

التمثيل الهادف يبدأ من الأعلى: لاجئون في اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة (RCHNU)

بهاقي كانيامانزا (Bahati Kanyamanza) وإيميلي أرنولد فرنانديز (Emily Arnold-Fernandez)

يجب أن يشكل ممثلو اللاجئين ٥٠% من اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR وذلك من أجل ضمان أن يدير وكالة الأمم المتحدة للاجئين الناس الذين وُجدت [الوكالة] ابتداء لخدمتهم

أنا بهاقي كانيامانزا (Bahati Kanyamanza) لاجئ منذ ٢٢ عامًا. عندما بلغت سن الرشد في مخيم للاجئين في أوغندا، تساءلت حينها عما إذا كانت دولة أوغندا أو تلك الولاية التي ولدت فيها في جمهورية الكونغو الديمقراطية هي المسؤولة عن تمثيلي في المنتديات العالمية. لكن تعلمت، من الحياة العملية، بأن أيًا من البلدين لم يمثلني. ولكن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مع ذلك، وهي الهيئة الدولية المكلفة بقيادة الاستجابة العالمية للهجرة القسرية، لا يديرها من يُجبرون على الهجرة. وبدلاً من ذلك، فإن المفوضية تحكمها لجنة تنفيذية تتكون بالكامل من الدول.

يُعدّ تقرير مصير اللاجئين دون مشاركتهم - في جوهره - أمرًا لا أخلاقياً. فاللاجئون بصفتهم الأكثر تضراً من الهجرة القسرية، هم أصحاب الحق بأن يكون صوتهم مركزياً في هيكلة صنع القرارات. ومع ذلك، نجد أنه يتم تهيمش اللاجئين في جميع أنحاء العالم في إدارة استجابات الهجرة القسرية وتصميمها وتنفيذها على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والدولية. إن هذا التهيمش - أيضاً - يعيق إيجاد الحلول. فعندما لا يتم إشراك اللاجئين بشكل هادف، فإن استجابات الهجرة القسرية تعتمد إلى أن تتجاهل سلم الأولويات المهمة، وتقتل في فهم الاحتياجات الحرجة، وتغذي عامل انعدام الثقة بين اللاجئين والكائنات التي تدعمهم أو تمثلهم ولو ظاهرياً. وبالتالي، يمكن أن تكون النتائج كارثية.

فعلى سبيل المثال، وزع برنامج الغذاء العالمي (WFP) بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥ الذرة على ٥٠٠٠٠ لاجئ يعيشون في مستوطنة كيانغوالي (Kyangwali)، حيث كنت أنا أيضاً أعيش هناك. وعلى الرغم من ذلك، كان اللاجئون في كيانغوالي (Kyangwali) يقومون حينها بالفعل بزراعة الذرة بهدف بيعها حتى يتمكنوا من إعالة أسرهم. وعندما أغرق برنامج الأغذية العالمي (WFP) السوق بالذرة المجانية، انخفضت الأسعار، وتكرت آلاف الكيلوغرامات من الذرة التي يزرعها اللاجئون لتتغفن. لقد كان من الممكن تجنب ذلك لو تم تمثيل اللاجئين في هيئات صنع القرار التي كانت تحدد احتياجات اللاجئين وتخطط لكيفية الاستجابة لها.

لقد باتت مشاركة اللاجئين في الاستجابة للزواج، منذ مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني في أيار ٢٠١٦ ومؤتمر قمة الأمم المتحدة للاجئين والمهاجرين في كانون ثاني في ذات العام، مقبولة على نطاق واسع بوصفها ضرورية من الناحيتين: الأخلاقية والبراغماتية - وذلك على الرغم من أن هذا لم يكن يُترجم دائماً إلى ممارسة فعلية. لقد وصف الميثاق العالمي الخاص باللاجئين لعام ٢٠١٨ (GCR) اللاجئين صراحةً بأنهم أصحاب شأن في

