نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٢٠

مركز دراسات اللاجئين

UNIVERSITY OF OXFORD

نشرة الهجرة القسرية

موضوعٌ مُصغَّرٌ في

خطّة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية: دروسٌ وسُنَنُ عملٍ حسنةٌ في النُّزوح الداخلي

يدور حول هذا الموضوع الخاصّ نظراتٌ في دروس وسُنَن عملٍ حَسَنة، نشأت عن خطّة امتدّت من سنة ٢٠١٨ إلى سنة ٢٠٢٠: خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية للنهوض بالمَنْع والحمايَة وإيجاد الحلول للنَّازحين الداخليِّين. وقد نُشرَت الثماني مقالات الدائرة حول هذا الموضوع، ومعها دراسات حالات، في العدد ٦٥ من نشرة الهجرة القسرية، في أربع لغات: العربية والإنجليزيّة والإسبانية والفرنسيّة. فمن شاء قراءتها فهي هنا **www.fmreview.org/ar/recognising-refugees**.

وهذا الكُتيِّبُ المنفصل مُتَاحٌ بالمجَّانِ في إصدارَين، إصدار مَشبُوك وإصدار مطبوع. أمّا الإصدار العربيّ منه فانظره هنا **www.fmreview.org/ar/recognising-refugees/GP20.pdf**. وإن أحببتَ مُداوَلةَ العدد بين الناس أو طبْعه أو هذا وذاك معاً، فافعل ولا حرج. (وإن شئت طباعة العدد، يرجى الانتباه إلى أنَّ قياس الصفحة هو A٥، فاستعمل خيارَ «طباعة كُتيِّب» حين تَضبِطُ الطابعة).

يطيب لنا أن نَشْكُرَ نادين وَالْيكي وصموئيل جُنْغ (من مفوضيَّة اللاجئين) على معونتهما في المراجعة وإقامة التواصل بيننا وبين المؤلِّفين، وأن نَشْكُرَ مفوضيَّة اللاجئين على ما أتاحته من دَعْمٍ مالي.

مَنْعٌ وحمايةٌ وحلٌّ: نظرة في خطَّة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهيَّة
سِسِيليَا جِمينيز دامَارِي (مُقرِّرةٌ خاصّة في الأمم المتحدة معنيّةٌ بحقوق الإنسان بين النازحين الداخليِّين)

النُّزوح الداخلي: نظرات في المَنْع والحماية والحلول
صموئيل جُنْغ وزِبَسْتِين فُن أيْنزِيدِل (مفوضيَّة اللاجئين / مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية)

استعداد قانونٍ داخليٍّ في جنوب السودان لحماية النازحين الداخليِّين وإعانتهم
جَالُوكَا بياني وجاتوِج بيتر كَلنج ورُوز إمْوِيي (وزارة الشؤون الإنسانية والتصرُّف في الكوارث بجنوب السودان / مفوضيَّة اللاجئين)

الأخذ في مقاربات تعاونيَّة لتحسين معطيات النُّزوح الداخليّ
دُفُورا لُقَاكوفَا وأدرِيَان كالڤو ڤالدراما، وجاك أجاروفَا وأنُم، ودامِيَان جَسْلِم (الدائرة المشتركة المعنيّة بتحديد سمات النازحين الداخليِّين / مركز رصد النُّزوح الداخلي / مفوضيَّة اللاجئين في جمهورية إفريقيا الوسطى / المنظمة الدولية للهجرة)

دِرَاساتُ حالاتٍ من أوغندا وكولُمبيا واليمن والسِّلفَد

تَبْديةُ مشاركة النازحين الداخليِّين في السَّوْقِ إلى الحلول
مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولُمبيا (مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولُمبيا)

نظراتٌ في تجارب الدول في منطقة «إيغاد»
جَارِلز أبيلا وأُرْيَدْنَا يُوپ (منظمة إيغاد / وزارة الخارجيّة الاتحاديّة السويسريّة)

الوقاية من التَّهجير الناجم عن الكوارث والإعداد له
باربارا إسِج وسِبَسْتِيَان مُوريتي وأمانة المنصّة المعنيّة بالتَّهجير الناجم عن الكوارث (مركز رصد النُّزوح الداخلي / الاتِّحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر)

تطبيقُ إطارِ اللَّجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات على الصومال والسودان
فرقة عمل الحلول الدائمة في الصومال، وفرقة عمل الحلول الدائمة في السودان، ومَرْغَريتَا لُنغفِشت هَنْدُومَادي، وياسمين كتابجي (الدائرة المشتركة المعنيّة بتحديد سمات النازحين الداخليِّين / مفوضيَّة اللاجئين)

تقدمة

مَنْعٌ وحمايةٌ وحلٌّ: نظرة في خطّة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهيَّة

سسيليَا جِمينيز دامَارِي

إنِّي، ونحن اليومَ في آخر خطة عمل الذكرى العشرين للمادئ التوجيهية التي مُدَّتها ثلاث سنين، أُشيد بالإنجازات الكبيرة التي حقَّقتها الدول وغيرها من الجهات الفاعلة، وأتطلع إلى استمرار عملنا المشترك في تعزيز حماية حقوق النازحين الداخليِّين.

أُطلقت المبادئ التوجيهية في النُّزوح الداخليّ سنةَ ١٩٩٨، وهي ولا شكّ مَعلَمٌ رئيسٌ في المعايير الدولية لحماية حقوق الإنسان بين النَّازحين الداخليِّين. واحتفالاً بالذكرى السنويَّة العشرين للمبادئ التوجيهية، أَطلَقْتُ في سنة ٢٠١٨ خطةَ عملِ الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية للنهوض بالمَنْع والحماية وإيجاد الحلول للنَّازحين الداخليِّين (لتستمر مدَّةَ ثلاث سنين) مع أصحاب المصلحة الرَّئيسين، وبدَعْم لا يقدَّر بثمنٍ من حكومة النمسا، وحكومة هندوراس وحكومة أوغندا.

وفي هذه السنة، سنة ٢٠٢٠، تقترب خطة عمل الذكرى العشرين من نهايتها، وقد قدمت في السنين الثلاث الماضية كنزاً من الخبرة، والدروس المستقاة، والعلاقات الجديدة والمُعزَّزة. وإنِّي أشكر لنشرة الهجرة القسريَّة إتاحتَها هذه الفرصة لعرض نتائج الخطَّة. ففي المقالات التي بين يديّ النشرة هاهنا تحليلٌ لبعض المبادرات التي شُرِعَ فيها في هذه المدَّة، وتوصياتٌ في سُبُل المُضيِّ قُدُماً، فهذه المقالات ضرورةٌ لدَعْم ما نُجِحَ فيه، ومعالجة التحدِّيات الراهنة والمُستقبليَّة. وإنّا لمعترفون بجميل المؤلِّفين لإلقائهم الضوء على أعمالهم ومعارفهم بهذه الطريقة.

وتهدف مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية إلى توسيع المدارك حول المبادئ التوجيهية وتعزيز العمل الجاري في هذا الميدان. وأيضاً، فهي تهدف إلى إلقاء الضوء على مسائل حماية النازحين الداخليِّين التي تحتاج إلى مشاركةٍ مُعزَّزةٍ من المجتمع الدوليّ، أيْ:

- أنْ تقوِّي مشاركةَ النَّازحين الداخليِّين في القرارات التي تؤثر فيهم
- وأنْ تُولِّد قُوّة اندفاعٍ لقوانين النَّازحين الداخليِّين والسياسات المعنيّة بهم في جميع أقطارِ العالم، بأمورٍ منها تبييء المبادئ التوجيهية
- وأنْ تعزِّز قدرة الدول وغيرها من الجهات الفاعلة على جَمْع المعطيات وتحليلها واستعمالاها في حماية النازحين الداخليِّين
- وأنْ تركِّزَ حظاً أكبر من الهمّ في إيجاد الحلول، وبخاصةٍ حلول حالات النُّزوح الداخليّ المتمادية.

ثم إنّ خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية تركّز على التعاون بين أصحاب المصلحة المتعدِّدين في المستويات الدولية والإقليمية والوطنية، مع التركيز على التنفيذ الوطني والمحلي الضروري لدَعْم الدول في مسؤوليّاتها عن حماية النازحين الداخليِّين. وقد شاركت في خطَّة العمل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وهيئات الأمم المتحدة، والمجتمع المدنيّ، ثمّ أيّدت الخطَّة اللَّجنةُ الدائمة المشتركة بين الهيئات.

هذا، وأُطلقَت خطَّة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية حاملةً شعاراً مكتوباً فيه «مَنْعٌ وحمايةٌ وحلٌّ». فاختصرت هذه الكلمات رُوحَ المبادئ التوجيهية للنُّزيح الداخليّ، وهي مبادئٌ ما يزال صداها يتردَّدُ، متصلةٌ بالحياة اليوميّة للنازحين الداخليِّين والمجتمعات المحليّة المُتضرّرة. ويركّز شعار «مَنْع وحماية وحلّ» أيضاً على مسؤوليّة الدول عن حماية حقوق الإنسان بين النازحين الداخليِّين، في السِّلم والعنف والحرب، فذاك جزءٌ من التزاماتها الدوليَّة التي يتعيَّن عليها الوفاء بها وهي تُنفذُ سيادَتَها.

وبالحقّ، فمع الزيادة المستمرَّة في أعداد النازحين الداخليِّين وحالات النُّزوح الداخليّ في كثيرٍ من البلدان والسياقات المختلفة حول العالم، يظلّ مفهوم «المنع والحماية والحلّ» عظيم الشأن في عملنا المشترك لدَعْم حقوق الإنسان بين النَّازحين الداخليِّين. ولقد بيَّنت خطَّة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية أنّنا بالإرادة السياسيّة يمكننا أن نُنجزَ المزيد فالمزيد. فلنواصل فِعْلَ ذلك بمزيدٍ حِكْمةٍ والتزامٍ أوثق.

سسيليَا جِمينيز دامَاري *idp@ohchr.org*
مُقرِّرةٌ خاصَّة في الأمم المتحدة معنيّةٌ بحقوق الإنسان بين النازحين الداخليِّين

النُّزوح الداخلي: نظرات في المَنْع والحماية والحلول

صموئيل چُنْغ وزِبَسْتِيَن فُن أيْنزِيدِل

لمّا بلغ عدد النَّازحين الداخليِّين عدداً قياسيّاً، أثارَ إلحاحُ الحال اهتماماً دولياً أكبر وزادَ اضطرارَ الدول والمجتمع الدولي إلى الفعل. فألقت مبادرة خطة العمل في الذكرة العشرين للمبادئ التوجيهية الضوءَ على عددٍ من الفرص التي تتيحُ إحرازَ تقدُّمٍ تشتدُّ الحاجة إليه في إيجاد حلول جريئةٍ وملموسة.

في السنين الأخيرة، بلغ النُّزوح الداخليّ مستوياتٍ ما بلغها قبلُ في حقبة ما بعد الحرب الباردة، إذ بلغ عدد النازحين الداخليِّين في آخر سنة ٢٠١٩: ٤٥,٧ مليون نازح داخليّ من جرّاء النِّزاع والعنف، و٥,١ مليوناً من جرّاء الكوارث.[١] وهذا ضعف ما كانت عليه الحال منذ سنة ١٩٩٨، حين اعتمدت المبادئ التوجيهية في النُّزوح الداخليّ.

ويمكن أن يُعزَى هذا الارتفاع في النُّزوح الداخليّ إلى زيادة عدد النِّزاعات المُسلَّحة وطولها وخطورتها حولَ العالم طوال العقد المنصرم، وإلى أنّ عددَ الكوارث المرتبطة بالمُنَاخ قد تضاعف على في العشرين سنةً الماضية بالقياس إلى العقدين الذين سبقاها، ثمَّ إلى أنّ التَّهجير اليومَ لا ينفكُّ يتمادى. وممّا يثيرُ القلق، أنه من المتوقع أن يرتفع عدد النازحين الداخليِّين بسبب الآثار الضارّة لتغيُّر المُنَاخ، وأسباب أخرى، مع تفاقُم حاجات الناس ومواطن ضعفهم اليومَ من جـرّاء جائحة (ف-كورونا-١٩) العالمية.

فرص جديدة

قد يضعف معرفة هذه الأعداد الأملَ، ولكن ظهرت فرصٌ جديدة تتيح أن يبذل فيها جهد جماعيّ لإحراز التقدُّم. أولها: أنّ الدول الأعضاء في خطة التنمية المستدامة لسنة ٢٠٣٠ التزمت أنْ لا تترك أيّ شخص يتخلف عن ركبها، وفي ذلك النازحون الداخليُّون الذين يَكثُرُ أن يكونوا من المتخلِّفين عن الرَّكب. وزادَ عدد الدول المتضرِّرة بالتَّهجير، التي كَثُرَ في السنين الأخيرة وضعها قوانين وسياسات للنُّزوح الداخليّ، لا سيَّما الدول المُصدِّقة لاتفاقية كمبالا أو التي توطِّنها في قوانينها. وثانيها: أنّ هيئات الأمم المتحدة أظهرت أيضاً التزاماً متجدداً بمعالجة النُّزوح الداخليّ، ومنها مفوضيَّة اللاجئين وسياستها التي وضعتها للنَّازحين الداخليِّين سنة ٢٠١٩[٢] التي وكَّدت فيها التزاماتها تجاه النازحين الداخليِّين. وعلى مستوى المنظومة بأسرها، ألَّف الأمين العام للأمم المتحدة الفرقةَ الرفيع المستوى المعنيّة بالنُّزوح الداخلي،[٣] فكان منها بما فيها من تمثيل قويّ للدول المتضرِّرة من التَّهجير اندفاعٌ وتفاؤل جديد في مناقشة المسألة.

وثالثها أنّنا نرى سنن عملٍ وأساليب مستجدّةً وواعدة في ما يحصل في الواقع -تتَّبعها الحكومات المتضرِّرة بالتَّهجير، والسلطات المحلية، وهيئات الأمم المتحدة وغيرها، وهي في كثيرٍ من الأحيان تعمل معاً- غرضها إيجاد حلول دائمة للنُّزوح الداخليّ. وأثبتت خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية للنهوض بالمَنْع والحماية وإيجاد الحلول للنَّازحين الداخليِّين[٤] أنّ توحيد الجهود يُمكِّن من مزيدٍ تحديدٍ فعّالٍ لسُنَنِ العمل الحَسَنة وتعزيزها، ويحثُّ على إجراءاتٍ أشْمَلَ وأكثرَ إستراتيجيّةً. فإن وُسِّعَ نطاق سنن العمل هذه ونطاق هذه المقاربات الجديدة، فمن المحتمل أن تقلل كثيراً من عَدَدِ المُعانينَ من التَّهجير المتمادي.

المَنْع

هذا، ويمكن في سنن العمل والمقاربات هذه، التي جاء ذِكْرُ كثيرٍ منها في هذا النحور الخاصّ من نشرة الهجرة القسرية، أن تُصنَّف تصنيفاً مفيداً على ثلاثة عناصر أَلَّف منها الشعار الذي حملته خطَّة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية: «مَنْعٌ وحمايةٌ وحلٌّ». فأما العنصر الأول، فإن المنع القويّ للنِّزاعات والتخفيف القويّ من آثار تغيُّر المناخ سيؤسِّسان بلا شكّ أكثرَ الإجراءات فعّاليّةً واستدامةً لمنع النُّزوح الداخليّ. وعلى الرغم من أن مثل هذه الإجراءات قد تبدو بعيدة المنال -في المستقبل القريب على الأقل- فإنّا في ضوء حالة السياسة العالمية اليومَ عندنا الأدوات والمعارف للحد من النُّزوح الداخليّ في المستقبل، ولا سيَّما التَّهجير الناجم عن الكوارث.

وفي هذا الصدد، يجب إعطاء الأولوية للاستثمار في قدرتنا على زيادة تمكين ما هو مراعٍ للتَّهجير من الإعداد لحالات الطوارئ، والتكيُّف بحسب المُنَاخ، وتقليل مخاطر الكوارث، مع التركيز خصوصاً على تعزيز قدرة المجتمعات المحليّة المستضعفة على

هذه امرأةٌ من النّازحين الداخليّين تعمل هي وأسرتها المُضيفَة التي تعينها على بناء بيتها الجديد، وهذا من مشروع إيواءٍ تُنفّذه مفوضيّة اللاجئين في مقاطعة كيڤو الشماليّة، بجمهورية الكونغو الديمقراطية.

