول الجزرية الصغيرة النامية).
- تحسين آليات مساعدة السكان المستضعفين وحمايتهم (مثل: المهاجرون جراء الأزمات والسكان المحاصرون).

إطار عمل هيوجو الإطار الدولي الرئيسي للحد من المخاطر.[١] وتُعد المفاوضات على نسخته اللاحقة في عام ٢٠١٥ بمثابة قوة دافعة جيدة لتطوير الأدوات اللازمة لمراعاة تكاليف الانتقال الاجتماعي الاقتصادي ومنافعه من منظور الحد من المخاطر ولضمان الاعتراف بأن الانتقال مكون أساسي من مكونات خطاب الحد من المخاطر.

باتريس كيسادا *pquesada@iom.int* **مسؤول الانتقال والاستشفاء في المنظمة الدولية للهجرة.** *www.iom.int*

أعدت المنظمة الدولية للهجرة هذا المقال بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث. ولمزيد من المعلومات بشأن جهود المنظمة الدولية للهجرة للحد من مخاطر الكوارث، راجع الموقع الإلكتروني *www.iom.int/cms/drr-compendium*

١. www.un-documents.net/hfa.htm

الحوكمة العالمية لهجرة الأزمات

ألكسندر بيتس

لا يوجد أي إطار عام عالمي متماسك أو موحد للتعامل مع مختلف النواحي المندرجة تحت مسمى "هجرة الأزمات". ولا يعني ذلك القول بضرورة توفير البناء المؤسسي الجديد فور ظهور التحديات أو المسميات الجديدة. فالتعامل مع ثغرات الحماية الناشئة مثل تلك المتعلقة بهجرة الأزمات تتطلب إبداعاً في تحسين عمل المؤسسات القائمة على صعيد التنفيذ والمأسسة والاتفاقيات الدولية.

هناك ثغرات لا يمكن تجاهلها في الحماية تعاني منها مختلف مجموعات المهاجرين المستضعفين المتأثرين بالأزمات، وعليه يكون السؤال: إلى أي درجة يُطلب من المؤسسات الدولية الجديدة التعامل مع هذه الثغرات؟ أو كبديل عن ذلك، هل من الواقعي أن نؤمن بقدرة المعايير والمنظمات الدولية الحالية على التكيف أو التوسّع لسد تلك الثغرات والتعامل مع التحديات الناشئة دون الحاجة إلى إجراء إصلاح جذري كامل لها؟ ومن هنا، نطرح مفهومين بسيطين لنتمكن من النظر في كيفية تكيف المؤسسات القائمة مع التحديات الجديدة. وهذان المفهومان هما: "التركيبة المعقدة للمنظومات" و"امتداد المنظومات".

التركيبة المعقدة للمنظومات[١]

يشير تعبير "التركيبة المعقدة للمنظومات" إلى الطريقة التي يمكن للمؤسسات فيها أن تُقحم (بوصفها جزءاً من إطار عام أكبر حجماً) أو أن تكون موازية لغيرها (أن يُعهد إليها التزامات في مجالات مشابهة) أو أن تتداخل مع غيرها (بوجود عدة مؤسسات ذات سلطة واحدة على المسألة ذاتها).[٢] ويُقصَد من هذا المفهوم فهم الطريقة التي انتشرت فيها المؤسسات الدولية والتركيز على الطريقة التي يمكن من خلالها إخضاع مسألة ما إلى حوكمة عدد متفاوت من المؤسسات. ويفيد هذا المفهوم، على وجه الخصوص، في جعلنا نفهم كيف تخضع المجالات "الجديدة" والناشئة ضمنياً لحكم عدد متنوع ومتداخل من المؤسسات. وبالفعل، تَعبُر التركيبة المعقدة للمنظومات من ناحية هجرة الأزمات المؤسسات من خلال عدد من ميادين السياسات كالهجرة وحقوق الإنسان والإنماء وحوكمة الأمن والاستجابة الإنسانية.[٣]

ولتحديد التركيبة المعقدة للمنظومات مضمونات على السياسة الدولية العامة. فهو أولاً يقود إلى الاعتراف

بالأشكال الضمنية للحوكمة. وثانياً، يركز على كيفية خضوع بعض مجالات السياسات إلى حكم منظومات متعددة في آن واحد بطرق قد تقود إما إلى ظهور التداخلات أو الثغرات. وثالثاً، قد ينشأ عن تلك التداخلات أو الثغرات حاجة لتحسين آليات التنسيق. فهذه التحديات وغيرها من الأرجح أن تكون السمة الأساسية لحوكمة هجرة الأزمات التي -باستثناء مجال اللاجئين- لا تتمتع فيه أي منظمة أو أي منظومة بصفة القيادة الفعلية على أرض الواقع. بل تتسم كثير من المجالات التأسيسية لهجرة الأزمات تنظيمياً بالاستجابات المخصصة غير المنتظمة. ومفاد ذلك وجود تضارب كبير في الاستجابات لهجرة الأزمات ما وراء الحماية التي تقدم للاجئين الفارين من الدول التي تضطهدهم.

وتختلف بنى الحوكمة الضمنية التي تخضع إليها كل واحدة من المجالات المندرجة تحت مظلة هجرة الأزمات التي تضم التهجير العابر للحدود المدفوع بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي تقع خارج نطاق التفسير السائد للاضطهاد (التي أدعوها في مقالة أخرى "هجرة البحث عن البقاء"[٤]) والسكان "العالقون" أو غير القادرين على الحركة لظروف مانعة أو التحركات المتوقعة و"الهجرة المختلطة". وفي بعض الحالات، سوف تتكيف تلك البنى (أو قد يكون لها القدرة على التكيف) لمعالجة "الثغرات" الرسمية". فالهجرة سعياً للبقاء مثلاً تخضع لحوكمة لمنظومة الهجرة وإطار حقوق الإنسان والاستجابة الإنسانية بالإضافة على الشبكات الناشئة، مثل: مبادرة نانسن. وإقراراً بالتعقيدات الضمنية للمنظومة، علينا أن ننظر إلى أي مدى يمكن للحوكمة أن تسد فيها الثغرات.

امتداد المنظومات

يساعد مفهوم "امتداد المنظومات" في الإجابة على ذلك السؤال، فهو يركز على الطريقة التي يمكن للمنظومة فيها أن تتكيف على المستوى الوطني للتنفيذ حتى في غياب التكيف على مستويات التفاوض الدولي أو على مستوى المأسسة. ويتسم هذا المفهوم بأهمية خاصة في عالم تنشأ فيه المشكلات والتحديات بسرعة لا يواكبها إنشاء مؤسسات رسمية جديدة. ومع نشوء المشكلات التي لم تكن ضمن نطاق منظومة ما عند إنشائها، قد لا تتكيف المعايير والمنظمات (حتى في غياب إعادة التفاوض الرسمي) من خلال التفاوض الدولي أو المأسسة فحسب بل أيضاً على مستوى التنفيذ من خلال "امتداد المنظومات". ومثل هذا التغيير المؤسسي لا يحدث مع مرور الوقت فحسب، بل يمكن أن يكون له عدة تجليات وطنية مختلفة في الوقت نفسه.

وهناك ثلاث حالات وقعت حديثاً لاستجابة الحوكمة يمكن الاستشهاد بها كأمثلة على قدرة التركيبة المعقدة للمنظومات على الاستجابة لمختلف العناصر الفرعية لهجرة الأزمات كما أنها تبين الدرجة التي امتد إليها النظام في مختلف المجالات، وهي: الهجرة من أجل البقاء في القرن الإفريقي عام ٢٠١١، والمهاجرون الذين تقطعت بهم السبل في ليبيا عام ٢٠١١ ومزيج من الهجرة المختلطة والحركة المتوقعة والهجرة من أجل البقاء في زمبابوي بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠١. وتُظهر كل واحدة من تلك الحالات أنَّ المؤسسات القائمة تعملَ بفعالية في بعض النواحي لمعالجة جوانب هجرة الأزمات لكنها تُظهر أيضاً أنَّه ما زال هناك حاجة لمزيد من العمل لتحسين أداء المؤسسات القائمة.

ففي حالة التهجير الناتج عن القحط والمجاعة في القرن الأفريقي عام ٢٠١١، أفضت القدرة على ربط هجرة الأزمات بنظام اللاجئين (نظراً لطبيعة تشريعات اللاجئين والسياسية المتبعة في كل من كينيا وإثيوبيا) إلى جعل مهاجري الأزمات خاضعين لولاية مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين، وهكذا تمكن الصوماليون الهاربون من تلقي الحماية كما لو كانوا لاجئين. وفي حين مكن ذلك نظام اللاجئين من الامتداد لمعالجة مسألة الفارين من القحط والمجاعة، فقد تسبب في الوقت نفسه بإجهاد نظام اللاجئين إلى درجة تقترب من الانفجار بل أدى إلى ظهور مقترحات لإنشاء "ملاذات آمنة" ضمن الصومال ذاتها كبديل داخلي للفرار.

وفي ليبيا في عام ٢٠١١، مثّل وضع العمال المهاجرين الذين تقطعت بهم السبل تحدياً أمام الحوكمة التي كان جلها يقع خارج الاستجابة المؤسسية القائمة. ومع ذلك، يُعد التعاون بين مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين والمنظمة الدولية للهجرة، وإن كان ذلك التعاون مبنياً على استجابة مخصصة، بشأن خلية التقييم الإنساني المشتركة في جنيف، مصدراً مهماً للممارسات المثلى المستقبلية في التعامل مع الحاجات الإنسانية للعمال المهاجرين الذين تقطعت بهم السبل. فقد أصبح الغموض يكتنف وضع العمال الليبيين والأجانب على حد سواء من حالة انعدام الاستقرار السياسي في ليبيا، في ظل غياب تحديد صفة اللاجئين لهم. ومع ذلك، فقد سُجلوا ومُنحوا نوعاً من

الحماية المؤقتة بحكم الأمر الواقع على الحدود المصرية والتونسية.

لقد أدى العدد المحدود نسبياً من الأشخاص الذين سعوا إلى عبور البحر المتوسط إلى أوروبا نتيجة النزاع، إلى توليد توتر فيما بين دول الاتحاد الأوروبي حيال تشارك الأعباء وظهرت تحديات لاتفاقية شنغن المتعلقة بحرية الحركة ضمن الاتحاد الأوروبي. ومن الناحية النظرية، كان من المفروض أن تمنح الحوكمة الإقليمية في أوروبا الحماية المؤقتة وتشارك الأعباء المتعلقة بها لحماية الأشخاص الفارين من ليبيا. أما على ارض الواقع، فقد جعلت الخلافات السياسية تنفيذ تلك الحماية أمراً مستحيلاً.

ومن جهة أخرى، اتسمت زيمبابوي في الفترة ما بين ٢٠٠٦ إلى ٢٠١١ بنوع من "الهجرة المختلطة" ذلك أنَّ تحركات الأشخاص انطوت على نطاق معقد من الدوافع وعدد لا يستهان به من التحركات المتوقعة، ومثال ذلك تحركات الأشخاص بأعداد كبيرة قبل انتخابات عام ٢٠٠٨ ترقباً لاندلاع موجة كبيرة من العنف. ويمكن أيضاً تصنيف كثير من الفارين على أنهم "مهاجرون يبحثون عن البقاء" أي إنهم خارج الإطار العام لاتفاقية عام ١٩٥١ ومع ذلك فهم يفرون من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وهم بحاجة بذلك إلى الحماية الدولية.

أما دولة جنوب أفريقيا المجاورة فقد سمحت لجميع الزيمبابويين بالعبور إليها بموجب "أذونات طالبي اللجوء" ما أتاح لهم الاستيطان ذاتياً في البلاد مع التمتع بحق العمل بانتظار تقييم طلبات لجوئهم. ومع ذلك، لغاية عام ٢٠٠٩، كانت معدلات الاعتراف باللاجئين الزمبابويين ضعيفة جداً وما إن اكتملت عملية تحديد صفة اللاجئ حتى أصبح الزمبابويين عرضة للاحتجاز والترحيل. وبعد أبريل/نيسان ٢٠٠٩، كان هناك بعض المحاولات لتكييف السياسة وتطبيق التشريعات القائمة، وطُرحت للبحث، على سبيل المثال، احتمالية تطبيق التعريف الأوسع لمصطلح اللاجئ المنصوص عليه في اتفاقية اللاجئين الصادرة عن منظمة الوحدة الأفريقية، ويغطي ذلك التعريف الأحداث التي "تكدِّر لدرجة جسيمة أو تعطِّل النظام العام" في البلد الأصلي.

وهكذا، عَلِقَت مسألة حماية الزيمبابويين في جنوب أفريقيا بين شروخ الولايات المختلفة للمنظمات الدولية. فمفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين اعتبرت وما زالت تعتبر معظم الزيمبابويين على أنهم ليسوا لاجئين لكنها بمجرد

شبكة الأنباء الإنسانية (إيرين) / مجاهد سيف الدين

مهاجرون وطالبون للجوء في مأوى "كنيسة أنا أؤمن بعيسى المسيح" للرجال في المدينة الحدودية موسينا الواقعة على الحدود مع جنوب أفريقيا يصطفون في طابور للحصول على وجبة طعام ساخنة مجانية توفرها لهم المفوضية السامية للاجئين.

منحها الأذون الخاصة بطالبي اللجوء لكل من يطلبها فقد وضع ذلك الزيمبابويين ضمن ولايتها واختصاصها. أما في الواقع، فقد تمثلت معظم مصادر الحماية لكثير من الزيمبابويين في المنظمات المحلية غير الحكومية والمنظمات الكنسية ومنظمات الشتات. وغطت بعض استراتيجيات الحماية الذاتية القائمة على المجتمعات المحلية بعض الثغرات التي نشأت إثر غياب الاستجابات الدولية أو الوطنية الكافية.

والخلاصة أنَّ قضية القرن الأفريقي تُبيّن لنا أنه عندما توجد صلة بين منظومة اللجوء وتشريعات اللاجئين الوطنية، يمكن مد تلك المنظومة لتغطية الثغرات. وبالمقابل، تُبيّن الحالة الليبية أنَّ التحديات التي يواجهها العمال المهاجرون العالقون الذين تقطعت بهم الأسباب تطلبت استجابات جديدة أكثر إبداعاً. وفي غضون ذلك، تبين القضية الزيمبابوية أنه عندما أخفقت المؤسسات القائمة في التكيف مع حركات الهجرة المختلطة المعقدة، ظهر عدد متنوع من البنى غير الرسمية وآليات الحماية القائمة على المجتمعات المحلية لسد بعض تلك الثغرات.

