

تساؤلات حول الحوكمة للمجتمع الدولي

أليكساندر بيتس

أبرزت مبادرة نانسن تساؤلات مهمة حول كيفية تفكير المجتمع الدولي جمعياً في قضايا التَّهجير والحركة المرتبطة بالكوارث الطبيعية والتَّغير المناخي وكيفية تحسين حوكمتها.

الواقع العملي أن كثيراً من الدول المستقبلية للمهاجرين أبدت كثيراً من اهتمامها في نقاش المنع وخفض مخاطر الكوارث واللدونة أكثر مما أبدته للحماية المرتبطة بالتَّهجير العابر للحدود.

ومع أن التضييق الأولي للتأثير أفاد في تلبية الحاجات السياسية والتحليلية في بداية المبادرة، يبدو أن هناك اعترافاً متنامياً بضرورة وضع التَّهجير العابر للحدود ضمن سياق مؤسسي أوسع نطاقاً. وتمكنت المبادرة من إبراز القضية عبر نطاق من ميادين السياسات والسياقات المؤسسية بما في ذلك الإنماء والتَّغير المناخي والعمل الإنساني والهجرة وحقوق الإنسان على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية. وفي حين تبرز المبادرة الثغرات المعيارية والمؤسسية، ربما يكون أفضل وضع للخطوات القادمة ضمن الإطار الأوسع نطاقاً للحركة الإنسانية في سياق الكوارث الطبيعية والتَّغير المناخي.

هل مَقْدور المنظمات الحالية أن تعالج القضية؟

إذن السؤال الذي يطرح نفسه: كيف يمكن أو ينبغي للمجتمع الدولي أن يبني عمله تأسيساً على القواعد التي أرستها المبادرة؟ مع تطور العمل، أبرزت المبادرة ثلاث تحديات أساسية: (١) التمييز بين الداخلي والخارجي (٢) التمييز بين الكوارث سريعة الحدوث وتلك بطيئة الحدوث (٣) التمييز بين التَّهجير والهجرة. وفي كل واحدة من هذه المجالات، توسعت استشارات المبادرة والتركيز العام لها توسعاً تدريجياً. وهنا يبقى السؤال: ما الذي سيأتي بعد ذلك؟

هناك مقارنة واضحة واحدة وهي السؤال حول أي التفويضات القائمة موجودة والمكان الذي يمكن وضع المشكلة الطارئة في إطارها. وبالنظر إلى طبيعة القضية، يظهر المرشحان الأكثر وضوحاً لتبني بعض جوانب "جدول أعمال الحماية" من مبادرة نانسن (التي سوف يُكشَف عنها في مؤتمر المبادرة النهائي في أواخر عام ٢٠١٥)^٢ وهما

ركَّزت مبادرة نانسن أساساً على التَّهجير العابر للحدود في سياق الكوارث الطبيعية والتَّغير المناخي. ومع ذلك، في الممارسة العملية، تطورت المبادرة واتسع نطاق تركيزها اعترافاً بأنَّ النظر في التَّهجير العابر للحدود يتطلب أيضاً التفكير في النزوح الداخلي والأسباب الضمنية للحركة والمنع واللدونة وخفض مخاطر الكوارث. وبالإضافة إلى ذلك، كان هناك اعتراف متنامٍ بالتحديات التي تمنع تعريف الخط الفاصل بين التَّهجير والهجرة.

