التهجير الناجم عن الكوارث في منطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ

مو حمزة وإيدا كوخ ومالتي بليثا

يعدّ سكان الدول الجزرية الصغيرة النامية أكثر الناس عرضةً للتهجير بسبب الكوارث، وهذا ما يدعو حكومات منطقة الكاريبي والمحيط الهادئ إلى الإسراع بإجراء مزيد من إدارة المخاطر والتخطيط بدلاً من حصر تركيزها على الاستجابة ونقل المتضررين.

تُمثِّل الدول الجزرية الصغيرة النامية -نسبةً لحجم سُكّانها- خمسة من أصل عشرين بلداً هم الأكثر تأثراً من التهجير الناجم عن الكوارث.[١] فالشخص الذي يعيش اليوم في هذه الدول أكثر عُرضَةً من سكّان الأماكن الأخرى لخطر التهجير الناجم عن الكوارث بثلاث مرّات.[٢] ومع ذلك، لم تَحظَ الدول الجزرية الصغيرة النامية إلا بعدد قليل من التحليلات المعنيّة بدراسة خطر التهجير فيها. وسبّب هذا التجاهل أنّ العدد الإجمالي للأشخاص المتأثرين بها في الحالة الواحدة يعد ضئيلاً إذا ما قورنَ بأعداد الضحايا في الدول الكبيرة التي تعاني من أحداث غالباً ما تسلب الأنظار إليها في الصحف والنشرات الإخبارية.

أمّا الدول الجزرية الصغيرة النامية في منطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ فتنتمي لأكثر مناطق العالم المعرضة للخطر، وليس أدل على ذلك من الأنواء الأخيرة الواضحة كل الوضوح التي ضربت منطقة البحر الكاريبي مؤخراً. ووفقاً لصندوق النقد الدولي، يبلغ معدل ما تفقده هذه الدول من ناتجها المحلي الإجمالي السنوي نتيجة الأخطار الطبيعية زهاء ٢٪ تقريباً أي ما يعادل أربعة أضعاف المعدل العالمي.[٣] ومع ذلك، هناك شُحٌّ في الدراسات المهتمة بقضية التهجير الناجم عن الكوارث وضعف في التركيز على الدول الجزرية الصغيرة النامية وخصوصاً على منطقة البحر الكاريبي. ومَرَدُّ ذلك إلى غياب الطرق المناسبة لجمع البيانات المستخدمة في توثيق أوضاع التهجير المُطوَّل أو تأثير التهجير على سبل كسب الرزق مع مرور الوقت، إذ غالباً ما تستخدم المُسَمَّيات والفئات كالمشرد والمُجَلى والنازح استخداماً تبادلياً دون التفريق بين أيٍّ منها وبغض النظر عن مدة التهجير ومسافته أو ما يتركه من أثر على سبل كسب الرزق.[٤] وهذا ما يفسر بقاء كثير من حالات التهجير بما فيها بعض حالات التهجير المطول غير ملحوظة.

العوامل المحركة للنزوح

يهدف بحثنا إلى تحديد انعكاس التهجير الناجم عن الكوارث في الآليات السياسة الوطنية والإقليمية لخفض أخطار الكوارث والتكيف مع التغير المناخي في الدول الجزرية الصغيرة النامية التابعة لمنطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ.[٥]