السياسة

تسلط هذه القضايا الضوء على التنوع القائم في درجة ملاءمة أو عدم ملاءمة المؤسسات الحالية إزاء مواجهة التحديات التي تفرضها مختلف جوانب هجرة الأزمات. وفي بعض النواحي، تعالج بنى الحوكمة القائمة التحدي الإنساني معالجة كافية. لكنها في نواح أخرى تبقى موجودة نظرياً لكنها تواجه مشكلات في التنفيذ على أرض الواقع. وفي حالات أخرى، يتبين وجود ثغرات لا بد من ردمها.

من أهم الخصائص التحليلية لكثير من المشكلات "الجديدة" العابرة للحدود التي تظهر وتتطلب تعاوناً دولياً أنها تتعلق باختصاص جملة من المعايير والمنظمات القائمة حتى لو لم تكن العلاقة بينها صريحة. وهجرة الأزمات واحدة من مثل تلك المجالات المُدرجة ضمنياً في مجموعة قائمة مسبَّقاً من المؤسسات، فمن باب أولى إذن الشروع بمبدأ تحسين أداء تلك المؤسسات القائمة. وعلى مستوى التنفيذ، هناك عدد من المعايير والبنى القائمة التي وقعت وصادقت عليها الدول حتى لو لم تكن منفذة بالكامل على الدوام. وبالإضافة إلى ذلك، وقعت الدول على معايير لحقوق الإنسان وصادقت عليها مما له مضمونات مهمة على الكيفية التي يجب أن تستجيب فيها لهجرة الأزمات.

أما على مستوى المأسسة، فهناك طرق يمكن فيها تحسين المعايير أو الممارسات القائمة ضمن الأطر القانونية والسياساتية. فعلى سبيل المثال، تحمل اتفاقية الأمم المتحدة حول حقوق جميع العمال المهاجرين وعائلاتهم مضمونات محتملة تشير إلى حقوق العمال المهاجرين الذين تقطعت بهم السبل في سياق الأزمة.

وعلى صعيد الاتفاقيات الدولية، ما إن تُستنزف احتمالية تحسين المؤسسات القائمة، لا ينبغي عندها لعملية إصلاح الاتفاقيات الدولية أن تنطوي على إنشاء معاهدات أو منظمات جديدة. بل يجب بدلاً من ذلك أن تتضمن عمليات توحيد المعايير الحالية وعمليات التنسيق بما يخص المؤسسات القائمة وتعزيز تماسكها. وقد تقدم أطر القوانين الناعمة وسيلة لتوفير التوحيد السلطوي والتطبيقي للمعايير القانونية والمعيارية. وبالمثل، عندما تُدرج نواحي الموضوع ضمن الأطر التنظيمية، عندها قد يساعد إنشاء بنى التنسيق المحسنة في سد الثغرات.

يمكن فهم إطار الحوكمة القائمة لهجرة الأزمات على أنه يمثل مجموعة واحدة معقدة من المنظومات موجود على المستوى العالمي من ناحية نطاق المعايير والمنظمات الدولية ذات الصلة الفعلية والمحتملة للتعامل مع هجرة الأزمات. ومع ذلك، فهي موجودة أيضاً على مستوى الممارسة العملية حيث يمكن أن يظهر تنفيذ المجمع بتجليات مختلفة بما يتعلق بمختلف الأزمات في مختلف الأماكن.

أليكساندر بيتس *alexander.betts@qeh.ox.ac.uk* أستاذ مشارك في دراسات اللاجئين والهجرة القسرية ويعمل لدى مركز دراسات اللاجئين، جامعة أكسفورد *www.rsc.ox.ac.uk*

١. يُقصد بالمنظومات مجموعة الصكوك الدولية التي تُعنى باللاجئين والهجرة القسرية وغيرها.

٢. آلتر، ك. ج. و ميونير، س (2009) "سياسات البنية المعقدة للمنظومات الدولية"، مجلة: Perspectives on Politics
العدد 7(1):13-24

Alter, K.J. and Meunier, S. (2009) 'The Politics of International Regime Complexity', *Perspectives on Politics* 7(1): 13–24

٣. انظر مقالة جاين مكأدم صفحة .....

٤. بيتس، أ. (2013) الهجرة من أجل البقاء: الحوكمة المخفقة وأزمة التهجير. مطبعة جامعة كورنيل.

Betts, A. (2013) *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Cornell University Press.

مشروع هجرة الأزمات

بعض المقالات في هذا العدد من نشرة الهجرة القسرية مبني على منتجات من مشروع إدارة الأزمات في معهد دراسة الهجرة الدولية. والقائمة الكاملة لمخرجات المشروع حتى هذا التاريخ هي كما يلي (بالإنجليزية فقط):

Setting the scene: migration implications of humanitarian crises
Susan Martin, Sanjula Weerasinghe and Abbie Taylor*

Conceptualizing 'crisis migration': a theoretical perspective
Jane McAdam*

Rising waters, broken lives: experience from Pakistan and Colombia floods suggests new approaches are needed
Alice Thomas*

Recurrent acute disasters, crisis migration: Haiti has had it all
Elizabeth Ferris*

Environmental processes, political conflict and migration: a Somali case study
Anna Lindley*

Environmental stress, displacement and the challenge of rights protection
Roger Zetter and James Morrissey*

Intractability and change in crisis migration: North Koreans in China and Burmese in Thailand
W Courtland Robinson*

Criminal violence, displacement, and migration in Mexico and Central America
Sebastián Albuja*

Chernobyl & Fukushima-Daiichi: consequences and lessons learned
Silva Meybatyan

Health crises and migration
Michael Edelstein, Khalid Koser and David L Heymann*

Community relocations: the Arctic and South Pacific
Robin Bronen*

'Trapped' populations: controls on mobility at times of crises
Michael Collyer and Richard Black*

Protecting non-citizens in situations of conflict, violence, and disaster
Khalid Koser*

Human trafficking and smuggling in the time of humanitarian crises
Elżbieta M Goździak and Alissa Walter

Flight to the cities: urban options and adaptations
Patricia Weiss Fagen*

Policy adrift: the challenge of mixed migration by sea
Judith Kumin*

Lessons learned from the development of the Guiding Principles on Internal Displacement
Roberta Cohen

Enhancing adaptation options and managing human mobility in the context of climate change
Koko Warner and Tamer Afifi*

Disaster Law
Stefanie Haumer

The Hyogo Framework, disaster risk reduction and mobility
IOM with UNISDR

Crisis migration: Housing, Land and Property (HLP) rights: disaster, conflict and climate change
Scott Leckie

Something old and something new: resettlement in the twenty-first century
Anthony Oliver-Smith and Alex de Sherbinin*

The global governance of crisis migration
Alexander Betts*

* تظهر هذه الأبحاث في مجلد الأزمات الإنسانية والهجرة: الأسباب والتبعات والاستجابات (*Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*) ومن المقرر أن تنشره روتليدج في مايو/أيار ٢٠١٤

Crisis Migration Project
http://isim.georgetown.edu/work/crisis

اتفاقيات جديدة تبرمها منظمة الدول الأمريكية لحماية النازحين ضد الممارسات العنصرية والتمييز

ماريا بياتريس نوغيرا

في عام ٢٠١٣، اعتمدت اتفاقيتان جديدتان قادرتان على تقديم حماية أكبر للجماعات المستضعفة، بما فيها النازحين، في الأمريكتين.

في السادس من يونيو/حزيران ٢٠١٣، صدّقت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية على اثنين من الآليات القانونية الدولية الجديدة: اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وما يتصل بذلك من أشكال التعصب (الاتفاقية المناهضة للعنصرية) واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة جميع أشكال التمييز العنصري والتعصب (الاتفاقية المناهضة للتمييز العنصري). وتعد الأخيرة أكثر شمولية في مجال حماية الجماعات المستضعفة وتشتمل على صيغ جديدة تفيد النازحين خصوصاً في المنطقة.

وطالما عانت الأمريكتين من ممارسات العنصرية والتمييز العنصري واسعة النطاق ضد النازحين لمدد طويلة. وقد وثق ذلك على مدار العقدين الأخيرين بطرق عدة، مثل: في تقارير المقررين الخاصيين العاملين في منظمة الدول الأمريكية، وممثلي الأمين العام في الأمم المتحدة المعني بالنازحين داخلياً، فرانسيس دينغ ووالتر كالين[1]، ومنظمة مراقبة حقوق الإنسان، وفي مؤتمرات، مثل: الحلقة الدراسية الإقليمية المعنية بالنزوح الداخلي في الأمريكتين عام ٢٠٠٤.[2]

ووفقاً للاتفاقية الجديدة المناهضة للتمييز العنصري:

يُقصد بالتمييز العنصري أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل في أي مجال من مجالات الحياة العامة أو الخاصة، يكون الغرض منه أو التأثير الناتج عنه إبطال أو تحجيم الاعتراف على قدم المساواة أو ممارسة أو التمتع بحق أو أكثر من حقوق الإنسان وبالحريات الأساسية المنصوص عليها في الصكوك الدولية التي تنطبق على الدول الأطراف.

وقد يكون التمييز العنصري على أساس الجنسية أو العمر أو الجنس او التوجه الجنسي أو هوية الجندر والتعبير أو اللغة أو الدين أو الهوية الثقافية أو الآراء السياسية أو الآراء من أي نوع أو الأصل الاجتماعي أو الوضع الاجتماعي والاقتصادي أو المستوى التعليمي أو المهاجرين أو اللاجئين أو المعادين إلى أوطانهم أو عديمي الجنسية أو النازحين داخلياً أو الإعاقة أو سمة وراثية أو حالة متعلقة بالصحة العقلية أو البدنية، بما في ذلك الأمراض المعدية والأمراض النفسية، أو أي حالة أخرى.[3] [تغميق الحروف مضاف من الكاتب]

ولا توجد أي معاهدة أخرى في القانون الدولي تشتمل على فكرة شاملة لمعنى مبدأ عدم التمييز العنصري ومقصده أكثر من تلك الواردة في هذه الاتفاقية. ففي الوقت الذي اعتمدت فيه معاهدات حقوق الإنسان الأخرى على تفسيرات للمبدأ الذي يشتمل بقدر أعلى قليلاً على حماية بعض الجماعات، أدمجت اتفاقية منظمة الدول الأمريكية المبادئ والقوانين السابقة جميعاً في تعريفها الخاص.

وصار النازحون مدرجون حالياً بين فئات الأفراد الأكثر استضعافاً وعرضة للتمييز العنصري مع وجود احتمالية كبيرة جداً الآن في نجاح الادعـاءات المقدمة على أساس الممارسات العنصرية. وتتراوح التزامات الدول المنصوص عليها في الاتفاقية بين التصدي لجميع أنواع الممارسات العنصرية والقضاء عليها والمعاقبة عليها وتبني تشريعات خاصة وتنفيذ السياسات العامة بشأن المساواة في المعاملة وفي توفير الفرص. ومن الأمور ذات الأهمية الخاصة للنازحين إمكانية الحصول على السكن والوظائف والمشاركة في المنظمات المهنية والتعليم والتدريب والحماية الاجتماعية والأنشطة الاقتصادية والخدمات العامة دون إخضاعها لأي شكل

في ٢٠١١، قرر الفريق العامل المعني باتفاقية البلدان الأمريكية المقترحة لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من أشكال التعصب إلى قسم النسخة إلى اتفاقيتين مختلفتين: واحـدة تركز على العنصرية والأخـرى على الأشكال الأخرى من التمييز العنصري والتعصب. وبادئ ذي بدء، عزز هذا القرار إدراك احتمالية أن تواجه بعض الدول صعوبات في تنفيذ اتفاقية شاملة تماماً نظراً لموقفهم القانوني المحلي من قضية التوجه الجنسي وهوية الجندر. وفي أعقاب ذلك، استغل الفريق العامل الفرصة لجعل الاتفاقية المناهضة للتمييز العنصري اتفاقية رائدة؛ فهي أول اتفاقية تعترف صراحة بزيادة جرائم الكراهية القائمة على التوجه الجنسي وتحظر التمييز العنصري القائم على هذه الأسس.

من أشكال التقييد أو التحجيم للحقوق من منطلق التمييز العنصري والتعصب.

وتنص الاتفاقية المناهضة للتمييز العنصري على أهمية وجود إشراف قضائي من قبل محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، وبمجرد بدء إنفاذ الاتفاقية، ستؤسس لجنة البلدان الأمريكية لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري وجميع أشكال التمييز والتعصب والقضاء عليها للإشراف على تنفيذ الاتفاقية.

وقد تكون الاتفاقية أيضاً بمثابة آلية مهمة لتسهيل إيجاد حلول دائمة لأزمات النزوح الداخلي في المنطقة. فحتى عقب عمليات العودة الطوعية أو الاندماج المحلي، سيكون على النازحين مواجهة مشاكل التمييز العنصري الجلية في القيود المفروضة على إمكانية الحصول على الخدمات العامة وتحجيم حقوقهم المرتبطة بالتوظيف وموارد الرزق والمشاركة السياسية.[٤] وتنكر الاتفاقية صراحة جميع هذه الأشكال من التمييز العنصري. والاتفاقية أيضاً قادرة على المساعدة في مواقف التمييز العنصري ضد النازحين الذين ينتمون أيضاً لجماعات مستضعفة أخرى، مثل: المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز.

ومازالت الاتفاقية المناهضة للتمييز العنصري بحاجة لتصديق الدول عليها لتدخل حيز التنفيذ. واعتباراً من سبتمبر/أيلول ٢٠١٣، وقع كل من الأرجنتين والبرازيل والإكوادور وأوروغواي الاتفاقية ولكنهم لم يصدقوا عليها بعد.

ماريا بياتريس نوغيرا mb_nogueira@yahoo.com مرشحة لنيل درجة الدكتوراه في العلاقات الدولية في جامعة برازيليا.

