

# توطين المبادئ التوجيهية في أفغانستان

نسليم مجيدي ودان تايلر

على مدى عشرين عاماً، وضعت كثير من الحكومات صكوكاً قانونية وسياسات لتساعدها في إدماج المبادئ التوجيهية في تشريعاتها الوطنية أو أطر سياساتها العامة. لكنّ تحويل هذا النوايا إلى واقع ملموسٍ وفعال ليس بالأمر السهل كما تبينه الحالة الأفغانية.

وتمثل محور عملية صنع السياسة في بناء فهم أكثر وضوحاً لحاجات الناظرين داخلياً والوقوف عليها. وجمعت الأدلة والإثباتات كجزء من دراسة أساسية غطت جميع أرجاء أفغانستان حول حماية الناظرين داخلياً وأثبتت أن الناظرين داخلياً كانوا يعانون معاناة أكبر بكثير من معاناة اللاجئين العائدين أو المجتمعات المضيفة بل كانوا مهمشين في المجتمعات التي كانوا يقطنون بها وكانوا يفتقرون إلى الوصول إلى الأراضي والسكن، وعاشوا في ظروف سكن أكثر خطورة. ويتفاقم الوضع سوءاً مع ارتفاع معدلات انعدام الأمن الغذائي وانخفاض القدرة على الوصول للخدمات. وأصدرت المسوحات الاستقصائية التي أجريت واحدة تلو الأخرى أن الناظرين داخلياً عبّروا عن رغبتهم بالاندماج المحلي، في حين يُلاحَظ أن استجابة السلطات ركزت على العودة.

## إخفاق التنفيذ

منذ البدء، لم يكن مستوى الحس بملكية السياسة كما هو مطلوب، بل كُتِبَ لها الاضمحلال والفشل نوعاً ما لعدم وجود أصحاب العلاقة المعنيين الأفغان في موقع قيادة عملية الصياغة (علماً أن صياغة السياسة قادها مسؤول متخصص في الحماية منتدب للمفوضية السامية للأمم المتحدة للاجئين ووزارة اللاجئين والعودة). وبعد سلسلة من ورشات العمل

عندما أصدرت أفغانستان السياسة الوطنية حول الناظرين داخلياً في عام ٢٠١٣، كان الهدف المساعدة في تعزيز الاستجابة الوطنية لتزايد أعداد الناظرين داخلياً في طول البلاد وعرضها. وكان القصد الرئيسي من السياسة الجديدة أن تكون نقطة مرجعية أساسية لأصحاب العلاقة المعنيين الدوليين والوطنيين ليحققوا الإدماج الكامل للناظرين في البرامج ذات الأولوية الوطنية، والخطط التنموية المدعومة من الجهات الدولية بالإضافة إلى ترسيخ حسّ بالمسؤولية الوطنية والمساءلة بين السلطات الوطنية.

وكانت عملية بناء صك وطني بهذا السياق قد بدأت في فبراير/ شباط ٢٠١٣ بعد التغطية الدولية للصحافة لأحداث الوفيات المأساوية لأطفال الناظرين داخلياً في التجمعات السكانية غير الرسمية للناظرين في كابول نتيجة برودة طقس الشتاء. وذلك ما حث الرئيس الأفغاني حامد كرزاي والحكومة الأفغانية على إيكال مهمة لوزير اللاجئين والعودة تتمثل في رسم سياسة وطنية شاملة حول النزوح الداخلي. فعقدت ورشة عمل تشاورية استمرت يومين اثنين في كابل في يوليو/تموز ٢٠١٣ حضرها كبار المسؤولين الحكوميين وصانعي السياسات وأهم المنظمات غير الحكومية إضافة إلى أفراد من الناظرين والمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للناظرين داخلياً.

## تحديات قانونية وتحديات السياسات

تواجه سياسة النازحين داخلياً في أفغانستان اليوم خطر إهمالها وتركها على الرف. فكثير من الممارسات المتعلقة بالاستجابة للنازحين داخلياً أصبحت تنتهج مسارات واتجاهات جديدة دون أن تكون بالضرورة متوافمة مع السياسة مع أنها لم تكن بالضرورة مناقضة لها على حد سواء. ويتضمن ذلك عملية التسجيل وإنشاء إطار عام وطني جديد.

