GP10

نشرة الهجرة القسرية

عشر سنوات على المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي

كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨

iDMC internal displacement monitoring centre
NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL
NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
BROOKINGS
u b UNIVERSITÄT BERN

نشرة الهجرة القسرية

نهدف في «نشرة الهجرة القسرية» إلى توفير منتدى لتبادل الخبرات العملية والمعلومات والآراء بشكل منتظم بين الباحثين واللاجئين والنازحين داخل أوطانهم، ولمن يعملون معهم أو يُعنون بشؤونهم وقضاياهم. وتصدر النشرة ثلاث مرات في السنة باللغات الإنجليزية والإسبانية والعربية والفرنسية عن مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد وتم تأسيسها عام ١٩٩٨ بالتعاون مع مجلس اللاجئين النرويجي.

محرر النسخة العربية

مصعب حياتلي

هيئة التحرير

ماريون كولدري وموريس هيرسون

تنسيق النشرة

هايدي المجريسي

مساعدة الاشتراكات

شارون إليس

نشرة الهجرة القسرية

Refugee Studies Centre
ODID, University of Oxford
3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK

بريد إلكتروني: nhq@qeh.ox.ac.uk
هاتف/فاكس: ٠٠٧ ٠٨٢ ٥٦٨١ ٤٤ +
سكايب: fmreview

حقوق الطبع والتنازل عن الحقوق:

لا تعكس الآراء الواردة في النشرة بالضرورة آراء هيئة تحرير النشرة أو آراء مركز دراسات اللاجئين أو مجلس اللاجئين النرويجي. ويمكن اقتباس أية مواد واردة في النشرة بحري بشرط ذكر مصدرها وعنوان موقع النشرة إذا أمكن أو إلى المقالة المعينة. ونرحب بتعليقاتكم بخصوص محتويات أو تصميم النشرة - الرجاء الاتصال بنا عن طريق البريد الإلكتروني المبين أعلاه.

الموقع:

www.hijra.org.uk

التصميم:

Art24 www.art-24.co.uk

طباعة:

Image Production
www.imageproduction.co.uk
ISSN 1460-9819

صورة الغلاف الرئيسي:

نازحات من الكونغو ينتظرن توزيع الأغذية في كيباتي خارج عاصمة الإقليم الشرقي فيغوما في جمهورية الكونغو الديمقراطية.
إيرين/ليس نيوهاوس

مركز دراسات اللاجئين

UNIVERSITY OF OXFORD

نشرة الهجرة القسرية

كلمة أسرة التحرير

تم خلال المؤتمر الدولي للذكرى العاشرة لصدور المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي – الذي عُقد في أوسلو، ١٦-١٧ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٨ –تقييم الإنجازات التي حققتها المبادئ التوجيهية وأوجه التقصير التي ظهرت فيها منذ صدورها في عام ١٩٩٨. كما بذل المشاركون جهوداً كبيرة لخلق المزيد من الإرادة السياسية لإدماج المبادئ التوجيهية في الأطر الوطنية والإقليمية والعالمية ولتشجيع التقدم نحو تنفيذها عملياً.

ويركز هذا العدد الخاص من نشرة الهجرة القسرية على المناقشات التي دارت في المؤتمر متضمناً نسخاً مختصرة من بعض محاضرات المؤتمر، كما يشمل كذلك على مجموعة أخرى متنوعة من المقالات التي تقدم أغلبها دراسات حالة عن تطبيق المبادئ التوجيهية في الدول المختلفة. ولكن من المؤسف أن عدد مجموعات النازحين داخلياً حول العالم أكبر من أن يمكننا ذكرها جميعاً في هذا العدد المكون من ٤٠ صفحة لكننا نأمل أن تكون المقالات الواردة هنا ذات صلة ومفيدة في مواقف أخرى كذلك.

كما نود التقدم بالشكر لخالد كوسر (سابقاً من مشروع بروكينغز-بيرن للنزوح الداخلي) وكريستوف بو (المجلس النرويجي للاجئين/مركز رصد النزوح الداخلي) على مساعدتهما القيمة في إعداد هذا العدد الخاص، ونود التقدم بالشكر لكل من ساهم في هذا العدد.

ويمكن الاطلاع على النسخة العربية على الإنترنت على الموقع: http://www.hijra.org.uk/GuidingPrinciples10.htm. كما صدر هذا العدد باللغة الإنجليزية وسيصدر قريبا باللغتين والفرنسية والإسبانية.

وأخيراً، يعود سبب عدم ترجمة (GP10) على صفحة الغلاف إلى أنه يمثل شعاراً لا عبارة وبالتالي توجب علينا الحفاظ عليه كما هو رغم أنه يعني بالطبع «الذكرى العاشرة للمبادئ التوجيهية»، لذلك وجب التنويه.

مع أطيب تحيات أسرة التحرير

مصعب حياتلي

صدر هذا العدد الخاص بدعم من مركز مراقبة النزوح الداخلي التابع لمجلس اللاجئين النرويجي، ووزارة الشؤون الخارجية النرويجية، ومشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي.

المحتويات

تمـهيد ٣
جون هولمز

البداية والتحديات ٤
روبيرتا كوهين وفرانسيس دينغ

الإنجازات والتحديات والتوصيات ٦
ملخص لنتائج مؤتمر الذكرى العاشرة للمبادئ التوجيهية: ١٦-١٧ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٨، أوسلو

تطورات قضية الحماية القانونية للنازحين داخلياً ٨
كاردولا دروغي

مهمة لم تتم: تقييم أثر المبادئ التوجيهية ١٠
إليزابيث فيريس

المبادئ التوجيهية ومسؤولية الحماية ١١
إرين موني

إنجازات ومحدودية المبادئ التوجيهية في بورما ١٤
اتحاد الحدود البورمية التايلاندية

حماية النازحين داخلياً في أوروبا ١٥
كورين يونكر

تجربة المبادئ التوجيهية في جورجيا ١٦
يوليا كاراشفيلي، وإيليا كاراشفيلي، وكوبا سوبيلياني

إفريقيا: من مبادئ طوعية إلى معايير مُلزمة ١٨
بريغيتا يوكشو وجيريمي سميث

هل يمكن للمبادئ التوجيهية أن تلعب دوراً إيجابيا في كينيا؟ ١٩
جاكلين كلوب ونور محمد شيخ

سياسة وممارسات متناقضة لاستجابة أوغندا للنزوح ٢١
روث مكوانا وكاتينكا ريدربوس

المبدأ التوجيهي ٢٩ وحق استرداد الممتلكات ٢٣
رودري سي ويليامز

عراقيل تحقيق المبدأ ٢٩ في أفغانستان ٢٤
ميغان برادلي

المساواة في الحقوق الانتخابية للنازحين داخلياً ٢٦
جيريمي غريس وجيف فيشر

آن الأوان لتطبيق المبادئ التوجيهية في نيبال ٢٧
شيفا دونغانا

العائدون في سيراليون ٢٩
كلودينا سْكران

المبدأ رقم ٢٧ والاستجابة لإعصار الفلبين ٣٠
سارة ماكهاني

النزوح الداخلي في جمهورية إفريقيا الوسطى ٣١
لورا بيريز

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمبادئ التوجيهية ٣٣
خسيم دياغني وهانا إنتويسل

التدريب من أجل تعزيز حماية حقوق النازحين داخلياً ٣٦
كيم مانسيني بِك

مستقبل المبادئ التوجيهية ٣٨
فالتر كيلين

الأدوات والموارد

تمهيد

جون هولمز

لا يزال النزوح الداخلي يشكل أحد أكبر التحديات التي يواجهها المجتمع الإنساني.

تسبب النزاعات المسلحة بتهجير ٢٦ مليون شخص داخل بلدانهم، إضافة إلى أعداد أكبر من النازحين تشردوا نتيجة الكوارث الطبيعية والكوارث التي تسبب بها البشر، ولا شك أننا سنشهد زيادة في هذه الأعداد نتيجة للآثار المترتبة على تغير المناخ.[١]

ورغم صعوبة تعريف وتحديد النازحين داخلياً، وما يترتب على ذلك من قضايا توفير الحماية والدعم اللازمين إلا أنهم يعانون من مشاكل ومخاطر لا تقل عن تلك التي يعاني منها اللاجئون. فالنازحون داخلياً عرضة لفقدان ممتلكاتهم وخسارة سبل العيش ومواجهة خطر الانفصال عن أفراد أسرتهم وعائلتهم، كما قد يتعرضون للتمييز لمجرد كونهم نازحين، وعادةً ما يفتقرون إلى بطاقات هوية شخصية مما يزيد من صعوبة حصولهم على الخدمات الأساسية ويمنعهم من ممارسة حقوقهم السياسية. إضافة إلى ذلك، غالبا ما يكون النازحون داخلياً أكثر عرضةً للأذى مقارنة بغيرهم من الفئات المستضعفة – ويبدو ذلك جلياً، على سبيل المثال، في ارتفاع مستوى العنف الجنسي والجنساني في حياة النازحين داخلياً. غير أن أحد أكبر المشاكل التي يعانون منها والتي يصعب قياسها هي فقدان الكرامة وفقدان الأمـل والذين يتزايدان كلما طالت فترة النزوح.

وغالبا ما تشكل عملية إنهاء النزوح إثر أية كارثة أو نزاع التحدي الرئيسي والأصعب الذي يواجهنا حيث يلتفت الاهتمام الوطني والدولي غالباً في هذه الفترات بعيداً عن محنة النازحين داخلياً ويصبح التوصل إلى حلول دائمة أمراً بعيد الاحتمال. وبينما يتلقى النازحون داخلياً القليل جداً من الدعم ولفترة قصيرة جداً من الوقت إلا أنه لا يسمح لهم بإعادة بناء حياتهم في أمان وكرامة، بينما تكون أنشطة التعافي في المناطق التي يريدون العيش فيها بطيئة إلى درجة لا تسمح باستكمالها.

ويشكل ضمان حماية النازحين داخلياً وفق مبادئ وقوانين حقوق الإنسان قضية ملحة للغاية إذ لا تشدد حقوق الإنسان على العمل الإنساني في حماية النازحين داخلياً وحسب بل وتميز أيضاً بين أصحاب الحقوق وأصحاب الواجبات. وتؤكد المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي[٢] بوضوح على حقوق النازحين داخلياً وما يترتب عليها من التزامات على السلطات الوطنية، لذلك كان صدورها قبل عشر سنوات على يد الممثل السابق للأمين العام المعني بالنازحين داخلياً الدكتور فرانسيس دينغ ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ السابق الراحل سيرجيو فييرا دي ميلو حدثاً فاصلاً في حماية النازحين داخلياً.

وكما تبين المقالات المنشورة في هذا العدد الخاص من نشرة الهجرة القسرية فقد قطعنا شوطاً طويلاً خلال العقد الماضي حيث أصبحت المبادئ التوجيهية المعيارَ الدولي المقبول لقضايا النازحين داخلياً، وأدرجتها عدد متزايد من الدول في تشريعاتها الوطنية وأصبحت المصدر المرجعي للجهات الإنسانية والمعنية بحقوق الإنسان - على المستويين الوطني والدولي - في التعامل مع النزوح الداخلي. والأهم من ذلك أنها جعلت النازحين داخلياً أنفسهم أكثر وعياً بحقوقهم.

لكن ما يزال الطريق طويلا حيث تفتقر أغلب الدول المتأثرة بالنزوح الداخلي إلى قوانين أو سياسات محلية خاصة بالنازحين داخلياً، ولا يزال العديد من النازحين داخلياً غير واعين بحقوقهم، كما نواجه عقبات عديدة في سبيل تحقيقها. لذلك فإنني أرحب بالفرصة التي يتيحها هذا العدد الخاص لتقاسم الخبرات والدروس المستفادة وتحديد الفجوات والتخطيط للمستقبل. وأدعو جميع الحكومات إلى الاضطلاع بمسؤولياتها الواردة في المبادئ التوجيهية كما أدعو المجتمع الدولي إلى تكثيف دعمه للحكومات وللنازحين داخلياً أنفسهم.

جون هولمز هو وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ. ولمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بالعنوان dpss@un.org .

١. انظر العدد الأخير من نشرة الهجرة القسرية حول تغير المناخ والنزوح على الموقع
http://www.hijra.org.uk/climatechange.htm
٢. http://www.idpguidingprinciples.org/

مخيم إدوريت للنازحين داخلياً، كينيا. يناير/كانون الثاني ٢٠٠٨.

البداية والتحديات

روبيرتا كوهين وفرانسيس دينغ

برزت ضرورة وضع معايير عالمية تكفل حماية ومساعدة النازحين داخلياً نتيجة لاندلاع عدد كبير من الحروب الأهلية في العقد الأخير من القرن العشرين والتي خلفت وراءها عشرات الملايين من المشردين داخل حدود أوطانهم.

لم تسرِ اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ على الأشخاص النازحين داخلياً حيث تحملت الحكومات المسؤولية الأساسية لتوفير الرعاية والأمن للنازحين داخلياً ضمن حدودها. إلا أن معظم هذه الحكومات لم تكن قادرة على تحمّل هذا الالتزام أو لم ترغب في تحمله. إضافة إلى ذلك، لم تتوفر أية قواعد واضحة للمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية تلزمها برعاية الأعداد المتزايدة بسرعة من النازحين داخلياً الذين كانوا بحاجة إلى المساعدة. ومن ثم بدأ العديدون بالدعوى إلى صياغة وثيقة دولية تحدد حقوق النازحين داخلياً والتزامات الحكومات تجاههم.

ونتيجة لذلك أصبح وضع إطار قانوني لحقوق النازحين داخلياً من المهام الرئيسية التي تعهد بها ممثل الأمين العام المعني بالنازحين داخلياً، فرانسيس دينغ، عقب توليه المنصب في عام ١٩٩٢، وهي مهمة واجهت تحديات هائلة منها:

- التعامل مع مخاوف الحكومات من التدخلات المحتملة في شؤون بلادها وسيادتها
- ضمان ارتكاز المعايير الدولية على مفهوم يعزز إجماع الدول عليه
- التأكيد على الدول أن وقوع النازحين داخلياً تحت مسؤوليتها السيادية يتطلب من الدول الموافقة على أن هذه السيادة تحمل في طياتها الالتزام بحماية ومساعدة هذه التجمعات السكانية الضعيفة.

وهكذا أصبح المفهوم القائل بأن السيادة هي شكل من أشكال المسؤولية أساساً للإطار المعياري الذي تم وضعه بعد ذلك.

ومن جهة أخرى شعر البعض، لا سيما بين العاملين في المنظمات الإنسانية، بالقلق من أن يسفر الاهتمام بفئة واحدة من المشردين إلى التمييز ضد الفئات الأخرى. ولكن وجد الفريق الذي شكله ممثل الأمين العام أن القانون الدولي يزخر بالسوابق القانونية التي تكفل توفير الحماية الخاصة للفئات المحرومة سواء كانت اللاجئين، أو الأقليات، أو ذوي الإعاقات، أو النساء، أو الأطفال. إذ أن تحديد حقوق النازحين داخلياً والتزامات الحكومات تجاههم لم يهدف إلى خلق حالة من التمييز، وإنما إلى ضمان حصول النازحين داخليا - كغيرهم - في أية أوضاع مشابهة على الحماية والمساعدة.

وكان لزاماً على الفريق القانوني النظر في النهج الأكثر ملاءمة لصياغة هذا القانون. وقد دعا المحامون الأمريكيون إلى اتباع نهج "قائم على الاحتياجات" - أي التعرف على احتياجات النازحين داخلياً ثم تحديد الكيفية التي سيلبي بها القانون، بما يشمل القانون العرفي، هذه الاحتياجات. أما الآخرون، وخاصة الأوروبيون، فقد دعوا إلى اتباع نهج تقليدي "قائم على الحقوق" - أي الرجوع حصرياً إلى القانون الملزم[١] لتحديد الحقوق التي يتمتع بها النازحون داخلياً. وترأس فالتر كيلين[٢] هذه العملية حيث نجح بمهارة في الجمع بين الجانبين ودمج النصوص المختلفة. وقد تمخضت عن هذه العملية وثيقة بعنوان «تجميع وتحليل القواعد القانونية» قدمها في جزئين ممثل الأمين العام إلى لجنة حقوق الإنسان في عامي ١٩٩٦ و١٩٩٨.

كما شكلت صيغة تقديم حقوق النازحين داخلياً - سواء على شكل إعلان أم اتفاقية أم مبادئ - قراراً آخر صعب اتخاذه. ولكن استقر الرأي على تقديمها في صورة مبادئ لثلاثة أسباب: أولاً، لم يتوفر أي دعم لوضع معاهدة ملزمة قانوناً نظراً لحساسية مسألة السيادة، ثانياً، قد تستغرق صياغة معاهدة عقوداً بينما كانت هناك حاجة ماسة إلى وثيقة. ثالثاً، تتواجد بالفعل قوانين دولية كافية لحماية النازحين داخلياً، ولذلك برزت ضرورة التأكيد مرة أخرى على القوانين التي تعالج المخاوف الواضحة للنازحين داخلياً.

وتمثلت إحدى القضايا الرئيسية الأخرى في وضع تعريف للنازحين داخلياً. إذ رأى البعض أن تعريف النازحين داخلياً يقتصر على أولئك الذين تشردوا نتيجة للصراع أو الاضطهاد - أي الذين يمكن اعتبارهم لاجئين إذا ما عبروا الحدود. بينما رأي البعض الآخر ضرورة أن يشمل هذا التعريف أيضاً أولئك الذين شردوا نتيجة الكوارث الطبيعية ومشروعات التنمية. وبما أنه تم الاعتراف بأن هؤلاء الأشخاص أيضاً قد نزحوا رغماً عنهم وواجهوا مشاكل في الحصول على الحماية وحقوق الإنسان، فقد استقر الأمر على استخدام التعريف الأوسع.

وبالطبع، لم تخلو العملية من جدل حول المبادئ إلا أن الجدل لم يركز على محتوى المبادئ بقدر ما كان حول سبل وطريقة وضع هذه المبادئ. وللمرة الأولى، ساهم خبراء دوليون من خارج العملية التقليدية المشتركة بين الحكومات في صياغة ومراجعة وإنهاء إحدى أهم الوثائق القانونية الدولية. إذ اجتمع خمسون خبيراً دولياً مستقلاً لإنهاء صياغة المبادئ التوجيهية في مؤتمر عُقد في فيينا باستضافة الحكومة النمساوية، وهي من أبرز الدول الراعية لوثيقة المبادئ تولى إثرها ممثل الأمين العام مهمة عرض المبادئ على الأمم المتحدة في عام ١٩٩٨.

ولم يمض وقت طويل حتى بدأت مجموعة صغيرة من الحكومات ولكن ذات النفوذ - وعلى رأسها مصر، والسودان، والهند - تشكك في الوضع القانوني لهذه المبادئ وفيما إذا كان صياغتها من قبل ممثلين غير حكوميين يعد سابقة مقلقة. ولمناقشة تلك الشواغل، استضافت الحكومة السويسرية سلسلة من الاجتماعات، عُقدت أولاها في عام ٢٠٠١، أسفرت في نهايتها عن تخلي الدول المعارضة عن تحفظاتها وإبداء تأييدها للمبادئ. إذ اطمأنت الدول المعارضة أن الخبراء الذين اشتركوا في صياغة المبادئ لم يضعوا قانوناً جديداً وإنما قاموا فقط بتجميع وإعادة التأكيد على قوانين كانت الحكومات قد تفاوضت ووافقت عليها بالفعل. كما تأثرت تلك المجموعة بالحكومات العديدة من مجموعة السبعة والسبعين - وهي ائتلاف يضم دولاً نامية[٣] - التي سرعان ما رأت في هذه المبادئ أداة قيمة للتعامل مع النزوح الداخلي في بلدانها.

وبادر «سيرجيو فييرا دي ميلو»، وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية وقتها، بدعوة وكالات الأمم المتحدة الإنسانية والتنموية وكذلك المجموعات العامة التابعة للمنظمات غير الحكومية المشاركة في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (IASC) - وهي الآلية الرئيسية للتنسيق بين الوكالات المعنية بالمساعدات الإنسانية[٤] - إلى قبول المبادئ.

عشر سنوات على المبادئ التوجيهية

وعملت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على نشر المبادئ على نطاق واسع وتطبيقها عملياً. كما عمل «مشروع بروكينغز للنزوح الداخلي»[٥] مع منظمات دولية وإقليمية ومنظمات المجتمع المدني في أرجاء العالم للحصول على قبول دولي لهذه المبادئ. وفي عام ٢٠٠٥، اعتمدت أكثر من ١٩٠ دولة الوثيقة الختامية للقمة العالمية،[٦] التي اعترفت بالمبادئ التوجيهية كإطار دولي هام لحماية النازحين داخلياً.

لقد نمت وتطورت المبادئ التوجيهية من مجرد عملية بدأت قبل عشر سنوات حتى أصبحت جسراً يسد فجوة كبرى في نظام الحماية الدولية المتوفر للنازحين.

روبرتا كوهين (rcohen@brookings.edu) هي مستشارة أولى لمشروع بروكينغز للنزوح الداخلي، الذي شاركت في تأسيسه وإدارته لمدة ١٢ عاماً، وهي أيضاً زميلة أولى في معهد دراسة الهجرة الدولية بجامعة جورج تاون. بينما شغل فرانسيس دينغ (osapg@un.org)، المدير المشارك السابق لها، منصب ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين داخلياً في الفترة بين عامي ١٩٩٢ و٢٠٠٤. أما الآن، فهو المستشار الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بمنع الإبادة الجماعية.

١. «القانون الملزم» هو مصطلح قانوني يستخدم لوصف الطبيعة الملزمة قانوناً لمختلف الاتفاقيات أو الأحكام التي لا تترك مجالاً للتأويل أو التفسير.
٢. فالتر كيلين هو ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً منذ عام ٢٠٠٤.
٣. http://www.g77.org/
٤. http://www.humanitarianinfo.org/iasc/
٥. http://www.brookings.edu/projects/idp.aspx
٦. http://www.un.org/summit2005/presskit/fact_sheet.pdf

الالتزام بحماية النازحين داخلياً

لقد تضمن مؤتمر أوسلو المعني بالمبادئ التوجيهية جلسة حول "الجهات الإنسانية – الالتزام بحماية النازحين داخلياً". وتضمنت منصة المتحدثين المفوض السامي لشؤون اللاجئين أنطونيو غوتيريس، ووكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ جون هولمز، والمدير العام للجنة الدولية للصليب الأحمر أنجلو غنيدينغر.

في ظل غياب الصكوك الملزمة، أصبحت المبادئ التوجيهية صكاً من صكوك الحماية الشديدة الأهمية، ونحن نعتبرها أكثر من مجرد تجميع للقواعد القانونية وإعادة تأكيدها فقد لعبت المبادئ التوجيهية بالنسبة لنا دوراً بارزاً حتى في تحديد وصياغة مسؤولياتنا التنفيذية فيما يتعلق بالنازحين، وتحديداً في فيما يتعلق بجميع أبعاد الحماية.

أنطونيو غوتيريس

... لقد قدمت المبادئ التوجيهية بلا شك إطاراً مفيداً لتوجيه استجابات الحكومات والجهات الإنسانية وغيرها من الجهات عند وقوع الكوارث الطبيعية. لكن، وكما في سياقات النزوح الأخرى، ينبغي علينا جميعاً بذل المزيد من الجهود لترجمتها إلى سياسة وممارسة ثابتة. وأوكد مرة أخرى على التزامي والتزام العاملين معي بدعم جميع أصحاب المصالح، وبخاصة الحكومات، لضمان الوفاء بالمعايير التي وضعتها المبادئ التوجيهية. فإذا أردنا أن نكون صادقين في الوفاء بالتزاماتنا لإنهاء معاناة الملايين من النازحين، سواء الحاليين أو المحتملين، من جراء الكوارث الطبيعية، فلا خيار أمامنا إلا خيار المبادئ التوجيهية بشأن النازحين داخليا.

جون هولمز

في أغسطس/آب وحده [٢٠٠٨]، تم إرغام أكثر من نصف مليون شخص على مغادرة ديارهم نتيجة ثلاث صراعات متجددة: في جورجيا، وفي المناطق الحدودية بين باكستان وأفغانستان، وفي جنوب الفلبين. وخلال الأسابيع الأخيرة اضطر عشرات الآلاف كذلك إلى الفرار من ديارهم في سريلانكا، وفي الصومال، وفي شرق الكونغو، وفي العديد من الأماكن الأخرى التي تشهد منذ سنوات اعتداءات وهجمات مستمرة على المدنيين. ونحن نكرس جهودنا للوصول إلى كل هؤلاء الذين يعانون من محن شديدة، فهُم في حاجة ماسة إلى السلع والخدمات الأساسية، وفي حاجة - أكثر من أي شيء آخر - إلى الشعور بالأمن والأمل

أنجلو غنيدينغر

الإنجازات والتحديات والتوصيات

ملخص لنتائج مؤتمر الذكرى العاشرة للمبادئ التوجيهية: ١٦-١٧ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٨، أوسلو

لقد أكد مؤتمر أوسلو مرة أخرى على أهمية المبادئ التوجيهية كإطار لدعم حقوق النازحين داخلياً وشجع على ذلك التقارير الواردة من عدة دول بأنه قد تم إدراج المبادئ التوجيهية في القوانين والسياسات الوطنية وأن العديد من الأطراف قد وجدتها مفيدة في تعزيز حقوق النازحين داخلياً.

مع ذلك، فقد شدد المؤتمر على الحاجة إلى مزيد من الالتزامات السياسية والمالية لضمان الحماية الكاملة للنازحين داخلياً. إذ تُشجَع الدول على تطوير أو تعزيز سياساتها لتشمل: (١) تدابير وقائية لمنع حدوث النزوح، (٢) إجراءات للتخفيف من حدة الأزمة يتم تفعيلها بمجرد حدوث النزوح، (٣) أطر عمل للحلول الدائمة.

وما زلنا نواجه حاجة ماسة وعاجلة للعمل المشترك بين الجهات الإنسانية والإنمائية وبين المؤسسات الحكومية والمالية لضمان التوصل إلى حلول دائمة لمشكلة النزوح، إضافة إلى ضرورة تطوير مناهج مشتركة لمواجهة التحديات التي تنشأ عن ازدياد حجم وتعقيد مشكلة النزوح القسري، ولضمان الوفاء بالمعايير التي وضعتها المبادئ التوجيهية.

الإنجازات

لقد أكد المشاركون في المؤتمر على أن المبادئ التوجيهية أصبحت تشكل منصة مرجعية رئيسية لوضع الأطر التشريعية لحماية النازحين داخلياً في القوانين والسياسات المحلية. فعلى سبيل المثال، أدرجت الحكومة التركية المبادئ التوجيهية في وثيقة استراتيجيتها واستخدمتها كأساس لقانون التعويضات. وبمساعدة من الأمم المتحدة، يجري الآن توسيع النموذج الذي استُخدم لوضع «خطة عمل مقاطعة فان» للنازحين داخلياً ليغطي مقاطعات أخرى. كما تم عرض أمثلة أخرى من موزمبيق والمالديف أكدت أهمية إدماج المبادئ التوجيهية في التشريعات الوطنية في مواقف النزوح الناتجة عن الكوارث الطبيعية.[١]

وعلى المستوى الإقليمي، أوصت منظمة الدول الأمريكية ومنظمة مجلس أوروبا[٢] باعتماد المبادئ التوجيهية من خلال التشريعات المحلية للدول الأعضاء فيهما. وفي إفريقيا، يتضمن «بروتوكول البحيرات العظمى لحماية ومساعدة النازحين داخلياً" التزاماً قانونياً على الدول الموقعة بإدراج المبادئ التوجيهية في قوانينها المحلية.

كما تم تسليط الضوء على الدور الجوهري للنظام القضائي ومنظمات المجتمع المدني في تعزيز المبادئ التوجيهية ومراقبة التزامات وواجبات السلطات الوطنية، وذلك في سياق دولة كولومبيا.

وبات من الواضح خلال النقاش القيمة العملية والهامة للمبادئ التوجيهية للجهات القائمة على توفير الحماية والمساعدة للنازحين داخلياً. ومن وجهة نظر الوكالات الإنسانية، فقد شكلت المبادئ التوجيهية العمليات الإنسانية وعمليات الحماية. كما أنها تمثل المرجع الأساسي الذي يتم من خلاله تطوير المعايير والممارسات الإنسانية والمتعلقة بالحماية.[٣]

وفيما يتعلق بالنزوح الناجم عن الكوارث الطبيعية، أكد المؤتمر على أن المبادئ التوجيهية توفر إطاراً مفيداً للحد من مخاطر الكوارث، والتخفيف من حدة النزوح، وإنهاء النزوح بعد الكوارث حيث غالبا ما يتم الاستهانة بالمخاطر المتعلقة بقضايا الحماية في حالات النزوح الناجم عن الكوارث. ونوصي، في الدول كثيرة التعرض للكوارث، باستخدام المبادئ التوجيهية لإقامة شراكات وثيقة بين الحكومات ومقدمي المعونات والمجتمع المدني، كجزء من إطار الوقاية من الكوارث. وفي بداية وقوع الكوارث، لاحظت المنظمة الدولية للهجرة أن المبادئ التوجيهية لعبت دور قائمة مرجعية لتطوير استراتيجيات استجابة تضمن تنفيذ جميع عمليات التخطيط والاستجابة الملائمة.

التحديات المقبلة

رغم الإنجازات الكبيرة التي تحققت، والتي عرضنا بعضاً منها أعلاه، فلا تزال عملية تحويل حقوق النازحين داخلياً إلى حقيقة تواجه تحديات كبرى إذ يقدَر عدد الذين نزحوا قسراً عن ديارهم بنحو ١ بالمائة من سكان العالم، وعلاوةً على ذلك، يستمر عدد النازحين داخلياً في الازدياد، ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى الزيادة الملحوظة في النزوح الناجم عن الكوارث والمرتبط بتغير المناخ ولكن أيضاً بسبب حالات النزوح طويلة الأمد. وعادةً ما يحدث النزوح طويل الأمد نتيجة للصراعات التي لم تُحل وغياب الإرادة السياسية بين الحكومات الوطنية، وكذلك لعدم كفاية الدعم الذي تقدمه الجهات الدولية. كما نلاحظ في العديد من الدول وجود فجوات واسعة بين السياسات والممارسات، وخاصة فيما يتعلق بمسألة إيجاد حلول دائمة.

كما لاحظ المؤتمر أن أغلب الدول المتأثرة بالنزوح الداخلي لا تزال غير قادرة أو غير راغبة في تحمّل مسؤولياتها تجاه حماية النازحين داخلياً. وفي الحالات الأسوأ، كانت المساحة الإنسانية المطلوبة لمنع النزوح أو لتوفير الحماية للنازحين داخلياً محدودة بسبب العراقيل التي وضعتها الحكومات أو الجهات غير الحكومية. وعلى أرض الواقع، لم يكن لمفهوم "مسؤولية الحماية" سوى فائدة محدودة في حماية الحقوق الإنسانية للنازحين داخلياً، لأن العديد من الدول لا تزال ملتزمة بمبدأ السيادة الوطنية عندما يتعلق الأمر بالتعامل مع النزوح الداخلي.[٤]

وقد ساد شعور بضرورة إعادة النظر في أطر الحماية القانونية والتشريعية الحالية في ضوء الفئات الجديدة من المهاجرين قسراً الناتجة عن الكوارث المتعلقة بتغير المناخ أو التدهور البيئي طويل المدى.

شار أكيتينا تجفف الحبوب في الشمس، وهو أول حصاد لها منذ عودتها إلى ديارها في أوتيم، قريتها الأصلية في شمال أوغندا، بعد سنوات من النزوح.

