

رُوحُ إعلانِ قرطاجنة؟ تَطْبِيقُ تَعْرِيفِ اللّاجئِينِ المُوسَّعِ على الفنزويليّين في أمريكا اللاتينية

سَسِيل بلون وإزابيل بَرغانزا ولويسا فِلين فراير

أدرجت دول أمريكا اللاتينية عموماً 'تعريفَ قرطاجنة' الموسَّعَ للاجئين في أطر اللجوء الوطنية فيها، وعلى الرغم من ذلك، يجب على هذه الدول مزيدُ فعلٍ لتطبيق هذا التعريف -وما ينشأ عنه من حمايةٍ- على المهجَّرين الفنزويليّين.

أدَّت الأزمة السياسيَّة والاقتصاديَّة والإنسانيَّة في فنزويلا إلى حالة هي من أوسع حالات التَّهجيرِ نطاقاً في أيامنا هذه. إذ تُصَيِّفُ أمريكا اللاتينية والكاريبِّي نحواً من ثلاثة ملايين وسبعة أعشار المليون إنسان (٣,٧) من أصل أربعة ملايين ونصف مليون إنسان (٤,٥) تركوا فنزويلا منذ عام ٢٠١٥، ويُقدَّر أن عدد الفنزويليّين المهجَّرين في العالم عام ٢٠٢٠ قد يبلغ ٨ ملايين أو يزيدون.^١

وباستعماله في المنطقة، يشتمل فيما يشتمل عليه -إضافةً إلى احتواءه على عناصر اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧- على اللاجئين الذين فروا من بلدانهم لأن حياتهم أو سلامتهم أو حرّيتهم مهدّدة بالعدّو المعتم، أو العدوان الأجنبي، أو النزاع الداخلي، أو الانتهاك الجسيم لحقوق الإنسان، أو غير ذلك من الظروف التي تُشوّش النّظام العامّ تشويشاً شديداً.^٥

وإعلان قرطاجنة صكّ إقليميّ غير ملزم، فلا يُلغى تعريف صفة اللاجئ المصطلح عليه ولا يحلّ محله، إنّما يُتممه فيوسّح حماية الأفراد مُضيفاً إلى أسسها أساساً مرتبطة ببلادهم أو بمناطقهم الأصلية. فينطلق هذا التعريف الموسّع من رؤيةٍ جمعيتية تحلّل حال البلد الأصلي، وأما التعريف المصطلح عليه فيركّز همّه في تحليل كلّ حالة من حالات الاضطهاد الفردي على حدّتها.

وعلى الرغم من أنّ الإعلان غير ملزم، أدرجت أكثر بلاد أمريكا اللاتينية (ما عدا كوبا، وبنما، والجمهورية الدومينيكية، وجمهورية ترينيداد وتوباغو، وفنزويلا) كلّاً من التعريف المصطلح عليه في اتفاقية عام ١٩٥١ والتعريف الموسّع في إعلان قرطاجنة (إنّما تاجاً غير منقوص وإنّما معدّلاً بعض التعديل) أدرجتهما معاً في أطر اللجوء عندها. وهذا الإدراج دليلٌ ضمّنّي على أنّ الدول حوّلت هذا التعريف الداخل تحت 'قانون غير ملزم' إلى مفهوم ملزم. فحدا ذلك المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على وصف أمريكا اللاتينية بالمستقرّة الجديدة على عرش حماية اللاجئين في العالم، حتى إنّها فاقت أوروبا في كونها نموذجا لتشريع خاصّ باللاجئين، على حقوق الإنسان قائم (وإن كان ذلك قبل تفجّر أزمة التهجير الفنزويلية).^٦

وقد أدّت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في مذكرة توجيهية أصدرتها في مايو/أيار ٢٠١٩، أنّه ينبغي تطبيق التعريف الموسّع على جُلّ طالبي اللجوء الفنزويليين.^٧ وقد زِعَم أنّ تفسير "العنف المعتم"، والانتهاك الجسيم لحقوق الإنسان، "وتشويش النّظام العامّ" مختلف، وهذا من ثمّ يعوّق الاعتراف بتطبيق التعريف المنطلق من قاعدة عمل قرطاجنة. على أنّ الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات ندّدت بحالات تقع في فنزويلا، من تهديد النّظام العامّ، والعنف العامّ، وانتهاك حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، جاء في تقرير صادر عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في يوليو/تموز ٢٠١٨، أنّ في فنزويلا انتهاكات للحقّ في الرعاية الصحية، والاحتكام إلى القضاء، والحصول على الغذاء، وحرية الرأي والتعبير، والاعتقال التعسّفي،