وتُظْهِرُ نتائج المقابلات التي أجراها المشروع البحثي أنَّ العوامل المُحَرِّكَة للنزوح متشابهة في كلتا المنطقتين إذ إنَّ الطبيعة غير الرسمية التي تصبغ تنمية المستوطنات وشُح الأراضي الآمنة الضرورية لتشييد تلك المستوطنات وتفشي الفقر وعدم وجود خدمات التأمين ولا شبكات الأمان الاجتماعي إضافةً للتدهور البيئي وتآكل الروابط الاجتماعية التقليدية القوية، كل تلك العوامل تتفاعل مع العوامل السياسية تفاعلاً معقداً يتشكل به الوضع العام لمخاطر التهجير فكثيرٌ ممَّن أُجْرِيَت معهم المقابلات ذكروا كيف أدّت نظم حيازة الأراضي إلى نشوب نزاعات عدّة لإثبات ملكية الأراضي بعد الكارثة. وهذا ما يعدّه كثير من الخاضعين للمقابلة من العوامل التي تؤخر إعادة الإعمار وتطيل أمد التهجير بعد إعصار إيفان الذي ضرب غرينادا عام ٢٠١٤: «وبالتالي تفقد الوثائق التي تثبت الملكية، [....] وبينما تَستردُّ عافيتك تأتي الخلافات والصراعات تِباعاً حول من يملك ماذا.»

ولا تقتصر مشكلة المستوطنات غير الرسمية على بنائها في مواقع غير آمنة بل تتجاوز ذلك باستخدامها لمواد وطرق بناء دون مستوى معايير السلامة ما يمنعها من توفير الحد الأدنى من الحماية من المخاطر. وليست هذه المشكلة حكراً على المستوطنات غير الرسمية فحسب بل إنَّ المناطق المبنية بإذن رسمي لا تَتَّبع أو تُطبق أياً من كودات البناء إمّا لأنّها لم تُطبَّق عليها كما ينبغي أو لأنّ الجمهور العام لا يملك الوسائل اللازمة لتطبيقها على مساكنهم. وهنا، يوضح أحد الذين أُجريَت معهم المقابلات كيف يحصل ذلك: «بعض الأسر لا تستطيع تَحَمُّل التكاليف اللازمة لتطبيق قوانين البناء المُتَّبَعة في تونغا وكوداتها في بناء بيوتهم لتصبح مرنة بما يكفي للوصول إلى معايير الفئة الخامسة [....] وخلال الكوارث ستكون تلك الأسر أول الراحلين.»

ومن جهة أخرى، لا تنتج العوامل المُحَرِّكة للنزوح دائماً عن المخاطر فجائية الظهور. ففي أعقاب الجفاف الذي شهدته الجمهورية الدومينيكية عام ٢٠١٣ أُجْبِرَت مجموعة من المزارعين على الاقتراض من البنوك بضمان أراضيهم وبيوتهم. وفي عام ٢٠١٦، هُجِّرَ كثيرٌ من أولئك المزارعين لعدم تمكنهم من سداد قروضهم في الوقت المحدد وحجزت البنوك على جميع أصولهم التي جعلوها ضماناً للقرض. ولم تُسَجّل مثل تلك الآثار بطيئة الظهور على أنّها شكل غير مباشر

للتهجير الناجم عن الكوارث مما يؤكد وجود ثغرات في البيانات الحالية حول التهجير والعوامل المعقدة التي يشتمل عليها.

ومن أهم ما أثبتته تلك المقابلات أنّ معظم الحكومات تتهرّب من خوض النقاشات المتعلقة بالتهجير خصوصاً عندما يكون نزوحاً داخلياً. فكما قال أحد الذين أُجريَت معهم المقابلات: «إحدى النقاط المثيرة للاهتمام في منطقتنا هي أنّ بلداننا تقود النقاشات والحوارات حول التهجير عالمياً بينما لا تحظى تلك القضية بأي ذكر إقليمياً.» وسبب ذلك أنّ الحكومات تنظر للتهجير على أنه نظير للفشل وهذا ما يجعل التفكير بخوض النقاشات حوله أمراً حساساً ومؤذياً من الناحية السياسية. ونتيجةً لذلك، نادراً ما يُعتَرَف بالتهجير كمشكلة حقيقية. وكما قال آخر من منطقة البحر الكاريبي: «لا يُعتَرَفُ بالتهجير لأنه يوحي بأنّ الحكومة تفقد سيطرتها. فمن وجهة نظر الحكومة ما يحصل ليس إلا مجموعة من الإجراءات القانونية وعملية إعادة التوطين وهجرة داخليّة. ومن هنا تكون ردة فعل الحكومة على أي حديث يتناول التهجير خشناً كما أنّ الوعي بهذه القضية معدوم وهذه الحقيقة هي ما تتجنب الحكومات الاعتراف بها.» كل ذلك ينتهي إلى تقييد أي نقاش مفتوح حول الموضوع ويجعل محاولات تطوير الحلول مصطنعة.

