مَسْعىً إلى إسقاط صفة اللاجئِ سابقٌ أوانه

هَمْسا فيجاراجافان وبِلَفي ساكسينا

كثيرةٌ هي الدروس التي ينبغي تعلُّمها من قرار المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الذي اختلفت حوله الآراء -ثم نُقِضَ في آخر المطاف- الذي أُقِرَّ لإسقاط صفة اللاجئ عن شَعْبِ الشِّن البورميِّ في الهند وماليزيا.

لا تـزال جماعات الأقلِّيات العرقية، ومنها الشِّن والشَّان والكارين، تفرُّ من ميانمار منذ عام ١٩٨٨ على الأقل، بسبب الجَوْر والاضطهاد الشديدَين. ولقد أذاق الجيْشُ البورميُّ الوطنيُّ هؤلاء الفارِّين العملَ القسريَّ، والاعتقال والاحتجاز التعسُّفيَّين، والتعذيب في أثناء الاحتجاز، والإعدام خارج نطاق القضاء، والاسترقاق الجنسي.

ووصل من الشِّن خصوصاً إلى الهند وماليزيا أعدادٌ كثيرةٌ، وأُعيدَ توطين السَّوَاد الأعظم منهم في بلاد أخرى (ومنها أستراليا والولايات المتحدة الأمريكية)، ولكنْ ما يزال ٣٥ ألفَ لاجئٍ شِنِّيٍّ باقين في الهند وماليزيا. ونظراً إلى أنَّ كلا البلدين لم يوقِّعَ على اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١، ولا نظاماً رسميّاً لحماية اللاجئين فيهما، اعتمدت هذه الجماعة من اللاجئين على المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، لتُتيحَ لهم صفةً قانونيةً ووثائق هويَّة، وخدمات تعليم وصحَّة. لكنَّ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤونَ اللاجئِين أعلنت في شهر يونيو/حزيران من عام ٢٠١٨، أنها ستسقط صفة اللاجئ عن لاجئي الشِّن في الهند وماليزيا، ابتداءً من ٣١ من شهر ديسمبر/كانون الأول عامَ ٢٠١٩، مشيرةً إلى أنَّ السبب في ذلك "تحسُّنُ الظروف" في ولاية شِن، منذ أنْ نُصِّبَت حكومة وطنية مدنية اسميَّة عام ٢٠١٠.

المبادئ التوجيهية لإسقاط صفة الاجئ

وفي هذا الإعـلان، أشارت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى هذه السياسة بأنَّها "إنهاءٌ لصفة اللاجئ" وتيسيرٌ "للعودة الطوعية"، فلم تستعمل مصطلح 'إسقاط صفة اللاجئ'. ومع ذلك، فقد اعتمدت هذه السياسة اعتماداً واضحاً على المادة ١(ج) في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١، التي تُعرِّفُ الظروف التي يتوقَّف عليها إسقاط صفة اللاجئ، فباعتمادها هذا، يكون إعلانها بلغ حقاً مَبلَغَ الإعلان عن إسقاط صفة اللاجئ. ولمَّا كان الأمر كذلك، لم تلتزم السياسة بشروط الإسقاط التي حدَّدتها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين نفسها.[1] ويشترط القانون الدولي الالتزام بمعايير معيَّنة حين يُبتدَأ بإجراءات إسقاط صفة اللاجئ، وفي هذه الحالة، كان من الوقوعِ في الأخطاء الأساسية والإجرائية ما هو بارزٌ ظاهر.

وأحـد هذه المبادئ التوجيهية التي تحدِّد تطبيق شرط إسقاط صفة اللاجئ هو أنَّ الأحداث في بلد الجنسية أو البلد الأصلي، التي فحواها دليل على تغيير طبيعته أساسيةٌ يجب أن "تُتْرَكَ وقتاً حتَّى تتوطَّد قبل أن يُتَّخذَ أيُّ قرار في إسقاط صفة اللاجئ". ومن ثمَّ، فالحالة -كالحالة التي عليها ميانمار- التي ما تزال تظهر عليها أمارات سرعة التقلُّب ليست توافق تعريف الاستقرار، ولا يمكن وصفها بأنها دائمة. والحقُّ أنَّ هذا الشرط (كما ورد في المبادئ التوجيهية) لا ينبغي أن يُعْمَلَ إلا حين تقع تغييرات تعالج أسباب التَّهجير.