وأعتقد أنا وشريكتي في هذا المقال، إيميلي أرنولد فرنانديز (Emily Arnold-Fernandez)، بأنه قد حان الوقت لتغيير هذا [الحال]. فما هي أصداء الدعوات إلى حالة حكم عادل وشامل تتردد على كل المستويات في جميع أنحاء العالم. وتعمل الجهات الإنسانية العاملة من الدول إلى هيئات الأمم المتحدة إلى مجموعات المجتمع المدني على تقييم ما تم إحرازه حتى الآن في تنفيذ الالتزام بالصفقة الكبرى للقمّة العالمية للعمل الإنساني - المبنية على فكرة أن أولئك الأقرب إلى التحديات هم من يجب أن يلعبوا دوراً مركزياً في تصميم الحلول [لها].^١

واجب أخلاقي - وضروري [لايجاد] الحلول

لقد عملت في عام ٢٠١٦ كميسر مشارك في منظمة استشارات اللاجئين الشباب العالمية (GRYC): برنامج المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الهادف إلى فهم احتياجات اللاجئين الشباب ورغباتهم وتحدياتهم بشكل أفضل، بالإضافة إلى معرفة أفكارهم في إيجاد الحلول [لقضاياهم]. فظهر من هذه المشاورات موضوع مشترك، ألا وهو: أنت تخطط لنا بمعزل عنّا - وأنت لا تعرفنا. فكانت الرسالة الموجهة من اللاجئين الشباب إلى المفوضية وإلى سواها من الجهات ذات الشأن بالهجرة القسرية بسيطة: إذا كنت تريد أن تحلّ مشاكلنا، فارتبط معنا أولاً وقم بإشراكنا.

وسهل للحصول على الجنسية، أو غيرها من الوسائل التي تتيح الحصول على حقوق التصويت.

لا تؤمن معظم حكومات البلدان المضيفة بأن عليها التزامات ملزمة لها بتمثيل اللاجئين الذين بحثوا عن اللجوء داخل حدودها. وفي الواقع، فإن البلدان المضيفة لا تفك تؤكد بشكل روتيني وعلني في المناقشات، حول التهجير القسري وفي التطبيقات العملية، بأن واجبها في تمثيل مواطنيها يتطلب منها التصدي للإجراءات التي تهدف إلى «تحسين وضع اللاجئين» وتطبيق «المواثيق الدولية الخاصة بحماية اللاجئين»، و «تعزيز ... واستيعاب ... وقبول اللاجئين». ^٤ وهذه كلها عناصر مركزية لولاية مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين UNHCR، والتي تكون اللجنة التنفيذية للمفوضية هي المسؤولة بالإشراف عليها.

إن الاستنتاج الذي لا مفر منه هو أنه: لا يمكن للاجئين الاعتماد على الدولة المضيفة لهم في تمثيلهم، فما لم يحصل اللاجئ على جنسية جديدة، فلن يتم تمثله من قبل أي دولة - وبالتالي لن يكون له أي تمثيل في اللجنة التنفيذية ما لم تُعد هيكلة هذه الهيئة لتشمل ممثلين عن اللاجئين.

منظمة العمل الدولية (ILO): سابقة في تمثيل اللاجئين
إنه لمن حسن الطالع أن يكون الهيكل البديل - الذي تبنته منظمة العمل الدولية (ILO) - بمثابة نموذج لإعادة هيكلة اللجنة التنفيذية التابعة للمفوضية. ويتيح هيكل الحاكمية ثلاثي التركيب لمنظمة العمل الدولية التمثيل المباشر للمجموعتين من السكان الأكثر تأثراً بقرارات منظمة العمل الدولية (ILO)، وهم: العمال وأرباب العمل. فالعمال وأرباب العمل يشكلان معاً ٥٠٪ من مجلس إدارة منظمة العمل الدولية (وهو ما يقابل اللجنة التنفيذية التابعة لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين)، بالإضافة إلى ٥٠٪ من الهيئات الأخرى المكونة لها من مثل مؤتمر منظمة العمل الدولية.

