

الدليل الإرشادي للمؤتمر الإقليمي حول الهجرة: أداة حماية إبداعية للتصدي للتَّهجير العابر للحدود الناشئ عن الكوارث في الأمريكيتين

والتر كالين وديفيد كانتور

تواجه الدول في الأمريكيتين تحديات معقدة إزاء التنقل البشري الناجم عن الكوارث المفاجئة والكوارث بطيئة الحدوث. ويقدم دليل إقليمي جديد ممارسات وتدابير للمساعدة في تلبية حاجات الحماية للمهجرين عبر الحدود جراء الكوارث.

من الممارسات جُمعت من جميع أنحاء العالم أُسسَ منبر التَّهجير الناتج عن الكوارث في مايو/أيار ٢٠١٦ للمتابعة. ورغم استناد دليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة إلى جدول أعمال الحماية، يبدو أنَّ الممارسات والتدابير التي ينطوي عليها أكثر ملاءمةً للأمريكيتين وتعكس خبرات الدول في هذه المنطقة.

ويرسم هذا الدليل اتجاهاً أمام الدول الأعضاء في المؤتمر الإقليمي حول الهجرة بشأن كيفية استخدام القانون، والسياسية، والممارسة القائمة بالفعل في الأمريكيتين لتلبية حاجات المهجرين عبر الحدود في سياق الكوارث بمن فيهم المهجرين بالأنواء التي ضربت منطقة البحر الكاريبي مؤخراً.

في نوفمبر/تشرين الثاني عام ٢٠١٦، في هندوراس، أقرَّ المؤتمر الإقليمي حول الهجرة^١ دليل الممارسات الفعالة للدول الأعضاء في المؤتمر: حماية الأشخاص المتنقلين عبر الحدود في سياق الكوارث. وتعود جذور دليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة، الذي صُمم في المقام الأول ليُطبَّق على التَّهجير الناجم عن الكوارث المفاجئة، إلى المشاورات الإقليمية لأمريكا الوسطى التي أطلقتها مبادرة نانسن، وهي عملية عالمية تقودها الدول تمخضت عن ظهور جدول أعمال حماية النازحين عبر الحدود في سياق الكوارث والتغير المناخي (جدول أعمال الحماية) الذي صدَّقه ١٠٩ وفود حكومية في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٥،^٢ ولدعم الدول في استخدامها لجدول أعمال الحماية، وهو عبارة عن مجموعة

وبعد مرور أقل من عام من إقرار الدليل^٦، أعلن مؤتمر أمريكا الجنوبية للهجرة عن اعترامه العمل على وضع دليل مشابه ما يؤكد أهمية دليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة وتجاوزه بكثير نطاق المنطقة الفرعية للمؤتمر الإقليمي حول الهجرة.

خطوات مستقبلية: الكوارث بطيئة الحدود والتغيرات المناخية

باستشراف المستقبل، ثمة طرق متنوعة يمكن من خلالها للدول الأعضاء في المؤتمر الإقليمي حول الهجرة أو الدول الأخرى في الأمريكتين زيادة تنفيذ تدابير الحماية والتدابير المتعلقة بالهجرة المنصوص عليها في الدليل. فعلى سبيل المثال، يمكن، على وجه الخصوص، بناء مقاربة التهجير الناتج عن الكوارث اعتماداً على إطار عمل الالتزامات المتبادلة والقانونية الذي رسّخه قانون الاستجابة للكوارث. ومع ذلك، يمكن القول إن ذلك ليس المجال الوحيد الذي تبنت فيه أهمية دليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة في الاسترشاد مستقبلاً.

فبالإضافة إلى الكوارث المفاجئة، تتأثر منطقة الأمريكتين أيضاً بأحداث الكوارث بطيئة الحدوث مثل الآثار السلبية للتغيرات المناخية. وتؤثر التغيرات المناخية على عملية التهجير بطريقتين، أولاً؛ من خلال تغير منوال المخاطر المحددة وشدتها (مخاطر مثل: الجفاف، والفيضانات، وموجات الحر الشديد) ثانياً؛ من خلال زيادة استضعاف الأشخاص والمجتمعات. وسوف تستمر المخاطر المرتبطة بالتغيرات المناخية في التأثير على التنقل البشري في الأمريكتين حتى لو لم يُعرف عدد الأشخاص المتأثرين تحديداً.^٧