ثم إنَّ اتفاقات السلام التي تأتي بعد النِّزاعات التي شملت جماعات عرقية مختلفة، محتاجةٌ إلى مزيد من تدقيق النظر، لأنَّ التقدُّم نحو مصالحة حقيقيَّة يمكن أن يكون صعباً في حالات كهذه. هذا، وعند تقييم احتمال أن يدوم التغيُّر الواقع، ينبغي إتاحة حيِّز واسع للأمور العملية، كالعودة الطوعية، وتجارب العائدين، كما ينبغي اسْتِقْاءُ تقارير من مراقبين مستقلِّين. وفي هذه الحالة، لم تُقدِّمَ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بين يدي الناس أيَّ دليل على الالتزام بالمعايير المتقدِّمة الذِّكْر. ولمَّا كانت الديموقراطيَّةُ جديدةً في ميانمار، كان لا يمكن وصف التغيُّرات السياسية التي وقعت في البلد بأنها دائمة. ولا يزال الجيْشُ البورميُّ الوطني قادراً على الوصول إلى ولاية شِن، لا شيءَ يُعوِّقه، وإلى منطقة ساغانغ التي تجاورها (ومنها تأتي أقليَّة الشِّن)، ولقد أشارت تقارير حديثة إلى استمرار الاشتباك بين هذا الجيش وبين جيش أراكان (وهو جماعة مسلَّحة لا تتبع دُوَلاً) في جنوبيِّ ولاية شِن. فأعرب خبير حقوق الإنسان في الأمم المتحدة المعنيُّ بميانمار، عن قلقه من تصاعد العنف في شماليِّ ولاية راخين ووسطها وفي وولاية شِن.[2]

وتنصُّ المبادئ التوجيهية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أيضاً على أنَّ "إسقاط صفة اللاجئ... ينبغي ألاَّ تؤدِّي إلى أشخاص يقيمون في دولة مضيفة وضعهم غير مُستقرٍّ على حال". ومع ذلك، في هذه الحالة، لم تُتِحْ الحكومة الميانماريَّة ولا الحكومة الهندية ولا الحكومة الماليزيَّة، لجماعة الشِّن شيئاً من المعلومات في مسألة الوثائق، ولا حتَّى المفوضية

السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لمّحت في أمر الوثائق التي ستُمْنَحُ للجماعة حين تُسْقَطُ عنهم صفة اللاجئ.

وتنصُّ المبادئ التوجيهية على أنَّه: "[لا] ينبغي، من حيث المبدأ، أن تؤدِّيَ التغيُّرات التي تقع في البلد الأصلي للاجئ، التي تؤثر في جزء فقط من أرض البلد، إلى إسقاط صفة اللاجئ". وإذ قد كانت الحال في ولاية راخين المجاورة مستمرةً، إذ لا يزال يُهجَّر منها لاجئو الروهينغيا تهجيراً جماعياً ثابتاً، وكان النِّزاع في ولاية كاشين مستمراً، فإنَّ قرارَ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في أنَّ عودة الشَّن ستكون آمنةً، لأمرٌ محيِّرٌ. وفوق ذلك، رفضت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الردَّ على أسئلة سُئلَتها في مسألة الأمان في العودة إلى مناطق غير ولاية شن (حتَّى إلى يانغون)، متجاهلةً حقيقة أنَّ انعدام حريَّة التنقُّل في البلد الأصلي يُبيِّنُ عملياً أنَّ التغييرات ليست أساسيةً ولا دائمةً.

وتشير المبادئ التوجيهيَّة إلى عامل حاسم هو استطاعة اللاجئين "إعادة الانتفاع بجدٍّ من الحماية في بلدِهم"، فهل يستطيعون ذلك أم لا؟ وتبرز المبادئ التوجيهيَّة أيضاً أنَّ الوصول إلى البنية التحتية الأساسية، وسبل المعيشة، أمران لا بدَّ منهما لإعادة الحماية المجدية. وتستمرُّ المبادئ التوجيهيَّةَ بتعريف هذه الحماية المجدية، فتورد أنها لا تقف عند الأمن الجسماني أو السلامة، بل هي أكثر من ذلك، ويجب أن تشتمل على الحكم الرشيد ونظام قانونيٍّ وقضائيٍّ عاملٍ، وما يكفي الحاجةَ من البنية التحتية، لتُحْتَرَمَ الحقوق ويُسْتفاد منها. وتشير المبادئ التوجيهيَّة أيضاً إلى دليل ذو شأنٍ على حال الحماية في البلد الأصلي، وهو الأحوال العامةُ لحقوق الإنسان فيها، إذ إنَّ سجلَّ الحكومة الميانماريَّة الأخير في حقوق الإنسان، يكاد يكون ليس فيه شيء يُرغَب فيه.[٣]

