

عشر سنوات من حماية اللاجئين في البرازيل

ماريا بياتريز و كارلا كريستينا ماركيز

يتناقض التضامن الدولي وتشارك المسؤولية الواضحان في جهود حماية اللاجئين بالبرازيل بشكل صارخ مع ما نراه في بلدان أخرى من نزعات لوضع العراقيل والعقبات أمام هذه الحماية.

بحق الانتفاع بجميع الخدمات الأساسية، إلا أن بعض احتياجاتهم المعينة وبعض الجوانب التي يحتاجون فيها لمعاونة خاصة لا يتم تلبيتها. وتحاول مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من جهتها تلبية هذه الاحتياجات وكانت لعدة سنوات تضطلع بدور الممول الرئيسي لتوفير المأوى وبرامج الدمج المحلي، والتي يُضاف إليها تمويل الجهاز الحكومي الذي بلغ ٤٧٠ ألف دولار خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٥-٢٠٠٧. ويتم نقل هذه الموارد مباشرة إلى منظمة (كاريتاس أركويدوسيسانا) والتي تقوم بتنفيذ أنشطة الدمج الاجتماعي للاجئين ممثلة في برامج تدريس اللغة البرتغالية وتقديم الاستشارات النفسية والتدريب الوظيفي. كذلك تتضمن هذه الأنشطة في حالة الضرورة توفير الطعام والرعاية الصحية والدعم المالي لمدة تصل إلى ستة أشهر.

وقد بدأ القطاع الخاص من جانبه في المشاركة في مبادرات الدمج المحلي، فقام على توفير أشكال بناء القدرات المهنية كل من الاتحادات الوطنية للمشروعات (SENAI) والتجارة (SENAC)، بينما قامت غرفة أصحاب المشاريع التجارية (SESC) بإلحاق اللاجئين في برامجها الصحية والتعليمية إضافة إلى توفير التدريب الفني لهم.

وختاماً، يأتي الدمج مدعوماً بالطبيعة الشمولية للتشريع البرازيلي. فعلى خلاف الكثير من البلدان الأخرى التي تقوم بتنفيذ خطط للحماية المؤقتة وعمليات الإزاحة الإجبارية وتقييم الإقامة الدائمة، يُسمح للاجئين في البرازيل بالتقدم بطلب الحصول على تأشيرة إقامة دائمة وتصريح للحصول على الجنسية بعد ستة أشهر من الإقامة في البلاد.

إعادة التوطين

كانت البرازيل قد سعت لتقوية مكانتها كدولة تطبق إعادة التوطين. ومنذ توقيع اتفاقية إعادة التوطين بين الحكومة وبين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام ١٩٩٩، قامت البرازيل بإعادة توطين ٣٧٣ شخصاً ينتمون لسبع جنسيات مختلفة. وتعطي اللجنة الوطنية البرازيلية للاجئين أولوية لحماية اثنين من الفئات المستضعفة بشكل خاص: وهم اللاجئين غير المتمتعين بأي نوع من الحماية القانونية أو البدنية والنساء المعرضات للخطر. وقد تمخض هذا الاهتمام الخاص بالنساء المستضعفات، خاصة النساء اللائي يحملن عبء إعالة أسرهن وأو ضحايا العنف، عن نتائج غاية في الإيجابية من حيث ما تم لهن من دمج محلي في مجتمعهن الجديد. ويُقدَّر بأن ما يقرب من ٢٠٪ من

الجنسانية التي تتم ممارستها، وأعطت اهتماماً خاصاً بالأطفال وغيرهم من الفئات المستضعفة كما أقرت بالعلاقة الوثيقة بين اللجوء وبين النزوح الداخلي^٢. كذلك فقد اختارت اللجنة عدم الالتزام بالتوجهات القانونية الجديدة مثل 'بديل اللجوء الداخلي' و 'البلد الثالثة الآمنة'؛ وذلك بُعْية الحفاظ على نهجها في التعامل مع مشاكل اللاجئين والقائم على تناول القضية تلو الأخرى.