إن الأساس المنطقي عند منظمة العمل الدولية ILOs لهذه الهيكلية هو منح «أصوات متساوية للعمال وأرباب العمل والحكومات لضمان» أن آراء العمال وآراء أصحاب العمل «قد انعكست مباشرة» في «تشكيل السياسات والبرامج». ^٥ فإذا ما استبدلنا «اللاجئين» بـ «العمال» و «أصحاب العمل» أعلاه، فإننا نرى أن نموذج منظمة العمل الدولية مبني على المبادئ ذاتها التي أصبحت مقبولة على نطاق واسع كأساس ضروري لاستجابات النزوح القسري. يتوجب على مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR الآن، لكي تحتفظ بأهميتها وسلطتها

تصميم حلول مشتركة لتحديات النزوح القسري. لقد أصبحت صرخة الحشد التي هي، «لا شيء يخلصنا بدون مشاركتنا»، شائعة ومدوية بشكل متزايد مع بروز المنظمات والشبكات التي يتولى قيادتها اللاجئون (RLOs) كأصوات ذات قيمة على مدى السنوات الخمس الماضية في المحادثات العالمية حول اللاجئين. فبدأ المجتمع المدني في وضع ما هو نظري موضع التنفيذ، مثلاً من خلال تنفيذ التوصيات الواردة في إرشادات المشاركة الهادفة للشبكة العالمية التي يتولى قيادتها اللاجئون ومن خلال استخدام صندوق مبادرة توفير الموارد لقيادة اللاجئين الهادفة إلى توجيه الموارد إلى المنظمات التي يتولى قيادتها اللاجئون RLOs. بالرغم من ذلك، تقاعست الدول ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين - وهي الكيانات التي تتمتع بالسلطة الأكبر في الاستجابة للنزوح القسري - في التأسيس لمشاركة اللاجئين في صنع القرار [لديها].

التمثيل في القمة

تتألف اللجنة التنفيذية التابعة للمفوضية (UNHCR's ExCom) بالكامل - مثل معظم (وليس كل) المؤسسات الدولية - من الدول. والمنطق الذي بنيت عليه هذه الهيكلية يتمثل في أن الدول تمثل مصالح مواطنيها - ولكن هذا المنطق لا ينطبق في حالة اللاجئين. فاللاجئ - ابتداءً - هو ذلك الشخص الذي خذلته دولته. فحكومة بلدهم الأم هي إما أنها ما زالت تهددهم بالملاحقة أو أنها قد فشلت في التزاماتها الأساسية تجاههم، فهي إذا لا تستطيع (ولن تستطيع) حمايتهم من الاضطهاد أو من الحرب أو من أي انهيار خطير في النظام العام. لذا، فإن الادعاء بأن دولة المنشأ مؤهلة لتمثيل اللاجئ في عملية صنع القرار الدولي هو أمر يثير السخرية [الضحك]، خاصة بعد أن أخفقت في واجبها الأساسي المتمثل في حمايتهم.

وفي الوقت ذاته، نجد أن اللاجئين، خاصة الأكثر تضرراً منهم من إجراءات مفوضية الأمم السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR)، هم ليسوا مواطنين في البلدان التي يقيمون فيها. فليس لديهم الحق في التصويت، وهم نادراً ما يتمتعون بحقوق متساوية مع المواطنين فيما يتعلق بأشكال المشاركة الديمقراطية الأخرى. كما يتم اعتقالهم أو احتجازهم في بعض الأماكن دون أن يتمكنوا من الوصول إلى أي شخص يمكن أن يمثل مصالحهم في الساحات المدنية. وعلاوة على ذلك، فإن معظم الدول التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين [على أراضيها] تعتبرهم ضيوفاً مؤقتين. ولا يحتوي الميثاق العالمي للاجئين (GCR) في الحقيقة على أي إشارة تقريباً إلى الاندماج داخل البلد المضيف. وعلى أرض الواقع، فإن القليل من الدول المستضيفة [للاجئين] تسمح لهم بالانخراط الكامل أو حتى توفير مسار واضح



«أليخاندرا ماسياس ديلغاديلو» Alejandra Macias Delgado، المديرة التنفيذية لمجموعة الوصول للجوء - المكسيك، مُتحدّثة في جلسة استماع في لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، واشنطن العاصمة، (المصدر: الوصول للجوء).

