فهم محركات النزوح طويل الأمد

ألبِرت كرالر وبنيامين إتزُلد ونونو فِرَيرَة

يمكن أن تقدم حركة تنقل النازحين وشبكات علاقاتهم العابرة للحدود المحلية موارد مهمة في البحث عن حلول دائمة.

منذ نحو ٢٠ سنة، صاغت مفوضيَّة الأمم المتحدة للاجئين مصطلح «ظروف النزوح طويل الأمد» وذلك من أجل جلب الانتباه للمعاناة القاسية للاجئين المقيمين في المنفى طويل الأمد، وللترويج كذلك لحلول دائمة للمشكلة ذاتها. ومع ذلك، لم يزل البحث عن حلول للأشخاص المقيمين في النزوح طويل الأمد في صميم عمل النظام الدولي لحماية اللاجئين منذ بداياته في أوائل عشرينيات القرن العشرين. ويضاف إلى ذلك، أنه في كثيرٍ من أزمات التَّهجير الكبرى، كانت خيارات التنقل جزءاً كبيراً من الاستراتيجيات الناجحة لحل هذه الحالات. ولذلك كانت أهمية ظهور مصطلح جديد تكمن في أنه قد ألقى الضوء - أكثر من أي شيءٍ آخر- على إخفاق نظام الحماية الدولي في الوفاء بالوعد الأهمِّ، ألا وهو: أن يصبح النازحون قادرين على أن يستعيدوا شيئاً من الحياة الطبيعية وإعادة بناء حياتهم بأنفسهم.

لقد ركزت البحوث ومناقشات السياسات السابقة[١] كثيراً على النزوح طويل الأمد من حيث كونه مشكلة سياسية، مع إيلاء اهتمام أقل - في الوقت ذاته- على كيفية أن يشكّل النازحون ظروف النزوح القسري طويل الأمد بأنفسهم. ففكرة «الحلول من الأسفل» هي بؤرة التركيز في مشروعٍ البحث الموسوم بـ «تشكيلات النزوح العابرة للأوطان»، والمسمى اختصاراً (TRAFIG)، والذي بنيت عليه المقالات الخمسة التي ترد في هذه النشرة المصغرة عن المشروع.[٢] فنحن نعيد في هذه المقالة النظر في مفهوم النزوح طويل الأمد، ونربط فهمنا للمصطلح بفاعليّة الأفراد، من حيث قدرتهم على إحداث الفعل وكذلك من حيث سلوكهم الفعلي. ويولي بحثنا تركيزاً كبيراً على عامل القدرة على التنقُّل باعتباره واحداً من أساليب تعبير النازحين عن فاعليتهم. ونحن ندرس – بعد الاستفادة من الأمثلة التاريخية- دور التنقُّل من حيث أنه أحد موارد الناس الذين حُصِرُوا في النزوح طويل الأمد ومن حيث أنه أحد الطرق الممكنة في الحلول السياسية للنزوح طويل الأمد. ثم نختم المقالة بتوضيح موجز لدور المناهج السياسية الحالية في الترويج، لا بل في إحداث الحلول على أرض الواقع.

إعادة النظر في المفهوم

في سنة ٢٠٠٤، قدمت اللجنة التنفيذية في مفوضيَّة الأمم المتحدة للاجئين ورقة بحثية عن حالات اللجوء طويل الأمد، وفيها وصفت اللجوء طويل الأمد على أنه «الحالة التي يجد فيها اللاجئون أنفسهم في معيشة ضنك طويلة الأمد .[٣] وقد أُخذَ بهذا المفهوم على نطاق واسع، كما طُبِّقَ بعدئذ على أصناف أخرى من النزوح، فأفضى هذا إلى ظهور مصطلحٍ أوسع منه، ألا وهو «النزوح طويل الأمد».

