أكتوبر/تشرين أول ٢٠١٩

نشرة الهجرة القسرية

مركز دراسات اللاجئين
UNIVERSITY OF OXFORD

موضوعٌ مُصغَّرٌ في

الطريق إلى فَهْمِ أسباب التَّهجير الأصليَّة ومعالجتها

أُعِدَّ هذا الموضوع المُصَغَّر لتزويد المناقشات التي ستُدَارُ في المنتدى العالمي الأوَّل للاجئين في ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٩ بالحقائق والمعلومات.

نُشِرَت السَّبعُ مقالاتٍ في جزءٍ من العدد ٦٢ من نشرة الهجرة القسرية الذي يدور حول 'العودة'، وهو مُتَاحٌ باللغة الإنجليزية والعربية والإسبانية في www.fmreview.org/ar/return

وهذا الكُتيِّبُ المنفصل مُتَاحٌ بالمجَّانِ في إصدارَين، إصدار في الإنترنت وإصدار مطبوع، باللغة الإنجليزية والعربية والإسبانية والفرنسية. فأمَّا إصدار الإنترنت الذي باللغة العربية فانظره بهذه الوصلة **www.fmreview.org/ar/return-root-causes.pdf** وإن أحببت مُداوَلةَ العدد بين الناس أو طَبْعه أو هذا وذاك معاً، فافعل ولا حرج. (فإن شئت طباعة العدد، يرجى الانتباه إلى أنَّ قياس الصفحة هو A٥، واستعمال خيار 'طباعة كُتيِّب' حين ضَبْطِ الطابعة.)

يطيب لنا أن نَشْكُرَ بيرفين علي، وأنابل موانجي، وإميلي وِنْبلَد ماتيز (من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) على ما أَتَحْنَ لنا من مساعدة، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على ما أتاحته من دعمٍ مالي لهذا الموضوع المُصَغَّر.

مَنْعُ التَّهجير ومعالجة أسبابه الأصليَّة ووعْدُ الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين
فولكر تورك (المكتب التنفيذي للأمين العام للأمم المتحدة)

تحويل السُّلطة وتغيير الممارسة لدَعْمِ بناء السلام المَقُودِ محلياً
أليكس شوبردج (أوكسفام)

مَنْعُ النِّزاع على مستوى المجتمعات المحليَّة وبِنَاءُ السَّلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال
والاي أورشورفيسان وشونا كين (لجنة الإنقاذ الدوليَّة)

عنف العصابات والعنف الجندري وجرائم الحقد في أمريكا الوسطى: استجابَةُ الدَّولةِ مُقَابِلَ مسؤوليَّةِ الدَّولة
فيكي نوكس (جامعة لندن)

أماكن الصُّمود: إعادة النظر في الحماية
بابلو كورتس فرناندز (مركز رصد النزوح الداخلي)

الأرض والنِّزاع: اتِّخاذ إجراءاتٍ في الطريق إلى السلام
عُمَر سيلا وأمبريتا قِبرا وفيليب ديكورتي وكلاريسا أوغسطينوس وإسماعيل فريؤود (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) / مستشارون)

مسألة اللاجئين الفلسطينيين: الأسباب الأصليَّة والخَلاصُ من حالٍ ليس منها خلاص
فرانشسكا ألبانيز ودواميان بُلِي (جامعة جورج تاون / الأونروا)

مقدِّمةٌ يُقدِّمُها المفوَّض السامي لشؤون اللاجئين

يزداد اليومَ تعقيد أزَمَات اللاجئين أكثرَ فأكثر، إذ تحت مُحرِّكاتها المباشرة -أي النِّزاع والعنف والاضطهاد- دَعامةٌ لا تتغيَّر من مجموعة أسبابٍ أعمق من تلك المحرِّكات، ومن هذه الأسباب سوء الحُكْم، ونتائج التنمية التي لا إنْصافَ فيها، والفقر، وتغيُّر المُنَاخ. وتُسهِمُ هذه العوامل نفسها أيضاً في زيادة تدفُّقات الناس تَهْجيراً ولجوءاً. ويطول أمد التَّهجير، وكلَّما طالَ أمده، صَعُبَت التحدِّيات عموماً. ومن هنا، أنَّ إحْكامَ حلول التَّهجير القسريِّ لا يقتضي بذلَ جهودٍ سياسيةٍ لمنع النِّزاعات وحلِّها فحسب، بل يقتضي أيضاً عملاً على معالجة هذه الأسباب الأصلية المعقَّدة.

ثم إنَّ الجهود المبذولة لفَهْم هذه الأسباب الأصلية ومعالجتها ليست جديدة البتَّة. ومع ذلك، فالاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، بإيلائه اهتماماً خاصاً بحشد جَمْع عريض من الجهَات الفاعلة والوسائل، ومن طُرُقِ الحشد هذا طريق التنمية ومشاركة القطاع الخاص، إنَّما يُتيحُ فرصة مهمةً جداً لتنشيط حلول لهذهَ الأسبابِ الأصلية. فإدراج أعمال معالجة التَّهجير في الجهود التي هي أوسع نطاقاً، وفي الجهود المبذولة لبناء السلام والأمن، أمرٌ ضروريٌّ إذا ما أردنا الاستفادةَ التامَّة من الفرص الموصلة إلى الحلول، ومَنْعَ أيِّ تهجيرٍ جديدٍ أيضاً.

ويُسْعَى بهذا الموضوع المُصَغَّر الخاصِّ إلى تحسين فَهْمنا الجماعيِّ لأسباب التَّهجير الأصلية، وإلى تزويد ما سيدور في المنتدى العالمي الأوَّل للاجئين في ديسمبر/كانون الأول عامَ ٢٠١٩ من مناقشاتٍ حول الحماية والحلول بالحقائق والمعلومات.

فيليبو غراندي، المفوَّض السامي لشؤون اللاجئين

مَنْعُ التَّهجير ومعالجة أسبابه الأصليَّة ووعْدُ الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين

فولكر تورك

يقتضي مَنْعُ التَّهجير بمعالجة أسبابه الأصليَّة مقاربةً كُليَّة والتزامَ فئات متنوعة كثيرة من الجهات الفاعلة. ولا بدَّ أن تكون بداية ذلك توسيع فَهْمِ الأسباب الأصلية وما فيها من تعقيد.

لمَّا كان شهر ديسمبر/كانون الأول في عام ٢٠١٥، رُكِزَ همُّ الحوار السنوي الثامن لمفوَّض الأمم المتحدة عن تحدِّيات الحماية، في موضوع 'فَهْم أسباب التَّهجير الأصلية ومعالجتها'.[١] فأقرَّ المجتمعون ضَرورة تقديم المُجْتمع الدولي أمرَ المَنْع على غيره ومعالجة الأسباب الأصليَّة. ويقتضي هذا وضَع التَّهجير في جدول أعمال الإدارة في الأمم المتحدة، وفي جميع المنظمات الدولية والإقليمية، وفي الدول كلِّها، وذلك لتكون جميعاً أَقْدَرَ على اكتشاف ما يُثيرُ التَّهجيرَ ويُحرِّكه، وعلى تحويل آليات الإنذار المبكِّر إلى إجراءات مُبادرَة. ولُوحِظَ أنْ لفعل كلِّ ذلك، ينبغي أن نعترف بتعقِّيد الظاهرة وبالحاجة إلى مقاربة كُليَّة.

إنَّ معالجة أسباب التَّهجير الأصلية لتحدٍّ هائل. ففي ظلِّ رقم قياسيٍّ هو ٧٠,٨ مليون إنسان مُهجَّر قسراً في العالم، لا بدَّ من معالجة العوامل الأساسية والمتراكبة غالباً، التي هي وَقُود العنف والنزاع، سواءٌ نشأت عن انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، أو انهيار سيادة القانون، أو الاتِّجار بالأسلحة، أو الصناعات الاستخراجية، أو اشتداد التفاوت الاجتماعي، أو السلطوية، أو التغيُّر والتدهور البيئيِّين. فإنْ لم تُعَالَج مثل هذه المُحرِّكات، كان الهرب -ومنه الذي يقتضي عبور الحدود الدولية- غالباً آليةً وقائيَّةً حاميَةَ النَّفسَ، يفعله إمَّا فرد وإمَّا جماعة. نعم، قد يكون هذا، هو الخيار الوحيد الذي به يبقون في قيد الحياة. ثم ليست مهمَّة العمل الإنساني العمل على تقييد آليات المساعدة هذه أو شدِّ قيدها، إنما مهمَّته أنْ ينصرها، مع آخرينَ (ومنهم الدول والمنظمات الإقليمية والجهات المانحة الثنائية)، لمعالجة أسباب التَّهجير الأصلية.

مَنْعُ التَّهجير

يمكن تجنُّب كثير من حالات التَّهجير، أو في الأقل جَعْلُ آثارها أقل ما يكون، إذا ما ضُمِنَ امتثالُ أمْرِ حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني الدولي أيضاً. وكلَّما مَضَيْنا قُدُماً في هذا الطريق، قلَّ عدد الناس الذين يقتلعون من منابتهم ويُقسَرُونَ على أن يكونوا في المنفى. وفي الصدد الذي نحن فيه مسألتان جديرتان بالفحص: كيف يؤدي عدم احترام كلِّ حقٍّ من حقوق الإنسان إلى التَّهجير، أو كيف يمكن أن يُؤَدِيَ إليه؟ وكيف يُعالَج ذلك؟ الحفاظ على حكم القانون أمرٌ ضروري؛ إذ هو حاجزٌ يفصل بين العدالة والاستقرار والاستعداد، وبين الفوضى وعُدْم النظام والاستبداد.

ثم لا شكَّ أنَّ تغيُّر المناخ مُحرِّكٌ للتَّهجير أيضاً، وهو اليومَ في جداول الأعمال مثبَّت، عند معظم الجهات الفاعلة الدولية. وصحيح أنَّ القطع بارتباط تغيُّر المناخ بحالات تهجير محدَّدة أمرٌ ما يزال عسيراً، لكنَّ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تدرك خطورة عواقب تغيُّر المناخ، ومن ذلك ما قد يقع على اللاجئين وعلى غيرهم ممن تُعنَى المفوضية بهم. وقد شهد التاريخ الحديث التنقُّلات العابرة للحدود، في حالات تفاعلَ فيها النِّزاع أو العنف، والكوارث أو آثار تغيُّر المناخ الضارَّة.

واضحٌ أنْ ليس المَنْعُ مهمَّةَ جهة فاعلة دون غيرها. إذ هو يقتضي المُشتركَ من إستراتيجيَّات ومبادرات، تُسهِمُ في التماسك الاجتماعي والتمكين، إلى جانب العمل على إحقاق حقوق الإنسان والدفاع عنها. فتقسيم العمل، في ما له صلة بالتفويض والخبرة والميزة المُقارَنَة، يُعزِّزُ التَّنامَّ ويجعل الأثر أعظم ما يكون. ثم إنَّ التَّهجيرَ تحدٍّ إنسانيٌّ وتنموي. فإن عُزِّزَ التماسك بين الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني وفي مجال العمل التنموي، يمكن أن يوضع اللاجئون في مواضع أفضلَ -أولئك الذين يودُّ معظمهم العودة إلى بلادهم الأصلية حين يكون ذلك آمناً- وأن يُعَدُّوا للخوض في إعادة الإعمار بعد انتهاء النِّزاع.

يجب علينا، في جميع مداخلاتنا، أن نُولِيَ 'الفَهْمَ' اهتماماً خاصاً، مثل الذي نوليه 'للمعالجة'. فقد استعرضت ورقة عمل من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[٢] تقييمات لأنشطة تحقيق الاستقرار التي تقوم بها الجهات الفاعلة الدولية في البلاد الهَشَّة الأحوال، والبلاد المتأثرة بالنزاعات، مثل أفغانستان، التي هي من أكثر البلاد إنشاءً للاجئين منذ أكثر من ٣٠ عاماً. وأشارت إلى أنَّ الجهود بدأت غالباً من الافتراض بأن ضمَّ الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والتنموي والدفاعي والدبلوماسي، من خلال البرمجة المشتركة، مع صبِّ الانتباه على 'المكاسب السريع كَسْبها'، سيعين على

تعزيز دعم الدولة، من حيث هي جهة فاعلة شرعية، وعلى تحسين الحوكمة، وعلى الوصول إلى الاستقرار. وألقى التقرير الضوءَ على عدة حالات لم يكن فيها الحَالُ في الواقع كما ذكرنا. إذ لُوحِظَ فيها أنَّ فهم الاقتصاد السياسي ودوافع النِّزاع الرئيسية والهَشاشة، كل ذلك، احتاج إلى مزيد اهتمامٍ في كثير من برامج التنمية.

وعلى الرغم من التحدِّيات، ينبغي لنا أن ننصر شديداً تشغيلَ الرابطة التي تربط الإنسانية والتنمية والسلام بعضها ببعض.[٣] وصحيح أنَّ هذه المناقشة ليست بالجديدة، لكنَّ سياق الأحداث تغيَّر، سياسياً واقتصادياً واجتماعياً. ثم إنَّ النظر في التَّهجير وأسبابه الأصلية من حيث قرائن أحواله وأحوالها، والاطِّلاع على الدلائل، مَنفقَّةٌ للوقت والموارد شديدةٌ، لكنَّها عملية يجب علينا الاستثمار فيها وتقديمها على غيرها، إذا نحن أردنا أن نتقدَّم في طريقِ الجهود التي نبذلها من أجل معالجة الأسباب الأصلية. ولا يقلُّ عن ذلك أهميةً، الحاجَةُ إلى التعلُّم من اللاجئين، لفَهْمِ العوامل التي قسرتهم على الفرار أوَّل الأمر، أحسن فَهْمٍ، وإلى تقدير خبرتهم في التَّهجير حَقَّ القَدْر.

دور المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عددٌ من المَدَاخِل، تستطيع من خلالها أنْ تدعم المنع وتسهم فيه. وبعض هذه المداخل مفهومٌ حقَّ الفهم ومرَّ عليه زمنٌ طويل، وتشمل ما منها يُعمَل على إحلال المساواة في الجندر خصوصاً، وحكم القانون وحقوق الإنسان عموماً، مع الاستثمار في التعليم وسُبُل المعاش. والاشتغال بالمُتضرِّر من الجماعات والأفراد هو في صميم برامج المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. إذ تعمل سياسيات السِّنِّ والجندر والتنوُّع على إرساء مقاربة مجتمعية، وتقصد إلى تمكين مشاركة المهجَّرين وعديمي الجنسية في اتِّخاذ القرارات التي تؤثِّر في حياتهم. وإلى جانب ضمان أنْ تُسمَعَ آراءُ الجماعات المُهجَّرة، ولا سيما النساء منهم، في مفاوضات السلام، هناك عناصر أساسية أخرى تُعزِّزُ استدامة العودة الطوعيَّة في السياقات التي ما بعد النِّزاع، كضمان الوصول إلى العدالة ودَعْم إعادة إدماج المسلَّحين المُسرَّحين، ومن ثمَّ المساعدة على رَدْمِ الحفرة في الطريق إلى السلام.

لمَّا كانت منطقة ميناوا في الكاميرون تعاني إزالةَ الأشجار معاناةً فيها خطرٌ، والسبب في ذلك هو الاحتباس الحراري وآثار استضافة ٥٦ ألفَ لاجئٍ نيجيريٍّ، بدأت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وشركاؤها في شركة لاند لابف والاتحاد اللوثري العالمي مشروعاً لإعادة زراعة الغابات في شهر يناير/كانون الثاني من عام ٢٠١٩. ويتوقَّعون في العامين المُقبِلين أن يزرعوا -مع اللاجئين- ٢٠ ألفَ شجرةٍ في موقع المشروع وحوله.

ثم إنَّ إنهاء حالات انعدام الجنسية وسيلةٌ مجدية في معالجة أحَد أسباب النِّزاع والتَّهجير الأصلية، وتسعى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى ذلك من خلال حملة تحت وَسْم (#لي_انتماء #IBELONG)، على سبيل المثال.[٤] وكثيرةٌ هي الأدلَّة على الاندفاع الإيجابي الواقع في هذا المجال، ومن ذلك إصلاح قوانين الجنسية ومَزيدُ توقيعٍ على اتفاقيات تخفيض حالات انعدام الجنسية.

هذا، ويمكن أن يُعينَ رَصْدُ النُّزوح الداخلي على التنبُّؤ بحالات التَّهجير المحتملة عبر الحدود الدولية، ويمكن أن تؤدِّيَ الاستجابات المبكرة للنُّزوح الداخلي إلى تخفيف خطر الاضطراب والفقر المدقع من أوَّل أمره. ثم إنَّ توجيهات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المتعلقة بمشاركتها في شؤون النَّازحين داخلياً (وذلك في نظام المجموعات أساساً)، إنما تُحدِّدُ عدداً من المجالات التي يمكننا من خلالها الإسهام في إرساء مسؤولية الدولة، وذلك بدعم تنمية القوانين والسياسات الدائرة حول النُّزوح الداخلي، وبالتدريب ومشاريع بناء القدرة في مجال حماية الطفل، وبوَضْعِ إستراتيجياتٍ تمنع العنف القائم على الجندر.