اللجوء والدمج

يتمتع طالبو اللجوء في البرازيل بموجب قانون اللجوء بالحق في العمل والإقامة المؤقتة، ويحق لهم الانتفاع بمرافق الصحة العامة والتعليم لحين البت في قرارات بشأنهم. كذلك فإنه تُسمح لهم حرية التجوال داخل أرجاء البلاد. ويقوم على توفير المساعدات أثناء سيران إجراءات اللجوء شبكة - وهي أكبر شبكة لدعم اللاجئين حتى الآن في أمريكا اللاتينية- تتألف من ٩٦ منظمة من منظمات المجتمعات المدنية تجمعها شراكة وثيقة مع الحكومة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وتقوم هذه اللجنة بتوفير المأوى ودروس تعليم اللغة وبعض المعاونة القانونية المجانية للطالبن لها في العديد من الولايات البرازيلية. كذلك فقد أعطت اللجنة الوطنية البرازيلية للاجئين أولوية خاصة لتدريب القائمين على تنفيذ إجراءات اللجوء. ففي عام ٢٠٠٧، قام الفريق الفني للجنة، إلى جانب مفوضية شؤون اللاجئين، بالترحال في أنحاء البلاد من أجل بناء القدرات في نظام الأهلية الوطنية بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية وضباط الشرطة الفيدرالية. وقد أدت جهود المفوضية في هذا الاتجاه إلى حدوث أشكال كبيرة من التحسن في كفاءة عمليات تحديد اللاجئين.

ويأتي كانعكاس للعدالة والمهنية العالية التي اتسم بها نظام اللجوء في البرازيل زيادة عدد الطالبن للحماية في البلاد. ففي عام ١٩٩٨، عندما تشكلت اللجنة الوطنية البرازيلية للاجئين حديثاً، كان لدى البرازيل ١٩٩١ لاجئاً معترف بهم ضمن حدودها. وقد زاد هذا العدد إلى ٢٨٨٤ لاجئاً في ٢٠٠٢. أما الآن، فنجد البرازيل تستضيف ٣٨٥٧ لاجئاً ينتمون إلى ٧٠ جنسية مختلفة.

وكان الدمج الاجتماعي والاقتصادي من أكبر التحديات التي واجهت اللجنة حتى تاريخه، فرغم تمتع اللاجئين

في عام ٢٠٠٨، تحتفل اللجنة الوطنية البرازيلية للاجئين (CONARE) بعيدها العاشر. واللجنة، والتي صدر قرار إنشائها بموجب قانون اللاجئين البرازيلي لعام ١٩٩٧، عبارة عن هيئة جامعة لعدد من الوزارات والمؤسسات التي تستهدف العمل لتحديد المزايا المستحقة للاجئين وتعزيز السياسات العامة المعنية باللاجئين وتصميم وتقييم أنشطة إعادة التوطين وتنظيم الإطار القانوني للجوء في البرازيل. وتتألف اللجنة من ممثلين لوزارات العدل والعلاقات الخارجية والعمل والصحة والتعليم، بالإضافة إلى إدارة الشرطة الفيدرالية ومنظمة (كاريتاس أركويدوسيسانا)، وهي إحدى المنظمات غير الحكومية التي لها باع طويل في العمل في مجال حماية ومساعدة اللاجئين في البلاد. بينما تتولى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مهام إشرافية على أعمال هذه اللجنة.

وباعتبارها أول منتدى في أمريكا اللاتينية تعمل فيه الحكومة جنباً إلى جنب مع المجتمع المدني والأمم المتحدة من أجل تصميم السياسات والإجراءات المعنية باللاجئين، فليس غريباً أن يكون لدى اللجنة الكثير من الإنجازات التي يحق لها أن تحتفي بها. وقد كان قانون اللاجئين لعام ١٩٩٧ هو أول تشريع في أمريكا الجنوبية يتناول "الانتهاكات الخطيرة والمعقدة لحقوق الإنسان" كأساس تشريعي يؤصل لوضعية اللاجئين وليصبح هذا القانون نموذجاً تحذرياً به البلدان الأخرى في المنطقة^١. وتنتظر مفوضية شؤون اللاجئين لإجراءات اللجوء في البرازيل باعتبارها واحدة من أكثر الإجراءات تمييزاً بالعدالة والديمقراطية في العالم.

