

# توسيع دور المنظمات غير الحكومية في برامج إعادة التوطين

ميلوني دوغلاس وراشيل ليفيتان ولوسي و. كياما

في ضوء تنامي احتياجات إعادة توطين اللاجئين العالمية وزيادة عدد اللاجئين الذين يعيشون خارج المخيمات، تعد المنظمات غير الحكومية وحدها أفضل من يُحدد اللاجئين المستضعفين ويجري المقابلات معهم وهي أفضل من يمثل الدور الأكبر في برامج إعادة توطينهم.

وتحديد وضعهم كلاجئين وأهليتهم وإحالتهم وتقديم طلباتهم لتلك البلدان.

ونظراً لتزايد أعداد اللاجئين الذين يعيشون خارج المخيمات، تراجعت ما كانت تعتمد عليه برامج إعادة التوطين من آليات تقليدية لتحديد اللاجئين وإحالتهم من المخيمات إلى المناطق الحضرية، واضطرت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين إلى تحديد اللاجئين المحتاجين لإعادة التوطين بالاقتران على استخدام البيانات الراجعة من عملية التسجيل تلك ومن منظومة تحديد وضع اللاجئين التي تتبعها

كانت المخيمات، في جميع أحوالها، قوام برامج إعادة توطين اللاجئين العالمية، إذ كانت معظم الإحالات من قاطني المخيمات ترد وتُقدَّم إلى بلدان إعادة التوطين (تلك البلدان التي تعرض توطين اللاجئين) وغالباً حصرياً من جانب مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. وبوجود أعداد كبيرة من اللاجئين الذين يعيشون في المخيمات ويسجلون أسماءهم للحصول على الخدمات، سهَّل على مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وشركائها تحديد الحالات وإحالاتها لبرامج إعادة التوطين. وكانت بلدان إعادة التوطين مرتاحة بسبب ما توفره المخيمات من فرصة تسجيل اللاجئين تسجيلًا منظماً ومنهجياً

من المنظمات غير الحكومية ذات مصادر التمويل الخاصة والمُخصّصة لأنشطة إعادة التوطين لمواصلة تزويد بلدان إعادة التوطين بالإحالات المطلوبة.

ثانياً، الإحالات المباشرة من جانب المنظمات غير الحكومية تخفف بعض الضغوط على مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بهذا الصدد. ففي الشرق الأوسط، على سبيل المثال، حيث حالات إعادة التوطين حضرية في المقام الأول، تنازل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين لإصدار ما يكفي من طلبات الإحالات لإعادة توطينهم، ويرجع أحد أسباب ذلك إلى انخفاض معدل قبول إحالات إعادة التوطين لنحو ٥٠-٦٠٪ فقط من الحالات - كثير منهم سوريون وعراقيون - والسبب الآخر يرتبط بارتفاع معدلات رفض الحالات عن المتوسط. وتتمتع المنظمات غير الحكومية، التي تتواجد عادة في محيط اللاجئين وذات علاقات وطيدة مع مجتمعات اللاجئين المستضعفين، بمكانة تخولها بتحديد اللاجئين لإعادة التوطين في بعض بلدان إعادة التوطين. ولا تمتلك مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين دائماً الوقت أو الموظفين الكافيين لفرز الحالات على الوجه الأمثل لتوزيعهم على البلدان وفقاً لأفضل فرص قبول إعادة توطينهم بها، في حين تُعد المنهجية الأكثر دقة التي تتبعها المنظمات غير الحكومية أحد دعائم برنامج إعادة التوطين وجزء من سبب ارتفاع معدلات قبول الإحالات المقدمة من جانبها.

