

التّرحير العراقي المطوّل



تقرير ورشة العمل
٢٢ آذار/مارس ٢٠١٢، عمّان

iDMC internal
displacement
monitoring
centre

NRC
NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL

REFUGEE
STUDIES
CENTRE

مركز دراسات اللاجئين
قسم أكسفورد للإتفاء الدولي
جامعة أكسفورد

الغايات

نبذة عامة

في عام ٢٠١١، أجرى مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد مشروعاً بحثياً بالتعاون مع كل من المعهد النرويجي للشؤون الدولية والمجلس النرويجي للاجئين ومركز رصد التزوج الداخلي. وحمل المشروع اسم «إمطة اللثام عن أزمات التّجّير المطّول للاجئين والتّازحين» وهدف إلى رفد واضعي السياسات بمعلومات مستنيرة للعمل بموجبها للتصدّي لأوضاع التّجّير التي طال أمدها.^١

مؤل المشروع وزارة الشؤون الخارجية النرويجية، وُئِي على ثلاث من دراسات الحالة وهي تحديداً: التّجّير من العراق والتّجّير من الصومال والتّزوج فيه وعرض تاريخي للتّجّير في أمريكا اللاتينية في ثمانينيات القرن العشرين. واستكملت تلك الدراسات بإلقاء لمحّة عالمية عامة على السياسات التي تركّز على عدم كفاية ما يُعرف «بالحلّول الدائمة» التقليدية الثلاثة، ويقترح المشروع بدلاً منها عدداً من الاستراتيجيات الإبداعية للتمكين من مواءمة السياسة الدولية لحاجات الأشخاص العالقين في التّجّير المطّول.^٢ كما ربط المشروع المستوى «النازل» (بدءاً بالحكومات والعلاقات ما بين الدول والمؤسسات) بالمستوى «الصاعد» الذي يبدأ بالأشخاص لمعالجة خصوصيات المستويين الكلي والجزئي والعلاقات القائمة بينها والتعقيدات التي تكثفها.

التّجّير العراقي المطّول^٣

لقد عانى العراق من عدة موجات من التّجّير منذ سبعينيات القرن الماضي وكان الدافع الأول وقتها للتّجّير الهروب من ملاحقة نظام صدام حسين، ثم جاء غزو العراق عام ٢٠٠٣ بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية وتلا ذلك حالة من انعدام الأمن أدت إلى موجات جديدة من التّجّير أيضاً. وفي الوقت الحالي، يُشكّل العراقيون المُهجّرون الفئة السكانية الثانية حجماً في العالم من حيث عدد اللاجئين، فهناك ما يقارب مليوناً لاجئ وما يزيد على مليوني نازح عراقي بن فيهم الذين هجّروا قبل عام ٢٠٠٦. ورغم انخفاض وتيرة العنف والتّزاح في العراق، ما زالت البلاد أبعد من أن تكون مستقرة وما زالت الحكومة العراقية عاجزة عن إيجاد الظروف المواتية لإنجاح عودة اللاجئين أو التّازحين على حد سواء. ومن جهة أخرى، يشير وضع اللاجئين العراقيين الموجودين في دول الشرق الأوسط والتّازحين في داخل العراق إلى أنّ «التّجّير المطّول» غدا ظاهرة تُشكل تحدياً مستمراً للفاعلين الدوليين والمجتمع الدولي.

أهداف ورشة العمل

تستند ورشة العمل هذه إلى التّناجّ التي توصلت إليها دراسة الحالة الخاصة بالتّجّير العراقي والعمل المستمر الذي يبذره مركز رصد التّزوج الداخلي. وتُظمّ الورشة مركز دراسات اللاجئين ومركز رصد التّزوج الداخلي لإيجاد منبرٍ معصّر للحوار والنقاش حول الطرق التي يمكن لصانعي السياسات (وعلى الأخص منهم ممثلو حكومات دول المنطقة والمناخون والأمم المتحدة) اتّباعها وما يمكن للممارسين والباحثين المساهمة به في «إمطة اللثام» عن التّجّير العراقي المتكرر والمطّول.

ويقدم هذا التقرير لمحّة موجزة عن الموضوعات الرئيسية التي استعرضتها ورشة العمل ثم يعرض أهم التّناجّ التي توصلت إليها ويقدم مجموعة من المقترحات لغايات بناء السياسات.

أعدّ التقرير إلويزا روادل.

الموضوعات الرئيسية

مقدمة

بدأت ورشة العمل بعرض لمحة عامة عن أوضاع النزوح المطول في العالم ودرجاتها وعوامل تغييرها. وسلطت الضوء على أثر ذلك على حياة المهجرين ومعايشهم مركزة على انتشار ظاهرة غياب الحماية الكافية للجوء. كما أنّ التهجير المطول يمثل تحدياً تنموياً لا يستهان به فهو غالباً ما يشير إلى هشاشة الدول كما أنه يعني فقدان الموارد التنموية في بلدان الموطن الأصلي ويمارس ضغوطاً تنموية كبيرة في الدول المضيفة. عدا عن ذلك، فمن المعروف أنّ التهجير المطول يُشكّل عاملاً محفزاً لتداعي الاستقرار الإقليمي.

ولقد كان لتدعيم زخم السياسات منذ حوار المفوض السامي حول تحديات الحماية عام ٢٠٠٨ (الذي تمخض عنه استنتاجات اللجنة التنفيذية في أواخر عام ٢٠٠٩) وبناء سلسلة من المبادرات لمعالجة التهجير المطول أثر لا يكاد يذكر على أرض الواقع. ومع ذلك، فالحللول التقليدية المعروفة بالحللول الدائمة أي: «العودة وإعادة التوطين في بلد ثالث أو في أماكن أخرى من البلد نفسه بالنسبة للتأجرين والدمج المحلي الذي طبق بنجاح في الماضي أصبحت كافية على ما يبدو لحل كثير من قضايا التهجير القسري المعاصرة. ومن هنا يلاحظ أنّ الأزمات الأكثر حداثة بدأت تتخذ منحى تحولياً وصولاً إلى الأوضاع المطولة حيث يكون فيها المهجرون غير قادرين أو أقل رغبة في قبول أي من تلك الحللول التقليدية. ومن هنا، أوجد المهجرون طرقاً خاصة بهم للتعايش مع التهجير المطول أو مقاومته كالتحرك غير النظامي معرضين أنفسهم لجملة من المخاطر التي قد تنشأ عبر الدول (كالإتجار وعبور البحار الخطر وغير ذلك) أو كالاتيطان «بصورة غير رسمية» في بلدان المنفى فاقدين مقومات الأمن والحماية والصفة الرسمية.

