

فجوة مؤسسية للنازحين داخلياً نتيجة للكوارث

روبرت كوهين

من المتوقع أن يؤدي تغير المناخ إلى زيادة حادة في عدد وخطورة الكوارث الطبيعية، مما سيدفع الملايين إلى النزوح في جميع القارات. لذا يجب على المجتمع الدولي الاعتراف بـ«النازحين داخلياً بسبب الكوارث» - ووضع ترتيبات مؤسسية جديدة لحماية حقوقهم الإنسانية.

الرغم من أنه يقر بوضوح بأن هؤلاء الأشخاص هم نازحون داخلياً. وعلى غرار ذلك، أوضحت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام ٢٠٠٥ أنه على الرغم من أنها الوكالة الرئيسية لحماية «النازحين داخلياً بسبب النزاعات» في إطار النهج العنقودي الجديد للأمم المتحدة، إلا أن دورها لن يمتد ليشمل هؤلاء الذين تشردهم الكوارث إلا «في الظروف الاستثنائية»^٢

ومما لا شك فيه أن هناك اختلافات كثيرة بين النازحين داخلياً الذين ينزحون بسبب النزاعات والذين ينزحون جراء الكوارث ولكن تتمثل إحدى تداعيات عدم إدراج النازحين جراء الكوارث في أنه كثيراً ما يُنظر إليهم على أنهم ليس لهم حقوق إنسانية ومشاكل حماية. إلا أن التجربة أثبتت أن الأشخاص الذين تشردهم الكوارث الطبيعية لا يحتاجون إلى مساعدة إنسانية فحسب بل وحماية حقوقهم الإنسانية كذلك. وقد سلب التسونامي الذي ضرب آسيا في عام ٢٠٠٤ الضوء على مخاوف الحماية لدى هؤلاء الذين تشردتهم تلك الكارثة، ومنها:

■ العنف الجنسي والجنساني

■ التمييز في الحصول على المساعدة لأسباب عرقية أو طبقية أو دينية

■ تجنيد الأطفال في القوات المتناحرة

■ غياب الأمن في مناطق النزوح ومناطق العودة

■ الفوارق في التعامل مع الممتلكات والتعويضات.

وبعد زيارته للمنطقة، خلص فالتر كالبين ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً إلى أن الأشخاص الذين يُجبرون على الفرار من ديارهم يتقاسمون عدة أنواع مشتركة من الضعف بغض النظر عن أسباب نزوحهم وأن «دراسة ومعالجة أزمات النزوح من خلال (عدسة حماية) لا تقل أهمية في حالات الكوارث الطبيعية عن حالات النزوح الناجم عن النزاعات».

وتاريخياً، لم تشهد مسودة المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي عند وضعها في التسعينات إجماعاً كبيراً على ما إذا كان ينبغي أن تتضمن هذه المبادئ حقوق الأشخاص الذين شردتهم الكوارث الطبيعية. وكانت حجة المعارضين لذلك أن الأشخاص الذين فروا من الاضطهاد والعنف هم فقط الذين يجب اعتبارهم نازحين داخلياً - أو بتعبير آخر، الأشخاص الذين سيتمتعون بوضع اللاجئين إذا ما عبروا الحدود. غير أن الأغلبية فضلت إدراج هؤلاء الذين شردتهم الكوارث الطبيعية لأن الحكومات عند استجابتها للكوارث كثيراً ما تميز ضد فئات معينة أو تهملها لأسباب سياسية أو عرقية أو تتغاضى عن حقوقهم الإنسانية بطرق أخرى.