١. انظر www.brookings.edu/about/projects/idp/un-mandate/francis-deng و www.brookings.edu/about/projects/idp/un-mandate/walter-kalin
٢. www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/mexreport.pdf
٣. 1. النص الكامل موجود على:
http://tinyurl.com/OAS-Discrimination-Conv
http://tinyurl.com/OAS-Discrimination-Conv-es
٤. أ/مجلس حقوق الإنسان/21/13/الملحق 4، مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص بشأن حقوق الإنسان الخاصة بالنازحين داخلياً، والتر كالين: إطار الحلول الدائمة لمشاكل النازحين داخلياً، 29 ديسمبر/كانون الأول 2009.
(*Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin: Framework for Durable Solutions for Internally Displaced Persons*)

الدور المحتمل لقانون يحد من أشكال التمييز العنصري في ميانمار

ناثان ويليس

كثيراً ما غذى التمييز العرقي ممارسات العنف والنزوح في ميانمار، ولاسيما شعب الروهينجا الذين كانوا يفرون في مجموعات مكونة من "عشرات الآلاف" في عام ٢٠١٣ وحده.

في ظل الإطار الدستوري الجديد في ميانمار والإصلاح التشريعي السائر قدماً في البلاد، يبدو الوقت مناسباً للنظر في ما إذا كان وضع قانوناً خاصاً للتمييز العنصري سيساعد في معالجة مسألة التمييز العرقي الراسخة في البلاد والحد من التوترات العرقية وممارسات العنف ورحلات النزوح التي يعاني منها كثير من الناس.[١]

وينص دستور ميانمار (المادة ٣٤٨) على أنه: "يتعين على الاتحاد عدم تمييز [مكتوبة هكذا] أي مواطن في جمهورية اتحاد ميانمار على أساس العرق أو المولد أو الدين أو الموقف الرسمي أو الحالة أو الثقافة أو الجنس أو الثروة".[٢] ولا تمنح الجنسية إلا بموجب القانون؛ ويعد قانون الجنسية لعام ١٩٨٢ القانون المستخدم حالياً الذي يعترف بوجود نحو ١٣٥ مجموعة عرقية ويسميهم "الأعراق الوطنية" إلا أنه لا يشتمل على شعب الروهينجا وينكر عليهم أحقيتهم في الجنسية لأنهم أفراد في هذه المجموعة العرقية. وبعدم اعتراف البلاد بجنسيتهم، في ظل المادة ٣٤٨، يحرمون أيضاً من حق الحماية من ممارسات التمييز بموجب دستور البلاد.

وتنص الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري[٣] على ضرورة تعزيز "الاحترام العالمي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع ومراعاتها دون تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين" فضلاً عن أنه "لا يوجد أي مبرر للتمييز العنصري، من الناحية النظرية أو من الناحية العملية، في أي مكان". وتلزم الاتفاقية الدول الموقعة عليها "باتخاذ إجراءات فعالة لمراجعة السياسات الحكومية والوطنية والمحلية وتعديل أي قوانين أو تشريعات أو إبطالها أو إلغائها إذا كانت مسؤولة عن توليد التمييز العنصري أو عن استدامته أينما كان موجوداً".

امرأة تعبّر عن مشاعرها بالإحباط من الظروف المعيشية والحياة على العموم منذ إجبارها على الفرار من بيتها في سيت يون سو بولاية راخين خلال أحداث العنف التي اندلعت في أكتوبر/تشرين الأول 2010. تقول إنّ أناساً مسلحين أجبروا جميع من في قريتها على الهرب قبل حرق بيوتهم ونهب ممتلكاتهم.

وإدراكاً لحقيقة عدم وجود دولة معصومة من العنصرية، على المشرعين أخذ الحاجة لوجود استجابة تشريعية على محمل الجد. فبالرغم من أن التوترات العنصرية تجاه السكان الأصليين في أستراليا لا تأتي بمستوى ما يحدث في ميانمار تجاه شعب الروهينجا، فالسياسات التي تتبعها أستراليا تجاه سكانها الأصليين جرّت أستراليا أيضاً من وقت لآخر إلى هاوية سوء السمعة. وقد صدقت أستراليا على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري في عام ١٩٧٥ بفقرتها التي تحوي مادة تناهض التمييز العنصري. ومع أن مثل هذه التشريعات لا تُعد ترياق جميع مشاكل التمييز العنصري، فهذه التشريعات تمثل على الأقل اعتراف الدولة بوجود مشكلة تحتاج لحل وقد أثبتت هذه التشريعات فاعليتها بوصفها آلية قانونية مُصلحة عندما تنشأ مسائل العنصرية.

وفي ميانمار، طالب بعضهم لجنة سيادة القانون والسكينة، التي يرأسها داو أونغ سان سو كيي، بالنظر في قضية قانون الجنسية. واشتمل تقرير اللجنة في ٣١ يوليو/تموز ٢٠١٣ على توصية تنص على أنه "يتعين على الدول أن تهدف [مكتوبة هكذا] لتحقيق السلام الذي يتيح للشعب وللجنسيات العرقية العيش والعمل تحت حماية القانون الذي يكفل تأمين حياتهم والشعور براحة البال".[٤] ويُحتمل إجراء بعض التعديلات على قانون الجنسية أو حتى تعديل الدستور نفسه. وليس غريباً اقتراح أن تنظر لجنة سيادة القانون والسكينة أيضاً في إمكانية التوصية، كنوع من التطوير الموازي، بأهمية التصديق على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري من خلال وضع قانون يحد من أشكال التمييز العنصري. وقد تكون التعديلات على دستور ميانمار مهمة أيضاً لتخويل السلطات المعنية بالتصديق على الاتفاقيات الدولية.

ناثان ويليس *nathan.willis@scu.edu.au* مرشحة لنيل درجة الدكتوراه في جامعة ساثرن كروس، أستراليا، وعملت سابقاً في ميانمار.

١. www.trust.org/item/20130912101837-el6ym انظر أيضاً العدد 30 من نشرة الهجرة القسرية عن "نازحي بورما"
www.fmreview.org/ar/burma
٢. http://tinyurl.com/Myanmar-Constitution-2008
٣. www.refworld.org/docid/3ae6b3940.html
٤. لجنة سيادة القانون والسكينة، ميانمار، "تقرير لجنة سيادة القانون والسكينة" (31 يوليو/تموز 2013).
(Report of the Rule of Law and Tranquility Committee)

تكييف معايير التعليم العالمية وفق السياقات المحلية

كارين ألاف وتزفيتوميرا لاوب وأريانا سلوت

يجب تطبيق المعايير العالمية، ومنها على سبيل المثال المعايير الدنيا للتعليم في حالات الطوارئ، محلياً، ولا غنى لهذه الغاية عن عملية مدروسة وملتزمة لتكييف التعليم وفقاً للسياقات المحلية المختلفة.

تحدد الشبكة العابرة للهيئات للتعليم في حالات الطوارئ من خلال المعايير الدنيا التي وضعتها المستوى الأدنى من جودة التعليم والوصول إليه في حالات الطوارئ، وتشير إلى الالتزام بحق جميع الأطفال واليافعين والبالغين في الحصول على مستوى آمن وجيد ومناسب من التعليم حتى في الظروف الأكثر صعوبة بما فيها التَّهجير القسري.[1]

ونظراً لأنَّ المعايير جاءت عامَّة في صياغتها، لا بد من تكييفها بما ينسجم مع سياق كل حالة عند تطبيق تلك المعايير على أرض الواقع. فلا بد إذن من "ترجمة" المعايير العالمية وتكييفها بطريقة تجعل محتواها ملائماً وذا معنى في الظروف المعطاة. ومثال ذلك الإرشادات التوجيهية العالمية بشأن نسبة عدد الطلاب لكل معلم التي يجب أن تراعى عند تطبيقها: "توفير العدد الكافي من المعلمين لضمان النسبة المناسبة من عدد الطلاب إزاء كل معلم" ففي مدرسة ما في مخيم للاجئين، قد تختلف النسبة من مخيم لآخر اختلافاً كبيراً حسب سياقات التهجير بعيد الأمد وحسب المدارس المنشأة في المجتمعات المهجرة حديثاً.

ويمكن للتكيف السياقي غير الرسمي أن يحدث عندما يراجع المستخدمون الإرشادات المعنية أو يصممونها أو يقتطعون منها أقساماً بحد ذاتها أو يكيّفونها لتلبية حاجات معينة بحد ذاتها. أما التكييف السياقي الرسمي، في الجانب الآخر، فينطوي على عملية جماعية تعاونية تهدف إلى بناء مجموعة من المعايير المراعية للسياق في عملية يشترك فيها جميع أصحاب المصلحة في التعليم في سياق ما. ثم تسجَّل النتيجة وتُعمم على شرائح واسعة لتوفيرها في نهاية المطاف إلى جميع العاملين في التعليم لتمكينهم من الاستفادة من تلك النتائج في السياق المحدد.

وستساعد هذه العملية الاستشارية والتعاونية في بناء مجتمع قوي من المزاولين وصانعي السياسات في البلاد وستقدم أيضاً فرصة في الإصغاء للأصوات المكتومة والاطلاع على منظورات الآخرين، ومنهم على سبيل المثال المعلمون في مجتمع اللاجئين أو المجتمع المضيف وأولياء الأمور ممن استُبعدوا في السابق من نشاطات مشابهة. وقد يساعد هذا المنهج أيضاً في تمكين السكان المتأثرين من المطالبة بحقهم في التعليم في أوضاع الطوارئ وتعزيز مساءلة أصحاب الواجبات على الوفاء بالتزاماتهم.

سريلانكا وإثيوبيا

في كل من سريلانكا وإثيوبيا، حضر مزاولو التعليم من المنظمات غير الحكومية وهيئات الأمم المتحدة وصانعي السياسات من وزارة التربية وغيرهم من المسؤولين الحكوميين من مختلف المناطق المتنوعة جغرافياً في بلدانهم ورشات عمل استمرت يومين في عواصم بلدانهم بهدف صياغة معايير وطنية للتعليم من خلال تكييف سياقات المعايير الدنيا للشبكة العابرة للهيئات للتعليم في حالات الطوارئ. وفي إثيوبيا، استدعت الحاجة إلى ضمان تعميم قضايا اللاجئين على المعايير المحددة قطرياً إلى عقد اجتماع تشاوري أولي على المستوى الوطني تبعه ورشة عمل ثانية في منطقة دولو أدو المستضيفة للاجئين. وفي تلك الورشة، استعرض خبراء اللاجئين مسودة المعايير بالنظر إليها من منظور اللاجئ/النازح.

وفي كلا البلدين، أُعدَّت خطة الأعمال والمواد بالتشاور مع المنظمات المضيفة (منظمة إنقاذ الطفل في سريلانكا ومنظمة الأمم المتحدة للأمومة والطفولة-اليونيسف في إثيوبيا) لرعاية الحاجات المحلية. وأُدمجت أيضاً الإرشادات الخاصة بكيفية التطرق إلى الموضوعات الحساسة في كل من البلدين، مثل: النزاع القبلي والعرقي.

توزع المشاركون على مجموعات العمل، وضمّت كل واحدة مسؤولاً من وزارة التربية وروعي في تقسيم المجموعات تمثيل المجتمع المحلي والتنوع الجغرافي. ومُنح الاهتمام أيضاً لضمان التمثيل المتكافئ للجندر والدين والعرق واللغة. ثم عملت المجموعات على ثلاثة أو أكثر من المعايير بحيث تغطي المجموعات المعايير التسعة عشر كاملة كما وردت في دليل المعايير الدنيا وذلك خلال يومين إلى ثلاثة أيام. ثم راجعت كل مجموعة عمل المجموعة الأخرى وقدمت لها التغذية الراجعة والأفكار الإضافية لتعزيز المحتوى. ثم صاغ المشاركون قائمة بالطرق العملية لاستخدام المعايير المكيّفة لإثراء السياسة والممارسة التربويتين وإغنائهما.

ورشة عمل لتحديد السياق عقدتها الشبكة الدولية للتعليم في حالات الطوارئ في دولو أبو، أثيوبيا، 2013.

وبعد ذلك، جمع الميسِّرون العمل في وثيقة واحدة وسلطوا الضوء على بعض القضايا المهمة والأسئلة والثغرات الموجودة في المحتوى. ووُزعت تلك المسودة الأولى على المشاركين وغيرهم من المربين الموجودين في بلدانهم. ثم أُدخلت التغذية الراجعة من أولئك الأشخاص في الإصدار النهائي للمعايير المحلية.

دروس مستفادة من عملية التكييف

على العموم، قدّر المشاركون الفرصة التي أتيحت لهم للجلوس على الطاولة نفسها مع الزملاء من مختلف أنحاء البلاد وخاصة مع ممثلي وزارة التربية. ومُنح المشاركون الحرية الكاملة في قيادة عملية التكييف وتحديد مساهماتها في عملهم التعليمي. وثمّن المشاركون أيضاً تأمين الورشة لحضور مشاركين من الحكومة وجمع مجموعة متنوعة من المشاركين لما كان لذلك من أثر على المستوى المستقبلي لتبني المعايير واستخدامها في كلا البلدين. وفي إثيوبيا، شاركت شريحة متنوعة واسعة من أصحاب المصلحة وكان هناك حضور قوي لإدارة شؤون اللاجئين والعائدين وزملاء من مجموعات المياه والإصحاح والنظافة ومجموعات الحماية وكل ذلك ساعد في تعزيز محتوى المعايير وبناء الجسور بين وزارة التربية وإدارة شؤون اللاجئين والعائدين ومجموعة التعليم.

ومن النتائج الإيجابية لورشة العمل في سريلانكا تحديد كثير من التعميمات والسياسات الخاصة بالتعليم التي يمكن استخدامها في سياق الطوارئ أو التي يمكن أن يكون لها صلة بذلك السياق، علماً أنَّ سريلانكا لا تتوافر على سياسة واحدة للتعليم في حالات الطوارئ ولا أي سياسة أخرى للتعامل صراحة مع التعليم في حالات الطوارئ. وحتى سياسة التعليم الجديد فيها لا تتعامل صراحة ولا ضمنياً مع التعليم في حالات الطوارئ. وكان ذلك من الثغرات المتكرر ذكرها والملحوظة خلال ورشة العمل وخلال صياغة المعايير المكيفة.

وبالإضافة إلى تحديد الثغرات في السياسة التعليمية، يمكن أن تساعد عملية التكييف في رفع الوعي بالقوانين والسياسات القائمة واجبة التطبيق في سياق الحالات الطارئة. ففي إثيوبيا على سبيل المثال، عبّر المشاركون العاملون في مجال الاستجابة للاجئين عن ضرورة توضيح ما إذا كانت السياسات الحكومية تنطبق في سياقات اللاجئين وعن كيفية تطبيقها. وإذا ما أعدت وثيقة نهائية للمعايير المكيفة فربما وفرت تلك الإرشادات لتحديد كيفية تطبيق المعايير التعليمية القائمة في مختلف حالات الطوارئ لتحسين مبادرات التعليم في حالات الطوارئ.