الصُّمُود. ولكن لسوء الحظ، ما تزال هذه الميادين تعاني نَقْصَ التمويل يا للأسف، ولا تَبلُغُ أكثرَ البلدان والسكان عرضةً للخطر بلوغاً تحصل معه الكفاية. ومن سنة ٢٠٢٠، تسلّمت ١٥ دولة من أكثر الدول عرضةً لآثار تغيُّر المناخ، وكانت ١١ دولةً منها داخلةً في النداء الإنساني المشترك بين الهيئات، تسلّمت ٥٫٨٪ فقط من التمويل العالميّ الذي خصّصته صناديق التكيُّف المتعدِّدة الأطراف.[٥]

هذا، وقد ثبت أن الإجراءات التوقعية والتمويل المبنيّ على الحدس بما سيكون في المستقبل على الخصوص تعزِّزُ صُمُودَ الفئات المستضعفة من السكّان، ويمنع الأحوال التي تؤدِّي إلى التَّهجير، ومن والطرق إلى ذلك إعطاء المستضعفين وسائلَ يتكيَّفون بها بحسب الجفاف الوشيك الوقوع.[٦] ويشتمل المَنْع أيضاً على تحليل الأسباب الأصليّة، مثل: كيف يمكن أن يسوق تغيُّر المناخ في وقتٍ واحد إلى التَّهجير، ويُسهم في النِّزاع الذي يُؤدِّي إلى التَّهجير، ويُفاقِمَ حالات التَّهجير الراهنية؟[٧]

الحماية

ما يزال العمل الملموس الذي يندرج تحت العنصر الثاني من شعار خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية -أي الحماية- مهماً للغاية؛ ذلك لاستمرار تهجُّر ملايين الناس الجدد كل سنّة، فينضمون إلى الذين مُهجَّرون أصلاً تهجيراً متمادياً وتعترضهم مصاعبُ في الحماية شديدةٌ. ومن الأمثلة على ذلك بوركينا فاسو، حيث أدَّى النِّزاع فيها إلى أسرع أزمات التَّهجير ازديـاداً في إفريقيا، ثمَّ سورية، حيث نار الحرب ما تزال مستعرةً منذ تسع سنين. ثمَّ أمكنة أخرى مثل كولُمبيا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، واليمن، وكثير غيرها، حيث تمسُّ الحاجة إلى حماية النازحين الداخليِّين ولا يمكن أن يُنتَظَرَ إلى غدٍ.

ويمكن أن تشمل العوامل الرئيسة للحماية الالـتـزام بتعزيز احـترام القانون الـدولي الإنساني في حالات النِّـزاع والـكـوارث، والتعاون الذي يراعي مواطن الضعف المتزايدة عند المُهجَّرين، ومن ذلك مواطن الضعف نالمتداخلة، مثل التي عند النساء والفتيات، والرجال والفتيان، والمعوَّقين من ذوي الاحتياج، وكبار السِّنِّ، والمجتمعات المحليّة المُهمَّشة. وإلى جانب إقامة الحماية على أساس المبادئ التوجيهية، يمكن أن يكون للحماية أثر أكبر حين تُدمَجُ في المَنْع ثمَّ من المَنْع حتّى الاستجابة للطوارئ، فتُطبَّقُ «مركزية الحماية» (أي وَضْعُ الحماية في مركز جميع أعمال المعونة الإنسانية[٨]) على السياق المحليّ وتُنفَّذُ عملياً بإقامة أولويات ملموسة وقابلة للتحقيق عند مجتمع المعونة الإنسانية بأسره، وحين تكون مشاركة مجتمعات المهجَّرين جزءاً لا ينفصل من صُنْع القرار. ولمّا كان التَّهجير العالمي اليومَ في الحَضَر أكثر منه في الريف، وجب أن تزيد مراعاة حماية النازحين الداخليِّين ما في السياقات الحضريّة من أبعاد سكانيّة وتاريخية وبيئية واقتصادية واجتماعية وسياسية، هذا إلى جانب مراعاة الآثار الجانبية للحرب الحَضَرية في المدن، والوَقْع البعيد الأمد للكوارث الطبيعية على الأحياء السكنيّة، والأنظمة المحليّة للإسكان وحيازة الأرض.

الطريق إلى الحلول الدائمة

بلوغُ الحلول -وهو العنصر الثالث في شعار خطّة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية- قائمٌ على مُكوِّنَين أساسيَّين لا يُتقدَّمُ من غيرهما. الأول: له عند الفرقة الرفيعة المستوى اهتمام خاصّ، وهو تعزيزُ التزام الدول المتضرِّرة بالتَّهجير الوفاءَ بما عليها من المسؤولية الأساسيّة في معالجة

النُّزوح الداخليّ داخل أراضيها. صحيحٌ أنّ هذا الالتزام يجب أن ينشأ من الدول نفسها، ولكن يمكن أنْ يحفز المجتمع الدولي الإرادةَ السياسية بعدَّة طُرُق بإبراز أهميّة الفوائد الإنمائية والاقتصادية لمعالجة النُّزوح الداخليّ، وبالحثّ على اعتماد قوانين وسياسات النازحين الداخليِّين، وبإعانة البلدان المتضرِّرة على توليد المعطيات والأدلّـة المحتاج إليها عن مواضع النازحين الداخليِّين، والحاجات، ودراسات الإحصاءات السكّانية، وبالمساعدة على بناء القدرات الوطنيّة لقيادة مثل هذه التدخُّلات.

والثاني: هو تعزيز المشاركة والتعاون الفعّال بين قطاعات العمل الإنساني والتنموي لإعانة النازحين الداخليِّين على العودة إلى الحال الطبيعية والحفاظ على كرامتهم وضمان استطاعتهم الاعتماد على أنفسهم. فقد أدّت الالتزامات في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني لسنة ٢٠١٦ المنعقد لتقوية التعاون في العمل الإنساني–الإنمائيّ، وإلى جانبها الإصلاحُ الأخير في نظام الأمم المتحدة الإنمائي (الذي أعاد تنشيطَ نظام المُنسِّق المقيم بمُنسِّقين مُقيمين مُستقلِّين وأكثر تمكيناً) أدّت إلى إنشاء بنية تحتية أعانت على العمل بتجاوز الفجوة بين العمل الإنسانيّ والعمل الإنمائي. ثم إنّ في مبادرات الحلول الدائمة في الصومال وإثيوبيا، الراسخة داخل مكاتب المُنسِّقين المُقيمين، قوالب مفيدة لمقاربات «منظّمة أمم مُتَّحدة واحدة» للتَّهجير الدوليّ في أمكنة أخرى. وفي الوقتَ نفسه، سيحتاجُ المانحون إلى أن يحذوا حذوها بإدخال قَدْرٍ أكبرَ من التماسك في تدفُّقات تمويلهم المُتشعِّبة، التي تُصعِّبُ تمويل التدخُّلات –مثل الحلول الدائمة– التي تقع في الفجوة التي بين العمل الإنسانيّ والعمل الإنمائيّ.

ويُحتاجُ إلى التعاون الإنسانيّ–الإنمائيّ أيضاً في المستوى الوطني. ومن الأمور الباعثة على الأمل أن عـدداً من الحكومات المتضرِّرة بالتَّهجير أيضاً قد اتَّخذت مقاربات «تشمل الحكومة بأسرها» فأظهر ذلك الوجهَ البينيَّ في تحدّي معالجة النُّزوح الداخليّ. وأهم من ذلك، أنّها ستحتاج إلى ضمان بُلُوغ النازحين الداخليِّن خططَ الضمان الاجتماعي وإدماجهم في خطط التنمية الوطنيّة.

المُضيُّ قدماً

فكيف إذاً نُنشئ هذه الفرص ونحافظ على الاندفاع؟ مما لا شكّ فيه أن الحكومات والدول تظل مركزَ الاهتمام، فينبغي أن يدعمها المجتمع الدولي في حاجتها إلى تعزيز وتنفيذ التزامها بمعالجة النُّزوح الداخليّ من مرحلة الإعداد إلى مرحلة إلى حالات الطوارئ، وانتهاءً إلى إيجاد الحلول. وللمبادرات في ذلك، كخطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية، مهمّةٌ في تعزيز التعاون عبر المناطق والقارات وفي تحديد سُنَن العمل الحَسَنة. ففي التعاون وسُنَن العمل الحَسَنة احتمالٌ عريضٌ لتوسيع نطاقها، وللبَحْث على الالتزامات المتينة ودَعْمها، وهي التزامات تعين على زيادة المنْع والحماية والحلول للنَّازحين داخلياً.

صموئيل چُنْغ *cheung@unhcr.org*
رئيس قسم النُّزوح الداخلي، في مفوضيَّة اللاجئين
www.unhcr.org

زِبَسْتِيَن فُن أيْنزيدل *Sebastian.einsiedel@un.org*
مستشارٌ رئيسٌ في النُّزوح الداخلي، في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية *www.unocha.org*

صموئيل چُنْغ وزِبَسْتِيَن فُن أيْنزيدل رئيسان مشاركان في خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية.

١. التقرير العالمي في النُّزوح الداخلي سنة ٢٠٢٠، من مركز رصد النُّزوح الداخلي
www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/
٢. UNHCR (2019) *Policy on UNHCR's Engagement in Situations of Internal Displacement*
(سياسة عامّة حول دخول مفوضيَّة اللاجئين في حالات النُّزوح الداخليّ)
bit.ly/UNHCR-IDP-Policy-2019
٣. www.un.org/internal-displacement-panel/
٤. www.globalprotectioncluster.org/2018/05/23/gp20-plan-of-action/
bit.ly/GPC-GP20PlanOfAction
٥. تجد دليلَ نوتردتام للكَسْب في
https://gain.nd.edu/our-work/country-index/
وتجد المعطيات حول مدفوعات صناديق التكيُّف بحسب المناخ متعدِّدة الأطراف في
bit.ly/ClimateFundsUpdate
وتجد استعراض أعمال المعونة الإنسانية لسنة ٢٠٢٠ من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق المعونة الإنسانية في bit.ly/GHO-2020
٦. See, for instance, IFRC (2018) 'Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia', DRR in Action Case Study
(التمويل المبنيّ على حَدْس ما سيكون مستقبل الرُّعيان المستضعفين في منغوليا)
bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia
٧. انظر الموضوع المُصغَّر في نشرة الهجرة القسرية الذي أُديرَ حول الأسباب الأصليّة
www.fmreview.org/return
اقرأه بالعربية من هنا: www.fmreview.org/ar/return
٨. bit.ly/Centrality-of-Protection

استعداد قانونٍ داخليٍّ في جنوب السودان لحماية النازحين الداخليِّين وإعانتهم

جَالوكَا بياني وجاتَوچ بيتر كُلَنج ورُوز إمْوِي

تعترض جنوبَ السودان تحدّياتٌ إنسانية معقّدةٌ ذاتُ خطر، على أنَّ مُسوَّدةَ قانونٍ داخليّ سُوِّدَت بأخرةٍ في شأن النازحين الداخليّين تُبيِّنُ تجدُّداً في التزام البلد حمايةَ مواطنيه وفي رؤيته لذلك.

لمّا كان شهر حزيران/يونيو من سنة ٢٠٢٠، بلغ عدد النازحين الداخليّين في جنوب السودان أكثر من مليونٍ وست مئة وسبعين ألفاً (١,٦٧)، وبلغ عدد لاجئي جنوب السودان إلى البلدان التي تجاورها مليونين وعُشْرَي مليون (٢,٢). وتُضيفُ مَوَاضِعُ حماية المدنيِّينَ القائمةُ عليها بعثةُ الأمم المتحدة في جنوب السودان من النازحين الداخليِّين ما ينيف على ٢٠٠ ألف. وفي سنة ٢٠١٣، كان جَالوكَا بياني مقرِّراً خاصّاً في الأمم المتحدة معنيّاً بحقوق الإنسان بين اللاجئين الداخليّين، فوَفَدَ إلى جنوب السودان فبلَغَ أنْ ليسَ في البلد قدرةٌ كافية واستعدادٌ مؤسّسيّ لتَحُدَّ عن التَّهجير الداخليّ وتَسْتجيبَ لهُ في المستقبل القريب والمتوسّط والبَعيد. ثمَّ وصَّى الوَفْدُ، وخصَّ بالتوصية أن يُنشَأ إطارٌ سياسيّ شامل يحيط بجنوب السودان.

وألقت تقارير أخرى الضوء على الحاجة الماسة إلى المنع، وأشارت إلى أن مَنْشَأ التّحدّيات الحمائية الواقعة على النازحين الداخليّين في جنوب السودان هو جَوَالِبُ نزاعٍ معقّدةٌ داخلٌ بعضها في بعض، فقد هُجِّرَ كثيرٌ من النازحين الداخليِّين مرةً بعد أخرى لأسبابٍ مركّبة ومختلفة، منها عنفٌ بين الطوائف، وهمومُ أمان، وكَوارثُ طبيعة. وقد هلَكَ في نزاع جنوب السودان هذا خَلْقٌ كثير، فانتهكَت فيه حُرْمَةُ حقوق الإنسان، واستهدفت الجماعات المسلّحة المدنيِّين، وهُجِّرَ المدنيُّون تهجيراً.

سنة ٢٠١٨: سنةٌ عَظِيمةُ الخَطَر

لمّا كانت هذه السنة ظهر أنّها ذاتُ شأنٍ في حماية النازحين الداخليِّين لا تُخطئُ شأنَها عينٌ، ففيها أُخِذَ جنوب السودان يُنشئ للنازحين الداخليِّين قانوناً داخليّاً سمّاه قانون سنة ٢٠١٩ لحماية النازحين الداخليِّين وإعانتهم. ومسوَّدة هذا القانون هي من مبادرة الحكومة في جنوب السودان، صرَّفت في أمره وزارةَ الشؤون الإنسانية والتصرُّف في الكوارث ولجاناً برلمانية، وطلبت فيها التأليف بين اتفاقية كمبالا لسنة ٢٠٠٩ والمبادئ التوجيهية في التهجير الداخليّ لسنة ١٩٩٨ لجعلها صالحةً للتطبيق في جنوب السودان.

فساقَ صَوْغُ قانون النازحين الداخليِّين الداخليِّ هذا -وقد أَشَبَّتهُ ودعمتهُ مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في التهجير الداخليّ- ساقَ إلى تصديق الحكومة في جنوب السودان اتفاقيةَ كمبالا. ثمَّ كان في العالم من إقرار اتفاق اللاجئين العالميّ والتزام جنوب السودان إنفاذَه أنَ تهيّأت فرصة للتوصُّل إلى حلولَ شاملة لمُهجَّري جنوب السودان. وأشارت هذه التحوُّلات إلى التزام الحكومة تحسينَ حماية النازحين الداخليِّين وتكثيرَ الجهد المبذول لإنهاء حالة التَّهجير الراهنة. وقد ذَكَرَ حسين مار نيوت، وزيرُ الشؤون الإنسانيّة والتصرُّف في الكوارث سابقاً، وهو يتكلم في إحالة مسوَّدة القانون إلى وزارة العدل، أنّ هذا التشريع الداخليّ يمكن أن يعزِّزَ الإنفاذَ الجاريَ للاتفاقية المُجدَّدة في شأن حلّ النزاع في جمهورية جنوب السودان التي أُبرِمَت سنة ٢٠١٨. وتنصُّ هذه الاتفاقية على عودة اللاجئين والنازحين الداخليِّين وإعادة إدماجهم، وعلى أنّ ذلك أساسٌ من أُسُس تحقيق السلام الدائم في جنوب السودان.

نظرات في إنشاء القانون الداخليّ

اتَّخذ القيِّمون على صَوْغ القانون الداخليّ مقاربةً تشاركيَّة ليُحسِّنوا تعيين حاجات النازحين الداخليين والتحديات التي تعترض الحكومة، حتّى تكون الاستجابة للتَّهجير الداخليّ وافيةً بالغرض. وقدّمت خطة العمل للذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية آليات التنسيق التي يَحتَاجُ إليها أصحاب المصلحة ويُحتَاجُ إليها في مشاركة النازحين الداخليّين (مع تقدير حاجاتهم). وقد قادت وزارةُ الشؤون الإنسانية والتصرُّف في الكوارث ومُفوضيَّةُ اللاجئين شركاءَ جنوب السودان في خطة العمل للذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية، فحَفَزُوا عدداً من أصحاب المصلحة، وفيهم وزاراتٌ تنفيذية ومديرياتٌ، وفاعلون إنسانيُّون وإنمائيُّون، وأوساط أكاديميّة، والمجتمع المدنيّ، والاتحاد الإفريقي، ومانحون، وغيرُهم من أصحاب المصلحة، وبذلك ضمنوا تحقيقَ مقاربة تشتمل على المجتمع بأسره. ومن المهمّ في مثل هذا أن يكون الذين يُقيمُونَ الاستشارات بينهم وبين

كبار صانعي السياسات في الحكومة أن يكونوا أصحاب خبرة في سَّن قوانين التَّهجير الداخلي.