ويلقي المفهوم الضوء على جانبين من جوانب النزوح المعاصر. الأول: يلقي المصطلح - بعد أن يعكس الطبيعة الممتدة لكل من الصراعات والاضطهاد في بلدان الأصل- الضوء على أن المنفى غالباً ما يمتد لسنين كثيرة. والثاني: وهو الأهم، أن فكرة النزوح طويل الأمد تؤكد أن كثيراً من المهجَّرين يظلون في أحوال محفوفة بالمخاطر مدداً طويلةً من الزمن حتى بعد أن صاروا نازحين (من حيث وضعهم القانوني، ونَيْل حقوقهم، وقدرتهم على إعادة بناء حياتهم)، وهذا يعني بأنه لا يوجد «حل دائم» لحالتهم. وتُعرِّف مفوضيَّة الأمم المتحدة للاجئين حالة اللجوء طويل الأمد بأنها «الحالة التي يتواجد فيها ٢٥ ألف لاجئ أو أزيد من نفس الجنسية في المنفى مدةَ خمس سنين متتالية أو أكثر في بلدٍ من بلدان اللجوء». وفي نهاية سنة ٢٠٢٠، كان نحو ١٥,٧ مليون لاجئ أو ٧٦٪ من اللاجئين في العالم في حالة نزوح طويل الأمد، ومن هؤلاء كانت الغالبية قد تحملت مدة ١٠ سنين أو أكثر من النزوح.[٤] ولا توجد – في الوقت ذاته- أرقام مشابهة للنُّزوح الداخلي. فعلى الرغم أن التعريف الإحصائي مفيد كونه يبين مقدار المشكلة، لكنه يخفي في ثناياه حقيقة أن عدم وجود الحلول لفترة طويلة (وليس مدةَ المكوث في المنفى فقط) هو العامل الذي يُبقي الناس في نزوح طويل الأمد. وبالإضافة لهذا، فالمفهوم الإحصائي لا يتطرق لمحرِّكات حالات النزوح الفردية. فالحالة الأفغانية – مثلا- قد استمرت حتى الآن لأكثر من أربعة عقود، فكانت هناك حالات عودة واسعة النطاق وحالات تهجير جديدة، ولكن الأفراد النازحين قد عانوا من النزوح بشكل متكرر.

إعادة صياغة مفهوم النزوح طويل الأمد

لاحظ جِل لُـوشِر وجَيْمس ميلنر - كما يرد في أحد أعداد نشرة الهِجرة القَسرية الصادر سنة ٢٠٠٩ حول النزوح طويل الأمد- أن «حالات النازحين طويلة الأمد هي نتاج مجموعة من الأحوال السائدة في بلد الأصل، والاستجابات السياسية لبلد اللجوء، وعدم مشاركة كافية في هذه الحالات من قبل مجموعة واسعة من اللاعبين الفاعلين».[٥] وعلى الرغم أن هذه الملاحظة العريضة ما تزال إلى اليوم صحيحة، إلا أنه من المفيد دراسة القوى التنظيمية الفاعلة في إحداث النزوح طويل الأمد. وهذا يتعدى – برأينا- دراسة أحوالَ البلدان الأصلية والمضيفة ودور اللاعبين الفاعلين الآخرين في تعاطيهم مع البلدان الأصلية والمضيفة. وإنما ينبغي النظر إلى النزوح طويل الأمد على أنه نتيجة لثلاث قوى: قوى النزوح، وقوى التهميش، وقوى تعطيل التنقُّل. وهذا المفهوم يشابه (وإن لم يكن يكافئ) الثالوث المتعارَف عليه للحلول الدائمة (الإعادة إلى الوطن، والاندماج المحلي، وإعادة التوطين) الذي تروج له مفوضيَّة الأمم المتحدة للاجئين ووكالاتها ذات الشأن مع بلدان الأصل والبلدان المضيفة والبلدان الثالثة.

