

إدخال اللاجئين والنَّازحين الداخليين في نُظْم المعطيات الوطنية

نَتَالِيَا كَرِنْسْكِ بَال

أيدت بأخرة توصيات إحصائية دولية في شأن اللاجئين والنَّازحين الداخليين، وسُعيْن تأييدها على نُظْم هذه الفئات المستضعفة في السياسة العامَّة الوطنية وفي جداول أعمال التنمية. ومع ذلك، يُحتَاج إلى كَثِيرٍ من العمل لنقل التوصيات من الحيزِّ النظري في الورق إلى الحيزِّ العملي في الواقع.

فتنصح التوصيات الدولية في إحصاءات اللاجئين للبلدان كيف تقبس إدماجَ اللاجئين في المجتمع وإعادة إدماجهم وكيف تحل ذلك، إذ تتيج إطاراً لهذا الغرض. وإنجاز آخر للتوصيات الدولية في إحصاءات اللاجئين، له صلة بالتوصيات المتفق عليها لتنسيق الإحصاءات الرسمية للاجئين، وهي في الواقع مسألة مُعقَّدة تُفَوِّت كثيراً من فرص إدماج اللاجئين بما هو أحسن.

ومثل ذلك التوصيات الدولية في إحصاءات النَّازحين الداخليين، ففيها قوَّة على أن تُحدِّث تغييراً عظيماً. ومع أنها قائمة على بنية مماثلة لبنية صاحبها، وأنها تعالج موضوعاً لا إطاراً قانونياً محدداً فيه، يعترضها مُحدِّ أصعب، على أنها نجحت في إقامة إطار إحصائي وُحِّد فيه المصطلحات والتصنيفات الرئيِّسة. مثال ذلك أنها أوضحت أن الأطفال المولودين لأبوين من النَّازحين الداخليين بعد التَّهْجِير لا ينبغي إدخالهم تحت التعريف، إما يصنّفون في فئة سكانية تسمَّى «الذين لهم النَّازحين الداخليين صلة»، وأوصت بتقسيم جملة النَّازحين الداخليين إلى ثلاث فئات فرعية (النَّازحين الداخليين في مواضع التَّهْجِير وفي مواضع العودة وفي مواضع الاستيطان).

وأما المسألة المعقدة المتمثلة في متى يخرج النَّازح الداخلي من حدِّ تعريفه؟ فإن التوصيات الدولية في إحصاءات النَّازحين الداخليين تحقِّق تقدماً كبيراً في ذلك أيضاً. فهي تستند إلى معايير ثمانية منتشرة قَبولها: المعايير الموضحة في إطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات في الحلول الدائمة للنَّازحين الداخليين، وتستند أيضاً إلى العمل الذي تقوم به فرقة أخرى من الخبراء المشتركين بين الهيئات^٣ للتمييز بين مقياسين: الأول التَّحْكِيم في التقدم نحو الحلول الدائمة، والثاني تحديد متى تُغَلَّب على وجوه الضعف الرئيِّسة في التَّهْجِير؟ بحيث يمكن استبعاد المهجَّرين من إحصاءات السكان الرسمية. وأيضاً ففي التوصيات الدولية في إحصاءات النَّازحين الداخليين إطار واضح لهذه الإجراءات، ولكن يُحتَاج إلى مزيد عمل حتَّى يتم تطوير هذه الإجراءات، وهو عمل تأخذ فيه اليوم فرقة الخبراء المعنيَّة بإحصاءات اللاجئين والنَّازحين الداخليين، بدعم من مركز المعطيات المشترك بين البنك الدولي ومفوضية اللاجئين في شؤون الهجرة القسرية.