ولقد كان لتدعيم زخم السياسات منذ حوار المفوض السامي حول تحديات الحماية عام ٢٠٠٨ (الذي تمخض عنه استنتاجات اللجنة التنفيذية في أواخر عام ٢٠٠٩) وبناء سلسلة من المبادرات لمعالجة التهجير المطول أثر لا يكاد يذكر على أرض الواقع. ومع ذلك، فالحللول التقليدية المعروفة بالحللول الدائمة أي: «العودة وإعادة التوطين في بلد ثالث أو في أماكن أخرى من البلد نفسه بالنسبة للتأجرين والدمج المحلي الذي طبق بنجاح في الماضي أصبحت كافية على ما يبدو لحل كثير من قضايا التهجير القسري المعاصرة. ومن هنا يلاحظ أنّ الأزمات الأكثر حداثة بدأت تتخذ منحى تحولياً وصولاً إلى الأوضاع المطولة حيث يكون فيها المهجرون غير قادرين أو أقل رغبة في قبول أي من تلك الحللول التقليدية. ومن هنا، أوجد المهجرون طرقاً خاصة بهم للتعايش مع التهجير المطول أو مقاومته كالتحرك غير النظامي معرضين أنفسهم لجملة من المخاطر التي قد تنشأ عبر الدول (كالإتجار وعبور البحار الخطر وغير ذلك) أو كالاتيطان «بصورة غير رسمية» في بلدان المنفى فاقدين مقومات الأمن والحماية والصفة الرسمية.

نطاق التهجير الإقليمي وعوامل تغييرها

أصبحت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين الآن تعدّ التهجير العراقي على أنه من حالات التهجير المطولة، وفي حين أنّ هناك ما يقارب خمسة ملايين مهجر عراقي، ما بين نازح داخلي ومهجر إلى خارج البلاد منذ التدخل الذي قادته الولايات المتحدة الأمريكية في العراق عام ٢٠٠٣، فهناك ضرورة لإجراء مزيد من التحليلات لمعالجة قضية من يمنح صفة اللاجئ ومن يقبلها ولمواجهة مضمونات تلك المسألة على بلد اللجوء وبلد الموطن الأصلي والمهجرين أنفسهم. فعدا عن أن لكل حكومة في الإقليم أسبابها الخاصة التي تدفعها لعدم إطلاق صفة «اللاجئ» على العراقيين هناك عراقيون يرفضون أصلاً إطلاق هذه التسمية عليهم وهذا ما يفسر قلة عدد العراقيين المسجلين لدى مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين. وفي حين أنّ الإطار العام الدولي يتيح لهم استلام المساعدات فهو لا يقدم لهم نوع الحماية الذي قد يرغبون به بل إنّ عملية التسجيل في مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين لا يُنظر إليها على أنها استراتيجية مأمونة إذا لاحت في الأفق إمكانية توفير خيار العودة إلى العراق.

ومن القضايا المثيرة للجدل وجود فرق شاسع بين عدد «اللاجئين» الرسمي حسب كشوفات التسجيل لدى مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين والأرقام التي تقدمها الحكومات في دول الإقليم وهذا ما يطرح التساؤلات التالية:

- هل الأعداد الحقيقية للعراقيين في دول المنطقة قريبة من الأرقام التي تقدمها الحكومات المعنية^٦ أو من الأرقام التي تقدمها مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين (١٠١٧٠٠٠ لاجئ مسجل في سوريا و٣٢٠٠٠٠ لاجئ في الأردن وفقاً لاعتباراً من كانون الثاني ٢٠١٢)؟^٧

- إذا فرضنا جدلاً أنّ المهجّرين الذي سُجّلوا في مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين هم الأكثر حاجة للمساعدة والحماية الدوليتين، فما صفة غير المسجّلين وما هي حاجاتهم؟

في حين أنّه من الصعب الوصول يقيناً إلى العدد الحقيقي «للاجئين» فإنّ عدد اللاجئيين ينخفض باضطراد نظراً لأن عدد العراقيين المغادرين من بلد اللجوء (سواء كانوا يغادرونها عودة إلى العراق أم توطئناً في بلد ثالث أو بأي طريقة أخرى) يزيد قليلاً على عدد القادمين الجدد من المهجّرين.

وهناك شعور واسع الانتشار بأنّ الوضع العام لانخفاض وتيرة العنف في العراق لا تضمن بالضرورة العودة الآمنة للعائدين كما أنّه لم يُوضع حدّ بعد لأحداث العنف المتفرقة والمستهدفة لفئات معينة دون غيرها. ونتيجة ذلك، فرغم أنّ هناك من يعود إلى العراق بالفعل، فإنّ عودتهم غالباً ما تكون مؤقتة وجزءاً من «عملية إدارة المخاطر» (للتأكد مثلاً من سلامة الأقرباء والممتلكات المتبقية في العراق).^٨

الضعف والملدونة

تنتشر في وسائل الإعلام صورة مغلوطة عن العراقيين، فغالباً ما تصفهم على أنّهم «ميسورون مادياً» وهذه الصورة أدت على سبيل المثال إلى إلقاء اللائمة على العراقيين في تضخم الأسعار في الأردن. لكنّ الحقيقة غير ذلك. فهناك كثير من العراقيين ممن يعيشون في ظروف صعبة وخطرة^٩. فالتّهجير المطوّل الذي دام أعواماً لم يُحسّن من «مستوى قدراتهم المادية» ولم يداوهم من «جروح الماضي». ومثال ذلك، يشير تقييم أجرته حديثاً مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين في سوريا إلى أنّ ٢٥٪ من العراقيين المسجّلين لديها يعانون من اضطرابات عقلية (وذلك أعلى مرتين من المعدل في سياق ما بعد النزاع).