ومع ذلك لم تحظ هذه الصيغة الواسعة بإقرار كل الخبراء والحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، وحتى اليوم يحاول الكثيرون تجاهلها. وقد أوصى تقرير قدمه خبراء للحكومة البريطانية في عام ٢٠٠٥ بأن يقتصر مفهوم النازحين داخلياً على الأشخاص الذين نزحوا بسبب العنف لأن هناك اختلاف بين مسببات وحلول النزوح الناجم عن النزاعات وذلك الناجم عن الكوارث، مما يجعل من «المحير» إدراج النوعين في تعريف الشخص النازح داخلياً. كما تحاشت بعض الحكومات تسمية الأشخاص الذين شردتهم الكوارث الطبيعية بالنازحين داخلياً. ففي إقليم أتشيه الإندونيسي فضلت الحكومة أن تطلق على هؤلاء الذين شردتهم التسونامي «عديمي المأوى»، وذلك على ما يبدو لتمييزهم عن فئة «النازحين داخلياً بسبب النزاعات» الذين منعت الحكومة الاتصال بهم^٣. أما في الولايات المتحدة فقد اختار مسؤولو الحكومة كل وصف ممكن لهؤلاء الذين شردهم إعصار كاترينا فيما عدا وصف «النازحين داخلياً»، إذ وصفهم بـ«اللاجئين» و«الأشخاص الذين تم إجلاؤهم» وفي النهاية «ضحايا الكوارث»، لأن النازحين داخلياً من وجهة نظرهم هم من نزحوا بسبب نزاع اندلع في مكان آخر. كما أن مركز رصد النزوح الداخلي (IDMC) لا يدرج الأشخاص الذين تشردهم الكوارث في إحصاءاته، على

ووضع كالبين «المبادئ التوجيهية التشغيلية لحقوق الإنسان والكوارث الطبيعية» والتي اعتمدها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام ٢٠٠٦. وإقراراً منها بأنه كلما طال أمد أزمات النزوح كلما زادت فرص حدوث انتهاكات، فقد دعت هذه المبادئ إلى عدم التمييز في الحصول على المعونة وإلى احترام الطيف الكامل من حقوق الإنسان لهؤلاء المتضررين كما حددت التدابير الخاصة بعمليات الإخلاء وإعادة التوطين، وخطوات الحد من العنف الجنساني، والحماية ضد الألغام الأرضية لزيادة أمن للسكان المتضررين.

وقد عزز هذا النهج قرار صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ٢٠٠٧ حيث اعترف بأن الذين ينزحون بسبب الكوارث الطبيعية هم من فئة النازحين داخلياً ولهم حقوق إنسانية واحتياجات حماية.

ترتيبات مؤسسية

على المستوى الوطني، وُجد أن الترتيبات المؤسسية لحماية حقوق الإنسان للنازحين داخلياً بسبب الكوارث غير كافية. وفي حين تقع المسؤولية الرئيسية عن مساعدة وحماية النازحين داخلياً بسبب الكوارث على عاتق الدولة، إلا أن حكومات كثيرة لا تملك القدرة على تنفيذ هذه المسؤوليات أو الرغبة في ذلك. فبعد الزلزال الذي ضرب باكستان عام ٢٠٠٥، على سبيل المثال، اعترضت الحكومة على تطبيق مبادئ الحماية الدولية على النازحين داخلياً لأنهم لم يكونوا لاجئين من الناحية الرسمية ومارست عليهم ضغوطاً لدفعهم إلى مغادرة المخيمات بدون عمل الاستعدادات اللازمة لعودتهم. وفي الولايات المتحدة، تبين أن خطط الإنقاذ والإخلاء وإعادة الإعمار في منطقة ساحل الخليج كانت غير منصفة للفقراء، وبالأخص الأمريكيين من أصول أفريقية. لذا اضطرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التي ترصد امتثال الدول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، إلى مناشدة الولايات المتحدة لضمان أن حقوق الفقراء وبالأخص الأمريكيين من أصول أفريقية «تؤخذ بكامل الاعتبار» في خطط إعادة الإعمار.^٤

الطبيعية مناطق الصراع التي تتواجد فيها المفوضية بالفعل وتتعامل فيها مع النازحين داخلياً. وهذا لا ينفي أن المفوضية كانت متواجدة بالفعل في أعقاب التسونامي وزلزال باكستان لكنها في معظم الأحيان تقف على الهامش في الوقت الذي يحشد المجتمع الدولي طاقاته للتعامل مع الكوارث. وبالمثل تحتاج المفوضية إلى استكشاف الطرق التي يمكن بها أن تكون أكثر اهتماماً بتوفير الحماية في الكوارث من خلال نشر مراقبي حقوق الإنسان، والقيام بأنشطة مناصرة، وإنشاء برامج تدريب منهجية للسلطات الوطنية والمحلية حول إدماج حقوق الإنسان في إدارة الكوارث. وفي النهاية يجب على منسق الإغاثة الطارئة التابع للأمم المتحدة أن يتأكد من أن المنسقين الميدانيين قد جعلوا الحماية جزءاً أصيلاً من عملية الاستجابة للطوارئ وأنها يقومون عند اللزوم بإسناد مسؤوليات الحماية في حالات الكوارث.

