

# ”تقييد سبل الوصول« هو نوع من التهجير: مفهوم وسياسة أشمل

مايكل تشيرنيا

كانت للتغييرات الأخيرة في سياسة البنك الدولي لإعادة التوطين نتائج بالغة التأثير على الأشخاص النازحين نتيجة لمشاريع الحماية على الحكومات والمنظمات غير الحكومية والباحثين.

وتعتبر أكثر الطرق شيوعاً لضمان «حقّ العبور» هي انتزاع ملكية الأرض بشكل كامل، مقابل القليل من التعويض، وفي أغلب الأحيان بدون أي تعويض. وتفرض قيود الوصول على ممارسات السكان المحليين الاعتيادية التي تعتبر ضرورية لحفظ المصادر الحيوية المتنوعة والفريدة. في بعض الحالات، لا يمكن الاستغناء عن مثل هذه القيود، ولا تعتبر القيود المعقولة، بحد ذاتها، هي الموضوع الأهم، ولكن القضية الهامة هي الفشل في الاعتراف بالنتائج المتعلقة بالعواقب السلبية لمثل هذه القيود على حياة السكان المحليين، إضافة إلى طرق منعها ومواجهتها. وهناك دليل كاف على أن نتائج التأثيرات الاقتصادية الاجتماعية شبيهة تماماً لنتائج للترحيل المادي القسري. ولأن مثل هذه المجموعات لا تمتلك أي بدائل، فإنها ستضطر إلى الاستخدام السري، ولكن غير الشرعي في هذه الحالة، للمناطق المحظورة، مما ينتج عن تقويض أهداف الحماية. وبدلاً من الحصول الطرفين على النجاح إلا أنهما لا يجنيان إلا الخسارة.

وتعكس المذكرة المبينة في مادة سياسة التشغيل ٤,١٢ التطورات النظرية والاجتماعية للتهجير حيث أنها لا تغطي فقط «الأخذ الإجباري للأرض» ولكنها تذكر أيضاً التقييد الإجباري على سبل الوصول إلى المتنزهات المعيّنة والمناطق المحمية قانونياً التي تؤثر سلباً على حياة الأفراد المهجّرين. تعرّف السياسة القيود الإجبارية على سبل الوصول بأنها «القيود المفروضة على استخدام المصادر من قبل الذين يعيشون خارج منطقة المتنزه أو المحمية، أو الذين يستمرون في العيش داخل المتنزه، أو المنطقة المحمية، أثناء وبعد التطبيق».

ولم يسبق للبنك الدولي في السنوات الخمسة وعشرين الماضية أن عرّف في سياسته لإعادة التوطين مفهوم «فشل الوصول» على أنه شكل من أشكال التهجير. ولكن يعتبر هذا التطور المرغوب متناغم مع المبدأ النظري الذي نادى به العلماء منذ الأزل – والذي يفيد بأن الخصائص النظرية للتهجير القسري لا تنطبق بالضرورة على الإبعاد المادي ولكنها تشمل كذلك الخسارة المفروضة على الممتلكات والدخل. وقد يحرم السكان من

يفقد الناس بيوتهم «مكانهم». ويصرون على أن خسارة الأرض من خلال نزع الملكية يؤثر على أصحابها ولكنه لن يبعدهم عنها. لذا فقد يكونون مؤهلين للحصول على تعويض مقابل أراضيهم، ولكنهم لا يملكون الحق في إعادة التوطين ولا إعادة التأهيل. ومن الواضح، أن وجهة النظر الضيقة هذه تقلل من شأن السبب الاقتصادي الرئيسي للتهجير، وبالتالي خسر هذا التعريف الضيق النقاش؛ واعتبر اليوم رأياً غير موثوق به.

لكن تكتسب القضية شكلاً أكثر تعقيداً عند النظر في الرأي الثاني، وذلك لأنه يشير بشكل أساسي إلى السكان مالكي الأراضي بشكل تقليدي، لا أولئك الحائزين على وثائق ملكية رسمية قانونية لأراضيهم. وعندما تطلب المشروعات الإنمائية «تصريح عبور» أو عندما تُنشأ «مناطق محمية»، فإنه يتم إما نقل السكان الحاصلين على صكوك ملكية لأراضيهم بالقوة (بما في ذلك مجموعات السكان الأصليين)، أو منعهم من الحصول على «تصريح مرور» لاستخدام الأراضي والمصادر الواقعة تحت «مشروع المناطق المحمية» أو تلك التي تعتبر «مناطق أمن ضمن المشروع». ويتعرضون كذلك للتهديد المستمر لتنفيذ للتهجير المادي. وقد تم إلقاء الضوء على حالة الفقر التي يعاني منها هؤلاء السكان.