ولغاية الآن، وبفضل السياسات والممارسات «المستوعبة والمتفهمّة» نسبياً رغم سن التشريعات الصارمة إزاء الهجرة في المنطقة (خاصة في سوريا التي اتحتت منجماً أكثر ليونة إزاء «حرية المرور» مقارنة بالأردن ولبنان) فقد أصبح المهجّرون العراقيون أكثر قدرة على تأمين معائشهم في القطاع غير الرسمي لكن العوائد التي يحصلون عليها ما زالت غير كافية ولا بد من استكمالها من خلال مساعدات الأقارب وغالباً ما يكون ذلك عن طريق الحوالات المالية. وبالنسبة للمسجّلين لدى مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين فيحصلون على المساعدات في برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الذي لا يقتصر على مدهم بالمعونات المالية فحسب بل بأنواع أخرى من الدعم كالاستشارات النفسية الاجتماعية ودروس تقوية اللغة الإنجليزية والتدريب المهني.

ومع ذلك، فإنّ ضعف اللاجئيين يزداد باضطراد لأسباب متنوعة غالباً ما تكون متراكمة وتتضمن أثر الأزمة المالية العالمية والاضطرابات الحالية في سوريا. ويؤكد مسح أجرته مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين مؤخراً على ارتفاع ضعف المهجّرين وانخفاض مستوى الدخل الأسري بنسبة ٤٠٪.

محدودية «الحلول الدائمة» وآثارها

رغم حدوث العودة^{١٠} التي لا تُشكّل أعدادها شيئاً كبيراً تبقى ظاهرة العودة هامشية مقارنة بالأعداد الإجمالية للمهجّرين خاصة أنّ كثيراً من العراقيين لا ينظرون للعودة على أنه خيار يمكن اتخاذه. وفي مسح أجرته مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين في شباط ٢٠١٢ تبين أنّ أقل من ٥٪ من اللاجئيين يخططون للعودة إلى موطنهم خلال اثني عشر شهراً القادمة^{١١}. وبالإضافة إلى ذلك، وفي حين أنّ المجتمع الدولي الآن يصنف العراق على أنه «بلد آمن» للعائدين، فإنّ ذلك ليس هو التصور ذاته في أذهان العراقيين الذين يفضلون البقاء في المنفى، ناهيك عن المخاوف التي تتناهم بشأن الأمن عند العودة. فلا توجد حوافر كافية لدى العراقيين للعودة والإقامة الدائمة في العراق. وبالإضافة إلى العوائق العملية والاقتصادية التي

تقف عائقاً أمام العودة بما فيها عدم قدرة الموظفين الحكوميين السابقين على استعادة وظائفهم، ينتاب كثيراً من العراقيين شعورٌ بأن عودتهم غير مرحب بها.

ووفقاً لمفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين فإنّ ملفات قرابة ٤٢٤٠٠ عراقي أصبحت غير نشطة منذ عام ٢٠١١ ما يشير إلى أنّ بعض اللاجئين يعودون إلى وطنهم دون مساعدة من مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين. وذلك ما يثير تساؤلات حول «طوعية» عملية العودة.^{١٢}

ويلاحظ المسح أيضاً تحولاً في التركيبة السكانية الديموغرافية للأشخاص الذين أصبحت ملفاتهم غير نشطة، وتضم تلك التركيبة على وجه الخصوص الأسر التي لجأت من بغداد لغاية عام ٢٠١٠، لكن ذلك التحول بدأ بالتغيّر بعد ذلك التاريخ إزاء النسبة المتزايدة من الذكور العازبين المتعلمين تعليماً جيداً. ومع أنه يمكن للمرء أن يتخيل أنّ هذه المجموعة الأخيرة المذكورة قد تكون قادرة على الوصول إلى فرص المساعدات الاقتصادية لدى عودتهم إلى العراق، فهناك تفسير بديل (لا يستبعد التفسير الأول) وهو أنّ هذه الفئة بالذات «بالأصل» تكاد تكون مستبعدة من خيار إعادة التوطين في بلد ثالث ما لا يترك لهم خياراً آخر محتمل سوى العودة.

وفي سياق منطقة الشرق الأوسط، هناك حساسية ملحوظة إزاء عبارة الدمج المحلي نظراً للإرث الذي خلفته أزمة التهجير الفلسطيني، ومع ذلك في حين أنّ هناك رفض من حيث المبدأ للدمج فإنّ ذلك لم يمنع المجتمعات المضيئة من تقديم درجة معينة من المساعدات والضيافة كما أنّ الاستقرار الذاتي لجاليات اللاجئين في المراكز الحضرية أدت إلى التزاوج بين بعض العراقيين وأبناء المجتمع المضيف.

بالنسبة لخيار إعادة التوطين في بلد ثالث فهناك كثير من اللاجئين الذين ينظرون إليه على أنه عملية غير متكافئة ولا يمكن التنبؤ بها بل لا يمكن الحصول عليها أصلاً. فهناك كثيرٌ من البلدان التي تقبل إعادة توطين اللاجئين فيها ممن توقفت عن النظر في أعداد كبيرة من طلبات العراقيين. وعلى الأخص، فإنّ صرامة الاجراءات الأمنية الأمريكية وعقوبة «أوربا الحصينة» وما يتعلق بها من سياسات أخرى قد أدت إلى استمرار انخفاض حالات إعادة التوطين في بلد ثالث (ومثال ذلك أنه وفقاً لمفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين في سوريا انخفض عدد الطلبات المقدمة من ٦٠٧٠٠ عام ٢٠١٠ إلى ٨٣٥٠ طلباً في عام ٢٠١١).

