



حل مشكلة نزوح
اللاجئين العراقيين:
وجهات النظر
الإنسانية والتنمية

معهد بروكينجز - جامعة بيرن
مشروع النزوح الداخلي للاجئين

١٨-١٩ نوفمبر ٢٠٠٩
الدوحة، قطر

BROOKINGS



حل مشكلة اللاجئين العراقيين: وجهات النظر الإنسانية والتنمية

١٨ - ١٩ تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٩
الدوحة - قطر

معهد بروكينغز - جامعة بيرن
مشروع النزوح العالمي



فهرس المحتويات

١	ملخص وقائع المؤتمر
	التقارير
٩	الأفاق الإقليمية للتهجير العراقي: تقرير بحثي وورقة للنقاش جيرالدين شاتلار وهمام مسكوني استشاريان، مشروع بروكينغز - بيرن للنزوح الداخلي
٢٧	قضايا الأرض والملكية في العراق - التحديات الراهنة والحلول المستقبلية - نقاط للمناقشة بيتر فان دير أرابرت مستشار قانوني أقدم في قسم برامج التعويض المنظمة الدولية للهجرة
	الملحق ١
٣٩	ملاحظات أولية والتر كالين ممثل الأمين العام للأمم المتحدة لشؤون حقوق الإنسان الخاصة بالمهجرين داخلياً
	الملحق ٢
٤٣	ملاحظات أولية مارتن إنديك نائب الرئيس ومدير برنامج السياسة الخارجية معهد بروكينغز
	الملحق ٣
٤٧	ملاحظات عن التحديات التنموية التي يشكلها التهجير القسري نيلز هاريلد أخصائي رئيس في قضايا النزوح البنك الدولي
	الملحق ٤
٥٣	التهجير القسري - التحدي التنموي نيلز هاريلد وأسجير كريستنسن مستشار، أخصائي رئيس سابق في التنمية الاجتماعية في البنك الدولي
	الملحق ٥
٧٥	قائمة المشاركين في المؤتمر



ملخص وقائع المؤتمر

مقدمة

أدت عقود من العنف وانعدام الأمن إلى تهجير ملايين العراقيين من الرجال والنساء والأطفال. ولا يزال قرابة نصفهم باقين ضمن حدود العراق وهم المهجرون داخلياً، في حين أن النصف الآخر لاجئون يعيشون في بلدان المنطقة. إن إيجاد حل مستدام لمشكلة العراقيين المهجرين داخلياً واللاجئين يحتاج إلى دعم مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة من أجل دفع عجلة المصالحة الوطنية، وتعزيز سبل العيش والخدمات العامة وسيادة القانون والإنعاش الاقتصادي.

قام مشروع بروكينغز - بيرن للنزوح، بدعم من البنك الدولي وجهات مانحة أخرى، بإطلاق مبادرة في منتصف عام ٢٠٠٩ للنظر في السبل التي يمكن بواسطتها التوصل إلى حلول دائمة لمشكلة المهجرين العراقيين. وقد هدفت هذه المبادرة إلى تحديد الإجراءات التي يمكن اتخاذها للحلولة دون أن تصبح مشكلة التهجير العراقي من التحول إلى وضع طويل الأمد ذي عواقب سلبية على المدى البعيد، للمهجرين أنفسهم، وعلى لمجتمعات المحليّة التي تأثرت بنزوحهم، وللمنطقة ككل. وتمثل هذه المقاربة تجاوزاً للجهود الأخرى التي تركز فقط على تلبية الاحتياجات الإنسانية العاجلة للمهجرين.

وكانت الخطوة الأولى في هذه العملية هي إعداد دراسة حول الآراء الحالية للمعنيين الأساسيين حول الحلول طويلة الأجل التي يمكن إيجادها للعراقيين المهجرين داخلياً واللاجئين. وقامت هذه الدراسة، التي استندت إلى مقابلات مع مجموعة واسعة من الجهات الحكومية والمنظمات الدولية وغيرهم من الخبراء، بتحديد التحديات والفرص كأساس لتوصيات السياسة العامة التي يمكن أن تؤدي إلى حلول.

شكلت الدراسة المذكورة وثيقة أساسية في المؤتمر الذي انعقد في العاصمة القطريّة الدوحة، واستمر مدة يومين في الفترة ١٨ - ١٩ تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٩، بمشاركة ممثلين عن حكومة العراق وحكومات بلدان أخرى في المنطقة، وعن المنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والدول المانحة. تمثلت الأهداف الرئيسية لهذا المؤتمر في:

❖ استكشاف إمكانات إيجاد حلول دائمة للمهجرين في السنوات القليلة القادمة؛

❖ زيادة الوعي بشأن العلاقة بين إيجاد حل للتهجير وضمان الاستقرار على المدى الطويل في المنطقة. ويشمل ذلك إشراك الجهات الفاعلة في مجال التنمية وغيرها من الجهات الفاعلة، وعدم الإقتصار على جهات الاستجابة للطوارئ؛

❖ التأكيد على الدور القيادي للحكومة العراقية في إيجاد حلول دائمة للمهجرين والنظر في السبل التي يمكن عبرها للمجتمع الدولي تقديم مزيد من الدعم لها.

كان الهدف من المؤتمر توفير منتدى للنقاش يجمع المعنيين من مختلف المنظمات والحكومات من أجل تبادل الأفكار حول هذه المسألة. ومن أجل تسهيل النقاش الصريح المفتوح، عقد هذا الاجتماع تحت قواعد (تشاتام هاوس) التي لا تسمح بالاستشهاد المقرون بتحديد هوية المتحدث. لم يكن المؤتمر شاملاً كما هو مأمول، نظراً لاتخاذ عدد من المسؤولين العراقيين البارزين قراراً في آخر لحظة بعدم المشاركة، ونظراً لعدم وجود مشاركين من سوريا وإيران. تسببت المناقشات السياسية في العراق بشأن الانتخابات العراقية القادمة في تفعيل دينامية معينة خلال الاجتماع. وفي الواقع، في خضم مؤتمر الدوحة، قام نائب رئيس جمهورية العراق طارق الهاشمي بنقض قانون الانتخابات بسبب مسألة التمثيل البرلماني للعراقيين الذين يعيشون خارج العراق، فعلى الرغم من تأكيدات المشاركين أن قضايا اللاجئين والنازحين ينبغي أن لا تسيّس، فهناك ارتباط وثيق بين السياسة وإيجاد حلول للمهجرين.

وقد شددت الدراسة البحثية المذكورة أعلاه على ست قضايا لدراستها من قبل المشاركين:

❖ النزوح العراقي ظاهرة مزمنة ومعقدة.

❖ ضرورة توفير معلومات محدّثة حول معدلات وطبيعة النزوح العراقي.

❖ هناك إجماع بصدد بعض الخطوات الملموسة التي يمكن اتخاذها لإيجاد حلول دائمة لمشكلة المهجرين.

❖ ضرورة تعزيز آليات التنسيق.

❖ ضرورة وجود التزام سياسي من أجل تنفيذ الحلول المستدامة.

❖ ضرورة وجود مقاربة إقليمية شاملة في التعامل مع المشكلة.

وقد بحث المؤتمر هذه القضايا وغيرها ضمن المحاضرات ومناقشات المائدة المستديرة بمشاركة ممثلين من العراق والدول المجاورة والمنظمات الدولية والحكومات المانحة. انقسم المشاركون إلى مجموعات صغيرة لمناقشة قضايا مثل كيفية إدراج مشكلة النزوح في التخطيط التنموي وأمور ذات أهمية خاصة لحكومة العراق وحكومات البلدان المضيفة. ركزت الجلسة العامة الختامية على تحديد المواضيع المشتركة المنبثقة عن المؤتمر وتحديد الخطوات المستقبلية. كان المنظمون يأملون أن يتناول المؤتمر أيضاً إمكانية اتباع نهج إقليمي شامل لحل مشكلة التهجير، لكن اتضح أن هذه المناقشات يجب أن توجّل إلى مرحلة لاحقة. على الرغم من أن الاجتماع لم يكن لإتخاذ القرار ولم يؤكّد على إجماع الآراء بشأن التوصيات، فقد برزت بعض المواضيع المشتركة أثناء المناقشات قد تخدم كأساس لاتخاذ إجراءات من جانب المعنيين.

المواضيع التي انبثقت عن المناقشات:

- ❖ النزوح في العراق مسألة معقدة عميقة الجذور في التاريخ العراقي. كانت هناك موجات متتالية من النزوح نتجت عن الصراعات المختلفة والإجراءات السياسية.
- ❖ المهجّرون، لا سيما أولئك الذين يعيشون في بلدان أخرى، لا يشكّلون مجموعة متجانسة. وقد تعرضوا للتهجير في أزمنة مختلفة ولأسباب مختلفة. فالبعض يعتبر أن غالبية من غادروا العراق بعد عام ٢٠٠٣ هم مهاجرون طوعاً، بينما يصنفهم آخرون على أنهم لاجئون هربوا من الصراع الدائر. وعلى الرغم من تركيز الاهتمام على المهجرين حديثاً، فإن إيجاد حلول دائمة للمهجرين منذ فترة طويلة مهم أيضاً لأن عدم الرضا قد يتفاقم بسبب صراعات جديدة، وبالتالي عمليات تهجير جديدة.
- ❖ المهجّرون ليسوا كذلك مجموعة متجانسة من حيث نقاط الضعف. فبعضهم يحتاج إلى المساعدات الإنسانية فوراً بعد التهجير، في حين لم تكن لدى آخرين، خاصة ذوي المكانة الاجتماعية - الاقتصادية المرموقة، سوى القليل من الإحتياجات الإنسانية في البداية، ولكن استمرار أوضاع النزوح لفترة طويلة أدى إلى نضوب مواردهم. ويرجح بأن معظم الذين عاشوا خارج العراق لسنوات عديدة لديهم احتياجات إنسانية أقل. إن النازحين الذين يعيشون في المخيمات المؤقتة معرضون للخطر بدرجة أكبر. لاحظ آخرون أن المجتمعات المحليّة المتضررة من التهجير، بما في ذلك المجتمعات المحليّة الأصليّة، ينبغي اعتبارها كذلك في خطر كما المهجّرون أنفسهم.
- ❖ لا يزال تحديد أعداد المهجرين داخلياً واللاجئين مسألة صعبة تستوجب إعادة النظر، لأن الخلافات بشأن هذه الأعداد تؤثر باستمرار على ترتيب الأولويات السياسية للجانب العراقي حيال المشكلة. وفي جميع الأحوال، ينبغي أن يكون التركيز على تقييم احتياجات مجموعات بعينها بدلاً من التركيز حصراً على الأعداد. وقد لوحظ أن تقديرات أعداد المهجرين داخلياً تبدو أكثر دقة من تقديرات أعداد اللاجئين. كما تم التعرض لل صعوبات التي تواجه عملية تسجيل الفئتين على حد سواء. وسيوفر التعداد العام للسكان في تشرين الأول (أكتوبر) ٢٠١٠ فرصة للحصول على إحصاءات أكثر دقة عن أعداد المهجرين داخلياً.
- ❖ تتمثل مسؤولية الحكومة العراقية في ضرورة لعب دوراً أساسياً في دعم الحلول الدائمة. كما تضطلع حكومات البلدان المجاورة والبلدان المانحة والمنظمات الدولية كلها بأدوار مهمة في دعم هذه العملية. وقد جرى اقتراح طرق محددة لمساعدة الحكومة على القيام بهذا الدور القيادي.
- ❖ لقد حلت مسألة إيجاد سبل العيش والسكن الملائم محل الظروف الأمنية بوصفها العقبة الأساسية في وجه العودة إلى العراق. ولكن، رغم تحسّن الوضع الأمني في العراق بدرجة معقولة خلال الأشهر الثمانية عشر المنصرمة، فإن الظروف لا تسمح حتى الآن بالتشجيع على عودة واسعة النطاق للمهجرين. ومع ذلك، تجري الآن عودة للمهجرين داخلياً، ولللاجئين بدرجة أقل، وينبغي دعم هذه العملية.

- ❖ من المهم الاعتراف بوجود اختلافات هامة بين المناطق العراقية، وهناك بعض المناطق التي يمكن أن تبدأ فيها برامج التنمية ويمكن تحديد مناطق العودة المحتملة. وعلى وجه الخصوص، تصلح مبادرة محافظة ديالى التي أطلقتها الحكومة العراقية، ويتم فيها تقديم الدعم للعائدين بصورة شاملة، لأن تصبح نموذجاً يحتذى في المستقبل.
- ❖ هناك ضرورة لاتباع نهج متكامل يجمع بين أعمال الإغاثة، واعتبارات التنمية طويلة الأجل، والجهات الفاعلة السياسية والأمنية.
- ❖ التنمية الاقتصادية هي أيضاً أساس لخلق الظروف الملائمة لعودة مستدامة على الرغم من أن احتياجات إنسانية كبيرة لا تزال قائمة. هذه الفترة الانتقالية من الإغاثة إلى التنمية دائماً صعبة، لكنها تتعقد بشكل خاص في العراق لأن برامج التنمية كانت قائمة قبل عام ٢٠٠٣ ثم تم تحويلها إلى الإغاثة. المطلوب حالياً نقلة ثانية إلى المساعدة في التنمية. وهذه النقطة لن تكون عملية خطية تتلو فيها برامج التنمية أعمال الإغاثة. بل لا بد أن تترافق. و"عملية التسليم" بين الجهات الفاعلة في كل من الإغاثة والتنمية صعبة. في المناقشات التي جرت حول الانتقال إلى التنمية، قدم المشاركون عدداً من الاقتراحات، منها:
 - هناك حاجة إلى نهج شامل يتضمن برامج لكل من التنمية طويلة الأجل والاستمرار في تقديم المساعدات الإنسانية للفئات الضعيفة.
 - التخطيط المبكر والتمويل المرن ضروريان.
 - تتيح خطة التنمية الوطنية (٢٠١٠ - ٢٠١٤) فرصة لإدماج التهجير في التخطيط الطويل الأجل، وينبغي على وجه الخصوص تلبية احتياجات النازحين والعائدين.
 - ينبغي إشراك الأطراف التنموية الفاعلة في العراق دون إبطاء، حتى مع استمرار عمليات الإغاثة في تلبية احتياجات المجموعات الضعيفة. ويمكن أن يشمل ذلك على سبيل المثال: إدراج التهجير في برامج التنمية القائمة (مثل الصحة والتعليم)، واستهداف المجتمعات المحلية التي تضررت منه بما فيها المجتمعات المضيفة التي يعود إليها المهجرون.
 - ينبغي إيلاء الاهتمام لرأس المال البشري. فخبرات ومهارات بعض العراقيين الذين يعيشون في المنطقة يمكن أن تكون مورداً للتنمية الاقتصادية في العراق. ويمكن للوضع المؤقت للمهجرين العراقيين في بلدان المكنطقة أن يكون فرصة لاكتساب المهارات التي تفيدهم في العراق على المدى البعيد.
- ❖ تعند الحكومة والمصالحة الوطنية قضايا حاسمة، ويجب أن تتم استعادة الثقة بين المهجرين والحكومة من أجل تحقيق العودة المستدامة. وتلعب لجنة تنفيذ ومتابعة المصالحة الوطنية دوراً هاماً في هذا المضمار. ويجب أن يتم إشراك السلطات السياسية على مستوى المركز والمحافظات والمستوى المجتمعي. كما ينبغي جعل اللاجئين العراقيين في الخارج يشعرون وكأنهم جزء من المجتمع الذي يعيشون فيه.

❖ يلعب التواصل بين الحكومة العراقية والمهجرين الذين يفكرون في العودة دوراً هاماً. ويجب تقديم الدعم للعائدين: ينبغي زيادة منحة العائدين وتبسيط الإجراءات لضمان حصول العائدين على المساعدة المالية المطلوبة. كما يجب تحسين آليات استرداد الملكية. وأوردت بعض السبل فائقة العمليّة في الورقة التي أعدت لهذا المؤتمر من قبل بيتر فان دير أويرت، وتم إدراجها في هذا التقرير.

❖ ينبغي توفير التدابير اللازمة لتمكين المهجرين داخلياً واللاجئين من تسجيل أسمائهم في الانتخابات القادمة والمشاركة في التصويت. ويجب إطلاع المهجرين على هذه التدابير بشكل واضح بوسائل عدة منها حملات الإعلام الجماهيري. ويجب المحافظة على مجال الحماية في المنطقة وإبقاء امكانيات الإغاثة قائمة في حالة حدوث المزيد من التهجير لإتاحة الاستجابة السريعة في حال حصول تدهور في الأوضاع.

❖ يجب الحفاظ على منطقة الحماية الموجودة في المنطقة، كما يجب الاحتفاظ بالقدرة على التدخل البشري لإتاحة اتخاذ رد فعل في الوقت السليم في حالة تدهور الأوضاع ونزوح المزيد من اللاجئين.

❖ تحتاج آليات التنسيق إلى تعزيزها على عدة مستويات: داخل الحكومة العراقية، وبين حكومات البلدان المتضررة في المنطقة، وبين المنظمات الدولية، ضمن مجتمع المانحين وكذلك بين مختلف الفرقاء.

❖ نظراً لحقيقة أن التهجير الداخلي والخارجي مترابطان، فإن المشكلة ترتدي بعداً إقليمياً، وبالتالي قد يكون من المجدي اتباع نهج إقليمي في معالجة مشكلة تهجير العراقيين. وفي جميع الأحوال، فإن تبني مثل هذا النهج الإقليمي يبقى أمراً تقدره الحكومة العراقية.

بعد مناقشة المواضيع المنبثقة من مناقشات الجلسات العامة، قامت مجموعات العمل باستكشاف كيفية المضي قدماً في التخطيط لإيجاد حلول للعراقيين المهجرين.

العراق / البلدان المضيفة

١. إدراكاً لحساسية تقدير أعداد العراقيين الذين يعيشون في البلدان المجاورة، من المفيد إعادة تقييم مدى وطبيعة التهجير. فللعراقيين الذين كانوا يعيشون في الخارج لسنوات عديدة احتياجات مختلفة عن القادمين حديثاً. إن التقييم السليم للاحتياجات سيمكن من تحسين توجيه المساعدات. وينبغي التركيز على تقييم الاحتياجات بما فيها احتياجات المجتمعات المضيفة، بدلاً من مجرد عدّ المهجرين.

٢. إن مسألة العراقيين المقيمين في الدول المجاورة يجب أن ينظر إليها باعتبارها قضية إنسانية لا قضية سياسية.

٣. الحكومة العراقية، وبمساعدة المجتمع الدولي، هي المسؤولة عن حماية ومساعدة النازحين داخل حدودها والعائدين إلى مجتمعاتهم.

٤. على المجتمع الدولي الاعتراف بضيافة الدول المجاورة بسماحها للعراقيين بالبقاء في أراضيها، وتقديم الدعم لها. يمكن تطوير برامج لدعم العراقيين تمكنهم من العودة إلى ديارهم طوعاً عندما تسمح الظروف بذلك. إن العودة والسماح للمهجرين أن يعيشوا حياة طبيعية قدر الإمكان، هما خياران لا يستبعد أحدهما الآخر.

مجتمع المانحين

١. ينبغي على الجهات المانحة استخدام كل اجتماعات التنسيق والإحاطة، الرسمية منها وغير الرسمية، للتأكيد على ضرورة المبادرات الإنسانية والتنمية والسياسية المتكاملة والشاملة.
٢. لا بد لنشاطات المانحين في المنطقة أن تدعم وتمارس نهجا أكثر توازناً من ثلاثة محاور هي: دعم العودة الطوعية (رغم أن الظروف الحالية غير مشجعة)، ودعم الحكومة العراقية لخلق الظروف التي من شأنها تمكين المهجرين من العودة، ودعم حكومات المنطقة لتلبية احتياجات المهجرين العراقيين، وإثبات تقاسم الأعباء عن طريق الإستمرار في توطين العراقيين خارج المنطقة.
٣. خلال هذه المرحلة الانتقالية الانتخابية من المهم للجهات المانحة أن تبقى على اتصال مع المسؤولين العراقيين، بما في ذلك على المستوى المحلي.
٤. يجب على الدول المانحة أن تنظر إلى العراق نظرة جديدة، وأن تعي جيداً أن العراق يمثل ربما أفضل فرصة موجودة حالياً في بلدان الشرق الأوسط العربية لتأسيس ديمقراطية حقيقية وفاعلة.

المنظمات الدولية

١. إن جهات الإغاثة الدولية بحاجة لمزيد من المعلومات حول استراتيجيات التنمية التي تنتهجها الحكومة العراقية على الصعيدين الوطني والمحلي، بما في ذلك تحسين الوصول إلى البيانات التي تم جمعها من قبل الحكومة العراقية بشأن قضايا التنمية. هناك أيضاً حاجة إلى فهم أفضل للطريقة التي يتم عبرها تخصيص الأموال من قبل الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية.
٢. إن الجهات الفاعلة في الإغاثة، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، على درجة عالية من الحماس للعمل بشكل وثيق مع الجهات الفاعلة في التنمية. من الضروري أن يتم إدراج التهجير في التخطيط للتنمية، بما في ذلك "التقييم القطري المشترك" و"إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية" في العراق. ومن الضروري متابعة هذا الموضوع بعد الانتخابات.
٣. في حين أن هناك حاجة إلى سياسات على المستوى الوطني، من المهم مواصلة وتكثيف العمل على الصعيد المحلي وتنفيذ برامج الإغاثة التي لها منظور طويل الأجل. هذه البرامج يمكن ان تخلق فرصاً لتحسين البيئة في المجتمعات التي قد يعود إليها المهجرون ولدعم المجتمعات المتضررة من النزوح. وفي هذا الصدد، سيكون من المهم التعرف على

- الجهات الفاعلة المناسبة، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، على مستوى المحافظات.
٤. وبالمثل، يكون العمل على الصعيد المحلي في البلدان المضيفة ضرورياً لضمان الحفاظ على رأس المال البشري العراقي، وكى يتمكن العراقيون من الاستفادة من فرص العودة عندما تسمح الظروف بذلك.
٥. إن عدم قدرة الامم المتحدة على الوصول إلى الميدان تعوق تقييم وتنفيذ البرامج كما تعرقل التنسيق بين المنظمات الدولية.
٦. هناك حاجة لآليات تنسيق أفضل بين الحكومة العراقية والمنظمات الدولية. من الممكن تقصي إمكانية إنشاء صندوق لدعم البرامج في المجتمعات المحلية المتضررة من التهجير.

الخطوات التالية:

في الختام تبادل المشاركون الأفكار حول الخطوات المحددة التي يمكن اتخاذها في المستقبل. وقدمت الاقتراحات التالية:

- ❖ إن أي اجتماعات مقبلة بشأن التخطيط الطويل الأجل حول المهجرين العراقيين ينبغي أن تضمن مشاركة صانعي القرار السياسي العراقي، بما في ذلك واضعي السياسات من المحافظات التي تعاني بشكل خاص من النزوح. ومن الممكن تنظيم اجتماع بشأن هذه المسائل في العراق.
- ❖ من الممكن تنظيم بعثة مانحين للعراق تضم منظمات الإغاثة والجهات الفاعلة في التنمية لبحث تحديات التحول على أرض الواقع. هذه البعثة ينبغي أن تجرى في عام ٢٠١٠ بعد الانتخابات الوطنية العراقية.
- ❖ من الممكن ان تنظم المنظمات الدولية العاملة في العراق اجتماعا في غضون السنة المقبلة لمناقشة سبل ضمان التكامل بين الجهات الفاعلة في الإغاثة والجهات الفاعلة في التنمية.
- ❖ من الممكن اتخاذ خطوات للتأكد من أن التعداد العام للسكان والمساكن المقرر اجراؤه في العراق في تشرين الأول (اكتوبر) ٢٠١٠، سيشمل جمع البيانات عن التهجير الداخلي.

بعد عبارات التقدير للمنظمين والمشاركين، لاحظ الرئيس أن المؤتمر قد نجح في الجمع بين مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة من أجل تبادل الأفكار حول قضية ذات أهمية حيوية بالنسبة لحياة الملايين من العراقيين المهجرين داخلياً واللاجئين وبالنسبة لحكومات المنطقة. وعلى الرغم من أن أهداف المؤتمر لم تتحقق بالكامل، ويعود ذلك إلى حد كبير إلى السياق السياسي، فإن مسألة تهيئة الظروف لدعم الحلول الطويلة الأمد من شأنها أن تتطلب المزيد من العمل والالتزام.



التقارير

الآفاق الإقليمية لتهجير العراقيين: تقرير بحثي وورقة للنقاش

جيرالدين شاتلار وهمام مسكوني

استشاريان، مشروع بروكينغز - بيرن للنزوح الداخلي

الأهداف والمنهجية

أعد هذا التقرير بتكليف من مشروع بروكينغز - بيرن للنزوح الداخلي تحضيراً لإطار موضوعات نقاشية في مؤتمر الدوحة - قطر عن الآفاق الإقليمية للتهجير العراقي. ويسعى هذا المؤتمر إلى تنظيم منتدى لمناقشة الحلول الدائمة لمشكلة المهجرين داخليا في العراق والعراقيين المهجرين خارجيا في البلدان المجاورة. ويأمل منظمو المؤتمر أن يتناول هذا المنتدى الخطوات التي يمكن اتخاذها حالياً لمنع تحول مشكلة التهجير العراقية إلى حالة مديدة ذات عواقب سلبية بعيدة الأمد على النازحين وعلى المجتمعات التي تأثرت بالتهجير وعلى المنطقة ككل.

تقوم هذه الدراسة على مراجعة وثائق وعلى مقابلات مع أكثر من ٤٠ شخصية يمثلون حكومات ومؤسسات رئيسية معنية على المستويين الإقليمي والدولي. وقد ركزت هذه النقاشات، التي عقدت في العراق وفي البلدان المجاورة منذ آب (أغسطس) حتى تشرين أول (أكتوبر) ٢٠٠٩، على آراء الأطراف المعنية عن الوضع الراهن للتهجير، وتوقعاتهم بشأن حل الأزمة والمقاربات والعناصر اللازمة من أجل حل شامل. ولا يدعي البحث أنه تحليل متكامل للوضع. ففي بعض الحالات، لم نتح مقابلة أطراف فاعلة ذات شأن، كما أن هناك نقصاً في المعلومات الموثوقة بشأن قضايا مهمة. ومع ذلك، ورغم أن آفاق الحل الشامل تبقى غامضة على المدى القريب، فإن هذا التقرير يدرس قضايا أساسية تتعلق بالتهجير العراقي، ويقدم نقاط التحليل المشترك ومجالات الاختلاف بين من جرت مقابلتهم حول ما يلزم للوصول إلى حلول، ويسعى لإثارة النقاش بين المشاركين في مؤتمر الدوحة عن البدائل الممكنة وعن سبل التقدم.

القضية ١: التهجير العراقي ظاهرة معقدة ومزمنة

التهجير العراقي ظاهرة مزمنة لها انعكاسات اقتصادية واجتماعية وسياسية وأمنية وإنسانية كبيرة. وقد بينت دراستنا أنها أكثر تعقيداً ودينامية وتشابكاً مما كان يُظن عموماً. فالعراقيون كانوا في حركة تنقل دائمة داخل العراق وإلى خارج العراق منذ عقود. والحقيقة إنه منذ أواخر ستينيات القرن الماضي، قَدِم العراق أكبر عدد من اللاجئين والمهجرين داخليا في الشرق الأوسط عدا أفغانستان.

وبغض النظر عن حجم أزمة التهجير الأخيرة والخصائص المميزة لها، فالفهم العميق للطبيعة المزمنة للتهجير الداخلي والخارجي في العراق على مدى السنوات الأربعين الماضية ضروري لفهم طبيعة المشكلة القائمة حالياً ولتحفيز المشاركة المتواصلة الضرورية من قبل الحكومات والمنظمات الدولية.

على الرغم من أن بعض الجماعات السكانية في العراق كانت أكثر تضرراً من غيرها بسبب التهجير وغيره من انتهاكات حقوق الإنسان، فمن الإنصاف القول بأن المجتمع العراقي بأكمله قد تضرر بصورة أو بأخرى بسبب ظاهرة التهجير، وعليه أن يواجه بشكل جماعي مواريث عقود من سياسات القمع الوحشية. إن هذا الميراث هو في عديد من الجوانب السبب الأساسي للسلسلة الأخيرة من أحداث التهجير الناجمة عن الممارسات الانتقامية والاضطهاد والطرود، والتي قامت بها جهات فاعلة جديدة ضد جماعات سكانية مختلفة عن ذي قبل. هذا هو السبب في أن أزمة التهجير القائمة في العراق أكبر من التحدي الإنساني المؤقت الذي تمثله. بل هي ظاهرة هيكلية طويلة الأجل تتطلب مقاربات شاملة من مجموعة متنوعة من وجهات النظر الإنسانية والاجتماعية والاقتصادية، إضافة إلى المشاركة المستمرة على أعلى المستويات السياسية. ومن دون هذه المشاركة يصبح من غير المحتمل وضع حد لدوامه العنف والتهجير التي ميزت العراق في العقود الأربعة الماضية.

كان خروج اللاجئين من العراق ضخماً بالفعل قبل عام ٢٠٠٣، وقد أثر بشكل ملحوظ على بلدان المنطقة، واقتضى تدخل الأطراف الفاعلة الدولية. وقد أنتج العراق منذ أواخر ستينات القرن الماضي أكبر عدد من اللاجئين والنازحين في منطقة الشرق الأوسط. في ظل النظام السابق، أدى تكرار سياسات القمع والطرود وإعادة توزيع السكان إلى نزوح داخلي واسع النطاق وخاصة في الشمال والجنوب. قبل اندلاع الصراع عام ٢٠٠٣، قدرت أعداد النازحين بمليون شخص، ثلثاهم في الشمال والثلث الباقي معظمهم في الجنوب. كانت تدفقات اللاجئين كبيرة جداً، وتلقت تركيا وإيران العبء الأكبر من موجات اللاجئين المؤقتين التي ولدتها الصراعات داخل العراق، كما استضافت إيران العدد الأكبر من اللاجئين العراقيين على المدى الطويل، وبلغ العدد الكلي للاجئين أكثر من مليون ونصف المليون.

يكاد لا يوجد بلد في المنطقة لم يتأثر بالتهجير أو الهجرة القسرية من العراق. وفي الفترة بين حرب الخليج الثانية (١٩٩٠-١٩٩١) إلى عام ٢٠٠٣، لعبت كل من الأردن وتركيا دور المضيف المؤقت ومرحلة عبور لأغلب العراقيين الذين طلبوا اللجوء في بلدان الغرب أو تم توطينهم فيها، وعددهم الكلي ٣٠٠,٠٠٠. كما تلقت الأردن وسوريا ولبنان والمملكة العربية السعودية واليمن وليبيا ودول الخليج العربي لاجئين عراقيين هاربين من الوضع الاقتصادي المتدهور الناجم عن الحصار. وعشية حرب ٢٠٠٣، قدرت ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين أن العراقيين الذين يماثل وضعهم وضع اللاجئين في بلدان المنطقة يبلغ عددهم ما يصل إلى نصف مليون شخص، معظمهم لا يحملون وثائق.

كما أن العديد من البلدان المجاورة التي استضافت العراقيين تستضيف أيضاً أعداداً كبيرة من اللاجئين: الأفغان في إيران، والفلسطينيين في سوريا والأردن ولبنان. وكانت جميع هذه الدول سخية بشكل ملحوظ في ترحيبها بالعراقيين، ضمن إطار اللجوء أو خارجه، رغم أنها لم تتلق قبل عام ٢٠٠٣ إلا القدر الأدنى من المساعدة الدولية وكان احتمال عودة اللاجئين ضئيلاً وقتئذ.