وأنكر المروجون لفكرة تأسيس مناطق محمية داخل المشروع أن فكرة التهجير غير المادي لسكان المناطق جاءت على شكل قيود تمنعهم من الوصول إلى تلك المناطق. ويعكس هذا الإنكار أنانية كبيرة لأنه يبرر رفض الوكالات منح أولئك السكان المحرومين التعويض المناسب وتأهيلهم للحصول على أراضي بديلة، مما يزيد من فقرهم. وأثبت علماء الاجتماع أن «قيود وصول» المفروضة على السكان للوصول إلى المصادر الحيوية لمعيشتهم يساوي بتأثيره نفس فرض التهجير الاقتصادي عليهم. واستمر هذا الرأي في نقاشه للرأي الأول، ولكنه لم يحسم.

تشهد الأبحاث النظرية حول الهجرة القسرية وإعادة التوطين إثراءً متواصلًا ومستمرًا، وأحد هذه التطورات الهامة، والتي ماتزال مغمورة، هو التطور الذي طرأ مؤخراً على سياسات إعادة التوطين للبنك الدولي والبنك الإفريقي للتنمية والبنك الآسيوي للتنمية. وعرضت هذه الفكرة الجديدة من خلال السياسة التشغيلية للبنك الدولي ٤,١٢ (OP4.12) الخاصة بإعادة التوطين (يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢)، التي عرّفت بوضوح «القيود على سبل الوصول» المفروضة على السكان المحليين وغيرهم من السكان للمتنزهات والمناطق المحمية على أنه «تهجير قسري» حتى عندما يكون التهجير والانتقال المادي أمران غير ضروريين. إنّ التبرير الجوهرى لوجود تلك القيود هو أنها تفرض أخطار ترفع نسبة الفقر تؤدي إلى الحرمان الشديد.

ومن الواضح أن هذا التعريف الجديد صادر عن الوكالات الدولية الرئيسية التي اشتركت في فرض أنظمة «القيود على سبل الوصول». وفي الوقت التي تبنت فيه هذا التعريف، انتقلت وكالات العالم الرئيسية للتنمية نحو سن سياسة جماعية تفيد بأن القيود على سبل الوصول هو نوع من أنواع التهجير.

## إعادة التفكير بفكرة «التهجير»

عادةً ما عرّف التهجير القسري للسكان، الناتج عن مشاريع إنمائية أو بيئية، بأنه تلك الحالات التي يفقد بها الناس بيوتهم، أو أراضيهم أو كلاهما، من خلال نزع ملكيتهم عليها. فهم مرغمون بذلك على الحصول على «تصريح عبور» إلى المشروع. وشمل هذا التعريف المقبول عموماً على رأيين مختلفين حول التأثيرات الكبرى الواقعة على حياة السكان.

أولهم يعارض التعريف الضيق للتهجير القسري مثل الانتقال المادي لصالح التعريف الأوسع المذكور أعلاه. فقد أكد مؤيدي التعريف الضيق أنّ التهجير يحدث فقط عندما

## التنفيذ

ستعتمد نتائج التنفيذ على المراقبة التي يقوم بها المجتمع المدني ومشاريع وكالات التنمية والحكومات والمنظمات غير الحكومية (مثل الاتحاد العالمي لحماية البيئة، أو الصندوق العالمي للطبيعة أو المحميات الدولية) المشتركين في إنشاء المنتزهات.

وألزم البنك الدولي نفسه بسلسلة من «الإجراءات اللازمة» المصنفة بحسب احتياجات السكان المتأثرين. وبناءً على هذه السياسة الجديدة، سيطلب من الحكومات الحاصلة على تمويل البنك إعداد «إطار عمل» لكل المشاريع التي تتطلب فرض قيود على سبل الوصول، لتضمن ليس فقط لاستمرارية البيانات المختلفة ولكن أيضاً استمرارية وجود سبل المعيشة. ويتوقع ممولو المشروع تطبيق «مقاييس لمساعدة الأشخاص المتأثرين كجهودهم منهم لتحسين سبل معيشتهم أو إعادتها إلى المستويات التي كانت عليها قبل عمليات التهجير، بنفس الوقت المحافظة على استمرارية المنتزهات أو المناطق المحمية». وتعتبر الدقة في هذا البيان هامة جداً لأنها وضعت معيار «الاستمرارية المضاعفة» لكلاً من بيئة ودخل ومعيشة السكان.

وأدى القتال الناشب بين الأطراف المتأثرة وعمل العديد من باحثي إعادة التوطين والمحميات إلى ظهور تعريف وسياسة جديدين بخصوص القيود على سبل الوصول. وقد قدموا الدليل الذي يعرض الأخطار والكوارث الواقعة على السكان الضعفاء الناتجة عن مثل هذا التهجير القسري. وفي الواقع شمل بعض أجزاء هذا البحث على استنتاج يفيد بأنه يجب أن تستثنى عمليات التهجير القسري من إستراتيجية إنشاء المنتزهات كما تقدم مصفوفة التأهيل (أي الحصول على ملكية كاملة للأرض وتعويض عادل وبدائل إنتاجية وحماية لحقوقهم). وقام البنك الدولي بتحليل تجاربه الخاصة بعمق من خلال إنشاء مشروع لمراجعة ملفات مشاريعه، والذي ينفذ حالياً، لتمييز وتحليل أكثر من 100 مشروع يحتوي على بنود التقييد على سبل الوصول.