ثالثاً، تُزيد منهجية الإحالات المباشرة من إمكانية الوصول إلى الأفراد المستضعفين خاصة، فعلى سبيل المثال، لا تقدر معظم جماعات إل بي جي تي أي (المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغزيري الجنس والمخنثين) على العيش في المخيمات إذ لا تقوى مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين على توفير القدر الكافي من الحماية لهم من مجتمع اللاجئين. وبالمثل، توجد نساء مُعرّضات للخطر وحالات العنف الجنسي والقائم على الجندر الذين لا تُوفّر لهم الحماية من غيرهم من اللاجئين الذين يعيشون في المخيمات. وعامة، يشعر مثل هؤلاء الأفراد أنهم أقل انكشافاً ويتمتعون بقدر أكبر من الحماية في المناطق الحضرية من خلال الخدمات والبرامج التي تقدمها المنظمات غير الحكومية لهم. ويعترف بعض اللاجئين المستضعفين جداً عن حالة أنفسهم لبرامج إعادة التوطين التابعة لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين لغياب الروابط الوطيدة بينهم وبين أي من موظفي المفوضية. وفي المقابل، تعمل المنظمات غير الحكومية عن كثب مع مثل هؤلاء اللاجئين المستضعفين بتوفير الخدمات لهم على مدار فترة من الزمن وتوفر لهم بيانات تشجعهم على الإفصاح عن تفاصيل ما جابهوه من الاضطهاد القائم على الجندر وتوجههم الجنسي وعن هوية نوعهم الاجتماعي. وفي بعض الحالات، تكون هذه المنظمات غير الحكومية هي الهيئات الوحيدة التي تصلها أكثر الفئات المهمشة أول ما تصل إلى بلد اللجوء.

المخيمات. وفي البلدان المستضيفة حيث بيانات التسجيل ومنظومة تحديد وضع اللاجئين غير موثوقة، وحيث يصعب على مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين الوصول بفاعلية لمعظم مجتمعات اللاجئين المستضعفين، مثل تحديد اللاجئين تحدياً.

واستجابة لهذا التحدي، وافقت كل من كندا والولايات المتحدة في مطلع العقد الأول من القرن الواحد والعشرين على أن يُحال اللاجئين الذين يعيشون خارج المخيمات إحالة مباشرة إليهما من جانب اثنين من المنظمات غير الحكومية في إفريقيا - هما منظمة ريفوجي بوينت Refugee Point (كانت تُسمى حينها منظمة مابندو إنترناشونال Mapendo International) والجمعية العربية لمساعدة اللاجئين (هياس) - وهو ما يُشكل منظومة عمل موازية لبرنامج إعادة التوطين الذي تتعده مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. وفي بعض السنوات، مثلت هذه "الإحالات المباشرة"، القليلة مقارنة بعدد طلبات الإحالة التي تقدمها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، نسبة لا يُستهان بها من إجمالي طلبات الإحالة المقدمة في نيبوي وكيمبالا، وهما المنطقتان الحضريتان حيث تعملان هاتان المنظمات. واستمر عمل برنامج الإحالات المباشرة هذا البسيط نسبياً في إفريقيا.

وعلى الرُّغم من زيادة طلب بلدان إعادة التوطين على الحالات، لم تتوسع في المقابل برامج المنظمات غير الحكومية للإحالات المباشرة سواء من حيث عدد المناطق التي تُغطّيها تلك البرامج أم عدد المنظمات غير الحكومية المشتركة فيها، ولتلبية تلك الاحتياجات، على كل من الجهات المانحة وبلدان إعادة التوطين ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين التوسع أكثر في دعم برامج المنظمات غير الحكومية للإحالات المباشرة، وزيادة عدد المنظمات غير الحكومية المتخصصة المشاركة في إحالة اللاجئين، وزيادة عدد حالات المستضعفين المستحقين للإحالة.

### قيمة الإحالات المباشرة من جانب المنظمات غير الحكومية

بجانب زيادة إجمالي عدد الإحالات، ثمة منافع كبيرة لتوسيع برامج المنظمات غير الحكومية للإحالات المباشرة. فبداً ذي بدء، تخلق هذه البرامج طرقاً موازية في منظومة إعادة التوطين. ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد، فإذا ما تعطلت إحدى هذه الطرق دعمت الطرق الموازية الأخرى استمرارية عمل البرنامج. فعلى سبيل المثال، إذا تعين على مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين تركيز جهودها على تقديم طلبات إحالات إلى بلد يعينها لدعم إحدى مهام التقاضي المقبلة (ما سيترتب عليه خفض عدد طلبات الإحالات إلى البلدان الأخرى)، فحينها يمكن أن تساعد المنظمات غير الحكومية في سد تلك الثغرة حتى لا تواجه أي بلد من بلدان إعادة التوطين نقص في حصتها من طلبات الإحالة الموجهة لها. وعلاوة على ذلك، إذا انقطع التمويل المقدم لإحالات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، فليس أفضل

و١٩٠ ألف و٥١٩ لاجئ بحاجة لإعادة التوطين بحلول عام ٢٠١٧، وأنه بالنظر إلى مواردها الحالية ستستهدف المفوضية فعلياً تقديم ١٦٩ ألف و٧٨٩ طلب إحالة فقط. وفي حين تمثل إجراءات اندتاب موظفي شركاء المنظمات غير الحكومية وتوزيعهم للعمل مع المفوضية أحد الحلول لزيادة طلبات الإحالة المقدمّة، تُعد طلبات الإحالة التي تقدمها المفوضية فرصة إضافية لزيادة عدد الأماكن الشاغرة لإعادة التوطين.