وفي حين طالبت سياسة النازحين داخلياً بتأسيس منظومة موحّدة لإدارة المعلومات، لم توفر أي نظام وطني لتسجيل النازحين، بل عمدت بدلاً من ذلك إلى إثابة عملية تحديد النازحين الداخليين والتحقق والتثبت منهم إلى المديرات الموزعة في الأقاليم المعنية بشؤون اللاجئين والعودة. لكنّ نظاماً جديداً للاستعدادات استحدث ليكون المنظومة الرئيسية لتسجيل النازحين داخلياً وتوفير المساعدة الإنسانية لهم. لكنّ التغذية الراجعة من المستخدمين لم تكن إيجابية حول هذه المنظومة لأنها أولاً كانت مقيّدة في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة دون غيرها. وثانياً، لأنّ مكاتب وزارة اللاجئين والعودة كانت تطلب إلى النازحين زيارتها شخصياً من أجل تقديم الاستدعاء، ولم تكن تقبل قوائم المستفيدين من المنظمات، وذلك يعني إعاقة الوصول إلى الأشخاص غير القادرين على التنقل من أجل التسجيل. والأمر الثالث تعرّض النازحين الداخليين بعيدى الأمد والأشخاص الذين شهدوا موجات مختلفة من النزوح إلى الإقصاء من عملية التقدم بطلباتهم لأنّ الطلبات لم تكن متاحة إلا مرة واحدة فقط حتى لو أنّ الحاجات كانت مستمرة وحتى لو أنّ التنازع نزح مجدداً إلى إقليم جديد. أمّا المعلومات فهناك نقص شديد بها، وكذلك هناك مشكلة التكاليف التي تنطوي عليها العملية فهي تمنع كثيراً من الأشخاص من الاستفادة من العملية، كما تمنع أكثر المجموعات المستضعفة من الوصول إلى هذه المعلومات.

وفي أبريل/نيسان ٢٠١٨، بدأ المجتمع الإنساني باتخاذ خطوات ترحيبية نحو تأسيس إجراءات عمل معيارية تحت قيادة مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية بهدف تخفيض اعتماد الهيئات الإنسانية على منظومة الاستعدادات الوطنية. لكنّ دور المجتمع الدولي في تأسيس منظومة الإنذار ومقاربة التنسيق المبسط التي يقودها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية يستدعي التساؤل حول مفهوم الملكية الوطنية. ففي ورشة عمل عقدت مؤخراً في هيئة إدارة الكوارث الوطنية الأفغانية، حادّت النقاشات عن مسارها المطلوب بسبب استفادة المشاركين بنقاشاتهم حول منظومة الاستعدادات ما يعكس وجود توترات ضمن المؤسسات الوطنية ذاتها.

الشارورية التي عُقدت في كل أرجاء البلاد، صيغت سياسة ضمن ستة أشهر وتبنيّت في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٣ ثم أطلقت رسمياً في فبراير/شباط ٢٠١٤. وكان من المفترض البدء بالتنفيذ في سبتمبر/أيلول ٢٠١٤.

وإدراكاً بأنّ الجلول ينبغي أن تكون محلية ووطنية في الوقت نفسه، أوكلت المسؤولية الرئيسية في صياغة خطط التنفيذ إلى حُكّام المناطق الإقليميين، أمّا على المستوى الوطني فكانت وزارة اللاجئين والعودة مسؤولة عن جمع الخطط الإقليمية تلك وإدماجها في خطة تنفيذ وطنية. وكان من المفترض البدء بتطبيق تجريب السياسة في عام ٢٠١٥ في أربعة أقاليم هي: نانجارهار (شرق)، وهيرات (غرب)، وبلك (شمال)، وكابل (وسط).

ومع أنّ ورشات العمل عقدت في إقليمي نانجارهار وقندهار في عام ٢٠١٤، لم يكن بدء الإطلاق مؤثراً جداً. وتمثل أحد أهم جوانب ورشة عمل نانجارهار في التزام جميع أصحاب المصلحة المعنيين بالحاجة للتدريب على محتوى سياسة النازحين داخلياً، والتركيز على المعلومات التي يجب التشارك بها ضمن مجتمعات النازحين داخلياً حول حقوقهم ورفع مستوى المشاركة مع المجتمع المدني، ورصد تنفيذ السياسات جنباً إلى جنب مع تنفيذ عملية شفافة لصراف التمويلات المخصصة. إلا أنه من بين كل هذه الالتزامات لم تتمسك هذه الجهات المعنية إلا بأولها وهو توفير التدريب (من خلال مبادرات المنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمة ويل ثنجر هايلف والمجلس النرويجي للاجئين).

ومنذ ذلك الحين، أصبح من الواضح أنّ تصميم الخطط الإقليمية لم يحرز أي تقدم يتجاوز الإقليمين التجريبيين اللذين. وكانت نانجارهار (في عامي ٢٠١٤-٢٠١٥) وهيرات (في عام ٢٠١٦) في مقدمة مطوري خطط عمل التنفيذ على المستوى الإقليمي، وكانا أيضاً الحكومتان الإقليميتان اللتان أهديتا الرغبة الأكبر في بحث موضوع الاندماج المحلي كجزء من خطط استجابتها للنازحين داخلياً. وقادت خطط العمل الإقليمية في هيرات إلى إيجاد مبادرات الحلول الدائمة العابرة للهيئات بهدف تيسير الحلول الدائمة وتنفيذ خطط العمل الإقليمية. أمّا في نانجارهار، فكان الوضع معقداً يزداد بسبب حملات العودة الجماعية للاجئين من أفغانستان منذ عام ٢٠١٥ وما بعدها ما قاد إلى انتقال في التركيز العمليات لمساعدة العائدين (وكثير منهم ممن سيصبح نازحين داخليين مجدداً أو بمعنى آخر عائدين نازحين).



