



جامعة دمشق
كلية الحقوق

النزوح الداخلي والحماية الدولية المقررة للنازحين داخلياً

بحث علمي قانوني أعد لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي

إعداد الطالبة

نسرين زيد جمعة

إشراف الدكتور

إبراهيم دراجي

مدرس في قسم القانون الدولي

تألفت لجنة الحكم على الرسالة من السادة الأساتذة :

د. أمل يازجي

الأستاذ المساعد في قسم القانون الدولي بكلية الحقوق/جامعة دمشق عضواً.

د. إبراهيم دراجي

المدرس في قسم القانون الدولي بكلية الحقوق/جامعة دمشق عضواً مشرفاً.

د. عماد الدين المحمد

المدرس في قسم القانون الدولي بكلية الحقوق/جامعة دمشق عضواً.

تاريخ المناقشة : ٢٠١٥/٤/٩

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَعَلَّمَكَ مَا لَمْ تَكُنْ تَعْلَمُ ﴾

﴿ وَكَانَ فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكَ عَظِيمًا ﴾

حُزْنَكَ (اللَّهُ) الْعَظِيمِ

[سورة النساء: ١١٣]

إهداء

إلى من أعطاني ولم يزل يعطيني بلا حدود، إلى من كان له فضل توجيهي وإرشادي فكان خير ناصح وخير مشير، إلى من علمني حب العلم والتعلم، إلى معلمي الأول

والدي زيد

إلى من ضحت وتحملت، إلى من نذرت عمرها لتصنع منا جيلا نافعا، إلى من كان عطاؤها اللامحدود سرا لنجاحي المتواضع، إلى سندي في هذه الحياة

والدتي هناء

إلى من كان قدوة حقيقية في الجد والاجتهاد، إلى من كان داعما ومحفزا وشريكا في كل نجاح، إلى من سكن قلبي وشاركني بناء حلمي، إلى رفيق دربي وروحي

زوجي طارق

إلى من تعلمت منهم الصبر والمثابرة، إلى من كانوا نبراسا لكل نجاح وتفوق، إلى من ساندوني في مسيرة العلم والعمل

إخوتي: أسامة وباسل

إلى من دعمني في كل خطب وحدث، إلى من كن خير ناصحات ورفيقات في رحلتي للتعلم، إلى صديقتي العزيزات

رزان، ورود، نورا

إلى من كان خير مشرف ومعلم، إلى من لم يبخل علي بعلم أو عمل، إلى من علمني الخلق قبل العلم

أستاذي المشرف الدكتور

إبراهيم دراجي

مُقَلِّمَةٌ

النزوح الداخلي، لعل الكلمة أقل بكثير مما تحمله من معانٍ أليمة يعانيها ملايين البشر سنوياً، في ظل تجاهل دولي، وعدالة نائمة، وحروب ضروس، وظروف مناخية صعبة، تحمل كوارثها إلى ديارهم فتحملهم على مغادرتها هارعين إلى أماكن أخرى تؤويهم وتلم مصابهم.

فالنزوح الداخلي كان ولا يزال واحداً من أعظم التحديات الإنسانية في العالم (حسب تصريح الأمين العام السابق للأمم المتحدة كوفي عنان⁽¹⁾). في الوقت الذي لا بد فيه من دق ناقوس الخطر، ووضع حل للتصدي لما يعيشه أناس أبرياء يومياً من أوضاع إنسانية بشعة، يواجهونها بصمت في خضم نزاعات طويلة الأمد، أو في ظل ظروف بيئية صعبة.

وعلى الرغم من أن الدولة هي صاحبة المسؤولية الرئيسية في حماية ومساعدة النازحين داخلياً، غير أنه لا يخفى على أحد كم هي كبيرة تلك المسؤولية التي تحملها الدولة إذا ما قيست بحجم مشكلة النزوح الداخلي، مما يوجب على أطراف فاعلة أخرى مساعدتها وتقديم العون اللازم لها، بغض النظر عن الرضا عن سياسة تلك الدولة أم لا، وإلا أصبحت حقوق الإنسان العائدة لملايين النازحين الداخليين غير محمية بالقدر الكافي و معرضة للانتهاك في أي وقت.

ونظراً لأن النزاعات المسلحة عموماً هي أحد أهم أسباب النزوح الداخلي، وعلى اعتبار أن أي نزاع داخلي مسلح -خصوصاً- له طرفان؛ أحدهما الدولة، والآخر أطراف مسلحة غير تابعة للدولة، فالواجب يقع من ناحية ثانية على تلك الأطراف

(1) Kofi Annan, Secretary-General of the United Nations. In an appraisal of the book "Exodus Within Borders". The book was written by David A.Korn with a recommendation by Kofi Annan in 1999. See at the back of the book (no. 14).

المسلحة، والتي تتحمل بدورها مسؤولية أخرى في حماية النازحين داخلياً، من خلال تحييدهم خلال ممارسة نشاطاتها، والعمل على حماية ومساعدة المستضعفين منهم.

ومن ثم، يأتي دور الجهات الإنسانية الفاعلة، تلك التي هي بمثابة داعم دائم لحقوق الإنسان عامة رغم ما تواجهه من تحديات وصعاب خلال تأدية عملها. فتشجع الحكومات الوطنية على التصدي لمشكلة النزوح والاهتمام بالنازحين. كما تقوم بدورها بمهام إضافية للوصول بالنازحين لأفضل مستوى ممكن من الحياة في ظل وضعهم الراهن، من أجل التخفيف من معاناتهم وجعل تلك المعاناة مجالاً للعمل والطموح وصنع المستقبل.

إشكالية البحث:

عدم وجود وثيقة دولية ملزمة واحدة تدعو لمساعدة النازحين داخلياً أو تحمي حقوقهم. في الوقت الذي لم تمنح منظمة دولية واحدة ولاية عامة وشاملة للنازحين الداخليين. فقد جرى اعتبار أن أولئك النازحين هم مسؤولية حكومة البلد المعني، فهم في نهاية الأمر مواطنون عاديون يقيمون داخل دولتهم، والتي تعد المسؤولة عنهم أولاً وأخيراً. وبالفعل، اعتبر سابقاً أي تدخل لدول أو منظمات أخرى أنه تدخل ليس له ما يبرره في شؤون البلد المعني. مما يبقى أولئك النازحين داخلياً تحت رحمة دولهم والتي في كثير من الأحيان تكون سبباً مباشراً لنزوحهم أو عاجزة عن حمايتهم.

أهمية البحث:

يشكل النازحون الداخليين مجتمعين أكبر مجموعة من الأشخاص المستضعفين في العالم، ويتعرضون داخل بلدانهم لمخاطر عدة، سواء أثناء هروبهم أو نزوحهم، بل حتى

عند عودتهم إلى ديارهم أو إعادة استقرارهم في مكان آخر^(١). وتصل معدلات الوفيات بين النازحين داخلياً إلى نسب مفرغة، ولا سيما بين الأطفال والحوامل والمسنين. وتزداد المشكلة تعقيداً بسبب الصعوبات التي يواجهها من يبقون في ديارهم ولا ينزحون عنها، أو تلك التي تواجهها المجتمعات المضيفة.

صعوبات البحث:

- شح المراجع باللغة العربية حول موضوع النزوح الداخلي وحماية النازحين داخلياً.
- ندرة المراجع الحديثة عموماً، والمهتمة بالنزوح الداخلي (معظم المراجع قديمة سابقة لنهج المنظمات الدولية).
- ندرة الكتب العربية والأجنبية المتعلقة بموضوع البحث كمراجع معتمدة.
- كل ما سبق حداً بالباحث إلى الاعتماد بشكل كبير على منشورات المنظمات الدولية والمقالات القانونية والصحف الالكترونية الدولية.

إن ما ذكر أعلاه يجعلنا أمام مساحة من كبيرة الغموض تدعونا لطرح عدد من التساؤلات حول ماهية النزوح الداخلي والنازحين داخلياً، وحجم الخطر الذي يسببه هذا النزوح. تدعونا كذلك للنظر فيما أقره القانون الدولي من وثائق بديلة (إقليمية ودولية) في ظل غياب وثيقة قانونية ملزمة تحمي النازحين الداخليين، وتوجه نظرنا بشكل أو بآخر نحو الدول والأطراف الفاعلة الأخرى، للاستفسار عن دور كل منها في حماية أولئك النازحين.

(١) انظر في هذا المعنى مقدمة قرار لجنة حقوق الإنسان ٢٠٠٤/٥٥ الصادر في أبريل ٢٠٠٤، في معرض تعبيرها عن قلقها الشديد إزاء تزايد عدد النازحين الداخليين وتفاقم ظاهرة النزوح الداخلي.

فمن هم النازحون داخلياً؟ كيف تم تعريفهم؟ ما هو مركزهم القانوني، وما الشروط التي تكسبهم تلك الصفة؟

كيف نميز بين النازحين داخلياً واللاجئين أو المهاجرين، من حيث التعريف أو الصفة القانونية؟ ما الأخطار التي يتعرض لها أولئك النازحون خلال فترة نزوحهم؟ كيف تتم حمايتهم وطنياً وإقليمياً ودولياً؟ ما الوثائق والقوانين الدولية التي تحميهم وتقر حقوقهم، وهل هي محصنة بآليات تضمن تنفيذها؟ أم أن الأمر لا يعدو عن كونه مجموعة من الوثائق الدولية غير الملزمة والتي لا تستوجب بالضرورة آليات لتنفيذها؟ ما هو دور المنظمات الدولية؟ من هي المنظمات المعنية بالتصدي لمشكلة النزوح الداخلي والنازحين داخلياً؟ ما الآلية التي تعمل من خلالها تلك المنظمات لتأدية مهامها؟ وما الصعوبات أو التحديات التي تواجهها أثناء ممارسة نشاطها ذي الصلة بحماية النازحين الداخليين؟

كل تلك التساؤلات وغيرها سيتم الإجابة عليها باستفاضة بإذن الله من خلال بحثنا هذا.

خطة البحث:

سنقدم بحثنا هذا ضمن فصلين اثنين مسبقين بتمهيد. حيث سيتم تسليط الضوء في الفصل الأول على المرجعية القانونية للنزوح الداخلي والنازحين داخلياً، من خلال التركيز على المركز القانوني للنازحين (المبحث الأول)، والذي يشمل سلسلة من المطالب تمتد من تعريفهم قانونياً، إلى معرفة ما ينطبق عليهم من شروط لاكتساب وصفهم الحالي، وتمييزهم عن غيرهم من الفئات الأخرى المهاجرة، إلى استعراض لأهم ما يواجههم من مخاطر خلال رحلة نزوحهم. ومن ثم سنتطرق إلى مصادر الحماية المختلفة التي تحميهم وترعى حقوقهم (المبحث الثاني)، بما فيها تلك الوطنية والإقليمية والدولية، وما لكل منها من آليات تحصنها وتضمن تنفيذها.

أما الفصل الثاني فسيكون محوراً هاماً للتركيز على الجهات المعنية بحماية النازحين الداخليين، من خلال الاطلاع على دور كل من الدولة -بسلطاتها الثلاث- (المبحث الأول)، والجهات الأخرى المسلحة من غير الدول (المبحث الثاني) في حماية ومساعدة النازحين داخلياً. وأخيراً سيأتي دور المنظمات الدولية (المبحث الثالث) المعنية في التصدي لمشكلة النزوح الداخلي وحماية النازحين داخلياً، والتي سنستعرض - في مطالب عدة- مهام كل واحدة منها، وآليات عملها في هذا الشأن، إلى جانب عرض سريع لما يواجهها من تحديات وعقبات خلال ممارسة نشاطاتها.

تمهيد:

أدى الاعتراف المتنامي بمشكلة النزوح الداخلي الإنسانية في السنوات الأخيرة وتغير الموقف تجاه مفهوم سيادة الدول، إلى الإقرار بالحاجة إلى عمل دولي أكبر لصالح النازحين الداخليين. وقد ظهرت الحاجة الفعلية إلى معايير دولية لحماية الأشخاص النازحين داخلياً في التسعينيات من القرن الماضي، عندما بدأ الازدياد السريع في أعداد الأشخاص الذين شردوا من ديارهم داخل بلدانهم نتيجة النزاع المسلح، والصراع العرقي وانتهاك حقوق الإنسان. وعندما بدأت الإحصائيات الخاصة بهم في ١٩٨٢، كان عدد الأشخاص النازحين داخلياً ١.٢ مليون شخص في ١١ بلداً. وبحلول عام ١٩٩٥، كان عددهم يقدر بما يتراوح من ٢٠ إلى ٢٣ مليون شخص في أكثر من ٤٠ بلداً، إلى أن أصبح عددهم الكلي في جميع أنحاء العالم حوالي ٢٥ مليون شخص مع بداية العام ٢٠٠١، أي أنهم صاروا ضعف عدد الأشخاص اللاجئين تقريباً^(١).

ومع نهاية عام ٢٠١٣، كان هناك ما لا يقل عن (٣٣.٣) مليون نازح داخلي^(٢) بسبب النزاع المسلح والعنف المعمم وانتهاكات حقوق الإنسان في العالم (حسب تقرير الاتجاهات العالمية السنوي الصادر عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين). ويمثل هذا الرقم زيادة بنسبة ١٦ في المئة في عدد النازحين مقارنة مع العام ٢٠١٢ (٤.٥ مليون نازح زيادة عن العام ٢٠١٢^(٣))، وهو ارتفاع قياسي للسنة الثانية على التوالي.

وحتى نهاية عام ٢٠١٣، كانت أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تضم أكبر عدد من النازحين داخلياً (١٢.٥) مليون، نتيجة للنزاعات والعنف، تليها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (٩.١) مليون. ويأتي ٦٣% من جميع النازحين الداخليين على الصعيد

(١) وفي تقرير أعده المجلس النرويجي للاجئين، فإن عدد النازحين داخلياً في العالم اليوم يزيد بنسبة ٥٠% عن العدد المسجل لهم في السبعينات من القرن الماضي.

(٢) عاد منهم (١.٤) مليون نازح داخلي إلى ديارهم في البلدان التي تعمل فيها المفوضية مع النازحين داخلياً.

(٣) بلغ عدد النازحين داخلياً لعام ٢٠١٢ (٢٨.٨) مليون شخص، حسب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

العالمي من خمسة بلدان متضررة من النزاعات فقط: سوريا وكولومبيا ونيجيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان (حسب تقرير مركز رصد النزوح العالمي). أما النازحون بسبب الكوارث الطبيعية، فلا نكاد نجد إحصائيات خاصة بهم^(١) إلا في السنوات الأخيرة، وقد بلغ عددهم في عام ٢٠١٠ نحو (٤٢.٤) مليون، وقد كان هذا الرقم الأعلى عالمياً في جميع السنوات. ينخفض هذا العدد في عام ٢٠١٢، ليصل إلى (٣٢.٤) مليون شخص حول العالم (حسب إحصائيات الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين). وعاد الرقم لينخفض قليلاً أخرى في العام ٢٠١٣، حيث بلغ عدد النازحين داخلياً بسبب الكوارث الإنسانية (٢٢.٤) مليون شخص. إن هذا الانخفاض الطفيف في عددهم لا ينفي بحال من الأحوال وجود كارثة إنسانية حقيقية يتعرض لها أولئك الأشخاص سنوياً بسبب الظروف المناخية أو البيئية. وقد احتلت قارة آسيا الصدارة في تصدير النازحين الداخليين جراء الكوارث الطبيعية في السنوات الأخيرة بنسبة ٨١% تقريباً من العدد الكلي للنازحين خلال تلك السنوات، أي أن قارة آسيا لوحدها تضم أكثر من (١٩) مليون شخص نازح داخلي (حسب تقرير أعده المجلس النرويجي للاجئين^(٢))، وذلك بسبب الكوارث الطبيعية التي سببت نزوح الآلاف من سكانها، مثل: تسونامي المحيط الهندي في العام ٢٠٠٤، وزلزال العام ٢٠٠٥ في باكستان، وإعصار نرجس الذي

(١) صب المجتمع الدولي كل تركيزه على النازحين الداخليين بفعل النزاعات المسلحة وانتهاكات حقوق الإنسان، على اعتبار أن التصدي لها ومواجهتها هو جزء من حفظ السلام والأمن الدولي. أما تلك الناشئة عن الكوارث الإنسانية، فإن من الصعوبة بمكان توقعها أو مواجهتها، وليست هناك منطقة في العالم محصنة من الكوارث الطبيعية.

(٢) ومن المؤسف أن العدد الحقيقي للنازحين الداخليين قد يفوق بكثير الأرقام والاحصائيات المسجلة. فلا يخفى على أحد حجم التحديات التي تعوق جمع البيانات عن أولئك النازحين داخلياً نظراً لصعوبة الوصول إليهم في المناطق النائية، ونقص المعلومات عن النازحين غير المسجلين أو عن أولئك الذين عادوا إلى ديارهم، أو الذين تم دمجهم محلياً أو استقروا في مكان آخر. إضافةً إلى ذلك، يعيش عدد لا يستهان به من النازحين داخلياً خارج المخيمات، غالباً في البلدات والمدن، مما يعقد إجراءات جمع المعلومات بشأن عدد النازحين ومواطن الضعف والاحتياجات والظروف المعيشية الخاصة بهم.

ضرب ميانمار في العام ٢٠٠٨، إلى جانب الأعاصير التي أصابت الفلبين في السنتين الأخيرتين (هايان، تايفون، هاغوبيت)^(١).

وبالعودة إلى نازحي الحروب والنزاعات المسلحة ومن خلال لمحة تاريخية سريعة على الاحصائيات ذات الصلة في العقود الأخيرة، يتبين لنا أن العدد الأكبر من الضحايا يتألف من المدنيين العزل، وبنسبة كبيرة من النساء والأطفال والعجز على وجه الخصوص. الأمر الذي يبرز الحاجة إلى الإضاءة على قواعد ومفاهيم القانون الدولي الإنساني^(٢) من أجل التمييز بين الفئات المقاتلة والفئات غير المشاركة في القتال أي المدنيين. فكثيراً ما يتم الخلط بين النازحين الداخليين والمحاربين، وخصوصاً أولئك الذين نزحوا لأماكن تخضع لسيطرة جماعات مسلحة. وفي الإطار عينه لا بد من الإضاءة على القانون الدولي لحقوق الإنسان الذي تطور تبعاً مع بدء الشعوب بإدراك حقوق وحريات لم يكن معترف لهم بها دولياً^(٣). فأصبح قانون حقوق الإنسان يقدس حقوق وحريات الأفراد عموماً ويقدم لها حماية قانونية كبيرة لمنع المساس بها من قبل أي طرف كان، من خلال فرض آليات لإنفاذها.

(١) ومن المؤسف أن يشير التقرير الذي أعده المجلس النرويجي للاجئين إلى حقيقة أن ٨٥% من مجموع النازحين داخلياً يعيشون في البلدان النامية، مقابل ١٥% فقط في الدول المتقدمة.

(٢) ينظم القانون الدولي الإنساني وسائل القتال أثناء النزاعات كافة، ويضع قواعد تهدف لتحديد الأطراف غير المقاتلة وأساساً حمايتها وفرض احترام بعض حقوقها الأساسية. إن اتفاقيات جنيف الأربعة لعام ١٩٤٩ والبروتوكولان الإضافيان واجبة الإلتزام كأساس موثق للقانون الإنساني الدولي. فالاتفاقيات الأربعة والبروتوكول الأول تشكل إطاراً لحماية المدنيين في النزاعات المسلحة الدولية. أما بالنسبة للنزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي (الداخلية) فتتضمنها المادة الثالثة المشتركة من الاتفاقيات الأربعة والبروتوكول الثاني لحماية المدنيين. كل ذلك نجد له أساساً في القانون الدولي العرفي.

(٣) أكدت ديباجة ميثاق الأمم المتحدة على الإيمان بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية، وعلى العمل على رفع مستوى الحياة في مناخ أوسع من الحرية.

وبما أن أغلب النزاعات اليوم غير دولية بطبيعتها، تدور داخل حدود الدولة الواحدة، وتتشب بين دولة ما وجماعة أو جماعات مسلحة منظمة من غير الدولة، فقد تم التركيز عليها في بحثنا هذا على حساب النزاعات الأخرى ذات الطابع الدولي. وخير ناظم للنزاعات المسلحة غير الدولية بكل ما تحمله من تبعات إنسانية، هو القانون الدولي الإنساني، والذي يتشكل من مجموعة من القوانين تمنح، إذا حظيت باحترام أطراف النزاع، الحماية الضرورية للأشخاص المتضررين بصورة مباشرة من النزاع المسلح، من خلال توفير إطار سلوكي ينبغي للأطراف التتقيده به. وحين لا يحترم القانون الدولي الإنساني، تزداد معاناة الناس ويصبح من الأصعب رأب الآثار التي تسببها النزاعات. ولعل وجود نازحين قسريين ما هو إلا دليل على عدم احترام الأطراف المتنازعة للحقوق التي يكفلها القانون الدولي لحقوق الإنسان -خاصة تلك غير القابلة للتعطيل-، أو لتلك الحماية الإضافية التي يؤمنها القانون الدولي الإنساني للمدنيين وممتلكاتهم في زمن الحرب، كما ورد في التقرير السنوي للجنة الدولية للصليب الأحمر الدولي ٢٠٠٧. كل ذلك وغيره سيتم تناوله بإسهاب من خلال بحثنا هذا.

الفصل الأول

المرجعية القانونية

للنزوح الداخلي والنازحين الداخليين

الفصل الأول

المرجعية القانونية للنزوح الداخلي والنازحين الداخليين

لابد لنا في بداية بحثنا هذا من التعرف وقبل كل شيء على الوضع القانوني للنزوح الداخلي في القانون الدولي بعيداً عن وصفه المادي كحركة من حركات الهجرة العالمية، إلى جانب الوضع القانوني لأولئك الذين تركوا ديارهم مكرهين حفاظاً على حياتهم أو أمنهم. في الوقت الذي يعوزنا وبشدة معرفة ما يغطيهم من وثائق دولية، ترعاهم وتحفظ حقوقهم بعيداً عن أي تمييز أو استغلال، على أن تكون مصانة بعدد من الآليات التي تضمن الالتزام بها وتطبيقها. والذي سنستعرضه بشيء من التفصيل في المبحثين التاليين.

المبحث الأول

المركز القانوني للنزوح والنازحين داخلياً

ليس النزوح الداخلي مجرد واقعة طارئة يمر بها مجتمع معين في بلد ما، بل هو واقع مرير يعيشه عدد كبير من البشر حول أصقاع العالم كافة. الأمر الذي يستلزم توضيحاً واسعاً لمفهوم النزوح الداخلي، وبالمقابل، توصيفاً دقيقاً للمركز القانوني لأولئك الذين نزحوا داخلياً، من أجل تحديد احتياجاتهم ووضع الخطط الملائمة للتعامل معها وتلبيتها. سيمكننا هذا المبحث من التعرف إلى الوضع القانوني للنزوح الداخلي من خلال تعريف النازحين داخلياً تعريفاً قانونياً معتمداً ومن ثم استعراض الشروط القانونية التي تعطي الشخص صفة النازح الداخلي؛ حيث نجري مقارنة بين الشروط الموضوعية من قبل الأمين العام للأمم المتحدة وتلك الموضوعية من قبل ممثل الأمين العام لشؤون النازحين داخلياً والتي تم اعتمادها أخيراً على المستوى الدولي.

كما سيمكننا هذا المبحث من التعرف إلى الفئات المستثناة من بحثنا والتي لا تنطبق عليها شروط النزوح الداخلي وبالتالي لا تكسب أصحابها وصف النازحين داخلياً. وأخيراً سنستعرض التداعيات السلبية التي يخلفها النزوح الداخلي وأثرها على النازحين داخلياً.

المطلب الأول

تعريف النازحين داخلياً

لا بد لنا بداية من التعرف إلى معنى النزوح لغةً واصطلاحاً، ليتسنى لنا بعد ذلك التعرف إلى مفهوم النزوح الداخلي^(١) على المستوى الدولي في ضوء الجهود المبذولة لتعريف النازحين داخلياً وبشكل خاص ضمن ما قدمه الأمين العام للأمم المتحدة وممثل الأمين العام لشؤون النازحين داخلياً (تحت ما يسمى بالمبادئ التوجيهية).

يعرف النزوح لغة من فعل "نرح" : غاب عن بلاده غيبة بعيدة^(٢)
 "ونرح عن بلاده": رحل عنها.^(٣)

واصطلاحاً، يعرف بأنه "حركة الفرد أو المجموعة من مكان إلى آخر داخل حدود الدولة. ويتم النزوح رغماً عن إرادة النازح بسبب مؤثر خارجي مهدد للحياة كالمجاعة أو الحرب أو الجفاف والتصحر أو أي كوارث أخرى تدفع النازح إلى مغادرة موقعه والتوجه إلى موقع آخر طمعاً في الخلاص من تلك الظروف"^(٤)

(١) بالطبع ليس هناك نزوح خارجي. ولكن درجت تسمية النزوح ضمن حدود الدولة الواحدة نزوحاً داخلياً لتمييزه عن اللجوء الذي يحدث عند تجاوز حدود الدولة إلى دولة أخرى.

(٢) جبران مسعود، المعجم الرائد، دار العلم للملايين، بيروت، الطبعة السابعة، مارس ١٩٩٢، ص ٨٠١.

(٣) د. عبدالغني أبو العزم، معجم الغني الإلكتروني، فهرسة وتنسيق فواز زكارنة، مارس ٢٠١٣. انظر الرابط التالي: <http://www.almeshkat.net/books/open.php?cat=16&book=8122>

(٤) موقع عالم التطوع العربي، الأندية المجتمعية والسكانية، نادي الإغاثة التطوعي، مقال بعنوان: مصطلح الهجرة، النزوح واللجوء، ٢٠٠٧. انظر: <http://www.arabvolunteering.org/corner/threads/660>

أما النازح فقد عرف اصطلاحاً بأنه : "الشخص الذي يترك موطنه الأصلي بسبب قيام ظروف طارئة، سواءً طبيعية كالكوارث الطبيعية، أو غيرها كالنزاعات المسلحة غير الدولية، على أن تكون ضمن حدود البلد الأم"^(١)

كما عرف النازحون بأنهم " أولئك الأشخاص الذين ينزحون من إقليم إلى آخر أو من مدينة إلى أخرى داخل نفس الدولة لأسباب معينة وقعت في تلك الدولة من حرب أهلية أو اضطرابات داخلية"^(٢).

ولو تمعنا في كل تلك التعريفات المنسوبة لعدد من أساتذة القانون الدولي، لوجدناها تتفق فيما بينها على أمور عدة، وهي أن النزوح الداخلي يكون داخل الدولة الواحدة دون تجاوزها إلى دولة أخرى، وأن النازح داخلياً يكون مضطراً لأسباب قاهرة خارجة عن إرادته، لأخذ قرار بترك المسكن والتوجه لمكان آخر. غير أن تلك التعريفات لا تعدو عن كونها تعريفات فردية أراد بها واضعوها توصيف حالة النزوح والنازحين لتمييزهم عن غيرهم، دون طرحها عالمياً.

أما لو نظرنا على المستوى الدولي، ففي الحقيقة لم يكن القانون الدولي بمصادره المختلفة يحتوي على تعريف موحد وشامل للنازحين داخلياً، وذلك يعزى إلى اختلاف الدول والمنظمات الدولية المعنية بظاهرة النزوح الداخلي حول المعايير والضوابط الواجب أخذها بعين الاعتبار عند تعريف هؤلاء الأشخاص، وإلى غياب أي وثيقة دولية فاعلة تشمل النازحين داخلياً بحمايتهم فتقوم بتعريفهم وتحديد حقوقهم. فضلاً عن اعتبار بعض الفقهاء الدوليين بأن موضوع النزوح الداخلي يدخل أصلاً ضمن الاختصاص

(١) د. أحمد عبيس الفتلاوي، حقوق اللاجئين السياسي وفقاً للقانون الدولي العام، محاضرة رقم ٣، كلية القانون، جامعة الكوفة. متوفر على موقع منظمة العفو الدولية على الرابط التالي:

www.amnesty.org/ar/refugee-and-migrants

(٢) د. أبو الخير أحمد عطية، الحماية القانونية للاجئين في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٨٧.

البحث للدول المبتلاة به، وهي المعنية بتأطيره قانونياً ووضع تعريف مناسب له، وأن أي تدخل في هذا الموضوع هو بمثابة تدخل بالشؤون الداخلية للدولة المعنية.

ولاشك في أن غياب تعريف موحد للنازحين داخلياً كان يمكن أن يخلف نتائج سلبية خطيرة تتمثل في إعطاء الدول والمنظمات الدولية المعنية بشؤون هؤلاء الأشخاص سلطة تقديرية واسعة في تحديد المستفيدين من حمايتها ومساعدتها، دون أن تكون هذه السلطة محكومة بضوابط أو معايير موضوعية ودون أن تكون خاضعة لأي رقابة بهذا الخصوص. كما أن غياب هذا التعريف كان سبباً مباشراً في تباين الإحصائيات والأرقام الحقيقية الخاصة بعدد النازحين داخلياً سواء على المستوى العالمي أو الإقليمي أو حتى داخل الدولة الواحدة^(١).

وعلى الرغم من عدم وجود تعريف قانوني موحد للنازحين داخلياً في الماضي، فإن جهوداً دولية حثيثة قد بذلت منذ بداية اهتمام المجتمع الدولي بظاهرة النازحين داخلياً، كان آخرها ما أنجز في عام ١٩٩٢، حيث أورد الأمين العام للأمم المتحدة - لذلك العام - في تقريره التحليلي الذي أعده حول النازحين داخلياً، تعريفاً قانونياً لهؤلاء الأشخاص. ومن ثم كانت المبادئ التوجيهية التي قدمها ممثل الأمين العام لشؤون النازحين داخليين إلى لجنة حقوق الإنسان عام ١٩٩٨ والتي احتوت على تعريف آخر لهم.

(١) د. محمد صافي يوسف، الحماية الدولية للمشردين قسرياً داخل دولهم، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٣.

الفرع الأول

تعريف الأمين العام للأمم المتحدة للنازحين الداخليين عام ١٩٩٢

في بدايات العام ١٩٩٠، وبعد عقد من الزمن استشرت فيه أعداد النزوح الداخلي حول العالم، كان لا بد من طرح تلك القضية كأولوية أساسية على جدول الأعمال الدولي. وفي مارس ١٩٩١، طلبت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إلى الأمين العام للأمم المتحدة (بترس بطرس غالي) أن يعد تقريراً عن النزوح الداخلي. وقد كان السبب الرئيسي وراء طلب ذلك التقرير، هو القلق الدولي المتزايد، والناجم عن الحاجة لتحديد من هم النازحين داخلياً وتلبية احتياجاتهم المتنامية. وبالفعل قام الأمين العام بوضع تعريف عملي لتحديد فئة النازحين داخلياً وتمييزهم عن غيرهم، على النحو التالي:

عرفت الفقرة ١٧/ من التقرير التحليلي للأمين العام (بترس بطرس غالي) النازحين داخلياً بأنهم "الأشخاص الذين أجبروا على الفرار بأعداد كبيرة من مساكنهم على نحو مفاجئ وغير متوقع نتيجة لنزاع مسلح أو اضطرابات داخلية أو انتهاكات مستمرة لحقوق الإنسان أو كوارث طبيعية أو من صنع الإنسان ومازالوا موجودين على إقليم دولهم"^(١).

عندما عرض هذا التعريف على الدول والمنظمات الدولية المعنية بظاهرة النزوح الداخلي، رأى البعض من فقهاء القانون الدولي أن التعريف يعد مقبولاً مبدئياً على اعتباره بداية جيدة نحو مزيد من الاهتمام بشؤون النازحين داخلياً، في حين انتقدته غالبيتهم مطالبة بحذف الشروط والضوابط الكمية والوقفية الواردة فيه، واستبدالها بشروط ومعايير أخرى. وسنتناول تحليل هذا التعريف بشيء من التفصيل لاحقاً عند إجراء مقارنة بينه وبين تعريف المبادئ التوجيهية.

(1) Analytical Report of the Secretary-General on IDPs U.N. Doc E/CN.4/23 (1992).

الفرع الثاني

تعريف المبادئ التوجيهية (Guiding Principles)

للتنازحين الداخليين ————— ن عام ١٩٩٨

بعد مرور ما يقرب من ست سنوات على تعريف الأمين العام، جاء تعريف ممثل الأمين العام لشؤون النازحين داخلياً (د. فرنسيس دينغ) والذي كان قد عينه الأمين العام للأمم المتحدة في عام ١٩٩٢ بناءً على طلب لجنة حقوق الإنسان^(١) من أجل الاهتمام بأوضاع النازحين داخلياً والعمل على تحسين طرق الحماية والمساعدة المقدمة لهم. وقد توصل د. فرنسيس دينغ من خلال دراساته وأبحاثه وزياراته الميدانية والتي أجراها حول ظاهرة النزوح الداخلي آخذاً بعين الاعتبار ملاحظات المجتمع الدولي والمنظمات الدولية المعنية، إلى تعريف جديد معدل أكثر دقة وشمولاً ورد في مقدمة المبادئ التوجيهية المتعلقة بهذه الظاهرة والتي قام بتقديمها إلى لجنة حقوق الإنسان.

جاء في الفقرة الثانية من مقدمة المبادئ التوجيهية^(٢) تعريف النازحين داخلياً على أنهم: "الأشخاص أو مجموعات الأشخاص الذين أجبروا أو اضطروا إلى الفرار أو الرحيل من ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، بوجه خاص بسبب أو من أجل تفادي الآثار الناجمة عن الصراع المسلح، أو حالات من العنف العام أو انتهاكات حقوق الإنسان، أو الكوارث الطبيعية أو من صنع الإنسان والذين لم يعبروا حدود دولة معترف بها دولياً"^(٣).

ونلاحظ من هذا التعريف القانوني بأنه جاء وصفاً إلى حد بعيد. فهو ببساطة يصف الحالة الواقعية لشخص تم تشريده داخل بلد إقامته المعتادة دون أن يمنحه وضعاً قانونياً أو حقوقاً خاصة. فهؤلاء النازحون -خلافًا للاجئين الذين يحتاجون إلى وضع قانوني

(1) Resolution 1992/73 of the Commission on Human Rights UN. Doc E/CN.4/RES/1992/73.

(2) Guiding Principles on Internal Displacement U.N. Doc E/CN.4/1998/53/Add.2.

(٣) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المقدمة: النطاق والغرض، الفقرة ٢.

خاص جراء وجودهم خارج بلدهم وبدون حمايته - يظلون مستحقين لسائر الحقوق والضمانات التي يتمتع بها المواطنون والمقيمون الآخرون في الدولة نفسها. وهذا بدوره يدل على أن تعريف المبادئ التوجيهية لا يقتصر على المواطنين في البلد المعني فحسب، وإنما يشمل أيضاً المقيمين من غير المواطنين الذين اضطروا إلى النزوح داخل بلد إقامتهم المعتادة. فلكل شخص نازح، بغض النظر عن جنسيته، الحق في الحماية والمساعدة الأساسيتين. غير أن مسؤولية الدولة في الحماية والمساعدة تجاه أولئك الذين لا يحملون جنسيتها لا تتجاوز مسؤوليتها تجاه الأجانب عموماً.

كما نلاحظ من صياغة هذا التعريف أنه يوسع إلى حد بعيد من مفهوم النازحين داخلياً مقارنة بتعريف الأمين العام (كما سنرى في المطلب الثاني)، وأن أسباب النزوح الواردة فيه أتت على سبيل المثال لا الحصر، والذي يدل على استعمال كلمة "بوجه خاص".

وهكذا فإن الفقهاء المنادين بحذف الشروط الكمية والوقتيّة الواردة في تعريف الأمين العام، قد وجدوا أدناً صاغية ، فجاء تعريف المبادئ التوجيهية ملبياً لمطالبهم، واضعاً شروطاً قانونية أكثر شمولاً من سابقتها كما سنرى في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

الشروط القانونية لاكتساب وصف النازح

سنستعرض بدايةً الشروط القانونية لاكتساب صفة النازح داخلياً من وجهة نظر الأمين العام للأمم المتحدة والتي بنى عليها تعريفه للنازحين داخلياً، ونرى ما عليها من مأخذ كثيرة جعلت من الصعوبة بمكان الأخذ بهذا تعريف وتبنيه دولياً. ومن ثم سنتعرف على الشروط القانونية المعتمدة دولياً لإكساب المشرّد صفة النازح الداخلي استناداً إلى تعريف المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة.

لو نظرنا بدايةً في تعريف الأمين العام، فإننا سنلاحظ تطلبه لمجموعة كبيرة من الشروط التي يجب توافرها في الشخص لاكتسابه صفة النازح داخلياً، مما يضيق من هذا المفهوم ويجعله مقتصرًا على عدد محدود من الأشخاص ممن يتمتعون بتلك الشروط، والتي تشمل:

١- الإكراه المفاجئ أو غير المتوقع على الفرار من المسكن:

حيث يشترط الأمين العام أن يكون الشخص قد أكره بشكل فجائي أو غير متوقع على الفرار من مسكنه. وقد أخذ على هذا الشرط عدم انطباقه على حالات الترحيل القسري والتي تقوم فيها بعض الدول -استناداً إلى ظروف استثنائية- بترحيل بعض الأشخاص من أماكن سكنهم إلى أماكن أخرى. فهذا الشرط يقتصر على النازحين وحدهم دون المرحلين، لأن هؤلاء الأخيرين لا يفرون بشكل مفاجئ من مسكنهم وإنما تكون مغادرتهم بطريقة معلومة سلفاً ومرتباً لها بالكامل بشكل مسبق^(١).

٢- أن يكون الفرار بأعداد كبيرة:

اشترط الأمين العام في تعريفه أن يكون الشخص قد فر من مسكنه مع أعداد كبيرة من الأشخاص، مما يعني أن هذا التعريف لا يشمل حالة الشخص الفار من مسكنه بمفرده أو الفار مع أعداد صغيرة من الأشخاص^(٢)، وهي حالات كثيرة في تاريخ النزوح الداخلي. ففي كولومبيا، على سبيل المثال، يهرب الناس عمداً في أعداد صغيرة حتى لا يكونوا مرئيين ولا يثيروا الانتباه.

فإعمال هذا الشرط التحكيمي من شأنه أن يحرم دون مبرر مقبول عدداً كبيراً من الأشخاص من التمتع بالحماية والمساعدة. وهو ما واجهه بالفعل ممثل الأمين العام لشؤون النازحين داخلياً والبعثة المرافقة له في كولومبيا، حين وجد أن معظم النازحين داخل هذه الدولة قد فروا من مساكنهم أو غادروها بأعداد صغيرة .

(١) د. محمد صافي يوسف، مرجع سابق، ص ١٦.

(٢) المرجع السابق، ص ١٧.

الحقيقة أن خطورة هذا الشرط تتجلى بصفة خاصة في عدم توضيحه لماهية " الأعداد الكبيرة "، وترك الأمر مفتوحاً لتقدير الدول والمنظمات والهيئات الدولية المعنية مما يسمح للاعتبارات والأهواء الشخصية بأن تلعب دوراً كبيراً في هذا الشأن^(١). فقد اعتبرت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن اشتراط الفرار بأعداد كبيرة يعني أن الحكم على ما يجرى على إقليم دولة معينة بأنه يشكل نزوحاً أو لا سيخضع لاعتبارات شخصية، مضيئة أن تعريف اللاجئين لا يحتوي على هكذا شرط^(٢).

٣- أن يكون الفرار من المسكن لأسباب محددة:

فقد حصر الأمين العام أسباب النزوح الداخلي بأربعة أسباب: النزاعات المسلحة- الاضطرابات الداخلية- الانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان- الكوارث الطبيعية أو من صنع الإنسان.

نلاحظ من هذا الشرط المدرج في تعريف الأمين العام، أن الأسباب السابقة للنزوح الداخلي، مذكورة على سبيل الحصر لا المثال؛ إذ لم يستعمل الأمين العام مصطلحات تدل على أن تلك الأسباب هي الأكثر شيوعاً أو أهمية أو خصوصية، أو أن هناك أسباب أخرى للنزوح، وذلك على خلاف ما ورد في المبادئ التوجيهية كما سنرى لاحقاً. مما يضيق إلى حد بعيد من مفهوم النزوح الداخلي، ويحدد أسبابه اللامتناهية بأربعة أسباب فقط.

٤- بقاء النازح داخل إقليم دولته:

لقد كان هذا الشرط هو الشرط الوحيد الذي تم الاتفاق عليه وقبوله دولياً، وسنتناوله بشيء من التفصيل في الفرع الثاني من هذا المطلب، عند بحث الشروط التي وضعتها المبادئ التوجيهية لكسب صفة النازح داخلياً.

(1) Comprehensive Study Prepared by the Representative of the Secretary-General on the Human Rights Issues Related to IDPs U.N. Doc E/CN.4/1993/35 para. 35.

(٢) د. ابراهيم دراجي، المرجعيات القانونية وتقييم الاحتياجات ومدونة السلوك، دليل تدريبي لتعزيز قدرات المنظمات غير الحكومية العاملة على قضايا الإغاثة الإنسانية، ٢٠١٣، ص ٢٠.

ومن خلال استعراضنا لما أخذ على الشروط الموضوعية من قبل الأمين العام لاكتساب وصف النازح الداخلي، نجد أن كل تلك المآخذ قد تم أخذها بعين الاعتبار عند صياغة المبادئ التوجيهية والتي وضعت بدورها شروطاً أكثر دقة وعمومية، لاقت نوعاً من الرضا وتم الاعتراف بها على الصعيد الدولي.

وعلى اعتبار أن أهم ما يميز النزوح الداخلي عن غيره من التحركات كونه حركة إجبارية غير طوعية تحدث ضمن حدود البلد الوطنية، فقد وضعت المبادئ التوجيهية التي قدمها ممثل الأمين العام لشؤون النازحين داخلياً إلى لجنة حقوق الإنسان، شرطين اثنين لا يغني أحدهما عن الآخر، يجب أن يتمتع بهما الشخص لاكتسابه وصف النازح داخلياً، وهما: الإكراه على النزوح والبقاء داخل حدود الدولة.

الفرع الأول

ضرورة ارتباط النزوح بالإكراه

لا بد لنا بداية من تعريف الإكراه ومعرفة أنواعه، من ثم نتطرق إلى كيفية ارتباطه بحالة النزوح كونه مسبباً أساسياً لهذه الحالة:

أولاً - تعريف الإكراه (Coercion) ومعرفة أنواعه:

أصل الإكراه لغةً: مأخوذ من الفعل (كَرَهَ)، والاسم (الكره)، ويراد به كل ما أكرهك غيرك عليه، بمعنى أقهرك عليه^(١).

وعرفه آخر لغةً: على أنه حمل الغير على ما يكرهه^(٢).

أما اصطلاحاً: فهو حمل الغير على أن يفعل ما لا يرضاه ولا يختار مباشرته ولو خلى بنفسه^(١).

(١) جمال الدين بن منظور الأنصاري، لسان العرب (المرجع الالكتروني)، الطبعة الثالثة، بيروت، ٢٠١٠، ٨٠:١٢ كَرَهَ.

(٢) الشيخ الأنصاري، المكاسب، ٣: ٣١١ في الحديث عن شرط الاختيار من شروط المتعاقدين، تحقيق مجمع الفقه الإسلامي، لجنة تحقيق التراث، ط ١، قم ١٤١٨ هجري.

والإكراه قانوناً: هو قوة مادية أو معنوية تحمل شخصاً على قول أو فعل دون رضاه^(٢).

كما عرف على أنه ضغط تتأثر به إرادة الشخص فيندفع لارتكاب فعل دون حق^(٣).
والإكراه نوعان؛ مادي ومعنوي:

الإكراه المادي: هو قوة مادية تمارس على الفاعل مباشرة، فتشل إرادته وتفقده حرية الاختيار، فلا يستطيع مقاومتها^(٤).

أما الإكراه المعنوي: فهو ضغط أو تهديد يوجه إلى شخص فيخلق فيه حالة نفسية من الخوف والفرع، فيقدم على إتيان الفعل الذي يدفع عنه خطر هذا الضغط أو التهديد^(٥).
والفارق بين الإكراه المادي والإكراه المعنوي واضح جداً؛ فالإكراه المادي هو قوة مادية محسوسة تقع على الشخص بشكل مادي محسوس ومباشر فتشل إرادته أو تعدمها، أما الإكراه المعنوي فهو قوة مادية أو معنوية لا تمس الشخص مساً مادياً مباشراً، وإنما تخلق فيه حالة نفسية من الخوف والفرع، فيقدم على إتيان الفعل الذي يجنبه الخطر الذي أحدثته هذه القوة^(٦).

وعلى هذا فإن الإكراه المادي يعدم الإرادة أما الإكراه المعنوي، فيبقي على الإرادة لكنه يضعها أمام أحد خيارين: إما تحمل الخطر الذي أحدثته القوة القاهرة أو إتيان الفعل المعني للتخلص من هذا الخطر.

(١) سعد الله التفتازاني، التلويح على التوضيح ١٩٦:٢ طبعة مصر، ١٣٢٢ هجري.