ومع ازديـاد عدد النازحين داخلياً الذين يعيشون في المناطق الحضرية، أصبح لزاماً على الـدول ووكالات الحماية أن تبحث عن وسائل جديدة وملائمة لتوفير الحماية والمساعدة الكافية لهم، إذ تختلف متطلباتهم عن متطلبات الأشخاص الذين يعيشون في المخيمات أو في المناطق الريفية. كما ينبغي أيضاً النظر في الحلول الدائمة المناسبة، لأن الحياة في الحضر تؤثر على الخيارات والفرص. فعلى سبيل المثال، بعد أن يتأقلم النازحون مع الحياة الحضرية، عادةً ما يصبح خيار العودة إلى ديارهم الريفية خياراً غير وارد.

أما بالنسبة للحماية الدولية، فقد ساهمت خطوات إصلاح العمليات الإنسانية في تحسين القدرة على التنبؤ في الاستجابات الإنسانية. وكان من شأن تولي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين دوراً قيادياً الآن في حماية النازحين داخلياً في حالات الصراع المسلح تحسين قيادة جهود تنسيق الحماية بدرجة كبيرة. ومع ذلك، وكما شدد منسق الإغاثة الطارئة، فإن الجهات الإنسانية تخاطر بتقويض مصداقيتها في حالة عدم إيلاء عناية أكبر لضمان الاهتمام المتساوي للفئات المختلفة من النازحين داخلياً في الأزمات الممتدة.

وفي حالات النزوح الناجم عن الكوارث، لا تزال قيادة الحماية غير ملائمة على المستوى المؤسسي، حيث تنقسم مسؤولية التنسيق الدولي بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونيسيف ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ولكل منها تخوفات حول قدرتها على تحمّل هذه المسؤولية الإضافية.

التوصيات

الإدماج في التشريعات الوطنية

يجب أن يتم إدماج المبادئ التوجيهية في التشريعات الوطنية من أجل دعم تنفيذها وتحسين إمكانية المساءلة عن حماية النازحين داخلياً. ويعد دليل واضعي القوانين والسياسات حول حماية النازحين داخلياً[٥] مصدراً مفيداً للحكومات لأنه يرشد واضعي السياسات إلى كيفية جعل القوانين المحلية ذات الصلة تتماشى مع المبادئ التوجيهية بطريقة عملية. وتضطلع السلطات المحلية ليس فقط بمسؤولية وضع أطر تشريعية وإنما أيضاً بمسؤولية ضمان تنفيذ القوانين والسياسات.

الشراكات

من الضروري إقامة شراكات فعالة لمواجهة التحديين المتمثلين في منع النزوح وإنهاء النزوح. ويجب أن تقام هذه الشراكات فيما بين الـدول، وبين الـدول والمجتمع المدني، وبين الدول والمؤسسات المالية، وبين الدول والمجتمع المدني ووكالات الحماية والمساعدة الدولية، وبين الوكالات الإنسانية والوكالات الإنمائية الدولية.

منع وإنهاء النزوح

هناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود لمنع النزوح، من خلال الحد من مخاطر الكوارث والتأهب لحالات الطوارئ بفعالية، ومن خلال منع الصراعات. من ناحية أخرى، يجب بذل جهود مستمرة لإنهاء النزوح. ويجب أن يصاحب هذين المسارين التزاماً سياسياً منسقاً من جميع الأطراف المؤثرة، فضلاً عن توفير الموارد الملائمة بشكل يمكن التنبؤ به.

الحلول الدائمة

يجب أن تبدأ عملية التخطيط لإيجاد حلول دائمة بعد حدوث النزوح بقليل لتسهيل الانتقال من مرحلة المساعدة الإنسانية إلى مرحلة التنمية وذلك من خلال وضع استراتيجيات فعالة للتعافي المبكر. وبعد الاختبار الميداني المستمر لإطار الحلول الدائمة، ينبغي أن يكون التركيز على تنفيذ هذا الإطار في مرحلة مبكرة من الاستجابة الإنسانية.

الحوار السياسي

يجب على الحوار السياسي، بما فيه مفاوضات السلام، أن يضمن أن أصوات النازحين داخلياً مسموعة ولها من يمثلها في كل القضايا التي تؤثر عليهم. وقد أثبتت التجربة أن الحوار المبكر والمستدام حول القضايا المتعلقة بالحصول على الأرض أو السكن أو الممتلكات هو أمر ضروري لتحديد الحلول الدائمة.

منع الكوارث

في الدول كثيرة التعرض للكوارث، يجب استخدام المبادئ التوجيهية لإقامة شراكات وثيقة بين الحكومات ومقدمي المعونات والمجتمع المدني، كجزء من إطار منع الكوارث. وفي بداية وقـوع الـكـوارث، يجب استخدام المبادئ التوجيهية كقائمة مرجعية لتطوير استراتيجيات استجابة تضمن فعالية عمليات التخطيط والاستجابة.

النازحين داخلياً في المراكز الحضرية

مع ازديـاد عدد النازحين داخلياً الذين يعيشون في المناطق الحضرية، أصبح لزاماً على الـدول ووكالات الحماية أن تبحث عن وسائل جديدة وملائمة لتوفير الحماية والمساعدة الكافية لهم، إذ تختلف متطلباتهم عن متطلبات الأشخاص الذين يعيشون في المخيمات أو في المناطق الريفية.

مشاركة النازحين داخلياً

وكختام، نود الإشـارة إلى أهمية وضرورة وضع آليات لضمان مشاركة النازحين داخلياً في العمليات السياسية، وفي القرارات التي تؤثر على حياتهم أثناء النزوح، وفي وضع وتنفيذ الحلول لإنهاء نزوحهم. إذ تشكل مشاركتهم شرطاً مسبقاً لتنفيذ المبادئ التوجيهية.

هذه نسخة مختصرة عن ملخص رئيس المؤتمر، أعدها مركز مراقبة النزوح الداخلي التابع لمجلس اللاجئين النرويجي، مشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي، ووزارة الشؤون الخارجية النرويجية، وهي متوفرة على الإنترنت على الموقع الرسمي لمؤتمر الذكرى العاشرة للمبادئ التوجيهية على:
http://www. internal-displacement. org/gp10

بول جيثري/سفينة عمل الكنائس معاً

١. لمزيد من الأمثلة، انظر المقال حول أوغندا في الصفحة ٢١ وجورجيا في الصفحة ١٦.
٢. انظر المقالات في الصفحة ١٥.
٣. انظر تصريحات أنطونيو غوتيريس وجون هولمز وأنجيلو غنيدينغر في الصفحة ٥ بالإضافة إلى ذلك، ذكرت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون الإنسان أن المبادئ التوجيهية أثبتت فائدتها في العديد من المواقف المختلفة وأنها نشرتها على جميع مكاتبها.
٤. انظر المقال في الصفحة ١١.
٥. انظر صفحة ٣٩.

تطورات قضية الحماية القانونية للنازحين داخلياً

كاردولا دروغي

لقد ساهمت اللجنة الدولية للصليب الأحمر قبل عشر سنوات في وضع مسودة المبادئ التوجيهية، فكيف ساهمت هذه المبادئ في حماية النازحين داخلياً؟ وما هي الثغرات المتبقية؟

كان الهدف من وضع المبادئ التوجيهية إعادة التأكيد على قانون حقوق الإنسان الدولي والقانوني الإنساني الدولي - وكذلك «توضيح المناطق الرمادية» و«سد الثغرات».[١] وكان الغرض من وضعها أيضاً تطوير القانون لا أن تعكس فقط القانون القائم، إلا أن هذا التأكيد لم يعد موضع اهتمام في السنوات الأخيرة. ففي وقت صياغتها، أصرت لجنة الصليب الأحمر الدولية على أنه يجب أن تعكس المبادئ التوجيهية القانون القائم، ولذلك تتبنى المبادئ التوجيهية عدداً من القواعد المستمَدة مباشرةً من القانون الإنساني الدولي.

لقد أعلنت لجنة الصليب الأحمر الدولية ... عن نيتها بإطلاع ممثليها على محتويات المبادئ التوجيهية وكذلك تعزيزها. وستلجأ لجنة الصليب الأحمر الدولية عند مواجهتها لموقف ينطوي على نزوح داخلي بسبب صراع مسلح إلى تطبق مبادئ وقواعد القانون الإنساني. ومع ذلك قد تكون المبادئ التوجيهية ذات منفعة في السياقات التي لا يورد فيها القانون الإنساني نصاً محدداً لتلبية احتياجات معينة (مثل عودة النازحين في ظروف آمنة تحفظ لهم كرامتهم). ومن الممكن كذلك أن تلعب المبادئ التوجيهية دوراً مفيداً للغاية في المواقف التي لا يغطيها القانون الإنساني الدولي، مثل الاضطرابات أو أعمال العنف المتفرقة.[٢]

كما أن التطورات القانونية على مدى العقد الماضي لم تعزز وتدعم القانون الذي يؤكد على المبادئ التوجيهية فحسب وإنما تأثرت بها أيضاً. كما صادق عدد يثير التشجيع من الدول على عدد كبير من المعاهدات مثل:

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[٣] والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٤] صادقت عليهما نحو ١٦٠ دولة.
- جميع دول العالم هي أطراف الآن في اتفاقيات جنيف - الاتفاقيات الدولية التي تحتوي على أهم القواعد التي تحد من آثار الحرب.[٥]
- اعتماد نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية[٦] أدى إلى الاعتراف بأن الترحيل والنقل غير المشروع هو جريمة حرب إذا ما ارتُكب خلال أي صراع مسلح وجريمة ضد الإنسانية إذا ما ارتكب كجزء من هجوم واسع أو نظامي موجه ضد أي سكان مدنيين، حتى ولو خارج إطار الصراع المسلح.
- المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة[٧] أقرت بأن حالات النزوح هي جرائم يعاقب عليها القانون الدولي العرفي. كما أنها عرَّفت بدقة أكبر المصطلح "قسراً"، مبينة أنه لا يقتصر على العنف والقوة الجسدية وإنما يشمل "التهديد باستخدام القوة أو الإكراه، كأن ينشأ عن خوف الشخص المعني أو شخص آخر من التعرض لأعمال عنف أو إكراه بالتهديد أو اعتقال أو قمع نفسي أو سوء استخدام للسلطة، أو باستغلال بيئة قسرية.» والعنصر الجوهري فيه هو أنه «غير طوعي في طبيعته، حيث لم يكن أمام الأشخاص المعنيين خيار واقعي أو حقيقي.»[٨]

كما أن توضيح القانون العرفي قد ساعد في توحيد الإطار القانوني لحماية الأشخاص من النزوح وكذلك خلال النزوح وبعده. وتحدد «دراسة القانون العرفي»[٩] التي أجرتها اللجنة الدولية للصليب الأحمر عدداً من القواعد العرفية للقانون الإنساني الدولي التي يتعين أن تطبقها جميع الأطراف في جميع أنواع الصراعات المسلحة، الدولية وغير الدولية:

اللجنة الدولية للصليب الأحمر/ بريام دوغاي

طفل نازح داخلياً، ناكورو، كينيا، يناير/ كانون الثاني ٢٠٠٨.

- منع النزوح القسري
- الالتزام باتخاذ كل التدابير الممكنة لاستقبال المدنيين في ظل ظروف مُرضية للمأوى، والنظافة الصحية، والصحة، والسلامة، والتغذية
- عدم التفريق بين أفراد الأسرة الواحدة
- الحق في العودة الطوعية والآمنة
- حماية ممتلكات المدنيين.

ولا يجب التقليل من أهمية الاتفاقيات والمعاهدات المتعلقة بالأسلحة إذ تعتبر مخلفات الحرب المتفجرة إحدى العقبات الرئيسية أمام العودة الآمنة، حيث تسبب مخاطر مباشرة لحياة الأشخاص وإمكانية وصولهم إلى ديارهم، وتعطل البنية التحتية والإنتاج الزراعي، وتفرض مزيداً من الأعباء على الأنظمة الطبية الضعيفة. لذا فإن حظر الألغام المضادة للأفراد الذي فرضته اتفاقية أوتاوا،[١٠] والالتزام بإزالة مخلفات الحرب المتفجرة في البروتوكول الخامس للاتفاقية بشأن أسلحة تقليدية معينة،[١١] والاتفاقية المعتمدة مؤخراً لحظر الأسلحة العنقودية[١٢] كلها عوامل تساعد على الحد من التحديات أمام هؤلاء الذين يعيدون بناء حياتهم.

وعلى المستوى الإقليمي، يجري في الاتحاد الإفريقي الآن صياغة اتفاقية لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في إفريقيا.[١٣] ومن المتوقع لها أن تسهم في بلورة إطار قانوني أكثر تأثيراً عبر القارة. وكما تشير عدة مقالات في هذا العدد، فقد تم بذل جهود كبيرة لتنفيذ المبادئ التوجيهية رغم أنها غير ملزمة في حد ذاتها، في القانون الوطني، والفضل في ذلك يرجع بالأساس إلى جهود الممثل الخاص فالتر كيلين. كما أن بروتوكول البحيرات الكبرى لحماية ومساعدة النازحين داخلياً[١٤] يلزم الدول الأعضاء بسن تشريعات وطنية لإدراج المبادئ بالكامل في أنظمتها القانونية الوطنية.

هل نجحت المبادئ في سد الثغرات وتوضيح المناطق الرمادية؟

في حين أنه تحققت إنجازات كبيرة منذ أن بدأت عملية صياغة المبادئ في عام ١٩٩٦، فإن بعض الثغرات أو نقاط الضعف التي تم تحديدها حينذاك لا تزال جلية - مثل حقيقة أن الفاعلين من غير الدول هم غير ملزمين، تقليدياً، بحقوق الإنسان، وكذلك خيار الخروج عن مبادئ حقوق الإنسان. ولكن الأهم من ذلك بكثير أن التحدي الحقيقي يكمن في احترام القانون، لا في تطويره. إذ أن النتيجة التي خلص إليها فرانسيس دينغ بأن "تنفيذ المعايير القائمة هو أمر أكثر إلحاحاً من الإصلاح القانوني" هي حقيقية اليوم بقدر ما كانت عليه في عام ١٩٩٩. وثمة هياكل كثيرة موضوعة للتعامل مع مواقف النزوح. وأصبحت الدول أقل نزعة لإنكار وجود النازحين. وفي بعض الأحيان يؤخذ النزوح في الحسبان في اتفاقيات السلام وفي خطط العمل الوطنية. كما أصبح المجتمع الدولي أكثر تنظيماً بما يسمح بتوفير احتياجات المأوى الأساسية وتقديم المساعدة، حتى وإن كان التنسيق لا يزال يتطلب التحسين.

مع ذلك، فإن السبب الأول للنزوح في الصراعات المسلحة هو عدم احترام قواعد الحرب القائمة. ويضطر الناس إلى الفرار لأن أطراف الصراع يخرجونهم قسراً، سواء بتهديدهم، أو ابتزازهم، أو تجنيدهم قسراً، أو الانتقام منهم، أو غير ذلك من الانتهاكات. أو أنهم يفرون من عواقب الاقتتال، لأن أطراف الصراع لا يستثنون المدنيين بل يهاجمونهم عشوائياً ويدمرون مساكنهم والبنى التحتية. وبالطبع فإن بعض الأشخاص يفرون حتى في عدم وجود انتهاكات أو تهديدات محددة ولكن أغلب النزوح ينجم عن السلوك غير المشروع للأطراف المتحاربة.

وفي حين أن الكثير من الجهود قد بُذلت لزيادة الوعي بمعاناة النازحين داخلياً، فما من سبب يدعونا إلى الرضا. إذ من الممكن منع أغلب حالات النزوح قبل وقوعها لو أن الأطراف المتصارعة احترمت قوانين الحرب. وقد تقل معاناة الذين يضطرون إلى الفرار لو أن الأطراف المتقاتلة احترمت النازحين بصفتهم مدنيين. ولكن من المؤسف أن هذا الوضع لم يتحسن كثيراً. فعلى الرغم من أن العمل الإنساني يمكن أن يقدم بعض الإغاثة إلا أنه لا يزال الأمر مرهون على احترام أطراف الصراع للمدنيين وحمايتهم.

كوردولا دروغي (org.icrc@cdroege) هي مستشارة قانونية في قسم الشؤون القانونية للجنة الدولية للصليب الأحمر. لمزيد من المعلومات عن عمل الصليب الأحمر مع النازحين داخلياً، انظر "موقف الجنة الدولية للصليب الأحمر بشأن النازحين داخلياً".[١٥]

١. وثيقة الأمم المتحدة رقم: E/CN.٤/١٩٩٨/٥٣/Add، ٢، ١١ فبراير/شباط ١٩٩٨، الفقرة ٩.
٢. جان-فيليب لافوير، «المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي: بضعة تعليقات حول مساهمة القانون الإنساني الدولي»، المراجعة الدولية للصليب الأحمر رقم ٣٢٤ لعام ١٩٩٨، ص ٤٧٩.
٣. http://www.unhchr.ch/html/menu٣/b/a_ccpr.htm
٤. http://www.unhchr.ch/html/menu٣/b/a_cescr.htm
٥. http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng٠.nsf/htmlall/genevaconventions
٦. http://www.un.org/icc/
٧. http://www.un.org/icty
٨. المدعي العام ضد كرنوجلاك، IT-٩٧-٢٥، حكم قاعة المحاكمة بتاريخ ١٥ مارس/آذار ٢٠٠٢، الفقرة ٤٧٥.
٩. http://www.icrc.org/web/eng/siteeng٠.nsf/html/customary-law-rules-٢٩١٠٠٨ ، القواعد رقم ١٢٩ و١٣١ و١٣٢ و١٣٣.
١٠. http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/٥٨٠?OpenDocument
١١. http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/٦١٠?OpenDocument
١٢. http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/٦٢٠?OpenDocument
١٣. http://tiny.cc/AUsummit٠٩
١٤. http://tiny.cc/greatlakesIDPprotocol
١٥. http://tiny.cc/ICRCIDP٠٧

ما هي الحماية؟ تعريف بالإجماع

لقد صدرت المبادئ التوجيهية تقريباً في نفس الوقت الذي بدأ فيه المجتمع الدولي بأسره في الاهتمام بفكرة الحماية الإنسانية. والواقع أن المبادئ كانت ذات تأثير كبير في تشكيل الحاجة إلى التأكيد على الحماية والطريقة التي تم بها تعريف الحماية بعد ذلك.

وفي الفترة من ١٩٩٦ إلى ٢٠٠٠ عقدت اللجنة الدولية للصليب الأحمر سلسلة من ورش العمل ركزت على قضية حماية المدنيين، وشملت حوالي ٥٠ من المنظمات/المؤسسات الإنسانية والأكاديمية والمعنية بحقوق الإنسان، نجم عنها التوصل إلى «إجماع في الآراء» - لا يزال قائماً – على أن تعريف مصطلح الحماية يشمل[١]:

«جميع الأنشطة التي تهدف إلى ضمان وتحقيق الاحترام الكامل لحقوق الفرد وفقاً لنص وروح القوانين ذات الصلة (أي قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين). وتجري الجهات الإنسانية والمعنية بحقوق الإنسان هذه الأنشطة بحيادية وليس على أساس العرق أو الأصل القومي أو العرقي أو اللغة أو الجنس". ١٩٩٩

وقد تشتمل أنشطة الحماية على إجراءات استجابية وإجراءات تصحيحية وإجراءات لبناء البيئة (ويمكن أن يتم تنفيذها بشكل متزامن) وتضم أي نشاط:

- "يمنع أو يضع نهاية لنمط محدد من الإيذاء و/أو يخفف من آثاره المباشرة
- يعيد للناس كرامتهم ويضمن لهم ظروف معيشية ملائمة من خلال التعويض ورد الحق وإعادة التأهيل
- يشجع على خلق بيئة مواتية لاحترام حقوق الأفراد وفقاً للقوانين ذات الصلة".

١. http://www.icva.ch/doc٠٠٠٠٠٦٦٣.html

مهمة لم تتم: تقييم أثر المبادئ التوجيهية

إليزابيث فيريس

لقد حدد الراحل سيرجيو فييرا دي ميلو أربعة سبل يمكن للمبادئ التوجيهية من خلالها أن تدر بالفائدة على النازحين داخلياً وهي: زيادة الوعي باحتياجاتهم، وحشد الدعم داخل المجتمع الإنساني، ومساعدة العاملين في الميدان على إيجاد الحلول، ومساعدة الحكومات على توفير الأمن وسبل الحياة الكريمة للنازحين داخلياً. لكن، كيف يمكننا، بعد عشرة سنوات على صدورها تقييم أثر ووقع هذه المبادئ التوجيهية على أرض الواقع؟

خصوصاً إذا علمنا أنه لا يتوفر لدينا أية بيانات مستقاة من دراسات احصائية مقارنة تركز على النازحين داخلياً قبل وبعد صدور المبادئ التوجيهية في عام ١٩٩٨ أو أي بيانات تركز على الوعي العام والإنساني والحكومي بقضايا النزوح الداخلي. لذا يسعى هذا المقال إلى قياس أثر المبادئ التوجيهية عن طريق تقييم مدى تبنّي الحكومات للقوانين والسياسات التي تعزز حقوق النازحين داخلياً، والأولوية المتزايدة لقضايا النازحين داخلياً على جدول الأعمال الإنساني الدولي، والطريقة التي يستخدم بها بعض النازحين داخلياً وجماعات المجتمع المدني هذه المبادئ كأداة للدعم.

لقد أكد ممثل الأمين العام المعني بالنزوح الداخلي منذ البداية على أهمية إدماج المبادئ التوجيهية في القوانين والسياسات الوطنية. وفي الوقت الراهن سنت ما يقارب ٢٠ حكومة قوانين أو وضعت سياسات تتعلق بالنازحين داخلياً، على الرغم من أنها لا تتبع دائماً نص المبادئ. كما تم في ثلاث حالات فقط - هي أذربيجان وكولومبيا وجورجيا – وضع مثل هذه القوانين والسياسات قبل صدور المبادئ. بالإضافة إلى ذلك، بذلت عدة جهات محاولات لوضع صكوك إقليمية تتضمن المبادئ التوجيهية.

ويبدو أنه كان للمبادئ التوجيهية، بدعم وتأييد من ممثلي الأمين العام،أثر على المعايير القانونية الوطنية لحماية ومساعدة النازحين داخلياً. ورغم التقاصر أحيانا في بعض جوانب تنفيذ المبادئ إلا أن الحكومات تنظر إليها بشكل متزايد كإطار مفيد لمعالجة قضايا النزوح الداخلي.

تغيير الخطاب الدولي

لقد تم إدراج القضايا المتعلقة بالنزوح الداخلي بالتدريج في جدول أعمال السياسة الدولية. وتزداد الإشارة إلى المبادئ التوجيهية في قرارات ووثائق الأمم المتحدة. وتتراوح هذه الوثائق بين تقارير حول حماية الأطفال المتضررين من الصراع المسلح [١] وتقارير الأمين العام عن تنفيذ «إعلان الألفية» الصادر عن الأمم المتحدة،[٢] وكذلك «تقرير المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب».[٣] فقد أصبحت المبادئ هي المعايير الدولية المقبولة لمعالجة قضايا النازحين داخلياً.

وكما أوضح عدد سابق من نشرة الهجرة القسرية كان قد ركز على قضية إصلاح العمليات الإنسانية، فقد كانت الفجوة المحددة في الاستجابة للنازحين داخلياً هي القوة الدافعة وراء إصلاح المنظومة الإنسانية والذي انتهى بظهور النهج العنقودي في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥. [٤] وقد احتلت المناقشات حول النازحين داخلياً جزءاً كبيراً من جدول أعمال الإصلاح الإنساني بداية من الحاجة إلى تحسين عملية إعداد واختيار منسقي الشؤون الإنسانية ووصولاً إلى التمويل. وأصبحت الوكالات الإنسانية بشكل متزايد تنظم حلقات دراسية وتقدم دورات تدريبية وتدرج المبادئ في استجاباتها للأزمات الإنسانية.

كما تشير بعض الأدلة إلى أن للمبادئ التوجيهية آثاراً تتجاوز أكثر من مجرد عمليات الاستجابة الإنسانية إذ وجدت مراجعة أجريت على ٤٣ اتفاقية من اتفاقيات السلام الموقعة بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠٨ أن عشرة فقط من أصل ١٨ اتفاقية سلام تم توقيعها قبل عام ١٩٩٨ تطرقت إلى ذكر النزوح الداخلي، في حين تضمنت كل الاتفاقات الموقعة بعد عام ١٩٩٨ - ما عدا واحدة فقط – إشارة إلى النازحين داخلياً.

ومن الممكن لنا أن نجد أثراً ووقعاً كبيرين للمبادئ التوجيهية أينما نجد مجتمعات مدنية نشطة وحكومات متفتحة بعض الشيء. كما يمكن لمن أصبح على دراية بما له من حقوق أن يمارس ويطالب بهذه الحقوق وأن يعمل على الدفاع عن نفسه. وكما ورد في مطبوع صدر مؤخراً عن مشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي[٥]، فإن النازحين داخلياً في كولومبيا الذين ينتمون إلى المنظمات غير الحكومية ومنظمات النازحين داخلياً على دراية كبيرة بالمبادئ ويعملون على نشرها على نطاق أوسع، حيث وجدوا هذه المبادئ مفيدة كأساس للطلبات التي يتقدمون بها إلى السلطات ولتأمين الضمانات الدستورية لحقوق النازحين داخلياً. وقد أصدرت أعلى محكمة في كولومبيا، وهي المحكمة الدستورية، عدة قرارات تستند إلى المبادئ. كما استخدم النازحون في سريلانكا المبادئ للمطالبة بزيادة الحصص الغذائية، وتوصيل الغذاء في الوقت المناسب، والحصول على المياه النظيفة، وزيادة الأمن الشخصي. وفي جورجيا، قدمت مجموعة من النازحين داخلياً طعناً إلى المحكمة العليا ضد القوانين الانتخابية التمييزية، وعندما أصدرت المحكمة حكماً ضدهم عملوا مع المنظمات غير الحكومية في حملة دفاع مشتركة، مما أقنع الحكومة بجعل القوانين أكثر تماشياً مع أحكام المبادئ التوجيهية. كما استخدمت جماعات حقوق الإنسان في الولايات المتحدة المبادئ لجذب الانتباه إلى أوجه القصور في استجابة الحكومة لاحتياجات الذين نزحوا بسبب إعصاري كاترينا وريتا في عام ٢٠٠٥.

إلا أن قلة الوعي بالمبادئ التوجيهية لا تزال تمثل مشكلة في العديد من السياقات، مما يقلل من فعاليتها كأداة دعم للنازحين داخلياً أنفسهم وللمنظمات غير الحكومية الوطنية والوكالات الدولية. وكما قالت روبرتا كوهين:

> إن الوعي بالمبادئ ونشرها لا يزال محدود الانتشار. ففي مقابلات أجريت مع ٥٢٨ نازح في جنوب آسيا [لهذا المشروع]، وجدنا أن المبادئ والقواعد والقوانين الدولية لا تصل إلى معظم النازحين داخلياً، إذ أن ثلثهم فقط كانوا على علم بالمبادئ.[٦] وفي بنغلاديش وجدنا أن ٩٧ بالمائة من النازحين داخلياً الذين أجرينا معهم مقابلات لم يكن لديهم أي معرفة بالمبادئ. أما في نيبال، فقد سمع ٢٥ بالمائة عن المبادئ من خلال الصحف والإذاعة والتلفزيون. وفي جوبا في جنوب السودان، لم يكن هناك أي معرفة بالمبادئ رغم أنه عند سؤال النازحين عما تعنيه لهم حقوق الإنسان تحدثوا عن الحصول على الغذاء والماء والخدمات الصحية والحماية.[٧]

وفي حين أنه يصعب تقييم الأثر المباشر للمبادئ على النازحين داخلياً، فمن المؤكد تقريباً أنها شجعت الحكومات على اعتماد قوانين وسياسات

تتعلق بالنزوح الداخلي، وأن بعض النازحين داخلياً استخدموها كأداة للدفاع عن حقوقهم، وأنها قدمت إطاراً قانونياً لوكالات الأمم المتحدة ومنظمات حقوق الإنسان لتعزيز حقوق الإنسان للنازحين داخلياً. أما الشيء غير المؤكد بدرجة كبيرة فهو إلى أي درجة ساهمت المبادئ في منع النزوح التعسفي أو في تمكين النازحين داخلياً من إيجاد حلول مستدامة لنزوحهم. ويتمثل التحدي الأكبر خلال العقد القادم في ضمان أن النازحين داخلياً على دراية بحقوقهم الإنسانية الأساسية وأنهم ينظرون إلى المبادئ على أنها أداة مفيدة في تعزيز ممارسة هذه الحقوق.

إليزابيث فيريس (eferris@brookings.edu) هي المدير المشارك لمشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي.

١. http://tiny.cc/UNChildrenAR
٢. http://www.un.org/millenniumgoals/reports.shtml
٣. http://www.hrw.org/campaigns/race
٤. http://www.hijra.org.uk/humanitarianreform.htm
٥. روبرتا كوهين، الاستماع إلى أصوات النازحين: الدروس المستفادة، واشنطن، العاصمة: مشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي: http://tiny.cc/CohenIDP08
٦. «أصوات النازحين داخلياً في جنوب آسيا»، مجموعة مهانيربان كالكوتا للبحث، ٢٠٠٦، ص ١٤، ٢٤ .http://www.mcrg.ac.in/Voices.pdf
٧. دانييل إل دينغ، «أصوات النازحين - مشروع السودان» (لم يُنشر)، ص ٥٠.

المبدأ التوجيهي ٢٢ (ب)

لا يجوز التمييز ضد الأشخاص النازحين داخلياً، سواء كانوا يعيشون في مخيمات أم لا، بحكم وضعهم كنازحين، في التمتع بالحقوق التالية... الحق في حرية البحث عن فرص عمل وفي المشاركة في الأنشطة الاقتصادية.

قال أحد النازحين داخلياً الذين أُجريت معهم مقابلات في كولومبيا: "لا نريد المزيد من المساعدات الإنسانية، وإنما نريد وظائف تدر علينا دخلاً". وفي النصف الآخر من العالم رددت امرأة نازحة في أبيي بالسودان نفس الرأي قائلةً: "إن ما سنزرعه بأنفسنا أفضل من الإغاثة التي تقدَم لنا."

في الحقيقة، وبغض النظر عن الدولة أو الموقع، فالرأي السائد لى النازحين هو رغبتهمفي الحصول على وظائف في المدن أو إلى العمل في الزراعة حتى يؤمّنوا لأنفسهم مصادر دخل ثابتة. وفي سريلانكا، كان الحصول على سبل العيش هو التخوف الأكبر لدى النازحين داخلياً العائدين إلى مواطنهم. أما في نيبال، فقد اشتكى ٦١ بالمائة من النازحين داخلياً الذين أُجريت معهم مقابلات من المشاكل الاقتصادية أو المتعلقة بالتوظيف، وفي بنغلاديش، حدد ٥٨ بالمائة أن المخاوف الاقتصادية تمثل المشكلة الرئيسية أمام البقاء. وفي ولاية أسام الهندية، حدد النازحون داخلياً أن إحدى المشاكل الكبرى هي غياب فرص العمل.

إذ أن برامج التدريب والمشاريع المدرة للدخل لا تتوفر كثيراً للنازحين داخلياً. ففي جوبا - عاصمة جنوب السودان - اشتكى النازحون داخلياً من "انعدام البرامج التعليمية والتدريبية المخصصة للنازحين داخلياً" وأنه "كانت هناك نوايا ولكن لم يتبعها أي أفعال". وفي كولومبيا، لم يتلقَ سوى عدد قليل من الذين أجريت معهم مقابلات المساعدة لتحسين مهاراتهم أو تدريبهم المهني. وكانت الحكومة قد وضعت برنامجاً لتشجيع المشروعات متناهية الصغر لمساعدة النازحين داخلياً على كسب العيش وإعادة إدماجهم بفعالية ولكن وجد معظم النازحين داخلياً صعوبة كبيرة في إنشاء مشروع ناجح في قطاع الأعمال، كما أنهم أشاروا إلى صعوبة سداد الائتمان. أما في البوسنة، فقد ظهرت أيضاً مشاكل في برامج الائتمان، إذ وجد النازحون العائدون الذين احتاجوا إلى المساعدة المالية أن ارتفاع أسعار الفائدة على الكثير من برامج القروض متناهية الصغر كان عائقاً أمام مبادرات العمل الحر في المناطق الحضرية. فلا يزال خلق فرص عمل للغالبية العظمى من النازحين داخلياً يشكل تحدياً كبيراً.