فقوى النزوح تمنع النازحين من العودة، وهذه القوى حاضرة في بلد الأصل أو منطقة الأصل، ويمكن أن تكون نشطة أيضاً في البلدان أو المناطق المستضيفة الأولى والثانية وما بعدهما. وأما قوى التهميش فتعمل على منع الاندماج المحلي على وجه فعّال، وهي حاضرة في بلد أو منطقة الإقامة الحالية، في حين أن قوى وقف التنقُّل تعوِّق الحركة إلى الأمام، وهي حاضرة في البلد أو المنطقة الأصلية، وكذلك في بلدان العبور والبلدان المضيفة.[٦]

ويتيح لنا مفهوم النزوح طويل الأمد هذا أن نفهم النزوح طويل الأمد على أنه حالة تصيغها قوة ديناميكية تقع بين القوى التركيبية وفاعلية النازحين. ولهذا، فإننا نقترح تجاوز المفاهيم التقليدية للنزوح طويل الأمد على اعتباره «أن تكون عالقاً في المكان» أو اعتباره عدم القدرة على الحركة غير الطوعية، فهذه صورة للنزوح طويل الأمد غالباً ما ترتبط بمخيمات اللاجئين الكبيرة، مثل مخيم الزعتري في الأردن، أو مخيم داداب أو كاكوما في شمالي كينيا. لذا، يجب ألا يخلط المرء بين كون الإنسان محصوراً أو عالقاً من جهة وبين عدم قدرته على التنقُّل البدني من جهة أخرى. فمفهومنا للنزوح طويل الأمد يشمل أيضاً المهجَّرين وهم في حالة ترحال، وقد انتقلوا إلى غير مكانٍ من البلد المضيف الأول أو المنطقة المضيفة – في محاولةٍ للتكيُّف مع الوضع الراهن – كاستراتيجية منهم لإيجاد حلٍ ناجع على مستوى الفرد، أو غالباً، على مستوى البيت الواحد.

فقوى النزوح لا تكون حاضرة في بلد الأصل فقط، بل في مراكز الاستقبال أيضاً. ونحن هنا نلقي الضوء على التأثير المشترك لكل من للتَّهميش ووقف التنقُّل معا في مراكز الاستقبال في منع النازحين من إيجاد «حل دائم» بأنفسهم، لا بل في الزج بهم إلى أوضاع مزرية. ويؤكد مفهومنا الحاجةَ إلى تبني منهج متعدد المستويات وعابر للحدود الوطنية لحماية اللاجئين وإعادة جلب الانتباه للتركيز على الحلول. إنّ الحماية من الأذى البدني والاضطهاد – ببساطة- ليست كافية. فالدافع الرئيس من هذا هو إلقاء الضوء على الدور الذي يمكن أن يقوم به النازحون أنفسهم في التصدِّي للنزوح، سواء كانت الحلول التي يجدونها لأنفسهم مدعومة بسياسات مصممة ابتداءً لمساعدتهم، أو كانت في الواقع (وهي كذلك في كثير من الأحيان) لا صلة لها بسياسات كهذه، أو وربما كانت أحياناً قائمةً رغماً عن هذه السياسات. ومن أمثلة هذه الاستراتيجيات تنقُّلات اللاجئين وروابطهم العابرة لحدود الوطن. وفي القسم الآتي، نعيد النظر بإيجاز في الأمثلة التاريخية لاستراتيجيات الحلول التي راهنت على موارد اللاجئين أنفسهم والتي تحث على تنقلهم.

التعلُّم من الماضي[٧]

لقد عُيِّنَ فريتجوف نَنْسِن أوَّلَ مفوض سام للاجئين في سنة ١٩٢١ لمعالجة حالة اللاجئين الروس الممتدةً حينئذ، ولمعالجة حالات مجموعات اللاجئين الأرمن وغيرهم بعد ذلك. وقد قاد تجمع عوامل استحالة العودة وسوء الأحوال الاقتصادية في عدة من بلدان اللجوء الأول، مع قلّة موارد مكتبه، فريتجوف نَنْسِن إلى التأكيد على أهمية التنقُّل وأهمية تمكين اللاجئين من السفر إلى حيث تتوافر فرص العمل في تخفيف وطء المشكلة. وكانت الأداة الرئيسية إلى تحقيق ذلك هي إنشاء وثيقة سفر جديدة للاجئين، سميت آنذاك بـ «جواز سفر نَنْسِن». وبعقب ذلك، دُعمت جهود الرجل بخطة توظيف يديرها مكتب العمل الدولي، فوجد من خلالها نحو ٦٠ ألف لاجئ وظائف لهم. ولكن الذي مكّن من نجاح مبادرة نَنْسِن على أرض الواقع هو مجموعة متداخلة من العوامل، وهي: أ) طلب العمل، ب) ووثيقة سفر تمكن اللاجئين من التنقُّل، ج) وبعض الدعم المؤسساتي، وأدت هذه العوامل معا إلى خفض البطالة المرتفعةً بين اللاجئين.