تجمع كاماركالا للنازحين داخلياً في أطراف مدينة هيرات، أفغانستان.

بناء الوعي والفهم وتقديم الدورات وورشات العمل على مختلف مستويات الحكومة. إلا أن هذه الجهود لم يصاحبها دعم بالإرادة السياسية. فقد كانت المؤسسات ضعيفة وتفتقر إلى الموارد المالية والقدرات الفنية، وهذا ما يفسر عدم التزام القادة بالمسؤوليات الموكلة إليهم في السياسة.

### الخاتمة والتوصيات

في كثير من النواحي، يمكن القول إن أصحاب المصلحة المعنيين المشاركين في دعم السياسة الوطنية لأفغانستان حول النازحين وإنجاحها اتبعوا العملية ذاتها كما هو محدد لها وذلك من خلال بناء الدعم الوطني وتأسيس عملية تشاورية للمساعدة في ضمان إحساس الحكومة بالملكية وتوفير الدعم الفني لوزارة اللاجئين والعودة ورفع الوعي لبقية الهيئات الحكومية وإيصال السياسة على جميع المستويات دون الوطنية. لكن كل هذه الجهود لم يتبعها التنفيذ في نهاية المطاف، ولهذا السبب تساعدنا أفغانستان في توضيح التحديات الموجودة أمام إضفاء الروح على قوانين النزوح الداخلي وسياساتها. وربما نستنتج ضرورة اتخاذ بعض الإجراءات لتغيير هذه المحصلة.

فأولاً، كان من المفروض تعزيز سلطة المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للنّازحين داخلياً بحيث يمكنه أن يقدم الدعم لبناء القدرات المخصص والمركز أكثر على المستوى الوطني لقانون النّازحين الداخليين وصناعة السياسات المتعلقة بهذا

وفي حين كانت السياسة الوطنية للنّازحين داخلياً تطالب بتقسيم المسؤوليات وتشاركها بين وزارة اللاجئين والعودة من جهة، وهيئة إدارة الكوارث الوطنية الأفغانية من جهة أخرى عمدت حكومة الوحدة الوطنية في أفغانستان التي أسست في عام ٢٠١٤ إلى إزالة هذه الخطط وإحلال هيكل منفتح للتعامل مع التهجير والنزوح، كما وضعت إطار عمل سياسات جديدة تشتمل على العائدين والنّازحين داخلياً. وبعد التوترات السياسية والدستورية التي أعقبت تأسيس حكومة الوحدة الوطنية، لم تعد سياسة النّازحين داخلياً مسألة أولوية وطنية. وأصبحت اللجنة التنفيذية للنزوح والعائدين الآن هي المجموعة المشتركة بين الوزارات والمسؤولة عن تنفيذ الإطار العام. واتخذت خطوات مهمة في استكمال صياغة مرسوم الأراضي (المرسوم الرئاسي ٣٠٥) الجديد والحصول على إقراره لما يمثله ذلك المرسوم من أداة حيوية في دعم إعادة العائدين من لاجئين ونازحين. لكن المرسوم المذكور سوف تواجهه عقبات في التنفيذ كالتي واجهت سياسة النّازحين داخلياً الوطنية. وكذلك قد يواجه المرسوم تحديات في ترجمته إلى الواقع العملي كما حدث مع سياسة النّازحين داخلياً الوطنية.

وكان التنسيق والتعاون بين الوزارات المعنية والهيئات الحكومية والجهات الفاعلة الإقليمية من أكبر التحديات التي واجهت السياسة الوطنية للنّازحين داخلياً. فقد عملت كثير من الجهات الفاعلة الدولية بدعم من المانحين على

الموضوع. وفيما وراء مجرد الصياغة الأساسية للسياسات، لم يتوفر من الدعم الكثير سوى بعض الدعم المؤسسي الدولي للبلدان التي تسعى إلى إدماج سياساتها الجديدة المعقدة وخطط استجاباتها دون الإقليمية، أو تشريع بعض الحقوق والحماية للنازحين داخلياً. وربما، في هذا السياق، يمكن لمكتب المقرر الخاص أن يمثل دوراً حيويًا في الإشراف على كل ذلك خاصة من ناحية النظر في مقدار الدعم المطلوب في التنفيذ على أرض الواقع وفي التقدم المحرز للرصد وكل ذلك إزاء معالم متفق عليها.

وثانياً، ربما كان من الممكن توفير مزيد من الدعم الوطني منذ البداية فيما لو أشركت منظمات المجتمع المدني في العملية. فعدا عن بعض الممثلين لمجتمعات النازحين الداخليين، لم يكن هناك أي إحاطات كافية تقدم لمنظمات المجتمع المدني ولم تشارك بما يكفي في العملية وذلك يعني أن التصور المؤسسي لسياسة النازحين داخلياً فرض عليهم فرضاً من المجتمع الدولي، إذ كان ذلك نتيجة لا مفر منها. ولو أشركت المنظمات الأهلية والمنظمات غير الحكومية المحلية لربما كان لها أثر طيب في التغلب على العوائق أمام الوصول للخدمات. ويمكن للمجتمع المحلي الوطني أن يمثل دوراً كبيراً ومهماً في رصد تنفيذ الصكوك الوطنية حول النازحين داخلياً وتقييمها بالإضافة إلى إطلاق حملات كسب التأييد والمناصرة مع النظراء الحكوميين المعنيين.

ولذلك، لا بد من اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان توفير حماية النازحين داخلياً وحمايتهم خاصة في مجالي القانون وصناعة السياسات ومن الضروري إبراز هذه الخطوات كأولوية على جدول أعمال المجتمع الدولي والحكومة الوطنية معاً. أما سياسة أفغانستان الوطنية حول النازحين داخلياً فيمكن أن تساهم في توفير التوجيهات الإرشادية المهمة للسلطات الوطنية وغيرها من الجهات ذات العلاقة المعنية بالاستجابة. ويمكن لتلك السياسة أيضاً أن تمثل أداة مهمة لضمان حقوق النازحين داخلياً وفق نصوص المبادئ التوجيهية. وإذا ما كانت بداية العملية بيد المجتمع الدولي، كما الحال في معظم الأحيان، فلا بد من تنفيذها وطنياً إذا ما أريد لها النجاح.

نسليم مجيدي [nassim.majidi@samuelhall.org](mailto:nassim.majidi@samuelhall.org)

المؤسسة والمديرة، صامويل هول، <http://samuelhall.org>

دان تايلر [dan.tyler@nrc.no](mailto:dan.tyler@nrc.no)

المدير الإقليمي للمناصرة لمنطقة آسيا وأوروبا وأمريكا

اللاتينية المجلس الترويجي للاجئين [www.nrc.no](http://www.nrc.no)

١. التقديرات متفاوتة لكن الاعتقاد أن ما لا يقل عن 650 ألف أفغاني هُجروا في عام 2016 وحده بسبب النزاع.

٢. Samuel Hall/NRC/Internal Displacement Monitoring Centre (2012) *Challenges of IDP Protection: Research study on the protection of internally displaced persons in Afghanistan*

(تحديات حماية النازحين داخلياً: دراسة بحثية حول النازحين داخلياً في أفغانستان) [bit.ly/IDP-protection-Afgh-2012](http://bit.ly/IDP-protection-Afgh-2012)

٣. Samuel Hall/NRC/IDMC (2018) *Escaping war: Where to next?*

(الهروب من الحرب: وماذا بعد؟) [bit.ly/EscapingWar-2018](http://bit.ly/EscapingWar-2018)

٤. [bit.ly/OHCHR-IDPs](http://bit.ly/OHCHR-IDPs)

٥. انظر الحاشية رقم 3

وإثباتاً، لا بد من إبداء التزامات التمويل بعيد الأمد إذا ما أريد للقدرات الوطنية أن تبني بطريقة صحيحة إلى مستوى يمكنها أن تحدث تأثيراً في الالتزامات المعبر عنها. ولا يمكن تقييد بناء القدرات بورشات عمل تحسيس أو تدريبات تطلق مرة واحدة فقط، بل لا بد من وجود برنامج مخصص لدعم التنفيذ المحدد للوزارة الحكومية الرئيسية المسؤولة عن النازحين داخلياً (وهي وزارة اللجوء والعودة في أفغانستان).

## نظرة نحو المستقبل

في عام ٢٠١٨، أي بعد مرور عشرين عاماً على إطلاق المبادئ التوجيهية وبعد أربع سنوات من إطلاق السياسة الوطنية أفغانستان حول النازحين داخلياً، ما زال النازحون داخلياً يفتقرون إلى أبسط أنواع الوعي بحقوقهم ومستحقاتهم والتعويضات المتاحة لهم. وتشير الاستقصاءات إلى وجود ثغرة هائلة بين ٧٠٪ من الذين يحددون حقهم في الغذاء والماء وبين ٧٪ ممن يحددون