ومن الوجهة الفعليّة، عقدت أول ورشة في القانون والسياسة باشتراك بين مفوضيَّة اللاجئين وزارة الشؤون الإنسانية والتصُّرف في الكوارث، عقدت في تموز/يوليو سنة ٢٠١٨، ودُعِيَ إليها النَّازحون الداخليُّون. وكانت الورشة بداية استشارة النَّازحين الداخليّين وكبار المسؤولين الحكوميِّين، فأعانهم ذلك على تعزيز فهمهم لصَوْغ قوانين النَّازحين الداخليّين، وتوسيع معارفهم، لتكون مشاركتهم فعَّالةً ناشئةً عن علْم. وكان بعد ذلك أُقِيمَ حَدَثُ «إثبات شرعيّة» للمسؤولين الحكوميِّين بغيةَ توكيد أهميَّة كلٍّ ما تقدَّم، وكان ذلك مهمّاً لتحسين الإرادة السياسية في القانوني الداخلي. ثمَّ إنَّ مشاركة الوزارات التنفيذية تقْنيّاً ووزاريّاً أتاحت تداول الآراء في المسائل العمليّة حول تنسيق الحماية والإعانة للنازحين الداخليِّين، وهذا دَعَمَ تنمية الترتيبات المؤسسيّة كما نصَّ عليه القانون الداخلي. ثمَّ وُسِّعت مشاركة النازحين الداخليِّين بالاستشارات التي أقامتها مفوضيَّة اللاجئين في البلد بأسره، دخل فيها النازحون الداخليُّون والمجتمعات المضيفة. وكان لذلك عظيمُ شأنٍ في إدخال ما ينبغي إدخالهُ في مُسوَّدة القانون.

مثال ذلك: أنْ ظَهَرَ في أثناء الاستشارات أنّ من المستقرب أن يقع على النساء تحديات في استعادة أملاكهنّ التي تَرَكْنَها بالتَّهجير؛ فلا وثائق عندهنّ، ويسري عليهنّ سُنُنٌ ثقافيّة تمييزية؛ ولذا أُدرِجَ في مسوَّدة القانون ما ينصّ على حماية أملاك النساء حمايةً مناسبة. ومع ذلك، ثبت أنَّ الوصول الفعّال إلى النازحين الداخليِّين والمجتمعات المضيفة ومشاورتهم –وهو أمرٌ ذو شأنٍ إذ إنّ وجهات نظرهم وأولوياتهم تؤثّر في سنِّ القانون وإنفاذه– ثبت أنّه شديد الصعوبة في بعض المناطق بسبب النِّزاع، وفوق ذلك صعَّبَ ضَعْفُ البنية التحتية والوصول إلى الشابكة جَمْعَ المعطيات.

وبعد ذلك، أدّت استشارات أصحاب المصلحة في حَدَثِ رفيع المستوى في شهر أيلول/سبتمبر سنة ٢٠١٨ إلى تصديقٍ مسوَّدة أولى للقانون الداخلي. دارت فيها المناقشات حول مسؤوليّة الدولة، وتنسيق الحماية والإعانة، والحلول الدائمة. فأما المناقشات التي دارت حول مسؤولية الدولة فقد ساقت إلى توصية الحكومة أن يكون توسّع نفوذها في الحماية والإعانة، ووصل ذلك بالحاجة إلى أ) أن يكون للنازحين الداخليين في الحلول الدائمة خيارٌ حرّ؛ أي العودة الطوعية أو الاندماج المحلي أو إعادة التوطين، ب) وأن يُحسَّن الأمن ويُعزَّزَ حكم القانون حتّى تكون العودة آمنةً كريمة. وأما التنسيق، فقد لوحظ أنّ تحقيقَ حماية الناوحين الداخليِّين وإعانتهم أمرٌ يستدعي مقاربةً متعدد الطبقات. فأوصى المتشاورون في هذا الصدد بآلية تنسيق مشتركة بين الوزارات، تُكْملُها منتدياتٌ تشغيلية وتقنية مشتركة بين القطاعات التي هي أدنى، مخصصةٌ لمعالجة حالة النازحين الداخليّين. ولوحظ على وجه الخصوص الرصد الذي تقوم به مؤسسات حقوق الإنسان من حيث هو أساسٌ في إقامة الضوابط والتوازنات.

أخيراً، وبناءً على العمل التشاركي، تعاونت مفوضيَّة اللاجئين ووزارة الشؤون الإنسانية والتصُّرف في الكوارث وجامعة جوبا فعقدت ندوةً لتوعية أفراد الشعب وتحسيسهم بقانون النازحين الداخليِّين، ولمعرفة أفكارهم العميقة في مسائل حماية النازحين الداخليِّين وإعانتهم. حضر الندوة أكثرُ من ٧٠ مشاركاً أتوا من الوزارات التنفيذية، والجمعية التشريعية الوطنية الانتقالية، والاتحاد الإفريقي والمنظمات الإقليمية، وهيئات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، والمنظمات المجتمعية والدينية، والأوساط الأكاديمية، ووسائل الإعلام الوطنية، وجمعية القانون في جنوب السودان. ومن المُتصوَّر أنَّ حملات الوعي العام تنظم من فورها بعد أن تدفع وزارة العدل القانون إلى الجمعية التشريعية الوطنية الانتقالية لتسنّ مسوَّدته.

رَدْمُ ثُلْمَة الحماية والحلول

اعتمد جنوب السودان إطارَ عملٍ وطنيّاً في العودة وإعادة التوطين وإعادة الإدماج سنة ٢٠١٧، لتأطير المعونة الإنسانية وإعادة التَّعمير في جنوب السودان. وراجعت الحكومة هذا الإطار في تشرين الأول/أكتوبر من سنة ٢٠١٩، ومع أنهُ كان خطوةً مهمّة نحو البحث عن حلول دائمة، ما كان فيه من شمول الإطار القانوني ما تُصُوِّرَ في المبادئ التوجيهية واتفاقية كمبالا. على أنّ سنّ قانونٍ داخليٍّ في النزوح الداخلي جاءَ لميقات الحاجة إليه، إذ انضمت الدولة أيضاً إلى موقّعي اتفاقية كمبالا التي تدعو الحكومات الوطنية إلى سَّن القوانين أو تعديلها لحماية النازحين الداخليِّين وإعانتهم (وذلك في الفقرة الثانية من مادتها الثالثة). وإذ

قد كانت اتفاقية كمبالا مُتضمِّنةً المبادئ التوجيهية في النزوح الداخليّ لسنة ١٩٩٨، فقد كان للبلد توطئها أساساً قانونياً معيارياً لتطبيق المبادئ التوجيهية في معالجة حالة النازحين الداخليِّين في جنوب السودان. فأتاح هذا التشريع الداخليّ فرصةً فريدةً لمعالجة الحاجة إلى حماية النازحين الداخليِّين معالجةً متماسكة مَبنيَّة على مقاربةٍ تشتمل على الحكومة بأسرها على المجتمع بأسره.

ثم إنَّ مسوَّدة القانون تُكيِّف بابتكارٍ المعايير المرجعيَّة في الحماية الدولية بحيث توافق الأحوالَ المحلية، مثال ذلك: أنَّها تنص على إجراءات حماية خاصة لصَوْن الحقوق في السكنى والأرض والملك، للنساء والأطفال. والمسوَّدة مُقرّةٌ بوقوع التحديات على تمام تحقيق الحلول الدائمة في السياق الراهن، فهي تنصُّ على مقاربات نفعيّة (برغماتية) مثل وضع برامج مخصصة لكلّ منطقة على حدتها، وإيجاد الحلول الانتقالية، واستعمال المساعدة النقدية لتعزيز صمود المجتمعات المحليّة. وبمؤازاة المبادئ التوجيهية، يركز التشريع همّهُ بخاصة في حلول النزوح الداخلي، وذلك بإتاحة خيارات العودة، أو الاندماج في الموضع الذي نُزِحَ إليه، أو إعادة التوطين في موضع آخر من البلد.

وتأخذ مسوَّدة القانون في طريق أخرى للتركيز عميقاً على الحلول، وذلك بأنها تدرج فيها توجيهَ إطار العمل في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات للحلول الدائمة، ثم تجعله قابلاً للتطبيق في البلد. وتنصُّ مسوَّدة القانون أيضاً على إنشاء صندوقٍ لدعم إنفاذ قانونها (وذلك بتخصيص ٣٠٪ من الدخل الوطني من النفط)، وهذه مقاربةٌ جديدة في المنطقة، تضمن أن تكون الاستجابات والإستراتيجيات الإنسانية للحلول الطويلة الأمد مُمَوَّلةً من موارد البلد نفسه، لا معتمدةً على تمويلٍ من الخارج. فجاءَ هذا التشريع الوطنيّ مُماشياً روحَ اتفاقِ اللاجئين العالميّ، مُحتملاً قوّةً على تعزيز إنفاذ الاتفاقية المُجدَّدة في شأن حلّ النزاع بجمهورية جنوب السودان (R-ARCSS)، ليُوصِلَ الحال في جنوب السودان إلى سلامٍ دائم.

إنشاءُ الاندفاعِ وحِفْظُه

وإن نظر المرء إلى يوم إنشاء القانون، وجد أنَّ خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية كانت أساسَ ما حَفَزَ التزامَ أصحابِ المصلحة المتعدِّدين بإنشاء هذا القانون الداخليّ، وأنَّها ما تزال منبراً مهمّاً يدعم سنَّ مسوَّدة القانون من قِبَل الجمعية التشريعية الوطنية الانتقالية وإنفاذ القانون من فورِ سَنِّه. وقريبٌ أن تُعينَ المشاركة القوية التي أقامتها الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية بينها وبين حكومة جنوب السودان على إنفاذ القانون إنفاذاً أعرض.

ويبقى أمرٌ عظيم الشأن، وهو أنَّ وجود إطارٍ قانونيّ داخليّ للنازحين الداخليِّين يبني الوعي أيضاً بالمسؤولية الأوَّلية للحكومة في القانون، ويلزمها كثيرَ إلزام أن تخصِّص الموارد الضرورية لحماية النازحين الداخليِّين وإعانتهم، والحلول الدائمة من ذلك. ثم إنَّ استخدام الفرص التي أُتيحَت إقليميّاً وعالميّاً بإنفاذ اتفاقية كمبالا واتفاقية اللاجئين العالمية سيكون له شأنٌ أيضاً في إنشاء الاندفاع المُحتَاج إليه لإنفاذ القانون. وبعدُ، فمع أنَّ إنشاء مسوَّدة القانون الداخليّ هذا خطوةٌ ذات بال، فإنَّ استمرار الالتزام والاندفاع في سَنِّ القانون وإنفاذه أمرٌ ضروريّ، هذا إن أُريدَ للنازحين الداخليِّين الحماية والإعانة الوافيتين بالغرض، وبلوغَ الحلول الدائمة.

جَالَوكَا بياني *chalokabeyani@hotmail.com*
بروفيسورٌ مشارك في القانون الدولي بكلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، وعضوٌ في جماعة الخبراء الاستشاريّين لفرقة الأمين العامّ رفيعة المستوى المعنيّة بالتَّهجير الداخليّ، ومُقرِّرٌ خاصٌّ سابق للأمين العامّ في شؤون حقوق الإنسان والنازحين الداخليِّين، وخبيرٌ في الحكومة ومفوضيَّة اللاجئين بشؤون سنِّ القوانين الداخليّة المعنية بحماية النازحين الداخليِّين في جنوب السودان وإعانتهم.

جاتَوِچ بيتر كُلَنج *gatwechkulang@yahoo.com.au*
وكيلُ وزارة، في وزارة الشؤون الإنسانية والتصرُّف في الكوارث بجنوب السودان

رُوز إمْوِبي *mwebi@unhcr.org*
مستشارةٌ رئيسةٌ في الشؤون السياسية والإنسانية بمفوضيَّة اللاجئين (مندوبةٌ إلى إيغاد: الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية)

الأخذ في مقاربات تعاونيَّة لتحسين معطيات النُّزوح الداخليّ

دِڤُورا لِڤَاكُوڤَا وأَدرْيَان كالڤو ڤالدراما، وجاك أجاروڤا واتُم، وداميَان جَسْلُم

لا يُفْهَمُ عظَم حجم حالات النُّزوح الداخليّ وشدّتها وتنوُّعها -فضلاً عن أنه لا يستجاب له استجابةً مناسبة- إلّا بمُعطيات شاملة ودقيقة. وتُورد مبادراتٌ مثل خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية أمثلة على سنن العمل الحسَنة للمُضيّ قُدُماً في هذا الميدان المعقَّد.

تحتاج الحكومات والجهات الفاعلة الدولية إلى الوصول إلى أدلَّة شاملة وموثوق بها لتوجيه الاستجابات والسياسات والبرامج، لا سيما عند البحث عن حلول دائمة للنُّزوح الداخلي. وعلى الرغم من التحدِّيات المختلفة، مثل استعمال معايير وتعريفات مختلفة، هناك العديد من الأمثلة على سُنَنِ العملِ الحَسَنة المُتَّبعة في جَمْعِ معطيات التَّهجير ونشرها واستعمالها.

وقد أتاحت مبادرةُ خطَّة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية للحكومات ولطائفة واسعة من أصحاب المصلحة العالميِّين تبادُل الخبرة والمهارة القيّمة وسنن العمل الحسنة، فضلاً عن دَعْم تنمية القدرات. وتقدِّم هذه المقالة بين يديها ثلاثةَ أمثلة ملموسة لسنن العمل الحسنة في العالم، من جمهورية إفريقيا الوسطى والصومال، وهي أمثلة على التصدِّي لتحدِّيات معطيات النُّزوح الداخليّ وعلى مساعدة الحكومات وغيرها من الجهات الفاعلة على الاستفادة ممّا ينتج من معطيات. وتُظهِرُ هذه الأمثلة الثلاثة أهمية التعاون في العمل ووَضْع المعايير على الصعيد العالميّ والوطنيّ، لضمان أن تكون معطيات النُّزوح الداخليّ ذات صلة بالأمر وذات كيفية حسنة، وذلك لتوجيه العمل في معالجة أسباب التَّهجير وآثاره وضمان إيجاد حلول دائمة.

تصوُّر المقاييس والمُشيرَات

تتنوع حالات النُّزوح الداخليّ وتتعدد الطبقات في طبيعتها، وما يزال من الصعب نقل أُطُر العمل المعمول بها دوليّاً من الكلام إلى الفعل، مثل المبادئ التوجيهية بشأن النُّزوح الداخليّ وإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات بشأن الحلول الدائمة للنازحين الداخليِّين. ويُعدُّ قياس إيجاد الحلول الدائمة أمراً معقّداً على الخصوص، إذ يعترضه كثيرٌ من التحدِّيات تقنيّاً وعمليّاً. فأسهم ذلك في وَضْع مقاربات مختلفةٍ وسُنَنِ عملٍ متباينة.

فكانت إحدى أقوى المبادرات لرَدْم هذه الفجوة: فرقة الخبراء المعنيَّة بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليِّين (Expert Group on Refugee and IDP Statistics).[1] فمنذ سنة ٢٠١٦، عملت فرقة الخبراء المعنيَّة بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليِّين عملاً تعاونيّاً على إخراج توصيات (تقصد إلى الأنظمة الإحصائية الوطنية) لتنفيذَ قياساتٍ مُتآلفة للتَّهجير في كلّ نطاق التنقُّل البشري. ثمّ جاءت التوصيات الدولية بشأن إحصاءات النازحين الداخليِّين[2]، التي وضعتها الفرقة الفرعية للنازحين الداخليِّين[3] التابعة لفرقة الخبراء المعنيَّة بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليِّين، وأيّدتها اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة في آذار/مارس ٢٠٢٠، وهي توصيات أوردت إطاراً مُتفقاً عليه دولياً لإحصاءات النازحين الداخليِّين. واشتملت هذه التوصيات أيضاً على إرشادات -تجري على إطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات- حول كيفية قياس إيجاد الحلول الدائمة قياساً إحصائيّ الغرض.[4]

وتقر التوصيات بأن إنشاء وتطوير مقياس إحصائيّ لقضية معقدة مثل الحلول الدائمة هو تحدٍّ كبير. ويحتاج مقياسٌ كهذا إلى إقامة التوازن بين إدراج العناصر الجوهرية ذات الصلة بالأمر وبين أن يكون وثيق الصلة عالمياً بمجموعة واسعة من سياقات التَّهجير وواقعيّاً من حيث التنفيذ. لذلك، كان من بين النُّقط الرئيسة للنقاش في تطوير المقياس كيفيةُ تحديد الجوانب الأكثر أهمية المرتبطة بالتَّهجير، مع التركيز على مواطن الضعف المتعلقة بالتَّهجير التي التقطتها المعايير الثمانية عند اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات،[5] مع مراعاة الموضع المادّي للنازحين الداخليِّين (أي موضع التَّهجير أو موضع العودة أو موضع مستوطنة آخر). فالموضعُ الماديُّ مهمٌ عند إجراء الموازنات في المجتمع المحليّ غير المُهجَّر، ولا سيَّما لتحديد حاجات النازحين الداخليِّين ومواطن ضعفهم المتعلقة تحديداً بتهجيرهم، والحاجات ومواطن الضعف التي يتشارك فيها المُهجَّرون وغير المهجَّرين.