وهناك، إلى جانب المنعِ، يمكن للاستعداد المُحسَّن من خلال نُظُم الإنذار المبكِّر والتخطيط للطوارئ، أنْ يُعينَ على تخفيفَ بعض من أسوء العواقب الإنسانية الناشئة من النِّزاع والعنف. ومن ذلك مثلاً، أنَّه لو وَجَّهَ التخطيط للطوارئ والعمل المشترك الاستجابات الأوروبية لحالات وُفُود اللاجئين العابرين البحر المتوسط عام ٢٠١٥، حين بدأت أعدادهم تزيد، لكان ممكناً تجنُّبُ كثير من الفوضى والضرر النفساني. ولو كان عندنا آلية لضمان التمويل المبكِّر الذي يمكن التنبُّؤ به من أجل الاستجابات الإنسانية لأعداد كثيرة من الوافدين الجدد، لكان ممكناً إنشاء نُظُم من أوَّل الأمر لمَنْعِ تدهور الحالات الحرجة إلى حالاتٍ طوارئ.

الاتِّفاق العالمي بشأن اللاجئين

لقد رأينا مراراً كيف أنَّ للنِّزاعات العنيفة وغيرها من دوافع التَّهجير عواقبَ أبعادها ليست محلية فحسب، بل عالمية أيضاً. فإذا أردنا التغلُّب على الانعزالية، والتجزُّؤ، والمناقشات العامَّة الضارة، فسوف نحتاج إلى مقاربة مشتركة وشاملة واستباقية لحالات اللاجئين. وكان الإقرار العالمي إعلانَ نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين الذي أقرَّته الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في سبتمبر/أيلول عام ٢٠١٦، اعترافاً واضحاً بهذه الضرورة، كما كان كذلك تأكيدُ الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين في ديسمبر/كانون الأول عام ٢٠١٨.

ويهدف الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين إلى ضمان تَشَارُكٍ في المسؤولية عادلٍ ويمكن معرفته مُقدَّماً، وذلك لمعالجةَ كلٍّ من تنقُّل اللاجئين الواسع النطاق وحالات اللجوء التي طال أمدها. وهو يُمثِّل التزام الدول التزاماً واضحاً أنْ تبذل جهوداً مبكرةً لمعالجة دوافع حالات اللجوء الواسع ومُثيراتها، وأنْ تُحسِّنَ التعاون بين الجهات الفاعلة في المجال السياسي والمجال الإنساني والمجال التنموي ومجال تحقيق السلام. ذلك، ويؤكِّد الاتفاق أهمية الجهود الدولية لمنع النِّزاع وحلِّه، قائماً على أُسُس ميثاق الأمم المتحدة، والقانون الدولي، وحكم القانون، وحقوق الإنسان، والحريات الأساسية، وعدم التمييز. ثم هو يُبْرِزُ الحاجة إلى إعانة البلاد الأصلية إعانةً تنموية، فيُماشي بذلك خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وغيرها من أطر العمل التي لها صلة بالأمر.[٥] نعم، الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، هو إطارُ عملٍ حقيقيٌّ لإنفاذ رابطة الإنسانية والتنمية والسلام، التي قدَّمنا ذكرها آنفاً.

وهناكَ اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، اللذان يَركُزَان همَّهما في حقوق اللاجئين والتزامات الدول، ولكنْ ليس لهما شأنٌ يُذكَر في الإرشاد إلى التعاون الدولي، وإنَّ هذا لجانبٌ رئيسيٌّ يعالجه الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، فنأمل أن يَجِدَ لتحسين تعدُّديَّة الأطراف مسلكاً يسلكه.

ولكنْ لمَّا كان الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين غير ملزم التقيُّد به، كان نَجَاحُ إنفاذه معتمداً على استنفار الإرادة السياسية، ولذا تعمل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من قُرْبٍ مع الدول وغيرها من أصحاب المصلحة المعنيين على هذا الاستنفار تمهيداً للمنتدى العالمي الأوَّل للاجئين في ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٩. فإنَّا لمُدْرِكُونَ التحديات الأصيلة في حين تتصاعد فيه القومية الشعبويَّة، ويُضيَّق مجال اللجوء، وتَتطوَّر سياسة الاحتواء فتصير إستراتيجيَّةَ استجابة. ومع ذلك، وحتى في هذه الأيام العصيبة، ما نزال نشهد من مَجْموعة جهات فاعلة جديدة مُشَارَكةً قاعدتها صلبة في مسائل اللاجئين، ومن ذلك المؤسسات المالية الدولية، والجهات المانحة الناشئة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والمواطنون

العاديُّون، كلُّ ذلك، هو خُلاصةٌ لمفهوم التناصر في العمل. ومع استبقاء ذلك في الذهن، نرى مجالاً واسعاً للتعاون الثابت الحقيقي من أجل مَنْعِ النِّزاع ومعالجة أسباب التَّهجير الأصلية.

فولكر تورك
الأمين العام المساعد على شؤون التنسيق الإستراتيجي في المكتب التنفيذي للأمين العام للأمم المتحدة

كَتَبَ هذه المقالة وهو في وظيفته السابقة؛ أي المفوَّض السامي المساعد، المعني بشؤون الحماية، في المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ولمزيد من المعلومات يرجى الاتصال ببرفين علي من طريق *alip@unhcr.org*

١. High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges (2015) *Understanding and addressing root causes of displacement* (فَهْمُ أسباب التَّهجير الأصليَّة ومعالجتها) bit.ly/HCRDialogue2015

٢. Morrison-Métois S (2017) *Responding to Refugee Crises: Lessons from evaluations in Afghanistan as a country of origin*, OECD Development Co-operation Working Papers, No 40 (الاستجابة لأزمات اللاجئين: دروس مستقاة من التقييمات في أفغانستان من حيث هي بلد أصلي) https://doi.org/10.1787/de7e6a13-en

٣. تُشيرُ رابطة الإنسانية والتنمية والسلام -أو 'الرابطة الثلاثية'- إلى التَرابط بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والمجال التنموي ومجال إحلال السلام. ونحثُّ منظمات الأمم المتحدة في المجال الإنساني والمجال التنموي ومجال إحلال السلام على العمل معاً، عملاً أكثر تماسكاً، فتَسْتغِل الميزات المقارَنَة في كل قطاع، لتقليل الحاجة واحتمال الخطر والاستضعاف.

٤. www.unhcr.org/ibelong/

٥. تقرير المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الجزء الثاني، الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، الجمعية العامة، في الدورة الثالثة والسبعين، الفقرتان ٨ و٩. www.unhcr.org/ar/5c470d034.html

تحويل السُّلطة وتغيير الممارسة لدَعْمِ بناء السلام المَقُودِ محلياً

أليكس شوبردج

يقتضي بناء السلام بناءً مستداماً توسيعَ إدراك ديناميَّات النِّزاع المحليِّ، ورغبةً من جهة الجهات الفاعلة الخارجية، في التخلي عن السيطرة، وتسليمها للجهات الفاعلة المَحلية.

يُطْرَدُ أكْثرُ اللاجئين من ديارهم ويُبْعَدونَ عنها بسبب النِّزاع، ثم يَرَوْنَ غالباً أنَّ ديناميَّات النِّزاع الذي يفرُّون منه والتوتُّرات التي تقوم عليه، إنما تُنْقلُ إلى محيطهم الجديد. ويأتي أكثر من نصف اللاجئين جميعاً من ثلاثة بلاد (هي سورية وأفغانستان وجنوب السودان)، وأكثر لاجئي العالم مستضافون في ١٥ بلداً، ومعظم هذه البلاد مجاورةٌ البلادَ التي يفرُّ منها اللاجئون. وإضافةً إلى القُرْب الجغرافي، تتشارك هذه البلاد غالباً في روابط عرقية ودينية، إلى جانب روابطَ أوسع نطاقاً، سياسية واقتصادية واجتماعية. وفي كثير من الحالات، يكون للمصالح الخاصة أو السياسيَّة في البلد المضيف مكانٌ في النِّزاع الذي يجاورها.

وتظهر هذه الديناميَّات غالباً في العلاقات بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة على المستويين المحلي والإقليمي، وهي من ثَمَّ يمكن استعمالها لتعزيز بعض من الروايات السياسية. ثم إنَّ تفاعُلَ هذه الديناميَّات، التي زادت حِدَّتها بسبب تحميل اللاجئين والمجتمعات المضيفة ما لا طاقةَ لهم ولها به في حالات التَّهجير التي يطول أمدها، يمكن أن يزيد خطر التوتُّرات بين اللاجئين أنفسهم، والتوتُّرات بين اللاجئين والسكان المضيفين.

وفي هذا السياق، يمكن أن يكون للتنمية والمساعدة الإنسانية دور فعَّالٌ في معالجة الأسباب الأصلية أو التوتُّرات المُتَفاقمَة معالجةً مجدية. وفي جهود بناء السلام التي يبذلها لاجئو جنوب السودان في أوغندا، فُرَصٌ للتفكر في التحدِّيات التي تتحدَّاهم، وفي الممارسة السليمة، فكيف يكون إدماج نتائج بناء السلام ومنع نشوب النِّزاع في البرامج الإنسانية والتنموية؟ وكيف يُحسَّنُ تمكين دَعْم الجهات الفاعلة الخارجية للجهود المُسْتدامة المَبْذُولة محلياً؟ ويمكن أن يتوافق كثيرٌ من الأفْكَارِ المُنَاقَشَة هي وغير أحوال تهجيرٍ أخرى.

ما بعد الكلام المُنمَّق

يُحَال مفهُومَا الامتناع عن الضرر ومراعاة ظروف النِّزاع غالباً إلى كلام منمَّق. إذ يُذْكِرُ المفهومان مراراً في عُرُوض المشاريع، ووثائقِ البرامج، والأُطر المنطقية، ولكنْ يندر أنْ يُحوَّلا إلى مصطلحين عمليَّين وأنْ يُسْتخلصَ منهما نتيجتهما المنطقية، من حيث التعديلات البرنامجية والعمليَّة المطلوبة. ونظراً إلى الطبيعة الملازمة للتنمية والمساعدة الإنسانية -التي تفضِّلُ نقل الموارد، والتأثر، والوصول إلى جماعات معيَّنة دون غيرها- فلا تدخُّلاً كاملاً مراعياً لظروف النِّزاع. ومع ذلك،

يمكن من أجل التصدِّي لهذه المعضلات فعلُ ما هو أكثر بكثير مما يُمارَس اليومَ. وتَظْهر قلَّة الاهتمام عملياً بهذين المفهومَين خصوصاً في الاستجابة الإنسانية، وجزءٌ من ذلك سببه صعوبة الموازنة بين تعقيد السياقات المتأثرة بالنِّزاع وبين ضرورة إيصال المساعدة في أسرع وقت مُمْكن.

ثم إنَّ قوة الاندفاع التي تدفع الاستجابة إلى الحاجات الإنسانية إنما تعني أنَّ أهمية فَهْم ديناميَّات الصراع، من حيث صلَتُها باللاجئين والمجتمعَ المضيف، هي إمَّا مُقلَّلٌ من شَأنها أو مَغْفولٌ عنها. ففي أوغندا، أدَّى ذلك إلى اتِّباع مقاربة اعتباطية تأتي بنتائج عكسية في معالجة التوتُّرات في جماعة لاجئي جنوب السودان. ففي بداية الأمر، كانت القرارات المتعلقة بموقع مستوطنات اللاجئين الجغرافيِّ غافلةً عن مواطن التصدُّع العرقي التي أظهرتها الحرب الأهلية في البلد. ولمَّا اندلع العنف المحلي في بعض مستوطنات اللاجئين، فُرِّقَ اللاجئون من بعدُ جغرافياً وفق طوائفهم. ومع مرور الوقت، عمل هذا في تقوية التوتُّرات المجتمعية وإدامتها. ولمَّا كان لا بدَّ من الاعتراف بالاختلافات بين المجتمعات المحلية، والعمل على مَنْعِ العنف الذي يمكن أن يقع أو على تخفيفه، كان من المهمِّ أيضاً فَهْمُ المساعدة الإنسانية التي يمكن أن تأتي لتكون كالجسر يُمَدُّ بين المجتمعات المحلية ليجمع بينها، ولتُسهِمَ في زيادة التماسك الاجتماعي. ولا بدَّ أن تُدْمَجَ هذه الأهداف في وَضْع البرامج، ولا ينبغي أنْ تُفتَرَضَ أو تُعَدَّ أفكاراً تُستدرَك بعد حين.

ولقد وَضَعَتْ مبادرةٌ اسمها معونة أفضل في النِّزاع (Better Aid in Conflict) في جنوب السودان إطارَ عملٍ توجيهياً مفيداً يُسمَّى مجال الطموح (Spectrum of Ambition).[1] ويبدأ هذا الإطار بحدٍّ أدنى من الأمر الزجري 'بتجنُّب الضرر'، كما هو مطلوب في مبادئ الدول الهشَّة، التي وضعتها لجنة المساعدة الإنمائية، في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وهو يسير في الطريق إلى هدفٍ الإسهام في السلام والاستقرار في ضمن ما هو موجود من أُطُر والتزامات عملية وسياساتية (ولكنْ من غير تغيير في الغَرَضِ الرئيس الذي يرمي إليه البرنامج). وآخر مطاف الإطار هو التطلُّع -كما جاء في الهدف رقم ١٦ من أهداف التنمية المستدامة- إلى معالجة محرِّكات النِّزاع معالجةً

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين/خالد كباية

لاجئٌ من جنوب السودان، في شمالي أوغندا، لابسٌ قميصاً ذا كمَّين قصيرَين، مكتوبٌ عليه: سلام، حقيقة، عدل.

مباشرةً ومُتروِّيً فيها (وهذا في جميع البرامج التي تتَّخذ تخفيض النِّزاع هدفاً رئيساً لها).

ذلك، وبيَّن عددٌ من الدراسات كيف أنَّ المساعدة الإنسانية، للاجئي جنوب السودان الذين يقيمون في شماليِّ أوغندا، عزَّزت ديناميَّات النِّزاع بين عناصر المجتمع الأوغندي المختلفة، وهذا أدَّى إلى زيادةٍ في حدَّة عدم المساواة والانقسام بين قلب المجتمع وضواحيه (centre–periphery).[٢] وتَظْهر هذه التوتُّرات بعْدُ في الكيفية التي عليها استعمال المجتمع المحلي المضيف ما لديه من نفوذ على السكَّان اللاجئين لكي يجذب المعونة والمعاملة التفضيلية من الحكومة المركزية. وهذا يزيد ما يشعر به اللاجئون من تهميش وحَيْرة، ومن ثمَّ يُضَاعف دور ديناميَّات النِّزاع داخل جماعات اللَّاجئين أنفسهم.

ونظراً إلى طبيعة النِّزاع في جنوب السودان، هناك أيضاً من النِّزاعات بين اللاجئين ما هو كامنٌ وما هو ظاهرٌ، تنشأ غالباً عن ارتباطات حقيقية أو متصورة بين أطراف النِّزاع في جنوب السودان. وصحيح أنَّ التوتُّرات تَختلف في مستوطنات اللاجئين بأوغندا، ولكنَّ نشوءها إنما يعني أنَّ الأحداث أو المنازعات الظاهر ضررها قد تصاعدت سريعاً، وهذا أدَّى إلى مزيد من الاضطرابات أو العنف أو كليهما، وأدَّى في بعض الحالَات إلى وفيات. وفي هذا السياق، مُهمٌ جداً أن يكون لدى الجهات الفاعلة في المجال التنموي والإنساني فَهْمٌ دقيقٌ للديناميَّات التي يكثر وقوعها محلياً في ما يستوطنه اللاجئون، أو في منطقة محددة مما يستوطنه اللاجئون، ومن هذا الفَهْم معرفةٌ كيفيةً ارتباط هذه الديناميَّات بالديناميَّات التي في نزاع جنوب السودان الذي هو أوسع نطاقاً، وكيفية تطوُّرها اعتماداً على ظروف مستوطنة اللاجئين. ويجب أن يكون ذلك نقطة انطلاق كلِّ مساعدة، لا أنْ يُقْتَصر على الجهود التي تُبذَلُ في سبيل الإسهام في منعِ النِّزاع وبناء السلام.

ويا للأسف، مِثْلَ كثيرٍ من السياقات، يَغْلب على المساعدة الإنسانية التي تصل إلى لاجئي جنوب السودان في أوغندا أنْ تغفل عن هذه الديناميَّات. وفي سلسلة من الأحداث البارزة، سعت فيها الجهات الفاعلة الدولية في المجال الإنساني إلى الاستجابة للنِّزاع داخل جماعات اللاجئين، اتَّخذت هذه الجهات الفاعلة غالباً مقاربةَ التفريق بين الجماعات، بدلاً من أن تسعى إلى الجمْع بينهم لمعالجة المسائل الأساسية التي تُثيرُ التوتُّر أو سوء التفاهم بينهم. ومع مرور الوقت، ما كانَ من ذلك إلا أنْ زاد هذه الشروخ انشقاقاً. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، أنَّ الجهود المبذولة لجمع اللاجئين من مجتمعات محليَّة مختلفة من خلال التعليم سُبُل المعيشة إنما تعتمد كثيراً، أكثرَ مما ينبغي، على الافتراض القائل بأنَّ التفاعل وحده بين اللاجئين كافٍ ليؤدِّي إلى نتائج بناء السلام. ولكنْ في بعض الحالات، إن لمْ تُصمَّم التدخُّلات تصميماً مناسباً أو إن عُجِّلَ بها، يمكن أن يزيد التفاعل -أي الاتصال- حقاً في سوء النِّزاع. ويتجاهل هذا أيضاً الحاجة إلى إنشاء الثقة أولاً، والحاجة إلى تيسير تعميق التفاعلات بعد أن تُختَم أنشطة المشروع.