هذا أحد موظّفي منظمة غير حكومية دولية يُكلِّمُ لاجئاتٍ سوريّات مقيمات في القسم السادس من مخيم الزعتري للاجئين في الأردن.

وبعد الحرب العالمية الثانية، لعب مفهوم إعادة التوطين المدفوع بإيجاد التَّوظيف دورا أكبر في إيجاد حلول للنزوح، واستمر في ذلك حتّى ستينيات القرن العشرين. ولكن، في حين أن هذه البرامج لم تكن خالية من المشكلات وما تحققت إلا بتوافر المناخ الاقتصادي الملائم والذروة في توظيف العمّال، إلا أنها سلطت الضوء على إمكانية أن تحلّ خياراتُ التنقُّل أوضاعَ اللجوء طويلة الأمد. وكان التباين الكبير بين إعادة التوطين بعد الحرب من جهة ودعم نَنْسن لتنقُّلَ اللاجئين من جهة أخرى بين الحربين هو الاعتماد حصرا على إعادة التوطين الذي ترعاه الدولة والمدعوم ببنية تحتية كبيرة تهيئها المنظمات الدولية. واليوم أصبحت فرص التنقُّل مقيدة أكثر فأكثر، وانعكس ذلك في قلة فرص إعادة التوطين، كما انعكس على تقيد لمّ شمل الأُسَر، وقلة فرص هجرة للأيدي العاملة أيضاً.

خاتمة

لقد كان التنقُّل – على الدوام- عنصراً مهماً في الحلول المتاحة لمعالجة النزوح طويل الأمد. وكما تُظهِر بعض المقالات الأخرى في هذا العدد من المجلة، فإنَ التنقُّل يُعدّ استراتيجية تكيّف مهمة جداً يأخذ بها الأفراد، غالباً ليتصدُّوا بها السياسات القائمة. ويعكس التركيز الأخير على المسالك المتمِّمة للحماية في إعلان نيويورك واتفاق اللاجئين العالمي على الادراك المتزايد لدور التنقُّل البدني في تعزيز «الحلول الدائمة». وفي الوقت ذاته، هناك تناقضات شديدة في سياسات الدول المستقبلة الرَّئيسة. ففي الحالة الأوربية، مثلاً، يؤكد الاتحاد الأوربي الحاجة الماسة إلى تيسير الوصول إلى الحلول الدائمة وتعزيز اعتماد النازحين على أنفسهم، من مثل تحسين الصلة بين المعونة الإنسانية والمساعدة الإنمائية، ومع ذلك، يحث الاتحاد الأوربي في الوقت ذاته على السياسات التي تحاول معالجة الأسباب الجذرية للنزوح والهجرة غير النظامية وذلك باستعمال قوة الرَّدع في غالب الأحيان. ويشابه ذلك أيضاً أننا نجد أنَّ دعم الاتحاد الأوربي للتكامل الإقليمي ولأنظمة التنقُّل الحر هو أمر – لا شك- يعزز الوصول إلى التنقُّل من حيث هو خطة للعيش، ولكننا نجدها – في الوقت ذاته- خطة مقيدة بسياسات الاتحاد الأوربي الخارجية التي تشترط امتثال البلدان الثالثة لشروطَ ضبط الهجرة في مقابل الدَّعم الذي يقدم لهذه البلدان.[٨]

وبالنهاية، هناك حاجة إلى إعادة تركيز السياسات المتعلقة بالحماية الدولية عموماً والنزوح طويل الأمد خصوصاً فيما يتعلق بمخرجات هذه الحماية، وإلى تقويم «ملاءمة» السياسات بناءً على فاعليتها في تعزيز الحلول الدائمة.