(٢) د. عبود السراج، قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة الحادية عشرة، جامعة دمشق، ٢٠٠٢، ص ٣١٥.

(٣) د. محمد وحيد الدين سوار، النظرية العامة للالتزام ج ١، مصادر الالتزام، المصادر الإرادية، جامعة دمشق، طبعة ١٠، ٢٠٠٤، ص ١٠٦.

(٤) د. عبود السراج، مرجع سابق، ص ٣١٥.

(٥) المرجع السابق، ص ٣١٦.

(٦) المرجع السابق.

ولو قمنا بإسقاط ما ذكرناه من تعريف للإكراه وتحديد لأنواعه على مفهوم النزوح الداخلي لرأينا مدى أهمية توافر شرط الإكراه بالنسبة للنازح الداخلي، والذي يعد ضرورة لا بد منها حتى يتسنى لنا تمييزه عن غيره من المهاجرين العاديين؛ فالنازح لم يترك منطقته أو مكان إقامته المعتاد بطوعه واختياره، بل كان مكرهاً لأسباب قاهرة خارجة عن إرادته، والتي لولاها لما خرج إلى مكان آخر باحثاً عن الأمان والسلام.

ثانياً- الإكراه كمسبب أساسي للنزوح:

يحدث النزوح الداخلي نتيجة لظروف اضطرارية لا تترك أي خيار آخر للأفراد سوى الرحيل أو الهرب. ولا يشترط أن يكون الإكراه واقعاً فعلاً على النازح لاعتباره نازحاً، بل يكفي توقع هذا الإكراه والخوف من حصوله وبالتالي ترك المكان لتجنب آثاره^(١). ولو بحثنا في أسباب النزوح المدرجة على سبيل المثال في المبادئ التوجيهية التي قدمها ممثل الأمين العام لشؤون النازحين داخلياً للجنة حقوق الإنسان، لوجدنا شرط الإكراه ممثلاً بفاعلية في كل من هذه الأسباب، والتي سنستعرضها تباعاً حسب ورودها في التعريف.

١- النزاعات المسلحة:

والتي تشمل النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية. والنزاعات المسلحة الأكثر انتشاراً اليوم هي النزاعات ذات الطابع الغير دولي. ولا بد لنا من تعريف كلاً من نوعي النزاعات المسلحة للتمييز بينهما، كما يلي:

النزاعات المسلحة الدولية: "اللاقتال بين دولتين أو أكثر"^(٢)، أو "النزاعات المسلحة بين مقاتلين ينتمون إلى الدول المختلفة التي تكون في حالة احتراب"^(١).

(1) Who is an Internally Displaced Person? (Training on the Protection of IDPs), IDMC and Norwegian Refugee Council Publications, Page 1. For further info, see:

www.internal-displacement.org

(٢) المرجع السابق.

النزاعات المسلحة غير الدولية: الاقتتال الداخلي أو العمليات العدائية بين القوات المسلحة الحكومية النظامية ومجموعات مسلحة أخرى من غير الدول، أو بين مجموعتين مسلحتين أو أكثر^(٢).

وفي كلا النوعين يكون الشخص مكرهاً مادياً أو معنوياً على النزوح إلى مكان آخر أكثر أمناً.

٢- حالات العنف العام أو المعمم:

يرغم العديد من الأشخاص على النزوح عندما يعم العنف مناطقهم بحثاً عن الأمن والاستقرار. والمقصود هنا بالعنف العام أو المعمم^(٣): هو حالات التوتر أو الاضطراب الداخلي، والتي تستدعي تدخل الحكومة للحفاظ على الأمن العام. مثال: حالات الشغب، العصيان المدني، النزاعات الاثنية والتي لا ترقى إلى نزاعات مسلحة^(٤).

٣- انتهاكات حقوق الإنسان:

والتي تشير إلى انتهاك الحكومات أو الجماعات المسلحة من غير الدول، للحقوق المكفولة في قوانين حقوق الإنسان المحلية والإقليمية والدولية، أو فشلها في تطبيق المعايير المنصوص عليها دولياً لضمان هذه الحقوق. مثال: التمييز أو الاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي أو الانتماء إلى فئة معينة، والذي بدوره

(١) د. أمل يازحي، القانون الدولي الإنساني وقانون النزاعات المسلحة بين النظرية والواقع، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٠، العدد الأول، ٢٠٠٤.

(٢) د. جاكوب كلينبرغر (رئيس اللجنة الدولية للصليب الأحمر الأسبق)، تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة غير الدولية، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الطبعة العربية الأولى، مصر، ٢٠٠٨، تمهيد.

(٣) استخدم عدد من الفقهاء ومنهم الدكتور محمد صافي يوسف في كتابه "الحماية الدولية للمشردين قسرياً داخل دولهم"، لفظ "العنف المعمم" لترجمة مصطلح (Generalized Violence) الوارد في تعريف المبادئ التوجيهية للنازحين داخلياً، وذلك للدلالة على عمومية العنف وانتشاره في البلد المعني، بينما فضل البعض الآخر استخدام لفظ العنف العام.

(4) Who is an Internally Displaced Person? (Training on the Protection of IDPs), Op.cit, P1.

يستتبع مجموعة من الخروقات كعمليات الخطف والاعتقالات التعسفية أو المعاملة اللاإنسانية للسجناء السياسيين^(١).

وهذا السبب جدير في رأينا ليدفع الشخص إلى النزوح مكرهاً إلى مكان آخر حفاظاً على حياته أو حريته أو سلامته الجسدية.

٤ - الكوارث:

والتي تشمل نوعين: الكوارث الطبيعية و الكوارث من صنع الإنسان. **الكوارث الطبيعية:** والتي تشمل تأثيرات المناخ الحادة عموماً، كحالات الجفاف والتصحر ونذرة المياه والزلازل والبراكين والفيضانات و ما قد يصاحبها من مد شديد لمياه البحار والمحيطات.

أما الكوارث من صنع الإنسان: فتتمثل عادة في الكوارث البيئية وما ينتج عنها من تلويث للبيئة بسببه الرئيسي تصرفات البشر المتعددة كإجراء التجارب النووية واستعمال الأسلحة المحظورة دولياً -كالأسلحة الكيماوية وغيرها- في النزاعات المسلحة^(٢). كما قد تدخل في هذه القائمة بعض مشاريع التنمية وإقامة السدود. وكل تلك الكوارث من شأنها أن تكره أي شخص على النزوح إلى مكان آخر حفاظاً على حياته.

وكما أشرنا سابقاً فإن أسباب النزوح المذكورة آنفاً وردت على سبيل المثال لا الحصر؛ أي أن كل ما من شأنه أن يكره الشخص مادياً أو معنوياً على النزوح يمكن اعتباره سبباً وجيهاً لإكساب ذلك الشخص وصف النازح داخلياً.

ونلاحظ فيما سبق، بأن الإكراه كان حاضراً وبقوة عند استعراض أسباب النزوح، ولكن لو تفحصنا أكثر لوجدنا أن الإكراه المعنوي كان الأكثر وضوحاً وتجلياً، وربما يعود ذلك إلى طبيعة هذه الأسباب -المدرجة في المبادئ التوجيهية- والتي لا تستهدف الشخص لشخصه غالباً وتقوم بتهجيده، وإنما تخلق بيئة قاسية تجعل من الصعوبة

(١) المرجع السابق، ص ٢.

(٢) د. محمد صافي يوسف، مرجع سابق، ص ١٩.

بمكان احتمالها أو التكيف معها، وإن كان الإكراه المادي الذي يستهدف الشخص بعينه ويقوم بتهجير، كفيلاً بجعل هذا المكره أو المهجر نازحاً ومستحقاً للحماية المقررة للنازحين داخلياً، كما في حالات الترحيل القسري. ولو نظرنا في تعريف التهجير القسري -بمعناه المادي- لوجدناه قريباً إلى حد كبير من تعريف النزوح الداخلي عموماً من حيث وجود الإكراه كدافع أساسي للنزوح. فقد عرفت لجنة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الترحيل القسري بأنه "نقل الأفراد والأسر و/أو المجتمعات المحلية، بشكل دائم أو مؤقت وضد مشيئتهم، من البيوت و/أو الأراضي التي يشغلونها، دون إتاحة سبل مناسبة من الحماية القانونية أو غيرها من أنواع الحماية، أو إتاحة إمكانية الحصول عليها"^(١)

ويبقى التمييز بين النزوح القسري وغير القسري مسألة جدلية بامتياز، جعلت الكثير من التعاريف تطلق اسم النازح القسري على جميع النازحين داخلياً نظراً لصعوبة التمييز بين مفهومي النزوح القسري وغير القسري. وأكبر دليل على ذلك تعريف المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة لكلمة "قسري" مبينة أنه لا يقتصر على العنف والقوة الجسدية وإنما يشمل أيضاً التهديد باستخدام القوة أو الإكراه، كأن ينشأ عن خوف الشخص المعني من التعرض لأعمال عنف أو إكراه بالتهديد أو اعتقال أو قمع نفسي أو سوء استخدام للسلطة، أو باستغلال بيئة قسرية. والعنصر الجوهرى فيه هو أنه غير طوعي في طبيعته، حيث لم يكن أمام الأشخاص المعنيين خيار واقعي أو حقيقي^(٢).

وبالمقابل فإن تعريف المبادئ التوجيهية للنازح الداخلي لم يتطلب بحال من الأحوال أن يكون هذا النازح قد نزح باختياره وإرادته - وإن كانت هذه الإرادة غير حرة

(١) لجنة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية: هي كيان مكون من خبراء مستقلين، تتابع مدى تطبيق والتزام الدول الأعضاء بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٧٦. وقد أسست اللجنة بموجب قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم ١٩٨٥/١٧، للقيام بمهام المتابعة الموكلة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة بموجب الجزء الرابع من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٢) المدعي العام ضد كرونوجلاك، IT-97-25 حكم قاعة المحاكمة، بتاريخ 15 مارس 2002، الفقرة 475.

ومعيبة بالإكراه المعنوي الذي يدفعه للنزوح - وإنما كان عاماً وشاملاً لكل حالات النزوح الداخلي بما فيها حالات التهجير أو الترحيل القسري. وفي جميع الأحوال، نجد أكثر الطرق فاعلية لمواجهة النزوح الداخلي والتصدي له هي تجنب الظروف التي قد تكره الناس على ترك منازلهم دون رغبة منهم. بمعنى آخر، فعندما تحترم الحكومات والجهات الأخرى الفاعلة على الأرض حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني فإن احتمالية النزوح الداخلي تضعف بشكل كبير.

الفرع الثاني

المغادرة إلى نقطة أخرى لا تتجاوز حدود الدولة الأصلية

لا بد لنا بداية من أن نتعرف على مفهوم الحدود الدولية لنعلم ماهي حدود الدولة، وما أنواع تلك الحدود، وكيف يعترف بها، وكيف يتم تجاوزها بعد ذلك من أجل العبور للدول الأخرى. ومن ثم سنرى كيف ولماذا يتم بقاء النازح ضمن حدود دولته دون تجاوزها لدولة أخرى.

أولاً - مفهوم الحدود الدولية وكيفية تجاوزها:

هنا سنعرّف حدود الدولة، وسنتعرّف على أنواع تلك الحدود، وكيفية الاعتراف بها ومن ثم كيفية تجاوزها.

١- تعريف حدود الدول:

لم تعرف الحضارات القديمة مفهوم الحدود، وتعتبر معاهدة فردان (Verdun) الموقعة عام ٨٤٣ م، ومعاهدة مرسين (Mersin) الموقعة عام ٨٧٠ م، من أولى المعاهدات التي اهتمت بهذا المفهوم^(١).

(١) د. أمل يازجي، الحدود الدولية، موقع الموسوعة العربية (Arab Encyclopedia)، المجلد الثامن، العلوم القانونية والاقتصادية، القانون. انظر:

http://www.arab-ency.com/index.php?module=pnEncyclopedia&func=display_term&id=8282&m=1

يعرّف قاموس مصطلحات القانون الدولي الحدود على أنها: «الخط الفاصل الذي تبدأ أو تنتهي عنده أقاليم دول متجاورة».

كما عرف الحد^(١) بأنه "الخط الذي يبين أين تنتهي سيادة الدولة، وأين تبدأ سيادة دولة أخرى"^(٢).

٢- أنواع حدود الدول:

تكون الحدود بمثابة فواصل طبيعية أو اصطناعية بين الدول. إذاً هي نوعان: مصنعة وطبيعية.

الحدود المصنعة: هي الخطوط التي يتراءى للأقاليم المتجاورة أنها تصلح فاصلاً بين سياداتها^(٣). وهي على نوعين^(٤):

- الحدود الفلكية الموضوعة وفقاً لخطوط العرض والطول.
- الحدود الهندسية المؤلفة إما من خط مستقيم يصل بين نقطتين معروفتين، أو من قوس دائرة.

أما الحدود الطبيعية: فهي الفواصل الجغرافية من جبال أو أنهار أو بحار أو بحيرات، والتي تفصل بين قطعتين من الأرض^(٥). وهي على أربعة أنواع^(٦):

- الحدود الجبلية: وهي قابلة لثلاث صيغ: إما خط القمم، أي الخط المثالي الذي يصل بين أعلى رؤوس الجبال في سلسلة واحدة، وإما خط انقسام المياه الواقع بين

(١) فرق بعض الفقهاء بين لفظة التخم (limit) والتي تعني الخط، وبين لفظة الحد (frontier) التي تعني الحيز المنبسط ضمن هذا الخط. ويرى شارل روسو أن لفظة الحد تعني في آن واحد الخط والمنطقة الموجود ضمن هذا الخط.

(٢) د. علي إبراهيم، القانون الدولي العام، الجزء الثاني-الشخصية الدولية (الإقليم البري-البحري-الجوي)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٢٣٥.

(٣) المرجع السابق.

(٤) شارل روسو، القانون الدولي العام (مترجم)، نقله للعربية شكر الله خليفة وعبد المحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٧٩، ص ١٦٣.

(٥) د. أمل يازجي، الحدود الدولية، مرجع سابق.

(٦) شارل روسو، القانون الدولي العام (مترجم)، مرجع سابق، ص ١٦٣.

حوضين مائيين حيث تمر الحدود من طرفي مجرى النهر، وإما **سفح الجبال**، حيث تمر الحدود من قاعدة سلسلة الجبال.

- الحدود النهرية: وهي على ثلاثة أنواع: طريقة **مجمع المياه** أو الخط المتوسط للممر المائي الأساسي للملاحة. وطريقة **الحد اعتباراً من ضفة النهر**، والتي تعتمد على تعيين الحدود انطلاقاً من إحدى ضفتي مجرى المياه، وطريقة **تعيين الحدود بواسطة القنوات**، والتي كانت مستخدمة عند تعيين حدود المستعمرات.

- الحدود البحرية: يؤلف الحد الفاصل بين البحر الإقليمي والبحر العام واقعياً وقانونياً- حدوداً دولية، بحيث يشكل البحر الإقليمي جزءاً من المساحة التي تمارس عليها الدولة سيادتها. والحدود البحرية هي الأكثر شيوعاً.

- الحدود المتعلقة بالبحيرات: ويعد خط الوسط في رسم الحدود المتعلقة في البحيرات الطريقة الأشهر، حيث تمر الحدود في منتصف البحيرة وفي حال وجود جزر فغالباً ما يتم الالتفاف حول الجزيرة بغية تجنب تقسيمها.

على أن الحدود المعروفة حالياً ليست دائماً طبيعية أو مصطنعة، فهناك عوامل تاريخية ذات منشأ سياسي قد دخلت في تكوين بعض هذه الحدود، ولا تبتعد التقسيمات الاستعمارية عن تقرير حدود الكثير من الدول، فتقسيم سايكس بيكو لبلاد الشام في بداية القرن العشرين على سبيل المثال، جعل من هذه المنطقة أربع دول: سورية، لبنان، فلسطين، الأردن^(١).

٣- الاعتراف بالحدود الدولية وكيفية تجاوزها للعبور إلى دولة أخرى:

تأتي أهمية الحدود من حيث أنها تشكل الحد الذي تبدأ فيه سيادة دولة على إقليمها، وتستطيع من خلاله ممارسة سلطاتها عليه، ومن ورائه تنتهي هذه السيادة أو هذه السلطات (حسبما إذا كان الحد برياً أو بحرياً). ففكرة الحدود بمجملها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بممارسة سيادة الدولة الإقليمية، وأي تهديد فيه، هو تهديد مباشر لتلك السيادة^(٢).

(١) د. أمل يازجي، الحدود الدولية، مرجع سابق.

(٢) د. علي إبراهيم، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

ولاشك أن الهدف الأساسي للدولة التي تقوم بتحديد حدودها مع الجيران هو الوصول إلى حل دائم ومحدد يمنع المنازعات في المستقبل^(١). وخصوصاً أن الكثير من دول العالم إما في نزاع مع الجوار -حول مسألة الحدود^(٢)- أو مع بعضها البعض لهذا السبب نفسه.

وكما أن الاعتراف بالحدود قد يكون عاملاً من عوامل النزاع والتوتر، فقد يكون أيضاً عاملاً من عوامل الهدوء والاستقرار بين الدول المتجاورة فيما بينها. فالحدود ليست فقط أداة فصل بين دولتين أو أكثر، وإنما هي أداة لتنظيم الاتصال والعلاقات بين الدول^(٣).

ونرى أخيراً أن الشخص بمجرد أن يتخطى حدود دولته -الطبيعية أو المصطنعة- المعنية بشكل قانوني والمُعترف بها دولياً، فإن هذا الشخص يكون قد انتقل إلى حدود دولة أخرى لها سلطتها وسيادتها الخاصة على حدودها وإقليمها، ليواجه بالتالي التزامات جديدة يفرضها وجوده على إقليم الدولة الثانية، إلى جانب بعض التزاماته الأصلية تجاه دولته الأم^(٤).

ثانياً - ضرورة بقاء النازح داخل حدود دولته المعترف بها:

يُعتبر بقاء الشخص النازح داخل إقليم دولته أحد أهم عنصرين يميزان ظاهرة النزوح وذلك بالإضافة إلى عنصر الإكراه على الفرار من المسكن. وإن بقاء النازحين داخل إقليم دولتهم هو الذي يميزهم بصفة عامة عن اللاجئين الذين يعبرون الحدود الدولية لدولهم طالبيين اللجوء لدى دولة أخرى.

(١) المرجع السابق، ص ٢٣٧.

(٢) قد يتعذر الاتفاق بشأن خط الحدود بين الدول، كأن لا تعترف إحدى الدول بحدود جارتها على سبيل المثال.

(٣) د. محمد محمود السرياني، الحدود الدولية في الوطن العربي (نشأتها وتطورها ومشكلاتها)، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض-السعودية، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص ٨٠.

(٤) معظم الدول تفرض التزامات معينة على مواطنيها حتى وإن غادروا أراضيها لدول أخرى (رسوم إعفاء خدمة عسكرية، ضرائب جيش، إلخ).

وإذا كان اللاجئ يستفيد من أحكام القانون الدولي للاجئين بسبب واقعة عبور الحدود الدولية، فإن بقاء النازح داخلياً ضمن إقليم دولته يترتب عليه خضوعه لسيادة هذه الدولة من ثم لقوانينها وأنظمتها الداخلية. وهنا تسجل أحكام القانون الدولي وقواعده تفرقة ظالمة بين طائفتين من البشر تشترك في نفس الظروف والأحوال، الأولى: هم الأشخاص الذين نجحوا في اجتياز حدود دولهم ومن ثم الهروب إلى دولة مجاورة. والطائفة الثانية: هم الأشخاص الذين فشلوا في عبور تلك الحدود للهروب إلى دولة أخرى، وظلوا موجودين داخل إقليم دولتهم، ولعل بعضهم ظل متمركزاً في المناطق الحدودية مع الدول المجاورة دون التمكن من عبورها. فنجد بأن الحماية القانونية الدولية تشمل أفراد الطائفة الأولى باعتبارهم لاجئين، بينما يحرم أفراد الطائفة الثانية من هذه الحماية لعدم تمتعهم بوصف اللاجئ، ويترك مصيرهم لحكومات دولهم التي تعد المسؤول الأول والأخير عن حمايتهم، في حين أنها قد تكون أصلاً سبباً مباشراً لنزوحهم، أو قد تكون غير قادرة على حمايتهم من جماعات مسلحة غير تابعة لها، تسببت بتشريدهم^(١).

وبقاء النازحين داخلياً في البلد التي ينتمون إليه يعني مساواتهم مع باقي المواطنين في هذا البلد، ولذلك فإن مسؤولية حمايتهم تقع وبشكل أساسي على عاتق الدولة التي ينتمون إليها، والتي يتوجب عليها أن تطبق عليهم القواعد والقوانين المرعية بشكل منصف وعلى قدر من المساواة فيما بينهم وبين الفئات الساكنة أصلاً في تلك المناطق. هذا طبعاً ما لم تكن الدولة هي المسؤولة عن نزوحهم القسري من خلال ممارسات تمييزية وعنيفة بحقهم^(٢).

بيد أنه إذا كان بقاء النازحين داخلياً على إقليم دولتهم هو الذي يميزهم بشكل أساسي عن اللاجئين، فإنه يجب ألا يفهم من ذلك أنه يحظر على النازحين داخلياً عبور حدود

(١) د. أبو الخير أحمد عطية، مرجع سابق، ص ٨٧.

(٢) بالبلغ تسلاكيان وعدنان نسيم، النازحون داخلياً: أية حماية، منظمة العفو الدولية، المجلة الالكترونية، العدد

٢١. انظر:

دولتهم إلى دولة أخرى بهدف البحث عن ملجأ يضمن لهم الحماية الدولية؛ ولكن عندئذٍ كلاجئين وليس كنازحين داخلياً^(١).

المطلب الثالث

الفئات المستبعدة من تعريف النازحين داخلياً^(٢)

إذا كان تعريف المبادئ التوجيهية قد ذكر أسباب النزوح الداخلي على سبيل المثال لا الحصر، فإن هذا لا يعني أن ذلك التعريف يتسع ليشمل كل من ترك موطنه أو هاجر من مكان إلى آخر لأسباب اجتماعية أو اقتصادية، كالرغبة في تحقيق طموحات يصعب تحقيقها في الموطن الأصلي، أو الرغبة في الانعزال عن فئة معينة الناس. كلنا يعلم كم يعرض النزوح ضحاياه لأخطار جسيمة بسبب التمييز وسوء المعاملة والإهمال، حتى أصبح سبباً مباشراً لجوانب الاستضعاف المختلفة والمهددة للسكان المدنيين. ويعتبر الأشخاص النازحون داخلياً من الجماعات المهملة عموماً، الأمر الذي يتطلب تقييم النزوح الداخلي على أساس تعريف الشخص النازح داخلياً لضمان عدم سقوط أي جماعة نازحة عن منطقتها ضمن نطاق النازحين الداخليين. سنتطرق في هذا المطلب إلى جميع الفئات المستبعدة من تعريف النازحين داخلياً؛ سنعرف كلاً من اللاجئين والمهاجرين ثم سنجري مقارنة بين تعريفيهما وتعريف النازح الداخلي، لنتجنب أي خلط بين هذه الفئات والنازحين داخلياً، كما سنمر مروراً سريعاً على تعريف فئات أخرى كالبدو والمشردين لتمييزها كذلك عن فئة النازحين داخلياً.

(١) المرجع السابق.

(٢) هي مستبعدة طبقاً لتعريف المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة.

الفـرـع الأول اللاجئ (Refugee)

أولاً - تعريف اللاجئ:

إن التعريف الوحيد المعتمد عالمياً على الصعيد الدولي للاجئ، هو تعريف اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ والبروتوكول الملحق بها لعام ١٩٦٧، والتي عرفت اللاجئ بأنه: "كل من وجد بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه لفئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج البلد التي يحمل جنسيتها، ولا يستطيع أو لا يرغب في الحصول على حماية ذلك البلد بسبب هذا الخوف، أو كل من لا جنسية له وجد خارج بلد إقامته المعتادة ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف في العودة إلى ذلك البلد"^(١).

هناك تعريف آخر للاجئ؛ هو تعريف إقليمي وليس دولياً، أوردته اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية (المعروفة حالياً باسم الاتحاد الإفريقي) لعام ١٩٦٩، وقد أتى هذا التعريف مكوناً من جزأين:

الأول: الذي أوردته الفقرة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧.

الثاني: وهو الوارد بالفقرة الثانية والذي يضيف إلى اللاجئين الواردين بالفقرة الأولى طوائف أخرى من الأشخاص الذين يعتبروا لاجئين أيضاً، وهم: "كل شخص اضطّر - بسبب عدوان خارجي أو احتلال أو سيطرة أجنبية، أو أحداث تخل بصورة خطيرة بالنظام العام في دولة أصله أو جنسيته، سواء في جزء منها أو في كامل الإقليم - اضطّر إلى مغادرة بلده الأصلي أو مكان إقامته المعتادة من أجل طلب الملجأ في مكان آخر خارج دولة أصله أو جنسيته...."^(٢)

(١) راجع نص المادة ١/أ، ٢/١ من اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام ١٩٥١/ والمادة ١ من البروتوكول الملحق بالاتفاقية والمعدل لتعريفها، لعام ١٩٦٧.

(٢) راجع نص المادة ١ من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لعام ١٩٦٩.

ثانياً - التمييز بين اللاجئين والنازح داخلياً:

رأينا في المقدمة كيف أن الأشخاص النازحين داخلياً يفوقون -على مستوى العالم- اللاجئين في العدد. وهناك فروقات واضحة تميز اللاجئين عن النازح الداخلي لا بد لنا من استعراضها هنا للوصول إلى فهم أعمق وأدق لمفهوم النزوح، وللخروج من اللبس المتعارف عليه ما بين اللاجئين والنازح، والوضع القانوني لكل منهما. وفيما يلي أهم الفروق:

- يغادر اللاجئين بلد منشئهم الأصلي لالتماس الحماية خارجاً، في حين لا يزال الأشخاص النازحون داخلياً يعيشون في كنف بلدهم الأصلي.
- يقوم الوضع القانوني للاجئين على أساس وثيقة قانونية دولية ملزمة لأطرافها (اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق اللاجئين لعام ١٩٥١)، بينما لا توجد وثيقة دولية ملزمة مماثلة للاعتراف بالنازح الداخلي عالمياً^(١)، وإن كان هناك بعض الاتفاقيات الإقليمية الملزمة والتي أولت اهتماماً خاصاً بالنازحين داخلياً كاتفاقية كمبالا^(٢)، غير أنها محصورة ضمن القارة الإفريقية ولا ترقى بحال من الأحوال للمستوى العالمي.
- تعد أسباب النزوح المعترف بها عالمياً أكبر بكثير من تلك المتعلقة باللجوء؛ فطبقاً لاتفاقية ١٩٥١ للاجئين، نجد الاضطهاد هو الأساس الوحيد للحصول على وضع اللاجئين (حسب تعريف اللاجئين)، بينما أسباب النزوح لا حصر لها، وقد ورد بعضها على سبيل المثال في تعريف النازحين داخلياً -في المبادئ التوجيهية- كالنزاعات المسلحة والعنف المعمم والكوارث الطبيعية.... إلخ، الأمر الذي يجعل تعريف النازحين داخلياً أكثر اتساعاً وشمولاً من تعريف اللاجئين.

(١) تعتبر المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي الوثيقة العالمية الوحيدة المعترف بها دولياً، إلا أنها غير ملزمة من حيث المبدأ.

(٢) اتفاقية الوحدة الإفريقية لحماية مساعدة النازحين داخلياً، تم تبنيها من دول الاتحاد الإفريقي في عام ٢٠٠٩ ودخلت حيز التنفيذ عام ٢٠١٢.

- يفقد اللاجئين حماية وطنهم وبالتالي فهم يحتاجون إلى حماية المجتمع الدولي، وتقدم لهم تلك الحماية الخاصة من خلال الوضع الخاص الذي تمنحه اتفاقية ١٩٥١ للاجئين، والتي تنص على نظام خاص لأولئك اللاجئين. أما النازحون داخلياً فباعتبارهم مواطنين في بلدانهم، فإنهم لا يزالون يتمتعون بحماية حكوماتهم (من الناحية القانونية على الأقل)، ولذلك لا ينشأ لهم أي وضع خاص بمقتضى القانون الدولي وهم يتمتعون بنفس الحقوق كبقية السكان^(١).

إذاً فبينما يوفر وضع اللاجئ حقوقاً معينة للفرد، فإن وضع النزوح الداخلي لا يوفر لأي فرد حقوقاً إضافية غير تلك التي يتمتع بها باعتباره مواطناً داخل بلده، وبالتالي فإن الحقوق والضمانات التي يحق للنازحين الداخليين التمتع بها تنشأ من حقيقة أنهم بشر ومواطنون أو سكان مقيمون لهم حالة خاصة.

الفرع الثاني

المهاجر (Economic Migrant)

أولاً - تعريف المهاجر:

لا بد لنا بداية من أن نؤكد أنه ليس ثمة تعريف واحد معتمد للمهاجر (كما في تعريف اللاجئ)، بل تعددت الاجتهادات التي حاولت وضع تعريف شامل له؛ بحيث يشمل ذلك المهاجر الداخلي والمهاجر الخارجي على حد سواء.

نوضح هنا أن المقصود بالمهاجر الخارجي الشخص الذي ينتقل خارج بلاده لتحسين أوضاعه ومستقبله، أما المهاجر الداخلي فهو الذي ينتقل داخل البلد الواحد من مكان إلى آخر أفضل منه بغية تحسين حياته أيضاً (كالمهاجر مثلاً من الريف إلى الحضر أو العكس).

(١) وحدة اختيارية- الأشخاص النازحون داخلياً، المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً للمجلس النرويجي للاجئين، مشروع المساعدة في التدريب على حماية اللاجئين ٢٠٠٥، ص ٥. للاطلاع انظر المشروع العالمي للنزوح الداخلي: www.idpproject.org.

ويمكن أن يهاجر الأشخاص بشكل "شرعي"، حيث يحصلون على تصريح قانوني للعمل والعيش في البلاد، أو بشكل "غير شرعي"، أي بدون الحصول على تصريح من البلد الذي يرغبون في العيش والعمل فيه.^(١)

في الواقع لا يوجد تعريف موحد ومتفق عليه للمهاجر على المستوى الدولي. ولكن قامت بعض المنظمات الدولية بوضع تعريف له كل حسب وجهة نظرها.

بدايةً، عرفت منظمة العفو الدولية المهاجر "بأنه الشخص الذي ينتقل من مكان إلى آخر للعيش أو العمل عادة، سواء بشكل مؤقت أو دائم، وقد ينتقل المهاجرون إلى مناطق أخرى داخل بلدانهم الأصلية أو بلدان أخرى، وقد يضطرون للرحيل لأنهم لا يمكنهم الحصول على ما يكفي من الطعام أو الماء أو الملجأ، أو ليضمنوا السلامة والأمن لأنفسهم وأفراد أسرهم، وقد ينتقل المهاجرون للحصول على عمل ما أو للانضمام إلى أفراد أسرهم في المناطق التي ينتقلون إليها، ويغادر كثيراً منهم ديارهم بدافع عدة أسباب مجتمعة^(٢).

كما عرفت منظمة الهجرة الدولية المهاجرين "بأنهم الأشخاص أو أفراد الأسر الذين ينتقلون إلى أماكن أو بلدان أخرى لتحسين حياتهم المادية أو الاجتماعية وتحقيق مستقبل أفضل لهم ولعائلاتهم، على أن يؤخذ قرار الهجرة بكامل الحرية من قبل المهاجر دون تدخل أي عوامل خارجية تؤثر على هذا القرار^(٣)".

وبرأينا الشخصي إن تعريف منظمة الهجرة الدولية للمهاجر هو الأكثر دقة ووضوحاً، فالتعريف الذي أورده منظمة العفو الدولية يحوي نوعاً من الخلط بين المهاجر والنازح ويجعل من الصعوبة بمكان التمييز بينهما، وخصوصاً عندما ذكر أن المهاجرين قد

(١) الموقع الرئيسي لمنظمة العفو الدولية، الصفحة الرئيسية، حقوق اللاجئين والمهاجرين. انظر:

<http://www.amnesty.org/ar/refugees-and-migrants/rights-of-refugees-and-migrants>

(٢) الموقع الرئيسي لمنظمة العفو الدولية، الصفحة الرئيسية، اقرأ المزيد عن حقوق الانسان، مقال بعنوان:

اللاجئون والمهاجرون والنازحون. انظر:

G:\IDPz\internally displaced persons \اللاجئون والمهاجرون والنازحون Amnesty International.htm

(3) Glossary on Migration, international migration law, IOM publications, 2004, P21.

Look: http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_1_EN.pdf

يضطرون للرحيل لأنهم لا يمكنهم الحصول على ما يكفي من الطعام أو الماء أو الملجأ، أو ليضمنوا السلامة والأمن لأنفسهم وأفراد مجتمعهم.

وللتدليل على عدم دقة هذا التعريف، نستعرض ما ورد في أحد مشاريع المساعدة في التدريب على حماية النازحين داخلياً لعام ٢٠٠٥ تحت ما يسمى (الأشخاص النازحون داخلياً) والتي قام بها المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً للمجلس النرويجي للاجئين:

"يدخل الأشخاص الذين يرغمون على ترك بيوتهم بسبب الظلم الاقتصادي وحالة التهميش، والتي تعادل الانتهاكات المنظمة للحقوق الاقتصادية، ضمن تعريف الشخص النازح داخلياً^(١).

وبالمعنى ذاته، فعندما يتم انعدام العدالة في إقامة مشروعات التنمية الاقتصادية أو الفقر الشديد الناجم عن اضطهاد الدولة لمجموعة معينة من الأشخاص لأسباب عرقية أو طائفية أو سياسية أو دينية، وانتهاكها لحقوقهم الاقتصادية المقررة في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، فإن أولئك الأشخاص الذين أجبروا على ترك مساكنهم لهذا السبب يعتبرون ضمن النازحين داخلياً، لأن انتهاك حقوق الإنسان يعد سبباً من أسباب النزوح الداخلي وقد ورد ذلك بشكل صريح في كل من تعريف الأمين العام وتعريف المبادئ التوجيهية^(٢).

وتعريف منظمة العفو الدولية لم يوضح ما إذا كان هناك نوع من التهميش الاقتصادي وراء عدم الحصول على ما يكفي من الطعام والماء والملجأ، مما يجعل من هذا التعريف تعريفاً غير متكامل -برأينا الشخصي-.

(١) وحدة اختيارية- الأشخاص النازحون داخلياً، المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً للمجلس النرويجي للاجئين، مرجع سابق، ص ١٥.

(٢) د. محمد صافي يوسف، مرجع سابق، ص ٣٢.

ثانياً - التمييز بين المهاجر والنازح داخلياً:

تؤكد منظمة الهجرة الدولية على أن معيار التمييز بين المهاجر و النازح يتمثل في مدى الحرية التي يتمتع بها الشخص عند اتخاذ قرار المغادرة وما إذا كان هذا القرار خالياً من تدخل أي عناصر خارجية تؤثر في اتخاذه^(١).

نقطة الاختلاف إذن بين المهاجر و النازح هو أن الأخير عندما يغادر مكان سكنه، لا يملك خياراً آخر غير المغادرة، عكس المهاجر الذي يملك خيار البقاء وإن كان غير مناسب له.

فالأشخاص الذين يغادرون مساكنهم وينتقلون إلى أماكن أخرى داخل إقليم دولتهم لتحسين أوضاعهم بسبب ما يعانونه في مكان إقامتهم الأصلي من فقر شديد أو شح في الثروات أو الموارد البيئية، لا يعتبرون ضمن النازحين داخلياً ولا يتمتعون من ثم بأية حماية أو مساعدة خاصة. إن سبب استبعاد هؤلاء الأشخاص من مجال التعريف يكمن في أن عنصر الإكراه على مغادرة المسكن غير موجود أو غير واضح؛ فمفهوم النزوح الداخلي يقتصر على أولئك الذين لم يكن لديهم خيار حقيقي بشأن البقاء من عدمه في مساكنهم، والذي لم يكن متوفراً لدى أولئك الأشخاص السابق ذكرهم^(٢).

ولا بد من التنويه هنا إلى أنه على الرغم من أن المهاجرين لأسباب اقتصادية لا يعتبرون من النازحين الداخليين بحسب تعريف المبادئ التوجيهية-، غير أن الحقوق الإنسانية لأولئك المهاجرين اقتصادياً^(٣) - الشرعيين منهم وغير الشرعيين - تماثل حقوق النازحين داخلياً شأنهم شأن باقي المواطنين في البلاد، وإن كانت المبادئ التوجيهية لا تعالج احتياجاتهم الخاصة إلى الحماية كما تفعل مع النازحين داخلياً.

(1) Glossary on Migration, international migration law, Op.cit, P40.

(٢) د. محمد صافي يوسف، مرجع سابق، ص ٣١.

(٣) ومن بينها الحق في عدم التعرض للاسترقاق والعبودية، وعدم التعرض للاعتقال التعسفي والاستغلال والعمل القسري، وحرية التجمع، والحق في العمل. راجع اتفاقية العمال المهاجرين لعام ١٩٩٠.

وهكذا نستنتج بأن اللجوء والهجرة والنزوح رغم أنها كلها عناصر تقع ضمن عملية الحراك السكاني، إلا أنها تختلف فيما بينها في الحقوق والواجبات المفروضة على الأشخاص أنفسهم.

الفرع الثالث الفئات الأخرى

لاشك بأن هناك المزيد من الأشخاص الذين يتركون أماكن سكنهم أو إقامتهم لأسباب أو دوافع معينة تخرج بهم عن تعريف النازحين داخلياً بحسب المبادئ التوجيهية- . هؤلاء الأشخاص ينتمون إلى فئات أخرى لها من الصفات والخصائص ما يميزها عن النازحين الداخليين.

سنستعرض هنا أهم فئتين من هذه الفئات، وهي الأكثر انتشاراً في المجتمعات المحلية؛ المشردون والبدو.

أولاً - المشردون:

المشرّد هو كل من افتقد للمسكن الدائم. وقد عرف المشردون وفق قانون ماكنيني فينتو (المعرف أدناه) بأنهم الأشخاص المفقّدون إلى السكن الثابت والنظامي والكافي⁽¹⁾، ويشمل هذا التعريف⁽²⁾:

- الأشخاص الذين يشاركون الآخرين في منازلهم بسبب عدم تمتعهم بمسكن مستقل أو لصعوبات الحياة الاقتصادية.
- الأشخاص الذين يعيشون في الفنادق أو المشافي أو الحدائق العامة أو المخيمات أو الملاجئ أو الحافلات أو محطات القطار بسبب عدم توفر مسكن بديل.

(1) McKinney-Vento Homeless Assistance Act, sec. 725 (2); 42 U.S.C. 11435 (2).

Look: <http://www.pbs.org/now/shows/526/homeless-facts.html>

(٢) المرجع السابق.

- الأشخاص الذين يعيشون في أماكن خاصة أو عامة غير نظامية وتفتقر لمقومات الحياة البشرية (كالعشوائيات).

يعد قانون ماكيني فينتو (McKinney-Vento) الموقع من الرئيس الأمريكي رونالد ريغن عام ١٩٨٧، هو التشريع الداخلي الأول والوحيد المعني بمشاكل المشردين، حث قام بوضع تعريف محدد لهم، ووضع عدداً من البرامج التي ساعدت مئات الآلاف من الأمريكيين على استعادة استقرارهم من خلال الاستجابة لاحتياجاتهم المتزايدة^(١).

ثانياً - البدو:

هم مجموعة من السكان الأصليين الذين يعتمدون في معيشتهم على استغلال الموارد الطبيعية ذات الملكية العامة، والذين يعتبرون التنقل المستمر من مكان إلى آخر استراتيجية مهمة لحفظ حياتهم ومورد رزقهم. يتميز البدو بأن لديهم هوية ثقافية مميزة ونظام إدارة قوي يمكنهم من الاستفادة من الموارد الطبيعية من حولهم^(٢). ومن خلال تعريفنا لتلك الفئة من البشر والتي تأخذ من التنقل الدائم نظاماً دائماً لحياتها، نلاحظ بوضوح بأن عنصر الإكراه على مغادرة المكان أو المسكن منتفٍ تماماً. فنجدها وبملاء إرادتها تعتمد على الحل تارة والترحال تارة أخرى، وذلك حسب ظروفها المعيشية الشخصية ودون أي عوامل خارجية تؤثر على قراراتها تلك.

نلاحظ مما ذكر آنفاً، بأن السبب الرئيس وراء ترك أولئك المشردين أو البدو لأماكنهم المعتادة، وتشردهم بذلك الشكل وبقائهم من دون مأوى، هو سبب اقتصادي بحث من خلال افتقارهم لبديل أفضل، مما يعني عدم توفر عنصر الإكراه الذي تحدثنا عنه سابقاً والذي يعد أساساً لقيام النزوح الداخلي، وهو كسبب اقتصادي يتعارض بدوره مع أسباب النزوح الداخلي المدرجة في المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة.

(١) المرجع السابق.

(2) Definition for mobile people, Dana Declaration on mobile people and conservation, June 2002. look: <https://www.questia.com/library/journal/1G1-98135628/dana-declaration-on-mobile-peoples-and-conservation>.

المطلب الرابع

مخاطر النزوح الداخلي

يغادر الناس بيوتهم في معظم حالات النزوح الداخلي، إثر ارتكاب أحد طرفي النزاع أو كليهما انتهاكات للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وعندما تجد طائفة ما نفسها معرضة للقتل والاعتصاب والخطف وتدمير المنازل أو أعمال السلب والنهب، فسيكون الفرار رد الفعل الطبيعي لأبناء تلك الطائفة.

ويفر النازحون داخلياً من ديارهم عادة على وجه من السرعة دون أي استعداد، ودون أن يتسنى لهم حزم الأغذية والأمتعة أو أوراق الهوية الخاصة بهم. وغالباً ما يتم ذلك في ظل ظروف خطيرة بسبب الصدمة والعنف، لذلك قد يصبح النازحون داخلياً عرضة للمخاطر بشكل خاص ويحتاجون للمساعدة الإنسانية والحماية^(١).

ومما لا يخفى على أحد أن التدفق المستمر للنازحين داخلياً له تداعيات سلبية مباشرة على النازح نفسه وعلى بلده التي نزع ضمن أراضيها. ولتلك التداعيات نوعين من الآثار السيئة، آثار اجتماعية تهدد الكيان الأسري والاجتماعي للنازحين، وآثار اقتصادية تهدد وجودهم وصحتهم الجسدية والنفسية وتزيد من شقائهم.

ومن المسلم به أن يتعرض النازح داخلياً في جميع أنحاء العالم للاستضعاف (vulnerability) في جوانب عدة. فبالرغم من معاناة جميع الأشخاص المتأثرين بالنزاع وانتهاكات حقوق الإنسان، فإن نزوح المرء من مكان إقامته إلى مكان آخر، يجعل من هذا النازح الداخلي شخصاً مستضعفاً بشكل خاص. فكيف يكون الوضع مع فئات كانت قد صنفت بالأصل -على المستوى الدولي- كالأكثر استضعافاً وهم النساء والأطفال. فلا شك في أن هاتين الفئتين المستضعفتين هما الأكثر عرضة للخطر

(١) أوتشا في رسالة: النزوح الداخلي، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا)، الإصدار الأول؛ إبريل ٢٠١٠.

انظر:

وللآثار السلبية المروعة التي يخلفها النزوح الداخلي. وفيما يلي سنستعرض أهم التداعيات الاقتصادية والاجتماعية المهددة للنازحين داخلياً ككل وللنساء والأطفال على وجه الخصوص.

الفرع الأول

تداعيات النزوح الداخلي المهددة للنازحين عموماً

- قد يكون النازحون داخلياً في مرحلة عبور من مكان إلى آخر، وقد يكونوا مختبئين فيتعرضون إلى مخاطر وهجمات مباشرة من مسلحين أو قاطعي طريق، أو قد يرغمون على التوجه إلى بيئات غير صحية أو غير آمنة أو ملائمة بحيث تصعب الإقامة فيها^(١).

فقد يضطر هؤلاء النازحون إلى النزوح لمناطق ينتمي سكانها المحليون لجماعات مختلفة أو لا يرحبون بوجودهم مما يزيد من احتمال وقوع توترات بين المجتمعات المضيفة والنازحين، أو قد يواجهون حواجز اللغة في المكان الذي يتم النزوح إليه^(٢)، ولا سيما أن النازحين غالباً ما يضطرون للنزوح إلى مناطق يكونون فيها أقليات محلية (Minority)، وهم في هذه الحالة قد يتعرضون للتمييز (Discrimination) من جانب المجتمعات المضيفة القلقة والحريصة على الحفاظ على قدرتها على الوصول للموارد. كما يمكن للتمييز أن يشكل عقبة كبيرة إذ يمنع النازحين المنتمين إلى الأقليات من تسوية أوضاعهم.