تَرْكُ الزِّمام للجهات الفاعلة المحلية

لا يمكن أنْ تكون الجهود المبذولة لمعالجة الأسباب الأصلية فعَّالةً ومستدامةً إلا إذا قادتها جهاتٌ فاعلةٌ محليَّةٌ من المجتمع المحلي المتأثر بالنِّزاع. وتقتضي هذه الجهود أيضاً اتِّباعَ مقاربة تدريجية متسلسلة، تبدأ بالخوض في المجتمعات المحلية لفَهْم تصوُّراتهم الخاصة للنِّزاع، وأهمُّ من ذلك، لتحديد ما هو قائمٌ من قدرات أو مقاربات أو منابرَ، وذلك لحلِّ التنازع أو النِّزاع داخل المجتمع المحلي. وصحيح أنَّ الجهات الفاعلة الخارجية كهيئات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية الدولية، وغيرها من الجهات المانحة، تستطيع إتاحةَ دَعْم مفيد، لكنَّها تستطيع كذلك -إن لم تُتح الدعْمَ إتاحةً سلَيمةً- أن تقوِّضَ وتعوِّقَ شدَّةَ النَّشاط واللِّينَ المطلوبَين لترقية جهود بناء السلام. وما يُبايِنُ ذلك، أنَّ بُنَاةَ السلام على مستوى المجتمع المحلي إنما يتمتعون بالشرعية ونقاط الدخول والشبكات، وهذا لا يمكن أن ينطبق على الجهات الفاعلة الخارجية، حتَّى الجهات الفاعلة التنموية أو الإنسانية منها، التي لها تاريخ طويل من الحضور أو الخوض في مجتمعٍ محلي معيَّن.

ثم إنَّ الجهُوْدَ المختلفة المَقوْدَةَ محلياً لمنع اندلاع النِّزاع ولبناء السلام بين جماعة لاجئي جنوب السودان في أوغندا، إنما تُبيِّنُ عملياً الأثر الذي يمكن تحقيقه حين تتنزَّل الجهات الفاعلة الخارجية منزلةً ثانوية وتُفسحُ المجال لغيرها ليقود. ومثال ذلك: التشَارُكُ مع قادةٍ من المجتمعات المحلية المختلفة لتحسين الوساطة وحلِّ النِّزاعات من غير عنف داخل المجتمعات المحلية وبينها، ودَعْمُ الشباب والنساء ليكونوا وسطاء أو 'مديري نزاعات' في مجتمعاتهم المحلية، والخَوْضُ في التعليم أو الأعمال الثقافية المشتركة أو الرياضة، وإنشَاءُ منتدياتٍ مجتمعيةٍ لتوسيع المدارك في بناء السلام.

من جهة، قد يبدو نطاق الأنشطة المدعومة، التي يقوم بها لاجئو جنوب السودان، اعتباطياً وغير مُخطَّطٍ له ولا تنسيق

فيه، ولكنْ يحتاج بُنَاةُ السلام المحليُّون إلى الحرية في تقرير الأنشطة والأعمال التي يُحتَاجُ إليها وفي تحديد الأنشطة والأعمال التي يرجح أن تجذب المشاركة المجتمعية، فإن قَدرَ بُنَاةُ السلام على سلوك طريق خالٍ من أوامر الداعمين، فستكون نتائج بناء السلام إيجابيةً على الأرجح. ويمكن أن يكون للجهات الفاعلة الخارجية أدوارٌ ذات شأن، ولكنْ ينبغي أن تكون مُصاحِبَةً أكثر فأكثر، لا مُوجِّهة، وأن تكون مفتوحةً لإجراء متكررٍ يُحيطُ بالتشابك والتعقيد الواقعان، أي مفتوحةً للتعلُّم من كُلٍّ من 'النجاح' 'والإخفاق'.

وهناك عاملٌ آخرُ إمَّا يمكِّن بناء السلام المَفْقود محلياً أو يُقيِّده، وهو بيئة السياسات في مكانٍ محدَّد. ويُقَرُّ في نطاقٍ واسع أنَّ أوغندا هي ربما أكثر الدول المضيفة كرماً، إذ يتمتع اللاجئُون فيها بمجموعة واسعة من الحقوق تُوْصِلُهم إلى سبل المعيشة والتعليم والحماية. ويشتمل ذلك على الحقِّ في تسجيل منظمة أهلية وافتتاحها، وينظر إلى هذا على أنه خطوةٌ أساسيةٌ تتماشى هي وما تدعوا إليه السياسات العالمية من تمكين الاستجابات التي يقودها اللاجئون. هذا مهمٌّ لتيسير تأسيس المنظمات التي يقودها اللاجئون لكي يصل إليها التمويل من الجهات المانحة في المجال الإنساني والتنموي، غير أنَّه يُنشئُ لغزاً حول الجهود التي يقودها المجتمع المحلي لمَنْع اندلاع النِّزاع ولبناء السلام. فقد يكون من الحوافز إلى تأسيس منظمة أهلية مسجلة أو منظمة غير حكومية مسجلة، في آخر المطاف، أنْ تُقوِّضَ القدرة على الخوض في طرق ديناميَّة سلسة، تتجاوز حدُوْدَ منظمةٍ تعتمد على تمويل مشاريع مُحدَّدةً.

وعلى حين أنَّ 'تأثير منهاج المنظمات غير الحكومية' في العمل المدني من أجل التغيير هو اتِّجاهٌ عامٌّ تَنَاقُصُه غير وارد، بين يَدَي الجهات الفاعلة الخارجية وسائل يمكن أن تُتيحَ بها دعماً أعْوَنَ على بناء سلام مَفْقودٍ بالحقِّ محلياً. ومن هذه الوسائل دَعْمُ شبكاتِ اللاجئين وحركاتهم الاجتماعية وغيرهم من المُشركين في بناء السلام في مستوى المجتمع المحلي، ودَعْمُ المنصات (لا المنظمات) التي تربط الجهات الفاعلة بعضها ببعض من طوائف المجتمع المحلي كُلِّها. وفي حال مجتمع لاجئي جنوب السودان في أوغندا، كان -وما يزال- مَنْحُ المِنَح لمبادرات بناء السلام المَفْقودَة محلياً وسيلةً قيِّمةً لتقوية الجهود التي يقودها المجتمع المحلي على معالجة الأسباب الأصلية. وفي مستوطنة راينو، ساعد دَعْمُ مبادرات بناء السلام المَفْقودة محلياً على حلِّ العنف المُميت الذي اندلع بين قبيلتَي الدِّينكا والنُّوير في شهر يونيو/حزيران من عام ٢٠١٨، وليس هذا فحسب، بل ساعد أيضاً على ضمان أن يتحقق استمرار الحوار والتفكير في المجتمع المحلي في أعقاب ذلك. وبدلاً من تحديد النتائج والأُطُر المنطقية تحديداً مسبقاً، تُتيحُ المقاربات المفتُوحُ باب العضوية فيها، المستندَةُ إلى نطاقٍ واسع من الأهداف المرحلية، إجراءَ تعديلاتٍ إجراءً متكرراً، وانتهازَ فُرَصٍ لم تكن في الحسبان.

ولقد يكون 'الكفُّ عن' ما درجت عليه المؤسسات أمراً صعباً، ولكنَّ الذي هو أصعب من ذلك هو تحويل تصوُّرات المجتمع المحلي المرتبطة 'بصورة' منظمة ما وبطُرُق عملها القياسية. وبهذه الطريق، ينشأ احتمال خطرٍ أن تصبح كلٌّ من المشكلات والحلول مُوجَّهاً إليها في مشروعٍ بعينه من غير نظرٍ إلى مسائل وحاجات أخرى، مشروعٍ منحصر في نفسه، وقصير الأمد، وتدريجي. وفي هذا مشكلاتٌ وصعوباتٌ، لا سيَّما عند معالجة الأسباب الأصلية، إذ أشار البنك الدولي وغيره إلى أنَّ تحويل أنماط النِّزاع مُحتَاجٌ إلى عقدَين من الزمن على الأقل.٣ فنعم، قد تأتي المشاريع القصيرة الأجل بما هو عكس الذي يُنْتظر، وذلك بسبب ما يُثَارُ من توقُّعات المجتمعات المحلية، ووَضْع مناصري إحلال السلام في مواضع لا يُطيقونها أو 'تأثير منهاجَ المنظمات غير الحكومية' فيهم. وينبغي تجنُّب هذه الممارسات، على حين ينبغي الحضُّ على ممارسات أخرى. ومنها إتاحة دَعْم مستدام، يمكن التنبُّؤ به، ولكنَّه غير مُقرَّرٍ سلفاً، ومن ذلك الدَّعْمُ عن طريق التمويل الجماعيِّ للأفراد والحركات، الذين يتخطونَ الحدود التنظيمية، ويُمكِّنون اتِّخاذ القرار والعمل المَقُودَين مجتمعياً، ويُعزِّزون القدرات والأعمال التي يمكن تكون مستدامةً مع مرور الوقت. وإنَّ هذا لتحدٍّ طويل الأمد، يقتضي مشاركةً، مستدامةً، مكرَّرةً، طويلاً أمدها، لكي تُوضَعَ الجهود المَقُودةُ محلياً موضع المُسَيْطر.

أليكس شوبردج *ash@oxfamibis.dk*
مستشار شؤون بناء السلام، في منظمة أوكسفام (فرع الدانمارك)
https://oxfamibis.dk

١. p5 bit.ly/CSRF-toolkit-2017
٢. See for example European Union (2018) *Contested Refuge: The Political Economy and Conflict Dynamics in Uganda's Bidibidi Refugee Settlements*, p5
(ملجأ متنافسٌ فيه: الاقتصاد السياسي وديناميَّات النِّزاع في مستوطنات بيديبيدي للاجئين في أوغندا) bit.ly/EU-ContestedRefuge-2018
٣. See World Bank/United Nations (2018) *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*
(مسالك السلام: مقارباتٌ شاملةٌ لمَنْع النِّزاع العنيف)
www.pathwaysforpeace.org

مَنْعُ النِّزاع على مستوى المجتمعات المحليَّة وبِنَاءُ السَّلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال

والَاي أورشورفيسان وشونا كين

يزداد إدراك الحاجة إلى معالجة الأسباب الأصلية للتَّهجير، من خلال وجهة 'الرابطة الثلاثية'، أيْ رابطة الإنسانية والتنمية والسلام. ويُظْهِرُ برنامجٌ مَقُودٌ محلياً في جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال هذه المقاربةَ ويُتيحُ المُفيدَ من دروسٍ وتوصيات.

جاهد على مرِّ السنين القائمون على صناعة المعونة -وما يزالون- لإيجاد حلول دائمة للتَّهجير، وذلك بسبب العوامل المُعقَّدة والمتشابكة التي يشتمل عليها الأمر. ويَنْشأ إجماعٌ على أنَّ التنسيق المُحسَّن بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والمجال التنموي ومجال السلام (المعروفة باسم 'الرابطة الثلاثية') يمكن أن يُتيحَ إطارَ عملٍ لمعالجة المسائل المرتبطة بالتَّهجير الذي يطول أمده، ومن ثَمَّ إيجاد حلولٍ دائمة. وفي هذا السياق، وُضِعَ ونُفِّذَ برنامج منع النِّزاع وبناء السلام الذي تموِّله الوَكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (Sida).[1]

ويُقصَدُ بهذا البرنامج إلى معالجة بعض الأسباب الأصلية للتَّهجير في جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال. والذي أفاد تصميمَ البرنامج ثلاثَةُ مفاهيمَ أساسيةٌ، وهي:

أولاً: يَرْكُزُ البرنامج همَّه في فهم محرِّكات النِّزاع البنيوية والفورية ومعالجتها. فأمَّا المحرِّكات البنيوية التي تُسْهِمُ في النِّزاع ولا تُسْهِمُ في العزلة، فإنما تقود إلى العنف. وهي ترتبط في الصومال وجمهورية الكونغو الديمقراطية، بثلاث أزمات: ١) أزْمة الهوية (ومثال ذلك، طبيعة التركيب العرقي والقَبَلي وطبيعة المنافسة بين النُخَب)، ٢) وأزْمة التمثيل (ومثال ذلك، طبيعة النظام السياسي والثقافة السياسية)، ٣) وأزْمة النفوذ (ومثال ذلك، قدرة الدولة على أداء وظائفها السياسية). وأمَّا المحرِّكات الفورية، فهي التي تحوِّل الأسباب البنيوية إلى نزاعات يمكن أن تكون عنيفة. وتشتمل هذه المحرِّكات في الصومال وجمهورية الكونغو الديمقراطية على: عدم المساواة في الحصول على المعلومات والخدمات وغيرها من المنافع العامَّة، والمشاركة غير المتكافئة في صنع القرار، واستعمال الهوية العرقية والهوية العشائرية خدمةً لأغراضٍ سياسية محدودةٍ جداً.

ثانياً: يَرْكُزُ أيضاً البرنامج همَّه صراحةً في السلام الإيجابي بدلاً من السلام السلبي. ويشير السلام السلبي إلى وقف العنف الجسماني المباشر. وأمَّا السلام الإيجابي، فهو إزالة العنف بنيوياً، أيْ إزالة عوامل كالمظالم المُستحكِمَة، وانتهاكات حقوق الإنسان، والعنف الجندري، والظلم الاجتماعي، والإقصاء، وضعف المؤسسات العامة ومؤسسات إدارة النِّزاع. وتهدف أنشطة بناء السلام الإيجابي إلى إزالة الأسباب البنيوية والمباشرة للنِّزاع العنيف أو اقتلاعها تدريجياً. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية، نستعمل الحصول العادل على الخدمات الصحية لجماعتَين عرقيَّتين (البانتو والتُّوَا) في تنجانيقا، وفي الصومال، نستعمل الوصول إلى العدالة في منطقة كاران ومنطقة هاول وَدَاق في مقديشو، من حيث هي نقاط دخولٍ للعمل على إنجاح السلام الإيجابي.

ثالثاً: تقتضي معالجة الأسباب الأصلية للنِّزاع مع منع العودة إلى العنف تحليلاً مراعياً لظروف النِّزاع، يُرَكِّزُ في معالجة العلاقة بين البرنامج وسياقَي النِّزاع والتَّهجير. ولقد أدرجنا هذا التحليل فهو جزءٌ من التقييم الأساسي، اعتماداً على ما يعرفه شركاؤنا المحليُّون، وذلك من أجل إلقاء الضوء على المجالات ذات الأوْلويَّة، في إستراتيجيات المخاطر وتخفيفها. ولقد أدرجنا أيضاً مقاربةً من مقاربات 'الامتناع عن الضرر'، عن طريق تحديد 'مُفرِّقات' 'وجامعات' في الأماكن التي فيها المشروع، وهي عناصرٌ في المجتمع، إمَّا تُفرِّق الناس (وهي مصادر للتوتُّر) وإمَّا تجمعهم (ويمكن تصييرها أداةً لحلِّ المشكلات). وقد أعانت النتائج على وضع التصميم وإستراتيجيات التنفيذ في كلٍّ من مكوِّنات جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال.

البرنامج: الأسباب الأصلية والسلام الإيجابي

في قلب البرنامج محاولةٌ لدعم الناس المتأثرين بالنِّزاع بطرقٍ تجعلهم آمنين في مجتمعاتهم وتُمكِّنهم من التأثير في القرارات التي تؤثر في عيشهم. ويكون ذلك كذلك من خلال دعم الأنشطة الآتية التي تشتمل على روح الرابطة الثلاثية:

- **في العمل الإنساني:** الاستجابة للحاجات الإنسانية بإيصال الخدمات مباشرةً، وتوفير المعونة القانونية، وتحسين المساءلة وإمكانية الحصول على الخدمات الصحية في المناطق التي إمَّا يحتاج فيها جزءٌ عظيمٌ من الناس إلى المساعدة الإنسانية أو فيها احتمال خطرٍ لنشوء تلك الحاجة.

- **في بناء السلام المحليِّ والتماسك الاجتماعي:** تنفيذ الأنشطة التي تعزِّزُ التماسك الاجتماعي، كالحوار الذي بين المجتمعات المحلية والذي بين أفراد كل مجتمع محلي، والأنشطة التي تُشْرِكُ الجماعات المهمَّشة في عمليات صُنْعِ القرار حول خدمات الصحة والعدالة.

- **في الحُكْم المحلي وحُكْم القانون:** رَكْزُ الهمِّ في تقوية المنظومات، وتطوير قدرة المكلَّفينَ المسؤولية المسؤولين عن توفير خدمات الصحة والعدالة، مع زيادة قُدْرة المجتمعات المحلية ومعارفها (أي أصحاب الحقوق) على مساءلة المكلَّفينَ المسؤولية.

الملكيَّة المحليَّة جزءٌ لا يُستغنَى عنه في منهجية التصميم وفي تنفيذ كلا المشروعين. وتشتمل الشراكات على أفراد المجتمع والمُكلَّفين المسؤولية، ولا سيَّما الجهات الفاعلة في الحكومة المحلية، والمجتمع المدني. فالجهات الفاعلة المحلية هي أفضل العوامل درجةً وأنسبها، وأكثرها فعاليةً واستدامةً، لتحسين المساءلة والاندماج، وتخفيف حِدَّةِ النِّزاع، وتحديد المشكلات المحلية وحلِّها.

ففي **جمهورية الكونغو الديمقراطية**، نعمل مع منظمة دينية محلية، اسمها اللجنة الأبرشية للعدالة والسلام (Commission Diocesaine de la Justice et Paix). وهنا يسهم البرنامج في تقوية الصُّمود، وحُسْن الحال، والمشاركة الشاملة لناس من جماعتَي البانتو والتُّوَا العرقيَّتين، وذلك من خلال بنَّاء السلام والوصول إلى المبادرات الصحية في منطقتين صحيَّتين هما نيونزو وكاليمي بمقاطعة تنجانيقا. ويعالج ذلك الأسبابَ الأصليةَ للنِّزاع بين البانتو والتُّوَا بإنشاء منابرَ في المجتمع المحلي وبعْثِ النَّشاط الجديد فيها، وتُمثِّلُ هذه المنابر كلتا الجماعتين العرقيَّتين.