ومن جهتها، قامت اللجنة الوطنية البرازيلية للاجئين بتنقيح قانون اللاجئين وجعله أكثر وضوحاً. وقد جاء أحد قرارات اللجنة أثناء هذا التنقيح ليضفي وضعية اللاجئين على أفراد العائلة^٢. وبذلك لا تسري وضعية اللجوء على الفريق القانوني للاجئين والأطفال دون سن الرشد فقط، وإنما تسري كذلك على الآباء والإخوة والأحفاد وأبناء الأحفاد وأبناء وبنات الأعمام والأخوال يتامى ممن لم يبلغوا سن الرشد. ونجد اللجنة في هذا الصدد قد ذهبت إلى أبعد ما يتطلبه ميثاق عام ١٩٥١ كما وضعت رؤية أكثر رحابة لحق اللاجئين في الحياة العائلية.

وكانت قرارات الأهلية التي أصدرتها اللجنة الوطنية البرازيلية للاجئين قد اعترفت بأشكال الاضطهاد

نشرة الهجرة القسرية ٣٠

اللاجئين ممن تمت إعادة توطينهم في البلاد هم من النساء اللاتي يتكفلن بعبء إعالة أسرهن.

سبعة أيام. ومنذ نهاية عام ٢٠٠٧، خضعت ٦٠ حالة بنجاح لفعاليات هذا الإجراء.

أرجاء البلاد وكذا تحقيق أكبر كفاءة ممكنة في إجراءات اللجوء والدمج المحلي.

وفي عام ٢٠٠٤، وفي إطار خطة العمل المكسيكية لتقوية الحماية الدولية للاجئين في أمريكا اللاتينية، اقترحت البرازيل مبادرة إقليمية رائدة تُدعى البرنامج التضامني لإعادة التوطين. وبدو هذا البرنامج، والذي يقوم على أساس من مبادئ التضامن الدولي وتشارك المسؤولية، البلدان لتوفير إعادة التوطين للاجئين الذين تستضيفهم بلدان أخرى تعاني بشكل غير متكافئ من التدفقات الهائلة في أعداد اللاجئين في المنطقة - مثل الإكوادور وكوستاريكا واليتين تستقبلان أعدادا غفيرة من الفارين من كولومبيا.

وقياماً على تجربتها العتيدة في إعادة التوطين في أمريكا اللاتينية، قررت اللجنة الوطنية البرازيلية للاجئين العمل على توسيع نطاق برنامجها ليتجاوز حدود البلاد. ففي عام ٢٠٠٧، وصلت مجموعة تتألف من ١٠٨ من اللاجئين الفلسطينيين إلى البرازيل من مخيم الرويشد في الصحراء الأردنية ممن فروا من الاضطهاد في العراق وامتنعت العديد من البلدان التقليدية لإعادة التوطين عن تقديم الحماية لهم.

ويكمن إجمالاً التحدي الأساسي أمام اللجنة الوطنية البرازيلية للاجئين في التقليل من حوادث استبعاد اللاجئين من الدمج الكامل من خلال تسهيل حصولهم على المزايا الاجتماعية وأيضاً من خلال تشجيع القطاع الخاص على إبداء قدر أكبر من المشاركة. ونحن نرى أن هذا الهيكل الثلاثي - الذي يتألف من الحكومة والمجتمع المدني والأمم المتحدة - والذي تأسس لتنفيذ سياسة اللاجئين في البرازيل هو أكبر إنجاز تحققه اللجنة الوطنية البرازيلية للاجئين كما يبرز كمثال رائع لغيره من اللجان الوطنية المعنية باللاجئين حول العالم.

