

المخيمات والحريات: أوضاع اللجوء الطويلة الأجل في أفريقيا

بقلم: عرفات جمال

ثمة أعداد متزايدة من اللاجئين الأفارقة ما فتئت تجد نفسها محصورة في أوضاع اللجوء الممتد لفترات طويلة.

الظروف، أو تحركت الإرادة السياسية لإنهاء حالة اللجوء التي يعيشونها.

من الحماية إلى اللجوء الممتد

إذا امتدت أوضاع اللجوء بسبب المشاكل المستمرة في الوطن الأصلي، فإنها تكتسب مسحة من الركود وتصبح ممتدة أو مطولة نتيجة للاستجابة لتدفق اللاجئين، وعادة ما تتضمن قيوداً على حركة اللاجئين وفرص التوظيف والتقييد بالإقامة داخل المخيمات. ونظراً لفرض الحراسة على اللاجئين وتجميعهم في المخيمات، فإن ذلك يجعلهم في دائرة الضوء ولكنه يجنبهم التعرض للأذى كما يفترض، ومن هنا تمثل المخيمات نقطة التقاء بين مصالح الحكومات المضيفة والوكالات الدولية واللاجئين أنفسهم. فالمخيمات ليست مكاناً مثالياً لأي إنسان، ولكنها تساعد على تركيز الاهتمام وتوفير شبكة أمان.

وتعاني الحكومات المضيفة في أفريقيا من الفقر المدقع، وكثيراً ما تشعر بعدم الأمن والريبة إزاء الالتزام الخارجي بالمشاركة في المسؤولية عن حماية اللاجئين والمشاركة في تحمل الأعباء. وتتنظر هذه الحكومات إلى المخيمات على أنها أداة لعزل من قد يثيرون المشاكل ولإرغام المجتمع الدولي على الاضطلاع بالمسؤولية. وبالنسبة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، نجد أن الانشغال الطاعني بمبدأ عدم الإرجاع قسراً لبلد المولود يأخذ أولوية على الإجراءات اللازمة لتوفير الحريات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية. فإذا كانت المخيمات ستوفر الحماية الأساسية والسبل اللوجستية غير المعقدة لتوصيل المعونات، فأهلاً بها. وقد يود اللاجئون أنفسهم أن يتجمعوا في المخيمات؛ فالحياة في المنفى يفترض أنها وضع مؤقت، وبعض اللاجئين يشعرون بضرورة التجمع سويماً لأسباب أمنية واجتماعية في الأرض الجديدة. ويدرك اللاجئون أن المخيمات تجعلهم في دائرة الضوء وتضع محنتهم والسياسات التي تقف وراءها في قلب الوعي العالمي. وتعتبر مخيمات الصحراويين في الجزائر مثلاً بارزاً على ذلك^١.

مع تناقص الأعداد المتدفقة من جراء الطوارئ والعودة المفاجئة للاجئين في السنوات الأخيرة، وجد أكثر من ثلاثة ملايين لاجئاً أفريقي (معظمهم من الصحراويين والبورونديين والليبيريين والإريتريين والصوماليين ومواطني جنوبي السودان) أنفسهم في أوضاع اللجوء المطول. وهذه الأوضاع التي تمتد زمنياً طويلاً - وتتبدى في مخيمات اللاجئين المعهودة التي يوجد منها أكثر من ١٧٠ مخيماً في أفريقيا - تحدث بسبب التقاء غير متوقع للمصالح فيما بين البلدان المضيفة والوكالات الدولية واللاجئين. وقد تخدم المخيمات وظيفة الحماية الطارئة الهامة، ولكنها في الأجل الطويل تحرم اللاجئين من الحريات التي تمكنهم من أن يحيوا حياة منتجة. وتتناول هذه المقالة الاتجاهات الحالية في أوضاع اللجوء الأفريقية الطويلة الأجل، وتقترح بعض السبل التي يمكن من خلالها التقدم في هذا المجال.