وفي منطقة نيونزو، التي عانت فقراً مدقعاً وتماسكاً مجتمعياً متضرراً وعقوداً من انعدام الاستثمار، حُشِدَ المتطوعون من المجتمع المحلي، وانتُخِبوا لجاناً محليةً للسلام والصحة. ومن خلال هذه اللجان، يتعاون أفراد جماعتَي البانتو والتُّوَا بعضهم مع بعض لبناء السلام وللعمل على إرساء الانتعاش. وكون اللجانِ مُخْتلطَةً أمرٌ ضروريٌّ لإعادة بناء الثقة. فقد مكَّنت دعوة اللجان، ومنها ما هو مع الميليشْيات المحلية، إعادةَ الأمن والمُهجَّرين إلى مناطق المشروع، إذ هي ساعدت على إنشاء الظروف التي يمكن من خلالها إعادة تأسيس الخدمات الصحية والحصول عليها.

ويعمل المُختصُّون الصحيُّون المجتمعيُّون على التوعية في قُرَاهُم، فيُوسِّعون المدارك حول الخدمات الصحية المحلية ويزيدون الثقة بها. ويستعمل الخدمات اليومَ من التُّوَا عددٌ كثيرٌ، أكثر من قبل، تلك الخدمات التي كانوا يتجنَّبون استعمالاها سابقاً مخافةَ التَّمييز وسوء المعاملة. فنساء التُّوَا اليومَ تختَرْنَ أن تلدن في المراكز الصحية، لا المنازل، وعدد كثير منهنَّ، أكثر من قبل، يأتينَ بأطفالهنَّ لتلقيحهم.

وأمَّا في مقديشو، وفي الأجزاء الجنوبية والوسطى من **الصومال** عموماً، فأحد الأسباب الرئيسية للنِّزاع والتَّهجير هو انعدام قدرة الدولة على توفير الخدمات الأساسية، ومنها تنظيم نظام قضائيٍّ عادلٍ صريح وإدارته. ويعمل البرنامج في الصومال بالشراكة مع منطقتَين: منطقة كاران ومنطقة هاول وَدَاق. ومُهمَّته تعزيز الوصول إلى نُظُم القضاء، وقدرات أفراد المجتمع والسلطات المحلية، وذلك لمَنْعِ النِّزاعات والمُنَازعات والقدرة عليها من غير عُنْف. ويعمَل المشروع خصوصاً على تحقيق تغيُّرٍ سلوكيٍّ عند مُتيحي الخدمة القضائية، بحيث يحمون الحقَّ في محاكمة عادلة، ويسعى البرنامج جاهداً إلى زيادة استعمال المواطنين الخدمات القضائية الآمنة، وإلى دعم المجتمعات المحلية لوضع إستراتيجيات للعمل الجماعي تشتمل على أصوات الناس كلهم، من غير نظرٍ إلى الانتماء العشائري.

ومن جهة أخرى، يعمل البرنامج من قُرْب مع مجلسَي المنطقتين، وهذا يُقوِّي التنفيذ المحليَّ والملكيَّة والاستدامة. ويُضَافُ إلى ذلك، أنَّ ممثِّلي المجتمع المحلي -ومنهم النساء والشباب- كانوا من المشاركين في التحليل الأوَّلي لطبيعة النِّزاعات في مقديشو.

ثم اعترافاً بالتعددية القانونية في الصومال وتَفْضيلِ المجتمع المحليِّ النُّظُمَ القضائية التقليدية والعرفية غيرِ الرسميةَ، سعى المشروع إلى الخوض في قدرات ورغبة كلٍّ من مُتيحي الخدمة القضائية الرسميين وغير الرسميين وبنائها، وذلك لإرساء الحقِّ في المحاكمة العادلة. إذ تساعد الأنشطة التشاركية كمنتديات أصحاب المصلحة المعنيين،

اجتماعٌ أقامه المجتمع المدني مع أعضاء اللّجان المحلية، في جمهورية الكونغو الديمقراطية، في شهر مارس/آذار من عام ٢٠١٩.

ومنابر الحوار، والتخطيط لإجراءات تخفيف حِدَّة النِّزاع على أساس المجتمع المحلي، كل ذلك يساعد على إحداث تواصلٍ منتظم بين المجتمعات المحلية والحكومة المحلية من أجل إدارة النِّزاع والوصول إلى العدالة. وهذا يُرسي المساءلة بناءً على المُهمَّات والمسؤوليات المُتَّفق عليها.

الآثار التي تتركها السياسة والممارسة

صحيحٌ أنَّ البرنامج ما يزال في أوَّله، ولكنَّه يأتينا ببعض الدروس القيِّمة في مَنْع النِّزاع وفي بناء السلام. فالتعلُّم والبحث مُدرجَان في الدورة البرنامجية، واليومَ، في سنة البرنامج الثانية، نجد ثلاثةَ دروسٍ تستحقُّ خصوصاً إلقاءَ الضوء عليها.

أثبت إيْصَالُ الخدمات أنَّه نقطَةُ دخولٍ مفيدةٌ، ومنْبرٌ قويٌّ، تُنظَّمُ من خلاله مقاربات بناء السلام، ويُبنَى التماسك الاجتماعي بين الجماعات المُتنازِعَة. ثم إنَّ تقويةَ المؤسسات المحلية، الحكومية وغير الحكومية، وتعزيز المساءَلة في إيصال الخدمات، أمرٌ ضروريٌّ، لتكون المقاربات مستدامةً ومَقُودةً محلياً. ويمكن أن ينشأ من خلال التطوُّع في القواعد الشعبية، تعاونٌ وعملٌ جماعي عظيمٌ.

ومثال ذلك، أنْ كان العمَلُ مع لجان المتطوِّعين في جمهورية الكونغو الديمقراطية عاملاً رئيسياً في إرساء تمثيل النساء وجماعة التُّوَا العرقية الأقليَّة، في صُنْع القرارات المحليَّة. ولقد أعان ذلك على بناء الثقة وتبيينَ التعاون عملياً بين المجتمعات المحلية في حلِّ المشكلات المحلية. فإنْ أُريدَ بناء التماسك الاجتماعي بناءً ناجحاً، فلا بدَّ من فَهْم ديناميَّات القوة بين الجماعات، ومن معالجة أوجه عَدَم المساواة والمعوِّقات التي تحول دون مشاركة المُبعَدين، وهذا يقتضي أيضاً أنْ يُتَاحَ من الموارد ما يكفي الحاجةَ للتعويض عن كلفة المشاركة.

ويقتضي تعريف المؤسَّسات المحلية ودَعْمُها، مع الحفاظ على الحياد، فهماً عميقاً لديناميَّات النِّزاع المحلي. وهذا يتطلَّب تحليلاً مُنْتظماً مراعياً لظروف النِّزاع، واستعمالاً لمقاربات الامتناع عن الضرر. ويحتاج كلُّ هذا إلى توفير الموارد والدعم كما ينبغي، وإلى القدرة على التكيُّف استجابةً لفَهْمٍ ناشئٍ لما هو محليٌّ من حقائقَ وديناميَّات.

ولِمَا قُدِّمَ ذِكْرُه آنفاً آثارٌ واضحةٌ في المانحين وفي أعمال شركائهم في التنفيذ وسياستهم، فنورد هاهنا منها خمسة آثار.

أولاً: ينبغي للمانحين أن يطلبوا من شركائهم في التنفيذ أن يُقرُّوا صراحةً البرامج المستجيبة للحال والمُقْوْدَة محلياً، ويمكن أن يُيَسِّر المانحون ذلك بدَعْم مقاربات ألْينَ، تُدرِجُ التعلُّم في الدورة البرنامجية وتسمَحَ بالتكيُّف. وكان أحد التحدِّيات التي تحدَّتنا أنَّ تصميم المشروع الأوَّليَّ اعتمد على نظرية تغيير عامَّة عالمية. ففي مرحلة تأسيس المشروع في جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال، بعد إجراء البحوث الميدانية الأساسية، أدرك فريق المشروع أنَّ كلَّ مشروع قُطْريٍّ يحتاج إلى نظرية تغيير خاصة بحاله، وهذا مِنْ ثَمَّ أتى بفكرة التكيُّف في تصميم البرنامج. فلِيَنَّ المانحينَ وتفتُّحُهم لقبول إدارة المشاريع المُتكيِّفة هذه أَمرٌ لا غنىً عنه، كما بيَّنا بحالتنا في مقاربة الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي.

ثانياً: ينبغي للعاملين في أوساط المعونة على إيجاد حلول دائمة للتَّهجير الناجم عن النِّزاع أنْ يستثمروا في البحث والتحليل المناسبَيْن. فعلى سبيل المثال، كي تُقاس نتائج بناء السلام، مُهِمٌّ أن نُدرِكَ أنْ ليس كلُّ شيء يُحسَبُ يُحْتسَبُ به. فالتحليل الكيفي الوافر -الذي فيه سرد قصص وحكايات- إلى جانب التحليل الكمِّي يمكن أن يُتيحَ لنا من عُمْق النظر في ديناميَّات بناء السلام ونتائجه ما هو أعمق من الذي تُتيحُه لنا الأساليب الكميَّة وحدها.

ثالثاً: من المهمِّ تحطيم الحواجز بين العمل الإنساني والتنموي وبناء السلام. فالتزام الصفقة الكبرى[٢] بالحلول الدائمة وبالرابطة الثلاثية مُرحَّبٌ به ما دام يؤكِّدُ أهميَّةَ التآزر بين مجالات التدخُّل هذه. وفي مستوى القاعدة الشعبية، لا يعيش الناس منعزلين بعضهم عن بعض، ولكنْ يميل العاملون في أوساط المعونة إلى أنْ يُنظِّموا ويعملوا منعزلين. ويمكن أن يكون هذا الانعزال مدفوعاً من تدفُّق تمويل المانحين في البيئات المتأثرة بالنِّزاع، التي تميل إلى أنْ تَفْصلَ عمداً بين مجهود العمل الإنساني والتنموي وبناءَ السلام.

رابعاً: ينبغي تصميم آليات تمويل لدعم الحلول المُحرِّكة محلياً للأزمات التي يطول أمدها، وذلك باستعمال تدفق التمويل المشترك الذي يقصد إلى إدماج عناصر السلام الإيجابي، مع التركيز في معالجة بعض الأسباب الأصلية للنِّزاع العنيف والتَّهجير.

أخيراً، تُبِّين تجربتنا في تنفيذ هذا المشروع تبييناً عملياً أنَّه يمكن أن تشارك الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني في بناء السلام المُحرِّك محلياً، ويمكن أن تشترك مع الجهات الفاعلة في المجال التنموي ومجال إرساء السلام، مع الحفاظ على الحياد وعدم التحيُّز. ولكي تنجح الاستدامة في حلول بناء السلام، من واجب الجهات الخارجية الفاعلة في بناء السلام أنْ تَفْهَم دوْرَ البنى المحلية والديناميَّات المحلية، وأن تُحدِّدَ سُبُلَ دَعْم المشاركة الشاملة بحيث تبني الثِّقةَ وتضمن الحياد.

ما بعد ما هو محليٌّ

ربْطُ بناء السلام المحليِّ بما هو أوسع نطاقاً من جهود في صدد المقاطعات وفي الصدد الوطني هو أحد التحدِّيات الرئيسية في أعمال بناء السلام، وذلك لأسباب أهمُّها أنَّ الأحداث والجهات الفاعلة والمصالح في المستويات العليا تُهيِّئ جُهُوْدَ بناء السلام المحليَّةَ وتؤثر فيها. ويعتمد تخطيط الجهات الفاعلة الدولية الذي أمده أطول على ما هو موجودٌ ويُنفَّذُ من خطط التنمية وتخفيف النِّزاع الموضوعة وطنياً ومحلياً، وعلى الإرادة السياسية أيضاً. وهذا تحدٍّ على وجه الخصوص في جمهورية الكونغو الديمقراطية، إذ الدولة منهارةٌ هناك، والإرادة السياسية فيها محدودةٌ غالباً عند السلطات والنخب الوطنية.

ومع كل ذلك، هناك إمكانيةٌ عظيمةٌ لبناء السلام بناءً يقوده المجتمع المحليُّ في جمهورية الكونغو الديمقراطية، فيكون له أثرٌ حسنٌ في ما بعد ما هو محليٌّ. ويمكن أنْ تَبْنِيَ مبادراتٌ كمبادرة المشروع الذي تموِّلُه الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي ديناميةً مؤيِّدةً للتنمية وبناء السلام، للتعويض عن الافتقار إلى الإرادة السياسية عند النخبة، وذلك من خلال بناء التماسك الاجتماعي والإرادة السياسية، ابتداءً من القاعدة الشعبية فصاعداً.

والَاي أورشورفيسان *Wale.Osofisan@rescue-uk.org*
مديرٌ فنيٌّ رئيسٌ (نائبٌ)، في الوحدة الفنية المعنية بالحوكمة

شونا كين *Shuna.Keen@rescue.org*
مديرةٌ رئيسةٌ في أُطُر العمل والتعلُّم - في ميدان بناء السلام

لجنة الإنقاذ الدوليَّة *www.rescue.org*

١. Swedish International Development Cooperation Agency
٢. https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc/

عنف العصابات والعنف الجندري وجرائم الحقد في أمريكا الوسطى: استجابَةُ الدَّولة مُقَابِلَ مسؤوليَّةِ الدَّولة

فيكي نوكس

سبب تهجير عدد كثير من الناس في أمريكا الوسطى هو عنف العصابات والعنف الجندري وجرائم الحقد على المثليات والمثليينَ ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجندرية، لكنَّ استجابات الدول أخفقت في معالجة الأسباب الأصلية لكل ذلك.

لا ينفكُّ المثلث الشمالي في أمريكا الوسطى[1] يتأثَّر بتهجير عدد كثير من الناس. وزاد تنقُّل الناس الشامل سفراً 'بالقوافل' منذ شهر أكتوبر/تشرين الأول من عام ٢٠١٨، مدى رؤية الوضع، ولكنْ ما تزال الاستجابات لأسبَاب التنقُّل الأصليَّة مُفتقَراً إليها. ثم إنَّ عِلَلَ التَّهجير متعددة الأسبَاب، إذ يفرُّ الناس من أعمال العنف الَتي ترتكبها الجهات الفاعلة الحكومية والجهات الفاعلة التي لا تتبع دُوَلاً، ويُضَافُ إلى ذلك، تفاقُمُ الفقرِ وعدمِ المساواة، والفساد والقمع السياسي، وآثار تغيُّر المُنَاخ.

ويرتكب العنف في المثلث الشمالي في أمريكا الوسطى مجموعةٌ متنوعةٌ من الجهات الفاعلة، في أحوال مختلفة، فمن المشاريع العملاقة إلى قمع الدولة، ويُديمُهُ الفساد الراسخ والإفلات من العقاب، وعدم رغبة الدول في معالجة أسبابه الأصلية أو عجزها عن ذلك. وتَرْكُزُ هذه المقالة همَّها في الأعمال التي تُعدُّ عادةً أعمالاً فرديةً: أي عنف العصابات والعنف الجندري والعنف الذي يقع على الناس بحسب الميول الجنسي والهوية الجندرية. ومع ذلك، لا شكَّ أنَّ الأسباب الأصلية للإفلات من العقاب وعدم المساواة والتمييز تمتدُّ لتصل إلى مظاهر أخرى من العنف في المنطقة.

وأعمَالُ العنف التي ترتكبها في المنطقة الجهات الفاعلة التي لا تتبع دُوَلاً، واسعةُ النطاق، منتظمةٌ. وصحيحٌ أنَّ مثل هذا العنف يُعَدُّ عملاً فردياً في دولة تسير فيها الأحوال سيراً طبيعياً، لكنَّ العنف في المثلث الشمالي في أمريكا الوسطى هذا مُمكَّنٌ بإخفاق الدول في حماية مواطنيها، ومنع هذه الجرائم ومعالجة الأسباب. وفَهْمُ ذلك أمرٌ حاسمٌ في تبيين مُهِمَّة الدولة -وهو عاملٌ رئيسيٌّ في قدرة الناس على المطالبة بالحماية الدولية في بلد آخر- وكذلك تبيين مسؤولية الدولة عن معالجة أسباب العنف والتَّهجير الأصلية.