وكما كان متوقعاً، فقد أدى سقوط نظام البعث إلى عودة واسعة النطاق للمهجرين. وتقدر المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين أنه في الفترة من آذار (مارس) ٢٠٠٣ وحتى نهاية ٢٠٠٥ عاد قرابة نصف المليون من العراقيين إلى

مواطنهم، ٣٠٠,٠٠٠ منهم من إيران، والبعض الآخر من المملكة العربية السعودية والأردن وبعض بلدان اللجوء السياسي أو المهاجر البعيدة. ولكن التغيير الكبير في علاقات القوة الناجم عن الغزو الذي قاده الولايات المتحدة تسبب في حدوث موجة جديدة من عمليات التهجير القسري، غالباً على يد أولئك الذين كانوا هم أنفسهم ضحايا سياسات التهجير القسري البعثية. وقد فر العديد من العائدين مرة أخرى في موجات التهجير الجديدة وتفاقت آخر أزمات التهجير بسرعة فائقة بين أوائل عام ٢٠٠٦ والنصف الأول من عام ٢٠٠٧، وأثرت بصورة رئيسية في سكان بغداد ووسط العراق. انتقل أغلب النازحين إلى الشمال إلى المنطقة الواقعة تحت سيطرة الحكومة الإقليمية الكردية. وذهب غالبية من عبروا الحدود إلى سوريا والأردن، وبأعداد أقل إلى تركيا ولبنان ومصر واليمن.

كان مستوى التعبئة الدولية لمساعدة العراق والبلدان المجاورة للاستجابة للاحتياجات الإنسانية للمهجرين الجدد غير مسبوق. وجرى إنشاء آليات إقليمية ودولية لتوفير مواد الإغاثة للمهجرين داخل العراق وفي الدول المجاورة ولإعادة توطين من هم في أشد الحاجة إلى الحماية في الدول الغربية. وقد ساهمت المساعدة الدولية في مساعدة الحكومة العراقية على بناء قدراتها لمساعدة النازحين، والحكومات المضيفة على توسيع حيز الحماية المقدم للعراقيين (بمن فيهم أولئك الذين لا يحملون وثائق) وأيضاً على تحمل التكاليف الاقتصادية التي تكبدتها بسبب وجودهم. وقد لعبت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين دوراً رئيسياً في هذه العملية، مع مستويات عالية حقاً من المساهمات المقدمة من الحكومات المانحة، بالترافق مع مساعدة المنظمات الدولية الأخرى.

بحلول عام ٢٠٠٩، عندما تمكنت الحكومة العراقية من استعادة قدر من الأمن الداخلي، ربما عاد قرابة ٣٠٠,٠٠٠ من المهجرين الجدد داخليا إلى مواطنهم. وعادت أعداد أقل من اللاجئين في البلدان المجاورة، في حين لا يزال العديد منهم يفكرون في خيار العودة. وقد اتخذت الحكومة العراقية تدابير لتشجيع عودة المهجرين، وبخاصة أولئك خارج العراق، واستخدمت حملات التوعية العامة والمنح المالية وقدمت الإعانات المالية قصيرة الأمد للعائلات العائدة. لكن على الرغم أن هذه الاتجاهات إيجابية، فإن تفسيرها على أنها تدل أن أزمة التهجير شارفت على الانتهاء خطأ سيكون له عواقب وخيمة على مستقبل المهجرين والعراق والبلدان الأخرى في المنطقة. وفي الواقع، هناك المزيد من التحديات في انتظار الحكومة العراقية وحكومات البلدان المضيفة والمجتمع الدولي.

وكما شهدنا في سياقات أخرى، فعملية التوطين بعد النزاع ليست خطية. والمجتمعات التي تأثرت لفترة طويلة تحتاج لوقت كي تتعافى. وتتميز العملية باستمرار انعدام الأمن واستمرار النزاعات التي تؤثر على جماعات السكان بطرق مختلفة. في مواجهة وضع أممي متقلب، يلجأ الأفراد إلى اعتماد أنماط هجرة تفاعلية تكيفية دورية. ونتيجة لذلك، من المرجح استمرار التهجير الداخلي والخارجي لفترة طويلة بعد استعادة الأمن الأساسي. كما أنه من المرجح أن تؤدي إمكانية نشوب صراعات جديدة أكثر محلية إلى عمليات تهجير جديدة، بما في ذلك للنازحين أنفسهم. لكن من ناحية أخرى، لن يسعى إلا قلة من النازحين واللاجئين لإعادة الاندماج في مناطق إقامتهم السابقة. وقد تعقد قضايا كثيرة عملية العودة وإعادة الاندماج لكل من النازحين واللاجئين: ومنها انعدام الثقة في المؤسسات والسياق الأمني المتذبذب، وتوفير الخدمات ونوعيتها، ومدى توفر فرص العمل للمعيل والفرص التعليمية للأطفال والشباب، ووجود "مجتمعات الثقة" التي يمكن إعادة الاندماج فيها.

ومن أخطر العراقيين التي يواجهها العراقيون في سعيهم للعودة قدرتهم على استعادة منازلهم وأراضيهم أو العثور على حلول بديلة مستدامة للسكن. والكثيرون منهم لن يعودوا قبل استيفاء هذه الشروط في نظرهم. وسيرغب بعض النازحين البقاء حيث أعادوا تأسيس أنفسهم. أما بين اللاجئين، فسيرغب البعض في تحقيق الاستقرار في وضعهم ووضع أسرهم في بلد مضيف قريب من العراق لإتاحة الوقت الكافي للتحضير للعودة الكريمة. وسيبقى آخرون في حاجة إلى إعادة التوطين أو أشكال أخرى من الهجرة إلى بلد ثالث، إما لأنه لا يمكن الوفاء باحتياجاتهم الأمنية إقليمياً، أو لرغبتهم في لم الشمل مع أفراد أسرهم.

والى جانب الهرب من العنف والتهجير القسري، تستمر أشكال أخرى من الهجرة بدوافع اقتصادية أو اجتماعية أو عائلية. وتتوقف قرارات المغادرة أو البقاء أو العودة، فضلاً عن اختيار وجهة المغادرة وكيفية الوصول إلى هناك، على مثل هذه العوامل. ففي حين يغادر عدد من العراقيين مثل أبناء بعض الأقليات الدينية العراق دون التفكير بالعودة، يرى آخرون إن مغادرتهم مؤقتة إلى هذا الحد أو ذاك. وهناك تحركات ثانوية كثيرة: يمكن أن ينزح الناس داخل العراق أكثر من مرة، ويمكن أن يجبر العراقيون العائدون على الهجرة ثانية، أو قد لا يستطيعون الاستقرار في منطقتهم الأم. وقد يهاجر العراقيون الذين لجأوا إلى الدول المجاورة إلى بلدان أبعد لأسباب عديدة. وعندما يتحسن الوضع الأمني في الوطن، يعود بعض المهجرين في زيارات قصيرة لتقييم إمكانية العودة أو لنفقت ممتلكاتهم. ومع مرور الوقت، تتغير طبيعة تحركات العراقيين وتوقعاتهم: فما بدأ على أنه تهجير مؤقت قسري يمكن أن يصبح مديداً. وتتأثر إمكانات العودة إلى العراق بغياب الأمن والغموض الاقتصادي وفقدان الممتلكات والأموال.

والطريقة التي يؤثر بها التهجير أو الهجرة على المجتمعات الأصلية وعلى المجتمعات المضيفة معقدة أيضاً. فالصراع الذي رافق تغيير النظام عام ٢٠٠٣ شرد عراقيين من جميع الانتماءات الاقتصادية الاجتماعية، على أن القسم الأكبر كان من الطبقة الوسطى المتعلمة، وكانت غالبية المهجرين من بغداد ومن المحافظات الوسطى. وانتقل الكثير من أصحاب الكفاءات المهنية إلى منطقة الحكم الذاتي الكردية أو إلى البلدان المجاورة. وانتقل آخرون إلى أحياء أخرى داخل بغداد. كما غادر الكثير من أبناء الأقليات، بداية إلى البلدان المجاورة ومن ثم إلى بلدان أبعد. وشهدت المجتمعات الريفية انتقال الكثير من أبنائها إلى المناطق الحضرية. وقد ترك هذا التهجير أثراً كبيراً على النسيج الاجتماعي الاقتصادي للمجتمعات الأصلية والمجتمعات المضيفة على حد سواء. غير أن البيئات التلاؤم تختلف باختلاف شرائح المهاجرين وباختلاف المجتمعات. فأولئك الذين يستطيعون الاعتماد على رأسالمهم المهني وعلى علاقاتهم الاجتماعية في المجتمعات المضيفة يفلحون أكثر في التلاؤم ويكونون أكثر قدرة على المساهمة بإيجابية في بيئتهم الجديدة. وهذا هو حال الكثيرين ممن غيروا أماكنهم داخل بغداد أو انتقلوا إلى منطقة الحكم الذاتي الكردية.

من جهة أخرى، يطرح التهجير إلى البلدان المجاورة القريبة جملة من المشاكل الخاصة بها والمختلفة عن مشاكل المهجرين داخلياً. ففي حين يتمتع المهجرون داخلياً بنفس الحماية والحقوق ككل المواطنين العراقيين الآخرين، إلا أنهم يبقون داخل العراق حيث الأمن هش والفرص الاقتصادية محدودة وحكم القانون ضعيف. وهم لا يستطيعون أن يتمتعوا بالحماية الدولية، ولا تزال بعض المناطق في البلد غير آمنة لتحرك عمال المساعدة.

بالمقابل، فإن من يعبرون الحدود يجدون أماكن أكثر أماناً في بلدان استقبلتهم بحفاوة وساعدت أعداداً كبيرة منهم، مع أنها ليست طرفاً في منظومات اللاجئين الدولية. ولكن حتى في البلدان المضيفة التي تمتلك نظام لجوء خاص بها أو التي قدمت فيها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين

حماية دولية للعراقيين المهجرين خارجياً، فإن حالة الكثير منهم ليست مؤكدة. فهم غير مسجلين كطالبي لجوء أو كلاجئين وغير مسجلين ضمن منظومة هجرة. وتواجه البلدان المضيفة في المنطقة سوق عمل مزدحمة فيها مستويات عالية من البطالة بين مواطنيها. وغالبية هذه البلدان لديه بالأساس أعداد كبيرة من اللاجئين. لكل هذه الأسباب، فإن استضافة أعداد كبيرة من المهجرين العراقيين يمثل عبئاً إضافياً على البنية التحتية وعلى الخدمات الاجتماعية والسكن وسوق العمل غير الرسمية فضلاً عن المشاكل الاجتماعية والثقافية المحتملة. ومع ذلك يجب الاعتراف بأن الكثير من العراقيين الذين يعيشون في البلدان المضيفة في المنطقة يقدمون مساهمات إيجابية للاقتصاد والمجتمع والثقافة في تلك البلدان.

لقد دعمت المساعدات الدولية جهود البلدان المضيفة الرئيسية في تقديم الخدمات الأساسية للمهجرين العراقيين، وشملت المنظمات الإنسانية العالمية بمساعداتها المحرومين في المجتمعات المضيفة الرئيسية.

تشير الوكالات الإنسانية العالمية إلى مجموعة من الصعوبات المتعلقة بحماية المهجرين العراقيين داخلياً وخارجياً:

- ❖ نظراً إلى أن غالبية المهجرين داخلياً وكل المهجرين خارجياً إلى بلدان أخرى في المنطقة لا يعيشون في مخيمات بل بين أهالي المجتمع المضيف، فإنه من الصعب تحديد من منهم يحتاج إلى حماية و/أو معونة، ومن الصعب أيضاً إيصال المساعدة لهم.
- ❖ غياب أو ضعف الأطر القانونية التي تضمن حماية اللاجئين في المنطقة، أو حصول المهجرين داخلياً والعائدين على حقوقهم ومستحقاتهم وأمنهم الشخصي، يخلق جواً من الغموض.
- ❖ توجد داخل مجتمع المهجرين فئات اجتماعية خاصة تعاني من حرمان اقتصادي واجتماعي حاد، وبالتحديد النساء اللواتي لا معيل لهن، والأطفال والشباب، وكبار السن، والمصابين بأمراض خطيرة أو المعاقين، والأشخاص الذين يعانون من الصدمة جراء العنف والتهجير.
- ❖ إن الوضع الأمني الحالي في العراق هش جداً ولا يشجع على العودة على نطاق واسع، كما لا يمكن استبعاد إمكانية حدوث موجات جديدة من التهجير.

إلى ذلك، يوجد اتفاق عام بين الحكومات والأطراف الدولية الفاعلة المعنية بأن المهجرين كمجموعة يشكلون شاغلاً سياسياً وأمنياً للعراق وللدول المضيفة.

الفضية ٢: هناك حاجة لمعلومات محدثة عن حجم وطبيعة التهجير العراقي

من الخطوات الأولية الهامة في التحرك نحو إيجاد حلول دائمة للمهجرين العراقيين مراجعة وتحديث البيانات والتحليلات ذات الصلة بحيث نتوصل إلى فهم مشترك لحجم وطبيعة التهجير العراقي. وتكشف المقابلات مع الأطراف المعنية وجود تباينات مهمة بشأن عدد من القضايا، مثل تباين التقديرات بشأن حجم التهجير الحالي والتفسيرات المختلفة للأوضاع الأمنية في العراق. وهناك نقطة إختلاف مهمة تتركز حول ما إذا كان المهجرون داخلياً يمثلون مجموعة مستضعفة معينة مقارنة مع شرائح السكان الأخرى. ويدور نقاش حول نقطة أخيرة هي الخيارات التي تمكن العراقيين الذين يعيشون في الدول المضيفة المجاورة من الاعتماد على أنفسهم في حال طال زمن اللجوء.

التقييم الشامل المحدث

أشار كل من جرت مقابلتهم من ممثلي الدول المانحة والوكالات الدولية إلى أنهم يواجهون صعوبات جمة في تقييم مستوى الاحتياجات الحالي وأن تقييماً أفضل لن يتحقق إلا بتوفر إحصاءات دقيقة ومحدثة. أن إعادة التقييم هذه لا بد أن تأخذ في الحسبان بشكل خاص تطور الوضع خلال السنتين والنصف الماضيتين والطبيعة المعقدة لحركة السكان من العراق وداخله.

وهناك إتفاق عام بين منظمات المجتمع الإنساني وأغلب الحكومات المضيفة بأن عدد المهجرين المسجلين لدى المفوضية العليا لشؤون اللاجئين لا يمثل سوى جزءاً من العدد الإجمالي للعراقيين للمهجرين خارجياً. ولكن هناك فروق شاسعة في تقييم العدد الإجمالي للعراقيين الذين لا يزالون مهجرين خارجياً جراء الصراع الأخير في العراق.

الجدول (١): المهجرون العراقيون خارج العراق

رقم المسجلون كطالبي لجوء أو لاجئين (تراكمي يشمل الحالات ما قبل ٢٠٠٣)	تقديرات حديثة (٢٠٠٩)	التقديرات الأولية (أوائل ٢٠٠٧)	
٢٣٠,٠٠٠ عند المفوضية	١ إلى ١,٢ مليون (الحكومة)	١,٢ مليون (الحكومة) ٧٠٠,٠٠٠ - ٥٠٠,٠٠٠ (المفوضية)	سورية
٥٥,٠٠٠ عند المفوضية	٤٥٠,٠٠٠ - ٥٠٠,٠٠٠ (الحكومة)	٧٥٠,٠٠٠ (الحكومة) ٧٠٠,٠٠٠ - ٥٠٠,٠٠٠ (المفوضية)	الأردن
٥٤,٠٠٠ عند الحكومة (قبل ٢٠٠٥) ٤,٢٠٠ عند المفوضية (بعد ٢٠٠٦)		٥٤,٠٠٠ (الحكومة)	إيران
١٠,٢٠٠ عند المفوضية	٥٠,٠٠٠ (المفوضية ومنظمات غير حكومية)	١٠٠,٠٠٠ (المفوضية)	لبنان
١١,٠٠٠ عند المفوضية	٤٠,٠٠٠ (المفوضية)	١٠٠,٠٠٠ (المفوضية)	مصر
٦,٠٠٠ عند المفوضية	١٠,٠٠٠ (المفوضية)		تركيا
٢,١٠٠ عند المفوضية	١٥٠,٠٠٠ (المفوضية)	٢٠٠,٠٠٠ مغترب (المفوضية)	دول مجلس التعاون الخليجي
٣,٠٠٠ عند المفوضية	١١,٠٠٠ يحتاجون إلى حماية (الحكومة)	١٠٠,٠٠٠ مغترب (المفوضية)	اليمن

عرضت التقديرات الأولية لحجم التهجير من العراق من قبل الحكومات أو المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في المؤتمر الدولي عن الحاجات الإنسانية للاجئين والمهجرين داخلياً في العراق وفي البلدان المجاورة الذي عقدته المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في جنيف في نيسان (أبريل) ٢٠٠٧. وفي حين أن هذه التقديرات ربما كانت دقيقة إلى حد معقول في حينها، فليس هنالك أدنى شك في أن الوضع قد تغير خلال السنتين ونصف المنصرمتين. ففي حالة العراقيين المهجرين خارج العراق، حدث المزيد من التهجير من العراق، ولكن حدثت أيضاً تحركات إلى خارج المنطقة وحركة عودة إلى العراق. والكثير من هذه التحركات مختلطة، حيث المهاجرون طوعاً والمجبرون على الفرار يتحركون جنباً إلى جنب. داخلياً، تطور أيضاً وضع التهجير، حيث تحول العراقيون المهجرون خارجياً العائدون إلى مهجرين داخلياً، وحدثت تحركات جديدة من تهجير وعودة إلى الوطن الأصلي واستقرار في الأماكن التي جرى التهجير إليها. ولم تكن هنالك مراقبة لكل تحركات النزوح، ولاسيما حركة العائدين. وقد فند بعض المسؤولين العراقيين أعداد العائدين التي أعطتها المفوضية العليا لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة على أنها مبالغ فيها لجهة الزيادة أو النقصان.

العراقيون المهجرون داخلياً

الجدول (٢): حقب التهجير الداخلي على وفق الزمن والمنطقة (المصدر: المفوضية العليا لشؤون اللاجئين / المنظمة الدولية للهجرة)

المنطقة	قبل ٢٠٠٣	٢٠٠٣ - ٢٠٠٥	بعد شباط (فبراير) ٢٠٠٦	الإجمالي
الشمالية	٦٣٣,٧١٤	٧٩٨	٢٣٧,٧٦٦	٨٧٢,٢٧٨
الوسطى	٤٤,٣٩٤	١٢٩,٩٦٦	٩٣٨,٥٦٦	١,١١٢,٩٢٦
الجنوبية	٣٤٣,٨٥٤	٥٩,٣٨٢	٤٥٤,٠٥١	٨٥٧,٢٨٧
المجموع الكلي	١,٠٢١,٩٦٢	١٩٠,١٤٦	١,٦٣٠,٣٨٣	٢,٨٤٢,٤٩١

الجدول (٣): تقديرات أعداد العائدين من العراقيين المهجرين داخلياً حسب السنة (المصدر: المفوضية السامية لشؤون اللاجئين / المنظمة الدولية للهجرة)

٢٠٠٣	٠
٢٠٠٤	٩٨,٠٠٠
٢٠٠٥	٩٨,٠٠٠
٢٠٠٦	١٥٠,٠٠٠
٢٠٠٧	٣٦,٠٠٠
٢٠٠٨	١٩٥,٨٩٠
من كانون الثاني (يناير) حتى آب (أغسطس) ٢٠٠٩	١١٤,٩٣٠
الإجمالي:	٦٩٢,٨٢٠

إن مفتاح أية استراتيجية شاملة ومتناسكة هو جمع وتحليل وتبادل البيانات بشأن عدد وتركيبية من أولئك الذين لا يزالون مهجرين ولم يجدوا حلاً دائماً لمحتهم. ويمكن لمؤسسة دولية أو إقليمية أن تكون الأنسب لتقديم الدعم لهذه المهمة، بالتنسيق الوثيق مع المؤسسات الوطنية في كل من البلدان المتأثرة بحركة العراقيين. ولا شك أن مثل هذا التقييم الشامل سوف يستغرق وقتاً، لكن الإعداد له وتنفيذه يجب أن لا يعيق لا الأنشطة الجارية لدعم المهجرين، ولا العمل على تأمين حلول دائمة لهم.

الأمن داخل العراق

حققت الحكومة العراقية تقدماً مهماً في مجال تحسين الأمن؛ وكان تعزيز القوات الأمنية الوطنية عنصراً حاسماً في هذه العملية. وكان لهذا التحسن الأمني نتائج ملموسة على وضع التهجير في السنتين الأخيرتين كما يظهر جلياً من التراجع الحاد في التهجير المستجد وتزايد عودة المهجرين داخلياً، لاسيما في بغداد، وفي عودة أعداد أقل من العراقيين (أو قيامهم بزيارات قصيرة) من بلدان الجوار.

إن تحسن الوضع الأمني، إلى جانب التنسيق الأفضل مع المؤسسات الوطنية والمحلية، اتاح وصول المساعدات الإنسانية فعلياً إلى كل أنحاء العراق، بما في ذلك الأنحاء التي يتركز فيها المهجرون. وبات بمقدور الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات الدولية، مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الوصول إلى معظم المجتمعات المحرومة. وقد ساهمت المنظمات غير الحكومية المحلية العراقية وتطور قدرات السلطات المحلية، ولاسيما في بغداد، إلى حد كبير في تسهيل هذه العملية.

ورغم تراجع الصراع والإرهاب والجريمة، من المهم أن نشير إلى أنه لا تزال هناك جيوب من العنف والصراعات الجارية أو المحتملة، ولا يزال هناك فقر شديد وحاجات إنسانية غير ملبأة. وفي هذه الجيوب، هناك تمايز ومحدودية في حصول النساء على الخدمات مقارنة بالرجال. إن المناطق التي تؤوي أعداداً كبيرة من المهجرين داخلياً والعائدين غالباً ما تقصر مواردها عن تلبية حاجاتها وحاجات السكان ككل، مما يزيد من احتمالات نشوب صراع اجتماعي.

هناك جوانب أخرى من الأمن الشخصي تتعلق بالعوامل الاجتماعية الاقتصادية أو القانونية:

❖ تعد البطالة الأساسية (١٧,٥٪) المصحوبة بالبطالة الجزئية (٣٧,٨٣٪) مشكلة كبيرة.^١ فالبطالة، إلى جانب ارتفاع الأسعار، والفساد، وتعثر القطاع الخاص، وضعف القطاع الزراعي تفاقم الظروف المعيشية لكثير من العراقيين، لاسيما المهجرين داخلياً والعائدين.

❖ يبقى السكن مشكلة على مستوى وطني، ومشكلة أكثر حدة بالنسبة للمتأثرين بالتهجير. ففي عام ٢٠٠٣، قدر أن العراق يواجه نقصاً بنحو ١,٤ مليون وحدة سكنية، وقد زاد الوضع سوءاً منذئذ.^٢

❖ إن قوانين وآليات استرداد الممتلكات أو التعويض عنها ليست كافية بعد^٣ وأوضاع ٦٥٪ ممن كانوا مستأجرين^٤ قبل النزوح لا تزال دون معالجة.

❖ ولا تزال خدمات أساسية مثل الماء والكهرباء رديئة، وتشكل مبعث قلق كبير للعائدين.^٥ كما أن النظام الصحي قاصر بوجه خاص، ويدل على ذلك تزايد أعداد المسافرين إلى الأردن أو سورية للحصول على الرعاية الصحية من خلال التسجيل لدى المفوضية العليا لشؤون اللاجئين.

ولا بد أيضاً أن تؤخذ المخاطر الأمنية المحتملة بعين الاعتبار. مثلاً، يمكن أن تؤدي الخلافات السياسية المستمرة إلى موجة أخرى من التهجير ضمن المناطق المتنازع عليها في محافظات نينوى وكركوك وديالى. وإذا لم يترافق انسحاب القوات الأمريكية مع تعزيز الجيش والشرطة العراقيين، فقد ينجم عن ذلك زعزعة للاستقرار. وأخيراً، من المرجح أن تحد القيود الأمنية التي تواجهها الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات من قدرتها على تأمين الدعم للحلول الدائمة.

حالات الضعف

من النقاط التي تثير الجدل بين الجهات الإنسانية الفاعلة تتمثل في سؤال هل أن جميع المهجرين متضررون بالقدر نفسه؟ وهل هم أكثر وهناً من

^١ وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (٢٠٠٧) "معدل البطالة حسب المحافظة والبيئة والجنس لسنة ٢٠٠٧ وظاهرة معدل البطالة الجزئية بسبب قلة ساعات العمل عند من هم فوق سن ١٥ سنة حسب المحافظة والبيئة والجنس لسنة ٢٠٠٧".

^٢ ديورا إسر وبيتر فان دير أوبريرت، الأرض والملكية وصعوبة عودة النازحين العراقيين. المعهد الأمريكي للسلام، نيسان (أبريل) ٢٠٠٩، ص ٧.

^٣ المصدر السابق

^٤ طبقاً لعبد الصمد رحمن سلطان، وزير المهجرين والمهاجرين، تصريح صحفي، ٢٠ تشرين ثاني (نوفمبر) ٢٠٠٨.

^٥ المنظمة الدولية للهجرة، تقييم العودة إلى العراق، ٣ تشرين ثاني (نوفمبر) ٢٠٠٩، ص ٩ - ١٠.

المهمشين الآخرين من أبناء الشعب العراقي؟ تقيّد بعض الجهات الإنسانية، لاسيما مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، بأن النزوح أثار على العراقيين بطرق مختلفة، وإن احتياجات الشرائح الواهنة من العراقيين غير المهجرين، مثل الأرمال وغيرهن من النساء الواهعات، أو المجتمعات الريفية المتأثرة بالجفاف، تستدعي هي الأخرى معالجة شاملة. وهناك أطراف فاعلة أخرى تشدد على الطبيعة المختلطة للهجرة العراقية إلى البلدان المجاورة، إذ تعتقد بعض الأطراف الإنسانية الفاعلة إن مساعدة المهجرين لأسباب اقتصادية يجب أن تكون ضمن إطار مختلف عن إطار البرامج الإنسانية العامة. ومن جهة أخرى تؤكد المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن التهجير خلق مجموعة مشتركة من حالات الوهن وقضايا الحماية التي تستدعي معالجة مستمرة على وجه التحديد سواء بين المهجرين داخليا أو خارجيا في الدول المجاورة.

الاعتماد على النفس عند المهجرين خارجيا

هناك إجماع واسع بين الأطراف الإنسانية الفاعلة على أن بعض التحديات الرئيسية التي تواجه المهجرين العراقيين في البلدان المجاورة أو القريبة تتعلق بتأمين سبل العيش وبناء المهارات المهنية وتوفير التعليم للجيل الجديد. فهم يرون أن هناك حاجة لأنواع جديدة من المبادرات لجعل المهجرين خارجيا من العراقيين أكثر اعتماداً على النفس، وللحيلولة دون خسارة رأس المال البشري والمهارات بسبب العودة أو إعادة التوطين في بلد ثالث، ولمساعدتهم على تقديم مساهمة إيجابية في المجتمعات المضيفة على مدى إقامتهم.

غير أن الاعتماد على النفس من أكثر النقاط إثارة للخلاف بين الحكومات المضيفة والمنظمات الإنسانية، نظراً إلى المستوى العالي من البطالة بين مواطني البلد المضيف ووجود قطاعات كبيرة غير رسمية حيث يتنافس المواطنون وغير المواطنين على الأعمال قليلة الأجر. وفي حين أن هناك سبلاً قانونية لتوظيف العراقيين، غير أن قوانين العمل المحلية تحمي توظيف أبناء البلد وهناك قطاعات قليلة فقط، حيث قوة العمل المحلية لا تلي كل احتياجاتها، مفتوحة أمام غير المواطنين. والحكومات المضيفة غير راغبة، لأسباب اقتصادية وسياسية على حد سواء، في إدخال تغييرات على القوانين النافذة لتستوعب المزيد من العراقيين. فهي تخشى من أن يشكل الحصول على فرص معيشة أفضل عامل جذب للعراقيين الآخرين بشجعهم على الهجرة، وقد يؤدي ذلك إلى استقرار أعداد كبيرة من العراقيين في البلد.

القضية ٣: هناك نقاط إجماع على خطوات عملية يمكن اتخاذها لإيجاد حلول دائمة للمهجرين.

لا يؤثر استمرار انعدام الأمن في العراق على العراقيين وعلى قدرة الدولة العراقية على البقاء فقط، بل يؤثر أيضاً على بلدان أخرى في المنطقة من حيث الأمن والاستقرار السياسي والاقتصادي، وقد يؤدي إلى إحباط آمال المنطقة في التنمية. ولهذا فإن لكل الأطراف مصلحة ثابتة في أن تدعم بفعالية بناء السلام في العراق. إن مواجهة التحديات الناجمة عن التهجير الداخلي والخارجي جزء لا يتجزأ من جهود بناء السلام.

وقد وجد مشروع بروكينغز - بيرن للنزوح الداخلي^٦ أن هناك علاقة وثيقة بين إيجاد الحلول لمشكلة المهجرين داخليا وبين بناء السلام، وأشار إلى أن بناء السلام عملية معقدة تشمل: إعادة ترسيخ الأمن والقانون والنظام؛ إعادة البناء والإصلاح الاقتصادي؛ المصالحة وإعادة بناء المجتمع؛ والتحول السياسي لخلق هياكل ومؤسسات حكم أكثر عرضة للمسائلة. إن العجز عن إيجاد حلول دائمة للمهجرين

^٦ انظر إليزابيث فيريس، "النزوح الداخلي، العدالة الانتقالية، وبناء السلام: دروس مستفادة"، واشنطن العاصمة، معهد بروكينغز، ٢٠٠٨. انظر أيضاً: والتر كاليين، الحلول الدائمة للنازحين الداخليين: بعد أساسي في بناء السلام. تصريح لمفوضية بناء السلام التابعة للأمم المتحدة.

داخليا يحد من إمكانية مساهمتهم في إعادة البناء والإصلاح الاقتصادي، ويجعل الحد من الفقر أمراً أكثر صعوبة. ومن جهة أخرى، يمكن أن يشكل حل مثل هذه المشاكل قوة إيجابية في اتجاه المصالحة السياسية والتنمية الاجتماعية والاستقرار الاقتصادي. ويظهر بحث آخر عن أوضاع اللاجئين لفترات طويلة ترابطاً مشابهاً بين مشكلة اللاجئين وبناء السلام.^٧ إن أحد التحديات الصعبة في وجه بناء السلام تتمثل في احتمالية إعادة أعداد كبيرة من اللاجئين إلى أوطانهم قبل أن تتوفر الشروط الضرورية للأمان وللعودة المستدامة في الوطن الأم. فما لم تعالج مخاوف الدول المضيفة المتعلقة بالبقاء المديد للاجئين على أراضيها، فإن هذه الدولة قد تلجأ إلى إعادة اللاجئين إلى أوطانهم مبكراً وقسراً، مما يجعل المؤسسات الهشة في الوطن الأم تحت ضغط شديد يهدد بتقويض جهود بناء السلام. ومن المهم أيضاً ضمان عدم تحول اهتمام المانحين سريعاً إلى جهود بناء السلام في البلد الأم على حساب برامج مساعدة اللاجئين في البلدان المجاورة.

وظالما ظلت مناقشة أوضاع المهجرين واللاجئين المدينة محصورة في نطاق المنظمات الإنسانية ولا تشمل مجمل مجتمعات السلام والأمن والتنمية، فإن التأثير سيبقى محدوداً. فبالرغم من ضرورة وجود مقاربة متعددة الجوانب لأوضاع التهجير المدينة، تبقى الاستجابة الإجمالية لصناع السياسة مشتتة. وعلى الحلول الشاملة لأوضاع التهجير المدينة أن تتغلب على هذا التشتت.

هذه الدروس المستخلصة من أزمات تهجير كبيرة أخرى في أنحاء العالم قد تشكل قاعدة لإطار عمل مشترك يتسع لمختلف آراء واهتمامات جميع الأطراف الفاعلة المعنية، بدءاً بحكومة العراق وحكومات البلدان التي تستضيف أعداداً كبيرة من العراقيين المهجرين.

تعزيز قدرة المؤسسات العراقية والبيئة التشريعية

تبنّت الحكومة العراقية، التي تواجه مهام ضخمة مثل استعادة الأمن والنظام وتعزيز الحوكمة وإعادة بناء البلد، العديد من الإجراءات المؤسسية لمعالجة قضية النزوح والعودة وإعادة الاندماج.