أوضاع اللجوء المطول وغياب الحلول

أوضاع اللجوء المطول ليست إلا الأوضاع التي يجد فيها اللاجئون أنفسهم في حالة نسيان طويلة الأمد لا نهاية لها. وربما لا تكون حياتهم معرضة للخطر، إلا أن حقوقهم الأساسية واحتياجاتهم الاقتصادية والاجتماعية والنفسية الأساسية تظل دون الوفاء بها بعد سنين من النفي. واللاجئ في هذه الحالة لا يستطيع الفكك من الاعتماد المفروض على المعونات الخارجية.

وجدير بالذكر أن أوضاع اللجوء المطول ليست نتيجة محايدة أو حتمية للتدفق غير الطوعي للسكان، ولكنها نتيجة لبعض الإجراءات السياسية في كل من المولود الأصلي (مثل الاضطهاد أو العنف الذي أدى إلى الفرار)، وبلد اللجوء. ويجب ألا ننسى أن الكثير من أوضاع اللجوء المطول المحتملة أو السابقة لم تعد قائمة اليوم، مثل حالة اللاجئين الأوروبيين فيما بعد عام ١٩٤٥، وحالة سكان القوارب في الهند الصينية، وحالة المنفيين السياسيين من جنوب أفريقيا، الذين ليسوا اليوم في وضع اللجوء المطول بلا نهاية؛ فقد تغيرت

ونظراً لأن البقاء مدة طويلة في المخيمات أمر سلبي إلى حد كبير، فمن السهل التفاوض عن وظيفة الحماية الطارئة الحساسة التي غالباً ما يوفره. ويلاحظ أن المخيمات في أفريقيا، حيث يتم قبول اللاجئين فوراً ودون مراجعة، تساعد على الحفاظ على مؤسسة اللجوء. وليس من المعقول الإصرار على أن تقبل البلدان الأفريقية

توفر المخيمات شبكة أمان للاجئين

الفقيرة الآلاف من اللاجئين، بل وأن تدعهم ينتشرون في شتى أنحاء هذه البلدان. وتساعد المخيمات على تخفيف المخاوف الأمنية التي يثيرها أولئك الذين يعتقد، عن حق أو غير حق، أنهم قد يكونون عناصر مثيرة للمشاكل والقتل. كما تخفف المخيمات من الأعباء التي تتجم عن تدفق اللاجئين بأعداد ضخمة على سكان البلدان المضيفة. والملاحظ أن الروح المضيفة الأفريقية التقليدية التي يجدها اللاجئون أول الأمر سرعان ما يحل محلها إحساس البلدان المضيفة «بالإجهاد»، ومن هنا فإن المخيمات تدعم اللجوء بتشجيع البلدان المضيفة على قبول وجود اللاجئين فيها.

وتسهل المخيمات توزيع المعونات في أثناء الطوارئ على نحو يتسم بالسرعة والكفاءة، الأمر الذي يوفر شبكة أمان. وعندما يحاول بعض اللاجئين المغامرة بالخروج فإنهم يعرفون أن أفراد أسرهم الذين تركوهم وراءهم في المخيمات سيقبلون الرعاية، وأنهم إذا لم يحققوا غرضهم من الخروج من المخيم فيمكنهم العودة إليه. وهكذا يضمن اللاجئون أن ينتفع أفراد الأسرة الضعفاء بالخدمات التعليمية والصحية وغيرها من الخدمات المقدمة في المخيمات.

وعلى الرغم من عيوب المخيمات فإنها تؤدي وظائف هامة على مستوى الحماية، ولذلك ستظل تنشأ وتدار لخدمة اللاجئين. ومن هنا فإن التحدي المائل أمامنا هو الجمع بين العناصر الإيجابية المتعلقة بالحماية في المخيمات ومحاولة معالجة الجوانب السلبية فيها^٢.

العواقب

وفكرة اللاجئين باعتبارهم عملاء التنمية.