العنف والتَّهجير والأسباب الأصلية الاجتماعية

يعاني المثلث الشمالي في أمريكا الوسطى عنفاً مستفحلاً منتشراً في المنطقة كلِّها، وانعدامَ الأمن كذلك، ففيه أعلى معدَّلات جرائم القتل في العالم، وينتشر فيه العنف الجندري والعنف الجنسي وجرائم قتل الإناث. وأدَّى دوام هذا العنف المستفحل المنتشر، والقاعدة التي تقول انظر واسمع وأغلق فمك، والإفلات المتكرِّرُ من العقاب، إلى حالٍ العُنْفُ فيها أمرٌ طبيعيٌّ، حتَّى لقد أصبحَ 'وسيلةَ تواصل'.[2]

ويُنْشئ عنف العصابات 'سلسلةً مستمرّةً من احتمالات الخطر'، فمن الناس مَنْ يفرُّ من تهديد يستهدفه أو من خطر مباشر، ومنهم مَنْ يفرُّ استباقاً حين يشتدُّ الخطر، ومنهم مَنْ يفرُّ بسببِ الخوف من العنف عموماً، والآثار الاقتصادية لانعدام الأمن والمساواة، واشتداد العنف في أحيائهم، والقتال لنَيْلِ الأرض.[3]

ثم إنَّ العنف الجندري هو المُثيرُ الرئيس لتهجير النساء والفتيات، الداخليِّ والعابر للحدود. ويشتمل هذا على العنف المنزلي، وعنف العشير، والعنف الأسري، والعنف الجنسي (الذي يرتكبه الأزواج وأفراد الأسرة وأفراد المجتمع والجماعات الإجرامية)، فضلاً على الاتِّجار بالبشر، والإكراه على البغاء، والانتهاك والاستغلال الجنسيَّان اللذان يقعان على الفتَيات والمرهقات. ويستعمل أفراد عصابات الشوارع العنف الجنسي الشديد، وقتل الإناث انتقاماً، حين يكون هناك مَنْ ينافسهم فيهنَّ، وإيصالاً لرسالة إلى أفراد عصابات أخرى، ومعاقبةً لمَنْ أسَأنَ لهم. ومع كلِّ ذلك، قد تظلُّ المجبراتُ على الفرار مُطارَدات ومضطهدات في أثناء تهجيرهنَّ، فالمعتدون عليهنَّ غير مقبوضٍ عليهم. ويزداد خطر التعرُّض للاضطهاد بعد التَّهجير حين يكونَ مرتكبو العنف أفراد عصابات، ولا سيَّما حين تبلِّغ المجنيُّ عليها عن الجريمة. ويعني هذا غالباً أنَّ الخطر سيمتدُّ ليصل إلى أفراد أسرهنَّ جميعاً، وقد يبعث ذلك من بعدُ على الهرب إلى خارج البلد.

وأمَّا المثليات والمثليون ومزدوجو الميل الجنسي ومغايرو الهوية الجندرية، فيفرُّونَ من العنف والاضطهاد اللذان ترتكبهما أسرهم ومجتمعاتهم المحليَّة، وأفراد العصابات وكيانات الدولة. ويرى كثيرٌ من المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجندرية، أنْ ليس عندهم خيار غير مغادرة البلد، بسبب انعدام حمايتهم ودعمهم.

ثمَّ إنَّ العنف الذي على النساء والفتيات، والعنف القائم على الميول الجنسي والهوية الجندرية، ناجمان عن إخفاق الدولة في إسقاط المواقف الخاضعة لحُكْم الذكور والمواقف التمييزية التي تُحرِّكهما. وتُسْهِم هذه المواقف الخَاضعة لحُكم الذكور مع التنميط الجندري أيضاً في تقوية الكبرياء الرجوليَّة عندَ العصابات، وفي تَقَاطُع عنف العصبات والعنف الجندري والعنف القائم على الميول الجنسي والهوية الجندرية،

ولعصابات الشوارع والسيطرة المحليَّة وللعنف الذي تستعملانه جذورٌ عميقةٌ في الفقر، والافتقار إلى الفُرَص، والتهميش السياسي والاقتصادي والاجتماعي، واستبعاد الشباب، وغياب الدولة الفعَّالة والخدمات في المجتمعات المحلية المهمَّشة. إذ يُنشئُ الفقر وانعدام الفُرَص في الناس مواطن ضعف، تجعلهم عرضةً للمَشاركة في أنشطة إجرامية، مُتَّخذين ذلك إستراتيجيةَ بقاء، لأسباب اقتصادية وحمائية. ولقد تَبْرُزُ مواطن الضَّعف هذه بانفسَاخ الأسرة أو بغياب الآباء والأمهات بسبب العمل أوَ الهجرة.

الإفلات من العقاب: مُتَفشٍّ، متعدِّدُ الأسبابِ، تقاطعيٌّ

الإفلات من العقاب مُتفَشٍّ في المنطقة، ولا يُحَاكَم مرتكبو معظم الجرائم. ولكي يُفْهَمَ دور الإفلات من العقاب من حيث هو سبب أصليٌ للتَّهجير والعنف في المثلث الشمالي في أمريكا الوسطى، لا بدَّ من تدقيق النظر في طبيعته المتعددة الأسباب.

أولاً: في المنطقة إحجامٌ عن الإبلاغ، قائمٌ على عدَّة عوامل، منها الارتياب بالشرطة والنظام القضائي، وانعدام الثقة بقدرة السلطات على الحماية المجدية. ويمكن أن يكون هذا الإحجام ناجماً عن نوع العنف أو الجريمة التي وقعت على المُحْجِم. إذ يخاف الذين وقع عليهم عُنْف العصابات من الانتقام، ويزيد على هذا الخوف الخوفُ من أن يفشي موظفو الدولة الفاسدون أو المُكْرَهون معلوماتهم إلى العصابات. وأمَّا المضرورون من العنف الجندري، وجرائم الحقد، والعنف الجنسي، فيزيد تعقُّد أمر إحجامهم عن الإبلاغ، بسبب الخوف من الوَصْم، والانتقام، ومزيدٍ عنف من المعتدين عليهم، ويُعَاد التجنِّي غالباً على الذين لا يُبلِّغون أو تسخر منهم الشرطة. ويُعوِّق الإبلاغ أيضاً بالافتقار إلى المأوى، وذلك عند المضرورين من العنف المنزلي، وبرفض مساعدة الناس الذين يظهر أن هويتهم الجندرية مختلفة عما في وثائقهم، وبعدم الاعتراف بالعلاقات المثليَّة وبإمكان وقوع العنف فيها.

ثانياً: في المنطقة تحدِّيات عمليَّة شديدة في تحقيق العدالة، ومنها ضعف المؤسَّسات، والافتقار إلى الموارد والقدرة، وعظمُ عدد القضايا. فحين تُبلَّغُ السلطات عن الجرائم، قد تَرْفُضُ التَّبليغ أو تقبله ولكنْ لا تنظر فيه ولا تُحقِّق، فكأنَّ شيئاً لم يكن. وحين تُحقِّق في الأمر، تُطيلُ التحقيق ولا يكون من ذلك شيء غالباً. ويتفاقم كل ذلك بسَبب غياب برامج فعَّالة تحمي الشهود وتدعم النَّاجين.

ثالثاً: عاثت العصابات في كيانات الدَّولة وهيئات إنفاذ القانون، واخترقتها، أو قد تبتزُّ هذه الكيانات والهيئات نفسها الناسَ مباشرةً وتسيء إليهم.

وكل هذا يساهم في سلسلة من الإفلات من العقاب، تنمو فيها الجريمة وتشتدُّ وتنتشر، وتزيد قلَّة ثقة الناس بالسلطات، وهذا يقوِّض الوصول إلى العدالة ويزيد ضَعْفَ بعض من فئات الناس. ثم إنَّ إخفاق الدولة في إتاحة استجابة وحماية ناجعتَين، إنما يُسْهِمُ في التَّهجير ويؤثِّرُ في أنماطها -أي مَنْ يُهَجَّرُ؟ وإلى أين يُهجَّرُ؟- وفي حَاجة الناس إلى الحماية الدولية.

إغفَالُ الدُّولِ الأسبابَ الأصليَّةَ

قد أخفقت استجابات الدول للعصابات في حلِّ المشكلة، وفي الواقع، ليس هذا فحسب، بل كان لها عواقب وخيمة أثارت مزيداً من التَّهجير في السلفادور وهندوراس. ولمَّا كانت العصابات تضمُّ إليها الأطفالَ الصغارَ السنِّ (لأنَّه لا يرجح أن يعيَّنَ أنَّ القُصَّرَ أعضاءُ عصابات في أثناء المداهمات، ولأنهم يُحكَمُ عليهم بعقوبات أقل قسوة من التي على الذين يكبرونهم سناً)، كانت تُقسَرُ أسَرٌ كاملةٌ وأفرادٌ قُصَّر على الفرار. ويُضَافُ إلى ذلك، أنَّه مع انتقال العصابات في السلفادور إلى المناطق الريفية ليتجنَّبوا المداهمات، يزيد العنف في المناطق الريفية التي لم تكن متضرِّرةً من قبلُ، ولذلك يزداد كثيراً تهجير الناس في هذه المناطق. وإلى جانب ذلك، أجبرت العداوة المُزْدادة بين العصابات والشرطة بعضَ أفراد قوات الأمن على النُّزوح.

ولقد أدَّت استجابةُ الدولة القمعيَّةُ نفسها إلى التَّهجير، إذ يفرُّ الشباب من مضايقات الدَولة التعسفيَّة ومن إساءة استعمال السلطة، ويفرُّ الناس المقيمون في مناطق تسيطر عليها العصابات، بسبب ضغوط قوات الأمن، التي توقعها عليهم، للكشف عن معلومات لها صلةٌ بأفراد العصابات. هذه المقاربات، تزيد تفاقُمَ انعدام الثقة بالسلطات وتهميش الشباب، إذ تُخْفِقُ في معالجة مظاهرَ العنف الواسعة النطاق وأَسبابها الأصليَّة.

مسؤوليَّةُ الدَّولة

يُفتقَرُ إلى إستراتيجيات مَنعيَّة افتقاراً شديداً، وهذا واضحٌ على وجه الخصوص في إخفاقِ الدولِ المستمرِّ في معالجة أسباب العنف الأصليِّ، سواءٌ في معالجة الفقر والتهميش وانعدام المساواة التي تدفع إلى عنف العصابات، أو في معالجة الشديد من التمييز والمواقف التي يسيطر عليها حُكْمُ الذكور، التي تدفع إلى أنْ يقع العنف الجندري وجرائم الحقد على المثليات والمثليين ومزدوجي

الميل الجنسي ومغايري الهوية الجندرية. هذا، ومعالجة الأسباب الأصليَّة أساسٌ، ولكنْ تقتضي نظرةً واسعةَ النطاق إلى العنف في كلِّ أشكاله وصوره (ومن ذلك العنف الجندري وجرائم الحقد)، وتقتضي أيضاً تنميةً مؤسَّسيةً وتشريعيَّةً تدعمها سياسةٌ حازمةٌ، وبرامج اجتماعية، وحملات لتغيير المواقف.

ومع ذلك، ففي بعض المناطق من التنمية ما هو محليٌّ ويُرْجَى منه خيرٌ، ويمكن أنْ يُكرَّرَ في مناطق أخرى. وهذا يشتمل على برامج التدخُّل مثل برنامج اسمه علاج العنف (Cure Violence) في بعض أجزاء سان بيدرو سولا، وبرنامج لتوعية الشباب في ريفيرا هرناندز (أحد أفقر أحياء هندوراس)، وإستراتيجيَّات لمَنْع العنف الأسري. تُطبَّقُ في مشروع مَنْع الجريمة والعنف في السَلفادور، وتعاونٌ مُخلِصٌ بين المجتمع المحلي وبلدية برلن في السلفادور، مكَّنها من أن تبقى مكاناً خالياً من العصابات.[٤]

وهناك أيضاً بعض الالتزامات الحديثة، يُرْجى منها خير، ولكنْ ما يزال يُنْتَظرُ تنفيذها. ولقد دعا رئيس السلفادور الجديد، نايب بوكيلي، إلى وضع برامج اجتماعية، وإلى التعليم، وإلى برامج لإعادة الإدماج من أجل الأفراد الذين كانوا يوماً أفرادَ عصابات، وذلك لمَنْع عنف العصابات. وفي ظلِّ الإطار الإقليمي الشامل للحماية والحلول (وأحرفه الأوائلية اللاتينية هي MIRPS)، وهو هكذا معروفٌ إقليمياً، التزمت هندوراس "بوضع إستراتيجيَّات لمَنْع ومعالجَة احتمالات خطرٍ معيَّنة تتعرَّض لها النساء والفتيات، وعمال النقل، والتُّجار، والناسُ الذين في خطر فقدان أراضيهم، والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجندرية".[٥] ولكنَّ تحقيقَ ذلك يقتضي عملاً كثيراً متعدِّدَ الوكالات، والتزاماً اجتماعياً وسياسياً، وهو أمرٌ أصعب من كلِّ ما تقدَّمَ، بسبب ما يجري في هندوراس من قمعٍ سياسيٍّ مُزْداد، وعُنْفٍ توقعه الدولة على الناس.

وعلى الرغم من تعهُّد الرئيس المكسيكيِّ الجديد، أندرس مانول لوبز أبرادور، بوضع استجابةٍ إقليميَّة لمعالجة الأسباب الأصليَّة للهجرة، تستمرُّ في الواقع الاستجاباتُ الآتية من المكسيك والولايات المتحدة الأمريكية في كَوْنها إجراءات أمنيةً لمَنْع الناس من السفر نحو الشمال. وفي أخر مطاف المقالَّة أقول، يُحتَاجُ إلى مزيد من الإرادة السياسية والالتزام الإقليميِّ، حتَّى يتحوَّل الكلام المُنمَّق إلى حقيقة.

فيكي نوكس *V.Knox@london.ac.uk*
محاضرةٌ في قانون حقوق الإنسان الدولي وقانون اللاجئين، بكليَّة الدراسات المتقدِّمة، في جامعة لندن، ومستشارةٌ بحوثٍ مستقلَّةٌ
www.vickieknox.com

١. ويُعرَفُ أيضاً باسم شماليِّ أمريكا الوسطى، ويشتمل على السلفادور وغواتيمالا وهندوراس.

٢. ورد هذا التعبير على لسان عدد قليلٍ من ممثلي منظمات المجتمع المدني، اجتمعت بهم في السلفادور وهندوراس عامَ ٢٠١٨.

٣. انظر 'لعوامل التي تؤثر في قرارات الفارِّين من أمريكا الوسطى'، فيكي نوكس، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٥٦، ٢٠١٧.
www.fmreview.org/ar/latinamerica-caribbean/knox

and Internal Displacement Monitoring Centre (2018) *An Atomised Crisis: reframing internal displacement caused by crime and violence in El Salvador*
(أزْمَةٌ مجزَّأة: إعادة تشكيل النُّزوح الداخلي الناجم عن الجريمة والعنف في السلفادور)
bit.ly/IDMC-ElSalvador-2018

٤. انظر:
Cure Violence (2016) *Report on the Cure Violence Model Adaptation in San Pedro Sula*
(تقريرٌ في تطبيق النموذج الذي في برنامج علاج العنف في سان بيدرو سولا)
bit.ly/CureViolence2016;
مشروع منع الجريمة والعنف في السلفادور
bit.ly/ElSalvador-crime-prevention

٥. www.globalcrrf.org/crrf_country/honduras/

خيارات الوصول إلى نشرة الهجرة القسرية - أشياء ربما لا تعرفها...

هل ترغب في أن تُعْلَمَ بصدور عدد جديد فورَ صدوره أو بصدور دعوة إلى المشاركة في المقالات فورَ صدورها، في الإنترنت؟

- سجِّل اشتراكك في التنبيهات الإلكترونية (التي تتضمن وصلات المقالات على الإنترنت)
www.fmreview.org/ar/request/alerts.
- انضم إلينا على تويتر FMReview@ أو على صفحتنا في فيسبوك
www.facebook.com/FMReview

تذكير: ننشر أعدادنا باللغات الإنجليزية والفرنسية والإسبانية والعربية بنسختيها المطبوعة والإلكترونية على الإنترنت...

هل ترغب في قراءة مقالات النشرة بنسختها الإلكترونية على الإنترنت أو بنسختها المطبوعة؟ أو هل ترغب في الاستماع إلى البودكاست؟

- اقرأ كلَّ عدد في الإنترنت، ولك أن تختار قراءةَ عدد كامل بنسق PDF أو قراءةَ مقالات منفردةٍ بنسقَي HTML أوً PDF، في:
www.fmreview.org/ar
- استمع إلى المقالات الفردية من نشرة الهجرة القسرية (بالإنجليزية فقط): bit.ly/FMR-listen-62
- اطلب نسخة مطبوعة من المجلة كاملة أو الملخص الملحق بها (مع رموز الاستجابة السريعة [QR] ووصلات موقع الإنترنت) في:
www.fmreview.org/ar/request/print

أماكن الصُّمود: إعادة النظر في الحماية

بابلو كورتس فرناندز

تبْرُزُ المقاربات التعاونية في بناء قدرات النَّازحين داخلياً الحضريِّين والمجتمعات المضيفة الحضرية، من حيث هي وسائل أنْجَعُ من غيرها في التصدِّي للتَّهجير الذي يطول أمده وللتَّهجير الذي يقع مرةً ثانيةً، في المستوطنات غير الرسميَّة في كولومبيا.

