

ترجمة استجابة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين إلى واقع ملموس

مانيشا توماس

تعمل الدول على تبني العقد العالمي بشأن اللاجئين وفي الوقت نفسه تسعى إلى تنفيذ الإطار الشامل للاستجابة للاجئين. فكيف يتسنى للجهات الفاعلة المشاركة في تنفيذ هذا العقد بمن فيها الجهات الفاعلة الجديدة تطبيق هذه المقاربة الجماعية إزاء تنقلات اللاجئين الكبيرة على أفضل وجه؟

إعلان نيويورك الدول الأعضاء بوضع عقدين مع حلول عام ٢٠١٨ وهما العقد العالمي بشأن اللاجئين والعقد العالمي للهجرة الآمنة والمنظمة والقانونية. ومع أن الاهتمام المولى للنازحين داخلياً ضعيف لدرجة مؤثرة، لا ينبغي تجاهل هذه الفرصة التي سوف تحسن الاستجابة الجماعية للاجئين والمهاجرين.

ومع ذلك، لم يلقَ الإطار الشامل للاستجابة للاجئين (CRRF) ولا الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين إلا قليلاً من الحماس. وليست هذه المرة الأولى التي طرحت فيها كثيرٌ من المفهومات، والأفكار، والمقاربات، فقد جُربَ كثيرٌ من هذه المفاهيم من قبل لكنّها لم تنجح بالجملة. ومنها على سبيل المثال محاولة إشراك عدد أكبر من أصحاب المصلحة المعنيين في استجابات اللاجئين فيما يُسمى بالمقاربة 'القائمة على المجتمع بأكمله' التي نُفذت من قبل تحت مسميات كثيرة مختلفة، كما أن إشراك الجهات الفاعلة في مجال الإنماء في استجابات اللاجئين من البداية ليس بالشيء الجديد. ولكي تستفيد من الدروس السابقة المستقاة من قصص النجاح والفشل لضمان عدم تكرار الأخطاء نفسها ولضمان تضمين التعلم في مرحلة مبكرة، وفئة عددٍ من التحديات ينبغي التصدي لها إذا أُريدَ تنفيذ اتفاقية الإطار الشامل للاستجابة للاجئين أن يتكلم بالنجاح.

لغة بسيطة وعملية: لقد صيغ إعلان نيويورك ومبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين بعد مباحثات في نيويورك بهذا الشأن لكنّها مع ذلك تواجه صعوبة في ترجمتها إلى أرض الواقع العملي. وحتى وقت كتابة هذه المقالة، ما زال بنقصنا وصف واضح وموجز ومتسق لما تعنيه مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين بعبارات محددة. وحتى الاختصار نفسه المتمثل في الحروف الأولى من كلمة CRRF ليس له أي معنى لكثير من الناس، بل كان موضع تندرٍ في المشاورات السنوية للمنظمات غير الحكومية التي تُعقد في المُفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إذ ظهرت اقتراحات مازحة بوجود الإعلان عن مسابقة لتغيير الاسم.

وضع الإطار الشامل للاستجابة للاجئين، وهو أحد مُلحَقَي إعلان نيويورك للاجئين والمهاجرين بتاريخ سبتمبر/أيلول ٢٠١٦ (إعلان نيويورك) الخطوط العريضة لتنفيذ استجابة شاملة لتنقلات اللاجئين واسعة النطاق. وتعتمد هذه الاستجابة على مقاربة جماعية تشارك فيها جهات فاعلة مختلفة وأخرى فردية تختلف من جهة لأخرى. ويتمثل هدف هذه الاستجابة في «تخفيف الضغط على البلدان المستضيفة، وتعزيز اعتماد اللاجئين على الذات، وتوسيع نطاق الوصول إلى حلول البلدان الثالثة بالإضافة إلى دعم الظروف في بلدان المنشأ من أجل العودة بسلامة وكرامة»^١ وفي الواقع، أحدث الإطار الشامل للاستجابة للاجئين تغييراً ثقافياً، وتغييراً في طرق التفكير، وطرق التعامل بصفة عامة مع الأوضاع. كما يعمل الإطار الشامل للاستجابة للاجئين على إشراك عدد أكبر من أصحاب المصلحة المعنيين، واستخدام طرق أكثر فاعلية وإبداعاً في التفكير لتمكين اللاجئين من الاكتفاء ذاتياً بالإضافة إلى دعم المجتمعات التي تستضيفهم. تعمل الدول على تطبيق الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين على أساس الدروس المستفادة من كيفية تطبيق الإطار الشامل للاستجابة للاجئين.