الأخلاقية، بناء هيكل إداري منقح مماثل لهيكل منظمة العمل الدولية (ILO). التابعة للمفوضية أن تكرر بكل يسر وسهولة نهج منظمة العمل الدولية، مع ممثلي اللاجئين الذين يُختارون على المستوى الوطني أو الإقليمي.

اقتراحنا إلى اللجنة التنفيذية

نحن نؤمن بأن أي اقتراح يتعلق بتمثيل اللاجئين في اللجنة التنفيذية يجب أن يتأق من خلال عملية شاملة تضم اللاجئين في جميع أنحاء العالم، لذا، سنقدم تاليا بعض الأفكار الأولية لما قد يتضمنه مثل هذا الاقتراح، بوصفه وسيلة لإثارة التفكير والحوار من قبل أولئك الذين لديهم تجربة عاشوها في التهجير القسري، وكذلك من قبل غيرهم ممن يعملون معهم ومن أجلهم.

التمثيل العادل: يجب أن يكون ممثلو اللاجئين ممثلين في اللجنة التنفيذية للمفوضية بشكل عادل، بحيث يشكلون ٥٠٪ من الهيئة، ويكون للدول الـ ٥٠٪ الأخرى. وهذا التمثيل الذي نسبته خمسون بالمئة يمتاشي مع أمودج منظمة العمل الدولية (ILO)، كما يضمن أن يكون للاجئين صوت حقيقي في اللجنة التنفيذية؛ وأي تمثيل أقل من هذا

إن المقترحات لتمثيل اللاجئين في صنع القرار العالمي تواجه أحيانا مقاومة على أساس وجود قلق يتعلق بأن شبكات تمثيل اللاجئين ذاتها ليست ديمقراطية تماما. وإذا ما تجاوزنا العبيثية في تطبيق هذه الحجة على اللجنة التنفيذية - وذلك لأن الدول ذاتها ليست ديمقراطية تماما أيضا - فإن نموذج منظمة العمل الدولية يقدم طريقة عملية بسيطة لدحض هذه الحجة، على النحو التالي: يكون اختيار ممثلي منظمة العمل الدولية الذين لا يمثلون الدول «بالاتفاق مع المنظمات الوطنية الأكثر تمثيلا لأصحاب العمل والعمالين» على التوالي. مع ظهور منظمات يتولى قيادتها اللاجئون RLOs والشبكات النشطة في جميع أنحاء العالم، نجد أن الهياكل التنظيمية اللازمة لاختيار الممثلين هي موجودة بالفعل بشكل مُرض. ومع التوافر المجاني للعدد الكبير اليوم من أدوات الاتصال الرقمي والترجمة الرقمية، فيمكن تحقيق المشاركة على نطاق واسع في عمليات الاختيار بسهولة بالغة. ويمكن بالتالي للجنة التنفيذية

يتوجب على الجمعية العامة للأمم المتحدة قبل أن يتبلور هذا [على أرض الواقع] إصدار قرار يطلب من المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة مراجعة القرار رقم ٦٧٢ ٦٧٢ (VVX) - وهو القرار الذي أنشأ اللجنة التنفيذية للمفوضية - حتى يسمح بوجود ممثلي اللاجئين [بشكل قانوني]. نحن نؤمن أنه لم يعد بالإمكان تأجيل التمثيل العادل للاجئين: لقد حان الوقت لهذا التغيير.