وفي حين شكل إنشاء وزارة المهجرين والمهاجرين خطوة هامة على طريق معالجة مشاكل المهجرين والعائدين، إلا أن طبيعة وحجم وتعقيد المشكلة يجعل المهمة أكبر من التفويض الممنوح للوزارة وقدراتها. فقد أنشأت هذه الوزارة بأمر من سلطة الائتلاف المؤقتة، وهي تحتاج إلى تشريع ملائم يوسع من صلاحياتها وقدراتها.

على المستوى المحلي، كان دور السلطات المحلية التي جرى تمكينها إلى حد معقول بـ "قانون المحافظات غير المنتظمة إقليمياً" رقم ٢١ (٢٠٠٨) أضعف مما يجب، باستثناء محافظة بغداد، وذلك يعود جزئياً إلى غياب الإطار القانوني المناسب.

كما يجب تعزيز القوانين التي في تصب في صالح المهجرين والمهاجرين بما يخدم أهداف التحالف الدولي مع العراق و"السياسة الوطنية للنزوح" الصادرة عن وزارة المهجرين والمهاجرين. ولا يوجد حالياً أي تشريع عن التهجير والعودة سوى مراسيم حكومية والتي

^٧ انظر جبل لوشر، جيمس ميلنر، إدوار نيومان، وغاري ترولر، حالات اللجوء المدينة وبناء السلام، جامعة الأمم المتحدة، موجز سياسي ١، ٢٠٠٧.

يمكن إبطالها. واستناداً إلى "مبادئ إرشادية بشأن التشريد الداخلي"^٨، فإن وجود تشريع ملائم يساعد على استعادة الثقة بين النازحين والحكومة. ويمكن أن يكون اقتراح مثل هذه القوانين من مهمة لجنة المهجرين والمهاجرين في مجلس النواب.

يجب توسيع نطاق المساعدة لتشمل دعم تطوير الإطار التشريعي للنزوح، ولأجل زيادة بناء القدرات وتقديم الاستشارات في التخطيط وحشد الموارد وتحسين الخدمات الأساسية. وينبغي تقديم المزيد من المشورة الفنية لوزارة المهجرين والمهاجرين من أجل وضع وتنفيذ السياسة الوطنية للنزوح. وبعد أن تضمن وزارة المهجرين والمهاجرين التفويض المناسب، فإنها تحتاج إلى دعم مستمر كي تلعب دوراً فعالاً في مراقبة التهجير والعودة.

التأكيد على أن يكون التهجير في صلب المصالحة الوطنية

للهجير في العراق، كما ذكرنا أعلاه، أسباب عديدة. ولكن منذ ٢٠٠٦، فإن معظم التهجير نجم عن صراعات بين مجموعات طائفية. إن إيجاد الحلول للمهجرين بسبب العنف الطائفي أمر يتعلق بصميم المصالحة الوطنية. ويستلزم الأمر تفكيراً بعيد الأمد من جانب الحكومة العراقية يتضمن تأثيرات أرتث من التهجير الذي جرى في المرحلة البعثية على موجات التهجير الحديثة.

يشكل التهجير بنداً على الأجنحة الرسمية للجنة متابعة وتنفيذ المصالحة الوطنية. وقد اتخذت اللجنة سلفاً خطوات عدة لتشجيع المصالحة مع وبين المجموعات المهجرة داخل العراق وخارجه. ولكن يمكن اتخاذ إجراءات إضافية على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية مع مختلف المجموعات التي هجرت قبل ٢٠٠٣ وبعده ومع المجتمع العراقي الوطني بالمجمل.

تحسين بيئة العودة وإعادة الاندماج

تبنّت الحكومة العراقية عدداً من الإجراءات، ولاسيما المساعدة المالية والإجراءات القانونية لاسترداد الممتلكات والتعويض عنها، وذلك لمساعدة من يقررون العودة. ولكن هذه الإجراءات تبقى محدودة وتحتاج إلى إجراءات مرافقة اجتماعية واقتصادية وأمنية تجعل العودة إلى العراق دائمة.

إن معالجة قضايا الأراضي والممتلكات الجدية التي يواجهها العراقي اليوم تعد بلا شك شرطاً رئيسياً لضمان ديمومة الحلول المتعلقة بالمهجرين. وبالرغم من أنه وضعت آليات تشريعية أو إدارية لمعالجة دعاوى الأراض والممتلكات قبل وبعد ٢٠٠٣، فإن غالبية هذه الدعاوى لا تزال بلا حل. وهناك حاجة إلى تسريع وتنظيم الجهود لحل قضايا الأراضي والممتلكات المرتبطة بسياسات التهجير القسري التي اتبعتها النظام السابق، وإلى جمع معلومات شاملة عن قضايا الأراضي والممتلكات المتعلقة بالتهجير والعودة ما بعد ٢٠٠٣؛ وإلى تقييم السياسات الحالية التي تتناول قضايا الأراضي والممتلكات بعد ٢٠٠٣ وتوسيع نطاقها؛ وإلى حل مشكلة إشغال المباني والأراضي العامة.

ويجب أن تحرص وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، عند وضع خطة التنمية الوطنية - ٢٠١٠ - ٢٠١٤، على معالجة موضوع

^٨ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، مبادئ توجيهية بشأن التشريد الداخلي، ١٩٩٨

المهجرين داخليا والعائدين بشكل مناسب باعتباره أحد التحديات التنموية. وقد أجلت الأطراف الفاعلة في مجال التنمية، لاسيما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تبني استراتيجية قطرية خاصة بالعراق على إعتبار أن الوضع في البلد غير مستقر بعد. ولكن هناك بالفعل عدة مبادرات ذات توجه تنموي. ويتعين توسيع هذه المبادرات وخلق مبادرات جديدة كي تشمل المهجرين الواهنين والمجتمعات المستضيفة بشكل برامج للحد من الفقر وخلق فرص العمل. والشكل الأمثل لهذه البرامج هو أن تتم على مستوى المجتمع المحلي آخذة في الحسبان الاحتياجات الخاصة لتلك المجتمعات.

لازالت العودة غير ممكنة وغير مرغوبة من قبل عدد كبير من المهجرين داخليا. فقد حقق عدد من العائلات المهجرة داخليا حدا معينا من الأمن الفردي والاجتماعي - الاقتصادي في المكان الذي فروا إليه، ولا يريدون العودة إلى موطنهم السابق. ولا بد من اتخاذ إجراءات لتجنب الخلافات والتوترات المتعلقة باندماج المهجرين في أماكن توطنهم. وفي حين أن السكن مشكلة وطنية في العراق، يجب أن تعطى قضية توفير المسكن للمهجرين والعائدين اهتماماً خاصاً لدعم الحلول الدائمة، سواء في أماكن توطنهم أو إعادة توطنهم أو مواطنهم الأم.

ويمكن أن يقدم البنك الدولي وبنك التنمية الإسلامي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيرها من منظمات التنمية الدولية المساعدة الفنية والتمويل اللازم لدعم المقاربة التنموية في حل مشكلة المهجرين والعائدين. دعم البلدان المضيفة لتحسين نوعية حياة المهجرين خارجيا وإعدادهم للمساهمة في بناء السلام

دعم البلدان المضيفة لتحسين نوعية حياة المهجرين خارجيا وإعدادهم للمساهمة في بناء السلام

يمكن تقديم مجال واسع من فرص التدريب للعراقيين الذين يعيشون في المنفى لفترات طويلة، بما يساهم في تأمين حل دائم لنزوحهم سواء من خلال العودة الى الوطن أو الإقامة القانونية وفق أنظمة الهجرة أو إعادة التوطين في بلد ثالث. إن فرص مثل التدريب اللغوي والمهني، والتأهيل الحرفي، والتعليم المتقدم للشباب، والتثقيف بالسلام وغيرها من الأنشطة يمكن أن تشكل جزءاً من مقاربة تسعى لحل أشمل وتساهم في بناء السلام وفي اعتماد العراقيين المهجرين خارجيا في المنطقة على أنفسهم.

يمكن للعراقيين أنفسهم أن يلعبوا الدوراً الرئيسي في هذه المبادرات. وينبغي الإقرار بأهمية أن يقوم العراقيون المتعلمون وأصحاب المهارات بنقل معارفهم ومهاراتهم إلى أفراد المجتمع المضيف والمهجرين خارجيا والاستفادة على نحو أفضل من هذه الإمكانيات.

وينبغي أن يمنح العراقيون بانتظام إمكانية أن يكسبوا عيشهم من خلال مبادرات تتم داخل البلدان المضيفة، على أن يكون الهدف البعيد الأمد هو مساهمتهم المستقبلية في إعادة بناء الاقتصاد والمجتمع في العراق. ولهذا الغرض يمكن أن تقوم الحكومات المضيفة بتسهيل التوظيف الذاتي وأن تقوم منظمات المساعدة بدعمه، في حين يجب أن تقسح المساعدة الدولية المستمرة مجالاً لمساهمة المهاجرين العراقيين في جهود تنمية البلدان المضيفة.

وبدون مثل هذه الفرص للاعتماد على الذات، يبقى العراقيون تحت خطر الاستغلال في سوق العمل غير الرسمي، ويستمر الأطفال في التسرب من المدارس بحثاً عن عمل، ويلجأ المزيد من البنات والنساء إلى الدعارة، ويصبح المزيد من العراقيين معتمدين في المساعدات النقدية والغذائية التي تقدمها منظمات الإغاثة.

ويتعين على الأردن وسوريا أن تحافظا على إمكانية التنقل المرن تحضيراً للحلول الدائمة، ذلك أن العراقيين يصبحون أقل ميلاً للعودة إلى العراق إذا خافوا أن يغلّق عليهم باب العودة إلى هذين البلدين. ويجب أن يكون ثمة شراكات بين العراق والبلدان المضيفة لضمان قيام تجمعات العراقيين في هذه البلدان بالتواصل مع بلدهم الأصلي دون أن يخسروا حقوقهم وامتيازاتهم.

تعزيز الحماية والإغاثة

لقد توسع إلى حد كبير مجال الحماية^٩ المتاح للعراقيين في البلدان المضيفة الرئيسية (سورية، الأردن، لبنان) نتيجة التعاون بين الحكومات المضيفة والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين والمنظمات غير الحكومية. وقد صار هذا ممكناً بفضل رحابة صدر تلك الحكومات التي سمحت بإدخال العراقيين في أنظمة التعليم والصحة، وبفضل التزام مختلف المانحين الثنائيين ومتعددي الأطراف الذين طبقوا مبدأ التضامن الدولي والتشارك في المسؤولية. وبدعم من المجتمع الدولي، يتعين على البلدان التي تستضيف أعداداً أقل من العراقيين تسهيل حصولهم على الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة.

ويبقى من الضروري تلبية الحاجات الخاصة لمجموعات معينة من النازحين عبر الدعم المستمر المقدم إلى المفوضية العليا لشؤون اللاجئين وغيرها من الجهات الإنسانية الفاعلة. ففي الأردن وسورية، نحو خمس عدد المسجلين لدى المفوضية لا يقدرّون على العمل حتى في القطاع غير الرسمي بسبب العمر أو العجز أو المرض أو المسؤوليات العائلية. وبالنتيجة، لا بد من تقديم مساعدات مالية مباشرة لهم.

وينبغي أيضاً وضع سياسات تلحظ حاجات العراقيين الذين يعيشون في البلدان المجاورة ولا يستطيعون العودة إلى العراق حتى لو تحسنت الظروف الأمنية والاقتصادية. فالكثير منهم لديه مخاوف تتعلق بالحماية تتيح لهم أن يصنفوا كلاجئين على وفق ميثاق ١٩٥١. ويجب ليس فقط أن تبقى خيارات إعادة التوطين مفتوحة أمامهم، بما في ذلك لم شمل العائلة، بل وأن تزداد هذه الخيارات. وهناك أيضاً آخرون قد لا يصح تصنيفهم كلاجئين وفق ميثاق ١٩٥١، لكنهم يواجهون تهديدات وتمييزاً يسمح بمنحهم اللجوء الإنساني في عدد من البلدان الغربية. وهناك أيضاً حاجة لإستطلاع إمكانية الاستفادة من قنوات الهجرة الشرعية (مثل برامج الهجرة المؤقتة للعمل في بلدان ثالثة) لهؤلاء الذين لا يستطيعون العودة إلى العراق. إن تبني مقاربة شاملة تتسع لمزيج من هذه الحلول هو أفضل فرصة لضمان النجاح.

^٩ لتعريف هذا المفهوم، انظر "البقاء في المدينة" وهي دراسة صادرة عن المفوضية العليا لشؤون اللاجئين بشأن اللاجئين العراقيين في المدن الأردنية واللبنانية والسورية، المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، قسم التقييم وصياغة السياسات، تموز (يوليو) ٢٠٠٩.

الفضية ٤: لا بد من تعزيز آليات التنسيق

إن الحلول الدائمة لمشكلة النزوح العراقي تتحقق فقط في إطار مقاربة اقتصادية اجتماعية وسياسية إقليمية متكاملة بدعم من المجتمع الدولي. ولإطلاق مثل هذه المبادرة، لا بد من تحسين التعاون على مختلف المستويات بين الشركاء المعنيين. ورغم أنه جرى اعتماد عدد من آليات التنسيق خلال السنوات القليلة الماضية، إلا أنها لم تحقق المأمول منها وبقيت مقتصرة على تنسيق المساعدة الإنسانية.

بين المؤسسات العراقية

في العراق، تقوم وزارة المهجرين والمهاجرين بتنسيق الأنشطة ذات الصلة للوزارات الأخرى (وزارة الداخلية، وزارة الصحة، وزارة التربية، وزارة البلديات والأشغال العامة، وزارة التجارة). ولكن الطريقة الوحيدة لتوسيع سلطات هذه الوزارة وتعزيز دورها التنسيقي هو إصدار تشريع خاص بهذا الأمر.

وأثناء قيام وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي بوضع خطة التنمية الوطنية - ٢٠١٠ - ٢٠١٤، يجب أن تكون هناك ضمانات بمعالجة التحديات التنموية الناجمة عن التهجير معالجة مناسبة وفي مرحلة مبكرة. ومن هنا لا بد من آلية تنسيق في إعداد خطة التنمية الوطنية بين وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ووزارة المهجرين والمهاجرين وغيرها من المؤسسات الحكومية العراقية والمنظمات الدولية ذات الصلة.

ومن أجل استكمال دور وزارة المهجرين والمهاجرين، التي ركزت حتى الآن على المساعدة الإنسانية، وضمان لحظ قضية النزوح في الأجندات الاقتصادية والسياسية، يمكن إنشاء مجلس وطني لشؤون التهجير. ويمكن أن يرأس هذا المجلس أحد نائبي رئيس الوزراء على أن يضم في عضويته وزير الخارجية ووزير الداخلية ووزير المهجرين والمهاجرين ووزير حقوق الإنسان ووزير الدولة للأمن الوطني ووزير الدولة للمصالحة الوطنية. ويتولى هذا المجلس الإشراف على تنفيذ خطة التنمية الوطنية وحشد الموارد وضمان التنسيق والتعاون بين المؤسسات الحكومية المعنية. ويمكن إدراج إنشاء مثل هذا المجلس في التشريع المقترح عن النزوح.

بين العراق وبلدان المنطقة

دخل العراق والدول المجاورة في مباحثات منذ ٢٠٠٦ للاتفاق على برامج تعاون. وقد انتهت مبادرة الجوار إلى إنشاء ثلاث لجان لقضايا أمن الحدود والطاقة واللجئين. وبالرغم من أهميتها، فقد تميزت التنظيمات المتعددة الأطراف بأن عملية بناء الإجماع واتخاذ القرار فيها معقدة وطويلة.

قد يكون البديل إنشاء منتديات ثلاثية الأطراف للنظر في قضية النزوح مع التطلع إلى حلول دائمة على المدى البعيد. ويمكن لهذه المنتديات، بمساهمة من المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، أن تسهل سفر وإعادة اندماج من اختاروا العودة في هذه المرحلة المبكرة مع الإقرار بأن الوقت لم يحن بعد لتشجيع إعادة معظم العراقيين المهجرين خارجياً إلى وطنهم. ولكن ينبغي على هذه المنتديات، بمشاركة الأعضاء ذوي الصلة في منظمة الأمم المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة، توسيع مقاربتها لتشمل مهاجرين آخرين إلى

جانبا المهجرين خارجيا، بمن فيهم مثلاً غير المسجلين حتى الآن لدى المفوضية العليا لشؤون اللاجئين أو غير الموثقين لدى البلد المضيف، وأولئك الذين يحتاجون إلى أن يظلوا متنقلين بين العراق والدول المجاورة.

بين المنظمات الدولية

يجب أن تضع الأمم المتحدة استراتيجية مستقبلية مشتركة تضمن إرساء حلول دائمة لا تنتهك الامتيازات والتفويضات الممنوحة لمختلف وكالاتها. وفي حين يشكل النداء الموحد للعراق ودول المنطقة الصادر عن الأمم المتحدة عام ٢٠٠٩ إطار عمل تتحرك ضمنه الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية في كل المنطقة، على أن تتولى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مهمة قيادة التنسيق لتلبية حاجات المهجرين العراقيين للمساعدة والحماية، يتعين على الأعضاء الآخرين في الأمم المتحدة أن ينخرطوا تماماً في أعمال التخطيط والتمويل التي تنظر إلى الحلول الدائمة ضمن منظور تنموي.

يمكن عد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - الذي حافظ على وجود دائم في العراق منذ عام ١٩٧٦ والذي يعتبر طرفاً فاعلاً أساسياً في تنمية بلدان المنطقة المتأثرة بأعداد كبيرة من العراقيين المهجرين خارجياً - إنه الأكثر صلة بأعمال التخطيط الطويلة الأمد التي تشمل المهجرين خارجياً والمجتمعات المتأثرة بهم في جهود التنمية. لذلك يجب ضمان التنسيق الملائم بينه وبين المفوضية السامية لشؤون اللاجئين لضمان تغطية كل مجالات الحماية والمساعدة الإنسانية والتنمية.

المانحون الثنائيون والمتعددي الأطراف

اتخذت الإدارة الأمريكية خطوة هامة في تسمية السيدة سمائنا باور لتنسيق جهود العديد من وكالات الحكومة الأمريكية بخصوص المهجرين العراقيين خارجياً وداخلياً، وفي تعيين السيد مارك ستوريل كمنسق أقدم مقيم في بغداد لشؤون المهجرين العراقيين خارجياً وداخلياً.

ويتعين على حكومات مانحة أخرى وعلى منظمات متعددة الأطراف، مثل المفوضية الأوروبية، أن تدرس تطوير آليات تنسيق داخلية بين وكالاتها المختلفة لتضمن التعاون والتكامل والانتقال الفعال بين المبادرات الإنسانية ومبادرات التنمية لدعم الحلول الدائمة لمشكلة التهجير العراقية في العراق وفي البلدان المضيفة. إن مثل هذه الآليات يمكن أن تحسن كثيراً من تحليل الأوضاع وتخطيط البرامج.

الفضية ٥: لا بد من الالتزام السياسي لتحقيق الحلول الدائمة

لا جدال أنه في حين أن بعض المجتمعات في العراق تأثرت بشكل خاص من التهجير وانتهاكات حقوق الإنسان الأخرى، من الإنصاف القول إن المجتمع العراقي كله قد تأثر، بطريقة أو بأخرى، جراء ظاهرة التهجير واسع النطاق، وجراء إرث عقود من سياسات القمع الوحشي، وجراء الصراعات الطائفية الأخيرة. وهذا هو السبب في أن أزمة التهجير العراقية الحالية تتعدى كونها تحدياً إنسانياً وقتياً؛ إنها ظاهرة بنوية بعيدة الأمد تتطلب مقاربات شاملة من زوايا متعددة - إنسانية وسياسية واجتماعية واقتصادية وأمنية. لذا، يعد ضمان

الإلتزام المتواصل من قبل أعلى مستوى سياسي أمراً أساسياً. فإذا غابت هذه الإرادة السياسية، لن يكون من الممكن وضع حد لدورة العنف والتهجير التي وسمت العراق خلال الأربعين سنة المنصرمة. إن استمرار التهجير لن يعني فقط معاناة المجتمعات المتأثرة، بل أيضاً يعني أيضاً تهديد أمن المنطقة ككل.

لا يوجد حل سريع وسهل للتأثيرات العديدة والمتنوعة والبعيدة المدى الناجمة عن أزمة النزوح العراقي. إن على حكومة العراق والحكومات المضيفة ووكالات الأمم المتحدة والحكومات المانحة والآليات الإقليمية أن تساهم في إيجاد حل دائم للأزمة من خلال العمل السياسي الملتمزم على أعلى المستويات.

من حكومة العراق

إن الإلتزام السياسي من جانب الحكومة العراقية شرط مسبق لتوسيع الشراكة مع المجتمع الدولي في دعم عملية بناء القدرات، والعمل التشريعي، والمصالحة الوطنية. ويمكن للأمم المتحدة أن تلعب دوراً مهماً في العملية، بالتوافق مع قرار مجلس الأمن ١٧٧٠ (٢٠٠٧). وبتوليها هذا الدور، لا تساعد الأمم المتحدة فقط في تقديم حلول دائمة طويلة الأمد للنازحين العراقيين، بل أيضاً في منع عملية تهجير مستقبلية يمكن أن تحدث على طول الحدود الداخلية المتنازع عليها.

ينبغي النظر إلى المهجرين داخليا وإلى أولئك الذين فروا إلى بلدان أخرى على أنهم جزء لا يتجزأ من المجتمع الوطني العراقي. ويجب أن تستعيد الحكومة العراقية ثقتهم بها من خلال إصدار قوانين مناسبة والاندماج في الحوار السياسي الوطني. ويجب أن تصبح عودتهم واندماجهم أولوية في خطط التنمية للسنوات القادمة بالتعاون مع الوكالات الدولية والحكومات المضيفة. ويجب أن لا تقتصر إجراءات الاندماج على تحفيز أكثر الناس تعليماً ومهارة، بل يجب أن تهدف أيضاً إلى مساعدة النازحين الأقل قدرة من الناحية الاقتصادية والمهنية.

من حكومات المنطقة التي تستضيف مهجرين عراقيين

على المجتمع الدولي أن يعبر عن تقديره التام للمساهمات التي قدمتها البلدان المضيفة الرئيسية. لقد كان استعداد هذه البلدان للترحيب بالمهجرين العراقيين جراء الصراع والاضطهاد وغيرها من أشكال انعدام الأمن في العراق، على أنهم لاجئون أو ضيوف، مثلاً يقتدى به، لاسيما إذا نظرنا إلى الحجم الأولي للتهجير. وأمام استحالة عودة الكثير من العراقيين إلى بلدهم في الوقت الحالي، تجد البلدان المضيفة نفسها في حاجة ماسة لاتخاذ خطوات جديدة وقرارات سياسية تتجاوز المرحلة الطارئة من الأزمة.

وينبغي على البلدان المضيفة، بوجه خاص، الوفاء بالتزاماتها في استمرار استضافة العراقيين إلى أن يتيح وضع العراق لهم عودة كريمة وطوعية. كما يتعين عليها اتخاذ إجراءات تشريعية وتنظيمية لتلبية حاجات العراقيين المقيمين فيها لأجل مؤقت من حيث التعليم والتشغيل الذاتي. وأخيراً، عليها تسهيل مساهمة أو إعادة مساهمة العراقيين في عملية إعادة البناء والمصالحة الوطنية في العراق. وأحد طرق دعم استمرارية الروابط مع العراق تسهيل حركة العراقيين العائدين إلى العراق مع إبقاء الأبواب مفتوحة لمن يرغبون في العودة إلى البلد المضيف.

من المجتمع الدولي

هناك مستوى جيد من الالتزام من قبل إدارة أوباما وتعهدات من قبل أطراف فاعلة أخرى في المجتمع الدولي لمواصلة دعم جهود حكومات العراق والبلدان المضيفة لتلبية الحاجات الإنسانية. لقد خصص الكونغرس الأمريكي سلفاً موازنة من أجل المساعدة الإنسانية للعراق والبلدان المتضررة من النزوح العراقي. ومع ذلك، على الأطراف الدولية الفاعلة في مجال التنمية وعلى مجتمع المانحين أن يأخذ في الحسبان العلاقة بين استمرار نزوح أعداد كبيرة من العراقيين وبين الانتعاش الاقتصادي في جميع البلدان المعنية. ويجب وضع المساعدة التنموية لكل المجتمعات المتأثرة بالتهجير داخل العراق وخارجه على رأس أولوياتهم.

إن التحدي الذي يواجهه الدول المتضررة من التهجير العراقي والمجتمع الدولي هو وضع ستراتيجية ذات شعبتين بمستوى ملائم من التزام المانحين وآليات تنسيق محسنة على مستويات عدة. وبشكل خاص، من المهم أن لا تعرض للخطر المساعدات الإنسانية وجهود الحماية التي ستستمر الحاجة لها، لاسيما للذين سيبقون في هن وبحاجة إلى حماية، مع البدء بالتحول نحو المبادرات التنموية التي تشجع على بناء فعال للسلام.

القضية ٦: ضرورة تبني مقاربة إقليمية شاملة

في العديد من حالات اللجوء المديدة التي كانت تبدو مستعصية على الحل، وجدت حلول إقليمية شاملة وضعت حداً لنزوح مئات الآلاف من الناس الذين كان يمكن أن يبقوا مشردين لفترات أطول بكثير. لقد أدت خطة العمل الشاملة بشأن اللاجئين من دول الهند الصينية (١٩٨٩) إلى إغلاق مخيمات اللاجئين في جميع بلدان جنوب شرق آسيا من خلال توليفة من التغييرات في سياسات البلدان التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين، واتفاقات مع البلد الأم لاحترام حقوق الفيتناميين العائدين، وسياسة قوية لإعادة توطين اللاجئين خارج المنطقة. وبعد عقد من الزمن قدم المؤتمر المنعقد بشأن لاجئي أميركا الوسطى خطة شاملة مكنت حوالي ١,٢ مليون لاجئ وعائد ومهجر داخلياً وأجنبي بدون وثائق من أن يجدوا حلولاً دائمة لنزوحهم. وفي كلتا الحالتين، اعتمد نجاح هاتين العمليتين على الدعم السياسي عالي المستوى وعلى العمل الملموس لوكالات الأمم المتحدة والحكومات المضيفة والحكومات المانحة والمنظمات الإقليمية. وفي كلتا الحالتين أرسيت قواعد هذه الحلول الإقليمية على مدى سنوات عديدة، وشملت نقاشات بين طيف واسع من الأطراف المعنية.

إن أية مبادرة إقليمية شاملة لصالح المهجرين العراقيين يجب أن تلبى الشروط التالية: الاستفادة الفورية من عدد من الحلول الدائمة، التعاون في اقتسام العبء الإضافي أو تقاسم المسؤولية بين العراق وبلدان المنطقة وبلدان ثالثة مانحة أو تقوم بدور بلدان إعادة توطين؛ والتعاون من حيث العمل عبر وكالات الأمم المتحدة ومع المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية. وتحتاج المبادرة أيضاً إلى أن تكون مرنة بما يكفي لتقديم المساعدة الفنية لكل دولة كي تضع أولوياتها وخططها الخاصة.

للتوصل إلى حلول دائمة للنزوح العراقي، لا بد من التعاون بين مختلف الجهات الفاعلة في المنطقة: الحكومة العراقية على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية؛ جماعات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة؛ حكومات البلدان المضيفة للعراقيين؛ الأطراف الإنسانية

والتنموية الدولية الفاعلة؛ المنظمات غير الحكومية؛ وكالات الأمم المتحدة والحكومات المانحة؛ والقوات العسكرية الهادفة إلى استقرار العراق. وفي حين أن هناك بعض التفاعل بين هؤلاء الشركاء المتعددين، فإنه لا بد من المزيد من التفاعل لخلق شروط للتوصل إلى حلول دائمة لمعظم المهجرين العراقيين.

يهدف مؤتمر الدوحة إلى تشكيل منتدى أولياً لتأسيس شبكة من الأفراد والوكالات والمنظمات في المنطقة ممن يستطيعون أن يتخذوا إجراءات لمعالجة الكثير من الصعوبات التي تطرحها مشكلة التهجير العراقية. ولكن لا بد من قيام عملية متابعة تمكّن الشركاء المعنيين ليس فقط أن يعبروا عن آرائهم، بل أن يتوصلوا إلى إجراءات تعاونية لدعم التوصل إلى حلول ناجعة لمشكلة تهجير العراقيين.

التقارير

قضايا الأرض والملكية في العراق: التحديات الراهنة والحلول المستقبلية نقاط للمناقشة

بيتر فان دير أورايبرت^{١٠}

مستشار قانوني رئيس، قسم برامج التعويض

المنظمة الدولية للهجرة

١٦ تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٩

خلفت موجات الهجرة القسرية العديدة والتحول الأخير في العراق مجموعةً معقدةً من مشاكل الأرض والملكية بقيت، رغم الجهود الكبيرة المبذولة، دون حل في غالبيتها العظمى. وتعود معظم هذه المشاكل إلى التغير الديموغرافي وسياسات التهجير القسري التي انتهجها النظام السابق (١٩٦٨ - ٢٠٠٣)؛ وعودة المهجرين إضافة إلى الفوضى وإنهيار القانون مباشرة بعد سقوط النظام (٢٠٠٣ - ٢٠٠٥)؛ والعنف الطائفي والنزوح الجماعي الذي نجم عنه ولاسيما عقب تفجيرات سامراء في شباط (فبراير) ٢٠٠٦ (٢٠٠٦ - ٢٠٠٧). وتطرح هذه الورقة عدداً من نقاط المناقشة المتعلقة بتعزيز السياسات القائمة، وتبني مبادرات إضافية لمعالجة القضايا التي تقع خارج نطاق هذه السياسات.

^{١٠} يمكن مراسلة الكاتب على العنوان الإلكتروني التالي pvanderauweraert@iom.int.

نقطة مناقشة ١

تسريع وتنظيم الجهود الجارية لحل مشاكل الأرض والملكية التي خلقتها سياسات النظام السابق في التغيير الديموغرافي والتهجير القسري

(أ) خلفية

خُفّت سياسات النظام السابق في التغيير الديموغرافي ("التعريب") والتهجير القسري عدداً هائلاً من مشاكل الأرض والملكية. ومن ضمنها آلاف النزاعات على الأرض والملكية بين المالكين السابقين الذين يريدون استعادة ملكيتهم والمستملكين الحاليين الذين حصلوا على الأملاك في ظل النظام السابق، وغالباً بوسائل قانونية في حينه. وتشمل هذه النزاعات الدولة العراقية، بما أن جزءاً كبيراً من الأرض والملكية التي استولى عليها النظام السابق لا يزال في يد الدولة اليوم، ولاسيما في الريف. وتشمل القضايا المتعلقة بالنظام السابق تهديم آلاف البيوت وسبل العيش نتيجة السياسات التي اتبعتها النظام إثر انتفاضة ١٩٩١ في جنوب العراق، وحملة الأنفال ضد الأكراد في الشمال.

وقد اتخذت الحكومة العراقية خطوات ملموسة في معالجة نزاعات الأرض والملكية المتعلقة بالنظام السابق من خلال تأسيس هيئة حل نزاعات الملكية العقارية^{١١}. وجرى تفويض هذه الهيئة حصرياً بتسوية نزاعات الأرض والملكية التي نجمت عن سياسات النظام السابق في التغيير الديموغرافي والتهجير القسري بين تموز ١٩٦٨ ونيسان ٢٠٠٣. المبدأ هو أن للمالكين السابقين حق إسترداد أو، إذا رغبوا، حق التعويض عن الملكية التي أخذت منهم، في حين يحصل المستملك الحالي، في معظم الظروف، على تعويض من الدولة العراقية إذا ما اضطر إلى إخلاء الملكية بعد قرار الاسترداد المتخذ من قبل الهيئة المذكورة.

