

فرار المهجّرين والهشاشة وتعزيز الاستقرار في اليمن

إيرين موني

وجود عدد كبير من اللاجئين أو النازحين داخلياً في دولة ما مؤشر أساسي على عدم الاستقرار. وفي ضوء ذلك المؤشر وغيره من المؤشرات الأخرى، أصبحت اليمن واحدة من أكثر الدول هشاشة في العالم. لكن ما يصعب فهمه كيف يُمثل ذلك الوضع خطراً على اللاجئين والنازحين والمهاجرين أنفسهم وما الذي ينبغي عمله لتوفير أقصى قدر من الحماية لهم.

وأُسفرت الأزمة السياسية في عام ٢٠١١ أيضاً عن تدهور الوضع الاقتصادي مؤثرة سلباً على أوضاع اللاجئين في الدولة. فقد خسرت كثير من اللاجئين عملهم بوصفهم عاملات نظافة وخدامات وفي الوظائف المؤقتة. بينما فقد اللاجئون أيضاً من الرجال فرص عمل لا سيما في قطاع الإنشاءات، في حين أبلغ المحتفظون بأعمالهم عن تعرضهم لسوء المعاملة في أماكن العمل. وأجبر عدد أكبر من أطفال اللاجئين على العمل للمساعدة في دعم عائلاتهم. وقد دفع المزيج بين الانفلات الأمني والصعوبات الاقتصادية في اليمن عدة مئات من اللاجئين للعودة إلى الصومال مجدداً.

«باب المندب»

مع ذلك، ما زالت الغالبية العظمى من اللاجئين - وهو عدد غير مسبوق بالفعل - تسافر إلى اليمن بحثاً عن السلامة أو الفرص الاقتصادية بها وقد تكون بمنزلة محطة للسفر إلى أبعد من ذلك. وفي الوقت الذي عصفت المجاعة بالقرن الإفريقي واحتاحت الأزمة السياسية والعنف اليمن في عام ٢٠١١، وصل أكثر من ١٠٣,٠٠٠ فرد (ضعفاً عدد اللاجئين في عام ٢٠١٠) إلى الشواطئ اليمنية. ثم جاء عام ٢٠١٢ بأكبر تدفق للاجئين سُجل في تاريخ اليمن حينئذ (١٠٧,٥٠٠ فرد). بينما شهد عام ٢٠١٣ أرقاماً مماثلة، وربما تجاوزت الأرقام السابقة بكثير. ويمثل الإثيوبيون الباحثين عن فرص عمل في الخليج العربي، وليس اللجوء في اليمن، الغالبية العظمى (٨٠٪) من الوافدين إلى الحدود البحرية. ففي أول ثلاثة أشهر فقط من عام ٢٠١٣، سافر أكثر من ٢٥,٠٠٠ إثيوبي إلى اليمن بحراً، إما مباشرة من إثيوبيا أو عن طريق جيبوتي بمعدل ٢٧٧ شخصاً يومياً.

ويصل معظم هذا «التدفق المختلط» من المهاجرين الشرعيين وغير الشرعيين، سواء أكانوا لاجئين أم طالبين للجوء، عن طريق البحر الأحمر عبر مضيق باب المندب. وحقيقة اعتماد تلك المعابر البحرية في المقام الأول على المهجرين يزعج بكثير من رحلات الهجرة تلك إلى الظل لتقع

رُوي في الأثر «إذا كثرت فعليكم باليمن» وهي صيحة يأخذ بها البعض على محمل الجد منذ أمد بعيد، فقد توافدت على اليمن عبر القرون جموع هائلة من الباحثين عن السلامة من العنف والاضطرابات^١. وفي حين أن اليمن أفقر الدول في المنطقة، فهي الدولة الوحيدة في شبه الجزيرة العربية التي وقّعت اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، وما زالت تحتفظ بسمتها منذ أمد بعيد بوصفها ملاذاً للاجئين.

