

البداية والتحديات

روبيرتا كوهين وفرانسيس دينغ

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

كانت اللاجئين، أو الأقليات، أو ذوي الإعاقات، أو النساء، أو الأطفال. إذ أن تحديد حقوق النازحين داخلياً والتزامات الحكومات تجاههم لم يهدف إلى خلق حالة من التمييز، وإنما إلى ضمان حصول النازحين داخلياً - كغيرهم - في أية أوضاع مشابهة على الحماية والمساعدة.

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

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

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

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

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

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

ومن جهة أخرى شعر البعض، لا سيما بين العاملين في المنظمات الإنسانية، بالقلق من أن يسفر الاهتمام بفتة واحدة من المشردين إلى التمييز ضد الفئات الأخرى. ولكن وجد الفريق الذي شكله ممثل الأمين العام أن القانون الدولي يزخر بالسوابق القانونية التي تكفل توفير الحماية الخاصة للفئات المحرومة سواء

التعريف أيضاً أولئك الذين شردوا نتيجة الكوارث الطبيعية ومشروعات التنمية. وبما أنه تم الاعتراف بأن هؤلاء الأشخاص أيضاً قد نزحوا رغماً عنهم وواجهوا مشاكل في الحصول على الحماية وحقوق الإنسان، فقد استقر الأمر على استخدام التعريف الأوسع.

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

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

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

وتمثلت إحدى القضايا الرئيسية الأخرى في وضع تعريف للنازحين داخلياً. إذ رأى البعض أن تعريف النازحين داخلياً يقتصر على أولئك الذين تشردوا نتيجة للصراع أو الاضطهاد - أي الذين يمكن اعتبارهم لاجئين إذا ما عبروا الحدود. بينما رأى البعض الآخر ضرورة أن يشمل هذا

المشارك السابق لها، منصب ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين داخلياً في الفترة بين عامي ١٩٩٢ و ٢٠٠٤. أما الآن، فهو المستشار الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بمنع الإبادة الجماعية.

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

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

روبرت كوهين (rohen@brookings.edu) هي مستشارة أولى لمشروع بروكينغز للنزوح الداخلي، الذي شاركت في تأسيسه وإدارته لمدة ١٢ عاماً، وهي أيضاً زميلة أولى في معهد دراسة الهجرة الدولية بجامعة جورج تاون. بينما شغل فرانسيس دينغ (osapg@un.org)، المدير

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

الالتزام بحماية النازحين داخلياً



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

أنجلو غندينغر

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

جون هولمز

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

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

أنطونيو غوتيريس