مثال: معظم النازحين داخلياً في تركيا هم من الأقلية الكردية، وهم بعد مرور عقد أو أكثر من الزمن على وجودهم في محيط المدن، استمر التمييز ضدهم، والذي حد من قدرة وصولهم إلى المسكن والتعليم ومرافق الرعاية الصحية ومنع بالتالي

(١) المرجع السابق.

(٢) المرجع السابق.

اندماجهم الكامل. كما ظل النازحون من طائفة الروما الموجودون داخل كوسوفو أو في صربيا عرضة للإقصاء الاجتماعي المنظم^(١).

• قد يزيد البعد عن مصادر الدخل والمعيشة -الذي يعيشه النازحون داخلياً- من جوانب الاستضعاف المادية والنفسية التي يعانيها أولئك النازحون^(٢).
مثال: في سوريا، عانت الغالبية العظمى من النازحين الداخليين من تدمير منازلهم بشكل شبه كامل، وفقدوا منازلهم وأعمالهم مما أصاب العديد منهم بإحساس عارم بأنهم عالة على غيرهم، الأمر الذي أدى بدوره إلى استضعافهم نفسياً واجتماعياً ومادياً.

• قد تثير حالة النزوح الداخلي الشكوك أو قد تؤدي إلى إساءة المعاملة من قبل أطراف النزاع المسلح، أو من جانب أطراف أخرى مشتركة في النزاع الداخلي، مما قد يؤدي بدوره للتجنيد الإجباري (Forced Recruitment)^(٣).
مثال: عقب انتهاء النزاع المسلح في ليبيا، أرغم العديد من التاغوريين^(٤) النازحين على العيش في مخيمات مؤقتة فقيرة الموارد عقب هدم منازلهم وتخريبها وحرقها على أيدي الميليشيات المناهضة للقذافي. ونتيجة لمواقفهم السياسية السابقة، فقد أصبحوا منبوذين أينما اتجهوا، وأكثر من ذلك، فقد أضحى معظمهم عرضة للاضطهاد وإساءة المعاملة في كل مكان ينزحون إليه.

(١) النزوح الداخلي؛ الملخص العالمي للاتجاهات والتطورات للعام ٢٠١٠، مركز رصد النزوح الداخلي (IDMC) ومجلس اللاجئين النرويجي، مارس ٢٠١١، ص ٢٣. متوفر على الرابط التالي:
<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2011/2011-global-overview-2010-global-ar.pdf>.

(٢) المرجع السابق.

(3) Who is an Internally Displaced Person? (Training on the Protection of IDPs) Op.cit, P 3.

(٤) لبييون من أهالي تاغوراء، ذوي بشرة سوداء اشتهروا بدعم الرئيس الليبي الأسبق معمر القذافي. الأمر الذي جعل الميليشيات المناهضة للقذافي تسيء معاملتهم وتقوم بطردهم من المدينة.

• قد يفترق النازحون داخلياً إلى الوثائق الأساسية التي تثبت هويتهم والتي تعد ضرورية للاعتراف بهم أمام القانون أو للحصول على المساعدات، وفي بعض الحالات قد يقوم النازحون أنفسهم بالتخلص من تلك الوثائق خشية التعرض للاضطهاد (Persecution)^(١).

مثال: إن العديد من أفراد طائفة الروما (Roma) (الغجر) الموجودين في صربيا من النازحين، يفترقون إلى الوثائق اللازمة لتسجيل أنفسهم من أجل الاستفادة من المنافع والاستحقاقات، أو يمنعون من تجديدها بسبب عدم فعالية وصعوبة الإجراءات البيروقراطية المطبقة^(٢).

• قد يحرم النازحون داخلياً من الحصول على الحماية والمساعدة الدولية من قبل حكوماتهم، فعادة ما تعتبر الحكومات النزوح أمراً داخلياً وترفض أي تدخل خارجي به على أساس مبدأ السيادة (Sovereignty)^(٣).

مثال: في الربع الأول من هذا العام، قامت ميليشيات الجنجويد التابعة للحكومة السودانية بالهجوم على المدنيين بجنوب إقليم دارفور، بما فيهم من مواطنين مقيمين ونازحين من داخل الإقليم نفسه، مما أدى إلى نزوح جديد لحوالي (٢٠) ألف شخص -معظمهم من النساء والأطفال- إلى أماكن أخرى داخل أو خارج الإقليم. في الوقت الذي منعت فيه أجهزة الأمن السوداني القوات المشتركة لحفظ السلام في دارفور من الدخول للقوى التي دمرتها ميليشيا الجنجويد مدعومة بالجيش والأجهزة الأمنية الأخرى، بحجة أن تدخل قوات حفظ السلام يشكل تدخلاً في الشؤون الداخلية لدولة السودان. وفي السياق نفسه، تم الكشف عن نزوح حوالي (٢١٥٠٠٠) شخص جديد منذ بداية العام ٢٠١٤ في السودان نفسه، في ظل

(1) Who is an Internally Displaced Person? (Training on the Protection of IDPs) Op.cit, P 3.

(٢) النزوح الداخلي؛ الملخص العالمي للاتجاهات والتطورات للعام ٢٠١٠، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٣) وحدة اختيارية- الأشخاص النازحون داخلياً، المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً للمجلس النرويجي للاجئين، مرجع سابق، ص ٥.

التحديات الأمنية والقيود المفروضة على المنظمات والمؤسسات الإنسانية للحوول دون الوصول إلى النازحين المتأثرين بالقتال، ولذات الحجة المتعلقة بالتدخل بالشؤون الداخلية.

- في حالات كثيرة، قد يستهدف بعض النازحين الداخليين عمداً بحجة أنهم ليسوا مدنيين، أو لم يعودوا كذلك، أو أنهم يأوون أفراداً من جماعات مسلحة بين صفوفهم، مما يجعلهم أهدافاً مشروعة في ظل النزاع القائم. غير أن القانون الدولي الإنساني وضع معياراً مفصلياً لتمييز المدنيين عن حملة السلاح حين عرفهم بأنهم أشخاص ليس لهم دور إيجابي في الأعمال العدائية^(١)، بما فيهم أفراد القوات المسلحة الذي سلموا سلاحهم أو أبعادوا عن القتال بسبب المرض أو الجرح أو الأسر، أو لأي سبب آخر^(٢)

وإذا ما ثار الشك حول شخص ما إذا كان مدنياً أم غير مدني فإن ذلك الشخص يعد مدنياً. ولا يجرد السكان المدنيون من صفتهم المدنية وجود أفراد بينهم لا يسري عليهم تعريف المدنيين^(٣).

(١) الفقرة الأولى من المادة الثالثة المشتركة من اتفاقيات جنيف لسنة ١٩٤٩.

(٢) انظر في هذا الشأن: د. حازم محمد عتلم، قانون النزاعات المسلحة غير الدولية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٩، العدد الثاني.

(٣) المادة ٥٠ من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٧٧.

الفرع الثاني

تداعيات النزوح الداخلي المهددة للنساء والأطفال خصوصاً

• قد يتعرض التنظيم الاجتماعي لمجتمعات النازحين للتقويض نتيجة للنزوح الفعلي؛ فقد تتعرض الأسر للانفصال والتشتت أو قد تنقطع الصلات فيما بينها، وقد تضطر النساء إلى القيام بأدوار غير تقليدية أو لم تعتد القيام بها لمواجهة هكذا استضعاف^(١).

مثال: في العراق، واجهت النساء المعيلات لأسر نازحة عقبات رئيسية في معرض بحثهن عن سبل العيش لإعالة أسرهن والذي يرجع في جزء منه إلى التمييز السائد بين الجنسين، مما اضطر بعضهن للقيام بأعمال غير معتادة أو تقليدية كالأعمال الخاصة بالرجال والتي غالباً ما تتطلب جهداً عضلياً أو تكون غير مراعية لصحة المرأة عموماً^(٢).

• قد يتعرض النازحون داخلياً، وخاصة الفئات المستضعفة منهم كالأطفال والمسنين والنساء الحوامل لمحن وأزمات جسدية ونفسية شديدة نتيجة النزوح^(٣).

مثال: بعد تعرض ٦٠% من المشافي في سوريا للدمار أو الضرر، وسفر الكثير من الأطباء، أعرب صندوق الأمم المتحدة للسكان عن قلقه إزاء وضع الأطفال والنساء الحوامل في سوريا، وخصوصاً من نزح منهم داخلياً. حيث أن نحو ألف وأربعمائة امرأة يلدن كل يوم في ظل ظروف قاسية من نزوح وفقير وشح في الخدمات الصحية وانقطاع للكهرباء، مما يزيد من احتمال ارتفاع معدلات الوفيات بين الأمهات والأطفال.

(1) Who is an Internally Displaced Person? (Training on the Protection of IDPs) Op.cit, P 3.

(٢) النزوح الداخلي؛ الملخص العالمي للاتجاهات والتطورات للعام ٢٠١٠، مرجع سابق، ص ٢٣.

(3) Who is an Internally Displaced Person? (Training on the Protection of IDPs) Op.cit, P 3.

- قد يؤدي النزوح الداخلي إلى تسرب الأطفال واليافعين النازحين من التعليم، مما قد يدفعهم للانخراط في صفوف الأطفال العاملين أو الالتحاق بالميليشيات^(١).
مثال: أفيد عن عمليات تجنيد في مخيمات ومستوطنات النازحين في كولومبيا وشمال كيفو في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية وأفغانستان وتشاد والصومال ومناطق أخرى. فقد ظل التجنيد يشكل خطراً جسيماً للعديد من الأطفال النازحين داخلياً، حيث كان ينظر إليه كشكل من أشكال مصادر الرزق خصوصاً بالنسبة إلى أولئك الذين يعانون من الفقر^(٢).
كما أوضحت منظمة "هيومن رايتس ووتش"^(٣) أن "المجموعات المتطرفة مثل الدولة الإسلامية في العراق والشام" (داعش) جندت أطفالاً من خلال مزج التعليم والتدريب على استعمال الأسلحة، والطلب منهم القيام بمهام خطيرة من بينها عمليات انتحارية.
- وبرأينا الشخصي، فإن النزوح بمراحله المختلفة قد يرفع من مستوى العنف الجنسي في حياة النازحين داخلياً عموماً، وبشكل خاص ضد النساء والفتيات على اعتبارهن الفئة الأكثر استضعافاً في مجتمعات النازحين. ففي كل لحظة قد تكون أي امرأة أو فتاة عرضة للاغتصاب والعنف الجنسي بأشكاله المختلفة (SGBV)^(٤) وخصوصاً عندما تكون المرأة هي المعيل الوحيد للأسرة أو عندما لا تكون مصحوبة برجل يحميها.

(١) الاتجاهات السائدة أثناء النزاعات وتداعياتها: التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للنزوح واللجوء بفعل

النزاعات في منطقة الإسكوا، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، العدد ١، ٢٠٠٩، ص ١٣.

(٢) النزوح الداخلي؛ الملخص العالمي للاتجاهات والتطورات للعام ٢٠١٠، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٣) "Human Rights Watch" هي منظمة دولية غير حكومية تجري أبحاثاً ودراسات في مجال حقوق الإنسان.

انظر: www.hrw.org

(٤) مصطلح عالمي يطلق على جميع أشكال العنف المبني على الجنس أو النوع الاجتماعي (Sex & Gender Based Violence).

مثال: تعرضت نساء نازحات من جماعتي الأقليات البانتو والبناديري في بونتلاند في شمال الصومال للعنف الجنسي المتكرر على يد رجال من الأكثرية بما في ذلك عناصر من الشرطة المحلية والجيش والأجهزة الأمنية^(١).

كما تواصلت عمليات القتل والاغتصاب التي تستهدف النازحين داخلياً بمعدل مرتفع للغاية في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية، حيث يعيش غالبية النازحين خارج المخيمات، فقد تم ارتكاب عمليات اغتصاب واسعة النطاق في سياق العمليات العسكرية على أيدي معظم القوات المشاركة في الصراعات الدائرة في جمهورية الكونغو الديمقراطية^(٢).

كل ما تم ذكره يؤكد وبقوة على زيادة الحاجة إلى توفير الحماية والمساعدة للنازحين الداخليين عموماً وللبنات الأكثر استضعافاً منهم (النساء والأطفال) خصوصاً. كما يؤكد على أهمية التدخل السريع والملح لإيجاد حلول دائمة وفعالة لمشكلة النزوح الداخلي.

(١) النزوح الداخلي؛ الملخص العالمي للاتجاهات والتطورات للعام ٢٠١٠، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٢) المرجع السابق.

المبحث الثاني

مصدر الحماية الدولية للنازحين

تم تعريف الحماية الدولية بأنها "سائر الأنشطة التي تهدف إلى ضمان الاحترام الكامل لحقوق الفرد وفقاً لنص وروح القوانين ذات الصلة، أي قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وقانون اللاجئين"^(١)

تهدف الحماية إلى ضمان الاحترام الكامل والمتساوي لحقوق سائر الأفراد دون تمييز، وبصرف النظر عن العمر أو نوع الجنس أو العرق أو الخلفية الاجتماعية أو الدينية أو غيرها من الخلفيات. ويتطلب ذلك فهماً مشتركاً للحماية وللوسائل التي تتحقق بها.^(٢) ولا تقتصر الحماية على الحفاظ على الحياة والسلامة الجسدية، بل تشمل سائر الحقوق بما فيها الحقوق المدنية والقانونية، كالحق في حرية التنقل والحق في المشاركة السياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما فيها الحق في حرية الاعتقاد والدين والحق في التعلم وفي الصحة.^(٣) وتعمل الحماية لتحقيق أهداف ثلاثة^(٤):

هدف وقائي: لمنع أو إيقاف حدوث أي نوع من أنواع انتهاكات حقوق الإنسان.
هدف إصلاحي: لضمان علاج الانتهاكات بعد وقوعها ووضع حد لها من خلال تيسير الوصول إلى سبل العدالة والتعويض.

(١) لقد أقرت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات هذا التعريف عام ٢٠٠٠، الذي جرى وضعه أصلاً خلال سلسلة ورش عمل انعقدت برعاية اللجنة الدولية للصليب الأحمر وشاركت بها حوالي 50 من منظمات العمل الإنساني وحقوق الإنسان انظر:

Protection of Internally Displaced Persons, Policy Paper Series, No. 2, 2000 and ICRC, Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards, 2001.

(2) Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons, Global Protection Cluster Working Group, GPC publications, 2010, modified on 14 June 2014, P7.

(3) op.cit, p 7.

(4) op.cit, p 7.

هدف توعوي: لتعزيز سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان المنصوص عليها في المواثيق الدولية ونشر التوعية ذات الصلة بين مختلف فئات المجتمع.

ولما كانت الحماية تعني احترام الحقوق، فهي تتطلب نهجاً مرتكزاً على التمتع الكامل والمتساوي بالحقوق، وموجهاً بدقة نحو هذا الغرض.

سنتعرف في هذا المبحث إلى مصادر الحماية من تشريعات وقوانين مختلفة تتصدى لمشكلة النزوح الداخلي، إلى جانب آليات الحماية التي تكفل تطبيق هذه القوانين واحترامها، وذلك على من خلال تسليط الضوء على الجهود المبذولة بهذا الخصوص على الأصعدة الثلاثة الوطني والإقليمي والدولي.

المطلب الأول

التشريعات الوطنية

لا يختلف الأشخاص النازحون عن بقية المواطنين في خضوعهم للقوانين الوطنية، إن لهم نفس الحقوق والمسؤوليات مثل كل مواطني بلدهم. والقانون المحلي يطبق بالتساوي على كل من النازحين وأولئك الذين لم يغادروا مساكنهم. ولا يجوز للحكومات في حال من الأحوال أن تفرق بين النازحين والمواطنين بسبب نزوحهم. وبالمقابل لا يستطيع أيضاً أولئك النازحون خرق القانون المحلي أو انتهاكه دونما عقاب^(١).

وتشكل القوانين الوطنية الأساس القانوني الأول لحماية النازحين داخلياً، وتقع على الدول مسؤولية تبني الإجراءات اللازمة لتفعيل التزاماتها القانونية الدولية على المستوى الوطني، من خلال مواءمة (compatibility) قوانينها المحلية وسياساتها الوطنية، بحيث تراعي القوانين الدولية وتعكس التزاماتها بموجب تلك القوانين، بما فيها القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وبصورة أكثر تحديداً، ينبغي أن تكون أطر

(١) كتيب تطبيق المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، معهد بروكنجز، مشروع النزوح الداخلي، OCHA، 1999، ص ٩.

التشريعات والسياسات الوطنية مراعية للحقوق والضمانات التي يستحقها النازحون داخلياً بموجب القانون الدولي ، كما ينبغي أن تكون متسقة مع الالتزامات القانونية الدولية للدولة.^(١)

ويوفر وجود صك وطني بشأن النزوح الداخلي أساساً هاماً يمكن من خلاله معالجة مسألة النزوح بطريقة منظمة واستراتيجية، والاستغناء عن المناهج المؤقتة. وتحظى تلك الصكوك بأهمية خاصة في سياق الحلول الدائمة.

وفي إطار وضع صكوك وطنية بشأن النزوح الداخلي، تساعد العمليات الاستشارية في ضمان مشاركة واسعة النطاق من جانب جميع أصحاب المصلحة. فعلى سبيل المثال، قامت كينيا بصياغة قانون الوقاية والحماية والمساعدات لأشخاص النازحين داخلياً في المجتمعات المتضررة في عام ٢٠١٢، بعد مرور أكثر من عامين من المشاورات ذات القاعدة العريضة وتطوير السياسات من أجل التوصل إلى توافق حوله.^(٢)

وبصورة عامة يتم تشجيع الدول على تدعيم الأطر القانونية لحماية النازحين داخلياً، كما يتم تشجيعها على تعزيز المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي من خلال التشريعات الوطنية^(٣). ولا يعني ذلك بالضرورة تبني تشريعات خاصة بالنازحين داخلياً. فالنازحون داخلياً هم بالنهاية مواطنون أو مقيمون معتادون في البلد الذين يعيشون فيه، ويستحقون بالتالي الحقوق والحريات المعتادة والتي يتمتع بها الأشخاص المقيمين في البلد. غير أن النزوح الداخلي قد يخلق لدى النازحين داخلياً مشاكل

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مجموعة العمل التابعة للتجمع العالمي للحماية، منشورات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، آذار ٢٠١٠، ص ٣٥.

(٢) حماية النازحين داخلياً: تحديات مستمرة وفكر متجدد، حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية، ورقة معلومات أساسية، خلفية عامة، ٢٠١٣، ص ٩. متوفرة على الرابط التالي:

<http://www.unhcr-arabic.org/52a725966.pdf>

(٣) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة رقم 05/2003، 15 تموز 2003، الفقرة 8 ، تقرير الأمين العام المعنون (In Larger Freedom)، 21 آذار 2005، A/59/2005، الفقرة 210.

وعقبات محددة، وبالتالي قد يتطلب الأمر العمل لضمان ممارسة حقوقهم بشكل كامل ومتساو مع غيرهم.

ومع ذلك فقد تبني عدد من البلدان تشريعات وطنية خاصة بالنزوح الداخلي، وهذه البلدان هي: الكونغو، أنجولا، كينيا، ليبيريا، سيريلانكا، بوروندي، نيجيريا، الصومال، سيراليون، صربيا، البوسنة، الهرسك، أرمينيا، كولومبيا، أوغندا، أذربيجان، طاجيكستان، الباكستان، أفغانستان، الهند، الفلبين، جورجيا، نيبال، بيرو، روسيا، تركيا، كولومبيا، غواتيمالا، المكسيك، الولايات المتحدة، ومن الوطن العربي نذكر العراق واليمن والسودان.

ولا شك في أن تبني تلك الدول تشريعات خاصة بالنزوح الداخلي كان له الدور الأكبر في حفظ حقوق أولئك النازحين وترسيخ المسؤولية الوطنية تجاههم.

وإذا ما نظرنا إلى هذه الدول المتبنية لتشريعات خاصة بالنازحين، نجد بأن بعضها تبني تشريعات قانونية تركز على مراحل معينة من النزوح (كالعودة أو إعادة التوطين). بينما نجد دولاً أخرى قد تبنت تشريعاً شاملاً إزاء النزوح الداخلي يغطي جميع مراحلها. في الوقت ذاته، هناك حكومات لم تتبن تشريعات جديدة، بل قامت بمراجعة قوانينها الوطنية الموجودة وتحليلها في ضوء ما جاء في المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي من إرشادات ذات صلة، وبالتالي مراجعة الإجراءات التطبيقية في المجال الإداري والقانوني. كما أن نقابات واتحادات المحامين المحلية والمنظمات غير الحكومية في هذه الدول الأخيرة قد قامت بمسح شامل لقوانينها في بعض البلدان مستعينة بذلك بالشروح والتعليقات على المبادئ التوجيهية كمرشد لعملها. وبهذا استطاعت أن تعمل مع حكوماتها للتوفيق بين التشريع المحلي والالتزامات الدولية، والعمل على مطابقة الأول للثاني⁽¹⁾. وأياً كان نوع هذه التشريعات المتبناة، فإنه يكفي أن تصب في النهاية في النهج الدولي المخصص للنازحين داخلياً.

(1) Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility, Brookings Institution–University of Bern, Project on Internal Displacement, 2005, P16.

إلا أن الدول عادة ما تواجه تحديين أساسيين في هذا الخصوص، الأول: هو أن وضع سياسة وطنية أو قانون خاص بالأشخاص النازحين داخلياً يعد عملية مُلحة، في الوقت الذي تكون فيه قدرات معظم الدول المبتلاة بالنزوح محدودة في هذا المجال. ويبقى التحدي الثاني الأهم: هو القدرة على التنفيذ الفعال لمثل هذا التشريع والسياسة الوطنية الخاصة بالنزوح في ظل محدودية تلك القدرات^(١).

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن منح بعض البلدان النازحين داخلياً، أو مجموعات معينة منهم، وضعاً خاصاً بموجب التشريعات الوطنية، لا يؤثر بحال من الأحوال في الحقوق التي يتمتع بها النازحون داخلياً بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

هذا وتقوم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بالشراكة مع المنظمات الدولية المعنية والمنظمات غير الحكومية ومكتب المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان لأشخاص النازحين داخلياً، بدور داعم في إبداء المشورة للدول فيما يتعلق بوضع قوانينها وسياساتها بشأن الأشخاص النازحين داخلياً. وتستطيع المفوضية وغيرها من أعضاء مجموعات الحماية الوطنية دعم ذلك الأمر بصورة جيدة نظراً لوجودها الميداني القوي واتصالها اليومي بالمجتمعات النازحة.^(٢)

ولابد لجميع الدول التي تبنت تشريعات وطنية خاصة للنازحين بأن تكفل لهؤلاء حفظ حقوقهم الأساسية بصفتهن نازحين داخلياً وتوفر لهم الحماية الفعالة التي تضمن عدم تعرضهم لأي اضطهاد كان. ولعل أهم الحقوق التي لا بد -في رأينا الشخصي- من إدراجها في القوانين الوطنية، والتي يكفل تطبيقها حلاً وقائياً لعدد لا يستهان به من

(١) حماية النازحين داخلياً: تحديات مستمرة وفكر متجدد، حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية،

مرجع سابق، ص ٩.

(٢) المرجع السابق.

حالات النزوح الداخلي، هو حق عدم التهجير، أي عدم ترحيل أي شخص قسرياً خارج مكان سكنه المعتاد، أو نقله عمداً لمكان آخر^(١).

فلا يكفي للحق في عدم التهجير أن يكون مدرجاً على المستوى الدولي فقط (كما سنرى)، بل لابد من تضمينه في التشريعات المحلية، وإدخال التدابير والمبادرات اللازمة لغايات تطبيق هذا الحق من حيث إنفاذه قانوناً وتحقيقه على أرض الواقع. وتدابير التطبيق والإنفاذ تلك يجب أن تهدف إلى منع الترحيل القسري من أي طرف كان، ومعاقبة المنتهكين معاقبة فعالة، وتوفير الانتصاف والتعويضات لضحايا الترحيل، بما في ذلك النفاذ إلى العدالة وإعادة الممتلكات أو التعويض وإعادة التأهيل .

أما بالنسبة لآليات الحماية على المستوى الوطني، فتقوم المحاكم ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية بدور حيوي في توفير كافة السبل للأفراد لكي يطالبوا من خلالها بحقوقهم. ويمكن أيضاً أن تسعى هذه المؤسسات إلى ضمان مراعاة التشريعات والسياسات والبرامج الوطنية لحقوق الإنسان، بما في ذلك في حالات النزوح الداخلي. وفي ضوء ذلك، قد يوجد داخل الدولة الواحدة عدد من الآليات المختلفة لإنفاذ القوانين والتشريعات الوطنية، والتي يمكن أن تشمل آليات للعدالة تديرها الدولة نفسها (كالمحاكم والآليات شبه القضائية)، أو أن تشمل آليات بديلة (كالمحاكم الدينية والمجالس القبلية أو لجان المظالم)^(٢).

في السودان مثلاً، وفي الخرطوم تحديداً، أنشئت وحدة شرطة خاصة لحماية الأسرة والطفل ضمن جهاز الشرطة نفسه لمنع ومواجهة العنف ضد الأطفال والنساء. وقد قام فريق العمل المعني بالحماية بعدد من الزيارات إلى مواقع النازحين داخلياً وشجعهم على الإبلاغ عن حالات الانتهاك والتماس المساعدة من وحدة الشرطة هذه، وقد ساعد

(١) ولا مجال للشك في أن حق عدم التهجير هو جزء أساسي أو ضمني من حقوق الإنسان الراسخة الأخرى، وخاصة حق حرية الحركة والإقامة، وحق الحفاظ على الحياة الخاصة وحق الحصول على الإسكان الكافي.

(٢) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٣٧.

هذا الحوار المفتوح على بناء الثقة وتقليل المخاوف وسوء الفهم بين النازحين داخلياً والشرطة.^(١)

وفي جميع الأحوال، ينبغي على السلطات الوطنية الالتزام بتجريم انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، من خلال تشريعاتها الوطنية، ومقاضاة المسؤولين عنها ومعاقبتهم أمام المحاكم الوطنية. ويمكن، في بعض الحالات، تقديمهم للعدالة بموجب القانون الجنائي الدولي. ويعتبر القانون الجنائي الدولي في هذه الحالة مكملًا للقانون المحلي، بمعنى أن المحاكم الدولية، كالمحكمة الجنائية الدولية (كما سنرى لاحقاً)، لا تقوم عموماً بممارسة اختصاصها إلا عندما تعبر المحاكم الوطنية عن عدم رغبتها في مقاضاة ومحاكمة مرتكبي الجرائم المعنية أو عدم قدرتها على ذلك.

المطلب الثاني

التشريعات الإقليمية

اهتمت الدول على الصعيد الإقليمي بتبني العديد من الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان عامة، والتي تعزز حماية حقوق الإنسان لسائر الأشخاص في الإقليم، وتساعد على تدعيم القانون الدولي لحقوق الإنسان. أما الصكوك الإقليمية المتعلقة بالنازحين داخلياً، فنجدها قليلة على المستوى العالمي، في الوقت الذي نجد فيه القارة الإفريقية تحتل الدور الأول في وضع تشريعات إقليمية بخصوص النازحين داخلياً. فمع تساوي عدد النازحين داخلياً في إفريقيا- تقريباً - مع عددهم في بقية دول العالم مجتمعة، أظهرت الدول الإفريقية بالفعل ريادة في مجال حماية النازحين داخلياً. ولعل أهم ما توصلت إليه القارة الإفريقية في هذا الخصوص هو اتفاقية الاتحاد الإفريقي للنازحين داخلياً (اتفاقية كمبالا) كونها لاقت أصداء إيجابية على الصعيد الدولي.

(١) المرجع السابق.

سنستعرض في هذا المطلب اتفاقية كمبالا بشيء من التفصيل، ثم سنتطرق باختصار إلى الاتفاقيات والمعاهدات الإقليمية الأخرى. وأخيراً سنعرض آليات الحماية الإقليمية حال حدوث انتهاك لأي من تلك الاتفاقيات والمعاهدات.

الفرع الأول

اتفاقية كمبالا لعام ٢٠٠٩

ساهم القرار الذي اتخذته وزراء الاتحاد الإفريقي في عام ٢٠٠٦ ببدء عملية لوضع إطار لحقوق النازحين داخلياً على نطاق القارة، في زيادة فرص التوصل إلى معايير ملزمة للقارة الإفريقية بأكملها. وأخيراً تم إقرار اتفاقية جديدة لمنع النزوح الداخلي وحماية ومساعدة النازحين داخلياً في إفريقيا عام ٢٠٠٩ .

حيث توصلت دول الاتحاد الإفريقي إلى اتفاقية موحدة تضم أعضاؤها جميع الدول الإفريقية، وهي اتفاقية حماية ومساعدة النازحين داخلياً في إفريقيا (اتفاقية كمبالا). التي اعتمدها قمة خاصة للاتحاد الإفريقي، انعقدت في كمبالا، أوغندا، يوم ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، بيد أنها لم تدخل حيز التنفيذ حتى ٦ ديسمبر ٢٠١٢.

اتفاقية كمبالا هي أول اتفاقية إقليمية متعددة الأطراف وملزمة لموقعيها. تستند في أساسها القانوني إلى المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني، إلى جانب تجارب الدول الإفريقية وقوانينها وسياساتها وبعض من اتفاقياتها الإقليمية.

تم تبني هذه الاتفاقية من أجل منع النزوح الداخلي التعسفي، ومساعدة أولئك الذين أجبروا على مغادرة بيوتهم، وإيجاد حلول مستدامة وآمنة تساعد النازحين داخلياً لبناء حياتهم من جديد. علاوة على ذلك، تفرض اتفاقية كمبالا على أطرافها إدماج المبادئ التوجيهية للجمعية العامة ضمن قوانينها وتشريعاتها الداخلية.

إن أبرز الموجبات الواردة في هذه الاتفاقية هي الحيلولة دون النزوح. فمبدأ الوقاية من النزوح يجب أن يكون المبدأ التوجيهي الأول للجهات الحكومية وغير الحكومية، بالإضافة إلى وجوب ترجمة القانون على أرض الواقع، أي تبني سياسة تطبيقية للقانون^(١).

تؤمن اتفاقية كمبالا إطاراً قانونياً مشتركاً لتطوير استجابات شاملة للتصدي للنزوح الداخلي. فهي تمثل معلماً هاماً لضمان أمن النازحين وسلامتهم الجسدية^(٢)، وعدم التمييز ضدهم^(٣)، فضلاً عن تمتعهم بالحقوق الأساسية^(٤)، مثل قدرة الوصول إلى الغذاء والسكن اللائق والرعاية الصحية والتعليم^(٥) وحقوقهم في حرية اختيار المكان^(٦) لإعادة بناء حياتهم - سواء في مواطنهم الأصلية أو في أجزاء أخرى من بلادهم.

تعرف اتفاقية كمبالا النازحين داخلياً بأنهم "الأشخاص أو المجموعات، الذين اضطروا إلى الهروب أو مغادرة مساكنهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، بصفة خاصة نتيجة للآتي : آثار النزاعات المسلحة وأعمال العنف المعم أو بغية تفاديه وانتهاكات حقوق الإنسان والكوارث من صنع الإنسان، والذين لم يعبروا حدود الدولة المعترف بها دولياً^(٧)".

ولو نظرنا في هذا التعريف لوجدناه مطابقاً إلى حد بعيد للتعريف الذي وضعته المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة، من جهة أسباب النزوح وشروط قيامه.

وتكمن قوة هذه الاتفاقية في تمكّنها من تأمين الحماية القانونية الإلزامية للنازحين داخلياً. وعملاً بها تقع مسؤولية حماية هذه الفئة المستضعفة - بشكل رئيسي - على

(١) بالغ تسلاكيان وعدنان نسيم، النازحون داخلياً: أية حماية، مرجع سابق.

(٢) اتفاقية كمبالا، المادة (٩)، الفقرة (٢)، البند (أ).

(٣) اتفاقية كمبالا، المادة (٩)، الفقرة (١)، البند (أ).

(٤) اتفاقية كمبالا، المادة (٣)، الفقرة (١)، البند (ث).

(٥) اتفاقية كمبالا، المادة (٩)، الفقرة (٢)، البند (ب).

(٦) اتفاقية كمبالا، المادة (١١)، الفقرة (٢).

(٧) اتفاقية كمبالا، المادة (١)، الفقرة (ز).

عائق الدولة^(١) التي يتوجب عليها معاملتهم على قدم المساواة مع باقي المواطنين، وتطبيق القوانين والقواعد المرعية بشكل منصف بينهم وبين الفئات الساكنة أصلاً في مناطق النزوح.

وتفرض اتفاقية كمبالا أيضاً مسؤولية التصدي للنزوح الداخلي، وواجبات تقديم الحماية والمساعدة للنازحين داخلياً - إلى جانب الدول - على كل من الجهات المسلحة الأخرى غير التابعة للدول^(٢)، والمنظمات الإنسانية بمختلف تصنيفاتها^(٣). فنجد الاتفاقية تعترف بأهمية دور المنظمات الدولية الإنسانية في التصدي لمشكلة النزوح الداخلي، إلى جانب اعترافها بدور الاتحاد الإفريقي^(٤) كآلية لتنفيذ حقوق الإنسان على المستوى الإقليمي^(٥).

وتعالج هذه الاتفاقية مشكلة النزوح الداخلي في جميع مراحله، بدءاً من محاولة منعه، وحتى إيجاد الحلول الدائمة للنازحين^(٦) لإنهاء مشكلة النزوح الداخلي. كما تعالج احتياجات الفئات المستضعفة والأكثر تأثراً بين النازحين داخلياً، من خلال استخراج أو استبدال الوثائق الشخصية اللازمة لهم، وتسجيل جميع مواليدهم^(٧)، وتلزم الدول على تعويضهم^(٨) بشكل عادل ومنصف عما أصابهم من أضرار ومساعدتهم لاسترداد ما فقد من ممتلكاتهم^(٩) خلال فترة نزوحهم.

(١) اتفاقية كمبالا، المواد (٤ و ٥ و ٩).

(٢) اتفاقية كمبالا، المادة (٧)، الفقرة (٤ و ٥).

(٣) اتفاقية كمبالا، المادة (٦).

(٤) اتفاقية كمبالا، المادة (٨)، الفقرة (٣).

(٥) تقتضي ولاية الاتحاد الإفريقي، المنصوص عليها في قانونه التأسيسي، أن يتدخل في الظروف الخطيرة، وهي على وجه التحديد جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية. وتذكر اتفاقية كمبالا أيضاً في المادة (٨) منها دوراً مهماً يؤديه الاتحاد الإفريقي فيما يتعلق بدعم الدول الأطراف في الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية.

(٦) اتفاقية كمبالا، المادة (١١).

(٧) اتفاقية كمبالا، المادة (١٣)، الفقرة (٢).

(٨) اتفاقية كمبالا، المادة (١٢)، الفقرة (٢ و ٣).

(٩) اتفاقية كمبالا، المادة (١١)، الفقرة (٥).

ولو تمحصنا قليلاً في مسألة منع النزوح، لرأينا كيف أن اتفاقية كمبالا تحض على منع النزوح التعسفي^(١) من خلال تفادي كل الظروف التي قد تؤدي إلى النزوح قدر الإمكان، إلا إذا كان النزوح مبرراً لمصلحة عامة وقهرية^(٢). أما بالنسبة إلى النزوح الناجم عن الكوارث الطبيعية، فتلتزم الاتفاقية الدول بابتكار وإنشاء أنظمة إنذار مبكر وتنفيذها واتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز التأهب لمواجهة الكوارث وإدارته^(٣).

وعلى الرغم من أن الاتفاقية لا تنص على أن النزوح التعسفي جريمة جنائية، غير أنها تقتضي أن تدرج الدول الأطراف ضمن الجرائم التي يعاقب عليها القانون، أسوأ أشكال الترحيل التعسفي، مثل تلك التي تصل إلى حد الإبادة الجماعية وجرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية^(٤).

كما تتميز اتفاقية كمبالا بجانب فريد، وهو اعترافها بالدور الحيوي الذي يضطلع به المجتمع المدني في توفير الحماية والمساعدة للنازحين داخلياً. فغالباً ما تكون أنشطة المجتمعات المحلية المضيفة والمنظمات الدينية والمنظمات غير الحكومية في طليعة الجهود المبذولة لتوفير الإغاثة الطارئة للسكان النازحين حديثاً والدفاع عن حقوقهم^(٥). كما تدعو اتفاقية كمبالا الدول الأطراف إلى التعاون مع منظمات المجتمع المدني من أجل تأمين الحماية والمساعدة للنازحين داخلياً وتمكين هذه المنظمات وتيسير دورها في توفير هذا النوع من الحماية والمساعدة^(٦).

(١) اتفاقية كمبالا، المادة (٣)، الفقرة (١)، بند (أ) والمادة (٤)، الفقرة (٤).

(٢) اتفاقية كمبالا، المادة (٤)، الفقرة (٥).

(٣) اتفاقية كمبالا، المادة (٤)، الفقرة (٢).

(٤) اتفاقية كمبالا، المادة (٤)، الفقرة (٦).

(٥) أكبريه منى، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للاتحاد الإفريقي، كيفية إنجاح تطبيق اتفاقية كمبالا في مساعدة النازحين داخلياً، دليل المجتمع المدني بشأن دعم تصديق وتنفيذ الاتفاقية لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في إفريقيا، منشورات المجلس النرويجي للاجئين (NRC) ومركز رصد النزوح الداخلي (IDMC)، تموز ٢٠١٠، ص ٥.

(٦) اتفاقية كمبالا، المادة (٥)، الفقرة (٦).

وهكذا فإن اعتماد اتفاقية الاتحاد الأفريقي للنازحين داخلياً بشأن توفير الحماية والمساعدة للأشخاص النازحين، يعد أول صك إقليمي ملزم يتعلق بالنزوح الداخلي، وقد أصبح معلماً بارزاً وهاماً في تعزيز المستويات المعيارية لنظام الحماية على الصعيد الإقليمي.

الفرع الثاني

الاتفاقيات الإقليمية الأخرى

هناك عدة صكوك إقليمية لحقوق الإنسان تعزز حماية حقوق الإنسان لسائر الأشخاص في الإقليم، بمن فيهم النازحون داخلياً، وتساعد على تدعيم القانون الدولي لحقوق الإنسان، تتوزع بين إفريقيا وأوروبا وأمريكا.

أولاً - في إفريقيا:

- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام ١٩٨١، والذي يؤكد على مجموعة الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها حق كل فرد في حرية التنقل واختيار محل الإقامة وفي التملك. أما الميثاق الإفريقي لحقوق الطفل ورفاهيته لعام ١٩٩٠، وبروتوكول حقوق المرأة في إفريقيا لعام ٢٠٠٣، الملحق بالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب فيكملان أحكام الميثاق الخاصة بحقوق النساء والأطفال.

يتضمن كلاً من تلك الصكوك نصوصاً محددة تتعلق بالتزامات الدولة باحترام حقوق الإنسان في أوقات النزاع المسلح، مع التأكيد على مسؤولية الدول عن احترام وضمن احترام القانون الدولي الإنساني، وما في ذلك من حماية للمدنيين بمن فيهم النازحون داخلياً.

ويؤكد الميثاق الإفريقي لحقوق الطفل على عدم جواز تجنيد أي طفل دون ١٨ سنة من العمر أو مشاركته في عمليات عدائية^(١)، كما يتضمن إشارة صريحة إلى الحاجة لحماية الأطفال النازحين داخلياً ومساعدتهم وضمان جمع شمل الأسرة في حالات النزوح^(٢). ويشمل بروتوكول حقوق النساء أيضاً التزامات بحماية النساء النازحات داخلياً من سائر أشكال العنف والاعتداء والاستغلال الجنسي^(٣) وضمان زيادة مشاركتهن في صنع القرار وإدارة المخيمات والمستوطنات^(٤). إضافةً إلى إيلاء الاهتمام بحقوق الملكية الخاصة بالأرامل^(٥)، والتي تعد أساسية للنساء اللواتي يتولين إعالة أسرهن واللواتي تميل أعدادهن إلى الزيادة بصورة كبيرة أثناء النزوح.

- بروتوكول البحيرات العظمى لحماية النازحين داخلياً ومساعدتهم (٢٠٠٦)، وكان هذا البروتوكول أول صك ملزم قانوناً يجبر الدول الموقعة على اعتماد وتنفيذ المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي^(٦).

- بروتوكول حقوق الملكية للعائدين (٢٠٠٦) والذي وضع في المؤتمر الدولي المتعلق بمنطقة البحيرات العظمى. يدعم هذا البروتوكول بدوره عودة النازحين الداخليين لديارهم من خلال حض السلطات على معالجة المنازعات المتعلقة بالملكات والأراضي في أماكنهم الأصلية، والتوصية بالاعتماد على آليات بديلة وغير رسمية تستند إلى المجتمع المحلي لحل تلك المنازعات.

(١) الميثاق الإفريقي لحقوق الطفل ورفاهيته لعام ١٩٩٠، المادة (٢٢).

(٢) الميثاق الإفريقي لحقوق الطفل ورفاهيته لعام ١٩٩٠، المادة (١٨ + ١٩).

(٣) بروتوكول حقوق المرأة في إفريقيا لعام ٢٠٠٣، المادة (٤+٣).

(٤) بروتوكول حقوق المرأة في إفريقيا لعام ٢٠٠٣، المادة (٩).

(٥) بروتوكول حقوق المرأة في إفريقيا لعام ٢٠٠٣، المادة (٢١).

(٦) وقعت ١١ دولة على هذا البروتوكول والذي يشكل جزءاً من ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى، ومن بين هذه الدول السودان وأوغندا وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وهذه الدول الثلاث وحدها تضم ثلثي النازحين داخلياً في القارة الإفريقية. انظر: <http://tiny.cc/greatlakesIDPprotocol>

- وبروتوكول منع العنف الجنسي ضد النساء والأطفال - بمن فيهم أولئك النازحين داخلياً- والقضاء عليه (٢٠٠٦). وكلا البروتوكولين يعتبران صكوكاً ملزمة قانونياً للبلدان التي صادقت عليها.
- إعلان الخرطوم للهيئة الحكومية الإقليمية للتنمية ومكافحة الجفاف والتصحر (ايغاد)، وهو مؤتمر وزاري للنزوح الداخلي (2003) يتضمن التزامات مهمة من الدول في شرق أفريقيا بحماية حقوق النازحين داخلياً.
- إعلان القاهرة لعام (١٩٩٢)، حول حماية اللاجئين والنازحين في العالم العربي وتنظيم أحوالهم، وثيقة قانونية غير ملزمة لا تعدو عن كونها إعلان صادر عن مجموعة من الخبراء العرب.

ثانياً - في الأمريكيتين:

- لطالما عانت الأمريكيتان من ممارسات العنصرية والتمييز العنصري واسعة النطاق ضد النازحين لمدد طويلة. مما حدا بمنظمة الدول الأمريكية لدعوة سائر الدول في الإقليم إلى التصدي لأسباب النزوح والالتزام، في حال حدوثه، بتزويد النازحين بالحماية والمساعدة وفقاً للمبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي^(١).
- تبنت منظمة الدول الأمريكية، المؤلفة من حكومات أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي وأمريكا الشمالية، عدداً من صكوك حقوق الإنسان التي شملت بحمايتها النازحين داخلياً، أبرزها الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩.
- في عام ٢٠١٣، اعتمدت اتفاقيتان جديدتان قادرتان على تقديم حماية أكبر للجماعات المستضعفة، بما فيها النازحين الداخليين في الأمريكيتين، واللتين كانتا بمثابة آليات قانونية دولية. وقد صدّقت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية عليها مؤخراً، وهي: اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة العنصرية وما يتصل بذلك من أشكال التعصب (الاتفاقية المناهضة للعنصرية)، واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة جميع أشكال التمييز العنصري والتعصب (الاتفاقية المناهضة للتمييز

(١) قرار منظمة الدول الأمريكية رقم (٢٢٢٩) للعام (٢٠٠٦).

العنصري). وتعد الأخيرة أكثر شمولية في مجال حماية الجماعات المستضعفة وتشتمل على صيغ جديدة تفيد النازحين خصوصاً في المنطقة^(١).

ثالثاً - في أوروبا:

- أقر مجلس أوروبا عدة صكوك لحقوق الإنسان، أبرزها الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لعام ١٩٥٠ وبروتوكولاتها الستة عشر، والتي تضم أحكاماً مهمة ذات صلة بالنازحين داخلياً، بما في ذلك المتعلقة منها بالملكية وحظر التمييز، والحق في الأمن وحرية التنقل، إلى جانب الحق في الانتصاف الفعال والمحاكمة العادلة^(٢).
- التزامات البعد الإنساني^(٣)، والتي أقرتها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بعد توافق الآراء في القمم أو الاجتماعات الوزارية السابقة لمنظمة الأمن والتعاون. وتشمل هذه الالتزامات جميع الأوجه المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية والديموقراطية، والتسامح وعدم التمييز، وحكم القانون، إلى جانب أحكام القانون الدولي الإنساني. كما تتضمن أحكاماً بشأن إيجاد آليات لرصد وتنفيذ هذه الالتزامات. ومع أن هذه الالتزامات غير ملزمة عموماً، إلا أنها تدعم وتعزز حقوق الإنسان الدولية، بما فيها حقوق النازحين الداخليين.