أجرى المقابلات كل من مشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي ومركز رصد النزوح الداخلي. انظر تقرير مشروع بروكينغز بيرن "الاستماع إلى أصوات النازحين: الدروس المستفادة" على الموقع http://tiny.cc/BrookingsIDPvoices

المبادئ التوجيهية ومسؤولية الحماية

إرين موني

طالب عدد من الخطباء في مؤتمر الذكرى العاشرة للمبادئ التوجيهية بتطبيق مبدأ "مسؤولية الحماية" وأوصوا بالربط الوثيق بينه وبين المبادئ التوجيهية، والربط أيضا بينه وبين مصير ووضع ملايين النازحين داخلياً. والسؤال هنا: ما الفوائد التي يمكن أن نجنيها من هذا الربط، سواء نظرياً أو عملياً، في حماية النازحين داخلياً؟

تؤكد "مسؤولية الحماية" (R2P) على تحمل الدول ذات السيادة مسؤولية حماية شعوبها من أعمال الإبادة الجماعية وغيرها من الفظائع الجماعية، وعلى أنه في حالة عجز أو عدم رغبة الدول في القيام بذلك فعلى المجتمع الدولي لعب دور أوسع في الاضطلاع بهذه المسؤولية. وقد انبثق مفهوم "مسؤولية الحماية" في عام ٢٠٠١ عن اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول. وكان الهدف من انعقاد هذه اللجنة هو تشكيل إجماع دولي على التدخل الإنساني بعد تجربة التسعينات من القرن الماضي، حينما أثارت مسألة التدخل جدلاً واسعاً، "سواء في حالة حدوث التدخل بالفعل – كما في الصومال والبوسنة وكوسوفا – أو في حالة تعذر حدوثه، كما في رواندا."[1] فقد ركزت اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول على تغيير لغة ولهجة النقاش بالتوقف عن الحديث عن حق أي طرف خارجي في التدخل والبدء بدلا من ذلك بالحديث عن مسؤولية الدولة المعنية في المقام الأول عن حماية شعبها. وقد حددت «مسؤولية الحماية» مجموعة واسعة من التدابير، لا تشمل فقط مسؤولية التحرك لحماية الشعوب من الأضرار البالغة بل وأيضاً مسؤولية منع حدوث مثل هذه المواقف ومسؤولية إعادة الإعمار عقب حدوثها.

كما أقر رؤساء الدول الذين اجتمعوا في القمة العالمية لعام ٢٠٠٥ بالإجماع على مفهوم "مسؤولية

الحماية"، متفقين على أهميته في مواجهة الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم ضد الإنسانية، إذ حددوا أنه: (١) يقع على عاتق كل دولة بمفردها مسؤولية حماية شعبها من هذه الجرائم، و(٢) يقع على عاتق المجتمع الدولي، بالعمل من خلال الأمم المتحدة، مسؤولية القيام بذلك في حالة "عجز السلطات الوطنية بشكل واضح عن حماية شعبها" من هذه الجرائم، عن طريق التحرك الجماعي إذا اقتضت الضرورة، بما يشمل استخدام القوة العسكرية.[٢] وتلى ذلك التأكيد في قرار مجلس الأمن رقم ١٦٧٤ (٢٠٠٦) على هذا الالتزام وعلى مفهوم «مسؤولية الحماية».

وبالطبع فقد تم الالتزام بتوفير الحماية من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وبالاستجابة لها قبل إرساء مفهوم "مسؤولية الحماية" بأكثر من نصف قرن. وعلى الرغم من ذلك، يمثل مفهوم "مسؤولية الحماية" خطوة هامة تبعث الحياة في هذه الالتزامات القديمة، وخاصة من خلال دعم مفهوم المساءلة بين الدول والمجتمع الدولي لتحقيق هذه الالتزامات على أرض الواقع.

أهمية المبدأ بالنسبة للنازحين داخلياً

لا شك في أن الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والتطهير العرقي ترغم المتأثرين بها حتماً على النزوح، إلا أن العلاقة بين مفهوم «مسؤولية الحماية» وبين النازحين داخلياً تمتد إلى ما هو أبعد من هذه العوامل السببية.

في الحقيقة، تمتد الجذور الفكرية لمفهوم "مسؤولية الحماية" عميقاً في، وتمتد إلى، المناهج الدولية لحماية النازحين داخلياً والتي ظهرت قبل ذلك بعقد من الزمن، إضافة إلى تأثرها بها أيضاً. وبصفة خاصة، يعود أصل مفهوم "السيادة كمسؤولية"، والذي يمثل جوهر مفهوم "مسؤولية الحماية"، إلى الأيام الأولى من حملة الدفاع عن حقوق الحماية للنازحين داخلياً. وقد نسب أحد واضعي مفهوم "مسؤولية الحماية" مؤخراً إلى روبرتا كوهين، التي عملت في مجال النازحين داخلياً ضمن الفريق المعني بسياسات اللاجئين في عام ١٩٩١، على أنها أول من أوضحت أن "السيادة تحمل في طياتها مسؤولية الحكومات عن حماية شعوبها".[٣] وعندما أعقب حملة الدفاع التي ترأستها كوهين تعيين فرانسيس دينغ في عام ١٩٩٢ كممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين داخلياً، استمر دينغ في هذا النهج، مؤكداً في أول تقرير له:

"ما من حكومة يمكن أن تستشهد بالسيادة شرعاً بنيّة متعمدة لتجويع شعبها حتى الموت أو حرمانه من الحصول على الحماية والموارد الحيوية لبقائه ورفاهه. [...] إذا عجزت الحكومة عن توفير الحماية والمساعدة فينبغي على المجتمع الدولي أن يتحرك، إما بدعوة من الدولة المضيفة أو بإجماع دولي، لملء هذا الفراغ"[٤].

وعند صياغة عبارة "السيادة كمسؤولية"،[٥] جعل دينغ من هذا المفهوم شعاره الدائم في تنفيذ كافة جوانب مهمته، واستخدمه للحصول على ميزة خاصة في فتح قنوات لحوار بناء مع الحكومات في جميع أنحاء العالم حول المسألة التي هي في الأساس داخلية، ومن ثم بالغة الحساسية من الناحية السياسية. إذ كان مفهوم السيادة كمسؤولية ببساطة مفهوم منطقي وليس مجرد تكتيك دبلوماسي. وبالنسبة للنازحين داخلياً وغيرهم ممن بقوا في بلادهم، فإن الحماية في النهاية تقتضي ضمان حصولهم على حماية وطنية فعالة.

أوجه التشابه والاختلاف الرئيسية

إن مفهوم «السيادة كمسؤولية» الذي هو جوهر مفهوم «مسؤولية الحماية» قد أثرى المبادئ التوجيهية وأبرزها. وكمبدأ عام «تقع على عاتق السلطات الوطنية، في المقام الأول وفي نطاق ولايتها، واجب ومسؤولية توفير الحماية والمساعدة الإنسانية للنازحين داخلياً» (المبدأ ٣). ثم تنتقل المبادئ إلى بيان ما تتطلبه هذه المسؤولية في كافة مراحل النزوح: بداية من منع حدوثه ومروراً بحماية الشعب من الفظائع الوحشية وانتهاك الحقوق ووصولاً إلى ضمان التوصل إلى حلول دائمة – وهو نهج شامل يدعو إلى تنفيذ، وربما يساعد في توجيه، "مسؤولية الحماية" الثلاثية وهي الوقاية والاستجابة وإعادة الإعمار.

وفي الوقت نفسه توضح المبادئ أن حماية النازحين داخلياً ليست مسؤولية السلطات الوطنية فحسب وإنما أيضاً مسؤولية المجتمع الدولي، وخاصة حينما تعجز أو لا ترغب السلطات الوطنية في الاضطلاع بدورها. إذ تعيد المبادئ التأكيد على أنه يتعين "على جميع السلطات والأطراف الدولية المعنية احترام وضمان احترام التزاماتها بمقتضى القانون الدولي، بما في ذلك حقوق الإنسان والقانون الإنساني» (المبدأ ٥). ويتعين على الدول قبول المساعدة الدولية إذا عجزت عن تقديم المساعدة المطلوبة للنازحين داخلياً أو كانت غير راغبة في ذلك (المبدأ ٢٥). علاوة على ذلك، ينبغي للمنظمات الإنسانية الدولية والجهات الأخرى المعنية، لدى تقديم المساعدة، "إبداء العناية الواجبة لمتطلبات الحماية ولحقوق الإنسان للنازحين داخلياً واتخاذ التدابير المناسبة في هذا الصدد" (المبدأ ٢٧).

وتحظر المبادئ صراحةً، بناءً على الالتزامات التي ينص عليها القانون الدولي، الإبادة الجماعية والتطهير العرقي والأفعال التي تشكل جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية – وهي السيناريوهات الأربعة التي ينتج عنها "مسؤولية الحماية". ولكن على خلاف "مسؤولية الحماية" التي أقرتها القمة العالمية، فإن الحماية التي حددتها المبادئ لا تقتصر بأي حال من الأحوال على نفس هذه الظروف. إذ تقر المبادئ صراحة بأن الأشخاص يصبحون نازحين داخلياً نتيجة مجموعة من الأسباب تشمل النزاع المسلح، والعنف العام، وانتهاكات حقوق الإنسان، والكوارث الطبيعية أو التي يصنعها الإنسان، ومشروعات التنمية واسعة النطاق. أما بالنسبة "لمسؤولية الحماية"، فقد أثبتت التجربة في أعقاب إعصار نرجس في بورما عدم توفر إجماع حتى بين واضعي "مسؤولية الحماية" حول إمكانية تطبيقها في حالة الكوارث الطبيعية أو البيئية

الهائلة التي تكون فيها الدولة المعنية غير راغبة أو غير قادرة على التعامل معها، أو طلب المساعدة، ويكون أو قد يكون فيها خسائر كبيرة في الأرواح.[٦] علاوةً على ذلك، فإن المبادئ تعرِّف الحماية ليس فقط من ناحية الأمن المادي ولكن أيضاً من ناحية الطيف الواسع من الحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويتمثل اختلاف جوهري آخر في الغرض الأساسي منهما. إذ جاءت صياغة المبادئ استجابةً لطلب من الدول، أعربت عنه في قرارات اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة ولجنة حقوق الإنسان، لإنشاء إطار تشريعي لحماية النازحين داخلياً. والغرض الواضح من المبادئ هو تقديم التوجيه بشأن حقوق النازحين داخلياً ومسؤوليات الدول والسلطات الأخرى تجاههم. وبعد أن اعترفت بها القمة العالمية لعام ٢٠٠٥ كالبيان الرسمي الخاص بحقوق النازحين داخلياً، أُدرجت المبادئ أيضاً في القوانين والسياسات الوطنية في العديد من الدول. وبالإضافة إلى توضيح القواعد القانونية ذات الصلة، تحدد المبادئ أيضاً بعض الإجراءات الملموسة التي يتطلبها تحقيق هذه القواعد، مثل استخراج وثائق شخصية بديلة للنازحين داخلياً، وتضمين آراء ومخاوف النساء في تخطيط المساعدة وتوصيلها، وإتاحة المنشآت التعليمية والتدريبية في مخيمات النازحين داخلياً، ومساعدة النازحين داخلياً على استرداد الممتلكات المفقودة أو التالفة أو الحصول على تعويض عنها.

أما "مسؤولية الحماية" التي أُدخلت في نفس مجموعة القوانين الإنسانية الدولية التي أُدرجت فيها المبادئ، فقد وُضعت لغرض مختلف: وهو تجاوز مأزق سياسي، تحديداً حول الأسئلة الأساسية عن متى وكيف وتحت سلطة مَن يحدث التدخل الدولي. وقد حظيت "مسؤولية الحماية" بقبول وتأييد دولي وهذا دليل على إسهامها في إعادة فتح الحوار حول هذه القضية الحساسة وإعادة التأكيد على الالتزامات بشأنها.

وعلى الرغم من ذلك، فإن الآثار العملية "لمسؤولية الحماية" لم تحدَد بعد ولا تزال مثاراً للجدل. ويوضح المستشار الخاص للأمين العام بشأن "مسؤولية الحماية": "إن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة موحدة في دعمها لأهداف مسؤولية الحماية ولكنها لم تتفق على كيفية تحقيقها".[٧] ويعترف الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون، وهو مدافع نشط عن مسؤولية الحماية، بأنها «مفهوم، لم يتحول بعد إلى سياسة، وطموح، لم يتحول بعد إلى حقيقة. [...] ولا يوجد مخطط محدد لإنجاز هذه المهمة.»[٨] وفي غياب مثل هذا المخطط، تتكاثر التصورات الخاطئة، وأهمها التصور الخاطئ بأن مسؤولية الحماية «ليست أكثر من تدخل عسكري متخفي تحت عباءة الخطاب السياسي.»[٩] ونتيجة لذلك، لا تزال عدة حكومات، من التي تخشى التدخل الدولي، منزعجة بشأن هذا المفهوم. وفي ظل هذه الظروف، فإن الربط الصريح بين مسؤولية الحماية وبين النزوح الداخلي والمبادئ قد يؤدي إلى خطر الخلط بين المبادئ والتدخل في الشؤون الداخلية مما يضعف القبول الواسع الذي حظيت به المبادئ على مدى العقد الماضي.

وما من شك في أن أنصار مفهوم "مسؤولية الحماية" يبذلون جهوداً مضنية لتوضيح مختلف التدابير التي يشملها هذا المفهوم، مع التركيز بصفة خاصة على الإجراءات الوقائية وبناء قدرات الدولة. وتعكس المبادئ أيضاً هذين الهدفين، وهو ما يمكن أن يمثل أداة مفيدة وتوجيهاً إرشادياً لتنفيذ هذه الجوانب من "مسؤولية الحماية" في حالات النزوح الداخلي سواء الحقيقية أو المحتمل حدوثها. وقد كثّف أنصار "مسؤولية الحماية" التركيز على الوقاية وعلى التدابير "الأكثر ليونة" مثل الإقناع الدبلوماسي لمواجهة العنف الذي اندلع بعد الانتخابات في كينيا – وهو أول تطبيق ناجح لمفهوم "مسؤولية الحماية". إلا أنه من الضروري لتحقيق هدف وشرعية مفهوم "مسؤولية الحماية" عدم التراجع عن مواجهة الحالات، مثل دارفور والكونغو الديمقراطية وزيمبابوي والصومال، التي لا تزال تحدث فيها فظائع وانتهاكات جماعية وتأخرت فيها كثيراً استجابة دولية حقيقية لتوفير الحماية.

إن الفهم الأفضل لهدف ونطاق "مسؤولية الحماية" هو عامل أساسي في تعميق القبول السياسي لتطبيقها والذي سيتطلب بدوره تطوير أدوات عملية واستراتيجيات تنفيذ (وقد وعد الأمين العام للأمم المتحدة بأن يكشف النقاب عن مقترحات لتفعيل "مسؤولية الحماية" قبل نهاية عام ٢٠٠٨). وبمجرد إعداد هذه العناصر، ستحمل "مسؤولية الحماية" مبشرات هائلة كأداة لتعبئة الجهود من أجل تعزيز ودعم تحقيق تلك الأجزاء من المبادئ التي تتعلق بحماية النازحين داخلياً من أكثر الجرائم خطورة. وفي هذه الأثناء، هل ستفي الدول والمجتمع الدولي بمسؤولياتهم – الجديدة والقديمة – عن حماية الأشخاص المعرضين لخطر بالغ، وهو سيبقى سؤالاً يدور بإلحاح في أذهان ملايين النازحين داخلياً.

إرين موني (erindmooney@hotmail.com) هي مسؤولة حماية رئيسية في فريق "بروكاب" التابع للأمم المتحدة. وقد عملت مع ممثلين متعاقبين للأمين العام لشؤون النازحين داخلياً في الفترة من ١٩٩٥ إلى ٢٠٠٦.

١. اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول، مسؤولية الحماية (مركز بحوث التنمية الدولية، ٢٠٠١) الفقرة السابعة. http://www.iciss.ca/menu-en.asp

٢. البيان الختامي للقمة العالمية لعام ٢٠٠٥، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١/٦٠ (٢٠٠٥)، الفقرتين ١٣٨ و١٣٩.

٣. غاريث إيفانز، مسؤولية الحماية: وضع نهاية دائمة لجرائم الفظائع الجماعية (بروكينغز، ٢٠٠٨)، ص ٣٦: http://tiny.cc/BrookingsResProtect

٤. وثيقة الأمم المتحدة E/CN.٤/١٩٩٣/٣٥ (٢١ يناير/كانون الثاني ١٩٩٣) الفقرة ١٥١.

٥. دينغ، السيادة كمسؤولية: إدارة الصراع في إفريقيا (بروكينغز، ١٩٩٦). http://www.brookings.edu/press/Books/1996/sovrnty.aspx

٦. اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول ص ٣٣ ولويد أكسورثي وآلان روك، "مسؤولية الحماية؟ نعم"، غلوب آند ميل (٩ مايو/أيار ٢٠٠٨)، إيفانز ص ٥٥-٥٦، ورامیش ثاكور، «تطبيق مبدأ الأمم المتحدة الخاص بمسؤولية الحماية على الكوارث الطبيعية بشكل أوسع من اللازم من الممكن أن يضر أكثر مما ينفع» بيل غلوبال (١٩ مايو/أيار ٢٠٠٨).

٧. تم تعيين إدوارد لاك لمنصب المستشار الخاص مع تركيز على مسؤولية الحماية في فبراير/شباط ٢٠٠٨. انظر إدوارد سي لاك، الأمم المتحدة ومسؤولية الحماية، ملخص تحليل السياسة (مؤسسة ستانلي، ٢٠٠٨) ص ١. http://www.stanleyfoundation.org/resources.cfm?id=345

٨. وثيقة الأمم المتحدة SG/SM/١١٧٠١ (١٥ يوليو/تموز ٢٠٠٨).

٩. برايان باربور وبرايان غورليك، "اعتناق "مسؤولية الحماية": مرجع للتدابير يتضمن حق اللجوء للضحايا المحتملين"، المجلة الدولية لقانون اللاجئين (٢٠٠٨)، ص ٥٣٦. http://ijrl.oxfordjournals.org/

أشخاص فارين من الهجمات على قراهم ينصبون مخيماً مؤقتاً على مشارف بلدة غوز بيدا، تشاد، ٢٠٠٦.

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين/هيلين كو

إنجازات ومحدودية المبادئ التوجيهية في بورما

اتحاد الحدود البورمية التايلاندية

في حين أن المبادئ التوجيهية قد ساعدت على زيادة الوعي بقضايا ومشاكل النازحين داخلياً في بورما ساهمت في توفير المساعدة لهم إلا أنها فشلت في فرض أي نفوذ أو أثر على المجلس العسكري المتسلط.

وكما أشار العدد الأخير من نشرة الهجرة القسرية حول بورما[1]، فإن النزوح الداخلي واسع النطاق في بورما أصبح واقعاً منذ أن تم إخلاء مستوطني الأراضي قسراً من رانغون وترحيلهم إلى مدن نائية في الخمسينات من القرن الماضي. وقد كانت المبادئ التوجيهية هي أول إطار مشترك لتوفير الحماية والمساعدة للنازحين داخلياً فقد أثبتت تلك المبادئ أهميتها الكبيرة في تعزيز التوعية بالنزوح وحشد المساعدات لتلبية الاحتياجات الملحة. إلا أن تطبيق هذه المبادئ في بورما، كما في بعض السياقات الأخرى، لم يؤد إلى أي نفوذ دبلوماسي يذكر على السلطات الوطنية بسبب عدم قدرة السلطات الوطنية على الوفاء بالتزاماتها أو عدم رغبتها في ذلك.

لقد ساعدت المبادئ التوجيهية العاملين في مجال المساعدات الإنسانية على الترويج لفكرة أن أسباب النزوح لا تقتصر على الوجود بالقرب من القتال الفعلي فحسب، بل وتشمل أيضاً الآثار الأوسع التي تخلفها الحرب. وقد أصبح من المقبول الآن أن أسباب النزوح قد لا تقتصر على ما وقع بالفعل من عنف واعتداء وإنما قد تشمل أيضاً الحاجة إلى تجنب المخاطر التي لم تحدث بعد. وقد ساعد هذا على فهم الطبيعة القسرية للنزوح في بورما، وتطبيق المبادئ بصرف النظر عما إذا كان الناس يُرغمون على الفرار من الصراع أو العنف أو الاعتداء، أو يضطرون إلى الرحيل بسبب أوامر من الحكومة أو بدافع الخوف.

وكان لاهتمام وتركيز المبادئ على النزوح الناجم عن برامج التنمية صدىً واسعاً في بورما نظراً لأن مبادرات التنمية التي ترعاها الدولة أدت دائماً إلى تقويض سبل العيش وتشجيع العسكرة. فلم يكن لبرنامج "تنمية المناطق الحدودية" التابع للمجلس العسكري، والـذي ركز على تطوير البنية التحتية والزراعة التجارية، تأثيراً يذكر في التخفيف من حدة الفقر في المناطق المتضررة من الصراع. إذ أن المجتمعات التي تعتبر معارضة للدولة تتحمل بوجه عام نصيباً غير عادلاً من التكاليف إضافة إلى حرمانها من حقها العادل في عوائد ومنافع مثل هذه المشاريع.

أسرة بورمية تتجه نحو معسكر إغاثة بالقرب من بلدة كونغيانجان، مايو/آيار ٢٠٠٨.

كما كان من الضروري أيضاً الاعتراف بأن "النزوح الداخلي قد يسببه خليط من العوامل القسرية والاقتصادية"[٢]. ففي بورما تسببت عمليات ونشاطات الدولة بالانتشار الواسع لحالات الفقر والهجرة، سواء مصادرة الأراضي، أو التجريد من الممتلكات، إضافة إلى سياسات الشراء القسري، والحصص المحددة من الإنتاج الزراعي، والسخرة، وفرض الضرائب التعسفية، والابتزاز، والقيود المفروضة على الوصول إلى الحقول والأسواق. وتختلف الطبيعة الإجبارية والإلزامية لتلك العوامل عن «عوامل الجذب» غير القسرية والموجهة نحو الربح والتي ترتبط عادة بالهجرة الاقتصادية.

ونظراً لتزايد القيود التي يفرضها المجلس العسكري على الحيز الإنساني في المناطق المتضررة من الصراع، فقد ساعدت المبادئ التوجيهية أيضاً في حشد الأموال لصالح برامج المساعدة عبر الحدود. كما شددت على تأكيد القانون الإنساني الدولي على حق المدنيين المحاصرين بين النيران في الحصول على المساعدة، وعلى عدم اعتبار هذه المساعدة تهديد للسيادة الوطنية. وقد أصغت الجهات المانحة إلى نصيحة الخبراء بأن تقديم المساعدات عابرة الحدود إلى بورما لا يبرره القانون الدولي فحسب وإنما ينبغي أيضاً تعزيزه.[٣]

كما كان نصيب الحماية من الوعي المتزايد فيما يتعلق بوفاء السلطات الوطنية بالتزاماتها محدوداً إذ لم يعترف النظام بمسؤوليته عن حالات النزوح أو بالحاجة إلى معالجة عواقبها. ورغم التنازلات التي قُدمت في دلتا إراوادي بعد أن ضربها إعصار نرجس في مايو/أيار ٢٠٠٨، إلا أن القيود على وصول المساعدات الإنسانية مستمرة في أماكن أخرى من بورما وهو ما يزيد من إحباط الجهود الساعية للوصول إلى النازحين المتضررين من الصراع. وتشير الأدلة إلى أن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني في شرق بورما من الممكن أن تشكل جرائم ضد الإنسانية.[٤] وقد تجلى الإحباط الدولي في الاستنكار الشديد لانتهاكات المجلس العسكري الذي أعربت عنه اللجنة الدولية للصليب الأحمر.[٥]

وأصبح من المقبول الآن أنه في حال عدم قدرة السلطات الوطنية على الوقاية من وقوع الفظائع الجماعية أو عدم رغبتها في ذلك، فإن المسؤولية عن تنفيذ ذلك تنتقل إلى المجتمع الدولي.[٦] وهذا الانتقال مطلوب لزيادة تأثير المجتمع الدولي عند التعامل مع الأنظمة المتمردة التي تنتهك حقوق الإنسان مثل المجلس العسكري الحاكم في بورما. لذلك فإن المبادئ التوجيهية وضعت النازحين داخلياً في بورما على جدول الأعمال الإنسانية، إلا أن هناك حاجة إلى أدوات جديدة لوقف العنف والانتهاكات ومنع التهديدات الناشئة من التسبب في المزيد من النزوح.

كتب هذا المقال فريق أبحاث النزوح (tbbcbkk@tbbc.org) التابع لاتحاد الحدود البورمية التايلاندية (www.tbbc.org)، وهو شبكة تضم ١١ منظمة غير حكومية دولية تقوم بتوفير الغذاء والمأوى والمعونات غير الغذائية إلى اللاجئين والنازحين من بورما.

١. http://www.hijra.org.uk/burma.htm
٢. مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للأمم المتحدة ومعهد بروكنغز، ١٩٩٩، كتيب تطبيق المبادئ التوجيهية على النزوح الداخلي، نيويورك، ص ٥ http://tiny.cc/brookingsidps
٣. روبرتا كوهين، ٢٠٠٠، «القضايا الصعبة: النزوح الداخلي في تركيا وبورما والجزائر»، نشرة الهجرة القسرية، العدد السادس، http://www.hijra.org.uk/pdf/NHQ06/nhq6.8.pdf
٤. منظمة العفو الدولية، في ٥ يونيو/حزيران ٢٠٠٨، الجرائم ضد الإنسانية في شرق ميانمار، ASA ٢٠٠٨/١١/١٦: http://tiny.cc/34yRL، انظر أيضاً اتحاد الحدود البورمية التايلاندية، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٨، النزوح الداخلي والقانون الدولي في شرق بورما http://www.tbbc.org/idps/idps.htm
٥. http://tiny.cc/tbbc
٦. الجمعية العامة للأمم المتحدة، الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام٢٠٠٥ ، وثيقة الأمم المتحدة ١/A/RES/٦٠، ٢٤ أكتوبر/تشرين الأول٢٠٠٥، الفقرة ١٣٨ من قرار مجلس أمن الأمم المتحدة رقم ١٦٧٤.

حماية النازحين داخلياً في أوروبا

كورين يونكر

كرّس مجلس أوروبا، والذي تشمل عضويته ٤٧ دولة[١]، على مدى العقد الماضي جهوداً كبيرة لتعزيز المبادئ التوجيهية والدعوة لتطبيقها.

يبلغ مجموع النازحين داخلياً في ١١ دولة من أصل ٤٧ دولة عضو في مجلس أوروبا حوالي ٢,٥ مليون نازح. من المثير للقلق أن بضع مئات من الآلاف منهم فقط وجدوا حلاً دائماً لنزوحهم على مدى السنوات العشر الماضية، بينما قام أغلبهم بإعادة بناء حياتهم في مناطق غير مناطقهم الاصلية. وعلى عكس كل التوقعات، لم يهبط عدد النازحين داخلياً في أوروبا بشكل كبير مما يدل على أن جهودنا وسياساتنا قد فشلت لسبب أو آخر رغم تزايد وضوح وتفصيل قواعد حقوق الإنسان والقواعد الإنسانية.

ولطالما اهتم مجلس أوروبا بقضايا النازحين، إذ اعتمدت الجمعية البرلمانية للمجلس توصيات وقرارات مختلفة حول قضايا مثل تعليم اللاجئين والنازحين داخلياً في الدول الأوروبية والوضع الإنساني للنازحين في تركيا، والاتحاد الروسي، ودول رابطة الدول المستقلة، وجنوب شرق أوروبا، وجنوب القوقاز (ومؤخراً في جورجيا). كما وافقت لجنة وزراء مجلس أوروبا في عام ٢٠٠٦، عقب إنشاء لجنة الجمعية البرلمانية للهجرة واللاجئين والسكان، على ١٣ توصية بشأن النازحين داخلياً. ولهذه التوصيات[٢] دور أكبر من مجرد إعادة التأكيد على المبادئ التوجيهية غير الملزمة فهي تسلط الضوء على الالتزامات التي تعهدت بها الدول الأعضاء في مجلس أوروبا والتي تتجاوز مستوى الالتزامات الواردة في المبادئ التوجيهية.

وقد وضعت غالبية الدول الأوروبية المعنية أطراً تشريعية محلية للنزوح الداخلي منذ عام ١٩٩٨، إلا أن ثلاث دول فقط - أذربيجان وجورجيا وتركيا - هي التي أحرزت تقدماً ملحوظاً في مواءمة تشريعاتها الخاصة بالنزوح الداخلي مع المبادئ التوجيهية. والمفارقة أن هذه هي الدول التي تقل فيها فرص عودة سكانها النازحين داخلياً بسبب غياب الحلول السياسية. وفي الوقت نفسه، كانت المنطقة التي شهدت أكبر تحسن في أوضاع النازحين داخلياً هي منطقة البلقان، حيث أُبرمت اتفاقيات تم التفاوض عليها ومراقبتها دولياً وأُحرز تقدم في عملية تكامل الاتحاد الأوروبي.

وقد انضمت جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ومن ثم أصبح لكل نازح داخلياً بموجب قانون الدولة العضو في مجلس أوروبا الحق في الحماية بمقتضى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان[٣] وكذا الحق في الاستئناف لدى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في ستراسبورغ. ومنذ منتصف التسعينيات، حين انضمت روسيا ودول البلقان وجنوب

القوقاز إلى مجلس أوروبا، أصدرت محكمة حقوق الإنسان عدة أحكام تتعلق بالنزوح الداخلي في المنطقة.

وعادة ما يتمتع النازحون داخليا، كونهم خاضعين لحماية بلادهم، بنفس الحقوق التي يتمتع بها أي شخص آخر في هذه البلاد. وهناك إلى جانب الاتفاقية صكوك أخرى لمجلس أوروبا ملزمة للدول الأعضاء،[٤] ويمتلك مجلس أوروبا وجمعيته البرلمانية آليات لمراقبة التزامات الدول الواردة في هذه الصكوك. ومن الآليات ذات الأهمية الخاصة آلية الحماية قليلة الشهرة وقليلة الاستخدام التي يوفرها الميثاق الاجتماعي الأوروبي والميثاق الاجتماعي المنقح، إذ تستطيع من خلالها المنظمات غير الحكومية الدولية التي تتمتع بوضعية المشاركة لدى مجلس أوروبا وتندرج في قائمة المنظمات المؤثرة في اللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية أن تقدم شكاوى جماعية بغضّ النظر عما إذا كانت المنظمات المعنية تقع تحت ولاية أي من الدول الأطراف في الميثاق الاجتماعي.

ومع ذلك، فلا تزال هناك فجوة واسعة بين التشريعات والممارسات وخاصة على المستوى المحلي، وليس ثمة شك في أن المسؤولية الرئيسية عن حماية النازحين تقع على عاتق الحكومات والسلطات المحلية. فهذا هو المستوى الذي سيتعين في النهاية إحداث الفرق فيه. لذا ينبغي حث السلطات الوطنية على تكريس الموارد والخبرات والإرادة السياسية لمعالجة نقطة الضعف المحددة لدى النازحين داخلياً. وفي بعض الحالات، تواجه السلطات قيوداً اقتصادية شديدة تجعلها غير قادرة على تلبية احتياجات النازحين داخلياً من الحماية والمساعدة، حتى ولو توفرت الإرادة السياسية بذلك. وفي حالات أخرى، تفتقر الحكومات بلا شك إلى الإرادة السياسية اللازمة لحماية ومساعدة النازحين.