وحتى الآن، لزيادة عدد طلبات الإحالة، توصلت كل من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وبلدان إعادة التوطين لحلول خلاقة، مثل: الجمع بين منظومة تحديد وضع اللاجئين ومقابلات إعادة التوطين، وقصر منظومة تحديد وضع اللاجئين على من تمت إحالتهم لبرامج إعادة التوطين، وتوزيع الشركاء من المنظمات غير الحكومية المساهمين في منظومة توزيع الموظفين، وطرح أساليب أقصر لإحالة اللاجئين لبرامج إعادة التوطين. بيد أنه بالنسبة للجزء الأكبر، تحققت الاستجابة للطلب على زيادة حصص البلدان من اللاجئين من خلال عمليات الزيادة المفاجئة والسريعة للحصص - وهي غير مستدامة

إذ اعترفت بلدان إعادة التوطين التي سرت إجراءات زيادة حصتها من اللاجئين بأن تكاليف تلك الإجراءات غير مستدامة وأن السرعة في معالجة قضايا الحالات أدت إلى صعوبات في اندماجهم ورفعت مستوى التوتر بين أوساط اللاجئين والعاملين على الحالات، وكان ذلك أحد العوامل الكثيرة المسببة في ارتفاع معدلات التسرب قبل مغادرة اللاجئين. ووقع الاختيار على أقرب الحالات المستضعفة لتقديم طلبات إحالتها وهو ما يُناقض مبدأ اعتماد معيار أن الأولوية للاستضعاف في حد ذاته وليس لسهولة الوصول للحالة. وفي الواقع، استمدت تلك الإجراءات المفاجئة والميسرة لزيادة حصص البلدان من اللاجئين، التي ساعدت على استقبال أعداد أكبر من الأفراد في برامج إعادة التوطين، موارد من الحالات التي تواجه أوضاع اللجوء المطوّلة، وفاقمت حالة التوتر بين جماعات اللاجئين، وأخلت التوازن بين معالجة حالات المستضعفين وتحقيق المستهدفات المنشودة.

### نموذج جديد لمستوى طبيعي جديد

يجب أن تمثل منظومة الإحالات المباشرة من جانب المنظمات غير الحكومية دوراً أكبر في مساعدة مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين على تحقيق النموّ جنباً إلى جنب مع إيلاء الاستضعاف كعيار للمفاضلة بين اللاجئين. ولتوسيع دور منظومة الإحالات المباشرة من جانب المنظمات غير الحكومية بفاعلية، يجب إتباع الخطوات التالية:

**السماح لمزيد من المنظمات غير الحكومية بتقديم الإحالات المباشرة:** كما لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين شركاء منفذون للخدمات التي تقدمها للاجئين، يجب أن يكون لبرنامج إعادة التوطين منظمة غير حكومية واحدة على الأقل شريكة تنولى تقديم طلبات

رابعاً، الإحالات المباشرة من جانب المنظمات غير الحكومية موفرة في التكاليف إذ تصل المنظمات غير الحكومية للحالات المحتاجة لإعادة التوطين وتحدها يوماً ضمن أنشطة برامجها النظامية، وقد يرتقي ذلك لإعانة هذه الخدمات المتعلقة ببرامج إعادة التوطين.