(١) ماريا بياتريس نوغيرا، اتفاقيات جديدة تيرمها منظمة الدول الأمريكية لحماية النازحين ضد الممارسات العنصرية والتمييز، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٤٥، مارس ٢٠١٤.

(٢) راجع الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لعام ١٩٥٠، وبروتوكولاتها الملحق.

(٣) يقصد بالبعد الإنساني مجموعة القضايا المرتبطة بحقوق الإنسان وإرساء الديمقراطية وسيادة القانون.

الفرع الثالث

آليات الحماية الإقليمية عند وقوع الانتهاكات

للإطار الإقليمي لحقوق الإنسان أهمية خاصة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية وأوروبا بسبب إمكانية إنفاذ الحقوق في المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان. فعلى المستوى الإقليمي، في أفريقيا والأمريكيتين وأوروبا، نجد آليات كثيرة لمراقبة حقوق الإنسان ومراعاتها من خلال المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان، والتي توفر في الواقع حماية مهمة للمستضعفين. وقد أصبحت تلك الآليات الإقليمية معنية أكثر فأكثر بالتصدي لقضايا حقوق الإنسان في حالات النزوح الداخلي وفي حماية حقوق الإنسان للنازحين داخلياً.

أولاً - في إفريقيا:

- تقوم المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بمراقبة تنفيذ التزامات الدول المنصوص عليها في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والصكوك الأخرى ذات الصلة بحقوق الإنسان. وبمقدور الأفراد، بمن فيهم النازحين داخلياً، رفع شكاوى فردية عن انتهاكات حقوق الإنسان إلى هذه المفوضية لتتظر فيها المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

ولدى المفوضية أيضاً مقرر خاص للاجئين وملتزمي اللجوء والنازحين في أفريقيا، وهو مفوض ب: التماس المعلومات عن حقوق اللاجئين وطالبي اللجوء والنازحين داخلياً، وتلقيها، وفحصها والعمل عليها، وإيفاد بعثات لتقصي الحقائق إلى المناطق التي تشهد حالات نزوح، والدخول في حوار مع الدول والجهات الفاعلة الأخرى، ووضع استراتيجيات لحماية حقوق هذه المجموعات بشكل أفضل، وزيادة الوعي بالمعايير القانونية بغرض حمايتهم^(١).

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٣٩.

ثانياً - في الأمريكيتين:

- وتراقب مفوضية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بالإضافة إلى محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، تنفيذ الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩ في حالة المسائل القضائية.

وقد ظلت هذه المفوضية، المؤلفة من خبراء مستقلين لحقوق الإنسان، ناشطة في مراقبة أوضاع حقوق الإنسان والإبلاغ عنها وتقديم التوصيات للحكومات من أجل زيادة فعالية الاستجابات الوطنية. وقد تولى زمام المبادرة في هذه الجهود مقرر خاص للنازحين داخلياً (١٩٩٦-٢٠٠٤). كما يمكن للنازحين داخلياً التقدم بشكاوى متعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان مباشرة إلى المفوضية لإحالتها إلى المحكمة.

لقد نظرت هذه المحكمة في العديد من الحالات وأصدرت قرارات ملزمة للدول المعنية حول قضايا تتعلق بالنزوح الداخلي. وفي حالتين مهمتين بصورة خاصة، في العام ٢٠٠٥، متعلقتين بالنازحين داخلياً في كولومبيا، خلصت المحكمة إلى أن التهجير التعسفي ينتهك المادة 22 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (المتعلقة بالحق في حرية التنقل)، وشددت أيضاً على وجوب قيام الحكومات بحماية الأشخاص من كل أشكال النزوح الداخلي.

ثالثاً - في أوروبا:

- يوصي مجلس أوروبا بأن تجعل الدول التي تجابه النزوح الداخلي تشريعاتها وقوانينها الوطنية مرتكزة على المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي وعلى سائر الحقوق ذات الصلة بقانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وذلك بغية ضمان تطبيق أمثل للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وتلبية الاحتياجات المحددة التي يواجهها النازحون داخلياً، ومنها حماية الطابع المدني للمخيمات وتسهيل جمع شمل الأسر وتوفير الحماية من الإعادة القسرية إلى منطقة تكون فيها حياة أو سلامة أو حرية النازحين داخلياً معرضة للخطر.

وقد افقت لجنة وزراء مجلس أوروبا في عام ٢٠٠٦ عقب إنشاء لجنة الجمعية البرلمانية للهجرة واللاجئين والسكان، على ١٣ توصية بشأن النازحين داخلياً^(١). ولهذه التوصيات دور أكبر من مجرد إعادة التأكيد على المبادئ التوجيهية غير الملزمة، فهي تسلط الضوء على الالتزامات التي تعهدت بها الدول الأعضاء في مجلس أوروبا والتي تتجاوز مستوى الالتزامات الواردة في المبادئ التوجيهية. وأكد مجلس أوروبا في تلك التوصيات على بعض حقوق النازحين داخلياً، منها حقهم في الحصول على وثائق بدل ضائع أو تالف وفي التعويض عن حرمانهم من ممتلكاتهم وفي التعليم وفي المشاركة السياسية^(٢).

- تراجع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان المزاعم المتصلة بانتهاكات الاتفاقية الأوروبية وبروتوكولاتها، ويمكن أن يقدم النازحون داخلياً حالاتهم مباشرة إلى هذه المحكمة للنظر فيها، كما يمكن أن تقوم حكوماتهم بذلك نيابة عنهم في حال كونها غير مسؤولة عن تشريدهم.

لقد أصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في السنوات الأخيرة عدداً من الأحكام الملزمة المهمة بشأن انتهاكات لحقوق الإنسان عانى منها نازحون داخلياً، وحكمت لضحايا تلك الانتهاكات بتعويضات مالية. أبرز تلك الأحكام ما أصدرته المحكمة بمعرض القضية القبرصية التركية. حيث أقامت جمهورية قبرص أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عام ٢٠٠١، أربع دعاوى^(٣) ضد تركيا، مترتبة على الوضع في شمال قبرص^(٤). ونتيجة لذلك أصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في مايو

(١) توصيات عام ٢٠٠٦، التي قدمتها لجنة الوزراء للدول الأعضاء بشأن النازحين الداخليين، أبريل ٢٠٠٦.

(٢) المرجع السابق، التوصية رقم 6.

(٣) الطلبات أرقام ٧٤/٦٧٨٠ و ٧٥/٦٩٥٠ و ٧٧/٨٠٠٧ و ٩٤/٢٥٧٨١.

(٤) نتيجة للتدخل العسكري التركي ضد الجزيرة القبرصية عام ١٩٧٤ بغرض حماية القبارصة الأتراك مما يتعرضون له من اعتداء وتهجير من القبارصة اليونانيين، أصبح ٣٦.٢ بالمائة من مساحة الجزيرة واقعاً تحت السيطرة التركية و تم طرد حوالي ٢٠٠ ألف من القبارصة اليونانيين من هذا الجزء - وهم يمثلون أكثر من ثلث السكان - وفي المقابل عمد الجانب التركي إلى إجبار القبارصة الأتراك على الانتقال للعيش في المناطق

٢٠١٤، قراراً بتجريم تركيا وتغريمها بمبلغ ٩٠ مليون يورو، وذلك كتعويض على الأضرار التي ادعتها قبرص اليونانية أمام تلك المحكمة.

المطلب الثالث

التشريعات الدولية المتمثلة بالمبادئ

التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي

جميعنا يعلم أن جميع المواثيق والاتفاقيات الدولية تتولى حماية المدنيين بشكل عام بمن فيهم النازحين داخلياً، بدءاً من اتفاقيات حقوق الإنسان (الإعلان العالي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين)، مروراً باتفاقيات القانون الدولي الإنساني (اتفاقيات جنيف الأربع والبروتوكولين الملحقين)، وانتهاءً باتفاقيات القانون الدولي للاجئين (اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ١٩٥١)، مضافاً إلى كل ذلك القانون الدولي العرفي.

غير أن كل ما سبق قد تم جمعه في وثيقة دولية واحدة تخصص بنودها لحماية النازحين داخلياً على وجه التحديد، وهي مبادئ الأمم المتحدة بشأن النازحين داخلياً. جميعنا يلاحظ ازدياد وعي المجتمع الدولي لمحنة النازحين داخلياً في السنوات الأخيرة، وتحركانه الفاعلة لاتخاذ خطوات جدية لتلبية احتياجات أولئك النازحين ومحاولة إيجاد حلول دائمة لمشكلتهم.

وكانت البداية في عام ١٩٩٢، حين عيّن الأمين العام للأمم المتحدة (بطرس بطرس غالي)، بناء على طلب لجنة حقوق الإنسان^(١)، ممثلاً خاصاً لشؤون النازحين داخلياً (د. فرانسيس م. دينغ) من أجل دراسة أسباب وعواقب النزوح الداخلي، ومركز النازحين داخلياً في القانون الدولي، ومدى الاهتمام بأوضاع النازحين في إطار

التابعة لهم من الجزيرة. نتج عن ذلك أن أصبح أكثر من ١٤٠٠ من سكان الجزيرة في عداد المفقودين، كما فقدت الممتلكات، وأصبح اقتصاد البلاد على حافة الانهيار.

(١) انظر قرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٢/٧٣.

الترتيبات المؤسسية الدولية القائمة، وطرق تحسين الحماية والمساعدة المقدمة لهم، بما في ذلك طريق الحوار مع الحكومات والأطراف الأخرى ذات الصلة.^(١) وتبعاً لذلك، وجّه ممثل الأمين العام جلّ أنشطته ولايته نحو استحداث أطر معيارية ومؤسسية ملائمة لحماية ومساعدة النازحين داخلياً، وتنظيم بعثات قطرية في نطاق حوار متواصل مع الحكومات وغيرها من الأطراف المعنية، والترويج لتحقيق استجابة دولية منهجية لمحنة النازحين داخلياً.^(٢)

وقد حقق ممثل الأمين العام تقدماً ملحوظاً، عندما قام -وبالتعاون الوثيق مع فريق من الخبراء القانونيين الدوليين- بإعداد "تجميع وتحليل للمعايير القانونية" ذات الصلة باحتياجات وحقوق النازحين داخلياً وما يقابلها من واجبات والتزامات على الدول وعلى المجتمع الدولي بحمايتهم وتقديم المساعدة لهم. وفي عام ١٩٩٦، قدّم ممثل الأمين العام "التجميع والتحليل" إلى لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/1996/52/Add.2)^(٣).

وتدرس وثيقة "التجميع والتحليل" القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وكذلك قانون اللجوء بطريق القياس. كما تدرس مدى تلبية تلك القوانين لحاجات النازحين داخلياً في ثلاثة أوضاع معترف بها في القانون الدولي. وهذه الأوضاع هي التي تغطي غالبية حالات النزوح الداخلي، كما يلي: (١) حالات التوتر والاضطرابات أو الكوارث التي ينطبق عليها قانون حقوق الإنسان؛ (٢) حالات النزاع المسلح غير الدولي التي تغطيها المبادئ الرئيسية للقانون الإنساني وضمانات كثيرة لحقوق الإنسان؛ (٣) حالات النزاع المسلح بين الدول، التي تنطبق فيها الأحكام المفصلة للقانون الدولي الإنساني بالدرجة الأولى، وتظل معايير أساسية كثيرة لحقوق الإنسان سارية عليها^(٤).

(١) لجنة حقوق الإنسان، الدورة الرابعة والخمسون، مذكرة تمهيدية للمبادئ التوجيهية، الفقرة ٢.

(٢) المرجع السابق، الفقرة ٣.

(٣) المرجع السابق، الفقرة ٥.

(٤) روبرت ك. جولدمان، تدوين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص النازحين داخلياً، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد ٣٢٤، الصفحات ٤٦٣-٤٦٦، ٣٠ سبتمبر ١٩٩٨. انظر:

htm لتدوين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص النازحين داخلياً. G:\IDPz\internally displaced persons

وتتلخص الدراسة إلى أن القانون الدولي القائم يوفر تغطية واسعة للنازحين داخلياً، غير أن أحكامه فضفاضة ومشتتة ضمن مجموعة كبيرة من الصكوك الدولية مما يجعلها أحكاماً غير مركزة ومن ثم قاصرة عن توفير قدر كافٍ من الحماية والمساعدة للنازحين داخلياً، إلى جانب عدم وضوح المنطوق ووجود العديد من الثغرات القانونية^(١).

واستجابة لوثيقة "التجميع والتحليل"، وتلافياً لأوجه النقص والغموض في القانون القائم، طلبت لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة إلى ممثل الأمين العام (د. فرانسيس م. دينغ) أن يعد إطاراً ملائماً لحماية ومساعدة النازحين داخلياً بحيث يلبي احتياجاتهم المختلفة^(٢). وتبعاً لذلك، ومواصلةً للتعاون مع فريق الخبراء الذي أعد وثيقة "التجميع والتحليل"، جرى الاضطلاع بصياغة المبادئ التوجيهية، واعتمدت لجنة حقوق الإنسان، في دورتها الثالثة والخمسين في نيسان/أبريل 1997، القرار ٣٩/١٩٩٧ الذي أحاطت فيه علماً بأوجه الإعداد لإصدار المبادئ التوجيهية، وطلبت إلى الممثل أن يقدم تقريراً في هذا الشأن إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الرابعة والخمسين. وهكذا أنجزت المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي بشكل نهائي في عام ١٩٩٨^(٣).

وجدير بالذكر أن اللجنة الدولية للصليب الأحمر والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، قد ساندتا إعداد مبادئ توجيهية بشأن النازحين داخلياً على أساس استنتاجات هذه الدراسة^(٤).

وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، تم الاعتراف بالمبادئ التوجيهية من قبل رؤساء الدول والحكومات المجتمعون في مؤتمر القمة العالمي في نيويورك في الجمعية العامة للأمم

(١) لجنة حقوق الإنسان، الدورة الرابعة والخمسون، مذكرة تمهيدية للمبادئ التوجيهية، مرجع سابق، الفقرة ٧.

(٢) انظر قرار ممثل الأمين العام للنازحين داخلياً ٥٠/١٩٩٥ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ و٥٢/١٩٩٦ المؤرخ ١٩ نيسان/أبريل ١٩٩٦، على التوالي.

(٣) لجنة حقوق الإنسان، الدورة الرابعة والخمسون، مذكرة تمهيدية للمبادئ التوجيهية، مرجع سابق، الفقرة ٨.

(٤) روبرت ك. جولدمان، تدوين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص النازحين داخلياً، مرجع سابق.

المتحدة ، بموجب القرار (132, UN Doc. A/60/L.1) 60/L.1، باعتبارها "إطاراً دولياً هاماً لحماية النازحين داخل بلدهم".

لقد ترجمت المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي إلى أكثر من 40 لغة، بما فيها العربية ولغة الدينكا، واللغة الجورجية ولغة الليو واللغة النيبالية ولغة البشتو والسنهالية والصومالية والإسبانية والسواحلية والتاميلية والتركية.^(١)

سنسهب في هذا المطلب في شرح المبادئ التوجيهية وتفصيل بنودها، ومن ثم سنقوم بتقييم شامل لهذه المبادئ ومدى قوتها القانونية وأهميتها على الصعيد الدولي. وأخيراً سنتطرق إلى آليات حماية النازحين داخلياً على الصعيد الدولي في حال حدوث الانتهاكات وعدم احترام المبادئ التوجيهية.

الفرع الأول

مضمون المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي

إذا ما تناولنا المبادئ التوجيهية باختصار، نجدها تتألف من ثلاثين مبدأً، تعرف النازحين داخلياً، وتشير بقوة إلى أن الناس من خلق الله لهم كل الحق في أن ينالوا أقصى درجات الحماية والمساعدة في حالة النزوح الداخلي بشكل متساوٍ بعيداً عن أي تمييز، إلى جانب توفير الضمانات اللازمة لحمايتهم من النزوح القسري^(٢). كما تؤكد بأنهم ليسوا مجرد مستفيدين من المساعدات الإنسانية، وإنما هم أصحاب حقوق أصليين، ولهم الحق كله في أن يقيموا بأمن وكرامة خلال فترة نزوحهم، وبعدها أيضاً، لهم الحق

(١) وهي متاحة على الشبكة الإلكترونية في العنوان التالي:

<http://www.brookings.edu/about/projects/idp/gp-page>

(٢) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٦)، وتقابلها اتفاقية جنيف الرابعة، المادة (٤٩)، والبروتوكول الإضافي الثاني لعام ١٩٧٧، المادة (١٧). والحماية من النزوح القسري هو حق ناشئ في القانون الدولي، حظي في مناسبات عدة باعتراف بأنه حق إنساني عالمي قابل للتطبيق.

في عودة آمنة وفي إعادة توطينهم ودمجهم في المجتمع وهذا ما يسمى بالحلول الدائمة^(١).

وتولي المبادئ التوجيهية أهمية خاصة للفئات المستضعفة في المجتمع من أطفال ونساء حوامل أو مصحوبات بأطفال، وكبار سن ومعوقين. وتؤكد على ضمان حمايتهم بحسب ما تقتضيه احتياجاتهم الخاصة^(٢).

وانطلاقاً من مبدأ الحق في الحياة المعترف به عالمياً لكل فرد، والذي تقدسه كافة القوانين والنظم^(٣)، تحرص المبادئ التوجيهية على ضمان تمتع النازحين داخلياً بمستوى معيشي لائق تتوفر فيه كافة الاحتياجات الرئيسية من أغذية ومأوى وملابس وخدمات طبية ومرافق صحية^(٤). كما تحرص تلك المبادئ على تقديم الحماية الجسدية للنازحين داخلياً، فتمنع وقوع اعتداءات عليهم كالقتل أو الإبادة الجماعية أو الإعدام خارج نطاق القانون أو إخفائهم قسراً أو حجزهم على أسس تمييزية أو اعتقالهم أو اختطافهم وتهديد حياتهم بالموت أو أخذهم كرهائن^(٥). وتحظر كذلك القيام بأي اعتداء أو أعمال عنيفة ضد كل من لا يشارك بالأعمال العدائية وذلك لكونهم فئات ضعيفة غير قادرة على تأمين الحماية اللازمة ضد أعمال العنف المختلفة^(٦).

كما تؤكد المبادئ التوجيهية على وجوب حماية كرامة النازحين داخلياً وسلامتهم الجسدية من جميع أنواع الاغتصاب أو التشويه أو التعذيب أو أي عقوبة قاسية لاإنسانية مهينة تمثل اعتداء على الكرامة الإنسانية أو هناك العرض والإكراه على البغاء وغيرها من أنواع الاستغلال الجنسي الذي يطل الفتيات والنساء، وكذلك أساليب الاعتداء على الكرامة الشخصية المتمثلة بالرق وما شابهه. وتحظر المبادئ التوجيهية كذلك بث

(١) الحلول الدائمة المعترف بها وفق المبادئ التوجيهية للنازحين داخلياً (المبدأ ٢٨ و ٣٠) ثلاثة: العودة الآمنة

إلى مكان الإقامة الأصلي، الإدماج المحلي في منطقة النزوح الجديدة، التوطين في مكان ثالث داخل البلد ذاته.

(٢) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٤)، الفقرة (٢).

(٣) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، المادة (٣).

(٤) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (١٨).

(٥) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (١٠)، الفقرة (١).

(٦) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (١٠)، الفقرة (٢).

الرعب بين هذه الفئات المهمشة^(١)، وتعتبر من الممنوعات أي عمل يهدف إلى تجنيد الأطفال النازحين أو إجبارهم على القيام بأعمال عنيفة بأي شكل كان.^(٢)

بالإضافة إلى هذه الحماية لحياة وسلامة الأفراد النازحين، حرصت المبادئ على تقديم الرعاية والحماية الفكرية وحماية الحريات الشخصية، بدءاً من الحق في التفكير والوجدان والدين والمعتقد والرأي وحق التعبير بالإضافة إلى تأمين الحقوق الاقتصادية كالحق في العمل والحرية في البحث عن عمل، وبالمشاركة في المجتمع بشكل مساو لمختلف الأطياف الأخرى. هذا وتضمن المبادئ لهم حقوقاً سياسية كالتصويت والمشاركة في الشؤون الحكومية^(٣)، بالإضافة إلى الحقوق الأساسية للفرد كالحق في التعليم المجاني، على أن يكون التعليم منسجماً وغير متناقضاً مع تعاليمهم الدينية منها أو اللغوية أو الثقافية أو الحضارية، فلهم الحق في تعلم لغتهم ودينهم دون التعرض لهم ويكون التعليم مؤمناً لهم ومجانياً وإلزامياً على المستوى الابتدائي^(٤).

كما واهتمت المبادئ التوجيهية بتأمين الحماية الاقتصادية و المالية للنازحين قسراً ليس فقط على صعيد العمل وإنما أيضاً من خلال ضمان حقهم في حماية أموالهم وممتلكاتهم وتوفير الحماية لهذه الممتلكات للحؤول دون سرقتها أو نهبها أو تدميرها أو الاستيلاء عليها بأي شكل كان، ومنع استخدامها لأهداف عسكرية أو استخدامها كدروع أو للقيام بعمليات عسكرية معينة. ويجب أن تبقى الأموال والممتلكات التي يتركها النازحون داخلياً وراءهم محمية بشكل كامل من كافة أنواع الاعتداءات التي يمكن أن تمارسها الأطراف المتقاتلة -أو التعويض عليهم إذا ما جرى خلاف ذلك^(٥).-

(١) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (١١).

(٢) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النازحين داخلياً، المبدأ (١٣).

(٣) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٢٢).

(٤) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٢٣).

(٥) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٢١).

علاوة على ذلك، تقر المبادئ التوجيهية بالشخصية القانونية للنازح داخلياً في كل مكان يوجد فيه. مما يستلزم تيسير إصدار جميع الوثائق ذات الصلة التي تثبت شخصيته أمام القانون، كجوازات السفر والهويات الشخصية وشهادات الميلاد والزواج^(١). وأخيراً تؤكد المبادئ التوجيهية على مسؤولية السلطات الوطنية والأطراف غير الحكومية والوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية^(٢).

- وترمي هذه المبادئ إلى إرشاد^(٣) :
- ممثل الأمين العام المعني بالنازحين داخلياً في اضطلاعهم بولايتهم؛
- الدول عندما تعترضها ظاهرة النزوح الداخلي؛
- سائر السلطات والجماعات والأشخاص في علاقاتهم مع النازحين داخلياً؛
- المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية في تناولها لمشكلة النزوح الداخلي.

الفرع الثاني

تقييم المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي كتشريع دولي معتمد

نقصد هنا بتقييم المبادئ التوجيهية النظر في قيمتها القانونية من جهة، ومعرفة مدى احترامها والالتزام بها من قبل حكومات الدول والجهات المسلحة غير التابعة للدول، والمنظمات الإنسانية من جهة أخرى. ومن جهة ثالثة، معرفة مدى أهميتها في التصدي لمشكلة النزوح الداخلي والنازحين داخلياً.

- ففي ٢٠٠٤، أعربت لجنة حقوق الإنسان عن تقديرها للمبادئ التوجيهية عن النزوح الداخلي باعتبارها أداة مهمة للتعامل مع أوضاع النزوح الداخلي، وحثت على نشر ومساندة وتطبيق المبادئ التوجيهية^(١).

(١) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٢٠).

(٢) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٢٥).

(٣) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المقدمة: النطاق والغرض، الفقرة ٣.

- ورحبت الجمعية العمومية للأمم المتحدة بحقيقة أن ممثل الأمين العام يواصل استخدام المبادئ التوجيهية في حوار مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية وغيرها من الأعضاء الفاعلة ذات الصلة، وطلبت منه بذل جهوده لدعم نشر وتشجيع وتطبيق المبادئ التوجيهية^(٢). وحث الأمين العام للأمم المتحدة بدوره البلدان على قبول المبادئ التوجيهية التي أعدها ممثله الخاص باعتبارها المعيار الدولي الأساسي لحماية هؤلاء الأشخاص، وإعلان التزامها بتشجيع تبني تلك المبادئ من خلال التشريع الوطني^(٣).
- وأدخلت الوكالات الحكومية الدولية، مثل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، المبادئ التوجيهية في سياساتها المتصلة بالنزوح الداخلي، وقامت بنشرها بين العاملين فيها^(٤).
- وأشارت هيئات اتفاقيات الأمم المتحدة التي تراقب تنفيذ اتفاقيات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من جانب البلدان الموقعة، مثل لجنة حقوق الإنسان أو اللجنة الخاصة بحقوق الطفل، إلى المبادئ التوجيهية في ملاحظاتها الموجهة إلى البلدان^(٥).
- وقد استفادت المنظمات الإقليمية من المبادئ التوجيهية في عملها كما شجعت على نشرها. وتوجد إشارات إلى المبادئ التوجيهية في القرارات، والتوصيات والتقارير التي تبنتها المنظمات التالية: الاتحاد الأفريقي، والتجمع الاقتصادي لبلدان غرب

(١) وحدة اختيارية- الأشخاص النازحون داخلياً، المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً للمجلس النرويجي للاجئين، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٢) قرار الجمعية العامة (٥٨/١٧٧)، ٢٠٠٤.

(٣) تقرير الأمين العام "بحرية أكبر: نحو تنمية وأمن وحقوق إنسانية للجميع"، الفقرة ٢١٠، ٢١ مارس، ٢٠٠٥.

(٤) وحدة اختيارية- الأشخاص النازحون داخلياً، المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً للمجلس النرويجي للاجئين، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٥) المرجع السابق.

أفريقيا، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (إيغاد أو القرن الأفريقي)، ومنظمة البلدان الأمريكية، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومجلس أوروبا^(١).

وإذا ما أردنا تقييم المبادئ التوجيهية من حيث المضمون، فنجد بأن أهميتها تتجلى من خلال تناولها للاحتياجات المتزايدة للنازحين داخلياً في جميع أنحاء العالم وقيامها بتعيين الحقوق والضمانات ذات الصلة بحمايتها. فهذه المبادئ مستخلصة من القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وهي تتضمن المبادئ الموجودة حالياً والمنطبقة على النازحين داخلياً بشكل متناثر في العديد من الصكوك، وتوضح الجوانب الغامضة المحتمل وجودها، وتعالج الثغرات التي تظهر في وثيقة "التجميع والتحليل". كما أن تلك المبادئ التوجيهية تؤمن الحماية من النزوح القسري، وهي تنطبق على مختلف مراحل النزوح، فتوفر الحماية والمساعدة أثناء النزوح، وتقدم الضمانات اللازمة أثناء العودة أو التوطن البديل أو إعادة الاندماج^(٢).

وكما ذكر في الوثيقة نفسها، فإن المبادئ التوجيهية تجسد وتتفق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وفي الواقع، فإن الكثير منها، وبخاصة ما يتعلق بالحماية أثناء النزوح، هي أساساً بمثابة إعلان للقانون العرفي. كما تمزج معظم تلك المبادئ بين قواعد القانون الإنساني الأساسية والضمانات الرئيسية لحقوق الإنسان، وهي تؤكد بذلك على الغرض المشترك لكلا القانونين، وهو حماية الحياة والكرامة الإنسانية^(٣).

إن تلك المبادئ التوجيهية والتي أعدت بفضل عمل وخبرة ودعم الكثير من المؤسسات والأفراد، أضحت وبحق دليلاً مرشداً لممثل الأمين العام لشؤون النازحين داخلياً في الاضطلاع بولايته؛ وللدول حين تعترضها ظاهرة النزوح الداخلي؛ ولسائر السلطات

(١) المرجع السابق.

(٢) لجنة حقوق الإنسان، الدورة الرابعة والخمسون، مذكرة تمهيدية للمبادئ التوجيهية، مرجع سابق، الفقرة ٩.

(٣) روبرت ك. جولدمان، تدوين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص النازحين داخلياً، مرجع سابق.

والجماعات والأفراد في علاقاتهم مع النازحين داخلياً؛ وللمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، عند تناولها لمشكلة النزوح الداخلي^(١).

فبهذه المبادئ يتمكن الممثل من رصد حالات النزوح الداخلي بصورة أكثر فعالية والتحاور مع الحكومات وسائر الأطراف المعنية بأمر النازحين داخلياً؛ ودعوة الدول إلى تطبيق هذه المبادئ في توفير المساعدة والحماية لأولئك النازحين، إلى جانب إعادة الإدماج والدعم الإنمائي؛ والحشد لكسب التأييد لهم من جانب الوكالات الدولية والمنظمات الحكومية وغير الحكومية^(٢).

ومن الجدير بالذكر أن المبادئ التوجيهية لا تحل محل حقوق الإنسان العالمية المعتمدة ولا محل القانون الدولي الإنساني، بل هي مستمدة من هذه القوانين ومرتكزة عليها في قوتها القانونية وإلزامية تطبيقها، كونها مستخرجة من روح ومبادئ هذين القانونين الدوليين. بالإضافة إلى ذلك فإن هذه المبادئ التوجيهية قد لاقت احتراماً وقبولاً واسعاً من مختلف الدول، الأمر الذي أعطاهما الصفة الإلزامية دولياً^(٣).

كما لا يجوز استخدام هذه المبادئ كذريعة لإعاقة أو لتعديل أو لإضعاف قوة الحقوق الممنوحة بموجب القوانين المحلية؛ فتطبيق هذه المبادئ لا يقتضي بحال من الأحوال تجاهل القوانين والتشريعات الداخلية، والتي لا تتال من حقوق وحريات الأفراد أو تميز بينهم. لذلك فإن القوانين والتشريعات المحلية المتعارضة مع هذه المبادئ لا يمكن الأخذ بها لتعارضها مع المبادئ التوجيهية للنازحين داخلياً، إذا كانت تنتقص من الحقوق والحريات والسلامة الواجب تأمينها لهم بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. في الوقت نفسه، أي حقوق ممنوحة تزيد عن تلك الواردة في المبادئ التوجيهية مرحب بها ولا يجوز إعاقة تنفيذها. فإذا قام بلد ما بمنح مواطنيه حقوقاً فوق

(١) لجنة حقوق الإنسان، الدورة الرابعة والخمسون، مذكرة تمهيدية للمبادئ التوجيهية، مرجع سابق، الفقرة ١٠.

(٢) لجنة حقوق الإنسان، الدورة الرابعة والخمسون، مذكرة تمهيدية للمبادئ التوجيهية، مرجع سابق، الفقرة ١١.

(٣) باليغ تسلاكيان وعدنان نسيم، النازحون داخلياً: أية حماية، مرجع سابق.

ما يوجبه القانون الدولي، فإن حكومته لا يجوز لها التحلل من التزاماتها كاملة نحو النازحين بحجة أن المبادئ التوجيهية لا تشملها^(١).

ولابد لنا أخيراً من أن نلاحظ بأن المبادئ التوجيهية ليست دليلاً إرشادياً عملياً فحسب بل هي أداة فعالة للتنقيف وإثارة الوعي بحقوق النازحين داخلياً وحمايتهم. كما يمكن لهذه المبادئ أن تؤدي وظيفة وقائية أو استجابة سريعة لمواجهة أزمة النزوح الداخلي العالمية.

الفرع الثالث

آليات الحماية الدولية عند وقوع انتهاكات للمبادئ التوجيهية

إن وقوع انتهاكات للمبادئ التوجيهية التي وضعتها الأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، يعني انتهاك كل من قانوني حقوق الإنسان والدولي الإنساني.

وقد رأينا كيف أن هناك عدد من الآليات المكلفة على المستوى الوطني والإقليمي، بمراقبة وتشجيع الدول على الامتثال للقانونيين المعنيين -حقوق الإنسان والدولي الإنساني- واللذين يشكلان أساس المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي. أما على المستوى الدولي، فثمة أهمية خاصة لكيانين من كيانات الأمم المتحدة تقومان بتوفير آليات الحماية لحقوق النازحين داخلياً بشكل خاص من خلال تطبيقهما لقانوني حقوق الإنسان والدولي الإنساني، وهما: لجان الأمم المتحدة المسؤولة عن مراقبة المعاهدات (هيئة رصد الاتفاقيات)، ومجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وما يقوم به من إجراءات خاصة بهذا السياق.

إلى جانب هذين الكيانين، ثمة كيان آخر يوفر الحماية العامة لجميع السكان المدنيين بمن فيهم النازحين داخلياً ضد انتهاك أي من القوانين الدولية الثلاثة؛ قانون حقوق الإنسان، القانون الدولي الإنساني، القانون الجنائي الدولي.

(١) كتيب تطبيق المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، مرجع سابق، ص ١١.

أولاً - هيئة رصد الاتفاقيات:

هنالك لكل معاهدة من المعاهدات الرئيسية لحقوق الإنسان لجنة مقابلة مؤلفة من خبراء مستقلين^(١) مكلفين بمراقبة امتثال الدول للمعاهدة. هذه اللجان تتألف من: لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة مناهضة التعذيب وغيره من أشكال العقوبة غير الإنسانية أو المهينة، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة حقوق الطفل، ولجنة حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، اللجنة المعنية بحالات الاختفاء القسري، وأخيراً لجنة حقوق الإنسان والتي تم استبدالها بعد ذلك بمجلس حقوق الإنسان.

وتجتمع هيئات رصد المعاهدات في جنيف بسويسرا، وتتلقى جميعها الدعم من شعبة معاهدات حقوق الإنسان التابعة للمفوضية السامية لحقوق الإنسان في جنيف.

وبصفة عامة، تؤدي هذه اللجان دورها بالمراقبة بثلاث طرق:

- فحص تقارير الدولة وإصدار ملاحظات استنتاجية توجز الشواغل الرئيسية وتقدم توصيات للدولة؛

- إصدار تعليقات عامة توفر إرشادات بشأن تفسير حقوق معينة؛

- فحص الشكاوى الفردية بشأن الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان، ويكون القيام بذلك رهناً بموافقة الدولة^(٢).

لقد كانت كيانات الأمم المتحدة لمراقبة المعاهدات ولا زالت تركز اهتماماً متزايداً للعقبات التي تعوق التمتع بحقوق الإنسان أثناء النزوح الداخلي.

ثانياً - مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وإجراءاته الخاصة:

قام مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة بتعيين شبكة متكاملة من الفرق العاملة والخبراء المستقلين في مجال حقوق الإنسان لفحص موضوعات أو أوضاع معينة

(١) تنتخب الدول الأطراف في الاتفاقية مجموعة الخبراء على ألا يمثل الخبراء أي حكومة.

(٢) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٢٦.

لحقوق الإنسان، أو لمراقبة الانتهاكات الرئيسية لتلك الحقوق، وتقديم المشورة بشأنها والإبلاغ عنها علناً. ويقوم الخبراء بتقييم حقوق الإنسان ومراقبة إحقاقها، إما في جميع أنحاء العالم (الولايات الموضوعية)، أو في بلدان معينة (ضمن ولاية المجلس).^(١)

إذاً لمجلس حقوق الإنسان نوعان من الخبراء القائمين على توفير الحماية للنازحين داخلياً:

- الخبراء في موضوعات حقوق الإنسان عامة، والذين يغطون طائفة من القضايا ذات الصلة بحماية النازحين داخلياً، مثل: العنف ضد النساء وقضايا الأقليات وحقوق الشعوب الأصلية والحق في التعليم وفي المسكن اللائق وفي الغذاء وفي الصحة البدنية والعقلية، وتركز إحدى ولاياتهم تحديداً على تعزيز حقوق النازحين داخلياً^(٢).
- الخبراء المختصون بأوضاع حقوق الإنسان محلياً، فيتناولون بصورة خاصة الأوضاع الخطيرة لانتهاكات حقوق الإنسان في البلد المعني، ومن المحتمل في هذه الحالة أن تشمل هذه الأوضاع أعداداً كبيرة من النازحين داخلياً.

ثالثاً- المحكمة الجنائية الدولية:

تلتزم بتجريم انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني ومقاضاة الأفراد المسؤولين عنها ومعاقبتهم بموجب القانون الجنائي الدولي^(٣).

(١) موقع منظمة العفو الدولية- المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تعزيز التربية على حقوق الإنسان وبناء القدرات، احتفالاً بالذكرى الستين للإعلان العالمي لحقوق الإنسان- دور المنظمات غير الحكومية في إطار نظام الأمم المتحدة لحماية حقوق الإنسان. انظر:

<http://www.amnestymena.org/ar/magazine/Issue11/TheRoleOfNGOsInTheFrameworkOfTheUnitedNations.aspx?articleID=941&media=print>

(٢) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٣) للمزيد من المعلومات عن المحكمة انظر: د. زياد عيتاني، المحكمة الجنائية الدولية وتطور القانون الدولي الجنائي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٩.

يحدد النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(١) عدداً من الجرائم التي تعتبر موضع اهتمام دولي، ويمكن أن تقوم هذه المحكمة بالتحري عنها وملاحقتها قضائياً شرط أن يكون الفعل المرتكب ضمن اختصاصها. وتتضمن هذه الجرائم ما يلي:

١- الإبادة الجماعية، وهي أفعال ترتكب بقصد تدمير مجموعة وطنية أو عرقية أو عنصرية أو دينية (تدميراً كلياً أو جزئياً). مثل عمليات القتل، أو إنزال ضرر بدني أو عقلي جسيم، أو فرض أحوال حياتية معينة لتحقيق دمار المجموعة، أو منع الولادات و/أو نقل الأطفال قسراً إلى مجموعة أخرى^(٢).

٢- الجرائم ضد الإنسانية، وهي أفعال ترتكب كجزء من هجوم واسع النطاق ومنظم، موجه ضد السكان المدنيين (سواء في أوقات الحرب أو السلم)، مثل جريمة القتل والإبادة والاستعباد، وترحيل السكان أو نقلهم قسراً، والحبس التعسفي أو غيره من أشكال الحرمان من الحرية، والاغتصاب والعنف الجنسي، والاضطهاد، والاختفاء القسري، والأفعال غير الإنسانية الأخرى التي تسبب معاناة كبرى أو إصابة جسيمة للجسد أو للصحة العقلية أو البدنية^(٣).

٣- جرائم الحرب، وهي تشمل الخروقات الخطيرة لاتفاقيات جنيف^(٤) والبروتوكولين الملحقين^(٥)، والانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني، وهي تغطي طائفة من

(١) النظام الأساسي (نظام روما) للمحكمة الجنائية الدولية ١٩٩٨، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/CONF.183/9. لمزيد من المعلومات، بما فيها نص النظام الأساسي، يُرجى زيارة: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/Pages/default.aspx

(٢) المادة (٦) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. أنظر أيضاً اتفاقية العام ١٩٤٨ بشأن حظر الإبادة الجماعية ومعاقبتها.

(٣) المادة (٧) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

(٤) اتفاقيات جنيف الأربع، تم تبنيها في ١٢ أغسطس ١٩٤٩، ودخلت حيز التنفيذ في عام ٢١ أكتوبر ١٩٥٠. هي عصب القانون الدولي الذي ينظم السلوك أثناء النزاعات المسلحة ويسعى إلى الحد من تأثيراتها. تحمي الاتفاقيات على وجه التحديد الأشخاص الذين لا يشاركون في الأعمال العدائية، والأشخاص الذين توقفوا عن المشاركة في الأعمال العدائية. تعني الاتفاقية الأولى بحماية الجرحى، والجنود، والمرضى في الحرب البرية. والاتفاقية الثانية تهتم بحماية الجرحى، والمرضى، والجنود الناجين من السفن الغارقة في وقت الحرب. والثالثة تنطبق على أسرى الحرب. والرابعة توفر الحماية للمدنيين، بما في ذلك الأراضي المحتلة.

الأفعال مثل: القتل المتعمد والتعذيب والمعاملة غير الإنسانية، والاعتصاب والاستعباد الجنسي، وتجويع المدنيين، وتجنيد الأطفال دون 15 سنة من العمر في قوات أو جماعات مسلحة أو استخدامهم للمشاركة في العمليات العدائية، وشن هجمات ضد السكان المدنيين أو أهداف مدنية، والأمر بتهجير السكان المدنيين ما لم يكن ذلك مطلوباً من أجل أمن المدنيين أو لضرورات عسكرية ملحة^(٢).

ونلاحظ أن جميع الجرائم التي اختصت بها المحكمة الجنائية الدولية يمكن أن تقع في أجزاء منها وفي ظروف معينة ضد النازحين داخلياً بشكل خاص، كالتجهيز القسري والنقل القسري للسكان. إلى جانب جميع الجرائم الأخرى التي قد تلحق بالنازحين الداخليين بوصفهم جزءاً لا يتجزأ من المواطنين المدنيين عموماً.

ويمكن القول أن جميع الجرائم التي ترتكب بحق النازحين الداخليين في أوقات النزاعات المسلحة تمثل انتهاكاً مزدوجاً لكل من القانونين الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان، ويعاقب عليها بدوره القانون الجنائي الدولي.

وقد فتحت المحكمة الجنائية الدولية حتى اليوم باب التحقيقات في ثماني حالات، في شمال أوغندا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وإقليم دارفور في جمهورية السودان، ودولة ليبيا، وجمهورية كينيا، وجمهورية مالي، وجمهورية ساحل العاج.

ولابد من الإشارة إلى أن المجتمع الدولي قد أنشأ عدداً من المحاكم الجنائية المؤقتة الأخرى لتجريم انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في بعض البلدان بشكل خاص. هذه المحاكم قد يستفاد من قراراتها في تفسيرات القانون

(١) يعنى البروتوكول الأول بتعزيز حماية ضحايا النزاعات الدولية المسلحة فيما يعنى الثاني بتعزيز حماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية، تم اعتمادهما البروتوكولين في ٨ يونيو ١٩٧٧، ودخلا حيز التنفيذ في ٧ ديسمبر ١٩٧٨.

(٢) المادة (٨) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

الجنائي الدولي، نذكر منها: المحكمة الجنائية الدولية المؤقتة ليوغسلافيا السابقة^(١) والمحكمة الجنائية الدولية المؤقتة لرواندا، وقد أنشأها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وتستخدمان قضاة أجانب. كما دعمت الأمم المتحدة إنشاء محاكم هجينة كالمحكمة الخاصة لسيراليون وغرف المداولة الاستثنائية في محاكم كمبوديا، وبها قضاة أجانب ومحليون معاً^(٢).

كل تلك المحاكم الدولية كان لها دور هام في حماية النازحين داخلياً -كجزء من السكان المدنيين- ضد كل ما قد يلحق بهم من انتهاكات خطيرة تزيد معاناتهم معاناة.

(١) والتي أكدت في أكثر من موضع بأن حالات النزوح هي جرائم يعاقب عليها القانون الدولي العرفي.

(٢) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٣٢.

الفصل الثاني

الجهات المعنية بقضايا النازحين

الفصل الثاني

الجهات المعنية بقضايا النازحين

مما لا شك فيه أن الحماية هي مسؤولية قانونية، تقع بصورة رئيسية على عاتق الدولة. وتمتد هذه المسؤولية، في حالات الصراع المسلح، لتشمل سائر أطراف الصراع بموجب القانون الدولي الإنساني، بما فيها جماعات المعارضة المسلحة فيما يتعلق بالسكان المدنيين الواقعين تحت سيطرتها. وبحسب المبادئ التوجيهية، فإن مسؤولية توفير الحماية والمساعدة الإنسانية تقع على عاتق السلطات الوطنية والجهات المسلحة من غير الدول على حد سواء. ولا يجوز بحال من الأحوال أن تتحرف الحماية والمساعدة الإنسانية عن سبيلها الأساسي لخدمة أغراض سياسية أو عسكرية، أو لمحاباة جماعة معينة دون أخرى^(١).

كما وتلعب المنظمات الدولية العاملة في مجال العمل الإنساني وحقوق الإنسان دوراً مهماً كذلك، لاسيما عندما تعجز الدول والسلطات الأخرى عن الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالحماية أو لا ترغب في ذلك. بيد أن المسؤولية التي تضطلع بها تلك المنظمات قد لا تكون مطلقة أو فاعلة بالقدر المطلوب، نظراً للتحديات والعقبات الكثيرة والجسيمة التي تواجهها أثناء تأديتها لمهامها. وهذا ما سنتناوله بشيء من التفصيل في هذا الفصل.

(١) المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي، المبدأ ٢٤، الفقرة ٢+١.

المبحث الأول

الدولة (المسؤولية الوطنية)

لا تنشأ الغالبية العظمى من النزاعات المسلحة الحالية بين جيوش الدول المتصارعة (كما رأينا سابقاً)، لكنها غالباً ما تقوم بين القوات الحكومية للدولة، وواحدة أو أكثر من الجماعات المسلحة من غير الدول، حيث تقع ويلات الحرب على المدنيين، مما يخلق ظروفاً مواتية للنزوح الداخلي.