يغلب على النُّزوح الداخلي في كولومبيا النَّاجم عن النِّزاع المسلَّح أو عن العنف المُعمَّم، أنْ يتبعه مزيْد نزوح إلى المدن حيث تلتمس الأُسَرُ العونَ، والحمايةَ، والفرص الاقتصادية. ونحوٌ من ٨٧٪ من هؤلاء النَّازحين داخلياً آتونَ من الأرياف، ويبحثون عن المأوى في الأماكن التي لا يستطيعون الوصول إلاَّ إليها، وهي المستوطنات غير الرسمية.[١]

"لقد هجَّرتني القوات شبه العسكرية من منطقة السهول الشرقية (*Llanos Orientales*) إلى تشوكو في عام ٢٠٠٥. وبعد ثلاثة أعوام فررنا إلى المناطق الحضرية في بوينافنتورا، ثم في عام ٢٠١٢، لمَّا عمَّ العنف فررنا مرةً أخرى إلى بوغوتا. وفي عام ٢٠١٢، بدأنا نبني بيتنا على هذا التلِّ، بسبب علوِّ تكلفة العيش في المدينة." (هذا ما قالته يوميرا، وهي تعيش مع زوجها وأطفالها الثلاثة، في ألتوس ديلا فلوريدا، بكولومبيا)

وألتوس ديلا فلوريدا هو حيٌّ من أحياء سواتشا، وهي بلديَّة يبلغ سكَّانها نحواً من مليون نسمة، وهي أكبر من كلِّ المُدن التي تجاورُ بوغوتا. وعند السلطات المحليَّة، أنَّ ثمانياً وأربعين بالمئة من البلديَّة 'غير قانونيَّة'. وحتَّى عام ٢٠١٨، كانت سواتشا تستضيف نحواً من ٥٠ ألفَ نازح داخلياً ولقد زاد أيضاً على عدد المهجَّرين مذ ذاك ١٢ ألفاً و٣٠٠ فنزويلي على الأقل، فرُّوا من الأزْمَة التي أصابت بلدهم. ثم إنَّ المساكن والخدمات والبنية التحتية في ألتوس ديلا فلوريدا رديئةٌ، فنحوٌ من ٧٣٪ من أُسَرهَا -أي ١٠١١ أسرةً، فيهم ٣٦٥٧ فردٍ على التقريب- تعيش في ظروف الفقر الهيكلي.

مخالفة الأصول الرسميَّة: سببٌ أصليٌّ للتَّهجير في المناطق الحضرية

عرَّفت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي المجتمع المحلِّي في ألتوس ديلا فلوريدا أنَّه مستضعفٌ، وذلك لطبيعة الحيِّ 'غير الرسميَّة'. إذ تفتقر الأسر هناك إلى ضمان الحيازة، فلا شيءَ بين أيديهم يُثبتُ ملكية مساكنهم (ولا شكَّ أنْ وقع في الحيِّ محاولات إخلاء). وافتقار ألتوس ديلا فلوريدا إلى الخدمات الأساسية والبنية التحتية يزيد استضعاف الناس فيه. فلا يحصل على الماء إلا القليل من الناس، ويفتقر نحوٌ من ٣٠٠ طفل إلى الدخول في روضة الأطفال، وليس في الحيِّ مراكز رعاية صحية. وتحدُّ الطبيعة غير الرسمية لهذا الموقع الحضري ممَّا يمكن أن يُفْعَلَ لتقليل مواضع الضعف فيه، وفوق ذلك، يرفض مخططو المدينة السماح بهذه المستوطنة قانوناً، من طريق تصديق المنازل التي قد بُنِيَت، ومن طريق إدراج الحيِّ في تخطيطهم الحضري.

ويُضَافُ إلى مخالفة الأصول الرسميَّة، موقع المستوطنة الذي ليس فيه سلطات محليَّة، وهذا يجعل من المستوطنة هدفاً للجهات الفاعلة المسلحة التي لا تتبع دُوَلاً. ومعدَّل جرائم القتل مرتفعٌ، والعنف في المستوطنة تحدٍّ عظيمٌ. ثمَّ إنَّ عُدْم الإرادة السياسية، ومواضع الضعف البنيوية في المجتمعات المحلية التي في هذه المناطق الحضرية غير الرسمية، وانعدام الأمن فيها، كلُّ هذا، إنَّما يقود إلى مزيد من التَّهجير الحضريِّ، في داخل المناطق الحضرية وبينها. إذ يُقْسَرُ النَّازحون داخلياً من المناطق الحضرية على الفرار من المستوطنات غير الرسمية، بسبب العنف الحضري، فلا يجدون أنفسهم إلا في مستوطنة أخرى غير رسمية، وفيها من التهديد الأمني ما يشبه الذي كان في التي قبلها. أي أنَّ المستوطنات غير الرسمية هي أماكن يفرُّ منها النَّاسُ من جهة، ويلجأ إليها المهجَّرون من جهة أخرى. وفي حيِّ ألتوس ديلا فلوريدا المُنْفَصل اجتماعياً ومكانياً، تقع نسبة النَّازحين داخلياً بين ٣٠٪ و٤٠٪ من عدد سكَّانه.

المعونة الدولية: تقويض الصمود

في السنوات الأخيرة، زادت الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والتنموي وإحلال السلام اهتمامها بالاستجابة في الحالات الحضريَّة. ولكنَّ قلَّة خبرتها في الاستجابة للتحدِّيات الناشئة في المناطق الحضرية، ما تزال تقوِّض التدخُّلات الإنسانية والتنموية، وحول هذا أدرنا بحثنا في ألتوس ديلا فلوريدا.[٢]

وفي هذه المستوطنة، أدَّت الاستجابة الطارئة المطوَّلة منذ عام ٢٠٠١ إلى التعويل المُفْرِطِ على العون الخارجيِّ. نعم،

المساعدة الطارئة ضرورةٌ، ولا سيَّما عند الأسر التي تصل حديثاً، ولكنَّ إتاحةَ المعونة المطوَّلة تأخذ محلَّ المشاركة المجتمعية، وتزيد اتّساع الفجوة بين العمل الإنساني والتنموي. فقد قُوِّضَ التماسك الاجتماعي، وتُنْقِص قلَّةُ المشاورة وانعدام التنسيق هناك قدرةَ كلٍّ تدخُّل على الإتيان بما هو مطلوب. وقد وجدت التقييمات التي سبقت المشروع أنَّ "التعاون الدولي غير كاف ولا بدَّ من تدخُّلَ الدولة لتُكمِّلهُ".[٣] ولا بدَّ من زيادةً التعاون كثيراً بين قطاع العمل الإنساني والسلطات المحليَّة، إن أُريدَت معالجة أسباب قلة الاندماج وما تلا ذلك من تهجيرٍ ثانٍ، وهذا يقتضي إرادةً سياسيةً متينةً، محليَّةً ووطنيَّةً.

أماكنُ الصُّمود: مقاربةٌ حمائيَّةٌ

يجب على الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والتنموي وإحلال السلام، في المستوطنات الحضرية غير الرسميَّة، أن تعمل بين حدَّي بيئة اجتماعية مُضْعَفَة وقليلة التماسك، وزاد في سوء حالِهَا هذه العنفُ. وفي ذلك تحسينٌ للاستجابات القصيرة الأمد والمقاربات المعزول بعضها عن بعض. إذ إنَّ في الاستجابات التي يكون تكاملها رديءٌ، قدرةً ضعيفةً على معالجة الأزْمَات الحضريَّة المُعقَّدة. فلا بدَّ أن تكون التدخُّلات تعاونيَّةً ومتكاملةً، وينبغي أن تهدف إلى إنقاص مواطن الضعف الطويلة الأمد عند النَّازحين داخلياً والمجتمعات المضيفة على السواء.

وينبغي أن يُلتَزَمَ في المعونة الإنسانية بأن تدعم الناس حتَّى يعيشوا عيشةً كريمةً، بعد أن تدعمهم على البقاء في قيد الحياة. ولقد جيءَ 'بأماكن الصُّمود' في ضِمْن مقاربة تكميليَّة حمائيَّة، إذ جُمِعَ فيها العَوْن والانتعاش، لا بمعالجة الحاجات الماسَّة فحسب، بل بذلك وبتقويَة القدرات المحليَّة. ويجمع الإطار بين مقاربة حمائيَّة تنازليَّة، أي من الأعمِّ إلى الأخَّص، وبين مقاربةً لبناء القدرات تصاعديَّة، عن طريق ثلاثة مجالاتٍ من التدخُّل: إتاحة فرص في التعليم والاقتصاد والعمل، وتقوية التماسك الاجتماعي، ودَّعْم القدرات القيادية. ولقد استعملت مقاربات كهذه في مشاريع مختلفة في ألتوس ديلا فلوريدا، فأدَّى ذلك إلى إنشاء 'مكاني صمود' شعبيَّيْن في هذه المستوطنة غير الرسمية: كوميتي دي إمبولسو، وهو اجتماع نِصْف شَهري بين قادة المجتمع المحلي، والسكان، وجمعيات النَّازحين داخلياً، والعاملين في الجال الإنساني، وهناك فلوريدا خوفونيل، وهي منظمة مجتمعيَّة للشباب، أنشأتها جماعات الرَّقْص والمسرح وكرة القدم في الحيِّ.

ويعمل كوميتي دي إمبولسو على بناء التَّآزر بين المنظمات، والمجتمع المحلي، والسلطات، والقطاع العام، لجعل الاستجابة الإنسانية أكثر استدامةً. ثم إنَّ اجتماع القادة المحليِّين في اللجنة، وتمكين المجتمع المحلي من معالجة مسائل الحيِّ، هما جزءٌ قائمٌ بنفسه في بناء الصُّمود. وأمَّا منظمة فلوريدا خوفونيل -التي تقول مقاربتها إنَّ الحماية تأتي بالتمكين- فقد نشأت من مبادرة من منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، ولا يزال الدعم يرد عليها من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومن مؤسسة كايرُس، ومن الجمعية اليسوعية لخدمة اللاجئين. وقادة منظمة فلوريدا خوفونيل شبابٌ من الحيِّ، بدؤوا طلاباً مع مجموعة رقص (اسمها فريق ١٨٠ "Crew ١٨٠" والرقم هو عدد الشَّباب الذين في المنظمة).[٤]

ذلك، وقد بَرَزَ الصُّمود من حيث هو أقوى الاستجابات للصَّدْع الذي بين المجال الإنساني والمجال التنموي، ودعوةٌ إلى 'طريقة عمل جديدة' في لأْم هذه الصَّدع. ثم إنَّ العمل في ألتوس ديلا فلوريدا المشترك بين الجهات الفاعلة في المجال الإنساني والمجال التنموي، بالتعاون مع نظرائها المحليِّين والوطنيِّين، إنَّما يَقْصُد إلى تقليل احتمال الخطر ومواطن الضعف في الأمد القصير والمتوسط (أي من ثلاث سنوات إلى خمس سنوات). والهمُّ هنا مركوزٌ في ثلاثة معايير، يزداد الاعتراف بها وعدُّها ضرورةً في الاستجابة الحضرية للتَّهجير، وهي: التكامل والقدرة على الاتصال والاستدامة.

وتعمل الجهات الفاعلة الدولي في ألتوس ديلا فلوريدا على تقوية النُّظُم المحليَّة والوطنيَّة، لا على إبدالها بغيرها. فلقد سعت إلى التعاون مع مُتيحي المعونة المحليِّينَ والوطنيِّينَ، وإلى إشراك السلطات المحلية والبلديات في التخطيط والبرمجة، وتعمل هذه الجهات الفاعلة الدولية أيضاً على تمكين قادة للمنظَّمات غير الحكومية المحلية والوطنية وللمنظمات الأهلية، وذلك عن طريق تنمية قدرتهم على القيادة والإدارة والتنسيق، وعن طريق إعانتهم على استعمال أدوات التواصل الاجتماعيِّ بالإنترنت، لكي يناصروا مع السلطات المحليَّة. إذ كلٌّ من الاستدامة والصُّمود معتمدٌ على هذه القدرة على التعاون، ومعتمدٌ أيضاً على تقوية القدرات المحلية

والوطنية. وتقوم المقاربة التي في ألتوس ديلا فلوريدا على أساس من الصُّمود، مُتَّخذةً إيَّاه وسيلةً للحماية. وهذه الحماية، من بعدُ، إنَّما هي عاملٌ رئيسٌ في معالجة الأسباب الأصليَّة للتَّهجير الحضري.

بابلو كورتس فرناندز *pablo.ferrandez@idmc.ch*
باحثٌ، في مشروع الاستعداد والصُّمود لمعالجة مواطن الضعف في المناطق الحضريَّة، الذي يتبع برنامج أُفُق 2020؛ وباحثٌ مشارك، في مركز رصد النزوح الداخلي
www.internal-displacement.org

١. CNMH (2010) *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, p38 (أمة مُهجَّرة. تقريرٌ وطنيٌّ عن التَّهجير في كولومبيا). bit.ly/29uyNzv

٢. استندت هذه المقالة إلى مشروع بحثٍ أُجْرِيَ بين عام ٢٠١٥ و٢٠١٨ في ألتوس ديلا فلوريدا، واشتمل على 211 دراسةً استقصائيةً للأسر المعيشية، و98 لقاءً مُتعمِّقًا، وثلاث مناقشات توضيحيَّة، وثلاث مناقشات جماعية مُركَّزة. ولقد ورد على المشروع تمويلٌ من برنامج البحث والابتكار الذي يتبع برنامج الاتحاد الأوروبي: أُفُق 2020، عن طريق اتفاقيَّة منحة من برنامج ماريا سكلادوسكا-كوري، رقمها ٦٩١٠٦٠.

٣. Econometría Consultores (2016) 'Evaluación externa del programa "Construyendo Soluciones Sostenibles-TSI"', Econometria SA, p19

٤. www.youtube.com/watch?v=X116JtL7v_U; www.youtube.com/watch?v=lF5fTRROURE

الأرض والنِّزاع: اتِّخاذ إجراءات في الطريق إلى السلام

عُمَر سيلا وأُمبريتا تِمْبرا وفيليب ديكورتي وكِلاريسا أوغسطينوس وإسماعل فريوْود

سُوعِدَ آلاف اليزيديِّين المهجَّرين في العراق على عودتهم عودةً آمنة مستدامة من خلال مشروعٍ عالج تعقيد المسائل التي حول حيازة الأراضي.

التنافس في الأرض سببٌ شائعٌ للنِّزاع، وهو سببٌ إذا ما تراكب هو وأسباب النِّزاع الأخرى صار مُفجِّراً للعنف والغضب. ومن العناصر المساهمة في الحالات التي سبَّبت فيها مسائلُ الأرض نزاعاتٍ عنيفةً (وتهجيراً): ضعف إدارة الأراضي، وعجز الحكومة عن إدارة النِّزاعات الدائرة حول الأراضي، والفساد، وعدم تكافئ القوى (حيث تملك قلَّةٌ من الأثرياء معظم الأراضي)، واستحواذ المستثمرين على الأراضي، وسوء إدارة الموارد الطبيعية والأراضي العامة واستعمالها استعمالاً غير قانونيٍّ، والتنافس القائم على العِرْق والهوية.[١] ومن المحتمل أن تزداد حدَّة التنافس في الأرض مع ازدياد الضغوط الناجمة عن تغيُّر المناخ والنمو السكاني وانعدام الأمن الغذائيِّ أكثر فأكثر، والهجرة، والتوسُّع الحضري.[٢]

ويُبيِّن مثالٌ عمليٌّ لمقاربة اتُّبِعَت في قرى اليزيديِّين بالعراق كيف أنَّ معالجة المسائلَ الدائرة حول انعدام أمن حيازة الأراضي يمكن أنْ يكون لها يدٌ في بناء السلام والانتعاش، وفي تيسير العودة المستدامة، وفي بناء الثقة والإرادة السياسية مع الحكومات.

اليزيديُّون في شماليِّ العراق

عانى كثيرٌ من اليزيديِّين حديثاً، وهم جماعة عرقية أقليَّة، موجتين من الترحيل. ففي سبعينيَّات القرن العشرين، قَسَرَت الحكومة العراقية عدداً كثيراً من اليزيديِّين الذين يعيشون في محافظة نينوى على الانتقال من أرض أجدادهم إلى بلدات جماعية. ولم يُعوَّضوا شيئاً من أرضهم التي قُسِرُوا على تركها، ولم يحصلوا على شهادات مُلْكية في البلدات الجماعية الجديدة. وفي شهر يونيو/حزيران من عام ٢٠١٤، استولى مقاتلو داعش على مدينة الموصل، مركزُ محافظة نينوى، ثم في شهر أغسطس/آب، هاجموا قضاء سنجار، وهي منطقة نُقِلَ إليها كثيرٌ من اليزيديِّين. فقُسِرَ نحوٌ من ثلاثة ملايين و٣٠٠ ألف إنسان على الفرار، وفيهم ٢٥٠ ألفَ يزيديٍّ على حسب التقدير. ولقد هدم تنظيم داعش مستوطنات يزيدية غير مسكونة أو استولى عليها، منهجياً، فكان هناك ٦ آلاف مسكن حُرِقَ أو دُمِّرَ، وتعرَّض قسمٌ كبيرٌ من البنية التحتية العامةً إمَّا للضرر أو للنهب.[٣]

ومنذ انسحاب داعش من الموصل عامَ ٢٠١٧، الحال في سنجارَ مُعقَّدةٌ. فما يزال كثيرٌ من الناس مهجَّرين، وفي ظلِّ غياب نظام لإدارة الأراضي ووثائق الملكية الرسمية، هناك استمرارٌ في انعدام أمن الحيازة، وفي احتمال خطر الإشغال الثانوي، وفي النِّزاع في المِلك.

ودعم برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية مشروعاً في سنجار لمعالجة هذه التحدِّيات، يعمل في ١٧ قريةً على منفعة ١٣١٢ من الأُسَر.[٤] واستند المشروع إلى نظرية تقول إنْ أُعيدَ تأهيل مساكن اليزيديِّين، وعُيِّنَت مطالبهم في المِلك وأُثبِتَت صحَّتها، وحُميَت حقوقهم في الأراضي، فسوف يُرْسي ذلك عودتهم الطوعية إلى مناطقهم الأصلية، ويجعل عودتهم أكثر استدامةً، وستُمْنَع النِّزاعات في حقوق الأراضي، وسيُقلِّل احتمال خطر التَّهجير في المستقبل. ولما كان الحصول على وثائقَ رسمية

لملكية الأراضي في العراق أمراً صعباً، كانت مقاربة المشروع على درجات، إذ استعملَ المشروع مقاربةً متسلسلةً في حقوق الأرض.[٥] ولذاً لم يكن الهدف الأوَّلي هو إنشاء سندات ملكية كاملة -وهي خطوةٌ خُطِّطَ لتنفيذها في مرحلة لاحقة في المشروع- ولكن كان الاستجابَةَ للحاجات الماسَّة وإرسَاءَ حقوق الإشغال بوثائق الأرض. ولتيسير العودة المستدامة للمهجَّرين، كانت الأولوية العاجلة هي إصلاح المساكن، ورسْمُ خريطة للمطالبات العقارية، وإصدَارُ وثائقَ أوَّلية للأراضي، مع الاستعداد في المدى البعيد لتعزيز قدرة البلديات على إدارة الأراضي.