وعززت المبادرة من فهم العوامل الدينامية الإقليمية للتَّهجير البيئي ما يكشف أمثلة عن التَّهجير سريع الوقوع والعاور للحدود، وأبرزت التَّهجير العابر للحدود الناتج عن زلزال هايتي، على سبيل المثال، وحسَّنت من فهم الطبيعة السببية المعقدة المرتبطة بالحركات بطيئة الحدوث. وكان لها أثر مباشر وقابل للقياس على عمليات السياسات. فعلى سبيل المثال، كان الاعتراف بإعلان البرازيل +٣٠ في قرطاجنة لأثر التَّهجير المناخي على التَّهجير العابر للحدود نتيجة مباشرة من الملاحظات التي قدمتها أمانة مبادرة نانسن.^١

وهناك تركيز أكبر نطاقاً يصنع خياراً مهماً حول كيفية تأطير القضية في الماضي قدماً من مبادرة نانسن. ومن مزايا تضييق نطاق التركيز على التَّهجير العابر للحدود أن ذلك يجعل من تحديد المشكلة أمراً واضحاً. وقد ذهب كثير من أصحاب المصلحة المعنيين من وجهة نظر الحماية إلى أن الحاجة الأكبر للنقاش المنفتح والصريح المتعلق بحق العودة في سياق العوامل المتغيرة للتَّهجير. وبالفعل، أشار كثير منهم إلى أنه بالنظر إلى تعدد وتعقيد الأسباب المرتبطة بالتَّهجير البيئي بطيء الحدوث، تبقى هناك ثغرة مؤسسية حقيقية تتمثل في إيجاد الأدوات الجديدة لتوفير الحماية المؤقتة وتأثيرات الدخول الإنسانية على سبيل المثال.

لكنَّ العيب في تضييق التأطير الخاص بالتَّهجير العابر للحدود يتمثل في انخفاض أعداد الأشخاص الذين يعبرون الحدود. وبالإضافة إلى ذلك، تبين الاستشارات الإقليمية في

مصفوفة تعقب التَّهجير وأصبح لديها الآن أيضاً إطار عمل حوكمة الهجرة الذي يقدم للحكومات مجموعات الأدوات المعيارية والعملية المطلوبة للسماح للدول للاستجابة الفعالة لتحديات التنقلات البشرية المعاصرة.^٤

ويغطي عمل المنظمة الدولية للهجرة جميع جوانب التنقل البشري تقريباً في إطار الكوارث الطبيعية والتغير المناخي وتتمتع أيضاً بمرونة كبيرة كمنظمة. لكن التحفظ الوحيد الذي أبداه بعض المعلقون هو أن المنظمة الدولية للهجرة رغم مشاركتها المتزايدة في نشاطات الحماية لا تتمتع بولاية حماية محددة الملامح بالقدر الذي تتمتع به منظمات أخرى كمفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين.

ومع أن لكل من المفوضية والمنظمة الدولية للهجرة الأدوار الدولية الأهم في الاستجابة للنزوح الداخلي والتَّهجير العابر للحدود في سياق الكوارث الطبيعية، هناك منظمات أخرى لها مساهماتها في ذلك المجال. بل كثير من ولايات تلك المنظمات وأعمالها وثيقة الصلة بمتابعة مبادرة نانسن. فالفاعلون الإنمائيون بمن فيهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لهم دور مهم خاصة بما يتعلق بالمنع والدونة، بل وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التَّهجير ضمن الأجزاء الأساسية من استراتيجيته الجديدة. وهناك أيضاً مكتب الأمم المتحدة لتنسيق المساعدات الإنسانية ورئيسها ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ الذي يتولى مسؤولية تنسيق الاستجابات في بيئات النزاعات والكوارث الطبيعية. ومقدور منسق الإغاثة في حالات الطوارئ التوجه للممثلين القطريين للأمم المتحدة لطلب الوصول إلى سلسلة من الآليات الناعمة مثل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

ويمثل مكتب الأمم المتحدة لحد من مخاطر الكوارث دوراً محورياً في تسهيل تطوير إطار عمل خفض الكوارث فيما بعد عام ٢٠١٥. وتتضمن مسودة نص إطار عمل سنديا لحد من مخاطر الكوارث ٢٠١٥-٢٠٣٠،^٥ إشارات متعددة للتَّهجير وقد تمثل تلك الوثيقة نقطة التركيز للجهود المستقبلية للتعامل مع التغير البيئي كجزء من تخفيض مخاطر الكوارث الدولية واستراتيجيات التأقلم مع التغير المناخي. وكان عمل اتفاقية الأمم المتحدة المبدئية بشأن التغير المناخي وما زال يمثل منبراً مهماً لمبادرة نانسن لإثارة موضوع التَّهجير البيئي في سياق التغير المناخي. ثم جاءت آلية وارسو الدولية لتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة المبدئية حول التغير المناخي

مفوض الأمم المتحدة السامي للاجئين والمنظمة الدولية للهجرة.

فمفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين موجودة في مكان يمكنها من تولي المسؤولية إزاء حماية المهجَّرين في سياق الكوارث الطبيعية والتغير المناخي. وهي المجموعة العقنودية العالمية القائدة للحماية وتوفر في أغلب الأحيان الحماية "للاجئي الأمر الواقع" (وأصدرت الإرشادات التوجيهية بشأن الحماية المؤقتة للاجئي الأمر الواقع).^٦ وبإشراف المفوض السامي أنطونيو غاترز، مارست مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين ضغوطاً لتمثيل دور أكبر في الكوارث الطبيعية لكنها واجهت مقاومة كبيرة من كل من الحكومات المانحة والحكومات المضيفة بشأن توسيع ولاية المفوضية رسمياً. ومع ذلك، تقدم المفوضية كل عام تقريرها السنوي للجمعية العمومية للأمم المتحدة وتعدّ الآن مصادقة الجمعية العمومية على ذلك بمنزلة موافقة منها على ولاية المفوضية التي حظيت بها بحكم الأمر الواقع.

لكنَّ بعض الناس ين مخاطر في تسليم القضية بتلك البساطة للمفوضية. فأولاً، هناك تخوف مما إذا كان لدى مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين الاستطاعة على تولي المسؤولية وجعلها أولوية من أولوياتها. والتخوف الثاني أن الأشخاص المهجَّرين عبر الحدود بسبب الكوارث الطبيعية سوف يختلفون كثيراً عن فئات اللاجئين الاعتياديين إذ إن معظم حالات اللجوء البيئي ناتجة عن الحفاف والقحط المدفوعين بعوامل بيئية الحدوث ما يعني تصعيب المشاركة في تحديد الوضع الفردي. وسيطلب تولي دور في هذه الناحية أن تتجاوز المفوضية طرقها الاعتيادية في العمل.

أما المنظمة الدولية للهجرة فمع أنها تقع خارج منظومة الأمم المتحدة فهي المنظمة الدولية الأكثر أهمية والعاملة على قضايا الهجرة. وتتمتع المنظمة بمزايا كبيرة نسبياً إذ تعمل على التحرك البشري وراء التمييز التقليدي الشائع بين الهجرة والتَّهجير ونشرت بحوثاً كثيرة حول هذا الموضوع، وتشارك المنظمة الدولية للهجرة بنشاط في حماية الفئات السكانية المهجَّرة بصفتها المنظمة القائدة المشاركة مع مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين للمجموعة العقنودية لتنسيق المخيمات وأدارتها وطوّرت إطار العمل التشغيلي لأزمة الهجرات بغية بناء الشراكات لحماية المهاجرين المستضعفين العالقين في الأزمة الإنسانية. وطوّرت مؤخراً

أيار/ مايو ٢٠١٥



مطار تاكولوبان، بعد إعصار هايان، نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٣.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث واتفاقية الأمم المتحدة المبدئية بشأن التغير المناخي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق المساعدات الإنسانية. الخيار الثالث قد يكون وحدة للدعم المشترك مع الأمانة العامة المشتركة بين الهيئات التي سوف تخضع للمساءلة المباشرة لقيادة الدولة. واستخدم هذا النموذج في عمليات أخرى كالمؤتمر الدولي حول اللاجئين في أمريكا الوسطى إذ عملت لأجله أمانة عامة مشتركة بين مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إقليمياً من سان خوسيه بهدف تنسيق البحث عن حلول مستدامة للاجئين أمريكا الوسطى في أعقاب الحرب الباردة.