لمَّا كان شهر آذار/مارس من سنة ٢٠٢٠، أي قبل أيام من صَرْب الحَجْر على نيويُرك بسبب داء الحُمَّة التاجية (كوفيد ١٩)، أيدت لجنة الإحصاء في الأمم المتحدة بإجماع أعضائها أول توصيات دولية في العالم في إحصاءات النَّازحين الداخليين.^١ فأتت هذه التوصيات بإطار لإعانة البلدان على أن تُحدِّد النَّازحين الداخليين بما هو أحسن، وأن تملك زمام إحصائها لهؤلاء السكان المستضعفين، وأن تجيء الإحصاءات على درجة عالية من الجَوْدَة وأكثر قَبولاً للموازنة بينها وبين غيرها.^٢ وهذه التوصيات من جهة نتيجة سنين اجتهدت فيها فرقة الخبراء المعنيَّة بإحصاءات اللاجئين والنَّازحين الداخليين (Expert Group on Refugee and IDP Statistics) التي فُوِّض إليها الأمر لجنة موظفي الأمم المتحدة، ومن جهة أخرى هي بناءً على نجاح التوصيات الدولية في إحصاءات اللاجئين لسنة ٢٠١٨.

ثم إنَّ السائق إلى تحسين جودة المعطيات وقابليتها للموازنة بينها وبين غيرها والثقة بها يلزم منه أن يكون فيه معالجة لعدَّة من المتحدِّيات الأساسية، مثل إقرار تعريفات بيَّنة، ومنهجيات واضحة صريحة، وإرادة سياسية، وقدرة وطنية. وتصدق هذه الحالة في الخصوص على فئات سكانية مثل النَّازحين الداخليين الذين يكثر أن يُستبعدوا في نُظْم الإحصاء الوطنية أو أن يُحصوا إحصاءً لا يفي بالغرض. وتمثل التوصيات التي صدرت على مجموعتين إنجازات مهمَّة لصانعي السياسات والمزاويلين الذين يعالجون التَّهْجِير، ومع أن همَّ التوصيات ركَّز في جوانب تقنية محضة، فهي تتضمن عدَّة من الخطوات إلى الأمام لم تسبق إليها من منظور السياسة العامَّة والمسائل السياسية.

وتقدِّم التوصيات الدولية في إحصاءات اللاجئين تعريفات واضحة وإطاراً إحصائياً تاماً للاجئين ومن يجري مجراهم من الفئات السكانية (أي أنه مشتمل على من يحتاج إلى الحماية الدولية، ومن سبق أن خاض في اللجوء، ومن عاد إلى بلده بعد أن كان ملتصماً للحماية الدولية في خارج بلده). فإن ألفت البلدان وغيرها من أصحاب المصلحة بين تعريفاتهم وتعريفات التوصيات الدولية في إحصاءات اللاجئين، زاد يُسَّر موازنة المعطيات بين البلدان، وقلَّ التَّشويش كثيراً بين أنظمة الإبلاغ المختلفة. وأيضاً

عمل تقني تُعنى بتعزيز الممارسة ورصد التقدم المحقق في إحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليين في البلد. وفي المغرب، تُجمَع معطيات اللاجئين ومن يجري مجراهم من الفئات السكانية باستطلاع معين، وذلك بعض مما أدخلته الحكومة في إستراتيجيتها الوطنية لشؤون الهجرة والتَّهْجِير، على أنها تدخل في الاستطلاعات المحورية مُجْتَرَاتِ الأسئلة من التوصيات الدولية في إحصاءات اللاجئين، ومن هذه الاستطلاعات استطلاع اليد العاملة. وفي إثيوبيا، تعمل هيئة الإحصاء المركزية على تنسيق وإدماج الاستطلاع الاجتماعي الاقتصادي للاجئين في إثيوبيا في الاستطلاع الوطني لإحصاءات حُسن حال الأسرة المعيشية، وتعمل أيضاً على أن تُدمَج في ذلك العناصر الرئيسة للتوصيات الدولية في إحصاءات اللاجئين. ومثل هذا الجهد يُبَدَل في جمهورية إفريقيا الوسطى، فهي تُدخل فئة النازحين الداخليين في خطة أخذ العينات التي ستستعملها في الاستطلاع الوطني الذي تعترم إجراؤه في حال الفقر فيها، وهي تفعل ذلك مستفيدة من عدد من جوانب التوصيات الدولية في إحصاءات النازحين الداخليين. وفي أوروبا، تنوي جورجيا أيضاً أن تأخذ في سلسلة من الأعمال لتنفيذ التوصيات، من ذلك أن تُقدِّر مصادر المعطيات الإدارية المختلفة لتُحدِّد ما فيها من قوّة على إخراج إحصاءات النازحين الداخليين وإيضاح الروابط بينها.