وعندما وضعت مفوضية شؤون اللاجئين في حساباتها فكرة القدرات التي طرحها أمارتيا سن، وبدأت تأخذ باستراتيجيات البنك الدولي لتخفيف الفقر^٧، شرعت أخيراً في مناقشة سياسة تركز على تعزيز القدرات الإنتاجية للاجئين ريثما يتم التوصل إلى حل دائم لمحتهم^٨. وهذا ما ينطوي على توفير الأمن للاجئين وإزالة المعوقات التي تعترض الاعتماد على النفس وإيجاد الفرص الجديدة. وتقوم فكرة القدرات الإنتاجية على احترام اللاجئين وإمكاناتهم، وهي فكرة تقوم على مبدأ اللجوء ومبدأ إيجاد الحلول، بمعنى أنها قد تؤثر على وضع اللاجئين الحالي، وفي الوقت نفسه تصقل مهاراتهم وتكسيبهم الثقة وتوفر لهم الموارد اللازمة لمساعدتهم وتهيئتهم للعودة الطوعية والاندماج مرة ثانية في الحياة بصورة مستدامة. كما تساعد هذه الفكرة على تجاوز الجدل حول ثنائية الإغاثة/التنمية الذي يدور منذ وقت طويل ويبدو أنه سيظل مستمراً بلا حل.

الأمن والاعتماد على الذات والفرص

توفير الأمن يعني ضمان تمتع اللاجئين بالأمن الشخصي والاقتصادي اللازم للعيش بصورة منتجة مثمرة. ويمثل ضمان الأمن الشخصي أحد محاور اهتمام مفوضية شؤون اللاجئين، وينطوي على ضمان عدم الإرجاع القسري للموطن وتوفير الملجأ الآمن. أما الأمن الاقتصادي في سياق اللجوء فيعني في أبسط صورته توفير شبكات الأمان التي تقني اللاجئين عن اللجوء إلى آليات التكيف السليبي.

أما المكون الثاني فينطوي على تحديد العوائق التي تحول دون اعتماد اللاجئين على أنفسهم واتخاذ التدابير اللازمة للتغلب عليها. وقد تتخذ هذه العوائق صورة المعوقات القانونية التي تحرم اللاجئين من حرية الحركة أو من العثور على وظيفة أو من الانتفاع بالأرض بصورة قانونية. وجدير بالذكر أن فرض معظم هذه القيود على حريات اللاجئين يتعارض مع اتفاقية اللاجئين التي تسعى إلى ضمان تمتع اللاجئين بمساحة من الحريات والحقوق فيما يتعلق بالحرية الشخصية وفرص العمل.

ويشتمل إيجاد الفرص على تعزيز الفرص أمام اللاجئين لتمكينهم من الخروج بأنفسهم من دائرة الفقر. ويبدأ ذلك بالاستفادة من القدرات الموجودة بالفعل لدى اللاجئين، ويتضمن القروض والأدوات ومشروعات توليد الدخل، حسب

لكن تلبية هذه المعايير، حتى المعايير السخية منها، لا يتعامل مع قضية الحريات، ومثال ذلك مخيم كاكوما للاجئين في كينيا. فمع ارتفاع مستويات العنف والإيذاء المؤقت وتوتر العلاقات بين اللاجئين والأهالي يعتبر هذا المخيم دائماً نموذجاً للمخيمات التي لم تتمكن فيها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من الحفاظ حتى على الحد الأدنى من المعايير. إلا أن دراسة أجريت عام ٢٠٠٠ كشفت عموماً لا عن المحافظة على الحد الأدنى من المعايير فحسب، ولكن عن أن هذه المعايير تكون أحياناً أفضل مما هو سائد في الموطن الأصلي للاجئين أو في أماكن أخرى في كينيا. ومع ظهور الإحساس بالبؤس وفقر الهمة بصورة ملموسة لكل من يزور كاكوما حتى ولو زيارة عابرة، يتضح أن نموذج الحد الأدنى من المعايير ليس كاملاً، لأن تلبية هذه المعايير لا تتعامل مع المسائل الأوسع مثل الاحتياجات والحريات^٩.

