

## صنع القوانين والسياسات حول التهجير

# الجلسة الرابعة: تنظيم آلية تشاركية

## اعتماد آلية استشارية

يشكّل تطوير أداة وطنية حول التهجير الداخلي آلية جديدة بالاعتماد للأسباب التالية:

1. إنها فرصة للحكومة لإظهار مقاربتها في ممارسة دورها الأساسي وتعزيز قدرتها.
2. تجمع المعنيين في معالجة مسألة التهجير في البلد المعني.
3. تطلق نقاشات بين جميع المشاركين في الآلية وتؤمن فرص الدفاع عن أفكار كل واحد منهم.
4. تساعد على حلّ سوء التفاهم والوصول إلى اتفاق على المفاهيم والتعريفات الأساسية.
5. تساعد على تحديد سبيل موحّد في حلّ مسألة التهجير.
6. تعطي المهجرين والمجموعات الأخرى المتأثرة بالتهجير دورًا فاعلاً والفرصة في المساهمة، ما يساعد على صدّ الشعور باليأس والإحباط.
7. إنها فرصة ممتازة لإشراك الجهات المانحة.
8. إنه تمرين تعليمي مهم لجميع المعنيين.
9. تحدّد النتيجة محتوى الأداة وتعزّز من احتمالات التطبيق الناجح<sup>1</sup>

## مشاركة المهاجرين والممارسات السلمية: الحوار الوطني اليمني

"إنّ أصوات المهجرين وأرائهم مهمة للغاية، شأنهم شأن مجموعات أخرى، ما يستدعي إشراكهم في الحوار الوطني... يملك المهجرون مصلحة مباشرة في حلّ النزاعات التي كانت سببًا في تهجيرهم كي يتمكنوا من إيجاد حلّ دائم... إنّ التأكد من الإستماع إلى آراء المهجرين وأصواتهم في مؤتمر الحوار الوطني شأن مهمّ لشمولية الآلية وأهميتها لنصف مليون يمني يعانون من التهجير. كما شدّد الأمين العام للأمم المتحدة مؤخرًا: "على آلية بناء السلام الناجحة أن يكون لها وقعًا تغييريًا وأن تنشئ مساحة لمجموعة أوسع من اللاعبين - بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر ممثلين عن... المهجرين - للمشاركة في عمليات صنع القرار العامة حول جميع نواحي حوكمة واستعادة العافية ما بعد النزاع. المشاركة والحوار يحسنان التملك الوطني للآلية، مستخدمين الموارد والمعارف لعملية بناء السلام في المجتمعات ما بعد النزاع".

"بهدف تسهيل إدماج أصوات وآراء المهجرين في الحوار الوطني، نظّم مكتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مجموعة من نقاشات مجموعات المراقبة وغيرها من الإستشارات مع المهجرين في جميع أرجاء اليمن. دعت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى هذه الإستشارات

سنة 2012 في إطار مشروع أكبر للأمم المتحدة، بدعم من مكتب الأمم المتحدة لحفظ السلام وصندوق حفظ السلام. كان أحد أهداف هذا المشروع تعزيز قدرات المعنّيين، بشكل خاص المجتمع المدني والشباب والنساء والمهجرين، من أجل التمكن من المشاركة البناءة في الحوار الوطني. من أغسطس/ آب إلى أكتوبر/ تشرين الأول 2012، يسّرت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 30 نقاشاً لمجموعات مراقبة مع مهجرين في عدن وعمران وحراز وصنعاء. نوقشت نتائج هذه اللقاءات بشكل معمّق أكثر وتمّ الموافقة عليها خلال ورش عمل مناطقية مع مهجرين من عدن وحراز في نوفمبر/ تشرين الثاني وديسمبر/ كانون الأول. في المحصلة، استشير 3646 مهجرًا، منهم 1483 امرأة...

"شدّد المهجّرون على عناصر أساسية شملت:

- تأمين الأمن والسلامة للمدنيين من قبل جميع الأفقراء خلال جميع مراحل التهجير، بالتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني؛
- تطوير وتطبيق إطار عمل وطني قانوني وسياسي للرد على التهجير وحلّه من قبل الحكومة؛
- وضع نظام إنذار مبكر وآليات وخطط لمواجهة الكوارث على المستويين الوطني والمحلي لمعالجة التهجير الذي تتسبّب به الكوارث الطبيعية والنزاعات؛
- إيلاء الإهتمام المتزايد للهواجس الخاصة بالنساء والأطفال وكبار السن المعرضين للمخاطر من المهجرين ومجموعات أخرى تعاني من نقاط ضعف محدّدة؛
- تحسين تبادل المعلومات وتعزيز استشارة المهجرين، بما في ذلك إعلام المدنيين عن تطوّر وضع النزاعات، وإشراك المهجرين في تصميم برامج المساعدة وتطبيقها، وضمان حصول المهجرين على المعلومات المناسبة حول شروط عودة محتملة؛
- إعادة المنازل والأرض والأموال أو في حال تعذّر ذلك، منح التعويضات من خلال وضع آلية لهذا الغرض؛ لا نرغب فقط بالحصول على الغذاء والمساعدات الأخرى من المنظّمات الدولية؛ نرغب أيضًا بالعودة إلى بيوتنا وقرانا".<sup>2</sup>

## آلية مدّتها سنتين في أفغانستان

في 25 نوفمبر/ تشرين الثاني 2013، وافقت الحكومة الأفغانية على سياسة وطنية حول المهجرين طال تحضيرها مدّة سنتين. أطلق الرئيس الأفغاني حينها حميد قرزاي الآلية عندما أسس لمجموعة عمل ضمّت وزارة اللاجئين والعودة وهيئة إدارة الكوارث الطبيعية الأفغانية من أجل التحرك في ميدان وضع المهجرين في البلد.