### الممارسات المثلى

في حين يلقي دور المنظمات غير الحكومية في تحديد الحالات وإحالتها الترحيب من جانب بلدان إعادة التوطين ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين على حد سواء، يُعد دور المنظمات غير الحكومية في تقديم الحالات مباشرة إلى بلدان إعادة التوطين - بدلاً عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين - محل جدال إذ يزعم الناقدون أن هذا النموذج قد يدفع اللاجئين لاتخاذ المنظمات غير الحكومية المعنية بتقديم الإحالات المباشرة طريقاً لإعادة توطينهم. وسعيًا لتلافي تلك النقطة، على المنظمات غير الحكومية الاقتصاد على تقديم الحالات المُحالة إليها من جانب شركاء خارجيين. فإذا ما اعتقدوا أن أحد العملاء بحاجة لإعادة التوطين (ما يُسمى بالإحالة الداخلية)، يجب إحالة هذه الحالة إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين أو إلى منظمة أخرى يُسمح لها بتقديم الحالات مباشرة. وإجراء إضافي، تُعقد كل من منظمة ريفوجي بوينت والجمعية العبرية لمساعدة اللاجئين (هياس) مؤتمرات منتظمة لمقابلة الحالات مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، قبل تقديم طلبات إحالتهم، للتحقق من تركيبتهم الأسرية والتقليل من حالات الاحتيال ومنع تداخل تقديم الخدمات وتحسين ضمان كفاءة البرنامج. وعلى أي حال، تخضع جميع طلبات الإحالة التي تقدمها المنظمات غير الحكومية للتدقيقات الأمنية ذاتها من جانب بلدان إعادة التوطين كما يحدث مع طلبات الإحالة التي تقدمها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين.

وقد أثبتت بلدان إعادة التوطين على نموذج الشراكة الحالي المعني بتقديم الإحالات مباشرة بوصفه من الممارسات المثلى، حيث تُشجع كل منظمة غير حكومية على زيادة عدد طلبات الإحالة المقدمّة من نرويجي (منظمة ريفوجي بوينت والجمعية العبرية لمساعدة اللاجئين (هياس)) ومن كيمبالا (الجمعية العبرية لمساعدة اللاجئين (هياس)) وآخر منظمة معنية بتقديم الإحالات المباشرة هي مشروع تقديم المساعدة الدولية للاجئين الذي سُمح له بتقديم الحالات مباشرة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وعلى الرُغم من طلب كثير من البلدان منذ عام ٢٠١١ زيادة طلبات الإحالة المقدمة لها، كان من المفاجئ ألا توافق أي من الدول سوى أستراليا على الانضمام إلى كندا والولايات المتحدة في قبول الإحالات المباشرة وبالإضافة إلى ذلك، لم تحظ أي منظمة سوى مشروع تقديم المساعدة الدولية للاجئين بالموافقة على تقديم الحالات لأول مرة إلى الولايات المتحدة. وقد توقعَت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بوجود مليون

الاستخدام الاستراتيجي للمنظمات غير الحكومية المعنية بتقديم الإحالات لتوسيع دور برامج إعادة التوطين في بعض الأماكن: بزيادة عدد المنظمات غير الحكومية المعنية بتقديم الإحالات وعدد بلدان إعادة التوطين الراغبة في قبول تلك الإحالات، يمكن استراتيجياً زيادة الأماكن التي لا تغطيها برامج إعادة التوطين، فعلى سبيل المثال، ظل برنامج إعادة التوطين في جنوب إفريقيا فائراً لسنوات، مقدماً نحو ألف و٤٠٠٠ إحالة فقط سنوياً منذ عام ٢٠١١. وفي الوقت الراهن، لا توجد أي منظمة غير حكومية أخرى مسموح لها بتقديم الإحالات مباشرة في جنوب إفريقيا، ويمكن إدخال نموذج بسيط حيث إحدى منظمات إعادة التوطين شريك لمنظمات المجتمع المدني المتخصصة وتتعاون معها فيما يتعلق، على سبيل المثال، باللاجئين من الأقليات الجنسية أو اللاجئين ذوي الإعاقات لتحديد الحالات الملائمة منهم لإحالتها. فاستهداف الفئات المستضعفة خصوصاً في الأماكن حيث برامج إعادة التوطين لا تغطي الاحتياجات، لأي سبب من الأسباب، يعد استخداماً استراتيجياً للمنظمات غير الحكومية المعنية بتقديم الإحالات غير المباشرة.

وفي حين تمثل المنظمات غير الحكومية دوراً بارزاً في تحديد الأفراد المستضعفين وإحالتهم إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين للنظر في إعادة توطينهم، كان دور هذه المنظمات غير الحكومية في تقديم طلبات الإحالة مباشرة إلى بلدان إعادة التوطين محدوداً. وتتحول الغالبية العظمى من اللاجئين للعيش خارج المخيمات، كان على الأساليب العملية المنبثقة في معظم القطاعات الابتعاد عن النماذج التقليدية والبحث عن طرق إبداعية لاتباعها. ويجب على قطاع إعادة التوطين فعل الشيء ذاته.