وتتمثل مسؤولية الدولة في هذه الحالة -ككيان متكامل يشمل جميع الأطراف الوطنية- في التماس الحلول السلمية للصراعات، واتخاذ الخطوات والتدابير اللازمة التي تكفل احترام حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وبشكل خاص تجاه أولئك المدنيين في حالات النزاع المسلح لضمان عدم تهجيرهم أو تدمير ممتلكاتهم على خلفية ذلك النزاع، إلا إذا كان التهجير ضرورياً لضمان أمنهم، أو في حالة الضرورات العسكرية^(١)، على أن يتم ذلك ضمن شروط وضوابط شديدة لا تنتهك بحال من الأحوال حقوق الحياة والكرامة والأمن والحرية لأولئك المتأثرين، وبعد استنفاد كافة البدائل لتجنبه.

وتقع المسؤولية الأولى عن حماية النازحين داخلياً وسائر الأشخاص داخل بلدهم على السلطات الوطنية للبلد. على اعتبار أن أولئك النازحين يقيمون داخل حدود بلادهم وهم تحت مظلة حكوماتهم وفي نطاق سلطتها. وتعد المسؤولية الوطنية أساساً جوهرياً لأي استجابة للنزوح الداخلي. هذه المسؤولية تشكل مبدأً رئيسياً من مبادئ العمل الأساسية التي يعول عليها المجتمع الدولي للتصدي لمشكلة النزوح الداخلي، كما أن الحكومات نفسها تؤكد عليها كدلالة على سيادتها على أراضيها.

وإن تمتع الدولة بالسيادة يعني مسؤوليتها تجاه هؤلاء الذين يوجدون على أرضها ويخضعون لسيادتها تلك. والمسؤولية الوطنية الأولية التي تقع على عاتق الدولة هي إشاعة الأمان والرفاهية وحرية الناس. وهذه الحقوق أو الواجبات والمسؤوليات قد تم

(١) اتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩ بشأن حماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب، المادة (٤٩) و (٥٣).

النص عليها في مواد القانون الدولي ولا توجد دولة تدعي الشرعية يمكنها تقديم مبرر مقبول لمخالفة التزامها بحماية كل مواطنيها ضد أي استغلال لحقوقهم.^(١)

والسيادة الفعالة تستلزم بالضرورة نظاماً من القانون والإجراءات المنظمة وتؤدي إلى تلبية فاعلة لحاجات السكان. وقد عززت المبادئ التوجيهية من مسؤولية السلطات الوطنية عن حماية ومساعدة سكانها المواطنين. ولا تستطيع الحكومات التخلص من مسؤوليتها بحجة أن قلة قليلة فقط من مواطنيها قد نزحوا. فالنازحون داخلياً مهما كثر عددهم أو قل، لهم حق المطالبة وتلقي كل أنواع الحماية والعون من سلطات بلدهم^(٢).

وتتطبق المسؤولية الوطنية في إطار النزوح الداخلي تجاه جميع النازحين داخلياً بغض النظر عن سبب نزوحهم، سواءً أكان نتيجة نزاع مسلح، أو عنف عام، أو انتهاك لحقوق الإنسان، أو كوارث طبيعية أو من صنع الإنسان. فيكفي أن ينطبق تعريف النازحين داخلياً على أي شخص ليكون جديراً بحماية حكومته الوطنية.

كما تعد السلطات الوطنية المسؤولة الرئيسة عن ضمان الوصول لحلول جوهرية فيما يخص مشكلة النازحين داخلياً-كما سنرى-. إذ يتوجب عليها توفير الظروف المواتية للنازحين داخلياً والتي تمكنهم من العودة إلى أماكن سكنهم بأمان وكرامة. إضافة إلى واجبها في توفير جميع الوسائل التي تكفل تأمين عملية العودة أو إعادة التوطين لضمان عدم التعرض لهم من أي طرف، أو قيام أي طرف بالحد من حريتهم بالتنقل، أو إعاقة عملية مغادرتهم أو وصولهم لأماكن أخرى^(٣). وبالمقابل فإن السلطات الوطنية مسؤولة أيضاً عن بذل قصارى جهدها في سبيل تسهيل عملية إعادة تأهيل واندماج النازحين داخلياً العائدين إلى أماكنهم أو المعاد توطينهم في أماكن ومجتمعات جديدة.

إلا أن الحكومات نفسها المسؤولة عن حماية ومساعدة الجماعات النازحة داخلياً من سكانها، هي أحياناً تكون غير قادرة على القيام بذلك أو غير راغبة فيه، بل أنها في بعض الحالات قد تكون السبب المباشر في اقتلاع المدنيين عن جذورهم وإرغامهم على

(١) كتيب تطبيق المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، مرجع سابق، ص ١٢.

(٢) المرجع السابق.

(٣) اتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩ بشأن حماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب، المادة (٣٨) و (٤٩).

مغادرة أراضيهم. من أجل ذلك يعد التعامل مع الحكومات المعنية في حالات النزوح الداخلي أكثر تعقيداً منه في حالات اللجوء. خاصة عندما تكون هذه الحكومة مسؤولة عن الاضطهاد، بما في ذلك الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان وتشريد الأشخاص الذين هي أصلاً مسؤولة عن حمايتهم.

وتؤكد المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي بدورها على أن المسؤولية الأولى المتعلقة بحماية النازحين داخلياً ومساعدتهم تقع على عاتق الحكومة الوطنية^(١) فلا بد بالتالي من فهم كيفية تطبيق هذه المسؤولية من أجل ضمان قدرة النازحين داخلياً على الاستفادة من حماية ومساعدة دولتهم بشكل فعال وملائم.

ومن الجدير بالذكر أنه في حال رفضت السلطات الوطنية أو تأخرت في الاستجابة لمشكلة النازحين داخلياً وتأمين الحماية والمساعدة اللازمة، فإن للنازحين داخلياً أنفسهم حق طلب وتلقي المساعدة الإنسانية من هذه السلطات. وتشدد المبادئ التوجيهية على أنه لا يجوز للدولة اضطهاد هؤلاء المواطنين ولا عقابهم عندما يمارسون حقوقهم في طلب الحماية والمساعدة^(٢).

وسنستعرض في الآتي كيف تمارس الحكومات الوطنية مسؤولياتها تجاه النازحين داخلياً من خلال التعرف على آلية مراعاتها لحقوق الإنسان، إطار مسؤولياتها الوطنية تجاه النازحين داخلياً، ودور سلطاتها الثلاث في الاستجابة لمشكلة النزوح.

(١) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٣) ، الفقرة (١).

(٢) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٣)، الفقرة (٢).

المطلب الأول

آلية مراعاة الحكومة الوطنية لحقوق الإنسان

من المهم إدراك أن واجب الدولة القاضي باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإحقاقها يجب أن يطبق في سائر الأوقات، بما فيها أثناء الصراع المسلح والكوارث.

وتتجلى المسؤولية الرئيسية للدولة في إطار حماية النازحين داخلياً، في ضمان التمتع الكامل والمتساوي بحقوق الإنسان لسائر الأفراد على أراضيها أو المشمولين بولايتها، ويمتد هذا الواجب ليشمل سائر عناصر الدولة بما فيها الجيش والشرطة ومختلف الهيئات والأجهزة العامة سواء على المستوى الوطني أو الإقليمي.^(١)

ولأن لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي تتحقق في ظله الحقوق والحريات المنصوص عليها في المواثيق الدولية تحقّقاً تاماً^(٢)، فإن الدولة وفي إطار مسؤوليتها الوطنية يجب أن تعمل على ثلاث مستويات لضمان حماية النازحين داخلياً؛ احترام حقوق الإنسان، وحماية هذه الحقوق والعمل على إحقاقها.

الفرع الأول

احترام حقوق الإنسان

وهذا يفرض على الدولة ضمان عمل سائر عناصرها بما يتفق مع قانون حقوق الإنسان والامتناع عن أي فعل قد يتعارض مع ممارسة هذه الحقوق أو يخل بها. فعلى سبيل المثال، يجب على الدولة عدم تقييد حرية التنقل؛ إذ يجب السماح للأشخاص بالفرار إلى

(١) للاطلاع على نقاش أكثر تفصيلاً عن التزامات الدولة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان أنظر، مثلاً: (80) General Comment No.31، للجنة حقوق الإنسان بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأعضاء في اتفاقية الحقوق المدنية والسياسية عام ٢٠٠٤ (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13).

(٢) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة (٢٨).

مناطق أكثر أمناً داخل البلد أو خارجه، ويجب أن يكون بمقدور النازحين داخلياً التحرك بحرية داخل المخيمات والمستوطنات وخارجها^(١).

الفرع الثاني حماية حقوق الإنسان

وهذا يلزم الدولة باتخاذ سائر التدابير الضرورية لمنع أو إيقاف أي انتهاكات لحقوق الإنسان من جانب أطراف ثالثة، بما فيها الأفراد أو الهيئات أو المجموعات الأخرى. ويجب على الدولة أيضاً التحري عن انتهاكات الحقوق وملاحقتها قضائياً ومعاقبة مرتكبيها، وضمان حصول الضحايا على سبل انتصاف ملائمة وفعالة في ظل القانون المحلي. فعلى سبيل المثال، إذا كانت الدولة على علم، أو كان يُفترض بها إلى حد معقول أن تكون على علم بأن النساء يتعرضن للاغتصاب أو أن الأطفال يخضعون للتجنيد من قبل جماعات تمارس حرب عصابات، ولا تتخذ أي إجراءات لمنع هذه الأفعال أو وضع حد لها، فإنها تكون قد أخفقت في القيام بما عليها من واجب الحماية لحقوق أفرادها^(٢).

الفرع الثالث إحقاق حقوق الإنسان

وهذا يفرض على الدولة اتخاذ سائر الإجراءات الممكنة لضمان قدرة الأفراد المشمولين بولايتها على ممارسة حقوق الإنسان المكفولة لهم، ويتطلب ذلك قيام الدول بوضع إطار قانوني وإداري يحمي حقوق الإنسان ويبني القدرة الوطنية لدعم تنفيذ هذه الحقوق. فعلى سبيل المثال، يتطلب ضمان الحق في محاكمة عادلة أن يكون هناك جهاز قضائي فعال، ويتطلب ضمان الحق في عدم التعرض للتعذيب أن يكون أفراد الشرطة وحراس

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٢) المرجع السابق.

السجون مدربين ومراقبين بدرجة كافية. بعبارة أخرى، لكي تضمن الدولة إحقاق الحقوق عليها استثمار مواردها وتوظيفها في خدمة إحقاق حقوق مواطنيها^(١).

ولعل الحماية الاستباقية للمدنيين هي الخطوة الأولى التي يجب العمل عليها لحمايتهم بشكل أفضل ومنع حدوث مأساة نزوحهم. أما عند حدوث النزوح الداخلي، فيجب تقديم الحماية من خلال تأمين المناطق التي يتم النزوح إليها والتوزيع فيها. ويقتضي أولاً تولي السلطة المحلية صاحبة السيطرة مسؤولية سلامة الأشخاص من الأعمال الحربية بالإضافة إلى توفير الأمان، وكذلك سعيها إلى الحفاظ على حالة معيشية وصحية جيدة لهؤلاء خصوصاً الذين توزعوا منهم على المخيمات، بحيث يتم تقديم المساعدات لتلبية الاحتياجات الأساسية من طعام وشراب وغيرها من ضرورات الحياة التي حرمتهم منها الصراعات والحروب^(٢).

ومما لا شك فيه أن الكثير من البلدان التي تواجه صراعات وحركات نزوح تعاني من محدودية كبيرة في مواردها، ويعترف قانون حقوق الإنسان بأن الدول ذات الموارد المحدودة جداً قد لا تملك القدرة على ضمان التلبية الكاملة لجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، غير أنه لا يجوز للدولة أن تستند إلى حجة الافتقار إلى الموارد كعذر للتبرؤ من مسؤوليتها، فالدولة ملزمة باتخاذ خطوات بأقصى ما لديها من موارد متاحة لهدف التوصل تدريجياً إلى الإحقاق الكامل لهذه الحقوق، وانطلاقاً من ذلك فإن عليها:

- أ- ضمان، كحد أدنى، سبل الوصول إلى الحقوق الضرورية للبقاء (أي الغذاء والماء وما هو أساسي من مأوى وخدمات طبية وصرف صحي)
- ب- طلب المساعدة الدولية عندما تكون موارد الدولة غير كافية^(٣).

(١) المرجع السابق.

(٢) باليغ تسلاكيان وعدنان نسيم، النازحون داخلياً: أية حماية، مرجع سابق.

(٣) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٢٤.

وتسمح بعض صكوك حقوق الإنسان للدول بتقييد أو الحد من تطبيق حقوق معينة لأجل حماية مصالح المجتمع أو لحماية حقوق وحريات أخرى. وتخضع هذه القيود لشروط صارمة، إذ يجب أن ينص عليها القانون وأن تكون ضرورية ومناسبة لتحقيق هدف محدد ومشروع، كحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الأخلاق والمصلحة العامة أو سلامة الآخرين أو صحتهم أو حقوقهم أو حريتهم^(١)، ويجب أن تكون هذه القيود متسقة مع حقوق الإنسان الأخرى، بما فيها الحق في عدم التمييز، ومع الالتزامات القانونية الدولية الأخرى للدولة، بما فيها القانون الدولي الإنساني^(٢).

كما يجوز للدولة، وفي ظروف معينة، مثل (حالات الطوارئ)، إبطال أو تعليق حقوق معينة بصورة مؤقتة، وتكون حالات الإبطال هذه بمثابة تدابير استثنائية خاضعة لشروط صارمة جداً. إذ يجب أن يكون هناك خطر فعلي أو وشيك يهدد السلامة البدنية للسكان أو الاستقلال السياسي أو وحدة أراضي الدولة. ولا يجوز بحال من الأحوال أن يتعدى أي إبطال للحقوق ما هو ضروري لمواجهة ذلك الخطر المعني^(٣)، كما يجب ألا يدوم أطول مما تتطلب تلك الظروف وألا يكون مناقضاً للالتزامات الدولية الأخرى والمنصوص عليها في اتفاقيات القانون الدولي. فضلاً عن ذلك، لا يجوز أبداً أن يكون هذا الإبطال تمييزياً، أي أن يطبق فقط على أفراد مجموعة دينية أو جنسية أو عرقية أو لغوية أو أي مجموعة معينة دون أخرى.

غير أن ثمة عدد من حقوق الإنسان التي لا يمكن أبداً تعليقها أو إبطال تنفيذها، مهما كان الوضع، بما في ذلك أثناء الصراع المسلح. وتلتزم الدولة بعدم اهدارها حتى في

(١) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة (٢٩)، الفقرة (٢).

(٢) د. صلاح حسن مطرود الربيعي، مبادئ وقواعد عامة في حقوق الإنسان وحرياته، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٥، ص ١٦٩.

(٣) هو ما يسمى بمبدأ التناسب، والذي يعد ضابطاً أساسياً لتقييد أو إبطال بعض الحقوق، إلى جانب ضوابط أخرى كمبدأ الشرعية والمشروعية، ومبدأ شيوع القانون، ومبدأ احترام كرامة الفرد.

حالات الطوارئ العامة. ويسمى بعض فقهاء القانون مجموعة الحقوق هذه "بالنواة الصلبة للقانون الدولي لحقوق الإنسان"، وهي تشمل:^(١)

- الحق في الحياة؛
- حظر الإبادة الجماعية؛
- عدم التعرض للتعذيب أو العقوبة القاسية واللاإنسانية والمهينة؛
- عدم التعرض للرق والعبودية؛
- عدم التمييز؛
- حرية التفكير والاعتقاد والديانة؛
- الحق في الإجراءات القانونية المتبعة؛
- حظر الأثر الرجعي للقوانين الجنائية^(٢).

وقد أضافت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان بعض الحقوق الأخرى لهذه المجموعة، كالحق في الاسم والجنسية، حقوق الأسرة والطفل، الحقوق السياسية^(٣).

إذاً وكقاعدة عامة، ينطبق قانون حقوق الإنسان بالقدر نفسه في أوقات السلم والحرب، ومع أنه يسمح للدولة أن تعلق مؤقتاً تلبية حقوق معينة أثناء الحرب أو في حالات الطوارئ، فهي تستطيع القيام بذلك لفترة محدودة فقط وتحت شروط صارمة، عندئذ فقط تكون الحقوق قد علقت بكل مشروع. أما الحقوق الجوهرية والتي لا يمكن تعليقها، فواجب الدولة احترامها والعمل الجاد لتبليتها بأقصى الإمكانيات المتاحة.

(١) د. محمد نور فرحات، تاريخ القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، من كتاب دراسات في القانون الدولي الإنساني - تقديم الدكتور مفيد شهاب، دار المستقبل العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٨٩.

(٢) أي حظر المعاقبة على أي فعل لم يكن جريمة عند ارتكابه.

(٣) د. محمد نور فرحات، مرجع سابق، ص ٨٩+٩٠.

المطلب الثاني

إطار المسؤولية الوطنية للحكومة تجاه النازحين داخلياً

تقع على عاتق الدولة وفي إطار مسؤوليتها الوطنية، مسؤولية منع النزوح وحماية النازحين داخلياً. ويحدد إطار المسؤولية الوطنية في ١٢ خطوة ينبغي أن تتخذها الحكومات نحو ضمان استجابة وطنية فعالة للتصدي للنزوح الداخلي وحماية النازحين داخلياً^(١). لذلك رأينا تقسيم هذا المطلب إلى اثني عشر فرعاً بحسب عدد خطوات الاستجابة الوطنية للنزوح الداخلي، على أن نستعرض في كل فرع خطوة من تلك الخطوات بإيجاز مفيد. فبالإضافة إلى ضمان احترام الحقوق وحمايتها والعمل على إحقاقها وفقاً للقانون الدولي، تستلزم المسؤولية الوطنية في حالات النزوح الداخلي ما يلي:

الفرع الأول

منع النزوح وتقليل آثاره الضارة إلى الحد الأدنى

لابد وقبل كل شيء من توقي حدوث المشكلة ومنعها ما أمكن، وقد فصلت المبادئ التوجيهية (من المبدأ ٥ إلى ٩) مسؤولية الحكومات في منع وتجنب وجود الأوضاع والظروف التي قد تدفع مواطني بلادها إلى النزوح. وكذلك مسؤولية الحكومات في تقليل حجم كارثة النزوح في حال كان لابد منه، وتخفيف آثاره الضارة، إلى جانب مسؤوليتها في التأكد من أن كل نزوح حاصل لا ينبغي أن يستمر لفترة أطول من اللازم.

(1) Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility, Op.cit, P12.

الفرع الثاني

زيادة الوعي الوطني بالمشكلة

إن اعتراف الحكومة منذ البداية بوجود مشكلة النزوح على أراضيها وبمسؤوليتها عن إيجاد حلول لها، يعد الخطوة الأولى نحو خلق وعي وطني فعال. فصدور بيان عام للجمهور، ونشر حملات التوعية العامة، واستخدام وسائل الإعلام السمعية والبصرية، ووضع الحكومة استراتيجيات لمواجهة محنة من نزح داخلياً من مواطنيها، كل هذا يعد وسيلة تبين مدى إدراك الحكومة للمشكلة واعترافها بها. والإدراك الصحيح لمشكلة النزوح الداخلي يستلزم رفع وعي الأمة كلها حول هذه المشكلة من جميع جوانبها، وبناء إجماع وطني حول القضية، وبذل جهود لوضع أزمة النزوح في موضع أولوية بالنسبة للوطن كله، مما يستدعي نشر روح التماسك والتضامن بين كل فئات المجتمع الواحد (مسؤولين، سلطات معنية، مجتمع مدني، مواطنين عاديين) ليقفوا بجانب النازحين داخلياً مساندين وفاعلين⁽¹⁾.

الفرع الثالث

جمع البيانات عن عدد النازحين داخلياً وعن حالتهم

إن الهدف الرئيسي من جمع البيانات عن أعداد وأماكن وجود وظروف النازحين داخلياً، هو الحصول على صورة أوضح عن حاجاتهم وأوضاعهم الحالية بغرض تعزيز الجهود لحفظ حقوقهم وحمايتهم وتلبية احتياجاتهم. وجمع البيانات هذا يجب أن تكون جهوده ذات غرض واضح مبرمج ومخطط له بعناية. فعلى البيانات أن تغطي جميع الأشخاص النازحين داخلياً، سواء أكانوا في مخيمات أو مقيمين مع أسر مضيفة أو في أماكن توطين أخرى. كما يجب أن تغطي شرائح الأشخاص النازحين داخلياً حسب مسببات نزوحهم، كالذين اقتلعوا من ديارهم بسبب النزاع المسلح أو العنف العام أو انتهاك حقوق الإنسان، وكذلك أولئك الذين نزحوا بسبب الكوارث الطبيعية أو

(1) Op.cit, P13.

مشروعات التنمية. ويلزم كذلك جمع المعلومات عن الذين نزحوا لأزمة عابرة في حالات الطوارئ والذين نزحوا لمدة طويلة، حيث أن احتياجات النازح تتغير كلما طالت مدة نزوحه، وجمع المعلومات المتجددة عنهم يجعل من الممكن بذل جهود نافعة لهم بحسب وضعهم الحالي⁽¹⁾.

ولابد هنا من الإشارة إلى أن عملية جمع البيانات عن الأشخاص النازحين داخلياً يجب ألا تكون بحال من الأحوال سبباً في تعريض أمنهم للخطر أو سلامتهم أو حريتهم أو حقهم في حرية الحركة. فبعض النازحين قد يخافون من الإفصاح عن حقيقة أصولهم أو انتماءاتهم حتى لا يسبب التعرف عليهم ضرراً محتملاً لهم، كما أن بعضهم قد لا يحمل وثائق كاملة ومضبوطة، فيخشى أن يكون عرضة للمساءلة. إن جمع المعلومات يجب أن يكون ضابطه ومحركه الأساسي هو حماية ومساعدة النازح داخلياً وعونه على إيجاد مخرج له من مخنته، وليس زيادة معاناته⁽²⁾.

الفرع الرابع

دعم التدريب على حقوق النازحين داخلياً

إن تخصيص الدولة الأشخاص المعنيين بالنزوح الداخلي بدورات تدريبية عن حقوق النازحين، قد يكون أساسياً لضمان أنهم واعون بمسؤولياتهم عن حماية ومساعدة هؤلاء النازحين داخل البلد. ودعم هذا التدريب هو برهان حقيقي على جدارة الحكومة المعنية وقدرتها على الوفاء بواجب المسؤولية الحقيقية عن هؤلاء المواطنين. هذا التدريب على حقوق النازحين داخلياً يجب أن يستهدف: مسؤولي الحكومة وواضعي سياساتها على المستوى الوطني، الجيش والشرطة، مديري مخيمات النازحين والمسؤولين الرسميين عن المساعدات الإنسانية، مندوبي وأفراد إدارة مؤسسات حقوق الإنسان والمجتمع المدني، النواب من أعضاء البرلمان، وأخيراً النازحين أنفسهم⁽³⁾.

(1) Op.cit, P14.

(2) Op.cit, 14.

(3) Op.cit, P15.

وعلى الدورات التدريبية أن تركز على حقوق الأشخاص النازحين داخلياً ومسؤوليات حكوماتهم تجاههم -كما تم تفصيله في المبادئ التوجيهية-. ويجب أن يغطي التدريب كل المراحل من أول جهود منع المشكلة والوقاية منها، إلى رد الفعل عند الطوارئ، إلى البحث عن إيجاد حل دائم.

وهناك مجموعة من النماذج والأمثلة العالمية التي تغطي كل هذه القضايا، وعليها يمكن للحكومات أن ترسم خططها التدريبية بمبادرات خاصة بها في ضوء تلك النماذج. فقد قام المجلس النرويجي العالمي للاجئين -قسم مشروع الأشخاص النازحين داخلياً- بإنشاء مجموعة من النماذج التدريبية في هذا الشأن، وكذلك فعل مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون الإنسان عام ١٩٩٩. وهناك تقرير نشرته منظمة الكومنولث والذي يقدم لنا مجموعة أخرى من التجارب المحلية المثلى للدول الأعضاء في الكومنولث كي تواجه النزوح الداخلي. وهناك أيضاً حلقة دراسية إقليمية عن النزوح الداخلي في الأمريكيتين ملحق بها إطار عمل عام للأداء في شأن هذا النزوح ومسؤولية الحكومات المحلية في المنطقة^(١).

الفرع الخامس

وضع سياسة وطنية للنزوح الداخلي

إن جاهزية الحكومة لوضع وتبني سياسات وطنية وخطط للعمل بشأن النزوح الداخلي، يعد مؤشراً هاماً على إدراك الحكومة الكبير لأبعاد المشكلة والاهتمام بها. وهو بيان واضح أمام الرأي المحلي والدولي أن مواجهة النزوح الداخلي هو أولوية وطنية لدى هذه الحكومة.

إن تبني سياسة وطنية أو خطة عمل لحل مشاكل النزوح الداخلي هي خطوة أولية وإجراء فريد في سبيل الوصول إلى سن تشريع محلي بهذا الشأن. وعلى القائمين بهذا العمل أن يستفيدوا من المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي كإطار توجيهي للعمل في هذا الموضوع.

(1) Op.cit, P15.

إن تلك السياسة الوطنية أو خطة العمل يجب أن تغطي كافة مراحل ومسببات النزوح الداخلي، وتطوقها بإجراءات مانعة مع اتخاذ قرارات موضوعية بإحكام لتجنب الظروف التي تسبب هذا النزوح أو للتخفيف من ويلاته. وعلى السياسة أو الخطة أن تضع حلولاً وقرارات خاصة موجهة لأصحاب الاحتياجات الخاصة والفئات الأكثر استضعافاً من النازحين داخلياً. وحتى تكون سياسة البلاد الوطنية ذات فاعلية قصوى يفضل وضعها بالتشاور مع النازحين داخلياً أنفسهم كونهم أعلم بظروفهم واحتياجاتهم. وبمجرد وضع هذه السياسة أو خطة العمل فإنه ينبغي نشرها بصورة خاصة بين أولئك الأشخاص النازحين وبلغاتهم الخاصة، وبأسلوب مبسط وعبارات سهلة الفهم⁽¹⁾.

الفرع السادس

وضع إطار قانوني يدعم حقوق النازحين داخلياً

إن تأسيس إطار تشريعي يدعم حقوق النازحين داخلياً إنما هو انعكاس للمسؤولية الوطنية وأداة هامة لتحقيق هذه المسؤولية بشكل فاعل. من أجل ذلك نجد بأن المجتمع الدولي برمته يشجع الدول التي تعاني من مشكلة النزوح الداخلي أن تنشئ إطاراً تشريعياً متيناً مسانداً لقضية النزوح الداخلي آخذة في اعتبارها المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي.

وبمعنى آخر، فإن القانون المحلي يجب مواعته مع النهج الدولي المتعلق بالنزوح الداخلي، من خلال الاسترشاد بالمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة للنزوح الداخلي، للوصول إلى تشريع متكامل يحقق مواعمة بين النصوص المحلية والدولية. وكما رأينا سابقاً، فإن دولاً عديدة تبنت تشريعات خاصة بالنزوح الداخلي في ضوء المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة، مما كان له الدور الأكبر في حفظ حقوق النازحين وترسيخ المسؤولية الوطنية تجاههم.

(1) Op.cit, P16.

الفرع السابع

تعيين مركز تنسيق مؤسسي للنازحين داخلياً

قد يكون من الضروري والأساسي الشروع في خلق مؤسسة وطنية تعنى بقضية النزوح لتضمن لفت الانتباه المحلي والدولي لمشكلة النزوح الداخلي، وكذلك لتسهيل التنسيق ذي الصلة بين دوائر وأجهزة الحكومة العاملة فيما بينها، وبين الحكومة نفسها والشركاء الدوليين والمحليين⁽¹⁾.

وهناك خيارات عديدة في هذا المجال، ففي بعض البلاد تستند المسؤولية عن النازحين داخلياً إلى وكالة وطنية حكومية موجودة في البلد أصلاً، تتحمل عبء قضايا النازحين كلها أو بعضها. وفي بلاد أخرى يتم تشكيل جهاز حكومي مختص بالتركيز على الاهتمام بشؤون النازحين داخلياً. وفي حالات أخرى يتم تشكيل لجنة حكومية أو مجموعة عمل مكلفة بالاهتمام بالنازحين الداخليين. وأياً كان الشكل المؤسسي الذي وقع عليه الاختيار، فمن الهام جداً أن نقول بوجود أن تملك المؤسسة المكلفة تفويضاً وسلطة سياسية وموارد مناسبة تمكنها من القيام بالحماية والمساعدة بفعالية، وأن يكون لهذه المؤسسة الدور القيادي لتحقيق وضمان احترام حقوق النازحين وتلبية احتياجاتهم. أما طاقمها العامل، فيجب أن يكون حائزاً على تدريب وفهم لمسائل النزوح الداخلي وخاصة للمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بهذا الشأن⁽²⁾.

(1) Op.cit, P18.

(2) Op.cit, P18.

الفرع الثامن

تشجيع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على مواجهة النزوح الداخلي

من المعروف جيداً أن مؤسسات حقوق الإنسان المحلية تؤدي مساهمة هامة في الجهود الوطنية -كونها تحظى باعتراف الحكومات- في إشاعة وحماية حقوق الإنسان بما فيهم النازحين داخلياً.

ففي البلدان التي تعاني من النزوح الداخلي، نجد أن لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية دور هام وكبير في حماية حقوق النازحين داخلياً وإشاعة احترامها والاعتناء بها، وهو ما تم إدراكه وتشجيعه من حكومات العالم في صورة قرارات الأمم المتحدة⁽¹⁾.

إن الممارسة المثلى في التعامل مع النزوح الداخلي تتمثل في اعتراف وإقرار الحكومات بأن النزوح الداخلي هو قضية حقوق إنسان، أي أنها من اختصاص مؤسسات حقوق الإنسان المحلية. وبالتالي فإن هذه الحكومات ستخص تلك المؤسسات بنصيب مناسب من الموارد المالية وغير المالية كي تتمكن من تركيز جهودها على أهدافها بجدوى وفعالية⁽²⁾. وسنتطرق لاحقاً إلى دور مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية بشيء من التفصيل عند شرحنا لدور المنظمات في حماية حقوق النازحين داخلياً.

الفرع التاسع

ضمان مشاركة النازحين داخلياً في صنع القرار

تقع على الحكومات مسؤولية تشجيع وتسهيل اشتراك النازحين في التخطيط وفي تنفيذ السياسات والبرامج المتخذة لتلبية حاجاتهم وحماية حقوقهم. وللأسف، فعالباً ما يكون النازحون داخلياً مجرد مستقبلين نهائيين للمساعدة والحماية دون أن يكون لهم سلطة التأثير على كيفية وضع تلك السياسات والبرامج، على الرغم من أنه لا يكاد يخفى على أحد أهمية التشاور مع النازحين داخلياً عند تزويدهم بالحماية والمساعدة، كونهم أعرف

(1) Op.cit, P19.

(2) Op.cit, P19.

بأوضاعهم وحاجاتهم وكيفية تلبيتها، مما يعزز من فعالية الجهود المبذولة تجاههم ونجاحها^(١).

حتى في حالة النزوح القسري، فإن أفضل طريقة لحماية الناس والتخفيف من مصابهم هو إشراكهم في القرارات التي تخص مستقبلهم، فهم أعلم بالاختيارات الممكنة أكثر من السلطات الوطنية. وعادة فإن الناس سوف يرحلون طوعية لو أنهم تفهموا الأسباب الداعية للرحيل وشعروا بأنهم يشاركون في القرار، وقد يكون لديهم أفكار جيدة عن الأماكن التي يجب الانتقال إليها^(٢).

إن استشارة النازحين يجب أن تتم في كل مراحل عملية النزوح، فأي قرار يتخذ لنقل أشخاص لمكان معين يجب أن يتم بالتشاور مع الأشخاص المتأثرين بهذا القرار. وحتى عند الوصول لمرحلة إيجاد الحلول الدائمة، فإنه لا بد من ضمان اشتراك النازحين داخلياً في تخطيط وإدارة عملية العودة أو إعادة التوطين أو الاندماج في المجتمع الجديد. ويمكن للنازحين داخلياً الذين توصلوا إلى حل دائم (عودة أو اندماج محلي أو توطين لمكان آخر) ممارسة حقهم في المشاركة في تسيير شؤونهم العامة على قدم المساواة مع السكان المقيمين ودون أي تمييز بسبب نزوحهم^(٣)، ودون خوفهم من العقاب أو التمييز. ويشمل ذلك: الحق في حرية تكوين الجمعيات والمشاركة على قدم المساواة في الشؤون المجتمعية، والحق في إدارة المخيم الذي يقطنون فيه، والتصويت والترشح في الانتخابات فضلاً عن الحق في العمل في جميع قطاعات الخدمة العامة^(٤).

(1) Op.cit, P20.

(٢) كتيب تطبيق المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، مرجع سابق، ص ١٨.

(٣) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٢٩) الفقرة (١)، المادة (٢٢) البند (د).

(٤) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٢٢).

الفرع العاشر

دعم الحلول الدائمة

ينص المبدأ ٦ من المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي على أنه "لا يجوز أن يستمر النزوح مدة أطول مما تقتضيه الظروف" في الوقت الذي تنص فيه المادتان ٢٨ و ٣٠ على حق النازحين داخلياً في الحصول على حل دائم. وتقع على عاتق السلطات الوطنية المسؤولية الأولى عن توفير حلول دائمة للنازحين داخلياً، وتضطلع المنظمات الإنسانية بالدور التكميلي في هذا المجال.

وفي الواقع، فإن توفير حلول دائمة للنازحين، يعد عملية تدريجية وطويلة الأمد في الغالب لتقليل احتياجات النازحين داخلياً، وضمان تمتعهم بحقوق الإنسان دون تمييز. كما أنها عملية معقدة تشمل حقوق الإنسان والتحديات الإنسانية والإنمائية والمتعلقة بالتعمير وبناء السلام^(١).

وقد وضحت المبادئ التوجيهية الحلول الدائمة المتفق عليها دولياً لحماية النازحين داخلياً بأنها ثلاثة حلول: إعادة الإدماج بشكل مستدام في المكان الأصلي بشكل طوعي (حق العودة)، الإدماج بشكل مستدام في المناطق المحلية التي لجأ إليها النازحون داخلياً (الإدماج المحلي)، الإدماج بشكل مستدام في أي جزء آخر من البلد (التوطين في مكان آخر من البلد)^(٢).

وأياً كان الحل الذي اختاره النازحون، فعلى السلطات المحلية تقع مسؤولية تيسير إعادة اندماجهم في المجتمع وتسهيل ظروف تمكنهم من إعادة بناء حياتهم.

(١) تقرير ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً، السيد فالتر كالين (A/HRC/13/21/Add.4)، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الثالثة عشرة، البند ٣ من جدول الأعمال، تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما في ذلك الحق في التنمية، الإطار المتعلق بالحقوق الدائمة لمشكلة النازحين داخلياً، ٢٠١٠

(٢) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٣٠+٢٨)

وقد وضعت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ثمانية معايير مترابطة كمؤشرات لتقييم مدى فاعلية هذا الحل الدائم؛ وهي: السلامة والأمن على المدى الطويل، التمتع بمستوى معيشي لائق دون تمييز، الوصول إلى فرص كسب العيش وفرص العمل، الحصول على الوثائق الرسمية دون تمييز، الوصول للآليات الفعالة والميسورة لإصلاح المساكن والأراضي والممتلكات، جمع شمل الأسر، المشاركة في الشؤون العامة والوصول إلى سبل الانتصاف والعدالة^(١).

ولاشك في أن عملية إيجاد الحل الدائم قد تعترضها معوقات كثيرة تحول دون تحقيقها أو دون تحقيق فاعليتها المرجوة. وتتوزع تلك المعوقات في تحديات أربع^(٢):

- تحدٍّ يتعلق بحقوق الإنسان: بما في ذلك حقوق النازحين داخلياً في الحصول على الأمن والممتلكات والسكن والتعليم والصحة وسبل كسب الرزق. وكذلك الحق في الإنصاف والعدالة وإنهاء المظالم الماضية.

- تحدٍّ إنساني: قد يحتاج النازحون داخلياً إلى مأوى مؤقت إلى أن تتم إعادة بناء منازلهم المدمّرة، أو إلى حصص غذائية إلى أن تتوافر أولى المحاصيل، أو إلى خدمات صحية طارئة إلى أن تتم إعادة إنشاء النظام الصحي.

- تحدٍّ إنمائي: يشمل تحقيق الحلول الدائمة تناول التحديات الإنمائية الرئيسية، كالمساعدة على إنشاء أو إعادة إنشاء هياكل إدارة الشؤون المحلية وسيادة القانون، وإعادة بناء المنازل والبنى التحتية.

- تحدّي بناء السلام أو التعمير: قد لا يكون من الممكن تحقيق الحلول الدائمة بعد انتهاء النزاعات دون أن يكون هناك استقرار سياسي واقتصادي واجتماعي على المستوى المحلي أو حتى الوطني.

ومن الأهمية إدراك أن مجرد الانتقال الجسدي، أي العودة إلى الموطن الأصلي أو مكان الإقامة المعتاد، أو التحرك إلى جزء آخر من البلد، أو اختيار الاندماج محلياً في

(١) تقرير ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، السيد فالتر كالين (A/HRC/13/21/Add.4)، مرجع سابق.

(٢) المرجع السابق.

المكان الجديد، لا يعتبر غالباً حلاً دائماً (وبخاصة بعد النزاعات). ويمكن القول بتحقيق الحل الدائم عندما لا يصبح لدى النازحين داخلياً أي احتياجات محددة للحماية أو المساعدة فيما يتعلق بمشكلة نزوحهم، وعندما يكون بمقدورهم استئناف حياة عادية والتمتع بحقوق الإنسان دون تمييز ناتج عن نزوحهم.

الفرع الحادي عشر

تخصيص موارد كافية لمواجهة النزوح الداخلي

يجب أن تحتل قضية النزوح أولوية قومية عند تخصيص الميزانيات ووضع السياسات والبرامج العملية من قبل الحكومات. فإذا ما أرادت تلك الحكومات تنفيذ سياسات وبرامج خاصة بالنازحين داخلياً، وتزويدهم بالتعليم والرعاية الصحية، والطعام والمأوى، وما يعينهم على الاندماج وما يحقق أمنهم الجسدي، فإن ذلك يستدعي منها تخصيص موارد مادية وبشرية من أجل تلبية فعالة لحاجات مواطنيها النازحين وحماية حقوقهم. ولو نظرنا إلى بعض الدول، لوجدنا بأنها خصصت جزءاً من ميزانية الدولة لقضايا النازحين. في حين قامت دول أخرى بتخصيص ميزانية خاصة للنازحين داخلياً مع نسبة من عائدات بعض مواردها كالبترول مثلاً. غير أن ذلك لا يعني ترك الحكومات وحدها في الميدان لتحمل العبء المادي للنزوح، فأبي عجز تحس به أي حكومة يخولها التوجه للمجتمع الدولي لطلب المساعدة في الحال⁽¹⁾.

(1) Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility Op.cit, P23.

الفرع الثاني عشر

التعاون مع المجتمع الدولي عندما تكون القدرة الوطنية غير كافية

يجب على الحكومات، ممن لديها إحساس بالمسؤولية الوطنية، أن تستدعي أو تقبل المساعدة من المنظمات الدولية والإقليمية من أجل ضمان حماية حقوق نازحيها، وتحديد حل نهائي لمحتهم، عندما لا تتسع طاقاتها الشخصية لذلك.

ويقع على عاتق السلطات المحلية الرسمية مساعدة المنظمات الإنسانية في دخولهم لمناطق النزاع وفي تسهيل عملهم من أجل الوصول للنازحين داخلياً وإمدادهم بالمساعدات الضرورية، كما يتوجب عليها ترسيخ معايير الأمن والسلامة لفريق العمل الدولي^(١).

ولأن لهذه المنظمات الحق في عرض خدماتها بموجب القانون الدولي، فعلى الحكومات ألا تأخذ الأمر على أنه تدخل في الشؤون الداخلية. وعلى أي حال، فإن أي عون خارجي ينبغي أن يهدف إلى زيادة قدرة حكومة البلد نفسها على تحمل مسؤوليتها المحلية، لا أن يكون بديلاً عنها^(٢).

وهكذا، ومع أن الخطوات المذكورة غير شاملة لكل ما يجب اتخاذه، غير أنها تبقى مؤشرات هامة نحو تحقيق فعال للمسؤولية الوطنية، والتي -في حال طبقت من قبل الحكومات- فإنها توتي ثمارها الهامة في حماية النازحين داخلياً ومساعدتهم، والتصدي لمشكلة النزوح الداخلي بشكل جذري.

(1) Op.cit.

(2) Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility, Op.cit, P24.

المطلب الثالث

دور سلطات الحكومة الوطنية للنزوح الداخلي

إن الاستجابة الوطنية للنزوح الداخلي يجب أن تنعكس على كافة المستويات الحكومية، ومع أن المسؤولين الرسميين في العاصمة الدور الأعظم في صياغة شكل تلك الاستجابة، غير أن السلطات المحلية بحرصها الدائم على الاتصال المباشر بالمواطنين النازحين ستلعب دوراً مهماً في ضمان قيام الوطن كله بتحمل المسؤولية بجدارة على أرض الواقع. ولاستجابة وطنية أمثل لمشكلة النزوح الداخلي، لابد من مساهمة جماعية لكل الأفرع والقطاعات الحكومية على اختلاف اختصاصاتها. وفي ضوء ذلك، نجد بأن الدولة تمارس مسؤوليتها الوطنية في حماية النازحين داخلياً من خلال سلطاتها الثلاث:

الفرع الأول

السلطة التنفيذية

تقع على عاتق السلطات التنفيذية المسؤولية الأولى المتصلة بتوظيف جميع أنشطة الحماية والمساعدة لصالح النازحين داخلياً. وتتضمن هذه المسؤولية -كخطوة أولى- تفادي الأحوال التي تؤدي إلى النزوح الداخلي وحماية مواطني البلد وساكنيه المعتادين من النزوح التعسفي، والتخفيف قدر الإمكان من حدة الآثار السلبية للنزوح عند حدوثه، وضمان إيجاد حلول دائمة للنازحين في أسرع وقت ممكن.^(١)

ولأن لكل إنسان الحق في الحماية من الإخلاء القسري من مسكنه^(٢)، فهذا يقتضي على الدولة المعنية من خلال سلطاتها التنفيذية، أن تعمل على تجنب اتخاذ أي إجراء يقضي بالإخلاء القسري لأي فئة من السكان، وذلك من خلال استطلاع كافة البدائل الممكنة. وعند انتفاء أي بديل وكان لابد من القيام بإخلاء الأشخاص بغرض حمايتهم أو لضرورة عسكرية، عندئذ تعمل السلطات الوطنية المعنية بكل استطاعتها على التقليل

(١) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٧)، الفقرة (١).

(٢) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٦).

إلى أقصى حد من الآثار الضارة للإخلاء، مع الالتزام بالإعادة^(١). كما يقع على السلطات التي تقوم بالإخلاء أن تحرص على تأمين مأوى مناسب لهؤلاء النازحين، فيتم النزوح في ظروف مرضية من حيث السلامة والتغذية والصحة والنظافة وعدم تشتيت أفراد الأسرة الواحدة^(٢). ويحظر الإخلاء القسري الهادف إلى التطهير العرقي أو الممارسات المشابهة المؤدية إلى تغيير في التركيبة الإثنية أو الدينية أو العرقية للسكان^(٣)، ويحظر أيضاً في حالات الحروب والنزاعات ما لم يكن الهدف منه أمن المدنيين والمصلحة العليا لهذه الجماعات.

وتتمثل مسؤولية هذه السلطات على أرض الواقع بجمع بيانات حول عدد النازحين وموقعهم وأحوالهم المعيشية باعتبارها معلومات ضرورية تشكل أساساً للسياسات والبرامج الفعالة ولتنبيه الجمهور والسلطات ذات الصلة والمجتمع الدولي إلى حجم المشكلة. غير أن المشكلة الرئيسية تكمن في أن الحكومات - في بعض الحالات - قد لا ترغب في الاعتراف بوجود نازحين داخلياً على أراضيها، فتكون البيانات المتاحة عن النازحين داخلياً موضع شك.

تضطلع السلطات التنفيذية الوطنية أيضاً بمسؤولية ضمان إيجاد إطار قانوني ملائم واستراتيجية وطنية - بما يتوافق مع المعايير الدولية - للتصدي لمشكلة النزوح الداخلي. وقد تتبنى الحكومات في بعض الحالات تشريعات جديدة للنزوح الداخلي تحديداً، مما قد يتطلب تعديلات على التشريعات القائمة لضمان توافقها مع المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي والتصدي للمعوقات المتعلقة بالحماية.

و ضماناً لاستجابة فعالة ومستدامة للتصدي للنزوح الداخلي على مختلف المستويات، ينبغي أن تختار السلطات التنفيذية الوطنية جهة وطنية معينة تتولى قيادة مسألة النزوح

(١) اتفاقية جنيف الرابعة، المادة (٤٩)/ البروتوكول الإضافي الثاني، المادة (١٧).

(٢) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٧)، الفقرة (٢).