ولا بد من ضمان المشاركة القوية لوزارة التربية منذ بدء العملية إلى نهايتها لأن ممثلي الحكومة هم الوحيدون القادرون على التثبُّت من الاستفسارات القائمة حول التعميمات الموجودة والقوانين المحلية وإدماجها في الوثيقة النهائية. واطلع بعض المشاركين (خاصة ممثلو وزارة التربية) على بعض التعميمات والقوانين الموجودة فعلاً وغيرها واطلعوا على الصعوبات الدقيقة لتنفيذ تلك القوانين في الميدان.

وفي سريلانكا، اتفق المشاركون على الإعداد لورشة عمل للمتابعة أو اجتماع افتراضي ضمن ٦ إلى ١٢ شهراً بعد إطلاق المعايير المكيفة لمتابعة الإجراءات التي اتخذوها والأعمال المنجزة في نشر المعايير وتطبيقها ولاستعراض الممارسات الجيدة والدروس المستفادة.

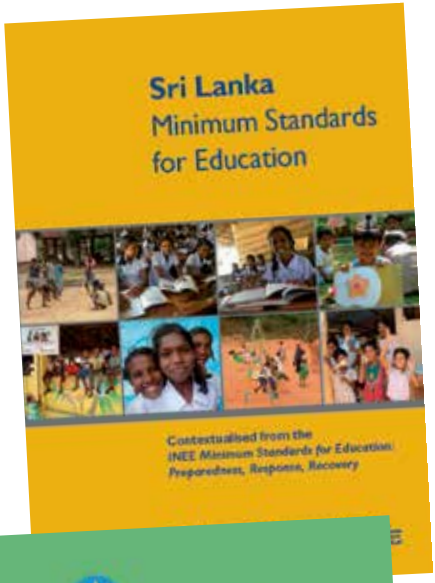
وفي إثيوبيا، اتفق المشاركون على بناء نظام لرصد كيف كانت المعايير تطبّق وذلك من باب مشاركة المعارف والممارسات الجيدة والتحديات.

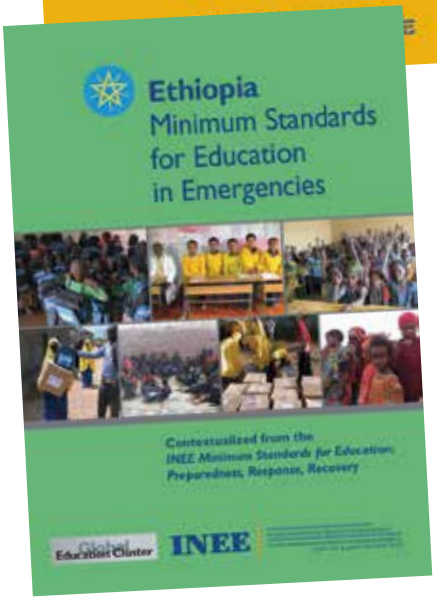
ونحو مزيد من تكييفات معايير الجودة والمحاسبة الإنسانية، يمكن الاستعانة بالنقاط التالية:

- ضمان تنوع المشاركين والجهات التي يمثلونها في عملية التكييف (من النواحي الجغرافية والخبرة والمنظمات التي ينتمون إليها والحكومة وغير ذلك)
- هناك ضرورة قصوى لاعتماد الوزارة الحكومية المعنية ومشاركتها النشطة في العملية أو/و قيادتها لها.
- ربط عملية التكييف مع العمليات الأوسع نطاقاً في القطاع مثل التخطيط القطاعي
- استثمار الوقت والجهد في دعم عملية المتابعة بتحديد "رواد" استخدام المعايير على المستوى القطري وبعقد الاجتماعات المباشرة أو الافتراضية للمتابعة وتمكين التعلم بين الأطراف.
- منح عملية التكييف بضعة أشهر لتمكين العمل الجماعي وعملية مراجعة النظراء.

كارين ألاف allaf@exchange.tc.columbia.edu الرئيس المشارك لمجموعة العمل حول المعايير الدنيا التابعة للشبكة الدولية للتعليم في حالات الطوارئ، ويسَّرت عملية التكييف في سريلانكا. وتزفيتوميرا لاوب tzvetomira@ineesite.org منسق المعايير الدنيا، وأريانا سلو mstraining@ineesite.org نائب منسق المعايير الدنيا في الشبكة الدولية للتعليم في حالات الطوارئ. www.ineesite.org/ar/

١. http://tinyurl.com/INEE-MinStandards-Ar





فرصة لتغيير سياسة اللجوء في لبنان

سميرة طراد

"لبنان ليس بلد لجوء" كانت صرخة المسؤولين اللبنانيين دائماً على مدار عقود. فلبنان ليست من الدول الموقعة على الاتفاقية المتعلقة باللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكولها لعام ١٩٦٧ فضلاً عن افتقادها لإطار قانوني وطني شامل أو مناسب يحكم وضع اللاجئين على أرضها وهكذا، يُعامل اللاجئين وطالبي اللجوء كأنهم مهاجرون غير نظاميين وهم عرضة للاعتقال والترحيل عقب مدة طويلة من الاحتجاز التعسفي لمجرد افتقارهم لوضع قانوني فقط يبرر وجودهم. وعادة ما يميل اللاجئون الذين يصعب عليهم دخول لبنان إلى العيش في المناطق الحضرية في منازل خاصة ولا يعيش في المخيمات سوى اللاجئين الفلسطينيين. فاللاجئون من غير الفلسطينيين أو اللاجئون الفلسطينيون غير الحاملين للوثائق الرسمية لا تعترف السلطات اللبنانية بأحقيتهم في التمتع بوضع اللاجئين.

والمبرر الأول لدى لبنان صغر مساحة الدولة وأنها طالما استضافت لعقود أكبر عدد من اللاجئين الفلسطينيين الذين بلغت نسبتهم نحو ١٠٪ من إجمالي عدد سكان الدولة وبهذا تكون قد شاركت بأكثر من حصتها في حمل "عبء" اللاجئين الواقع على كاهل المجتمع الدولي.

ومع ذلك، فنحن نرى الآن في أيامنا هذه ما يُطلق عليه "الاستثناء السوري". فالسلطات اللبنانية تمنح السوريين حق الدخول الآمن ولا تلقي القبض عليهم بتهمة الدخول غير الشرعي للبلاد فضلاً عن منحهم المساعدة وتيسير سُبل تقديم المساعدات لهم بما في ذلك توفير المسكن اللازم لإقامتهم. وعلى النقيض من ذلك، تستمر السلطات في اعتقال اللاجئين السوريين لدخولهم أو لإقامتهم على نحو غير شرعي في البلاد حتى إن كان عددهم قليلاً جداً مقارنة بإجمالي عدد السوريين اللاجئين في لبنان. ومع ذلك، لا تُنفذ أوامر الترحيل، التي قد تصدر لمجرد ارتكاب "جريمة" الدخول أو البقاء على نحو غير شرعي في البلاد، وصارت السلطات اللبنانية تدعم عملياً القرارا الرسمي بوقف ترحيل السوريين.

إلا أن تلك السياسة الإيجابية تجاه اللاجئين السوريين لم تخل حالياً من العيوب التي تجلت في إدارة الحكومة وتوليها تقديم المساعدات وفي قضايا الحماية الأخرى ذات الصلة. بل إنها أبرزت مدى ضعف الحكومة اللبنانية وغياب الاستعدادات لديها للتعامل مع قضايا اللاجئين وإدارتها ولوضع برامج وآليات مناسبة لذلك.

وينبغي أن تزيد تلك التجربة أيضاً الوعي بين صانعي القرار السياسي اللبناني وجميع أصحاب المصلحة بمدى الحاجة لوضع سياسة لجوء واضحة ومتسقة في لبنان. ويُؤمل أن يُستفاد من اتجاه "الاستثناء السوري" ليصبح نقطة الانطلاق لمثل تلك السياسة حتى تتماشى مع مبادئ التعامل مع اللاجئين وحقوق الإنسان والمعايير وآليات الحماية الدولية.

سميرة طراد *frontierscenter@frontiersruwad.org*
مؤسس جمعية روّاد فرونتيرز ومديرتها، لبنان
frontiersruwad.wordpress.com

لاجئة سورية تنتظر التسجيل لدى المفوضية السامية للاجئين في قرية عرسال، لبنان، 2013.

وجهات نظر اللاجئين حول العودة إلى الصومال

كارولين أبو سعدة وسيرجيو بيانكي

أجرت منظمة أطباء بلا حدود استبياناً بين اللاجئين الصوماليين في مخيم داغاهالي في داباب لاستطلاع آرائهم حول ظروفهم المعيشية وحول العودة إلى الصومال في المستقبل المنظور. وتشير الإجابات إلى أنَّ تردي الظروف المعيشية في المخيم لن تقود، على النقيض من الاعتقاد السائد، إلى زيادة رغبة اللاجئين بالعودة.

رغم كرم الضيافة الذي أبدته كينيا في استضافة اللاجئين الصوماليين، أصبح ظهور الصوماليين في كينيا مسألة إشكالية في نظر السلطات الكينية. ففي أعقاب الحملة العسكرية الكينية عام ٢٠١١ ضد جماعة الشباب في الصومال، بدأت السلطات الكينية باقتراح إعادة اللاجئين الصوماليين إلى بلادهم. وتحدد الاتفاقية ثلاثية الأطراف التي وقعتها كينيا مع الصومال ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين في ١٠ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٣ الإجراءات العملية والقانونية للعودة الطوعية لمئات الآلاف من اللاجئين إلى الصومال.

وكان لمنظمة أطباء بلا حدود حضوراً في المخيمات الكينية منذ تأسيسها عام ١٩٩١ إلى عام ٢٠٠٣. ثم عادت المنظمة للعمل في مخيم داغاهالي عام ٢٠٠٩. وفي عام ٢٠١٣، أجرت المنظمة مسحاً لمرافقها الصحية لاستطلاع الظروف المعيشية والمسائل الصحية التي يواجهها اللاجئون وللنظر في آرائهم بشأن العودة المحتملة للصومال.[1]

وكانت النتيجة النهائية إبراز الظروف المعيشية السيئة التي يعاني منها اللاجئون، وعلى الأخص منهم أولئك الذين استقروا في المخيم بعد عام ٢٠١١ إثر العنف والأثر التغذوي الذي خلفه الجفاف في الصومال وما تبع ذلك من ارتفاع كبير جداً في أعداد اللاجئين الصوماليين. وتبين أنَّ تلك الظروف المعيشية كانت أسوء مما عانى منه اللاجئون الذين وصلوا إلى المخيم بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١٠ عندما أدى تزايد التدهور الأمني (بسبب المواجهة بين حركة الشباب والقوات العسكرية الإثيوبية والصومالية) وارتفاع الجفاف في الصومال إلى إطلاق موجات جديدة من التهجير. كما بدت تلك الظروف بأنها أسوء مما كانت عليه قبل عام ٢٠٠٦ عندما كانت المخيمات مستقرة بعض الشيء.

الظروف المعيشية والحالة الصحية

مع أنَّ القصد من مخيم داغاهالي (داباب) كان في بداية الأمر استيعاب ٣٠٠٠٠ شخص، فقد وصلت أعداد قاطنيه الآن إلى

ملاجئ للاجئين في منطقة داغاهالي التابعة لبولو باشتي حيث استقر الواصلون الجدد خلال عام 2011.

١٠٠٧٧٦ شخص، وبطبيعة الحال، يعد هذا الاكتظاظ وما له من أثر على المأوى والمياه والإصحاح والظروف المعيشية مصدراً للمشكلات.

وأظهر المسح أنّه كلما تأخر وصول اللاجئين إلى مخيم داغاهالي، زادت احتمالية عدم قدرة وحدتهم السكنية على توفير الحماية الكافية لهم من مياه الأمطار. ومن المحتمل أن تعود أصول ذلك الفرق إلى تنوع عمليات الاستيطان التي ينتهجها لاجئو داغاهالي. ففي أغلب الأحيان، يستوطن اللاجئون المتأخرون الوحدات السكنية المبنية من مواد الخردة بدلاً من النزول في ملاجئ مبنية بمواد خام تقدمها مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين التي تمنح قدراً أكبر من الحماية من مياه الأمطار.

وإضافة إلى ذلك، افتقرت نسبة أكبر من الواصلين بعد عام ٢٠١١ إلى القدرة على الوصول إلى المياه ودورات المياه، ولعل السبب في ذلك يعود إلى أنّ معظم الواصلين بعد عام ٢٠١١ استوطنوا أطراف الأراضي الممنوحة لمفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين، مع العلم أنّ تلك الأراضي تفتقر (وما زالت تفتقر) إلى البنى التحتية الرئيسية، مثل: دورات المياه والآبار. وبالمثل، لا يوجد تكافؤ في الوصول إلى المياه في المخيم ما ينعكس على تهميش الواصلين المتأخرين، ويعني ذلك أن هناك احتمالاً في أن لا تعاني المجموعات نفسها من سوء ظروف الإيواء فحسب بل من ضعف القدرة على الوصول إلى الماء والإصحاح على حد سواء.

وكذلك، أظهرت الدراسة أنّ نسبة المستجيبين الذين تحدثوا عن عدم توافرهم على الطعام الكافي تتدنى بين اللاجئين الذين وصلوا قبل عام ٢٠١١ مقارنة بمن وصل بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١٠. وأخيراً، يبدو أن الحالة الصحية المعلن عنها ذاتياً ترتبط ارتباطاً ذا دلالة مع وقت الوصول إلى مخيم داغاهالي لأنّ نسبة الخاضعين للمقابلة ممن أفادوا أنّ وضعهم الصحي كان بين "في المعدل" و"سيء" كانت أكبر من نسبة الواصلين عام ٢٠١١ مقارنة بنسبتهم في الواصلين ما قبل عام ٢٠١٠. ويتماشى ذلك التصور مع البيانات الطبية المجمَّعة التي أبلغ عنها كل من فريق منظمة أطباء بلا حدود في الميدان والمستجيبون للدراسة. لكن السؤال: كيف يؤثر هذا الواقع على اتجاه إرادة اللاجئين للعودة؟

النية في العودة

على العموم، هناك ارتباط بين سوء الظروف المعيشية ونية العودة فيما يبدو أنّ المعاناة من سوء الظروف المعيشية تسببت، عكس ما يمكن تصوره، في إضعاف (وليس في تعزيز) النية في مغادرة المخيم والعودة إلى الصومال. فلم يصرح أكثر من ٢٠٪ من المستجيبين عن استعدادهم للعودة إلى الصومال في ظل الظروف الحالية في بلادهم تلك. وهكذا، ارتبطت نية العودة بعدد من العوامل ويبدو أن تلك النية بين اللاجئين الذين يعيشون ظروفاً معيشية أفضل من ناحية الأمن والوصول إلى المياه ودورات المياه أكثر ظهوراً مما هي عليه في الفئات الأقل حظاً.