منظومة اللاجئين/مصطفى سعيد

أُسَرٌ مُهجَّرةٌ بالجُفاف في الصومال.

في ضوء ذلك، ومع الأخذ في الاعتبار المستويات المختلفة للموارد والقدرات الإحصائية المتاحة في سياقات النازحين الداخليِّين، تقترح التوصيات الدولية بشأن إحصاءات النازحين مقياساً مركبّاً يركز على حصول تقدير التغلب من عدمه على مواطن الضعف المتعلقة بالتَّهجير بناءً على خمسة من المعايير الثمانية عند اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات. ومع ذلك، فقياس التقدُّم نحو إيجاد حلول دائمة للنازحين الداخليِّين أمر بالغ الأهمية لإفادة وَضع البرامج والاستجابة، ولذا اشتملت التوصيات الدولية بشأن إحصاءات النازحين الداخليِّين على توصيات لقياس التقدُّم الذي يأخذ في الاعتبار جميع المعايير الثمانية عند اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات.

على أنّه لم توضع بعدُ مجموعةٌ من المشيرات العالمية. وهذا يعني أنّه في أثناء المُضيِّ قُدُماً فرصة لصقل المنهجية بمزيدٍ من الاختبار والتعاون المستمرّ بين الحكومات والمنظّمات الدوليّة.

ورشةٌ تعاونيةٌ في طرق جَمْع المعطيات في جمهورية إفريقيا الوسطى

أُقِرَّ بلا خلاف بالحاجة إلى معطيات حسنة وموثوق بها عن المتضررين بالتَّهجير، وكان ذلك الإقرار في خلال التخطيط للعمل الإنسانيّ سنة ٢٠١٩ في جمهورية إفريقيا الوسطى. ومع ذلك، فيبدو أن هناك اختلافاً في فَهْم بعض المفاهيم الأساسية في النُّزوح الداخليّ. فقد أبرزت الأزمة الإنسانية المُعقَّدة في جمهورية إفريقيا الوسطى، حيث توجد عدة ضروب من التَّهجير في مناطق واحدة ووقت واحد، أبرزت الحاجةَ إلى فَهْم مشترك للتعريفات والمفاهيم بين جميع أصحاب المصلحة.

وفي كانون الثاني/يناير من سنة ٢٠١٩، نظمت مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في جمهورية إفريقيا الوسطى ورشةً جَمَعَتْ بين ممثلي المجتمعات المتضرِّرة والسلطات الوطنية والمحلية والمنظّمات الإنسانية والإنمائية ومنظمات المجتمع المدني لمناقشة تحسين جودة ما حول النُّزوح الداخليّ من معطيات. وتمكن المشاركون في الورشة من الخروج بفهم مشترك للمفاهيم الأساسية للنُّزوح الداخليّ والحاجة إلى تتبعَ العدد الإجمالي للأشخاص المُهجَّرين في مدّة زمنية مُحدَّدة، وتتبّع التغيير في هذا العدد في خلال مدة زمنيّة محدَّدة، وذلك لفهم العوامل في حركيّة التَّهجير (الدِّينامِيّات) فهماً أحسن، وبذلك يُتوصَّلُ إلى المناسب من الاستجابة الحمائية والمعونة.

واتَّفق المشاركون أيضاً على خطة عمل لتحسين جودة المعطيات المتعلقة بالنُّزوح الداخليّ في جمهورية إفريقيا الوسطى. وفي جزءٍ من هذه الخطة، وضعوا إجراءَ التشغيل الموحَّد الذي أُورِدَ فيه فيما أُورِدَ معايير للتحكيم للمساعدة في حل النِّزاعات الجارية أو المحتملة بين مقدمي المعلومات في أثناء جَمْع المعطيات، ووضعوا منهجيةً لتصنيف المعطيات بحسب السِّنّ والجنس لكل من النازحين الداخليِّين الذين يعيشون في المخيمات وللنازحين الداخليِّين الذين يعيشون أسر لهم تُضيفُهُم. يُضَافُ إلى ذلك، أنّ إجراءَ التشغيل الموحَّد يقدِّم خطةً للتثبُّت من صحة المعطيات ونشرها، مع تحديد المسؤوليات بوضوح، ويُبرِزُ أهميَّة التعاون المستمر بين أصحاب المصلحة المعنيين لضمان معطياتٍ شاملة وموثوق بها في جمهورية إفريقيا الوسطى.

التخطيط لإيجاد حلول دائمة: تحديد السِّمات في مقديشو بالصومال

إنّ تحديد سمات العشوائيَّات في مقديشو، الذي أُجرِيَ بين سنة ٢٠١٥ و٢٠١٦، هو مثالٌ على استعمال جَمْع المعطيات التعاونيّ لإفادة الحلول الدائمة في سياق التَّهجير المُتمادي. فلمّا اجتمع على الصومال النِّزاع المسلّح والجفاف والفيضانات الشديدة والمتكررة بدأ التَّهجير وامتدّ عقوداً من الزمن. وعندما نَـزَلَ النازحون الداخليِّون في العشوائيّات الحضرية حول العاصمة مقديشو، أخذت تقع عليهم تحدِّيات مختلفة عن التحدِّيات الواقعة على السكان غير المهجَّرين في العشوائيّات

نفسها. ومع ذلك، فنظراً إلى قلّة الأدلة المتاحة حول تجربة السكان النازحين الداخليِّين، أجرى الشركاء الحكوميون بين سنة ٢٠١٤ و٢٠١٥ على مستوى المدينة والمستوى الاتحادي، ومعهم الفاعلون في ميدان العمل الإنساني، أجروا تمرينَ تحديد سمات ليفهموا فهماً شاملاً حال التَّهجير في المدينة وليفيدوا التخطيطَ لسياساتٍ وبرامج الحلول الدائمة.[٦] وكان الغرض من تحديد السمات تقديمَ تقديرات مفصّلة لعدد النازحين الداخليِّين الذين يقيمون في العشوائيّات، وتحليلَ تاريخ نزوحهم، والنظرَ في مهارات الأسَر وقدراتها وحاجاتها والآليّات التي يتّخذونها للتصدّي لصعوبة معيشتهم فتؤثّر في اتخاذهم قراراتهم حول مستقبلهم.

فاستُفيدَ من نتائج تحديد السمات وأدخلت مباشرةً في خطط التنمية على المستويين المحلي والوطني وفي إستراتيجيات الحلول الدائمة. وأفادت هذه النتائج أيضاً في إنشاء مبادرة الحلول الدائمة للنازحين الداخليِّين الصوماليين، وفي إدراج النُّزوح الداخلي أوّل مرة في خطة التنمية الوطنية للبلاد (سنة ٢٠١٧). ثم إنّ تحديدَ السمات أفادَ في إنشاء فرقة عمل بقيادة عُمْدَة مقديشو، وأتاحَ المعطيات الأساسيَّة لإستراتيجية الحلول الدائمة للمدينة ذات الخمس سنين (سنة ٢٠٢٠).[٧] هذا، ودفع تحديد السمات إلى محاورة أصحاب المصلحة في التنمية، الذين أصبحوا يُقرُّون بالتَّهجير عاملَ إفقار، وفَهِمُوا أهميَّة دور البلديّات في تنفيذ الحلول الدائمة، وبهذا فُتِحَ الباب أمام جَمْع التبرُّعات في القطاع العمل الإنساني والتنموي.

الخاتمة

وبعدُ، فالمثالان الـواردَان في هذه المقالة ليسا إلا قليلٌ من شيءٍ كثيرٍ من المبادرات التي بُودِرَ بها لسدّ الفجوات المحيطة بمعطيات النُّزوح الداخلي، لضمان الفهم المشترك ومَنْع هذه الظاهرة وحلِّها. وينبغي لهذه المبادرات وغيرها اليومَ أن تُوسَّعَ ويُستفاد منها ليبلغ أثرها أعمق ما يكون. صحيحٌ أنّ اشتدادَ تعقيد النُّزوح الداخليّ يكثر أن يُعوّق الحوار والعمل، وصحيحٌ أنه لا يمكن معالجة جميع المسائل في وقت واحد، ولكن يوضح هذان المثالان أن التصدّي لأكثر التحدِّيات صلةً بالأمر تصدّياً تعاونيّاً يمكن أن يُنشئ قاعدة صلبة لإيجاد الحلول الملموسة والفعّالة والدائمة للنُّزوح الداخليّ.

وبناءً على هذا الاندفاع، ينبغي للحكومات والجهات الفاعلة الدولية الآنَ أن تسعى جاهدةً إلى تعزيز التعاون على تحسين المنهجيات والمقاربات المُوحَّدة وتنفيذها. وينبغي لها إلى ذلك إشراكُ المجتمعات المحليّة المتضرِّرة في كلّ جَمْع المعطيات وتحليلها، وتخصيصُ الموارد اللازمة لتنمية القدرة على إنتاج معطيات شاملة وجيِّدة الكيفية عن النازحين الداخليِّين، معطياتٍ تكونُ مناسبةً لأن يستعملها مختلف أصحاب المصلحة، معطياتٍ تفيد في صُنْع القرار.

دڤُورا لڤَاكُوڤا *levakova@jips.org*
مُستشارَةٌ في تحديد السمات، بالدائرة المشتركة المعنيّة بتحديد سمات النازحين الداخليِّين *www.jips.org*

أدرْيَان كالڤو ڤالدراما *adrian.calvo@idmc.ch*
منَسِّقُ رَصْد رئيسٌ، في مركز رصد النُّزوح الداخليّ *www.internal-displacement.org*

جاك أجاروڤا واتُم *ajaruvwa@unhcr.org*
منسِّقٌ رئيسٌ في مجموعة الحماية، بمفوضيَّة اللاجئين في جمهورية إفريقيا الوسطى *www.unhcr.org*

دميَان جُوسلُم *djusselme@iom.int*
منَسِّقُ إقليميّ في مصفوفة تتبع التَّهجير، في وسط إفريقيا وغربيّها، بالمنظمة الدولية للهجرة *https://displacement.iom.int*

١. bit.ly/EGRIS

٢. bit.ly/IDPstatistics-IRIS

٣. الفرقة الفرعيّة للنازحين الداخليِّين هي جزء من فرقة الخبراء المعنيّة بإحصاءات اللاجئين والنازحين الداخليِّين، تقودها الدائرة المشتركة المعنيّة بتحديد سمات النازحين الداخليِّين، بدَعْم من الشعبة الإحصائية بالأمم المتحدة، ومنظمة الإحصاءات النروجية، ومركز رصد النُّزوح الداخلي. وتتألف هذه الفرقة الفرعية من ممثّلين عن مكاتب إحصائية وطنية من 15 دولةً ومن الدول الأعضاء، وعن خبراء من منظمات إقليمية ودولية.

٤. IASC (2010) *Framework : Durable Solutions for Internally Displaced Persons*
(حلول دائمة للنّازحين الداخليّين) bit.ly/IASC-Durable-Solutions
اقرأه بالعربية في: bit.ly/IASC-ar

٥. انظر الهامش الرابع.

٦. بدعم تقْنيٍّ من الدائرة المشتركة المعنيّة بتحديد سمات النازحين الداخليِّين، قاد التمرينَ هيئة إدارة الكوارث الصومالية التابعة لوزارة الداخلية والشؤون الاتّحادية، والإدارة الإقليمية لبنادير، وفرقةُ تحديد السمات العاملةُ في مجموعة الحماية، وكان في هذا الفرقة مفوضيَّة اللاجئين، ومجلس اللاجئين الدّنماركي، والمنظمة الدولية للهجرة، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق المساعدات الإنسانية، ومجلس اللاجئين النَّرويجيّ، ولجنة الإنقاذ الدولية، ومنظمة إنقاذ النساء والأطفال الصوماليين (SSWC)، ومنظمة أرْدُو للإغاثة التنمية (ORDO)، ومنظمة النساء الرَّائدات من أجل السلام والحياة (HINNA)، ومنظمة إلْمَان لإرساء السلام (ELMAN)، ومنظمة فيلق الرحمة، ومنظمة رعاية المجتمع المحليّ بأسره (DBG)، منظمة إنقاذ الطفل، ومبادرة رِتْش (REACH)، والمجموعة المعنيّة بتهيئة الملاجئ.

٧. وُضِعَت إستراتيجية الحلول الدائمة لسلطة بنادير الإقليمية وبلدية مقديشو.

أوغندا: تخفيف التَّهجير في المناطق المعرَّضة لانهيال الأرض

أجرت أوغندا موجزاً في مظانّ الخطر في جميع البلد، فجمعت قاعدةَ معطيات (بعناية مكتب رئيس الوزراء) فيها تفاصيل سجل القياس الحَيَوي (البيُومتريّ) للناس في المناطق المعرضة لانهيال الأرض. وتُستعمَل هذه المعطيات في تنفيذ برنامج مدته عشر سنين، الغرض منه نقل أهل البيوت طوعيّاً من المواضع ذات الخطر الشديد في منطقة جبل إلغون إلى مناطق آمَنَ منها في مقاطعة بُولَمْبُولي. وفي هذا البرنامج تشتري الحكومة الأرض وتُعمِّرها للاستيطان وتَحْفِزُ السكّان المعرَّضين لخطر التَّهجير على الانتقال إليها. وعِمادُ المشروع مقاربةٌ تشمل الحكومة بأسرها، ففيه يدٌ من كلّ الوزارات ذات الصلة بالأمر، وتبقى كلّ عقود البناء والتزويد بالخدمات داخلَ الحكومة. إذ تُعدُّ الحكومة السُّكنى والبنية التحتيَّة والخدمات والأعمال المولِّدة للدَّخْل، وتحرث الأرض للمجتمع المحليّ ابتداءً. وما انقضى شهر تَشرين الأول/أكتوبر من سنة ٢٠١٩ حتّى أُعيدَ توطين نحوٍ من ٢٤٠ أسرة.[1]

١. bit.ly/GPC-IGAD-Oct2019

كولُمبيا: تفكيك المعطيات لإظهار التقدُّم نحو الحلول الدائمة

سِجِلُّ الضحايا في كولُمبيا هو سجلٌّ حُكُوميّ فيه تفاصيل أكثر من تسعة ملايين إنسانٍ انتهكت حرمة حقوقهم من جرّاء النِّزاع المُسلَّح والعنف منذ سنة ١٩٨٥، وفيهم أكثر من ثمانية ملايين من النازحين الداخليِّين. والسجلُّ أداةٌ تقْنيّة وإدارية مُصمَّمَة لمساعدة الضحايا على الوصول إلى المعونة والتعويض. ثمَّ إنَّ السجلَّ يَجمَعُ حاجات النازحين الداخليِّين وضحايا الجرائم الأخرى ويُميِّزُ بعضها من بعض، وهو بذلك يُستعمل في وَضْع سياسات عامّة ودَعْم الحلول الدائمة للنازحين الداخليِّين. وقالت وحدة الضحايا إنّه صدر ما يقرب من ٦٠٠٠ حُكم بإعادة أراض، وبلغ عدد التعويضات النقدية التي دُفِعَت إلى الضحايا ١١٥٦٤٠١، نصفهم من النازحين الداخليِّن. ويُتيحُ السجلّ أيضاً المساعدةَ والتعويض للمجتمعات المحليّة التي عانت أضراراً أو انتهاكاتٍ جماعيّةً بالعُنْف أو النِّزاع.

مفوضيّة اللاجئين/أودين سالغادو إسكوبيدو

هذه ألبا بِنتُو، فَقَدَتْ زوجَها وأطفالَها الثلاثة بالنِّزاع المُسلّح في كولُمبيا. وهي تعيش اليومَ في نُوفا إسبرَنثا: أوّل حيٍّ عشوائيٍّ أُجيزَ في القانون بمنطقة بُتُومايُو.

موضعٌ للأُسَرِ النّازحة داخليّاً في مديرية عبس بمحافظة حجّة في اليمن.

