



Warehousing Refugees:

A Denial of Rights, a Waste of Humanity

by Merrill Smith, Editor

Introduction

Of the world's nearly 12 million refugees, more than 7 million have languished in refugee camps or segregated settlements in situations lasting ten years or more, some for generations (see Table 3, p. 3). Advocates traditionally envision three durable solutions to refugee outflows: voluntary repatriation when conditions in the source country change, permanent local integration in the country of first asylum, or resettlement to another country. Refugee warehousing, however, has emerged as a de facto *fourth* and all-too-durable solution. This article attempts to define it, describe its failings, explain its continuance, and explore alternatives. Briefly put, condemning people who fled persecution to stagnate in confinement for much of the remainder of their lives is unnecessary, wasteful, hypocritical, counterproductive, unlawful, and morally unacceptable.

Warehousing is the practice of keeping refugees in protracted situations of restricted mobility, enforced idleness, and dependency—their lives on indefinite hold—in violation of their basic rights under the 1951 UN Refugee Convention. Egregious cases are characterized by indefinite physical confinement in camps. Encamped or not, refugees are warehoused when they are deprived of the freedom necessary to pursue normal lives.

There are various standards for what constitutes a “protracted” situation for refugees. Some authorities use more than five years in exile with no end in sight as a bench-

mark.¹ The Convention's Article 17(2)(a) requires States Parties to grant refugees the same treatment as nationals regarding employment if they have spent three years in a country of first asylum (see Rights sidebar). Article 7(2) also puts a three-year limit on legislative reciprocity restrictions. Otherwise the Convention specifies no delays in the enjoyment of its rights.

Indeed, the key feature of warehousing is not so much the passage of time as the denial of rights. The UN High Commissioner for Refugees' (UNHCR) Global Consultations on International Protection provide that:

A protracted refugee situation is one where, over time, there have been considerable changes in refugees' needs, which neither UNHCR nor the host country have been able to address in a meaningful manner, thus leaving refugees in a state of material dependency and often without adequate access to basic rights (e.g. employment, freedom of movement and education) even after many years spent in the host country.²

What Is Wrong with It?

Refugee warehousing typically occurs in the most desolate and dangerous settings in harsh, peripheral, insecure border areas, typically for political and military, rather than humanitarian, reasons (see, e.g., maps, pp.79, 85).³ Referring to the 1994 deaths from cholera and dehydration of some 50,000 Rwandan refugees in only two weeks in overcrowded camps near Goma, then-Zaire, a UNHCR officer acknowledged “there is no doubt that refugees are better off living outside camps.”⁴

Top photo: Kinkole camp near Kinshasa in Congo-Kinshasa houses refugees from Congo-Brazzaville, 1997.

Photo: UNHCR/B. Neeleman

Letter from the Editor

At one point in the preparation of this special edition of the *World Refugee Survey* on warehousing refugees, someone asked me if the UN Refugee Convention didn't prohibit putting camps too close to borders. I wasn't sure where this was specified but I was fairly sure it was not in the Convention. Double-checking, however, I was intrigued to note that, even as we have become inured to refugee camps, not only does the Convention not regulate their placement, *the word "camp" does not appear once in the entire 46-article document.*

But this should not be so surprising. The Convention was drawn up by predominantly European powers with post-World War II European refugees in mind. Imagine going back in time and suggesting to the plenipotentiaries then gathered in Geneva, "Why don't we just put these people in camps...say, *indefinitely?*" They likely would have thought we were from Mars. Hitler and Stalin may have put innocent civilians in camps indefinitely, but *civilized* powers shouldn't.

Advocates have long noted the European character of the Convention, usually to suggest that its criteria for refugee status are too individualistic. Few, however, have held its European context out as support for the proposition that the rights it provides refugees are too generous—indeed they are minimal. Nevertheless, compared to what most refugees actually enjoy, the gap is striking.

In this respect, the history of the Convention is much like that of the U.S. Declaration of Independence or the Magna Carta: relatively privileged people set forth both with their equals in mind. As a practical matter, vast sectors of humanity did not soon enjoy the rights in either. Nevertheless, all humanity can still be grateful to their authors—they set forth indelible standards of how human beings *ought* to treat one another, *if* they view one another as equals. That of course is only the first step. This issue of the *Survey* invites consideration of what it may mean to take the further step of treating *all* refugees as our equals—deserving of *all* the rights enshrined in the 1951 Convention.