من اللجوء المطول إلى الحياة المنتجة

نظراً للعواقب السلبية والمبددة عموماً لنموذج الاستقرار في المخيمات، فقد تبين منذ بعض الوقت أن هناك سبباً آخرى أكثر منطقية وإنسانية واقتصاداً في التكلفة للتعامل مع أوضاع اللجوء الممتد زمنياً طويلاً. ففي ستينيات القرن العشرين أدركت مفوضية شؤون اللاجئين أهمية ربط الإغاثة بالتنمية، وبدأ هذا الربط في منطقة البحيرات العظمى في أواسط أفريقيا، ثم امتد إلى العديد من البلدان الأفريقية في السبعينيات، ووصل إلى ما يشبه الذروة مع عملية المؤتمر الدولي الثاني لمساعدة اللاجئين في أفريقيا في الثمانينيات^{١٠}. وبعد فترة من التشف والاصرار على إقامة المخيمات، بدأت المفوضية مرة أخرى تدرس أفكاراً مماثلة، خصوصاً من خلال استراتيجية «التنمية عن طريق التكامل المحلي»

قائمة العواقب المترتبة على الإقامة الممتدة لفترات طويلة في المخيمات قائمة طويلة، تتضمن الحرمان المادي والمشاكل النفسية والعنف والاستغلال الجنسي والوظيفي واللجوء إلى آليات التكيف السلبية. إذ تؤدي أوضاع اللجوء الممتدة زمنياً طويلاً إلى استمرار الفقر والتخلف لأنها تحرم اللاجئين من الحرية والحرية على حد قول أمارتيا سن في عبارة مشهورة^{١١} هي الغاية الأساسية والأداة الأساسية للتنمية. ولكي يعيش الناس حياتهم بالأسلوب الذي يقدرون قيمته - ولكي يكون لديهم المبرر للإحساس بقيمة هذه الحياة - يجب أن يتمكنوا من التمتع بحريات وظيفية معينة، مثل الفرص الاقتصادية والحريات السياسية، والمراقب الاجتماعية، وضمانات الشفافية، والأمن الذي يوفر لهم الإحساس بالحماية.

فهل توفر المخيمات هذه الحريات؟ من المفترض، على الأقل من الناحية النظرية، أن توفر المخيمات الحماية والأمن. فاللجوء يوفر الأمن من العنف في الوطن، والمخيمات أدوات لضمان هذا الأمن (فعندما يوافق اللاجئين على البقاء في المخيمات فإنهم يتخذون أنفسهم من احتمال إعادة قسراً إلى الموطن الأصلي). ولكن المخيمات من ناحية أخرى ليست مصممة لتعزيز الحريات.

فالمخيمات تعمل وفقاً لنموذج من نماذج المعونات يؤكد على تقديم المعونة حسب معايير معينة. ولا تزال فكرة الحد الأدنى من المعايير موضعاً للجدل، خصوصاً في الإطار الذي ينص عليه «مشروع كوكب الأرض» (Sphere Project). وعلى مستوى التطبيق تحاول معظم الوكالات المسؤولة عن إدارة المخيمات تقديم المعونات وفقاً لمعايير معينة. وفي أوقات الأزمات المالية، كما هو الحال اليوم، تصبح المسألة صراعاً لتوفير هذا الحد الأدنى من المعايير أصلاً.



سياق اللجوء.

تقييد الحرية والمشاركة في المسؤولية بصفة عامة

إذا كانت الحلول معروفة جيداً (وهذا هو الوضع القائم بشكل أو بآخر) فلماذا لا تنفذ، أو لماذا لا تجدي؟ هناك سببان رئيسيان، هما الفقر المستشري بصفة عامة، وانعدام الحرية في البلدان المضيفة والقصور في النظام الدولي للمشاركة في تحمل المسؤولية.

المسألة الأولى واضحة ومباشرة، فمخيمات اللاجئين مقيدة للحرية، ولكن إذا رفعنا هذه القيود بحيث نقذف باللاجئين إلى مجتمع غير حر فليس من المتوقع أن نجني الكثير من وراء ذلك. وحتى في البلدان التي يمكن للاجئين أن يسعوا للحصول على وظائف خارج المخيمات، قد يميل الكثيرون منهم إلى الاحتفاظ بموطنهم في المخيمات لأن فرصتهم في الاعتماد على الذات ليست كبيرة في سياق الفقر المستشري بصفة عامة. أي أن إزالة المعوقات أمام الاعتماد على الذات وإيجاد الفرص الجديدة لا يمكن أن تجدي إلا إذا كان السياق الاقتصادي مواتياً. والأسوأ من ذلك أن المجتمع المضيف قد يكون هو نفسه خطراً على اللاجئين، وفي هذه الحالة يصبح حث اللاجئين على التخلي عن الأمن النسبي في المخيم أمراً غير مسؤول.