(٣) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٦)، الفقرة (٢)، البند (أ). يقابله في ذلك نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، حين اعتبر الترحيل القسري من ضمن الجرائم ضد الإنسانية، المادة (٧)، الفقرة (١)، البند (د).

الداخلي، وتخصص مهاماً محددة لكل من: المؤسسات الحكومية الوطنية- الوزارات- الإدارات الحكومية المختلفة.^(١)

ومن الجدير بالذكر أن بعض المسؤوليات التي تقع على عاتق السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالنزوح الداخلي، لا يتم تنفيذها على المدى الآني، وإنما قد يأخذ تنفيذها وقتاً طويلاً. فعلى سبيل المثال، إن إعادة تشييد وهيكلة البنية التحتية المدمرة وإصلاح الأضرار الناتجة عن الصراع وإعادة تأهيل المجتمع من جديد، هي من الخطط التي تضعها السلطة التنفيذية على المدى البعيد. فنتيجة لتلك الصراعات المسببة للنزوح الداخلي، قد يعود النازحون إلى مناطق سكنهم ليجدوها مفقودة للعناية الطبية والطرق والمياه والصرف الصحي والمدارس ومتاجر الطعام وبعض الخدمات الأساسية الأخرى، ومن الممكن أن يستغرق هذا الأمر شهوراً أو أعواماً قبل أن تصبح هذه المجتمعات قادرة على تحقيق الاكتفاء الذاتي.^(٢)

أخيراً، فالسلطات التنفيذية الوطنية مسؤولة عن إيجاد حلول دائمة للنازحين داخلياً وتنفيذها بأكبر سرعة ممكنة. ويمكن أن يتضمن ذلك تهيئة الأوضاع للنازحين داخلياً كي يعودوا طوعاً وبأمان وكرامة إلى أماكن إقامتهم المعتادة، أو يستقروا في مكان نزوحهم (الاندماج المحلي)، أو في أماكن أخرى داخل البلد نفسه. ويستلزم تأمين الحلول الدائمة للنازحين داخلياً أيضاً جهوداً جبارة من أجل بناء بيئة آمنة واستعادة سبل كسب العيش ومنع تكرار الأزمة وتهيئة الأحوال للتنمية مستقبلاً.^(٣)

وكما رأينا سابقاً، فإن عجزت حكومة ما عن التصدي لحالات معينة من النزوح الداخلي، أو أعلنت افتقارها إلى القدرة المالية والفنية الكافية لتحقيق ذلك، يجدر بها عند ذلك استدراج عروض مساعدات دولية أو قبولها إن وجدت. فمن المسؤوليات الرئيسية للسلطات التنفيذية الوطنية التعاون الفعال مع المنظمات الإقليمية والدولية والتي تعرض

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٦٦.

(٢) كتيب تطبيق المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، مرجع سابق، ص ٥٧.

(٣) المرجع السابق.

مساعدة النازحين داخلياً وحمايتهم، ولا يجب عليها في هذه الحالة اعتبار هذه العروض عملاً غير ودي أو تدخلاً في الشؤون الداخلية للدولة. كما تضطلع السلطات التنفيذية بمسؤولية حماية العاملين في المجال الإنساني ومنع الاعتداءات عليهم ومقاضاة المسؤولين عن هذه الاعتداءات في حال وقوعها. كما ينبغي أن تقوم هذه السلطات بتسهيل سبل وصول المنظمات الإنسانية الدولية بحرية وبدون عوائق إلى أماكن تواجد مجموعات النازحين داخلياً، وتيسير مهمة تلك المنظمات من أجل ضمان حصول أولئك النازحين داخلياً على المساعدة والحماية الكافية^(١).

ومن الجدير بالذكر أن السلطات التنفيذية الوطنية لا يمكنها حشد وتخصيص الموارد الكافية لتلبية احتياجات النازحين داخلياً وتأمين الحلول الدائمة لمشكلتهم ما لم تضمن أن الجهات الحكومية (بما في ذلك الجيش والشرطة) وواضعي السياسات المعنية مدربون بدرجة كافية على حقوق النازحين داخلياً ومدركين بوضوح مدى مسؤولية الحكومة تجاههم.

الفرع الثاني

السلطة التشريعية

تكون السلطة التشريعية أو البرلمان الوطني مسؤولة عن سن التشريعات وإقرارها واعتماد الموازنة والإشراف عموماً على استجابة الحكومة للتصدي للنزوح الداخلي. فلا بد للسلطات التشريعية الوطنية من مراجعة التشريعات الوطنية القائمة للتأكد من أنها فعلاً تلبي احتياجات النازحين داخلياً بالصورة الكافية وخصوصاً في مجال الحماية، وأنها غير تمييزية ومتوافقة في الوقت ذاته مع المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي والصكوك الإقليمية. ويجب أن تتمتع هذه السلطات بالمرونة الكافية التي تجعلها

(١) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٢٥)، الفقرة (٣+٢).

تقوم بإجراء تعديلات على التشريعات القائمة، أو وضع تشريعات جديدة للتصدي لقضايا النازحين داخلياً في حال اقتضى الامر^(١).

كما وتقوم السلطات التشريعية الوطنية بالمصادقة على المعاهدات الدولية والإقليمية المتصلة بحماية النازحين داخلياً، مثل المعاهدات الخاصة بقانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الجنائي الدولي، والصكوك الإقليمية (كاتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية النازحين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم، 2009).

تتولى السلطات التشريعية إلى جانب ذلك، مهمة المراقبة والإشراف على استجابة الحكومة الوطنية في تصديها لحالات النزوح الداخلي، وذلك من خلال الزيارات الميدانية لمخيمات النازحين داخلياً ومستوطناتهم، وإنشاء فرق عاملة أو لجان فرعية لقضايا النازحين داخلياً.^(٢)

وأخيراً تقع على عاتق هذه السلطات اعتماد موازنة تنفيذ القوانين والسياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالنازحين داخلياً، والعمل جدياً على زيادة الوعي العام بشأن النزوح الداخلي ودور السلطات الوطنية.^(٣)

الفرع الثالث

السلطة القضائية

إن المهمة الأساسية للسلطات القضائية الوطنية هي التحري عن الجرائم والانتهاكات المرتكبة ضد النازحين داخلياً، ومقاضاة المسؤولين عنها، وإنصاف المجني عليهم وتعويضهم. كما ويتوجب عليها ضمان سبل الوصول إلى العدالة لأفراد وجماعات النازحين داخلياً الذين يرغبون في التقدم بشكاوى ضد السلطات الوطنية أو الجهات الأخرى، من أجل التماس الحماية في حال انتهاك حقوقهم.

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٦٧.

(٢) المرجع السابق.

(٣) المرجع السابق.

وبما أن من حق كل إنسان بأن يعترف بشخصه أمام القانون في كل مكان^(١)، فهذا يوجب على السلطات المعنية إصدار كل ما يلزم من الوثائق للتمتع بالحقوق القانونية وممارستها، ويدخل في هذا الإطار جميع الوثائق من جوازات سفر وهوية شخصية وشهادات ميلاد وزواج، وعلى السلطات تيسير إصدار مثل هذه الوثائق للنازحين دون وضع شروط بيروقراطية، مثل عودة النازح إلى مكان إقامته الأصلي للحصول على وثائق معينة.

ويتجلى دور السلطة القضائية الوطنية بوضوح، في حال عودة النازحين داخلياً لأماكن سكنهم وما ينتج عن ذلك من تحديات تعيق بناء المجتمع. فيقع على عاتق هذه السلطة تحقيق التسوية وإنهاء جذور النزاع بين السكان النازحين داخلياً العائدين لديارهم ومن بقوا أثناء الصراع، فبعض هؤلاء ربما يكون مقيماً في الممتلكات التي هجرها النازحون داخلياً، مما يؤدي لحدوث نزاع بين الطرفين. إن جهود السلطة القضائية بهذا الخصوص يجب أن تشمل على إعادة ترسيخ دور القانون وخلق آليات لتعزيز وللدفاع عن حقوق الإنسان، وإحياء الإجراءات القضائية التي تكفل حل النزاعات على الملكية وغيرها من النزاعات الأخرى.^(٢)

كما أن لتلك السلطات القضائية دور هام في الفصل في دعاوى استرداد الممتلكات والمقتنيات المفقودة أو المتضررة أثناء النزوح، والعمل الجاد لرد تلك الممتلكات لأصحابها أو التعويض عنها^(٣).

وأخيراً تتولى السلطة القضائية الوطنية مراقبة استجابة الحكومة لأوضاع النزوح الداخلي، لا سيما للتأكد من توافقها مع القانون الوطني - بما في ذلك الدستور - والقانون الدولي على حد سواء^(٤).

(١) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، المادة (٦).

(٢) كتيب تطبيق المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، مرجع سابق، ص ٥٧.

(٣) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٢٩)، الفقرة (٢).

(٤) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٥).

وهكذا فإن مسؤولية منع النزوح وحماية النازحين داخلياً داخل بلدانهم، تقع بالدرجة الأولى على عاتق السلطات الوطنية. ولكن إذا غابت سلطة الدولة في مكان ما أو صعب فرض هذه السلطة فيه، فإن مسؤولية منع النزوح وحماية النازحين داخلياً في ذلك المكان، تقع على الأطراف الفاعلة المسلحة غير التابعة للدولة.

المبحث الثاني

الجهات المسلحة الفاعلة على الارض من غير الدول

قد لا تمتلك الحكومات سيطرة فعالة على كل أجزاء البلد وخاصة في حالات النزاع الداخلي المسلح. في كل أنحاء العالم نجد ملايين من النازحين داخلياً في مناطق تقع تحت سيطرة جهات غير حكومية وخارج نطاق وصول مساعدات الحكومة وحمايتها. عندئذ يأتي الدور الرئيس للجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول في القيام بمسؤولياتها تجاه النازحين داخلياً ضمن الأراضي التي تقع ضمن سيطرتها، بدءاً من حمايتهم من أي انتهاك قد يلحق بهم، وانتهاءً بالسماح بوصول جميع المساعدات الأساسية لتلبية احتياجاتهم.

فمن هم المسلحون الفاعلون على الأرض من غير الدول؟ ماهي غاياتهم؟ وكيف يتم تنظيمهم؟ ما الوسيلة التي يتم بها الوصول إليهم والتعامل معهم من قبل المجتمع الدولي؟ هل هناك من مسؤولية قد تترتب على أفعالهم؟ ماهي هذه المسؤولية ومن يقوم بتحديدها. كل هذه التساؤلات ستتم الإجابة عليها فيما يلي.

المطلب الأول

تعريف الجهات الفاعلة المسلحة وأشكالها

يفضل بعض الفقهاء استخدام مصطلح "الجماعات المسلّحة من غير الدّول" في حين يفضل البعض الآخر استخدام مصطلح "الفاعلون المسلّحون من غير الدّول"، للدلالة على الجهات المسلحة الفاعلة على الأرض، وكلا المصطلحين لهما الدلالة نفسها.

تحدد اتفاقية كامبالا الجماعات المسلحة من غير الدول بأنها "القوات المسلحة المنشقة أو الجماعات المسلحة الأخرى المنظمة، والتي تختلف عن القوات المسلحة التابعة للدولة"^(١)

ويشمل مسمى الجهات المسلحة الفاعلة على الأرض المليشيات، والمقاتلون من أجل الحرية، والمُتمردّون، والإرهابيون، والقوات العسكرية غير النظامية، والثوريون، والمقاتلون المسلّحون، والعصابات، والهيئات شبه الحكومية، وغيرها من الجماعات المسلّحة من غير الحكومات.

وفي حين أنّ بعض تلك الجماعات تسعى لتحقيق أهداف فكرية إيديولوجية أو سياسية، يسعى بعضها الآخر إلى الاستحواذ على أقاليم في الدّولة والإطاحة بالحكومة. وقد تختلف الأهداف التي تسعى تلك الجماعات إلى تحقيقها، لكن يجمعها المشاركة في النزاع المسلّح ضد الدّولة أو ضد الجماعات الأخرى أو ضد كلا الجانبين. ومثل هؤلاء المسلحون، يشكّلون في نهاية المطاف، عن قصد أو غير قصد، سبباً رئيسياً في النزوح والتهجير^(٢).

(١) اتفاقية الوحدة الإفريقية لحماية ومساعدة النازحين داخلياً (كمبالا)، التعريف، المادة (1)، الفقرة (٥)
(٢) باولين لأكروي وباسكال بونغارد وكريس روش، إشراك الفاعلين المسلّحين من غير الدّول في آليات الحماية، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٣٧، مارس ٢٠١١. انظر الرابط التالي:

وبحسب تعريف الأمم المتحدة، يُقصد بالجماعات المسلحة من غير الدول تلك التي "من المحتمل أن تستخدم السلاح من خلال استعمالها للقوة، من أجل تحقيق أهداف سياسية أو أيديولوجية أو اقتصادية، وليست ضمن الهياكل العسكرية الرسمية للدول أو التحالفات بين دول أو المنظمات المشتركة بين الحكومات، ولا تخضع لسيطرة الدولة أو الدول التي تعمل فيها"^(١).

بينما تستخدم منظمة نداء جنيف^(٢) مصطلح "الفاعلون المسلّحون من غير الدول" للإشارة إلى الكيانات المسلّحة المنظمة التي تقودها أهداف سياسية في المقام الأول، والتي تنشط خارج سيطرة الدولة وتفنقر إلى الصفة القانونية لتكون طرفاً في الاتفاقيات الدولية. ويتضمن التعريف المذكور جميع الجماعات المسلّحة التي تمارس نفوذاً بحكم الواقع، وكذلك الدول غير المعترف بها أو شبه المعترف بها دولياً.

وتميز اللجنة الدولية للصليب الأحمر بين المقاتلين والمدنيين كما يلي: "في الصراعات المسلحة غير الدولية، تشكّل الجماعات المسلحة المنظمة القوات المسلحة لطرف من غير الدول في الصراع، وتتكون فقط من أفراد مكلفين بمهمة مستمرة هي الاشتراك مباشرة في الأعمال العدائية (وظيفة قتالية مستمرة)"^(٣).

(1) Humanitarian Negotiations with Armed Groups, a manual for practitioners, United Nations, OCHA Publications in collaboration with (IASC), New York, January 2006. Available on the link below: <http://ochaonline.un.org/humanitariannegotiations/Documents/Manual.pdf>

(٢) منظمة نداء جنيف، وهي منظمة سويسرية غير حكومية، تعمل منذ عام ٢٠٠٠ على إشراك الفاعلين المسلّحين من غير الدول ضمن مساعيها الرامية إلى تحقيق امتثال أولئك الفاعلين للمعايير الإنسانية الدولية.

التعريف متوفر على الرابط التالي: <http://www.hijra.org.uk/non-state/>

(3) ICRC, Interpretive Guidance on Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, Resource Centre, 31-12-2008 Article, International Review of the Red Cross, No. 872.

<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-872-p991.htm>

وبرأينا الشخصي، فإن التعريف الأمثل والأكثر شمولاً للجماعات المسلحة هو ذلك الذي ووضعتة الأمم المتحدة. فهي تولي اهتماماً بطريقة أو بأخرى لتلك الجماعات عندما تقر بأن استخدامها للقوة إنما هو لتحقيق هدف سياسي أو أيديولوجي أو اقتصادي، وأنها ليست جماعات عرقية تشكلت من لا شيء. وذلك لب المنطق السليم، فالاعتراف بوجود تلك الجماعات المسلحة هو الخطوة الأولى لضبط أعمالها ونشاطاتها وتأطيرها ضمن نطاق القانون الدولي، بغض النظر عن مشروعية تلك الأعمال والنشاطات.

تنشط الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول في كثير من البلدان التي تشتمل على جماعات سكانية نازحة داخلياً، وخصوصاً عندما يكون الصراع المسلح هو المسبب للنزوح. فقد تكون هذه الجهات طرفاً في الصراع، كما أنها قد تكون مسؤولة عن الانتهاكات المرتكبة ضد المدنيين، بما في ذلك إجبار الأشخاص على الفرار من منازلهم. لذلك فإن لتلك الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول تأثير مهم على سلامة وأمن النازحين داخلياً وبيئة العاملين في المجال الإنساني - كما سنرى - .

والجهات المسلحة الفاعلة على الأرض متنوعة في أشكالها وصورها. ففي حين لا يشكل البعض منها أكثر من عصابة صغيرة أتت بها الظروف، نجد بعضها الآخر يمتلك عشرات الآلاف من المقاتلين ويمارس مهاماً شبه حكومية مع سيطرة واقعية على إقليم ما، بما في ذلك امتلاك فروع شُرطية وعسكرية وتشريعية خاصة به؛ وثمة جماعات أخرى تكون طرفاً في صراع مع هيكل قيادي رسمي، لكن من دون التمتع بسيطرة على إقليم معين؛ وهناك ما يسمى بالجماعات "شبه العسكرية" التي قد تكون تابعة سياسياً للحكومة أو مدعومة منها أو خاضعة لسيطرتها وإن كانت لا تنتمي لقوات تديرها الدولة؛ وهناك عصابات مسلحة إجرامية، لا تمتلك هيكلًا قياديًا رسميًا ولا تشكل طرفاً في الصراع، إنما تتخربط في أنشطة إجرامية مثل الغارات على مخيمات النازحين داخلياً ومستوطناتهم، والسرقة والاعتصاب والاعتداءات على النازحين داخلياً والعاملين في المجال الإنساني^(١).

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٧٣.

وتدير العديد من الجماعات المسلحة الموارد المالية الأساسية، حيث يمكنهم في بعض الأحيان الإنفاق أكثر مما تنفقه الجماعات الأهلية، كما قد يكون قادتها على درجة كبيرة من التعليم والثقافة.

أما المصدر المادي للمسلحين من غير الدول فيعتمد بشكل غالب، اعتماداً كبيراً على الدعم الخارجي. فنجد معظم الجماعات المسلحة تسعى جاهدة للحصول على الدعم من الدول ومن المهجرين في الشتات، والنازحين ومن الجماعات المسلحة الأخرى أيضاً، بغية تجنب الاعتماد الكلي اقتصادياً على السكان المدنيين الذين يدعون بحمايتهم^(١).

وتعتمد الجماعات المسلحة بصورة متكررة إلى استخدام مخيمات النازحين واللاجئين كمصدر للدعم والتجنيد، عدا عن استخدامهم لتلك المخيمات كملاذ آمن لهم. ومع أن الجماعات المسلحة لا تمتلك سلطة قانونية، فبمقدورها الاعتماد على النازحين بطريقتين هما: تجنيد النازحين (طوعاً أو كرهاً)، والحصول على الموارد الاقتصادية منهم، وأبرز مثال على ذلك ما حدث في مجتمع النازحين في إقليم دارفور السوداني، حيث عانى النازحون من الاعتداءات المتكررة عليهم والاختطافات في السنوات الأخيرة، وأُقحموا في التجنيد من قبل الجماعات المسلحة والمليشيات المؤيدة للحكومة (الجنجويد)^(٢) والقوات السودانية المسلحة^(٣).

وإذا نظرنا إلى معتقدات أعضاء الجماعات المسلحة، نجد أنها كثيراً ما تكون أخلاقية أو دينية أو سياسية أو مزيجاً منها، وغالباً ما تمثل هذه المعتقدات حافزاً لاحترام بعض مناحي القانون الدولي الإنساني، على الأقل. فعلى سبيل المثال، قررت الحركة الشعبية

(١) جوزيب ماريا رويو أسبا، العلاقات الاقتصادية للجماعات المسلحة مع النازحين، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٣٧، مارس ٢٠١١.

(٢) إن بعض الجهات الفاعلة المسلحة قد تكون مؤيدة للدولة أو مدعومة منها، كمليشيات الجنجويد المؤيدة للحكومة السودانية. غير أنها لا تتبع رسمياً للهيكل العسكرية للدولة.

(٣) جوزيب ماريا رويو أسبا، العلاقات الاقتصادية للجماعات المسلحة مع النازحين، المرجع السابق.

لتحرير السودان في جنوب السودان كبح جماح الانتهاكات عندما وجدت أن مقاتليها يؤذون السكان التي ادعت الحركة أنها تحارب من أجلهم^(١). كما قد تنتهج الجماعات المسلحة بعض الاستراتيجيات والخطط الاقتصادية والسياسية، والتي قد يساعد بعضها في منع النزوح وتقليل أمدته، أو تقليل وقوع الانتهاكات الأخرى على المجتمعات النازحة. ومن المحتمل أن يكون للإجراءات السياسية المتخذة من قادة تلك الجماعات، والمتعلقة بالعقيدة العسكرية والتعليم والتدريب والعقوبات تأثير هام في تخفيض مستوى تلك الانتهاكات^(٢).

ولأن هذه الجماعات المسلحة غالباً ما تكون كيانات منظمة، فهي قادرة على اتخاذ القرارات المؤثرة على سلوكيات أفرادها. ورغم عدم تكامل هذه المنظمات أو ضعفها، فإنها تمارس السلطة على مقاتليها أكثر من سلطة أي عامل من عمال الإغاثة الإنسانية. لكن المشكلة تكمن في أنه حتى لو اتخذت القيادة العليا القرارات الصحيحة، فلن يؤدي ذلك بالضرورة إلى كبح الانتهاكات بالكامل، نظراً للاستقلالية التي يحتفظ بها المقاتلون والقادة، والذين قد يقدمون على ارتكاب الانتهاكات بشكل فردي بحت. وبالتالي، لن يمنع أي قرار قيادي الناس من الانضمام إلى الجماعات المسلحة سعياً لملء جيوبها بالمال، ولن يمنع ذوي المشكلات النفسية من ارتكاب الانتهاكات^(٣). إلا أنه يبقى لتلك القرارات والأوامر الصادرة من أعلى مستويات الجماعة المسلحة أثراً لا يستهان به على سلوكيات الأغلبية العظمى من القادة والمقاتلين.

(١) أوليفير بانغيرتر، التحوار مع الجماعات المسلحة، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٣٧، مارس ٢٠١١.

(٢) المرجع السابق.

(٣) المرجع السابق.

المطلب الثاني

كيفية التعامل مع الجهات الفاعلة من غير الدول

تتوقف درجة التعامل مع الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول، على هيكلها ودورها والسياق الذي يحدث ضمنه النزوح الداخلي. فالجماعات الشبيهة بالحكومات والمسيطرة على إقليم معين يعيش فيه النازحون داخلياً، قد تكون مثلاً الجهة الفاعلة الرئيسية التي لا بد للعاملين في المجال الإنساني من التفاعل معها كونها قد تتحكم في سبل الوصول إلى النازحين داخلياً، وتكون مسؤولة عن توفير الحماية والمساعدة لهم. فمن الضروري التعامل مع هذه الجماعات لضمان سبل وصول الإغاثة الإنسانية بحرية وأمان ودون أي عائق إلى النازحين داخلياً، فضلاً عن ضمان أمن العاملين في المجال الإنساني. ومن جهة أخرى، نجد أنه من الضروري أن يكون هناك تفاعل محدود مع الجماعات المسلحة غير الخاضعة للدول والتي لا تمتلك هيكلًا متماسكاً، على الرغم من أنها قد تشكل تهديداً خطيراً لسلامة وأمن النازحين داخلياً والعاملين في المجال الإنساني^(١).

وأبرز المنظمات الدولية الإنسانية التي تتعامل مع المسلحين من غير الدول، هي اللجنة الدولية للصليب الأحمر، والتي تعمل مع سائر جوانب الصراع. فهي بمثابة جهة أمينة مسؤولة عن تطبيق القانون الدولي الإنساني الساري بدوره على مختلف الأطراف في الصراع، فقد تكون للجنة الدولية للصليب الأحمر سبل وصول حصرية إلى المناطق الواقعة تحت سيطرة جهات فاعلة مسلحة غير تابعة للدولة، مما يوفر لها فهماً شاملاً وفريداً للوضع الإنساني في تلك المناطق^(٢).

وفي العديد من المواقف، تكون اللجنة الدولية للصليب الأحمر وجمعيات الصليب/الهِلال الأحمر الوطنية، الجهة الأفضل للتعاون مع الجماعات المسلحة من غير الدول، بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني التي تمثل جميع الأفراد بما فيهم أولئك القاطنين في المناطق المتأثرة بالنزاعات الداخلية.

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٧٣.

(٢) المرجع السابق، ص ٧٤.

ويجب أن تعي الجهات الإنسانية العاملة أن التعامل مع الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول، قد يُنظر إليه على أنه يشكلّ اعترافاً أو يضفي شرعية على قضيتها، الأمر الذي قد يتمّ استغلاله من قبل تلك الجماعات لاكتساب شهرة أو ارتكاب المزيد من الانتهاكات، مما قد يؤثر على استقلال المنظمات الإنسانية أو حيادها. وقد تكون هناك مخاطر أمنية على العاملين في المجال الإنساني عند تعاملهم مع جهات فاعلة مسلحة من غير الدول، فقد تستعمل تلك الجهات النازحين داخلياً والعاملين في المجال الإنساني في حملات عسكرية ضد الحكومة أو ضد جماعات مسلحة أخرى، مثلاً من خلال أخذهم كرهائن أو استعمالهم كدروع بشرية. كل ذلك دفع اللجنة الدولية للصليب والهلال الأحمر وعدة منظمات إنسانية أخرى تابعة للأمم المتحدة، لأن تضع قيوداً على التعامل مع الجماعات المسلحة من خلال ما يلي:

أولاً - فهم الهيكل القيادي للجهات المسلحة من غير الدول :

لتحديد المحاورين الأجدر بالنقّة والأشدّ نفوذاً، وفهم دوافع هذه الجهات وأجنداتها السياسية.

ثانياً - الرصد والإبلاغ عن أشكال الأذى التي قد تلحق بالنازحين داخلياً من قبل الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول

والدعوة لدى الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول لإقناعها بحماية النازحين داخلياً ووضع حدّ للانتهاكات.

ثالثاً - ضمان احترام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والمبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، والامتثال لها من قبل الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول

وذلك من خلال آليات مختلفة، مثل الاتفاقات الخاصة بين أطراف النزاع، أو البيانات العامة أو مدونات السلوك، أو إدراج الالتزامات المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني في اتفاقات وقف إطلاق النار أو اتفاقات السلام.

رابعاً - توفير المعلومات والتدريب والإرشاد للجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول بشأن القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والمبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي.

وكذلك توفير التدريب والإرشاد للعاملين في المجال الإنساني حول قواعد التعامل مع الجهات الفاعلة من غير الدول.^(١)

خامساً - وضع خطط وإجراءات واضحة للتواصل والتنسيق وتشارك المعلومات بين الجهات العاملة في المجال الإنساني والجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول، كلما اقتضت الضرورة^(٢).

(١) على سبيل المثال، في جنوب السودان، وزعت اليونيسيف معلومات عن القانون الدولي الإنساني واتفاقية حقوق الطفل على القيادات العسكرية والدينية والنسائية والتقليدية ذات النفوذ من الجهات الفاعلة المسلحة، فضلاً عن المسؤولين المدنيين والمسؤولين المعنيين بالمجال الإنساني والمنظمات السودانية غير الحكومية. وفي شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال وساحل العاج، أشرك الصليب الأحمر الوطني الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول في ورش عمل تدريبية عن حماية النازحين داخلياً.

(٢) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٧٤.

المطلب الثالث

مسؤولية الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول

كل الأطراف في نزاع مسلح غير دولي، سواءً أكان جهات حكومية أم جماعات مسلحة، ملزمة بتطبيق قواعد القانون الدولي الإنساني ذات الصلة^(١). وتقع مسؤولية حماية النازحين داخلياً في المقام الثاني -بعد الدول- على الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول بمختلف أنواعها وغاياتها. ويبقى التحدي الأهم دائماً في تعريف الأطراف المتناحرة بقواعد القانون الدولي الإنساني وضمان تطبيقها.

ومن الجدير بالذكر أنه حتى وإن وجدت بعض الجماعات المسلحة من غير الدول والتي تتصرف بمسؤولية وإنسانية -على الأقل لفترة من الوقت-، لكن في المقابل تبقى جماعات أخرى لا يستهان بعددها غير مبالية بما توقعه على المدنيين من ضرر مادي ومعنوي^(٢)، بل قد تستخدم التهجير عن قصد من أجل تحقيق مآربها في الاستحواذ على الأرض أو الموارد أو لتحقيق العدالة بنظرها^(٣).

ورغم أن هذه المسؤولية قد تقع في كثير من الأحيان على أولئك الفاعلين المسلحين إزاء الإساءات المرتكبة لحقوق الإنسان، إلا أنه لم يُنظر إليهم على أنهم يشكلون محوراً أساسياً في العثور على الحلول اللازمة لتلك المشكلات. فهذه الجماعات المسلحة لا تنتمي للدول أصلاً، أي أنها لا تتولى أي مسؤولية أو التزام من مسؤوليات الدولة والتزاماتها، فهي جماعات تعمل خارج إطار القانون ولا يمكن الوصول إليها بسهولة. وانطلاقاً من كون هذه الجماعات كيانات من غير الدول، نجد أن أفرادها غير قادرين على المشاركة في إيجاد المعايير الدولية القانونية اللازمة لتنظيم الحلول الملائمة ضد الانتهاكات المرتكبة، ولا يمكنهم بحال من الأحوال الانضمام -كأعضاء- للمعاهدات

(١) المادة الثالثة المشتركة لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩، والبروتوكول الثاني لعام ١٩٧٧.

(٢) لا يوجد بعد تقديرات عالمية حول أعداد النازحين نتيجة نشاطات الفاعلين المسلحين من غير الدول.

(٣) باولين لأكروي وباسكال بونغارد وكريس روش، إشراك الفاعلين المسلحين من غير الدول في آليات الحماية، مرجع سابق.

الدّولية. كل ذلك يجعل التركيز على هذه الجماعات و محاولة تطهيرها في إطار المسؤولية والمساءلة من الأهمية بمكان، خوفاً من التبعات والعواقب الناتجة عن العنف الذي قد تمارسه على المواطنين المدنيين. وهذا بدوره يبرر سبب عدم تجاهل دور أولئك الفاعلين المُسلّحين من قبل المجتمع الدولي عند بذل الجهود الرامية لتحسين مستوى الحماية المقدّمة للنازحين خلال النزاع المُسلّح.^(١)

وإذا كانت الاتفاقيات تُعقد أساساً بين الدول فقط ولا تلزم إلا أطرافها، فإنّ مبدأ المسؤولية الجنائية الفردية الراسخ في كلا القانونين الدولي والإنساني والجنائي الدولي، يعد ملزماً بدوره للجماعات المسلحة من غير الدول. فلا بد من إنفاذ مبدأ إخضاع المسؤولين عن انتهاكات المعايير الدولية للمساءلة، من خلال قرارات مجلس الأمن في الأمم المتحدة وغيره من الكيانات المعنية، وكذلك من خلال المحكمة الجنائية الدولية نفسها، وغيرها من المحاكم الخاصة. وكذلك، يمكن للجماعات المسلحة من غير الدول أن تكون ملتزمة ومسؤولة أمام الدول عن المعايير الأساسية المكرسة في قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي لللاجئين.^(٢)

ففي حين أن قانون حقوق الإنسان يُطبّق في المقام الأول على الدول، غير أنه يتوقع من الجهات الفاعلة من غير الدول، لا سيما عندما تكون مسؤولة عن إقليم ما، بشكل متزايد الالتزام باحترام حقوق الإنسان وحمايتها. وفي كثير من الحالات توافق تلك الجهات الفاعلة بصراحة على التقيد بقانون حقوق الإنسان أثناء إبرام اتفاقات وقف إطلاق النار أو السلام على سبيل المثال. وتبعاً لذلك، قد يكون من الممكن والملائم القيام بالدعوة وحشد التأييد لحقوق الإنسان لدى الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول.

ومن المهم في هذا الصدد الإشارة إلى أن صكوك حقوق الإنسان والتي بطبيعتها غير ملزمة رسمياً للجهات من غير الدول، من الممكن تبنيها بشكل غير مباشر من الجهات المسلحة الفاعلة على الأرض، إذ يمكن أن تقوم تلك الجهات بتدعيم بعض القيم من

(١) المرجع السابق.

(٢) إسبن بارث إيدي (نائب وزير الخارجية النرويجي)، التعامل مع الجماعات المسلحة من غير الدول والتّجهيز: من منظور الدولة، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٣٧، مارس ٢٠١١.

خلال سلوكياتها وممارساتها، وتلك القيم بدورها تشكل أساس صكوك حقوق الإنسان وجوهرها.

أما فيما يتعلق بالصكوك الأخرى للقانون الدولي الإنساني، فإن الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول والتي تشكل طرفاً في الصراع، ملزمة بالواجبات المنصوص عليها في القانون الدولي الإنساني والقانون العرفي الدولي الواجب التطبيق، بما فيها حماية المدنيين، ولا سيما النازحين داخلياً. فالمادة الثالثة المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع والتي تعترف بمسؤولية الجماعات المسلحة من غير الدول، مستمدة بطبيعتها من القانون العرفي الدولي^(١).

ويبقى التحدي الأهم مراعاة الفاعلين المسلحين من غير الدول للمفاوضات وعملية اتخاذ القرار، والتي غالباً لم يشاركوا في أي منها. هذه المراعاة والاحترام كثيراً ما تؤتي أكلها وترتب التزامات حقيقية على تلك الجهات المسلحة.

وفي الواقع، هناك الكثير من العوامل التي تؤثر في قرار الفاعلين المسلحين من غير الدول في الالتزام بالمعايير الدولية وتدفعهم لذلك الالتزام، منها على سبيل المثال مخاوف التعرض لرفاه السكان المتأثرين، والرغبة في كسب المساعدات وتوجيهها إلى الأقاليم الواقعة تحت نفوذهم، وتحسين سمعتهم والظهور بمظهر الملتزم بتطبيق القانون الدولي، ورغبتهم في الحصول على اعتراف بقدرتهم على الحكم. إلى جانب الإثر الرادع للعدالة الدولية، فالخوف من الملاحقة القضائية قد يُشكل حافزاً لدى قادة الفاعلين المسلحين من غير الدول وقياداتهم العسكرية لضمان امتثالهم للمعايير الدولية^(٢).

وعلى الرغم من أن الجهات المسلحة الفاعلة على الأرض ليست دولاً لتكون ملزمة باتفاقية أو معاهدة (كما ذكرنا سابقاً)، إلا أن اتفاقية كمبالا كان لها السبق في الاهتمام بهذه الجهات وتضمينها في نصوصها بشكل صريح في بعض الأحيان، وضمني في

(١) عامر الزمالي، مدخل إلى القانون الدولي الإنساني، منشورات المعهد العربي لحقوق الإنسان واللجنة الدولية للصليب الأحمر، تونس، ١٩٩٧، ص ٣٧.

(٢) باولين لأكروي، وباسكال بونغارد، وكريس روش، مرجع سابق.

أحيان أخرى. وقد عرفت هذه الاتفاقية الجماعات المسلحة، وفرضت عليها عدداً من الالتزامات، وحملتها مسؤولية ما تسببه من انتهاك لقانون حقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني.

ف نجد اتفاقية كمبالا تحظر في مادتها السابعة وبشكل صريح، على الجماعات المسلحة ارتكاب الجرائم التالية بحق النازحين داخلياً:

- التهجير التعسفي.
- إعاقة تقديم الحماية والمساعدة للنازحين تحت أي ظرف من الظروف.
- حرمان النازحين من حقهم في العيش في ظروف مرضية كريمة، بما في ذلك الحق في الأمن والطعام والماء والصحة والمأوى وتفريق أفراد الأسرة الواحدة.
- إعاقة حركة النازحين داخل مناطق السكن وخارجها.
- تجنيد الأطفال أو الطلب منهم أو السماح لهم بالمشاركة في الأعمال العدوانية تحت أي ظرف من الظروف.
- التجنيد القسري للأشخاص أو اختطاف أو احتجاز الرهائن أو المشاركة في الاستعباد الجنسي والاتجار بالبشر، خاصة النساء والأطفال.
- إعاقة المساعدات الإنسانية وتمير جميع شحنات الإغاثة والمعدات والكوادر للنازحين.
- مهاجمة عمال الإغاثة الإنسانية أو الإضرار بهم أو بالموارد أو المواد الأخرى الموزعة لمساعدة أو منفعة النازحين أو تدمير مثل هذه المواد أو مصادرتها أو تبديدها.
- انتهاك الحرمة المدنية والإنسانية للأماكن التي يحتمي بها النازحون أو التسلل إلى مثل هذه الأماكن^(١).

وأكثر من ذلك، نجد أن اتفاقية كمبالا وغيرها من الاتفاقيات تحمل الدول الأطراف مسؤولية الانتهاكات التي قد تسببها تلك الجماعات المسلحة. ف اتفاقية كامبالا والمادة

(١) اتفاقية الوحدة الإفريقية لحماية ومساعدة النازحين داخلياً (كمبالا)، المادة (7)، الفقرة (٥).

الأولى المشتركة بين اتفاقيات جنيف تفرض على الدول الأطراف الالتزام بضمان احترام كل من القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويعني "ضمان الاحترام" أنه يتعين على الدول الأطراف في تلك الاتفاقيات وغير الأطراف في النزاعات المسلحة أن تعمل بواسطة إجراءات فعلية على كفالة احترام القانون الدولي الإنساني من جانب أطراف النزاع، كالتأكد مثلاً من أن الجماعات المسلحة من غير الدول لا تتدخل في تمتع النازحين بحقوق الإنسان أو لا تعيق حماية المدنيين بمن فيهم النازحين^(١). وهذا يعني أن تتخذ الدول الأطراف في تلك الاتفاقيات التدابير المناسبة الفردية أو الجماعية ضد أطراف النزاع التي تنتهك القانون الدولي الإنساني. ولا يشترط بالضرورة التوصل لنتيجة محددة، بل هو واجب استخدام الوسائل الممكنة، في محاولة لتجنب انتهاكات القانون الدولي الإنساني أو وضع حد لها^(٢).

كما تفرض اتفاقية كمبالا في المادة (٥)، الفقرة (١١) على الدول الأطراف الالتزام بأن تتخذ الإجراءات التي تهدف إلى ضمان عمل الجماعات المسلحة ضمن الحدود الدنيا من القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويتعين على الدول الأطراف إدانة أعضاء الجماعات المسلحة جنائياً عن أفعالهم التي تنتهك حقوق النازحين وفقاً للقانون الدولي والقانون الوطني^(٣).

واستكمالاً لدور الاتفاقيات والمعاهدات الدولية في تحديد مسؤولية الجهات المسلحة من غير الدول، لابد لنا من الإشارة إلى دور المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، والتي تعد أداة مهمة على المستوى الدولي في تعزيز الخضوع للمساءلة القانونية بالنسبة للجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول. حيث تبين هذه المبادئ وبشكل صريح

(١) كاتينكا ريدربوس، اتفاقية كامبالا والتزامات الجماعات المسلحة، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٣٧، مارس ٢٠١١.

(٢) تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة غير الدولية، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الطبعة العربية الأولى، مصر، ٢٠٠٨، ص ١٠. انظر:

https://www.icrc.org/ara/assets/files/other/icrc_004_0923.pdf

(٣) اتفاقية الوحدة الإفريقية لحماية ومساعدة النازحين داخلياً (كمبالا)، المادة (٧)، الفقرة (٤).

وواضح مسؤوليات سائر الجهات الفاعلة عن حماية النازحين داخلياً دون أي تمييز وبصرف النظر عن وضعهم القانوني^(١).

وفي نهاية الأمر، وحيثما ينجم النزوح عن النزاعات بين دولة وواحدة أو أكثر من الجماعات المسلحة، فإنّ هذه الجماعات المسلحة يكون لديها دور لا يستهان به في إنهاء النزوح.

(١) المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي، المبدأ التوجيهي (١)، الفقرة ٢) + المبدأ التوجيهي (٢).

المبحث الثالث

المنظمات الإنسانية

لا تقع مسؤولية حماية النازحين فقط على الدولة بمختلف أطرافها، بل تتعدها لتشمل تدخل المنظمات الدولية الإنسانية. وخصوصاً عندما لا تمتلك الحكومة سيطرة فعالة على كامل الأراضي، كما في حالات النزاع الداخلي المسلح، حيث نجد أن النازحين داخلياً في تلك المناطق يقعون خارج نطاق وصول مساعدات الحكومة أو حمايتها. ويبقى عند ذلك الدور المشترك لكل من الحكومة والجهات المسلحة في تسهيل دخول المنظمات الإنسانية وتيسير عملها لمساعدة أولئك النازحين وحمايتهم.

وفي الأوضاع التي تحتاج فيها الدولة إلى دعم أو التي لا تكون فيها الحماية الوطنية مضمونة، يقع على عاتق المجتمع الدولي عبء القيام بدور مهم في الحماية. وقد اتخذت مؤخراً -كما سنرى- خطوات هامة لكفالة قيام المنظمات -كل في مجال اختصاصها- بتقديم المساعدة لمجتمعات النازحين داخلياً على أساس تعاوني.

وفي هذا السياق لا بد للدولة عند عجزها عن تأمين الحماية والمساعدة اللازمة للنازحين داخلياً من أن تمنح المنظمات الإنسانية الدولية وغيرها من الهيئات المختصة سلطة التدخل السريع ومن دون أي معوقات للعمل على إيجاد حلول مستعجلة لمشكلة النازحين داخلياً. كما ويحق للمنظمات الدولية الإنسانية وغيرها من الجهات المختصة عرض خدماتها من أجل حماية ومساعدة النازحين داخلياً دون طلب من الدولة المعنية، وخصوصاً إذا كانت تلك الدولة غير قادرة أو غير راغبة بتوفير تلك الحماية والمساعدة. ولا يجوز للدولة في هذه الحالة رفض هكذا عرض دون تقديم مبررات، كما لا يجوز التشكيك في نوايا المنظمات الدولية واعتبار عرضها في المساعدة نوعاً من الاستعداد أو التدخل في الشؤون الداخلية^(١). وقد ظل التصدي لهذه الثغرة في

(١) المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، المبدأ (٢٥)، الفقرة (٢).

الحماية أمراً صعباً ليس فقط لحساسية الموضوع داخل البلد المعني، وإنما أيضاً بسبب ثغرات مختلفة ضمن الإطار الدولي.

ومن الجدير بالذكر أنه حتى في حالة قصور الدولة عن الحماية لعدم قدرتها أو عدم رغبتها، فإن دور المنظمات الدولية هو أن تعزز المسؤولية الوطنية للوفاء بالتزاماتها بشأن الحماية بموجب القانون الدولي، والقيام في الوقت نفسه بدعم تطوير القدرات الوطنية والمحلية على الوفاء بمسؤوليات الحماية هذه، دون أن تحل محلها.

وتعتبر المنظمات الدولية أداة لحل العديد من المشكلات الدولية، كما أنها وسيلة لتطوير القانون الدولي وبعض القواعد القانونية العرفية^(١). ويبرز الدور الجلي لتلك المنظمات تجاه النازحين داخلياً، في مساعدة أولئك الأشخاص على التأقلم مع وضعهم الجديد وفي تقديم النصائح والإرشادات لهم، وكذلك من خلال المساعدات الطبية والمساعدات العينية والتعليمية والتدريبية والترفيهية. علاوة على ذلك، فإن المنظمات الدولية تلعب دوراً فاعلاً في نشر الوعي بين النازحين داخلياً خصوصاً الأطفال والنساء، من خلال تعريفهم على حقوقهم وواجباتهم وطرق الحماية الواجب اتباعها، وتساعدتهم أيضاً في الاندماج مع محيطهم الجديد، خصوصاً أن الحرب قد تستمر لسنين عديدة ما يعني اضطرارهم للبقاء في الأماكن التي نزحوا إليها مدة طويلة^(٢).

ولنتعرف بشكل مفصل على دور المنظمات الدولية في حماية النازحين داخلياً، لا بد لنا من أن نتعرف بداية على الآلية التي تعمل من خلالها هذه المنظمات الإنسانية بشكل مشترك على اختلاف أنواعها، ومن ثم نتعرف على دور كل منظمة على حدة، من خلال استعراض مهام المنظمات صاحبة الدور الأساسي في تقديم الحماية والمساعدة للنازحين داخلياً، والمنظمات الأخرى الشريكة في تقديم هذه الحماية والمساعدة. وأخيراً

(١) انظر في هذا المعنى: د. أحمد أبو الوفا، الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والإقليمية (مع دراسة خاصة للمنظمة العالمية للتجارة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.

(٢) باليغ تسلاكيان وعدنان نسيم، النازحون داخلياً: أية حماية، مرجع سابق.

سنتطرق للتحديات التي تواجه تلك المنظمات الدولية عموماً أثناء تأدية واجبها في حماية النازحين داخلياً خلال النزاعات المسلحة.

المطلب الأول

الآلية المشتركة للمنظمات (نهج الوكالات)

منذ ان لفتت الامم المتحدة أنظار المجتمع الدولي أول مرة إلى أزمة النزوح الداخلي، عمد كثير من المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية إلى توسيع حدود ولايتها أو نطاق أنشطتها لتتناول احتياجات النازحين داخلياً بصورة أكثر فعالية.