وهناك إقرار عام أن الموضوع ما زال يتطلب وجود "رائد" المناصرة ورفع الوعي بين المنظمات الدولية والحكومات الإقليمية. ومن الأرجح أن يكون ذلك مهماً نظراً لكبر أعداد الفاعلين والمنتديات ومجالات النقاش التي يجب التعامل ضمنها مع التنقل البشري في سياق التغير المناخي.

ومن الدروس التي تظهر من النجاح النسبي لعملية بناء منظومة لدعم الحقوق الإنسانية للنازحين داخلياً على سبيل المثال أن الأفراد يستحقون الاهتمام. وبدعم من معهد بروكنغز ومجموعة صغيرة من الدول الداعمة، كان لكل من روبرتا كوهين وفرانيسيس دينغ دور حاسم في تعبئة المعارف والمناصرة حول هذا الموضوع. وساهمت رياداتهما لهذا الموضوع بصورة كبيرة في إيجاد منصب الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة (الذي أصبح الآن المقرر الخاص)

بشأن خطة عمل الخسائر والأضرار المرتبطة بآثار التغير المناخي ٢٠١٥-٢٠١٦ لتشير إشارة خاصة للتَّهْجِيرِ البيئي وضرورة ترسيخ الأبحاث في هذا المجال.

ويتك ذلك الأمر السؤال مفتوحاً حول مدى جاهزة القضية لتستوعبها منظومة الأمم المتحدة. ورغم القدرات التي يتمتع بها أولئك الفاعلون، كان من بين أهم أفكار مبادرة نانسن الاعتراف بأهمية المبادرات التي تقودها الدول والمبادرات الإقليمية المركزة على المنظمات بالاستفادة من بنية المناصرة الواقعة خارج منظومة الأمم المتحدة.

نموذج للتنسيق؟

وراء خيار إعطاء منظمة واحدة المسؤولية القيادية، هناك عدة خيارات لآليات التنسيق في هذا المجال. الخيار الأول: سيكون تحسين التعاون المشترك بين مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين والمنظمة الدولية للهجرة. وللمنظمة الدولية للهجرة ميزة نسبية في مجال الهجرة وعلى الجانب العملي، أما ميزة المفوضية فتظهر في مجال التَّهْجِيرِ على جانب الحماية. وتحسنت العلاقات بين المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين كثيراً خلال السنوات الأخيرة وعملتا معاً بفعالية في سياقات مختلفة كما في برنامج الإخلاء الإنساني في ليبيا عام ٢٠١١. الخيار الثاني: آلية أوسع نطاقاً عبر الهيئات تتعلق بالتنقل البشري والكوارث الطبيعية تتمتع برئاسة تناوبية وربما تدعمها أمانة عامة صغيرة. ومن مزايا هذا النوع من الآليات أنه يبقي الموضوع مثاراً على طاولة النقاش ويضمن استمرار مشاركة نطاق من المنظمات في نقاش الموضوع ومنها على سبيل المثال

السياسات والمؤسسات بالإضافة إلى الوضع الرفيع لدوره في السياسة العالمية. ومن ناحية العيوب، فأهمها أن إنشاء هذا الدور قد يعتمد على الدعم عالي المستوى من الأمين العام وتوسيعه سيعتمد على دعم الحكومات الرئيسية في منظومة الأمم المتحدة مع وجود ممثل خاص للأمين العام للأمم المتحدة لشؤون الهجرة (حالياً بيتز ساذرلاند) الذي تركز ولايته حالياً على الموضوعات وثيقة الصلة بالعمل كالمهاجرين في الأزمات والتفكير في مستقبل حوكمة الهجرة العالمية ككل.