فماذا عن المشاركة في تحمل المسؤولية عن حماية اللاجئين ومساعدتهم؟ من السهل دائماً أن نبرر فشل البرامج بأن ننحو باللائمة على نقص التمويل. إلا أن عدم وجود التزام دولي برعاية اللاجئين والحماية والتوصل إلى حلول أمر يكمن في قلب مشكلة اللاجئين الممتدة في أفريقيا.

إن حماية اللاجئين التزام قانوني، لكن المشاركة الدولية في الأعباء ليست إلا مبدأ دولياً فضسب. ومن العائز محاسبة البلدان على إعادة اللاجئين إلى مواطنهم الأصلية قسراً، ولكن ليس على عدم تقديم التمويل الكافي للبرامج. فمن بين كل عشرة لاجئين هناك سبعة في البلدان النامية لكن المعونات المقدمة لهم قليلة وتقدم بصورة تشوبها العيوب. وفي إشارة إلى الفجوة الفادحة بين التعهدات الدولية والالتزامات السياسية والمالية الدولية بخصوص اللاجئين، تساءلت رئيسة مفوضية شؤون اللاجئين «ألستنا ننتهك حقوق الإنسان الخاصة باللاجئين، بعدم تقديم المعونة الكافية لهم للعيش في ظل الحد الأدنى من الكرامة؟»^٦

إن ضالة التمويل المقدم لبرامج اللاجئين يحبط التخطيط للأجل الطويل، ويبقي المخيمات في حالة طوارئ حتى بعد انقضاء الطرف الطارئ لمدة طويلة. وثمة رسالة قوية توجه إلى

الحكومات المضيفة في هذا الصدد، وهي ضرورة عدم الاعتماد على المجتمع الدولي.

لذلك تختار البلدان المضيفة الإبقاء على المخيمات. وقد تكون المخيمات بأئسة ومنعدمة الكفاءة، لكنها تعتبر مشهداً مؤسفاً، ولهذا السبب فقد تجتذب بعض التمويل المحدود. وقد يكون اللاجئون أفضل حالاً إذا تركوا وشأنهم في بيئة حرة. ولكنهم ربما لا يكونون كذلك، وتاريخ حماية اللاجئين في أفريقيا مليء بأمثلة برامج اللاجئين الموجهة إلى التنمية التي لم تتجح. ولذلك فبدلاً من أن تحاول كثير من البلدان المضيفة الاتجاه إلى التنمية والاعتماد على الذات، فإنها تؤثر الإبقاء على هذه المخيمات التي تؤذي العين.

ولا شك أن الدلائل المتوافرة على الالتزام المتواصل من جانب الجهات المانحة بحماية برامج دمج اللاجئين سيصبح البلدان المضيفة على مزيد من الابتكار. ولكن نظراً لأن التجارب السابقة تبين أن الاعتماد على الذات وما إلى ذلك من الخطط تؤخذ دائماً ذريعة لتخفيض التمويل، بدلاً من محاولة التغيير محاولة جادة، فليس بغريب أن تفضل البلدان المضيفة، بل ومفوضية شؤون اللاجئين، الحفاظ على الوضع الراهن كما هو.

خاتمة

تتكاتف ردود الأفعال التي تنطوي على الخوف والريبة تجاه تدفق اللاجئين لخلق أوضاع تستعصي على الحل. وليس من سبيل إلى المناورة في هذا الصدد، ولذلك فإن منهج الأمن/الاعتماد على الذات/الفرص الذي أضعناه فيما تقدم، حتى ولو لم يكن قابلاً للتنفيذ تنفيذاً كاملاً، يمثل منطلقاً لبدء العمل واستغلال الفرص. فالفرد لا يعنيه إذا كان التدخل يعتبر إغائة أو تنمية ما دام يستفيد منه ويتمكن بفضلها من اكتساب المهارات واستغلال الفرص المفيدة، سواء في المنفى أو عند التوصل إلى حل دائم.