ميلوني دوغلاس [melonee.douglas@hias.org](mailto:melonee.douglas@hias.org)

مدير الحلول الدائمة في الجمعية العربية لمساعدة اللاجئين (هياس)

راشيل ليفيتان [rachel.levitan@hias.org](mailto:rachel.levitan@hias.org)

مساعدة نائب الرئيس، البرامج العالمية، الاستراتيجية والتخطيط، الجمعية العربية لمساعدة اللاجئين (هياس)

لوسي و. كياما [lucy.kiama@hias.org](mailto:lucy.kiama@hias.org)

مديرة فِطْرَة، الجمعية العربية لمساعدة اللاجئين (هياس) في كينيا

[www.hias.org](http://www.hias.org)

١. توقعات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بشأن احتياجات إعادة التوطين العالمية لعام 2017  
<http://bit.ly/UNHCR-ResettlementNeeds2017-ar>

الإحالة في كل مكان توجد به عمليات إعادة توطين. ويجب أن تكون تلك المنظمة غير الحكومية الشريكة منظمة عريقة تحظى بثقة العارفين لها في البلد المضيف وتقدم برامج وخدمات أخرى هناك. وفي ضوء التزام مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بمواصلة السعي الحثيث لإيجاد بدائل عن المخيمات للاجئين وزيادة عزوف البلدان المستضيفة للاجئين عن إنشاء المخيمات، ثمة حاجة ماسة لتحديد اللاجئين المستضعفين الذين يعيشون خارج المخيمات وإحالتهم لبرامج إعادة التوطين. ولا جدال في دور المنظمات غير الحكومية في مثل هذه الإحالات، ولكن ثمة حاجة لأن تسمح بلدان إعادة التوطين لمزيد من المنظمات غير الحكومية بتقديم الحالات إليها مباشرة.

تدريب المنظمات غير الحكومية على تقديم الإحالات المباشرة: يجب أن تتولى كل من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والثلاثة منظمات غير الحكومية الحالية المعنية بتقديم الإحالات المباشرة تصميم برنامج لتدريب المنظمات غير الحكومية باستخدام المعلومات التي توفرها بلدان إعادة التوطين وأن يجري هذا التدريب سنوياً. وفي الوقت الراهن، تُدرَّب تلك المنظمات الثلاثة شركاتها على كيفية حالة الحالات لها بيد أنه لا يتوفر تدريب توجيهي للمنظمات غير الحكومية الجديدة على عملية تقديم الإحالات المباشرة.

زيادة عدد بلدان إعادة التوطين التي تقبل الإحالات المباشرة من المنظمات غير الحكومية: على كل من الولايات المتحدة وكندا وأستراليا الترويج لهذا النموذج لدى بلدان إعادة التوطين الأخرى وشرح المنافع التي تعود من قبول الإحالات المباشرة من المنظمات غير الحكومية. وعلى وجه الخصوص، يمكن أن تستفيد البلدان التي تقبل الإحالات على أساس 'ملف' الحالة (أي بدون مقابلة اللاجئ قبل وصوله إلى بلد إعادة التوطين) من هذا البرنامج إذا كانت تهدف إلى الوصول إلى أكثر الحالات استضعافاً.

تمويل الإحالات المباشرة: لم تكن التكاليف التي تحملتها المنظمات غير الحكومية لإدارة برامج الإحالة المباشرة ماليةً وحسب. فلأن المنظمات غير الحكومية تقدم هذه الخدمة مجاناً لبلدان إعادة التوطين، ليس لدى بلدان إعادة التوطين أي شعور بالمسؤولية لأن تكون بمثابة شريك حقيقي لهذه المنظمات. ولتنمية الشعور بالمسؤولية تجاه برنامج الإحالات المباشرة، يجب أن تحصل المنظمات غير الحكومية على التمويل مقابل خدماتها، على الأقل جزئياً أو مقابل كل خدمة على حدة إذ يصعب جداً على كثير من المنظمات غير الحكومية - ولاسيما تلك القائمة وسط مجتمعات اللاجئين وذات روابط وطيدة مع فئات المستضعفين - إدارة برنامج إحالة مباشر دون الحصول على التمويل من بلدان إعادة التوطين أو مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين مماثل لما تحصل عليه البرامج الأخرى.