الوسائل والطُّرُق

استعمل المشروع وسيلتَين رئيسيَّتين: قاعدةَ بيانات من نظام للمعلومات الجغرافية[٦]، ودراسةً استطلاعيَّةً في الإسكَان والأراضي والممتلكات. وتقوم قاعدة البيانات على تقَانة للمعلومات الجغرافية اسمها نموذج مجال الحيازة الاجتماعية[٧]، لتخطيط حقوق اليزيديِّين في الأراضي ومطالباتهم فيها في منطقة تفتقر إلى نظام عاملٍ لإدارة الأراضي، وحيازة الأراضي فيها غيرُ رسمية. وجُمِعَتْ المعلومات من خلال دراسةٍ استطلاعيَّةٍ في الإسكان والأراضي والممتلكات، أُجْرِيَت بعَوْنٍ من أفراد المجتمع المحلي والسلطات المحلية. وأُجرِيَت أنشطةُ التعبئة المجتمعية في القرى ومخيَّمات النَّازحين داخلياً، من أجل إطْلاعِ السُّكان المحليِّين على المشروع، وتعيين الأسر التي تضررت مساكنها، وتقييم مدى ضعف الناس. وأجريت مناقشات أيضاً مع السلطات المحلية للمساعدة على تعيين هوية المطالبين بحقوقهم وتعيين المساكن المتضرِّرة، وعلى تَيْسيرِ أنشطةِ متابعةِ الأمور.

وأبرَزَ المشروع شأنَ الجندر، وتأثيرَ عدم المساواة في حقوق الملكية. فقلَّما تحصل النساء اليزيديَّات على نصيبهنَّ من الميراث، إذ جرت العادة على تقسيم الملك بين الناجين الذكور، ولم يكن من النساء إلا قليلاتٍ ذكَرْنَ أسماءهنَّ على أنَّهن يرأسن أسرهنَّ. فكانت الأولوية للأُسر التي يرأسنها النساء، ومنها التي ترأسنها الأرامل والشَّابات الحَبَالى. وفضلاً على ذلك، كُتِبَ في شهادات الإشغال التي صدرت أسماء أفراد الأسرة جميعاً، ذكوراً وإناثاً، وفيهم الأطفال. ومع ذلك، يُقتضَى اتِّخاذ إجراءات أوسع نطاقاً لمعالجة حقوق المرأة في الأرض في ظلِّ تحديات صعبة في العراق، وهي القوانين العراقية وما دُرِجَ عليه ثقافياً في ما له صلةٌ بالميراث وبالحصول على الأرض والمِلك.

جَمْعُ معلوماتٍ في مطالب اليزيديِّين بعقاراتهم، في سنجار، بالعراق. لِمَ تُبْكَسَلُ أجزاءٌ من الصور؟ www.fmreview.org/ar/photo-policy

ولقد استُعْملَ نموذج مجال الحيازة الاجتماعية للتثبُّت من حقوق الإشغال ولضمان أن تكون المساكن التي خُطِّطَ لإصلاحها ملكاً لأصحاب المَطَالب، وألاّ يكون هناك تنازعٌ على حيازة الأرض، يقتضي الفصلَ فيه. ثم استُطلِعَ مَنْ قد يمكن أن يكون من المنتفعين، وأفراد المجتمع المحلي أيضاً، وطُلِبَ إليهم أن يُحضروا وثائق غير رسمية أو بديلة (ومثال ذلك، فواتير المرافق العامَّة) لتكون أدلَّةً على أنَّهم شغلوا الأرض أو البناء أو كليهما. وعقدَت اجتماعات مجتمعية لتأكيد صحَّة المُطالبات شفهياً. ويُضَافُ إلى ذلك، استعمالُ دليلٍ آخرَ، هو تأكيد السلطات المحلية أيضاً شَغْلَ الأسْرَةِ قطعةَ الأرض عدَّةَ سنوات. وخلال كلِّ ذلك، أمكن إعدَادُ 'شهادات إشغالٍ مسبقة'، تُوَقِّعُ عليها السلطات.

ذلك، وحُدِّدَت قطع الأرض تخطيطاً ثم أثبت صحَّتَها المطالبون والجيران والسلطات المحلية وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية. ثم أُدرِجَ المُخطَّط الأخير المُصَدَّقُ لكلِّ قطعة أرض في شهادة الإشغال الأخيرة، التي يُوقِّعُ عليها المطالبون والسلطات المحلية والبلدية وشاهدَان اثنان وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية. وتوقيع السلطات المحلية إنما يَدْعَمُ المطالبات ويحميها. وتشتمل المعلومات التي في الشهادة على مخطَّط قطعة الأرض، وصورة الأسرة، وأسماء المطالبين، ونَّص يُبيِّنُ نَوْعَ حقوق الشاغلين، وتواقيع. وسُلِّمتَ إلى البلدية وإلى الشاغلين نسخٌ من الشهادات، وبقيت نسخةٌ من كلِّ شهادة، عند برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية.

ولم يبدأ إصلاح المساكن تقْنياً إلا بعد أن تثبَّتت السلطات المحلية وأفراد المجتمع المحلي من أنَّ المطالبين هم الشاغلون القانونيُّون. ثم إنَّ استعمال أكثر من ٤٠ شركَة بناء خاصةً، إضافةً إلى توظيف العائدين، في إصلاح المساكن، إنَّما دعم انتعاش الاقتصاد المحلي، وأنشأ فُرَصَ عمل، وأتَاحَ تدريب العائدين على المهارات في أثناء العمل، وهذا يزيد الأمن الاقتصاديَّ زيادةً عظيمةً، ومن ثمَّ يُعينُ على مَنْعِ التهجير في المستقبل.

وفي خلال كلِّ ذلك، دُرِّبَ القادة المحليُّون على حقوق الأرض، ومن ذلك إدارَةُ المظالم المتعلقة بالملكية، ووَضْعُ معاييرَ مشتركةٍ، يُستنَدُ إليها في إصدار الشهادات.

إشراك الإرادة السياسية وبناؤها

لمَّا كانت الحال الأمنية والسياسية والإنسانية معقَّدةً في سنجار، كان لا بدَّ من التنسيق من قُرْب مع الجهات الحكومية النظيرة (أي مع المحافظات والنواحي والسلطات المحلية). وكانت هذه هي المرة الأولى التي يُعطَى فيها اليزيديُّون شهاداتٍ معترفاً بها رسمياً تَدْعَمُ مطالبهم بالأراضي، وبيَّنت مشاركة الحكومة المحلية الإرادةَ السياسيةَ التي كان وجودها ضرورةً لكي ينجح المشروع.

ولقد كان في إتاحة الشهادات، وتخطيط الأراضي، والإصلاح التِّقْني، خطوةٌ ذاتَ شأنٍ في الطريق إلى الاعتراف بسندات ملكية الأراضي كاملةً لتسجيل الملكية القانونية. وأدى العمل الذي يُقَامُ به إلى تعزيز القدرة المحلية في إدارة الأراضي، وتُوُصِّلَ إلى اتِّفاق تمهيديٍّ مع وزارة العدل لتحويل الشهادات في آخر المطاف إلى سنداتٍ ملكيةٍ كاملة.

وبعد أنْ سيطرت الحكومة المركزية العراقية سيطرةً مباشرةً على المنطقة في شهر أكتوبر/تشرين الأول عامَ ٢٠١٧، ثارت مسألةٌ غير واضحة: فهل ستقبل الحكومة المركزية شهادات الأراضي التي صدرت لليزيديِّين في هذا المشروع؟ لكن من عام ٢٠١٨ فصاعداً، وَضَحَ أنَّ الحكومة المركزية قبلت هذه الشهادات دليلاً على حقوق اليزيديِّين في الأراضي، وأرادت من برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية أن يُوسِّعَ رقعة إصدار الشهادات ليشمل نطاقاً أوسع في المحافظة. وتجري اليومَ مفاوضةٌ في كيفية ترقية هذه الشهادات إلى نظام تسجيل الأراضي الذي هو أوسع نطاقاً. وقد موَّل برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية مشروعاً آخرَ لتيسير العمل على ترقية الشهادات إلى سنداتٍ ملكيَّةٍ كاملةٍ.

منع النِّزاع في المستقبل

أفضى المشروع إلى عدد من النتائج. فقد أسهم في مَنْع النِّزاع الذي له صلةٌ بالأراضي، من خلال ضمان الاعتراف بالعائدين من حيث هم المالكون الحقيقيُّون لمساكنهم، وضمان اعتراف السلطات المحلية رسمياً بمطالبهم. وعزَّز حقوق اليزيديِّين في الأرض من خلال إصدار شهادات الأراضي. ودعم الحق في سكن لائق من خلال إصلاح المساكن المتضرِّرة. وخلاصة الكلام، أنَّه نَمَّى العودة الطوعية، الآمنة، التي تُصَان فيها الكرامة، في المناطق الأصلية، ومَنَعَ ما قد يحدث من ترحيلٍ وإشغالٍ ثانويٍّ ونزاعٍ في الأرض.

قال ساكنٌ عائدٌ اسمه قناف قاسم: "هذه كانت أرضنا. بنينا منزلنا عليها. وأعطانا برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية شهاداتِ إشغالٍ تُثبِتُ أنَّا سكَّانها ونعيش فيها".

ولقد أُوثِقَت العلاقة بين القادة المحليِّين والسلطات المحلية في مسائل حيازة الأراضي بحيث أعانهم ذلك على رَفْضِ المطالب

التي لم تَثْبُت صحَّتها، وعلى الفصل في المطالب المتراكبة. وقد أعانهم ذلك أيضاً على الترويج لاستعمال نموذج مجال الحيازة الاجتماعية وبيانات حقوق اليزيديِّين في الأرض، مع السلطات الإقليمية والوطنية.

هذا، وزاد التدخُّل فَهْمَ أفراد المجتمع المحلي والسلطات المحلية للحيازة الاجتماعية وحقوق الأراضي، ولمَنْع النِّزاع في الأرض، وللمعايير التِّقْنية لإصلاح المساكن. ودَعَم الانتعاش الاقتصادي في المنطقة، والأمْن الاقتصاديَّ للعائدين.

وتَعْرض دراسة الحالة هذه كيف أنَّ الإرادة السياسية أُنْشأتْ لتُتيحَ لليزيديِّين ضمانَ الحيازة، وهذه أوَّل مرة يُتَاحُ لهم ذلك منذ عقود من الزمن. وتُظْهرُ كيف أنَّ وسائل الاستفادة من الأراضي التي تَدْعم الأنشطة المَفْقُودة محلياً على مستوى المجتمع المحلي يمكن أنْ تدعم وتروِّجَ لحالات العودة الطوعية، ومَنْع النِّزاع، وبناء السلام، والانتعاش الاقتصادي، وأنْ تؤسِّسَ لصمود المجتمع المحلي. وتُبيِّنُ عملياً أدوار مستويات مختلفة في الحكومة، وأدوارَ شراكات أصحاب المصلحة المعنيين المتعددين، في معالجة سبب خطير من أسباب التهجير الأصلية، ألا وهو التنافس في الأرض.

عُمَر سيلا *oumar.sylla@un.org*
قائدُ وَحْدة

أُمبريتا تمْبرا *ombretta.tempra@un.org*
موظفةٌ في شؤون المستوطنات البشرية

فيليب ديكورتي *decorte@un.org*
نائبُ مديرٍ، في مكتب الاتصال في نيويورك

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)
www.unhabitat.org

كلاريسا أوغسطينوس
augustinusc@paulaugustinus.com
مستشارة

إسماعيل فريوود *ismael.frioud@gmail.com*
مستشار

١. UN-Habitat/GLTN (2017) *How to do a Root Cause Analysis of Land and Conflict for Peace Building*
(كيف يُجْرَى تحليل الأسباب الأصلية في علاقة الأرض بالنِّزاع من أجل بناء السلام؟)
bit.ly/root-cause-analysis-land

٢. UN (2019) Guidance Note of the Secretary-General, The United Nations and Land and Conflict.
(مذكِّرة توجيهية من الأمين العام: الأمم المتحدة والأرض والنِّزاع)

٣. Frioud I (2018) 'Iraq: Social Tenure and House Rehabilitation to Support the Return of Yazidis in Sinjar', in UN-Habitat/GLTN/IIRR (2018) *Land and Conflict: Lessons from the Field on Conflict Prevention and Peacebuilding*
(العراق: الحيازة الاجتماعية وإعادة تأهيل المساكن لدَعْم عودة اليزيديِّين في سنجار)
و(الأرض والنِّزاع: دروسٌ من الواقع مستفادٌ منها في مَنْع النِّزاع وفي بناء السلام)
bit.ly/GLTN-Land-and-Conflict-2018

٤. موَّله الحكومة الألمانية من طريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، والشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي. وأتاحت الولايات المتحدة الأمريكية مزيداً من الدَّعْم منذ عام ٢٠١٨، لتحديث شهادات الأراضي في دائرة تسجيل الأراضي بالموصل.

٥. وتشتمل هذه المقاربة، الشاملة، المؤيِّدةُ للفقراء، المراعية للفروق بين الجنسين، على حقوق الحيازة الموثَّقة وغير الموثَّقة، الرسمية وغير الرسمية، للأفراد وللجماعات، ومنهم الرُّعاةُ وساكنو الأحياء الفقيرة وغيرها من المستوطنات، التي قد تكون قانونيةً وقد لا تكون. وتعمل المقاربة المتسلسلة مع ما هو واقعٌ، ويدمج نظام المعلومات الجغرافية ذلك في نظام لإدارة معلومات الأراضي، يُجيبُ حاجات كلِّ حقوق الأراضي، الرسمية وغير الرسمية والعُرفية في البلد.

٦. نظامٌ للمعلومات الجغرافية، يستعمل المعلومات المُستقاةَ من التِّقانة السَّاتليَّة.

٧. وَضَعَهُ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي www.gltn.net

العدد ٥٥ من نشرة الهجرة القسرية: المآوي في التَّهجير

يبحث هذا العدد من نشرة الهجرة القسرية في تَشابُك المقاربات في المآوي من حيث هي جسمٌ ماديٌّ في موقعٍ ماديٍّ ومن حيث هي أيضاً استجابةٌ للحاجات الإنسانية الأساسيَّة.

ويشتمل العدد على ٣٠ مقالةً في موضوع المآوي، من وجهة نظر المجتمعات المضيفة، والهيئات، والمصمِّمين، والمهجَّرين. فمن شاء قراءةَ العدد فهو مُتَاحٌ باللغة الإنجليزية والعربية والفرنسية والإسبانية، في نُسَخٍ مطبوعةٍ أو في الإنترنت.

www.fmreview.org/ar/shelter

مسألة اللاجئين الفلسطينيين: الأسباب الأصليَّة والخَلاصُ من حالٍ ليس منها خلاص

فرانشسكا ألبانيز وداميان لِيْلِي

إقْرارُ ما للتهجير الفلسطيني من أسبابٍ أصلية، وإجْراءُ القانون الدولي إجراءً لا تحيُّز فيه، هما رُكْنا أيِّ حلٍ لمسألة اللاجئين الفلسطينيين. والذي يزيد تحتُّم إقامة هذين الرُّكْنَين، هو ما تقدَّم حديثاً من محاولة اطِّراح قضيَة اللاجئين الفلسطينيين، جملةً وتفصيلاً.

إنَّ ما للتهجير الفلسطيني -وهو أكثر حالات اللجوء في العالم في عدد اللاجئين وأطولها مدةً [١]- من 'أسباب أصلية' لمعقدةٌ، ولقد نما تأثيرها على مرور الزمان، ذلك أنَّ عدم معالجتها مستمرٌ. وأوَّل ما نشأت هذه الأسباب الأصلية في صدر القرن العشرين، حين اشتدَّ التعارض بين فريقين في ما يطمحان إليه (فريق من السكان الأصليين وفريق أكثره من المهاجرين)، من أجل أرض فلسطين، أيامَ كان الانتداب البريطاني واقعاً عليها، فاستحال التعارض حرباً، ثم كان منها في عام ١٩٤٨ أنَّ فريقاً قامت له دولة (أي إسرائيل)، وفريقاً جُحِدَ سَوادُه الأعظَمُ حقَّهُ في تقرير مصيره وسُلِبَ مِلْكُهُ ونُفِيَ من أرضه (أي الفلسطينيين).

ثمَّ حَتَمَت القوانين والسياسة الإسرائيلية في ما بعدُ مصيرَ الفلسطينيين، الذين صار ٧٥٠ ألفاً منهم لاجئين في عام ١٩٤٨، إذ حالت دون عودتهم إلى منازلهم وجعلتهم عديمي الجنسية، ذلك أنهم -وهم في هذا عكس الفلسطينيين الذين بقوا في الأرض التي صارت إسرائيل- لم يُعرَض عليهم أنْ يُصبحُوا مواطنين إسرائيليين.[٢] وتدافعت مرَّات، منذ عام ١٩٤٨، أمواج عظيمة من مزيد تهجير الفلسطينيين، الذين ما يزال كثيرٌ منهم يعانون، في درجات متفاوتة، التمييزَ والفقرَ وفقدان الحقوق، ثم إنَّهم لا يعانون فحسب حيث تحكم إسرائيل في الضفة الغربية وغزَّة (المحتلتين منذ عام ١٩٦٧)، بل في أماكن أخرى أيضاً من الوطن العربي حيث وجدوا الملاذ.