وفي هذا السياق، يُثار السؤال: ما طبيعة «الاستخدام الاستراتيجي لخيار إعادة التوطين في بلد ثالث» وهل يحقق هذا الاستخدام فعلاً ما يدعي تحقيقه؟ بل إنّ هناك بعض الناس ممن يتساءلون عما إذا كان من شأن خيار إعادة التوطين في بلد ثالث أن يساهم في إطالة التهجير من خلال إنشاء «عامل للسحب» والقضاء على فعالية أي نتائج بديلة. ففي حين أنّ إعادة التوطين في بلد ثالث تمثل حلاً ملموساً جداً فإنها خيار لا يخلو من محدودية خطيرة خاصة عند الأخذ بالاعتبار أنّها عملية مكلفة جداً وعرضة لمواجحة عقبات جديدة حسب التغيرات التي قد تطرأ على الأوضاع الأمنية (مثال ذلك أنّ الوضع الحالي في سوريا يجعل من الصعب إخراج الناس، كما أنّه من بين جميع البلدان الرئيسية التي تقبل خيار إعادة التوطين في بلدانها وحدها استراليا ما زالت تعمل في سوريا).

يُعد خيار إعادة التوطين في بلد ثالث الخيار الأكثر شيوعاً وإتاحة لدى العائلات ومن هنا فقد لا يكون الذكور العازبون من الشباب من الذين يُشكّلون جزءاً جيداً من مجموعة حالات المهجّرين مؤهلين وفقاً «للمعيار التقليدي لإعادة التوطين في بلد ثالث» ومن هنا فإنهم يُستبعدون مسبقاً. وحيثما أُغلقت بحكم الواقع القنوات النظامية لإعادة التوطين في بلد ثالث، فإنّ ذلك قد يحفزهم على التنقل بطرق غير مشروعة ما يزيد من ممارسة التهريب والتعرض للمخاطر المتعلقة بذلك النشاط.

التنقل والحركة

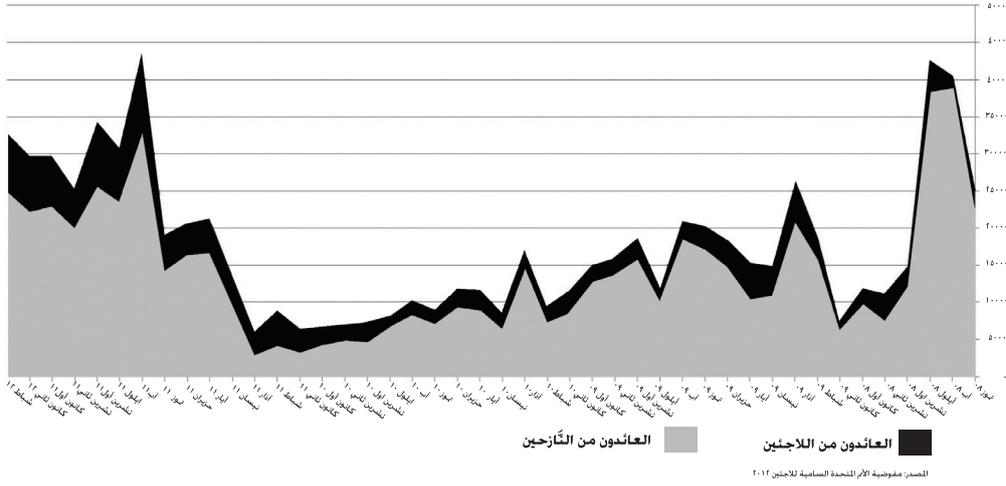
إنّ «الطبيعة البورانية للتنقل» التي تسم التهجير العراقي في الشرق الأوسط كما توضحها الفقرات السابقة من هذا التقرير تُشكل تحدياً أمام بعض الافتراضات القائمة حول تحركات اللاجئين وتبرز في الوقت نفسه عدم كفاية آليات الاستجابة القانونية والمؤسسية، حيث إنّها في نهاية المطاف تدفع المشاركين في هذه التحركات إلى أن يكونوا «مهاجرين غير شرعيين». وفي حين أنّ مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين قد تنفهم الأسباب التي تدعو المهجرين إلى العودة المؤقتة بدلاً من العودة الدائمة وحتى مع حثّها السلطات على تطبيق قواعد أكثر مرونة للهجرة فإنّ آلياتها المؤسسية ذاتها مصممة للتعامل مع العودة على أن تكون مساراً طوعياً خطياً، فعندما يخرج اللاجئون من دائرة الاتصال مع مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين خلال ستة أشهر فإنّ ذلك سوف يؤدي إلى إطلاق عملية «توقيف تنشيط ملفاتهم» على افتراض أنّ اللاجئين غادروا بلاد اللجوء دون إعلام مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين بنواياهم بذلك. وفي حين أنّه يمكن إعادة تسجيل اللاجئ وفقاً لشروط معينة فإنّ الإجراء المتبع لا يتعامل مع تنقلات الشخص المعني من بلاده إليها. وهناك أمر آخر وهو أنّ تنقل اللاجئين إلى بلادهم وخارجها قد يؤدي إلى استبعادهم بحكم الواقع من التأهل لإعادة التوطين في بلد ثالث ما يدفع كثيراً منهم إلى تقييد حركتهم الذي يجعلهم في المقابل عرضة للأخطار. ومن المفارقات أنّ إجراءات التسجيل والعودة تعتمدها متطلبات شكلية كبيرة ما يُحفّز اللاجئين على الامتناع عن التنقل لأنهم إن فعلوا ذلك فسوف يُجربون في نهاية المطاف من الحماية التي يستحقونها.