بهاتي كانيامانزا

bahati.kanyamanza@asylumaccess.org

@BKanyamanza

مدير مشارك للشراكات، في [منظمة] الوصول لطلب اللجوء، ومؤسس مشارك في منظمة الشباب الدولية كوبروراس COBURWAS للانتقال بأفريقيا

وإميلي أرنولد فرنانديز

emily.arnoldfernandez@gmail.com

@EDAsylumAccess

الرئيس والمدير التنفيذي السابق [للمنظمة] الوصول لطلب اللجوء؛ وشريك بحثي في مبادرة قانون اللاجئين بجامعة لندن

١. bit.ly/grand-bargain

٢. الشبكة العالمية التي يتولى قيادتها اللاجئون (2019) المبادئ التوجيهية للمشاركة

الهافعة كقيادة تحويلية: مبادئ توجيهية للعمل الملموس

bit.ly/refugee-participation-guidelines

٣. توفير الموارد لمبادرة قيادة اللاجئين «تقدم بطلب للحصول على منحة»

www.refugeeslead.org/apply

٤. النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، المادة 8

bit.ly/UNHCR-statute

٥. منظمة العمل الدولية ILO «حول منظمة العمل الدولية» ILO

bit.ly/about-ILO

٦. منظمة العمل الدولية ILO «مؤتمر العمل الدولي»

bit.ly/ILO-conference

https://globalrefugeenetwork.org.٧

سيبني - بالضرورة- أن أولئك الأكثر تأثراً بالقرارات المتخذة سيحاط بهم بالتصويت من قبل الآخرين.

الاختيار من قبل اللاجئين: يجب أن يُختار ممثلو اللاجئين من قبل اللاجئين أنفسهم، وليس من قبل الدول أو المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR. كما ينبغي ألا تشارك الدول في تقرير أي اللاجئين هم الممثلون الأنسب. وإذا كان يتوجب على الدول تقديم أوراق اعتماد رسمية لجميع ممثليها في جميع هيئات الأمم المتحدة، فيجب أن يتضمن أي إجراء رسمي يتعلق بتمثيل اللاجئين حكماً تلقائياً يلزم الدول بتقديم أوراق اعتماد أي ممثل للاجئين قد وقع عليه الاختيار.

التمثيل المتنوع: من الضروري ضمان التمثيل الدقيق لتجارب النزوح المتنوعة. وفي الوقت الذي نجد أن هناك العديد من الطرق لتحقيق تنوع التمثيل، فإن بعض الأفكار التي يمكن تجليتها تشمل: (أ) دعوة كل شبكة إقليمية يتولى قيادتها اللاجئون إلى ترشيح عدد معين من الممثلين. وسيكون لهذا ميزة السماح لكل شبكة أن تبتكر [بذاتها] عملية الاختيار الخاصة بها، بدلاً من فرض طريقة بعينها على جميع المناطق. (ب) تخصيص المقاعد التمثيلية بشكل متناسب مع عدد اللاجئين في البلد المضيف. فعلى سبيل المثال، إذا كان في بلد ما ثلاثة ملايين لاجئ، قد يختار هؤلاء السكان اللاجئين تسعة ممثلين لهم، بينما إذا كان هناك مليون شخص لاجئ، فسيختارون ثلاثة ممثلين لهم. وقد تقوم المجموعات الصغيرة من اللاجئين بالأخذ بمبدأ التناوب فيما بينها في اختيار ممثلهم. (ج) لكل دولة تشارك في اللجنة التنفيذية أن تقوم باختيار ممثل للاجئين المقابل المقيم في تلك الدولة. ولكن لكل هذه الخيارات - لا شك- مزايا ومثالب تجدر دراستها ومناقشتها جنباً إلى جنب مع الخيارات الأخرى غير المذكورة هنا .

هناك بالفعل عدد من الشبكات الإقليمية التي يتولى قيادتها اللاجئون، مثل RELON في إفريقيا و APNOR في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، والتي تم ربطها بشكل جماعي في شبكة عالمية، وهي الشبكة العالمية التي يتولى قيادتها اللاجئون.^٧ وأعضاء هذه الشبكات الإقليمية ممثلون بالمنظمات التي يقودها اللاجئون، وهي المنظمات المتجذرة في مجتمعاتهم، والحائزة على ثقة المجتمع. وتشكل جميع هذه الكيانات مجتمعة معاً بنية تحتية للحاكمية التشاركية، يمكنها مواجهة التحدي المتمثل في اختيار ممثلي اللاجئين كأعضاء في اللجنة التنفيذية للمفوضية وتجهيزهم.