ويعني عدم وجود بيانات كافية ومحددة أنّ آثار التهجير الناتج عن الكوارث بطيئة الحدوث وحاجات الحماية للأشخاص الذين يتحركون للاستجابة أقل وضوحاً من آثار التهجير الناتج عن الكوارث المفاجئة الكبيرة. عدا عن ذلك، لا يوجد نظام ممنهج لجمع بيانات التهجير الناتج عن الكوارث ورصدها، وحتى البيانات المتاحة لا تُستخدَم بطريقة تربط بينها وبين الأحداث بطيئة الحدوث. وتشير التقديرات العالمية الحالية إلى تهجير نحو ٢٥,٤ مليون شخص كل عام في سياق الكوارث المفاجئة ويُقدَّر عدد الأشخاص المهجّرين في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في عام ٢٠١٦ بحوالي ١,٨ مليون شخصاً. ومع ذلك، لا تأخذ هذه الأرقام في الاعتبار الأشخاص المهجّرين الأحداث بطيئة الحدوث التي أثرت عليهم تأثيراً متراكماً عبر فترة طويلة من الزمن. ومن الصعب تحديد أشكال التنقل البشري هذه، عدا عن

ومن أمثلة التدابير المرتبطة بها المرونة في تطبيق فئات الهجرة الموجودة، ومنح القبول والإقامة المؤقتين بإصدار التأشيرات الإنسانية، وتعليق العودة إلى البلدان المتأثرة بالكوارث تعليقاً مؤقتاً. ويستمد الدليل أهميته من حقيقة مفادها أنه يعزز قوانين الهجرة وممارسات السياسة القائمة ويوسعها، ولكنه في الوقت نفسه غير مُلزم، ولا يفرض التزامات جديدة، ولا يوسع نطاق التزام الدول، ولا يستلزم حتى سن قوانين جديدة.

تأكدت أهمية دليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة، منذ إقراره، في وضع الأدوات العملية والتنفيذية اللازمة للتأهب والاستعداد للتهجير الناتج عن الكوارث والاستجابة له. وفي مارس/ آذار ٢٠١٧، عقدت السلطات من كوستاريكا وبنا ورشة عمل حول التهجير الناتج عن الكوارث لإعداد استجابة مشتركة للأوضاع والحالات التي يضطر فيها الأشخاص للفرار عبر حدودها المشتركة في حالة حدوث الكوارث. وفي إطار هذه العملية، قدم دليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة نقطة مرجعية مهمة، وقدم المشورة والتوجيهات إلى السلطات العاملة في أرض الواقع على جانبي الحدود مثل موظفو الهجرة، وهيئات إدارة المخاطر، والموظفين القنصلين، ومستجيبو الصليب الأحمر. وكان من نتائج ورشة العمل الخروج بمجموعة من الصياغات لإجراءات التشغيل الموحدة حول كيفية تعاون البلدين على نحو ملموس لمساعدة الأشخاص المهجّرين جراء الكوارث وحمايتهم. اختُبرت هذه الإجراءات وتُحقَّق من صحتها من خلال تمرين محاكاة ثنائي القومية في أغسطس/ آب ٢٠١٧ في منطقة كوتو بروس في إقليم بوناريانس في كوستاريكا التي تتاخم بنما.

وقد ساهم دليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة في إثراء الاستجابة ودعمها. فعلى سبيل المثال، اعتمدت السلطات الكوستاريكية على أعمال الدليل التحضيرية لضمان استجابة أفضل للتهجير الناتج عن توء هوريكان أوتو الاستوائي في نوفمبر/ تشرين الثاني ٢٠١٦. ولزيادة الوعي بأهمية دليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة واستخدامه، وافق نواب الوزراء المشاركون في المؤتمر على عقد برنامج تدريبي لموظفي الحكومة وأصحاب المصلحة المعنيين الآخرين في المؤتمر من المنظمات الدولية والمجتمع المدني. ويهدف هذا التدريب، الذي بدأ في أغسطس/ آب ٢٠١٧، إلى تعزيز القدرات المؤسسية والتعاون العابر للحدود بشأن تطبيق تدابير التصدي للتهجير الناتج عن الكوارث على ضوء دليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة، وجدول أعمال الحماية، والمبادئ التوجيهية للمهاجرين في البلدان التي تمر بأزمات.^٨

أكتوبر/ تشرين أول ٢٠١٧

www.fmreview.org/ar/latinamerica-caribbean



منطقة الأمم المتحدة للهجرة المنطقة الكاريبية الهجرية

٧٥٠ ألف شخص في هايتي يحتاجون إلى المساعدة الإنسانية العاجلة بعد إعصار ماثيو الذي ضرب البلاد في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٦.

