UNHCR The UN Refugee Agency | EMERGENCY HANDBOOK

البدائل عن المخيمات – الاستجابة في البيئات الحضرية والريفية

18 مايو 2015

النقاط الرئيسية

- عندما يكون خطر حدوث حالة لجوء طارئة متوسطاً أو مرتفعاً، يجب القيام دائماً بالتخطيط للطوارئ واتّخاذ إجراءات الاستعداد المتقدمة.
- إمنح الأولوية للتسجيل، والتقييم، والتنميط وإدارة المعلومات منذ البداية، لضمان التنفيذ الفعال لوظائف الحماية الأساسية.
- حدّد الشركاء المحليين، بما في ذلك البلديات المحلية والمنظمات المجتمعية، وابنِ شبكة للتوعية والإحالة في أقرب وقت ممكن.
- حاول العثور على بدائل عن المخيمات كلما أمكن ذلك مع التأكّد من حماية اللاجئين ومساعدتهم على نحو فعّال. حيثما أمكن، أدرِج اللاجئين في النظم والهيكليات الوطنية.
- إبحث عن آليات فعالة ومتكيفة لتقديم الخدمات. وانظر في إمكانية اعتماد مناهج قائمة على النقد؛ اعتمد على التكنولوجيات الحديثة والنهج المبتكرة. ركّز على ما يريده اللاجئون.
- فعّل آليات التنسيق على الفور. قُم بذلك بطريقة شفافة وموثّقة جيداً.
- استثمر في استراتيجيات سبل كسب العيش القائمة على السوق في وقت مبكر من حالة الطوارئ.
- مراعاة أن التخطيط والتصميم المكاني يمكن أن يكون بمثابة عامل تمكين ومنصة حاسمة الأهمية لمواءمة جهود التنسيق وتحديد الأولويات استعداداً لتدفق اللاجئين/النازحين داخليًا وتلبية احتياجاتهم على المدى القصير والمتوسط والطويل.

1. لمحة عامة

يستقرّ ملايين اللاجئين سلمياً في المناطق الريفية والحضرية حيث يقيمون على أراضٍ أو في مساكن يستأجرونها أو يملكونها أو يقيمون فيها بصورة غير نظامية أو يستفيدون من ترتيبات الاستضافة في المجتمعات المحلية أو لدى العائلات.

وبالنسبة إلى اللاجئين، تقدّم هذه التجمعات مزايا واضحة لا تقدّمها المخيمات: فيمكن للاجئين الذين يعيشون فيها أن يبقوا مجهولي الهوية، ويمكنهم أن يكسبوا المال، كما يمكنهم أن يبنوا مستقبلاً لهم. ولكنّها تنطوي أيضاً على عدد من المخاطر: غالباً ما يعيش اللاجئون في المناطق الأكثر فقراً، وقد يفتقرون إلى الوثائق القانونية، ويتعرّضون للاستغلال والاعتقال والاحتجاز، ويمكن أن يجدوا صعوبةً في العثور على فرص آمنة لكسب العيش.

لدى تدفّق اللاجئين، تتولى السلطات الوطنية والمحلية دوراً أساسياً يتمحور حول التأكّد من حصول اللاجئين على الحماية والمساعدة ومن قدرتهم على العثور على الحلول المستدامة. ويجب على أن تشجّع كافة الدول على ممارسة هذه المسؤولية وتقدّم الدعم الضروري لهم. ولكن في حالات الطوارئ، غالباً ما تكون الدول بحاجة، بصورة أكبر، للعثور على الدعم التشغيلي من قِبل المجتمع الإنساني للقيام بهذه المسؤولية. وفي مثل هذا السياق، يجب على المفوضية أن تتّبع نهجاً استباقياً ومبتكراً يعزّز حماية كافة الفئات من مختلف الأعمار والنوع الاجتماعي والتنوع ضمن أي مجتمع من مجتمعات اللاجئين للإقامة بأمان خارج المخيمات حيثما أمكن. كما يجب أن يدعم هذا النهج الوصول إلى المأوى اللائق والخدمات الأساسية (الصحة، المياه، الصحة
العامة، والتعليم) والحصول على الوظائف الآمنة واللائقة. ولا يمكن بلوغ هذا الأمر إلا من خلال توفير بيئة مؤاتية للحماية ودرجة عالية وأشكال جديدة من التعاون مع الحكومات والمجتمع المدني والجهات الفاعلة الإنمائية وفقًا للاتفاق العالمي للمفوضية والشركاء بهدف بناء قدرات اللاجئين أنفسهم واستقلاليتهم.