اليمن: تخصيصُ السلطات المحليّة الأراضي للنازحين الداخليِّين الذي أُجْلُوا عن العشوائيات

بعد أن ضيَّفتْ مَالِكةُ أرض ١٠٩ من الأُسَرِ النازحة داخليّاً تضييفاً غير رسميّ في محافظة عدن نحوَ سنة، بلَّغت النازحين الداخليِّين أنها ترغب في أن تَعود فتستعمل أرضها. فَفاوضت الوحدة التنفيذية للنازحين (وهي الهيئة الحكومية المسؤولة عن حماية النازحين الداخليِّين ومعونتهم) مالكةَ الأرض في السماح للنازحين الداخليِّين بالبقاء في أرضها ريثما تَجِدُ لهم بديلاً. وما انقضت ستة شهور إلا وقد نُقلَ النازحون الداخليُّون إلى موضع حضريّ حديث الخدمة في ناحية أخرى من نواحي محافظة عدن فيها ضمان حيازة الأرض أَحسن. فألقت هذه الحالة الضوءَ على ما يتحدَّى النازحين الداخليِّين المقيمين في العشوائيَّات: فالحاجة إلى تعيين حلول في الأرض والسكنى للنازحين الداخليِّين المعرَّضين لخطر الإجلاء، ودور السلطات المحليّة الحاسم في إيجاد الحلول مع الفاعلين الدوليين، وأهمية تخطيط إعادة التوطين وإدراج المجتمع المُضيفَ في الخطَّة. وقد كان الإرشاد التِّقْنيّ الدولي والدعم المالي ضروريَّيْن في إعلام وتسهيل الخطوات التي اتُّخِذَت لتحويل الأرض المُخصَّصة إلى مستوطنة مخدومة وقابلة للعيش فيها.

السِّلفَدور: قانون جديد في حماية النازحين الداخليِّين

اعتمدت السِّلفَدور في سنة ٢٠٢٠ قانوناً جديداً في النُّزوح الداخليّ يستقيم على المبادئ التوجيهية في النُّزوح الداخلي، وأعانها على ذلك مفوضيَّة اللاجئين ومنظمات من المجتمع المدني.[١] وكان رأسُ البواعث على هذا حُكْماً من المحكمة الدستورية سنة ٢٠١٨ أَمَرَ البرلمان بإصدار لوائح خاصّة في ستّة شهور تختصُّ بحماية النازحين الداخليِّين.[٢] فضغط أَجَلُ التنفيذ وآليّات المُتابَعَة التي أنشأتها المحكمة الدستورية على البرلمان والسلطة التنفيذية. ومن العوامل الأساس الأخرى التي كان لها قَدَمٌ في اعتماد القانون: تبادل سُنَن العمل الحسنة بين السِّلفَدور وكولومبيا وهندوراس، وحَشْد الإرادة السياسيَّة بمنتدىً عريض، وأَخْذ المؤسسات العامّة والمجتمع المدني وغيرها في المراوضة والأحداث الإعلامية، وتأليف فرقة تقْنيّة ضُمَّ إليها خبيرون دوليُّون لصَوْغ مسوَّدة قانون، ومشاركة النازحين الداخليِّين والمجتمع المدني في الاجتماع بالسلطة التنفيذيَّةَ، ومشاركتهم بإرسال شهادات مكتوبةً إلى لجنة التشريع والمسائل الدستورية.

١. El Salvador: Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno, 23 January 2020 (السِّلفَدور: قانون خاص برعاية وحماية النّازحين الداخليِّين رعايةً وحمايةً شاملَتَين) www.refworld.org.es/docid/5e691b974.html

٢. El Salvador: Sentencia sobre desplazamiento forzado (Amparo 411-2017), 13 July 2018 (السِّلفَدور: حُكْمٌ في التَّهجير) www.refworld.org.es/docid/5b4f72e54.html

تَبْديةُ مشاركة النازحين الداخليِّين في السَّوْقِ إلى الحلول

مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولُمبيا

لا بدَّ من حفْظِ الأفضية التشاركية -مثل الأفضية التي هُيِّئت في مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولُمبيا- وتوسيعها حتّى يتمكن النازحون الداخليِّون من العمل مباشرةً مع صانعي القرار المحليِّين والوطنيِّين على تحديد الفرص واغتنامها لإيجاد حلول دائمة.

يستمرُّ مع استمرار كولُمبيا في تنفيذ السلام العُنْف والنِّزاع على طول ساحل المحيط الهادئ وفي المناطق الحدودية بينها وبين الإكوادور وفنزويلا. والحاصل من ذلك نحو ١٠٠ ألف مُهجَّر جديد كلَّ سنة منذ وُقِّعت اتفاقية السلام سنة ٢٠١٦. وقد نزح أكثر من ثمانية ملايين إنسان نزوحاً داخليًّا من سنة ١٩٨٥، هذا ما قالته وحدة الضحايا في كولُمبيا، التي أُنشئت في سنة ٢٠١١ مع إنشاء سلطة تسجيل ضحايا النِّزاع المسلح.

فلكولُمبيا إطارٌ قانونيّ ومؤسسيّ فائق الصَّنعة لإعانة المُهجَّرين بالنِّزاع وحمايتهم، ومنه القانون ذو الرقم ٣٨٧ لسنة ١٩٩٧ المعنيّ بالمُهجَّرين، والقانون ذو الرقم ١٤٤٨ لسنة ٢٠١١ المعنيّ بضحايا النِّزاع المسلح وباسترداد الأراضي، والحكم (ت ٠٢٥) لسنة ٢٠٠٤ من المحكمة الدستورية، وهو حكمٌ -إلى اليومَ سار- يحثّ المؤسَّسات المعنيّة على ضمان حقوق النازحين الداخليِّين. وأمّا اليوم، فأحد المُكوِّنات المهمّة لخطة التنمية الوطنية في كولُمبيا[1] هو تشريع المستوطنات غير الرسميّة، عملٌ لا يفيد المجتمعات المستضعفة في المناطق الحضرية فحسب، بل يفيد إلى ذلك النازحين الداخليِّين واللاجئين والمهاجرين الذين يعيشون في تلك المستوطنات. صحيحٌ أنّ هذا التقدُّم مهم، ولكن يمكن أن يُتقدَّمَ أكثر كثيراً ممّا تُقُدِّمَ حتّى يتمكن جلُّ النازحين الداخليِّين في كولُمبيا من بلوغِ حلٍّ دائم لمشكلاتهم.

واحتفالاً بالذكرى العشرين في سنة ٢٠١٨ لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية في النُّزوح الداخليّ، أُطلِقَت خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهيَّة لحَشْد ودَعْم ما يبذل من الجهود العالميَّة لتقليل النُّزوح الداخليّ والإعانة على شؤونه. فوضعت طائفةٌ من الهيئات والمُنظَّمات الدولية لها على المستوى القطري في كولُمبيا خطةَ عملٍ في الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية.[2] وفي خلال سنة ٢٠١٨ وسنة ٢٠١٩، نُظِّمت أحداث رفيعة المستوى في إطار هذه المبادرة لإعادة التركيز على النُّزوح الداخليّ في البلد. وعُمِدُ في ذلك إلى محاورة النازحين الداخليِّين والقادة في المناطق المتضرِّرة من النزاع محاورةً مباشرةً، لإبراز كفاحهم اليوميّ، ولتنشيط الدافع إلى إيجاد الحلول.

الحوار والمناصرة

وجعل شركاء مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولُمبيا أوْلوّيتهم أن يُتيحُوا منصةً للنَّازحين الداخليِّين، يعبّرون فيها عم مخاوفهم ويقترحون سبلاً ليُوصلوا ما يحتاجون إليه إلى الحكومة الوطنية. فنُظِمَت سلسلةٌ من الأحداث في سنة ٢٠١٨ وسنة ٢٠١٩، منها:

- اجتماعان للحوار بين أعضاء مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولُمبيا وقادة حقوق الإنسان والنازحين الداخليِّين ومسؤولي حقوق الإنسان الحكوميين في بوغوتا.
- ومنتدى وطنيّ عامّ يدور حول التَّهجير، وعقد بمعاونة الجريدة الوطنية إل إسبكْتَدُور، وبمشاركة ممثلين عن المتضرِّرين من النِّزاع المسلح والسلطات الوطنية والمنظمات غير الحكومية وهيئات الأمم المتحدة والمجتمع المدني.
- ومنتدى محليّ في مقاطعة نارينيو نَجَحَ في أثناء انتخابات المحافظين ورؤساء البلديات في جَمْع خمسة مرشحين ليناظروا قادةَ النَّازحين الداخليِّين والمجتمع المدنيّ والمؤسَّسات المحلية. وهذا الحدث إنما قَصَدَ إلى تيسير المناقشة المباشرة بين المرشحين وقادة النازحين الداخليِّين، والدعوة إلى إدراج السياسة العامة ذات الصلة بالنازحين الداخليِّين في خطط أولئك المرشَّحين ساعةَ يتولُّون مناصبهم.

وبهذه الأحداث، وبالصَّوت القويّ، استطاع النازحون الداخليُّون توسيع المدارك في المستمرّ من مخاطر الحماية، ومناقشة الخطوات التي ينبغي اتخاذها لمعالجة هذه المخاطر. وقد كان النازحون الداخليُّون في هذه الأحداث صريحين، وطرحوا أفكارهم في كيفية إيجاد حلولٍ للنُّزوح الداخليّ. وقدَّموا في رسائلهم على الخصوص دعوةً شديدةً وحازمة أن: «لا تتركونا وحدَنا». إذ كان النازحون الداخليُّون قادرين على الإسهام في خطط التنمية المحلية إسهاماً ملموساً، مع الدعوة إلى إدماج

السياسة العامة المتفق عليها في شأن النازحين الداخليِّين في هذه الخطط. فكان النازحون الداخليُّون، في حالة نارينيو، فعّالينَ في إدخال مسائلهم على جدول أعمال الانتخابات.

فألقت نتائج سلسلة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية الضوءَ على الحاجة إلى:

- استنجاح وتقوية التنسيق بين الهيئات للخروج باستجابةٍ شاملةٍ للتَّهجير، ولا سيَّما دعم التوجه نحو إيجاد الحلول.
- تعزيز وجود المؤسَّسات الحكومية في المناطق التي يصعب الوصول إليها وفي ظل حالات الطوارئ المتكررة.
- تَبديَةُ وتَقْوية إيصال السلع والخدمات في المناطق التي تُضيفُ النازحين الداخليِّين، واللاجئين والمهاجرين الفنزويليين، لأنهم سُكّانٌ يتعرضون لمخاطر وعواقب النِّزاع والعنف نفسها.

وبعدُ، فللشركاء في مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولُمبيا الهدف نفسه: تحسين الإحساس بالمجتمعات المحليَّة والأفراد المُتضرِّرين بالنِّزاع وتحسين مشاركتهم. فإن حدث ذلك، فسيُعينُ على دَعْم أكثرَ فعّاليّة للحكومة في ما تبذله من جهد لضمان استجابات مناسبة وناجحة للنُّزوح الداخليّ: من مَنْع حصول التَّهجير إلى الحماية وإيجاد الحلول.

ثم يُحتاجُ إلى أن تستمرّ الأفضية التشاركية وأن تُوَسَّعَ، مثل التي هُيِّأت برعاية مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولُمبيا. ولا بدّ من تيسير عملِ النازحين الداخليِّين مباشرةً مع صانعي القرار المحليِّين والوطنيِّين في تحديد فرص التي بها يُتوصَّلُ إلى الحلول واغتنامها، وذلك جَرْياً على المبادئ التوجيهية بشأن النُّزوح الداخليّ ودعمًا للإطار المعياريّ والمؤسَّسي في كولُمبيا المعنيِّ بالنُّزوح الداخليّ.

مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية في كولُمبيا
echeverr@unhcr.org

١. bit.ly/Colombia-PND
٢. تتألف مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهيّة في كولُمبيا من مكتب المنسّق المقيم، ومفوضيّة اللاجئين، والمنظمة الدولية للهجرة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومجلس اللاجئين النرويجيّ، والجمعية اليسوعية لخدمة اللاجئين (JRS-COL)، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، والصندوق الاستئماني الدوليّ لتعليم اللاجئين.

نظراتٌ في تجارب الدول في منطقة «إيغاد»

جَارلِز أُبِيلا وأَرْيَدْنَا پُوْپ

رُكِزَ الاهتمام في التبادل بين الدول سنةَ ٢٠١٩ في ما هو مُحتاجٌ إليه أكثر إذا أرادت الحكومات في منطقة إيغاد أن تستجيب استجابةً أكثر فعّالية لكثرة النزوح الداخلي هناك.

النُّزوح الداخليّ مصدرُ قلق كثير في منطقة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية «إيغاد». فقد زاد عديدُ النازحين الداخليِّين في هذه الكتلة التجارية المجتمعة من ثماني دول[١] زيادةً عظيمةً منذ كانت سنة ٢٠١٤، وعلى رأس السبب في ذلك النِّزاع في جنوب السودان وإثيوبيا. في آخر سنة ٢٠١٩، نزح ما يقرب من ثمانية ملايين إنسان نزوحاً داخليّاً في المنطقة من جرّاء النِّزاع والعنف. ويضاف إلى ذلك، أنه قُدِّرَ أنّ ١٧٥٣٠٠٠ إنسانٍ هُجِّروا بالكوارث، معظمهم في الصومال وكينيا وإثيوبيا.[٢]

والكوارث الناجمة عن الجفاف والفيضان وانهيال الأرض هي اليومَ السائقات الرَّئيسات إلى النزوح في جيبوتي وكينيا وأوغندا. وتؤدي الكوارث أيضاً إلى تهجير الناس في إثيوبيا والصومال وجنوب السودان والسودان، ولكنّ النِّزاع هو السائقة الرئيسة إلى ذلك في تلك البلدان، والنُّزوح الداخليّ الناتج عنه فيها يطول ويتمادى طوله.

وأعلن الاتحاد الإفريقي أنّ سنة ٢٠١٩ هي سنة اللاجئين والعائدين والنازحين الداخليِّين. وأيضاً، فقد كانت تلك السنة الذكرى الخمسين اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في إفريقيا (اتفاقية اللاجئين في منظمة الوحدة الإفريقية)، والذكرى العاشرة لاتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية ومساعدة النازحين الداخليِّين في إفريقيا (اتفاقية كَمْبَالا).

ولذلك كان من المناسب أن تُقيمَ إيغاد في تشرين الأول/أكتوبر من سنة ٢٠١٩ -بمعاونة مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية، وبدعم مجموعة الحماية العالمية،

وحكومة سويسرا ومفوضية الاتحاد الإفريقي- تبادلاً للتجربة والخبرة في دَعْم الصُّمود لصعوبة الحال والحلول الدائمة للنُّزوح الداخليّ. وأُقِيمَ التبادل في إطار عملية التشاور العربية الإقليمية حول الهجرة في إيغاد -وهي منصّة مفتوحة لمناقشة مسائل الهجرة وتحسينها- وضمّ أكثر من ١٠٠ مسؤول حكوميّ، وممثلين عن المؤسَّسات الوطنية لحقوق الإنسان، وخبراء، ومزاولين في ميدان العمل الإنساني، والفاعلون التنمويّون، والجهات المانحة. وتعرض هذه المقالةُ لبعض النتائج والدروس المستقاة من هذه المناقشات.

أهميَّة أُطُرِ العمل المعيارية

وتعقد إيغاد ندوات سنويةً مشتركة وتديرها حول اتفاقية كمبالا بمعونة اللجنة الدولية للصليب الأحمر ومفوضية الاتحاد الإفريقي وهيئات من الأمم المتحدة. وهذه الندوات هي بمنزلة منصات تدعو إلى تصديق الاتفاقية وإنفاذها في أعضاء إيغاد، وإلى مناقشة الأدوات وأنظمة الدعم المُتاحَة لمعونة الدول الأعضاء على بلوغ هذا القصد. وفي التبادل الإقليمي السنوي في سنة ٢٠١٩، مُدِّدت المناقشات إلى ما بعد اتفاقية كمبالا، فشملت مناقشة أنظمة الإنذار المُبكِّر وبناء السلام وجمع المعطيات والتمويل ومقاربات الحلول الدائمة، وكلّ ذلك على الصعيد الوطنيّ ودون الوطنيّ. هذا، وتنشئ الندوات والتبادلات السنوية، التي تُشجَّعُ فيها الدول الأعضاء على إظهار ما بلغته من التقدُّم في إجابة حاجات الحماية والمعونة للنازحين الداخليّين، تنشئ عاملَ منافسةٍ يُحدِثُ أثراً حسناً في الدول الأعضاء.