كلُّ هذا، فضلاً على أنَّ سياسة المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين قد أخفقت في الالتزام بعدد من العناصر الإجرائية الضرورية، التي يقتضيها الإعلان عن إسقاط صفة اللاجئ، على حسب ما ورد في المبادئ التوجيهيَّة. ومثال ذلك، أنَّه على الرغم من أنَّ المبادئ التوجيهيَّة تنصُّ على أنَّه ينبغي أن تُشْرَكَ المنظمات غير الحكومية واللاجئون في المشورة، لم تُسْتشَر المنظمات غير الحكومية التي تعمل مع الشِّن في الهند قبل إعلان هذه السياسة، بل فَجَأَ إعلانُها المجتمعَ المحليَّ وكل من يعمل فيه وصَدَمَهُم.

وفي حالاتٍ من مثل هذه الحالة، نظمت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين زيارات 'الاطِّلاع على ما يجري'، تُتيحُ للاجئين الفرصة لأنْ يتحقَّقوا بأمِّ عينهم من أنَّ الحال في بلدهم تجعل العودة مُحْتَملاً دوامها. وعلى حين أشارت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في آخر المطاف إلى أنَّ مثل هذه الزيارات كانت في قيد البحث في الحالة الشِّنِّية، ولم تتحقق قطُّ، ولم تكن مفيدةً على أيِّ حال، وذلك أنَّ مسائل الافتقار إلى الوثائق تعني أنَّه حتَّى لو تحققت هذه الزيارات لما استطاع لاجئو الشِّن المشاركة فيها. ثم إنَّ همَّ هذه الزيارة كان مركوزاً في أنَّ تكون الزيارة محدودةً، إذ ما كانت شروط السلامة والأمان وحقوق الإنسان -التي هي أوَّل هموم اللاجئين- ليُلْتَزمَ بها. وفضلاً على ذلك، قد بُدِءَ حينئذٍ بلقاءَات التبليغ (التي يُخيَّر اللاجئون فيها بين قبول قرار إسقاط صفة اللاجئ عنهم أو الطعن فيه)، فلم يكن ممكناً إتاحة نتائج زيارات الاطلاع على ما يجري للاجئين في الوقت المناسب ليتزوَّدوا منها بالمعلومات.

الافتقار إلى المعلومات

أشارت رسائل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى المجتمع المحلي إلى أنَّ سياسة إعادة اللاجئين مبنيةٌ على تحسُّن في الظروف بولاية شن، وهي ظروفٌ قامت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين "بتقييمها تقييماً معتنىً به". على أنَّ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لم تفعل شيئاً لإفهام الناس كيف توصَّلت إلى هذه النتيجة؟ وحين أتاحت شيئاً من ذلك في آخر المطاف، لم تُتح إلا الشيء القليل، مما له صلة بالحصول على الرعاية الصحية والتعليم والحصول على الوثائق، فلم تأتِ بذكر أمورٍ أخرى ذات شأنٍ عظيم، كالسلامة، والأمان، والبنية التحتية، وعدِّ الأنشطة العسكرية أو شبه العسكرية في مناطق العائدين.

ذلك، ولم يُزوَّد لاجئو الشِّن بما يُعْتَدُّ به من معلومات دَعْم العودة الذي تُتيحُهُ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ولم تذكر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين شيئاً في أنَّها ستُتيحُ حزمةَ معونة معزِّزة للفئات المستضعفة، ولكنها أشارت صراحةً إلى أنَّها غير قادرة على إتاحة مساعدة مُسْتمرَّة للاجئين عند عودتهم، وأنه ينبغي لهم أن يتَّصلوا بالمنظمات غير الحكومية في ميانمار. وهذا يخالف المبادئ التوجيهيَّة للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين نفسها ويخالف أعمالها في إعادة اللاجئين إلى بلدهم الأصلي وفي إعادة الإدماج، وهو ما يُبْرِزُ أهمية أنْ تستمرَّ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في المشاركة مشاركةً أمدها طويل.