لذا فنحن بحاجة إلى تشجيع الدول على الإسراع في تنفيذ التشريعات القائمة وعلى حفظ حقوق الإنسان بالمعنى الحرفي للكلمة. ونحن بحاجة إلى تعزيز أثر المبادئ التوجيهية عن طريق التأكد من إدراجها في التشريعات ذات الصلة في كل البلدان. كما أننا بحاجة إلى صكوك ملزمة تسمح بمحاسبة الدول وحكوماتها على انتهاكاتها لحقوق الإنسان. وقبل كل شيء نحن بحاجة إلى أن ننهي سياسة "وضع الرؤوس في الرمال" وأن نعمل بدلاً من ذلك على إيجاد حلول سلمية ودبلوماسية ينتصر فيها الجميع وتساعد النازحين في العودة إلى ديارهم.

كورين يونكر (c.jonker@tweedekamer.com) هي رئيسة الجمعية البرلمانية للجنة الهجرة واللاجئين والسكان في مجلس أوروبا:
http://tiny.cc/COERole

١. http://www.coe.int/
٢. توصيات عام ٢٠٠٦ التي قدمتها لجنة الوزراء للدول الأعضاء بشأن النازحين الداخليين (٥ أبريل/نيسان ٢٠٠٦)
٣. http://www.hri.org/docs/ECHR50.html
٤. وتشمل الاتفاقية الأوروبية لحماية الأقليات القومية، والميثاق الاجتماعي المنقح، والاتفاقية الأوروبية بشأن ممارسة حقوق الأطفال، والاتفاقية الأوروبية لمكافحة الاتجار بالبشر.

تجربة المبادئ التوجيهية في جورجيا

يوليا كاراشفيلي، وإيليا كاراشفيلي، وكوبا سوبيلياني

احتلت الحرب الروسية-الجورجية في أغسطس/آب ٢٠٠٨ العناوين الرئيسية بينما، وللأسف، لم تمتع أزمة النزوح الممتدة والتي أثارتها الصراعات السابقة في ١٩٩١-١٩٩٣ من جهة أخرى بنفس القدر من الاهتمام رغم أن هذه الصراعات قد أسفرت عن مغادرة أغلب الجورجيين لإقليمي أبخازيا وأوسيتيا الجنوبية الانفصاليين. لقد قطعت جورجيا شوطاً كبيراً باتجاه تضمين المبادئ في السياسات والممارسات الوطنية.

قبل موجة النزوح الجديدة في الآونة الأخيرة كان العدد الرسمي للنازحين داخلياً في جورجيا هو ٢٢٢٦١٦. ويعيش نحو ٤٥ بالمائة منهم في مراكز جماعية – أي الأبنية العامة القديمة، مثل بيوت الشباب والفنادق والمستشفيات والمدارس. والبعض الآخر منهم يعيش مع أسر مضيفة، أو في شقق مؤجرة أو - في حالات نادرة - تمكنوا من شراء مساكن خاصة.

ولسنوات طوال عاش النازحون داخلياً في حالة إهمال، يراقبون بسلبية التأزم السياسي ويعتمدون على حسن نوايا السلطات الجورجية. وكان من شأن عدم إحراز تقدم في المفاوضات بشأن العودة مع سلطات الأمر الواقع في أبخازيا وأوسيتيا الجنوبية أن أوضح مدى حاجة الجورجيين النازحين إلى الحق في الإدماج. وفي عام ١٩٩٦ - قبل إنشاء المبادئ التوجيهية بعامين - أصدرت جورجيا قانوناً بشأن النازحين داخلياً. وعقب زيارة قام بها الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين داخلياً فرانسيس دينغ، تم تعديل هذا القانون في عام ٢٠٠٠ ليتماشى مع المبادئ التوجيهية. وعلى الرغم من إقرار السلطات الجورجية للمبادئ رسمياً، إلا أنه كانت هناك حاجة إلى الدعم من منظمات النازحين داخلياً ومنظمات المجتمع المدني من أجل تحويل الحقوق التي تكفلها المبادئ إلى واقع. وفي عام ٢٠٠٣ وضع المجلس النرويجي للاجئين نموذجاً تعليمياً لشرح المبادئ التوجيهية للسلطات المحلية. وفي عام ٢٠٠٣ أصدرت المحكمة الدستورية في جورجيا حكماً يقر حقوق النازحين داخلياً في شراء الممتلكات دون أن يفقدوا وضعية النازحين داخلياً وحقهم في العودة واسترداد ممتلكاتهم، كما تم منح النازحين داخلياً حق التصويت في الانتخابات المحلية والبرلمانية.

وفي ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥، قام فالتر كيلين – وهو خليفة فرانسيس دينغ – بزيارة إلى جورجيا. وكان من شأن التوصيات المقدمة في تقرير بعثته[١] أن حثت الحكومة الجورجية على وضع استراتيجية حكومية شاملة للنازحين داخلياً من خلال تنسيق الجهود بين أجهزة الدولة والمنظمات الدولية والمجتمع المدني. واستناداً إلى المبادئ التوجيهية، تسعى هذه الاستراتيجية إلى خلق الظروف الملائمة لعودة كريمة وآمنة للنازحين داخلياً، وتوفير ظروف معيشية لائقة للنازحين داخلياً، وضمان مشاركتهم في المجتمع. وتحدد هذه الاستراتيجية المبادئ الأساسية التي يرتكز عليها التنفيذ - بما في ذلك الاختيار الحر والواعي للنازحين، واستدامة النتائج، والمساواة بين الجنسين.[٢]

وقد نجم عن الصراع المسلح الجديد حقائق جديدة على أرض الواقع إذ أدى غزو القوات الروسية لجورجيا، وفقاً لنداء الأمم المتحدة العاجل، إلى دفع ١٢٨٧٠٠ شخص آخرين إلى الاعتماد على المعونة الإنسانية.[٣] وعملت وزارة اللاجئين والمأوى عن كثب مع وكالات الأمم المتحدة، والجهات المانحة الثنائية، وحركة الصليب الأحمر، وجهات أخرى. كما تم تزويد جميع المسؤولين الكبار في وزارة اللاجئين والمأوى بنسخ من المبادئ التوجيهية فضلاً عن كتيب إرشادات مشروع بروكينغز- بيرن "معالجة النزوح الداخلي: إطار للمسؤولية الوطنية".[٤] وقد ساعد ذلك في ضمان استيفاء الاستجابة الإنسانية للمعايير المعترف بها دولياً. كما ساعدت الاستجابة الفورية والسريعة من الحكومة والمجتمع المدني في منع وقوع خسائر في الأرواح أثناء النزوح وضمان تلبية الاحتياجات الأساسية للنازحين.

القس لاسلو ليهيل، مدير المنظمة المجرية للمساعدة المشتركة بين الكنائس، يلتقي بأشخاص نزحوا من جراء النزاع في جورجيا، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨.

المنظمة الدولية لعمل الكنائس معاً

وقد لعبت رابطة النازحات داخلياً، بالتعاون مع غيرها من منظمات المجتمع المدني، دوراً هاماً في حالة الطوارئ الحالية حيث تضطلع بما يلي:

- تنظيم المتطوعين للعمل مع النازحين حديثاً في المراكز الجماعية
- تقديم المشورة للحكومة حول المعايير الدنيا للمساعدة الإنسانية
- مساعدة السلطات في الاتصال بالوكالات الإنسانية الدولية والجهات المانحة
- المساعدة في الإعلان عن احتياجات الجورجيين النازحين داخلياً على الساحة الدولية.

وقد انسحبت القوات الروسية الآن من القرى الواقعة إلى الشمال ومن مدينة غوري في الشرق ومن بعض القرى في غرب جورجيا، مما سمح بعودة أعداد كبيرة من الناس. إلا أن القوات الروسية لا تزال موجودة في مقاطعة أخالغوري. وفي حين يُؤمل أن يسهم وجود مراقبين من الاتحاد الأوروبي في زيادة الأمن، فإن الواقع هو أنه لا يزال هناك أكثر من ٣٤٠٠٠ نازح داخلياً في المناطق المتضررة من الصراع الذي دار في أغسطس/آب ٢٠٠٨ وهُم لا يملكون فرصاً واقعية للعودة. وقد شرعت السلطات الجورجية في بناء نحو ٦٠٠٠ مسكن جديد لهم في قرى بمنطقة شيدا كارتلي. وفي نفس الأثناء، لا يزال توفير المأوى الملائم خلال الشتاء يشكل تحدياً هائلاً.

وكما تقر الاستراتيجية الحكومية للنازحين داخلياً، فمن الضروري أن تتاح لجميع النازحين داخلياً - سواء بسبب النزاعات السابقة أو المؤخرة - الفرصة للحصول على مساعدة متساوية وحلول دائمة لمشاكلهم. ولا بد أن تكون قرارات العودة أو الانتقال إلى مساكن جديدة أو البقاء مؤقتاً في المخيمات قرارات واعية واختيارية.

يوليا كاراشفيلي (iulia.kharashvili@idpwa.org.ge) هي رئيسة رابطة النازحات داخلياً.[٥] وقد نُشر لها مقال في إصدار خاص لنشرة الهجرة القسرية في عام ٢٠٠١ حول النازحين داخلياً.[٦] أما إيليا كاراشفيلي (ilo123@mail.ru) فهو طالب دراسات عليا في معهد إدارة عمليات الهجرة، جامعة الإدارة بموسكو. والنائب البرلماني كوبا سوبيلياني (sxalde@yahoo.com) هو منسق الفريق المعني بالنازحين داخلياً التابع للبرلمان الجورجي (ويشغل حاليا منصب وزير اللاجئين والمأوى في جورجيا).

١. http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/120/14/PDF/G0612014.pdf?OpenElement
٢. http://tiny.cc/brookingsidpsgeorgia
٣. http://tiny.cc/reliefwebgeorgia08
٤. http://tiny.cc/brookingsIDPAR
٥. http://www.idpwa.org.ge
٦. http://www.fmreview.org/pdf/osloidp.pdf

قصص حياة النازحين داخلياً

لقد أجرى مركز رصد النزوح الداخلي (www.internal-displacement.org)، بدعم من برنامج معهد بانوس في لندن للشهادات الشفوية (www.panos.org.uk/oraltestimony)، مقابلات مع عدد من النازحين داخلياً في جورجيا وكولومبيا لتسجيل تجاربهم الشخصية مع النزوح القسري وماذا يعني أن تكون نازحاً.

ويتيح الموقع الإلكتروني "أصوات النازحين داخلياً" التابع لمركز رصد النزوح الداخلي (www.idpvoices.org) الاطلاع على قصص العديد من النازحين داخلياً وأصواتهم وذلك في صيغة ملفات مكتوبة ومسموعة، وقد تم تنظيمها حسب الدولة وحسب الحقوق المنصوص عليها في المبادئ التوجيهية. كما يمكن كذلك تنزيل الكتب المنشورة عن أصوات النازحين داخلياً في كولومبيا وجورجيا.

المناهج الإقليمية لإدماج المبادئ التوجيهية

لقد سعى فالتر كيلين، ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً - على غرار سلفه - إلى تعزيز القوانين غير الملزمة عن طريق تشجيع الدول على وضع قوانين وسياسات وطنية تستند إلى المبادئ التوجيهية.

وكان أحد المسارات الموازية هو العمل مع المنظمات الإقليمية لوضع اتفاقيات ملزمة على النطاق الإقليمي. وفي حين أن مدة المفاوضات قد تطول، حيث أنها تضم عدداً من الدول، فقد يكون تأثيرها أكبر لعدة أسباب، أولها أن العديد من الدول تنضم إلى الاتفاقيات الإقليمية في نفس الوقت وثانيها أن التعرض لرقابة منظمة إقليمية قد يضع ضغوط أكبر على الدول الفردية كي تفي فعلاً بالتزاماتها.

ونجد أن أفضل الأمثلة على إدماج المبادئ التوجيهية في المناهج الإقليمية حتى الآن موجودة في إفريقيا، الأمر الذي نوقش في هذا المقال الذي كتبه كل من بريغيتا يوكشو وجيريمي سميث.

إفريقيا: من مبادئ طوعية إلى معايير مُلزمة

بريغيتا يوكشو وجيريمي سميث

من الممكن أن يعتمد الاتحاد الإفريقي قريباً اتفاقيةً على نطاق القارة لحماية النازحين داخلياً في إفريقيا. ونأمل أن تساهم هذا الاتفاقية، في حال كانت قوية ومساندة تماماً للمبادئ التوجيهية، في التأكيد على عزم إفريقيا على معالجة قضايا النازحين داخلياً.

مع تساوي عدد النازحين داخلياً في إفريقيا – ١٢ مليون – مع عددهم في بقية دول العالم مجتمعة، أظهرت الدول الإفريقية بالفعل ريادة في مجال حماية النازحين داخلياً إذ يلزم بروتوكول البحيرات الكبرى لعام ٢٠٠٦ بشأن حماية ومساعدة النازحين داخلياً[1] الدول الموقعة على اعتماد وتنفيذ المبادئ التوجيهية. وقد ساهم القرار الذي اتخذه وزراء الاتحاد الإفريقي في عام ٢٠٠٦ ببدء عملية لوضع إطار لحقوق النازحين داخلياً على نطاق القارة في زيادة فرص التوصل إلى معايير ملزمة للقارة الإفريقية بأكملها. ومن المتوقع أن يتم إقرار «اتفاقية منع النزوح الداخلي وحماية ومساعدة النازحين داخلياً في إفريقيا» خلال القمة الاستثنائية للاتحاد الإفريقي التي ستُعقد في أوغندا في أبريل/نيسان ٢٠٠٩.

ويستند مشروع الاتفاقية بوجه عام على المبادئ التوجيهية. وقد رحب أنصار النازحين داخلياً بالمشروع مع إبدائهم لبعض التحفظات عليه:

- يتسم البند الأول الذي يطلب من الدول الامتناع عن التمييز ومنعه بضيق النطاق إذ يركز فقط على العوامل «العرقية، أو العنصرية، أو الدينية»، بدلاً من أن يماثل المبدأ التوجيهي رقم ٤ الذي يحظر التمييز بجميع أنواعه.

- تفتقر الاتفاقية إلى التأكيد الإيجابي على المبدأ التوجيهي رقم ١ الذي ينص على ضرورة أن "يتمتع النازحون داخلياً ...بنفس الحقوق والحريات التي يتمتع بها غيرهم من الأشخاص في بلادهم بموجب القانون الدولي والمحلي". فإن أقصى ما تفعله الاتفاقية هو إلزام الدول بشكل سلبي "بمنع الاستبعاد والتهميش السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي الذي قد يسبب النزوح".

- تتسم عبارة "الإجراءات المبسطة" لاسترداد ممتلكات النازحين داخلياً بالغموض وقد لا تتيح للمرأة النازحة داخلياً استرداد ممتلكاتها في الحالات التي لا يحق لها أن ترث ما قد تعتبره هي ممتلكات زوجها.

- تحدد الاتفاقية بالتفصيل قواعد السلوك للجهات المسلحة من غير الدول، ولكن، بحكم التعريف، لا يمكن لمثل هذه الجهات من غير الدول أن تكون طرفاً في الاتفاقية.

- تختلف الاتفاقية عن المبادئ في أنها تتناول مباشرة قضية النزوح الناجم عن عمليات التنمية. إلا أن العبارة التحذيرية الغامضة القائلة بأن هذا لا ينطبق إلا على عمليات التنمية "واسعة النطاق" من الممكن أن تتيح للدول التهرب من مسؤولياتها. ولم تذكر الاتفاقية شيئاً عن التدقيق العام والبرلماني للمشروعات التي من المتوقع أن تتسبب في النزوح.

- تثير العديد من المواد التي تتناول مسؤوليات الدول في توفير الحماية والمساعدة الإنسانية – أو تمكين آخرين من توفيرهما – بعض القلق فلكل بند يضع المعايير ويؤكد عليها نجد بنداً آخر يقوِّض أساس ذلك البند. على سبيل المثال، تطلب الاتفاقية من الدول أن تقر بحيادية ونزاهة واستقلالية الجهات الإنسانية، ولكنها، وبشكل يبعث على القلق، تعطي للدول "الحق في تحديد الترتيبات الفنية" الخاصة بالتدخل الإنساني، إذ يوجد بند يعطي الوكالات الدولية دوراً محدوداً فقط في تقييم الاحتياجات ونقاط الضعف، بمعنى أن للدولة الحق في تقرير ما إذا كانت احتياجات النازحين داخلياً يتم تلبيتها، بغض النظر عن حقيقة الموقف الذي يواجهونه، كما أن الإشارات إلى المواقف التي تعجز فيها الدول عن حماية ومساعدة النازحين داخلياً تفيد أحياناً بأنه "يتوجب" على الدول طلب المساعدة الدولية وفي أحيان أخرى تفيد بأن الدول "يجوز" أن تطلب المساعدة، وكذلك فإن وجود شرط ينص على أنه لن يتم طلب المساعدة الخارجية إلا حينما "يكون الحد الأقصى من موارد [الدولة] المتاحة غير كاف" هو شرط غير ملائم، حيث يخلق آلية تتيح للدولة أن تمنع هذه المساعدات، حتى في الحالات التي لا تعتزم فيها تقديم تلك المساعدات بنفسها.

- يتسم النص المتعلق برصد الامتثال بالغموض إذ يضع مشروع الاتفاقية تصوراً لإنشاء مؤتمر للدول الأطراف بهدف مراقبة ومراجعة التنفيذ إلا أنه لا يحدد وظائفه ولا يوضح آليات رفع التقارير.

وتعد المحكمة الإفريقية للعدل وحقوق الإنسان – وهي مؤسسة كان الغرض من إنشائها تأسيس "الجهاز القضائي الرئيسي للاتحاد الإفريقي" - إحدى الوسائل المحتملة لضمان الامتثال، ولكنها لم تبدأ أعمالها حتى الآن. ووفقاً لبروتوكول إنشائها، فإن سلطة المحكمة لا تنحصر في أحكام الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب[٢] فحسب، وإنما أيضاً جميع صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة التي حصلت على مصادقة الدول المعنية، مما يعني أنه إذا كانت إحدى الدول قد صادقت على البروتوكول، فسيكون من سلطة المحكمة، من الناحية النظرية، النظر في القضايا المتعلقة بامتثال تلك الدولة لاتفاقية النازحين داخلياً.

وفي حالة معالجة هذه التحفظات، فمن الممكن أن تكون المبادئ التوجيهية على أعتاب تشكيل أول صك قانوني دولي في العالم لحماية النازحين داخلياً.

بريغيتا يوكشو (brigi@idpaction.org) هي مستشارة قانونية وجيريمي سميث هو مدير الاستراتيجية التنظيمية في IDP Action (jeremy@idpaction.org)، وهي وكالة مقرها المملكة المتحدة تعمل من أجل حقوق النازحين داخلياً في إفريقيا. النسخة الكاملة من هذا المقال منشورة على موقع المنظمة الإلكتروني.

١. وقعت ١١ دولة على هذا البروتوكول والذي يشكل جزءاً من ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى، ومن بين هذه الدول السودان وأوغندا وجمهورية الكونغو الديموقراطية، وهذه الدول الثلاث وحدها تضم ثلثي النازحين داخلياً في القارة الإفريقية: http://tiny.cc/greatlakesIDPprotocol

٢. http://www.achpr.org/english/_info/charter_en.html

هل يمكن للمبادئ التوجيهية أن تلعب دوراً إيجابيا في كينيا؟

جاكلين كلوب ونور محمد شيخ

لقد وقّعت كينيا على ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى[١] الذي يضم بروتوكولات ملزمة قانوناً لحماية النازحين داخلياً تستند بدرجة كبيرة إلى المبادئ التوجيهية. ومن الممكن أن يستخدم مناصرو قضايا النازحين هذا الميثاق لتعزيز الجهود الرامية إلى مساعدة كل النازحين من جراء العنف الذي اندلع عقب الانتخابات في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٧.

وكانت الحكومة الكينية، قبل اندلاع أحدث موجة عنف في كينيا، قد اتخذت بعض الخطوات المحدودة لحل بعض قضايا النزوح الداخلي الطويلة الأمد. وقد تم إنشاء فرقة عمل معنية بإعادة التوطين تم تخصيص ميزانية لها تبلغ نحو ١,٣ مليار شلن كيني (حوالي ١٦,٥ مليون دولار أمريكي[٣]) في السنة المالية ٢٠٠٧-٢٠٠٨ لشراء أراض لإعادة توطين النازحين. وعلى الرغم من وجود مشاكل خطيرة في إدارة فرقة العمل وأموال التوطين، إلا أنها كانت في حد ذاتها خطوة إلى الأمام. كما كان التصديق على الميثاق دليلاً على قبول المبادئ كإطار للتعامل مع النزوح الداخلي.

وقد نزح حوالي ٦٠٠ ألف شخص ولقي نحو ١٥٠٠ آخرين حتفهم إثر الانتخابات التي جرت في ٢٧ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٧، كان العديد منهم قد نزحوا أصلاً في أوقات سابقة. وقد خلصت وصفت "لجنة التحقيق في أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات" بعد النظر إلى عمليات النزوح السابقة التي حدثت لأسباب سياسية في عام ١٩٩٢ و١٩٩٧ و٢٠٠٢، إلى النزوح الداخلي يشكل "سمة دائمة" في تاريخ كينيا.[٣]

وقد أعطت اتفاقية الوفاق الوطني والمصالحة الموقعة في ٢٨ فبراير/شباط ٢٠٠٨ الأولوية للتعامل مع أزمة النزوح، وسمحت بالتحقيق في أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات والتي تسببت في نزوح جماعي، وشكلت فريقاً لصياغة استراتيجية للمصالحة الوطنية والتعافي الاجتماعي والاقتصادي الطارئ.

وإصراراً منها على تشجيع العودة السريعة والسابقة لأوانها، أعلنت الحكومة عزمها على إغلاق مخيمات النازحين المقامة في الاستادات والأماكن العامة قبل يونيو/حزيران ٢٠٠٨. غير أنه لم يتم تصنيف وتقسيم النازحين داخلياً إلى فئات بشكل ملائم وفقاً للاحتياجات، ونتيجة لغياب التشاور فشلت الحكومة في تحديد الفئة الكبيرة من الأشخاص غير القادرين أو غير الراغبين في العودة إلى ديارهم.

وفي مايو/أيار ٢٠٠٨، أطلقت الحكومة عملية «رودي نيومباني» (عملية «العودة إلى الديار»). وللضغط على النازحين داخلياً، تم قطع الخدمات الأساسية مثل المياه - في انتهاك صريح للمبادئ التوجيهية. كما تم عرض مبالغ قدرها ١٠ ألف شلن كيني (حوالي ١٢٧ دولار) لهؤلاء الذين وافقوا على العودة إلى ديارهم. وأثارت جمعيات النازحين داخلياً عدداً من المخاوف بشأن عملية رودي نيومباني، مشيرة إلى عدم وجود:

- تعويضات أو قروض لدعم الأعمال التجارية
- تحضيرات للأمن والمصالحة في أماكن العودة
- خطط لهؤلاء الذين لم يرغبوا في العودة أو لم يتمكنوا من الحصول على أراضيهم
- رعاية للفئات الضعيفة مثل مرضى الأيدز والأطفال النازحين لدى أسر حاضنة أو في المدارس
- تواصل مع النازحين داخلياً حول البرنامج والذين لم يحصلوا على أية معلومات تتعلق باستحقاقاتهم.

وفي حين نجح بعض النازحين داخلياً في العودة إلى ديارهم، فقد قرر كثيرون غيرهم عدم العودة إلى الأماكن التي تشتد فيها التوترات. وتزعم الحكومة الكينية أنه أعيد توطين أكثر من ٩٠ بالمائة من النازحين داخلياً إلا أن التقديرات تشير إلى أن ما يصل إلى ٢٢٠ ألف من النازحين داخلياً كانوا لا يزالون في مخيمات في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨.[٤] وقد انتهى الحال بالكثير من النازحين داخلياً في الأحياء الحضرية الفقيرة دون أي دعم رسمي. إذ تتحمل منظمات المجتمع المحلي وأفراد المجتمع الذين يعانون بالفعل من الفقر تكاليف مساعدة النازحين المهمَلين.

وأكدت اللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان أن عملية رودي نيومباني عانت من انتهاكات للمبادئ التوجيهية حيث لم يتم استشارة النازحين داخلياً حول خيارات إعادة التوطين[٥]. وقد نوهت كل من اليونيسيف وجمعية رعاية الطفل الكينية بالارتفاع الملحوظ في عدد الأسر التي يعيلها أطفال في المراكز الحضرية بسبب خوف الآباء على سلامتهم في أماكن العودة أو تخلي الآباء عنهم خوفاً من أن يعجزوا عن رعايتهم[٦]. كما أن التطبيق غير المترابط لعملية رودي نيومباني قد أعطى مصداقية للاتهامات بوجود تحيز عرقي والادعاءات بأن مِنَح العودة (١٠ ألف شلن كيني) كانت، في بعض الأحيان، تقدَم لمرتكبي العنف. وكان التركيز الضيق لعملية رودي نيومباني على وادي ريفت، بينما لا تزال أماكن أخرى مثل شمال كينيا تعاني من عمليات نزوح واسعة لم تتلقَ سوى القليل من الاهتمام أو المساعدة.

الطريق إلى الأمام

لقد كان من المؤسف أنه في الوقت الذي بدا فيه أن كينيا تتحرك نحو موافقة رسمية على المبادئ التوجيهية أدى العنف الانتخابي إلى هذا النزوح الجديد والواسع النطاق. ومع ذلك، فلولا المبادئ لكان الوضع أسوأ مما هو عليه. فقد أدت برامج التدريب وورش العمل إلى توسيع نطاق الوعي بالمبادئ، وتزعم الحكومة أن سياساتها تقوم على الاعتراف بها. كما يتزايد وعي وسائل الإعلام والمجتمع المدني بالمبادئ ويستخدمونها للضغط على الحكومة.

ومع ذلك، فمن الواضح أن هناك الكثير مما ينبغي القيام به. وإحدى توصيات لجنة أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات هي أنه يجب على الحكومة خلق سياسة وطنية واضحة للنازحين داخلياً تتضمن المبادئ التوجيهية كإطار قانوني. ويتوافق ذلك مع التزامات كينيا المنصوص عليها في الميثاق الإقليمي. ومن الأهمية بمكان كذلك زيادة الوعي بين نواب البرلمان الكيني بضرورة تضمين ميثاق البحيرات الكبرى في الدستور.

وفي حين تملك كينيا شبكة وطنية منظمة بشكل جيد نسبياً للنازحين داخلياً ومجتمعاً مدنياً نشطاً، فقليلة هي المنظمات التي تركز على قضايا النازحين داخلياً وتنخرط في التواصل مع صناع السياسات. لذا يمكن للأمم المتحدة والجهات المانحة والهيئات الاقليمية عمل المزيد للتأكيد على المبادئ التوجيهية خلال تفاعلها مع الحكومة ولتشجيع المزيد من النقاش العام. كما أن بناء القدرات هو أمر أساسي خاصة بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني التي تركز على النازحين داخلياً.

ومن المهم أن يتم التصدي للرأي السائد بين صناع السياسات الكينيين بأن قضايا النزوح تندرج في نطاق الإغاثة الإنسانية. وعلى مدى سنوات عديدة، كان معنى ذلك أنه بعد انقضاء أحداث العنف والنزوح وبدء عمليات إعادة الإعمار يُترك للحكومة التعامل مع قضايا النازحين داخلياً. لذا فهناك حاجة ماسة إلى سياسة مستدامة تركز على مساعدة النازحين وإعادة إدماجهم من خلال مبادرات استراتيجية للإنصاف والمصالحة وإعادة الإعمار. ولكي لا يكون النزوح موضوعاً متكرراً في التاريخ الكيني، فلا بد للمبادئ التوجيهية، وكذلك أصوات النازحين أنفسهم، أن تشكل وتوجه هذه العملية.

جاكلين كلوب (jk2002@columbia.edu) هي أستاذة مساعدة للشؤون الدولية والعامة في جامعة كولومبيا. ونور محمد شيخ (nuur.sheekh@nrc.ch) هو متخصص في التحليل القطري في مركز رصد النزوح الداخلي التابع لمجلس اللاجئين النرويجي: http://www.internal-displacement.org

١. http://tiny.cc/greatlakesconf06
٢. سعر الصرف اعتباراً من نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٨
٣. لجنة التحقيق في أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات، ص ٣٧١. http://wikileaks.org/leak/wakireport-2008.pdf
٤. http://tiny.cc/dailyinationKE
٥. http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=80948 و http://allafrica.com/stories/200810290041.html
٦. http://www.unicef.org/infobycountry/kenya_45641.html و http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=80267

أسر نازحة تعد وجبات طعام، مدرسة البورغون الابتدائية، بالقرب من مولو في كينيا، يناير/كانون الثاني ٢٠٠٨.

سياسة وممارسات متناقضة لاستجابة أوغندا للنزوح

روث مكوانا وكاتينكا ريدربوس

غالبا ما يتم تجاهل دور قرار الحكومة الأوغندية بإرغام المدنيين على الانتقال إلى "القرى المحمية" في النزوح الناجم عن الصراع الممتد في شمال أوغندا. وقد يكون السلام وشيكاً، لكن لا بديل عن بذل المزيد من الجهود لتحويل السياسة الوطنية الرائدة للنازحين داخلياً في أوغندا إلى واقع.

لقد أسفر الصراع بين الحكومة الأوغندية و"جيش الرب للمقاومة" إلى نزوح ما يقدر بنحو ١,٨ مليون شخص. وقد بررت الحكومة ذلك بأنه كان لزاماً عليها أن تفصل المدنيين عن المتمردين من أجل تقليل قدرة جيش الرب للمقاومة على تجنيد عناصر من المدنيين. وفي عام ٢٠٠٢، ساءت أزمة النزوح حينما أمر الجيش الأوغندي، أثناء عملية هجوم شنها ضد جيش الرب للمقاومة (عملية القبضة الحديدية)، كافة المدنيين المتبقين في "القرى المهجورة" بالانتقال إلى "القرى المحمية"، أي المخيمات الحكومية.

وأدى الترحيل القسري إلى المخيمات أدى إلى زيادة التعرض للخطر. كما أسفرت الهجمات المتكررة التي شنها جيش الرب للمقاومة عن نجاح كبير للجيش نظراً لأن الجنود غالباً ما تحصنوا في وسط مخيمات النازحين داخلياً، مستخدمين النازحين داخلياً كحاجز بينهم وبين الجيش. لقد كان لفشل سياسة "القرى المحمية" وهذه الأوضاع الإنسانية المروعة في المخيمات أثر كبير في ترسيخ احساس أفراد شعب الآشولي – وهم الضحايا الرئيسيين لجيش الرب للمقاومة وفي الوقت نفسه يشكلون كوادرهم – بالتهميش السياسي والاجتماعي. وفي عام ٢٠٠٣ دفع غياب استجابة محلية ودولية للاحتياجات الإنسانية الهائلة في مخيمات النازحين داخلياً في أوغندا منسق الأمم المتحدة للإغاثة الطارئة وقتها، يان إيغلاند، إلى وصف الأزمة الإنسانية في شمال أوغندا بأنها "أكبر حالة طوارئ منسية ومهملة في العالم اليوم".