وضعت مجموعة العمل مجموعة لوضع سياسات لدعم وزارة اللاجئين والعودة، ونظّمت زيارة للمقرر الخاص للأمم المتحدة حول حقوق المهجرين، ووظّفت خبيرًا خارجيًا للمساعدة في العمل، وعقدت ورشة استشارية وطنية دامت يومين في يوليو/ تموز 2012، تلتها بعد شهرين جولة أولى من الإستشارات المنطقية. في أكتوبر/ تشرين الأول 2012، ساعد مشروع تطوير قدرة الحماية الإحتياطية موظف حماية في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لكي يعمل كمستشار لوزارة اللاجئين والعودة حول آلية الإستشارة وصياغة السياسة.<sup>43</sup>

"مجموعة عمل سياسة المهجرين: شراكة واسعة. تشكّل المجموعة جزءًا من آلية اندماجية تجمع بين المنظمات الحكومية والدولية وغير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة. تؤكد مشاركة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة الإستصلاح والتنمية الريفية نمو التزام المعنّيين. يبرز التزام الحكومة وتمكّنها للآلية من خلال مشاركة حكومية قويّة (أكثر من 50 بالمشة من الأعضاء). تضمّ المجموعة مكتب الشؤون الإدارية للرئيس، ومكتب السيدة الأولى، ووزارة اللاجئين والعودة، ووزارة

الإستصلاح والتنمية الريفية، والهيئة الوطنية الأفغانية لإدارة الكوارث، واللجنة الأفغانية المستقلة المعنية بحقوق الإنسان، والمديرية المستقلة للحولكة المحلية، ومفوضية الأمم المتحدة للاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، والمنظمة الدولية للهجرة، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والمجلس النرويجي للاجئين ومجموعة الحماية الأفغانية. تتشكل المجموعة جزءًا من مجموعة العمل الوطنية حول اللاجئين التي تترأسها كل من وزارة اللاجئين والعودة ومفوضية الأمم المتحدة للاجئين<sup>5</sup>.

## التحديات الأساسية

أجرى موظف الحماية المعين من أجل دعم الآلية الملاحظات التالية:<sup>6</sup>

"قدرة الحكومة والالتزام": على الرغم من أن ملاك وزارة اللاجئين والعودة يضم مئات الموظفين في كابول وفي المناطق، إلا أن القدرة الفعلية متدنية، مع مهارات ومعلومات قانونية غير كافية لصياغة سياسة. كان إشراك وزارات مختلفة لتأمين ملاحظات حول السياسة صعبًا للغاية، مع الحصول على بعض الملاحظات من خلال اجتماعات ثنائية. شكّل الفساد المزمّن في الأقسام الحكومية عائقًا أمام تقدّم فعال ولا يزال.

"إشراك عدد أكبر من المعنيين": كانت مجموعة العمل على سياسة المهجرين التي أنشأت لمساعدة وزارة اللاجئين والعودة في آلية الإستشارة والصياغة، مجموعة صغيرة مؤلفة بنسبة كبيرة من الوكالات الدولية الإنسانية. باءت محاولات إشراك اللجنة الأفغانية بحقوق الإنسان والهيئة التنسيقية للإغاثة الأفغانية ومنظمات غير حكومية أفغانية وطنية بالفشل. أبدى عدد محدود من المجموعات التي تمّ مقاربتها خصيصًا بملاحظاته، لا سيّما تلك المهتمة بالأبحاث كدو ليزون أوفس وصاموئيل هال، ولكن الأمر بقي استثنائيًا. بالإضافة إلى ذلك، جعل الوضع الأمني والنفوذ المحدود في عدة مناطق من الصعب التواصل مع محافظي المناطق والموظفين المحليين الآخرين على مستوى المحافظة، وهم أساس في التطبيق.

"تمثيل المهجرين": كانت إقامة إستشارات بناء مع المهجرين صعبًا لأنهم لا يملكون عادة هيكليات تمثيلية من أجل التجمّع أو التعبير عن وجهات نظرهم. ففيما كانت الاجتماعات قائمة مع عدد كبير من المهجرين، نادرًا ما تخطّت النقاشات الحاجات الآتية لمجموعة من المهجرين، كالمياه، والغذاء، والرعاية الصحية، والتعليم، والعمالة.