في هذا القسم، تشير "الحضرية والريفية" إلى كافة الفئات التي تعيش خارج المخيمات المخططة/المنظمة بما في ذلك الأشخاص الذين يعيشون في المدن والمناطق الريفية.

2. التوجيه الرئيسي

خصائص السياق والمخاطر ذات الصلة

- قد تفتقر الحكومات المضيفة إلى إطار قانوني وطني تمكيني خاص بالسياسات (يسمح بحرية التنقل والحقّ في العمل، على سبيل المثال).
- تشعر الحكومات المضيفة بالقلق إزاء الأمن القومي والآثار الاقتصادية والاجتماعية لوجود اللاجئين، فضلاً عن تكاليف وتأثير الحلول المحتملة. ولهذه الأسباب، كثيراً ما تميل إلى منع اللاجئين من الإقامة في المخيمات.
- قد يمارس اللاجئون الضغوطات على الخدمات المحلية (التعليم، الرعاية الصحية والبنية التحتية، بما في ذلك السكن)، التي غالباً ما تكون منهكةً. وقد يصلون إلى المناطق الريفية التي تفتقر إلى البنية التحتية والأراضي والخدمات الأساسية.
- في المناطق الحضرية، كثيرًا ما يحصل الأشخاص النازحون على دخول منخفضة (إن وجدت) ومستويات منخفضة من الوصول إلى المسكن والماء والصرف الصحي والتعليم والخدمات الصحية ويعانون من سوء التغذية.
- هناك حاجة إلى وضع نهج إبداعية (للتسجيل والحماية والرصد والدعم والخدمات) من أجل معرفة أين هم اللاجئين ومَن هم، وتسليط الضوء على المشاكل الخفية وحلها.
- غالباً ما يجد اللاجئون صعوبةً في الحصول على الخدمات الأساسية، مثل الرعاية الصحية والتعليم. ولدى منحهم الوثائق التي تثبت هوياتهم وأوضاعم، من الممكن إتاحة المجال لهم للتنقل بحرية والحصول على الخدمات الأساسية

وحماية أنفسهم من الاستغلال وسوء المعاملة والوصول إلى العدالة.

- قد يتعرّض اللاجئون في المناطق الحضرية للاعتداءات المرتبطة بكره الأجانب ويُعاملون بقلّة ثقة من قِبل المجتمعات المضيفة. ويجب على المفوضية والشركاء اعتماد نهج شامل يشمل العمل مع المجتمعات المضيفة.
- عندما يقرّر اللاجئون الإقامة خارج المخيمات، قد يواجهون تهديدات جديدة، بما في ذلك خطر الاحتجاز. وقد يتسبّب هذا الأمر بتجنّب الاتصال بالمفوضية (النازح المتخفي). وتكون مخاطر الحماية حادّةً بشكل خاص عندما يُستبعد اللاجئون بشكل رسمي من المناطق الحضرية وسوق العمل.
- غالبا ما يُفترض بأنّ اللاجئين في المناطق الحضرية يتمتعون بسهولة الوصول إلى المفوضية. ولكن ليس بالضرورة أن تكون هذه هي الحال دوماً. وكثيراً ما يتركّز اللاجئون في مناطق الأحياء الفقيرة، أو مدن أو ضواحي الأكواخ، التي تستغرق عادةً رحلةً طويلةً ومكلفةً للوصول إلى مكتب المفوضية.
- في حالات الطوارئ الواسعة النطاق، قد يصعّب عدد الجهات الفاعلة المختلفة التي من المحتمل أن تنخرط في البرامج، تنسيق استجابة اللاجئين بفعالية وشفافية.
- يعتبر تنسيق الاستجابة للاجئين خارج المخيمات أمراً صعباً بصورة خاصة. ويجب على اللاجئين والاستجابة الإنسانية اعتماد نهج شامل ومتكامل مع الأخذ بعين الاعتبار احتياجات المجتمعات المضيفة والعائلات وقدرتها الاستيعابية.
- يعتبر تنسيق الاستجابة للاجئين خارج المخيمات أكثر تعقيداً ويتطلب وضع عمل المفوضية في إطار أوسع نطاقاً يشمل التنمية الوطنية والتعاون التنموي الدولي والاستجابة الإنسانية لمختلف الفئات التي تعيش في المنطقة نفسها عوضاً عن معالجة المخاوف الإنسانية والإنمائية بطريقة منفصلة تماماً و"مستقلة".
- يجب أن تخلق جهود تقديم وحماية ودعم سبل كسب العيش الروابط ما بين اللاجئين والاقتصاد المحلي وتبنيها مع تجنّب تقويض سبل العيش المحلية والنمو.
- أخيراً، يمكن أن تبدو احتياجات اللاجئين والاستجابة الإنسانية المترافقة أقل وضوحاً إذا لم تكن في المخيمات الأمر الذي يمكن أن يؤثر على المصلحة الدولية والدعم المقدّم من الجهات المانحة.