ومن بين الأشخاص الذين يشعرون بالأمن، عبّر ٢٠٪ عن رغبتهم في العودة، في حين لم تتجاوز النسبة ١٤٪ من اللاجئين الذين عبروا عن عدم شعورهم بالأمن. وكذلك، أبدى ٢١٪ ممن يتمتعون بالقدرة على الوصول إلى دورات المياه و٢٠٪ من القادرين على الوصول إلى الماء رغبتهم في العودة مقارنة بنسبة ٨٪ من اللاجئين الذين عبروا عن رغبتهم في العودة مع عدم قدرتهم على الوصول إلى دورات المياه و٣١٪ من غير القادرين على الوصول إلى المياه.[٢]

وإذا نظرنا إلى الوضع من منظور اللاجئين، لوجدنا منطقاً في الترابط القائم بين تحسن الظروف المعيشية والرغبة في العودة. فمن غير المحتمل أن يكون لدى قاطني داغاهالي من المستضعفين بسبب فقدان الوصول إلى الخدمات الأساسية كالطعام والماء والرعاية الصحية أن يتوافروا على الموارد المادية والداخلية اللازمة للعودة إلى الصومال. أما "الأوفر حظاً" من الحاصلين على المساعدات فقد يفكروا على أقل تقدير في السفر والعودة إلى بلادهم.

وهذا الاعتبار بطبيعة الحال واحد من عدة اعتبارات سوف ينظر فيها المقيمون في المخيم ومع ذلك يضفي جميع اللاجئين إلى خلاصة واحدة هي أنّه كلما قلّ حظ اللاجئين قلت احتمالية عودتهم إلى بلادهم عودة طوعية.

كارولين أبو سعدة *caroline.abu-sada@geneva.msf.org*
رئيسة وحدة البحوث في منظمة أطباء بلا حدود، وسيرجيو بيانكي *sergio.bianchi@geneva.msf.org* **باحث في منظمة أطباء بلا حدود، سويسرا** *www.msf-ureph.ch/en*

التقييم الذي تقوم عليه هذه المقالة متاح عند الطلب من المؤلفين.

١. في أول أسبوعين من شهر أغسطس/آب 2013، خضع للمقابلة 1009 من المرضى البالغين ومقدمي الرعاية.
٢. استُخدم اختبار تشي-سكوير بفاصل صدق 95% للتحقق من وجود علاقات ذات دلالة إحصائية.

الديكتاتوريات واللاجئين والتعويضات في دول المخروط الجنوبي لأمريكا اللاتينية

حوان بابلو تيرمينييلو

منذ عَودة الديمقراطيّة إلى دول الأرجنتين وبوليفيا وتشيلي والباراغواي والأوروغواي، أقرَّت هذه الدول بالتهجير القسري على وجه التحديد ضمن إطار التعويضات عن الانتهاكات التي عانى منها السُّكان في ظل عهد الحكومات الديكتاتوريَّة.

شهدت بلدان المخروط الجنوبي لأمريكا اللاتينية[1] في سبعينيات القرن الماضي ومدة كبيرة من الثمانينيات حكماً لدكتاتوريات مدنية- عسكرية. وطبَّقت هذه الحكومات، مدفوعةً بفكر الأمن القومي، خططاً ممنهجة لانتهاك حقوق الإنسان بهدف سحق أيِّ معارضة لممارساتها الإستبداديَّة، وفرض نماذجها السِّياسية والاجتماعيَّة والاقتصاديّة.

وكان مصطلح "المنفى" المصطلح الذي اعتيد على استخدامه لتهجير الآلاف من الأشخاص من أمريكا اللاتينية، وأجبروا على الفرار إلى دول أخرى من المنطقة، وأجزاء أخرى من العالم. ورغم ذلك، فليس هناك إحصاءات نهائيَّة عن عدد الأفراد الذين أُبعِدوا نتيجةً للإجراءات القمعية للحكومات الاستبدادية.

ولم يكن التهجير القسري مجرد نتيجة للإجراءات القمعية للحكومات العسكرية؛ وإنما أصبح في بعض الحالات عنصراً من عناصر استراتيجيات القمع التي نفذتها الدكتاتوريات. فمثلاً، في جمهورية تشيلي، سنَّ الحكم الدكتاتوري العسكري برئاسة (أوغستو بينوشيه) عدداً من الأنظمة لفرض التهجير على أعضاء المعارضة، وبالتالي إعادة رسم الخارطة السياسيّة للبلاد. وسمح أحد المراسيم الذي يمنح السلطة التقديرية لطرد المواطنين اعتباراً من ديسمبر/كانون الأول من عام ١٩٧٣ بطرد جميع المحتجزين الذين لم يسبق لهم التقدم بطلب للحصول على إفراج مشروط فوراً من البلاد. ثم منح قانون عام ١٩٧٤ السلطة للحكومة الديكتاتورية في رفض إعادة دخول المواطنين التشيليين إلى البلاد. وأجبر تطبيق هذه المراسيم آلاف المواطنين التشيليين على التخلي عن بلادهم- وحرمانهم من حق العودة إليها.

التعويضات

بعد العودة إلى الديمقراطية، وإعادة تأسيس الحكومات الدستورية، كان على بلدان المخروط الجنوبي مواجهة الحاجة لتنفيذ عمليات معقدة تتعلق بالعدالة الانتقالية، وذلك للتعامل مع الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان التي ارتكبتها الأنظمة الدكتاتورية. وكانت هذه البلدان رائدة في تنفيذ مجموعة متنوعة من المنهجيات والاستراتيجيات السياسية والقانونية للتعامل مع تاريخهم المعاصر في انتهاكات حقوق الإنسان. وشكَّلت محاكمة ومعاقبة الجُناة، وإنشاء لجان تقصِّي الحقائق، واعتماد لوائح العفو أو العفو عن الجناة ضمن مجموعة معقدة من الخيارات التي طبقتها دول المنطقة للتعامل مع تاريخهم المعاصر في انتهاكات حقوق الإنسان.

وكان إقرار الدولة للإنتهاكات، وبدء تقديم التعويضات للضحايا- سواءً النقديَّة أم تلك التي تُقدَّم في صورة مساعدات- جزءاً من عمليات العدالة الانتقالية التي طبقت أيضاً في هذه البلدان. وقُدِّمت هذه التعويضات، على نحو رئيسي، للأفراد الذين حُرموا من حريتهم على نحو غير مشروع و/ أو الذين تعرضوا للتعذيب، أو كانوا أحد أفراد عائلات ممن تعرض أفرادها للاغتيال أو "الإخفاء". ومع ذلك، لم يُولِ أولئك الذين وضعوا آليات دفع التعويضات موضوع "المنفى" اهتماماً كبيراً نسبياً حتى الآن، بل كان الاهتمام أقل من ذلك بالنسبة لمعاقبة الأشخاص المسؤولين عن فرض النفي.

وقد حظي "المنفى" في كلٍّ من بوليفيا والأوروغواي باهتمام واضح، فقد أقرَّت الدولتان بمسؤوليتهما عن انتهاكات حقوقً الإنسان. أما في حالات التهجير القسري في الأرجنتين وتشيلي والباراغواي، فلم يكن هناك إقرار صريح في البداية بالتهجير القسري كنوع من أنواع انتهاك حقوق الإنسان في القوانين وذلك فيما يتعلق بالتعويضات. وتحقق هذا الأمر من خلال الإعلانات اللاحقة، أو الأحكام القضائية التي أقرَّت بأنَّ ذلك انتهاكاً لحقوق الإنسان، الأمر الذي أدى إلى اتخاذ الإجراءات لدفع التعويضات، أو على الأقل اقتراح ذلك.

وفي بوليفيا، أقرَّ قانون التعويضات صراحةً أنَّ "المنفى والنفي" يمثلان إحدى العوامل التي تستحق التعويض. ومع ذلك، جعل القانون نفسه أمر منح التعويضات للمنفيين مشروطاً بتقديمهم ما يُثبت أنَّهم قد حرموا من حريتهم وعانوا من الاضطهاد. وقد أدى مبدأ ضرورة تقديم الدليل إلى فقدان كثير من اللاجئين البوليفيين السابقين لحقهم في الحصول على التعويض.

وفي حالة الأوروغواي، أقرَّ القانون رقم ١٨,٥٩٦ (أكتوبر ٢٠٠٩) بمسؤولية الدولة عن التعدي على حقوق الأفراد الذين أجبروا على مغادرة البلاد لأسباب سياسية أو عقائدية أو نقابية. ولم يحدد القانون أي تعويض اقتصادي عن الفترة الزمنية التي أمضوها في المنفى، رغم أنَّ القانون رقم ١٧,٤٤٩ (يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢) بيَّن الفترة التي أمضوها في المنفى على أنَّه هو الوقت "الذي يؤخذ في الحسبان" لإجراء العمليات الحسابية للحصول على مزايا التقاعد والمعاشات التقاعدية، الأمر الذي سمح للعديد من لاجئي الأورغواي السابقين بالحصول على دفعة من التقاعد، أو راتب تقاعدي للشيخوخة.

ولا تأخذ قوانين تعويض الضحايا في الباراغواي باعتبار أنَّ المنفى أو التهجير القسري للأفراد يمكن تصنيفه ضمن فئة الإنتهاك، وبالتالي يؤهلهم هذا الأمر للحصول على تعويض. ومع ذلك، يعترف التقرير الذي أعدته لجنة الحقيقة والعدالة في الباراغواي عام ٢٠٠٨ بأنَّ المنفى يُعدُّ واحداً من انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتُكبت في ظل الحكم الدكتاتوري، وشدَّد على أنَّه لا يؤثر على حقوق الأفراد الذين تعرضوا للتهجير القسري فحسب، وإنما يؤثر أيضاً على حقوق أسرهم. وأشار التقرير أيضاً إلى إخفاق الحكومات الانتقالية في تشجيع عودة المنفيين من خلال تهيئة الظروف الاجتماعية والسياسية المفضلة لإعادة دمجهم. ورغم عودة الديمقراطية، استمر منع الباراغوانيين في الخارج من المشاركة في الانتخابات التي تعقد في بلدهم لسنوات عديدة، وواجهوا عقبات في منح جنسيتهم لأطفالهم الذين ولدوا في الخارج. وفي حالة الباراغواي، لم يكن هناك أيُّ إجراءات تعويض اقتصادي للمنفيين، ولم يكن هناك أي إجراء آخر حتى ولو كانت تعويضات رمزية.

وأقرت الدولة في تشيلي مجموعة من القوانين لصالح الأشخاص الذين عانوا من المنفى، بما في ذلك قانوناً لتسهيل عودة الرجال والنساء التشيليين من المنفى باعتماد التدابير المتعلقة بإعادة دخولهم إلى سوق العمل، والرعاية الصحية، والتعليم، والإسكان، والعون القانوني، والتعاون الدولي لضمان استمرار دفع الرواتب التقاعدية. إلا أنَّه في واقع الأمر لا يوجد تشريع محدد يُقرّ دفع التعويض الاقتصادي لهؤلاء الأشخاص الذين أجبروا على الرحيل إلى المنفى.

وبموجب القانون الأرجنتيني، لا يُعدُّ المنفى أساساً أحد الأسباب الموجبة للتعويضات الإقتصادية، إلا أنَّ قرار المحكمة العليا في عام ٢٠٠٤ حكم لصالح تمديد المنافع الاقتصادية للقانون لتشمل تعويض الأشخاص الذين حرموا على نحو غير شرعي من حريتهم إلى أفراد العائلة التي أجبرت على الرحيل إلى المنفى. وشجع هذا الحكم آلاف الأفراد في المنفى لتقديم طلبات التعويض.

شبكة لبديان للمعلومات/ غونزالو أوردونيز
http://ian-bolivia.org

"منبر المناصرين المناهضين لإفلات الجناة من العقاب والمطالبين بالعدالة والذاكرة التاريخية للناجين من الحكم الدكتاتوري في بوليفيا" يطالب بالتعويضات الموعودة للناجين من الحكومات الديكتاتورية بموجب قانون أقرَّ عام 2004، ويطالب أيضاً بحق الاطلاع على الوثائق العسكرية من سنوات الحكم الديكتاتوري وإنهاء حالة إفلات الجناة المنتهكين لحقوق الإنسان من العقاب. 2012

الخلاصة

لقد أدت عمليات العدالة الانتقالية في المنطقة دوراً حاسماً في تعزيز الديمقراطية، وما زالت تؤدي هذا الدور، وكذلك منعت تكرار انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبت في فترات الحكم الديكتاتوري. ويمثل التعرض لقضية التهجير القسري بوصفه نوعاً من أنواع الإساءة لحقوق الإنسان، وإقرار الدولة بمسؤوليتها خطوات مهمة نحو منع التهجير القسري مستقبلاً. ومع ذلك، ما زالت هناك صعوبات بارزة في ضمان حصول أولئك الأشخاص الذين خاضوا تجربة المنفى على تعويضات كافية وشاملة عن الضرر الذي لحق بهم. وأخيراً، ما زال من الضروري تحديد الاستراتيجيات القانونية بقصد الإقرار رسمياً بأنَّ التهجير القسري للسكان أحد الانتهاكات، وأنه يجب مساءلة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان أمام القانون.

حوان بابلو تيرمينييلو *jpterminiello@gmail.com* **مساعد تدريس في قانون اللاجئين الدولي في كلية الحقوق في جامعة بينوس أيريس، الأرجنتين.**

١. أقصى جنوب أمريكا اللاتينية، تقريباً جنوب مدار الجدي.

النزوح الداخلي في كينيا: السعي نحو الحلول المستدامة

لوسي كياما وفريدريك كوم

يمثل النزوح الداخلي في كينيا تحدياً منذ العهد الاستعماري ومع ذلك لم يصدر أي إطار قانوني إلا مؤخراً للتعامل مع مشكلات حماية النَّازحين. وتقدم عملية بناء هذا الإطار بعض الدروس المفيدة لأصحاب المصلحة في الأوضاع المشابهة.