وكانت إحدى النتائج المشجعة للتبادل الإقليمي سنةَ ٢٠١٩ هي القبول العام لأهميّة اعتماد وتنفيذ القوانين والسياسات والمراسيم التي تعالج النُّزوح الداخليّ. وتساعد أُطُر العمل المعيارية على إيضاح المسؤوليات الحكومية وتحديد سلطة المستجيبين وزيادة إمكانية الإخبار بمستقبل العمل الإنساني والتنموي، وذلك بإدخال الصفة المؤسَّسية على الترتيبات التعاونية. ثم إنها تحدّد حقوق النازحين الداخليّين والإجراءات الواجب اتِّخاذها لضمان تمام حمايتهم. وبناءً على ذلك، أُخِذَ في جلسة مخصَّصة أديرَت حول القانون والسياسة في جلسة التبادُل، فيسَّرت تبادل الخبرات في سَنّ وتنفيذ القوانين والسياسات المتعلقة بالنُّزوح الداخليّ.

وقد اعتمدت الدول الأعضاء في إيغاد مقاربات مختلفة وهي في مراحل مختلفة من وَضْع الأطر لمعالجة حاجات النازحين الداخليِّين في بلدانها. وأما على المستوى الإقليمي فتُعدُّ اتفاقية كمبالا الأداةَ الإقليمية الوحيدة في أنها ملزمةٌ قانوناً في النُّزوح الداخليّ، وقد أعربت جميع الدول الأعضاء في إيغاد عن التزامها السياسيّ بالنهوض لأهدافها. ومن شهر تشرين الأول/أكتوبر سنة ٢٠١٩، صدَّقت جيبوتي وجنوب السودان والصومال وأوغندا اتفاقيةَ كَمْبَالا. وصدَّقتها إثيوبيا منذ ذلك الحين إذ كانت قد وقَّعتها من قبل. وأما كينيا والسودان فلم يوقّعا فيها بعدُ.

على أنّ كينيا وجنوب السودان والسودان وأوغندا هي دول أطراف في ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى، ويدخل في ذلك بروتوكول حماية النازحين الداخليِّين ومساعدتهم، إضافةً إلى بروتوكول حقوق الملكية للعائدين. ذلك، وعند معظم الدول الأعضاء في إيغاد قوانين أو سياسات أو أطر عمل وطنيّة في النُّزوح الداخليّ.

وبجانب الاتفاق على الحاجة إلى سياسات وقوانين مناسبة لمعالجة النُّزوح الداخليّ، اتَّفق أعضاء الورشة التي عُقِدَت على أن ضمان التنفيذ أمرٌ أساسٌ. وأما التحدِّيات الواقعة على التنفيذ التي أبرزتها الدول الأعضاء في إيغاد فتشتمل على المخاوف الأمنية، قلّة القدرات المؤسَّسية، ونقص الموارد والأراضي التي للتخصيص، وسَأم المانحين، وعدم كفاية معطيات مواصفات النازحين والعائدين، والالتزام القليل من أصحاب المصلحة الحكوميين، وقلة التَّقانة التي قد تُعينُ على مَنْع التَّهجير (في تقدير الأخطار واحتمال الأخطار).

وتشتمل الجهود التي بُذلت لمعالجة تحديات التنفيذ هذه على خطة عمل هَرَاري لسنة ٢٠١٧، وهي أوَّل خطة عمل لتنفيذ اتفاقية كَمْبَالا. وإضافةً إلى إنشائها أُطُرَ العمل، فأهدافها استنجاحُ وتعزيز الإجراءات الإقليمية والوطنية لمنع الأسباب الأصلية للنُّزوح الداخلي والقضاء عليها وإيجاد حلول دائمة، ثم استنجاح التزامات ومسؤوليات الدول الأطراف، ثم تحديد الالتزامات والأدوار والمسؤوليّات المعيّنة للجماعات المسلحة والجهات الفاعلة غير الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة بالأمر، ومنها منظمات المجتمع المدني. ويشتمل التقدُّم الرَّئيسُ في تنفيذ خطة عمل هراري على اعتماد القانون النموذجيّ للاتحاد الإفريقي لسنة ٢٠١٨[٣] في النُّزوح الداخليّ،

وعلى وإنشاء مؤتمر للدول الأطراف لرصد وتعزيز امتثال الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي.

وعلى المستوى القطري، أنشأت الصومال وإثيوبيا مبادرات للحلول الدائمة، تقصد بها إلى تسهيل العمل الجماعيّ والتعاون بين السلطات الحكومية في المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية وبين المجتمع الدولي (أي الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية والجهات المانحة). وتدعم مبادرات الحلول الدائمة الملكية والقيادة السياسيَّتين في أعلى مستوى، وتضمن المشاركة المجتمعية وتوصيل الجهات الفاعلة في ميدان العمل الإنساني والإنمائي وميدان بناء السلام المحتاج إليها في دعم الحلول الدائمة للنازحين الداخليِّين في الأصعدة السياسية والتشريعية والمؤسَّسية والتخطيطية والتشغيلية. وقد يسَّرت مبادرات الحلول الدائمة في الصومال وإثيوبيا تصديقَ اتفاقية كمبالا وصَوْغ السياسات الوطنية ودون الوطنية الدائرة حول النازحين الداخليِّين. وأيضاً، فقد عزّزت الفهم المشترك واستعمال الأدوات المنهجية المشتركة بين مختلف أصحاب المصلحة.

مركزيَّة التنسيق بين الحكومة وأصحاب المصلحة المتعدِّدين

كان هناك إجماعٌ عامّ على أن القيادة الحكومية –وهي ضرورية في تحديد الحلول الدائمة للنزوح الداخلي وتنسيقها وتنفيذها– تحتاج إلى تعيين جهة تنسيق حكومية. فتعيين جهه تنسيق حكومية أمرٌ مهمٌّ لإيضاح المسؤوليَّات المؤسَّسية ولزيادة المحاسبة الحكومة.[٤] ثم إن القيادة الحكومية ضروريةٌ إن أُريدَ للتنسيق أن يكون فعّالاً عمودياً (بين المستويات الوطنية ودون الوطنية والمحلية) وفعّالاً أفقياً (في الوزارات والمؤسَّسات الأخرى ذات الصلة). وتتولى هذا التنسيقَ جميعُ الدول الأعضاء في إيغاد، وإن كان التولّي على طرق مختلفة.

هذا، ويمكن العثور على مثالٍ للتنسيق الفعّال بين أصحاب المصلحة المتعددين في السودان، حيث تشارك الحكومة الوطنية والمحلية والمجتمع المدني الوطني والمحلي والقطاع الخاص والمجتمع الدولي (وفيه الأمم المتحدة ومصارف التنمية والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية الدولية)، تشارك كلّ هذه في التخطيط ووضع البرامج والتنفيذ، وذلك بما يعرف بوظائف الاتِّصال الحكومية (State Liaison Functions).

وتحثُّ الأنشطة المشتركة جميع الأطراف على استثمار الطاقة في منع النِّزاع وبناء السلام، ومن ذلك المعونة الإنسانية المستمرّة والاستثمارات المتعدِّدة السنين في الصُّمود لصعوبة المعيشة. على أنّه كشفت المناقشات أنّ قصرَ أمد التمويل وسياقَ جمع الأموال المملوء تحدياتٍ أمران يُهدِّدان استدامة الأثر.

استدامة التمويل

إن قَـدْرَ ما تُوليه الحكومة من الأولويّة لتمويل النازحين الداخليِّين مُشيرٌ إلى مستوى إدراكها والتزامها تجاه النازحين الداخليّين. وقد شدّد أصحاب المصلحة في التبادل الإقليميّ على أن بالحكومات حاجةٌ إلى تخصيص تمويلٍ كافٍ لدعم البرامج لصَوْن المدنيِّين من التَّهجير، وإعانة النازحين الداخليِّين وحمايتهم وهم مُهجَّرون، وتهيئة الأحوال التي يمكن بها إيجاد حلول دائمة.

وخرج الاجتماع بتوصيتَين رئيستَين: الأولى ضمان إيجاد الموارد الكافية بالميزانيّات الوطنية ودون الوطنية وخطط التنمية الوطنية، والثانية المناصرة والحَشْد لتمويل إضافي ليّن الشروط ومتعدِّد السنين يرد على البرامج في كلّ مراحلها ما دام النُّزوح الداخليّ مستمرّاً، من الوقاية إلى الحلول الدائمة.

وجود المعطيات الموثوق بها

ما يزال جمع المعطيات الجيِّدة النوعيَّة في شؤون النَّازحين الداخليِّين والمجتمعات المحليّة المتضرِّرة من التَّهجير بغيةَ أن يُداوَمَ على التخطيط للحلول الدائمة، ما يزال تحدياً في منطقة إيغاد. فالمعطيات الموجودة غير كافيةٍ لأسباب عدّة.

أوّلها، أنّ المعطيات التي تُجمَعُ اليومَ حول التَّهجير، صيغت أساساً لتوجيه استجابات العمل الإنساني، فبحسب ذلك تُصَاغ أنظمة المعطيات. وقد اتُّفقَ عموماً على أنّ أنظمة معطيات التَّهجير تحتاج إلى تحسّن معالجة الرابطة بين العمل الإنساني والتنموي وعمل بناء السلام وبناء الدولة، وذلك للمساعدة على مَنْع ومعالجة التَّهجير المتمادي ولدعم الاندماج وإعادة الاندماج المستديمان. وشدد المشاركون على أنّه من الأهمية بمكان الانتقال إلى أنظمة المعطيات التي تُتيحُ ما تحتاج إليه المعلومات الطُّوليَّة وطويلة الأمد، لتحسين الفَهْم في مواصفات النازحين الداخليِّين ومسائلهم باستعمال نظام معطيات لأصحاب المصلحة المتعددين، لا استعمال الأنظمة القائمة التي يحفزها العمل الإنساني وتقوم على المُنظَّمات. قد يستدعي

هذا، على سبيل المثال، إدماج معطيات التَّهجير في النظام الإحصائي الوطني.

وثانيها، أنه على المستوى التشغيلي، تُجري المنظَّمات تقديرات لأغراضها الخاصة لا للأغراض المشتركة، وتستعمل في ذلك منهجيّاتٍ مختلفة وتُخرِجُ معطياتٍ متفاوتة الجودة.

وثالثها، أن هناك نقص أيضاً في الأدوات المشتركة والأعمال المنسَّقة لتقدير إسهام برامج الحلول الدائمة والنتائج الجماعية الأخرى التي نطاقها أوسع.

ورابعها، أنه ما دامت معطيات النازحين الداخليِّين تجمعها في الأكثر المنظَّمات غير الحكومية وهيئات الأمم المتحدة، وما دام عدد المعطيات التي تصدرها الحكومة قليل نسبياً، فإن مصداقية إحصاءات النازحين الداخليِّين هي محلّ شكٍّ في بعض الأحيان، ويندر أن تستعمل إحصاءات اليوم أو تُقْتَبَس.

وأخيراً، أنه يندر جَمْعُ المعطيات في المناطق القاصية. والنتيجة هي فَهْمٌ مجزّأ ناقصٌ للنُّزوح الداخلي ولحاجات النازحين الداخليِّين من حماية ومعونة.

على أنّه تُبذَلُ في المنطقة جهودٌ لتحسين وجود المعطيات والانتفاع منها. مثال ذلك: أنّ إثيوبيا والسودان يُنسّقان بينهما وبين مصفوفة تتبع التَّهجير التابعة للمنظمة الدولية للهجرة، وذلك في مشاركة معطيات التَّهجير وجَمْعها جمعاً مشتركاً، ومن ذلك التقديرات الموسمية المتعدِّدة القطاعات. وفي الوقت نفسه، تعمل الصومال على وَضْع معطيات لتسجيل للنازحين الداخليِّين مشاركةً أصحابَ المصلحة، وقد أدرجت مُشيرات للتَّهجير في خطة التنمية الوطنية الثالثة تُماشي أهدافَ التنميةَ المستدامة في الأمم المتحدة.

خاتمة

صحيحٌ أنّ تبادلَ إيغاد في تشرين الأول/أكتوبر من سنة ٢٠١٩ قد أتاح منصةً لتبادل الخبرة والمهارة في دعم الصُّمود لصعوبة المعيشة والحلول الدائمة للنُّزوح الداخليّ، ولكن يُحتاجُ إلى مزيد من الجهد لمتابعة كلِّ دولة عضو في ميادين التنفيذ. وما يُحتَاج إليه على الخصوص أنَ تركزَ الجهود على أهمية اعتماد وتنفيذ القوانين والسياسات والمراسيم التي تعالج النُّزوح الداخلي، وعلى إنشاء قيادةٍ حكومية وتنسيقٍ فعّال بين أصحاب المصلحة المتعددين، وعلى ضمان وجود موارد تمويلٍ كافٍ ليّن الشروط، وعلى تحسين إتاحة المعطيات والانتفاع بها. ثم إنّأصحاب المصلحة اتفقوا على اعتماد مقاربةٍ طويلة الأمد في معالجة وحل مشكلة النُّزوح الداخليّ بإدراجها في خطط التنمية الوطنية وسياساتها. وتشمل أهدافهم في القيام بذلك إعانةَ النازحين الداخليِّين على استعادةِ إنتاجيَّتهم، وإقامة حوارات سلام ليسير التَّماسُك الاجتماعيّ، وكبح النِّزاع بإدخال آليّات إنذارٍ مُبكّر مُحسَّنة، وتوقُّع وطأة الأخطار الطبيعية وتخفيفها، ووَضْع آليّات لاندماج النازحين الداخليّين، والتركيز على ضمان حيازةَ الأراضي، ودعم المجتمعات المُضيِّفة للنازحين الداخليِّين.

جَارلز أُبِيلا *Charles.Obila@igad.int*
موظَّف هجرة، في منظمة إيغاد
https://igad.int/divisions/health-and-social-development

أَرْيَدْنَا پُوپ *ariadna.pop@eda.admin.ch*
موظَّفةٌ دبلوماسية، في وزارة الخارجيّة الاتحاديّة السويسريّة
bit.ly/SFDFA-HSD

١. أعضاء إيغاد الثمانية (وإيغاد الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية) هي: جيبوتي وإثيوبيا وإريتريا وكينيا والصومال وجنوب السودان وأوغندا.
٢. IDMC (2020) Global Report on Internal Displacement 2020 (التقرير العالمي في النُّزوح الداخلي سنة ٢٠٢٠)
www.internal-displacement.org/global-report/grid2020
٣. القانون النموذجيّ للاتحاد الإفريقي لسنة ٢٠١٨
www.refworld.org/docid/5afc3a494.html
٤. Brookings Institute (2016) 'Assessing National Approaches to Internal Displacement: Findings from 15 Countries' (تقدير المقاربات الوطنية لمعالجة مسألة النُّزوح الداخليّ: نتائج من ١٥ بلداً)
bit.ly/2011-Ch1

قيمة التَّعلم

يأتي تمويلُ نشرة الهجرة القسرية كلُّه من التبرُّع والمِنَح، ومن ذلك تبرُّع الأفراد من جمهور القرَّاء. فهل لك أن تُسهِمَ في دعم النشرة واستمرارها وتمكينها من نشر التعلُّم بمشاركة المعارف والخبرات؟

كلُّ تبرُّع مهما يكن يسيراً سيُسهم في دعم النشرة. وإنّا نقترح أن يكونَ تبرُّع الأفراد السنويّ ٣٠ جنيهاً إسترلينيًا أو ما يَعْدُلُ ٣٧ دولاراً أمريكياً أو ٣٥ يوروهاً. وإن شئتم التبرُّع فها هو الموقع الإلكتروني في الشابكة، والدَّفع فيه آمن:
http://bit.ly/supportFMR

الوقاية من التَّهجير الناجم عن الكوارث والإعداد له

باربارا إسِج وسِبَسْتِيَان مُوريتِي وأمانة المنصّة المعنيّة بالتَّهجير الناجم عن الكوارث

كشفت أمثلة سُنَنِ العمل الحَسَنة المتعلّقة بالوقاية من التَّهجير الناجم عن الكوارث وتخفيفه والإعداد لها، وهي أمثلةٌ نوقشت في مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية، كشفت عن دروسٍ قيِّمة في الإجراءات المبكرة والمعطيات والقوانين والسياسات ومشاركة المجتمع المحليّ.