أفكار ختامية

وضعت مبادرة نانسن موضوع التَّهجير البيئي على جدول الأعمال العالمي وطوّرت فهم الموضوع من خلال أعمالها الاستشارية الإقليمية والدراسات التي أجرتها. وسوف ينتج عنها "جدول الأعمال" لتقديم الإرشادات التوجيهية حول كيف يمكن للدول على وجه الخصوص تحسين مستوى استجابتها للتحديات الناشئة. ومع ذلك، ما زالت هناك بعض التساؤلات المهمة. ويتسم هذا المجال بالتعقيد ليس بسبب وجود الثغرات المعرفية فحسب بل لأنه يمس أيضاً عدداً من مختلف مجالات السياسات ومستويات الحوكمة. وفي هذه المرحلة، لا يمثّل التحدي الرئيسي بالخروج بأجوبة قطعية، بل في بناء بني مرنة يمكنها الاستمرار في تطوير الفهم وتأطير الفضية مع ضمان أن لا يقع المحتاجون للحماية الطولية بغض النظر عن السبب في الهوامش الفاصلة بين الولايات المؤسسية القائمة.

أليكساندر بيتس alexander.betts@qeh.ox.ac.uk

مدير مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد.

www.rsc.ox.ac.uk

بُنيت هذه المقالة جزئياً على دراسة أخرى أجرتها حكومتا الترويج وسويسرا اللتان يتقدم المؤلف لهما بخالص الشكر والتقدير. جميع ما ورد في هذه المقالة يُعبّر عن رأي الكاتب فقط.

١. انظر مقالة كارلوس مالدونادو كاستيلو، صفحة 89-91.

٢. المسودة متاحة على الرابط التالي

www2.nanseninitiative.org/global-consultations/

٣. انظر مقالة فولكر تورك، صفحة 17-15

٤. انظر مقالة ويليام لامي سوينغ صفحة

www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_05_0

Reduction_2015-2030.pdf

٦. المجال السادس http://unfccc.int/resource/docs/2014/sb/eng/04.pdf

www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/V



لحقوق الإنسان للنازحين داخلياً بالإضافة إلى إنشاء الإطار العام المؤسسي لحماية النازحين داخلياً. ويمكن لهذا الدور أن يكون من ضمن منظمة أو قد يكون دوراً جديداً أو جزءاً من دور حالي.

ومن الاحتمالات الممكنة إنشاء الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان^٥ المرتبطة بحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين في سياق الكوارث الطبيعية والتغير المناخي (ربما المقرر الخاص لحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين في سياق الكوارث الطبيعية والتغير المناخي). ومع ذلك، عادة ما تكون قدرات الإجراءات الخاصة محدودة ما لم يكن هناك مؤسسة داعمة قوية لها أو قدرة على الوصول إلى أمانة عامة. ويقع الموضوع أيضاً بين ولايات مختلفة حالية للإجراءات الخاصة لحقوق الإنسان الخاصة بالنازحين (حالياً تشالوكا بياني) ومقرر حقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين (فرانسوا كريباو) والخبير المستقل للبيئة (جون نويس). وبدلاً من ذلك، يمكن النظر في ولاية حالية وتوسيعها. فعلى سبيل المثال، سوف يحين موعد تجديد ولاية المقرر الخاص لحقوق الإنسان الخاصة بالنازحين داخلياً في عام ٢٠١٦. لكنّ إدراج "عبور الحدود" قد يحتمل أن يولد مقاومة ويخاطر بزيادة أعباء الولاية.

وهناك احتمال آخر قد يمثّل في إنشاء منصب الممثل الخاص (أو المستشار الخاص) للأمين العام للأمم المتحدة، وتتمثل الفائدة في الخروج من الإطار العام للإجراءات الخاصة في أنها تمكّن من الترويج للفضية على نطاق أوسع كفضية تمس حقوق الإنسان. فمن جهة المزايا، يفيد الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في إضفاء الشرعية على العمل عبر حقوق