ومن المشكلات التي تواجهها الدول الجزرية الصغيرة النامية في منطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ تجاهل المجتمع الإنساني الدولي لأوضاع التهجير في المنطقة إذ غالباً ما تميل الجهات الإنسانية الفاعلة لإعطاء الأولوية في تقديم مساعداتها إلى العدد الإجمالي للأشخاص المتأثرين بدلاً من الاعتماد على نسبة هؤلاء الأشخاص إلى إجمالي السكان. فكما قال أحد الذين أُجريَت معهم المقابلات: «نحن كجهات إنسانية يفترض أن نعمل وفقاً لحجم الاحتياجات أي وفقاً لأكبر عدد من الأشخاص المتأثرين. وهذا ما يفسر سبب حصول جنوب السودان على جزء كبير من اهتمامنا إذ يوجد هناك عشرات الآلاف لا بل مئات الآلاف من المُهجّرين. وكذلك الأمر في الصومال. ولكن في هذه الحالة سيحتَجُّ سكان البحر الكاريبي قائلين: أما نحن فتصل نسبة المتأثرين منّا إلى ١٠٪ من إجمالي عدد السكان.»

وعبّر الذين أُجريَت معهم المقابلات عن عدم قدرتهم على الإتيان ببياناتٍ غزيرة حول اتجاهات النزوح العامة أو عن أرقام التهجير الحالي في أي من المنطقتين. لكنّ معظمهم إن لم يكن جميعهم كانوا قادرين على إعطاء مثال واحد على الأقل عن أوضاع التهجير ومعظم تلك الأمثلة ما زالت مستمرّة حتى اللحظة وذات طبيعة مطوّلة.

استخفاف السياسة بقضية التهجير الناجم عن الكوارث

أظهرت مراجعة ثلاثين وثيقة سياسية رئيسية على المستوَيَيْن العالمي والإقليمي استخفافاً عاماً إزاء دراسة أي نوع من أنواع التنقل البشري، إذ تعاني بلدان منطقة البحر الكاريبي من نقص في خطط وسياسات الحد من أخطار الكوارث والتكيف مع التغير المناخي. أمّا أكثر أنشطة الحد من مخاطر التنقل البشري ذكراً في كلتا المنطقتين فهي الإجلاء والترحيل وإعادة التوطين. ومع ذلك، ما زال الترحيل الوقائي في بلدان المناطق المعرضة للخطر يشكل معضلة مربكة لما له من دور في التأثير على سبل عيش المتأثرين ودورها في زيادة خطر الإفقار. فقليلاً ما تطرَّقَت الوثائق المُستَعْرَضَة للآثار السلبية المحتملة للترحيل وحتى في مواطن ذكرها لم تَحْظَ بكثير من التفصيل. وقال أحد الذين أُجريَت معهم المقابلات فيما يتعلق بفانواتو: «إنّ ما يُذكَرُ الآن عن مراكز الإجلاء لا يتجاوز السطر الواحد [....] عدا عن ذلك، لا يوجد أي وثائق سياسية محددة لحماية حقوق أولئك المُهَجَّرين.» وتعمل فيجي حالياً على تنمية المبادئ التوجيهية الخاصة بالترحيل. أمّا رؤية كيريباس حول ما يُطلَقُ عليه 'الهجرة بكرامة' فتوضح استراتيجية ترحيل طويلة الأمد تتجاوز حدود البلد إلى الدول الجزرية المجاورة. وفيما يتعلق بمنطقة البحر الكاريبي، ذكر كثير ممن أُجريَت معهم المقابلات أنّ عملية الترحيل تُطبّق بالاعتماد على أساس منتظم، ومع ذلك لا يوجد سياسات وخطط ملائمة مفعَّلة.