في سنة ٢٠١٩، تضاعفت حالات النُّزوح الداخليّ الناجم عن الكوارث ثلاثَ مرّات بالقياس إلى الحالات الناجمة عن النِّزاع والعُنْف. وجاء في تقديرات مركز رصد النُّزوح الداخليّ، أنّ من حالات النُّزوح الداخلي ٢٤,٩ مليون حالة نزوح داخليّ جديدة نجمت عن الكوارث، وكان معظمها ناجماً عن أحداث طقسيّة، مثل الأعاصير والعواصف وهبوب وانهمار المطر المصاحب للرياح الموسميَّة. وأمّا ما نجم عن النِّزاع والعنف من حالات التَّهجير الجديدة فبلغ ٨,٥ ملايين حالة.[١]

ويمكن أن تؤدي الكوارث، أو التهديد بحدوثها، إلى التَّهجير بعدّة طرق: إخلاء وقائي أو نقل مخطط له من المناطق المعرضة للخطر، هروب من الكوارث المفاجئة التي تهدد الحياة، تحول تدريجي للسكان بعيداً عن مناطق الكوارث البطيئة الحدوث (مثل الجفاف أو تحاتّ الساحل) بسبب انقطاع سُبُل المعاش، وضيق سبل الغذاء، وزيادة الفَقْر. ثم يأتي تغيُّر المُنَاخ ويُفاقم مخاطر التَّهجير الناجم عن الكوارث. ففي سنة ٢٠١٨، احتاج ما يقدر بنحو ١٠٨ ملايين إنسان إلى منظومة المعونة الدولية لتقديم المساعدة المنقذة للحياة، وذلك بسبب الفيضانات والعواصف والجفاف وحرائق الغابات، وهذا العدد مُقدَّرٌ أن يُضاعَف بحلول سنة ٢٠٥٠.[٢]

ثم إنَّ عواقب التَّهجير في النَّاس شديدة الضَّرر. وأكثر الناس تضرُّراً -وسيظلون متضرِّرين- أفقرهم في العالم، أولئك الذين لا طاقة لهم بالصُّمود وحماية أنفسهم من الكوارث، والذين يعيشون في أغلب الأحيان في مناطق معرَّضة للكوارث.[٣] وقد نوقشت أمثلة حول كيفية منع التَّهجير الناجم عن الكوارث أو تخفيفه في كثير من المؤتمرات التي عقدتها مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية من سنة ٢٠١٨ إلى سنة ٢٠٢٠.[٤] وأظهرت الأمثلة المُقدَّمة أنّ الأحوال التي أفضت إلى التَّهجير الناجم عن الكوارث يمكن منعها أو تخفيف أثرها بجَمْع المعطيات الموثوق بها، وبالمعونة الإنسانيّة المُبكّرة، وبمقاربات السياسات المتكاملة، وبإشراك المجتمعات المحليّة المعرّضة لخطر التَّهجير. وتُقدِّم هذه الأمثلة بعض المحاور والمقاربات الرئيسة في كيفية منع التَّهجير الناجم عن الكوارث وتخفيف آثاره، وفي جودة التشارك.

الوقاية والإعداد

وإذ قد كان هناك تركيز قويّ على إيجاد حلول دائمة للنُّزوح الداخليّ، فهذا حسنٌ، ولكنّ الواضح أن الأحسن مَنْع ومعالجة الأحوال التي تفضي إلى التَّهجير الناجم عن الكوارث. وهذا أحد الأسباب التي جعلت المعونة الإنسانية «الاستباقيّة»، مثل التمويل المبني على حَدْسٍ ما سيكون في المستقبل، تكسب اهتماماً لا ينفكّ يزيد في السنين الأخيرة. ويعمل هذا الضربُ من التمويل بالإطلاق التلقائيّ للأموال المقبول إنفاقها قَبْلاً على الأعمال الإنسانية المتفق عليها قَبْلاً بمجرّد بلوغ عتبة معيَّنة. فهو استناداً إلى الحَدْس العلميّ وتحليل المَخاطر يسمحُ بتحسين الإعداد للكوارث، وتخفيف أثر المخاطر، والإسهام في مَنْع التَّهجير أو تخفيفه.

وخيرُ مثالٍ على التمويل المبنيّ على حَدْس ما سيكون في المستقبل هو الاستجابة التي اتّخذها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر[٥] لظاهرة اسمها (دُزُود)، وهي ظاهرة مُنَاخية في منغوليا يأتي فيها جفافٌ شديدٌ ويليه بردٌ قارسٌ، وأصبح حدوثها أكثرَ تكراراً في منغوليا أخيراً. فكان منها أن صار نصف أهل البلد معرَّضين للخطر، وبخاصة الرّعيان وماشيتهم. ولدعم الرُّعيان قبل أن يفقدوا ماشيتهم فيَضطرّون إلى الانتقال إلى المدن أو العشوائيّات، وضعت خريطةٌ لمخاطر ظاهرة (دُزُود)، اشتملت على ١٤ مُشيراً مبنيّاً على معطيات توقُّعات الطَّقس. فإن بلغت هذه المُشيرات نقطةَ الاقتداح، يُبدَأ بتخصيص التمويل تلقائيّاً. وفي سنة ٢٠٢٠، وردَ على نحوَ ٤٠٥٠ شخصاً من ألف أسرة معيشية من أسر الرعيان المستضعفة معونةٌ نقديّة غير مشروطة وعتائدُ رعاية الحيوانات. فساق ذلك إلى خَفْض عدد وفيات الحيوانات، فحافظ على مصدر الدَّخْل والغذاء الذي ليس للرُّعيان إلا هو.

ونعم، لا يمكن مَنْع التَّهجير دائماً إذ تبقى المخاطر الطبيعية صعبةَ التوقُّع، ولكن تُظهِر حالة ظاهرة (دُرُود) أنه مَنْعهُ ممكنٌ في أحوال معيّنة.

عِظَمُ شأنِ المعطيات

ليس مَنْعِ التَّهجير الناجم عن الكوارث بالأمر اليسير، لأنه يستلزم فَهْم أسبابه الأساسيّة والمعقّدة والمترابطة وتحديدها. وكما يتضح من وَضْع خريطة المخاطر المترتّبة على ظاهرة (دُرُود) في المثال المتقدّم الذكر، تتطلب الوقاية والإعداد الفعّالَين معطيات دقيقةً عن الظاهرة تأتي لوقتها، وكذلك عن المجتمعات المعرَّضة لخطر التَّهجير، وتتطلّب أن تُستَعمَلَ هذه المعطيات بعدُ في تخفيف المعاناة الإنسانية.

ويقعُ مدى التحدِّيات الكبرى بين الافتقار إلى أ) قابليّة التشغيل البينيّ للمعطيات، ب) والتنسيق بين الكيانات الجامعة للمعطيات، ج) وتوافق الآراء على المقاييس والتعريفات الرئيسة لتحديد متى يبدأ التَّهجير ومتى ينتهي ومَن تهجَّرَ وحتّى متى؟ ثم إنّه من الصعب على الخصوص رَصْد الأحداث البطيئة الحدوث، لأنّها تحدث في مدّة أطول، وتُثيرُها طائفةٌ عريضةٌ من السَّائقات المترابطة؛ فيكثُر من ثمَّ أن يَصعُبَ التمييز بين التَّهجير والهجرة. ويُحتَاجُ إلى مزيد من بذل الجهد لالتقاط الأحداث الضيقة النطاق، إذ هي كثيراً ما تكون أقل ظهوراً من غيرها. وهناك حاجة إلى معطيات موثوق بها لتوليد استجابة مناسبة للمُهَجَّرين وللتعلُّم من هذه الأحداث في كيفية تقليل التَّهجير.

ففي الفلبّين، يتنزَّلُ مركز المعلومات ورصد الاستجابة للكوارث (Disaster Response Operations Monitoring and Information Center) منزلةَ المستودع لمعطيات الكوارث. إذ يجمع هذا المركز معطياتٍ مفصّلة (مثل السِّنِّ والجنس والتعوُّق) ومعلوماتٍ من مصادرَ مختلفة (منها معاهد الأرصاد الجوية والبركانية والشبكات المحليّة للمختصِّين الاجتماعيِّين) حول المهجَّرين وغيرهم من السكّان المتضرِّرين، ومواضع الإخلاء، والمنازل المتضرِّرة، ومعونات الإغاثة الإنسانية، وذلك مرتَّبٌ بحسب الموقع الجغرافيّ ونوع الكارثة. وهو يستعمل أيضاً التحليل التوقّعيّ لأحداث الكوارث المحتملة، لإعداد الاستجابات الإنسانية بالنظريات الرياضية والتِّقانات الفضائيّة، ومنها الطائرات المَزجُولة (أي بدون طيار). ثم يستعمل المعطيات والمعلومات في الخطّ القاعديّ للتخطيط للحلول الدائمة، ولإعانة المجتمعات المحليّة على أن تصبح أكثر صموداً وتنتعش بعد ما أصابها من كوارث.

مقاربة السياسات المتكاملة

ومن الجوانب المهمة الأخرى وَضْعُ الأطر المعيارية والسياسية المناسبة. فالتَّهجير الناجم عن الكوارث مسألةٌ جامعة، إذ يتطلب مقاربةً منسّقةً في السياسات تشتملُ على الحد من مخاطر الكوارث، والتكيف بحسب تغيُّر المُنَاخ، وتنقُّل البشر، وحقوق الإنسان والتنمية والعمل الإنساني. وهذا يعني إدماج تحدِّيات التنقُّل البشري –ومن ذلك إعادة التوطين المخطط لها– في قوانين وسياسات إدارة مخاطر الكوارث وخطط التكيف الوطنية وأعمال التنمية الأخرى ذات الصلة بالأمر على المستويات المحلية ودون الوطنية والوطنية.

من الأمثلة الحسنة على مقاربة السياسات المتكاملة على المستوى الوطني: السياسة الوطنية في فانواتو لسنة ٢٠١٨ في تغيُّر المُنَاخ والتَّهجير الناجم عن الكوارث.[٦] وتُعرِّف السياسة اثني عَشَرَ مجالاً إستراتيجياً وتحدد لكلٍّ منها إجراءات مؤسَّسية وتشغيلية محددة زمنياً. وتستوعب التدخلات على مستوى النظام والقطاع مجموعة من المجالات، ومنها الحوكمة والمعطيات والحماية وبناء القدرات، وتدمج بدقة آليات التشاور والمشاركة عند المجتمعات المحليّة. وهذا الضرب من المقاربات كليٌّ أكثر من غيره، يجمع بين مجالات السياسة مثل حيازة الأرض، والإسكان، والصحة، والتعليم، وسبل المعاش، ومعارف السكّان الأصليّين، والأمن والبلوغ إلى العدالة، وهو يؤخذ في الاعتبار التطبيق العمليّ الفعّال للسياسة، بإتاحته التوجيه في التنفيذ والتمويل والرَّصْد. ثمَّ هناك المنصة الخاصة بالتَّهجير الناجم عن الكوارث، وهي منصة تعمل عملاً من قُرْب مع الحكومات لوَضْع سياساتٍ مماثلة في المستويين الإقليمي والوطني.

إشراك المجتمعات المحلية المتضرِّرة

بين مَنْع مخاطر التَّهجير أو تخفيفها وبين قوّة صمود المجتمعات المحليّة المتضرِّرة صلةٌ أصيلة. ومن المهم أن نفهم كيف يمكن أن تتوقّع المجتمعات المحلية توقُّعاً أحسن وتُعدَّ وتخفِّف من وَقْع الكوارث، ثمَّ من الضروري ضمانُ إشراك المجتمعات المحليّة المتضررة في المناقشات التي تُعنَى بها، والتَّمكين لها حّتى تستجيب.

مفوضيّة اللاجئين/ فارين

هذا جُوَيْل لاكابا وهو يبني في موضع تعمير ما سيكون بيتَه الدائم بعدُ، وكلُّ ذلك داخلٌ في برنامج الإنعاش بعدَ إعصارِ هايانَ العاتي، في الفلبين.

ويعد برنامج سِسْتَر فِلج (Sister Village) في منطقة جبلِ ميرابي في أندونيسيا مثالاً حسناً على الكيفية التي يمكن بها أن يعينَ مشروعٌ بمبادرةٍ مجتمعيّةٍ المجتمعَ على الإعداد للتَّهجيرِ الناجمِ عن الكوارث.[٧] ويقرن البرنامج القرى الواقعة في المناطق المعرّضة لخطر الهيجان البركاني والحمم المقذوفة بقرى أخرى ذات صلة ثقافية بها واقعة في مناطق آمَنَ. وقد ابتدأت في البرنامج المجتمعات المحليّة المعرَّضة لخطر التَّهجير، فيسَّرت الحكومة أعمالَ التَّوأمة. وأحد المكوِّنات الأساسية للبرنامج نظام المعلومات القرية، وهو قاعدة معطيات للأفراد (وأملاكهم) الذي سيُجلَوْنَ، والغرض منها تسريع إيصال المعونة في أثناء الأزمة. ويمكن لمن أُجْلُوا بعد ذلك بلوغَ حيازة الأرض والمأوى والمدارس والرعاية الصحية والحصول على بطاقات الهوية. يضاف إلى ذلك، إتاحة صندوقٍ حكوميٍّ للتنمية المجتمعية، وإجراءاتٍ لتخفيف مخاطر الكوارث.

هذه أمثلة ملهمة لكيفية نهوض الحكومات والمجتمعات المحلية والمجتمع المدني بمهماتهم وكيفية عملها معاً لمعالجة التَّهجير الناجم عن الكوارث. ومع كلّ هذه الأمثلة، ما يزال يُحتاجُ إلى كثير عمل فوقها. وإن نظرنا إلى إطار عمل سنداي للحدِّ من مخاطر الكوارث ٢٠١٥-٢٠٣٠، والميثاق العالمي للهجرة، وفرقة العمل التابعة لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية في تغيُّر المُناخ المعنيّة بالتَّهجير، والفرقة الرفيعة المستوى المعنيّة بالنُّزوح الداخليّ التابعة للأمين العام للأمم المتحدة، وجدنا أنّ كلّ هذه أدلّةٌ على زيادة الاهتمام الدولي بالتَّهجير في سياق الكوارث المفاجئة والكوارث البطيئة الحدوث. ومن المهم، في المستوى الإقليمي، ضمانُ تنفيذ هذه الأطر والالتزامات إلى جانب الأُطر الإقليمية القائمة، مثل اتفاقية كمبالا. على أنّه ما يزال الاهتمام مركوزاً في أكثره في التَّهجير الناجم عن النِّزاع والعُنْف. وإن أُريدَ إدراكُ تعدُّد طبائع السائقات إلى التَّهجير وترابطها، فلا ينبغي أن يكون الغَرَضُ تفضيلَ بعضها على بعض، ولكن السعيَ إلى الوقاية والتخفيف والحلول الدائمة للنَّازحين الداخليِّين أجمعين.

باربارا إسِج *barbara.essig@idmc.ch*
خبيرةٌ في السياسة العامّة، في مركز رصد النُّزوح الداخلي
www.internal-displacement.org

سِبَسْتِيَان مُوريتِي *sebastien.moretti@ifrc.org*
رئيسُ قسم الهجرة والتَّهجير، في الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر *www.ifrc.org*

أمانة المنصّة المعنيّة بالتَّهجير الناجم عن الكوارث
info@disasterdisplacement.org
https://disasterdisplacement.org/

١. IDMC (2020) *Global Report on Internal Displacement. A Summary* (التقرير العالمي في النُّزوح الداخلي سنة ٢٠٢٠: ملخّص)
bit.ly/IDMC-GRIDsummary-2020
٢. IFRC (2019) *The Cost of Doing Nothing* (كلفة انتفاء الاستجابة) bit.ly/IFRC-cost-of-doing-nothing-2019
٣. انظر أيضاً العدد ٦٤ من نشرة الهجرة القسرية في أزمّة المُناخ والمجتمعات المحليّة، المنشور في سنة 2020 www.fmreview.org/issue64
٤. انظر على سبيل المثال: bit.ly/GP20-steering-group-09032020
وانظر: bit.ly/GP20-words-into-action
٥. IFRC (2018) *Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia* (التمويل المبنيّ على حَدْس ما سيكون مستقبل الرُّعيان المستضعفين في منغوليا) bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia-2018
٦. Government of Vanuatu, National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement, 2018
(السياسة الوطنية في تغيُّر المناخ والتَّهجير الناجم عن الكوارث)
https://perma.cc/3R75-K3JN
٧. bit.ly/Sister-Village-Indonesia

تطبيقُ إطارِ اللَّجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات على الصومال والسودان

فرقة عمل الحلول الدائمة في الصومال، وفرقة عمل الحلول الدائمة في السودان، ومَرْغريتَا لُنغفِسْت هَنْدُومَادي، وياسمين كتابجي

أُطلقَ إطارُ عملِ اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات سنة ٢٠١٠، ونشأ عن تحليل كيفية استعماله في خلال هذا العقد بعضَ الأفكار المُفيدَة لمَن يعملون على إيجاد حلول دائمةٍ للنُّزوح الداخلي.