ويجب على الأمم المتحدة أن تتأكد من تداول دليلها الميداني الجديد حول كيفية تعزيز حقوق الإنسان في الكوارث^١ يتم بشكل واسع حتى تصبح حقوق الإنسان للنازحين داخلياً جزءاً لا يتجزأ من برامج كل وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والحكومات. فقد تأخر كثيراً الاعتراف بحاجة الأشخاص الذين نزحوا بسبب الكوارث إلى حماية حقوقهم الإنسانية، مثلما تأخرت الترتيبات المؤسسية الفعالة.

روبرت كوهين (RCOHEN@brookings.edu)

هي مستشارة أولى لمشروع بروكينغز-بيرن للنزوح الداخلي (<http://www.brookings.edu>) وباحثة أولى في معهد دراسة الهجرة الدولية بجامعة جورج تاون.

تتقدم الكاتبة بخالص الامتنان لمايك جوبنز

للمساعدة البحثية التي قدمها ولكلودين هايني لتعليقاتها المفيدة.

١. انظر إس كاسلز وإن فان هير، ٢٠٠٥، تطوير النهج السياسي لوزارة التنمية الدولية في التعامل مع اللاجئين والنازحين داخلياً، المجلد ١، مركز دراسات اللاجئين، أكسفورد، ص ١٢.
٢. إم كولدري وتي موريس، "مخاوف الحماية في فترة ما بعد التسونامي في أنشبه"، نشرة الهجرة القسرية، يوليو/تموز ٢٠٠٥.
٣. مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "النازحون داخلياً: أسئلة وأجوبة"، سبتمبر/أيلول ٢٠٠٧.
٤. وثيقة الأمم المتحدة CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1، الفقرة ٣٦.
٥. انظر على سبيل المثال، اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، "التقييم الآتي لاستجابة الوكالات لفيضانات وإعصار فبراير/شباط ٢٠٠٧ في موزمبيق"، مايو/أيار ٢٠٠٧.
٦. "حقوق الإنسان والكوارث الطبيعية: المبادئ التوجيهية التشغيلية والدليل الميداني لحماية حقوق الإنسان في حالات الكوارث الطبيعية"، مشروع بروكينغز-بيرن للنزوح الداخلي، ٢ أبريل/نيسان ٢٠٠٨.

مجرد شخص واحد لا يملك سوى موارد محدودة وطاقم عمل محدود تتضمن مهامه أيضاً الدفاع عن ٢٦ مليون شخص نزحوا جراء النزاعات. ولكي تكون جهوده فعالة بحق يجب على الأمم المتحدة أن توفر الموارد البشرية والمادية اللازمة لتمكينه من القيام بهذا الدور الجديد.

والأهم من ذلك أن وكالات الأمم المتحدة العاملة ينبغي أن تشارك بفعالية أكبر. إذ لا توجد في الوقت الحاضر وكالة بعينها مكلفة بحماية النازحين بسبب الكوارث. ويفترض أن يتشاور المنسق المقيم أو منسق الشؤون الإنسانية الموجود في الميدان مع كل من اليونيسيف ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كلما وقعت كارثة طبيعية أو من صنع الإنسان لتحديد الجهاز الذي سيتحمل المسؤولية الرئيسية عن توفير الحماية.