أهداف الحماية الخاصة بسياق محدد

- عيش اللاجئين في بيئة حماية مؤاتية حيث يمنحهم الإطار القانوني والإداري والإطار الخاص بالسياسات في البلد المضيف حريةَ التنقل والإقامة وتصاريح العمل وفرصةَ الوصول إلى الخدمات الأساسية وشبكات الأمان الاجتماعي.
- عدم تعرّض اللاجئين للإعادة القسرية أو الإخلاء أو الاحتجاز التعسفي أو الترحيل أو التحرش أو الابتزاز من قبل الأجهزة الأمنية أو الجهات الفاعلة الأخرى.
- تمتّع اللاجئين بعلاقات متناغمة مع المجتمعات المضيفة بخلاف مجتمعات اللاجئين والمهاجرين.
- إقامة اللاجئين خارج المخيمات وتمكّنهم من تحمّل المزيد من المسؤولية تجاه حياتهم وعائلاتهم ومجتمعاتهم.
- تمتّع اللاجئين بإمكانية الحصول على فرص العمل والتعليم، والتمتّع بقدر أكبر من حرية التنقل والحصول على المزيد من الفرص لبناء أصول ومهارات كسب العيش الخاصة بهم وإرسال التحويلات المالية إلى بلدانهم.
- احتفاظ اللاجئين باستقلاليتهم ومهاراتهم وتعزيزها وتطوير سبل كسب العيش المستدامة الخاصة بهم من خلال تعزيز قدرتهم على الصمود وعلى تخطي التحديات المستقبلية مهما كانت الحلول المتاحة لهم.
- تمكّن اللاجئين من الاستفادة من العودة الطوعية إلى الوطن، والإدماج المحلي، وبرامج إعادة التوطين.

- استشارة اللاجئين على اختلاف أعمارهم ونوعهم الاجتماعي وتنوعهم ومنحهم الفرصة لوصف أوضاعهم ومشاكلهم واحتياجاتهم واقتراح الحلول المحتملة.
- تمتّع اللاجئين بالحماية التي تكفلها السياسات وإمكانية الوصول إلى العدالة.
- تعد حقوق السكن والأراضي والممتلكات للنازحين مسألة حيوية يجب أخذها بالاعتبار. وإذا لم يكن الأمر كذلك، فيمكن أن تكون بمثابة عوامل محفزة للسخط بين النازحين والمجتمعات المضيفة وهي ذات أهمية حيوية عند النظر في مسائل تقرير المصير والتعايش السلمي.

المبادئ والاعتبارات السياسية لاستراتيجية الاستجابة لحالة الطوارئ في هذا السياق

يجب أن تترسخ استراتيجية الاستجابة لحالات الطوارئ في أهداف السياسات المنصوص عليها في:

- المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، سياسة حماية اللاجئين والحلول في المناطق الحضرية، 2009.

تُعدّ المدن أماكن مشروعة للاجئين لكي يقيموا فيها ويمارسوا حقوقهم؛ ينبغي زيادة حيّز الحماية للاجئين الحضريين والمنظمات الإنسانية التي تدعمهم إلى أقصى حد.

- المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، سياسة البدائل عن المخيمات، 2014

يلتزم موظفو المفوضية بالبحث عن البدائل عن المخميات كلّما أمكن ذلك مع التأكّد من حماية اللاجئين ومساعدتهم بفعالية. ويجب على المدراء الميدانيين حيثما أمكن الاستجابة لاحتياجات اللاجئين من دون إنشاء المخيمات و، عندما يكون من الضروري إنشاء المخيمات، ينبغي إنهاءها تدريجياً في أقرب وقت ممكن وقدر المستطاع أو تتحوّل إلى تجمعات مستدامة.
تُطبّق هذه السياسة الأهداف الأساسية لسياسة اللاجئين الحضريين على جميع السياقات التشغيلية.
مراعاة الإشارة المرجعية إلى ما يلي: شعبة الطوارئ والأمن والإمداد لتقرر المسائل ذات الصلة بهذا المدخل المنقح وإدماج حلول مناسبة؟؟

- دليل اسفير، نسخة 2018

تمت مراجعة الدليل بالكامل من منظور "استجابة حضرية". وتظل الفرضية بأن معايير اسفير تطبق في جميع السياقات، بما في ذلك البيئات الحضرية. وعند الاقتضاء، أضيفت توجيهات خاصة في الفصول التقنية.

- الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين (كانون الأول/ديسمبر 2018) / إعلان نيويورك.

النظر في دمج الآثار المترتبة وفقًا للاتفاق العالمي بشأن اللاجئين ليكون بمثابة أساس لتقاسم الأعباء والمسؤوليات بشكل منصف ويمكن التنبؤ به.

- أهداف التنمية المستدامة

اهتمام خاص بهدف التنمية المستدامة رقم 11 "جعل المدن شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة".

ولدى الاستجابة لاحتياجات اللاجئين في حالات الطوارئ، ينبغي احترام المبادئ الرئيسية التالية:

حقوق اللاجئين. يحقّ للاجئين الحصول على الحماية والحلول أينما كانوا يعيشون ويجب أن يكونوا قادرين على ممارسة حقوق الإنسان التي يستحقونها بموجب القانون الدولي.

مسؤولية الدولة. ينبغي للمفوضية أن تشجّع الدول على القيام بمسؤوليتها في ما يتعلّق بحماية اللاجئين.

الشراكات. تتطلّب الاستجابة غير القائمة على المخيمات من المفوضية، على وجه الخصوص، إقامة علاقات عمل فعّالة مع مجموعة واسعة من مختلف أصحاب المصلحة.

السن والنوع الاجتماعي والتنوع. يجب أن تستند كافة جوانب الاستجابة إلى نهج مراعاة منظور السن والنوع الاجتماعي والتنوع.

الإنصاف. ينبغي للمفوضية أن تتأكّد من حماية كافة اللاجئين وتتعامل معهم بطريقة متّسقة.

التوجه المجتمعي. يجب على المفوضية أن تطبّق نهجاً مجتمعياً، وتعزّز قدرات اللاجئين ومجتمعاتهم وتدعم العلاقات المتناغمة في ما بينهم.

التفاعل مع اللاجئين. يجب على المفوضية أن تجتمع مع اللاجئين بانتظام، بصرف النظر عن المسافة التي تفصل ما بين موظفيها وبين هؤلاء اللاجئين والمشاكل التي تعرقل ذلك.

الاعتماد على الذات. ستبذل المفوضية قصارى جهدها لضمان حصول اللاجئين على فرص كسب العيش، أحد شروط العثور على حلول دائمة.

أسلوب التسليم التشغيلي وفقاً للأولوية والاستجابات في هذا السياق

- عندما يكون خطر حدوث حالة لجوء/نزوح داخلي طارئة متوسطاً أو مرتفعاً، حضّر دوماً خطط الطوارئ بالتعاون الوثيق مع الحكومة والجهات الفاعلة الإنمائية والشركاء. ركّز على الأطر القانونية وأطر السياسات الوطنية؛ وقيّم الدرجة التي يمكن من خلال للمجتمعات والاقتصاد الوطني والبنى التحتية والهيكليات الإدراية ونظم تقديم الخدمات والأراضي والموارد الأخرى أن تدير أو تستوعب تدفّق اللاجئين. حدّد التدخلات الأساسية الضرورية لزيادة الاستعداد.
- طوّر المشاريع وانشر الفرق لتقييم وضع اللاجئين. إعتمد المناهج التي تتواءم مع البيئات الحضرية والريفية المعقدة (الزيارات المنزلية. تقييمات الضعف والتقييمات الاجتماعية – الاقتصادية).
- فعّل الحماية منذ البداية. حدّد الشركاء المحليين في مرحلة مبكرة وابنِ شبكة توعية وإحالة تجعل إدارة الحالات أكثر فعاليةً.
- أدرج اللاجئين في النظم والهيكليات المجتمعية الوطنية والمحلية (الرعاية الصحية، التعليم) واعتمد آليات كفوءة وملائمة لتقديم الخدمات (على غرار التدخلات القائمة على النقد).
- إمنح الأولوية للتسجيل والتقييم والتنميط وإدارة المعلومات للتأكد من أداء مهام الحماية الأساسية بفعالية. استخدم مناهج القياس البيومتري والتسجيل بعد تكييفها مع السياقات المحلية على غرار فرق التسجيل المتنقلة.