وفي أوائل عام ٢٠٢٠، بلغ رسمياً عدد الفنزويليين الذين نُصّيفهم كولومبيا مليوناً وثلاثة أضعاف المليون وثلاثة أعشار العُشر (١,٦٣)، وفي بيرو ٨٦٤ ألفاً، وفي الإكوادور ٣٨٥ ألفاً، وفي شيلي ٣٧٢ ألفاً. وفي العالم كله، بلغ طالبا اللجوء الفنزويليون ٧٧٠ ألفاً إلا قليلاً.^٨ وأعظم أعداد الطلب وردت على بيرو (إذ في أوّل شهر يناير/كانون الثاني من عام ٢٠٢٠ بلغ عدد ما ورد عليها من طلبات ٣٩٥ ألف طلب غير ممتوت فيه)، ثم على البرازيل (فبلغ في شهر نوفمبر/تشرين الثاني من عام ٢٠١٩ ما ورد عليها من طلبات ١٣٠ ألف طلب غير ممتوت فيه)، وورد على غيرها من البلاد في المنطقة طلبات إلا أنّها أقلّ بكثير من هذه الأعداد.^٩ على أنّه إن قيس عدد طلبات اللجوء الكلي إلى قدر المهاجرين الفنزويليين، ظهر أنّ عددها يسير. ويُفسّر هذا -بعض التفسير- ببرامج مخصوصة اسمها برامج الإقامة، تتيحها للفنزويليين عدّة بلاد، أولها كولومبيا، حيث لم يمْض شهر أكتوبر/تشرين الأول من عام ٢٠١٩ إلا وقد نظمت مَقَام ٦٤٠ ألف فنزويلي عندها. وتُسهم عوامل أخرى في قلة عدد طلبات اللجوء بالقياس إلى غيرها، ومنها أنّ ليس لكثير من الفنزويليين معرفة بتعريفات اللاجئين الإقليمية، أو أنّهم يكرهون تقييد حرية تنقلهم -وهو عاقبة ممكنة لمن يُطلق عليه صفة طالب اللجوء- لكي لا ينقطعوا عن زيارة أقاربهم في فنزويلا. ومع ذلك، زادت طلبات لجوء الفنزويليين باطراد، حتّى تكاد تتضاعف عالمياً ثلاث مرّات في كل عام منذ عام ٢٠١٥. هذا من وجه، ومن وجه آخر، ما تزال معدّلات الاعتراف باللاجئين جدّ هابطة؛ فبين عام ٢٠١٤ وعام ٢٠١٨، كان عدد الطلبات التي قبلتها بيرو ٦٢٩ طلباً فقط، والتي رفضتها ٧٣٩ طلباً فقط، وعلقت ٢٢٧ ألف طلب و٣٢٥ طلباً في آخر عام ٢٠١٨. وقبلت المكسيك إذ ذاك ٤ آلاف طلب و٤١٥ طلباً من أصل ١٠ آلاف طلب و٨٤٥ طلباً، وأما كولومبيا فقبلت ٧٩ طلباً فقط، وأما البرازيل فلم تقبل إلا ٢٢ طلباً. على أنّ من علامات الأمل أنّ البرازيل قبلت أكثر من ٣٧ ألف طلب فنزويلي بين شهر ديسمبر/كانون الأول عام ٢٠١٩ وشهر يناير/كانون الثاني عام ٢٠٢٠، فطبقت إذا تعريف قرطاجنة.

ولمّا كانت الزيادة مطرّدة في طلبات اللجوء الفنزويلية في أمريكا اللاتينية -التي بلغت مبلغاً عظيماً في بعض البلاد كبيرو والبرازيل- وكان الهبوط عامّاً في معدّلات الاعتراف بها في دول المنطقة، كان من المهمّ إنعام النظر لمعرفة الإجابة عن السؤال الآتي: هل ينطبق تعريف اللاجئين الموسّع في إعلان قرطاجنة على حالة تهجير الفنزويليين؟ فمن هنا أنّ الأزمة الفنزويلية هي امتحانٌ من أوائل الامتحانات الشديدة الأهمية التي تجري على تطبيق تعريف اللاجئين الموسّع في المنطقة.

قرطاجنة واللوائح الوطنية

اعتمد إعلان قرطاجنة في عام ١٩٨٤، وجاء فيه على لسان الدول المعتمدة حينئذٍ أنّ: "تعريف اللاجئ أو مفهومه الذي يوصي

قرطاجنة، وبإذهاب عشرات السنين من التقدم في طريق الحماية هباءً.

سَسِيل بلون cblouin@pucp.edu.pe

باحثة، في معهد الديمقراطية وحقوق الإنسان، وبروفيسورة في كلية القانون، بالجامعة البابوية الكاثوليكية في بيرو (Pontificia Universidad Católica del Perú) <http://idehpucp.pucp.edu.pe>

إزابيل بزغانزا isabel.berganza@uarm.pe

نايئة رئيس جامعة في الشؤون الأكاديمية، بجامعة أنطونيو رويدي مونتويا، في بيرو (Universidad Antonio Ruiz de Montoya) www.uarm.edu.pe

لوسيا فلين فراير lf.freierd@up.edu.pe

باحثة وبروفيسورة، في القسم الأكاديمي للعلوم الاجتماعية والسياسية، بجامعة دل باسفو، في مدينة ليما في بيرو (Universidad del Pacífico) www.up.edu.pe