ومنذ عام ١٩٩١، كان معظم اللاجئين إلى اليمن من الفارين من النزاع الذي طال أمده في الصومال؛ فقد كان ٧٩٥ من بين ٢٤٢,٠٠٠ لاجئ مسجّل باليمن بنهاية مارس/ آذار ٢٠١٣ من الصوماليين الذين مُنحوا تلقائياً حق اللجوء فور قدومهم إلى اليمن^٢. أما الباقين فقد جاؤوا من إثيوبيا والعراق وإريتريا وغيرها من الدول، بما في ذلك سوريا، وتظهر تلك الدول جميعها على نحو ملحوظ في مؤشرات هشاشة الدولة. وما يزيد الطين بلة أن اللاجئين إلى اليمن قد فروا من دولة هشة ليحتضروا بأخرى أكثر هشاشة.

لم يكن يعلم معظم اللاجئين وطالبي اللجوء الذين وصلوا إلى اليمن بالفساد الذي نخر في هيكل الدولة السياسي والأمني والاقتصادي. ولم يكونوا يأمّن من عواقبه. وكانت النتيجة تشرّد عدة مئات من جديد، ولكن هذه المرة في اليمن، وقتل آخرون في اشتباكات عنيفة رجت العاصمة، صنعاء، في عام ٢٠١١. وعلاوة على ذلك، واجهوا مضايقات متفرقة لاسيما عقب انتشار الشائعات المكذوبة في عام ٢٠١١ بشأن استنجاز الحكومة للاجئين بهدف المساعدة في قمع الاحتجاجات المناهضة للنظام والشائعات في عام ٢٠١٢ عن الاشتباه بتنفيذ «الصوماليين» بعض الاعتداءات التفجيرية الانتحارية على المسؤولين الحكوميين. وقد أعربت إحدى اللاجئين الصوماليات التي اعتقلت أثناء عودتها إلى منزلها من العمل عن أسفها قائلة: «جننا إلى اليمن هرباً من الحرب في دولتنا لنجد أنفسنا عالقين في حرب دولة أخرى».

يوليو/تموز ٢٠١٣

منازلهم رغم أنهم كانوا ما زالوا بحاجة إلى الدعم لضمان التوصل إلى حل دائم للأزمة.

ثالثاً، أرغم النزاع في محافظة أبين الذي بدأ في مايو/ أيار ٢٠١١ على نزوح ١٦٧,٠٠٠ فرد عبر خمسة محافظات جنوبية. وفي يونيو ٢٠١٢، عقب إعلان الحكومة تخلصها من الجماعات المسلحة المناهضة للحكومة في أبين، بدأ النازحون في تقبل فكرة العودة مؤقتة ومحدودة نتيجة اتساع نطاق الألغام الأرضية والذخائر غير المنفجرة، والمخاوف من الأوضاع الأمنية العامة، والأضرار الكبيرة التي لحقت بالبنية التحتية. ومع ذلك، بحلول نهاية إبريل/نيسان ٢٠١٣، عاد نحو ٩٥٪ من النازحين إلى منازلهم وبدؤوا في استعادة حياتهم في أبين.

يوضح تحليل أجرته الحكومة مؤخراً بشأن العوامل المسببة للاضطرابات في اليمن أن النازحين والعائدين إلى

خارج نطاق جهود المراقبة الدولية أو الوطنية؛ فضلاً عن أن تدهور الوضع الأمني في اليمن يعيق فرق خفر السواحل الإنسانية عن الوصول للوافدين الجدد قبل أولئك المهربين. بل إن بعض من شرعوا في تلك الرحلة إلى اليمن لم يحالفهم الحظ ولقوا حتفهم. فمُنذ عام ٢٠٠٨، لم ينج نحو ما يزيد على ١,٠٠٠ فرد من مخاطر المعبر. وأما من نجح في دخول اليمن، فقد لاقاهم الإساءات المتزايدة باستمرار.