Warehousing is not just a miserable, but all-too-convenient, means of disposing of refugees while the international community attempts to find durable solutions—it threatens refugee protection in and of itself. In its Global Consultations, UNHCR recognized that restrictions on refugee economic activity might become "a means to promote early repatriation."⁵ This amounts to constructive *refoulement*—a violation of international law.⁶ More generally, as Guglielmo Verdirame notes, "human rights cannot be respected in refugee camps."⁷ UNHCR's Standing Committee notes "the high incidence of violence, exploitation and other criminal activities are disturbing manifestations" of refugees remaining "passive recipients of humanitarian assistance and continu[ing] to live in idleness and despair."⁸

UNHCR's *Agenda for Protection* recognizes that "serious protection problems, including gender-based violence...can result from over-dependency and idleness."⁹ Domestic violence in the camps in Kakuma, Kenya, for example, is notably worse than in southern Sudan where most of the refugees originate. Camp life often upends traditional gender dynamics by depriving men of functions that gave them authority and status, whereas women not only retain traditional roles, but also may even receive enhanced status from refugee agencies. Somali refugees in Dadaab, Kenya, complained that men, bored and frustrated by extended periods of inactivity and confinement, chew psychoactive *khat* leaves and become aggressive against women

and girls as the effects wear off.¹⁰

Sudanese women in the Achol-Pii refugee settlement in Uganda report that rape at the hands of other refugees, locals, rebels and Ugandan soldiers is common.¹¹ Refugee women, girls, and even young men in warehoused situations often fall into various forms of sexual *concubinage*, including sexual abuse by aid agency employees that has come to be known as "assistance-related sexual exploitation."¹²

Camp administrators often operate outside the host country judicial system with no checks on powers or legal remedies against abuses and violate refugees' rights. In Kakuma, in particular, in 1994 and 1996, camp authorities subjected the entire population to collective punishment by withholding food distributions for two or three weeks at a time in retaliation for unidentified persons vandalizing enclosures used for counting refugees and distributing rations.¹³ The camp's international administrators also forcibly relocated an Ethiopian refugee from Kakuma to Dadaab for organizing "human rights lectures" *after* the 1994 incident, which allegedly caused disruption of public order.¹⁴

Warehousing can also inhibit voluntary return when refugees fall under the control of authoritarian military leaders in camps.¹⁵ The misery of warehousing also contributes to illegal secondary migration.¹⁶

Warehousing not only wastes the economic and

عزل اللاجئين:

إنكار للحقوق وإهدار للإنسانية

بقلم: ميريل سميث، المحرر

مقدمة

من

وثمة عدد من المعايير التي يمكن بها الوقوف على مدى "الديمومة" التي تتسم بها حياة اللاجئين. فبعض السلطات ترى أن معيار ذلك هو قضاء أكثر من خمس سنوات في المنفى بدون وجود نهاية لتلوح في الأفق لهذا النوع من الحياة^١. وتقتضي المادة ١٧ (٢) (أ) من الاتفاقية تعهد الدول الأطراف بمنح اللاجئين نفس المعاملة التي يحظى بها رعاياها فيما يتعلق بالتوظيف إذا أمضوا ثلاث سنوات في دولة الملجأ الأول (يرجى الرجوع إلى النص الجانبي المتضمن تلك الحقوق). كما تحدد المادة ٧ (٢) من الاتفاقية حداً أقصاه ثلاث سنوات على القيود المفروضة على تبادل الحقوق التشريعية. وبخلاف ذلك، لا تحدد الاتفاقية أي نوع من أنواع التأخير الزمني على التمتع بهذه الحقوق.

والواقع أن السمة الرئيسية في موضوع العزل لا تتمثل في الجانب المتعلق بالفترة الزمنية سالفة الذكر بقدر ما ترتبط بإنكار الحقوق عليهم. وتجدر الإشارة إلى أن المشاورات العالمية، المتعلقة بالحماية الدولية، والتي أجرها رئيس المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تتضمن نصاً يفيد بأن:

وضع اللاجئين طويل الأمد هو ذلك الوضع الذي حدثت فيه بمرور الزمن تغيرات كبيرة في احتياجات اللاجئين لا تعتبر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ولا الدولة المضيفة قادرة على تلبيتها بشكل له مغزى، الأمر الذي ترتب عليه الإبقاء على اللاجئين في حالة من العوز المادي من دون أن تتوفر لهم إمكانيات الحصول على الحقوق الأساسية (مثل حقوق التوظيف وحرية الانتقال والتعليم) حتى بعد قضاء سنوات عديدة في الدولة المضيفة^٢.