التنسيق: ثم إن زيادة فاعلية التنسيق بين أصحاب المصلحة الوطنيين والدوليين يُوضَح (أو يُنشئ) الروابط بين إحصاءات الهجرة القسرية ونظم المعطيات الوطنية. وفي الوقت نفسه تُقَوِّى الوصلات الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإحصاءات وبالأسر القانونية الجديدة. ففي أوكرانيا، تعمل دائرة الإحصاء الحكومية مع أعضاء فرقة العمل التقنية المعنية بإحصاء النازحين الداخليين ومع مفوضية اللاجئين على وضع خطة مشتركة للشروع في تنفيذ التوصيات الدولية في إحصاءات النازحين الداخليين. وسيشتمل ذلك على تحسين السَّجَلِ الوطني للنازحين الداخليين، وإدماج مصادر المعطيات المتَّمة، والدخول في الإطار الوطني لرصد التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة في البلد. وفي الكاميرون، صُدِّق قانون في الإحصاء جديد وأيدت في سنة ٢٠٢٠ الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإحصاءات بين سنة ٢٠٢٠ و٢٠٢٥. وتقصّد الإستراتيجية إلى تعزيز القدرة الإحصائية، وقد اشتملت على ركِّز الهمِّ صراحة في الهجرة القسرية في البلد، وكانت هذه أوّل مرة تشتمل عليه. هذا وفي كولومبيا حُسن التنسيق بين الوحدة المعنية بالمتضررين ومكتب الإحصاء الوطني لرفع جَوْدَةِ إحصاءات النازحين الداخليين وفائدتها، وأيضاً فهناك تحسُّن اليوم المنهجيات

وتقدّم التوصيات الدولية في إحصاءات النازحين الداخليين أيضاً توصيات في كيفية تعزيز الجهد المبذول في التنسيق الإحصائي على الصعيد الوطني والصعيد الدولي. وهي مشتملة على توصيات لتقوية الروابط بنظم الإحصاء الوطنية، وإنشاء منصات للتنسيق التقني، ولضمان مراقبة الجودة في معطيات النازحين الداخليين. فهي تراعي دور كل أصحاب المصلحة الوطنيين والدوليين في هذه الأعمال.

فهذه التوصيات مجتمعةً تتناول المسائل الحساسة من الوجهة السياسية والصعبة من الوجهة التشغيلية، التي تتكرر في كثير من السياقات المتأثرة بالتَّهْجِير، وهي سياقات كثيراً ما تعروها التعاريف المشوشة للحلول الدائمة، والتَّقَارِيرُ المتنافسة في أرقام التَّهْجِير، ونقص الصَّراحة والوضوح في أساليب تحصيل المعطيات.

التقدم في جميع العالم

منذ اعتمدت التوصيات الدولية في إحصاءات اللاجئين والتوصيات الدولية في إحصاءات النازحين الداخليين، تزايد الدعم والإقرار عند معشر الإحصائيين وعند غيرهم. مثال ذلك أن في اتفاق اللاجئين العالمي بضع فقرات في المعطيات والأدلة التي تشير رأساً إلى التوصيات الدولية في إحصاءات اللاجئين.^٤ وقد كانت الفرقة الرفيعة المعنية بالنزوح الداخلي أدرجت صراحةً في نطاق عملها جَمَع المعطيات وتحليلها واستعمالها، وما يزال يزيد اهتمامها بما أنجزته فرقة الخبراء المعنية بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليين.^٥ وأما في صعيد المؤسسات، فينبسط كثير من المنظمات لتعيين فرص لإدماج كل من التوصيات الدولية في إحصاءات اللاجئين والتوصيات الدولية في إحصاءات النازحين الداخليين، إدماجها في أعمالها التي محورها المعطيات، وفي الجهد الذي تبذله لدعم التنفيذ على الصعيد القطري. فنحن في مركز المعطيات المشتركة، مثلاً، نعمل مع الحكومات ومكاتب الإحصاء الوطنية لإدماج عناصر معيَّنة من التوصيات في أعمال جَمَع المعطيات، وجعلنا ذلك معياراً للتمويل صريحاً.