ولقد اتَّخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة مئات من القرارات التي تعيد تأكيد حقِّ اللاجئين في العودة إلى بلدهم، مع تعويضهم عما وقع عليهم من ضرر[٣]، وأكَّد مجلس الأمن مراراً كثيرةً ضرورةَ تحقيق تسوية عادلة في مسألة اللاجئين، لكنْ ما نُفِّذَ قرارٌ من هذه القرارات قطُّ. ولقد جرت مفاوضة سياسية امتدَّت سنوات وسنوات بين الفريقين تحت مظلَّة الأمم المتحدة، ثم جرت مفاوضات إقليمية وثنائية، بدأت من مؤتمر مدريد للسلام ثم اتفاقات أوسلو إلى ما بعد ذلك فصاعداً، ومع كل هذا، لم يُتوصَّل في آخر الأمر إلى تحسُّن الأحوال، على أنَّ أحداثاً لها شأن حدثت كاعتراف منظمة التحرير الفلسطينية بإسرائيل.

ثم إنَّ ما يعتري الروايات الدائرة حول أصول مسألة اللاجئين الفلسطينيين من تشعُّب وتفرُّع قد لوى عنق المناقشة القانونية التي تجري من أجل إيجاد سُبُلٍ لإخراجهم من الحال التي هم فيها. فمن الحجج المُضلِّلة التي كَسَفَت المناقشة أنَّ الأونروا[٤] 'تُديمُ' المشكلة، إذ تُسجِّل أجيالَ اللاجئين المتتابعة وتعينها.[٥] ولا يمكن لوم هذه الإعانة -التي لها يدٌ في بقاء ملايين الناس أحياءً وصون كرامتهم- على الافتقار إلى الحلِّ السياسي ولا يمكن أن تجيء عوضاً عن مثل هذا. على أنَّ الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تظلُّ مسؤولة عن أنْ تجد حلاً يرفع عن اللاجئين الفلسطينيين شدَّتهُم.

فَتْحُ بَابِ الحُلُول

كثيراً ما تُعرَض مسألة اللاجئين الفلسطينيين عَرْضَ المسألة المستعصية على الحل، لكنها ليست كذلك. فأكثر التحديات صعوبة هي الافتقار إلى الإرادة السياسية -حتَّى في إقرار 'الأسباب الأصلية' للتهجير الأصلي أو لاستمراره وطول مدَّته- وفقدان حقِّ تقرير المصير، ومنع العودة، وعدم ردِّ المساكن إلى أصحابها وعدم تعويضهم عمَّا وقع عليهم من ضرر، والتجريد الجماعيُّ من الجنسية. وقد أثَّرت الجهود المبذولة من أجل طَمْس الأسباب الأصلية لتهجيرِ الفلسطينيين في قدرة الفريقين على التوصل إلى حلٍّ وسط، وفي الوجهة التي يرى منها المجتمع الدولي الشِّدَّة الواقعة على هؤلاء اللاجئين. ثمَّ هناك الافتقار إلى دعم الدول الأعضاء المجدي لضمان تطبيق القانون الدولي تطبيقاً أخلاقياً، فتُرِكَت مسألة اللاجئين الفلسطينيين بعد كلِّ ما تقدَّم غير معالجة.

ويُشدِّد إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين عام ٢٠١٦، والاتفاق العالمي بشأن اللاجئين عام ٢٠١٨، التنبيهَ على أهمية الجهود التي تبذلها الدول لإزالة الأسباب الأصلية، كي يُتوصَّلَ إلى حلول، ومنها حلول لحالات اللجوء التي طال أمدها. وتُبرِزُ هذه الوسائط موافقةَ مقاربة قوامها تعدُّد أصحاب المصلحة لهذا المقام، فضلاً على احترام حكم القانون وحماية حقوق الإنسان، كل ذلك جزءٌ من الطريق إلى إيجاد الحلول.

أمَّا الفلسطينيون، فعندهم أنَّ تطبيق مثل هذه المقاربة يدل ضمنياً، بَادِيَ بَدء، على كَوْنِ البحث عن حلول مفكوكاً من قيود السياسة، ومُخلِّصاً من عدم تكافؤ القوى بين الأحزاب، وعلى كونه مُرْشَداً بضوابط القانون الدولي.[٦] صحيح أنَّ القانون الدولي غير قادر وحده على حلِّ عُقدَة مسألة اللاجئين الفلسطينيين، ولكنْ يمكنه أن يساعد على إحالة المناقشات من كونها 'ممكنةً سياسياً' إلى ما بعد هذا من كونها عادلة مُرْضية، فمتى ما استؤنفت العملية السياسية، كان لها من النجاح حظٌّ أعظم. ذلك، وما كان قطُّ البون بين موقفي إسرائيل والفلسطينيين أبعد مما هو عليه اليومَ، فأتت إشاعة خبر 'صفقة القرن' التي أعلنته الحكومة الأمريكية في يونيو/حزيران عام ٢٠١٩، فأدَّت إلى توسيع الاختلاف بين الفريقين. ومن هنا أنَّ قيادة الأمم المتحدة إعادةَ رَكْزِ النقاش في حقوق اللاجئين، قيادةً محكمةً، أمرٌ لا بدَّ منه.

الوطن الذي قُسِرَ اللاجئون الفلسطينيون على تركه عام ١٩٤٨ غير موجودٍ اليومَ من حيث هو كيان سياسي وإداري، وما زالت الأسباب الأصلية لنَفْيهم غير معالجة، وما يزال تهجير الفلسطينيين وسَلْبُ مُلْكهم في الأرض التي احتلتها إسرائيل عام ١٩٦٧ مستمراً. إنَّ هذه العناصر لذات شأنٍ عظيمٍ في القضية الفلسطينية. ومع ذلك، لا تُدرَك دوماً قيمة كَوْنِ المشكلات التي يواجهها اللاجئون الفلسطينيون، في جوانب أخرى، غير مختلفة اختلافاً واضحاً عن المشكلات التي يواجهها غيرهم من اللاجئين، الذين يجد نحو ثُلُثَيْهم أنفسهم أيضاً منفيين نفياً طال أمده، ويَكثُر ألا تُحترَم حقوقهم الأساسية. فيجب أنْ يُسمَح للفلسطينيين، ككل الأفراد المُقتلعين من أرضهم، بإعادة بناء حياتهم وهم مؤمَّنُونَ، مَصُونةٌ كرامتهم، وأنْ تُحترَم حقوقهم الأساسية. ثم إنَّ التجارب المقارَنة، من آسيا (بعد الحرب الهندية الصينية)، وأمريكا الوسطى ويوغسلافيا السابقة، والعراق وتيمور الشرقية، وبلاد شتَّى في إفريقيا (من أنغولا إلى موزمبيق)، تشير إلى أنَّ إيجاد حلول لمسائل اللاجئين المعقدة التي يطول أمدها ممكنٌ، بأنْ يُجمَع بين تطبيق المبادئ القانونية وبين التوصل إلى حلٍّ وسط سياسياً. وفي أزمات اللاجئين الأخرى، كانت الاستجابة الدولية في العادة متعددة الأبعاد، إذ هي عالجت أولاً: حالة اللجوء الناشئة عن التهجير الأصلي، من خلال مزيج من الخيارات الطوعية للعودة، أو الاندماج المحلي، أو إعادة التوطين. وعالجت ثانياً: عواقبَ التهجير الماديَّة (أي تضرُّر الملك أو خسرانه أو خسران الدَّخْل)، من خلال ردِّ الملك إلى صاحبه أو تعويضه عمَّا خسر، أحدهما أو كلاهما. وعالجت ثالثاً: الأضرار الأخلاقية والنفسانية التي قد أثَّرت في كلٍّ من الأفراد والجماعات عموماً، من خلال صورٍ مختلفة من التعويض عن الضرر.

ولقد يكون في تطبيق مثل هذه الاستجابة المتعددة الأبعاد، على قضية اللاجئين الفلسطينيين، عدد من الآثار العملية. فأولها: أنْ يُحتاجَ إلى الاعتراف برواية تاريخية مجرَّدة من الغاية والهوى، حول 'الأسباب الأصلية' لتهجير الفلسطينيين وجَحْد حقوقهم الدَّائم الذي ما زالوا يعانونه بعدُ. ولقد يعين هذا الفلسطينيين على ردِّ هويتهم الجمعية وكرامتهم بعد عقود من تجريدهم من ملكهم ونفيهم، ومعاملتهم -في أحسن الأحوال- معاملةَ المواطنين من الدرجة الثانية، أو معاملتهم -وهذا كثيرٌ- معاملةَ الأجانب من الدرجة الثانية. ولعلَّ هذا يعين أيضاً على تعزيز التوصل إلى حلٍّ وسط مع إسرائيل، ومعالجة إدراك في هذا الصدد مغلوط فيه عند الناس في البلاد العربية. ومن هنا أنَّ قيادة الأمم المتحدة لعملية كهذه تعين على تحقيق التجرُّد من هوى النفس.

وثانيها: أنَّ كلَّ حلٍّ يُقترَحُ محتاجٌ إلى توفيق بين السياسة والقانون الدولي، ومن ذلك قرارات الأمم المتحدة التي لها صلة بالمسألة وما يتعلق بالحقوق الجماعية من قانون حقوق الإنسان الدولي. وهذا يعني ضمنياً، بادِيَ بَدء، احترام مبدأ حقِّ الفلسطينيين في تقرير مصيرهم. ويزعم كثيرون أنَّ قيام دولة فلسطينية مستقلة لها سلطان كامل على أرضها وفق حدود عام ١٩٦٧، هو الحل المنطقي، ذلك أنَّه سيسمح للفلسطينيين بإعمال الحقِّ في تقرير المصير وبتعزيز شعور الهوية الوطنية فيهم. على أنَّ هذا لن يسمح للاجئين -من تلقاء نفسه- بتحقيق مطالبهم التاريخية غير المَنُولة، ومنها العودة والتعويض عمَّا وقع من ضرر. وإن حدثت تسويةٌ فَستَسمح للاجئين باتِّخاذ مكان إقامة في دولة فلسطينية حديثة النشأة، أو يبقون في البلاد المضيفة إلى أنْ يُتَّخذ قرار يُمكِّن العودة إلى إسرائيل،

فيعود عدد منهم يتَّفق عليه الفريقان. ولكنْ إن أُريدَ حدوث ذلك، يجب على إسرائيل أولاً أنْ ترجع عن احتلالها قطاع غزة والضفة الغربية، ومن ذلك القدس الشرقية. ومن أجل تيسير ردِّ المِلك والتعويض عن الضرر، ينبغي الاحتفاظ بالسجلات التاريخية المتعلِّقة بذلك، ليوم يكون فيه من الممكن ملاحقة الحقوق المُطَالَبِ بها التيَّ لها صلة بالمِلك والتعويض.

وثالثها: أنَّ تطبيق القانون الدولي على اللاجئين الفلسطينيين يعني أيضاً أن تتماشى حلول مسألة اللاجئين الفلسطينيين هي وقانون اللجوء الدولي والممارسات المتعلقة بالحقوق الفردية. وترى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أنَّ الحلول المختلفة التي تدوم طويلاً (أي العودة الطوعية والاندماج المحلي وإعادة التوطين) ليست متنافرةً لا تتَّفق، بل يمكن أنْ يُتمِمَ بعضها بعضاً وأنْ يُضَمَّ بعضها إلى بعض إستراتيجياً، ولكن بشرط أن تكون كلها طوعية. إذ ليستْ مسألة اللاجئين الفلسطينيين مختلفة عن غيرها. فعلى سبيل المثال، اتَّخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة عامَ ١٩٤٨ قراراً رقمه ١٩٤، جاء فيه أنَّ هؤلاء اللاجئين "الراغبين في العودة إلى ديارهم وفي العيش سالمين مع جيرانهم" يمكنهم ذلك، ولكنْ يمكن أيضاً للاجئين غير الراغبين في العودة أنْ يختاروا إعادة التوطين وتعويضهم عمّا وقع عليهم من ضرر. غير أنَّ جَحْدَ إسرائيل الثابتَ، حقَّ اللاجئين في عودتهم، قد حدَّد خيارات الحلول الطوعية البديلة. والحقُّ أنَّ هناك عقبات عملية وسياسية في طريق السماح للفلسطينيين بالعودةِ إلى إسرائيل (ولو لم تكن عودتهم على أكتاف المواطنين الإسرائيليين وأمنهم)، ولكنَّ هذا لا ينقص أهمية الاعتراف بحقِّ العودة.وفي الوقت نفسه، تقتضي مثل هذه المقاربة إنعام النظر في الاعتقاد المتواصل عند اللاجئين الفلسطينيين وفي الدول العربية التي تضيفهم، بأنَّ قبول أي حلٍّ غير العودة سيقتضي أن يتخلَّوا عن مطالبة إسرائيل بحقوقهم. لكنَّ الواقع أنَّ إسقاط صفة اللاجئ، وفق القانون الدولي، لا يعني إلا وقف الحماية الدولية، ولا يؤثِّر في الحقوق التاريخية في العودة (ومنها ردُّ المِلك) ولا في التعويض عن الضرر، فهذا يحقُّ للفلسطينيين وفق القانون الدولي وما هو منصوص عليه من قبلُ في قرارات مختلفة من الأمم المتحدة.

وتلخيص الأمر، أنَّ الإرادة السياسية لحل مسألة اللاجئين حلاً ناجعاً، بعيداً عن الكلام المنمَّق، هي إلى الآن مُفتَقَرٌ إليها.والحل العادل والدائم لمسألة اللاجئين الفلسطينيين مُحتَاجٌ إلى عمل سياسي أخلاقي فيه جِدٌّ، وقائم على مبادئ القانون الدولي. ولقد تؤدِّي الجهود التي بذلت أخيراً لاطِّراح مسألة اللاجئين الفلسطينيين، ثم جَعْلُها مسألة ثانوية في طريق البحث عن السلام في المنطقة، كل ذلك قد يؤدِّي إلى مزيد تقلقل، ولذا ينبغي رفض هذه المحاولة. ذلك، ولن يُتوَصَّل إلى تسوية مستدامة ما دامت السياسة تتجاهل مبادئَ العدالةِ الأساسيةَ.

فرانشسكا ألبانيز *fpa7@georgetown.edu*
باحثةٌ تابعةٌ، في معهد دراسات الهجرة الدولية، بجامعة جورج تاون *www.georgetown.edu*

داميان لِيْلي *damianlilly@yahoo.co.uk*
رئيس قسَم الحماية في الأونروا *www.unrwa.org*

كتب المؤلِّفان هذه المقالةَ من عند نفسيهما، وقد لا تستوي الآراء التي فيها وآراء المنظمات التي يعملان فيها.

١. يبلغ الفلسطينيون ١٣ مليونَ نَفْس، أكثرُ من نصفهم لاجئون، ومن هذا النصف نحوٌ من ٥ ملايين و٤٠٠ ألف لهم عند الأونروا صفة 'اللاجئين الفلسطينيين'، ويقيمون في الشرق الأدنى. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني - ديسمبر/كانون الأول عام ٢٠١٨.

٢. ربَّما حصل بعض الفلسطينيين على جنسية حيث 'أُعيدَ توطينهم' (ولا بلد إلا الأردن منح جنسيَّته منحاً جماعياً لمن هُجِّروا عام ١٩٤٨)، لكنَّ بقي أكثر الفلسطينيين لا جنسية لهم. فالافتقار إلى السُّلطان التامِّ على دولة فلسطين -وهو عنصر لا يُستغنَى عنه لتحقيق الحقِّ في تقرير المصير- يجعل سكَّان قطاع غزة والضفة الغربية عديمي الجنسية، هذا وفق القانون الدولي.

٣. انظر مثلاً قرار الجمعية العامة ١٩٤، فقرة ١١. bit.ly/GenAssResolution194

٤. أُسِّسَتْ وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (أي الأونروا) عام ١٩٤٩، وتعمل في الأردن ولبنان وسورية والضفة الغربية، ومنها القدس الشرقية وقطاع غزة، ومن مُهماتها توفير التعليم والخدمات الصحية والوظائف.

٥. نوقشت مجاراةُ نظام التسجيل في الأونروا القانونَ الدولي للاجئين والممارسة في:
Albanese FP (٢٠١٨) 'UNRWA and Palestine Refugee Rights: New Assaults, New Challenges', *Current Issues in Depth*, Institute for Palestine Studies.
(الأونروا وحقوق اللاجئين الفلسطينيين: اعتداءات جديدة وتحديات جديدة)
bit.ly/Albanese2018-PalestineStudies

٦. لمزيد معرفة في تطبيق إطار عمل إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، والاتفاق العالميِّ بشأن اللاجئين، انظر:
Albanese F P and Takkenberg L (2020) *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, OUP.
(حالة اللاجئين الفلسطينيين في القانون الدولي، يصدر في عام ٢٠٢٠)

نُشِرَ هذا الموضوع المُصَغَّر في جزءٍ من العدد ٦٢ من نشرة الهجرة القسرية الذي موضوعه الرَّئيسُ هو العودة. انظره في الإنترنت بهذه الوصلة www.fmreview.org/ar/return