وبالنظر إلى الوضع الأمني والسياسي الهش في اليمن، فقد يكون غريباً أن يحرص كثير من الناس على خوض تلك الرحلة المحفوفة بالمخاطر. ومع ذلك، بدلاً من أن يعوق غياب الأمن في اليمن المهاجرين من الدخول إلى اليمن صار عاملاً مساعداً في دخولهم إليها لأنه في المقابل قوّض الجهود الوطنية والدولية لمراقبة السواحل اليمنية متزامية الأطراف والحد من أعمال التهريب.

الكناري في منجم الفحم*

علاوة على أن اليمن دولة مضيئة للاجئين ومركز عبور رئيسي للمهاجرين، أجبر قرابة نصف مليون يمني على النزوح داخلياً في السنوات الأخيرة نتيجة إحدى الأزمات الثلاثة البارزة التي يعاني منها النازحون.

فبادئ ذي بدء، منذ عام ٢٠٠٤، خلفت ستة حروب متتالية في محافظة صعدة أكثر من ٣٥٦,٠٠٠ نازح. وفي حين اتخذ قرار بوقف إطلاق النار في فبراير/شباط عام ٢٠١٢، تسببت الاشتباكات المسلحة المحلية في المحافظات المحيطة في نزوح جديد في عامي ٢٠١١ و٢٠١٢. وفي غضون ذلك، عجز كثير من النازحين حينئذ عن العودة إلى منازلهم في ظل غياب حل سياسي للنزاع، وعدم وجود ضمانات بتوفير عوامل السلامة لجميع المدنيين، وإزالة الألغام على نطاق واسع، وإعادة بناء الممتلكات الشخصية والبنية التحتية العامة التي دمرتها الحرب.

ثانياً، تسبب العنف الناتج عن الاضطرابات السياسية في البلاد عام ٢٠١١ في النزوح الداخلي، لا سيما داخل العاصمة صنعاء والمناطق المحيطة بها. فقد شرد العنف اللاجئيين، والنازحين الفارين سابقاً من النزاع في صعدة، والمدنيين الذين نزحوا لأول مرة. وعلى مدار عام ٢٠١٢، تمكن معظم من شردتهم الاضطرابات من العودة إلى

* كان عمال المناجم في السابق يصبطون طائر الكناري معهم في الاتفاق التي يعملون بها ليمثل تحذيراً مبكراً لهم من الغازات السامة المتسربة في المنجم. فموت الكناري يعني تسرب الغازات السامة وضرورة الخروج مباشرة.



حقوقهم» من أهداف تلك المرحلة. فمدى الاستجابة لأصوات النازحين وأرائهم والتفاعل معهم بوصفهم جزء لا يتجزأ من المتضررين بسبب غياب الأمن في اليمن من العوامل الحاسمة لضمان شمولية تلك المرحلة وشرعيتها.

هل من ترياق وسط تلك الهشاشة؟

في إطار سعي اليمن للمضي قدماً والانتقال من حالة الهشاشة إلى الاستقرار، يضع البرنامج الانتقالي للحكومة اليمنية المعني بتنمية الاستقرار، ٢٠١٢-٢٠١٤ أربع أوليات مهمة وإجراءات عاجلة لدعم الاستقرار في اليمن، هي: (١) الانتهاء من التداول السلمي للسلطة، و(٢) استعادة الاستقرار السياسي والأمني، و(٣) تلبية الاحتياجات الإنسانية العاجلة، و(٤) تحقيق الاستقرار الاقتصادي. ومن بين الإجراءات العاجلة التي يتعين اتخاذها لتحقيق الأمن والاستقرار وتعزيز سيادة القانون «تنقيح التشريعات الوطنية المعنية بمعالجة قضايا الجماعات المعرضة للخطر، مثل: النساء، والنازحون، وطالبو اللجوء،