التحديات المستقبلية

ولم ينجح هذا البرنامج في تعزيز عملية إعادة التوطين في بلدان مثل شيلي والأرجنتين فحسب، بل نجد أنه قد ساهم أيضاً في تعزيز المبادرة البرازيلية. وفي مسعى البرنامج لإرساء مبدأ اللامركزية، شاركت ٢٢ مدينة في أنحاء البلاد في البرنامج التضامني لإعادة التوطين، هذا إلى جانب ٨٠ جهة مشاركة جديدة من القطاعين العام والخاص. وقد تم الترتيب لزيارات جديدة لبعثات إعادة التوطين إلى الإكوادور، وتصدر اللجنة الوطنية البرازيلية للاجئين بصفة منتظمة موافقاتها على طلبات اللاجئين من كولومبيا.

رغم ما تحقق على مدار عشر سنوات من تطورات إيجابية، تظل هناك الكثير من التحديات المطروحة، والتي أكبرها تحقيق الاكتفاء الذاتي والاستدامة للاجئين، ذلك أن العيوب التي تشوب منظومة التعليم والتدريب المهني تجعل من الصعب على بعض اللاجئين إيجاد وظائف ملائمة لهم أو الفوز بفرص في البلاد - وهو أمر بالطبع يشاركون فيه بعض المواطنين البرازيليين.

ماريا بياتريز نوغويرا (mb_nogueira@yahoo.com) هي باحثة زميلة بمعهد العلاقات الدولية بجامعة برازيليا والمستشارة الفنية للجنة الوطنية البرازيلية للاجئين. أما كارلا كريستينا ماركيز (carla.marques@mj.gov.br) فهي مسؤولة إعادة التوطين باللجنة.

١ انظر جوزيه هـ فيشيل دي أندراي وأديانا ماركويني، 'القانون البرازيلي للجوء: هل يُعد نموذجاً لقوانين اللجوء في أمريكا اللاتينية؟'، العدد ١٢ من نشرة الهجرة القسرية:

http://www.hijra.org.uk/PDF/NHQ12/NHQ12.pdf، الصفحة ٢٧
٢ يقع النص الخاص بمد سران وضعية اللجوء ليشمل أفراد العائلة في المادة ٢ من القانون ٤٧٤/٩ لعام ١٩٩٧.

٣ CONARE (٢٠٠٧) O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: comentários sobre as decisões do CONARE, Brasília, CONARE/ACNUR.

٤ النص الكامل على الرابط: www.acnur.org/biblioteca/pdf/3453.pdf، انظر كذلك ويليام سيندلر، 'خطة عمل المكسيك: حماية اللاجئين من خلال التضامن الدولي'، العدد ٢٤ من نشرة الهجرة القسرية: http://www.hijra.org.uk/PDF/NHQ24/64-65.pdf

كذلك فإن تحقيق اللامركزية في الرعاية باللاجئين يعد كذلك إحدى كبرى التحديات بالنسبة لبلد هائل الاتساع مثل البرازيل. ولهذا يتم في هذا الصدد صب عدد من الاستثمارات الجديدة وإنشاء شراكات مع الحكومات المحلية وتنفيذ حملات التوعية العامة بغية تحسين كفاءة جهود استقبال اللاجئين ومساعدتهم في جميع

وكانت إحدى أروع مبتكرات البرنامج البرازيلي الأخرى برنامج إعادة توطين الطوارئ، والذي تم إنشاؤه عام ٢٠٠٥، والذي يستطيع اللاجئين المعرضين للخطر الفوري من خلاله التمتع بالبت في طلباتهم لإعادة التوطين خلال مدة لا تتجاوز ٧٢ ساعة. فإذا تمت الموافقة على إعادة توطينهم، فإن وصولهم إلى البرازيل لا يستغرق أكثر من