وبالفعل، اتخذت بعض الدول خطوات للمضي قدماً في تنفيذ اتفاقية الإطار الشامل للاستجابة للاجئين بما فيها أوغندا وتزانيا. وقد دعمت منظمة الخطة الدولية في تنزانيا (Plan International Tanzania) ومنظمة الخطة الدولية في أوغندا (Plan International Uganda) عمل أحد المستشارين للعمل مع المجتمع الأكبر نطاقاً للوقوف على ما ينبغي إنجازه، والتحديات التي ينبغي التصدي لها إذا أُريدَ لتنفيذ اتفاقية الإطار الشامل للاستجابة للاجئين أن تتكلم بالنجاح. وتستند كثيرٌ من الملاحظات والتوصيات الواردة في هذه المقالة إلى الاجتماعات التي عُقدت مع المنظمات غير الحكومية، والمسؤولين الحكوميين، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في تنزانيا وأوغندا في مايو/أيار ٢٠١٧ بالإضافة إلى المباحثات اللاحقة التي جرت في جنيف.^٢

الدروس المستفادة من المحاولات السابقة

لكنّ المبادرة ما جاءت إلا لتتقود عملية التغيير في الكيفية التي ينبغي لأصحاب المصلحة المعنيين المشاركين حالياً وغيرهم من المطلوب مشاركتهم أن ينجزوا العمل بها. هذا هو بيت القصيد

كان تبني الجمعية العامة للأمم المتحدة بالإجماع إعلان نيويورك في سبتمبر/أيلول ٢٠١٦ تاريخياً إذ لم يسبق أبداً أن التزم مثل هذا العدد من الدول لتحسين الاستجابة للاجئين والمهاجرين. ويُلمَز

للدعم الكافي وللإلزام أيضاً وصولاً إلى هذه الطريقة المختلفة للاستجابة.

وغالباً ما يدخل اللاجئون ضمن اختصاص مفوضية اللاجئين أو وزارة معينة. لكنّ مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين تتوقع تقديم الخدمات لكل من اللاجئين والمجتمعات المضيفة، ومن هذا المنطق لا بد من إشراك الوزارات المسؤولة عن هذه الخدمات (مثل وزارات الصحة، والتعليم، والمياه والإصحاح). وإشراك هذه الوزارات ضروريّ جداً لتغيير طريقة التخطيط للاستجابات، وتصميمها، ووضع موازنة لها، وتنفيذها. ودون إشراك السلطات المبكر والتزامها، سيصعب تضمين اللاجئين في خطط الإنماء المحلية أو الخاصة بالمقاطعات بالإضافة إلى خطط الإنماء الوطنية. كما سيكون من الصعب، على وجه الخصوص، إدراج موضوعات الجندر، والعمر، والتنوع ومعالجتها على مستويات التخطيط المحلي والإقليمي.

وآخر ما يمكن أن يفيد في تحقيق التغيير المطلوب الاكتفاء بتغيير مسميات الجهود المبذولة والبرامج المقامة، وكذلك لن يفيد إعادة إحياء الأفكار القديمة. بل بدلاً من ذلك، نرى ضرورة حتمية ملحة للاتصال والتوجيه العملي بحيث تتضح الصورة عما هو جديد وعما هو قديم وبعدها يمكن وضع هذه الأفكار في إطارها الخاص في كل بلد من البلدان التي تطبق المبادرة. وبغير ذلك، ستكون المجازفة كبيرة إذ ستظهر تفسيرات متغايرة للمبادرة ولن يقود ذلك إلا إلى إعادة تجميع النشاطات المستمرة أصلاً في قالب جديد.