وفي عام ٢٠٠٤، عقب زيارة لفرانسيس دينغ، الممثل السابق للأمين العام المعني بالنازحين داخلياً، قامت الحكومة الأوغندية باعتماد السياسة الوطنية الأوغندية للنازحين داخلياً بحيث أصبحت أوغندا من أولى الدول التي اعتمدت سياسة وطنية مستمدة من المبادئ التوجيهية، والتي:

- تتناول بشكل شامل قضية الحماية ضد النزوح، سواء أثناء النزوح أو أثناء العودة وإعادة التوطين والاندماج في المجتمع
- تنص على حق النازحين داخلياً "في طلب وتلقي الحماية والمساعدة الإنسانية من السلطات الوطنية والمحلية"
- تمنح النازحين داخلياً "الحق في عدم التعرض للتمييز في استيفاء حقوقهم أو حرياتهم بسبب كونهم نازحين"
- تحث على اتخاذ إجراءات لتمكين النازحين داخلياً من الحصول على نفس المستويات من التعليم التي يحصل عليها غيرهم من الأوغنديين
- تؤكد على أهمية التشاور مع النازحين داخلياً ولا سيما النازحين من النساء والشباب
- تُرجمت إلى ثلاث لغات محلية – آكولي وأتيسو ولانغو
- تمثل التزاماً من الحكومة وكذلك مجموعة من المعايير الرسمية التي يمكن أن تستخدمها الأطراف المعنية لمساءلة الحكومة.

غير أن تنفيذ سياسة النازحين داخلياً قد شهد بداية بطيئة. إذ أن التعجل في تنفيذ الإصلاحات اللامركزية لم يتح توفير الحد الأدنى من الموارد الحكومية الكافية. كما أنه لم يوضع في الحسبان أن الحكومات المحلية كانت في حالة يُرثى لها. ومن العوامل التي زادت الضغط على الحكومات المحلية التدفق الكبير للجهات الإنسانية والقرار اللاحق للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات – وهي الآلية الأساسية لتنسيق الشؤون الإنسانية[١] – بجعل أوغندا دولة نموذجية لتنفيذ النهج العنقودي.[٢] وقد فشلت كثير من الجهات الدولية التي تعمل بمفردها في التشاور مع السلطات المحلية. وشهد بدء تنفيذ النهج العنقودي إنشاء هياكل متوازية للتنسيق بين الأنشطة الإنسانية. إلا أن الحكومات المحلية تعرضت للتهميش بسبب عدم اهتمام المجتمع الدولي ببناء قدرات الحكومة. وكان هناك نقص في الاتصال بين السلطات الوطنية والمحلية، وقليل من التشاور مع النازحين داخلياً، وفشل في تخصيص الموارد اللازمة لتنفيذ تلك السياسة.

وبعد مفاوضات مطولة دعت إليها الحكومة الجديدة في جنوب السودان، وافقت الحكومة الأوغندية وجيش الرب للمقاومة على وقف إطلاق النار في عام ٢٠٠٦. وعلى الرغم من أن جيش الرب للمقاومة لم يقتنع بعد بتوقيع اتفاقية سلام نهائية – ويعود ذلك جزئياً إلى إدانة المحكمة الجنائية الدولية لقادة جيش الرب للمقاومة – إلا أن الوضع الأمني في شمال أوغندا قد تحسّن، مما سمح لمئات الآلاف من النازحين داخلياً بمغادرة المخيمات. ويدور الكثير من النقاش حول الانتقال من مرحلة الإغاثة الإنسانية الطارئة إلى مرحلة التعافي والتنمية، إلا أن هناك ارتباك بشأن أدوار ومسؤوليات الحكومات الوطنية والمحلية ووكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية.[٣] لذلك لا بد من تبسيط آليات التنسيق المتعددة التي أنشئت في المراحل الأولى من الأزمة وذلك لإتاحة تسليم المسؤوليات للسلطات الوطنية.

وبإلقاء نظرة عامة على الأحداث، نرى أنه كان من الأفضل أن يقوم المجتمع الدولي، بعد أن شجع أوغندا على وضع سياسة وطنية للنازحين داخلياً، بتعزيز ودعم الأجهزة الحكومية. فقد كان من الممكن أن يشجع ذلك على تبني منظور أطول أمداً وأن يساعد على إعداد السلطات المحلية للاضطلاع بالمسؤوليات التي أسندتها إليها السياسة الوطنية للنازحين داخلياً.

وهناك حاجة إلى بذل جهود هائلة لضمان إيجاد حلول دائمة للنازحين داخلياً ولكافة المتضررين من الصراع. إذ أن الفشل في معالجة الأسباب الجذرية للصراع وإبرام اتفاقية سلام نهائية مع جيش الرب للمقاومة – وهو أحد الشروط الهامة لعودة كثير من النازحين داخلياً – سيكون برهاناً على فشل الحكومة في منع النزوح وخلق الظروف المواتية للتوصل إلى حلول دائمة.

وقد خلقت عملية السلام فرصة للحكومة كي تبحث عن حلول دائمة للنازحين. وفي حين بدأت الحكومة عملية إغلاق مخيمات النازحين، إلا أنها بحاجة إلى اتخاذ تدابير من شأنها تمكين النازحين من اتخاذ قرارات طوعية ومستنيرة إما بالعودة أو الاندماج أو إعادة التوطين.

بول جيفري/منظمة عمل الكاثلس معاً

فتاة نازحة تتكفل برعاية أشقائها الصغار في مخيم للنازحين داخلياً في شمال أوغندا.

وفي عام ٢٠٠٥، أقام "مـشروع بروكينغز بيرن للنزوح الـداخـلي" ورشـة عمل في كمبالا – استضافتها الحكومة الأوغندية – للتعرف على التحديات التي تواجه تنفيذ السياسة الأوغندية للنازحين داخلياً والعمل نحو التوصل إلى حلول عملية.[٤] ولا تزال توصيات ورشة العمل صالحة للتنفيذ. إذ يجب أن تسهل الحكومة الأوغندية عودة النازحين داخلياً عن طريق إزالة الألغام، وزيادة تواجد الشرطة في مناطق العودة، وبناء البنى التحتية، وتوفير الخدمات الاجتماعية، وبناء آليات قضائية للتعامل مع الجرائم الجنائية والنزاعات على الأراضي والممتلكات. وفوق كل ذلك، لا بد أن تعالج الحكومة الأسباب الجذرية للصراع وأن تخصص المزيد من المـوارد لتنفيذ سياستها الرائدة للنازحين داخلياً.

روث مكوانا (mukwana@un.org) هي مسؤولة الشؤون الإنسانية (الحماية) في قسم النزوح ودعم الحماية التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية: (OCHA-DPSS) http://ochaonline.un.org. وكاتينكا ريدربوس (katinka.ridderbos@nrc.ch) هي محللة إقليمية في مركز رصد النزوح الداخلي: (www.internal-displacement.org).

١. http://www.humanitarianinfo.org/iasc
٢. نشرة الهجرة القسرية رقم ٢٠:
http://www.hijra.org.uk/humanitarianreform.htm
٣. أوكسفام، "من الطوارئ إلى التعافي: إنقاذ الفترة الانتقالية في شمال أوغندا"، سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨:
http://tiny.cc/oxfamuganda08
٤. جوي ميلر، "سياسة النازحين داخلياً الأوغندية"، نشرة الهجرة القسرية رقم ٢٧، يناير/كانون الثاني ٢٠٠٧
http://www.hijra.org.uk/pdf/NHQ27/78.pdf

المبدأ التوجيهي ٢٩ وحق استرداد الممتلكات

رودري سي ويليامز

يعد وضع حق استرداد الممتلكات بعد النزوح تطوراً هاماً في قانون حقوق الإنسان خلال السنوات العشر التي انقضت منذ وضع المبادئ التوجيهية. ورغم مساهمة المبدأ التوجيهي ٢٩ في تنمية هذا الحق إلا أن محاولة تطبيقه في حالات النزوح ما تزال تواجه عقبات مستمرة.

ينص المبدأ ٢٩(٢) على:

«يقع على عاتق السلطات المختصة واجب ومسؤولية مساعدة النازحين داخلياً العائدين و/أو المعاد توطينهم على اسـترداد أموالهم وممتلكاتهم التي تركوها وراءهـم أو التي تم انتزاعها منهم نزوحهم، ما أمكن ذلـك. فإذا تعذر استرداد هذه الأموال والممتلكات تكفلت السلطات المختصة بتقديم تعويض مناسب أو بنوع آخر من الترضية.»

كان حق النازحين داخلياً في استعادة الممتلكات التي تركوها وراءهم وقت صياغة المبادئ التوجيهية لا يزال موضع خلاف. إذ كان قانون حقوق الإنسان يكفل "حق العودة" ولكنه اقتصر على إعادة الناس إلى حدود بلادهم الأصلية – إلى أماكن تكون في كثير من الأحيان بعيدة عن ديارهم الفعلية. وعلى غرار ذلك، كان الحق في التعويض القانوني لانتهاكات مثل مصادرة الممتلكات يُعرّف على أنه الحق الإجرائي في الحصول على جلسة استماع عادلة، دون الحكم مسبقاً على ما إذا كان سينتج عن ذلك أي تعويض موضوعي محدد كاسترداد الممتلكات.

لذلك، ورغم أن واضعي المبادئ التوجيهية أدركوا عدم إمكانية تصور أي حلول دائمة للنازحين داخلياً بدون إمكانية استرداد الممتلكات والعودة الطوعية، إلا أن الفهم السائد للقانون استلزم التركيز على واجبات الدولة لا على الحقوق الفردية. ومع ذلك، فقد تحقق تقدم هام على أرض الواقع نتيجة لاتفاقات دايتون للسلام لعام ١٩٩٥، والتي أنهت الحرب في البوسنة وتضمنت حقوق الأشخاص النازحين «في العودة بحُرية إلى ديارهم الأصلية» وفي «استعادة الممتلكات التي حرموا منها». وشهدت الخمس سنوات التي تلت ذلك دفعة نظامية لاستعادة حقوق الملكية لنازحي البوسنة، مما أدى إلى استرداد النازحين لما يقرب من ٢٠٠ ألف منزل، وعودة ما يصل إلى مليون نازح وقد مثل ذلك أول سابقة حقيقية لاسترداد الممتلكات على نطاق واسع في مرحلة ما بعد الصراع كحق مشروع.

وقد ساعدت تجربة البوسنة في إحداث تطورات هامة كاعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٦ لـ"المبادئ الأساسية والتوجيهية" التي تؤكد على حق الحصول على تعويض موضوعي كاسترداد الممتلكات وكذلك جلسات استماع عادلة.[١] وجاء الدعم الحقيقي لحق استرداد الممتلكات في مرحلة ما بعد النزوح في عام ٢٠٠٥ مع إصدار مبادئ بينيرو،[٢] والتي أكدت على حق الاسـترداد باعتباره «أفضل تعويض عن النزوح» و«حق قائم بذاته... لا يضار بالعودة أو عدم العودة» لهؤلاء الذين يحق لهم التمتع به. ومثلها مثل المبادئ التوجيهية، فقد جاءت مبادئ بينيرو لتعكس مبادئ القانون الدولي المقبولة وساعدت على سد ثغرة هامة للبلدان الجادة في معالجة مشكلة النزوح.

وقد اتجهت الجمعية العامة ومجلس الأمن التابعين للأمم المتحدة نحو الاعتراف بحق الاسترداد ودعا الأمين العام إلى الاستجابة بفعالية أكثر لقضايا الملكية في مرحلة ما بعد الصراع.[٣] وقد ظهرت قضية استرداد الممتلكات أيضاً كعنصر قياسي في حل الصراعات، سواء بشكل مباشر من خلال اتفاقيات السلام، كما في دارفور ونيبال، أو من خلال الآليات المخصصة في أفغانستان وبوروندي وكوسوفو وتركيا.

إلا أن قبول مبدأ الاسترداد قد أثار تحديات جديدة في الممارسة العملية. إذ لم يشهد العقد الأخير سوى نماذج قليلة لبرامج الاسترداد الناجحة تماماً، ما جعل البوسنة تمثل حالة استثنائية أكثر منها سابقة يستفاد منها. وهذا الفشل في التنفيذ يرجع جزئياً إلى السياسة. إذ أن الأراضي والممتلكات هي في جوهرها أصول قيّمة، لذا قد تقاوم السلطات المحلية والوطنية إعادتها إلى النازحين داخلياً. أما في الصراعات المجمدة، يكون استرداد الممتلكات في الغالب أمراً مستحيلاً. ولذلك، ففي حين أن مجلس الأمن قد أصدر بياناً قوياً لصالح حق الاسترداد فيما يتعلق بالمناطق الانفصالية في جورجيا،[٤] فقد أدى توغل روسيا الأخير إلى تعقيد الأمور بدرجة كبيرة وتقليص فرص احترام ذلك البيان.

وحتى في حال توفر الإرادة السياسية فقد تتطلب برامج الاسترداد مستوى من الموارد والأهلية القانونية لا تتمتع بها العديد من البلدان. ففي بلدان مثل أفغانستان حيث كانت ظاهرة عدم ملكية الأراضي واسعة الانتشار قبل النزوح، أو في بوروندي حيث أصبح عدد السكان يفوق تقريباً الكمية المتاحة من الأراضي، يجب أن تتضمن مقترحات الاسترداد ضرورة تأمين الحصول العادل على الأراضي للسكان ككل.

ويتمثل أحد التحديات الكبيرة الأخرى أمام جهود الاسـترداد في الحاجة إلى الدمج بين النظم العرفية لحيازة الأراضي. ففي بلدان عديدة، نجد حالات لحيازة جماعات السكان الأصليين أو الجماعات القبلية للأراضي وفقاً لقواعد غير مكتوبة. وفي حين أنه ينبغي احـترام النظم التقليدية، فإن عدم اعـتراف الدولة وغياب الوثائق الرسمية يؤديان في كثير من الأحيان إلى تعقيد دعاوى الاسترداد. وغالباً ما تكون النظم العرفية غير شفافة أو حتى تمييزية، مما يزيد من تعقيد الجهود الرامية إلى ضمان أن احترام الحقوق العرفية المكفولة جماعياً لا يضر بالأفراد. وينعكس هذا التوتر في بروتوكول ميثاق البحيرات الكبرى لحقوق ملكية العائدين،[٥] إذ يؤكد على حق المرأة في التملك دون تمييز وكذلك حقوق المجتمعات في المناطق الريفية والرعوية في الحماية الخاصة لممتلكاتهم ولكنه فشل في تقديم توجيهات واضحة في حالة تحيز نظم المواريث التقليدية ضد المرأة.

وقد تحقيق العديد من الإنجازات على الرغم من هذه التعقيدات حيث يجري الآن مناقشة خطط طموحة لإعادة الممتلكات إلى نازحي كولومبيا والعراق. كما أدت تجربة كارثة تسونامي في عام ٢٠٠٤ وغيرها من الكوارث الطبيعية إلى زيادة الوعي بضرورة احترام حقوق الملكية في أعقاب كل حالات النزوح. ورغم أن الوعد الذي قدمه المبدأ ٢٩(٢) لم يتحقق بالكامل إلى الآن، فإنه من دواعي التفاؤل أن نجد القاعدة التي قيل عنها يوماً أنها طموحة سرعان ما تتحول إلى جزء روتيني من الاستجابة لظاهرة النزوح.

تولى رودري سي ويليامز (rcw200@yahoo.com) مهمة تنسيق مراقبة عملية استرداد الممتلكات في البوسنة مع منظمة التعاون والأمن في أوروبا (OSCE)، كما قام بصياغة "حماية النازحين داخلياً": دليل لواضعي القوانين والسياسات أثناء عمله مستشاراً لمشروع بروكينغز-بيرن.

١. http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm
٢. http://www.cohre.org/store/attachments/Pinheiro%20Principles.pdf
٣. انظر «تقرير الأمين العام حول حماية المدنيين في الصراعات المسلحة»، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٧ : http://tiny.cc/civilianprotection
٤. http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9142.doc.htm
٥. http://tiny.cc/greatlakesIDPprotocol

عراقيل تحقيق المبدأ ٢٩ في أفغانستان

ميغان برادلي

تشكل عملية إعادة الممتلكات إلى النازحين الأفغان تحدياً هائلا، فليس من المرجح، نظراً لانتشار ظاهرة عدم ملكية الأراضي، وتداخل دعاوى الاسترداد والإحجاف في توزيع الممتلكات، أن يلبي التركيز على رد الأراضي إلى «أصحابها الأصليين» وحسب إلى تحقيق وضمان احتياجات النازحين داخلياً والعائدين وجيرانهم.

يؤكد المبدأ رقم ٢٩ من المبادئ التوجيهية على أنه: «على السلطات المختصة واجب ومسؤولية مساعدة العائدين و/أو المعاد توطينهم من النازحين داخلياً على أن يستعيدوا، بالقدر الممكن، أموالهم وممتلكاتهم التي تركوها وراءهم أو التي انتزعت منهم بعد نزوحهم. وفي الحالات التي يكون فيها استعادة تلك الأموال والممتلكات غير ممكن يجب على السلطات المعنية أن توفر أو تقدم المساعدة لهؤلاء الأشخاص في الحصول على التعويض الملائم أو على شكل آخر من الجبر العادل للأضرار.»

إلا أن وجود أنماط معقدة من النزوح في أفغانستان يجعل من الصعب تحويل هذا الطموح إلى واقع. فبالإضافة إلى وجود ١٣٠ ألف نازح داخلياً في حالة نزوح «مطول» في الجنوب والجنوب الغربي من البلاد، فإن هناك أعداداً غير معروفة قد نزحوا في السنوات الأخيرة بسبب الصراعات وانتهاكات حقوق الإنسان والفيضانات وموجات الجفاف. كما أن الخمسة ملايين لاجئ الذين عادوا من باكستان وإيران[1] يتعرضون بشكل متزايد لخطر النزوح الداخلي حيث غالباً ما يفتقرون إلى الموارد والنفوذ اللازمين لاسترداد ممتلكاتهم، أو ببساطة ليس لديهم ما يستردونه أو مكان يذهبون إليه.

ويشتد التنافس على الأرض في بلاد يرتفع بها معدل المواليد ولا يصلح إلا ١٢ بالمائة فقط من أراضيها للزراعة. وقد أدت عقودٌ من الصراع والنزوح إلى غموض وتداخل دعاوى الاسترداد بعدما اعتمدت الحكومات المتعاقبة سياسات مختلفة للأراضي، غالباً بهدف مكافأة أنصارها. وقد استغلت النخبة النافذة في البلاد حالة الفوضى للمطالبة بمساحات شاسعة من الأراضي. والحقيقة أن نظام تسجيل الأراضي في أفغانستان يعاني من قصور وظيفي كبير إذ يفتقر العديد من المواطنين إلى المستندات التي تدعم ادعاءاتهم، بينما نشهد في حالات أخرى تملك أكثر من شخص لمستندات تثبت ملكيتهم لنفس قطعة الأرض. ولا يمكن في بعض

مخيم للنازحين داخلياً، كابول، أفغانستان، يونيو/حزيران ٢٠٠٨

الحالات الاعتماد على المحاكم لحل النزاعات حلاً عادلاً بسبب نقص الموارد والتدريب، إضافة إلى تفشي الفساد. وفي الواقع وحتى في حال قامت السلطات بإصدار قرارات عادلة فغالبا ما فلا يتم تنفيذ هذه القرارات نظراً لأن تنفيذ القانون محدود للغاية والإفلات من العقاب منتشر على نطاق واسع. لذلك عادة ما يلجأ أصحاب الدعاوى إلى العنف لحل النزاعات مما يساهم في استمرار دورة النزوح والظلم.

وينعكس المبدأ ٢٩ في «مرسوم العودة الكريمة لعام ٢٠٠١»[٢]، والذي ينص على إعادة جميع الممتلكات سواء المنقولة أو غير المنقولة إلى أصحابها الشرعيين. وبالمثل، فإن استراتيجية التنمية الوطنية الأفغانية[٣] «تدعم حق جميع الأفغان في العودة إلى ديارهم»، [و] استعادة ممتلكاتهم». وبالرغم من هذه التصريحات ما يزال عدد هائل من دعاوى استرداد الأراضي في انتظار حل ما مما يهدد مساعي العودة الدائمة والسلام المستدام. كما أن نهج «الأثر الخفيف» الذي يتبعه المجتمع الدولي في أفغانستان يعني أنه على العكس من عمليات إعادة الممتلكات في بلدان مثل البوسنة، حيث لم يوفر إلا دعماً محدوداً لعملية بناء القدرات المحلية. وقد تم تشكيل محكمة خاصة لحل النزاعات المتعلقة بالملكية ولكن سرعان ما انهارت بسبب غياب الدعم، ونقص القدرة على تنفيذ الأحكام، وصعوبة الوصول إليها، والفساد.

وبغياب الجهود الرسمية لدعم حقوق الأشخاص النازحين، يعتمد النازحون داخلياً والعائدون اعتماداً كبيراً على الطرق التقليدية لصنع القرار والآليات التقليدية للفصل في الدعاوي مثل مجالس الشورى وشيوخ القبائل وذلك لتسوية دعاويهم. ومن الناحية النظرية، تقوم قرارات هذه المجالس على أساس الشريعة الإسلامية ولكن الرجال الذين يشاركون فيها يتبعون أيضاً القوانين العرفية والتي قد تكون أكثر تحفظاً، وبالأخص فيما يتعلق بحقوق المرأة. وبرغم أن العمل مع مجالس الشورى وشيوخ القبائل هو أمر مثير للقلق إلا أنه ضروري لتنفيذ المبدأ التوجيهي ٢٩ في أفغانستان، حتى ولو كان بشكل محدود، حيث تتمتع هذه الهيئات بشرعية محلية، وتصدر قرارات سريعة، كما أنها أقل فساداً ويمكن الوصول بشكل أسهل من المحاكم الرسمية.[٤]

وفي حين يشكل تواجد قدر أكبر من الاستقرار شرطاً مسبقاً لفض النزاعات على الأراضي في الجنوب، إلا أنه من الضروري مضاعفة الجهود لمعالجة مشكلة الأراضي، إذ أن النزاعات على الأراضي تستمر في إثارة المزيد من الصراعات وحالات النزوح. لذلك فإن اتخاذ خطوات جدية نحو تعزيز المبدأ التوجيهي ٢٩ هو المفتاح لمنع حدوث المزيد من النزوح الداخلي. كما أن فشل المحكمة الخاصة يبرز أهمية التخلي عن المناهج ذات القالب الواحد لمعالجة كافة دعاوى استرداد الأراضي التي يقدمها النازحون، والاستعاضة عن ذلك بصياغة استراتيجيات عملية تستجيب للتحديات المحلية. وإلى أن تصبح الحكومة الأفغانية أكثر قوة، فلن يكون الحل هو إنشاء مؤسسات جديدة. وإنما يجب بذل مزيد من الجهود لمعرفة كيف يمكن لآليات العدالة العرفية أن تساعد في دعم حقوق النازحين في استعادة ممتلكاتهم، كما هو معترف به في المبدأ ٢٩، ودون التخلي عن الحقوق الأخرى، مثل المساواة في معاملة المرأة، والمعترف بها في أجزاء أخرى من المبادئ التوجيهية.

ميغان برادلي (megan.bradley@sant.ox.ac.uk) تحضر لدرجة الدكتوراه في العلاقات الدولية في كلية سانت أنطوني في جامعة أكسفورد.

١. http://www.unhcr.org/afghan.html
٢. http://tiny.cc/Afghanrefugeesdecree
٣. http://www.ands.gov.af
٤. برامج المساعدة القانونية المبتكرة للمجلس النرويجي للاجئين ساعدت العشرات من النازحين داخلياً على استخدام مجالس الشورى وشيوخ القبائل لاستعادة ممتلكاتهم. انظر: http://www.nrc.no

المبدأ التوجيهي ٢٣

لكل إنسان الحق في التعليم... ولإعمال هذا الحق في حالة النازحين داخلياً، تكفل السلطات المعنية التعليم لهؤلاء الأشخاص، وبخاصة الأطفال النازحين، وأن يكون التعليم بالمجان وإلزامياً في المرحلة الابتدائية. ويجب أن يحترم التعليم هويتهم الثقافية ولغتهم ودينهم.

يعتبر أغلب النازحين داخلياً التعليمَ عاملاً أساسياً في تنمية أبنائهم. وقد أكد أحد النازحين داخلياً في أوغندا على ذلك قائلاً: "لا حاجة لي في الثروة وإنما أرغب في التعليم - أريد أن يكون هناك مستقبل لأبنائنا". وفي بيرو، رفض بعض النازحين داخلياً العودة إلى ديارهم بسبب غياب المدارس في مناطق العودة، في حين أن النازحين العائدين في موزمبيق تركوا أبناءهم وراءهم مؤقتاً ليواصلوا تعليمهم. إذ رأوا في التعليم وسيلة لتطبيع حياة أبنائهم وإجراء أمني يوفر الأمان ضد الاستغلال الجنسي والتجنيد العسكري والوقوع فريسة للعصابات الإجرامية.

غير أن الآباء النازحين داخلياً في كولومبيا وجورجيا أشاروا إلى أن نقص اللوازم المدرسية والملابس والأحذية المناسبة من العوامل التي تمنع أبناءهم من الذهاب إلى المدرسة، بينما كان ارتفاع الرسوم الدراسية من المشاكل الرئيسية في إندونيسيا. أما في سريلانكا، فقد اشتكى الآباء من مشاكل غياب الأمان ووسائل النقل لعدم وجود مدرسة قريبة، فقالوا: "يضطر أبناؤنا إلى السير أكثر من ٦ كم أو يضطرون إلى استئجار سيارة. فليس لدينا ما يكفي من خدمات الحافلات. وبسبب ذلك لا تستطيع بناتنا مواصلة تعليمهن".

وفي جوبا، بجنوب السودان، أعرب الآباء عن أسفهم لأن "بعض الأطفال يذهبون إلى المدرسة، وهم الذين يستطيع آباؤهم تحمل نفقاتها، لكن معظمهم لا يستطيعون". ومن العقبات الأخرى أمام التعليم المدرسي تهالك المباني المدرسية وغياب اللوازم المدرسية، وافتقار المعلمين إلى التدريب، وتدريس لغات غير مألوفة، وفقدان الوثائق اللازمة للالتحاق بالمدرسة، وعدم القدرة على تلبية شروط الإقامة.

وفي عدة بلدان أفاد النازحون داخلياً بوجود تمييز ضد أطفالهم. ففي السودان، اشتكى النازحون من جنوب السودان من التمييز الديني والعنصري. إذ قال شاب نازح كان قد تلقى تعليمه المدرسي في الخرطوم: "لقد أُجبرنا على تعلم المذاهب الإسلامية في الخرطوم". بينما قال أحد المعلمين لصبي في كولومبيا: "لا عجب في أنك غبي إلى هذه الدرجة - فأنت نازح".

أجرى المقابلات كل من مشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي ومركز رصد النزوح الداخلي. انظر تقرير مشروع بروكينغز بيرن "الاستماع إلى أصوات النازحين: الدروس المستفادة" على الموقع: http://tiny.cc/BrookingsIDPvoices

المساواة في الحقوق الانتخابية للنازحين داخلياً

جيريمي غريس وجيف فيشر

يؤكد المبدأ التوجيهي رقم ٢٢ على «حق النازحين داخلياً في التصويت وفي المشاركة في الشؤون الحكومية والعامة، بما في ذلك حق الحصول على الوسائل اللازمة لممارسة هذا الحق». لكن ورغم وضوح هذا المبدأ لم يتم وضع مجموعة من السياسات والممارسات المقبولة عالمياً لحماية حقوق النازحين داخلياً في التصويت.

يتمتع النازحون داخلياً بجميع أنواع الحماية التي يكفلها الدستور وكذلك قانون حقوق الإنسان المعمول به، بما في ذلك الأحكام التي وُضعت لضمان حقهم في المشاركة في الشؤون السياسية لدولتهم على أساس غير تمييزي. وتقع على الحكومات الوطنية مسؤولية اتخاذ التدابير اللازمة للوفاء بهذه الالتزامات لصالح النازحين داخلياً.

إلا أن السلطات الوطنية والمجتمع الدولي غضوا الطرف في بعض الأحيان عن قيود تمييزية وُضعت على حقوق التصويت الخاصة بالنازحين داخلياً. بل ووصل في بعض الحالات إلى حرمان سافر من هذه الحقوق وتجريدهم من حق الاقتراع بالكامل إما من خلال فرض شروط قاسية تتعلق بالإقامة والمستندات أو عدم توفر العدد الكافي من محطات الاقتراع والتسجيل. ومن بين المعوقات الشائعة الأخرى عدم توفير المعلومات الكافية عن العمليات الانتخابية وعدم القدرة على توفير الأمن خلال عملية الاقتراع.

أما أسباب هذا التمييز فتتباين. ففي بعض المواقف، قد يبدو أن اللوجستيات والتكاليف اللازمة لبرامج تصويت النازحين داخلياً تفوق إمكانيات منظمي الانتخابات، كما كان الحال في الانتخابات الليبيرية في عام ٢٠٠٥، حيث كانت مشاركة النازحين في الانتخابات ممكنة ولكن محدودة. ويؤدي هذا النوع من التجزئة إلى إيجاد فئات مختلفة من الناخبين يكون لبعضها امتيازات في العملية الانتخابية. كما أن هذا النوع من عدم المساواة هو انتهاك واضح لممارسات حقوق الإنسان. أما في حالات أخرى، مثل الانتخابات الأخيرة في زيمبابوي، فيتم نزع حق الاقتراع بشكل متعمد، وتكون القيود الفنية واللوجستية بمثابة ذريعة لاستبعاد بعض الفئات من جمهور الناخبين لأسباب سياسية.

وقد شهدنا عدداً من السوابق والبرامج لإدراج النازحين داخلياً في العمليات الانتخابية منذ صدور المبادئ التوجيهية. ومن الثابت أن برامج تصويت النازحين داخلياً من الممكن أن تكون فعالة التكلفة ومجدية من الناحية الفنية. إذ أن مشاركة النازحين داخلياً ينبغي ألا تؤدي إلى تقويض شفافية العملية الانتخابية أو تهدد أمن النازحين داخلياً أو احتياجاتهم الإنسانية. وقد قامت السلطات الوطنية في دول مثل جورجيا وسريلانكا ونيبال بتعديل التشريعات الانتخابية التي كانت تتسم بالتمييز ضد حقوق النازحين داخلياً في التصويت. وبالإضافة إلى البرامج كانت هناك مشاركة من الجهات المعنية بحقوق الإنسان وحمايته في جهود تعزيز قدرات السلطات الوطنية ووكالات الدعم ومنظمات المجتمع المدني التي تسعى إلى حماية حقوق النازحين داخلياً في التصويت.

والمبادرات الأخيرة تتضمن:

- التركيز المتواصل على حقوق للنازحين داخلياً في التصويت في تقارير البعثات والبيانات والمبادرات الخاصة بممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً، انظر على سبيل المثال التقارير الأخيرة من كولومبيا ونيبال.[١]

- زيادة الاهتمام بقضايا النزوح في تقارير مراقبة الانتخابات الصادرة عن مختلف المنظمات المشتركة بين الحكومات، كالمفوضية الأوروربية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

- إدراج فصول حول حقوق التصويت للنازحين داخلياً في كتيب حماية النازحين داخلياً وحماية النازحين داخلياً نتيجة الصراعات لعام ٢٠٠٧.[٢]

- زيادة الموارد لتنفيذ برامج توعية الناخبين والمدنيين في مجتمعات النازحين داخلياً من قبل المنظمات المشتركة بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية.

- إجراء البحوث وتقديم المساعدة الفنية فضلاً وكذلك تحديد أفضل الممارسات والإرشادات لتنظيم برامج التصويت للنازحين من قبل المنظمة الدولية للهجرة في ظل مشروع تعزيز الحقوق السياسية ومنح حق الاقتراع.[٣]

نازحون داخلياً يصطفون أمام مركز اقتراع مؤقت للإدلاء بأصواتهم في الانتخابات الرئاسية والتشريعية الليبيرية في مقاطعة مارغيبي، أغسطس/آب ٢٠٠٥.