ما المشكلة في ذلك؟

حقيقة الأمر أن عزل اللاجئين يجري في الواقع في بيئات مهجورة يغلب عليها طابع الخطورة بالمناطق الحدودية التي تتسم الحياة فيها بالخشونة والهامشية والافتقار إلى الأمان. والسبب في ذلك يعود إلى دوافع سياسية وعسكرية أكثر مما يكون مرده إلى دوافع إنسانية (يرجى الرجوع إلى الخرائط في الصفحتين ٧٩ و٨٥).^٣ وفي إشارة إلى عدد الوفيات التي حدثت بين اللاجئين في عام ١٩٩٤ بسبب الإصابة بالكوليرا والجفاف والتي بلغت نحو ٥٠٠٠٠ لاجئ رواندي خلال أسبوعين في المخيمات شديدة التكدس بالقرب من مدينة جوما ثم في زانير، أقر أحد المسؤولين في المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأنه "لا شك في أن حياة اللاجئين تعتبر أفضل خارج المخيمات"^٤.

بين نحو ١٢ مليون لاجئ في أرجاء العالم، يعيش حوالي ٧ ملايين منهم في ظروف تسودها المعاناة في مخيمات أو مستوطنات معزولة منذ حوالي عشر سنوات أو أكثر، بل إن البعض منهم يعيش في هذه الظروف منذ عدة أجيال (يرجى الرجوع إلى الجدول ٣، ص ٣). وقد ذهب المناصرون لقضايا اللاجئين إلى تصور ثلاثة حلول طويلة الأمد لمشكلات تنفقات اللاجئين، تتمثل في: عودة اللاجئين طواعية إلى بلادهم الأصلية عندما تتبدل الظروف السائدة فيها أو التكامل والاندماج بصفة دائمة في الدولة التي لجأوا إليها في بادئ الأمر أو إعادة توطينهم في دولة أخرى. والواقع أن قضية عزل اللاجئين قد ظهرت في الأونة الأخيرة باعتبارها الحل الرابع الذي بدأ يفرض نفسه على أرض الواقع لما يتسم به من صفة الديمومة. وتحاول هذه المقالة إلقاء الضوء على هذا الحل والتعرف على مواطن الضعف فيه ومدى إمكانية استمراره بل وتبحث في البدائل المناسبة له. ولعله يمكن القول بإيجاز أن الحكم بإدانة أولئك الأفراد الذي فروا من بلادهم هرباً من الاضطهاد واتجهوا إلى حياة تتسم بالركود والعزلة لقضاء البقية الباقية من حياتهم إنما هو حكم لا مبرر له ولا طائل من تناوله، بل هو أمر يتسم بالزيف والفاق ولا يمكن أن يؤدي إلى التوصل إلى نتائج إيجابية، ذلك فضلاً عن كونه غير مقبول من الناحية القانونية والأخلاقية.

والعزل هو الإبقاء على اللاجئين في أوضاع طويلة الأمد وتتسم بشدة القيود المفروضة على حركتهم وتعرضهم لأخطار البطالة والاعتماد على الغير - أي أن تكون حياتهم معلقة إلى أجل غير مسمى - على نحو يشكل انتهاكاً لحقوقهم الأساسية المنصوص عليها في اتفاقية اللاجئين الصادرة عن الأمم المتحدة عام ١٩٥١. وتتمثل حالات المعاناة الصارخة التي يعيشها اللاجئون فيما هو مفروض عليهم من حياة العزلة المادية إلى أجل غير مسمى في المخيمات التي يعيشون فيها. وبصرف النظر عما إذا كان اللاجئون يقيمون في مخيمات أو في غيرها، فإن حياتهم تتخذ شكلاً من أشكال العزل وتفتقر إلى الحرية التي تمكنهم من ممارسة حياتهم الطبيعية.