التزوح^{١٣}

يحتل التزوح الداخلي تاريخاً طويلاً في العراق نتج عن النزاع أو السياسات الحكومية. وقبل عام ٢٠٠٣، قُدّر عدد التازحين بملين نازح تقريباً وقت الغزو الذي قاده الولايات المتحدة الأمريكية. وضمت فئة التازحين: الأكراد الذين هُجروا داخلياً منذ سبعينيات القرن الماضي، والشيعية في الجنوب خلال الحرب الإيرانية العراقية في الثمانينات ومرة أخرى في التسعينيات إبان عملية عاصفة الصحراء. أما الغزو الذي قاده الولايات المتحدة الأمريكية للعراق عام ٢٠٠٣ فقد أدى إلى نزوح مئات الآلاف وصل ذروته خلال الحرب الأهلية الطائفية بين عامي ٢٠٠٦-٢٠٠٨.

وقد أنشئت وزارة الهجرة والمهجرين عام ٢٠٠٣ كما وضعت الحكومة العراقية مجموعة من السياسات الجديدة للتعامل مع التزوح وذلك في شهر تموز ٢٠٠٨، كما استُحدثت آليات متنوعة لحل قضايا الممتلكات العائدة للنازحين وكان من أهداف تلك السياسات والآليات على وجه الخصوص تشجيع عودة التازحين (مثل ذلك، الأمر الصادر عن رئيس الوزراء رقم ١٠١ والمرسوم التشريعي الصادر عن مجلس الوزراء رقم ٢٦٢ الذي طلب إلى جميع واضعي اليد على منازل التازحين واللاجئين في بغداد الإخلاء تحت طائلة الملاحقة القانونية بموجب التشريع العراقي بشأن مكافحة الإرهاب).^٤ كما أُتيح للعائدين حق استلام مبلغ مالي قيمته ما يقارب ٨٥٠ دولاراً أمريكياً بعد عودتهم إلى مواطنهم الأصلية. وبالمقابل أُتيح للنازحين في بغداد ممن وافقوا على إخلاء المواقع التي وضعوا يدهم عليها على نحو غير مشروع حق تقديم طلب للحصول على معونة الإيجار التي بلغت قيمتها قرابة ٢٥٠ دولاراً أمريكياً تُدفع شهرياً ولغاية ستة أشهر. ثم خضعت الخطة للمراجعة عام ٢٠١٠ عندما استجابت الحكومة لحاجات التازحين عن طريق زيادة الحوافز المالية للعائدين (بلغت ما يقارب ٣٢٠٠ دولار أمريكي للأسرة الواحدة) ومعونة غذائية لستة أشهر (لغاية بداية عام ٢٠١١). ومع أنّ التركيز في الخطة استمر منصباً على العائدين، فنتيجة لرغبة غالبية التازحين بالاندماج محلياً، اتخذت الحكومة تدابير جديدة لشمل الدمج المحلي وإعادة التوطين في أماكن أخرى من البلاد مخصصة قطعاً من الأراضي لإقامة الأبنية عليها.

الرسم البياني ١: تحديثات إحصائية شهرية لعمليات مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين-العراق حول العودة



استهدفت السياسة الحكومية لتشجيع العودة كلاً من التّازحين واللّاجئين كما عدّت بعض الأماكن القليلة على أنها مأمونة لعودة التّازحين واللّاجئين، وفي الواقع منذ عام ٢٠٠٨ يلاحظ تلاحق بين المنحنيين البسنيين الذين يمثلان عودة التّازحين واللّاجئين.^{١٥}

ومع ذلك، هناك عدد من العوامل التي يُنظر إليها عموماً على أنها النتيجة الأكثر «مرغوبة» لكنها تُصعب من عودة التّازحين بل إنّها قد لا تصبح مرغوبة. كما أنّ معظم التّازحين ما زالوا يعيشون في وضع التّزوج المطوّل في مستوطنات غير رسمية بدلاً من المستوطنات الدائمة^{١٦}. فمن جهة، ما زال الأمن منعدماً في مواطنهم الأصلية^{١٧} يقابله توافر القدر الأكبر من فرص الوصول إلى الوظائف وأو المعونات الاجتماعية في منطقة إعادة التوطين وهذان حافزان يشجعان التّازحين على تفضيل الاندماج المحلي على العودة. وفي الواقع، عبّر كثير من التّازحين عن رغبتهم في الاندماج المحلي معارضين بذلك خيار العودة إلى مواطنهم الأصلية. وتكرر السيناريو ذاته في المناطق التي أبدت السلطات فيها نوعاً من المرونة إزاء الدمج محلياً. وتقع هذه المستوطنات غير الرسمية في الأراضي المملوكة للحكومة ما يجعل التّازحين المقيمين عليها بحكم الواقع شاغلين غير شرعيين لها وهذا ما يجعلهم ضعفاء جداً من الناحيتين القانونية والاجتماعية معاً. ومن الأهداف المعلنة لوزارة الهجرة والمهجرين معالجة الصلة القائمة بين انعدام الأمن والعنف والتّزوج نظراً لاستمرار أوضاع التوتر بين المجتمعات المضيفة والتّازحين علماً أنّ هذا التوتر يعود في معظمه إلى تراكم آثار ممارسات وضع اليد على الأراضي والممتلكات والضغط السكانية ووطأة الفقر. ونظراً للحجم الكبير لفئة التّازحين الذين يعيشون في بغداد وما حولها، فإنّ مجلس محافظ بغداد يتوقع تلقي دعم إضافي من الحكومة الفدرالية للتخفيف من وطأة التوتر ذلك.

اقتراحات بالسياسات

نورد فيما يلي مجموعة من المقترحات التكميلية متعددة الاتجاهات التي وإن كانت بالأصل تهدف إلى تسهيل عملية وضع السياسات في سياق التهجير العراقي فإنها قد صُممت أيضاً بحيث يمكنها تقديم المعلومات المستنيرة للاستجابات ووضع السياسات على المستوى العالمي أيضاً. وقد بنيت هذه المقترحات على الحاجة لتعزيز فهمنا للاستراتيجيات وتطلعات المهجرين أنفسهم بغية إيجاد بيئة توفر لهم فضاء أكبر لاتخاذهم القرارات اللازمة حول مستقبلهم. وبدلاً من صياغة المقترحات بحيث تختلف باختلاف الفاعلين، سنبني هذه المقترحات بطريقة تشجع التعاون والمشاركة والشراكة بين الفاعلين.