وهذا الجهد في تقديم تعويض لضحايا انتهاكات النظام السابق لحقوق الأرض والملكية، يمثل التزاماً مالياً كبيراً للدولة العراقية التي تضطر، في حالات كثيرة، لدفع تعويض للطرف الذي لا يسترد ملكيته^{١٢}. ويظهر حجم المشكلة من عدد الدعاوى المسجلة لدى الهيئة حتى الآن، وهو: ١٥٦,٦٢٣، وثلاثا هذه الدعاوى تقريباً من مناطق شمال العراق^{١٣}.

(ب) التحديات الأساسية المتبقية

على الرغم من الجهود الكبيرة التي تبذلها الدولة العراقية لمعالجة مشاكل الأرض والملكية التي خلفها النظام السابق، لا تزال هناك تحديات كبيرة، أهمها:

^{١١} تعرف رسمياً باسم هيئة حل نزاعات الملكية العراقية. كما ألغت الحكومة العراقية، من خلال ما سمي لجنة المادة ١٤٠، العقود الزراعية المقدمة من النظام السابق في إطار سياساته التعريبية، بحيث يمكن استعادة حقوق الملكية السابقة. وهذا البرنامج الخلافي يقتصر على محافظة كركوك (ويبدو أنه لم يطبق في محافظة نينوى) وبالتالي لن يتم تناوله في هذه الورقة.

^{١٢} في أواخر آب (أغسطس) ٢٠٠٩، دفعت الهيئة تعويضات في ١١٥١ حالة فقط. ووصل المبلغ الإجمالي المدفوع كتعويضات مع ذلك إلى ٢٣٨ مليون دولار حتى الآن.

^{١٣} الأرقام التي قدمتها الهيئة حتى ١ تشرين الأول (أكتوبر) ٢٠٠٩. وبما أنه لا يوجد حد زمني لتقديم الدعاوى، لا تزال تصل الدعاوى في كل شهر ولو بمعدل بطيء.

❖ ان الغالبية العظمى من النزاعات المتعلقة بالنظام السابق لا تزال حتى اليوم دون حل

حسب أرقام الهيئة، جرى حتى الآن اتخاذ قرارات نهائية نافذة في ٤٢,٨٤٠ دعوى، أي إن ثلاثاً من أصل كل أربع دعاوى لا تزال تنتظر الحل.^{١٤} وحسب المعدل الحالي، تحتاج اللجنة إلى عقدين من الزمن على الأقل لحل ما تبقى من القضايا الحالية. وقد عبر جميع العراقيين الذين تحدث معهم الكاتب في كركوك وبنينوى وبغداد خلال السنة الماضية عن عدم فهمهم وإحباطهم وحتى غضبهم من السير البطيء لعملية الاسترداد والتعويض. ومن الجدير ذكره أن هناك اختلافات كبيرة بين المناطق من حيث عدد الدعاوى التي تم حلها كما سنناقش لاحقاً في هذه الورقة.

❖ محدودية التعويض المقدم لمن جرى تدمير بيته أو عمله أو مصدر رزقه على يد النظام السابق

لا يزال الكثير من الضحايا، الذين دمرت ممتلكاتهم على يد النظام السابق، دون تعويض، لأن هيئة حل نزاعات الملكية العقارية لا تغطي تدمير الممتلكات. فخارج إقليم كردستان — حيث تقول التقارير إنه تم إعادة بناء أكثر من ٣٠٠٠ قرية منذ عام ١٩٩١ - لم تجر إعادة بناء للممتلكات المدمرة، رغم أنه تم تخصيص بعض الأموال لهذا الغرض في الموازنات السابقة للدولة، كما في محافظة كركوك مثلاً إلا على نطاق محدود. وتشير أدلة متفرقة إلى أن عدداً ممن دمرت ممتلكاتهم على يد النظام السابق لا يزالون يعيشون في مبان عامة أو شيدوا لأنفسهم مساكن مخالفة على أرض للدولة أو أرض خاصة تعود لطرف ثالث (وأحياناً متنازع عليها).^{١٥} لا تتوفر معلومات شاملة عن عدد الممتلكات التي دمرها النظام السابق، ولكن لا شك أن آلاف الأسر عانت من هذا التدمير. كما جرى الكثير من التدمير بعد عام ٢٠٠٣، مما يجعل من المستحيل أحياناً معرفة أية ملكية دمرت، ومتى، ومن قبل من.

(ج) طرق ممكنة لحل ما تبقى من نزاعات الأرض والملكية

من أجل تسريع وتحسين استرداد الأرض أو الممتلكات المصادرة من قبل النظام السابق أو التعويض عنها، يمكن التفكير بالإجراءات التالية:

❖ الاسترداد المباشر لممتلكات وأراضي الدولة من قبل الوزارات والسلطات الحكومية المعنية

بدلاً من انتظار عمل هيئة حل نزاعات الملكية العقارية، يمكن للوزارات والسلطات الحكومية المعنية أن تسرع العملية بأن تعيد الأرض والملكية المصادرة أو المستولى عليها من النظام السابق إلى مالكيها السابقين. ويشمل هذا الاسترداد المباشر الأراضي والملكيات التي: (١) صودرت أو استولى عليها النظام السابق لأسباب سياسية أو عرقية أو دينية؛ (٢) ظلت مسجلة باسم وزارة أو هيئة حكومية؛ (٣) لا يشغلها حالياً أحد بسند ملكية قانونية. إن تبني طريقة الاسترداد المباشر هذه سوف يسرع إلى حد كبير عملية تأمين التعويض لضحايا النظام السابق. سوف يستفيد مباشرة المالكون السابقون الذين لا زالت ممتلكاتهم بيد الدولة، وسوف

^{١٤} هذا يشمل نحو ٢٠ ألف قرار فسخ اتخذت بخصوص "مزاعم غير متكاملة إجمالاً" وغالباً لا تحوي أكثر من الاسم. وهذه القرارات لم تأخذ سوى القليل من الوقت للمراجعة وغالباً لم تخضع للاستئناف. هذه الأرقام حتى ١ تشرين الأول (أكتوبر) ٢٠٠٩.

^{١٥} يتلقى العائدون الذين كان قد هجرهم النظام السابق من الشمال دعماً مالياً من خلال عمل لجنة المادة ١٤٠، ويعتبر هذا التعويض عموماً غير كاف لإعادة بناء البيوت المدمرة

يستفيد مدعون آخرون بصورة غير مباشرة، ذلك لأن عبء هيئة حل نزاعات الملكية العقارية سوف يتقلص إلى حد كبير.^{١٦} وإذا كانت طريقة الاسترداد المباشر هذه تتطلب تعليمات تنفيذية، فإنها لا تشكل سياسة جديدة تماماً. إنها ببساطة طريقة جديدة أكثر فعالية لتطبيق ما سبق أن أقره مجلس النواب العراقي في عام ٢٠٠٦ عندما أنشأ هيئة حل نزاعات الملكية العقارية، لعكس إجراءات النظام السابق في مصادرة الممتلكات والاستيلاء عليها لأسباب سياسية أو دينية أو عرقية.

❖ وقف السياسة الحالية بالاستئناف التلقائي للدولة ضد قرارات هيئة حل نزاعات الملكية العقارية

هناك معدلات استئناف عالية جداً، تشكل حالياً ٥٠٪ على مستوى البلد وتصل إلى ذروتها في محافظة كركوك^{١٧} أي إلى ٨٠٪. وهذا أحد العوامل الرئيسية التي تفسر بطء عمل الهيئة. إن هذا البطء ناجم أساساً عن الاستئناف التلقائي من قبل الوزارات والسلطات الحكومية العراقية ضد قرارات البداية التي تمسها وتسبب خسارة للدولة العراقية. وبما أن المسؤولية القانونية للدولة على المحك في عدد كبير من القضايا،^{١٨} فإن لهذه السياسة أثر كبير على معدل إنجاز الهيئة لعملها. فهي تؤدي إلى تشويش أصحاب الدعاوى من حيث إنها تعاكس الهدف الجوهرى للجنة والمتمثل في تقديم تعويضات إلى ضحايا النظام السابق. ولا بد من البحث عن طرق فعالة أخرى لحماية المصلحة العامة، وهو الهدف المععلن لسياسة الاستئناف التلقائي هذه. يمكن مثلاً تخويل مكتب النائب العام بإجراء مراجعات منتظمة لقرارات البداية التي تصدرها الهيئة ورفع دعوى استئناف ضد القرارات التي تبدو غير قانونية فقط.

❖ مراقبة تنفيذ قرارات لجنة حل نزاعات الملكية العقارية بانتظام واتخاذ الإجراءات عند الحاجة

تشير المعلومات المتناقلة شفافاً إلى أن فرض تنفيذ قرارات الاسترداد التي تصدرها الهيئة في محافظتي كركوك ونيوى غالباً ما يكون إشكالياً، وفي عدد من الحالات، لا تنفذ القرارات مطلقاً. ولا توجد معلومات عن معدل تنفيذ القرارات على مستوى البلد، ذلك لأن تنفيذ قرارات الهيئة لا يخضع للمراقبة ولا تقدم به تقارير منتظمة. ونظراً لأهمية ضمان التنفيذ الكامل من منظور حكم القانون، فإن إنشاء نظام مراقبة يبدو أمراً مبرراً. ومن الخيارات المتاحة أن تكلف الحكومة العراقية مكاتب التنفيذ في أرجاء البلد برفع تقارير دورية إلى وزارة العدل وإلى رئيس لجنة حل نزاعات الملكية العقارية عن تطبيق قرارات اللجنة. فمن شأن هذا أن يمكن السلطات من معالجة أية مشاكل تحدث في هذا الخصوص معالجة سريعة.

❖ القيام بجهد مركز لمعالجة المشاكل التي تخص مناطق معينة

يختلف معدل اتخاذ القرار لدى الهيئة اختلافاً كبيراً من منطقة إلى أخرى، حيث يتراوح بين ٢١ و٢٧٪ في إقليم كردستان ومحافظة كركوك على التوالي، و٨٨٪ في منطقة الجنوب بالنسبة للقرارات البدئية. وفي حين يمكن جزئياً تفسير هذه الفروق الصارخة

^{١٦} يعتمد مدى تقليص حجم الدعاوى على نسبة الدعاوى الباقية التي تشمل الدولة العراقية. ففي محافظة كركوك، التي قد لا تكون الأنموذج السائد على أي حال، غالبية القضايا الباقية ستستفيد مباشرة من هذه مقاربة الإستعادة المباشرة هذه.

^{١٧} في نهاية آب ٢٠٠٩، نقلت الهيئة أن هناك أكثر من ٣٦ ألف استئنافاً مقدماً على حوالي ٧٦ ألف قرار بداية (وما يزال ٢٣ ألف من دعاوى الاستئناف هذه تنتظر القرار).

^{١٨} في معظم الحالات فإن الدولة العراقية سوف (١) تخسر ملكية مسجلة باسم وزارة ما ويجب إعادتها الآن إلى المالك السابق؛ (٢) تدفع تعويضاً إلى المالكين السابقين إذا كانوا لا يريدون استعادة ملكيتهم، أو (٣) تدفع تعويضاً للشاغل الحالي الذي أعيدت ملكيته إلى المالك السابق.

بارتفاع عدد المشاكل في المكاتب التي يكون فيها معدل الحل منخفضاً، إلا أنها تشير أيضاً إلى وجود مشاكل خاصة بالمناطق التي نرى معدل الحل فيها منخفضاً جداً. وغالباً ما تكون هذه المشاكل خارجية بالنسبة لعمل الهيئة الفعلي وبالتالي تكون خارج قدرتها على الحل بمفردها. في هذه الحالات، يلعب الجهد المركز للفاعلين السياسيين المحليين والمركزيين دوراً حاسماً في تسريع عملية الاسترداد والتعويض.

❖ إصلاح هيئة التمييز الحالية في هيئة حل نزاعات الملكية العقارية من أجل زيادة قدراتها

ليس لدى هيئة التمييز الحالية في الهيئة سوى غرفة واحدة للنظر في دعاوى الاستئناف ضد قرارات تتخذها ٣٠ لجنة قضائية. إن هذا الهيكل المؤسسي فضلاً عن معدل الاستئناف العالي قد حوّل هيئة التمييز إلى "عنق زجاجة" في عمل الهيئة. وفي حين أنه من غير المرجح أن تعطي جهود الإصلاح التحسينات المأمولة دون عمل مواز للحد من عدد دعاوى الاستئناف، فإنه من المحتم اتخاذ خطوات لزيادة قدرة هيئة التمييز، مثلاً من خلال استحداث عدة غرف. وهناك حالياً مقترح قانون معلق في مجلس النواب العراقي لتعديل قانون هيئة حل نزاعات الملكية العقارية، ولكن من غير المؤكد بعد كيف سيتم حل هذه المشكلة.

(د) ضرورة التوجه نحو حل مشكلة الممتلكات المدمرة

يتطلب الحل الدائم لسياسات النظام السابق في التغيير الديموغرافي والتهجير القسري سياسة لمعالجة قضايا الممتلكات المدمرة، حيث وجبت. ويتعين أن تراعي هذه السياسة كلا من الضحايا الذين يريدون العودة إلى ممتلكاتهم السابقة والضحايا الذين يفضلون الاستقرار في مكان آخر. إن حل ملف الممتلكات المدمرة يترك أثراً إيجابياً على قضايا الأرض والملكية بعد عام ٢٠٠٣، كما هو الحال مثلاً في محافظة كركوك حيث يعيش بعض الضحايا حالياً في مبان أو على أراض تعود للدولة. عند إعداد هذه السياسة يمكن أخذ النقاط التالية بنظر الاعتبار:

ضرورة تحديد عدد الممتلكات المدمرة والعائلات المتضررة

لا توجد حالياً معلومات شاملة عن عدد الممتلكات المدمرة على يد النظام السابق وعدد العائلات المتضررة من ذلك. وهذا ما يجعل من إعداد هذه السياسة مهمة صعبة، ومن هنا تتبع ضرورة الانخراط في مسعى جمع المعلومات.

يحتاج الحل الدائم إلى خطط إعادة الإعمار في المناطق الريفية وإلى علاجات فردية

نظراً إلى أن العديد من الممتلكات دمرت في المناطق الريفية، لا بد أن تأخذ السياسة الشاملة الهادفة إلى معالجة موضوع الممتلكات المدمرة في حساباتها تبني خطة إعادة إعمار وإنعاش ريفية، إضافة إلى تأمين حلول للناس الذين فقدوا بيوتهم وأسباب عيشهم. والطريقة المثلى لوضع هذه السياسة تتمثل بالتنشور الواسع مع أهل القرى السابقين (نظراً لأن هناك قد لا يريد العودة)، مع الأخذ في الحسبان الموارد المتاحة والحاجات الزراعية للمناطق المتضررة وللعراق ككل. ويفترض أن تعالج خطة إعادة إعمار وإنعاش الريف مواضيع البنية التحتية وإستصلاح وتحسين الأرض الزراعية. أما العلاجات الفردية فيمكن أن تشمل تقديم تعويضات نقدية أو عينية على شكل مواد بناء، و/أو مستلزمات زراعية مثل البذار والأسمدة. الخ، و/أو الحصول على سكن بديل.

نقطة مناقشة ٢

جمع معلومات شاملة عن قضايا الأرض والملكية المتعلقة بالتهجير والعودة بعد ٢٠٠٣

(أ) خلفية

لقد مثل تفجير مقام الإمام العسكري في سامراء في شباط (فبراير) ٢٠٠٦ نقطة تحول في عراق ما بعد صدام. فبعد هذا الهجوم، إنتشر العنف بسرعة، على أسس طائفية غالباً، وخرج عن السيطرة. فباتت التفجيرات الانتحارية وفرق الموت وعمليات الخطف من مجريات الحياة اليومية. وأدى هذا العنف إلى موجة جديدة من حركات الهجرة القسرية للسكان في العراق، حيث أصبح مئات الآلاف من العراقيين، في الفترة التي أعقبت التفجير، مهجرين داخل العراق أو (غالباً) في البلدان المجاورة. كما أدى العنف الشديد والتهجير الجماعي والفوضى وغياب القانون، ولاسيما في بغداد إلى نشوء مجموعة جديدة من قضايا الأرض والملكية المعقدة والتي لا تزال تطرح المزيد من المشاكل إلى اليوم. وقد تراكمت هذه المشاكل فوق تلك المتعلقة بفترة النظام السابق وفوق مشاكل الأرض والملكية الناجمة عن العودة غير المنضبطة وفراغ السلطة الحاصل مباشرة بعد سقوط النظام في ٢٠٠٣.

تشمل قضايا الأرض والملكية بعد ٢٠٠٣ احتلال الأرض والممتلكات التي تركها مهجرون من قبل مهجرين آخرين وشاغلين بغير وجه حق وأحياناً من قبل جماعات مسلحة، إضافة إلى تدمير الممتلكات والنهب. كما أن هناك تقارير عن حالات بيع قسرية واحتيالية لممتلكات المهجرين، الأمر الذي يزيد في تعقيد القضايا القانونية، ذلك أن الشاغلين الحاليين ربما اشتروا أو استأجروا هذه الممتلكات بحسن نية. وهناك مجموعة منفصلة من المشاكل ناجمة عن احتلال المباني العامة، ومن ضمن ذلك قيام أحزاب سياسية بذلك مستفيدة من فراغ السلطة الحاصل بعد سقوط النظام. وأخيراً، جرى في بعض المناطق بناء مستوطنات غير شرعية على أراض تعود للدولة أو الى طرف ثالث خاص، وأن يكون هناك أحياناً نزاع أمام هيئة حل نزاعات الملكية العقارية مع مالكين سابقين لا علاقة لهم بالشاغلين الحاليين للأرض. إن تراكم هذه القضايا المختلفة يزيد كثيراً في تعقيد مهمة العثور على حل عادل.

حين يتعلق الأمر بقضايا الأرض والملكية بعد ٢٠٠٣ فإن المعلومات المتوفرة محدودة للغاية. تأتي بعض المعلومات من تقارير تقييم النزوح الداخلي التي تعدها المنظمة الدولية للهجرة بالتعاون مع السلطات العراقية وغيرها من الفاعلين الوطنيين والعالميين.^{١٩} وهذه تشير إلى أن ثلث العراقيين المهجرين داخلياً تقريباً يقولون إن بيوتهم وأراضيهم محتلة أو مستخدمة من قبل آخرين دون إذن منهم، في حين يفيد ٤٠٪ إنهم لا يعرفون ماذا حل بممتلكاتهم. ولا تتوفر معلومات شاملة عن حالة أراضي وممتلكات اللاجئين العراقيين خارج البلد، وعن حالة احتلال المباني العامة وأراضي الدولة، وبناء مستوطنات غير شرعية على أراضي للدولة أو الغير.

^{١٩} يمكن الاطلاع على هذه التقارير على www.iom-iraq.net

(ب) الحاجة إلى معلومات شاملة

في غياب معلومات شاملة، يصبح من الصعب معرفة أثر مشاكل الأرض والملكية الحالية على العودة، من جهة، ووضع سياسات مناسبة لحل المشكلة والتكهن بمقدار نجاح السياسات القائمة، من جهة أخرى. كما يتيح غياب المعلومات انتشار الشائعات والتهامات المضادة دون ضابط مما يفاقم التوتر بين المجتمعات المختلفة في مناطق يسودها توتر في العلاقات أصلاً. وينبغي أن تبدأ عملية جمع المعلومات بتبادل المعلومات بين مختلف الوزارات والسلطات الحكومية وتقييمها ميدانياً. والخيار الأفضل هو أن تقوم جهة واحدة بتولي القيادة في هذا المجال، وربما بدعم دولي.

نقطة مناقشة ٣

تقييم وتوسيع السياسات الحالية لمعالجة قضايا الأرض والملكية المتعلقة بالتهجير والعودة بعد ٢٠٠٣

(أ) خلفية

اتخذت الحكومة العراقية في السنة الماضية خطوات هامة لتسهيل العودة والاندماج بما في ذلك إجراءات استرداد الممتلكات. ففي صيف ٢٠٠٨، وضع مجلس الوزراء ورئيس الوزراء حلاً من شقين يقدم حوافز مالية محدودة للعائلات العائدة ويوفر آلية إدارية لتسهيل استرداد ممتلكات العائدين (قرار مجلس الوزراء ٢٦٢ والأمر الديواني ١٠١). في البداية كانت هذه الإجراءات تستهدف بغداد التي هاجر منها القسم الأعظم بعد تفجير سامراء. وفيما بعد شملت محافظة ديالى بالقرار ٥٨، الذي يستند بوضوح إلى الدروس المستفادة من بغداد في تبني مقاربة أكثر تكاملاً. وتكتمل هذه الإجراءات الحكومية المركزية بمبادرات على مستوى المحافظات، مثل برنامج الدعم المالي في محافظة بغداد لمساعدة العائدين على إصلاح منازلهم المتضررة والمدمرة، وبمبادرات على مستوى الأحياء لمنع نشوب النزاعات بين العائدين والمجتمع أو لحل هذه النزاعات إذا نشبت.

(ب) مراجعة وتوسيع السياسات الحالية

يتضمن إطار العمل الحالي لمساعدة العائدين عدداً من العناصر الإيجابية. وهو يتصف إجمالاً ببرغماتية تنطلق من الحاجات، وبمرونة من قبل الحكومة العراقية التي تحاول الموازنة بين حاجات وحقوق العائدين من جهة وحاجات وحقوق الشاغلين الحاليين لممتلكاتهم، مبتعدة بحق عن الطريقة التي تقوم على التطبيق الصارم للقانون. وثمة فهم متزايد لحقيقة أن المقاربة المتكاملة للعودة ولاسترداد الممتلكات هي وحدها التي تقود إلى الحل الدائم، كما يبين مثال ديالى. علاوة على ذلك، فإن التوليفة الحالية بين مبادرات الحكومة المركزية والحكومات المحلية يعد تطوراً إيجابياً، على الأقل من حيث المبدأ. ونظراً إلى اتساع دائرة المشاكل وتباينها من منطقة إلى أخرى، فإن توليفة من إجراءات الحكومة المركزية والحكومات

المحلية تعد بلا شك الطريقة الأسلم للمضي الى الأمام. وأخيراً، يبدو أن اللجوء إلى إجراءات إدارية بسيطة نسبياً في استرداد الممتلكات متناسب مع عبء للقضايا الموجودة، ولو أن الميل إلى "البيروقراطية المفرطة" يحتاج إلى مراقبة مستمرة. ومع ذلك، ونظراً إلى تعقيد ملف الأرض والملكية ما بعد ٢٠٠٣، يمكن أخذ عدد من الاعتبارات في الحسبان، لمواصلة تحسين السياسات الحالية من جهة، وتوسيع النطاق بما يشمل القضايا غير المشمولة الآن من جهة أخرى.

❖ لا تجري حالياً معالجة جميع مشاكل الأرض والملكية

لا تعالج السياسات الحالية كل انتهاكات حقوق الأرض والملكية التي جرت منذ ٢٠٠٣. وتحتاج القضايا التالية إلى انتباه، بما في ذلك جمع معلومات إضافية حرصاً على استيعابها:

❖ العائلات التي أرغمت على ترك بيوتها من قبل الذين هجرهم النظام السابق وعادوا إلى مناطقهم الأصلية مباشرة بعد ٢٠٠٣ .

هذه قضية مهمة، في محافظتي كركوك ونيوى مثلاً. نظرياً يمكن لهذه الجماعة أن تلجأ إلى المحاكم المدنية طلباً للتعويض، ولكن لأسباب متنوعة يبدو أن هذا لم يحدث إلا نادراً. وأكثر من ذلك، تشير دلائل متفرقة من كركوك ونيوى إلى أنه عندما كان الضحايا يحصلون على أحكام قضائية لصالحهم، فإن تنفيذ الحكم لم يكن دائماً ممكناً.

❖ العائلات التي هجرت بالقوة بعد ٢٠٠٣ ولكن لم تكن صاحبة أملاك حينها

تركز إجراءات استرداد الملكية الحالية على من لديهم ممتلكات ولا توفر العون لمن لم يكن يمتلك الأرض أو الممتلكات التي أزيحوا منها. وهنا، لا بد من جمع معلومات لمعرفة نسبة المهجرين الذين لم يكونوا مالكين ومدى وقوف مشكلة السكن بالنسبة لهؤلاء حائلاً دون عودتهم أو اندماجهم في مناطقهم.

❖ الناس الذين أُجبروا على النزوح الداخلي بعد ٢٠٠٣ ولا يريدون العودة ويفضلون، بدلاً من ذلك، الاندماج في المكان الذي نزحوا إليه أو في أي مكان آخر في العراق

تشير تقييمات المنظمة الدولية للهجرة إلى أن أكثر من ٤٠٪ من المهجرين لا يرغبون في العودة إلى موطنهم السابق. وتلبية حاجات هؤلاء يجب أن لا يتوقف استرداد الممتلكات على العودة، وأن تتخذ إجراءات لضمان حصولهم على آليات دعم في أماكن إقامتهم الحالية.

❖ الناس الذين دمرت ممتلكاتهم بعد عام ٢٠٠٣ جراء العنف الطائفي أو أثناء العمليات العسكرية

في بغداد، تدير المحافظة برنامج دعم لمن دمرت ممتلكاتهم. ومن غير الواضح ما إذا كانت ثمة برامج مشابهة في المحافظات الأخرى التي يشكل فيها تدمير الممتلكات ما بعد ٢٠٠٣ قضية. ومن غير المرجح أن تلبى عملية إعادة بناء المساكن من قبل منظمات دولية مثل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أو برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية جميع الحاجات، وبالتالي لا بد بالضرورة من تطبيق برنامج وطني أكثر شمولاً للإسكان وإعادة الإعمار.

❖ **العائلات التي هجرت قسراً بعد ٢٠٠٣ وتنتمي إلى أقليات صغيرة في العراق بمن فيهم المسيحيون واليزيديون والشبك** يواجه هؤلاء مشاكل خاصة في الاستفادة من الإجراءات القائمة ويعانون أكثر من غيرهم من القيود الزمنية على السياسات الحالية لاسترداد الملكية، لأن تهجيرهم استمر بعد تراجع العنف الطائفي. إن إمكانيات عودة هؤلاء تطرح قضايا أكثر اتساعاً تخصمحية واندماج الأقليات ويجب أن تؤخذ في الحسبان.

❖ **سبر الرابط بين الهجرة القسرية والحاجة إلى سكن بسعر معقول في العراق**

إن أزمة السكن المزمنة في العراق أكبر بكثير من قضية الهجرة القسرية والتهجير، ولكنها لعبت أيضاً دوراً في قضايا الأرض والملكية التي برزت بعد ٢٠٠٣. واللافت أن ظروف الإكتظاظ وتردي المساكن شجعت في بعض الأحيان على احتلال الممتلكات العامة إضافة إلى الممتلكات الخاصة التي خلفها المهجرون وراءهم. وفي حين أن استرداد الممتلكات يقدم حلاً للعائدين، فإنه قد يخلق أو يحدد مشاكل السكن للشاغلين الحاليين لها، الذين قد ينتهي الأمر بهم إلى احتلال مكان آخر. وفوق هذا تشير دلائل متفرقة إلى أن الهرب من العراق خفف الضغط على سوق السكن في بعض المناطق، ولكن الضغط سيعود مجدداً على الأرجح ما إن يبدأ اللاجئون بالعودة بأعداد كبيرة. ويتطلب الأمر بذل جهد متواصل لجمع المعلومات من أجل إلقاء المزيد من الضوء على الترابط المتبادل بين النزوح والعودة والحصول على سكن بسعر معقول، لأنه هذا يؤثر على خطط المعالجة الحالية والمستقبلية. وعلى الجهود الجارية لحل أزمة السكن في العراق أن تدرس مشاكل النزوح والعودة، في حين على الإجراءات المتخذة لمعالجة النزوح أن تأخذ بعين الاعتبار النقص في المساكن ذات السعر المعقول بالنسبة للمواطن.

❖ **المراقبة والمراجعة المنتظمة للسياسات الجارية يمكن أن تساعد في حل المشاكل**

بما أن جهود مساعدة العائدين واسترداد الملكيات بدأت العام الماضي، فقد أخذت السلطات، بمساعدة جهات دولية فاعلة مثل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة ومعهد السلام الأمريكي، عاماً بالتقدم الحاصل والصعوبات التي جرت مواجهتها. وأدت التحسينات الناتجة عن ذلك إلى جعل العملية أكثر ملائمة للوقائع على الأرض. ولكن في حدود معرفة الكاتب، لم توضع حتى الآن آلية مراقبة منهجية لتسهيل المراجعة المستمرة للعملية. إن الطبيعة المعقدة للقضايا قيد المعالجة، فضلاً عن التحديات الكامنة في أية مقارنة ما بين مؤسسات عديدة، تؤكد على الأهمية الكبيرة لعملية المراقبة. وتشمل الجوانب التي تحتاج إلى اهتمام خاص في هذا المجال: حصول العائلات التي تعيها امرأة على المنافع والمساعدة؛ مسائل الأدلة والحاجة إلى ضمان معايير مرنة؛ الأمن بعد العودة ولاسيما بالنسبة للعائدين الذين اضطروا للاعتماد على الإخلاء بالقوة لكي يستعيدوا ممتلكاتهم. ولا بد أيضاً من شمول المحاكم المدنية بجهود المراقبة هذه، بحيث تتمكن الحكومة العراقية من الاستجابة بسرعة إذا كانت قدرة المحاكم المدنية غير كافية لمعالجة نزاعات الأرض والملكية المتعلقة بالنزوح والعودة في إطار زمني مناسب.

نقطة مناقشة ٤

حل مشكلة احتلال الأراضي والمباني العامة

(أ) خلفية

ساهمت عوامل مختلفة مجتمعة في إنتشار ظاهرة احتلال المباني العامة وأراضي الدولة التي يواجهها العراق اليوم. وتشمل هذه العوامل انعدام القانون والنظام في الفترة التي أعقبت سقوط النظام مباشرة؛ عودة الناس الذين هجرهم النظام السابق وعجزهم حالياً عن استرداد ممتلكاتهم؛ التهجير ما بعد ٢٠٠٣؛ وتردي ظروف السكن. وتنعكس هذه العوامل المتنوعة في تنوع الناس والكيانات التي تشغل ممتلكات الدولة. فهناك الأحزاب السياسية وأنصارها، والمهجرون داخلياً؛ والناس الذين يفتقدون الى سكن لائق؛ و"الانتهازيون". وإضافة إلى ما يخلقه الاحتلال الواسع لممتلكات الدولة من آثار سلبية على حكم القانون، فإن له أيضاً تأثير سلبي على تحسين الخدمات العامة بما فيها السكن الاجتماعي.

(ب) تنوع الشاغلين يتطلب تنوعاً في الإجراءات

قامت الحكومة العراقية بمحاولات مختلفة لحل موضوع احتلال الممتلكات العامة، لكن كان نجاحها محدوداً. وهذا يعود جزئياً إلى خلل في تقدير مدى تعقيد هذه المشكلة. وهذا التعقيد يجعل من غير المرجح أن يأتي الحل عبر نوع واحد من الإجراءات، مثل تأمين دعم مالي محدود للشاغلين. ولا بد من اعتماد تدابير متنوعة تعكس تباين طبيعة وحاجات أولئك الذين يشغلون ويستخدمون أملاك الدولة بدون ترخيص من الحكومة، بما فيها إصدار تعليمات، توفير دعم مالي وسكني فضلاً عن فرض القانون. والأولية يجب أن تعطى لحل مشكلة احتلال ممتلكات الدولة من قبل الأحزاب السياسية بصورة غير قانونية؛ إلا إذا كانت هذه الأحزاب قدوة. أما إقناع المواطنين بالمغادرة فسيكون أمراً أكثر صعوبة وليس من السهل تبريره. والمرجح أن الحل الكامل لموضوع احتلال ممتلكات الدولة سيستغرق عدداً من السنين، الأمر الذي يجعل من تجزأة الحل على مراحل هو الخيار الواقعي الوحيد.