تنظر هذه المقالة في إطارِ عملِ اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات لإيجاد الحلول الدائمة للنازحين الداخليِّين١ (ويشار إليه فيما يلي بإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات)، تنظرُ فيه من حيث هو الوجهة الأولى للتقدُّم نحو إيجاد الحلول الدائمة، في السياقات التي يرتبط فيها التَّهجير بالتمييز وباختلال توازن القوى وبالفرص غير المتكافئة في الحصول الحقوق. ويوضح الإطار المبادئ الرئيسةَ، ويحدد معايير قياس الحلول الدائمة، ويعطي الأولوية لمشاركة المجتمعات المتضرِّرة بالتَّهجير ومشاركات أصحابِ المصلحة المتعدِّدين بين الحكومات والجهات الفاعلة في ميدان العمل الإنساني وبناء السلام وحقوق الإنسان والتنمية.

ومنذ إطلاق هذا الإطار في سنة ٢٠١٠، أصبح مرجعاً موثوقاً به في الحلول الدائمة. فعلى المستوى الوطني، تُبيِّن كثيرٌ من القوانين والسياسات مُكوِّناتها، كما هي الحال في النيجر وأفغانستان وكينيا وسريلانكا والصومال وجنوب السودان. وعلى المستوى العالمي، فُعِّلَت معايير الإطار في مكتبة مُشيرَات الحلول الدائمة المشتركة بين الهيئات٢ في سنة ٢٠١٨، ثمّ جاءت سنة ٢٠٢٠، فأيدت اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة التوصيات الدولية بشأن إحصاءات النازحين الداخليِّين٣ التي تشتمل على مقارباتِ قياس الحلول الدائمة بناءً على إطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات. وعلى المستوى الإقليمي، وُضِعَت عدَّةٌ من المقاربات السياقية، مثل إطار الأمانة الإقليمية لإيجاد حلول دائمة٤ في شرقيّ إفريقيا والقرن الإفريقي.

واحتفالاً بالذكرى العاشرة لإطلاق إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات، تتصفَّحُ هذه المقالة الدروس المستقاة من تطبيقه في الصومال والسودان، حيث رُكِزَ الهمُّ في إيجاد الحلول الدائمة سنينَ عدداً. وفيما يلي من الفقَر مناقشةٌ في تفعيل معايير الإطار ومبادئه في البَلَدَين. ويلي ذلك ما ظهر في النظرات الختامية في تطبيقِ إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات من أ) حاجة إلى إقامة مشاركات لضمان الأخذ في المقاربتَين: الصعوديةً والنُّزولية، ب) وأهميةٍ عظيمةٍ لطوعيّة الحلول وكونها غير تمييزيّة؛ ج) ثم حاجةٍ إلى استمرار تقاسم القدرات والمشاركة في وَضْع المبادئ والتعريفات لتعزيز تماسك الاستجابة والعمل الجماعي.

دراسةُ حالة: الصومال

كان إيجاد حلٍّ للتَّهجير بإقامة المشاركة بين الجهات الفاعلة في ميدان العمل الإنساني والإنمائي وبناء السلام أولويةً من أولويّات الحكومة الاتّحاديّة في الصومال والمجتمع الدولي منذ سنة ٢٠١٦. ٥في بداءَة الأمر، أرشد إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات إلى أن يُبتَدَأ بتحديد السمات في مقديشو وهرجيسا، فنشأ من ذلك قاعدةُ أدلَّة تفيد في تحديد أولويات الحلول الدائمة في خطة التنمية الوطنية الثامنة (National Development Plan). وبعد ذلك، أُتِيَ بمجموعة مختارة من مُشيرَات الحلول الدائمة، مأخوذة مباشرةً من مكتبة مشيرات الحلول الدائمة المشتركة بين الهيئات وإطار عمل الأمانة الإقليمية لإيجاد الحلول الدائمة، واستعملت هذه المجموعةَ الأمانةُ الإقليمية لإيجاد الحلول الدائمة واتِّحاداتُ المنظَّمات غير الحكومية، لتنفيذ ثلاثة من مشاريع الحلول الدائمة. وكان الغرض من ذلك إيجادَ أدلَّة لإفادة التَّخطيط المُخصَّص لكلِّ منطقة على حِدَتها وإعادةً إدماج النازحين الداخليِّين والعائدين في مقديشو وكِسْمايو وبيدوة.

ثم إنَّ تفعيلَ إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات في هذه المواضع قد سلَّط الضوء على أهميّة التركيز على التماسك الاجتماعي وعدم التمييز، وأظهر أنّهما عنصران حاسمان في نجاح التدخُّل الذي غرضه إيجاد الحلول الدائمة. ومع ذلك، فاتباع المقاربة النُّزولية في قياس التقدُّم المحقَّق في الحلول الدائمة هو مُكمِّلٌ ضروريٌّ للتحليل الميداني الصعوديّ، ولا سيَّما لتجنُّب المقاربة المشاريعيّة في إيجاد الحلول الدائمة. وقد ساعد استعمال ما في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات من تعريفات ومبادئ ومشيرات مستندة إلى المعايير، ساعد على إفادة الوثائق الإستراتيجية الحكومية، وكان إدراج أحكام إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات في

السياسات الوطنية في الصومال حَدَثاً مهماً ناشئاً عن هذه المقاربة.

ومن المتوقع أن تعمل إستراتيجية الحلول الدائمة الوطنية القادمة في الصومال على توسيع تفعيل أحكام إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات في جميع أنحاء البلد، ثم أن تعزِّزَ الروابط بحُكْم القانون وتحقيق الاستقرار والعدالة والأمن والتنمية الاقتصادية. هذا الاعتبار الأكثر منهجية لإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات هو نتيجةُ أربع سنين من المشاركة، ونتيجةُ تحوُّلٍ تدريجيّ إلى أعمال تقودهَا الحكومة على المستويين المحلي والوطني، ونتيجةُ تَوَسُّعٍ في بناء القدرات ليشمل الشركاء الدوليِّين والحكومة والمجتمعَ المدني.

دراسةُ حالة: السودان

إيجاد حلولٍ دائمة للنزوح الداخليّ في السودان هو أولوية من الأولويات العشر للحكومة الانتقالية هناك. فبين سنة ٢٠١٧ و٢٠١٩، شرعت الحكومة والمجتمع الدولي في مسعى مشترك لدعم الحلول الدائمة في الفاشر (شماليّ دارفور) وأم دخن (وسط دارفور) للتحوُّل من تقديم المعونة الإنسانية إلى تقديم برامج مستدامة طويلة الأمد للنازحين الداخليِّين والمجتمعات المُضيفَة. فنتج عن ذلك مشروعان تجريبيان، اتَّخذا مقاربةً مُخصَّصة لكلِّ منطقةٍ على حِدَتها لإيجاد الحلول الدائمة، واتَّخذا إجراءً من خمسِ خطواتٍ يعطي الأولويّة لجَمْع الأدلة الشاملة، فضلاً عن المشاورات والتخطيط المشترك مع المجتمعات المتضرِّرة بالتَّهجير، وكلّ ذلك كان أساساً لوضع برامج لإيجاد الحلول الدائمة. فأفاد إطارُ اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات التحليلَ والمنهجيَّة ووَضْعَ البرامج المشتركة.

أمّا على المستوى المحلي، ففي المشروع الريفي التجريبي في منطقة أم دخن، وُضِعَت خططُ عملٍ قائمة لمعالجة العقبات التي تعترض إيجاد الحلول الدائمة. واستندت هذه الخطط إلى مشاورة المجتمعات المتضرِّرة بالتَّهجير وإلى دَعْم من أصحاب المصلحة، ومنهم السلطات المحلية. وأما المشروع التجريبي الحضري في الفاشر٦، فكان تحديدَ سمات جماعيًا متعدِّد القطاعات، اشترك في القيام به الحكومة، والبنك الدولي، والأمم المتحدة، والجهات المانحة، والمنظمات غير الحكومية الدولية (ومثَّلها في ذلك فرقة عمل الحلول الدائمة)، والنازحين الداخليِّين المقيمين في مخيّم أبو شوك ومخيّم السلام. وكانت تلك أوّل مرةٍ تعمل فيها الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية مع السلطات المحلية لتوليد معطيات عالية الجودة، تَجمَعُ بين التحليل الاجتماعي الاقتصادي لحالة النازحين الداخليِّين وجيرانهم وبين تحليلٍ لمتطلبات تخطيط المدينة الواسع.

وفي مثل هذه الحالات، كما هو في الصومال، كان من الواضح أن التحليل والتخطيط المحليَّان الصعوديَّان محتاجان إلى إكمالهما بإستراتيجية نزوليّة على المستوى الوطنيّ، لضمان اتِّفاق جميع أصحاب المصلحة على مفاهيم الحلول الدائمة ومبادئها ومعاييرها. واستناداً إلى الدروس المستفادة من المشاريع التجريبية في دارفور، يجري اليومَ توسيعُ نطاق الجهود لدعم تخطيط الحلول الدائمة في سبع محافظاتٍ في السودان. وباتِّباع هذه المقاربة سيُضمَن بعدُ أن يكون للجهات الفاعلة داخل البلد والسلطات نتائج يمكن مقارنتها وتحليلها مقارنةً وتحليلاً مشتَرَكين، بغيةَ وَضْع سياسةٍ لدعم إيجاد الحلول الدائمة.

تحدياتٌ ودروس

بعد عشر سنين من إطلاق إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات أصبحَ معروفاً في نطاقٍ واسع بين المنظمات التي تعمل على إيجاد حلول دائمة وأصبح أساساً متيناً لها. ومع ذلك، هناك كثير من التحدِّيات التي يجب معالجتها والدروس التي يجب أخذها في الاعتبار، عند تفعيل إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات.

هذا، وقد ألقى تقويمٌ خارجيّ٧ لتحليل السمات أُجرِيَ في الفاشر الضوءَ على أنه ليس بين أصحاب المصلحة كلمةٌ سَوَاءٌ في تعريف الحلول الدائمة المقبول دوليًا. ولكن في الصومال، عُمِلَ على وَضْع تعريفات ومبادئ اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات في سياقها، والاتفاق عليها مع الحكومة، فدَعَمَ ذلك العملَ الذي يركِّز على الحلول المتقدِّمة الذكر دَعماً فعّالاً. وقد أُكِّدَت بالعمل على مستوى المستوطنات أهميةُ إدماج التفاهم المحليّ لهذه المبادئ. ذلك أنّ بلوغَ فهم مشترك للتعريفات والمبادئ عند الشروع في إيجاد الحلولَ الدائمةَ أمرٌ أساسٌ للتخفيف من التوقعات المختلفة ولإفادة التنسيق.

ثم إنّه كثيراً ما تركِّز الجهات الفاعلة على الحلول الجغرافية الواردة في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات (مثل العودة، والمكوث، والاستقرار في مكان آخر)، ولا تركِّز على مبدأ عدم التمييز ومبدأ الطوعيَّة في التوصُّل إلى حلول دائمة مذكورةٍ في الإطار، وهي بذلك يَكْثُرُ أن تتجاهل أنّ بلوغَ

الحلول الدائمة في العادة عملٌ طويلٌ ومعقّد، يتجاوز التسوية المادية. ووفقاً لإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات: «لا يتحققُ الحلُّ الدائمُ إلا حين لا يكون بالنازحين الداخليِّين حاجاتٌ إلى المعونة والحماية محدَّدةٌ مرتبطة بتهجيرهم، وحين يمكنهم التمتع بحقوقهم الإنسانية من دون تمييز ناتج عن تهجيرهم». على أنّه من الأهمية بمكانٍ التركيزُ على أن تكون الحلول طوعيّةً غير تمييزية، وقياسُ الاندماج المحليّ –سواء كان في المكان الذي انتهى الناس إليه بعد التَّهجير أو حيث يعودون– من حيث هي عملٌ للتغلُّب على ما له صلةٌ بالتَّهجير من مواطن ضعف.

وفي كلا الحالتَين: الصومال والسودان، أثبتَ الجمع بين المقاربة النزولية والمقاربة الصعودية عظَمَ شأنه. ومن الوجهة المثالية، لا بدّ من معالجة الحلول الدائمة معالجةً مفهوميّةً وتشغيلية، في المستويين الوطني والمحلي، وفي الإحصاءات الرسمية والمعطيات التشغيلية أيضاً، وذلك لضمان قابلية التشغيل البينيّ وزيادة الفعّاليّة. وتعتمد هذه الإجراءات على حركيّات (dynamics) حكومية معقدة، لا يُنسَّقُ العمل فيها على المستويين الوطني والمحلي في وقتٍ واحد، وقد تستدعي التَّسَلسُل. ومفتاحُ هذه الجهود هو مواءمة التعاريف والمُشيرَات، وتُسهمُ التوصيات الدولية بشأن إحصاءات النازحين الداخليِّين في هذا الأمر إسهاماً عظيماً.

وبعدُ، فقد استند قياسُ التقدُّم المحقَّق نحوَ إيجاد الحلول في السودان والصومال إلى مقارنة حال المهجَّرين بحال السّكّان غير المهجَّرين (بدلاً من مقارنتها بالمعايير الدنيا). فأثبتت هذه المقاربة أنها أساس فعّال عند قياس الحلول، وأنها داعمةٌ للمقاربات المخصّصة لكلٍّ منطقةٍ على حِدَتِها التي شوهدت في دراسة الحالَتين. وبهذه المقاربات المخصّصة لكلٍّ منطقة على حدَتها حُدِّدَ التماسك الاجتماعي، وهو ليس يعدُّ في معايير إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات، بأنّه عاملٌ رئيسٌ إضافيٌ في التكامل المحليّ يفوق المعايير الثمانية في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات، وبأنّه عاملٌ يحتاجُ إلى أن يكون له في التحليل والاستجابة موضع.

فرقة عمل الحلول الدائمة في الصومال
Teresa.delministro@one.un.org

فرقة عمل الحلول الدائمة في السودان
elmikh@unhcr.org

مَرْغَريتا لُنغفسْت هَنْدُومَادي *lundkvist@jips.org*
مستشارةٌ رئيسَةٌ في تحديد السمات، بالدائرة المشتركة المعنيّة بتحديد سمات النازحين الداخليِّين *www.jips.org*

ياسمين كتابجي *ketabchi@unhcr.org*
موظّفةُ شؤون الحلول المستدامة، في مفوضيّة اللاجئين *www.unhcr.org*

١. bit.ly/IASC-Framework
٢. http://inform-durablesolutions-idp.org/indicators/
٣. bit.ly/UNStats-IRIS-March2020
٤. الأمانة الإقليمية لإيجاد حلول دائمة https://regionaldss.org/
٥. كان ذلك في صميم مبادرة الحلول الدائمة، التي دَعَمَها أصحاب المصلحة الرَّئيسون، مثل الهيئة السويسرية للتنمية والتعاون.
٦. UNCT, Government of Sudan, JIPS, World Bank (2019) *Progress towards Durable Solutions in Abou Shouk and El Salam IDP camps, North Darfur Sudan* (التقدُّم نحو إيجاد حلول دائمة مخيَّمَي أبو شوك والسلام للنازحين الداخليِّين) bit.ly/DSWG-North-Darfur-2019
٧. (Jacobsen K and Mason T B (2020 *Measuring Progress Towards Solutions in Darfur* (قياس التقدُّم تُجاه الحلول في دارفور) bit.ly/Jacobsen-Mason-Darfur-2020

GP20 PREVENT PROTECT RESOLVE

جُمْلةُ ما في خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية من سُنَنٍ مُتّبعة في مَنْع التَّهجير ومعالجته وحلّ مشكلاته

دَعَمَت مبادرة الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية الإنجازات بطرقٍ عدّة، بغيةَ تقوية التعاون في شؤون النُّزوح الداخلي والحَفْز إلى مزيد من العمل للنازحين الداخليِّين في صعيد البلاد. ومن ذلك إنشاء منصّة لتبادل الخبرة والدروس المستقاة في شؤون النُّزوح الداخلي. فجمعت **جُمْلةُ ما في خطة عمل الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية من سُنَنٍ مُتّبعة** في مَنْع التَّهجير ومعالجته وحلّ مشكلاته، جمعت أحكمَ ما تُوصِّلَ إليه في شأن النُّزوح الداخليّ، تُوصِّلَ إلى ذلك في فسحة عُمْر المبادرة الذي بلَّغ ثلاث سنين، فعرض أكثر من ٢٠ بلداً أمثلةً في السياسات والسُّنن التشغيلية، مع دروسٍ مستقاة وتوصيات.

سينشر هذا التقرير، تقرير الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية، في آخر شهر تشرين الثاني/نوفمبر سنة ٢٠٢٠، ويمكن تناوله من www.gp20.org، ومن المِغْراد تويتر في GP2064215284@، أو بإرسال رسالةٍ إلى gp20@unhcr.org.