منزلهم والمجتمعات المضيفة لهم من بين أكثر المتضررين من الأزمة السياسية على الصعيد الوطني لعام ٢٠١١ وكانوا أكثر عرضة لمخاطر تلك الأزمة الإنسانية. ولذلك، فإيجاد حلول دائمة لمشكلة النزوح الداخلي في اليمن أمر بالغ الأهمية ليس للنازحين أنفسهم فحسب بل لتعزيز الاستقرار في الدولة بأسرها أيضاً. وفي الواقع، ينطبق المثل الغربي «الكناري في منجم الفحم» على النازحين في اليمن وغيرها من الدول الأخرى؛ فأحوالهم وتطلعاتهم مقياس أساسي لمدى وجود السلام وإقامة التنمية أو لظهور النزاعات مجدداً وبدء دوامة أخرى من العنف على إثرها.^٢

ومن أهم محاور المرحلة الانتقالية ومستقبل الاستقرار أيضاً في اليمن مؤتمر الحوار الوطني الذي بدأ في مارس/آذار ٢٠١٣ وسيستمر ستة أشهر. فعلاوة على تنقيح الدستور، يتفق الجميع على أن اتخاذ «جميع الإجراءات القانونية والمناخية لتعزيز حماية الجماعات المعرضة للخطر وحفظ



يوليو/تموز ٢٠١٣

واللاجئون، وكذلك القضايا المتعلقة بأعمال التهريب وإدارة الهجرة ومواصلة تطويرها وتنقيحها». ويجب أيضاً لتحقيق الاستقرار اتخاذ «إجراءات عاجلة» لتلبية «لاحتياجات الإنسانية العاجلة»، مثل: مساعدة النازحين والجماعات المعرضة للخطر وتعويز الأفراد عن الأضرار التي لحقت بممتلكاتهم الخاصة أثناء النزاع، ولتعزيز النمو الاقتصادي والحد من البطالة وتخفيف وطأة الفقر، يشتمل البرنامج الانتقالي للحكومة اليمنية المعني بتعزيز التنمية على برنامج متوسط الأجل يسعى لتحقيق الانتعاش الاقتصادي ويُدرِك مدى الحاجة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية من خلال إتباع أحكام محددة «لمعالجة الأزمات مثل توفير الملجأ للنازحين».

وفي الختام، علاوة على عدم الاستقرار العام، يُؤلّد الوضع الراهن في اليمن مظاهر محددة للهشاشة التي يعاني من آثارها اللاجئون، وطالبو اللجوء، والمهاجرون، والنازحون. ومع ذلك، تُظهر الأوضاع في اليمن أنه حتى في حالة أكثر الدول هشاشة في العالم ليس مستحيلًا بذل الجهود الوطنية والدولية لتعزيز حماية تلك الجماعات وأن ذلك جتْمي لدعم الاستقرار الوطني. فلاستقرار يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحكومة الرشيدة التي تُعد بدورها معياراً يُقاس به مدى حماية المجتمع للجماعات المعرضة للخطر به، وجميع الجهود المبذولة حالياً في اليمن من قبل الحكومة الانتقالية لتعزيز نظام اللجوء الوطني لديها، ومعالجة قضية الهجرة المختلطة (بما في ذلك الجهود المبذولة لمكافحة أعمال التهريب والإتجار)، وحل مشكلة النزوح الداخلي خطوات مهمة في ذلك الاتجاه.

إيرين موني mooney@unhcr.org شغلت منصب كبير موظفي الحماية في مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين باليمن من ديسمبر/كانون الأول 2011 إلى يونيو/حزيران 2013.