نقطة مناقشة ٥

قضايا التصحر والنزوح والأرض والملكية

أولي إهتمام أقل الى مسألة الانحسار المستمر في الأراضي الصالحة للزراعة بصفته سبباً إضافياً لمزيد من النزوح، والذي يرجح أن يكون ذا طبيعة مؤقتة وبعيدة الأمد معاً. فقد بدأت المراكز الحضرية، مثل الموصل، تشعر بتأثير المزارعين الوافدين المرغمين على ترك موطنهم في الريف بسبب تصحر أراضيهم. فقدوم هؤلاء يشكل عبئاً إضافياً على قطاع السكن

^{٢٠} انظر مثلاً، جيمس دينسيلو، "ازمة العراق المنسية"، الغارديان إنترناشيونال، ١٨ تموز ٢٠٠٩ (يمكن الحصول على هذه المقالة من: www.guardian.co.uk) وليز سلاي، "العراق تحت وطأة كارثة بيئية، بحسب الخبراء"، لوس أنجلس تايمز، ٣٠ تموز ٢٠٠٩ (يمكن الحصول على هذه المقالة على: www.latimes.com).

الحضري المثقل أصلاً وعبئاً إضافياً على الخدمات العامة المستنزفة. وبحسب معلومات الكاتب، لا توجد معلومات شاملة عن الحجم الحالي لهذا النوع من النزوح. كما لا يبدو أن هناك تصورات عن الكيفية التي يرجح أن تتطور وفقها هذه الظاهرة في السنوات القادمة. ونظراً إلى طبيعة وحجم مشكلة الأرض والملكية التي يواجهها العراق اليوم، فإن هناك ضرورة ملحة لجمع هذه المعلومات ووضع التصورات، بما يسمح للحكومة العراقية البدء بصياغة السياسات اللازمة.



الملحق ١

ملاحظات أولية

والتر كالين

ممثل الأمين العام للأمم المتحدة لشؤون
حقوق الإنسان الخاصة بالمهجرين داخلياً

١٨ تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٩

الدوحة، قطر

يسعدني أن أكون هنا في الدوحة في هذا المؤتمر عن "آفاق النزوح العراقي في المنطقة". وبصفتي ممثل الأمين العام للأمم المتحدة لشؤون حقوق الإنسان الخاصة بالمهجرين داخلياً، فإن مهمتي هي التركيز على الأشخاص الذين أُجبروا على ترك مجتمعاتهم دون أن يغادروا حدود بلادهم – وليس من مهمتي التركيز على اللاجئين. على أنني سعيد بوجه خاص لأن هذا المؤتمر يركز على التهجير الداخلي والخارجي، لأنهما مترابطان. عندما لا يشعر المهجرون بالأمان ولا يحصلون على المساعدة، يمكن أن يعبروا الحدود إلى بلد مجاور. وعندما يعود المهاجرون إلى العراق، ولا يتمكنون من العودة إلى مجتمعاتهم أو من إعادة بناء حياة طبيعية، فإنهم قد يصبحون مهجرين.

حتى عندما تكون أسباب التهجير الداخلي والخارجي واحدة، تبقى هناك خلافات هامة. المهجرون هم مواطنون أو مقيمون دائمون في البلد الذي هجروا ضمن حدوده. وبصفتهم مواطنين يحق لهم أن يتمتعوا بالحقوق نفسها الممنوحة لجميع المواطنين. إنها مسؤولية السلطة الوطنية في بلدهم أن تحميهم وتعينهم. في حالة المهجرين العراقيين، هناك العديد من الوكالات الدولية التي تساعد السلطات الوطنية في هذه المهمة، بما في ذلك اللجنة الدولية للصليب الأحمر، والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة. وتحدد المبادئ الإرشادية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، استناداً إلى القانون الدولي الملزم وتعبيراً عنه، مسؤوليات الدول تجاه المهجرين ضمن حدود بلدانهم. للاجئين حقوق أساسية حددتها اتفاقية ١٩٥١ عن اللاجئين؛ فهم يتمتعون بشكل أساسي بحق أن لا يجبروا على العودة إلى بلد تكون حياتهم فيه معرضة للخطر. والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين هي المؤسسة الموكلة لها ضمان حماية ومساعدة اللاجئين والعمل مع الحكومات المضيفة لهذا الغرض.

وهناك فروق هامة بين المهجرين والمهاجرين من زاوية الحلول الدائمة للهجرة. وحسب المبدأ الإرشادي ٢٨، تتحمل السلطات الوطنية مسؤولية تأمين شروط وسبل تسهيل الحلول الدائمة لقضية المهجرين. ويمكن التوصل إلى مثل هذه الحلول من خلال: (١) إعادة الاندماج الطوعي والدائم في الموطن الأصلي (العودة)؛ (٢) الاندماج المحلي الدائم في المكان الذي نزع إليه المهجرون (الاندماج المحلي)؛ أو (٣) الاندماج في مكان آخر في البلد (الاستقرار في مكان آخر).

أما حلول اللاجئين فتكون بالعودة إلى البلد الأم، أو الاندماج في البلد الذي لجئوا إليه أولاً، أو الاستقرار في بلد آخر يقبل إقامتهم الدائمة. يتطلب العثور على حلول للاجئين عادة التعاون بين الحكومات المضيفة وحكومة البلد الأم، وغالباً بمساعدة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. في الكثير من حالات اللاجئين، شكلت إعادة استقرار اللاجئين في بلدان أخرى حلاً هاماً للأفراد الذين لا يستطيعون العودة إلى بلدهم، وتعبيراً عن المشاركة الدولية بالمسؤولية.

اسمحوا لي أن أركز حديثي على المهجرين داخل العراق وعلى اللاجئين العائدين إلى بلدهم من الخارج. إن تجارب العديد من البلدان التي شهدت حركة نزوح داخلي تبين أن التوصل إلى حلول دائمة لهؤلاء الأفراد عملية صعبة ومعقدة. فهي تحتاج إلى أطراف فاعلة في مجال حقوق الإنسان، المجالات والتنمية وبناء السلام على المستويات الوطنية والدولية، الحكومية وغير الحكومية. و، فإن تحقيق حلول دائمة يعد تحدياً متعدد الأوجه:

❖ **التحدي المتعلق بحقوق الإنسان:** إيجاد حلول دائمة يعني استعادة الحقوق الإنسانية للمهجرين الذين تأثروا بحقيقة أنهم أُجبروا على المغادرة أو الهرب من بيوتهم، بما في ذلك حقوق الأمن والملكية والسكن والتعليم والصحة وأسباب العيش. وقد تتبّع هذه حقوق التعويض والعدالة والحقيقة وإغلاق مظالم الماضي من خلال قضاء انتقالي أو إجراءات مناسبة أخرى.

❖ **الصعوبة الإنسانية:** في سياق التوصل إلى حلول دائمة، غالباً ما يكون المهجرون بحاجة إلى مستلزمات إنسانية، قد يكونون بحاجة إلى ملجأ مؤقت إلى حين إعادة بناء بيوتهم المدمرة، أو إلى حصص من طعام ريثما يحين موسم الحصاد، أو إلى خدمات صحية طارئة ريثما يعاد تأسيس النظام الصحي

❖ **الصعوبة التنموية:** التوصل إلى حلول دائمة يعني معالجة الصعوبات التنموية الأساسية في وقت مبكر. وتشمل هذه إعادة بناء البيوت والبنية التحتية، تقديم المساعدة من أجل سبل عيش مستدامة، التعليم والعناية الصحية في المناطق التي يقرر المهجرون إعادة بناء حياتهم فيها، المساعدة على إعادة بناء أو تعزيز هياكل الحكم المحلية، بما في ذلك حكم القانون. وبدون هذه التدخلات الإنمائية، يصعب أن تكون هذه الحلول مستدامة، وهذا يعني أن الناس سيغادرون ثانية أو سيقفون مهمشين أو منسيين.

❖ **صعوبة بناء السلام:** لا يمكن التوصل إلى حلول دائمة بعد نزاع وعنف عام دون استقرار محلي واستقرار سياسي واقتصادي واجتماعي.

إن تعقيد هذه العملية يتطلب من الأطراف الفاعلة الإنسانية والتنموية وكذلك الأطراف الفاعلة السياسية وفي مجال حقوق الإنسان، العمل معاً منذ بداية العملية. وقد أظهرت التجربة العملية أن برامج وسرراتيجيات الانعاش والتنمية التي تبدأ باكراً يمكن أن تضمن انتقالاً سلساً من المرحلة الإنسانية إلى الانعاش والتنمية البعيدة الأمد، وبذلك تدعم بفعالية أكبر عمليات الحلول الدائمة. وفي

هذا السياق، من المهم أن لا نحصر تركيزنا على المهجّرين كي لا نخلق توتراً مع السكان غير المهجّرين. وهنا قد يفيدنا مفهوم "المجتمعات المتأثرة بالتهجير" وهي تتضمن المجتمعات المهجرة فضلاً عن المجتمعات المضيفة والمجتمعات التي يتوجب عليها إعادة إدماج المهجّرين، بشكل يسمح بوضع برامج تطال المجتمع دون الاقتصار فقط على دعم مستفيدين أفراد.

تساعد المساهمة المبكرة للأطراف الفاعلة التنموية في التوصل إلى حلول دائمة، وفي تجنب التهجير طويل الأمد، وتحفز على القيام بأنشطة انعاش عفوية بين الجماعات المتضررة، بمن فيها المجتمعات المضيفة والمستقبلية، وتساعد على منع تكرار التهجير. ومن الأولويات ذات الصلة إعادة بناء هياكل الحكم المحلية، والشرطة والمحاكم المحلية، والخدمات الأساسية ذات العلاقة (مدارس، عناية صحية أولية، مياه وصرف صحي). ومن المهم بوجه خاص تقديم مساعدة ملموسة فورية للمهجّرين لإعادة تأسيس أسباب رزقهم، وهذا جانب غالباً ما يجري إهماله.

إن إيجاد حلول لأولئك المهجرين – سواء داخلياً أو خارجياً – لا يهم فقط الأطراف الفاعلة الإنسانية والتنموية، بل هو أمر يرتبط بشكل وثيق بعملية بناء السلام، وإعادة ترسيخ الأمن، واستعادة الثقة بالحكومة، والمصالحة. إن أنشطة بناء السلام الفعالة ينبغي أن لا تهمل الإحتياجات الخاصة للمهجّرين داخليا ولللاجئين العائدين. وتبين التجربة في العديد من البلدان أن استمرار تهجير أعداد كبيرة من السكان يمكن أن يشكل بذاته عقبة مهمة في طريق تحقيق سلام دائم وحقيقي. وعليه فإن مساعدة المهجّرين داخليا واللاجئين العائدين لإعادة بناء حياتهم بطريقة دائمة فيها مصلحة للجميع: للمهجّرين ولشعب العراق وللمجتمع الدولي.

في إطار قيامي مهمتي، زرت عدداً كبيراً من البلدان التي تعاني من التهجير الداخلي، وعملت مع مشروع بروكنغز - بيرن للتهجير الداخلي لتطوير عدد من الأدوات التي يمكن أن تكون ملائمة هنا. مثلاً، يضع إطار المسؤولية الوطنية ١٢ مَعْلماً يمكن أن تسترشد بها الحكومات في وضع سياسات تنموية تتعلق بالمهجّرين. ويقدم كراس "حماية المهجّرين داخليا: كتيب لصانعي القانون والسياسة" أمثلة رصينة عن الطرق التي يمكن من خلالها لصناع السياسة والنواب أن يطوروا القوانين والسياسات في مجالات كثيرة – من التعليم، إلى الملكية والإسكان، إلى الحقوق السياسية. ومما له صلة خاصة بالموضوع "إطار عمل للحلول الدائمة" الذي وضعناه وقدمنا للتو نسخة منقحة منه إلى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بعد أن جرى اختباره ميدانياً. وفي "إطار عمل للحلول الدائمة" حاولنا توفير إرشادات عن العناصر الجوهرية، وقد ذكرتُ العديد منها هنا، التي يجب أن تتوفر كي تكون الحلول دائمة. وركزنا أيضاً على نوعية العملية التي تقود إلى حلول دائمة للمهجّرين، نتيج لهم إعادة بناء حياتهم المحطمة. وهنا، يحتل احترام حق الفرد في اختيار مكان إقامته أهمية جوهرية كما تضمنه قانون حقوق الإنسان الدولي لمواطني أي بلد. ولذا، يجب أن يتمتع هؤلاء المهجّرون بحرية اختيار أن يستقروا في أجزاء أخرى من بلدهم. ولكن هذا الخيار الحر والواعي لا يمكن تحقيقه إلا باستشارة المهجّرين ومشاركتهم في الأنشطة التي تصوغ مستقبلهم.

وبشكل عام، لا ينتهي النزوح الداخلي على نحو مفاجئ. فإيجاد حلول دائمة عملية تدريجية تتناقض عبرها الحاجة إلى مساعدة استثنائية وإلى حماية. وفي بعض الأحيان، وبعد فترة طويلة من العودة، قد يجد من كانوا مهجرين أنفسهم في ظروف مختلفة ويشعرون بحاجات مختلفة قياساً بأولئك الذين غادروا مجتمعاتهم أبداً. مثلاً، قد لا تفصل المحاكم فوراً بإدعاءاتهم بالملكية، الأمر الذي يتركهم دون مأوى أو سبل للعيش في الأماكن التي عادوا إليها. وعلى غرار ذلك، قد يحتاج من استقروا في مكان آخر إلى مساعدة مالية وإنسانية حتى يحصلوا على مأوى وعمل في مكانهم الجديد. وحتى في سياق اتفاقية سلام دائم، يمكن أن يستمر الشعور بانعدام الأمن عند المهجرين، ولاسيما إذا كان ثمة نزاعات بين المهجرين داخل العائدين والسكان المقيمين. في هذه الظروف، حتى لو عاد المهجرون، فإنهم سيقفون في معاناة من بقايا مشاكل تتعلق بالتهجير وسيقفون لذلك في حالة قلق. يتم التوصل إلى حلول دائمة للمهجرين حين يصبح المهجرون في غنى عن الحاجات المتعلقة بما تعرضوا له من تهجير بشكل خاص. بهذا المعنى، يكون ينتهي التهجير عند استعادة الفرد لحقوقه الإنسانية وتمتعه بها، بطريقة غير تمييزية بما في ذلك تجاه المواطنين الذين لم يتعرضوا للتهجير.

ولتحديد ما إذا كان قد تحقق حل دائم وإلى أي حد، لا بد من دراسة العمليات التي من خلالها توجد الحلول ودراسة الظروف الفعلية للعائدين / المتوطنين. وبشكل عام، من المهم أن ندرس فيما إذا: (١) وضعت السلطات الوطنية الشروط المفضية إلى عودة أو إعادة استقرار كريمة وأمنة؛ (٢) كان بمقدور المهجرين أن يختاروا بحرية أين يندمجون مجدداً في بلدهم؛ (٣) كان بمقدور المهجرين السابقين الحصول على حقوقهم على قدم المساواة مع مواطنيهم الآخرين؛ (٤) كان بمقدور المراقبين الدوليين تقديم المساعدة ومراقبة أوضاع المهجرين السابقين؛ وأخيراً (٥) كان الحل دائماً ومستداماً.

يقدم هذا المؤتمر فرصة لتجاوز المقاربات التقليدية للنزوح عبر ثلاثة سبل هامة:

- ❖ بالتركيز على الشؤون الإقليمية بنطاقها الواسع، لدينا فرصة لدراسة العلاقة بين التهجير الداخلي والخارجي ولاعتماد مقاربة إقليمية لهذا المسألة المعقدة.
- ❖ جمع الفرقاء العاملين معاً في شتى المجالات – الشؤون السياسية والأمنية، والاستجابة الإنسانية، والتنمية – لدينا فرصة لتناول هذه القضية بشمولية.
- ❖ بالتركيز على حلول لهؤلاء المهجرين، يمكننا دراسة الإجراءات التي تساند حقوق أولئك المهجرين والخطوات العملية بما يضمن أن الحلول هي، بالفعل، مستدامة.

أمل أن يكون النقاش هنا مفتوحاً وصریحاً وأن نسمع من المشاركين مقترحات تتضمن طرقاً ملموسة للتقدم إلى الأمام. إن إيجاد حلول دائمة للمهجرين، كما ذكرت من قبل، إنما هو صيرورة. أرجو أن لا تحمل نهاية هذا المؤتمر مجرد فهم أفضل لهذا الوضع المعقد، بل أن تحمل أفكاراً بشأن حل هذا الوضع.

إن إيجاد حلول دائمة للمهجرين في العراق سيكون خطوة هامة على طريق السلام والأمن في العراق وفي المنطقة ككل.

شكراً لكم.

الملحق ٢

ملاحظات أولية

مارتن إنديك

نائب الرئيس ومدير برنامج السياسة

الخارجية في معهد بروكينغز

١٨ تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٩

الدوحة، قطر

أود، باسم معهد بروكينغز، أن أرحب بكم جميعاً في هذا المؤتمر عن "أفاق النزوح العراقي في المنطقة".

معهد بروكينغز، معهد بحوث مستقل وغير حزبي غايته تقديم بحوث عالية النوعية لتوجيه القرارات السياسية في العديد من الميادين. لدينا باحثون ذوو خبرة مهمة في مناطق معينة (أمريكا اللاتينية، آسيا، أوروبا مثلاً) ونقدم بحوثاً في قضايا متشابكة مثل الدفاع، أمن الطاق، الاقتصادات غير المشروعة، السيطرة على الأسلحة، وحقوق الإنسان.

لمعهد بروكينغز علاقة طويلة مع الشرق الأوسط. لقد انخرطنا، من خلال مركز سابان عن الشرق الأوسط، في المنطقة بطرق عديدة، منها منتدى الولايات المتحدة - العالم الإسلامي، الذي يعقد هنا في الدوحة كل سنة منذ ٢٠٠٢ ويجمع كبار صانعي السياسة والأكاديميين وممثلي المجتمع المدني والصحفيين لدراسة مواضيع معينة تهم العلاقات بين الولايات المتحدة والعالم الإسلامي. وفي ٢٠٠٧، افتتحنا مركز بروكينغز - الدوحة لزيادة فهمنا وتواصلنا مع الشرق الأوسط. وقد ساهم هادي عمر، مدير مركز بروكينغز الدوحة، كثيراً في دعم هذا المؤتمر.

خلال السنوات الخمسة عشرة الماضية، قدم مشروع معهد بروكينغز عن النزوح الداخلي بحثاً عن النزوح بأمل إيجاد حلول طويلة الأمد للمهجرين جراء النزاع والكوارث الطبيعية ومشاريع التنمية الضخمة. ويعمل المعهد، بشراكة فريدة مع والتر كالين (الذي تكلم للتو) لدعم وضع وتنفيذ سياسات داعمة لحقوق المهجرين الإنسانية من قبل الحكومات والمنظمات الدولية والمجتمع المدني. وقد تولت إليزابيت فيريس، مساعدة مدير المشروع، الدور الأول في تنظيم هذا المؤتمر والإشراف على البحث المتعلق بالنزوح العراقي.

إننا نبحث في موضوع النزوح العراقي منذ سنوات. والواقع أن أول بحث لنا عن النزوح العراقي نشر في ٢٠٠٢.

يجمع هذا المؤتمر، بروحية بروكينغز التي تحاول تقديم بحوث مستقلة عالية النوعية لفائدة صانعي السياسة، ممثلين من مختلف البلدان والمنظمات لاستكشاف حلول بعيدة المدى للعدد الكبير من المهجّرين العراقيين داخل العراق وفي المنطقة. لقد كانت الحكومات في المنطقة سخية مع اللاجئين الفارين من العراق وتستحق الدعم الدولي. كما قامت الوكالات الإنسانية الممثلة هنا بعمل رائع في تلبية الحاجات المباشرة للمهجّرين واللاجئين العراقيين. غير أننا نأمل أن يشكل هذا المؤتمر فرصة للأطراف الفاعلة من مختلف الخلفيات – حكومات، منظمات إنسانية وتنموية، وقادة سياسيون – للتفكير في الحلول البعيدة المدى.

اسمحوا لي أن أذكركم بأهداف الاجتماع وأن أقول بضع كلمات عما أمل أن تنتهي إليه مساء الغد.

يسعى هذا المؤتمر إلى:

- ❖ توفير منتدى نقاش للأطراف المعنية من مختلف البلدان والمنظمات لتدارس النزوح من منظور إقليمي
- ❖ زيادة الوعي والفهم المشترك للعلاقة بين حل مشكلة التهجير والاستقرار البعيد الأمد في المنطقة
- ❖ التعبير عن الالتزام بإيجاد حلول دائمة للمهجّرين بطريقة تحترم حقوقهم الإنسانية وتقوم على آليات تشاورية
- ❖ زيادة الوعي بأن معالجة التحديات الطويلة الأمد للنزوح تستدعي مساهمة أطراف فاعلة أخرى غير الجهات التي تستجيب في حالات الطوارئ
- ❖ التوصل إلى مقترحات ملموسة للتقدم – مقترحات ستحتاج بالطبع إلى المزيد من النقاش عند عودتكم إلى بلدانكم ومنظماتكم.

وسينجم عن اللقاء ورقة عمل تقوم على البحث الذي تم قبل هذا المؤتمر، وعلى الرؤى والأفكار المشتركة التي تبلورت خلال النقاشات هنا. ولكن بعد كل التقارير والأوراق، نأمل أن يتحقق في مساء الغد:

- ❖ إقراراً بأهمية حل مشكلة التهجير،
- ❖ وعي بضرورة إشراك الأطراف الفاعلة الإنسانية وتنموية في دعم الحلول،
- ❖ فهم معمق لأهمية المساهمة السياسية، وبعض الفهم لآليات التنسيق التي يمكن أن تكون نافعة في دفع العملية إلى الأمام.

يعقد هذا المؤتمر وفق قواعد تشاورية هادئة. أي أنكم أحرار في الحديث عما جرى في الاجتماع عقب مغادرتكم – ونشجع على ذلك – ولكن ينبغي عدم تحديد هوية من قال ماذا. سوف يحدد التقرير المكتوب القضايا ونقاط الاتفاق وربما حتى نقاط الاختلاف التي برزت في سياق المؤتمر دون أن يربط هذا بأفراد محددين. ونأمل أن يساعد هذا على جعل النقاش أكثر انفتاحاً وصراحة مما لو كان يتم تسجيل الأحاديث.

في الختام، أود أن أعبر عن تقديري لوزارة الخارجية في دولة قطر، وأخص بالذكر سمو الشيخ حمد بن جاسم بن جبر آل ثاني، رئيس الوزراء ووزير الخارجية، إضافة إلى فريقه في وزارة الخارجية بقيادة صاحب السعادة محمد الرميحي، مساعد وزير الخارجية.

وأود أن أختتم بتوجيه الشكر لكم جميعاً على مشاركتكم في هذا المؤتمر. شكراً لاهتمامكم والتزامكم وشكراً لقدمكم إلى الدوحة.



الملحق ٣

ملاحظات عن التحديات التنموية للتهجير القسري

نيلز هارلد

أخصائي رئيس في قضايا النزوح

البنك الدولي

١٩ تشرين الثاني (نوفمبر) ٢٠٠٩

الدوحة، قطر

أعزائي الحضور،

يسعدني أن أتكلّم في هذا اللقاء الذي يضم ممثلين عن حكومات وشركاء دوليين عن موضوع المهجّرين العراقيين، سواء كانوا مهجّرين داخلياً في بلدهم أو لاجئين في البلدان المجاورة.

سمعت أمس تقرير الإستشاريين وفيه إشارة إلى الصعوبات التي تواجه حل مشكلة النزوح. وقد تضمنت مختلف المداخلات والنقاشات ضمن مجموعات العمل مناقشة ممتعة للصعوبات ولمختلف الخيارات والأفكار بشأن معالجة مشكلة النزوح العراقي.

وقد طلب مني أن أتحدث عن الآفاق العالمية أو عن تصور أوسع للتحديات التنموية التي يشكلها التهجير القسري. يشير تقرير الإستشاريين مرات عديدة إلى ضرورة جمع الجوانب التنموية مع الجهود السياسية والأمنية والإنسانية في مقاربة شاملة، ولكن دون التحديد الواضح للمقصود بالصعوبة التنموية للنزوح. اسمحوا لي إذن أن أعتنم هذه الفرصة لمحاولة القيام بذلك.

بدأ البنك الدولي مؤخراً بالنظر بإمعان أكبر إلى التحدي التنموي الناجم عن التهجير القسري بحيث إنه يستطيع حينها أمكن أن يستخدم خبرته وموارده بفعالية وبمنهجية أكبر. لدينا الكثير من تجارب الماضي وتشاورنا مع شركائنا المعنيين في الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والشركاء الثنائيين. وقد أعد البنك الدولي مؤخراً ورقة بعنوان "التهجير القسري – التحدي التنموي"، بالتشاور مع هؤلاء الشركاء وهي متضمنة في هذا لتقرير.

سأركز في عرضي اليوم على سبعة مواضيع رئيسية من هذه الورقة التي آمل أن تحفز نقاشنا لاحقاً بحثاً عن سبيل للتقدم:

❖ حجم النزوح العالمي

❖ متى ينتهي النزوح؟

❖ التحدي التنموي

❖ الثغرات في الاستجابة الدولية

❖ ماذا يفعل البنك الدولي الآن وما الذي يستطيع أن يفعله لدعم الحلول الدائمة

❖ التحدي السياسي

❖ مقارنة إقليمية وشاملة

١. الحجم العالمي للتهجير القسري

عند مناقشة موضوع النزوح العراقي الكبير، من المهم أن نشير إلى أن النزوح موضوع عالمي، والكثير من البلدان تشهد أو شهدت في الماضي نزوحاً واسع النطاق. ولئن كانت لكل حالة فرادتها، فإن هناك أشياء علينا ربما أن نتمعن فيها لاستلهام الحلول.

حسب أفضل التقديرات هناك نحو ٤٦ مليون نازح ولاجئ في العالم اليوم. وهذا يعادل تقريباً ١٪ من سكان العالم. وهناك أكثر من ٥٠ بلداً فيها أكثر من ٥٠ ألف نازح. ومعظم هذه الحالات مديدة. خلال ٢٠٠٨، أجبر حوالي ٤,٦ مليون شخص على النزوح جراء النزاعات والعنف وانتهاك حقوق الإنسان في ٢٤ بلداً (بزيادة ٩٠٠ ألف قياساً على ٢٠٠٧)، في حين نقلت التقارير أن ٢,٦ مليون عادوا. في ٢٠٠٦ انعكس التراجع في أعداد اللاجئين منذ ٢٠٠٢ حيث بدأت الأعداد بالتزايد مجدداً. وفي نهاية ٢٠٠٦، كان هناك نحو ٩,٩ مليون لاجئاً تحت مسؤولية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، وزاد هذا الرقم إلى ١٠,٥ مليون في نهاية ٢٠٠٨.

بعض أكثر حالات النزوح ضخامة توجد في الفوقاز وأفغانستان - باكستان وكولومبيا وفلسطين والسودان. في الماضي شهدت البلقان وأمريكا الوسطى نزوحاً واسع النطاق. إلى ذلك، توجد بلدان كثيرة فيها أعداد كبيرة من المهجرين واللاجئين. وفي حين تم حل بعض حالات النزوح، يبقى النزوح، في معظم الحالات، مشكلة كبيرة. والدرس الرئيسي المستفاد من الحالات التي وجدت طريقها إلى الحل أن حل مشكلة النزوح تحتاج إلى مقارنة إقليمية شاملة تقوم على إرادة وقيادة سياسيتين وتلعب فيها كل من المساعدة الإنسانية والمساعدة الإنمائية والاعتبارات الأمنية دوراً.

٢. متى ينتهي التهجير؟

إن عودة المهجرين - أكانوا مهجرين داخلياً أم لاجئين - ليست بذاتها حلاً دائماً للتهجير. حتى عندما يسمح الوضع السياسي والأمني بعودة المهجرين، غالباً ما توجد عوائق مستمرة في وجه الحل الدائم، فقد يتحول اللاجئون العائدون إلى مهجرين ما لم يستطيعوا العودة إلى بيوتهم السابقة أو يستقروا في مكان آخر في بلدهم الأم، حيث يمكنهم بدء حياة طبيعية. ويمكن أن ينعكس

تجاهل إيجاد حل دائم للمهجرين داخليا واللاجئين / العائدين سلباً على التنمية نظراً لأن تهميشهم المستمر قد يعيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي، سواء بقوا في المناطق المستضيفة أو تمكنوا من العودة. كما أن غياب الحل الدائم يمكن أن يصبح عاملاً مساهماً في عودة النزاع.

من منظور تنموي، يتعلق السؤال "متى ينتهي التهجير" بالعوائق التي تقف في طريق الحلول الدائمة وبالظروف والعمليات التي تدعم هذه الحلول، ويتعلق، تبعاً لذلك، بالأنشطة التنموية الضرورية لتحقيق هذه الحلول. ولا ينتهي التهجير إلا عندما لا تبقى لدى المهجرين داخليا أو اللاجئين (سابقاً) تلك الحاجات المرتبطة تحديداً بكونهم مهجرين. في حالة اللاجئين، يعتبر الحل متحققاً عندما يُستعاد الأمن الوطني (في حالة اللاجئين العائدين) أو يشعر اللاجئون بالأمن (في حالة اللاجئين المندمجين في بلد اللجوء أو المستقرين في بلد ثالث)، أي إنهم يستفيدون من شكل من الإقامة أو الوضع القانوني في البلد، ويتمتعون بالحماية من التمييز، ويتمتعون بحقوق اقتصادية وسياسية ومدنية (بما في ذلك الحق في الجنسية في حالة الأشخاص عديمي الجنسية)، ويستفيدون من سبل المعالجة الطبية المحلية في حالة تعرضهم للمشاكل. ولتحقيق ذلك، لا بد من شمول المهجرين واللاجئين في خطط وبرامج إنمائية وطنية. وعليه فإن وضع حد للنزوح لا يتم بإجراء واحد بل هو سيرورة. إن التوصل إلى حلول دائمة هو عملية تنموية طويلة الأمد.

٣. التحدي التنموي

إضافة إلى البيئة السياسية الملائمة حيث تلتزم الحكومات المعنية بتشجيع الحلول الدائمة لمشكلة المهجرين داخليا واللاجئين، فإن إنهاء التهجير يتطلب التغلب على أربعة عوائق في سبيل الحلول الدائمة. وهذه العوائق الأربعة، والتي سيجري شرحها بالتفصيل في الورقة التالية، هي في ذاتها من طبيعة تنموية:

الأرض والسكن والملكية

إستعادة سبل العيش

تأمين الخدمات

الحكومة المسؤولة والمستجيبة

فيما يخص العاملين في الحكومات والمؤسسات الدولية المهتمين بالتنمية، من المهم أولاً إدراك التحدي الذي تمثله الحواجز التنموية في وجه الحلول الدائمة، وثانياً التفكير بالحلول من البداية بحيث يكون ثمة عمل مبكر مع مداخلات تنموية متقنة لدعم المهجرين في أن يصبحوا طرفاً فاعلاً معتمداً على الذات يمكنه أن يساهم في الاقتصاد المحلي في وضع النزوح وأن يكون جاهزاً للاستفادة من الحلول عندما يتم التوصل إليها.

٤. ماذا يفعل البنك الدولي وماذا يمكنه أن يفعل لتشجيع الحلول الدائمة

بالنظر إلى ترابط الجوانب السياسية والإنسانية والأمنية والتنمية للنزوح، من الإنصاف أن نقول إن الجهود التنموية للأطراف الدولية الفاعلة وللحكومات المضيفة كانت متلكأة. وفي الغالبية العظمى من الحالات بقيت القضية في الإطار الإنساني. وكما تبين الورقة التالية، فقد شرع البنك الدولي بما مجموعه ٩٤ نشاطاً لدعم المهجرين ووضع المبادئ التالية للمشاركة وتقييم الميزة النسبية.

مبادئ المشاركة. عندما يشارك البنك الدولي في التصدي لحالات التهجير القسري يجب أن يكون ذلك وفق المبادئ التالية:

العمل على أساس ميزته النسبية لضمان أن أنشطته تكمل أنشطة الأطراف الفاعلة للتنمية الأخرى.

ينبغي أن تكون المشاركة مبكرة وبأسلوب الشراكة.