وبالتبع فإن أوضاع اللجوء في آخر الأمر يمكن التعامل معها بأفضل السبل من خلال معالجة القضايا السياسية. وقد حدث أخيراً بعض التطورات التي تدعو للتفاؤل - في السودان وأنغولا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وقرار إدراج قضايا اللاجئين ضمن بنود البرنامج الجديد للتنمية الأفريقية. ولكن نظراً لسجل المجتمع الدولي الذي لا يكثر بالقارة الأفريقية، فمن الأحرى بمجتمع الوكالات الإنسانية أن يركز على إقناع البلدان المضيفة بمنح اللاجئين مزيداً من الحريات، وفي الوقت نفسه على حث الجهات المانحة على تخصيص تمويل مستمر وسخي لهذا الغرض.

فهل يعتبر ذلك أمراً واقعياً؟ إن الكثير من المبادرات السابقة في أفريقيا لم تؤت ثمارها:

أوضاع اللجوء يمكن التعامل معها بأفضل السبل من خلال معالجة القضايا السياسية

فبدون الظروف الاقتصادية والسياسية المواتية في بلد اللجوء، يصبح من المستبعد أن يؤدي إطلاق الحريات لجماعات صغيرة من اللاجئين إلى تعزيز الاعتماد على الذات. ولكنه أفضل الخيارات المتاحة؛ فالمضارون من الصراع أكبر الضرر هم أفضل من يمكنهم إحداث التغيير. وقد توفر المخيمات الأمن من الاضطهاد، ولكن لكي تتعشأ أحوال اللاجئين ولكي لا يبقوا عبئاً ثقیلاً، يجب منحهم حرية اتخاذ قراراتهم والحياة بطريقة منتجة مثمرة.

عرفات جمال يعمل بوحدة التقييم وتحليل السياسات بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين www.unhcr.ch/epau، وهذه المقالة كتبها بصفته الشخصية ولا يقصد بها التعبير عن آراء المفوضية. عنوان البريد الإلكتروني: jamal@unhcr.ch

لمزيد من تحليلات المفوضية عن أوضاع اللاجئين الممتدة زمنياً طويلاً في أفريقيا، انظر ورقة جيف كريسب المعدة لتدوة الأبعاد المتعددة للنزوح في أفريقيا، التي عقدت في كيبوتو في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٢، والتي سوف تنشر قريباً على موقع وحدة التقييم وتحليل السياسات على الإنترنت.

١ انظر مقالة رندا فرح ص ٢٠-٢٣.

٢ انظر «مخيمات اللاجئين والمستوطنات» (حالة لاجئي العالم في عام ٢٠٠٠) للاطلاع على موجز ببعض الآراء المطروحة حول إقامة المخيمات: unhcr.ch/pubs/sowr2000/sowr2000toc.htm

٣ أماتريا سن: «التنمية بوصفها حرية»، أكسفورد، مطبعة جامعة أكسفورد ١٩٩٩.

٤ انظر التحديث ص ٤٥.

٥ انظر عرفات جمال: «الحد الأدنى من المعايير والاحتياجات الأساسية في أوضاع اللجوء المطول: مراجعة برنامج مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في كاكوما بكينيا»، مفوضية شؤون اللاجئين، جنيف، نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٠. على الموقع التالي www.unhcr.ch/epau على الإنترنت.

٦ انظر جيف كريسب: «حذار من الفجوة: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمعونات الإنسانية وعملية التنمية»، ورقة عمل مفوضية شؤون اللاجئين رقم ٤٢، جنيف، مايو/أيار ٢٠٠١. على الموقع التالي على الإنترنت: www.unhcr.ch/epau

٧ كما هو موضح في «تقرير التنمية في العالم ٢٠٠٠/٢٠٠١: محاربة الفقر». www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty

٨ انظر مثلاً «أوضاع اللجوء المطول: التأثير والتحديات»، كلمة كامل مرجان مساعد رئيس مفوضية شؤون اللاجئين (كوبنهاغن، ٢٣ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٢). على الموقع التالي على الإنترنت: www.forgottencrises.dk

٩ «اللاجئون في عالم معولم»، المحاضرة السنوية لمؤسسة ديتشلي، ديتشلي بارك، ٥ يوليو/تموز ٢٠٠٢.