وضع تصورات جديدة لمفهوم «الحلول» على أن تصبح «أطراً عامة» و«عمليات» من أهم الافتراضات التي عبر عنها عدد متزايد من أصحاب المصلحة أن التفسير الجامد لإطار «الحلول الدائمة» الثلاثة لم يعد مقبولاً، ذلك أن هذا النموذج الذي يتسم بالجمود النسبي بات يصوّر الحلول الموصوفة على أنها حلول «مثالية ونهائية» مع أنها في الحقيقة أبعد ما تكون حلاً.

صحيح أنه لا بد من وضع الحلول الدائمة التقليدية الثلاثة في الاعتبار، لكن لا بد أيضاً في المقابل من إعادة بناء مفهوم جديد لها على اعتبار أنها ثلاثة أطر أو عمليات (بدلاً من أن تكون حلولاً للوضع النهائي أو حلولاً تقدم مجموعة من الخطط) ويجب أن تكون تلك الأطر والعمليات متكاملة بعضها لبعض مع الإقرار بالتعقيدات والمحدودية التي قد تعترضها. وأيضاً، لا بد من إضافة مكون رابع لها ألا وهو: التنقل.

البناء على واقع «العُبور بين القوميات» و«استراتيجيات التنقل» للمُهْجَرِين يُشكّل «تنقل» المهجرين بين مكانهم أو بلدهم الأصلي والمكان أو البلد الذين لجئوا أو نزحوا إليه واقعاً في سياق التهجير العراقي كما الحال في أماكن أخرى في العالم (كدارفور وأفغانستان على سبيل المثال).

وبالنسبة لاستراتيجيات تنقل المهجرين (بما في ذلك حركة التنقل بين الدول/بين المناطق داخل البلد الواحد) فيجب (١) على المعنيين أن يقرروا بها ويكونون على دراية وفهم أكبر بطبيعتها، و (٢) وعليهم العمل على استيعابها/تسهيلها من خلال الأطر القانونية والمعمارية ومن خلال الاستجابات المؤسسية. كما أن الحاجة لإيجاد نظرة أكثر تحرراً عن التهجير في سياق الشرق الأوسط وفي السياق العالمي تنطوي على تحول مهم في السياسات السائدة (التي يجد المهجر فيها نفسه إما مجبراً على التنقل أو مقيّداً لا يُسمح له بالتنقل) إلى حالة يجد فيها المهجر حرية في التنقل. وفي سياق النزوح، يجب توجيه الاهتمام إلى ضمان احترام حرية التنقل المنصوص عليها في معايير حقوق الإنسان.

أما الواقع الثاني الذي لا بد من الاعتراف به فهو توافر المسارات المتعددة التي يمكن اتباعها لتوفير الحماية وأسباب كسب الرزق وما يتعلق بذلك من ظهور «العائلات العابرة للقوميات». ولا بد من بناء فهم أفضل لكيفية عمل شبكات تلك العائلات متعددة القوميات من خلال إجراء البحوث اللازمة لتقديم المعلومات المستنيرة للسياسة والممارسات الدولية.

المعروف حالياً أنه نظراً لمحدودية فرص التنقل من خلال إعادة التوطين في بلد ثالث يلجأ كثير من المهجرين إلى قنوات الهجرة غير الشرعية. ومن هنا، قد يكون فتح القنوات التقليدية أمام الذين لا تتاح لهم فرص الاستفادة من إعادة التوطين في بلد ثالث خياراً مأموناً أو استراتيجية مستدامة للتصدي لأوضاع النفي المَطُول على نطاق واسع.

المحافظة على حقوق المهجرين عن طريق تسهيل «الاستضافة المحلية»

إنّ تآكل الفضاء المتاح للجوء والضغط المفروضة على جهود التصدي للتحديات اليومية تعني أنّ المهجرين يبحثون عن «استراتيجيات للتأقلم» وأنّ قدرتهم تكاد تنعدم في التراجع وإيجاد خطط للحصول على «حلول» بعيدة الأمد. ومع ذلك، ستبقى أعداد كبيرة من المهجرين في بلد اللجوء لسنوات قادمة، ومن هنا لا بد من تسهيل الاستضافة المحلية بدلاً من إعاقها لأنها ستعود بالفائدة على جميع الأطراف.

من جهة أخرى، يُشكّل عدم توقع كثير من بلدان الشرق الأوسط على اتفاقية ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين عائقاً مهماً للحماية لكن لا يجب أن يقود ذلك بأي حال من الأحوال إلى إعاقه الجهود الرامية إلى المحافظة على حقوق المهجرين. وبهذا الصدد، يمكن الاستئناس ببروتوكول البار البيضاء الصادر عن الجامعة العربية لعام ١٩٦٥ حيث إنّه ينص على توفير الحماية المؤقتة للفلسطينيين في دول الشرق الأوسط فهو يمثل نموذجاً مصغراً يمكن الاحتذاء به في إيجاد «فضاء للحماية» في المستقبل القريب للاجئين العراقيين.

وحتى في سياق التّزوح الداخلي أو التّجير الإقليمي بل رغم السياسات المشددة، يلاحظ وجود نوع من الاستضافة الاجتماعية والاقتصادية، وهنا تتطلب الطرق التي يمكن انتهاجها في تسهيل الاستضافة المحلية بذل مزيد من الموارد وانتاج مزيد من الأفكار الإبداعية. ومن الطرق المحتملة فتح مجال الوصول إلى فرص العمل (في الأردن على سبيل المثال هناك ٣٢٠٠٠ لاجئ مسجّل لدى مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين ثلثهم من الفئة العمرية التي تتطلب الحصول على تصاريح للعمل. وقد يكون من الطرق التي يمكن اتباعها لإتاحة فرص العمل أن تسمح الحكومة الأردنية للعراقيين بالعمل في الوظائف التي يشغلها في العادة عمال مهاجرون أجنب).