وفي أغلب الحالات تولت اليونيسيف زمام الأمور رغم محدودية دورها في توفير الحماية. وقد كانت لها إسهامات كبيرة في حماية الأطفال واقتفاء أثر الأسر ومساعدة الأطفال المنفصلين ومنع استغلالهم في أعقاب الكوارث. ولكن هناك فئات أخرى ضعيفة، كالمسنين أو المعاقين أو الأقليات العرقية والدينية أو المصابين بفيروس نقص المناعة المكتسبة/الإيدز، لم تلق نفس القدر من الاهتمام. ففي فيضانات موزمبيق، وجد المقيّمون أن معاناة المسنين الذين لا أسر لهم كان كثيراً ما يتم تجاهلها كما كان الحال مع معاناة النساء رغم تركيز العديد من المبادرات على الأطفال.^٢ وقد أقرت اليونيسيف نفسها بمحدودية ما توفره من حماية وأجرت دراسة داخلية لتحديد ما تحتاج إليه من موارد وأفراد وتدريب لتضطلع بدور أكبر في توفير الحماية. غير أن العاملين في هذه الوكالة يتخوفون من أن ينكمش دورها في حماية الأطفال في إطار منظور الحماية الأوسع. ولكن حتى تنجح اليونيسيف في حمل مشعل الحماية لوكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية في حالات الكوارث، فإنها يجب أن تغطي جميع فئات النازحين داخلياً.

وينبغي أن تفكر الوكالات الأخرى في المشاركة أيضاً في هذه الجهود. فقد أعلنت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام ٢٠٠٥ أنها لن تشارك في شؤون «النازحين داخلياً بسبب الكوارث» إلا في الظروف الاستثنائية، ولكن بالنظر إلى خبراتها ومهاراتها في توفير الحماية عليها أن تعيد النظر في طاقاتها لكي تلعب دوراً أكثر فعالية، وخاصة حين تحتاج الكوارث

كما أن هناك حاجة إلى صياغة قوانين وسياسات للحماية ضد انتهاكات حقوق الإنسان خلال الاستجابة للكوارث. ويمكن للجان الوطنية المعنية بحقوق الإنسان أن تساعد الحكومات في صياغة هذه الوثائق وأن تحدد إلى أي درجة تتمتع حقوق ضحايا الكوارث بالحماية. فبعد التسونامي الذي ضرب المحيط الهندي، تبنت اللجنة الوطنية السريلانكية لحقوق الإنسان مئات إن لم يكن آلاف من حالات الأشخاص الذين يعانون من مشاكل حقوق الإنسان بينما أرسلت اللجنة الهندية مقررین خاصين لبحث مخاوف حقوق الإنسان لدى المتضررين من الكوارث في أوريسا وغوجارات. غير أن هذه اللجان تحتاج إلى زيادة في الموارد والعاملين والتدريب. وبزيادة طاقتها تستطيع هذه اللجان أن تكون بمثابة نماذج للجان في أفريقيا والأمريكتين، والتي لم تتخرط بعد في أنشطة الرصد والدفاع عن ضحايا الكوارث.

وتستطيع المنظمات غير الحكومية المحلية أن تساعد في زيادة الوعي الوطني بحقوق النازحين داخلياً في حالات الكوارث. ففي الولايات المتحدة دعت المنظمات غير الحكومية الحكومة إلى الاعتراف بضحايا الكوارث كنازحين داخلياً وحمايتهم بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية. وفي سريلانكا سلطت المنظمات غير الحكومية الضوء على التفرقة في المعاملة بين هؤلاء الذين شردهم التسونامي والذين شردتهم الحرب الأهلية - مما أدى إلى اتخاذ إجراءات إصلاحية.

أما على المستوى الإقليمي، فقد حرصت رابطة دول جنوب شرق آسيا (الآسيان) عند استجابتها لإعصار نرجس في بورما على المشاركة بفعالية في مبادرات دبلوماسية لتسهيل الوصول إلى الناجين. إلا أنها لم تشارك في جهود الدفاع عن حقوق هؤلاء الذين يتم إخلاؤهم قسراً من أماكن الإيواء المؤقتة أو إعادتهم إلى القرى المدمرة بدون أي إمدادات. لذا سيكون لزاماً على هذه المنظمة وغيرها من المنظمات الإقليمية وضع نهج استباقي يقوم على حقوق الإنسان.

وعلى المستوى الدولي، قام ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً بإدراج حقوق النازحين داخلياً الذين شردتهم الكوارث في قائمته مهامه. وأكد مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة هذا الدور الجديد في عام ٢٠٠٧ ويحرص كالين على زيارة أنحاء متفرقة من العالم لبحث أفضل السبل «لتعزيز حماية حقوق النازحين داخلياً في سياق الكوارث الطبيعية». ولكنه في النهاية