وتتخذ عدّة من البلدان أيضاً خطوات لتنفيذ التوصيات، على أن الطريق ما تزال طويلة. ودونك نظرة عجل إلى بعض الأمثلة الحديثة تعين على تحديد الإفادة وإعلام ما يُحتَاج إليه من مزيد العمل والدعم وما يحتاج إلى تبديته على غيره.^٦

جمع المعطيات: في كينيا، عدّ اللاجئين في إحصاء السكّان الوطني لسنة ٢٠١٩، ويؤلّف المكتب الوطني للإحصاء فرقة

على أن كثيراً من هذه السُّبُل تسره اليوم فرقة الخبراء المعنية بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليين، وسبها هذا بعض مما تقطعه في المرحلة الثالثة من عملها، تقع بين سنة ٢٠٢٠ و٢٠٢٤. ولهذه المرحلة معياراً مرجعيّاً أيدته لجنة الإحصاء في الأمم المتحدة، يُلمز الفرقة أن تدعم تنفيذ التوصيات الدولية في إحصاءات اللاجئين والتوصيات الدولية في إحصاءات النازحين الداخليين، في مدة تقع بين الثلاث سنين المقبلة والخمس سنين تنفيذاً مُنْسَقاً. فلهذه المنصة قوة هائلة، تتأقّق بمعونة مالية من مركز المعطيات المشترك بين البنك الدولي ومفوضية اللاجئين في شؤون الهجرة القسرية، وباهتمام من الدول والمؤسسات لا ينفك يزيد. فإن جَمَعَ المجتمع الدولي بين ما يبذل من جهد هنا وهناك لإصابة هذا الهدف المشترك، أمكن تحقيق تقدّم عظيم في بضعة سنين. وستؤتي الإحصاءات الرسمية المحسّنة في اللاجئين والنازحين الداخليين أكلها بسرعة، فيُعزّز جدول أعمال إدماجهم. نعم، المتحدّيات كثيرة ولكنّ لَبَّ معارضتها مُعَدَّة.

ناتاليا كرنسكي بآل

nbaal@worldbank.org @NataliaBaal

موظفة رئيسية في قسم الإستراتيجيات والسياسات العامة، في مركز المعطيات المشترك بين البنك الدولي ومفوضية اللاجئين في شؤون الهجرة القسرية

١. bit.ly/Reliefweb-IRIS

٢. انظر: «الأخذ في مقاربات تعاونية لتحسين معطيات النزوح الداخلي»، دُفُوراً لمُأَقُوفاً وأدريّان كالفو فالدراما وجاك أجاروفا وأنتم وداميان جَسْمَلَم، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٦٥.

bit.ly/FMR65-Levakova-et-al

٣. انظر: <https://inform-durablesolutions-idp.org>

وانظر أيضاً: التحديّات المنهجية والحلول العملية لحالات النزوح الداخلي، جَالُوكَا بياني وناتاليا كرنسكي بآل ومارتينيا كاترينا، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٥٢.

www.fmreview.org/solutions/beyani-baal-caterina

٤. www.unhcr.org/5c658aed4

٥. www.un.org/internal-displacement-panel/content/what-we-do

انظر أيضاً العريضة التي دفعها فرقة الخبراء المعنية بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليين إلى الفرقة الرفيعة المعنية بالنزوح الداخلي:

bit.ly/EGRIS-submission-HLP-Feb2021

٦. أُورِدَ كُلُّ الأَمْثَلَةِ مَمْتَلُونِ عَن مَنطَعَاتِ وَطَنِيَّةٍ فِي المَوْجُوعِ الَّذِي عَقِدَ سَنَةَ ٢٠٢٠ وَجَمَعَ بَيْنَ الدَائِرَةِ المُشْتَرَكَةِ المَعْنِيَّةِ بِتَحْدِيدِ سِمَاتِ النَّاظِحِينَ الدَّاخِلِيِّينَ وَبَيْنَ فِرْقَةِ الخِبْرَاءِ المَعْنِيَّةِ بِإِحْصَاءَاتِ الِلاجئين والنازحين الداخليين، وأدبِرَ حَوْلَ زِيَادَةِ القُدْرَةِ عَلَى الإحصاء:

www.jips.org/jips-publication/jips-egris-conference-2020-report/

وَيُسْتَنَتِي مَن ذَلِكَ مِثَالِ إِثْيُوبِيَا وَمِثَالِ جُمْهُورِيَّةِ إِفْرِيْقِيَا الوَسْطَى، فَهَمَا عَمَلَانِ دَعَمَهُمَا