وماذا أيضاً؟

ما زالت المشاركة السياسية للنازحين داخلياً غير متجانسة وهناك حاجة إلى العمل من أجل وضع مجموعة واضحة من المعايير الخاصة بالنازحين داخلياً فيما يتعلق بقضايا حقوق الإنسان والقضايا التشغيلية والأمنية المرتبطة بالانتخابات. كما أن هناك حاجة إلى توجيه واضح، يستند إلى التزمات حقوق الإنسان القائمة، في المسائل الآتية: ضمان الحق في المشاركة، وتحديد معايير الأهلية والمتطلبات المستندية، وتحديد شروط الإقامة، وإتاحة التصويت الغيابي، وحماية أمن النازحين داخلياً أثناء الانتخابات، والتأكد من عدم ارتباط المساعدة الإنسانية و/أو دعاوى استرداد الممتلكات بعملية التسجيل أو التصويت، وتقديم المعلومات المتعلقة بالانتخابات. ويراعى في كل جانب من هذه الجوانب احترام المبادئ الأساسية لعدم التمييز.

ويجب على الوسطاء الدوليين الضغط على السلطات الوطنية لضمان الإدراج المباشر لحقوق تصويت النازحين داخلياً في اتفاقيات السلام وقوانين الانتخابات الوطنية والسياسات الخاصة بالنازحين داخلياً. وبمجرد وضع جدول زمني للانتخابات، ينبغي على السلطات الوطنية أن تعمل على إدراج أحكام خاصة بالنازحين داخلياً ضمن قانون الانتخابات. كما أن التخطيط لتصويت النازحين داخلياً يتطلب تدابير استباقية من جانب هيئات إدارة الانتخابات للتشاور مع النازحين داخلياً ومشاركتهم في تخطيط الأحداث وكذلك تحديد الموارد ووضع الآليات لتلبية الاحتياجات الفريدة للنازحين داخلياً. ويجب أن يشارك أيضاً في هذه التشاورات ممثلون للوكالات الإنسانية الدولية وكذلك الوزارات المعنية (مثل الشرطة أو مكاتب التعداد أو وكالات الرعاية الاجتماعية). كما ينبغي على المانحين التأكد من أن حكومات ما بعد الصراعات تتولى بناء القدرات اللازمة لإجراء انتخابات شفافة ولتقديم الأموال لفرق المراقبة من المجتمع المدني.

وبمجرد أن تبدأ عملية التسجيل والعملية الانتخابية، يجب على المانحين والوكالات الدولية للمساعدة الانتخابية أن يدعموا البرامج التي تهدف إلى تعزيز قدرة مجتمعات النازحين داخلياً على المشاركة في الانتخابات وأن يذكّروا الحكومات بالتزاماتها بحماية حقوق التصويت لجميع المواطنين. كما يجب على بعثات المراقبين الدوليين تحديد مدى تأثير قضايا النزوح على الحسابات السياسية للأحزاب المتنافسة وكيف يمكن أن يكون التمييز كامناً في القوانين والإجراءات الانتخابية، والتأكد من أن المراقبين الميدانيين يعلمون ما الذي يجب عليهم ملاحظته.

وقد ساعدت المبادئ التوجيهية على تركيز الاهتمام على قضية الحقوق السياسية للنازحين داخلياً. وبفضل الالتزام القوي من جانب ممثل الأمين العام، والنشاط المتزايد لوكالات دعم الديمقراطية والمجموعات الإنسانية، وروح المبادرة المتزايدة لدى النازحين أنفسهم، فقد أصبح من الأصعب بكثير التمييز ضد النازحين داخلياً أثناء تنظيم الانتخابات وإدارتها. ولكن نظراً لأن برامج التصويت للنازحين داخلياً ترتبط بولايات مجموعة كبيرة ومتنوعة من الوكالات الدولية والسلطات الوطنية، فإنه يصعب أحياناً الحصول على اهتمام متواصل. لذلك فإن تطوير مجموعة من المعايير الواضحة والموجزة والمقبولة على نطاق واسع، مقترناً بتعيين مؤسسة واحدة تكون مسؤولة عن قضايا التصويت للنازحين داخلياً، من شأنه أن يساعد المجتمع الدولي على دعم السلطات الوطنية بشكل أفضل لكي تنفذ برامج انتخابية تتفق مع التزامات حقوق الإنسان الأساسية.

جيريمي غريس (jeremygrace@yahoo.com) وجيف فيشر (fischerjeff@comcast.net) هما مستشاران في مجال إعداد الانتخابات وتنظيمها وإدارتها، وقد عملا في هذا المجال كمتخصصين في دعم الانتخابات وكمنسقين لمشروع المنظمة الدولية للهجرة المعني بحقوق التصويت والمهاجرين قسراً.

١. http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/visits.htm
٢. http://tiny.cc/IDMCprotectionhandbook07 (إصدار مؤقت)
٣. http://www.geneseo.edu/~iompress

آن الأوان لتطبيق المبادئ التوجيهية في نيبال

شيفا دونغانا

ما يزال النازحون داخليا في نيبال يعانون من فشل الحكومة الماوية الجديدة في تلبية احتياجاتهم مع تباطؤ الأخيرة في تطبيق وتنفيذ السياسة الوطنية للنازحين داخلياً.

على الرغم من اضطرار العديد من النيباليين إلى النزوح بسبب الكوارث الطبيعية ومشروعات التنمية، فلم تؤخذ قضيتي حماية وتعزيز حقوق النازحين داخلياً على محمل الجد إلى أن اندلع التمرد الماوي في أواخر التسعينيات. ومع احتدام الصراع، بدأ المجتمع الدولي في السعي إلى لفت الانتباه إلى أهمية توفير الحماية والمساعدة لضحايا النزوح القسري. وتحت ضغط من المجتمع الدولي، اعترفت الحكومة على مضض بالمشكلة لكنها قصرت تعريف النازحين داخلياً على ضحايا المتمردين الماويين. وخاب أمل المجتمع المدني حين أصرت الحكومة على حرمان هؤلاء الذين نزحوا بسبب وحشية الدولة من وضعية النازحين داخلياً – وبالتالي من إمكانية الحصول على عبوات الإغاثة.

ولا توجد قاعدة بيانات دقيقة بعدد النيباليين النازحين داخلياً أو الذين فروا إلى الهند هرباً من الصراع والفقر. ولكن في أوج الصراع وصل عدد النازحين داخلياً إلى ٢٠٠ ألف. وفي حين أن التوقيع على تفاهمات سلام في عام ٢٠٠٦ قد أتاح للبعض العودة إلى ديارهم، إلا أن تقديرات الأمم المتحدة أشارت إلى وجود ما بين ٥٠-٧٠ ألف من النازحين داخلياً بسبب الصراع في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٧. غير أن الحكومة لم تسجل سوى ٣٥ ألف من النازحين داخلياً. كما أن الخوف العام وعدم الثقة في أن العودة ستكون خياراً آمناً، ومحدودية خيارات سبل العيش، والافتقار إلى استراتيجيات حكومية واضحة، وغياب نظام آمن لملكية الأراضي، كلها عوامل تمنع العودة الشاملة. ورغم أن اتفاقية السلام الشامل التي وقعتها الحكومة والحزب الشيوعي النيبالي (الماوي) في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٦ احتوت على مادة تضمن "حق العودة" لكل شخص اضطر إلى النزوح نتيجة للصراع المسلح، إلا أن قضية النازحين داخلياً بقيت على هامش عملية السلام.

ونتيجة للزخم الذي أعقب زيارة فالتر كيلين، ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً، في عام ٢٠٠٥، تعهدت الحكومة بوضع سياسة للنازحين داخلياً. وقد وضعت هذه السياسة - التي تم إقرارها في أبريل/نيسان ٢٠٠٧ وعرفت باسم "السياسات

الوطنية حول النازحين داخلياً، ٢٠٠٧" - تعريفاً للنازح داخلياً على أنه "شخص يعيش في مكان آخر من البلاد بعد أن أُرغم على الفرار أو ترك دياره أو مكان إقامته الاعتيادي بسبب صراع مسلح أو موقف ينطوي على عنف أو انتهاك سافر لحقوق الإنسان أو كارثة طبيعية أو كارثة أو موقف من صنع الإنسان أو بقصد تفادي الآثار المترتبة على مثل هذه المواقف." وبذلك كانت الحكومة للمرة الأولى قد أدرجت "المبادئ" في وثيقة سياسة محلية. وتنقل هذه السياسة الجديدة مسؤولية قضايا النازحين داخلياً إلى وزارة السلام وإعادة الإعمار التي وضعت توجيهات إجرائية لتفعيل السياسة الجديدة.

ولكن من المؤسف أن مجلس الوزراء لم يوافق بعد على هذه التوجيهات. ولا تزال السلطات تتباطأ، متغافلة عن التهديد المحتمل الذي تشكله مشاكل النازحين داخلياً التي لم تُحل لعملية السلام. وقد صاغت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان خطة استراتيجية تدعو إلى "إيجاد الحقيقة حول حالات الاختفاء والنازحين داخلياً وضحايا الصراع". [١] غير أن هذه اللجنة فشلت في إدراك الحاجة إلى حماية حقوق الأشخاص الذين نزحوا نتيجة مشروعات التنمية والكوارث الطبيعية. إذ أن أعداد هؤلاء الأشخاص قد تفوق الآن أعداد النازحين داخلياً بسبب الصراع.

ولا يزال مسؤولو الحكومة والرأي العام يجهلون بشكل عام مبادئ وسياسة النازحين داخلياً. كما لا يولي المسؤولون المحليون اهتماماً جاداً بقضايا النازحين داخلياً. وتفيد الشبكة الإقليمية المتكاملة للمعلومات (IRIN) بأن أسر النازحين يشعرون بإهمال متزايد منذ أن تشكلت الحكومة الائتلافية بقيادة الماويين في أغسطس/آب ٢٠٠٨. [٢]

وقد نظمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالتعاون مع المجلس النرويجي للاجئين وعدد من المنظمات غير الحكومية المحلية فعاليات للاحتفال بالذكرى السنوية العاشرة لوضع المبادئ. ويقود المجتمع المدني على المستوى المحلي وفي كاتماندو حملة ضغط لتبني التوجيهات الإجرائية، وتنفيذ السياسة المعنية بالنازحين داخلياً، وبناء آليات مشتركة بين الحكومة والمجتمع المدني على المستوى المحلي لتسهيل عودة النازحين داخلياً وإعادة إدماجهم وتحقيق المصالحة.

ومن المؤسف أن التركيز الأكبر لجهود الحكومة كان على "العودة" بدون أي برامج للمصالحة على المستوى المجتمعي. ومع غياب التوجيهات، لا يوجد نظام لإلغاء التسجيل ومن ثم لا يمكن تحديد حجم عودة النازحين داخلياً. هذا وقد ركزت المساعدة الحكومية على العودة إلى الموطن الأصلي.

لذلك يجب على السلطات:

- التصديق بسرعة على التوجيهات الإجرائية
- تقديم مساعدات إعادة التوطين لهؤلاء الذين لا يستطيعون العودة إلى أماكن إقامتهم السابقة أو يقررون عدم العودة إليها
- تبني نهج شامل تجاه النازحين داخلياً
- ضمان التعاون بين وزارة الشؤون الداخلية ووزارة السلام وإعادة الإعمار لإنشاء آليات دعم على مستوى المقاطعات في المناطق الريفية التي لا تعمل فيها وزارة السلام وإعادة الإعمار
- التنسيق مع المجتمع المدني والمنظمات الدولية لتحديد النازحين داخلياً الحقيقيين، ومساعدتهم، وإنشاء آليات للمصالحة على المستوى المجتمعي
- إطلاق حملة دفاع وطنية شاملة لضمان فعالية عودة وإعادة تأهيل وإعادة إدماج النازحين داخلياً في الأماكن التي يختارونها.

شيفا دونغانا (skdhungana@gmail.com) هو باحث مقيم في كاتماندو.

١. http://tinyurl.com/NHRCNepal08

٢. http://tiny.cc/IRINNepalIDPs

المبدأ التوجيهي ٢٤

لكل إنسان الحق في التعليم... ولإعمال هذا الحق في حالة النازحين داخلياً، تكفل السلطات المعنية التعليم لهؤلاء الأشخاص، وبخاصة الأطفال النازحين، وأن يكون التعليم بالمجان وإلزامياً في المرحلة الابتدائية. ويجب أن يحترم التعليم هويتهم الثقافية ولغتهم ودينهم.

يعتبر أغلب النازحين داخلياً التعليمَ عاملاً أساسياً في تنمية أبنائهم. وقد أكد أحد النازحين داخلياً في أوغندا على ذلك قائلاً: "لا حاجة لي في الثروة وإنما أرغب في التعليم - أريد أن يكون هناك مستقبل لأبنائنا". وفي بيرو، رفض بعض النازحين داخلياً العودة إلى ديارهم بسبب غياب المدارس في مناطق العودة، في حين أن النازحين العائدين في موزمبيق تركوا أبناءهم وراءهم مؤقتاً ليواصلوا تعليمهم. إذ رأوا في التعليم وسيلة لتطبيع حياة أبنائهم وإجراء أمني يوفر الأمان ضد الاستغلال الجنسي والتجنيد العسكري والوقوع فريسة للعصابات الإجرامية.

غير أن الآباء النازحين داخلياً في كولومبيا وجورجيا أشاروا إلى أن نقص اللوازم المدرسية والملابس والأحذية المناسبة من العوامل التي تمنع أبناءهم من الذهاب إلى المدرسة، بينما كان ارتفاع الرسوم الدراسية من المشاكل الرئيسية في إندونيسيا. أما في سريلانكا، فقد اشتكى الآباء من مشاكل غياب الأمان ووسائل النقل لعدم وجود مدرسة قريبة، فقالوا: "يضطر أبناؤنا إلى السير أكثر من ٦ كم أو يضطرون إلى استئجار سيارة. فليس لدينا ما يكفي من خدمات الحافلات. وبسبب ذلك لا تستطيع بناتنا مواصلة تعليمهن".

وفي جوبا، بجنوب السودان، أعرب الآباء عن أسفهم لأن "بعض الأطفال يذهبون إلى المدرسة، وهم الذين يستطيع آباؤهم تحمل نفقاتها، لكن معظمهم لا يستطيعون". ومن العقبات الأخرى أمام التعليم المدرسي تهالك المباني المدرسية وغياب اللوازم المدرسية، وافتقار المعلمين إلى التدريب، وتدريس لغات غير مألوفة، وفقدان الوثائق اللازمة للالتحاق بالمدرسة، وعدم القدرة على تلبية شروط الإقامة.

وفي عدة بلدان أفاد النازحون داخلياً بوجود تمييز ضد أطفالهم. ففي السودان، اشتكى النازحون من جنوب السودان من التمييز الديني والعنصري. إذ قال شاب نازح كان قد تلقى تعليمه المدرسي في الخرطوم: "لقد أُجبرنا على تعلم المذاهب الإسلامية في الخرطوم". بينما قال أحد المعلمين لصبي في كولومبيا: "لا عجب في أنك غبي إلى هذه الدرجة - فأنت نازح".

أجرى المقابلات كل من مشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي ومركز رصد النزوح الداخلي. انظر تقرير مشروع بروكينغز بيرن "الاستماع إلى أصوات النازحين: الدروس المستفادة" على الموقع: http://tiny.cc/BrookingsIDPvoices

العائدون في سيراليون

كلوديا سْكران

لقد أدت عشر سنوات من الحرب الأهلية الوحشية إلى نزوح نحو ٤,٥ مليون نسمة، أي حوالي نصف سكان سيراليون.[١] وبعد انتهاء الصراع في عام ٢٠٠١، عملت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على تسهيل مشاركة العائدين من اللاجئين والنازحين داخلياً في مشاريع إعادة الإعمار على مستوى المجتمع المحلي.

لقد جاءت استجابة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لأزمة سيراليون الإنسانية في وقت كانت تجري فيه هذه الوكالة المعنية باللاجئين توسيعاً لنطاق خدماتها لتشمل النازحين داخلياً. واستكمالاً لأنشطتها، وانطلاقاً من روح المبدأ التوجيهي رقم ٢٨، أطلقت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين برامج كبرى للعائدين من اللاجئين السابقين والنازحين داخلياً حيث تم تخصيص ١٥٪ من أموال برامج المفوضية لـ«مشاريع الأثر السريع» وذلك لتلبية الاحتياجات الفورية للعائدين وللذين لم ينزحوا من ديارهم. وفي الفترة من ٢٠٠٣-٢٠٠٥ تم تنفيذ نحو ٢٠٠٠ مشروع من «مشاريع تمكين المجتمعات» في جميع مناطق العودة في مختلف القطاعات، بما في ذلك الزراعة والصحة والمياه والصرف الصحي والخدمات المجتمعية.[٢]

وكانت مشاريع تمكين المجتمعات عبارة عن تدخلات ضيقة النطاق يديرها المجتمع المحلي وتضمنت - بلا تمييز - اللاجئين والنازحين داخلياً والذين لم يرحلوا من الأساس. وتم تنفيذ ما يقرب من نصف هذه المشاريع في كايلاهون، وهي المقاطعة الواقعة في أقصى الشرق التي اندلعت فيها الحرب وشهد سكانها أعلى نسبة نزوح. وقدم الشركاء المنفذين التابعين لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، المنظمات غير الحكومية الدولية بالدرجة الأولى، المهارات الفنية والإدارة المالية. أما القرارات بشأن نوع المشاريع التي سيتم تنفيذها فقد اتخذها أهالي القرى حيث شارك الشيوخ والنساء والشباب بآرائهم. ولم تتعدَ تكلفة كل مشروع ٥٠٠٠ دولار وأشرفت عليه لجنة إدارية تم اختيارها بشفافية. كما ساهم أهالي القرى في توفير اليد العاملة والمواد اللازمة للمشاريع التي تضمنت إصلاح أو بناء المدارس ومحاكم القرى والعيادات والآبار والمراحيض ومطاحن الأرز وطوابق تجفيف الأرز.

وتقدم مشاريع تمكين المجتمعات الدعم الرمزي والعملي للمجتمعات العائدة. ففي قرية مالوما، أصبح مبنى المحكمة الذي أعيد إنشاؤه مركز الاتصال المجتمعي، إذ يستخدَم بفعالية لاستضافة الاجتماعات وتحقيق العدالة وإجراء الانتخابات.

غير أن دمج النازحين داخلياً واللاجئين والذين لم ينزحوا في نفس البرامج غالباً ما شكل تحدياً كبيرا حيث كان حجم مؤن العودة المخصصة للاجئين العائدين قضية أثارت الكثير من الجدل. إذ عندما وافقت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وحكومة سيراليون على المساواة بين كل المحتاجين، اضطرت المفوضية إلى خفض الحصص التي تُمنح عادة للاجئين العائدين. وعاد اللاجؤون والنازحون داخلياً إلى قراهم بخبرات ومهارات مختلفة. فكثير من الذين عاشوا في مخيمات اللاجئين في غينيا استفادوا من برامج التعليم وأصبح لديهم إلمام أكبر بالقراءة والكتابة من هؤلاء الذين بقوا في ديارهم. وكانت المفوضية تميل إلى اختيار شركائها المنفذين من بين المنظمات غير الحكومية الدولية التي كانت قد عملت معها في غينيا. وعادة ما تمتع اللاجئون العائدون بمهارات لغوية ومعرفة بالإجراءات التشغيلية للمنظمات غير الحكومية أكثر من النازحين السابقين. لذا فمن الناحية المثالية، كان ينبغي على المفوضية أن تحاول العمل عن كثب مع الوكالات الإنسانية في سيراليون ذات الخبرة السابقة في العمل مع النازحين داخلياً.

وفي حين أن برامج إعادة الإدماج التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ساعدت في تلبية احتياجات بعض اللاجئين والنازحين داخلياً في كايلاهون، فقد كان وجه النقص الأساسي لعمل المفوضية مع النازحين داخلياً هو اقتصارها على المناطق التي كان بها أعداد كبيرة من اللاجئين المعاد توطينهم رسمياً. إذ أن النازحين السابقين الموجودين في أنحاء أخرى من البلاد، بما في ذلك العاصمة فريتاون، لم يتلقوا سوى القليل من الدعم من المانحين الدوليين والمنظمات غير الحكومية.[٣] ومع ذلك، فإن الجهود التي تبذلها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لإدراج اللاجئين والنازحين داخلياً في المشاريع المجتمعية المشتركة تعكس مدى تأثير المبادئ التوجيهية على هذه الوكالة الإنسانية الكبرى.

كلوديا سْكران (claudena.skran@lawrence.edu) هي أستاذ مساعد في جامعة لورانس في ويسكونسن، وقد أجرت بحثاً عن اللاجئين والنازحين داخلياً في سيراليون في ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

١. http://tiny.cc/Brookingssierraleone

٢. ستيفان سيبرل وماكتيلت دي فريز، «من الإخلاء الطارئ إلى تمكين المجتمع: استعراض لبرنامج إعادة التوطين وإعادة الإدماج في سيراليون»، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ٢٠٠٥. http://tiny.cc/UNHCRSierraleone05

٣. انظر: كلوديا ماكغولدريك، «سيراليون: إعادة التوطين لا يضع دائماً نهاية للنزوح»، نشرة الهجرة القسرية ١٧، مايو/أيار ٢٠٠٣. http://www.hijra.org.uk/pdf/NHQ17/NHQ17.pdf

المبدأ ٢٨

١. يقع على عاتق السلطات المختصة، في المقام الأول، واجب ومسؤولية تهيئة الظروف وتوفير الوسائل لتمكين النازحين داخلياً من العودة الطوعية، آمنين مكرمين، إلى ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة أو التوطن الطوعي في مكان آخر من البلد. وتعمل هذه السلطات على تيسير إعادة دمج النازحين داخلياً العائدين أو المعاد توطينهم.

٢. تُبذل جهود خاصة لكفالة المشاركة التامة للنازحين داخلياً في تخطيط وإدارة عودتهم أو إعادة توطينهم وإدماجهم.

شيخان من شيوخ المجتمع في قرية نائية في مشيخة بيجي الغربية، غرب مقاطعة كايلاهون، سيراليون.

المبدأ رقم ٢٧ والاستجابة لإعصار الفلبين

سارة ماكهاني

اشتملت استجابة منظمة أوكسفام البريطانية للدمار والنزوح الذي ألحقه إعصار دوريان على الاشتراك مع الحكومة الفلبينية والمنظمات غير الحكومية وممثلي المجتمع والقطاع الخاص في الدعوة إلى زيادة الوعي بالمبدأ رقم ٢٧ – الذي يلزم مقدمي المساعدة الإنسانية بـ «إيلاء الاهتمام الواجب لتوفير متطلبات الحماية وحقوق الإنسان» الخاصة بالنازحين داخلياً.

في يوم ٣٠ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٦، أصاب إعصار دوريان أكثر من ٢,٥ مليون شخص في ١٣ إقليماً من أقاليم جزيرة لوزون. وفي إقليم ألباي، أدت الأمطار الغزيرة إلى تفتيت الرماد البركاني من على جبل مايون، فاندفع كالشلال حتى طال المجتمعات المكتظة بالسكان في العاصمة ليغازبي وما حولها.

مقيمون في موقع آمور لإعادة التوطين (مشروع إسكان مؤقت) بالقرب من مدينة ليغازبي.

وأفاد المجلس الإقليمي لتنسيق الكوارث (PDCC) بأن الإعصار أسفر عن مقتل ٥٤١ شخصاً وتدمير أكثر من ١٦٤١٨٠ منزل بشكل جزئي أو كامل. ورأت الحكومة، تحسباً لحدوث مزيد من الانهيارات الصخرية، ضرورة ترحيل ١١ ألف أسرة، أي نحو ٥٥ ألف شخص، بعيداً عن منحدرات الجبل البركاني. ونتيجة لذلك فقد أغلب هؤلاء الأشخاص منازلهم وانتقلوا للعيش في المدارس والكنائس التي تستخدَم كمراكز للإجلاء في حالات الطوارئ ولكنها لم تكن مجهزة لاستقبال أعداد الأشخاص المحتاجين إذ ضمت بعض حجرات الدراسة ما يصل إلى ١٥٠ شخصاً. وعندما حان وقت إخلاء المدارس من النازحين لاستئناف الدراسة، قررت الحكومة بناء "مواقع مؤقتة" للنازحين داخلياً وللأسر التي كان من المقرر ترحيلها.

جبل مايون البركاني، بالقرب من مدينة ليغازبي.

ولم يتمتع أول موقعين مؤقتين بالمستوى اللائق للمعيشة وكان من الجلي أن السلطات الحكومية لم يكن لديها أي وعي بالمعايير الدنيا للمساعدة أو بالتزاماتها تجاه المجتمعات النازحة وحقوقها. فقد افتقرت تلك المواقع إلى المأوى المناسب، وإمدادات المياه، ومرافق الصرف الصحي، والخدمات الصحية، ووسائل العيش، وتوزيع السلع الغذائية وغير الغذائية. لذلك لم يستطع السكان العيش دون التعرض لخطر الإصابة بالأمراض، ناهيك عن العيش بكرامة. كما وردت أنباء مثيرة للقلق تفيد بوجود تمييز وحدوث ترحيلات مفاجئة.

لذلك تحركت منظمة أوكسفام البريطانية عن طريق إدراج عنصر للمعايير الإنسانية في برنامجها لحالات الطوارئ يستهدف الشخصيات الرئيسية في الحكومة، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، والمجتمعات. وبعد تقييم الوضع توصلت أوكسفام إلى أن الأوضاع السيئة في المخيمات المؤقتة لم تكن وليدة سوء النية بالدرجة الأولى وإنما نقص الوعي والموارد، لذا استهدف البرنامج زيادة الوعي بالمعايير الدنيا لمشروع "سفير"[1] وبالمبادئ التوجيهية. وكنا نأمل أن يؤدي تحسين فهم مبادئ الاستجابة الإنسانية إلى رفع مستوى الاستجابة الحالية وتمكين الجهات المحلية من الاستجابة بشكل أفضل للأزمات المستقبلية في منطقة بيكول التي تزداد قابلية تعرضها للكوارث.

وأقامت أوكسفام شراكة مع منظمة «سجل المهندسين للإغاثة في حالات الطوارئ» (RedR) في الهند» لإجراء برامج التدريب على معايير سفير، ومع «مركز بالاي لإعادة التأهيل» لإجراء برامج التدريب على المبادئ التوجيهية، وكذلك مع منظمة غير حكومية في إقليم ألباي، هي «مركز العمل الاجتماعي» (SAC). وكانت آلية التنسيق مع الحكومة/المنظمات غير الحكومية، واسمها أيودا ألباي، أحد العوامل الرئيسية في تيسير هذه العملية.

وبعد التدريب الأول على معايير سفير الذي أقيم في ليغازبي لمسؤولي الحكومة المحلية، والأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، وقادة المجتمع، إقيم تدريب آخر في مانيلا لمسؤولي الحكومة الاتحادية، بمن فيهم كبار المسؤولين في المجلس الوطني لتنسيق الكوارث وإدارة الرعاية الاجتماعية والتنمية، والمساهمين الرئيسيين في الاستجابات الإنسانية من القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والأمم المتحدة.

وقد أدى التأثير الذي أحدثه التدريب إلى تحول سريع نحو تقديم المساعدة بشكل أكثر تنسيقاً وأكثر توجهاً نحو تحقيق الأهداف إذ تم وضع أهداف ملموسة يمكن تحقيقها للحكومة والمنظمات غير الحكومية – مثل تخصيص دورة مياه واحدة لكل ٢٠ شخصاً – وإطار لقياس الأنشطة والتعرف على الثغرات. وأصبحت المجتمعات تتمتع بثقة أكبر في التعبير عن احتياجاتها وتوضيحها، كما تم إدراج مبادئ سفير ضمن أعمال المجلس الوطني لتنسيق الكوارث وإدارة الرعاية الاجتماعية والتنمية.

أما التدريب على المبادئ التوجيهية في ليغازبي فقد تضمّن مساعدة الحكومة، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، وقادة المجتمع على فهم الأفكار الأساسية لهذه المبادئ وكذلك إطار المسؤولية الوطنية:

- ·تحديد قضايا الحماية المتعلقة بالعودة، وإعادة التوطين، وإعادة الإدماج
- ·وضع خطة عمل لمعالجة قضايا النازحين داخلياً في ألباي
- توزيع نسخ من المبادئ بلغة التاغالوغ، وهي اللغة الوطنية، ولغة البيكولانو، وهي اللغة المحلية
- عقد جلسات توجيهية لجميع فئات المجتمع حول المبادئ وحقوق النازحين داخلياً.

كما أن الشراكة مع مركز العمل الاجتماعي في ليغازبي ساعدت النازحين داخلياً على تقسيم أنفسهم إلى ٣٠٠ فريق أساسي لتمثيل الأشخاص الذين يعيشون في مراكز الإجلاء، والمواقع المؤقتة، والمنطقة «غير الآمنة». وقد استمر ٤٠ بالمائة من هذه الفرق في ممارسة العمل حتى بعد انتهاء المشروع. وقد قامت هذه الفرق الأساسية بالخطوات التالية:

- توزيع السلع والخدمات بشكل أفضل والتأكد من أنها أختيرت بناءً على الحاجات التي يحددها المجتمع
- تحسين عملية تدفق المعلومات عن طريق إنشاء خطوط اتصال مباشرة مع مسؤولي الحكومة والمنظمات غير الحكومية
- وضع الضوابط داخل مراكز الإجلاء
- تغيير السياسات الحكومية – ضمان أن الأشخاص الضعفاء الذين يعيشون خارج مراكز الإجلاء يحصلون أيضاً على المساعدة
- المساعدة في عمليات التقييم، وعمليات الاستهداف، وتشجيع العمل التطوعي، وتوزيع المساعدات
- بث رسالة إخبارية على المستوى الشعبي للدفاع عن النازحين داخلياً بهدف تشجيع تدفق المعلومات
- العمل مع مسؤولي الحكومة لتنظيم "جمعية عمومية" لجميع النازحين داخلياً، لتكون مركز تنسيق مشترك للتواصل مع أيودا ألباي.

أثر زيادة الوعي

عندما نوقش المشروع للمرة الأولى، شعرت الحكومة بالقلق، إذ خشيت أن يؤدي تزويد المجتمعات بمعلومات عن مشروع سفير والمبادئ التوجيهية إلى تشجيعهم على تقديم مطالب لا يمكن تلبيتها في مرحلة حساسة من الدورة الانتخابية الفلبينية. ولكن تمكنت أوكسفام من بناء الثقة بالتشديد على أن المشاركة المجتمعية والتدفق المستمر للمعلومات والحوار سيؤدون إلى استجابة أكثر فاعلية وإعطاء جميع المعنيين مجال أكبر للنقاش ولإيجاد حلول وسط وللفهم المتبادل. وقد اعترفت السلطات الحكومية بأنه لولا التدريب والتحسينات في معايير الاستجابة، لكانت قد حدثت اضطرابات كبيرة بين الأشخاص الذين تم إجلاؤهم. ولعل من العوامل الأساسية التي ساهمت في نجاح هذا المشروع هو التزام الحكومة وقناعتها بالمشروع في نهاية المطاف.

كما أن تدريب قادة المجتمع قد زودهم بالأدوات التي تعينهم على التعبير عن احتياجاتهم واستخدام إطار معترف به دولياً لمساءلة الأطراف الحكومية وغير الحكومية. فسواء كان نزوح المجتمعات ناجماً عن العنف أو عمليات التنمية أو الكوارث الطبيعية، فإنها تخضع لحماية القانون الدولي والالتزامات الوطنية. وقد أثبتت الاستجابة لإعصار دوريان أن أحد العوامل الأساسية التي تساهم في إعمال هذه القوانين والمبادئ هو وعي الحكومة والمنظمات غير الحكومية والمجتمعات بواجباتها وحقوقها، مما يسهم في خلق حوار بنّاء يدر في نهاية الأمر بالفائدة على الجميع.