وبينما تواجه سياسات بلدان المحيط الهادئ التنقل البشري الناجم عن الكوارث بدرجة أكبر من دول البحر الكاريبي، لا تعدو إدارة التهجير في كلتا المنطقتين أن تكون مجرد رد فعل، أمّا الإجراءات الوقائية فتقتصر على إعادة النقل. وفيما يتعلق بالسياسات الشاملة لاعتبارات التهجير فلا يصار إلى تطبيقها إلا من خلال منظور وقائي. فعلى سبيل المثال، تتنبأ خطة الكوارث الوطنية في سانت فينسنت وجزر غرينادين بصرف بدلات للأصدقاء والأقارب الذين يؤوون المُهَجّرين كما تشتمل على إجراءات محددة لتحديد المواقع الآمنة للأشخاص المُهَجّرين ما لم يتمكنوا من العودة إلى أماكن سكنهم القديمة.

ولم تشتمل السياسات التي استعرضناها على الحلول الدائمة لأولئك المُهَجّرين ولا على آثار نقلهم. ولا يبدو أنّ أياً من الوثائق المُستَعرَضة قد استرشدت بخطة حماية المُهَجَّرين عبر الحدود في سياق الكوارث وتغير المناخ (أجندة الحماية)[٦] أو بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي.[٧]

ومن الناحية الإيجابية نسبياً، ثمة إشارات مبكرة تدل على أنّ عمليات التطور الحالية في مجال الأُطر التشريعية المتعلقة بالكوارث والتغير المناخي في كلتا المنطقتين تولي المزيد من الاهتمام لنهج إدارة المخاطر والتكيف معها إذ شدَّدَت السياسات في كلتا المنطقتين على ضرورة إشراك المجتمع المحلي وأهمية الإنذار المبكر وبناء الوعي والتعليم وضرورة تطبيق

نهج قائمة على سبل كسب الرزق ورسم خرائط المناطق المعرضة للخطر. ويمكن لمثل هذه الأنشطة أن تقلل مخاطر التهجير، لكنَّ المدى الذي ستصله هذه السياسات ما زال غير واضح وغير خاضع للاختبار.

كما تشير التطورات والمستجدات الحالية في بلدان المحيط الهادئ إلى زيادة الوعي بقضية التهجير وإلى تحول حذر في المواقف. ففي فانواتو، يمضي مشروع سياسة التهجير قدماً في سبيل بناء نظرة شاملة للنزوح الداخلي والوطني ولأنماط الهجرة القسرية بينما يبيّن التحديات والثغرات التي يجب مواجهتها من أجل تعزيز قدرة البلد على إدارة التهجير وضمان حلول وقائية دائمة وبالغة الدقة.

سَدْ الثغرات

ليست الحكومات الوطنية وحدها ما تحتاج إلى تغيير في عقلياتها، بل يجب على النقاشات المتسعة حول التغير المناخي والدول الجزرية الصغيرة النامية أن تعكس الفروقات الدقيقة والتعقيدات الموجودة بشكل أفضل. ومن هنا تشير نتائج بحثنا إلى مجموعة قضايا نوصي بالاهتمام بها من جانب صانعي السياسات والمجتمع المحلي الوطني والباحثين جنباً إلى جنب:

على الحكومات أن تقبل وتعترف بالتهجير الناجم عن الكوارث كظاهرة حقيقية ومعقدة، وعليها أن تضع إجراءات مناسبة وحلولاً دائمة لها. كما تفرض مواجهة التهجير على الحكومات شرطَين اثنين. أولاً، يجب تطوير إجراءات خفض المخاطر بما يستهدف مخاطر التهجير مباشرة. وثانياً، لا بد من تطوير إطار عمل قائم على حقوق الإنسان لحماية الناس وسُبُل عيشهم 'وحقهم بالمكان'، أي حقهم بالاستيطان دون تهديد بالطرد والإخلاء.