١. بلاغ صحفي من منظمة الدول الأمريكية، في ٢٨ يونيو/حزيران ٢٠١٩. bit.ly/OEA-280619

٢. Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela <https://r4v.info/es/situations/platform>

٣. UNHCR Operational Portal Refugee Situations: Venezuela Situation (بوابة البيانات التشغيلية وحالات اللاجئين لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: الحالة الفنزويلية) <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>

٤. http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers (اللاجئين: الحالة الفنزويلية) <http://bit.ly/UNHCR-Guidance-Note-Venez>

٥. bit.ly/Cartagena-Declaration
٦. Freier L F (2015) 'A liberal paradigm shift? A Critical Appraisal of 65 Recent Trends in Latin American asylum legislation' in Gauci J-P, Giuffrè M and Tsourdi E (Eds) *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges*. Brill-Nijhoff.

(أحفاً هو تحول في طريقة التفكير أو العمل لبرالي؛ تقويمٌ نقديٌّ لاتجاهات المدينة في تشريع اللاجئين بأمريكا اللاتينية.)

bit.ly/UNHCR-Guidance-Note-Venez

٧. ACNUDH (2018) 'Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin' <https://goo.gl/RgKZr>

٨. Freier L F and Parent N 'A Turning Tide? Venezuelan Displacement and Migration Governance in Peru', MPC Blog, 11 December 2019 (هل اعتدلت الحان؟ إدارة وضع التهجير والهجرة الفنزويلي في بيرو) bit.ly/Freier-Parent-2019



من شاء الاستزادة من استجابات التهجير في أمريكا اللاتينية، فلينظر عدد نشرة الهجرة القسرية الذي صدر في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٧ تحت عنوان 'منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي: بناء عُرفٍ للحماية'. www.fmreview.org/ar/latinamerica-caribbean

والتعذيب، والاختفاء القسري، وانتهاك حرية التجمع السلمي أيضاً، وأصدرت منظمة الدول الأمريكية ولجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، بين عامي ٢٠١٣ و٢٠١٩، أكثر من ٦٠ بلاغاً في أوضاع فنزويلا السياسية والاجتماعية والإنسانية، وأشارت إلى عدة من تلك البلاغات، إلى انتهاكات في حقوق الإنسان خطيرة. ومثل ذلك، أن دول المنطقة نفسها نددت بحال فنزويلا، من خلال إعلان فريق ليما أو تحوّه. وعلى الرغم من التصريح السياسي، لم يمس بلد في تطبيق التعريف الموسع على طالبي اللجوء الفنزويليين الجنسية، إلا المكسيك والبرازيل. وفي نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٩، أعلنت كولومبيا أنها تنظر في تطبيق التعريف، غير أنها أنفذت بدلاً منه في يناير/كانون الثاني ٢٠٢٠ تدابير جديدة لتنظيم شؤون الهجرة.

العوامل المؤثرة

نقترح هاهنا ثلاثة أسباب مؤثرة في هذا التناقض الذي بين تنديد بانتهاك حقوق الإنسان في فنزويلا وبين عدم اعتراف باللاجئين وفق إعلان قرطاجنة. الأول: أن في الخبرة والقدرة التقنيّة نقصاً عريضاً. فخبرة قبول المهاجرين واللاجئين في البلاد الرئيسة في تضييقها للمهاجرين الفنزويليين، هي إما قليلة أو ليس منها في هذه البلاد شيء. ومع أن في قوانينها قوانينٌ قننت إحصاناً إلى طالبي اللجوء والمهاجرين، لم تُضطرّ قط إلى تطبيقها على عددٍ عظيم من الناس.

والثاني: أن تطبيق تعريف اللاجئين في إعلان قرطاجنة يعني الاعتراف بعددٍ جَم من الناس لاجئين، ولا سيّما في الحالة البرويّة، وفتح باب الحماية الاجتماعية لهم على مصراعيه، ومن ذلك الرعاية الصحية. ومن المحتمل أن تكون الكلفة الماليّة لتطبيقه في بلاد سوق العمل فيها غير رسميّة في الأكثر، ونظام الرعاية الاجتماعية فيها مُتداعٍ، كلفةً عاليةً.

والثالث: مُرتبطٌ بالسبب السابق، وهو الخشية من أن تكون 'عوامل الجذب' مدعاةً لأكثر ما كان قط من الفنزويليين، فيزداد الثقل على الخدمات العامّة المتقلّة أصلاً، وأيضاً يزداد زهاب الأجنبي، وربما مكنت القوى السياسيّة المتطرفّة مما تُريد.

إذا نُظر في هذه الهومو المحليّة، ووجد أن اتّخاذ دول أمريكا اللاتينية، قراراً مشتركاً في تطبيق تعريف قرطاجنة على الفنزويليين، تطبيقاً ظاهراً، يُعزّزُ حماية اللاجئين في المنطقة كثيراً. وإذا لم تبرح البلاد تعترض على تطبيق التعريف، فهي لا تجازف بإيهان قانونها الداخلي فقط، بل وبانتزاع روح