- استخدم مجموعةً واسعةً من وسائل الإعلام للاتصال وجمع البيانات وضمان المساءلة (التكنولوجيا المتنقلة، التعهيد الجماعي، رسم الخرائط) .لا تجمع البيانات غير الضرورية. إمسح المعلومات يالتثليث من خلال المصادر المحلية والوطنية.
- فعّل آليات التنسيق. قُم بذلك بشفافية؛ احتفظ بالسجلات. خُذ بعين الاعتبار نشر موظفين متخصصين لتنسيق حالات الطوارئ الواسعة النطاق.
- استكشف الشراكات مع مجموعة واسعة من الشركاء، مثل القطاع الخاص، والبلديات، وجمعيات المجتمع المحلي، والجماعات الدينية.
- ضَع استراتيجيات حشد الدعم لكي تشرح سبب استفادة الجميع إذا ما اعتمد اللاجئون على أنفسهم وكان لديهم حرية التنقل. ركّز على النتائج واعتمد نهجاً قائماً على الأدلة.
- اعتمد على نقاط القوة والقدرات الخاصة باللاجئين والنازحين والمجتمعات المضيفة. ضَع استراتيجيات قائمة على السوق لكسب العيش لتمكين اللاجئين من الاستفادة من فرص العمل وفرص العمل الحرّ.
- شجّع قابلية التنقل المحلية والإقليمية حيثما أمكن
- تعاون مع السلطات الوطنية على كافة المستويات للتأكّد من معالجة مخاوف الأمن والحماية بصورة مشروعة.
- إجمع ما بين مهارات وموارد المفوضية وأنشطة الشركاء للاستفادة إلى أقصى حدّ ممكن من الموارد المتاحة في المدن والمناطق الريفية. ويجب أن تتواءم كافة الأنشطة مع خطط الحكومة وتبني القدرة على الصمود على المدى الطويل.
- إذا كانت الموارد محدودةً، استهدف الإنفاق. إمنح الأولوية لدعم اللاجئين المعرّضين لخطر أكبر.
- مراعاة أن التخطيط والتصميم المكاني يمكن أن يكون بمثابة عامل تمكين ومنصة حاسمة الأهمية لمواءمة جهود التنسيق وتحديد الأولويات استعداداً لتدفق اللاجئين/النازحين داخليًا وتلبية احتياجاتهم على المدى القصير والمتوسط والطويل.

الجهات الفاعلة والشركاء ذوو الأولوية في هذا السياق

- حافظ على التواؤم ما بين عملك والتخطيط الإنمائي الوطني والتعاون الإنمائي الدولي. إتّبع مناهج متكاملة تشمل الاستجابة للاجئين في جهود التنمية الوطنية والمحلية. وللتأكّد من أنّ النفقات لديها قيمة طويلة الأجل، يجب أن تعزّز الأنشطة القدرة على الصمود في المناطق الحضرية.
- طوّر نماذج شراكات قوية وواسعة. وسّع دائرة التعاون مع الوزارات التنفيذية الوطنية والسلطات الحكومية البلدية والمحلية والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية والمنظمات المجتمعية وغيرها من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والقطاع الخاص ووكالات الأمم المتحدة الموجهة نحو التنمية (بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي واليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية)، والبنك الدولي، والجهات المانحة الثنائية والتقليدية، على الصعيدين العالمي والوطني.
- ينبغي أن تكون الشراكات متسقةً مع نموذج المفوضية لتنسيق شؤون اللاجئين، وأن تكمّل وتعزّز وتخلق أوجه تآزر مع برامج المفوضية في مجالَيْ الحماية والمساعدة.
- مراعاة آليات التنسيق العالمية أيضًا للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات التي تحظى بأهمية خاصة عندما يكون للمفوضية الدور الرئيسي في المجموعات التي تم تفعيلها مثل المأوى والحماية ومجموعة تنسيق المخيمات وإدارتها.

المرافق

UNHCR, Policy on Protection and Solutions in Urban Areas

UNHCR, Policy on Alternatives to Camps

(Sphere Handbook (2018

3. التعلم والممارسات الميدانية

4. الروابط

الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين (كانون الأول/ديسمبر 2018) / إعلان نيويورك. أهداف التنمية المستدامة المفوضية – الاستراتيجية العالمية للمستوطنات البشرية والمأوى (2014–2018) المفوضية، الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، برنامج الأمم الم... Good practice for Urban Refugees Information Management Toolkit Urban Refugees Website Global Shelter Cluster UNHCR emergency portals Settlement Information Portal

5. جهات الاتصال الرئيسية

تعمل شعبة الحماية الدولية وشعبة دعم البرامج وإدارتها على تحسين مجموعة الأدوات المتعلقة بالاستجابات خارج المخيمات وتعزيز الخبرات الفنية في هذا المجال.
للحصول على المشورة الفنية أو بعثات الدعم أو الأدوات والتوجيهات، اتصل بـ: HQATC@unhcr.org