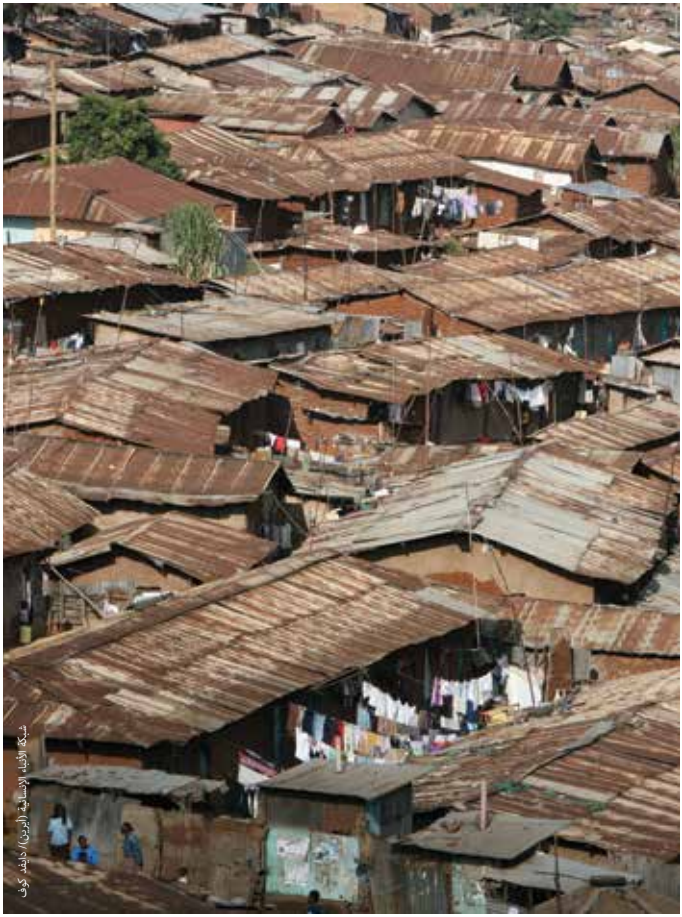
يمكن تعقب النزوح في كينيا إلى عدد من المصادر التي أجبرت الكينيين على النزوح بعيداً عن مواطن سكنهم بحثاً عن السلامة وهي: التعطش الاستعماري للأرض والآثار العقابية التي خلفها الاحتراز العالمي والنزوح المرتبط بالإنماء والصراعات بين القبائل وسرقة المواشي والعنف المدفوع بالنزاعات السياسية. ومن الناحية التاريخية، يمكن القول إنَّ النزوح الجماعي للكينيين قد بدأ في عام ١٩٥١ عندما قررت السلطات الاستعمارية البريطانية أن تعهد جميع الأراضي التي كانت في حوزة الملك إلى الحاكم. وهكذا، جُرِّد كثير من السكان الأصليين من الأراضي وأُجبروا على العمل في المزارع المملوكة للأوروبيين.

وبهذا السياق يجب أن نفهم قصة النزاعات العرقية التي نشبت في عامي ١٩٩٢ و١٩٩٧. فالعنف الذي شهدته البلاد على سبيل المثال عام ١٩٩٢ كان نتيجة لإعادة إدخال سياسات تعدد الأحزاب، فقد استغل بعض السياسيون حالة عدم الرضا المخيمة على توزيع الأراضي آملين حرمان منافسيهم من قاعدة الدعم الانتخابية في عقر دارهم، وهكذا أوقدوا نيران الفتنة العرقية والحقد فأخرجت آلاف الكينيين من ديارهم التي لم يعرف بعضهم غيرها منذ الاستقلال عام ١٩٦٣. وفي العنف الذي أعقب الانتخابات السياسية في عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨، كانت مسألة إعادة توريد الموارد، وعلى الأخص منها الأراضي، عاملاً مهماً. وإضافة إلى ذلك، انبعثت موجات النَّازحين والمهجرين نتيجة الكوارث الطبيعية والبشرية، فدمرت الفيضانات البيوت وسبل العيش في مختلف مواقع كينيا. ففي أوائل عام ٢٠١٣، على سبيل المثال، أدت الأمطار الغزيرة المتساقطة في معظم مناطق البلاد إلى تهجير قرابة ١٨٠٠٠ شخص.[١]

وإضافة إلى ذلك، هناك المناوشات القبلية/العرقية التي كانت بدوافع سياسية في بعض الأوقات، وكانت تلك المناوشات تحدث على الدوام في بعض أطراف كينيا. فترى مجتمعاً محلياً يثور ضد آخر ثم ما يلبث المعتدى عليهم أن يشنوا حملات انتقامية على المعتدين ثم تتأجج الأحداث في حلقة مفرغة من العنف التي لا تفضي إلا إلى الإصابات والوفيات والتهجيرات الجماعية.

ومع كل حالات التَّهجير تلك، لم تبن كينيا أي إطار قانوني أو سياساتي متماسك للتعامل مع مشكلة النزوح الداخلي. وحتى القوانين المتعددة التي كان يمكن استخدامها لمعالجة المشكلة لم تركز على حماية النَّازحين والمجتمعات المتأثرة أو توفير المساعدة لها. ومن جهة الاستجابة الحكومية للتهجير فكانت انفعالية آنية. فعلى سبيل المثال، أطلقت الحكومة خلال عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨ عملية رودي نيومباني ("حملة العودة إلى الديار") وقدمت هبات مالية للمتأثرين. ومع أنَّ سرعة التدخل الحكومي هذا

ساعد في تخفيف وطأة الوضع المباشرة، لم يضع في الاعتبار ضرورة توفير حلول مستدامة للنازحين على ضوء المبادئ الإرشادية للأمم المتحدة أو اتفاقية كامبالا.[٢] وفي هذه المرحلة، دخلت المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني لسد الفراغ والدعوة إلى توفير منهج حقوقي لتأمين الحماية والمساعدة للنازحين والمجتمعات المتضررة.


شبكة الأنباء الإنسانية (إيرين)/ ديفيد كوف

حي كيبيرا العشوائي، نيروبي، يُؤوي آلاف النازحين.

بناء الإطار السياساتي والقانوني

بدأت عملية بناء الإطار القانوني لحماية النَّازحين جدياً في عام ٢٠٠٩ بنقاش الحلول المستدامة وتأسيس إطار للسياسات للنازحين وذلك في اجتماع أصحاب المصلحة (بما فيها المنظمات الدولية غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والوزارات الحكومية المعنية وهيئات الأمم المتحدة واللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان وممثلين عن مجتمعات النَّازحين). وتضمنت العملية عدة أمور منها بناء قدرات الفاعلين الحكوميين حول المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة والحشد لبناء إطار عام قانوني وسياساتي حول النَّازحين.

وقد أسست مجموعة عمل الحماية مجموعة عمل فرعية للعون القانوني بهدف الوقوف على الثغرات الموجودة في القانون المتعلقة بحماية النَّازحين ولصياغة بعض الأحكام الأساسية التي قد تتمتع بها سياسة النَّازحين. وعقب منتدى مراجعة أصحاب المصلحة الوطني في مارس/آذار ٢٠١٠، انتهى إعداد السياسة بالشراكة مع وزارة الدولة للبرامج الخاصة.[٣] وفي غضون ذلك، عملت لجنة نيابية مختارة ومتخصصة لمعالجة مسألة إعادة توطين النَّازحين على الجوانب التشريعية لحماية النَّازحين. وأتاحت تلك اللجنة الفرصة أمام مجموعة عمل الحماية للمشاركة مع المشرعين في صياغة الصك القانوني الأول من نوعه في كينيا والمعني بحماية النَّازحين.

ثم قررت مجموعة عمل الحماية ممارسة قدر أكبر من التأثير على العملية بدمج عمليتي الصياغة السياساتية والتشريعية. ثم عقد اتحاد اللاجئين في كينيا بصفته رئيساً لمجموعة مناصرة مجموعة عمل الحماية ورشة عمل للجنة النيابية المذكورة وتقرر في تلك الورشة أن يُعهد إلى المجموعة الفرعية مهمة مراجعة مشروع القانون الذي صاغته اللجنة. وبعد أن عُرض مشروع القانون لإقراره في ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١، قدمت مشاركة وزير البرامج الخاصة فرصة إستراتيجية لأعضاء مجموعة عمل الحماية لتسريع تبني سياسة النازحين (التي كانت ستحدد الأهداف ومناهج التنفيذ ضمن الإطار القانوني الجديد). وكان الأثر واضحاً عند عدم اقتصار الوزير على دعم

مشروع القانون أثناء جلسة قراءته في المجلس الوطني بل أيضاً من خلال تقديمه لتعديلات مهمة مثل إنشاء صندوق إنساني تدعمه الحكومة لمساعدة النازحين.

ثم نظّم اتحاد لاجئي كينيا ورشة عمل تعريفية لضمان فهم أعضاء لجنة العمل والرفاه الاجتماعي لأهمية مشروع القانون، وقد بُذل جهد كبير في ذلك مع إقرار مشروع القانون في المجلس الوطني وصدور المرسوم الجمهوري في ٢٠١٢/١٢/٣١ رغم ازدحام المهمات على جدول أعمال العمل التشريعي. ومع ذلك، لم تُتبنَّ بعد سياسة النازحين[٤] لكنَّ أعداء مجموعة عمل الحماية يعملون الآن على حشد مديرية البرامج الخاصة المعاد هيكلتها حديثاً لعرض مسودة السياسة على المجلس الوطني لمناقشتها.

الدروس المستفادة من العملية

أول درس يلاحَظ هو أنَّ بعض أصحاب المصلحة الحكوميين بحاجة إلى بناء القدرات. فكثير من الفاعلين خارج الإطار الحكومي يفترضون أنَّ المسؤولين عن صياغة السياسات لديهم الأدوات المطلوبة لأداء مهامهم لكنَّ ذلك قد لا يكون صحيحاً على الدوام.

من الضروري أيضاً تحديد الفاعلين المحليين وتأسيس إطار عمل لتنسيق نشاطاتهم. وما كانت الإنجازات في كينيا لتتحقق لولا الجهود الموحدة والمنسقة لمنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية الدولية. وقد أثبتت الاجتماعات المتعددة التي عُقدت برعاية مجموعة عمل الحماية أنه لا يمكن الاستغناء عنها في تنظيم النشاطات لتعبئة الجهود نحو سن قانون النازحين ورسم سياسة النازحين.

أما مشاركة الحكومة في عملية رسم السياسة فكان أمراً محورياً وظهر ذلك من خلال مشاركة وزارة الدولة للبرامج الخاصة التي أثبتت فعاليتها في إقرار قانون النازحين. ومن النتائج الطبيعية لتلك المشاركة بناء علاقات الاتصال الحاسمة واستخدامها بل ما زالت تُستخدم في الجهود المبذولة نحو تبني الحكومة لسياسة النازحين.

وفي الوقت نفسه، لا بد من تحقيق الإدماج والمشاركة الشاملتين لجميع أصحاب المصلحة بمن فيهم النازحون الذين يُعدُّون المستفيدين من الإطار القانوني الذي لم يكن له وجود في التجربة الكينية. وستكون نتيجة هذه المشاركة من مخرجات الجهود التي يقدمها الجميع بما يقود إلى تحقيق الدعم الأكبر في مرحلة تنفيذ كل من القانون والسياسة.

ويجب حشد الموارد الكافية. ففي كامل مراحل العملية، لا بد من وجود الموارد اللازمة (المالية منها والبشرية) لتمكين بناء القدرات والتدريب والحشد. إلا أن تلك الحاجة ما زالت تمثل تحدياً خاصة أمام منظمات المجتمع المدني التي لم تشهد أي نشاطات مرتجلة في خططها السنوية. ومع ذلك، لا مفر من توفير الموارد الكثيرة إذا ما أريد التأثير على السياسة والقانون.

وكذلك التوقيت كان قضية أساسية. فمنذ استقلال البلاد ولغاية العنف الذي طرأ عقب الانتخابات في عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨، لم يسبق أن ظهرت الحاجة الطارئة بهذا القدر لضمان إجراء الحوار حول النزوح الداخلي. فقد خلّف العنف عقب الانتخابات آثاراً مدمرة على السكان الكينيين لكنه أتاح في الوقت نفسه الفرصة لمراجعة القوانين الحالية واقتراح عمليات سياساتية وتشريعية لمعالجة القضية.

الخلاصة

اتسمت الخبرة الكينية في إيجاد الحلول المستدامة للنزوح الداخلي ببعض حالات النجاح والتحديات في الوقت نفسه. وتمثل النجاح الرئيسي في إقرار قانون النازحين الذي سُنَّ رغم التأخير في تبني السياسة. لكنَّ سن هذا التشريع، مع ذلك، خطوة إيجابية نحو توفير الركيزة الأساسية لمنع النزوح الداخلي وحماية النازحين ضمن منبر شامل للسياسات. وجعل ذلك كينيا أيضاً واحدة من قليل من البلدان في المنطقة التي تتمتع بقوانين محلية تعنى بقضايا النزوح الداخلي.

لوسي كياما *refcon@rckkenya.org* المدير التنفيذي لاتحاد لاجئي كينيا. وفريدريك كوم *koome@rckkenya.org* مدير برامج مكتب جنوب داباب التابع لاتحاد لاجئي كينيا.
www.rckkenya.org

١. التنبيه الإخباري للنزوح الصادر عن مركز رصد النزوح الداخلي، 18 أبريل/نيسان 2013 http://tinyurl.com/IDMC-Kenya-news-13-4

٢. اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية حول حماية النازحين في أفريقيا ومساعدتهم http://tinyurl.com/AU-KampalaConvention

٣. الوزارة الحكومية التي كانت معنية بحماية النازحين في ذلك الوقت.

٤. يُعزى التأخير في إدراج السياسة المذكورة على جدول الحوار بسبب تغير الحكومة في كينيا وإعادة هيكلة عدد كبير من الوزارات.

الربط والتواصل بعد إعصار هايان

ماريكو هول وآدم أشكروفت

في أول شهور الاستجابة لحادثة إعصار هايان، كان من الأولويات التي واجهت المجتمع الدولي استعادة خطوط الاتصال بالانترنت لتسهيل مشاركة المعلومات وتوفير المساعدات.