دروسٌ مستقاةٌ من المَسْعَى

استمرَّت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في تنفيذ سياستها مُدَّةَ تسعة أشهر، وهو ما أدَّى إلى إنفاق كثيرٍ من الوقت والموارد، وإلى كثيرٍ من القلَق. فجاء شهر مارس/آذار من عام ٢٠١٩، فكان نتيجة أمورٍ أهمُّها أشهرٌ من مناصرة لا كلل فيها، اجتمعت فيها جماعة الشِّن والمجتمع المدني وغيرهم، أنْ وافقت المفوضية

السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أخيراً على أنَّ لاجئي الشِّن محتاجون إلى حماية دوليةٍ مستمرّة، فأسقطت سياستها.[٤]

إنَّ في تركَ مَسْعَى تجريد جماعة من صفتها الهشَّة أصلاً، في بيئة معاديةٍ للاجئين أصلاً، دروساً كثيرةً قيِّمةً. فأوَّلها، أنَّه لا بدَّ منَ أن نتذكَّر أنَّ شرط إسقاط صفة اللاجئ قاصدٌ إلى توجيه الدول المضيفة التي تقرِّرُ إعادة جماعة من اللاجئين، إلى أنْ تفعل ذلك بحيث تلتزم بالإنسانية والمسؤوليَّة، وبصَوْنِ الكرامة. وأمَّا المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فابتداؤها هذه السياسة أمرٌ غير مسبوقٍ، وفي هذه الحالة، لا مُسوِّغَ له البتَّة، فلا البلاد المضيفة طلبتْ منها ذلك ولا حكومة ميانمار. وثانيها، أنَّ اقتراح إسقاط الحماية في حالة ليس فيها خياراتٌ قابلةٌ للتطبيق لإعادة اللاجئين أو الاندماج أو إعادة التوطين -كما هي حال السواد الأعظم من شعب الشِّن في الهند وماليزيا- هو ضدُّ المُهمَّة الأساسية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ألا وهي الحماية. وأخيراً، يجب أن تكون إعادة اللاجئين التي تقودها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين طوعيةً لا أمْرَ فيها، إذ إنَّ القول بأن العودةَ هي الخيار الوحيد، وأن الذين يختارون البقاء سيفقدون الحماية التي تُتيحُها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، هو أمرٌ بالحقِّ مناف لتخيير اللاجئين، ولو لم تُسقِط السياسة واستمرَّت، لكانت هيَ والإعادة القسرية شيئاً واحداً.

هَمْسا فيجاراجافان *hamsa@aratrust.in*

بَلَفي ساكسينا *pallavi@aratrust.in*

مشروع الهجرة واللجوء، في دِلْهي
www.migrationandasylumproject.org

١. UNHCR (2003) 'Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses)' (مبادئ توجيهيَّة في الحماية الدولية: إسقاط صفة اللاجئ في ظلِّ المادة 1(ج) (٥) و(٦) من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ (شروط «ظروف إسقاط صفة اللاجئ»)
www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html

٢. Office of the High Commissioner for Human Rights 'Myanmar: UN expert expresses alarm at escalating conflict, calls for civilian protection', 18 January 2019
(ميانمار: يعرب خبيرٌ من الأمم المتحدة عن جزعه من اشتداد النِّزاع، ويدعو إلى حماية المدنيين) bit.ly/OHCHR-Myanmar-180119

٣. See Human Rights Watch *World Report 2019 – Myanmar: Events of 2018*, 17 January 2019
(التقرير العالمي لعام ٢٠١٩ - ميانمار: أحداث عام ٢٠١٨)
www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/burma

٤. UNHCR 'UNHCR says ethnic Chin refugees may require continued international protection as security situation worsens in Myanmar', 14 May 2019
(تقول المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إنّ لاجئي جماعة الشِّن العرقية قد يحتاجون إلى مزيدٍ من الحماية الدولية، مع ازدياد سوء الأحوال في ميانمار)
bit.ly/UNHCR-Chin-Myanmar-140519

(cc) BY-NC-ND