إشراك السلطات المحلية، وسلطات المقاطعات والأقاليم: وافقت الدول على إعلان نيويورك لكننا لا نعرف حجم المشاورات التي أجريت بين السلطات المحلية وسلطات المقاطعات والأقاليم المفترض استجابتها للاجئين استجابة يومية. ولا بد أيضاً من إشراك أصحاب المصلحة المعنيين هؤلاء في عملية التنفيذ في مرحلة مبكرة ليس لمجرد ضمان سماع أصواتهم ومدخلاتهم فحسب بل لضمان تقديمهم



تغيير في طرق التفكير: لكي تنجح مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين، لا بد من إحداث تغيير في طرق تفكير الفاعلين الذين توصف مشاركتهم في الاستجابة للاجئين بأنها تقليدية. ويقتضي هذا التغيير أن تعتمد المنظمات الإنسانية بعد انتهاء تدخلاتها أن تسلم العمل إلى الجهات الفاعلة الأخرى بأسرع بكثير مما تفعله في العادة. وعندها، ينبغي للجهات الفاعلة الإنمائية أن تدرس كيفية انتهاز المرونة والاستجابة لحاجات المناطق والمجتمعات المستضيفة للاجئين. وبالطبع القول أسهل بكثير من الفعل إذ يسهل وصف هذه التغيرات لكن من الصعب تنفيذها. ومن هنا، يمكن لأمانات مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين ولجانها التوجيهية الموجودة في عدد من البلدان أن تؤدي دوراً مهماً في الدفع نحو هذه التغيرات. كما يمكن للمنظمات التي تقدم كلاً من الاستجابات الإنسانية والاستجابات الإنمائية مثل المنظمات غير الحكومية المساعدة في التنقل بين هاتين الثقافتين.

وفي الواقع، لم تحظ المحاولات السابقة لتغيير طرق التفكير بالوقت اللازم ولا المساحة الكافية أو الحوافز الواضحة بالإضافة إلى ما يمكن أن نطلق عليه اسم المعارك السطحية المؤسسية ما أدى إلى عدم تنفيذ الأفكار الجيدة. وتعتمد المؤسسات على خصائصها وقدرتها على جذب التمويل من أجل أن تكون قادرة على العمل. وفي حال تنفيذ مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين على النحو المناسب، سترى كثيرٌ من المنظمات الإنسانية انخفاضاً في حجم العمل الذي ينبغي لهم فعله نظراً لدخول جهات فاعلة أخرى ساحة العمل. وسيمثل ذلك تحدياً كبيراً للمنظمات الإنسانية من جهة طرقهم المعتادة في العمل، وطرق التمويل، وربما في عدد وأنواع الموظفين الذين يعملون لديهم. وستواجه هذه التهديدات القائمة بالفعل مقاومة ينبغي التصدي لها ومعالجتها علناً.

وضع أطر زمنية واقعية: في حين أن إحراز التقدم قصير الأجل ضروري من أجل الإبقاء على الحماس وقوة الدفع، ينبغي أيضاً إحراز تقدم طويل الأجل لتحقيق التغيرات المنشودة. وفي بعض البلدان، يعني تضمين اللاجئين في خطط الإنماء الوطنية الانتظار إلى حين الانتهاء من وضع الخطة التالية. وإذا كان الإطار الزمني أكثر واقعية بحيث يغطي خمس إلى ثماني سنوات، فسوف يتيح الوقت اللازم لإحداث التغيرات المنهجية.

التشارك في المسؤولية: تقدم مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين الفرصة لترجمة التشارك في المسؤولية العالمية إلى واقع تلتمس نتائجها بطريقة أكثر وضوحاً لكن هذا الأمر سيتطلب إرادة سياسية قوية لدراسة كيفية تشارك المسؤولية لتوفير الحماية والمساعدة للاجئين على نحو أكثر إنصافاً. وبدون هذه

سماح أصوات اللاجئين والمجتمعات المضيفة: يعد إيجاد الطرق للاستماع لأولويات اللاجئين وأفكارهم خصوصاً النساء والفتيات اللاجئات وإشراكهم في عملية صنع القرار بأكثر قدر ممكن من الأساسيات اللازمة لإنجاح مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين. كما سيكون إشراك شباب اللاجئين والمجتمعات المضيفة مهماً أيضاً. وكما الحال في كثير من العمليات، يكمن التحدي في إيجاد طريقة لإشراك الأشخاص إشراكاً مفيداً دون تعليق آمال عريضة لا مسوغ لها. لكن الوهن أصحى سمة تلازم التشاورات في تنزانيا إذ لم يبدأ تنفيذ مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين بعد. وهناك حاجة إلى وضع مقاربة منسقة لإشراك المجتمعات واستخدامها في البلدان المشاركة إذا أُريد تضمين آراء اللاجئين والمجتمعات المضيفة.