الصورة العلوية: مخيم كينكول بالقرب من كينشاسا في الكونغو الذي يستضيف اللاجئين القادمين من برازافيل عاصمة الكونغو ١٩٩٧. الصورة: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة (UNHCR) / برازافيل، نيليمان

خطاب من المحرر

في لحظة ما من لحظات إعداد هذا العدد الخاص من مجلة "ورلد ريفيو جي سيرفاي" حول تعليق عزل اللاجئين، سألني أحدهم عما إذا كانت اتفاقية اللاجئين الصادرة عن الأمم المتحدة لم تحظر إقامة مخيمات اللاجئين في أماكن قريبة جداً من الحدود. ولم أكن متأكدًا من موضع المادة التي تنص على ذلك، لكنني كنت متأكدًا تمامًا من أنها ليست في الاتفاقية. وبعد التحقق من هذا الأمر ومراجعتها أكثر من مرة، اعترتني الدهشة عندما تبين لي، بالرغم من تعودنا على وجود مخيمات اللاجئين، أن الاتفاقية لم تتعرض لتنظيم أماكن أقامتها فحسب، بل إن كلمة مخيم لم تظهر ولو مرة واحدة في وثيقة الاتفاقية المؤلفة من ٦٤ مادة.

غير أن هذا الأمر يجب ألا يكون مدعاة لهذا القدر من الدهشة. فغالبية الدول التي وضعت الاتفاقية من الدول الأوروبية التي كانت تضع نصب عينيها تجارب اللاجئين الأوروبيين في الفترة التالية للحرب العالمية الثانية، لنتخيل أننا عدنا إلى الماضي وسألنا الوزراء المفوضين لتلك الدول المجتمعين في ذلك الحين في جنيف ونقول لهم "لماذا لا نضع هؤلاء الناس في مخيمات... وليكن ذلك إلى أجل غير مسمى؟". لا شك في أنهم كانوا سيعتقدون أننا من المريخ. إن هتلر وستالين فقط هما اللذان يمكن أن يضعا المدنيين الأبرياء في مخيمات إلى أجل غير مسمى، لكن الدول المتحصرة يجب ألا تفعل ذلك.

وقد لفت انتباه مناصري قضايا اللاجئين من فترة طويلة الطابع الأوروبي الذي تنسب به الاتفاقية والذي يوضح أن المعايير المرتبطة بوضع اللاجئين تنبع من فكر فردي؛ غير أن القليل منهم أخذ من السياق الأوروبي حجة تويد الفكرة القائلة بأن الحقوق التي توفرها الاتفاقية للاجئين تعتبر حقوقًا سخية جدًا. في حين أنها تمثل الحد الأدنى في الواقع. وبالمقارنة مع ما يتمتع به معظم اللاجئين من حقوق بالفعل، يتضح لنا مدى ضخامة الفجوة بين الجانبين.

ويعتبر تاريخ الاتفاقية إلى حد كبير أشبه بتاريخ إعلان استقلال أمريكا أو وثيقة "الماجنا كارتا" اللتين أعلنتا المساواة بين الناس. وفي واقع الأمر، لم تتمتع قطاعات واسعة من البشر بالحقوق التي ورد ذكرها في هاتين الوثيقتين. ومع ذلك، فلا تزال الإنسانية جمعاء مدينة بالفضل لمن أعدوا هاتين الوثيقتين، فقد وضعوا معايير لا تحمي لطريقة التعامل بين البشر إن كانوا يعتقدون أنهم متساويين معاً. تلك كانت بالطبع هي الخطوة الأولى؛ غير أن هذا العدد يضم بين صفحاته دعوة إلى التفكير فيما يمكن أن يعنيه القيام باتخاذ الخطوة التالية المتمثلة في معاملة اللاجئين باعتبارهم متساوين معنا ويستحقون كل الحقوق التي ورد ذكرها في اتفاقية ١٩٥١.

ومن القيود المفروضة عليهم، اعتادوا على مضغ أوراق نبات القات ذات التأثير النفسي والعقلي وأصبحوا يتسمون بالعدوانية في التعامل مع النساء والفتيات عندما يذهب مفعول هذه الأوراق.^{١٠}

وقد ذكرت السودانيات في مستوطنة "أثشول-بي" للاجئين في أوغندا أن الاعتصاب على أيدي اللاجئين الآخرين والمواطنين المحليين والمتمردين والجنود الأوغنديين يعتبر أمراً شائعاً. ١١ وغالباً ما يخضع اللاجئين من النساء والفتيات وحتى صغار الشباب الذين يعيشون في هذه المخيمات المعزولة إلى صور عديدة من صورة المعاشرة الجنسية غير المشروعة، ومن ذلك الاعتداء الجنسي من قبل الموظفين العاملين في وكالات المعونة التي أصبح يطلق عليها اسم "الاستغلال الجنسي المرتبط بالمعونة".^{١٢}