وعلى بلدان منطقة البحر الكاريبي أن تعزز السياسات الشاملة للحد من خطر الكوارث والتكيف مع التغير المناخي. وينبغي لهذه السياسات في منطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ أن تشتمل على اعتبارات التهجير من وجهة نظر الحد من المخاطر والحماية كما جاء في توصيات جدول أعمال الحماية.

ويجب تحديث النظم الحالية المتعلقة بحقوق حيازة الأراضي من أجل تجنب المشاكل المرتبطة بحقوق الملكية في أثناء مرحلة التعافي وذلك للتقليل من مخاطر التهجير المطوّل.

ويجب مراعاة تطبيق سياسة التهجير التي وضعتها فانواتو عن كثب والعمل على تحديد نجاحاتها وإخفاقاتها لتكون قادرة على وضع أفضل الممارسات لكلتا المنطقتين.

وينبغي تطوير المقاربات الإقليمية المتعلقة بقضايا التهجير والتنقل البشري من أجل حماية حقوق المُهجّرين عبر الحدود. وقد بدأت بلدان المحيط الهادئ بالفعل خوض المفاوضات بشأن هذه المقاربة، ويمكن لبلدان منطقة البحر الكاريبي أن تتعلم منها أيضاً.

وأخيراً، يجب العمل من أجل تطوير نظم وتدابير جديدة ومحسنة تتعلق بالتهجير وتعمل على تتبع تحركات الأشخاص لتحديد نطاق القضية. ويمكن أن تشتمل هذه الإجراءات على مؤشرات مرتبطة بسبل كسب الرزق المتأثرة بالتهجير إضافة إلى تصورات الأشخاص المتضررين أنفسهم.

مو حمزة *mo.hamza@risk.lth.se*
بروفيسور إدارة المخاطر والسلامة المجتمعية

إيدا كوخ *ikg91@hotmail.com*
باحثة

مالتي بليڤا *mltplewa@gmail.com*
باحث

قسم إدارة المخاطر والسلامة المجتمعية، جامعة لاند
www.risk.lth.se

١. IDMC (2015) *Global Estimates: People displaced by disasters* (مركز رصد النُزوح الداخلي (2015) تقديرات عالمية: مُهجّروا الكوارث)
http://bit.ly/IDMC-2015-GlobalEstimates

٢. Ginetti J (2015) *Disaster-related Displacement Risk: Measuring the Risk and Addressing its Drivers* (جينيتي ج (2015) خطر التّهجير بفعل الكوارث: قياس الخطر والتصدي لمُحرّكاته)
http://bit.ly/Ginetti-2015-risk-drivers

٣. International Monetary Fund (2016) *Small states' resilience to natural disasters and climate change – Role for the IMF* (صندوق النقد الدولي (2016) لدونة الدول الصغيرة إزاء الكوارث الطبيعية والتغير المناخي- دورٌ لصندوق النقد الدولي)
www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/110416.pdf

٤. Black R, Arnell N W, Adger W N, Thomas D and Geddes A (2013) 'Migration, immobility and displacement outcomes following extreme events', *Environmental Science and Policy*, 27 (بلاك ر وآرنيل ن و، وآدغير و ن، وتوماس د، وغيداس أ (2013) 'الهجرة وشل الحركة ونتائج التهجير إثر الأحداث القاسية'، مجلة العلوم والسياسات البيئية)
www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901112001475

٥. قابلنا مزاولين إنسانيين وممثلين حكوميين وباحثين في منطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ وراجعنا 30 سياسة من سياسات خفض مخاطر الكوارث الإقليمية والتكيف مع التغير المناخي والإنماء على المستويين الإقليمي والوطني.

٦. http://bit.ly/Nansen-ProtectionAgendaVol1

٧. http://bit.ly/GuidingPrinciplesInternalDisplacement

BY-NC-ND