مركز المعطيات المشتركة: bit.ly/JDC-filling-data-gaps

٧. المِخْيَارِ المَرْجِعِيّ لِفِرْقَةِ الخِبْرَاءِ المَعْنِيَّةِ بِإِحْصَاءَاتِ الِلاجئين والنازحين الداخليين: المِرحَلَةُ الثَّالِثَةُ - تَنْفِيذُ التَّوصِيَّاتِ (٢٠٢٠-٢٠٢٤): <http://bit.ly/EGRIS-TOR-2020-24>

الإحصائية (بالاستفادة من أعمال فرقة الخبراء المعنية بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليين).

ماذا بعدُ؟

تزايدت القوة الدافعة غير أن ما يُحتَاجُ إلى تحقيقه كثيرٌ كثيرٌ إن أُريدَ أن يُدخَلَ الِلاجئون والنازحون الداخليون في نُظُمِ المُعْطِيَّاتِ الوَطَنِيَّةِ إِدْخَالاً أَفْعَلُ وَأَكْثَرُ انتظاماً. ودونك وجوه الأولوية التي تبرزها تجارب خَبَرٍ بها أعضاء فرقة الخبراء المعنية بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليين:

توسيع المِدارك والمُنَاصَرَةُ المُدْبِرَةُ: لكثير من الدول التي تُضَيِّفُ الِلاجئين أو النازحين الداخليين قُدْرَةَ إِحصائية تكفي لابتداء تنفيذ التوصيات. ومع ذلك هي محتاجة إلى أن يُشخِّدَ عزمها لتتقدّم، وذلك بتوسيع المِدارك وبذل الجهد في المِناصرة (ومنه عَرَضُ أَمَارَاتِ الوَقْعِ المُبَكِّرَةِ).

الاستثمار في القدرة الإحصائية الوطنية: إذا كانت القدرة الإحصائية ضعيفة أو مثقلة بالأعباء أو اجتمع عليها الأمان معاً، احتيج إلى الاستثمار المستدام كإمضاء القدرة الوطنية على رَصْدِ التقدّم المُحَقَّقِ نحو أهداف التنمية المستدامة وعلى إدخال معطيات اللاجئين (والنازحين الداخليين عند اقتضاء الحال ذلك) في إحصاءات الهجرة التي هي أوسع نطاقاً.

تحسين حال التمويل في معطيات الهجرة القسرية: ما تزال أقرب موارد التمويل لَجَمْعِ معطيات الهجرة القسرية مأخوذة في الأكثر من ميزانيات المعونة الإنسانية التي هي بطبيعتها قصيرة الأمد، تركز هَمَّها أولاً في صَوِّعِ التَدخُلِ الإنساني. ويجب أن يُغَيَّرَ هذا المسلك لدَعْمِ كُلِّ مَنِ التَّنمية المستدامة للقدرة ومبادرات معطيات التنمية طويلة الأمد، ومن ذلك الاستطلاع الوطني للأسر المعيشية، ونُظُمِ المُعْطِيَّاتِ الإِدَارِيَّةِ المُؤَزَّرَةِ.

الاشتغال على مناهج جديدة ومصادر معطيات بديلة: صحيح أن كلاً من التوصيات الدولية في إحصاءات اللاجئين والتوصيات الدولية في إحصاءات النازحين الداخليين مُشْتَمَلَةٌ على التوصية بتجري المناسبات من مناهج ومصادر معطيات، ولكنها أقل تركيزاً على المناهج الجديدة أو مصادر المعطيات البديلة. ثم إن في التقانات السريعة التقدّم والمناهج البديلة لَجَمْعِ المعطيات فُرْصاً ينبغي انتهاؤها. وقد زاد إلحاح الحاجة إلى بذل مثل هذا الجهد بسبب الجائحة التي تحدت أسس الطرق المألوفة في جَمْعِ المعطيات.