ففي عام ١٩٩٧ كلف الأمين العام للأمم المتحدة منسق الإغاثة الطارئة بمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بمسؤولية الاتصال داخل منظومة الأمم المتحدة للاهتمام بأي قضايا متعلقة بالنازحين الداخليين. وفي داخل كل دولة أصبح المنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية مسؤولين عن تنسيق جهود الأمم المتحدة لتلبية حاجات النازحين الداخليين من الحماية والمساعدة وضمان سد الثغرات بطريقة منهجية^(١).

لكن تلك الاستجابة العامة لمشكلة النزوح ذات الأبعاد الفادحة لم تكن كافية، واتفقت الآراء في كل أنحاء العالم على ضرورة القيام بمزيد من الجهود لمساعدة النازحين داخلياً والتخفيف من معاناتهم المتزايدة.

ونظراً إلى حقيقة أن النزوح الداخلي وسائر الأزمات الإنسانية تحدث غالباً في سياق حالات الطوارئ^(٢) المعقدة، والتي تتسم بالانهيار الجزئي أو الكلي لسلطة الدولة، مما يؤثر في قدرتها على ضمان حماية المدنيين، وفي بعض الحالات عدم رغبتها في ذلك.

(١) فرانسيس دينغ ودينيس ماكنامارا، الاستجابات الدولية والوطنية لمحنة النازحين الداخليين، نشرة الهجرة القسرية، العدد ١٠، تموز، ٢٠٠١.

(٢) قامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بوضع تعريف لحالة الطوارئ: أي حالة تتعرض فيها حياة أو راحة الأشخاص للتهديد، مالم يتخذ إجراء فوري ومناسب؛ إجراءً يتطلب تصدياً غير معتاد وتدابير استثنائية.

كل ذلك يتطلب التصدي لهذه الأزمات بشكل نموذجي، باستجابة متعددة الأبعاد - البعد الإنساني والتنموي والأمني والسياسي وحقوق الإنسان - فضلاً عن ضرورة بذل الجهود الجماعية للجهات الإنسانية الفاعلة المختلفة على المستويين الوطني والدولي. فحجم هذه الأزمات ونطاقها يتجاوزان قدرة وكالة أو منظمة واحدة ويتطلبان العمل من جانب طائفة من الجهات المعنية بالعمل الإنساني والتنموي وحقوق الإنسان، ضمن منظومة الأمم المتحدة وخارج نطاقها^(١).

الفرع الأول

ماهية الآلية المشتركة (نهج الوكالات)^(٢)

مع إدراك الثغرات في استجابة المجتمع الدولي لتلك الجموع الهائلة من النازحين داخلياً، بدأت الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٥ بإصلاحات واسعة النطاق لتحسين عملية التنسيق والقدرة على التنبؤ فيما يتعلق بأوضاع الأشخاص النازحين داخلياً في ظل الطوارئ والأزمات. وتم استخدام آلية مؤسسية مشتركة بين الوكالات للمساعدة في سد تلك الثغرات.

ولأنه لا توجد منظمة واحدة مسؤولة عن الأشخاص النازحين داخلياً على مستوى العالم، على اعتبار أن احتياجات الأشخاص النازحين داخلياً تتجاوز احتياجات وكالة بمفردها، فإن الأمم المتحدة قد اختارت الاضطلاع باستجابة تضامنية يعمل فيها مجال واسع من المشاركين، يضم الحكومات، والأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، للاستجابة لاحتياجات الأشخاص النازحين داخلياً في حالات الطوارئ، على أساس الولايات الممنوحة لها وخبرتها الفردية.

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٤٢.

(٢) "الوكالات" هي عبارة عن مجموعات من المنظمات التابعة للأمم المتحدة ومنظمات من خارجها، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، المسؤولة عن تنسيق الاستجابة الإنسانية، بقيادة المنسق المقيم و/أو منسق الشؤون الإنسانية والفريق القطري للعمل الإنساني.

ومن أجل تطبيق هذه الاستجابة التضامنية للمجتمع الدولي، تبنت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات آلية جديدة للتعاون والتنسيق تسمى "نهج المجموعات" أو "النهج العنقودي"، كطريقة للتصدي للثغرات ولتقوية فاعلية الاستجابة الانسانية للوكالات^(١).

ويتألف هذه النهج من أحد عشر قسماً تشمل الاحتياجات الأساسية للنازحين داخلياً، وقد ضمت المجالات التالية: الزراعة (الأمن الغذائي)، تنسيق شؤون وإدارة المخيمات، الإنعاش المبكر، التعليم، الاتصالات السلوكية واللاسلكية في حالات الطوارئ، الصحة، الملاجئ الطارئة، الشؤون اللوجستية، التغذية، الحماية، المياه والصرف الصحي والنظافة الوقائية.

فبدلاً من نهج الوكالة الواحدة، أصبح الأمر الآن يحتاج إلى اتحاد دولي لمواجهة أزمة النزوح الداخلي، وذلك من خلال تقسيم العمل بدقة بين المنظمات، وتحديد أدوار ومسؤوليات المنظمات الإنسانية ضمن القطاعات على نحو أفضل، وتزويد منسق الشؤون الإنسانية بمعلومات حول نقطة الاتصال الأولى والملاذ الأخير في جميع القطاعات الرئيسية أو مجالات النشاط^(٢).

ولا يقتصر هذا النهج على وكالات الأمم المتحدة فقط، ولكنه يشمل أيضاً المسؤولين الحكوميين، والمنظمات الدولية الأخرى، والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية الدولية، وحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر^(٣). والمخطط التالي يوضح توزيع المسؤوليات والأدوار على الوكالات العالمية، كل حسب اختصاصها في حالات الطوارئ.

(1) IASC, Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen humanitarian Response, November, 2006.

(٢) المذكرة الإرشادية المعنية باستخدام نهج المجموعات (Clusters) لتعزيز الاستجابات الإنسانية، مرجع سابق، ص ٢.

(٣) أفادت اللجنة الدولية للصليب الأحمر أن موقفها من نهج المجموعات هو ما يلي: "ضمن العناصر المكونة للحركة، لا تُشارك اللجنة الدولية للصليب الأحمر في نهج المجموعات. ومع ذلك فإن التنسيق بين اللجنة والأمم المتحدة سيتواصل بالقدر اللازم لتحقيق إتمام العمليات على نحو فعال واستجابات معززة للمتضررين جراء النزاعات المسلحة وأشكال العنف الأخرى."

"قيادات المجموعات" العالمية^(١)

(كما هو متفق عليه بين مدراء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥^(٢))

قيادة المجموعة العالمية

القطاع أو مجال النشاط

المجالات الفنية:

١. التغذية منظمة اليونيسف
٢. الصحة منظمة الصحة العالمية
٣. المياه والصرف الصحي منظمة اليونيسف
٤. الزراعة (الأمن الغذائي) منظمة الأغذية والزراعة/ برنامج الأغذية العالمي
٥. التعليم منظمة اليونيسف/ منظمة انقاذ الطفولة (Save the Children)
٦. مآوي للحالات الطارئة النازحون داخلياً (جاء النزاع) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حالات الكوارث الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب والهلال الأحمر (IFRC)

المجالات الشاملة لعدة قطاعات:

٧. تنسيق/إدارة المخيّمات النازحون داخلياً (جاء النزاع) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حالات الكوارث المنظمة الدولية للهجرة (IOM)
٨. الحماية النازحون داخلياً (جاء النزاع) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الكوارث/المدنيون المتضررون جراء النزاعات (فضلاً عن النازحين داخلياً) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين/مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (OHCHR)/ ومنظمة اليونيسف
٩. الإنعاش المبكر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)

(١) أنظر الرسم التوضيحي المرفق حول قيادات المجموعات العالمية، ص ٢١٧.

(٢) المذكرة الإرشادية المعنية باستخدام نهج المجموعات (Clusters) لتعزيز الاستجابات الإنسانية، اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (IASC)، ٢٠٠٦، ص ٣. متوفرة على الرابط التالي:

<http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=420>

مجالات الخدمات المشتركة:

١٠. اللوجستيات برنامج الأغذية العالمي (WFP)

١١. الاتصالات في حالات الطوارئ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية/

منظمة اليونسيف/ برنامج الأغذية العالمي

ففي حزيران/يونيو ٢٠٠٦، أصدرت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مذكرة إرشادية أولية حول تطبيق منهج جديد في حالات الطوارئ المعقدة. ودعا منسق الأمم المتحدة لعمليات الإغاثة في حالات الطوارئ (ERC)، ومدرء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، جميع الأطراف المشاركة المعنية في هذا المجال، على وجه الخصوص، لإبداء آرائهم بهذه الوثيقة، تأكيداً منهم على ضرورة أن تكون عملية الإصلاح الإنساني عملية تتسم بالشمولية^(١).

ووفقاً لهذه المذكرة، يعمل نهج المجموعات المقترح على مستويين. فعلى المستوى العالمي، يكون الهدف هو تعزيز أهمية نظام الشراكة بين الوكالات برمته، وقدرته الفنية على التصدي للطوارئ الإنسانية، وذلك باختيار وكالات قائمة للمجموعات العالمية وضمان وجود قيادة يمكن الاعتماد عليها، وضمان الخضوع للمساءلة في سائر القطاعات الرئيسية. أما على المستوى الوطني، فيتمثل الهدف بضمان استجابة أشد اتساقاً وفعالية من خلال حشد مجموعات من الوكالات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية لتنفيذ الاستجابة بطريقة استراتيجية عبر سائر القطاعات الرئيسية، وتكون لكل قطاع جهة مختارة لقيادته على النحو المعتمد من جانب منسق الشؤون الإنسانية والفريق القطري للشؤون الإنسانية^(٢). ويحتفظ منسق الشؤون الإنسانية، مدعوماً من

(١) المذكرة الإرشادية المعنية باستخدام نهج المجموعات (Clusters) لتعزيز الاستجابات الإنسانية، مرجع سابق، ص ١.

(٢) الفريق القطري للشؤون الإنسانية: يضم نطاقاً واسعاً من شركاء العمل الإنساني من الأمم المتحدة وغيرها، بما في ذلك الوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة، والمنظمة الدولية للهجرة، والمنظمات الدولية غير الحكومية ذات الصلة. وينبغي على الفريق القطري التشاور أيضاً مع حركة الصليب الأحمر/ الهلال الأحمر التي تمثلها اللجنة الدولية للصليب الأحمر والاتحاد الدولي للصليب الأحمر/ الهلال الأحمر (IFRC).

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بالمسؤولية عن ضمان ملائمة الاستجابة الإنسانية ككل واتساقها وفعاليتها، ويكون خاضعاً للمساءلة أمام منسق الإغاثة في الطوارئ.^(١)

وبهذا تكون هذه المجموعات أو القطاعات بمثابة منتديات تجمع بين مختلف الجهات الإنسانية الفاعلة على أساس الشراكة المتساوية. وقد عينت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، لكل وكالة قيادة قطاع من القطاعات في الحالات الإنسانية الطارئة. فتنوزع الوكالات لتتسلم قيادة هذه الأقسام وإدارتها كل حسب اختصاصها، على أن يتولى التنسيق منسق الاستجابات في حالات الطوارئ على مستوى الرئاسة، ومنسق الشؤون الإنسانية على مستوى العمل الميداني (أو في حال غيابه، المنسق المقيم)^(٢).

وتكون الوكالة القائمة للمجموعة مسؤولة عن ترؤس وتنسيق عمل الفريق العالمي العامل التابع للمجموعة، والذي يضم سائر الجهات الفاعلة الدولية الأخرى. فعلى المستوى الميداني، تكون كل وكالة تقود مجموعة أو قطاع، مسؤولة أمام منسق الشؤون الإنسانية عن ضمان فعالية وحسن توقيت الاستجابة في المجال المحدد من النشاط. وفي ما يلي موجز للمسؤوليات العامة للوكالة القائمة للمجموعة أو القطاع:^(٣)

١- ضمان فاعلية التنسيق بين الوكالات، من خلال: ترؤس وتنسيق عمل المجموعة، وعمليات التقييم والتحليل المشتركة للاحتياجات، والتخطيط والاستعداد الاحترازي للطوارئ، والتخطيط ووضع الاستراتيجيات، وضمان الامتثال للقوانين والسياسات والمعايير الدولية، والمراقبة والإبلاغ، والدعوة لكسب التأييد، وحشد الموارد، ودعم جهود التدريب وغيرها من جهود بناء القدرات.

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٥٩.

(٢) دليل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لحماية النساء والفتيات، منشورات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الطبعة الأولى، يناير ٢٠٠٨، ص ٩٤.

(3) IASC, Generic terms of reference for sector/cluster leads at the country level, Nov 2006.

٢- التنسيق مع السلطات الوطنية والمحلية ومؤسسات الدولة والمجتمع المدني وسواها من الجهات ذات الصلة، بما فيها مجتمعات النازحين وغيرها من المجتمعات المتضررة.

٣- ضمان استخدام النهج القائمة على المشاركة في سائر عمليات تقييم الاحتياجات وتحليلها والتخطيط لها ومراقبتها والتصدي لها.

٤- ضمان إدراج المسائل الشاملة، كالعمر ونوع الجنس والتنوع وحقوق الإنسان وفيرس نقص المناعة البشرية (الإيدز) والبيئة، في سائر الأنشطة. فيجب على سبيل المثال وضع البرامج المراعية لنوع الجنس والتي تأخذ بعين الاعتبار احتياجات النساء والفتيات وإسهاماتهن وقدراتهن، فضلاً عن تلك الخاصة بالرجال والفتيان.

٥- العمل كنقطة اتصال أولى بالنسبة لمنسق الشؤون الإنسانية، وكملاً أخيراً بالنسبة للمجال المحدد من النشاط الإنساني المختصة به. فلا يتوقع من الوكالة القائمة القيام بسائر الأنشطة المطلوبة في مجموعة ما، غير أنها تكون مسؤولة، عند وجود ثغرات كبيرة، عن سد هذه الثغرات، شرط تمتعها بقدرة الوصول والأمن والموارد الكافية. وإذا كانت مثل هذه القيود تعوق الاستجابة، فعلى الوكالة الرئيسية العمل مع منسق الشؤون الإنسانية والشركاء المعنيين على حشد الموارد ومواصلة الأنشطة المعنية ومحاولة سد الثغرة ما أمكن.

أما الفرق العاملة التابعة للمجموعة، فتكون مسؤولة عن ما يلي:^(١)

- أ- وضع المعايير والسياسات ونشرها، وتحديد أفضل الممارسات؛
- ب- بناء القدرة على الاستجابة، لا سيما من خلال التدريب على المستوى المحلي والوطني والدولي، ومن خلال بناء القدرة على الاستجابة السريعة والقوائم الاحتياطية، ووضع مخزونات من المواد والاحتفاظ بها؛

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٤٣.

ت-توفير الدعم في مجال العمليات، بما فيه تقدير الاحتياجات من حيث القدرة البشرية والمالية والمؤسسية على الاستجابة، وتعزيز الاستعداد للطوارئ والتخطيط طويل المدى، وتأمين سبل الحصول على الخبرة الفنية ذات الصلة، وضمان الدعوة وكسب التأييد، وحشد الموارد وتجميعها، وضمان تكاملية الجهود من خلال الشراكات.

أما إذا أتينا للواقع العملي، فقد كان العام ٢٠٠٦ هو العام الأول الذي يشهد تطبيق النهج العنقودي في بلدان عدة كانت هي الأوائل في تبني هذا النهج، نذكر منها (جمهورية الكونغو الديمقراطية، وأوغندا وليبيريا والصومال وتشاد ولبنان)١. غير أن تطبيق النهج التعاوني ذلك لم يأت بالنتائج المرجوة على أرض الواقع، فلا تزال هناك فجوات في عمليات تسليم مواد الإغاثة الأساسية والخدمات، بالإضافة إلى الازدواجية في الجهود المبذولة واعتماد النهج المخصص في غالبية الأحيان، كما أن هنالك فجوات منهجية في الحماية.

ومع ذلك يبقى نهج المجموعات جزءاً هاماً من عملية إصلاح واسعة، تهدف إلى تحسين فعالية الاستجابات الإنسانية بأبعادها المختلفة. فهو يضمن تحقيق قيادة، رؤية، ومسؤولية واضحة أثناء الاستجابة الإنسانية في حالات الطوارئ، من خلال توزيع الأدوار والمسؤوليات بين الوكالات المختلفة^(١). كما أنه يحقق تنسيقاً فعالاً وتولٍ حقيقي للمسؤوليات على نحو أفضل في جميع القطاعات الرئيسية أو مجالات الاستجابة الإنسانية، من أجل ضمان تحقيق استجابة شاملة تشمل الحلول العاجلة وطويلة الأمد، واحتياجات النهوض من الأزمات - مع تجنب الثغرات والتداخلات، وتحديد خطط واضحة للمسؤولية والمحاسبة^(٢).

(1) Reference module for cluster coordination at the country level, IASC Sub-Working Group on the Cluster Approach, IASC Working Group on 31 August 2012.

(٢) وحدة اختيارية- الأشخاص النازحون داخلياً، المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً للمجلس النرويجي للاجئين، مرجع سابق، ص ٨.

هذا النهج يهدف لتنظيم عمل المجتمع الدولي ككل وجعله أكثر كفاءة وفاعلية. مما سيجعل الشراكة أكثر فاعلية بالنسبة للأشخاص المتأثرين بالأزمات الإنسانية، الدول المضيفة، السلطات المحلية، مؤسسات المجتمع المدني وباقي الجهات الفاعلة^(١).

ومن الجدير بالذكر أن هذه الاستجابة التعاونية لا تغطي احتياجات النازحين داخلياً فقط، وإنما تشمل جميع الأشخاص المتأثرين بالصراعات أو الكوارث الإنسانية، حتى وإن لم يكونوا نازحين. إلا أنها لا تشمل اللاجئين على اعتبارهم مشمولين بحماية خاصة من مفوضية اللاجئين (UNHCR).

وهكذا، فإن الأنشطة الداعمة للنازحين داخلياً وغيرهم من المدنيين المعرضين للخطر لا تؤتي أكلها إلا من خلال جهد تعاوني مشترك، مما يستدعي تطبيق نهج المجموعات في جميع البلدان التي تحظى بمنسقين معنيين بالشؤون الإنسانية، وهي تحديداً الدول التي تعاني من أزمات إنسانية لا تدرج ضمن مهام أية وكالة. وحينما تكون تلك الاحتياجات على مستوى عال من التعقيد فهذا يستدعي أن تكون الاستجابة متعددة القطاعات ومشاركة بين الأطراف المعنية بالشؤون الإنسانية^(٢).

الفرع الثاني

القائمين على تطبيق الآلية المشتركة بين المنظمات (نهج الوكالات)

لم تكن تلك الآلية المشتركة بين المنظمات لترى الضوء لولا وجود أشخاص دولية، كرسوا جهوداً حثيثة ومضنية -إما ضمن مقارهم الرئيسية أو على المستوى الميداني في بلدان الأزمات- في سبيل تحقيق استجابة فعالة.

(1) Reference module for cluster coordination at the country level, Op.cit.

(٢) المذكرة الإرشادية المعنية باستخدام نهج المجموعات (Clusters) لتعزيز الاستجابات الإنسانية، مرجع سابق، ص ٢.

أولاً - ممثل الأمين العام لحقوق الإنسان للنازحين داخلياً:

هو بمثابة قاضي المظالم، يرفع تقاريره إلى مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة والجمعية العامة للأمم المتحدة، كما يوجد تعاون وثيق بينه وبين ممثلي الأمم المتحدة الآخرين، مثل قسم النزوح الداخلي.

كلف مجلس حقوق الإنسان الممثل بمهمة معالجة المشكلة المعقدة المتمثلة في النزوح الداخلي^(١)، لا سيما عن طريق إدماج حقوق الإنسان للنازحين داخلياً في أنشطة جميع الجهات المعنية في منظومة الأمم المتحدة، والعمل على تعزيز الاستجابة الدولية للمشكلة، من خلال الأعمال الدولية المنسقة لتحسين حماية واحترام حقوق الإنسان للنازحين داخلياً.

ويقيم ممثل الأمين العام لحقوق الإنسان للنازحين داخلياً حواراً مع حكومات البلدان التي يوجد بها نزوح داخلي، والجهات الفاعلة الأخرى في محاولة لكسب تأييدها بشأن حقوق النازحين داخلياً، كما يعمل على تعزيز الاستجابة الدولية للنزوح الداخلي. وتشمل أنشطته:^(٢)

- ١- تعزيز حقوق النازحين داخلياً المبينة في المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي؛
- ٢- إشراك الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى في شؤون محددة للنزوح الداخلي وحقوق الإنسان للنازحين داخلياً، بما في ذلك من خلال القيام بزيارات قطرية، وإجراء حوارات مع حكومات البلدان التي يوجد بها نزوح داخلي، ومع المنظمات غير الحكومية والمشاركين الآخرين المعنيين بتحسين مستوى حقوق الإنسان للأشخاص النازحين داخلياً؛
- ٣- رعاية ندوات وبرامج توعية وطنية وندوات إقليمية لتبادل الخبرات المتصلة بحماية ومساعدة الأشخاص النازحين داخلياً، والمطالبة بإيجاد حلول دائمة لهم.

(١) قرارا مجلس حقوق الإنسان ٣٢/٦ و ٦/١٤ .

(٢) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٢٧.

٤- القيام بأبحاث حول المسائل المتعلقة بالنزوح الداخلي، بالتعاون مع مشروع مؤسسة بروكنجز^(١) حول النزوح الداخلي.

وفي سنة ١٩٩٢ تم تعيين الدكتور فرانسيس دينغ (Francis Deng) ممثلاً خاصاً للأمين العام للأمم المتحدة لشؤون النازحين الداخليين. وقد تتحى الدكتور دينغ عن منصبه في سنة 2004 وتم تعيين والتر كالين (Walter Kalin) في ذلك المنصب حتى العام ٢٠١٠ حيث اختير تشالوكا بياني ممثلاً للأمين العام لشؤون النازحين داخلياً.

ثانياً - منسق الإغاثة في الطوارئ (ERC):

في عام ١٩٩٦ ، كلفت الجمعية العامة للأمم المتحدة منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، بلعب دور محوري في التنسيق المشترك بين الوكالات من أجل حماية ومساعدة النازحين داخلياً^(٢)، فأصبح نقطة اتصال وصوت يعبر عن الحالات الطارئة. وقد تعزز هذا التكليف من خلال مسؤولية منسق الإغاثة بصفته رئيساً للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لدعم الاستجابة الفعالة للنزوح الداخلي في الميدان. وهذا الجانب من دور منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، له أهمية خاصة في حماية النازحين داخلياً، على اعتبار أنه لا توجد وكالة واحدة مسؤولة رسمياً عنهم^(٣).

(١) مؤسسة بروكنجز هي منظمة غير ربحية مقرها العاصمة الأمريكية في واشنطن. مهمتها القيام ببحوث مستقلة عالية الجودة، وتقديم توصيات مبتكرة وعملية في ضوء تلك الأبحاث لإيجاد حلول للتحديات العالمية، داخل الولايات المتحدة وفي بلدان العالم الأخرى. ومشروع النزوح الداخلي (Brookings-LSE Project on Internal Displacement) هو أحد أهم المشاريع التي قامت بها هذه المؤسسة للاضطلاع بالتحديات التي تواجه النازحين داخلياً حول العالم وتخصيصهم بالأبحاث والاستراتيجيات ذات الصلة. كما يدعم هذا المشروع ممثل الأمين العام المعني بالنازحين داخلياً ويعمل معه من أجل تعزيز قدرات السلطات الوطنية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني للتصدي لمشكلة النزوح الداخلي. لمزيد من المعلومات انظر:

www.brookings.edu/projects/idp.aspx

(٢) قرار الجمعية العامة (٩٥٠/٥١)، ١٩٩٦.

(٣) أوتشا في رسالة: النزوح الداخلي، مرجع سابق.

إذاً فمنسق الإغاثة -والذي هو أيضاً مساعد الأمين العام للشؤون الإنسانية- وبصفته مسؤولاً عن تنسيق العمل الإنساني بين الوكالات في حالات الطوارئ المعقدة، يتولى مسؤولية الدعوة العالمية لتقديم الحماية والمساعدة، وكسب التأييد وحشد الدعم السياسي والمالي، وتعبئة الموارد وجمع المعلومات العالمية حول الأشخاص النازحين داخلياً، وإحاطة مجلس الأمن، والدخول في حوار مع الحكومات والوكالات الإنسانية والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة، وضمان أن تكون الترتيبات الميدانية مدعومة بطريقة ملائمة^(١).

ثالثاً - اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (IASC) :

هي المنتدى الرئيس المشترك بين الوكالات المعني بالتنسيق واتخاذ القرار في قضايا العمل الإنساني^(٢)، يرأسها منسق الإغاثة في الطوارئ. تأسست اللجنة في عام ١٩٩١ بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨٢/٤٦ حول تعزيز المساعدة الإنسانية. وهي المنتدى الرئيسي لتعميم حقوق الإنسان للنازحين داخلياً داخل منظومة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي ككل.

وضعت اللجنة الدائمة إطاراً للعمل في عام ٢٠٠٦ (نهج المجموعات)، لإيجاد حلول دائمة للنازحين داخلياً. ويشدد إطار العمل هذا على أنه يمكن الوصول إلى حلول دائمة وتحقيقها عندما لا يصبح لدى النازحين داخلياً أية احتياجات محددة للحماية والمساعدة فيما يتصل بنزوحهم، ويكون بمقدورهم التمتع بحقوقهم الإنسانية دون تمييز^(٣).

تضع هذه اللجنة سياسات وصكوكاً إنسانية تدعو إلى احترام المبادئ الإنسانية وتعزيز التطبيق الفعال لمبادئ العمل الإنساني، من خلال تقييم الاحتياجات، وتوجيه النداءات

(١) وحدة اختيارية- الأشخاص النازحون داخلياً، المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً للمجلس النرويجي للاجئين، مرجع سابق، ص ١٦.

(٢) تم تأكيد دور اللجنة الدائمة باعتبارها الآلية الأساسية للتنسيق بين الوكالات للمساعدات الإنسانية، بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٥٧/٤٨، ١٩٩٤.

(٣) توفير الحماية والمساعدة للنازحين داخلياً، مذكرة من الأمين العام، الجمعية العامة، الدورة الخامسة و الستون، البند ٦٩ من جدول الأعمال المؤقت.

الموحدة، وترتيبات التنسيق الميدانية. كما وتكفل اتخاذ القرارات بصورة مشتركة للتصدي لحالات الطوارئ المعقدة وتعمل على سد أي ثغرات محددة في مجمل الاستجابة.

وتتضم هذه اللجنة طائفة واسعة من وكالات الأمم المتحدة المعنية بالشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان والتنمية، وبعض المنظمات الدولية غير الحكومية، وممثل الأمين العام للأمم المتحدة لحقوق الإنسان المعنى بالنازحين داخلياً. ويشارك فيها، بصفة مراقب، كل من اللجنة الدولية للصليب الأحمر الدولي والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

أما أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، فتشمل الوكالات التالية: منظمة الأغذية والزراعة (FAO)، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، صندوق الأمم المتحدة للسكان (UNFPA)، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)، منظمة الأمم المتحدة للطفولة (UNICEF)، منظمة الهجرة الدولية (IOM)، برنامج الأغذية العالمي (WFP)، ومنظمة الصحة العالمية (WHO). وسنتناول مهامها في حماية النازحين داخلياً بشيء من التفصيل.

رابعاً - منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية (المنسق الإنساني) و/أو المنسق المقيم^(١):

تقع على عاتقه مسؤولية ضمان تنسيق العمل الإنساني، بما في ذلك حماية النازحين داخلياً ومساعدتهم في حالات الطوارئ المعقدة على المستوى القطري. ويقوم بتعيينه منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، بالتشاور مع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وفي عدد من الحالات، يتم اختيار المنسق المقيم للأمم المتحدة^(٢)، وهو أعلى مسؤول للأمم المتحدة في البلد، منسقاً أيضاً للشؤون الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة. وفي

(١) المنسق الإنساني و/أو المنسق المقيم: شخص واحد أو شخصان طبقاً للبلد.

(٢) المنسق المقيم هو قائد فريق الأمم المتحدة الموجود في البلد المعني، وهو عادة رئيس برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في ذلك البلد.

البلدان المتضررة جرّاء النزوح التي لم يتم تعيين منسق للشؤون الإنسانية فيها، يكون المنسق المقيم مسؤولاً عن ضمان استجابة دولية فعالة للتصدي للنزوح الداخلي^(١).

يعمل منسق الشؤون الإنسانية / المنسق المقيم بالتشاور مع المنظمات المتواجدة في الميدان، بما فيها المنظمات غير الحكومية والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وتشمل مسؤولياته، والتي أعادت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تحديدها في العام ٢٠٠٩، ما يلي:^(٢)

- ١- ضمان التصدي لأي ثغرات في الحماية؛
- ٢- تشجيع مراعاة قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني والمبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي؛
- ٣- دعوة السلطات والجهات الفاعلة المسلحة الوطنية لاحترام المبادئ الإنسانية، بما في ذلك إتاحة سبل الوصول بدون عائق إلى المجموعات السكانية المتضررة؛
- ٤- تشجيع تعميم مراعاة نوع الجنس وحقوق النساء على مستوى السياسات والتخطيط والتنفيذ؛
- ٥- حشد الموارد للاستجابة الإنسانية.

ويعتبر منسق الشؤون الإنسانية / المنسق المقيم مسؤولاً عن التنسيق الاستراتيجي لحماية ومساعدة الأشخاص النازحين داخلياً، وعن التفاوض حول عدم إعاقة وصول المساعدات الإنسانية إليهم. ويشمل ذلك ضمان أن يتم تلبية المتطلبات الإنسانية بطريقة ملائمة قبل وأثناء وبعد حالة الطوارئ، والمطالبة بتأمين المساعدة والحماية للأشخاص النازحين داخلياً^(٣).

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٤٦.

(2) IASC, Revised Terms of Reference for the Humanitarian Coordinator, 2009.

(٣) وحدة اختيارية- الأشخاص النازحون داخلياً، المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً للمجلس النرويجي للاجئين، مرجع سابق، ص ١٧.

كما يضطلع منسق الشؤون الإنسانية، بالتشاور الوثيق مع الفريق القطري المعني بالشؤون الإنسانية، بمسؤولية تحقيق الاتفاق حول إنشاء قطاعات إنسانية أو فرق قطاعية ملائمة، وتعيين قيادات قطاعية لها. ويتعين أن يُبنى هذا الأمر على تقييم واضح للاحتياجات والثغرات، وكذلك تنظيم قدرات الاستجابة بما في ذلك القدرات المتوفرة لدى البلد المضيف والسلطات المحلية والمجتمع المدني المحلي والمنظمات الإنسانية الدولية والأطراف الفاعلة المسلحة الأخرى، بحسب الاقتضاء^(١).

المطلب الثاني

المنظمات الدولية الأساسية المعنية بحماية النازحين

تتولى المنظمات الدولية مهمة العمل الجماعي في حالات الطوارئ المعقدة للتخفيف من حدة الآثار والنتائج السلبية والتصدي لها ومعالجتها ما أمكن. وبما أن النزوح الداخلي هو المشكلة الأكبر والأعقد في حالات الطوارئ والحروب، فإن دور المنظمات الدولية يبرز بوضوح في طريقة أدائها الفريدة لمهامها بالتصدي لهذه المشكلة وأبعادها، كل حسب دورها ومجال اختصاصها.

ويتم توزيع المسؤوليات على المنظمات المختلفة في حالة الطوارئ بصفة أساسية من خلال الاختصاصات المنوطة بالمنظمات، والصكوك الدولية، ومذكرات التفاهم القائمة سلفاً بين المنظمات. ويتم تحديد الأدوار والمسؤوليات بتفصيل أكبر على ضوء الاحتياجات المحددة وقدرات الأطراف المختلفة على أرض الواقع^(٢).

وأهم المنظمات الدولية العاملة في هذا الشأن هي المنظمات الدولية الأعضاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، إلى جانب العضو المراقب (اللجنة الدولية للصليب الأحمر الدولي والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر). لتلك

(١) المذكرة الإرشادية المعنية باستخدام نهج المجموعات (Clusters) لتعزيز الاستجابات الإنسانية، مرجع سابق، ص ٦.

(2) Handbook for Emergency, UNHCR publications, Geneva, Third edition, 2007, P 95.

المنظمات الدور الأساسي في التصدي لحالات الطوارئ والأزمات، وما ينتج عنها نزوح داخلي، مما يجعل لها الريادة الحقيقية في حماية النازحين داخلياً وتلبية احتياجاتهم. وقد رأينا أن نستعرض أعمال معظم هذه المنظمات بشيء من التفصيل، لنتعرف على كيفية أداء عملها، وجهودها المبذولة في حالات الطوارئ لحماية الفئات الأكثر تأثراً بالأزمات، ومنهم النازحون الداخليون.

الفرع الأول

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)

هي منظمة من منظمات الأمم المتحدة التابعة للجمعية العامة. تتمثل مهمة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين -التي أنشطتها بها الأمم المتحدة- في قيادة وتنسيق العمل الدولي المتعلق بتوفير الحماية للاجئين وحل مشكلاتهم. غير أن اللجنة التنفيذية للمفوضية والجمعية العامة للأمم المتحدة أذنت بأن تهتم المفوضية بجماعات أخرى، كالأشخاص عديمي الجنسية، والنازحين داخلياً، في ظروف معينة، على اعتبارها ليست الوكالة الرائدة في الجهود المبذولة لصالح هؤلاء الأشخاص^(١).

تشارك المنظمة في جهود الوكالات المشتركة المذكورة سابقاً. ولأن للمفوضية دور تاريخي كبير في عمليات تقديم الحماية، فإن الأمم المتحدة أعطت دور الحماية للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين في عام ٢٠٠٥، للعمل على تعزيز نظام الحماية الدولية، ومساعدة الحكومات على الاضطلاع بمسؤولياتها في توفير الحماية. كما أسند إليها دور الاهتمام بالمخيمات والملاجئ الطارئة، نظراً لباعها الطويل في تدبير هذه الأمور بالنسبة للاجئين الذين يشكلون نقطة اختصاصها الأصلي.

وتقدم المفوضية الحماية والمساعدة إلى الأشخاص موضع اهتمامها^(٢) بطريقة منصفة حسب احتياجاتهم، وبغض النظر عن عقيدتهم أو جنسهم أو عرقهم أو آرائهم السياسية.

(1) Handbook for Emergency, UNHCR' Mission Statement, Op.cit.

(٢) الأشخاص موضع اهتمام المفوضية حسب نظامها الأساسي: اللاجئين، طالبي اللجوء، العائدين الطوعيين، عديمي الجنسية، النازحين داخلياً.

كما وتولي في جميع أنشطتها، اهتماماً خاصاً لاحتياجات النساء والأطفال، وتعزيز المساواة بين الجنسين.

وبفضل الأنشطة التي تقوم بها المفوضية في مجال الحماية للأشخاص موضع اهتمامها، فإنها تعزز أهداف ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة، وتحافظ على السلم والأمن الدوليين، وتعمل على تنمية العلاقات الودية بين الأمم، وتشجع على احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

وقد جعلت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التأهب والتصدي لحالات الطوارئ ضمن أولوياتها الرئيسية. فأضحت تتولى قيادة المجموعات خلال فترات الأزمات الناجمة عن صراعات معينة، فيما يتعلق بالأشخاص النازحين داخلياً، من أجل مهام رئيسية ثلاث: الحماية، تنسيق شؤون المخيمات وإدارتها، الملاجئ الطارئة.

أولاً - الحماية:

تتألف استجابة المفوضية في مجال الحماية والتي تنفذها مع شركائها عادة، من الأنشطة التالية^(١):

- ١- التنسيق: إن التنسيق فيما بين مختلف الجهات المعنية بوضع محدد، هو من المستلزمات الضرورية لضمان فعالية استجابات الحماية. ولابد من إجراء التنسيق بطريقة تشاركية، مما يسهل المشاركة الناشطة لكافة أعضاء المجتمع المحلي.
- ٢- التقييم والتحليل والتصميم: هذه العملية تشمل:

- إجراء تحليل للوضع، من خلال عمليات التقييم التشاركي (Participatory Assessment)، من أجل تقييم حاجات النزوح في سياقها الواسع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والقانوني والثقافي. ولابد من استخدام المعايير القانونية الدولية كإطار للتحليل والتقييم ومطابقة المعلومات.

(١) دليل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لحماية النساء والفتيات، مرجع سابق، ص ٩٧.

- تصميم استراتيجيات حماية متكاملة، يتم الاعتماد عليها في تأمين المعلومات وتصميم البرامج، من أجل مواجهة المخاطر التي تطرأ في بيئة الحماية الأوسع، والتصدي للمخاطر الفردية ومعالجتها.

٣- التدخل للحماية: غالباً ما تشمل التدخلات في مجال الحماية إجراءات لها طبيعة المساعدة، بما في ذلك تأمين المواد الغذائية وغير الغذائية، وإنشاء البنى التحتية والمدارس وغيرها من المنشآت والمرافق، وتأمين بعض الخدمات كالتعليم والرعاية الصحية، سواءً بشكل مباشر أو من خلال دعم السلطات أو الشركاء المعنيين. وغالباً ما يكون هذا النوع من المساعدة ضرورياً لإعادة إرساء الحياة المجتمعية ضمن مجتمعات النازحين داخلياً، غير أنه لا بد من الرصد الحذر لضمان قدرة وصول هؤلاء وتمتعهم بكافة المنافع.

٤- تعزيز قدرات الحماية الوطنية: يهدف بناء القدرات إلى تعزيز قدرات الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمجتمع الأهلي، من أجل تعزيز حماية مجتمعات النازحين داخلياً والعائدين.

٥- تعزيز قدرات المجتمع المحلي لدعم الحلول: لا بد من عملية تشاركية، وتعبئة المجتمع المحلي من أجل تمكين مجتمعات النازحين والعائدين، ومساعدتهم على تحديد وفهم حقوقهم واحتياجاتهم والمطالبة بها.

٦- الرصد والإبلاغ والتقييم: إن هذه العملية ضرورية من أجل:

- ضمان متابعة مخاطر الحماية الفردية وانتهاكات حقوق الإنسان خلال كافة مراحل النزوح الداخلي والعودة.

- تقييم آثار الأنشطة والبرامج من خلال الطرق التشاركية، وتعديل هذه الأنشطة أو البرامج للوقاية ومواجهة مخاطر الحماية وانتهاكات الحقوق وأسبابها الكامنة بمزيد من الفعالية.

ولو استعرضنا ما تقوم به المفوضية تجاه النازحين الداخليين تحت مسمى الحماية، لوجدناه يشمل فروعاً مختلفة من الأعمال الجوهرية الهامة، كتسجيل النازحين وجمع بياناتهم، توفير المساعدات الأساسية الغذائية وغير الغذائية وتيسير وصولها إليهم،

تأمين الدعم النفسي والاجتماعي الدوري، توفير المشورة القانونية وأنشطة رفع الوعي وتبادل المعلومات مع المجتمعات. إلى جانب دورها في تعزيز نظام حماية الطفل وتقديم كافة أنواع الدعم اللازم له وخصوصاً أولئك غير المصحوبين والمفصولين عن ذويهم. فضلاً عن أفرادها دعماً خاصاً للمرأة، من خلال تمكينها مجتمعياً وضمان مشاركتها في مختلف مجالات الحياة وتزويدها بالتدريب المناسب الذي يحميها من كافة أشكال العنف الجنسي.

وكمثال حي على عمل المفوضية في إطار حمايتها للنازحين، نجد بأنها قامت وبالتعاون مع وزارة الخارجية السورية في الشهر الثاني من العام ٢٠١٤، بتسيير جسر جوي يضم ١٣ رحلة لإيصال مواد الإغاثة الأساسية لـ ٥٠,٠٠٠ نازح داخلي في شمال شرق سوريا، إضافة إلى الأدوية والإمدادات الأخرى: كاللقاحات، والحقن، والمحاليل الملحية والسكرية^(١).

ثانياً - تنسيق شؤون المخيمات وإدارتها:

تتولى رئاسة مجموعة تنسيق شؤون المخيمات وإدارتها كل من المفوضية والمنظمة الدولية للهجرة. تستلم المفوضية زمام الأمور في حالات الطوارئ الإنسانية الناجمة عن الصراعات. في حين تتولى المنظمة الدولية للهجرة القيادة في حالات الكوارث^(٢).

وقد كان لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الفضل الأكبر في إنشاء مخيم جرماو في إقليم كردستان العراق في حزيران الماضي، والذي يضم أكثر من ١٠٠٠ نازح من المدنيين القادمين من جنوب ووسط العراق هرباً من هجمات داعش^(٣). وقد أشرفت

(١) الموقع الرسمي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الصفحة الرئيسية، بيانات صحفية، المفوضية تشرع في تسيير جسر جوي لإيصال مواد الإغاثة الأساسية لـ ٥٠,٠٠٠ نازح في شمال شرق سوريا ٦، فبراير ٢٠١٤. انظر:

<http://www.unhcr-arabic.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=52f86ebf6&query>

(٢) دليل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لحماية النساء والفتيات، مرجع سابق، ص ٩٤.

(٣) تنظيم إسلامي متطرف ظهر مؤخراً في كل من سوريا والعراق، يطلق على نفسه اسم (دولة الإسلام في سوريا والعراق). وقد أطلق عليه إعلامياً اسم "داعش" اختصاراً لاسمه الكامل.

المفوضية على إمداده بأكثر من ١١٠٠ خيمة، بالإضافة إلى الفرش والبطانيات التي وزّعها. كذلك، عملت المفوضية بمساعدة حكومة الإقليم على توفير الخدمات الأساسية للمخيم كالكهرباء، والمياه، والمراحيض، ومرافق الغسيل^(١).

ثالثاً - الملاجئ الطارئة:

تترأس المفوضية مجموعة الملاجئ الطارئة جنباً إلى جنب مع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب والهلال الأحمر. وكما في إدارة المخيمات، تستلم المفوضية زمام الأمور في حالات الطوارئ الإنسانية الناجمة عن الصراعات. في حين يتولى الاتحاد القيادة في حالات الكوارث^(٢).

ومع نهاية العام ٢٠١٣، ومع ارتفاع وتيرة صعوبة الوضع الأمني في سوريا، عملت مفوضية الأمم المتحدة على دعم النازحين داخلياً، من خلال إعادة تأهيلها لـ ٧٠ ملجأً في سوريا، يضم الفئات الأكثر استضعافاً من النازحين الداخليين، إلى جانب تزويد الملاجئ بالرعاية الصحية والحماية القانونية والخدمات المجتمعية الأخرى اللازمة^(٣).

ويجب بهذا الخصوص إعادة التركيز على ما يميز نهج المفوضية عن نهج باقي الوكالات. فتشمل مسؤولية الوكالات الأخرى -بموجب نهج المجموعات- حالات الطوارئ الإنسانية المرتبطة بالصراعات وحالات الكوارث الطبيعية. أما المفوضية فقد تولت مسؤولية قيادة المجموعات للحماية في حالات النزوح الداخلي الناجم عن الصراعات. فلا تشمل ولايتها الأشخاص الفارين من الكوارث الطبيعية أو التي من صنع الإنسان. وإذا ما أرادت المفوضية تولي القيادة في حالات الكوارث الطبيعية،

(١) الموقع الرسمي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الصفحة الرئيسية، قصص أخبارية، إنشاء مخيم جديد للنازحين في إقليم كردستان العراق، ٢٦ حزيران ٢٠١٤. انظر:

<http://www.unhcr-arabic.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=53ae5d056&query>

(٢) المرجع السابق.

(٣) الموقع الرسمي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الصفحة الرئيسية، إجازات صحفية، مساعدات المفوضية تصل إلى ثلاثة ملايين من الأشخاص النازحين والأكثر ضعفاً في سوريا، ١٠ ديسمبر ٢٠١٣. انظر:

<http://www.unhcr-arabic.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=52a717ea6&query>

يمكن لها ذلك من خلال اتفاقيات تعقدها مع وكالات أخرى مفوضة لتأمين الحماية، خاصة اليونيسيف ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. ويجدر بالمفوضية في مختلف الأحوال، قيادة جهود الحماية لفريق عمل الأمم المتحدة القطري كجزء من الاستجابة التكاملية. فتشارك في عمل هذا الفريق في مجالات تقييم الاحتياجات والتخطيط ووضع الاستراتيجية^(١).

إن سياسة المفوضية في حماية ومساعدة النازحين داخلياً في أوقات الأزمات، تخضع لعدد من الشروط التي وضعتها الجمعية العمومية للأمم المتحدة في عدة قرارات لها، والتي تشمل مايلي^(٢):

- ١- أن يكون هناك إذن أو طلب خاص من الأمين العام للأمم المتحدة، أو أي جهاز آخر معتمد من أجهزة الأمم المتحدة ؛
- ٢- موافقة السلطات الوطنية في البلد الذي يتواجد فيه النازحون؛
- ٣- الموارد الوافية متوفرة للقيام بالأنشطة المعنية؛
- ٤- تمت بشكل وافٍ دراسة اعتبارات السياسة، مثل التأثير على عمليات حماية اللاجئين، وإلى أي حد تستطيع الوكالات الأخرى القيام بالوظائف الضرورية، وأهمية الوضع بالنسبة للأسرة الدولية ؛
- ٥- تمت دراسة الاعتبارات العملية، مثل أمن الموظفين وإمكانية الوصول الى النازحين الداخليين.