كسر حالة التوقوع وحوار الانعزال: على مدى عقود، كانت هناك مبادرات ومحاولات لإشراك الفاعلين الإنسانيين والفاعلين الإنمائيين في العمل معاً وتحسين العمل الجماعي لضمان سلاسة التحول من الاستجابات الطارئة إلى الاستجابات الإنمائية. وقد تغيرت المصطلحات التي تصف العلاقة بين الإنسانيين والإنمائيين على مر السنوات من 'انقسام' إلى 'فجوة' إلى 'رابطة' وأدخلت تحسينات وتطورات كثيرة لكن الوصول إلى تحقيق الهدف ما زال صعب المنال. وهنا تقدم مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين فرصة أخرى لتحقيق هذا الهدف المنشود.

فالفاعلون الإنسانيون والفاعلون الإنمائيون يتمتعون بخلفيات مميزة ومقاربات مختلفة؛ وآليات التنسيق التي يتبعونها مختلفة نظراً لاختلاف الجهات الحكومية والجهات المانحة التي يتعاملون معها. وكثيرٌ من هذه الجهات المانحة لها أفكارها ومعتقداتها رغم وجود جهات مانحة أخرى تبذل قصارى جهدها لتوفير تمويل أكثر مرونة ومقاربات أكثر تنسيقاً. وبعد مرور سنوات، استطاع البنك الدولي أخيراً وبنوك أخرى إيجاد طرق أفضل للمشاركة بفاعلية في استجابات التهجير ولكنهم غالباً ما يبحازون لثقافتهم الخاصة وطرقهم في العمل. ولذلك يجب أن تكون التزامات الجهات المانحة إزاء فعالية المساعدات جزءاً من تنفيذ مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين.

ولا يوجد حالياً منتدى تنسيق يضم مجموعة واسعة النطاق من ممثلي الفاعلين الإنسانيين والفاعلين الإنمائيين معاً ومعهم أصحاب المصلحة المعنيين من المجتمع بأكمله مثل الحكومة، والجهات المانحة، والفاعلين من القطاع الخاص، والبنوك الإنمائية. وسيكمن التحدي في إيجاد آليات تنسيق تمثيلية حتى إن لم تكن غير فعالة من أجل التوصل إلى نتائج يتفق عليها الجميع. وإذا أُتيحت هذه المنتديات، فلا ينبغي لها الانتقاص من سرعة الاستجابة الإنسانية أو كفاءتها ومبائنها.

مانيشا توماس manishathomas@gmail.com

مستشارة تعمل لدى منظمة الخطة الدولية

(Plan International)

مع جزيل الشكر لزملائي في منظمة الخطة الدولية في أوغندا: رشيد جافيد، ومن تنزانيا: يورغن هالدورسين وريتشارد سانديسون وغوينيث وونغ، ومن الإدارة العامة: روجر ياتس وليسلي أركامبيولت، لمساهماتهم في هذه المقالة.

منظمة الخطة الدولية (Plan International)

www.plan-international.org

١. الجمعية العامة للأمم المتحدة، إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، قرار اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 19 سبتمبر/أيلول 2016، (3, I/A/RES/71)، 3 أكتوبر/تشرين الأول 2016 <http://bit.ly/NewYorkDeclaration-2016-ar>
٢. للاطلاع على التقرير الكامل الذي بُنيت عليه هذه المقالة، يرجى التوجه إلى الرابط التالي (بالإنجليزية) <http://bit.ly/PlanInternational-CRRF-2017>



بني للتنسيق في مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين: إشراك جهات فاعلة جديدة