ألبرت كرالر albert.kraler@donau-uni.ac.at
بروَفيسورٌ مساعد، في جامعة دانوب كرِمْس

بنيامين إتزُلد benjamin.etzold@bicc.de
باحثٌ رئيسٌ، في مركز بون الدولية لدراسات النِّزاع

نونو فِرَيرَة N.Ferreira@sussex.ac.uk
بروفيسَورٌ في القانون، في جامعة سَاسِكْس

١. انظر العدد ٣٣ من نشرة الهجرة القسرية الذي صدر سنة ٢٠٠٩ لتجد نبذة من مناقشاتٍ دارت قبل أزيد من عقد من الزمان www.fmreview.org/protracted

٢. حصلَ المشروع على تمويلٍ سخي من قبل برنامج البحث والابتكار الذي يتبع برنامج الاتحاد الأوربي: أُفُق ٢٠٢٠، تحت منحةٍ هذا رقمها ٨٢٢٤٥٣. فإن شئت مزيد بيانٍ في المشروع، تجده على هذا الرابط www.trafig.eu.

٣. bit.ly/EXCOM-2004-protracted

٤. UNHCR (2021) *Global Trends: Forced Displacement in 2020* (الاتِّجاهات العالمية: النزوح القسري في سنة ٢٠٢٠) www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020, p20.
في سنة ٢٠١٧، كانت ٢٢٪ من اللجوء طويل الأمد حينئذٍ دامت أكثر من ٣٨ سنة، و٥١٪ منها دامت في ما بين 10 و38 سنة. حسبت من تقرير مفوضيَّة اللاجئين الذي أصدرته سنة ٨٢٠١، اسمه: الاتِّجاهات العالمية: النزوح القسري في سنة 2017، وهذا رابطه: bit.ly/UNHCR-GlobalTrends2017 p22

٥. (فهم التحدِّي)، جِل لُوشِر وجَيْمس ميلنر، نشرة النزوح القسري، العدد 33، سنة 2009، وهذا رابطها: www.fmreview.org/protracted/loescher-milner

٦. Etzold B, Belloni M, King R, Kraler A and Pastore F (2019) 'Transnational Figurations of Displacement: Conceptualising protracted displacement and translocal connectivity through a process-oriented perspective', TRAFIG working paper No 1, BICC, p2 –25.
(تشكيلات النزوح العابرة للأوطان: تصوُّر النزوح طويل الأمد والاتصال العابر لحدود الوطن من خلال وجهة نظر موجهة تستهدف المعالجة) bit.ly/TRAFIG-WP1-2019

٧. هذا القسم مبني على هذا البحث:
Kraler A, Fourer M, Knudsen A, Kwaks J, Mielke K, Noack M, Tobin S and Wilson C (2020) 'Learning from the Past: Protracted displacement in the post-World War II period', TRAFIG working paper No 2. Bonn: BICC.
(التعلُّم من الماضي: النزوح طويل الأمد فيما بعد الحرب العالمية الثانية) https://trafig.eu/output/working-papers/trafig-working-paper-no-2

٨. Ferreira F et al (2020) 'Governing protracted displacement: An analysis across global, regional and domestic contexts', TRAFIG working paper No 3, BICC, p38
(حوكمة النزوح طويل الأمد: تحليل على نطاق سياقات عالمية وإقليمية ومحلية) bit.ly/TRAFIG-WP3-2020
وانظر أيضاً المحور الرَّئيس في المنع من الخارج من نشرة الهجرة القسرية، العدد ٦٨، وهذا رابطه: www.fmreview.org/ar/externalisation

BY-NC-ND