ويعزى هذا التعقيد في جانب منه -حتى في الأمريكيتين- إلى عدم تطبيق الدول لكثير من الممارسات المطلوبة إزاء حاجات حماية الأشخاص المهجرين جراء الكوارث بطيئة الحدوث مقارنةً بما تقدمه من أجل المهجرين جراء الكوارث المفاجئة. وفي الوقت نفسه، يشمل هذا الموضوع مناطق السياسات التقليدية بدءاً بالمساعدات الإنسانية، وحماية اللاجئين، وإدارة الهجرة، وحقوق الإنسان ووصولاً إلى الإجراءات المتعلقة بتغير المناخ وخفض مخاطر الكوارث والإنهاء. وبالتالي يتطلب التصدي للهجرة الناتج عن الكوارث بطيئة الحدوث خاصة في سياق الآثار السلبية لتغير المناخى انتهاج مقاربة تُشرك الحكومة بأكملها، ووضع حلول إنمائية قوية، وإدماج الإجراءات المتعلقة بتغير المناخ، والحد من مخاطر الكوارث، وجدول أعمال ٢٠٣٠ للتنمية المستدامة.

ولذلك، ما زالت التحديات قائمة في مجال التصدي لمعالجة التنقل البشري في سياق الكوارث والتغيرات المناخية. ومع ذلك، قد يوفر الاعتماد على المقاربة والتدابير الواردة في دليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة بشأن التهجير بسبب الكوارث المفاجئة سبيلاً للمضي إلى الأمام نحو تطوير سياسة التنقل

أُن غياب المفردات والأدوات اللازمة لجمع بيانات موحدة لا يساعد أيضاً في التحديد.

وحقيقة الأمر، رغم زيادة إدراك العلاقة بين الآثار السلبية للتغيرات المناخية وأنواع التنقل البشري المختلفة (مثل: الهجرة، والتهجير، وإعادة النقل المخطط له)، تتسم هذه العلاقة بأنها معقدة في طبيعتها. وما أنْ أثار الأحداث بطيئة الحدوث كتآكل التربة والمناطق الحرجية وفقدان التنوع الحيوي والتصحر يمثل عاملاً محركاً للتنقل، فغالباً ما تتضاعف حدة ذلك الأثر وشدته بظهور حالات استضعاف أخرى سابقة ثم ما يلبث أن يصعب الفصل بين تلك الحالات وذلك الأثر نتيجة ضعف الحوكمة والنمو السكاني وضعف التخطيط الحضري والتخلف في المناطق الريفية. وبالإضافة إلى ذلك، غالباً ما يحدث التهجير الناتج عن الكوارث نتيجة لأثر الكوارث بطيئة وسريعة الحدوث على حد سواء. وهذا ما يمكن ملاحظته في النزوح المستمر من المناطق الريفية والساحلية في هندوراس، وهايتي، وبنما حيث تضعف اللدونة والقدرة على مواجهة المخاطر المفاجئة بسبب الجفاف، وتآكل الأرض، وتعرية السواحل.

والتر كالتين Envoy@disasterdisplacement.org
مبعوث رئيس منبر التَّهجير الناتج عن الكوارث
www.disasterdisplacement.org

ديفيد جيمس كانتور David.Cantor@london.ac.uk
مدير مبادرة قانون اللاجئين، كلية الدراسات المتقدمة، جامعة لندن
https://rli.sas.ac.uk

١. المؤتمر الإقليمي حول الهجرة أو عملية بويلا هو عملية تشاورية إقليمية حول الهجرة. ويضم الدول الأعضاء التالية: بيليز وكندا وكوستاريكا والسلفادور والولايات المتحدة الأمريكية وغواتيمالا وهندوراس والمكسيك ونيكاراجوا وبنما وجمهورية الدومينيكا. كما يضم المؤتمر أعضاء مراقبين هم: الأرجنتين وكولومبيا والإكوادور وجامايكا وبيرو.
www.rcmvs.org

٢. Regional Conference on Migration (2016) A Guide to Effective Practices for RCM Member Countries: protection for persons moving across borders in the context of disasters, drafted by the Nansen Initiative for RCM Member Countries

(المؤتمر الإقليمي حول الهجرة (2016) دليل إرشادي للممارسات الفعالة للدول الأعضاء في المؤتمر الإقليمي حول الهجرة: حماية الأشخاص العابرين للحدود في سياق الكوارث)
http://bit.ly/RCM-Guide-2016

٣. Nansen Initiative (2015) Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change Volume I

(مبادرة نانسن (2015) أجندة حماية المهجرين العابرين للحدود في سياق الكوارث والتغير المناخي، المجلد الأول) http://bit.ly/Nansen-ProtectionAgendaVoll
انظر أيضاً نشرة الهجرة القسرية، العدد 49 (2015) حول الكوارث والتَّهجير في مناخ متغير
www.fmreview.org/ar/climatechange-disasters

٤. Nansen Initiative and Cantor D J (2015) Law, Policy and Practice Concerning the Humanitarian Protection of Aliens on a Temporary Basis in the Context of Disasters, Background Paper, States of the Regional Conference on Migration and Others in the Americas, Regional