كما أنّ جهود الحكومات المبذولة على الصعيدين الوطني والمحلي لإبداء التسامح إزاء المهجرين وتسهيل رفاهم تستحق الاعتراف بها من جانب المجتمع الدولي، وينبغي للفاعلين الإنسانيين والإيمائيين أن يشجعوا الحكومات على تخطي حالة القلق العارم إزاء أعداد العراقيين المقيمين على أراضيها للتركيز على الحاجات المحددة عند تصميم البرامج وتنفيذها. كما ينبغي لأولئك الفاعلين تقديم مزيد من المساعدات للحكومات المعنية في مجال صياغة السياسات وتوحيدها وإخضاع السياسات والممارسات المرنة الحالية للعمل المؤسسي بما يتعلق بشؤون الهجرة والتوظيف وأوضاع الإقامة.

أما من ناحية الوكالات العاملة فيجب عليها بالمثل أن تقدم الدعم لتلك الجهود بأن تستمر في إقامة البرامج الإبداعية وتوسيع البرامج الحالية (كبرامج التدريب المهني على سبيل المثال التي تتضمن إتاحة فرص التدريب داخل المؤسسات بهدف توفير تصاريح العمل للمهجرين).

تعزيز التآزر بين المساعدات الإنسانية والبرامج الإيمائية

إنّ التّجير المطوّل واحد من المجالات التي لا يلتقي به المتضادان: المساعدات الإنسانية والإيماء. لكن ثبت أنّ التصدي لمشكلة التّجير المطوّل على أنه قضية إنسانية محضّة غير كاف، بل كان هناك إجماع متزايد في الأعوام الخمسة الماضية بالحاجة لإدخال الإيماء في معالجة تلك المشكلة^{١٨}. وبذلك لا بد من توجيه الدعم للبرامج الإيمائية المعنية بالسكان المهجرين والمجمعات المضيفة على حد سواء ولا بد من تنوع تلك البرامج أيضاً. وفي هذا السياق، يجدر النظر عن كثب في منهج «السنوات المتعددة» في التعامل مع المساعدات ويقدر أكبر من المرونة لأنّ هذا النموذج قادر على تسهيل عمليتي وضع البرامج وبناء المشروعات على الأمد البعيد.

وفي السياق الأردني، يمكن تحسين درجة إدماج البعد الإيمائي في السياسة الحكومية والتخطيط، ومن خلال ضمان تحديد آثار وتكاليف هذه المبادرات والحصول على أثر إيجابي لوجود المهجرين بطريقة منهجية منتظمة أكثر يمكن التعامل مع الأجندة الإيمائية بعيداً عن الإعالة كما أن ذلك سيساعد في إعادة تعبئة الرأي العام على حد سواء.

أما الجهود التي تبذلها حالياً في العراق الأطراف المختلفة لمعالجة قضايا الأرض والإسكان فهي بحد ذاتها جزء لا يتجزأ من الأجندة الإنمائية التي ينبغي لها أن تتيح إطاراً عاماً يوفّر قدراً أكبر من التعاون بين الفاعلين الإنمائيين والإنسانيين.

الترويج للمصالحة وبناء السلام بين المهجّرين والمجتمعات المضيفة

غالباً ما يُصور وجود اللاّجئين على أنه عبء ثقيل يقع على كاهل المجتمعات المضيفة، والمشكلة في هذا التصور أنّه يُشكّل تحدياً تجاهلاً وتحيزاً لمبدأ التضامن والعلاقات الطيبة التي غالباً ما تسود بين اللاّجئين والمضيفين.

لا بد إذن من بناء الثقة بين اللاّجئين والمجتمعات المضيفة أو إعادة تلك الثقة إذا ما كانت قد تآكلت نتيجة العوامل الداخلية أو الخارجية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال عدد من الطرق التكميلية منها ما يلي:

1. ينبغي لوسائل الإعلام أن تؤدي دورها في تجسيد صورة التّجبر سواء من حيث النطاق أم من حيث الأثر وذلك بطرق أكثر إيجابية بدلاً من أن تنقل البيانات المغلوطة أو البيانات ذات الدوافع السياسية علماً أنّ هذا ما يحدث بالفعل. ولا بد من أن تعمل المنظمات العاملة مع وسائل الإعلام المحلية والوطنية للتركيز على التجربة الإنسانية التي خاضها المهجّرون ولوصف الأمثلة الإيجابية للتفاعل المجتمعي وتشجيع التضامن.
2. غالباً ما ينطوي التّجبر الداخلي والخارجي على فقدان رأس المال الاجتماعي، فلا بد إذن من إطلاق المبادرات ودعمها لبناء اللبونة المجتمعية وتمكين المهجّرين من تنظيم أنفسهم من خلال المشاركة المفتوحة وإيصال مزيد من المسؤوليات للجان الممثلة للمهجّرين.
3. لا بد من إعطاء الأولوية للتصدي لقضايا الإسكان والمسائل المتعلقة بها حيث إنّها غالباً ما تكون مصدراً للنزاع وقد تقود إلى الإخلاء القسري ومزيد من التّجبر.

التصدي للفقر وهشاشة الدول لتسهيل العودة التدريجية

في كثير من الحالات، تخضع عودة السكان المهجّرين إلى سياق عاملين هما هشاشة الدول والفقير. ويُشكّل هذا السياق في نهاية المطاف عائقاً أمام تمكين العودة «المستدامة» فهو بذلك عنصر آخر من العناصر التي تقود إلى ظاهرة التنقل الدائري المشار إليه آنفاً. وما يجب أن يكون عليه الحال في تلك الظروف هو تسهيل العودة ضمن عملية تدريجية مع ضرورة الأخذ بالاعتبار مضمونات تلك العملية من حيث التنقلات المتعددة قبل تحقيق عملية التوطين بعيدة الأمد بعد العودة.