## معالجة المسائل الأساسية

"تبنيّت صعوبة وضع مستند يتناول تعقيدات المسائل الأساسية في أفغانستان. كانت الصعوبة البارز في أنه في حين كان محافظو المناطق ورؤساء البلدية وغيرهم من السلطات يرغبون في معالجة مسألة المهجرين، كان الحلّ الوحيد المقترح هو "العودة". لم يكن مفهوم الإدماج المحلي موجودًا في قاموسهم، كما تبينّت صعوبة القبول بمفهوم إعطاء أرض إلى مهجّر آت من محافظة أخرى. أوضحت سياسة معالجة التهجير أنه يجب القبول بالحلّ المستدام الثلاثي وأنّ الإدماج المحلي كان مهمًا خاصة بالنسبة إلى المهجرين منذ زمن وبالنسبة إلى المهجرين العائدين الذين لا يستطيعون العودة مجددًا إلى مناطقهم.

"إنّ مسألة معرفة من كان مهجّرًا، ومن هو مهجّر، هي محطّ جدل كبير. من السهل للأفغان أن يفهموا وأن يقبلوا المهجّر بسبب نزاع أو بسبب كارثة طبيعية مفاجئة ولكنه يصعب عليهم الأمر عندما ينتج التهجير عن كارثة زلحفة، لا سيّما الجفاف، حيث يصبح الفارق بينهم وبين المهجرين الإقتصاديّين دقيقًا. ولكن، تمّ إدماج العائدين غير القادرين على العودة إلى منطقتهم الأصلية والأشخاص المهجرين بسبب مشاريع التنمية في هذه السياسة.

"تجذب المدن والمراكز المدنية المهجرين لأنها تبدو وكأنها تقدّم الأمان وفرص العمل والخدمات الأساسية. غير أنّ الحكومة الأفغانية والمجتمعات المحلية لم تقدّم الموارد الكافية من أجل مواجهة مسألة التمدّن الأفغاني السريع، وبشكل خاص معالجة حاجات المهجرين المقيمين في مخيمات غير رسمية، عادة في ضواحي المدن. تجذب السياسة الإنتباه إلى هذه المسألة، مع تركيز خاص على الحلول الجغرافية التي تشمل بالإضافة إلى المهجرين السكان الفقراء في المدن بشكل عام.

"مهما كانت حدود آلية الصياغة وتحدياتها، يوجد اليوم سياسة - أداة - يمكن اللجوء إليها من أجل الدفاع عن حقوق المهجرين، ومن أجل تأمين الإرشاد حول الطريق الواجب اتباعها، ومن أجل تحسين نوعية حياة الأفغان المهجرين. من دون أي شك، إنّ التطبيق هو أكبر التحديات التي واجهت المسؤولين عن الصياغة: كيف يمكن ضمان ترجمة السياسة على أرض الواقع من خلال أفعال وبرمجة وتشريع، بدلاً من أن تقع في أدراج الإدارة؟ كيف سيتم توزيع الأدوار؟ لقد تمّ استئثار مجموعة واسعة من الطاقة في تحديد مسؤوليات مختلف الوزارات، والهيئات التنسيقية، والهيئات الإقليمية والمحلية، بالإضافة إلى المجتمع المدني، والمنظمات الدولية الإنسانية وتلك المهمة بالتنمية، ومعنيين آخرين. أُعطيت مسؤولية صياغة مخططات التطبيق والإستراتيجيات إلى المحافظين مع الأخذ بعين الاعتبار الأشكال المختلفة للتهجير وفقاً للمنطقة، ومع إعطاء وزارة اللاجئين والعودة مهمة دمج هذه الخطط المنطقية في خطة وطنية واحدة. يبقى أن نرى كيف يمكن لذلك أن يتبلور على أرض الواقع".

---

<sup>1</sup> IDMC-NRC/Brookings-LSE, National Instruments on Internal Displacement: A Guide to their Development 1 أغسطس/ آب 2013، متوفّر على العنوان التالي: <http://goo.gl/GXab9D>

<sup>2</sup> UNHCR, IDPs' voices and views: Yemen's national dialogue، مارس/ آذار 2013، متوفّر على العنوان التالي: <http://goo.gl/3FmKfM>

<sup>3</sup> Forced Migration Review, An IDP Policy for Afghanistan: from draft to reality، مايو/ أيار 2014، متوفّر على العنوان التالي: <http://goo.gl/uQW7od>

<sup>4</sup> مشروع تطوير قدرة الحماية الإحتياطية هو مبادرة تشمل وكالات عدّة تعدّف إلى بناء قدرات الجهات المعنية وتحسين ردود الحماية الإنسانية. مزيد من المعلومات على العنوان التالي: <https://goo.gl/GVIRmn>

<sup>5</sup> Samuel Hall Consulting, National Policy on IDPs in Afghanistan: from policy to implementation، 2015، متوفّر على العنوان التالي: <http://goo.gl/RKSG88>

<sup>6</sup> Forced Migration Review, An IDP Policy for Afghanistan: from draft to reality، مايو/ أيار 2014، متوفّر على العنوان التالي: <http://goo.gl/uQW7od>