صرح نيل مورفي ديوار، قائد مجموعة الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ في تاكلوبان، قائلاً: "أكثر التحديات التي نواجهها في مثل تلك المواقف، وخاصة في حالات الإعصارات وأمواج المد والجز التي ضربت هذه المنطقة، الدمار الذي يحل بالبنية التحتية. ففي تاكلوبان، دُمرت البنية التحتية للكهرباء بالكامل وانهارت شبكات الهواتف المحمولة، فضلاً عن الأضرار البالغة التي لحقت بجميع شبكات الهاتف الثابت ومزودي خدمات الإنترنت".

مجموعة الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ شبكة عالمية تتألف من منظمات تعمل معاً لتزويد المجتمع الإنساني بتقنية المعلومات وآليات الاتصالات السلكية واللاسلكية. ومن خلال الشراكة القائمة مسبقاً، انتشر برنامج emergency.lu المعني بالاتصالات السلكية واللاسلكية والتابع لإدارة لوكسمبورغ للتعاون الإنمائي[1] جنباً إلى جنب مع التقنيات التي تقدمها مبادرة إيريسكون للاستجابة الإنسانية وبرنامج الأغذية العالمي بهدف دعم مجموعة الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ من خلال توفير الاتصالات الأساسية اللازمة لإغاثة المجتمعات في غضون أيام.

ووفقاً لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، تضرر نحو ١٤,١ مليون شخص في جميع أرجاء منطقة فيسايا من الفلبينيين جراء إعصار هايان. ودُمر قرابة مليون منزل فضلاً عن مقتل نحو ٦١٠٩ فرد وتهجير ما يناهز ٤,١ مليون فرد. ونظراً لحجم الدمار الذي حل بالبلاد، فُعّلت جميع المجموعات المعنية بالاستجابة الإنسانية.

وقد كانت بلدة جويوان في إقليم سمر الشرقي أول نقطة يضربها إعصار هايان ويؤثر فيها سلباً على الفلبينيين. فحتى قبل وقوع هذه الكارثة، كان اتصال الإنترنت ضعيفاً جداً. وعقب التغلب على بعض المشاكل التقنية جراء ارتفاع معدل الرطوبة وصعوبة تحديد الموقع المناسب في ظل انتشار الدمار، تمكنت مجموعة الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ أخيراً من إنشاء خدمات واي فاي للاتصال بشبكة الإنترنت يستفيد منها

قرابة ثمانية آلاف نازح يعيشون في تاكلوبان أستروديوم، وهو أكبر مجمع رياضي في المدينة.

المجتمع الإنساني باستخدام أدوات النشر العادية الخاصة ببرنامج emergency.lu. وقد تولت المجموعة المعنية بالمياه والإصحاح والنظافة الصحية توزيع البطانيات ومستلزمات النظافة وأدوات تنقية المياه وتثقيف سكان بلدة جويوان بشأن النظافة الصحية الجيدة والعمل مع الحكومة المحلية لتعزيز قدرات مرافق المياه والإصحاح والنظافة الصحية على المدى البعيد. وقد علق بريم تشاند، منسق مجموعة المياه والإصحاح والنظافة الصحية التابعة لليونيسيف، قائلاً: "في البداية، كان التواصل صعباً للغاية. وكانت الهواتف عديمة الفائدة. وكان علينا عقد اجتماعات يومية، ولكن عندما بدأت مجموعة الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ بتوفير اتصال الإنترنت، صار بصراحة وسيلة اتصالنا الوحيدة مع العالم الخارجي".

وفي مدينة تاكلوبان، التي تلقت الضربة الأقوى من الإعصار، كانت الأولوية لتوفير الاتصال لمبنى البلدية واستاد تاكلوبان (الذي كان مركز الإجلاء ومحور الاهتمام لتنسيق جهود الإغاثة). وقد أنشأت أدوات نشر سريعة ثانية خاصة ببرنامج emergency.lu في مدينة أورمـوك، وتحديداً على سطح مجلس المدينة، لتوفير خدمات الإنترنت والاتصال المجانية للمجتمع الإنساني هناك إضافة إلى إنشاء مقهى إنترنت صغير في مجلس المدينة.

وقد ذكر يسبر لوند، رئيس مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في إقليمي ليتي وسمر، أن "اليوم، صارت القدرة على التواصل عن طريق الإنترنت والقدرة على مشاركة المعلومات مع المكاتب الرئيسية أمر في غاية الأهمية. فكل ما نحصل عليه هنا نحمّله فوراً على الإنترنت ليكون متاحاً للمجتمع الدولي. ويصعب علينا مجرد تخيل انقطاع خدمة الإنترنت عنا".

ماريكو هول *mariko.hall@wfp.org* وآدم أشكروفت *adam.ashcroft@wfp.org* يعملان في فرع تقنية المعلومات والاستعداد والاستجابة في حالات الطوارئ التابع لبرنامج الأغذية العالمي.

برنامج *emergency.lu* شراكة بين القطاعين العام والخاص (بدأتها حكومة لوكسمبورغ ومولتها) ودشنت في يناير/كانون الثاني 2012 *www.emergency.lu*

١. ضمن وزارة الشؤون الخارجية والأوروبية

"هذا هو البث الحي لإذاعة الاستجابة الأولى على تردد ٩٨,٧ إف إم في مدينة تاكلوبان".

توقفت جميع المحطات الإذاعية الخمس عشرة التابعة لمدينة تاكلوبان عن البث عندما دّمر إعصار هايان مدينة الفلبين ذات ٢٢٠٠٠٠ نسمة. إلا أن استجابة المتطوعين خلال ٧٢ ساعة من حدوث ذلك مكنتهم من بث محطة للطوارئ على الأثير لتكون بذلك وسيلة الإعلام المحلية الوحيدة للناجين ليحصلوا من خلالها على معلومات موثوقة.

وقد بدأ بث البرامج اليومية لإذاعة الاستجابة الأولى في ١٤ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٣ وغطت ترددتها مساحة تبعد ١٠ كم عن تاكلوبان. وركزت برامج اليوم الأول على تحديث معلومات المستمعين بأماكن تقديم المساعدات ومواقع مراكز الإجلاء ومصادر المياه التي كانت تُنظمها السلطات. وفي بادئ الأمر، وزعت إذاعة الاستجابة الأولى مذاييع تعمل بالطاقة الشمسية وطاقة الرياح على مراكز الإجلاء ومكاتب الحكومة المحلية التي وّسعت بدورها مجال البث باستخدام مكبرات صوت ليصل صوت الإذاعة إلى أكبر قدر من المستمعين ثم بعد ذلك امتد توزيع المذاييع إلى المناطق المتضررة.

وفي أعقاب الإعصار مباشرة، كان الناجون في حاجة ماسة لمعلومات حول الخدمات والمساعدات المتاحة ولدعمهم في محاولات إيجاد طرق للتواصل فيما بينهم. فندرة المعلومات في أوقات الطوارئ تساهم في "[خلق] حالة من الارتباك والانفلات الأمني"، وفقاً للمبادئ التوجيهية التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات المعنية بالصحة العقلية والدعم النفسي - الاجتماعي في حالات الطوارئ.[١] وطبقاً لكريستا سندن، المستشارة النفسية التي تقدم العلاج للنازحين في حالات الطوارئ، "قد تتفاقم مستويات القلق والتوتر لدى الناس بشدة جراء نقص المعلومات أو بفعل معرفة معلومات مضللة". فالمعلومات أمر لا يمكن الاستغناء عنه للتأقلم مع الكوارث ودفع الناس لاستعادة الشعور بامتلاك زمام حياتهم؛ فهي مفتاح الفهم حينما تعم الفوضى والقدرة على التأقلم مع التهجير والخسارة.

ويفرض النظام الإنساني الدولي التزامات محددة لتحسين المساءلة بشأن المتضررين من الكوارث، وخاصة منذ وقوع زلزال هايتي، من خلال ضمان قدر عالٍ من الشفافية والمعلومات الكافية ووسائل الاتصال المتبادل وتيسير إيصال ردود الأفعال والشكاوى. ولعل ذلك من أولى الأولويات الخمسة التي تركز عليها اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات حالياً على الصعيد العالمي.

هذه المعلومات مُستقاة من شبكة الأنباء الإنسانية (إيرين)

http://tinyurl.com/IRIN-99132 و"الاستجابة لإعصار هايان (يولاندا) 17 ديسمبر/كانون الأول 2013"، الفريق العامل المعني بالاتصالات مع المجتمعات. *http://philippines.humanitarianresponse.info*

١. http://tinyurl.com/IASC-MHPS-guidelines

UNHCR The UN Refugee Agency

TILBURG UNIVERSITY

الملتقى العالمي المعني بقضية انعدام الجنسية: اتجاهات جديدة في بحوث انعدام الجنسية وسياساتها.

١٥-١٧ سبتمبر/أيلول ٢٠١٤

سيُعقَد الملتقى العالمي الأول المعني بقضية انعدام الجنسية في لاهاي، هولندا، في سبتمبر/أيلول ٢٠١٤ عام ٢٠١٤، لإحياء الذكرى الستين لاعتماد اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية. ويشارك في استضافة هذا الحدث الذي سيمتد على مدار ثلاثة أيام مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين وبرنامج انعدام الجنسية في جامعة تيلبورغ. وسيجمع الملتقى موظفي الأمم المتحدة وممثلي الحكومات والأكاديميين وموظفي المنظمات غير الحكومية ورجال القانون والأشخاص عديمي الجنسية سابقاً وحالياً.

سيشتمل البرنامج على جلسات ورش العمل والجلسات العامة المتمحورة حول ثلاثة موضوعات فرعية: الأطفال عديمو الجنسية وانعدام الجنسية والأمن والاستجابات لانعدام الجنسية. وسيسعى المؤتمر لتحقيق الأهداف التالية:

- مشاركة الممارسات الجيدة والتحديات في رسم السياسة المتعلقة بانعدام الجنسية
- استكشاف البحوث والسياسة المعاصرة حول انعدام الجنسية ومناقشتها
- تشجيع البحوث الجديدة المتعلقة بانعدام الجنسية عبر مجموعة من المجالات الأكاديمية وبينها
- توفير منبر لإسماع أصوات الأشخاص عديمي الجنسية في تطوير البحوث الجديدة ورسم اتجاهات السياسة
- تعزيز الشراكات القائمة وبناء شبكات جديدة بين مختلف أصحاب المصلحة الذين يعملون في مجال انعدام الجنسية

لمزيد من التفاصيل، بما في ذلك قائمة المتحدثين المؤكد حضورهم أو للتسجيل يرجى زيارة الموقع التالي http://tinyurl.com/Tilburg-Statelessness-Forum خصم خاص للتسجيل المبكر في موعد أقصاه ١٥ مارس/آذار ٢٠١٤.

سيضم العدد القادم من نشرة الهجرة القسرية موضوعاً فرعياً بشأن قضية انعدام الجنسية فيما يتعلق بالمنتدى وتحديث العدد المتعلق بانعدام الجنسية من نشرة الهجرة القسرية التي صدرت عام ٢٠٠٩ www.fmreview.org/ar/statelessness

مؤتمر الإبداع الإنساني

HUMANITARIAN INNOVATION PROJECT

١٩-٢٠ يوليو/تموز ٢٠١٤: كلية كيبل، أكسفورد

سعياً للاستفادة من الأفكار المستخدمة في القطاع الخاص لتحسين الاستجابات في حالات الطوارئ والأزمات المطولة والاستشفاء ما بعد الأزمات، انكبَّ المنشغلون في العمل الإنساني على توثيق أمثلة تبين الممارسة الفعلية للإبداع. ومع ذلك، ما زال هناك ضرورة في بناء لغة مشتركة وتعظيم الوضوح المفهومي وجعله نقطة بداية للتحرك إلى الأمام. وسيكون هذا المؤتمر الذي ينظمه مشروع الإبداع الإنساني في مركز دراسات اللاجئين، منبراً للنقاش والحوار بهدف التوصل إلى تعريف أفضل لأجندة الإبداع الإنساني. ويضمن المشاركون ثلّة من الفاعلين الإنسانيين من هيئات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية والقطاعين العام والخاص.

وستركز النقاشات على خمسة موضوعات رئيسية هي: تعريفات الإبداع الإنساني وأطره، وتحسين الاستجابات التنظيمية، والمناهج النازلة من الأعلى إلى الاسفل في التعامل مع الإبداع، والتوجهات الجديدة ضمن العمل الإنساني، والمناهج الحساسة للإبداع الإنساني.

لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الرابط التالي www.oxhip.org/2013/10/hip2014/ أو التواصل معنا على البريد الإلكتروني hiproject@qeh.ox.ac.uk للتسجيل عبر الإنترنت، زر الرابط التالي http://tinyurl.com/HIP-2014-registration

ملحق نشرة الهجرة القسرية عن اللاّجئين والإبداع

سوف يتعاون محررو نشرة الهجرة القسرية ضمن فريق الإبداع الإنساني في إعداد ملحق يقع في عشرين صفحة ويركز على "اللاّجئين والإبداع" ومن المزمع نشره في أغسطس/آب ٢٠١٤. وسوف يضمن الملحق مقالات تتطرق إلى الجوانب الرئيسية لبحث الفريق والمقالات الإضافية المقتبسة عن عدد من الفاعلين الخارجيين (الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية وجاليات اللاّجئين) المتعلقة بمختلف جوانب موضوع الملحق. وسينشر الملحق أيضاً النتائج التي سيتوصل إليها مؤتمر يوليو/تموز ٢٠١٤. وسوف يتضمن أيضاً نقاشاً حول التطبيق العملي المحتمل لأبحاث الإبداع في سياق الأزمة السورية الحالية وسوف يُنشر باللغتين الإنجليزية والعربية.