الحواشي النهائية

- ١ يمكن النفاذ إلى صفحة الإنترنت من خلال موقع مركز دراسات اللاجئين (www.rcs.ox.ac.uk/research/governance).
- ٢ أنظر: Long, K. (2011). 'Permanent Crises? Unlocking the Protracted Displacement of Refugees and Internally Displaced Persons Policy Overview, Refugee Studies Centre, Oxford University (أزمات دائمة؟ إمطة اللثام عن التزوج المطول للاجئين والتأجرين)
- ٣ أنظر: 'Unlocking Protracted Displacement: An Iraqi Case Study' Chatty, D. and Mansour, N (2011) RSC Working Paper 78 Refugee Studies Centre, University of Oxford (إمطة اللثام عن التّجّير المطول: دراسة حالة عن العراق)
- ٤ أشرف على تنظيم ورشة العمل كلّ من: مارتينا كاتيرينا ونبينا م. بيركلاند وغيلومي تشارون (مركز مراقبة التّزوج الداخلي) والوزير روادل (مركز دراسات اللاجئين). والشكر الخاص موصول إلى كلّ من: الدكتور ناصر السامرائي مستشار اللجنة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، رئيس الوفد، والدكتورة سارة بانتوليانو، رئيسة فريق السياسات الإنسانية لدى معهد الإنماء ما وراء البحار وذلك لتوليها تيسير ورشة العمل، كما نشكر مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين-دمشق والمجلس الترويجي للاجئين-العراق، ومنظمة كير-الأردن ومثلي الحكومة العراقية على العروض التقديمية التي قدموها في الورشة.
- ٥ حضر ورشة العمل اثنان وثلاثون مشاركاً بموجب قواعد نشأتها هاوز (أي: حرية استخدام المعلومات المتلقاة في ورشة العمل شريطة عدم الإفصاح عن هوية اصباحها أو انتماءاتهم) لتشجيع التبادل الحر للأفكار. وبالإضافة إلى ما ذكر، شارك في الورشة ممثلون عن الحكومات والوكالات والمنظمات التالية: استراليا، بلجيكا، الترويج، الولايات المتحدة الأمريكية، المركز المجتمعي للاجئين في لبنان، مجلس البحوث البريطانية في بلاد الشام، المجلس الترويجي للاجئين-أوسلو، المنظمة الدولية للهجرة-العراق، مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين، وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (أنورا).
- ٦ تشير تقديرات الحكومة السورية إلى أنّ هناك ما يزيد على مليون لاجئ عراقي على أراضيها أما الأردن فتقول إنّ لديها قرابة ٤٠٠٠٠٠ عراقي، لكن هذه الأرقام خاضعة لكثير من الجدل.
- ٧ الأرقام الرسمية لمفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين
- ٨ هناك قضية أخرى مهمة تتعلق بدرجة الأزمة السورية وحدتها على اللاجئين العراقيين وذلك حسب مستجدات الأحداث. أما التقارير الحالية حول التدفقات الهائلة فهي ليست موقّعة وكذلك فإنّ المناطق التي تشهد أعمالاً مسلحة في سوريا ليست ذاتها الأماكن التي يوجد فيها اللاجئون (العراقيون والفلسطينيون).
- ٩ أنظر أيضاً: Marfleet, P. and Chatty, D (2009) «Iraq's Refugees: Beyond Tolerance» (اللاجئون العراقيون: ما وراء التسامح)، Forced Migration Briefing 4, Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- ١٠ سجّلت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين-دمشق 192 حالة للعودة عام 2010 و1240 حالة أخرى عام 2011 وضعفي ذلك المعدل تقريباً حتى الآن في عام 2012.
- ١١ تشير النتائج الأخرى في المسح إلى أنّ 6.2% يخططون إلى الانتقال إلى بلد آخر بطرق أخرى غير طريق إعادة التوطين في بلد ثالث في حين أنّ 35% لا يعرفون ما سوف يفعلون.
- ١٢ توقف مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين تنشيط ملفات اللاجئين الذين يتوقفون عن أي نوع من الاتصال بالمفوضية (من خلال برامج الحماية والاستشارة الاجتماعية والمساعدات) مدة ستة أشهر.
- ١٣ قاد هذه الجلسة مركز مراقبة التّزوج الداخلي وظهرت النقاشات من العرض الذي قدمه ذلك المركز وممثلين عن وزارة الهجرة والمهجرين العراقية ومجلس محافظة بغداد.

- ١٤ أسست المرسومات التشريعية أيضاً مراكز التسهيل في كل من محافظات بغداد وديالى والأنبار وصلاح الدين لمساعدة العائدين على التسجيل وحل مشكلات الممتلكات (راجع التحديث القطري لمركز رصد التزوح الداخلي لشهر أيلول 2011 حول الحلول المستدامة (العودة) إذا أردت الحصول على مزيد من المعلومات).
- ١٥ عاد التازحون واللأجئون أساساً إلى بغداد (67% من التازحين و60% من اللاجئين) ثم تبعها محافظة ديالى (25% من التازحين و20% من اللاجئين). وضمن بغداد نفسها، كان مستقر لعائدين في الكرخ (44% من التازحين و46% من اللاجئين) يتبعها الرصافة للمفتين.
- ١٦ هناك 169 مستوطنة في العراق بما فيها 126 داخل محافظة بغداد وتختلف أوضاع المعيشة فيها لكنها تشترك بأنها على قدر عال من الخطورة (معظمها في بيوت مكتظة مبنية ذاتياً في حين يعيش بعض الناس في بنى خطرة قائمة سابقاً)
- ١٧ هناك أكثر من 67% ممن يعيشون في بغداد وترتفع النسبة لتصل إلى 90% في الجنوب.
- ١٨ أنظر التعاون المستمر بين مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال مبادرات الحلول الانتقالية – ولمزيد من المعلومات زر موقع المبادرات على الانترنت: www.prsproject.org/initiatives/other-projects



Refugee Studies Centre
Oxford Department of International Development
University of Oxford
Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK 3
Tel: +44 (0) 1865 281720
Fax: +44 (0) 1866 281730
Email: rsc@qeh.ox.ac.uk
www.rsc.ox.ac.uk