Workshop on Temporary Protection Status and/or Humanitarian Visas in Situations of Disaster, San José, Costa Rica, 10-11 February 2015
(مبادرة نانس وكانتور د ج (2015) القانون والسياسة والممارسة بشأن الحماية الإنسانية للأجانب على أساس مؤقت في سياق الكوارث) http://bit.ly/Nansen-Cantor-2015

٥. MICIC (2016) Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disasters

http://bit.ly/MICIC-Guidelines-2016-ar
http://csm-osumi.org.٦

Nansen Initiative and Rodríguez Serna N (2015) Human Mobility in the Context of Natural Hazard Related Disasters in South America, Background Paper, Nansen Initiative/Refugee Law Initiative South

America Consultation, Quito, Ecuador, 15-16 July 2015
(مبادرة نانسن ورودريغو سيرنا ن (2015) التنقل البشري في سياق الكوارث ذات الأخطار الطبيعية في أمريكا الجنوبية) http://bit.ly/Nansen-RSerna-2015

Internal Displacement Monitoring Centre (2017) Global Report on Internal Displacement, Part 1

(مركز النزوح الداخلي (2017) التقرير العالمي حول النزوح الداخلي)
http://bit.ly/IDMC-GRID2017-Part1

Lavenex S 'Regional migration governance' in Börzel T and Risse T. ٩ (Eds) (2016) Oxford Handbook of Comparative Regionalism, Oxford: Oxford University Press

(لافينيكس س 'إدارة الهجرة الإقليمية' في: بورزيل ت ورسي ت (محرران) (2016) دليل أكسفورد للدراسات الإقليمية المقارنة)

https://archive-ouverte.unige.ch/unige:93574

بسبب الكوارث بطيئة الحدوث في سياق التغيرات المناخية. فعلى سبيل المثال، تستطيع الدول الاعتماد على اتفاقيات الهجرة الثنائية والإقليمية في الأمريكيتين كما يمكنها اعتماد نظام الحصص القومية أو برامج العمال الموسمين بالإضافة إلى توفير التدريب وفرص التعلم للمهاجرين المحتملين باعتبار ذلك وسيلة لتعزيز الهجرة بوصفها أحد سبل التكيف مع الآثار السلبية للتغير المناخي، والتغير البيئي، والمخاطر الطبيعية. كما يمكن أيضاً إجراء مزيد من النقاشات حول الهجرة بوصفها أحد سبل التكيف على المستوى الإقليمي ضمن اتفاقية الأمم المتحدة المبدئية بشأن التغير المناخي، ويمكن أيضاً تحليل العوامل في أشكال التنقل هذه والتركيز على الحرية دون الإقليمية في إطار العمل مثل السوق المشتركة الجنوبية (مركوسور) أو نظام التكامل لأمريكا الوسطى (سيكا).

وتمتة تحدُّ آخر في الأمريكيتين يتمثل في عدم شمولية إدماج أطر العمل الإقليمية (أو دون الإقليمية) والعمليات في جميع أنحاء المنطقة ككل مثلما هو الحال في المناطق الأخرى على سبيل المثال الاتحاد الأوروبي. ولا يعد العمل المتعلق بالتَّهجير الناتج عن الكوارث في الهيئات الإقليمية المختلفة مثل السوق المشتركة الجنوبية (مركوسور) ومؤتمر أمريكا الجنوبية المعني بالهجرة (ساکم) أو اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية والمؤتمر الإقليمي حول الهجرة كافياً بالدرجة التي تسمح بإنشاء نظام هجرة إقليمي قوي. ويحول ذلك دون تنفيذ وتعزيز التدابير المختلفة المقترحة الواردة في بعض الصكوك مثل جدول أعمال الحماية ودليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة. وهناك حاجة إلى استحداث طرق لسد الثغرات وإجراء التنسيق الفعال داخل الكثير من الآليات والعمليات المشابهة على المستويات الإقليمية، ودون الإقليمية، والمحلي.

الخلاصة

مجمل القول وبعد مراعاة جميع الأمور، يمكن القول إنَّ تطبيق دليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة والترويج له يعد خطوة رئيسية في تعزيز حماية الأشخاص المهجَّرين عبر الحدود في الأمريكيتين في سياق الكوارث. ونظراً لاستمرار التحديات في توفير استجابة قوية للأشخاص الذين يتنقلون في أوضاع الكوارث وفي أوضاع التصدي للآثار السلبية للتغير المناخي في المنطقة، يمكن أن يوفر دليل المؤتمر الإقليمي حول الهجرة نموذجاً ومنبراً يمكن من خلالهما تعزيز سياسة الإغناء. وكخطوة أولى، ما زالت هناك حاجة إلى بيانات أفضل وأكثر منهجية لضمان استناد أي جهود تبذل إلى أساس فهم تجريبي ثابت وقوي للتنقل البشري في هذا السياق وذلك على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي.