

تنفيذ المبادئ التوجيهية على المستوى المحلي

فيل أورتشارد

هناك أمثلة من عدد الدول التي نجحت في تنفيذ قوانينها الخاصة بها بشأن النّازحين داخلياً وسياساتها، وتعكس هذه الأمثلة وجود عدد من العوامل التي يمكن أن تساعد في ضمان فاعلية التنفيذ.

أنّ السياسة الوطنية في اليمن لعام ٢٠١٣ لمواجهة النّزوح الداخلي تذكر إشارات مرجعية إلى المبادئ التوجيهية وتنص على أهداف واضحة للحماية، تبقى مشكلة عدم وجود القدرات الحكومية على التنفيذ أمراً معيقاً لتلك السياسة نظراً لاستمرار الحرب الأهلية في اليمن، ويعني ذلك أنّ الحكومة لا يمكنها فعل الشيء الكثير لتنفيذ هذه السياسة فيما وراء تسهيل عمل الجهات الفاعلة الإنسانية الدولية.

وهناك أحد عشر قانوناً وسياسة لم تنفذ إطلاقاً فيما أنها بقيت في صيغتها المسودة لسنوات عدة (مثل مشروع قانون النّازحين الداخليين الذي سنته حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية لعام ٢٠١٤، لكنه ما زال عالقاً في مرحلة المراجعة)، أو ربما كانت هذه القوانين لا تعكس إلا المطالب الطموحة التي لم تكن الحكومة قادرة أو راغبة في

ابتداءً منتصف عام ٢٠١٧، أدخلت ٤٠ دولة ممن واجهت مشكلة النّزوح الداخلي حوالي ٦٩ صكاً تشريعياً محلياً وسياسةً (وحدّثت السياسات الأقل شأناً أو أحدثت تعديلات عليها).^١ ويتبين للمتصفح لهذه القوانين والسياسات وجود قبول واضح بأن النّازحين داخلياً يحتاجون إلى نوع من الحماية الدولية. ومع ذلك، لا تذكر سوى ٣٠ قانوناً وسياسة موضوع المبادئ التوجيهية صراحة، أمّا عن تعريف المبادئ التوجيهية للنّازحين فلا يتبناها صراحة إلا ١٩ قانوناً. وقد أثرت المخاوف منذ أمد بعيد حول مدى نجاح إدخال القوانين والسياسات المتعلقة بالنّزوح الداخلي على المستوى المحلي، وما زال مشهد التنفيذ مختلطاً.^٢

وهناك عدد أقل من ثلث القوانين والسياسات ممن نُفِذَ دون مواجهة مشكلات كبيرة.^٣ وهكذا، على سبيل المثال، مع

تنفيذها. ففي نيبال على سبيل المثال، أبدت الحكومة التزامات مبدئية قوية بعد وقف إطلاق النار عام ٢٠٠٦ وتبع ذلك إدخال سياسة للتأزحين لقيت ثناءً وترحيباً من المجتمع الدولي على أنها سياسة شاملة. لكنها لم تحصل على الموافقة الرسمية من مجلس الوزراء النيبالي الذي يقال إنه "يفتقر إلى الإرادة السياسية" اللازمة لاتخاذ الإجراءات المطلوبة حول هذا الموضوع.^٤

وفي حالات أخرى، كان هناك سياسات نشطة وجيدة في السابق لكنها جميعاً أخطت. وهكذا، مع أن بروندي أسست سلسلة من التدابير الرامية إلى مساعدة التأزحين داخلياً عقب نهاية الحرب الأهلية في عام ٢٠٠٠ بدرجات متنوعة من النجاح، وفتت الحكومة مكتوفة الأيدي خلال السنوات الثلاث الماضية إزاء الاستجابة إلى التدفقات الجديدة من التأزحين الداخليين نتيجة تصعيد العنف وانتشار الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان على يد الحكومة.^٥

وفي بعض الحالات، هناك إخفاقات في جوانب التنفيذ للقانون أو السياسة. ففي حين تحدد حكومة العراق في سياستها الوطنية لعام ٢٠٠٨ حول النزوح الدعم المطلوب لمختلف الحلول الدائمة للتأزحين بما في ذلك العودة والاندماج المحلي، وإعادة التوطين، ما زالت هناك تقارير تتحدث عن حالات من الإرغام على العودة^٦ وفي أوكرانيا، ما زالت عملية تسجيل التأزحين داخلياً موضوعاً إشكالياً رغم التخوفات الدولية، فما زالت الحكومة تطلب إلى التأزحين داخلياً أن يؤكّدوا على الدوام مكان إقامتهم الفعلي.

وفي بعض الحالات، هناك إخفاقات في جوانب التنفيذ للقانون أو السياسة. ففي حين تحدد حكومة العراق في سياستها الوطنية لعام ٢٠٠٨ حول النزوح الدعم المطلوب لمختلف الحلول الدائمة للتأزحين بما في ذلك العودة والاندماج المحلي، وإعادة التوطين، ما زالت هناك تقارير تتحدث عن حالات من الإرغام على العودة^٦ وفي أوكرانيا، ما زالت عملية تسجيل التأزحين داخلياً موضوعاً إشكالياً رغم التخوفات الدولية، فما زالت الحكومة تطلب إلى التأزحين داخلياً أن يؤكّدوا على الدوام مكان إقامتهم الفعلي.

ما سبب إخفاق التنفيذ؟

هناك ثلاثة تفسيرات لإخفاق التنفيذ. أولها يحدث عندما تلتزم حكومة ما بالمعايير التي تجسدها المبادئ التوجيهية لكنها تعجز فيما بعد عن المضي قدماً في عملية التنفيذ. وقد يعود ذلك إلى عدم وجود القدرة لدى الدولة، بمعنى أن تفتقر الحكومة للموارد المالية والعملية الرمزية الضرورية، وقد يحدث ذلك أيضاً بسبب وجود معارضة محلية ضمن دوائر الحكومة وخارجها.

أما السبب الثاني لإخفاق التنفيذ فيعود إلى أن العوامل الأساسية التي تدفع الحكومات محكومة بالمخاوف إزاء السمعة فتقرر حينئذ إبداء التزام استراتيجي خطائي

ولسوء الحظ، لا يبدو أن مشاركة الجهات الفاعلة الدولية في صياغة القوانين ورسم السياسات ذات أثر كبير في إحداث فرق لناحية التنفيذ فقد شاركت بعض الجهات الفاعلة مثل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ومجلس اللاجئين النرويجي في عملية الصياغة لـ٣٣ قانوناً وسياسة. وثبت أن هذه الجهود أنتجت أقوى السياسات الممكنة على الورق، ولا شك في أنها تعكس المبادئ التوجيهية، ومرة أخرى نجد أن مشهد التنفيذ لم يكن بذلك الوضوح. ومن بين القوانين والسياسات التي بلغ مجموعها ٣٣ صكاً أعد ممثل هذه المساعدة لم ينقل منها إلا ١٣ صكاً إلى وضع التنفيذ، وهناك عدد مماثل لها يواجه مشكلات وصعوبات كبيرة في التنفيذ. في حين لم تنفذ سبعة منها على الإطلاق.

فعلى سبيل المثال، وصفت السياسة الوطنية للتأزحين داخلياً لعام ٢٠١٣ في أفغانستان على أنها صك محوري ومعلم^٧ في الطريق أسس لإطار عام شامل لحقوق التأزحين داخلياً^٨ وصيغت هذه السياسة بمساعدة قدمتها كثير من الجهات الدولية للحكومة منها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، والمجلس النرويجي للاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للهجرة (المنظمة الدولية للهجرة)، لكن تنفيذها ما زال إشكالياً كبيرة لثلاثة أسباب. أهمها وأكثرها حساسية استمرار العمليات المسلحة لطالبان. لكن وزارة اللاجئين والعائدين التي أُنيط بها الدور الرئيس في تنفيذ السياسة تفتقر إلى الموارد والقدرات والرغبة السياسية. أما السبب الثاني، فمع أن كثيراً من التأزحين الداخليين عرّوا عن اهتمامهم في الاندماج محلياً، ما زالت هناك مشكلات كبيرة حول حقوق الأراضي التي انعكست على ظهور معارضة كبيرة جداً على المستويين الإقليمي والمحلي، وهكذا لم يحرز أي تقدم يذكر نحو الوصول إلى خطط العمل الفعلية.

ما العوامل التي تقود إلى إنجاح التنفيذ؟

عبر الدول التي نفذت قوانينها وسياساتها الخاصة بالنّازحين داخلياً بنجاح يتضح لنا ثلاثة عوامل منها:

المطلوبة توفير المساعدة للحكومات للتأكد من أنها تتمتع بالقدرة اللازمة على تنفيذ هذه الصكوك، وقد يتضمن ذلك تحديث الوزارات الرئيسية القائدة والداعمة، وضمان تلقي المسؤولين الحكوميين للتدريب على القوانين والسياسات الجديدة. وينبغي للجهات الفاعلة الدولية أيضاً أن تحدد برامج التدريب وتدعمها لإفادة المؤسسات المستقلة المحلية مثل المحاكم، ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية التي يمكن بدورها أن تدعم تنفيذ القوانين والسياسات، وأن تمارس دور الضابط الرقابي للمسألة في هذه العملية.

فيل أورتشارد orchardp@uow.edu.au

بروفيسور مشارك في العلاقات الدولية، جامعة وولونغونغ
<https://lha.uow.edu.au/hsi/contacts/>
UOW244088

١. انظر مقالة نيكولا وباغوت في هذا العدد.

٢. بنيت هذه المقالة على كتاب سيصدر قريباً للمؤلف بعنوان:

Protecting the Internally Displaced: Rhetoric and Reality (Routledge)
(حماية النّازحين داخلياً: بين الخطاب البلاغي والواقع العملي)
bit.ly/Orchard-Protecting-Internally-Displaced-2018

٣. نُيِّت النتائج على دراسة مكتبية شملت الدول الأربعين بناءً على البيانات المتاحة العامة من مختلف المنظمات.

٤. Wyckoff M and Sharma H (2009) *Trekking in Search of IDPs and Other Lessons from ICLA Nepal: Evaluation Report Norwegian Refugee Council Evaluation Report 45-6*

(الترحل بحثاً عن النّازحين داخلياً وغيرها من الدروس من منظمة المشورة والمساعدة القانونية-نيبال: تقرير التقييم) 2009-2009 IDPs-Nepal-NRC/bit.ly

٥. United Nations Human Rights Council 'Report of the United Nations Independent Investigation on Burundi', 20 September 2016, A/HRC/33/37, 19

(تقرير التحقيق المستقل للأمم المتحدة حول بوروندي)

bit.ly/UNHRC-UNIIB-finalreport-2016

٦. International Rescue Committee, Norwegian Refugee Council and Danish Refugee Council (2018) *The Long Road Home: Achieving Durable Solutions to Displacement in Iraq: Lessons from Returns in Anbar*

(بيت طويلة طريقه: تحقيق الحلول المستدامة للنّزوح في العراق: دروس من روبرتز في الأنبار) 2018-2018 IDPs-Nepal-NRC-DRC-Iraq-returns-Anbar/bit.ly

٧. IDMC (2014) *Hope on the Horizon! Media Guide to Afghanistan's National Policy on Internal Displacement*

('أمل بلوح على الأفق'، الدليل الإعلامي للسياسة الوطنية لأفغانستان حول النّزوح الداخلي)

www.internal-displacement.org/publications/hope-on-the-horizon

IDMC 'Law and Policy Database: Colombia', ٨

(قاعدة بيانات القوانين والسياسات: كولومبيا)

www.internal-displacement.org/law-and-policy/country/CO

٩. Public Defender of Georgia (2013) *Human Rights Situation of Internally Displaced Persons and Conflict Affected Individuals in Georgia*

(وضع حقوق الإنسان للنّازحين داخلياً والأفراد المتأثرين بالنّزاع في جورجيا)
bit.ly/Georgia-human-rights-2013

أولها ولا غرابة في ذلك أنّ إنجاح التنفيذ يرتبط بقوة القدرات التي تتمتع بها الدولة. ففي أذربيجان، انتقلت الاستجابة الأساسية الضعيفة بعد أن أقرت الحكومة أن النّازحين داخلياً يرجح أن يبقوا في وضع التهجير في الأمد البعيد. وهكذا، بدأت الحكومة منذ عام ٢٠٠١ بالعمل بنشاط على تحسين إطارها التشريعي من أجل أن تضمن تمكّن النّازحين داخلياً من تلقي المساعدة والسكن بعيد الأمد ملتزمة بمبلغ ٥,٥ مليار دولار أمريكي من صندوق نفط الدولة. لكنّ مثل هذه الجهود لا تتطلب بالضرورة مصادر محلية كبيرة. فقد تمكنت ليبيريا من بناء قدراتها بالتعاون الوثيق مع هيئات المساعدة الدولية لدعم جهود العودة الفعالة. وبالمثل، قادت سيراليون إستراتيجية فعالة للعودة مساعدة بناء السلام في البلاد.

وثانياً هناك موضوع المساواة أمام المؤسسات المحلية، وعلى الأخص منها المحاكم وهو من العوامل الحرجة والحساسة. وهكذا نرى المحكمة الدستورية الكولومبية وقد أحرزت تقدماً ملموساً في هذا المجال إذ أصدرت حكماً مفاده وجوب إدخال المبادئ التوجيهية كجزء لا يتجزأ من الكتلة الدستورية.^٨ وذلك ما منح المحكمة القوة على توجيه النقد للحكومة إذا ما أخفقت في إنفاذ التشريع الحالي أو عند عدم فعالية تنفيذها للسياسة. وبالمثل، بعد أن سجلت الحكومة الجورجية إخفاقات أولية في الاستجابة لوضع النّزوح الداخلي فيها دفعت المحكمة الدستورية الجورجية الحكومة نحو تعديل قوانينها بما يتواءم وينسجم مع المبادئ التوجيهية.^٩

وثالثاً هناك المساواة أمام السكان المحليين التي يمكن أن تدفع عملية التنفيذ نحو الأمام. ففي كل من جورجيا وسريلانكا، تحسنت جهود التنفيذ تحسناً كبيراً جداً بعد إحداث تغييرات في الحكومة إحداها كان عن طريق الثورة، والآخر عن طريق الاقتراع والانتخاب. كما أنّ المساواة على المستوى الدولي يمكن أن تكون عاملاً جيداً وقوياً. ففي حالة كرواتيا، مارست الجهات الفاعلة الدولية بما فيها الاتحاد الأوروبي الضغوط على الدولة لإنهاء الممارسات التمييزية التي تمارسها إزاء النّازحين الداخليين من ذوي العرقية الصربية.

وهناك دور للفاعلين الدوليين لدعم هذه الجهود وتحسين معدلات إنجاح تنفيذ هذه الصكوك. وقد تتضمن الخطوات