تولت سارة ماكهاتي (smchattie@oxfam.org.uk) إدارة برنامج منظمة أوكسفام البريطانية للاستجابة الطارئة لإعصار دوريان. وبالرغم من دعم المفوضية الأوروبية لمكونات المشروع، إلا أن الآراء الواردة هنا لا تمثل بالضرورة آراء الجماعة الأوروبية.

١. http://www.sphereproject.org

النزوح الداخلي في جمهورية إفريقيا الوسطى

لورا بيريز

يسعى مجلس اللاجئين النرويجي إلى نشر المزيد من الوعي بالمبادئ التوجيهية وتعزيز احترامها في جمهورية إفريقيا الوسطى والتي يجهل معظم النازحين فيها حقوقهم. .

تعرّض ١٩٧ ألف شخص، منذ عام ٢٠٠٥، للنزوح الداخلي بسبب الصراع المسلح بين حكومة فرانسوا بوزيزي والجماعات المتمردة المختلفة، وكذلك بسبب الهجمات التي يشنها قطّاع الطرق الذين يستغلون عجز الحكومة عن توفير الحماية. وعلى الرغم من توقيع كل الجماعات المتمردة على اتفاقيات لوقف إطلاق النار والجهود الجارية لإطلاق عملية سلام، إلا أن الوضع الأمني في معظم الأجزاء الشمالية من جمهورية إفريقيا الوسطى لم يتحسن إلا قليلاً لأن قطع الطرق قد حل محل الصراع السياسي وأصبح المصدر الأساسي للعنف. ويعتمد النازحون في جمهورية إفريقيا الوسطى اعتماداً كلياً تقريباً على المساعدة التي تقدمها المجتمعات المضيفة، فسكان المناطق التي يسهل الوصول إليها نسبياً هم فقط الذين يتلقون المساعدة من منظمات الإغاثة الدولية.

واستجابةً لأزمة النزوح في جمهورية إفريقيا الوسطى، يعمل مجلس اللاجئين النرويجي في مجال التوعية الطارئة في مقاطعة أوهام الشمالية منذ أبريل/نيسان ٢٠٠٧. وتضم مقاطعة أوهام حوالي ١٢ بالمائة من النازحين داخلياً في البلاد، فهي واحدة من أكثر المناطق تضرراً من الصراع في جمهورية إفريقيا الوسطى. ويدعم مشروع مجلس اللاجئين النرويجي حوالي ١٤٢٠٠ طفل في ٥٧ مدرسة ابتدائية من خلال تدريب المعلمين، وتوفير المستلزمات المدرسية، وبرامج التغذية المدرسية، وتدريب جمعيات الآباء والمعلمين، وبناء قدرات وزارة التعليم.

كما يعمل مجلس اللاجئين النرويجي على توفير الحماية للنازحين داخلياً والدفاع عنهم من خلال الإفادة بوضع النازحين داخلياً في القرى التي يعمل فيها ودعم المبادرات المشتركة مثل حملة الدفاع عن النازحين داخلياً في جميع أنحاء البلاد. ويساعد التواجد المستمر لمجلس اللاجئين النرويجي وغيره من المنظمات الإنسانية في مناطق النزوح في ردع المعتدين المحتملين (الحماية عن طريق التواجد).

استخدام المبادئ التوجيهية

لقد أقام مجلس اللاجئين النرويجي ورش عمل للتدريب على الحماية تدور حول المبادئ التوجيهية للسلطات المحلية والجيش والشرطة وذلك لدعم إصلاح القطاع الأمني. ولم تعتمد الحكومة المبادئ التوجيهية كإطار سياسي كما لم تدرجها في القانون الوطني، إلا أن وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية تستخدمها بانتظام لتعزيز حقوق النازحين داخلياً. وهي أيضاً مكون أساسي في ورش العمل الخاصة بالحماية، وتُستخدم في تدريب مراقبي المنظمات الإنسانية، والسلطات المحلية،

والقوات الحكومية، وقوات حفظ السلام الدولية، والجماعات المتمردة مثل «الجيش الشعبي لاستعادة الجمهورية والديمقراطية» الذي يسيطر على مناطق في شمال البلاد على حدودها مع تشاد والكاميرون.

وبرزت أهمية المبادئ التوجيهية خلال دورة تدريبية أقيمت في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٨ لبعثة دعم السلام في إفريقيا الوسطى[1] (MICOPAX) – وهي قوة حفظ سلام إقليمية تضم نحو ٣٠٠ عنصر من الغابون وتشاد والكونغو والكاميرون. إذ تلقى أكثر من ٣٠ ضابطاً وجندياً من الوحدة التشادية تدريباً على المبادئ وعلى حماية الأطفال في حالات الطوارئ. وهذه الدورات التدريبية هي جزء لا يتجزأ من إعداد القوات للعمليات الميدانية.

وفي ٢٠٠٧، ترجمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المبادئ التوجيهية إلى لغة السانجو، وهي اللغة الوطنية، وحرصت على توضيح بعض المبادئ لكي تجعلها سهلة الفهم قدر المستطاع للمجتمعات الأمية. وتم توزيع نسخة المبادئ التوجيهية المكتوبة بلغة السانجو على الوزارات والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني المحلية. والآن يجب توزيعها على نطاق أوسع لتصل إلى المجتمعات النازحة لزيادة وعيهم بحقوقهم.

محنة الأطفال النازحين

توجّه مركز مراقبة النزوح الداخلي التابع لمجلس اللاجئين النرويجي في زيارة إلى جمهورية إفريقيا الوسطى في يوليو/تموز وأغسطس/آب ٢٠٠٨ لبحث وإعداد تقرير حول احتياجات الأطفال النازحين داخلياً من الحماية والمساعدة. ووجد المركز أن الأطفال النازحين يواجهون مشاكل خطيرة في الحماية بسبب العنف وانعدام الأمن.

وعلى خلاف الأطفال الآخرين، فقد عانى الأطفال النازحون من صدمات نفسية بعد مشاهدتهم مستويات حادة من العنف مثل مقتل أفراد أسرهم على يد قطّاع الطرق عندما هاجموا قراهم. وأثناء تلك الهجمات، تم اختطاف بعض الأطفال النازحين، ومن بينهم فتيات، ليعملوا في حراسة الممتلكات المسروقة أو من أجل الحصول على فدية. كما تم تجنيد كثيرين غيرهم في قوات أو جماعات مسلحة.

ولا تزال أغلب احتياجات الأطفال النازحين في جمهورية إفريقيا الوسطى من الغذاء والماء والصحة والمأوى غير ملباة. فالكثيرين منهم في حاجة ماسة إلى المأوى الملائم، بعد أن أُجبروا على النوم في الخلاء خلال موسم الأمطار، مما يعرضهم لخطر أكبر للإصابة بالملاريا أو التهابات الجهاز التنفسي العلوي. كما يتعرض الأطفال النازحون للاستغلال الاقتصادي إذ يُجبَرون على العمل في حقول تابعة للمجتمعات المضيفة مقابل الحصول على الطعام أو أجور زهيدة. فهؤلاء الأطفال تعطلت مسيرة تعليمهم وتتعرض للخطر تنميتهم على المدى البعيد.

كما يواجه الأطفال النازحون المنتمون للأقليات مثل جماعات "الفولاني" التمييز العرقي، وذلك بسبب التصور الخاطئ لدى العديد من المجتمعات المضيفة، بل وحتى لدى غيرهم من النازحين داخلياً، بأن كل أفراد «الفولاني» هم من قطاع الطرق. واضطر العديد من أفراد جماعات «الفولاني» بسبب تدمير طرقهم وفقدان حيواناتهم نتيجة

يعيش هؤلاء الأطفال النازحون في هذا الموقع المؤقت منذ فبراير/شباط ٢٠٠٦ بعد أن فروا من هجوم شنته القوات الحكومية على قريتهم في بوتولي، على بُعد ٣ كيلومترات. جمهورية إفريقيا الوسطى

العنف والصراع المسلح، إلى الاستقرار بين مزارعي الكفاف ويكافحون من أجل التأقلم مع طريقة حياة جديدة. فلا تزال احتياجات الأطفال النازحين من الحماية غير ملباة بشكل كاف من قِبل حكومة جمهورية إفريقيا الوسطى أو المجتمع الدولي بصفة عامة.

الإطار القانوني للاستجابة

لقد صادقت جمهورية إفريقيا الوسطى على ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات العظمى الإفريقية[٢]، الذي دخل حيز التنفيذ في يونيو/حزيران ٢٠٠٨. ويُلزم بروتوكول الميثاق الخاص بتوفير الحماية والمساعدة للنازحين داخلياً الدول الأعضاء ليس فقط بسن تشريعات وطنية لتنفيذ المبادئ التوجيهية في القوانين المحلية إنما يلزمهم أيضاً بإنشاء إطار عملي للتنفيذ. والدول لديها طرق مختلفة لإدخال القانون الدولي في أنظمتها القانونية الوطنية. وبموجب دستور جمهورية إفريقيا الوسطى، فإن أحكام أي صك دولي صادقت عليه جمهورية إفريقيا الوسطى تصبح ملزمة ولها الأسبقية على القوانين الوطنية[٣]. ولكن واحدة من الفجوات المتبقية هي عدم وجود إطار قانوني محدد لحماية النازحين داخلياً بوجه عام والأطفال النازحين بوجه خاص حيث لا توفر القوانين الحالية أساساً تفصيلياً كافياً للتعامل مع احتياجات النازحين داخلياً وتلبيتها.

لذلك يوصي مركز مراقبة النزوح الداخلي بأن تعتمد حكومة جمهورية إفريقيا الوسطى المبادئ التوجيهية وتنفذها كإطار لتوفير الحماية والمساعدة للنازحين داخلياً، وأن تعد وتسن تشريعات وطنية لتنفيذ المبادئ بالكامل، بما في ذلك إنشاء أحكام محددة لحماية ومساعدة الأطفال النازحين داخلياً.

لورا بيريز (laura.perez@nrc.ch) هي محللة محلية لجمهورية إفريقيا الوسطى تعمل لدى مركز مراقبة النزوح الداخلي (www.internal-displacement.org).

١. http://www.operationspaix.net/-MICOPAX-
٢. http://tiny.cc/greatlakesconf06
٣. المادة ٧٢، دستور جمهورية إفريقيا الوسطى، ٢٠٠٤.

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمبادئ التوجيهية

خسيم دياغني وهانا إنتويسل

تعمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين اليوم مع الحكومات وجهات إنسانية أخرى في ٢٨ دولة من أجل حماية ما يقرب من ١٤ مليون نازح داخلياً.

تعمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين منذ منتصف السبعينات على حماية ومساعدة النازحين داخلياً. وكانت مسؤولية وحماية ومساعدة النازحين داخليا في منظومة الأمم المتحدة في بادئ الأمر تحدد في كل قضية على حدة وعلى أساس سمات هذه القضية بدون اتباع منهج معين. وفي عام ٢٠٠٣، سعت المفوضية إلى تحسين استجابتها من خلال "نهج تعاوني" مشترك بين الوكالات يقوم على توزيع المسؤوليات بشكل غير رسمي. أما في عام ٢٠٠٥، تم تنقيح هذا النهج في محاولة لزيادة إمكانية التنبؤ والمساءلة، وبالأخص فيما يتعلق بالاستجابة للنزوح الداخلي. إذ تم إسناد الوكالات مسؤوليات قيادية في ظل "النهج العنقودي". فتولت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المسؤولية القيادية عن ثلاثة مجموعات هي: الحماية، وتنسيق المخيمات وإدارة المخيمات، والإيواء الطارئ.

وترى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن المبادئ التوجيهية هي أكثر من مجرد تجميع للقواعد القانونية والتأكدي عليهاحيث يؤكد الإطار السياسي واستراتيجية التنفيذ[١] للنازحين داخلياً اللذين وضعتهما مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام ٢٠٠٧ على أهمية المبادئ وعلى أنها ستُدمَج في أنشطة المفوضية المعنية بحماية وحقوق النازحين داخلياً. كما أن النسخة المؤقتة من دليل حماية النازحين داخلياً[٢] الذي اشتركت الوكالات في إصداره في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٧ اقترحت عدة أنشطة لحماية اللاجئين ومدعومة من المبادئ التوجيهية، وتشمل التنمية الاستراتيجية، ومراقبة الحماية، وتقييم تمتع النازحين داخلياً بالحقوق. ويبين الدليل أيضاً كيف يمكن للمبادئ أن تعزز فهم الوكالات لمعنى الحماية في سياق عملي.

وقد لعبت المبادئ التوجيهية دوراً هاماً في تشكيل استجابات المفوضية عملياً لقضايا النازحين داخلياً، فمن الممكن أن استخدامها في إعداد البرامج وحملات الدفاع قد ساعد على تعزيز مصداقيتها وتأثيرها كصك قانوني دولي هام في هذا الصدد. ويُلقي هذا المقال الضوء على أمثلة من هذه العلاقة التكافلية بين المفوضية والمبادئ وكيف أسفر ذلك عن فوائد ملموسة للنازحين داخلياً على مدى العقد الماضي. ومع تحول البيئة الإنسانية والقانونية الدولية إلى إدراك قدرة المبادئ التوجيهية على الإقناع، أصبحت المبادئ أداة حماية عملية بالنسبة للمفوضية، والحكومات، والنازحين داخلياً أنفسهم.

ففي جمهورية الكونغو الديموقراطية، أكدت الوكالة على الأهمية الخاصة للتوعية بالمبادئ عند التعامل مع الناجين من العنف الجنسي والعنف الجنساني، ومن ثم دعمهم لكي يؤكدوا على حقهم في التعويض والعدالة. أما في جمهورية إفريقيا الوسطى وتيمور الشرقية والسودان، فقد شددت عمليات المفوضية على أهمية المبادئ بصفتها أداه لتعريف السلطات الوطنية والمحلية بمسؤولياتهم تجاه النازحين داخلياً.

وقد أُدرِجت أيضاً عناصر من المبادئ في أطر العمل الوطنية وعلى مستوى الدولة. وإحدى الأمثلة على ذلك، التي استُمدت مباشرة من المبدأ ٦ المتعلق بالحماية من النزوح التعسفي، هي "مبادئ الخرطوم حول عمليات الترحيل"، وقد وقعت عليها سلطات الدولة والأمم المتحدة في أبريل/نيسان ٢٠٠٧,[٣] وبالمثل فقد دعمت مكاتب المفوضية الجهود الرامية إلى إدراج المبادئ في وثائق إقليمية وصكوك قانونية، مثل مشروع اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في إفريقيا.

كولومبيا

غالباً ما يتم الاستشهاد بالإطار القانوني الشامل الذي يدعم حقوق النازحين داخلياً في كولومبيا كمثال على إدماج المبادئ التوجيهية في القانون المحلي. وكان التشريع الأول الذي سنته كولومبيا لمعالجة النزوح (القانون رقم ٣٨٧ لعام ١٩٩٧) قد صدر قبل اعتماد المبادئ، إلا أن السلطات الكولومبية استعانت بالأعمال التحضيرية التي أجراها ممثل الأمين العام السابق المعني بالنازحين داخلياً، فرانسيس دينغ، عند وضع الإطار التشريعي للدولة. وفي عام ٢٠٠١، قضت المحكمة الدستورية بإدماج المبادئ في "الكتلة الدستورية"، مما أضفى على

المبادئ صفة الإلزام في القانون الوطني. ونتيجة لذلك هناك الآن مجموعة واسعة من السياسات العامة تعكس المبادئ بوصفها الركيزة الأساسية للاستجابة المؤسسية للنزوح الداخلي.

ومع ذلك تعاني كولومبيا من فجوة كبيرة بين الإطار القانوني الشامل وبين تنفيذه على المستويين الوطني والإداري. وسعت المحكمة الدستورية إلى معالجة هذا التناقض في مايو/أيار ٢٠٠٤ بإصدارها حكماً تاريخياً (T-٠٢٥) صدرت بمقتضاه عدة أوامر تطلب من الحكومة الاضطلاع بمسؤولياتها الخاصة بأزمة النزوح.[٤]

كما أن برامج مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في كولومبيا توضح الأثر الذي يمكن أن تتركه المبادئ على المجتمعات التي تتمتع بأساس قانوني متين يسمح باستيعابها. وتعتمد المفوضية في نقاشاتها وحواراتها مع السلطات الحكومية حول دور المساعدة الإنسانية على المبادئ التوجيهية لتوضيح أهمية حيادية العمل الإنساني وطبيعته غير التمييزية. وقد لعبت المنظمات غير الحكومية الوطنية والجمعيات التي تعمل في قضايا النزوح دوراً رئيسياً في نشر وتطبيق المبادئ. ويعتمد أنصار النازحين داخلياً عليها في الدعوة إلى تنفيذ حقوق النازحين داخلياً ويشيرون إليها في التقارير التي يرفعونها إلى المحكمة الدستورية الكولومبية. كما أن الاتفاقية الأخيرة الموقعة بين وزارة الزراعة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تمنح النازحين داخلياً إمكانية حماية الأراضي المهجورة والاستفادة من المبادرات الجديدة لاستعادة حقوق الملكية الخاصة بهم.كما يستعين فريق الخبراء في اللجنة الوطنية للتعويض والتي تم تكليفها بمهمة وضع خطة وطنية للتعويضات والمصالحة بالمبادئ التوجيهية أيضاً في عملها.

أطفال في مدرسة ابتدائية تمولها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في قرية ثارانيكولوم لإعادة التوطين الدائم، في قافونيا، سريلانكا.

صربيا وكوسوفو

لا يزال وضع النازحين داخلياً في صربيا والبالغ عددهم ٢٠٦ ألفاً قضية حساسة رغم مرور تسعة أعوام على انتهاء الصراع في كوسوفو حيث لا تتحمل أية مؤسسة محددة مسؤولية حمايتهم. وتشير إحصائيات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى أن ١٨٠٦٠ فقط من أفراد الأقليات قد عادوا إلى كوسوفو منذ عام ١٩٩٩. فقد تعرقلت محاولات العودة المستدامة بفعل القيود الأمنية، وغياب الإرادة السياسية، وصعوبة إجراءات العودة، والقيود المفروضة على حرية الحركة، وتدمير الممتلكات، وعدم فعالية نظام استرداد الممتلكات، وكذلك محدودية الوصول إلى الخدمات.

لذلك يشكل ضمان العودة الواعية والطوعية والكريمة للنازحين داخلياً تحدياً مستمراً في صربيا. وقد نفذت المفوضية أنشطة مختلفة عبر الحدود على مر السنين لإعلام النازحين داخلياً بالأوضاع في موطنهم الأصلي والتطورات في كوسوفو. كما قدمت المساعدة والمشورة القانونية المجانية بشأن كيفية متابعة إجراءات استرداد الممتلكات، وأصدرت بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو[٥] أيضاً «دليل العودة» الذي يضم عناصر من المبادئ التوجيهية. وعلى الرغم من إقرار الحق في حرية الحركة وقدرة المرء على اختيار مكان إقامته، إلا أن القيود المالية والسياسية تعني أن بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو والسلطات الصربية تكافح لتطبيق هذه المبادئ تطبيقاً كاملاً. وقدمت المبادئ التوجيهية إطاراً لـ"تحليل وضع النازحين داخلياً من كوسوفو في صربيا: القانون والممارسة"، وهي إحدى الأدوات الرئيسية للدفاع وإعداد البرامج التي تستخدمها وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية في صربيا.[٦]

سريلانكا

تشكل المبادئ التوجيهية قاعدة أساس جميع أنشطة زيادة التوعية والتدريب ومراقبة الحماية والدفاع التي تقوم بها المفوضية في سريلانكا، بما في ذلك الأنشطة الخاصة بالنازحين داخلياً والمجتمعات المضيفة. وقد أسهمت برامج التوعية في زيادة معرفة الأطفال غير النازحين بالتحديات التي تواجه الأطفال النازحين داخلياً. كما استُعين بالمبادئ التوجيهية أيضاً في الدعوة إلى الإدراج النشط للتلاميذ النازحين داخلياً في الحياة المدرسية. وفي أحد المواقف تقدَّم التلاميذ في أحد الفصول بطلب رحلة طلابية تبادلية لكي يفهموا بشكل أفضل الظروف المعيشية التي يمر بها أقرانهم من النازحين. كما تُستخدم المبادئ على أساس يومي للمساعدة في التعامل مع المخاوف الناشئة عن مراقبة الحماية. وفي حالة أخرى التقى أفراد من العاملين في المفوضية بمدراء المدارس عندما تبين أن الأطفال النازحين داخلياً يحرَمون من الالتحاق بالمدارس بسبب التكدس. ومن خلال العمل مع مدراء المدارس والحكومة المحلية ومجتمع النازحين داخلياً تم العثور على المزيد من المدرسين والموارد لاستيعاب الأطفال النازحين.

وقد أثرت المبادئ التوجيهية في الجهود الوطنية لبناء السلام، بما في ذلك الأداة التي وضعتها المفوضية (وهي "تدابير بناء الثقة وتحقيق الاستقرار للنازحين داخلياً في

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين/ أ. شالدماغ

الشمال والشرق")[٧] وأقرتها اللجنة المشتركة بين الوزارات المعنية بحقوق الإنسان في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٦. وتروج هذه التدابير لأنشطة التعايش المشترك وبناء السلام داخل المجتمعات وبينها وبين الإدارة المدنية والقوات المسلحة ووكالات تطبيق القانون، كما تُلقي الضوء على الحاجة إلى استعادة البنى التحتية والخدمات الأساسية في مناطق العودة وتضع إطاراً لأعمال الحماية التي تضطلع بها المفوضية.

شمال أوغندا

تشكل المبادئ التوجيهية المرجع الأساسي للسياسة الوطنية الخاصة بالنازحين داخلياً التي تبنتها الحكومة الأوغندية في عام ٢٠٠٤. وتُلزم هذه السياسة الحكومة بحماية مواطنيها من النزوح التعسفي وتضمن حقوقهم أثناء النزوح وتشجع الحلول الدائمة الطوعية. كما أن السياسة الوطنية للنازحين داخلياً توفر لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أساساً قوياً تبني عليه برامجها لتعزيز مراقبة الحماية، وتنمية قدرات الحكومة والمجتمع المدني، وتسهيل التوصل إلى حلول دائمة، ودعم عمليات إخلاء وإغلاق المخيمات. وتستخدم المفوضية المبادئ التوجيهية جنباً إلى جنب مع السياسة الوطنية للنازحين داخلياً في كل أنشطة التدريب، بما في ذلك الأنشطة التي تنفذها مع الشرطة. وقد اكتسب المبدأ ١٤ المتعلق بالحق في حرية الحركة أهمية خاصة في عام ٢٠٠٦ عندما حددت مجموعة الحماية القيودَ التي تفرضها الحكومة على حركة النازحين داخلياً داخل المخيمات وخارجها على أنها واحدة من مخاوف الحماية الرئيسية. لذا نُظمت حملة واسعة النطاق للدفاع عن حرية الحركة استهدفت الحكومة الوطنية والسلطات المحلية والجيش. وجذب أعضاء المجموعة اهتمام المجتمع الدولي لمشاكل الحماية المستعصية للنازحين داخلياً الناتجة عن احتجازهم في المخيمات، بما في ذلك منع النازحين داخلياً من السعي وراء فرص كسب العيش. وقد أدت هذه الحملة، وكذلك تحسّن الوضع الأمني الحالي نتيجة وقف إطلاق النار مع جيش الرب للمقاومة، إلى رفع الحكومة لجميع القيود المفروضة على حرية الحركة في المخيمات ومناطق العودة، مما يمهد الطريق للنازحين داخلياً ليعودوا طواعية أو يندمجوا محلياً.

العقد القادم وما بعده

قدمت هذه المقالة بعض الأمثلة الملموسة التي توضح أن استعانة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالمبادئ التوجيهية في عملياتها اليومية لا يساعد في تحسين حماية النازحين داخلياً فحسب بل ويساهم أيضاً في تعزيز المبادئ التوجيهية كأداة قانونية يمكن الاستفادة منها أيضاً في حملات الدفاع وعمليات التخطيط. ويشكل نجاح المبادئ دليلاً على مدى الجهود الدولية التي بذلتها المنظمات غير الحكومية والأمم المتحدة والحكومات والنازحين داخلياً على حد سواء.

وعلى الرغم من الأثر الكبير الذي أحدثته المبادئ فما نزال بحاجة إلى توجيهات إضافية تحدد ما يلزم لاتخاذ قرار بأن وضع نزوح داخلي ما قد انتهى، إضافة إلى التوجيهات اللازمة لمعالجة مواقف النزوح الممتدة وضمان الإدراج الكافي للنازحين داخلياً في أنشطة بناء السلام. ومن بين التحديات الأخرى الحاجة إلى تحسين أنشطة الحماية والمساعدة – وإيجاد الحلول - في البيئات الحضرية التي قد يصعب فيها تمييز السكان النازحين. كما أن هناك حاجة أيضاً إلى مزيد من التفكّر في النزوح القسري الناجم عن تغير المناخ، وما إذا كان من الممكن معالجته بالشكل الملائم في ظل الأطر القانونية والمؤسسات العاملة الحالية، أو ما إذا كانت هناك حاجة إلى إيجاد أطر قانونية أو مؤسسات جديدة. وفي السنوات القادمة، ستواصل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين العمل من أجل بناء القبول بالنهج القائم على الحقوق للتعامل مع مشكلة النزوح الداخلي والوارد ذكره في المبادئ التوجيهية.

خسيم دياغني (diagne@unhcr.org) هو مستشار سياسي كبير لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. أما هانا إنتويسل (entwisle@unhcr.org) فكانت مسؤولة سياسة النازحين داخلياً لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حتى ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٨ وهي الآن مسؤولة السياسة في فريق دعم سياسات الأغذية بمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (www.unhcr.org).

١. http://tiny.cc/ICMUNHCR07
٢. http://tiny.cc/IDPprotectionhandbook
٣. http://tiny.cc/UNHCRSudan08
٤. انظر روثينج ورومبرو، «قياس التمتع بالحقوق في كولومبيا»، نشرة الهجرة القسرية ٣٠: http://www.hijra.org.uk/pdf/NHQ30/64-65.pdf
٥. http://www.unmikonline.org/
٦. http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/42120e554.pdf
٧. http://www.unhcr.org/publ/PROTECTION/482af5132.pdf

التدريب من أجل تعزيز حماية حقوق النازحين داخلياً

كيم مانسيني بِك

هدفت أنشطة التدريب الأولى عقب صدور المبادئ التوجيهية في الأساس لزيادة الوعي وخلق قبول لدى المنظمات غير الحكومية والأمم المتحدة والجهات الحكومية والدولية. وفي السنوات الأخيرة، انتقل التدريب إلى ما هو أكثرمن مجرد زيادة الوعي ليشمل تطبيق المبادئ ووضع معايير عالمية لها.

وتتيح الذكرى السنوية العاشرة لصدور المبادئ التوجيهية الفرصة لاستعراض التقدم الـذي تم إحرازه في مجال التدريب. وكانت "نشرة الاستجابة الإنسانية" التي أدت إلى تنفيذ النهج العنقودي في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥ [١] بمثابة حافز للوكالات الإنسانية لتعزيز وإعادة توجيه برامج التدريب، مما ضمن إدراج المبادئ التوجيهية في برامج التدريب. كما ساهم النهج العنقودي بشكل كبير في عملية تطوير الأدوات المشتركة بين الوكالات [٢] ولعبت المجموعة العنقودية المعنية بالحماية الدولية دوراً محورياً في تطوير ونشر الأدوات التي تركز على حماية النازحين داخلياً. فيما ركزت غيرها من موارد التدريب العنقودي على تعميم مراعاة اعتبارات النزوح الداخلي في مجالات مثل العنف الجنساني وإدارة المخيمات والتعافي المبكر.

وكان من شأن بعض المبادرات المشتركة بين الوكالات التي جاءت قبل نشرة الاستجابة الإنسانية أن أبرزت قيمة التعاون بين الوكالات في مجال التدريب لوضع معايير مشتركة وأدوات للتوجيه الميداني، وعززها بعد ذلك النهج العنقودي. فعلى سبيل المثال، انطلق "مشروع إدارة المخيمات" في سيراليون في أواخر عام ٢٠٠٢ لتحسين نوعية المساعدة والحماية في مخيمات النازحين داخلياً في البلاد وأدى إلى تطوير مجموعة أدوات في ٢٠٠٤ (وتم تحديثها في ٢٠٠٨) [٣] وتبعها قيام مجلس اللاجئين النرويجي بتطوير مواد تدريبية وعقد دورة لتدريب المدربين وكذلك إنشاء سجل للمدربين فيما بين الوكالات. وبعد إنشاء مجموعة تنسيق المخيمات وإدارتها، اضطلعت هذه المجموعة بدور الريادة في هذا المجال ووضعت المعايير والأدوات والتوجيهات، بما في ذلك ثلاث برامج تدريبية شاملة.

كما يدعم "مشروع القدرة الاحتياطية للحماية" المشترك بين الوكالات، والذي يستضيفه مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، المكاتبَ الميدانية للأمم المتحدة من خلال نشر قوات حماية مؤلفة من كبار الضباط وعقد برنامج تدريبي لخبراء المستوى المتوسط من المنظمات غير الحكومية في مجال الحماية الاحتياطية. وتتناول الدورة التدريبية حول الحماية في حالات الطوارئ التي يرعاها المشروع، ومدتها ستة أيام، موضوع الحماية بشكل عام ولكنها تركز أيضاً تركيزاً خاصاً على النزوح الداخلي والتنسيق بين الوكالات. وأثناء هذه الدورة التدريبية، يُطلب من المشاركين أن يستبعدوا الولايات المؤسسية من المعادلة عند تحليل مخاطر الحماية واحتياجاتها، ثم بعد ذلك أن يضطلعوا بمختلف "أدوار الوكالات" في عملية لمحاكاة الاستجابة لمواقف الحماية في حالات الطوارئ.

وقد نجم عن مبادرة "العمل المتعلق بحقوق الطفل" [٤] مجموعة من المواد التدريبية بشأن حماية الأطفال في حالات الطوارئ وتشمل مذكرات إحاطة، ومواد تدريبية للمشاركين، ودراسات حالة، ووسائل تدريبية مساعِدة، ودليل للميسرين. وستتضمن المواد المنقحة والمتوقع صدورها في ٢٠٠٩ اعتبارات خاصة بحالات الطوارئ والنزوح والكوارث المعقدة. وتركز هذه الأداة على الآثار المحتملة للنزوح على حقوق الأطفال فيما يتعلق بقضايا حساسة مثل انفصال الأسر وخطر التعرض للإيذاء والتجنيد في القوات المسلحة وعمالة الأطفال.

وبالإضافة إلى المبـادرات الرسمية المشتركة بين الوكالات، يركز بعض مقدمي التدريب تركيزاً شديداً على تدريب الجهات الوطنية والمحلية. إذ يدير ممثل الأمين العام للأمم المتحدة - بدعم من مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان ومشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي - دورة تدريبية سنوية مدتها خمسة أيام وورش عمل تدريبية إقليمية حول قضايا مثل بناء السلام، والكوارث الطبيعية، والقوانين والسياسات الوطنية المعنية بالنزوح. وتعمل مؤسسة بروكينغز بيرن مع الشركاء الأكاديميين ومن المجتمع المدني لتنظيم دورات تدريبية في جنوب آسيا وشرق إفريقيا وتتعاون عن كثب مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لدعم عملها المتعلق بالنازحين داخلياً. كما يعمل مركز مراقبة النزوح الداخلي التابع لمجلس اللاجئين النرويجي على تقديم الدعم لوكالات الأمم المتحدة الميدانية والمنظمات غير الحكومية الدولية في تدريب الشركاء الوطنيين والمحليين، ويتضمن برنامجه ورشة عمل مدتها ثلاثة أيام عن الحماية وتتناول كافة جوانب النزوح الداخلي. ووضعت المكاتب الميدانية التابعة لمجلس اللاجئين النرويجي كذلك منهجية تعتمد على الدراما هدفها تمكين النازحين داخلياً من الحصول على حقوقهم وتحديد مسارات العمل اللازمة لإحداث تغيير. كما تجري المنظمة الدولية للهجرة دورة تدريبية لصناع السياسات موضوعها الحقوق السياسية للنازحين، وأدرجت قضايا النازحين داخلياً في دورة تدريبية عن قوانين الهجرة الدولية قدمتها لمسؤولين حكوميين متوسطي ورفيعي المستوى.