المستضيفة المجاورة وخطة الإنماء الوطنية في الصومال بهدف تحسين الظروف من أجل عودة مستدامة. وفي داخل الصومال، تسعى مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين إلى دعم الحكومة في جهودها لبناء الدولة وبناء السلام، والأكثر أهمية من ذلك مساهمة بمبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين في الأطر القائمة بما في ذلك مبادرة الحلول المستدامة، والمقاربة الشاملة إزاء المنظومة الأمنية، وبرنامج الإصلاح المالي. وتشتمل الجهود الحالية التي تبذلها مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين على تنظيم منتدى وطني لتمكين الحكومة الصومالية من توفير حلول للاجئين والتأحين داخلياً وخريطة طريق إقليمية مشتملة على خطط عمل وطنية للبلدان المستضيفة في المنطقة التي تستضيف اللاجئين الصوماليين لدعم مبادئ الإطار الشامل للاستجابة للاجئين وتسهيل إعادة دمج اللاجئين الصوماليين. ومن بين هذه المبادرات مشروعات إعادة الدمج (RE-INTEG) التي أطلقها الاتحاد الأوروبي والمصممة لدعم إعادة الدمج المستدام للاجئين والعائدين والدمج المحلي للتأحين داخلياً. وبدعم الاتحاد الأوروبي، تنفذ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمنظمة الدولية للهجرة مجموعة من المبادرات متعددة القطاعات والقائمة على المجتمع في كيسمايو ومقديشو.

يمكنكم الحصول على معلومات إضافية على موقع البوابة الرقمية العالمية للإطار العام الشامل للاستجابة للاجئين (CRRF) من خلال الرابط التالي <http://crrf.unhcr.org/en>

المقاربة العالمية، ربما تخفق البلدان التي تستضيف أكبر عدد من اللاجئين في العالم في التكيف واحتواء الوضع خاصة عندما لا تستطيع توفير الموارد اللازمة لدعم حتى أبسط الحاجات الأساسية للاجئين. وبالفعل، تقاوم كثيرٌ من استجابات اللاجئين في بلدان مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين. ومع عدم كفاية التمويل اللازم للاستجابة للحاجات الأساسية، كيف يمكن تنفيذ مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين هناك أو في أماكن أخرى؟

معالجة الأسباب الجذرية: في حين تركز مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين تركيزاً صحيحاً على عناصر التهجير المختلفة ومراحلها، يمثّل أحد أهم أهداف المبادرة في معالجة الأسباب الجذرية. وفي إعلان نيويورك، لم يقتصر التزام الدول على معالجة الأسباب الجذرية للعنف والنزاع المسلح فصحب لكنها التزمت أيضاً بالعمل على إيجاد حلول سياسية، وتسوية المنازعات تسوية سلمية، والمساعدة في إعادة الإعمار. وإذا أبدت الدول جدية في الوفاء بهذه الالتزامات، فسوف يقل عدد الأشخاص الفارين وتزداد احتمالية إيجاد حلول مستدامة.

أسست أوغندا وتنزانيا أمانات عامة لمبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين وتعملان الآن على تأسيس لجان توجيهية لدعم تنفيذ مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين. ويشارك في أمانة تنزانيا العامة كل من وزارة الشؤون الداخلية، ومكتب الرئاسة، والإدارة الإقليمية، والحكومة المحلية. وتشتمل الأمانة العامة في تنزانيا على أعضاء من الوزارات الحكومية، والسلطات الإقليمية، ومنظمات الأمم المتحدة، والمجتمع المدني (هما في ذلك المنظمات غير الحكومية الإنسانية والإغاثية)، والبنك الدولي، وفاعلين من القطاع الخاص، ومن الأوساط الأكاديمية. ولم يشارك الكثير من هذه المكاتب الحكومية المشاركة في عضوية الأمانة العامة في مسائل وقضايا تخص اللاجئين من قبل؛ وتسهّل هذه المقاربة الجديدة في تضمين اللاجئين في خطط الإنماء الوطنية وفي الموازنات. وتعمل الأمانة العامة في تنزانيا ومنتديات أخرى مشابهة تحت إشراف الحكومة في بلدان أخرى منوطة في الوقت الحالي بمهمة وضع استراتيجيات واضحة لإشراك السلطات المحلية، وسلطات المقاطعات، والسلطات الإقليمية في تنفيذ مبادرة الإطار الشامل للاستجابة للاجئين، ومنوطة أيضاً بإنشاء آليات لتحقيق مشاركة مستدامة ويمكن التنبؤ بها من خلال المستجيبين للاجئين.

في الصومال، على المستوى الإقليمي، وقّعت الدول الأعضاء في الهيئة الحكومية الدولية للإنماء إعلان نيروبي في مارس/آذار 2017، والتزمت جميعها بالعمل معاً على انتهاج مقاربة شاملة لإيجاد حلول مستدامة للاجئين الصوماليين كما وافقوا على عددٍ من الالتزامات، وسيُجمَع بين سياسات اللاجئين في البلدان