وظهرت الحاجة الآن إلى المزيد من البحث للتخطيط في احتمالات وطرق الحصول على ضمانات لتنفيذ السياسة الجديدة. ووضعت من ضمن أولوياتها للبحث عدة قضايا منها

الممتلكات دون إبعادهم بالقوة. لذا، تغطي السياسة الآن «خسارة مصادر الدخل أو سبل العيش، سواء انتقل الأشخاص المتأثرين إلى موقع آخر أم بقوا في أماكن سكنهم».

ويبين علماء الاجتماع بأن التهجير وخسارة الوصول إلى المصادر الطبيعية المشتركة يرتبط بشكل قوي مع التفكك الاجتماعي، وخسارة الأراضي، وخسارة الهوية، وزيادة الأمراض ونسبة الوفيات، إضافة إلى التهميش.<sup>2</sup> وتظهر كل قضايا العدالة الاجتماعية والمساواة عند وضع إستراتيجيات الحماية والتطوير. ولكن في الواقع، لا تطبق المعايير المقبولة لإعادة التوطين القسري على مستوى واسع، وذلك لأن أولئك المتأثرين ضعيفين جداً سياسياً ليتصدوا لوحدهم أمام سلب حقوقهم. وبشكل عام، لا تقدم لهم أي أراضي بديلة، ونادراً ما تدفع لهم أي تعويضات، مع غياب أي مقاييس فعالة لتسهيل حياتهم. إن انتقاد مثل هذه النظريات يتناغم مع الانتقاد الأوسع للأذى الاقتصادي والظلم الأخلاقي للتطوير الشامل الذي يحفز على التهجير. ويشير المؤشر الذي يدل على الاتجاه نحو الاعتراف بتأثيرات الفقر على المناطق المحمية على أن مجلس منتزهات 2003 العالمي - الذي اجتمع تحت مظلة الاتحاد العالمي لحماية البيئة- قد تبني التوصية التي تفيد بأن المناطق المخصصة لحماية البيانات المختلفة يجب أن لا تتعرض مهما كانت الظروف إلى الفقر.

وتبين أن الرد الصادر عن المجتمع الدولي المتطور على تعريف القيود على سبل الوصول مثل التهجير، سريع وداعم. ففي أفريقيا، الإقليم الذي لم يبلغ فيه عن الكثير من الانتهاكات الناتجة عن وجود العديد من المناطق المحمية، شمل البنك الإفريقي للتنمية في سياسته المذكورة لعام 2003 في بيان خاص بإعادة التوطين، (والذي كان غائباً قبل ذلك) إلى أن السياسة ستغطي «خسارة الممتلكات أو القيود الإجبارية على سبل الوصول إلى الممتلكات التي تتضمن الحدائق العامة، أو المناطق المحمية أو المصادر المحلية؛ أو مصادر خسارة الدخل أو سبل المعيشة كنتائج للمشاريع، سواء طلب من الأشخاص المتأثرين الانتقال أم لا»<sup>3</sup>. وكذلك مدد البنك الآسيوي للتنمية سياسته لمعالجة قضية «التأثير الاجتماعي والاقتصادي الدائم أو المؤقت الذي تسببه القيود المفروضة على الأرض كنتيجة لعمليات البنك الآسيوي للتنمية»<sup>4</sup>.

مسؤولية برامج الحماية والتطوير للحصول على نتائج هادفة وغير هادفة، وتأمين الاستمرارية المضاعفة في برامج السيطرة على المصادر الطبيعية، وأخطار الفقر وإجراءات السيطرة على الأخطار.

عمل مايكل تشرينيا كمستشار للبنك الدولي لعلم الاجتماع والسياسة الاجتماعية حتى عام 1997 ويعمل حالياً أستاذ للبحث في جامعة جورج واشنطن. عنوانه الإلكتروني: mcernea@worldbank.org

1. متوفر على: <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/0CA2D01A4D1BDF58085256B19008197F6?OpenDocument>
2. مايكل تشرينيا وكاي شميد-سولتو «نهاية التهجير القسري؟ يجب أن لا تؤدي المحميات إلى تفجير الناس» أمور سياسية، 12/2002. راجع [www.schmidt-soltau.de/english/index.htm](http://www.schmidt-soltau.de/english/index.htm) ويمكن مراجعة هذه المواضيع كذلك في [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR12/fmr12contents.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR12/fmr12contents.pdf)
3. راجع بيان سياسة البنك الإفريقي للتنمية على: [www.afdb.org/en/country\\_operations/policies\\_procedures/policies/involuntary\\_resettlement\\_policy\\_english\\_ver](http://www.afdb.org/en/country_operations/policies_procedures/policies/involuntary_resettlement_policy_english_ver)
4. راجع بيان سياسة البنك الآسيوي للتنمية على: [www.asiandevbank.org/Resettlement/default.asp](http://www.asiandevbank.org/Resettlement/default.asp)