وتركز منظمات عديدة بشكل رئيسي على تعزيز أنشطتها التدريبية المقدَمة لموظفيها وشركائها التنفيذيين. فعلى سبيل المثال، يقدم قسم النزوح ودعم الحماية التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية دورات تدريبية في مجالات تقييم الاحتياجات، ووضـع الاستراتيجيات، والاستجابات التنفيذية، والتنسيق على المستويين العالمي والميداني لموظفي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وأعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وقد أدرجت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عناصر من النازحين داخلياً في برامج تعليم الموظفين وتعمل حالياً على تطوير برامج للموظفين وكبار المديرين حول حماية النازحين داخلياً. كما أدرج مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان اعتبارات خاصة بالنازحين داخلياً في دوراته التدريبية الأساسية لموظفي حقوق الإنسان الميدانيين وكذلك دورة تدريبية متخصصة حول الاستراتيجيات والمهارات اللازمة لمراقبة حقوق الإنسان. كما أدمجت اليونيسيف قضايا النازحين داخلياً في سياستها وبرامجها التدريبية المتعلقة بحماية الطفل. ووضع برنامج الغذاء العالمي سياسة وتوجيهات ميدانية وبرنامجاً تدريبياً للموظفين والشركاء لكي ينشر منهجه الجديد لدمج الحماية في تدخلات المساعدة الغذائية. كما أدت عمليات مراجعة الحماية التي أجراها المجلس الدانماركي للاجئين إلى إدراج الاعتبارات الخاصة بالنازحين داخلياً في أنشطة التدريب وإلى تطوير مجموعة أدوات لتصنيف بيانات النازحين داخلياً [٥] استناداً إلى الخبرة الميدانية التي اكتسبها المجلس في الصومال.

لا يزال المنهج التدريبي للجنة الدولية للصليب الأحمر مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بمهمتها المتمثلة في حماية جميع ضحايا الصراعات المسلحة، حيث يُنظر إلى النازحين داخلياً على أنهم جزء من الطيف الواسع من الأشخاص الذين تعرضوا لانتهاكات القانون الإنساني الدولي. ومنذ صدور نشرة الاستجابة الإنسانية ولجنة الصليب الأحمر الدولية تركز تدريب الموظفين على تحسين فهمهم للإصلاحات وللنهج العنقودي. كما أنها تشارك أيضاً في حوار أكبر مع الشركاء لتوضيح المنهج الذي تتبعه اللجنة لحماية النازحين داخلياً من أجل تقديم إطار أوسع يمكن من خلاله مواجهة النزوح الداخلي.[٦]

حان الوقت للتقييم

تعكس هذه الموارد الجديدة تقدماً نحو تحقيق فهم أفضل للمهمات والمناهج المحددة، وتبادل أكبر للخبرات، وتقديم الوكالات للتدريب الميداني في هذا المجال. ومع ذلك، فلم تم تفعيل النهج العنقودي إلا في عدد قليل من البلدان المتأثرة بالنزوح الداخلي. ولا يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله قبل أن تتمكن الأطراف المعنية والأشخاص المشاركين في هذا المجال من تحقيق تفهم جيد للمعايير المشتركة والنهج العنقودي.

وأشار التحليل الذي أجرته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في ٢٠٠٧ للتقييمات في خمس عمليات عنقودية للنازحين داخلياً[٧] إلى موقف المنظمات الدولية من حيث التقدم المحرز نحو تحقيق مزيد من الفعالية في تقديم الحماية والمساعدة للنازحين داخلياً. وألقت هذه التقييمات الضوء على الثغرات الموجودة في المعرفة والمهارات، مشيرةً إلى الحاجة إلى زيادة التدريب لمواجهة غياب المشاركة من جانب أصحاب المصالح المهمين، بما في ذلك بعض الحكومات المضيفة، والعديد من المنظمات غير الوطنية، وحتى بعض موظفي الأمم المتحدة الميدانيين. والطريقة المثلى للتصدي لهذه التحديات المشتركة التي تواجه المنظمات الدولية تتمثل في زيادة التبادل المثمر بين منظمات "الحماية" و"المساعدة" لضمان الفهم والتقديم الجيد للتدريب حول حقوق الإنسان للنازحين داخلياً. وفي المجموعات العنقودية المعنية بالحماية والتعافي المبكر، تعالَج القضايا المشتركة مثل حماية الطفل، والعنف الجنساني، والإسكان، وحقوق الأراضي والممتلكات، وسيادة القانون والعدالة بعدة طرق مختلفة. ومن الممكن استكشاف المزيد من أوجه التآزر بهدف تحقيق نقلة فعالة من مرحلة الاستجابة الإنسانية إلى مرحلة التنمية.

وتنشط السلطات الوطنية والمحلية، ووكالات حقوق الإنسان، والمنظمات الدينية وغيرها من منظمات المجتمع المدني، ومجتمعات النازحين داخلياً في استخدام المبادئ التوجيهية في أنشطة النشر والتدريب. وقد أوضحت تقييمات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام ٢٠٠٧ الحاجة إلى مزيد من التوجيه بشأن كيفية تحسين التعامل مع أصحاب المصالح على الصعيد الوطني من أجل تعزيز القدرة على الحماية الوطنية. وقد أحرزت منظمات دولية عديدة نتائج ناجحة من أنشطة تعزيز القدرات في قضايا النازحين داخلياً وفي سياقات مثل حقوق الإنسان وحق اللجوء وسيادة القانون، ولكن تختلف القدرات والموارد التي يتم تكريسها لتوثيق الممارسات الحميدة ونشرها. ومن أجل التقدم أكثر نحو تحقيق استجابة ثابتة الفعالية للنزوح الداخلي، فإن التحدي المتمثل في تقييم أنشطة التدريب الميداني وتعزيز القدرات التي تقوم بها مجموعة كبيرة من الجهات يجب أن يتم إجراؤه على مستوى الوكالات وأن يدعمه المانحون.و سيكون من الصعب، بدون إجراء مراجعة شاملة، علاج نقطة الضعف المتكررة التي حددتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من حيث دعم مسؤوليات الدولة في توفير الحماية وقدرة منظمات المجتمع المدني على المساهمة في تعزيز قدرات الحماية الوطنية.

وهناك حاجة إلى مزيد من النقاش بين الوكالات لتسوية سوء الفهم والمخاوف من أن تكون فئة النازحين داخلياً حجبت الاهتمام بحقوق واحتياجات الحماية لغيرهم من السكان المتضررين مثل ضحايا الحرب والكوارث الطبيعية من غير النازحين. كما تناضل منظمات عديدة من أجل التوصل إلى كيفية مساعدة النازحين داخلياً غير الظاهرين في المناطق الحضرية ودعم الأسر والمجتمعات المحلية المضيفة التي تتقاسم مواردها الشحيحة مع النازحين داخلياً. وما من وكالة تابعة للأمم المتحدة تتولى دور القيادة في حالات الكوارث الطبيعية إذ ينص النهج العنقودي فقط على أنه يتم التشاور مع اليونيسيف ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتحديد الجهة التي ستتولى دور القيادة عند وقوع كارثة طبيعية أو من صنع الإنسان.

كيم مانسيني بك (kim.mancini@nrc.ch) هي مسؤول تدريب أول لدى مركز مراقبة النزوح الداخلي بمجلس اللاجئين النرويجي (http://www.internal-displacement.org). وتتقدم المؤلفة بالشكر لممثلي لجنة اللاجئين الأمريكية، ومشروع بروكينغز بيرن، والمجلس الدانماركي للاجئين، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، والمنظمة الدولية للهجرة، و مجلس اللاجئين النرويجي، ومنظمة أرض الإنسان، ومنظمة الرؤية العالمية في أستراليا، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومنظمة أوكسفام في بريطانيا، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، وبرنامج الغذاء العالمي على تبادل المعلومات والخبرة والتحليل.

١. لمزيد من المعلومات عن النهج العنقودي، انظر نشرة الهجرة القسرية رقم ٢٩:
http://www.hijra.org.uk/humanitarianreform.htm
٢. تم وصف العديد من هذه الأدوات في مقالات أخرى من هذا العدد من نشرة الهجرة القسرية. يرجى أيضاً الرجوع إلى قائمة الموارد الشاملة في صفحة الغلاف الأخير
٣. http://www.nrc.no/camp/
٤. http://www.savethechildren.net/arc/ انظر أيضاً قرص التعليم الذاتي بعنوان "مقدمة إلى حماية الأطفال في حالات الطوارئ".
٥. http://tiny.cc/DRCIDP08
٦. انظر مقال كورديولا دروغي في الصفحة ٨
٧. «التقييم الآني لمشاركة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في العمليات المعنية بالأشخاص النازحين داخلياً والنهج العنقودي: تحليل النتائج»، ٢٠٠٧.
http://www.unhcr.org/refworld/docid/470394f12.html

ممارسة الحقوق

كنتُ قبل عامين في زيارة لشرق جمهورية الكونغو الديمقراطية لحضور دورات تدريبية في تطبيق المبادئ التوجيهية برعاية المجلس النرويجي للاجئين حيث عقدنا ورش عمل ميدانية مع مختلف الجماعات المسلحة، والشرطة، وعُمد القرى، ورجال الدين، والمواطنين العاديين من النازحين داخلياً، والمجتمعات المضيفة. وكان مفهوم الحقوق في حد ذاته مفهوماً غريباً على الكثيرين منهم وأسفر التدريب عن بعض النتائج المفاجئة.

وأخبرني أحد النازحين العائدين عما حدث لبركة السمك الخاصة به، التي كانت تمثل المصدر الرئيسي للدخل بالنسبة له وكذلك المصدر الرئيسي للغذاء بالنسبة لأسرته. إذ كان عمدة القرية قد استولى عليها واتخذها لنفسه، مدعياً أن هذا يتفق مع مركز العمدة واحتياجاته ومع العادات المحلية. وكان كل منهما حاضراً في الدورة التدريبية الخاصة بالمبادئ التوجيهية فقام القروي بتذكير العمدة بالمناقشات التي دارت في ورشة العمل، وقال أن العمدة انتهك حقوقه باستيلائه على بركة السمك - وأنه ينبغي أن يعيدها إليه. فأقر العمدة أنه كان مخطئاً و أعاد بركة السمك إلى مالكها الشرعي.

بول نيس، رئيس قسم الدعم، مجلس اللاجئين النرويجي

مستقبل المبادئ التوجيهية

فالتر كيلين

على الرغم من صعوبة الوصول إلى رأي موضوعي في مشروع يشارك فيه المرء لا أنه من الإنصاف القول بأن المبادئ التوجيهية قد أثبتت فائدتها وتأثيرها على مدى السنوات العشر الأخيرة، كما أثبتت أيضاً في الوقت نفسه محدوديتها.

لقد تم توظيف المبادئ التوجيهية في بورما لزيادة الوعي بقضايا النزوح ولحشد جهود المساعدة الإنسانية ولكنها لم تنجح في تحقيق أي ضغط دبلوماسي أو سياسي لازم للتأثير على السلطات المحلية. وأثناء الانتخابات في البوسنة والهرسك وكوسوفا، كان التركيز الأكبر للمبادئ التوجيهية على الحقوق السياسية للنازحين داخلياً ولكن لا تزال المشاركة السياسية للنازحين داخلياً غير منتظمة في أنحاء العالم. كما ساعدت المبادئ التوجيهية في دفع عملية السلام في نيبال إلا أن الدولة ما زالت تفتقر إلى استراتيجية فعالة للنازحين داخلياً، وكانت المبادئ أيضاً قوة دافعة للعملية الحالية لصياغة اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع النزوح الداخلي وحماية النازحين داخلياً في إفريقيا وتقديم المساعدة لهم ولكن – على افتراض أن الاتحاد الإفريقي سيقرها في قمة خاصة[1] - فاعليتها ستعتمد على درجة الالتزام بتنفيذها ومراقبته. وعلى الرغم من إصدار المبادئ التوجيهية للموظفين الحكوميين المختصين في جورجيا بتقديم المساعدة للذين نزحوا بسبب الصراع الأخير إلا أن استجابة الحكومة لأزمة النزوح الأخيرة في جورجيا كانت محل انتقاد. وتشكل المبادئ التوجيهية أيضاً الأساس الذي تقوم عليه السياسة الوطنية الأوغندية للنازحين داخلياً ولكن لا تزال هناك فجوة واسعة في التنفيذ.

وكما يوضح المقال الذي كتبته إليزابيث فيريس،[2] فليس من السهل تقييم الأثر الذي تحدثه المبادئ على وجه الدقة. إلا أن الأمثلة التي وردت في هذا العدد الخاص، وبالأخص للممارسين الميدانيين الذين يتعاملون مع المبادئ، ساعدتني على فهم إمكانياتها وحدودها بشكل أفضل.

ما الذي يمكن عمله لزيادة تأثير المبادئ التوجيهية؟ لقد أشار البعض إلى أن أنواع العقبات التي تعترض طريق اعتمادها وتنفيذها والموضحة في المقالات السابقة يمكن التغلب عليها من خلال إنشاء اتفاقية في الأمم المتحدة تكون ملزمة قانوناً ومعنية بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً. وقد تعمّد فرانسيس دينغ، الذي خلفْته في المنصب، تقديم المبادئ التوجيهية كنَص متخصص أكثر منه مشروع اتفاقية.

وكما يوضح المقال الذي كتبه كل من فرانسيس دينغ وروبرتا كوهين،[3] فقد كانت هناك عدة أسباب مقنعة لهذا القرار حيث أصبحت عملية صياغة المعاهدات في مجال حقوق الإنسان أكثر صعوبة تستهلك الكثير من الوقت. لذا شعر دينغ بالحاجة الماسة لإيجاد وسيلة أكثر فورية لتلبية احتياجات الأعداد المتزايدة من النازحين داخلياً على مستوى العالم، وأراد أن يتجنب الدخول في فترة طويلة من الشك القانوني

مخيم للنازحين داخلياً، هال هاجد، تشاد. فبراير/شباط ٢٠٠٨.

الذي كان سينتج عن المفاوضات المطولة. وأكدنا على أن المبادئ لا تشكل قانوناً جديداً ولكنها تعيد التأكيد على الالتزامات الموجودة بالفعل بموجب قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي الملزمين للدول. إذ ساورنا القلق من أن يؤدي التفاوض على نص يستلهم أحكامه من قانون موجود بالفعل، كما هو الحال مع المبادئ التوجيهية، إلى اتجاه بعض الدول إلى إعادة التفاوض على قانون المعاهدات والقانون العرفي القائمين وإضعافهما. كما أن إقرار معاهدة لم يكن بالضرورة سيضمن انتشار تصديق الحكومات عليها. وفي النهاية شعرنا أن صياغة معاهدة تجمع بين حقوق الإنسان والقانون الإنساني ربما تكون خطوة سابقة لأوانها. فمن الناحية القانونية والمؤسسية والسياسية، كان التمييز بين حقوق الإنسان المعمول بها بشكل رئيسي في وقت السلم والقانون الإنساني الذي يستخدَم في أوقات النزاع المسلح لا يزال جوهرياً إلى درجة أنه كان من المرجح أن تعارض العديد من الدول والمنظمات بشدة أي محاولة لدمجهما في اتفاقية أمم متحدة واحدة.

شؤون داخلية؟

ما زالت هذه الأسباب قائمة اليوم. فقد أظهرت المفاوضات التي جرت حول الوثيقة الختامية للقمة العالمية لعام ٢٠٠٥[٤] أنه على الرغم من ترحيب جميع الحكومات بالمبادئ التوجيهية إلا أن العديد من الحكومات ما زالت غير مستعدة للاعتراف الصريح بصفتها الإلزامية. إذ أن الفكرة القائلة بأن النزوح الداخلي هو في الأساس «شأن داخلي» لا يزال لها حضور قوي في أجزاء كثيرة من العالم. وبما أن الإجماع بين الدول وحكوماتها هو الأساس الذي يقوم عليه القانون الدولي، أعتقد أن المنطق يحتم الاستمرار في بناء الإجماع من "الأسفل إلى الأعلى".

إذ يعتمد هذا المنهج على إقناع الدول المتأثرة بالنزوح الداخلي بتضمين المبادئ في قانونها الداخلي وبتشجيع المنظمات الإقليمية على تطوير أطر تشريعية قابلة للتطبيق محلياً. ورغم أن هذا المنهج قد حقق بعض النجاح إلا أنه يتعين علينا تطوير استراتيجيات جديدة، وخاصة فيما يتعلق بكيفية تحسين عملية دمج حقوق النازحين التي أكدت عليها المبادئ في القوانين المحلية. وفي أغلب الحالات، يكون هذا الدمج فقط من خلال الإشارة إلى المبادئ في وثيقة قانونية أو سياسية. وقد يرجع ذلك إلى عدم الفهم الكافي لتعقيدات هذه المهمة لكنه يشير في بعض الحالات إلى غياب الإرادة السياسية اللازمة للمعالجة السليمة لمحنة النازحين داخلياً.

وقد أظهرت بعثاتي وزياراتي للبلدان المتأثرة بالنزوح الداخلي أنه حتى مع توفر الإرادة السياسية لمساعدة النازحين داخلياً، إلا أن التشريعات المعمول بها غالباً ما لا تأخذ في الحسبان احتياجاتهم المحددة ومن ثم قد تخلق عقبات لا يمكن تجاوزها أمام تمتعهم بالحقوق المكفولة لهم. ففي نيبال، على سبيل المثال، يتأثر حق الأطفال النازحين في التعليم بعدم قدرتهم على استخراج "أوراق تحويل" من مدير مدرستهم السابقة، مما يمنعهم من التسجيل في مدرسة جديدة. وفي ساحل العاج لا يتوفر لدى العديد من الأطفال النازحين شهادة الميلاد المطلوبة لدخول المدرسة - إما لأنهم لم يستخرجوا أي شهادات ميلاد من قبل، أو لأنهم تركوها وراءهم أثناء الفرار أو لأنها صودرت - ولكن لا توجد أي آليات لاستخراج وثائق بديلة. ولا يستطيع النازحون داخلياً بشكل عام المشاركة في الانتخابات لعدم وجود أي أحكام تتعلق بتصويت الغائبين. وفي شمال أوغندا، تزود آليات التمويل المقاطعات بالموارد المخصصة للتنمية وليس للأنشطة الإنسانية. وفي نهاية العام، تعاد الأموال التي كان من الممكن أن تخفف مشاكل النازحين داخلياً إلى كمبالا دون أن يتم إنفاقها لأن الصراع قد حال دون تنفيذ أنشطة التنمية. وفي كثير من الأحيان لا يستطيع النازحون داخلياً استعادة ممتلكاتهم لافتقارهم إلى المستندات التي تثبت ملكيتهم لها. وفي بعض الأحيان لا يستطيع الأشخاص الذين نزحوا لفترة طويلة استعادة ممتلكاتهم حتى إذا أصبحت العودة ممكنة بسبب الأنظمة الأساسية التي تقضي بأن الأشخاص الذين تركوا ممتلكاتهم لفترة محددة يسقط حقهم في استعادتها. ويمكن لذلك أن يتيح للذين أجبروا الناس على النزوح بالقوة أن يصبحوا مالكين شرعيين.

ومن الواضح في مثل هذه المواقف أن مدير المدرسة المحلية واللجنة الانتخابية المحلية وغير ذلك من السلطات سيلتزمون بالقوانين التي تنظم عملهم بشكل مباشر ولن يطبقوا المبادئ التوجيهية، حتى ولو كانوا يعرفونها. باختصار، فإن القوانين المحلية القائمة الخاصة بالنزوح الداخلي لم تنجح على الدوام في توضيح كيفية ترجمة المبادئ النظرية العامة للقانون الدولي التي عبرت عنها المبادئ إلى أفعال ملموسة.

دليل لواضعي القوانين والسياسات

تتمثل الخطوة التالية في جعل المبادئ التوجيهية تتماشى مع القوانين المحلية ذات الصلة. وقد أثمر تعاوني مع مشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي عن دليل لواضعي القوانين والسياسات يحدد العقبات والمبادئ الرئيسية التي يجب تبنيها على المستوى المحلي. والهدف الأساسي من هذا الدليل هو تقديم المشورة حول كيفية صياغة القوانين والسياسات التي تتعامل مع احتياجات النازحين داخلياً من الحماية والمساعدة بطريقة تضمن الحماية الكاملة لحقوقهم وتتفق مع المبادئ التوجيهية. وهذا الدليل موجه إلى واضعي السياسات والوزارات المختصة والمشرِّعين وجمعيات المجتمع المدني المعنيين بالنزوح الداخلي على المستوى الوطني. ونأمل أن يكون الدليل مصدراً للمساعدة المباشرة والملموسة في صياغة القوانين والسياسات التي ستحول، حيثما أمكن، دون حدوث النزوح الداخلي وتخفف من الآثار التي يخلفها على حياة النازحين داخلياً. وفي حين أن التوجيهات الواردة في الدليل يجب أن يتم تطبيقها بشكل يتوافق مع النظام القانوني المحلي وتقاليد الصياغة الوطنية، إلا أن الدليل يقدم توجيهات محددة حول مناهج تشكيل الاستجابة للنزوح الداخلي بشكل يتوافق مع مبادئ القانون الدولي ذات الصلة.[٥]

ولا يمكن لقانون النزوح الداخلي أن ينمو إلا إذا استمرت الدول والمنظمات الدولية وغيرها من الجهات في الإصرار على وجود ضمانات محددة للنازحين داخلياً. وحتى في حالة رفض بعض هذه المطالب، سيتم قبول البعض الآخر كما أثبت تاريخ المبادئ التوجيهية. وكلي أمل في أن يستمر هذا القانون المتنامي في اتخاذ الاتجاه المشار إليه في المبادئ التوجيهية وأن يصبح أداة أقوى لحماية الملايين من النازحين داخلياً حول العالم.

فالتر كيلين (idp@ohchr.org) هو ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً، لمزيد من المعلومات عن مهامه وتقارير بعثاته انظر:
http://tiny.cc/walterkaelin

١. http://tiny.cc/AUsummit09
٢. انظر الصفحة ١٠ من هذا العدد
٣. انظر الصفحة ٤ من هذا العدد
٤. http://www.un.org/summit2005
٥. حماية النازحين داخلياً: دليل لواضعي القوانين والسياسات، مشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٨. يمكن تنزيله من الموقع http://www. brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx أو يمكن إرسال رسالة إلكترونية إلى العنوان brookings-bern@brookings.edu لطلب نسخة.

"نحن أدرى بحقوقنا"

التقيت في كولومبيا بدزينة أو أكثر من رجال ونساء يرتدون ملابس مهلهلة كانوا قد ساروا لساعات طويلة عبر الأدغال للالتقاء بي في مدرسة متهالكة على شاطئ المحيط الهادي. وقد تحدثوا عن كيف أنهم فروا من العنف الدائر وتركوا وراءهم كل شيء ويكافحون الآن من أجل البقاء. ثم أضاف رجل منهم: "في خضم كل هذه المعاناة نعرف شيئاً واحداً مؤكداً، وهو أن لنا حقوق وأنهم لا يستطيعون سلبها منا حتى لو انتهكوها. إن المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي هي حقوقنا، إذ تؤكد بوضوح على حقنا في أن ننعم بالأمان وحقنا في الغذاء والصحة وكذلك حقنا في العودة إلى ديارنا وهذا ما يمنحنا الأمل. "

الأدوات والموارد

المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي ويمكن الاطلاع على النص الكامل باللغة العربية على الموقع: http://www1.umn.edu/humanrts/arab/IDP-guiding.html

الإطار القانوني والمسؤولية الوطنية

المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي: الشروح، الجمعية الأمريكية للقانون الدولي، مشروع بروكينغز بيرن، الطبعة المنقحة، ٢٠٠٨:

http://www1.umn.edu/humanrts/arab/IDP-guiding.html

يحدد المصادر القانونية في القانون الدولي لكل مبدأ من المبادئ التوجيهية.

حماية النازحين داخلياً - دليل لواضعي القوانين والسياسات، مشروع بروكينغز بيرن، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٨:

http://tiny.cc/BrookingsIDPhandbook

يقدم إرشادات مفصلة للسلطات الوطنية حول كيفية صياغة القوانين والسياسات التي تتعامل مع احتياجات النازحين داخلياً من الحماية والمساعدة وضمان حقوقهم بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية، ويستعرض المسائل والقضايا ذات الصلة التي يجب أن تعالجها السلطات الوطنية، ويتضمن قوائم بالحد الأدنى من العناصر الأساسية لنظم الدولة.

معالجة مشكلة النزوح الداخلي: إطار للمسؤولية الوطنية، مشروع بروكينغز بيرن، أبريل/نيسان ٢٠٠٥:

http://tiny.cc/Brookingsframework05

يحدد ١٢ خطوة تتخذها الحكومات للوفاء بمسؤولياتها تجاه النازحين داخلياً ويوفر أساساً لتقييم/رصد التقدم المحرز.

استخدام المبادئ التوجيهية

دليل حماية النازحين داخلياً، الفريق العامل المعني بالحماية، ديسمبر/كانون الأول 2007:

http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=294

موجَّه للمسؤولين عن حماية النازحين داخلياً على أرض الواقع. ويستعرض العناصر الرئيسية لحماية النازحين داخلياً، بما في ذلك الأطر التشريعية والمؤسسية وأنشطة وأدوات الحماية، كما يقدم «أوراق عمل» تتناول مخاطر الحماية التي كثيراً ما يواجهها النازحون داخلياً. وسيتم إصدار النسخة النهائية من الدليل في عام ٢٠٠٩.

حماية الأشخاص المتضررين من الكوارث الطبيعية – التوجيهات التنفيذية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن حقوق الإنسان والكوارث الطبيعية، يونيو/حزيران ٢٠٠٦:

http://tiny.cc/IDMCprotectionhandbook07

توجيهات تركز على ما ينبغي أن تقوم به الجهات الإنسانية لتطبيق نهج قائم على الحقوق للعمل الإنساني في سياق الكوارث الطبيعية. وملحق بها دليل - سيتم إصدار النسخة النهائية منه في عام ٢٠٠٩.

حماية النازحين من جراء الصراعات: تقييم للعمل، الفرق العاملة المعنية بالحماية والتعافي المبكر، ٢٠٠٨:

http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=555

إطار عمل تم وضعه لمساعدة الدول والوكالات الإنسانية في إجراء تحليل شامل لأوضاع النازحين داخلياً والسكان المتضررين. في الجزء الأول (الذي يتبع هيكل المبادئ التوجيهية)، يعكس كل فصل مجموعة من الحقوق المستمدة من القانون الدولي، ويقدم الجزء الثاني إرشادات عامة حول منهجيات التقييم القائمة على المشاركة. وهو لا يزال إصداراً مؤقتاً، ومن المقرر أن يصدر في شكله النهائي في عام ٢٠٠٩.

عندما ينتهي النزوح: إطار لإيجاد حلول دائمة للنازحين داخلياً، مشروع بروكينغز بيرن، يونيو/حزيران ٢٠٠٧:

http://tiny.cc/BGWUdurablesolutions07

يقدم إرشادات لتحديد هل وإلى أي مدى تم التوصل إلى حل دائم للنازحين داخلياً. ويبحث العمليتين التي يتم من خلالهما إيجاد الحلول وكذلك الأوضاع الفعلية للنازحين داخلياً الذين يبحثون عن حلول دائمة.

إرشادات حول تصنيف النازحين داخلياً، مركز رصد النزوح الداخلي ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، أبريل/نيسان ٢٠٠٨:

http://www.internal-displacement.org/profiling

تهدف إلى مساعدة الجهات الإنسانية في جمع بيانات أساسية أفضل عن النازحين داخلياً، بما في ذلك عدد النازحين داخلياً حسب العمر والجنس والمكان، إذ يقترح منهجيات مختلفة ويقدم المشورة بشأن اختيار ما هو أفضل لدولة بعينها.

قطاعات/قضايا محددة

تم إدراج المعايير والممارسات الحميدة المتعلقة بحماية النازحين داخلياً في عدد من الوثائق المشتركة بين الوكالات التي وُضعت خصيصاً لقطاعات أو قضايا محددة:

- توجيهات للتدخل في العنف القائم على النوع في الأوضاع الإنسانية (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٢٠٠٥)
- دليل القضايا الجنسانية والجنسية في العمليات الإنسانية (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٢٠٠٦)
- مجموعة أدوات إدارة المخيمات (المجلس الدانماركي للاجئين، ولجنة الإنقاذ الدولية، ومجلس اللاجئين النرويجي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠٠٨)
- مذكرة توجيهية بشأن التعافي المبكر (الفريق العامل المعني بالتعافي المبكر، ٢٠٠٨)
- دليل رد المساكن والممتلكات للاجئين والنازحين (٢٠٠٧، منظمة الأغذية والزراعة، ومركز رصد النزوح الداخلي التابع لمجلس اللاجئين النرويجي، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والمفوضية العليا لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين)

يمكن الاطلاع على جميع الوثائق على الإنترنت على الموقع:
http://www.humanitarianreform.org

موارد أخرى على الإنترنت

ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً:
http://www2.ohchr.org/arabic/issues/idp/index.htm

يتيح الاطلاع على جميع الوثائق المتصلة بتفويض وعمل الممثل، بما في ذلك تقارير هيئات الأمم المتحدة، وقرارات الأمم المتحدة وتصريحاتها الصحفية منذ عام ١٩٩٢، وكذلك الاطلاع على قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة وهيئات الأمم المتحدة الأخرى ذات الصلة بالمبادئ التوجيهية.

مشروع بروكينغز/جامعة بيرن للنزوح الداخلي:

http://www.brookings.edu/projects/idp.aspx

يتضمن دراسات وتقارير المؤتمرات ومقالات، إلخ والتي تهدف إلى تشجيع سياسات أكثر فعالية في الاستجابة للنزوح الداخلي.

مركز رصد النزوح الداخلي:

http://www.internal-displacement.org/

يتضمن قاعدة البيانات العالمية للنازحين داخلياً التي توثق أوضاع النازحين داخلياً في أكثر من ٥٠ دولة، بالإضافة إلى مواد تدريبية حول المبادئ التوجيهية، وتقارير قطرية، ووثائق مواضيعية حول قضايا مثل التصنيف والنازحين داخلياً في المناطق الحضرية.

قاعدة البيانات العالمية للمبادئ التوجيهية:

http://www.idpguidingprinciples.org

مجموعة من الوثائق الرسمية عن حقوق النازحين داخلياً وتطبيق المبادئ التوجيهية، بما في ذلك القوانين والسياسات الوطنية ذات الصلة، والصكوك الإقليمية والدولية، ووثائق الأمم المتحدة وتصريحات السلطات الوطنية المتعلقة بتنفيذ المعايير الواردة في المبادئ.

الموقع الرسمي لمؤتمر الذكرى العاشرة للمبادئ التوجيهية:

http://www.internal-displacement.org/gp10

يتضمن: محاضرات المؤتمر (نصية/مصورة) وملخص المؤتمر، بالإضافة إلى إمكانية الاطلاع على كل الطبعات المترجَمة للمبادئ التوجيهية وغيرها من الوثائق/الموارد المتعلقة بحقوق النازحين داخلياً.

نشرة الهجرة القسرية: www.hijra.org.uk

يمكن الاطلاع على كل الأعداد السابقة من نشرة الهجرة القسرية (باللغات الإنجليزية والعربية والفرنسية والإسبانية) والتي تشمل مقالات عديدة عن المبادئ التوجيهية. وهو مفهرس ويمكن البحث فيه.