أصوات اللاَّجئين: المؤتمر الدولي لمركز دراسات اللاجئين

آذار/مارس ٢٠-٢٥، ٢٠١٤، أكسفورد

سوف يجمع ملتقى "أصوات اللاَّجئين" أساتذة من مختلف العلوم الاجتماعية وباحثين في الدراسات الاجتماعية والأدب والعلوم الإنسانية للنظر فيما وراء الدولة القومية والعلاقات الدولية وذلك بهدف جذب الانتباه الجديد إلى أصوات اللاَّجئين وتطلعاتهم وإلى المهجرين أنفسهم. ومن بين الموضوعات التي سوف يستكشفها الملتقى المصادر التاريخية والثقافية ومعاني الفرار والمنفى والهجرة القسرية بالإضافة إلى مغزى المكوث في المخيمات والأماكن المغلقة والمستوطنات القسرية. التسجيل مفتوح لغاية ٧ فبراير/ شباط ٢٠١٤. www.rsc.ox.ac.uk/events/refugee-voices

المدرسة الصيفية الدولية في الهجرة القسرية

٧-٢٥ يوليو/تموز ٢٠١٤، أكسفورد

تعزز المدرسة الصيفية التي تستمر ثلاثة أسابيع الحوار بين الأكاديميين والمزاولين وصانعي السياسات العاملين على تحسين وضع اللاَّجئين والهجرة القسرية. وتقدم المدرسة منهجا مكثفا ومتعدد التخصصات وتشاركياً في دراسة الهجرة القسرية لتمكين الأشخاص العاملين مع اللاَّجئين وغيرهم من المهجرين القسريين إلى التأمل الناقد في لقوى والمؤسسات التي تسيطر على عالم المهجَّرين.

المنح الدراسية للمدرسة الصيفية: تتيح المدرسة منحاً من خلال مؤسسة أصفري ومنحاً للشرق الأوسط وشمال أفريقيا للذين يعملون في مجال اللاجئين من فلسطين ولبنان وسوريا (أو الفلسطينيون والسوريون الذين يقيمون في البلدان العربية). وعلى من يرغب بالاستفادة من المنح أن يتقدم بطلبه مباشرة إلى مكتب المدرسة الصيفية الدولية (وليس إلى مؤسسة أصفري). الموعد الأخير للتقدم لمنحة مؤسسة أصفري أو منحة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو الأول من مارس/آذار ٢٠١٤. وهناك منح أخرى متاحة للمواطنين من دول الجنوب. لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الرابط التالي: www.rsc.ox.ac.uk/study/international-summer-school

انعدام الجنسية والقانون الدولي

١٧-١٨ مايو/أيار٢٠١٤، أكسفورد

تعقده الدكتورة كاثرين كوستيلو (RSC) ومارك مانلي (UNHCR).

يقدم هذه الدورة غير المقيمة والمستمرة لمدة يومين كبار الخبراء في هذا الموضوع، من بينهم الأستاذ غايغودوين-جيل والأستاذ ماثيو غيني والدكتورة لورافانواس. وستشتمل على مجالات موضوعية مختلفة، منها لمحة عامة على مشكلة انعدام الجنسية في عالم اليوم وسياسات وأخلاقيات انعدام الجنسية والإطار القانوني الدولي الذي يحكم انعدام الجنسية وعمل مفوضيةالأممالمتحدة السامية للاجئين بخصوص انعدام الجنسية. www.rsc.ox.ac.uk/study/short-courses/statelessness

الاستجاباتالصحيةوالإنسانيةفيحالاتالطوارئالمعقدة

١٧-١٨ مايو/أيار٢٠١٤، أكسفورد

يعقدهاالأستاذة ضحى الشطي (RSC). ويدرسها باول كاديتز (جامعة ليدن) والدكتور هولي سكيب (الخدمات الاستشارية العالمية لاستشارات سيج المتحدة).

ستقدم هذه الدورة غير المقيمة والمستمرة لمدة يومين، معاينة نقدية للأطر المعيارية للاستجابات الإنسانية في معالجة صحة السكان في حالات الطوارئ المعقدة ورفاههم. وستطرح أساليب بديلة أيضاً للتصدي لحالات الطوارئ المعقدة وتقييمها.
www.rsc.ox.ac.uk/study/short-courses/health-and-humanitarian-responses

أوراق عمل جديدة
www.rsc.ox.ac.uk/publications

"مواطنو المستقبل في العالم؟" المستقبل المختلف عليه للمهاجرين الشباب المستقلين في أوروبا، من إعداد إلين تشايس وجينيفر ألسوب، نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٣

المدن والدول والحواضر: إعادة تخيل مخيم اللاجئين على أنه مدينة. إعداد بيتر غرابك، نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٣

سبل اللاجئين في كسب الرزق في مستوطنات اللاجئين في كامبالا وناكيفالي وكيانغوالي: أشكال المشاركة مع القطاع الخاص. إعداد ناوهيكوأوماتا ويوسيا كابلان، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٣.

مستجدات البودكاست لمركز دراسات اللاجئين www.rsc.ox.ac.uk/news

على نهاية قوس قزح: ماذا بعد بالنسبة للاجئي الإل جي بي تي آي؟

س. تشيلفان (من مؤسسة نمبر فايف تشامبرز)، يناير/كانون الثاني ٢٠١٤

الحوكمة العالمية للهجرة الدولية: ماذا بعد؟

حلقة نقاش مع الدكتورة كاثرين كوستيلو (مركز دراسات اللاجئين)، ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٣

ثمن الحقوق: تنظيم الهجرة الدولية

الدكتور مارتين روس (كومباس)، ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٣

محاضرة هاريل-بوند السنوية: حقوق اللاجئين: ما وراء اتفاقية عام ١٩٥١

الأستاذ ياكينإيرتورك (المقرر السابق الخاص في الأمم المتحدة حول العنف ضد المرأة)، نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٣

مرصد أكسفورد للهجرة القسرية

دعوة للمشاركة في مقالات المجلد الرابع، العدد الأول.
OxMo مجلة طالبية (أسسها مركز دراسات اللاجئين) مخصصة لحماية حقوق الإنسان للاجئين والمهجَّرين قسراً وتطويرها. ترحب OxMo بالمقالات التي يقدمها الطلاب الحاليون أو المتخرجون حديثاً من أي تخصص كان ممن يرغبون الكتابة عن موضوعات تتعلق بالهجرة القسرية. ويمكن إرسال المقالات إلى قسم المقالات الأكاديمية أو إلى مراصد السياسات والقانون أو المراصد الميدانية أو الروايات السردية حول القصص الذاتية. لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة موقع المرصد: http://oxmofm.com/

الأعداد القادمة لنشرة الهجرة القسرية www.fmreview.org/ar/forthcoming

مهجَّروا أفغانستان: ٢٠١٤ وما بعده (العدد ٤٦)

الموعد المقرر للنشر مايو/أيار ٢٠١٤- سيُنشَر العدد باللغات الإنجليزية والعربية والفرنسية والإسبانية والدارية ولغة الباشتو. لقد انقضى موعد إرسال المقالات لكنَّ التفاصيل موجودة على الرابط التالي:

www.fmreview.org/ar/afghanistan

الأزمة السورية والتَّهجير والحماية (العدد ٤٧)

موعد النشر المقرر أغسطس/آب ٢٠١٤

الموعد الأخير لاستلام المقالات: ١٩ مايو/أيار ٢٠١٤

مع عدم وجود أي مؤشر واضح حول انحسار الأزمة داخل سوريا وعدم القدرة على التنبؤ بأمد تلك الأزمة واحتمال انتشار الأزمات العرضية عبر المنطقة، ما زال الوقت مبكراً جداً لوصف ما يجب أن تكون عليه الاستجابات أو الحلول وصفاً نهائياً ودقيقاً. ومع ذلك، ظهر نمط من الحاجات والعوز والمشكلات وليس الوقت مبكراً أبداً لإبداء الملحوظات التي يمكن أن تكون ذات قيمة في رفع مستوى حماية المهجرين ورسم ملامح المساعدات التي يجب تقديمها إلى كل من المهجَّرين والبلدان والمجتمعات التي "تستضيفهم".

يتطلع المحررون إلى المقالات التي تعكس الممارسات والتي تركز على الأزمة السورية بما فيها على وجه التحديد مسائل التكاليف والآثار وحماية الأشخاص الذين هجَّرتهم الأزمة السورية.

الدعوة للمشاركة بالمقالات موجودة على الرابط التالي:

www.fmreview.org/ar/syria

المنظمات القائمة على العقيدة والاستجابات للتّهجير (العدد ٤٨)

الموعد المقرر للنشر: نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٤ (يرجى مراعاة التاريخ المعدَّل)

الموعد الأخير لتسليم المقالات: الاثنين ٢٠١٤/٥/٩

الأفراد والمنظمات الذين من منطلق العقيدة أو الدين يساعدون المحتاجين سواءٌ في مجتمعاتهم المحلية أم في أماكن أبعد من ذلك مثّلوا أدواراً مهمة في المساعدات الإنسانية. لكنَّ العدد لا يضم كثيراً من المقالات التي تخاطب جمهوراً أوسع نطاقاً حول الخبرات الواقعية وكيفية تعامل المجتمعات المحلية والمنظمات مع الجوانب المتقاطعة بين الأديان والحقوق والحماية والحاجات والمساعدات. وسوف يكون هذا العدد من نشرة الهجرة القسرية مكمِّلاً لبحث مستمر في مركز دراسات اللاجئين ومختلف المبادرات التي يبذلها المجتمع الإنساني الدولي بما فيها مبادرة التعلم المشترك حول العقيدة والمجتمعات المحلية Joint Learning Initiative on Faith and Local Communities ومبادرة إقرارات للقادة الدينيين التي أطلقت في يونيو/حزيران ٢٠١٣.

الدعوة للمشاركة بالمقالات موجودة على الرابط التالي:

www.fmreview.org/ar/faith

لتغير المناخي والتهجير ومبادرة نانسن (العدد ٤٩)

الموعد المقرر للنشر: مايو/أيار ٢٠١٥

دايتون +٢٠: عشرون عاماً على توقيع اتفاقية دايتون للسلام في البلقان (العدد ٥٠)

الموعد المقرر للنشر: أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٥.

لمزيد من المعلومات يرجى النقر على الرابط التالي: **www.fmreview.org/balkans**

المجلس الاستشاري الدولي لنشرة الهجرة القسرية

يشارك أعضاء المجلس الاستشاري الدولي في نشرة الهجرة القسرية بصفتهم الشخصية ولا يمثلون بالضرورة المؤسسات والمنظمات التي ينتمون إليها.

Lina Abirafeh
UN Rapid Response Team

Guido Ambroso
UNHCR

Diana Avila
Diálogo Sudamericano

Nina M Birkeland
Norwegian Refugee Council

Dawn Chatty
Refugee Studies Centre

Jeff Crisp
Refugees International

Mark Cutts
OCHA

Eva Espinar
University of Alicante

Elena Fiddian-Qasmiyeh
Refugee Studies Centre

Rachel Hastie
Oxfam GB

Lucy Kiama
Refugee Consortium of Kenya

Khalid Koser
Geneva Centre for Security Policy

Amelia Kyazze
British Red Cross

Erin Mooney
ProCap

Kathrine Starup
Danish Refugee Council

Richard Williams
Independent consultant

مع الشكر لكل الجهات التي ساهمت في دعم النشرة في عامي 2013-2014

تعتمد نشرة الهجرة القسرية في تمويلها بشكل كلي على التمويل والتبرعات لتغطية كل تكاليفها بما فيها تكاليف العاملين فيها. ونود التعبير عن امتناننا الكبير لكل الجهات التي ساهمت في دعم نشرتنا خلال السنوات السابقة ونخص بالذكر الجهات التي ساهمت في دعمنا خلال السنتين الماضيتين:

Arcus Foundation • Danish Refugee Council • DHL • ISIM, Georgetown University • Lex Justi • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • John D and Catherine T MacArthur Foundation • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Norwegian Refugee Council/ Internal Displacement Monitoring Centre • Oak Foundation • Oxfam GB • Refugees International • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNDP Evaluation Office • UNHCR • UNOCHA• US Dept of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration • Women's Refugee Commission

نتقدم بالشكر أيضاً لكل من دعم إنتاج نشرة الهجرة القسرية ونشرها من خلال تبرعاتهم الفردية التي قدموها من خلال صفحة التبرعات على موقعنا على الإنترنت www.fmreview.org/ar/online-giving

مجموعة مقالات نشرة الهجرة القسرية في الذكرى الخامسة والعشرين للمجلة

احتفاءً بالذكرى الخامسة والعشرين، تقدم نشرة الهجرة القسرية الآن مجموعة من مقالاتها في ملف محمول PDF وتتيحها على موقعها الإلكتروني www.fmreview.org/25th-anniversary وتضم تلك المجموعة ٢٥ عاماً من النقاش والتعلم والمناصرة لحقوق المهجَّرين وفاقدي الجنسية، وتنظر في موقعنا اليوم إزاء بعض الموضوعات التي غطتها النشرة.

وقد دعونا مجموعة مختارة من الذين شاركوا في النشرة في السابق سواء أكانوا محررين أم كاتبين أو متبرعين للكتابة حول التطورات والدروس والتحديات والثغرات ولتدوين أفكارهم بشأن مستقبل المهجَّرين ومجال الهجرة القسرية على العموم. وفيما يلي المساهمات التي قُدمت في هذه المجموعة:

From the current editors in 2012
Marion Couldrey and Maurice Herson

25 years of forced migration
Jeff Crisp

Humanitarian action: a victim of its own success?
Antonio Donini

Refugees and displaced persons with disabilities – from 'forgotten' to 'vulnerable' to 'valuable'
Emma Pearce

Collapsing societies and forced migration
Johan Kristian Meyer

Meaningful change or business as usual? Reproductive health in humanitarian settings
Samantha Guy

20 years of internal displacement in Georgia: the international and the personal
Julia Kharashvili

Accountability – a long but necessary journey
Andreas Kamm

The logistics of the last mile
George Fenton

Asylum space in Kenya: evolution of refugee protection over 20 years
Lucy Kiama and Fredrick Koome

Internally Displaced Persons 1998-2013
Khalid Koser

Change and continuity in displacement and response
Rachel Hastie

What's in a name?
Erin Mooney

هـذه المجموعة متاحة باللغة الإنجليزية عـلى الإنـترنـت، ولكنها ليست متـاحـة بـشـكـلٍ مـطـبـوع. لـذلـك رجـــاءً لا تـتـردد في طباعة نسختك الخاصة مـن موقعنا الإلـكـتروني www.fmreview.org/ar/25th-anniversary

ونود أن نشيد بباربراهاريل- بوند وبليندا آلان من مركز دراسات اللاجئين (الـذي كـان برنامجاً آنذاك)، فقد أدركا إمكانيات هذا المنبر وأمّنوا التمويل اللازم لإطلاقه وإدامته. والشكر موصول أيضاً لكل من قرأها واستخدمها وشارك بمقالته فيها وقدم مشورته لمحريها ومولها ونشرها عبر هذه السنين.

www.fmreview.org/ar/crisis