والمعروف أن القائمين على إدارة المعسكرات لا يقعون تحت سلطة النظام القضائي المعمول به في البلاد دون أية رقابة على أنواع الإساءة وانتهاك الحقوق التي يتعرض لها اللاجئون ولا أية وسيلة لرفعها عنهم. ومما يذكر أن السلطات في مخيم "كاكوما"، على وجه الخصوص في العامين ١٩٩٤ و ١٩٩٦ عمدت إلى فرض عقاب جماعي على كل الموجودين بالمخيم وذلك بالامتناع عن توزيع الطعام لمدة أسبوعين أو ثلاثة في إحدى المرات انتقاماً منهم لقيام بعض الأفراد ممن لم تعرف هويتهم بتخريب بعض السياجات المستخدمة في حصر أعداد اللاجئين وفي توزيع المواد الغذائية عليهم.^{١٣} كما قام المسؤولون الدوليون القائمون على شؤون المعسكر بترحيل لاجئ أثيوبي بالقوة من معسكر "كاكوما" إلى معسكر "داداب" لقيامه بعقد "محاضرات عن حقوق الإنسان"، بعد الأحداث التي وقعت في عام ١٩٩٤، بزعم أن هذه المحاضرات قد أدت إلى الإخلال بالنظام العام.^{١٤}

ومن الممكن أن يؤدي عزل اللاجئين في المخيمات إلى الحيلولة دون عودتهم طواعية إلى بلادهم وذلك عندما يقعون تحت سيطرة القادة العسكريين الذين يأخذون بزمام الأمور في هذه المخيمات.^{١٥} هذا فضلاً عن أن البؤس الذي يسود حياتهم نتيجة للعزل يمكن أن يؤدي أيضاً إلى عمليات هجرة أخرى غير قانونية.^{١٦} والواقع أن عزل اللاجئين لا تنحصر أضراره في إهدار الطاقات الاقتصادية والإبداعية فحسب، وإنما يؤدي "اقتصاد الغوث" إلى الإضرار بالاقتصاديات الوطنية.

والواقع أن مسألة عزل اللاجئين لا تشكل مجرد وضع بانس فحسب، وإنما أيضاً وسيلة غير مريحة بالمرة للتخلص من اللاجئين في الوقت الذي يحاول فيه المجتمع الدولي التوصل إلى حلول طويلة الأمد؛ وذلك فضلاً عما تنصوي عليه - في حد ذاتها ونتيجة لها - من تهديد لحماية اللاجئين. وقد أقرت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في إطار جولة المشاورات العالمية التي أجرتها، بأن القيود المفروضة على النشاط الاقتصادي للاجئين يمكن أن تصبح "وسيلة لتشجيع عودتهم إلى بلادهم في أقرب وقت"، الأمر الذي يصل إلى حد إجبارهم على العودة إلى بلادهم، والذي يعتبر أيضاً انتهاكاً للقانون الدولي.^{١٧} ويلاحظ جوجيليمو فيرديرام قانلا "إن حقوق الإنسان لا يمكن احترامها في مخيمات اللاجئين".^{١٨} وترى اللجنة الدائمة التابعة للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن "زيادة حالات العنف والاستغلال وغير ذلك من النشاطات الإجرامية الأخرى تمثل مظاهر تدعو إلى القلق" تجاه اللاجئين الذين يواصلون حياتهم باعتبارهم "متلقين سلبيين للمساعدات الإنسانية ويعيشون حياة ملوها البطالة واليأس".^{١٩}

وقد تضمن جدول أعمال المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ما يفيد بأن "المشكلات الخطيرة المتعلقة بحماية اللاجئين، بما في ذلك أعمال العنف القائمة على أساس الجنس، يمكن أن تكون نتيجة لزيادة العوز وارتفاع البطالة".^{٢٠} ويعتبر العنف الداخلي في مخيمات اللاجئين في مدينة كاكوما، بكينيا، على سبيل المثال، أكثر سوءاً بشكل واضح عما هو عليه في جنوب السودان، وهي المنطقة التي تخرج منها أكبر أعداد من اللاجئين. والملاحظ أن الحياة في مخيمات اللاجئين قد أحدثت تحولات عكسية في أوضاع كل من الجنسين أدت إلى حرمان الرجال من الوظائف والأعمال التي كانت تحقق لهم السلطة والمكانة، في حين أن النساء لم يحتفظن بأدوارهن التقليدية فحسب، بل ربما حصلن على مكانة أفضل بفضل وكالات إغاثة اللاجئين. ويشكو اللاجئون الصوماليون في بلدة "داداب" الكينية من أن الرجال، بعد أن