١. إطار تقييم الاستقرار: تصميم استجابات متكاملة تجاه الأمن، والحكم، والتنمية، (The Stability Assessment Framework: Designing Integrated Responses for Security, Governance and Development) معهد كلينغندال التابع لوزارة الداخلية ببولندا (يناير 2005)، متاح على الرابط: <http://tinyurl.com/Clingendael-stability>
٢. مؤشر الدول المخففة، 2012، صندوق السلام، متوفر على: <http://fip.statesindex.org/indicators>
٣. وليام أونيل، "النزوح الداخلي وبناء السلام: الاستجابات المؤسسية، منشورة في مجلة Refugee Survey Quarterly (Internal Displacement and Peace building: Institutional Responses) دراسة منشورة في مجلة Refugee Survey Quarterly، المجلد 28، العدد 1.
٤. انظر إيرين موني، "المسؤولية الوطنية والنزوح الداخلي: إطار عمل"، (National Responsibility and Internal Displacement: A Framework for Action) ملحق نشرة الهجرة القسرية لشهر أكتوبر/تشرين الأول 2005 www.fmreview.org/en/FMRpdfs/FMR24/IDP%20Supplement/05.pdf واليزابيث فيريس وإيرين موني وكارين ستارك، من الشعور بالمسؤولية إلى الاستجابة: تقييم النهج الوطنية لمعالجة قضية النزوح الداخلي (From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement) <http://tinyurl.com/Brookings-responsibility2011>

وتوفير الدعم الدولي لتلك القضايا ولغيرها من جهود تعزيز الاستقرار الأخرى مهم للغاية. ففيما يتعلق باللاجئين، تتعاون مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين مع الحكومة الانتقالية لوضع تشريعات وطنية للاجئين ولتعزيز نظام اللجوء الوطني. وعلى العكس، ينبغي التعامل مع التدفق المختلط من المهجرين القادمين من القرن الإفريقي إلى اليمن بوصفها قضية مؤثرة ليس على اليمن وحسب بل على المنطقة بأكملها. وتحقيقاً لهذه الغاية، مثلت الحكومة اليمنية دوراً قيادياً وبادرت بالدعوة، بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين والمنظمة الدولية للهجرة، لعقد مؤتمر إقليمي في اليمن في عام ٢٠١٣ لوضع إستراتيجية لإدارة تدفق المهاجرين ومكافحة أعمال التهريب والإتجار في المنطقة.

وفي الوقت عينه، شهد وضع النازحين تطورات إيجابية أبرزها رحلات العودة مؤخراً بأعداد كبيرة إلى أبن. ويكمن التحدي الحالي في دعم استمرارية تلك الرحلات، لا سيما من خلال إعادة تشييد البنية التحتية، وضمان توفير الخدمات الأساسية، وإعادة توفير سُبل العيش، وإقامة الحكم الرشيد وسيادة القانون مجدداً. وفي غضون ذلك، يجب تكريس أيضاً مزيد من الاهتمام والموارد الوطنية والدولية لتيسير تحقيق تقدماً مماثلاً في السعي لإيجاد حلولاً دائمة لحماية وضع النازحين المتفاقم الذي طال أمده من النزاع في صعدة.

وحقاً، مثل النجاح البارز في إيجاد حلولاً دائمة لمشكلة النازحين من النزاع في أبن دفعة جديدة للجهود المبذولة لمعالجة قضية النزوح الداخلي في اليمن وحلها. ففي نوفمبر/تشرين الثاني، ٢٠١٢، كلف رئيس الوزراء بوضع سياسة وطنية لمعالجة قضايا النازحين. وتُدعم مفوضية الأمم المتحدة

للنازحين، مثل النجاح البارز في إيجاد حلولاً دائمة لمشكلة النازحين من النزاع في أبن دفعة جديدة للجهود المبذولة لمعالجة قضية النزوح الداخلي في اليمن وحلها. ففي نوفمبر/تشرين الثاني، ٢٠١٢، كلف رئيس الوزراء بوضع سياسة وطنية لمعالجة قضايا النازحين. وتُدعم مفوضية الأمم المتحدة