الكفاح من أجل الاستمرارية والمرونة.

يجب أن تكون المشاركة على أساس ميداني قدر الإمكان.

يجب أن يأخذ البنك الدولي النزوح في الحسبان في ستراتيجه وعملياته .

الميزة النسبية: عندما يشارك البنك الدولي يمكنه أن يقدم مساهمات في المجالات التالية التي يكون له فيها غالباً ميزة نسبية:

معرفة خاصة بالبلد وعمل تحليلي من أجل التخطيط وصناعة السياسة

خبرة قطاعية وبناء قدرات

موارد مالية

دعم مشاريع بنية تحتية ملحة محددة

إدارة هبناديق ائتمان متعددة المانحين

قدرة على تنظيم اجتماعات محايدة ومشاركة مستمرة مع الحكومات

التوافق مع سياسات وإجراءات البنك الدولي: ستكون مساهمة البنك الدولي في معالجة النزوح مدعومة بسياسة "التعاون والتنموي والنزاع" وسياسته في "الاستجابة السريعة للأزمات وحالات الطوارئ". إن إحدى أولويات رئيس البنك الدولي الستة هي النزاع والهشاشة والتي تتضمن التهجير القسري. ويشكل العالم العربي موضوع أولوية أخرى، فالبنك الدولي يرغب في العمل مع الحكومات المعنية بالنزوح العراقي لإيجاد حلول دائمة.

٥. التحدي السياسي

أود أن أشير، من منظورنا التنموي، إلى أننا نقر بضخامة وتعقيد التحدي السياسي الذي تواجهه حكومة العراق والدول المجاورة. إننا نقر بالجهود التي بذلت من قبل وبكثرة التحديات التي تواجهها المنطقة للتوصل إلى السلام والاستقرار.

وما دام هذا العمل بالغ الصعوبة، سيكون من المهم جداً للسلام والاستقرار المستقبلي أن نواجه التحدي التنموي للنزوح العراقي. وفي هذا السياق سيكون من المهم أن نقر بأن هذا الأمر سيستغرق ردها من الزمن، وأن من الضروري أن تتوجه التنمية المحددة والهادفة نحو التركيز على تلبية حاجات المهجرين في؟ روف التهجير ولحين التوصل إلى حلول.

وقد يكون الشجاعة السياسية والإستعداد للبحث في خيارات سياسية جديدة أمراً ضرورياً، فضلاً عن تقييم الحاجة لتناول المسألة بنمط من الشراكة لتحقيق تقاسم العبء.

٦. مقارنة إقليمية شاملة

سوف أشدد هنا على ما سبق ذكره بشأن أهمية اعتماد مقارنة شاملة وإقليمية بين حكومات المنطقة والشركاء الدوليين في ميداني التنمية والمساعدات الإنسانية من أجل إيجاد حل دائم وشامل لمشكلة التهجير العراقي.

السييل إلى الأمام

في الختام أود أن أقول إنني أمل أن يتوصل هذا اللقاء إلى تفاهم مضمونه أن لا بد من عملية تضم الأطراف الوطنية والدولية الفاعلة للتعامل مع مسألة التهجير العراقي مع التركيز على الصعوبات التنموية. إن البنك الدولي مستعد لدعم العراق وجيرانه للتوصل إلى حلول دائمة بشرط أن تلتزم الحكومة بذلك.

أمل بجدال مفيد وبناء في الطريق إلى أمام.

شكراً لكم.



الملحق ٤

التهجير القسري – التحدي التنموي^{١١}

نيلز هارلد

وأسجير كريستنسن

استشاري، أخصائي أقدم سابق في التنمية الاجتماعية

البنك الدولي

١. مقدمة

١. تتناول هذه الورقة الأبعاد التنموية للتهجير القسري، والدور المحتمل للبنك الدولي في معالجة هذه الأبعاد وفي المساهمة في التوصل إلى حلول دائمة للجماعات التي عادت من أو لا زالت في حالة نزوح. والتهجير القسري، في هذه الورقة، يشير إلى وضع الأفراد الذين أرغموا على المغادرة أو الهرب من بيوتهم جراء صراع أو لعنف أو انتهاكات لحقوق الإنسان.

٢. يشمل التهجير القسري المهجرين داخلياً واللجئين، وهو من أكبر القضايا الإنسانية اليوم، حيث يطال نحو ٤٢ مليون شخصاً في العالم. إنه، بين ليلة وضحاها، يحرم أفراداً وعائلات من أسباب عيشها وممتلكاتها، ويضعف أو يدمر نسيج المجتمعات ورأس المال الاجتماعي. ومقرنة بغير المهجرين في البلد الأم أو في بلد المنفى، يخلق التهجير نقاط ضعف وحاجات مثل صعوبة إيجاد مكان آمن للعيش أو التكيف مع حياة المخيم، فضلاً عن الحصول على المساعدة الإنسانية الأساسية في الموقع الذي تم النزوح إليه والذي غالباً ما يكون غير مألوف وغير آمن. وفي حين يعاني الفقراء من الشعب المضيف أو الفقراء في مناطق الاستقرار من الصعوبات الأساسية مثل توفير سبل العيش والحصول على الخدمات الصحية والتعليمية، إلا أن هذه الصعوبات تكون أشد بالنسبة للمهجرين واللجئين في المنفى، وفي سعيهم للتوصل إلى حلول دائمة لنزوحهم بالعودة إلى موطنهم الأصلي أو بالاستقرار في مكان آخر.

٣. إن النزوح الناجم عن العنف أو النزاعات لا يشكل فقط أزمة إنسانية، إنه يؤثر على الاستقرار السياسي إذا لم يعالج أو يسيطر عليه بشكل مناسب أو إذا لم يحل سياسياً عبر عملية بناء السلام. إن وجود مهجرين، ولاسيما في البلدان الضعيفة التماسك والواقعة تحت تأثير النزاعات، يزيد من العبء الواقع على المؤسسات المحلية والوطنية، وربما يسبب

^{١١} أعد هذه الدراسة أسجير كريستنسن ونيلز هاريلد (رئيس فريق العمل) ضمن المبادرة بشأنالتهجير القسري من قبل فريق النزاعات والجريمة والعنف في قسم التنمية الاجتماعية. لم تخضع الورقة للمراجعة التي تخضع لها نشرات البنك الدولي الرسمية، لكنها استقادت من المناقشات مع موظفي البنك الدولي، ومع ممثل الأمين العام للأمم المتحدة عن المهجرين والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. إن النتائج والتفسيرات والاستنتاجات المذكورة في الورقة تخص المؤلفين، ولا تعكس بالضرورة آراء البنك الدولي عن إعادة الإعمار والتنمية / البنك الدولي والمنظمات التابعة له، أو آراء المدراء التنفيذيين للبنك الدولي أو الحكومات التي يمثلونها.

أو يفاقم العلاقات المتوترة بين المهجّرين والمجتمع المضيف. وسواء في هذه البلدان، أو في البلدان ذات أطر مؤسساتية وحوكمة قوية، يمكن أن يصبح مجتمع المهجرين مكاناً لانتهاكات حقوق الإنسان ومرتباً للمظالم الجسيمة التي تؤدي إلى نزاعات وعنف عام وجريمة وانعدام إستقرار والمزيد من التهجير. وقد يترك النزوح تأثيرات سلبية بعيدة المدى على التنمية تطال رأس المال البشري والاجتماعي والنمو الاقتصادي وجهود الحد من الفقر، والسلامة المستدامة للبيئة. في الوقت نفسه، يمكن أن لا تكون آثار النزوح سلبية فقط، فحين يتمكن المهجّرون من تطوير مهاراتهم واستخدامها ومن التلاؤم، يمكن للنزوح أن يساهم في النمو الاقتصادي بما يعكس فائدة على المهجّرين وعلى الإقليم المضيف، ويمكن أيضاً في حالة عودة المهجّرين، أو اندماجهم بنجاح حيث هم، أو إعادة استقرارهم في بلد ثالث، أن يقدموا رأسمالاً بشرياً واقتصادياً مهماً يساهم في عملية الانتعاش.

٤. إن إيجاد حلول اقتصادية واجتماعية مستدامة لأوضاع النزوح يشكل بالتالي تحدياً تنموياً كبيراً للبلدان التي فيها لاجئون أو مهجّرون داخلياً، وللمجتمع الدولي، بما في ذلك البنك الدولي. ولمعالجة مشكلة النزوح أثر هام على تحقيق أهداف التنمية الألفية، بما أن المهجّرين هم غالباً من بين الأكثر فقراً وغالباً ما يعانون من صعوبة في الحصول على الخدمات الأساسية. إن التلبية الفعالة لحاجات المهجّرين أمر هام أيضاً في الحد من هشاشة البلد (ومن الهشاشة تحت الإقليمية في البلدان المجاورة) وفي النجاح بالانتقال من النزاع إلى السلام. لذلك فإن تركيز الانتباه على معالجة النزوح يتماشى مع الأولويات التي شدد عليها رئيس البنك الدولي بشأن ضمان التنمية في حالات النزاع وضعف التماسك،^{٢٢} ومع أولويات الأمم المتحدة كما تشدد عليها الجمعية العمومية.^{٢٣}

٢. مفهوم التهجير القسري

(أ) مديات النزوح

٥. هناك نوعان من ضحايا التهجير القسري: اللاجئون والمهجّرون داخلياً. بحلول نهاية عام ٢٠٠٨، كان هناك نحو ١٥,٢ مليون لاجئ خارج بلدانهم الأم أو خارج بلد إقامتهم نتيجة للعنف والنزاع والخوف المبرر من الاضطهاد، ونزح ٢٦ مليون جراء نزاعات المسلحة، والعنف وانتهاكات حقوق الإنسان، وهؤلاء لم يعبروا الحدود وبالتالي يعتبرون مهجّرين داخلياً.

٦. خلال ٢٠٠٨، أجبر ٤,٦ مليون على أن يصبحوا مهجّرين داخلياً نتيجة العنف والنزاع وانتهاكات حقوق الإنسان في ٢٤ بلداً (بزيادة ٩٠٠ ألف مقارنة بالعام ٢٠٠٧)، في حين نقلت التقارير أن حوالي ٦,٦ مليون نازح عادوا.^{٢٤} إن معظم حالات النزوح الداخلي في العقد المنصرم نجمت عن النزاعات المسلحة الداخلية وليس عن نزاعات بين دول. ويعاني السكان

^{٢٢} النزوح الداخلي: نظرة عالمية عن الاتجاهات والتطورات في ٢٠٠٨، مركز مراقبة النزوح الداخلي، سويسرا، نيسان ٢٠٠٩
^{٢٣} قرار الجمعية العمومية ١٥٣/٦٢، الفقرة ٨: "الحلول الدائمة للمهجرين داخلياً، بما في ذلك عبر العودة الطوعية، والاندماج الدائم وعمليات إعادة التأهيل ومشاركتهم الناشطة، كما يناسب، في عملية بناء السلام، عناصر ضرورية في عملية بناء السلام الفعالة". (A/RES/62/153 18 أيلول ٢٠٠٧).

^{٢٤} النزوح الداخلي: نظرة عالمية عن الاتجاهات والتطورات في ٢٠٠٨، مركز مراقبة النزوح الداخلي، سويسرا، نيسان ٢٠٠٩؛ ص ٩.

الأصليون والأقليات والرعاة من هجرة داخلية في ٣٦ بلداً على الأقل ويشكلون نسبة كبيرة لا تتناسب مع حجمهم في العالم.^{٢٥} ومن العدد الإجمالي للمهجرين داخليا هناك ١٤,٤ مليون نازح أو ٥٦٪ يتلقون حماية ومساعدة من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في نهاية عام ٢٠٠٨.^{٢٦}

٧. في ٢٠٠٦ انعكس التراجع في أعداد اللاجئين منذ ٢٠٠٢ حيث بدأت الأعداد بالتزايد مجدداً. وفي نهاية ٢٠٠٦، كان هناك نحو ٩,٩ مليون لاجيء تحت مسؤولية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، وزاد هذا الرقم إلى ١٠,٥ مليون في نهاية ٢٠٠٨ (هذا لا يشمل اللاجئين الفلسطينيين البالغ عددهم ٤,٧ مليون والواقعين ضمن تفويض أونروا).^{٢٧} وفي الوقت نفسه، تقلصت حركات العودة الواسعة النطاق إلى الوطن والتي كانت ملحوظة في الماضي، وهبطت أرقام العائدين منذ ٢٠٠٤ ليكون المستوى الحالي هو ثاني أدنى مستوى في ١٥ سنة.^{٢٨} إن ٨٠٪ من أصل ١٠,٥ مليون لاجيء تحت مسؤولية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين يعيشون في بلدان نامية، والبلدان الخمسة التي قيمتها المفوضية على أنها تستضيف أعلى عدد من اللاجئين قياساً على اقتصادها الوطني هي باكستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وتنزانيا وسورية وتشاد.^{٢٩}

٨. إضافة إلى ذلك، هناك ملايين الناس ينزحون كل سنة جراء الكوارث الطبيعية، وتبقى الغالبية العظمى منهم داخل بلدانهم كمهجرين. في نهاية ٢٠٠٧، كان هناك نحو ٢٥ مليون إنسان مشرد جراء الكوارث الطبيعية.^{٣٠} في ٢٠٠٧ وحدها، أصابت حوالي ٤٠٠ كارثة طبيعية أكثر من ٢٣٤ مليون إنسان، وفي ٢٠٠٨ زاد عدد الوفيات والخسائر الاقتصادية جراء الكوارث الطبيعية زيادة كبيرة. وخلال السنوات الثماني الماضية تضاعف عدد الوفيات ثلاث مرات فبلغ ٢٢٥,٨٠٠ بعد أن كان المعدل السنوي ٦٦ ألف. وبلغت الخسائر الاقتصادية ما مجموعه ١٨١ بليون دولار، أكثر من ضعف المعدل السنوي البالغ ٨١ بليون دولار خلال الفترة نفسها.^{٣١} ومن المرجح الآن أن النزوح سيزيد في المدى المتوسط بسبب التغير في المناخ. وبدوره، سيؤدي النزوح الناجم عن التغير المناخي إلى زيادة الضغط على الموارد المتاحة بما يؤدي إلى زيادة احتمال اندلاع النزاعات. إن النزوح الناجم عن تغير المناخ المرتبط بالتدهور البيئي يمكن أن يكون مفاجئاً مثل الفيضانات والعواصف المفاجئة والشديدة، أو متصاعداً مثل أزمة المياه، أو التصحر، أو الجفاف أو ارتفاع مستوى البحار. من المفيد إذن أخذ العبر عن كيفية تخطيط وتطبيق العلاجات الدائمة للمهجرين بسبب العنف أو النزاع، لأنها ستفيد في التعامل مع المهجرين مستقبلاً جراء التغير المناخي، تماماً كما فادت التجربة مع الهجرة الناجمة عن الكوارث في التعامل مع النزوح الناجم عن النزاعات.

^{٢٥} المصدر السابق. ص ٢٠.

^{٢٦} الاتجاهات العالمية ٢٠٠٨، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حزيران ٢٠٠٩، ص ٣.

^{٢٧} المصدر السابق.

^{٢٨} خلال ٢٠٠٨ لم يعد من المهاجرين طواعية إلا نحو ٦٠٤ ألف لاجيء (المصدر السابق).

^{٢٩} المصدر السابق. ص ١٠.

^{٣٠} المصدر السابق. ص ٣.

^{٣١} مراجعة إحصائية عن الكوارث السنوية، مركز البحث عن توزع وأسباب الكوارث. وزيادة عدد الوفيات في ٢٠٠٨ نجم عن إعصار

نرجس في بورما وزلزال سيشوان في الصين.

(ب) من هم اللاجئون وكيف تكون مساعدتهم وحمايتهم؟

٩. حسب "إتفاقية ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين"، المعدة ببروتوكول ١٩٦٧، اللاجئ هو شخص "اضطر بسبب الخوف المبرر من التعرض للاضطهاد لأسباب تتعلق بالعرق أو الدين أو القومية أو الانتماء إلى مجموعة اجتماعية معينة، أو بالرأي السياسي، إلى الخروج من بلده الأم، ولا يستطيع، أو لا يريد، بسبب هذا الخوف، أن يستفيد من حماية ذلك البلد".

١٠. إذن اللاجئون يكونون خارج بلدهم الأم أو، في حالة الأشخاص الذين لا جنسية لهم، خارج بلد إقامتهم، في منافي لا ترحب بهم بالضرورة، وفي الوقت نفسه، لا حماية لهم من البلد الذي فروا منه مرغمين. لذلك هم بحاجة إلى حماية ومساعدة من بلدان اللجوء ومن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. إن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ملزمة، تحت رعاية الأمم المتحدة، أن تقدم "حماية دولية، للاجئين الذين يقعون ضمن نطاق القانون الحالي، وأن تبحث عن حلول دائمة لهم من خلال مساعدة الحكومات والمؤسسات الخاصة، بعد موافقة الحكومات المعنية، على تسهيل العودة الطوعية لهؤلاء اللاجئين، أو استيعابهم ضمن مجتمعات قومية جديدة".^{٣٢}

١١. هناك آليات إقليمية وتعريفات توسع مجال الاعتراف بصفة اللاجئين. وهكذا، تُدخل "الاتفاقية التي تنظم الجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا" الصادرة ضمن إطار منظمة الوحدة الأفريقية في ١٩٦٩ ضمن مفهوم اللاجئين الأشخاص المرغمين على الفرار بسبب اعتداء خارجي أو احتلال أو سيطرة أجنبية أو أحداث تعكر النظام العام بشدة.^{٣٣} وفي غرب أفريقيا، تفتح بنود البروتوكولات الخمسة المتعلقة بـ "حرية تنقل الأشخاص والإقامة والعمل التي تبنتها المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (إكواس) في أيار ١٩٧٩ حلولاً للاجئين من إحدى الدول الأعضاء المقيمين في دولة أخرى بالقول إن "مواطني المجموعة لهم الحق في الدخول والإقامة والعمل في أراضي الدول الأعضاء الأخرى".^{٣٤} وفي أمريكا اللاتينية، بحوي إعلان قرطاجنة بشأن اللاجئين لعام ١٩٨٤، والذي بات ملهماً للتشريعات في العديد من الدول في المنطقة، نفس معايير اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية عن "الأحداث التي تعكر النظام العام بشدة"، إضافة إلى "الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان" و"النزاعات الداخلية".^{٣٥}

(ج) من هم المهجرون داخليا وكيف تكون مساعدتهم وحمايتهم؟

١٢. جُمعت حقوق المهجرين داخليا في "المبادئ الإرشادية عن التهجير الداخلي" (المبادئ الإرشادية) الصادرة عن الأمم المتحدة ١٩٩٨. وتعرف المبادئ المرشدة المهجرين داخليا بأنهم "أشخاص أو جماعات أُجبروا أو اضطروا للهرب أو لمغادرة بيوتهم وأماكن إقامتهم المعتادة، نتيجة أو تجنباً لآثار نزاع مسلح، أو لحالات

^{٣٢} النظام الأساسي لمكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين، قرار الجمعية العمومية ٤٢٨ (خامسا) في ١٤ كانون أول ١٩٥٠، الفصل أي ١.

^{٣٣} انظر: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html>.

^{٣٤} البلدان التي تتبنى البروتوكول هي بنين، بوركينا فاسو، ساحل العاج، كيب فيرد، غانا، غينيا، غامبيا، غينيا بيساو، ليبيريا، مالي، موريتانيا، النيجر، نيجيريا، السنغال، سيراليون، توغو. انظر:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/492187502.html>

^{٣٥} انظر: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html>.

من العنف العام، أو انتهاكات حقوق الإنسان، أو كوارث طبيعية أو من صنع بشري، ولم يخرجوا من الحدود المعترف بها لبلدهم الأم".^{٣٦}

١٣. إن المبادئ الإرشادية ليست اتفاقية دولية ملزمة عن حقوق المهجرين داخلياً مقارنة باتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١. لكن وإن لم تكن هذه المبادئ ملزمة بذاتها، فإنها تقوم على وتنعكس حقوق الإنسان الملزمة دولياً والقانون الإنساني. وقد تم الإقرار بها في وثائق حصيداً قمة العالم ٢٠٠٥ وفي الجمعية العمومية للأمم المتحدة على أنها "إطار عمل عالمي هام لحماية المهجرين داخلياً".^{٣٧}

١٤. على المستوى الإقليمي، أنجزت خطوة مهمة بتبني الاتحاد الأفريقي لأول اتفاقية دولية - "اتفاقية حماية ومساعدة المهجرين داخلياً في أفريقيا" - في كينيا في ٢٢ تشرين أول ٢٠٠٩. وتتضمن اتفاقية كينيا الكثير من المبادئ الإرشادية بشأن المهجرين داخلياً الصادرة عن الأمم المتحدة وتهدف إلى تشجيع الإجراءات الوطنية والإقليمية للوقاية من النزوح والتخفيف منه، إضافة إلى تقديم الحلول الدائمة. وستدخل اتفاقية كينيا حيز التنفيذ كاتفاقية قانونية ملزمة ما أن تصادق عليها ١٥ دولة عضو في الاتحاد الأفريقي.^{٣٨} وفي الأمريكتين، تبنت منظمة الدول الأمريكية القرار رقم ٢٤١٧ في حزيران ٢٠٠٨ الذي يحث الدول الأعضاء على النظر في استخدام المبادئ الإرشادية قاعدة لخطتها وسياساتها وبرامجها في دعم المهجرين داخلياً ومواصلة النظر في تطبيقها في القوانين والسياسات المحلية.^{٣٩} كما أيد مجلس أوربا المبادئ الإرشادية باعتبارها وثيقة ذات مرجعية دولية وحثت تكراراً حكومات الدول الأعضاء التي لديها مشاكل تهجير داخلي على وضع وتنفيذ سياسات وطنية لحماية حقوق المهجرين داخلياً بالتماشى مع المبادئ الإرشادية.^{٤٠}

١٥. إن تحول الفرد إلى نازح داخل بلده لا يمنحه وضعاً قانونياً خاصاً بنفس المعنى الذي يحصل له لو أصبح لاجئاً. النازح يبقى مواطناً أو مقيماً عادياً في البلد ويبقى مخلوفاً التمتع بالحقوق التي يتمتع بها كل السكان. ولكن بسبب الوضع الخاص للمهجرين داخلياً، وبسبب حاجاتهم الخاصة وزيادة احتمالية تعرضهم للخطر من واقع كونهم مهجرين، فإنهم يستحقون مساعدة وحماية خاصة في ظل المبادئ الإرشادية.

١٦. كما تشير المبادئ الإرشادية (المبدأ ٣)، فإن المسؤولية الأولية لحماية ومساعدة المهجرين داخلياً تبقى على عاتق السلطات في بلدهم. وقد حدد مشروع بروكينغز - بيرن العناصر الرئيسية لهذه المسؤولية في "معالجة النزوح الداخلي: إطار عمل من أجل المسؤولية الوطنية" (نيسان ٢٠٠٥) وعرض ١٢ خطوة رئيسية ينبغي على الحكومات

^{٣٦} وثيقة المفوضية العليا لشؤون اللاجئين. E/CN.4/1998/53/Add.2، بتاريخ ١١ شباط (فبراير) ١٩٩٨

^{٣٧} حصيداً قمة العالم ٢٠٠٥. 1. U.N. Doc. A/60/L.1، الفقرة ١٣٢، وأعيد التأكيد عليها في العديد من قرارات الجمعية العمومية.

^{٣٨} www.africa-union.org

^{٣٩} الجمعية العمومية لمنظمة الدول الأمريكية، (AG/RES.2417 (XXXVIII-O/08)) المهجرون داخلياً (٢٠٠٨)، الفقرة ٢ و ٣.

^{٤٠} https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=987573&BackColorInternet=9999CC&BackColor

.http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/EREC1877.htm

اتخاذها.^{٤١} أحد العناصر هو تبني قوانين وسياسات خاصة بالنزوح تدمج حقوق المهجّرين داخليا في القوانين المحلية بالتوافق مع المبادئ الإرشادية. وقد سنت ١٤ دولة سياسات وقوانين خاصة بالمهجّرين داخليا، وهناك بلدان أخرى هي في الطريق للقيام بذلك.^{٤٢}

١٧. يؤكد المبدأ ٢٥ أن للمجتمع الدولي دور مساعد في إعانة الحكومة الساعية إلى مساعدة المهجّرين أو الحلول محلها حين تكون السلطات غير راغبة في القيام بدورها، أو غير قادرة على القيام بذلك نظراً لحدود الإمكانيات أو لأن سلطة الدولة انهارت في المنطقة التي تأثرت بالنزوح.

١٨. وكجزء من الإصلاح الإنساني الذي تبنته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات التابعة للأمم المتحدة، جرى إدخال "المقاربة العنقودية" في كانون ثاني ٢٠٠٦ كطريقة لمعالجة الثغرات وتعزيز القدرة على التكهن بالاستجابة الإنسانية على النزوح الداخلي وفعاليتها من خلال تقسيم أوضح للعمل بين المنظمات، وتحديد أدوارها ومسؤولياتها ضمن مختلف قطاعات الاستجابة. واليوم هناك ١١ من مجموعات المواضيع،^{٤٣} تقوم بتنسيق كل منها إحدى وكالات الأمم المتحدة أو أحياناً بقيادة مشتركة مع إحدى المنظمات غير الحكومية التي تقوم بدور المحطة الأولى في القضايا المتعلقة بموضوع المجموعة وبمثابة "الملاذ الأخير" عندما لا يوجد طرف فاعل آخر يتولى القيام بالأنشطة الضرورية.^{٤٤} من بين هذه مجموعة الإنعاش المبكر بقيادة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والتي تركز على تشجيع الإنعاش المبكر بما في ذلك إعادة الدمج عبر التحول من المساعدة الإنسانية إلى المساعدة الإنمائية القائمة على مقاربة منسقة تشمل الشركاء الرئيسيين. وتشمل إحدى عناصر هذه المقاربة دمج المهجّرين في مناطق نزوحهم، أو في مكان آخر من البلد، أو في مناطق حضرية أو ريفية من خلال التنمية الموجهة إلى المجتمع المحلي والعمليات التي تطل المنطقة وتشمل أيضاً السكان المقيمين، ومن خلال تمكين الحكومات الوطنية من تولي المسؤولية الرئيسية للتحول إلى الحلول الدائمة. وفي هذا السياق، فإن المراجعة الجارية لـ "إطار العمل من أجل الحلول الدائمة" للمهجّرين والموضوع في أيار ٢٠٠٧ ستكون في غاية الأهمية. وتهدف مراجعة الإطار التوضيحي عناصره وإضافة عناصر جديدة مثل ستراتيجية الإنعاش المبكر بقيادة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتضمين حاجات المهجّرين في هذه استراتيجيات، وأطر موازنات وخصائص الحلول الدائمة في حالات النزوح المديد، وحقوق وآراء المهجّرين في عمليات السلام.

^{٤١} استحدث مشروع بروكينغز- بيرن للنزوح الداخلي في عام ١٩٩٤ للتشجيع على استجابات وطنية وإقليمية ودولية أكثر فعالية لمشاكل النزوح على مستوى العالم، ولدعم عمل ممثل الأمين العام للأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان للمهجّرين داخليا في تنفيذ مسؤوليات التفويض.

^{٤٢} تضم هذه البلدان أذربيجان، البوسنة والهرسك، كرواتيا، جورجيا، العراق، ليبيريا، نيبال، البيرو، صربيا، كوسوفو، تركيا، أوغندا، قبرص، والاتحاد الروسي. و ينتظر تبني مشاريع قوانين أو سياسات في نهاية ٢٠٠٨ في ساحل العاج، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، نيجيريا، سريلانكا، الفلبين، السودان. في أفغانستان، بوروندي، إندونيسيا، وتيمور ليستي، اتفاقية التعامل مع حالات المهجّرين كانت خطة عمل محددة الوقت (مراجعة عالمية ٢٠٠٨، مركز مراقبة النزوح الداخلي، سويسرا، نيسان ٢٠٠٩، ص ٢٨).

^{٤٣} الزراعة؛ إدارة وتنسيق المخيمات، الإنعاش المبكر، التعليم، المأوى في حالات الطوارئ، الاتصالات في حالات الطوارئ، الصحة، الإمداد، التغذية، الحماية، الماء، الصرف الصحي، والصحة العامة.

^{٤٤} للمزيد من التفاصيل انظر: <http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=70>.

٣. أوضاع النزوح المختلفة

١٩. يمكن أن يوجد المهجرون داخليا واللاجئون المرغمون على النزوح في ثلاث حالات مختلفة: أزمة / حالة طارئة، ونزوح في بدايته، ونزوح مديد. ولكن من المهم أن نشدد على أن هذه ليست حالات محددة تماماً ومستقلة عن بعضها البعض، فكثيراً ما توجد هذه الحالات معاً ضمن بلد أو منطقة. وهكذا يمكن أن يوجد نزوح مديد وما يتضمنه من محاولات معالجة الوضع ومساعدة المهجرين، إلى جوار نزوح جديد كما حدث أكثر من مرة في أفغانستان أو سيريلانكا. إن حالات الأزمة المتعاقبة يمكن أن تؤدي إلى موجات من النزوح داخل بلد أو منطقة، وقد يشمل هذا نزوحا ثانوي لأناس سبق لهم أن نزحوا كما في شرق الكونغو، أو نزوح لأناس عادوا مؤخراً أو يحاولون العودة كما في أفغانستان. والمتضررون هم أناس مهجرون مسجلون أو غير مسجلين، وقد يكونون في معسكرات رسمية أو خارجها، وقد يكونون في أماكن حضرية أو ريفية.

١. تكون الحالة طارئة حين يرغم الناس، جراء النزاع أو العنف أو الاضطهاد، على ترك أماكن إقامتهم المعتادة أو يقررون من تلقاء أنفسهم الهرب من مخاطر النزاع، والانتقال بأعداد كبيرة إلى مكان آخر بحثاً عن الأمان خلال فترات زمنية قصيرة نسبياً. في هذه الحالات، يكون التحدي الذي يواجه السلطات والمؤسسات الإنسانية تأمين مساعدة لإدامة الحياة مثل الطعام والماء والصحة العامة والخدمات الطبية والملجأ. وفي حين أن مرحلة الطوارئ تكون قصيرة إلى حد ما، فإن الحاجة إلى إجراءات الطوارئ قد تستمر لفترات أطول، ولاسيما في الحالات التي تكون إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية فيها إلى المهجرين محدودة (لأسباب أمنية مثلاً)، أو عندما تبقى قابلية التعرض للخطر شديدة بسبب أوضاع مثل ازدحام المعسكرات، أو استمرار القتال في جوار مخيمات اللاجئين أو المهجرين داخليا، أو الأوبئة، أو التوترات مع المجتمعات المضيفة إلى حد تنزلق إلى العنف. ويمكن أن يتغير بسرعة عدد الأفراد الموجودين في حالات الطوارئ، قد يتغير بسرعة، ويمكن أن يصل إلى أرقام كبيرة (مثلاً في أيار ٢٠٠٩، زاد بسرعة عدد المهجرين الذين هم في حالة طوارئ في غضون بضعة أسابيع أو حتى أيام بنزوح أكثر من مليون شخص جديد في باكستان، و ٢٠٠ ألف في سيريلانكا و ٣٤ ألف في الصومال).

٢. النزوح في بدايته: في بعض الحالات قد لا يستمر النزوح أكثر من بضعة أسابيع أو أشهر، ولكن في معظم الحالات يبقى المهجرون على حالهم لوقت أطول. ويمكن أن يختلف وضعهم كثيراً من نزاع إلى آخر، ومن بلد إلى آخر، وبين المناطق داخل البلد نفسه، وحتى من عائلة إلى أخرى. ويمكن أن يبقى بعض المهجرين بحاجة إلى مساعدة إنسانية لفترة طويلة، في حين يمكن لآخرين أن يجدوا أشكالاً جديدة من الدعم أو سبل العيش. يمكن أن يبقى البعض في المخيمات، أو في مواقع خاصة أو ملاجئ جماعية، وقد يجد آخرون حلولاً فردية في البقاء عند أقاربهم وأصدقائهم أو استئجار مكان للإقامة. وقد يبقى البعض في مناطق ريفية في حين يمكن أن ينضم آخرون إلى صفوف فقراء المدن. ومن المهم أن نشير إلى أن غالبية المهجرين داخليا، ما عدا في بعض البلدان (مثل السودان وسيريلانكا وأوغندا)، لا يعيشون في معسكرات منظمة أو في مآوي جماعية بل يبقون مع المجتمعات أو العائلات المضيفة أو يستقروا

عفوياً في مناطق ريفية أو مدنية، حيث يصعب تحديدهم وبالتالي قد لا يستفيدون من المساعدة التي يجري تقديمها للمهجرين الآخرين "المرئيين". بالمقابل، يميل اللاجئون إلى التجمع بشكل رئيسي في معسكرات ومراكز تجميع إذا بقوا في بلدان قريبة من منطقة النزاع.

٣. الحالات المديدة هي حالات مهجرين أو لاجئين تتميز، إضافة إلى طبيعتها المديدة، بصفتين رئيسيتين: (١) تعثر عملية إيجاد حلول دائمة لها، و(٢) تحول المهجرين إلى مهمشين نتيجة انتهاك أو عدم حماية حقوقهم الإنسانية بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.^{٥٥} وفي حالات كثيرة يبدأ الاهتمام العالمي بالتراجع بعد المرحلة الملحة الأولى، ويصبح احتمال الدعم البعيد الأمد أقل مع تطول حالة النزوح. وغالباً ما يصيب المساعدة الإنسانية وسخاء المجتمعات المضيفة الإنهاك، ولاسيما عندما تكون الأطر الإدارية والترتيبات المؤسسية معدة فقط من أجل تدخلات إنسانية قصيرة الأمد. هناك تزايد مستمر في اللاجئيين (٧,٥ مليون في ٢٩ حالة) والمهجرين داخليا (٣٥ حالة) في التهجير المديد.^{٥٦} وغالباً ما تترافق هذه الحالات المديدة بمستويات متزايدة من الفقر بين اللاجئين والمهجرين داخليا. وغالباً ما يكون الأكثر ضعفاً هم الأبعد عن الحلول الدائمة نظراً إلى تحولهم المتراد إلى مهمشين بما يشكل عقبة في سبيل الاكتفاء الذاتي. وحيث لا تتوفر للمهجرين داخليا فرص الحصول على سبل العيش، ويبقون معتمدين على المعونة، تتراجع لديهم مهارات التدبير وتتطور لديهم متلازمة الاتكال. ويمكن أن ينطبق هذا أيضاً على المجتمعات الفقيرة المضيفة في حالات الموارد المحدودة حيث قد يقتسم أفرادها مواردهم الشحيحة مع المهجرين داخليا.

٢٠. يؤثر التهجير القسري ويغير حياة اللاجئين والمهجرين داخليا بطرق شتى؛ مثلاً، عندما ينتقل المهجرون من أصول ريفية إلى مناطق حضرية سواء أثناء تهجيرهم أو عند عودتهم. قد يقود هذا إلى المزيد من الضعف نتيجة عدم تعودهم على بيئة أو نمط حياة جديد بالكامل، وإلى آليات تلاؤم سلبية. لكن يمكن لوضع كهذا أيضاً أن يشكل فرصة لاكتساب مهارات وموارد جديدة يمكن أن تساهم إيجابياً في التوصل إلى حل دائم سواء في المنفى أو عند العودة. وعلى غرار ذلك تكون الشروط الصحية والتعليمية خلال فترة المنفى أفضل أو أسوأ قياساً على المكان الأصلي الذي جاء منه المهجرون. إن التهجير المديد بوجه خاص، يمكن أن يشكل مسرحاً لتغيرات ثقافية واجتماعية عميقة، وهذه التغيرات

^{٥٥} جرت الموافقة على هذا التعريف للنزوح المديد في منتدى عن المهجرين عام ٢٠٠٧ استضافته المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ومشروع بروكينغز - بيرن عن النزوح الداخلي (مركز مراقبة النزوح الداخلي: نظرة عالمية شاملة ٢٠٠٨، نيسان ٢٠٠٩، ص ١٤). يقول الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة ٢٢: "لكل شخص، بصفته عضواً في المجتمع، الحق في الضمانة الاجتماعية وفي تحقق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته وللنمو الحر لشخصيته عبر الجهود الوطنية والتعاون الدولي وبما يتفق ونظم كل دولة ومواردها".

^{٥٦} تحدد المفوضية السامية لشؤون اللاجئين حالة اللجوء المديد بأنها عندما يكون أكثر من ٢٥ ألف لاجئ أو أكثر من نفس الجنسية في المنفى لخمس سنوات أو أكثر في بلد لجوء ما (الاتجاهات العالمية ٢٠٠٨، ص ٧). وبما أن هناك عدد من الحالات ضمت أقل من ٢٥ ألف لاجئ لمدة أكثر من ٥ سنوات، فإن تقدير المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بأن ٥٤% من اللاجئين الواقعين تحت سيطرتها يمثل تقديرات الحد الأدنى. ويقدر مركز مراقبة النزوح الداخلي أن ٣٥ حالة من حالات المهجرين داخليا المديدة مسؤولة عن معظم المهجرين داخليا في العالم كله، ولكنه يشدد على الصعوبات في التوصل إلى خفض العدد، ولاسيما في البلدان التي فيها نزوح مديد وجديد معاً. (مركز مراقبة النزوح الداخلي: نظرة عالمية شاملة ٢٠٠٨، نيسان ٢٠٠٩، ص ١٤).

قد تجر في إثرها تطرفاً سياسياً. وهذه التغييرات تؤثر بدورها على أولويات وحاجات وتوقعات هؤلاء المهجرين، وعلى ما يجب عمله لدعم الحلول المستدامة.

٤. العلاقة بين التهجير والتنمية

٢١. العلاقة بين التنمية والتهجير القسري معقدة. وهذه العلاقة لا تفعل فعلها فقط أثناء الانتعاش أو الوضع النهائي، بل أيضاً عندما تنشأ الظروف التي يمكن أن تسبب التهجير، وخلال التهجير الفعلي عندما يحتاج المهجرون إلى مشاريع تنموية يمكن أن تطلق عملية تحقيق حلول دائمة إما عند العودة أو في أماكن جديدة.

❖ **الوضع ما قبل التهجير:** في حالات كثيرة تكون أسباب النزاع أو الاضطهاد الذي أدى إلى التهجير القسري مرتبطة بغياب أو فشل التنمية وما ينشأ عن ذلك من فقر وبطالة وتهميش سياسي واقتصادي وانتشار الفساد وغياب حكم القانون وانعدام سلطة الحكومة أو استخدامها استخداماً تمييزياً. إن اجتماع هذه الشروط يخلق بيئة مناسبة للنزاعات التي تؤدي إلى التهجير، أو تضعف مرونة المجتمعات إلى حد يجعل حادثاً صغيراً نسبياً يؤدي إلى حركة تهجير واسعة. ومن جهة أخرى، فإن المداخلات التنموية التي تركز على تأمين خدمات مجتمعية شاملة إلى جانب إجراءات حكومية محلية مستجيبة ومسؤولة يمكن أن تعزز استقرار الأقاليم أو المجتمعات وأن تساهم بالتالي في منع النزاع والتهجير.

❖ **حالة التهجير:** التهجير القسري يعني فقدان السكن والملكية والعمل والموجودات المادية والشبكات الاجتماعية والموارد. وفي حالات كثيرة أيضاً يؤدي التهجير القسري إلى فقدان الأمن الغذائي، وزيادة الأمراض والوفيات والتهميش الاجتماعي. وغالباً ما يصبح الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية صعباً للغاية لأن المهجرين ربما تركوا خلفهم الوثائق الشخصية الضرورية، وقد لا تعترف السلطات الحكومية المحلية التي يقيمون في ظلها بأي من مؤهلاتهم، أو لأنهم لم يعودوا قادرين على دفع رسوم المدرسة وأجور الخدمات لصحية. هذه الظروف مجتمعة تدفع المهجرين إلى دورة من الوهن يمكن أن تزداد سوءاً إذا طال أمد التهجير وتأثرت به أجيال متعاقبة. إن وجود أعداد كبيرة من اللاجئين أو المهجرين داخلياً يمكن أن يترك أثراً سلبياً على التنمية في المجتمعات المضيفة جراء الضغط على الموارد المحلية وعلى البنية التحتية والخدمات، إضافة إلى التدهور البيئي. علاوة على ذلك، وبعد أن يهرب المهجرون داخلياً من نزاع مسلح أو من عنف عام أو من انتهاكات لحقوق الإنسان، غالباً ما يخفقون في أن يضمنوا العدالة والشعور بالأمان في مكان لجوئهم.^{٤٧} ولكن في الحالات التي تسمح فيها الحكومة المضيفة - مع الدعم المناسب إذا لزم الأمر - للاجئين بالحصول على التعليم والخدمات الصحية، وتمنحهم الحق بالعمل أو حتى تعطيهم فرص الحصول على سبل العيش، تكون المؤشرات الناتجة أفضل ويساهم اللاجئون في تنمية الاقتصاد المحلي.^{٤٨} وبالنسبة

^{٤٧} وجد مركز مراقبة النزوح الداخلي أنه في ٢٦ بلداً، انتقل المهجرون داخلياً إلى مناطق لا زالوا يواجهون فيها هجمات وعنف يستهدف أماكن وجودهم بالتحديد. وفي ١٤ بلداً من هذه البلدان، كانت القوات الحكومية أو جماعات مسلحة مرتبطة بها من بين الجناة الرئيسيين (نظرة عالمية شاملة ٢٠٠٨، مركز مراقبة النزوح الداخلي، سويسرا، نيسان ٢٠٠٩، ص ٩).

^{٤٨} ساهم وجود اللاجئين الأنغوليين في الإقليم الغربي من زامبيا منذ سبعينات القرن الماضي في التنمية المحلية، وقد تراكمت عودتهم مع انهيار في الإنتاجية الزراعية في الإقليم الغربي. (أ. بيتس: المساعدة الإنمائية واللاجئين: نحو صفقة كبيرة بين الشمال والجنوب؟ نبذة عن سياسات الهجرة القسرية ٢، مركز دراسات اللاجئين، جامعة أكسفورد، حزيران ٢٠٠٩، ص ٧-٨).

للمهجرين داخليا، قد يولد مثل هذا الوضع مكاسب – مثلاً من زاوية التعليم أو النشاط الاقتصادي في مكان المنفى – يمكن أن تساعد دورها في التوصل إلى حلول دائمة إما في المنفى كما تبين في حالة اللاجئين الغواتيماليين في شبه جزيرة يوكاتان التابعة للمكسيك، أو عند العودة كما بينت التطورات في إريتريا.^{٤٩}

❖ **الحلول الدائمة:** بمعزل عن قضايا الأمن والإرادة السياسية، فإن أكثر العقبات في وجه الحلول الدائمة لأوضاع اللاجئين والمهجرين داخليا هي عدم حصولهم على أسباب العيش وعلى الخدمات الأساسية، وعلى السكن المناسب، وعدم قدرتهم على التمتع ببيوتهم وأرضهم كموجودات اقتصادية.^{٥٠} ولا تشكل العودة بحد ذاتها حلاً دائماً؛ فحتى حين يسمح الوضع السياسي والأمني بالعودة، توجد غالباً عقبات دائمة في طريق الإنعاش المستدام. وكما تشير تجارب بلدان مثل البوسنة والهرسك أو أفغانستان، فقد يصبح اللاجئون العائدون مهجرين داخليا ما لم يستطيعوا الذهاب إلى بيوتهم الأصلية أو إلى مكان آخر في بلدتهم الأم، حيث يمكنهم بدء حياة طبيعية. إن تجاهل ضرورة إيجاد حلول دائمة للمهجرين داخليا واللاجئين / العائدين يمكن أن يؤثر سلباً على التنمية نظراً إلى أن استمرار تهيمشهم قد يعيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي، سواء بقوا في المناطق المضيفة أو تمكنوا من العودة إلى بيوتهم. ويمكن أن يصبح انعدام الحلول الدائمة عاملاً مساهماً في العودة إلى النزاع الذي تغذيه أطراف تستفيد من نقشي الإحباط بين المهجرين أو بين سكان المناطق المضيفة في المنفى أو في مناطق العودة. وللحد من هذه المخاطر الناجمة عن التهيمش الملموس الذي يفضي إلى التوتر وربما إلى النزاع بين المهجرين والمضيفين، يجب أن تكون الأنشطة التنموية لدعم الحلول الدائمة سواء في المنفى أو في مناطق البلد الأم شاملة وتستهدف المهجرين والعائدين والمجتمعات المضيفة. إن الزيادة في تمدن المهجرين، حيث يرغب سكان الريف على الانتقال إلى بيئة مدنية (مثل المهجرين من جنوب السودان في الخرطوم)، أو حيث لا يرجع اللاجئون من أصل ريفي إلى قراهم بل إلى المدن (مثل اللاجئين الأفغان المستقرين في كابول)، تعني أن الحلول الدائمة للمهجرين يجب أن تدخل في إطار التخطيط الحضري من أجل تأمين البنية التحتية وتقديم الخدمات وإدخالها في أنظمة الحكم المحلي.

٥. الحلول الدائمة: التحديات التنموية

٢٢. يمكن أن ينتهي التهجير بطرق مختلفة. قد يعود المهجرون داخليا إلى المكان الذي نزحوا منه، أو يستقرون في المكان الذي نزحوا إليه، أو ينتقلون إلى مكان ثالث داخل البلد. وقد يعود اللاجئون إلى مكانهم في بلدتهم الأم، أو إلى منطقة أخرى من بلدتهم الأم، أو يستقرون في البلد الذي لجأوا إليه أولاً، أو يستقرون في بلد ثالث. ويمكن أن تحدث حركات العودة بشكل عفوي مباشرة بعد انتهاء النزاعات المسلحة أو حتى خلال استمرار النزاع، عندما يعتبر المهجرون أن هناك ما يكفي من الأمن كي يعودوا إلى مناطق هدأت فيها النزاعات، أو عندما يضطرون للعودة بسبب نقص المساعدة أو الأمن في المناطق التي لجئوا إليها. ورغم أن العودة هي غالباً جزء من جهد منظم تقوم به السلطات والأطراف الفاعلة الدولية من أجل وضع حد

^{٤٩} تلقى اللاجئون الغواتيماليون في شبه جزيرة يوكاتان في المكسيك مساعدة في تسعينات القرن الماضي لتشجيع الاكتفاء الذاتي، الذي انعكس بالفائدة على اللاجئين وعلى منطقة اللجوء (بييتس، ٢٠٠٩، ص ٧). عودة اللاجئين إلى إريتريا جلب موارد بشرية ورأس مال اجتماعي انعكس إيجاباً على انتعاش البلد ما بعد النزاع، كما ساعدت المشاريع التي تتضمن البنية التحتية والصحة والتعليم، والتي كانت في البداية لتحسين وضع العائدين في استنهاض تنمية أوسع في المجتمع (دال. هيلينغ: حالة المهجرين: دور عودة المهجرين في إعادة بناء الدولة بعد النزاع، معهد الدراسات الإنمائية إل إي إي، أوراق عمل 07-80 #، شباط ٢٠٠٧، ص ٤٥).

^{٥٠} المصدر السابق.

للتهجير، فإن عدداً لا بأس به من المهجرين يمكن أن يعودوا دون مساعدة.^{٥١} وحتى عندما يتلقى اللاجئون بعض المساعدة من أجل العودة، فإن خطط إعادة الإعمار قد لا تتضمن بالضرورة الحاجات الإنمائية اللازمة لاستيعابهم.^{٥٢} وبشكل عام، يميل المهجرون داخلياً إلى العودة أبكر من اللاجئين.

٢٣. ولكن، كما تناولنا أعلاه، فإن وضع حد للتهجير أصعب من إنهاء أسبابه المباشرة (مثلاً إنهاء نزاع بالتوقيع على اتفاق سلام)، ومن عودة الناس الذين نزحوا. وبالنسبة للمهجرين واللاجئين على السواء، فإن العودة إلى منطقتهم أو إلى بلدهم الأم، أو الاستقرار في مكان آخر، لا تعني بالضرورة أنهم وجدوا حلاً لحالة النزوح. من الزاوية التنموية، السؤال "متى ينتهي التهجير" يتعلق بالعوائق في سبيل الحلول الدائمة والشروط والعمليات التي تدعمها، ويتعلق ضمناً، بالأنشطة التنموية الضرورية لتحقيق هذه الحلول. لا ينتهي التهجير إلا عندما لا تبقى لدى المهجرين داخلياً أو اللاجئين (السابقين) تلك الحاجات بالتحديد التي دفعتهم للنزوح. في حالة اللاجئين، يعتبر الحل منجزاً عندما يُستعاد الأمن الوطني (في حالة اللاجئين العائدين) أو يشعر اللاجئون بالأمن (في حالة اللاجئين المندمجين في بلد اللجوء أو المستقرين في بلد ثالث)، أي إنهم يستفيدون من شكل من الإقامة أو الوضع القانوني في بلد اللجوء، ويتمتعون بالحماية ضد التمييز، ويتمتعون بحقوق اقتصادية وسياسية ومدنية (بما في ذلك الحق في الجنسية في حالة الأشخاص عديمي الجنسية)، ويستفيدون من سبل المعالجة المحلية في حالة تعرضهم للمشاكل. ولتحقيق ذلك، لا بد من شمول المهجرين داخلياً واللاجئين في خطط وبرامج إنمائية وطنية. وعليه فإن وضع حد للنزوح لا يتم بإجراء واحد بل هو صيرورة.^{٥٣}

٢٤. إضافة إلى البيئة السياسية الملائمة حيث تلتزم الحكومات المعنية بتشجيع الحلول الدائمة لمشكلة المهجرين داخلياً واللاجئين / العائدين (انظر الفقرة ٦)، لا بد من تدخلات تنموية لمعالجة العقبات الرئيسية في وجه هذه الحلول:

أ. الأرض والسكن والملكية التي كانت تعود إلى المهجرين واستولى عليها غيرهم في العديد من حالات التهجير.^{٥٤} إن مدى فعالية حماية حقوق السكن والملكية والأرض أمر حاسم في قدرة المهجرين داخلياً واللاجئين على التوصل إلى حل لهجرتهم، سواء منهم من اختار العودة إلى بيته السابق أو من اختار الاستقرار في مكان آخر. كما أن حل النزاعات على الملكية والسكن والأرض أمر أساسي وعلى القدر نفسه من الأهمية من أجل الإنعاش المستدام واستعادة سبل العيش في هذه الأماكن. إن معالجة هذ المسألة من خلال آليات إعادة الملكية أو التعويض

^{٥١} يتجسد مبدأ الخيار الطوعي في قانون حقوق الإنسان العالمي والذي يحظر، بشكل خاص، العودة القسرية. ومع ذلك عندما تحدث العودة القسرية، يجب أن لا تكون دائمة.

^{٥٢} وهكذا، فإن تقدير الحاجات الأولية الذي جرى في ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ في أفغانستان كان قد غطى حاجات إعادة تأهيل العائدين. إطار عمل من أجل حلول دائمة للاجئين والأشخاص المعنيين، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، جنيف، أيار ٢٠٠٣، ص ٢٠.

^{٥٣} المفوضية السامية لشؤون اللاجئين: إطار عمل من أجل حلول دائمة للاجئين (EC/53/SC/INF.3؛ أيلول ٢٠٠٣)، وبرنامج بروكينغز - بيري عن النزوح الداخلي: متى ينتهي التهجير - إطار عمل من أجل حلول دائمة، (حزيران ٢٠٠٧). إطار العمل تحت المراجعة حالياً ليُشمل عناصر جديدة مثل تضمين حاجات المهجرين في ستراتيجيات الإنعاش المبكرة إلى جانب الموازنات اللازمة.

^{٥٤} وجد مركز مراقبة النزوح الداخلي أنه غالباً ما يلي النزوح مجيء جماعات أخرى لتستقر مكان الممتلكات المهجورة. ويمكن أن تكون هذه المجموعات من الجيران الذين لم يهاجروا، أو جماعات أخرى من المهجرين، أو جماعات مدعومة من أو متحالفة مع الحكومة. ففي ٢٩ حالة تهجير، جرى احتلال أراضي وبيوت المهجرين من أفراد أو عائلات من قبل قوات أو مجموعات مسلحة، وفي ٣٣ حالة فقد المهجرون أراضيهم وبيوتهم نتيجة التدمير والنهب (نظرة شاملة عالمية ٢٠٠٨، مركز مراقبة النزوح الداخلي، سويسرا، نيسان، ٢٠٠٩، ص ٢٣).

أو التبادل أو الإستعادة تشكل تحدياً كبيراً لا يجري التعامل معه بنجاح في معظم الحالات. وحتى حين يختار اللاجئين والمهجرون داخلياً الاستقرار في أماكن أخرى لأنهم غير قادرين أو راغبين في العودة إلى أماكنهم الأصلية، فإن إعادة أو استعادة حقوقهم في الملكية والأرض والسكن يمكن أن تشكل رأسماً مهماً لهم كي يبنوا مستقبلهم في مكان آخر.

ب. إعادة تأسيس سبل العيش أمر هام إذا ما أريد أن تكون حلول التهجير دائمة، سواء عاد المهجرون أو اندمجوا في مكان آخر. غالباً ما تتميز مناطق العودة بارث من نزاع ماضٍ أو بمستوى منخفض من العنف وتكون محدودة النمو الاقتصادي وفيها القليل من فرص العمل. وإذا لم يكن ممكناً الحصول على أسباب العيش السابقة (مثلاً بسبب العجز عن استعادة الأرض والملكية، أو لغياب الفرص أو الإذن في مكان اللجوء باستخدام المهارات الموجودة)، يصبح التوصل إلى حلول دائمة أمراً لا بد منه، من قبيل تقديم الدعم لخلق فرص عمل جديدة من خلال مشاريع تنموية تبني مهارات وتقدم قروضاً وأسواق.

ت. تقديم الخدمات مثل الرعاية الصحية (بما في ذلك الخدمات الاجتماعية النفسية لمعالجة الصدمات الناجمة عن النزاع والمنفى وصعوبات التكيف مع حياة جديدة)، والتعليم ومياه الشرب والصحة العامة، وتأمين البنية التحتية والخدمات، والمساعدة على تأمين سكن ملائم، يعد أمراً أساسياً من أجل تأمين حلول دائمة عند العودة أو في مكان اللجوء. وغالباً ما يتطلب الحصول على خدمات عامة تأمين أوراق هوية جديدة بعد فقدان أو تلف القديمة في أثناء النزوح. إن استعادة حكم القانون هو خدمة عامة حاسمة وتتم عبر توظيف شرطة ونظام قضائي يحسن القيام بدوره. والخدمة العامة الهامة الأخرى هي الأمن، الذي لا يتعلق فقط بإنعدام الإقتتال والعنف، بل أيضاً بقضايا مثل تفكيك الجماعات المسلحة، ونزع السلاح واستيعاب المقاتلين السابقين ونزع الألغام والمصالحة.

ث. الحكم المستجيب والمسؤول، ولاسيما على المستوى المحلي، أمر هام لضمان حل القضايا المتعلقة بالانتعاش – بما فيها الأرض والملكية، أو سبل العيش أو تأمين الخدمات – بطريقة تعد مشروعة في نظر المهجرين داخلياً واللاجئين والمجتمعات التي يستقرون فيها. إن إعطاء المهجرين فرص المشاركة المتساوية وإبداء الرأي في التخطيط المحلي، إلى جانب السكان المستضيفين أو إلى جانب سكان منطقتهم الذين لم يغادروا أو الذين عادوا بوقت أبكر، وعمليات التشاور والمشاركة يمكن أن تستند إلى الصيغ القائمة من رأس المال الاجتماعي أو يمكن أن تحتاج إلى وضع ترتيبات جديدة تحل اللحمة محل التفتت الاجتماعي. ومن المهم تبادل المعلومات والتواصل بين المهجرين والمجتمعات التي سيستقرون فيها، وذلك من أجل التخطيط للعودة أو للاندماج أو للاندماج المحلي في مناطق اللجوء. وهكذا، في الأماكن التي يعود فيها المهجرون إلى مجتمعاتهم الأصلية، يمكن أن يقوم ممثلون عنهم بزيارات قبل العودة من أجل تقييم الظروف والمشاركة في التخطيط لضمان أن الأنشطة التنموية المحلية تشمل المهجرين (سابقاً) والمجتمعات التي يستقرون فيها. في البلدان الهشة والتي تعاني من نزاعات، حيث قد تكون قدرات الحكومة ضعيفة، يجب أن يكون أحد المجالات الذي تركز عليه المساعدة تقديم الموارد لدعم تنفيذ السياسات والقوانين الوطنية على المهجرين، ودعم تعزيز القدرة

التقنية والتخطيطية والوظيفية للهيئات الحكومية المسؤولة عن معالجة الأبعاد الإنسانية والتنمية للتهجير. وفي حالات ما بعد النزاع، يمكن أن يشمل الدعم أيضاً إجراءات محددة لتشجيع على المصالحة والتعايش. وقد يكون هذا لازماً سواء لتشجيع التلاحم بين مختلف المجموعات على مستوى المجتمع، أو لتغيير العلاقة بين المجتمع والدولة بطريقة تربط المنظمات المجتمعية مع هياكل الحكومة المحلية.

٢٥. رغم أن اللاجئين موجودون في كل العالم، غير أن معظم اللاجئين يلجأون إلى بلد قريب من بلدهم الأم. وتقدر المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أن ٨٤٪ من اللاجئين يبقون في الإقليم الأم. ^{٥٥} إن الحالات الكبيرة والمديدة من اللجوء كما في حالة اللاجئين الأفغان في باكستان وإيران، أو اللاجئين السودانيون في كينيا وأوغندا وتشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى، أو اللاجئين العراقيين في سورية والأردن، تستدعي مقاربات إقليمية. يمكن أن تحتاج المجموعات المختلفة من اللاجئين حلولاً مختلفة مصممة بحيث تسهل عودتهم إلى مناطقهم في بلدهم الأم، أو الاستقرار في جزء مختلف من بلدهم، أو الاندماج في البلد المضيف.

٦. ثغرات في التجاوب مع الأبعاد التنموية لإوضاع التهجير

٢٦. إن فكرة المضي أبعد من تقديم المساعدة الإنسانية الطارئة وتقديم مساعدة تنموية هادفة لدعم الحلول الدائمة لمشكلة التهجير، ليست فكرة جديدة. فقد روجت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في ثمانينات القرن الماضي مفهوم مساعدة اللاجئين والتنمية، الذي طبق في المؤتمر الدولي عن مساعدة اللاجئين في أفريقيا (ICARA) في ١٩٨١ و ١٩٨٤، والمؤتمر الدولي عن مساعدة اللاجئين في أميركا الوسطى (CIREFCA) في ١٩٨٩. وفي ١٩٩٩ بوشر بمعالجة الموضوع من خلال ما سمي عملية بروكينغز، التي وضعت لتعريف طريقة جديدة لتقديم العون لعملية الانتقال التنموي للتهجير القسري. وفي عام ٢٠٠٣، استخدمت هذه المقاربة كجزء من إطار العمل للحلول الدائمة للاجئين والأشخاص المعنيين والذي يتألف من ثلاث أدوات (١) مساعدة تنموية للاجئين (DAR)، (٢) العودة، الاندماج، إعادة التأهيل، إعادة البناء و(٣) التنمية من خلال الاندماج المحلي (DLI). ^{٥٦} كانت مبادرات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تقوم على الاعتقاد بأن الحاجات التنموية للاجئين والعائدين، في حالات ما بعد النزاع، لم تراعى بانتظام في خطط الانتقال والانعاش للحكومات المعنية، ومجتمع المانحين ومنظمة الأمم المتحدة. وتحتاج تلبية هذه الحاجات إلى موارد تنموية إضافية مع علاقات واسعة بين الحكومات والمؤسسات الإنسانية والمؤسسات التنموية الثنائية والمتعددة الأطراف. ولكن في النهاية كانت هذه المبادرات قصيرة الأجل لأن المانحين كانوا يقدمون تمويلاً إضافياً محدوداً للأنشطة التي تشجع على التوصل إلى حلول دائمة لأوضاع اللاجئين، ولأن الحكومات المستضيفة للاجئين لم تقدم التزامات كافية بالحلول الدائمة القائمة على الاكتفاء الذاتي والاندماج المحلي. ^{٥٧}

٢٧. تقوم المقاربة المجموعية التي قدمت في أوائل ٢٠٠٦، والتي تضم مجموعة الانعاش المبكر بقيادة برنامج الأمم المتحدة

^{٥٥} الاتجاهات العالمية في ٢٠٠٨، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، حزيران ٢٠٠٩، ص ٧.

^{٥٦} إطار عمل من أجل حلول دائمة للاجئين والأشخاص المعنيين، مركز مراقبة النزوح الداخلي، المجموعة الأساسية عن الحلول الدائمة، جنيف، أيار ٢٠٠٣، ص ٣. على: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124b6a04.html>

^{٥٧} بيتس، ٢٠٠٩، ص ٦-٨.

الإيماني، على الإقرار نفسه بضرورة تطبيق المبادئ التنموية باكراً في الحالات الإنسانية لتحسين القدرات الوطنية والمحلية من المزيد من التدهور، بحيث يمكن أن تقدم قاعدة لانتعاش تام وأن تدعم الحلول الدائمة لمشكلة المهجرين داخليا سواء في مناطق عودتهم أو في استقرارهم في مكان آخر من البلد. وفي حين يلحظ مركز مراقبة النزوح الداخلي (IDMC) في "نظرة شاملة للاتجاهات والتطورات العالمية في ٢٠٠٨"، إلى أنه من الميكر التفكير بأثر إجراءات إصلاح المساعدات الإنسانية على المهجرين داخليا، فإن المقاربة المجموعية أدت إلى تعزيز إمكانية التوقع، وتعزيز الاستجابة والقدرة والتنسيق والمساءلة.^{٥٨}

٢٨. ومع ذلك يبدو أنه لا يزال يُنظر إلى مساعدة اللاجئين على أنها أساساً مساعدة إنسانية أكثر من كونها قضية تنموية على افتراض أنه بعد أن تستقر الأزمة الأولية وتلبى الحاجات المباشرة، سيكون في الإمكان إيجاد حلول بعيدة الأمد لمعالجة محنة المهجرين.^{٥٩} وهذا يتجاهل أن ٥٤٪ من اللاجئين في العالم والواقعين تحت حماية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين هم في حالات تهجير مديدة. وعلى غرار ذلك، أظهرت مراجعة مركز مراقبة النزوح الداخلي أن الإهتمام الدولي بالنزوح الداخلي يميل إلى الاضمحلال بعد المرحلة الطارئة الأولية، وأن الدعم الطويل الأجل يميل إلى التراجع ويصبح أكثر عشوائية مع تطاول أمد النزوح. علاوة على ذلك، لم يتجه الدعم التنموي ما بعد الحالة الطارئة إلى استهداف المهجرين داخليا بصفتهم مجموعة مميزة وبالتالي أخفق في تلبية حاجاتهم الخاصة.^{٦٠}

٢٩. وعليه، لا زالت الثغرة في الاستجابة الدولية لحالات النزوح هي غياب التخطيط المبكر وعدم كفاية الموارد لدعم التحول من العمليات الإنسانية إلى العمليات التنموية التي تشجع الحلول الدائمة لمشكلة المهجرين. إن استمرار هذه الفجوة يعكس فيما يبدو الثغرات العامة في الجهود الدولية للإنعاش ما بعد النزاعات:^{٦١}

١. غياب استراتيجية إنعاش مشتركة (على مستوى البلد) تشمل الجوانب الإنسانية والتنموية والأمنية والسياسية لكي ترشد الجهود الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف لدعم حكومة معينة.
٢. الإفتقاد إلى تمويل سريع ومرن يمكن أن يؤمن الموارد للاستفادة المبكرة من الفرص لتدخلات تنموية تدعم الحلول الدائمة للمهجرين في إطار مسعى الإنعاش العام.
٣. غياب التقديرات وأعمال المتابعة المشتركة لمعالجة الثغرات في قدرة الموارد البشرية وأنظمة التخطيط والتنفيذ في الحكومات التي تكون في حالة إنعاش مبكر.

٣٠. بالنتيجة، تمثل التحديات التنموية المركزية الأربع التي تعيق التوصل إلى حلول دائمة للمهجرين والمذكورة أعلاه (الفقرة ٥)

^{٥٨} في نهاية ٢٠٠٨، كان في العالم ٢٤ حالة طارئة معقدة جراء النزاعات تمت معالجتها من خلال المقاربة المجموعية (مركز مراقبة النزوح الداخلي: المراجعة العالمية ٢٠٠٨، نيسان ٢٠٠٩، ص ٣٢).

^{٥٩} بيتس، ٢٠٠٩، ص ٤.

^{٦٠} المراجعة العالمية ٢٠٠٨، نيسان ٢٠٠٩، ص ١١، ٢٧ و ٣١.

^{٦١} التعافي من الحرب: فجوات في العمل الدولي من إصدارات مركز التعاون الدولي في جامعة نيويورك. يقوم التقرير على دراسة ست حالات من السودان وأفغانستان وهايتي وتيمور الشرقية ولبنان ونيبال عرضت في الاجتماع الدولي عن الدعم العالمي من أجل الاستقرار والتعافي المبكر ما بعد النزاع الذي رعته وزارة التنمية الدولية البريطانية وعقد في لبنان في ١١ تموز ٢٠٠٨.

تغرات مهمة أيضاً تحتاج إلى علاج. إلى ذلك، لا توجد مراقبة وتقييم منهجيان لتنتائج التدخلات التنموية لدعم الحلول الدائمة، إضافة إلى الغياب العام في التفاصيل المتعلقة بمجتمعات المهجّرين داخلياً وبالآليات التي تتيح مراقبة توصل المهجّرين داخلياً إلى حلول دائمة من عدمه.^{٦٢} قد يكون هذا في جزء منه انعكاساً لعدم استمرارية التمويل المقدم لدعم الحلول الدائمة، ولكنه يعني أيضاً أن هناك حاجة لتوثيق نتائج المبادرات كما هو الحال بالنسبة للاجئين الغواتيماليين في شبه جزيرة بوكاتان في المكسيك واللاجئين السودانيين في أوغندا من أجل إغناء الدروس التي يمكن أن تعزز التدخلات التنموية لدعم الحلول الدائمة للمهجّرين.

٣١. إضافة إلى الثغرات في طريقة المساعدة العالمية المبينة في أعلاه، فإن نطاق البحث عن حلول دائمة للنزوح يتأثر إلى حد بعيد بظروف الاقتصاد السياسي، فهي التي تحدد فرص وعقبات التوصل إلى هذه الحلول. وهكذا يمكن رد عدم رغبة الأطراف التنموية الفاعلة في البحث عن حلول دائمة لمعالجة الحالات المدبدة من اللجوء، إلى أربعة عوامل: (أ) لا يشكل اللاجئون جزءاً من جمهور الناخبين في الحكومات المضيفة، فهم بالتالي غير مشمولين بخطط التنمية الوطنية، (ب) غالباً ما يوجد اللاجئون في مناطق نائية لا تشكل أولوية بالنسبة للحكومة المضيفة، (ج) لا يشكل اللاجئون أولوية لدى الأطراف التنموية الفاعلة لأن هذه الأطراف الفاعلة تتبع عادة أولويات الحكومة المضيفة،^{٦٣} (د) ضعف الأمل بدعم الحكومات المضيفة للاندماج المحلي للاجئين يعزز إحجام الأطراف التنموية الفاعلة عن الدعوة إلى المشاريع التي تدعم هذه المقاربة كحل دائم.

٣٢. لا يميل الدعم التنموي الذي يعقب المرحلة الطارئة إلى استهداف المهجّرين كمجموعة منفصلة وبالتالي غالباً ما يخفق في تلبية حاجاتهم الخاصة.^{٦٤} يمكن أن تتأثر رغبة أو قدرة الأطراف التنموية الفاعلة على التفكير بالأنشطة التي يمكن أن تدعم الإنعاش المبكر بما في ذلك الحلول الدائمة للمهجّرين بما يلي (أ) غياب السيطرة الحكومية على مناطق الإقامة الأصلية للمهجّرين وبالتالي عجز الحكومة عن حماية ومساعدة المهجّرين العائدين،^{٦٥} (ب) إنكار الحكومة لوجود النزاع الذي أدى إلى التهجير وبالتالي إنكار حق المهجّرين داخلياً بالمساعدة،^{٦٦} (ج) الرفض الذي ينتج عن ذلك لأي تعاون أو وضع عقبات بيروقراطية جديدة في طريق قيام المجتمع الدولي بمساعدة اللاجئين، (د) تركيز معظم السياسات والقوانين الوطنية على أن عودة المهجّرين إلى مناطقهم الأصلية هو الخيار الوحيد للحل الدائم،^{٦٧} (هـ) وجود فجوات بين السياسات من جهة والممارسات والترتيبات المؤسسية في الكثير من البلدان، لاسيما بما يتصل بالحلول الدائمة.^{٦٨}

^{٦٢} مركز مراقبة النزوح الداخلي: المراجعة الشاملة العالمية ٢٠٠٨، نيسان ٢٠٠٩، ص ٢٧؛ وبيتس، ٢٠٠٩، ص ٧ و ٨ و ١٨.

^{٦٣} إطار عمل من أجل الحلول الدائمة، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، جنيف، أيار ٢٠٠٣، ص ٥.

^{٦٤} المراجعة الشاملة العالمية ٢٠٠٨، مركز مراقبة النزوح الداخلي، نيسان ٢٠٠٩، ص ٣١.

^{٦٥} البلدان التي لا تستطيع السيطرة على مناطق المهجّرين داخلياً هي أفغانستان، أذربيجان، تشاد، كولومبيا، ساحل العاج، قبرص، جمهورية الكونغو الديمقراطية، إثيوبيا، جورجيا، المكسيك، نيبال، الفلبين، السنغال، صربيا، وسورية (المراجعة الشاملة العالمية ٢٠٠٨، مركز مراقبة النزوح الداخلي، نيسان ٢٠٠٩، ص ٢٦).

^{٦٦} السلطات الوطنية في ٨ بلدان وهي: إثيوبيا وإندونيسيا (في بابوا) وإسرائيل (بما فيها الأراضي الفلسطينية المحتلة) وبورما والسودان (دارفور) وتركمانستان وأوزبكستان وزيمبابوي، لا تعترف بالمهجّرين فيها والبالغ مجموعهم نحو ٤ مليون (المراجعة الشاملة العالمية ٢٠٠٨، مركز مراقبة النزوح الداخلي، نيسان ٢٠٠٩، ص ٢٨).

^{٦٧} دعت الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني طويلاً إلى تصور أوسع عن الحلول الدائمة. وفي جورجيا، التزمت الحكومة في ٢٠٠٧، بعد سنتين من التأكيد على العودة حصراً، بتسهيل الاندماج المحلي في ستراتجيتها عن المهجّرين (المصدر السابق، ص ٢٩).

^{٦٨} مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تقرير ممثل الأمين العام عن حقوق الإنسان للمهجّرين داخلياً، والتر كالين: ملحق: مؤتمر

٣٣. إن بعض الصعوبات في طريق حل مشكلة مجتمعات المهجرّين مشتركة بين حالات ما بعد النزاع وما بعد الكوارث الطبيعية. ولكن مركز مراقبة المهجرّين داخلياً وخلال دراسته للاتجاهات والتطورات العالمية في ٢٠٠٨، وجد أن الاستجابة الدولية للنزوح الناجم عن كوارث طبيعية كانت في معظم الحالات أفضل تنظيمياً من معالجة الحالات الناجمة عن التهجير بسبب نزاع ما. وكان هذا بسبب مجموعة من العوامل مثل كون قدرة الحكومات في البلدان المتأثرة بالكوارث أفضل منها في البلدان التي تعاني من حالات نزاع معقدة، وكون الوصول إلى المهجرّين أفضل (أكثر أماناً)، ووجود القليل من العوائق السياسية قياساً بحالات النزاع حيث يمكن أن ترفض الحكومة والجماعات المتمردة المساعدات الإنسانية.^{٦٩} وهكذا، إذا كانت النزاعات والكوارث ولدت أعداداً كبيرة من المهجرّين في كل أنحاء العالم، فإن الصعوبة في التوصل إلى حل دائم اقتصادياً واجتماعياً للنزوح الناجم عن النزاع أكثر صعوبة مما هو الحال في الكوارث الطبيعية.

٣٤. تقول ورقة حديثة صادرة عن مركز دراسات اللاجئين، جامعة أوكسفورد، إن الإجراء الحاسم للتغلب على نفور الحكومات من الانخراط في صنع حلول دائمة للمهجرّين داخلياً أو للاجئين الذين تستضيفهم، هو المزيد من المساعدة التنموية لدعم مقاربة متكاملة تستهدف المهجرّين داخلياً والعائدين والسكان المحليين.^{٧٠} وهذه المساعدة يجب أن لا تكون بديلاً عن تخصيصات الموازنة القائمة فعلاً والتي خلاف ذلك قد تقيد مواطني البلد (في حالة مساعدة اللاجئين) أو الجماعات التي تشكل جمهور الناخبين الأساسي للحكومة (في حالة مساعدة المهجرّين). إن الفوائد الممكنة للبلدان المانحة جراء تركيز الجهود لوضع حلول دائمة للمهجرّين هي باختصار، الحد من حركات الهجرة الثانوية غير الشرعية إلى البلدان المانحة (مع التكاليف الإضافية والمخاوف الأمنية واحتمال التوتر الاجتماعي الذي تجره غالباً معها)، المساعدة في إلغاء المصادر الممكنة لزعة الاستقرار وتقليص الموازنات المخصصة للمساعدات الإنسانية البعيدة الأمد. أما بالنسبة للبلدان التي فيها مهجرّين، فإن معالجة التهجير بصفته تحدياً تنموياً تساعد على التخفيف من هشاشة البلد وذلك بالحد من النزاع الاجتماعي وانعدام الأمن عبر تقديم المنافع إلى المجتمعات المحلية المضيفة، والمساهمة في تطوير المنطق الهامشية، وتعزيز قدرة الحكومة ومنظوماتها على إدارة عمليات تنموية شمولية.

٧. دور البنك الدولي في معالجة التهجير الناجم عن النزاعات

٣٥. منذ ثمانينيات القرن الماضي، شرع البنك الدولي في ٩٤ فعالية (٨٤ عملية و ١٠ أعمال تحليلية) تعالج التهجير القسري بطرق مختلفة بتمويل من عمليات صناديق الائتمان وجمعية التنمية الدولية.^{٧١} وتشكل عمليات جمعية التنمية الدولية / البنك

رفيع المستوى عن "عشر سنوات من المبادئ الإرشادية عن النزوح الداخلي - إنجازات وصعوبات مستقبلية" (أوسلو، ١٦ و ١٧ تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٨): خلاصة رئيس المؤتمر، ١١ شباط ٢٠٠٩، ص ٤، (A/HRC/10/13/Add.3)، متوفر على: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49abc00d2.html>

^{٦٩} المصدر السابق، ص ٣٣.
^{٧٠} أ. بيتس: المساعدة التنموية والمهجرّون: نحو صفقة كبرى بين الشمال والجنوب؟ نبذة عن سياسات الهجرة القسرية ٢، مركز دراسات اللاجئين، جامعة أوكسفورد، حزيران ٢٠٠٩.

^{٧١} تشمل صناديق الائتمان صندوق بناء الدولة والسلام (SPF)، صندوق ما بعد النزاع (PCF)، وصندوق الائتمان ليكوس (LICUS). وقد بينت مراجعة لـ ١٧ منحة من صندوق ما بعد النزاع للاجئين والمهجرّين داخلياً في ٢٠٠٤ لتقييم الأداء قياساً على أفضل الممارسات أن مجمل الأنشطة قامت بذلك "بشكل مرضٍ". والمجالات التي طالبت المراجعة بتعزيزها هي: (١) مراعاة السياق الأمني

الدولي للإنشاء والتعمير ٤٧٪ من الفعاليات، تليها عمليات صناديق الائتمان (٤٢٪) والأعمال التحليلية (١١٪). ومن أصل ٩٤ فعالية، هناك ٤٢ فعالية قائمة (٤٥٪)، و٥٢ مغلقة (٥٥٪).^{٣٦} وحثت غالبية العمليات المدعومة من البنك الدولي (٦٨٪) وبالغلة ٨٤ عملية، لدعم العودة إلى المجتمعات الأصلية سواء للاجئين أو المهجرين داخليا. إن الحلول الدائمة للمهجرين داخليا سواء في مجتمعاتهم الأصلية أو في مكان آخر من بلدهم الأم حظيت بـ ٢٠٪ من الدعم في حين خصصت ٧٪ لدعم اللاجئين في إيجاد حلول دائمة في المنفى. وتشكل هذه الأنشطة مجتمعة والتي تدعم الحلول الدائمة ٩١٪ من العمليات. وتعالج الـ ٩٪ الباقية من العمليات الحاجات التنموية للمهجرين أو اللاجئين في حالات التهجير المزمرة.

٣٦. من الأمثلة على هذه العمليات في أوروبا ومنطقة آسيا الوسطى الدعم الموجه للمهجرين في أذربيجان، ودعم فرص الاعتماد على الذات بالنسبة للمهجرين في جورجيا، ودعم المهجرين في كرواتيا لتوليد الدخل وتحسين الحصول على الخدمات، ودعم التعليم في المناطق الألبانية التي تستضيف لاجئين من كوسوفو. وفي شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادي، تجري أنشطة دعم المهجرين في مينداناو في الفلبين، وفي آتشيه في إندونيسيا، وفي تيمور ليستي. وفي منطقة جنوب آسيا، شملت المساهمة المهجرين في سيريلانكا، وأشكال مختلفة من الدعم للاجئين الأفغان في باكستان من الثمانينات حتى الآن، ومؤخراً مساعدة إعادة التأهيل للاجئين العائدين وللمهجرين داخليا في أفغانستان كجزء من مقارنة التنمية الموجهة نحو المجتمع المحلي المدعومة من جمعية التنمية الدولية. وتشمل أمثلة منطقة أفريقيا إعادة ادماج المهجرين داخليا واللاجئين في ساحل العاج في المجتمع، وفي المناطق الريفية في بوروندي، فضلا عن منحة إعادة ادماج مجتمعي وإنعاش في سيراليون مقدمة من من جمعية التنمية الدولية وعملية صندوق إجتماعي في أنغولا. وفي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بوشر بأنشطة لدعم المهجرين العراقيين في الأردن ولبنان وسورية، وكذلك اللاجئين الفلسطينيين الذين هجروا جراء الحرب في لبنان. وفي أمريكا اللاتينية تنفذ عملية لحماية حقوق ملكية الأراضي للمهجرين في كولومبيا.

٣٧. كما حاولنا أن نبرهن أعلاه، الانتقال من الغوث إلى التنمية ليس انتقالاً خطياً ويتطلب اشتراك جميع الأطراف الفاعلة – الإنسانية والتنموية – منذ البداية لضمان معالجة كل الأبعاد التنموية للإنعاش. إن الحلول الدائمة للنزوح تتطلب جهوداً مستدامة بعيدة الأمد، وكل حالة تتطلب تشاوراً بين الأطراف الفاعلة لوضع حزمة بأكثر التدخلات فاعلية. علاوة على ذلك، تختلف الفرص والمحددات في معالجة حالات النزوح اختلافاً كبيراً من بلد لآخر اعتماداً على الظروف السياسية والأمنية وظروف الحوكمة.

والسياسي والى ما يمكن تحقيقه، (٢) تقييم هيكلية ومهارات الشركاء، (٣) وضع ترتيبات لضمان إستمرارية التمويل الى ما بعد الأجل القصير لصندوق ما بعد النزاع، (٤) وضع أولويات لإدارة المعلومات بما فيها التقييمات، (٥) إدخال اعتبارات النوع الإجتماعي في التصميم. إس. راجابوالان: ضمن الحدود وخارجها – مراجعة مستقلة لدعم صندوق ما بعد النزاع للاجئين والمهجرين داخليا، أوراق التنمية الاجتماعية رقم ١٧، تشرين الأول (أكتوبر) ٢٠٠٤.

^{٣٧} انظر ملاحظة عن التهجير القسري – نظرة شاملة على البنك الدولي، تموز ٢٠٠٩، من قبل فريق العنف والجريمة والنزاع في قسم التنمية الاجتماعية.

٣٨. مبادئ استراتيجية: تنطوي مشاركة البنك الدولي على مقاربة أن التعامل مع التهجير القسري بصفته قضية تنموية يجب أن تركز على المبادئ التالية:

❖ الميزة النسبية: يجب أن تستفيد مساهمة البنك الدولي في معالجة التهجير القسري من الميزة النسبية التي تشمل العمل التحليلي، الخبرة في التنمية القطاعية، والقدرة الإجمالية على إكمال أعمال الأطراف الفاعلة الأخرى (الأمم المتحدة، ثنائية ، منظمات غير حكومية، الحكومات) في دعم الانتقال من المساعدة الإنسانية والمساعدة التنموية اللازمة لتشجيع الحلول الدائمة لمشكلة المهجرين.

❖ الانخراط والمشاركة البكرة: على البنك الدولي أن ينخرط مع الحكومات والأطراف الفاعلة الدولية من بداية الأزمة التي تسبب النزوح، بحيث يمكن له أن يدعم بفعالية استراتيجيات وأنشطة الإنعاش المبكرة بالتساوق مع أنشطة الشركاء والحكومات المعنية. مثل هذا الانخراط يساعد على ضمان أن الفجوات المتكررة بين المعونة الإنسانية والمساعدة الإنمائية من حيث التخطيط والتمويل لن تساهم في خلق أوضاع نزوح مديدة.

❖ الاستمرارية والمرونة في المساهمة: في حين أن المساهمة المبكرة للبنك الدولي هامة، فإن الأنشطة التنموية لتشجيع الحلول الدائمة والمستمرة للمهجرين تتطلب أيضاً استمرارية في المساهمة، فضلاً عن قدر كاف من المرونة من أجل التمكن من التكيف مع التغيير السريع للظروف.^{٧٣}

❖ المساهمة المستندة الى الواقع الميداني: ينبغي أن تكون مساهمة البنك الدولي منسجمة مع الواقع في الميدان الى أكبر قدر ممكن، وأن تأخذ في الحسبان وضع البلد، بما في ذلك حاجات المهجرين، وفرص ومحددات معالجة النزوح التي تحددها الظروف الاقتصاد السياسي للبلد (أو المنطقة) والمناصرين في الحكومة، فضلاً عن أنشطة الوكالات الشريكة (مثلاً ضمن المقاربة المجموعية حيث يقود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مجموعة الإنعاش المبكرة). وينبغي أن تكون التدخلات واسعة النطاق لا أن تركز فقط على المهجرين، بل يجب أيضاً أن تدعم المجتمعات الواقعة في المناطق الجغرافية للنزوح والعودة. وقد تتضمن التدخلات إما عمليات جديدة، أو العمليات القطاعية القائمة مع تكييفها بما يضمن استفادة المهجرين منها من بين المستفيدين الآخرين.

❖ ينبغي أن يطبق البنك الدولي منظور / مرشح النزوح لضمان معالجة النزوح في العمل التحليلي (تقديرات الفقر مثلاً) والتنفيذي، وحيثما أمكن، في استراتيجيات المساعدة القطرية (CAS) ومذكرة الاستراتيجية المؤقتة (ISN).

٣٩. الصعوبات الإنمائية الرئيسية (كما أوردت في الفقرة ٥) تشمل معالجة العقبات الحرجة والحلول الدائمة، وهي بالتحديد:

❖ حقوق الأرض والملكية والمساكن التي كانت تعود في السابق للمهجرين يجري اليوم تنفيذها وإنكارها،

^{٧٣} أظهرت مراجعة الـ ١٧ منحة التي قدمها صندوق ما بعد النزاع للاجئين والمهجرين داخلياً أن التمويل القصير الأجل لفترة تنفيذ مقدارها سنة إلى سنتين غير كاف لتحقيق كل النتائج المتوقعة، وأن هناك حاجة لضمان استمرارية التمويل بالسماح ، مثلاً، لصندوق الائتمان بتمويل مرحلة تجريبية من أجل عملية كبيرة تقوم على الدروس المستفادة (إس. راجاوبالان، ص ١٤، ١٦).

- ❖ من الصعوبة إعادة تأسيس سبل العيش،
- ❖ الخدمات المقدمة مثل الأمن والتعليم والصحة غير كافية،
- ❖ الحكم المحلي وحكم القانون ضعيفان غالباً، وقدرة الحكومة محدودة، وشرعيتها منقوصة ورأس المال الاجتماعي على مستوى المجتمع مدمر.

٤٠. مساهمة البنك الدولي: في إطار خبرته وتفويضه يقدم البنك الدولي:

- (أ) معرفة وعمل تحليلي خاصين بالبلد لتسهيل التخطيط على الحكومة والشركاء والبنك الدولي (مثلاً تقديم معلومات قطاعية أو اقتصادية اجتماعية منتظمة، أو دراسة التأثير الاقتصادي للزوح لدعم التخطيط وصناعة السياسات، أو معلومات عن برامج إعادة الاندماج بعيدة الأمد كجزء من تقييم حاجات ما بعد النزاع، أو تحليل الآثار البيئية لحالات الزوح).
- (ب) خبرة قطاعية في مجال التعليم، وتطوير المهارات، والتنمية المناطقية الشمولية، والمقاربات التنموية الموجهة إلى المجتمع المحلي، وإدارة الأرض، وتطوير القطاع الخاص، والتنمية الزراعية، وبناء قدرة الحكومة التي تساهم في تطوير الآليات اللازمة من أجل حلول مستدامة في أثناء وبعد المساعدة الإنسانية.
- (ج) الموارد المالية على شكل منح من صندوق الائتمان للحالات الملحة والعمليات التجريبية، أو منح وقروض من أجل عمليات كبيرة من موارد جمعية التنمية الدولية أو البنك الدولي لإعادة الإعمار والتنمية، بما في ذلك الموارد التي يحشدتها البنك من مانحين آخرين والتي تساهم في بناء العلاقة بين البلدان المستفيدة والمانحين والأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية.
- (د) دعم البنية التحتية (مثلاً المرفأء والطرق) الضرورية لوصول المعونات الإنسانية أو الأنشطة التنموية بعيدة الأمد لمساعدة المهجرين.
- (هـ) خبرة في مجال تنسيق وإدارة صناديق الائتمان المتعددة المانحين.
- (و) جمع الحكومة والأطراف الفاعلة التنموية لوضع مقاربات مشتركة من أجل معالجة أوضاع محددة.

٤١. الانسجام مع سياسات وأولويات البنك الدولي: إن مساهمة متسقة ومركزة في معالجة الأبعاد التنموية للتهجير القسري لدعم الحلول الدائمة للمهجرين تتماشى تماماً مع سياسات وأولويات البنك الدولي.

السياسة التنفيذية ٢-٣٠ لعام ٢٠٠١ عن التعاون التنموي والنزاع تقدم الدعم للبلدان المعرضة للنزاعات، والبلدان التي تشهد نزاعات، والبلدان التي في طور الخروج من النزاعات. .

- ❖ في البلدان التي تعتبر معرضة للزلاعات، يكون الهدف تشجيع النمو الاقتصادي والحد من الفقر من خلال المساعدة التنموية التي تخفف من أثر الأسباب الممكنة للزلاعات.
- ❖ الأهداف في البلدان التي تشهد زلاعات تتضمن مواصلة الجهود للحد من الفقر والحفاظ على الموجودات الاقتصادية الاجتماعية (التي يجب أن تتضمن افتراضاً رأس المال البشري الذي يمثله المهجرون داخليا واللاجئون)، ودراسة التأثيرات، والتحضير لاستئناف مساعدة البنك الدولي.
- ❖ وبالنسبة للبلدان في طور الخروج من الزلاعات، يمكن أن تشمل أولويات دعم الهدف الإجمالي للسياسات المتمثل بالإنعاش الاقتصادي والاجتماعي قد تتضمن إعادة دمج اللاجئين وغيرهم من الجماعات المتضررة من الحرب (المهجرون داخليا مثلاً) في الاقتصاد.^{٧٤}

٤٢. في آذار ٢٠٠٧ بدأ البنك الدولي تطبيق سياسة عملياتية جديدة ٨ - ٠٠ عن "الاستجابة السريعة للأزمات والطوارئ إعتباراً من آذار ٢٠٠٧. وعلى وفق مبادئه الإرشادية، يجب أن يقوم الدعم الذي يقدمه البنك الدولي في حالات الإنعاش على أهليته الاقتصادية والتنموية الأساسية، وأن يقدم هذا الدعم بالتنسيق التام بما في ذلك إقامة ترتيبات شراكة مناسبة مع شركاء تنمية آخرين، من ضمنهم الأمم المتحدة. ومن أهداف هذه السياسة بناء و/أو الحفاظ على رأس المال البشري والمؤسستي و/أو الاجتماعي بما في ذلك إعادة إدماج إقتصادية للناس المعرضين للمخاطر، ومنهم اللاجئون والمهجرون داخليا.

٤٣. في تشرين أول ٢٠٠٧، اعتبر رئيس البنك الدولي أن الدول الهشة هي واحدة من بين ست صعوبات عالمية يواجهها البنك.^{٧٥} وفي حديث له عن "الدول الهشة: ضمان التنمية" في جنيف في أيلول ٢٠٠٨، تناول الرئيس التهجير (أو اللاجئين) بوصفه نتيجة وسبباً لهشاشة هذه الدول. وحدد الرئيس عشر أولويات للدراسة من أجل مواجهة التحدي الذي تفرضه الدول الهشة، ثمان منها – ما عدا توفير الأمن والاستقرار الإقتصادي الشامل – متضمنة في المقاربة المذكورة أعلاه عن مساهمة البنك الدولي في معالجة الأبعاد التنموية للتهجير القسري.^{٧٦}

^{٧٤} المصدر السابق ٢٠٣٠، الملاحظة ١٦.

^{٧٥} مذكرة الرئيس إلى لجنة التنمية، تشرين الأول (أكتوبر) ٢٠٠٧.

^{٧٦} الأولويات الثماني الباقية هي (١) بناء شرعية الدولة، (٢) بناء حكم القانون والنظام الشرعي، (٣) دعم الملكية الوطنية والمحلية، (٤) مراعاة الاقتصاد السياسي، (٥) دعم القطاع الخاص، (٦) التنسيق بين المؤسسات والأطراف الفاعلة، (٧) مراعاة الظروف الإقليمية، (٨) الإقرار بالالتزام البعيد الأمد.



الملحق ٥

قائمة المشاركين في المؤتمر

حكومات المنطقة

جمهورية العراق

لجنة المرشحين والمهجرين والغائبين، مجلس النواب:

الدكتور عبد الخالق محمد رشيد زنكنة، الرئيس

السيد باسم جاسم نور الحسيني، النائب

السيدة أزهار عبد المجيد حسين السامرائي، المقرر

السيد عامر ثامر علي، عضو لجنة حقوق الإنسان،

مجلس النواب

السيد حسين جاسم ناصر الزهيري، وكيل الوزارة للشؤون الإدارية، وزارة حقوق الإنسان

السيد حيدر حسين مهدي العقيلي، مدير عام الدائرة القانونية، وزارة حقوق الإنسان

اللواء علي عدنان يونس، قائد شرطة محافظة بغداد، وزارة الداخلية

اللواء فخري طاهر فليح الشوبلي، مكتب وكالة شؤون القوى الساندة، وزارة الداخلية

المملكة الأردنية الهاشمية

السيد عادل الحديد، وزارة الداخلية

السيدة فداء غرايبة، مديرة مكتب تنسيق جهود إعادة إعمار العراق، وزارة التخطيط والتعاون الدولي

لبنان

سعادة السيد حسن سعد، سفير لبنان في قطر

السيدة سمر صليبي، سفارة لبنان في قطر

جمهورية مصر العربية

سعادة السيد محمد الشريف، مستشار، السفارة المصرية في قطر

منظمات غير حكومية

السيد فراس موازيني، المدير التنفيذي، لجنة تنسيق المنظمات غير الحكومية في العراق (NCCI)

الدكتور كامل مهنا، الرئيس، مؤسسة عامل

اليمن

معالي الدكتور علي مثنى حسن، نائب وزير الخارجية، رئيس اللجنة الوطنية لشؤون اللاجئين (NACRA)

منظمات دولية

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

السيد مايكل ماكودونا، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية - العراق

ممثل الأمين العام للأمم المتحدة

والتر كالكين، ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمهجرين داخليا

المفوضية السامية لشؤون اللاجئين - الأمم المتحدة

السيد أندرو هاربر، مدير وحدة إسناد العراق، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، جنيف

السيد دانييل إندريس، ممثل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في العراق

المنظمة الدولية للهجرة

السيد بيتر فان دير اويرايرت، موظف قانوني أقدم

اللجنة الدولية للصليب الأحمر

السيد أوليفيه همبرت درو، نائب رئيس البعثة في العراق

السيد نصير السامرائي، مستشار رئيس البعثة في العراق

السيد ميشيل ماير، مستشار دبلوماسي، وحدة الدبلوماسية متعددة الأطراف وتنسيق المساعدة الإنسانية

الجهات المانحة

الولايات المتحدة الأمريكية

السيدة سامانثا باور، المدير الأقدم في مجلس الأمن القومي للشؤون متعددة الأطراف، المنسقة في البيت الأبيض لشؤون اللاجئين والمهجرين داخليا العراقيين

السيد سكوت بوسي، مدير حقوق الإنسان، مكتب الشؤون متعددة الأطراف وحقوق الإنسان، مجلس الأمن القومي

السيد مارك ستوريل، منسق أقدم شؤون اللاجئين والمهجرين داخليا العراقيين، وزارة الخارجية

السيد أندرو باراش، منسق أقدم الشؤون الإنسانية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

الاتحاد الأوروبي

السيد يورغوس كابرانيس، ممثل مكتب الشؤون الإنسانية للإتحاد الأوروبي في العراق

اليابان

السيد يويتشي نيشيدا، نائب ممثل الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (JICA)، مكتب العراق

كندا

السيد بروس سكوفيلد، وزير مستشار، السفارة الكندية في سوريا

السيدة إدوينا أوشيا، السكرتير الثاني في السفارة الكندية في سوريا

الدنمارك

السيد ينس أوله هانسن، نائب رئيس البعثة، السفارة الدنماركية في الأردن

سويسرا

السيدة سانت فيجي، المدير الإقليمي، الوكالة السويسرية للتعاون التنموي

البنك الدولي

السيد نيلز هارد، مستشار رئيس في قضايا التهجير، البنك الدولي

السيد كولن سكوت، أخصائي رئيس في التنمية الاجتماعية، البنك الدولي

السيدة لين ليند، أخصائي رئيس في التنمية الاجتماعية، البنك الدولي

معهد بروكينغز

السفير مارتن أنديك، نائب الرئيس ومدير برنامج السياسة الخارجية في المعهد

الدكتورة إليزابيث ج. فيريس، زميلة ومديرة مشاركة في مشروع بروكينغز - برن للنزوح الداخلي

السيد هادي عمرو، مدير مركز بروكينغز الدوحة

السيدة جاكلين غايس، مديرة التطوير والمشاريع في مشروع بروكينغز - برن للنزوح الداخلي

السيدة إيرين ويليامز، منسقة المشاريع في مشروع بروكينغز - برن للنزوح الداخلي



معهد بروكينجز - جامعة بيرن
مشروع النزوح الداخلي للاجئين

Massachusetts Avenue, NW 1775
Washington, DC 20036

الولايات المتحدة الأمريكية

هاتف: ٧٩٧-٢٤٧٧ (٢٠٢) +١

فاكس: ٧٩٧-٢٩٧٠ (٢٠٢) +١

بريد إلكتروني: brookings-bern@brookings.edu
الموقع الإلكتروني: www.brookings.edu/idp