وهكذا نجد بأن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تمارس سعيها إلى تقليل حالات النزوح القسري عن طريق تشجيع الدول والمؤسسات الأخرى على خلق الظروف التي تقضي في النهاية إلى حماية حقوق الإنسان والحلول السلمية للمنازعات. وقد أنشأت

(١) المرجع السابق.

(٢) مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين: حماية الأشخاص الذين هم موضع اهتمام المفوضية، برنامج التعليم الذاتي ١، منشورات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، آب ٢٠٠٥، ص ١٠١.

المفوضية آلية للتصدي الفعال والسريع للطوارئ، حتى أصبحت نموذجاً يعتد به في التصدي لحالات الطوارئ.

الفرع الثاني

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA)

هو جزء من الأمانة العامة للأمم المتحدة المسؤولة عن جمع الجهات الإنسانية الفاعلة وتوحيد جهودها لضمان ودعم تطبيق استجابة تضامنية متسقة لحالات الطوارئ المعقدة، وتقادي وجود ثغرات أو ازدواجية في هذه الاستجابة الإنسانية. ويضطلع هذا المكتب بثلاث وظائف أساسية في هذا الصدد: تنسيق الاستجابة الإنسانية، ووضع السياسات، والدفاع عن القضايا المتعلقة بالأوضاع الإنسانية^(١).

تعمل منظمة أوتشا مع الحكومات لتعزيز قدرتها على التعامل مع حالات الطوارئ، من خلال تقديم تنبيه في مرحلة مبكرة، وتحليل قابلية الضرر، والتخطيط والتدريب وبناء القدرات الوطنية، وحشد عمل المنظمات الإقليمية. كما قامت أوتشا بإضافة عدة خدمات إنسانية وعدة آليات تنسيق ميداني لمساعدة شركائها من الدول والمنظمات الدولية على صنع قرارات فعالة وضمان اتباع نهج أكثر قابلية للتنبؤ والتأهب والاستجابة^(٢).

وعند تصاعد حالة طوارئ في بلد ما، تقوم أوتشا بنشر موظفين للرد على الكوارث السريعة لضمان الوصول إلى المتضررين الذين هم بحاجة للمساعدة في الوقت والمكان المناسبين. ويتم تنسيق عمليات الانتشار بالتزامن مع خطط توظيف طويلة المدى^(٣).

وتتمتاز أوتشا بملكية شبكة قوية للاتصالات وإدارة المعلومات، من خلال جمع وتحليل وتبادل المعلومات حول الوضع بين مختلف المنظمات المعنية. والتي بدورها تدعم

(1) Handbook for Emergency, Op.cit, P5 .

(٢) هذه هي أوتشا؛ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، منشورات أوتشا، ديسمبر ٢٠١١، ص ٤.

(٣) المرجع السابق، ص ٨.

التنسيق في حالات الطوارئ المعقدة. وتشمل شبكة المعلومات هذه المتضررين من حالات الطوارئ ومواقعهم، فضلاً عن منظمات الإغاثة والحكومات ووسائل الإعلام^(١). يتم استخدام البيانات التي تم جمعها وتحليلها كأساس للإبلاغ عن الوضع وصياغة الرسائل الإعلامية. بالإضافة إلى خطط الإنعاش المبكر وأنشطة التأهب للكوارث في وقت لاحق.

ويقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بمهام التنسيق بصفة أساسية من خلال عمله مع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لمعالجة الثغرات في السياسات والترتيبات المؤسسية المتعلقة بالنازحين داخلياً. إضافة إلى دوره في تقديم الدعم لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ، بما في ذلك المناصرة وإدارة المعلومات والاتصالات ووضع السياسات وتنسيق الأنشطة^(٢).

وتشمل مهام مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في دعم الأشخاص النازحين داخلياً بشكل خاص، ما يلي^(٣):

١- على مستوى المقر الرئيسي، يدعم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا) القضايا المتعلقة بالنازحين داخلياً أمام الدول الأعضاء والجهات المانحة ووسائل الإعلام، ويكفل تضمين قضايا النزوح في الإحاطات التي يقدمها منسق الإغاثة في حالات الطوارئ لمجلس الأمن لاتخاذ إجراء بشأنها.

٢- على الصعيد الميداني، يدعم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا) المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية في الاستجابة للنزوح الداخلي، من خلال أنشطة المناصرة (أمام الحكومات ووسائل الإعلام والعاملين في المجال الإنساني)، والتوجيه التقني، وإدارة المعلومات والاتصالات وعمليات التنسيق المشترك.

(1) OCHA Official Site, Homepage, What We Do, Information Management. Look: <http://www.unocha.org/what-we-do/information-management/overview>

(٢) أوتشا في رسالة: النزوح الداخلي، مرجع سابق.

(٣) المرجع السابق.

- ٣- لمنع التهجير القسري، يدعو مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا) لاحترام القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان والتقيّد بهما. كما يؤيد هذا المكتب دمج مخاطر النزوح في خطط التأهب والطوارئ.
- ٤- يأخذ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا) زمام المبادرة في التصدي لتحديات الوصول إلى النازحين داخلياً، بما في ذلك التفاوض مع الأطراف المعنية من أجل تأمين وصول المساعدات الإنسانية. ويدعم أيضاً الموضوعات المتعلقة بالرصد والإبلاغ عن قضايا النازحين داخلياً، ويؤيد الاستجابة المبدئية للنزوح الداخلي من قبل جميع الأطراف ذات الصلة، ويشارك مشاركة فعالة في مجموعة الحماية.
- ٥- في سياق إيجاد حلول دائمة، يسهل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا) التخطيط، ويؤيد الانتقال الفعال بين مراحل الاستجابة لحالات الطوارئ والتعافي المبكر ثم الانتعاش والتنمية.

الفرع الثالث

منظمة الأمم المتحدة للطفولة (UNICEF)

هي منظمة الأمم المتحدة الوحيدة المكلفة بالاعتناء برفاه الطفل وحمايته ورعاية حقوقه. كان الغرض الأساسي من إنشائها هو إغاثة الأطفال، ولكن تطور تكليفها من الأمم المتحدة من الحفاظ على بقاء وتنمية الطفل إلى حمايته الشاملة.

بعد تبني اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مبدأ "نهج المجموعات" في حالات الطوارئ، وافقت اليونيسف عالمياً على قيادة مجموعات التغذية، والمياه والصرف الصحي، والتعليم، وعلى أن تكون الوكالة الرائدة في مجالات حماية الطفل والعنف القائم على نوع الجنس ضمن مجموعة الحماية العالمية. وقد عملت اليونيسف بشكل وثيق للغاية مع الشركاء لوضع تقارير معينة ضمن دائرة اختصاصاتها، إلى جانب

دورها في تأمين الالتزامات الأساسية للأطفال في حالات الطوارئ^(١). وتتصدى هذه المنظمة دائماً لحالات الطوارئ بمختلف أنواعها، سواء أكانت ناجمة عن الكوارث الطبيعية، أو الصراعات.

ويشمل العمل الإنساني لليونيسيف التدخلات التي تركز على التأهب والاستجابة والانتعاش المبكر في مجالات الصحة، والتغذية، والمياه والصرف الصحي، وحماية الطفل، والتعليم، وفيرس نقص المناعة البشرية/الإيدز، لإنقاذ الأرواح وصون الحقوق.

وإيماناً منها بأن الأطفال هم الفئة الأكثر عرضة للتضرر من الأمراض وسوء التغذية والعنف أثناء حالات الطوارئ والحروب، حيث تؤدي الفوضى والنزوح الداخلي وانعدام الأمن الناجم عن الحرب إلى تهديد أو إهدار فرص الحصول على الغذاء والمأوى والدعم الاجتماعي والرعاية الصحية، مما يؤدي إلى زيادة التضرر في المجتمعات، وخاصة بالنسبة للأطفال، نجد بأن اليونيسيف تركز على هؤلاء الأطفال (ابتداءً من الطفولة المبكرة وحتى نهاية سن المراهقة) وأسرههم، وعلى التدخلات الأساسية المطلوبة للحماية وإنقاذ الأرواح ولصون حقوق جميع الأطفال، في كل مكان. لذلك فإن جانباً رئيسياً من عمل اليونيسيف يتمحور حول حماية الأطفال في الأزمات الإنسانية، بما في ذلك برامج اقتناء أثر الأطفال المنفصلين عن ذويهم ولم شملهم مع أسرهم. وتكرس اليونيسيف جهودها أيضاً على الحيلولة دون تجنيد الأطفال في الجماعات المسلحة، وضمان استفادة المجندين منهم من برامج التسريح. وبما أن الألغام الأرضية والمعدات الحربية التي لم تتفجر، تشكل خطراً كبيراً على الأطفال المشردين داخلياً، والفارين من النزاع أو العائدين إلى ديارهم. نرى بأن اليونيسيف

(١) الموقع الرئيسي لليونيسيف، أنشطة اليونيسيف، اليونيسيف في حالات الطوارئ، نهج اليونيسيف في العمل الإنساني.

تتحى نحو تكريس أنشطة خاصة بالتنقيف في مجال تفادى مخاطر الألغام، والتي تمثل أكثر الحلول القصيرة الأجل فاعلية، للحفاظ على سلامة الأطفال والنساء النازحين.^(١)

واستكمالاً لدورها ضمن إطار الاستجابة الفورية في حالة الطوارئ، تقوم اليونيسف بتقييم وضع الأطفال الصغار وخصوصاً النازحين، وجمع المعلومات حولهم لتحديد احتياجاتهم الأساسية. ولضمان نهج متكامل من الاستجابة الإنسانية من أجل تنمية الطفولة المبكرة في حالات الطوارئ، تعمل اليونيسف على إعادة تأهيل خدمات الرعاية الصحية الأولية، وخدمات تغذية الأم والطفل بالإضافة إلى إمكانية الوصول إلى المياه النظيفة، وتوفير بيئة صحية . كما أن الوصول إلى الآباء ومقدمي الرعاية والعاملين معهم لضمان تحقيق الاستقرار للأطفال الصغار في حالات الطوارئ يعد أمراً حيوياً. وتحقيقاً لهذه الغاية، تعمل اليونيسف على تدريب مقدمي الرعاية ودعمهم^(٢).

وعلى اعتبار أن أحوال الطوارئ، بما في ذلك العنف والاستغلال الجنسي، والنزوح، ووجود جماعات مسلحة، تزيد من مخاطر انتقال فيروس نقص المناعة البشرية (الإيدز)، تشجع اليونيسف على تيسير حصول المجتمعات المحلية المتأثرة بفيروس نقص المناعة البشرية (الإيدز) على المعلومات والرعاية الأساسية المتعلقة بالفيروس، بما في ذلك توجيه رسائل تنقيفية للشباب، وتنظيم تدريب العاملين في مجال الرعاية

(١) الموقع الرئيسي لليونيسف، أنشطة اليونيسف، اليونيسف في حالات الطوارئ، نهج اليونيسف في العمل الإنساني، مرجع سابق.

(٢) الموقع الرئيسي لليونيسف، أنشطة اليونيسف، الطفولة المبكرة، تنمية الطفولة المبكرة في حالات الطوارئ.

الصحية في المجتمعات المحلية على الرعاية الصحية والاجتماعية النفسية الخاصة في أعقاب التعرض للاغتصاب^(١).

فضلاً عن مساهمات اليونيسف من أجل التصدي للأسباب الكامنة وراء الضرر من الكوارث والصراعات وما ينجم عنهما من نزوح داخلي، سواء من خلال دعمها للاستجابة للآزمات الإنسانية أو من خلال برامجها العادية.

وستكون الأولوية الأولى للعمل الإنساني لليونيسف هي دعم التأهب والاستجابة للآزمات الإنسانية بشكل فعال، مع الهدف العام المتمثل في توسيع نطاق الاستجابة لحالات الطوارئ الكبرى بشكل أسرع بما في ذلك التحديد المبكر للأولويات والاستراتيجيات والانتشار السريع للموظفين المؤهلين والمساءلات الواضحة عن الاستجابة. وسيتم دمج التأهب في تخطيط وتنفيذ التنمية^(٢). وستواصل اليونيسف مساهماتها في منظومة الشراكة الإنسانية بما في ذلك مسؤولياتها عن المجموعات وتنسيق القطاعات في حالات الطوارئ من خلال مكتبها لبرامج الطوارئ (EMOPS)^(٣).

وفي سياق حماية الأطفال النازحين، وفي هذا العام بالتحديد، تم إيصال إمدادات منقذة للحياة قدمتها اليونيسف لمنطقة في شمال شرق مدينة حلب السورية، والتي تعتبر ملجأ هاماً يضم آلاف الأطفال النازحين القادمين من مدينة عين العرب (كوباني) المحاصرة.

(١) الموقع الرئيسي لليونيسف، أنشطة اليونيسف، اليونيسف في حالات الطوارئ، دور اليونيسف في الحالات الإنسانية.

انظر : http://www.unicef.org/arabic/emerg/25419_25473.html

(٢) المرجع السابق.

(٣) مكتب اليونيسف لبرامج الطوارئ (EMOPS) هو مركز دعم الإنذار المبكر المشترك بين الوكالات وأنشطة التأهب، وهو النقطة المركزية للمساعدات الطارئة والسياسات الإنسانية، فضلاً عن التنسيق الاستراتيجي مع الشركاء الخارجيين في المجال الإنساني داخل وخارج منظومة الأمم المتحدة. يقود مكتب برامج الطوارئ الجهود لضمان أن دور اليونيسف في الآزمات الإنسانية محدد بوضوح، وأن المنظمة مجهزة بشكل مناسب لأداء هذا الدور.

وتتضمن تلك الإمدادات: مجموعات النظافة الشخصية، بطانيات، مجموعات خاصة بالمياه، وبسكويت عالي الطاقة.

وفي السياق نفسه، أطلقت اليونيسيف في هذا العام أيضاً حملات لعودة الطلاب النازحين للمدراس في سوريا، بما فيهم أولئك المتخلفين عن الدراسة، وذلك بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم. وقد تم تسليم المستلزمات التعليمية، والتي تشمل بالإضافة إلى الحقائب المدرسية ٥٠٠٠ مجموعة تعليم وتعلم، و ٣٠٠٠ مجموعة ترفيهية، و ٨٠٠ مجموعة من مجموعات التعلم في مرحلة الطفولة المبكرة، إلى محافظات دمشق وحمص وإدلب وطرطوس والرقّة ودير الزور والقنيطرة وريف دمشق^(١). وكانت قد فعلت الشيء نفسه في المحافظات اليمنية في العام ٢٠١٢.

الفرع الرابع

منظمة الصحة العالمية (WHO)

إحدى الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، وتعد السلطة التوجيهية والتنسيقية ضمن منظومة الأمم المتحدة فيما يخص المجال الصحي. وهي مسؤولة عن تأدية دور قيادي في معالجة المسائل الصحية العالمية وتصميم برنامج البحوث الصحية ووضع القواعد والمعايير وتوضيح الخيارات السياسية المسندة بالبيّنات وتوفير الدعم التقني إلى البلدان ورصد الاتجاهات الصحية وتقييمها^(٢).

(١) الموقع الرئيسي لليونيسيف، الصفحة الرئيسية، أين نعمل، الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الجمهورية العربية السورية، آخر المستجدات، خط الأخبار، انظر:

http://www.unicef.org/arabic/infobycountry/syria_70792.html

(٢) الصفحة الرئيسية لمنظمة الصحة العالمية، الصفحة الرئيسية، معلومات عن المنظمة.

انظر: <http://www.who.int/about/ar/>

تهدف منظمة الصحة العالمية إلى بلوغ أفضل مستوى ممكن من الصحة^(١) للشعوب جميعها، وتنسّق أعمال الصحة الدولية، وتديرها. وتضمّ أنشطتها الرئيسية رصد الوضع الصحي وتقييم الاتجاهات الصحي، بلورة برنامج أعمال البحوث، بالإضافة إلى مراقبة المواصفات والمقاييس الصحية، وتطبيقها بالشكل الصحيح.

وعلى اعتبار أن الكوارث الطبيعية والصراع السياسي ومخلفاتهما يشكلان بيئة خصبة للتدهور الصحي، والتلوث الغذائي، والتسريبات الكيميائية أو الإشعاعية، ونقشي الأمراض بين السكان المتأثرين وخصوصاً النازحين منهم، إلى جانب تخريب المستشفيات وغيرها من البنى التحتية، فإن منظمة الصحة العالمية تعمل مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى وبعض المنظمات غير الحكومية لتحقيق استجابة مشتركة لمختلف حالات الطوارئ.

وقد تم تفويض منظمة الصحة العالمية للعمل في مجال التحضير للكوارث الإنسانية والاستجابة لها في المادة الثانية من دستور المنظمة. يكلف هذا الدستور منظمة الصحة العالمية "بتأمين المساعدة التقنية الضرورية المناسبة في حالات الطوارئ، عند الطلب أو قبول الحكومات." أي أن منظمة الصحة العالمية تستطيع التدخل في حالات الطوارئ لمساعدة الأشخاص المتأثرين من نازحين وغيرهم إما بطلب من حكومة البلد المعني، أو بعد الحصول على موافقتها الصريحة في حال لم تطلب الحكومة ذلك.

وقد كانت استجابة منظمة الصحة العالمية في حالات الطوارئ طفيفة في البدايات. ولكن مع تطور الأزمات الإنسانية وازديادها وتعاضم تبعاتها، طلبت الدول الأعضاء في منظمة الصحة العالمية أن تحسن من سعة الاستجابة الطارئة وبرامجها. وهذا ما تم التأكيد عليه في قرارات جمعية الصحة العالمية : ٥٨.١ و ٥٩.٢٢ والتي أعادت التأكيد على الحاجة إلى العمل بصورة أقرب مع الأمم المتحدة ومجتمع المساعدات الإنسانية العالمي. وفي هذا الإطار، أضفت عملية إصلاح العمل الإنساني للأمم المتحدة أهمية

(١) عرفت منظمة الصحة العالمية -في ديباجة دستورها- الصحة بأنها حالة من اكتمال السلامة بدنياً وعقلياً واجتماعياً، لا مجرد انعدام المرض أو العجز.

أكبر للدور الإنساني لمنظمة الصحة العالمية، مع إسناد دور الريادة الجماعية في الصحة لمنظمة الصحة العالمية^(١).

ويحدد إطار استجابة منظمة الصحة للطوارئ بأربع وظائف حاسمة تقوم بها المنظمة خلال الاستجابة للطوارئ في مجال الصحة، وهي^(٢):

- **القيادة:** تقدم القيادة والتنسيق لاستجابة القطاع الصحي دعماً للسلطات الصحية الوطنية والمحلية.

- **المعلومات:** تنسق جمع وتحليل وتوصيل المعلومات الأساسية حول المخاطر الصحية، والحاجات، واستجابة القطاع الصحي، والثغرات والأداء.

- **الخبرة التقنية:** تقدم المساعدة التقنية المناسبة لتلبية الحاجات الصحية للطوارئ والتي تشمل: المشورة في مجال السياسات والاستراتيجيات الصحية، وتعزيز استخدام الدلائل التقنية الخبيرة والمعايير والبروتوكولات وأفضل الممارسات، وتقوية ترصد المرض ونظم الكشف المبكر له.

- **الخدمات الجوهرية:** التأكد من الإمدادات، وتأسيس المكتب، وإدارة الموارد الاحتياطية العاجلة والموارد البشرية، وإدارة الاستعداد والتموين، والإدارة والتمويل والمنح.

وقد تم تحديد ثلاث سياسات أساسية للطوارئ ترقى باستجابة منظمة الصحة العالمية إلى الحد الأقصى، وهي: سياسة التدخل السريع، سياسة قائد الطوارئ الصحية، وسياسة رفع الحرج^(٣).

(1) WHO/ Regional Office for the Eastern Mediterranean Official Site, Homepage, Programs, Emergency preparedness and humanitarian action, Strategy/Policy. Look: <http://www.emro.who.int/emergency/strategy/>.

(٢) إطار الاستجابة للطوارئ، منظمة الصحة العالمية، منشورات منظمة الصحة العالمية، ٢٠١٣، ص ٢٧.

(٣) إطار الاستجابة للطوارئ، المرجع السابق، ص ٣٠.

وتقوم منظمة الصحة العالمية في البلدان التي تعاني من طوارئ وأزمات، بدعم هذه البلدان والسلطات الصحية المحلية فيها، لقيادة استجابة متناسقة وفعالة للقطاع الصحي بالتشارك مع المجتمع الوطني والدولي، كي يتم إنقاذ الأرواح، والحد قدر الإمكان من الوفيات والأمراض المهددة للحياة، والمحافظة على الكرامة، مع اهتمام خاص بالمجموعات السكانية الضعيفة والمهمشة كالنازحين داخلياً. وذلك من خلال دعم القدرات الإجمالية واتخاذ تدابير فعالة في الوقت المناسب للتصدي لألويات الصحة العمومية، وللتعافي من الأزمات وتخفيف آثارها على الصحة، ولضمان حسن أداء نظم الصحة المحلية^(١).

إن منظمة الصحة العالمية إذ تدعو الى توفير الموارد والقدرات لمعالجة الاحتياجات الصحية ومحاربة الأمراض السارية المتزايدة للسكان النازحين، فإنها ترمي إلى زرع التوعية الصحية بين المجتمعات النازحة داخلياً، ونشر حملات التلقيح التي تشمل جميع السكان في البلدان المبتلاة بالأزمات، بما فيهم النازحون داخلياً. إلى جانب الاهتمام بالصحة العقلية والنفسية والجسدية للأشخاص المتأثرين، والنهوض بصحة ورعاية الأم والطفل، وتعزيز القدرة على العيش بانسجام في بيئة متغيرة كلياً -في حال نزوحهم-.

ويعد تبني منظمة الصحة العالمية لحملات التلقيح في سورية خلال السنتين الأخيرتين من أجل القضاء على شلل الأطفال، جزءاً هاماً من استجابتها الإنسانية في الأزمات. فقد قامت المنظمة بدعم السلطات المحلية لنشر حملات من أجل وقف تفشي المرض ومنع انتشار العدوى، لجميع الأشخاص سواء كانوا يعيشون في منازلهم أو نزحوا منها بسبب النزاع. وقد استطاعت حملات التلقيح تلك الوصول إلى أطفال يعيشون في مناطق متنازع عليها. ولا تزال المنظمة تناضل من أجل الوصول إلى العديد من الأطفال في سوريا الذين لم تتم تغطيتهم بعد في حملات التلقيح، لاسيما في المناطق المحاصرة أو التي يدور فيها الصراع .

(١) العمل من أجل الصحة؛ التعريف بمنظمة الصحة العالمية، منشورات منظمة الصحة العالمية، ٢٠٠٦،

كما يحسب للمنظمة ما تقوم به من جهود جبارة في مكافحة مرض الأيبولا^(١) المتفشي مؤخراً في مناطق الأزمات. فقد قامت بدعم الجهود الوطنية في الدول المبتلاة به ووضعت خططاً واستراتيجيات لمواجهة والتصدي له. ونذكر بشكل خاص جهودها في مكافحة المرض في غرب إفريقيا وسيراليون ونيجيريا وليبيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية، حيث يكثر انتشار الإيبولا في المجتمعات النازحة داخلياً بكثرة نظراً لضعف الخدمات الصحية وغياب التوعية، إلى جانب الإهمال والتهميش الذي يعانيه أولئك النازحين.

الفرع الخامس

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)

شبكة إنمائية دولية تابعة للأمم المتحدة، رائدة في مجال المساعدة على التنمية والتعاون التقني، وتعد المنسق الرئيسي للتعاون التقني للتنمية الذي يؤمّنه جهاز الأمم المتحدة بكامله.

يشجّع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ويدعم الجهود الهادفة إلى معالجة الفقر، وإدارة الموارد الطبيعية، وتحسين الحوكمة، ويهدف إلى إرساء قدرات للتنمية البشرية المستدامة في البلدان النامية ومساعدتها لتحقيق أهدافها التنموية.

يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشكل وثيق مع منظمات المجتمع المدني وصانعي السياسة الحكومية وجماعات الناس ومنظماتهم؛ ليصل إلى جميع الناس على جميع مستويات المجتمع للمساعدة في بناء شعوب قادرة على الصمود أمام الأزمات، وتأمين الدعم الكافي لتحقيق نمو ينهض بحياة جميع البشر.

(١) يسبب فيروس الإيبولا مرضاً حاداً وخطيراً يؤدي بحياة الفرد في أغلب الأحيان إن لم يُعالج. ظهر مرض فيروس الإيبولا لأول مرة عام ١٩٧٦ في يامبوكو بجمهورية الكونغو الديمقراطية، في قرية تقع على مقربة من نهر إيبولا الذي اكتسب المرض اسمه منه.

وهكذا فإن بناء القدرات على مواجهة الصراعات والكوارث هو في صميم عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. حيث يشارك البرنامج مع باقي المنظمات المتخصصة ومنظمات المجتمع المدني، إلى جانب السلطات المحلية في حالات الطوارئ والأزمات لتحقيق استجابة فعالة مشتركة. وقد أوكلت اللجنة الدائمة المتعددة الوكالات إلى البرنامج الإنمائي مسؤولية الإنعاش المبكر، كونه المنظمة الرائدة في مجال البناء والتعمير والإصلاح أثناء وقوع الأزمات وبعدها.

فعند وقوع الأزمات، يساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدول على التصدي للصراعات المسلحة، والتخفيف من مخاطر وآثار الكوارث، ومن ثم إعادة البناء والتعمير بشكل أفضل وأقوى. واستناداً لذلك، يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في حالات الطوارئ على مستويين^(١): يركز على الاستجابة الإنسانية الفورية لإنقاذ حياة للسكان؛ مثل توفير المياه النقية مباشرة والصرف الصحي والغذاء والمأوى. وفي الوقت نفسه، يسعى نحو تحقيق الأهداف الإنمائية طويلة الأجل؛ مثل اعتماد أفضل نشاط عملي لأعمال التطوير على المدى الطويل عقب انتهاء حالة الطوارئ فوراً.

أما مرحلة ما بعد الأزمة، فيعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مساعدة الحكومات والأفراد في التعافي من الأزمات من خلال التخلص من آثار الكوارث والتخفيف من المخاطر التي شكلتها، ودراسة ومعالجة الأسباب الكامنة وراء العنف، وتعزيز الحكم الرشيد وسيادة القانون، ودعم سبل كسب العيش. وذلك باستخدام خطط عمل قصيرة الأجل تسمح للناس المحليين بإعادة بناء البنية التحتية الحيوية في أعقاب الكارثة^(٢).

إن تخصيص منظمة من منظمات الأمم المتحدة بمهمة الإنعاش المبكر، يعكس مدى أهميته في الاستجابة للأزمات الإنسانية كأساس فعال لبناء القدرة على التكيف في مرحلة ما بعد الأزمة. وتساعد سياسة الإنعاش المبكر في حال تطبيقها، في توجيه

^(١) إن تسميته بالإنعاش المبكر (Early Recovery) تعكس مسؤوليته المزدوجة، فهو مبكر لأنه يستجيب فوراً عند وقوع الأزمات، وهو إنعاش لأنه يسعى نحو البناء والإصلاح على المدى الطويل بعد الأزمات.

^(٢) العمل من أجل الصحة؛ التعريف بمنظمة الصحة العالمية، مرجع سابق، ص ١٧.

الاستجابة الانسانية كلها لتساهم في إعادة بناء المجتمعات، وبناء قدرات الأفراد والمؤسسات المحلية. كما يساعد في إنقاذ الأرواح، والمال، ويحمي انجازات وفرص التنمية.

ولعل الهدف الأسمى للإنعاش المبكر هو تقليص الحاجة إلى التدخلات الإنسانية في المستقبل. فهو يساعد الناس في الانتقال من مرحلة الاعتماد على الإغاثة إلى تحقيق التطوير اعتماداً على أنفسهم. وتطبيقاً لسياسة الإنعاش المبكر، يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على بناء قدرات المجتمع المحلي والمهارات اللازمة لتعزيز صمود الفرد والمجتمعات على مواجهة الكوارث في المستقبل، وتدريب الأشخاص المتضررين وخصوصاً النازحين منهم، وتحسين قدراتهم لمساعدتهم على الحصول على وظائف أو تشغيل مشاريعهم الخاصة، وتدريبهم كذلك على تقنيات البناء والتعمير لإزالة الأنقاض وإعادة بناء منازلهم ومجتمعاتهم بأنفسهم دون الاعتماد على مساعدات خارجية. وفي نفس السياق، يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً على تدريب الموظفين الحكوميين المحليين للتأكد من أن المباني والبنى التحتية والمجتمعات التي يجري بناؤها تطابق الحد الأدنى من معايير مقاومة الكوارث، و أن الأسباب الكامنة للصراع تتم معالجتها، وكذلك ضمان أن الحكومة لديها إدارة أفضل للآزمات ونظم الإنذار المبكر التي من شأنها أن تساهم في تهيئة سكان أكثر استعداداً وتدريباً لحالات الطوارئ كافة. وأخيراً يقدم البرنامج الإنمائي المساعدة الفعالة لدمج منع الآزمات والاستعداد والاستجابة والإنعاش في عمليات التخطيط الاستراتيجي الوطنية⁽¹⁾.

وطوال العام ٢٠١٣، واصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مساعدة المجتمعات المحلية على منع الآزمات في أكثر من ١٧٧ بلداً، جنباً إلى جنب مع الوكالات الإنسانية الأخرى، فضلاً عن إعادة بناءها والعمل على الشفاء من آثار الآزمات. وقد كان للبرنامج الإنمائي دور فعال في الفلبين في عام ٢٠١٣، حين تم التخلص من جبال من

(1) UNDP and Early Recovery; Crisis Prevention and Recovery, UNDP publications, November 2012.

الأنقاض عقب إعصاري تايفون وهايان^(١). وكذلك في سوريا، حيث ساعد البرنامج المجتمعات على مواجهة الكارثة الإنسانية المستمرة. وهكذا وبفضل خبراته وإنجازاته في معظم البلدان، أصبح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي رائداً في معالجة أسباب الصراعات والكوارث على المدى الطويل، وبناء القدرة على التكيف وتعزيز التنمية المستدامة^(٢).

الفرع السادس

برنامج الغذاء العالمي (WFP)

برنامج الغذاء العالمي، إحدى منظمات الأمم المتحدة وهو أكبر منظمة للإغاثة الإنسانية في العالم. تُعنى بمكافحة الجوع في جميع أنحاء العالم، تقدم الغذاء في حالات الطوارئ لمن هم في حاجة إليه لإنقاذ أرواح ضحايا الحروب والصراعات الأهلية والكوارث الطبيعية بما فيهم اللاجئين والنازحين داخلياً. وبعد انقضاء سبب حالة الطوارئ، يقدم الغذاء لمساعدة السكان في إعادة بناء حياتهم من جديد^(٣).

يهدف البرنامج العالمي للغذاء في أوقات الأزمات، إلى إنقاذ الأرواح وحماية سبل العيش التي تأثرت في حالات الطوارئ، والحماية من الجوع الحاد -بتوفير الغذاء للجوعى والمستضعفين على نحو السرعة-، والاستثمار للحد من آثار الكوارث

(١) إعصارين موسميّين مدمرين يصيبان الفلبين بكثرة، مسببين نزوحاً داخلياً للملايين من السكان.

(2) UNDP Official Website, Homepage, Research & Publication, Crisis Prevention and Recovery, Preventing Crisis, Enabling Recovery: 2013 in review, 5 August 2014. Look:

http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/undp_cpr_annualreport2013/

(٣) الموقع الرئيسي لبرنامج الأغذية العالمي، الصفحة الرئيسية، نظرة عامة، مكافحة الجوع في مختلف أنحاء العالم. انظر:

<http://ar.wfp.org/overview>

والتخفيف من وطأتها، واستعادة الحياة الطبيعية وسبل كسب العيش في الفترات التي تلي الصراعات أو الكوارث أو خلال المراحل الانتقالية.

ويعمل برنامج الأغذية العالمي مع عدد كبير من الشركاء لتحقيق استجابة تشاركية قصوى في جميع حالات الأزمات والطوارئ، وما ينتج عنها من اضطراب أمني ونزوح داخلي. فهو يعمل جنباً إلى جنب مع الحكومات الوطنية، منظمات الأمم المتحدة الأخرى، المنظمات غير الحكومية، وبعض القطاعات الخاصة. ويقوم المكتب الوطني لبرنامج الأغذية العالمي بتحديد درجة التعاون والتنسيق مع أولئك الشركاء.

وعلى اعتبار أن البرنامج العالمي للأغذية يسعى دائماً للوصول إلى جميع المناطق المتأثرة -التي غالباً ما تكون محاصرة أو نائية أو يصعب الوصول إليها- لتأمين الغذاء، فهو بحاجة لتنسيق ودعم لوجيستي كبير. ولهذا السبب يمتلك برنامج الغذاء العالمي منهجاً لوجستياً عالي المستوى، يدعم خطط واستراتيجيات الأمن الغذائي وحشد الموارد، ويكفل حماية موظفي وعمال الإغاثة، ويضمن وصول قوافل المساعدات لجميع المناطق ذات الصلة، وينقل السكان المتضررين إلى مناطق أخرى أكثر أمناً، إلى جانب دوره في تأمين المستودعات وتيسير مختلف وسائل النقل وشحن السلع الغذائية جواً وبحراً. فعند وقوع أي حالة طوارئ، تبدأ الاستجابة الإنسانية الدولية من برنامج الغذاء العالمي نفسه، لأن الخطوة الأولى عند أي أزمة، هي الوصول إلى الأشخاص المتأثرين وخصوصاً النازحين منهم بأسرع وقت ممكن⁽¹⁾.

ونظراً لكفاءته اللوجستية وخبراته العميقة في مجال اللوجستيات، فقد تم تخصيص برنامج الغذاء العالمي بالدور القيادي اللوجستي على مستوى العالم لتحقيق الاستجابة المشتركة الفعالة بين المنظمات الدولية في مختلف حالات الطوارئ، إلى جانب دوره في الريادي الأمن الغذائي بالشراكة مع منظمة الأغذية والزراعة.

(1) Logistics: We Deliver, World Food Programme Publications, May 2012.

وقد أنشأ برنامج الأغذية العالمي خمسة مخازن للاستجابة الإنسانية (UNHRD)⁽¹⁾ في مواقع رئيسية في جميع أنحاء العالم، وجعلها متاحة لجميع المنظمات الدولية في حالات الطوارئ المعقدة. تحتفظ هذه المخازن أو المستودعات بمخزون استراتيجي من مواد الإغاثة الطارئة مثل مستلزمات طبية ومواد إيواء ومعدات تكنولوجيا المعلومات ووحدات المكاتب والتخزين الجاهزة، من أجل أن تكون أكثر قدرة على الاستجابة للاحتياجات الفورية في بداية حالة الطوارئ.

وبالإضافة إلى خدمات التخزين، هي أيضاً محطة تسوق لخدمات النقل والمواصلات والخدمات الجمركية على الواردات، والصادرات، والمساعدات التقنية الجاهزة لاستخدام المنظمات الإنسانية المشاركة في الاستجابة⁽²⁾.

وهكذا، يختص برنامج الأغذية العالمي في حالات الطوارئ والأزمات بتقديم التنسيق الفعال لقطاع الخدمات اللوجستية، وإذا لزم الأمر، يتعهد البرنامج بتقوية البنية التحتية اللوجستية وتقديم الخدمات اللوجستية المشتركة للمجتمع الإنساني ككل.

ويقدم البرنامج كل عام مساعدات غذائية وخدمات لوجستية إلى أكثر من ٩٠ مليون شخص في أكثر من ٧٠ بلداً حول العالم. ويعمل حوالي ١٢,٠٠٠ شخص لصالح البرنامج، معظمهم في المناطق النائية التي تخدم بشكل مباشر الفقراء الجوعى⁽³⁾.

وفي العراق هذا العام، وكدمج فريد بين بين الخدمات الغذائية واللوجستية، بدأ برنامج الأغذية العالمي بتوفير قسائم غذائية لمساعدة نصف مليون عراقي نزحوا بسبب النزاع في العراق. ويتيح هذا النظام الجديد للمستفيدين اختيار طعامهم بأنفسهم وتحديد أولويات

(1) UNHRD means: Humanitarian Response Depots.

(2) Logistics: We Deliver, Op.cit.

(3) الموقع الرئيسي للأمم المتحدة، مركز أنباء الأمم المتحدة، الأخبار، مقال بعنوان: برنامج الأغذية العالمي يطلق مشروع القسائم الغذائية للنازحين العراقيين، ١١ نوفمبر ٢٠١٤. انظر:

<http://www.un.org/arabic/news/story.asp?NewsID=22158#.VIsuFnukFN8>

احتياجاتهم الخاصة، وبالتالي تسهيل أمورهم وضمان تلبية احتياجاتهم الغذائية بأسرع الطرق وأيسرها^(١).

الفرع السابع

منظمة الهجرة الدولية (IOM)

تقدّم المنظمة الدولية للهجرة المساعدة للحكومات وللشركاء الدوليين الآخرين في مجال الهجرة. وقد أصبحت هذه المنظمة واحدة من المنظمات الإنسانية الأكثر أهمية على الصعيد الدولي بفضل برامجها المتعلقة بصحة المهاجرين، ودمج اللاجئين والمهجرين والعودة إلى الحياة المدنية.

لا تنتمي هذه المنظمة إلى منظومة الأمم المتحدة، لكن ذلك لا يمنعها من إقامة علاقات عمل عن كثب مع أجهزة الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية .

تقوم المنظمة الدولية للهجرة بالمشاركة في الاستجابة الإنسانية الدولية في حالات الطوارئ، من خلال تقديم خدمات الهجرة للأشخاص المتأثرين أثناء حالات الطوارئ أو ما بعد الأزمات، حسب احتياجات أولئك الأفراد وبغية تحقيق حمايتهم^(٢). إن أنشطة المنظمة الدولية للهجرة المتعلقة بعمليات الطوارئ وما بعد الطوارئ تركز على أربعة محاور للتدخل : التأهب و التخفيف والاستجابة والتعافي .

ومن خلال اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (IASC)، تدعم المنظمة الدولية للهجرة مفهوم "الاستجابة المشتركة" التي تنفذ من خلال تعاون وثيق بين منظومة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات في حالات الطوارئ والأزمات، مع الاحترام الواجب للولايات والخبرات الفردية التي تتمتع بها كل منظمة. وقد لعبت المنظمة الدولية

(١) الموقع الرسمي لبرنامج الأغذية العالمي، الصفحة الرئيسية، نظرة عامة. انظر:

<http://ar.wfp.org/overview>

(٢) على الرغم من عدم وجود ولاية للحماية القانونية لدى المنظمة الدولية للهجرة، إلا أن أنشطتها تسهم في حماية حقوق الإنسان، وبالتالي حماية الأشخاص المعنيين في الهجرة.

للهجرة دوراً كبيراً في تلك الاستجابة المشتركة، من خلال المساعدة في تأسيس أعمال العديد من الوكالات، كما وكان لها دور لا يستهان به في تطوير الاستراتيجيات العنقودية عموماً. غير أن المشاركة الفعالة للمنظمة الدولية للهجرة في إطار النهج العنقودي، تتبلور من خلال دورها الرائد في تنسيق وإدارة المخيمات في حالات الكوارث الطبيعية. هذا الدور الذي تشاركها قيادته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والتي تتولى بدورها تنسيق وإدارة المخيمات في حالات الصراع المسلح (كما رأينا سابقاً). ومن أجل ضمان تنسيق أنشطتها بشكل جيد في هذا السياق، نجدها شريكاً أساسياً في المجالات التالية: الملاجئ الطارئة، الخدمات اللوجستية، الصحة والحماية، الإنعاش المبكر.

تغطي نشاطات هذه المنظمة: الإغاثة في حالات الطوارئ، والعودة وإعادة الإدماج، وبناء القدرات وحماية حقوق السكان المتضررين. وتشارك المنظمة الدولية للهجرة على وجه الخصوص في البرامج التي تدعم عودة وإعادة إدماج المقاتلين السابقين في الحياة المدنية كجزء من عملية الانتقال من الصراع إلى السلام. في الوقت الذي تساعد فيه أيضاً على تعزيز قدرات الحكومات وتمكين المجتمعات المحلية من أجل المساعدة في إعادة إعمار وتأهيل المناطق المتضررة كواحدة من الطرق لمنع النزوح الداخلي أو الهجرة القسرية، والتي يعتبر منعها من أولى أهداف المنظمة، على اعتبارها تولي اهتماماً خاصاً بالمهجرين سواءً أكانوا نازحين أو لاجئين⁽¹⁾.

ومن خلال إدارة المخيمات ومراقبة أوضاع النزوح، نجد المنظمة الدولية للهجرة تسعى لتحسين الظروف المعيشية للأشخاص النازحين داخلياً خلال عبورهم وبعد وصولهم لمناطق النزوح، من خلال إدارة النزوح الداخلي ورصد تدفقات النازحين، وتسهيل فعالية توفير المساعدة والحماية في المخيمات، وتعزيز استعداد السلطات الوطنية وباقي

(1) IOM Official website, Homepage, What we do, Humanitarian Emergencies. Look: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/humanitarian-emergencies.html>.

الشركاء في المجال الإنساني للتصدي لمشكلة النزوح الداخلي والنازحين داخلياً، من خلال الدعوة إلى إيجاد حلول دائمة وضمان تحقيق الهدف الأسمى وهو تنظيم الإغلاق والتخلص التدريجي من المخيمات واستبدالها بمساكن ملائمة للحياة^(١).

وكون إدارة المخيمات هو الدور الريادي لمنظمة الهجرة الدولية، فهذا لا يعني بأن المنظمة لا تهتم إلا بالمقيمين في هذه المخيمات. حيث نجد المنظمة الدولية للهجرة تسعى للاستجابة لاحتياجات السكان النازحين خارج المخيمات وفي البيئات الحضرية أيضاً^(٢).

وتعمل المنظمة الدولية للهجرة حالياً ضمن مجال اختصاصها في تنسيق وإدارة المخيمات في حالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث الطبيعية، في أكثر من ١٨ بلداً، بما فيها كولومبيا وهايتي ونيبال وباكستان وبيرو والفلبين وتايلاند وتيمور الشرقية. ويستفيد الآلاف من الأسر مباشرة، من خلال تقديم الدعم لإدارة المخيمات وتعزيز القدرات التدريبية للسلطات المحلية والوطنية^(٣).

وفي إطار اختصاص منظمة الهجرة الدولية، والذي يتمحور بشكل رئيسي في ظل الأزمات الطبيعية، فقد وزعت المنظمة في شهر ديسمبر ٢٠١٤، ما يعادل ١.٧٠٠ برميل من وقود الكيروسين للمستضعفين النازحين داخلياً، في محافظة دهوك، شمال العراق، رداً على الانخفاض الخطير لدرجات الحرارة. جاء هذا العمل استكمالاً لتوزيع سابق قد قامت به المنظمة لـ ١.٧٠٠ حقيبة شتوية غير الغذائية (NFI)^(٤)، تشمل

(1) IOM Official Website, Home, What We Do, Humanitarian Emergencies, IOM in Humanitarian Operations and Clusters, Camp Coordination and Camp Management, Internal Displacement. Look: <http://www.iom.int/cms/cccm2>.

(2) Camp Coordination and Camp Management, Information Sheet, IOM Publications, June 2014.

(3) IOM Official website, Homepage, What we do, Humanitarian Emergencies, IOM in Humanitarian Operations and Clusters, Camp Coordination and Camp Management, Internal Displacement, Op.cit.

(٤) مصطلح عالمي يشير في معناه إلى المواد الغير غذائية، وهي اختصار لـ (Non-Food Items).

سخانات المياه، والمواقد والبطانيات والسجاد والأغطية البلاستيكية، لمساعدة الأسر النازحة للتغلب على البرد.^(١)

الفرع الثامن

الحركة الدولية للصليب والهلال الأحمر

ليست الحركة الدولية منظمة واحدة، بل هي أكبر شبكة إنسانية في العالم، تتكون من اللجنة الدولية للصليب الأحمر، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والجمعيات الوطنية التي يبلغ عددها ١٨٨ جمعية. ولكل من هذه المكونات هويته القانونية ودوره، وتجمع بينهم سبعة مبادئ أساسية. وهذه المبادئ هي: الإنسانية، وعدم التحيز، والحياد، والاستقلال، والخدمة التطوعية، والوحدة، والعالمية. وجميع مكونات الحركة ملتزمة باحترام تلك المبادئ والتمسك بها.^(٢)

وتمثل الحركة بشكل عام اللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC)، وهي وكالة محايدة، مستقلة، وغير منحازة، ذات ولاية محددة بتأمين الحماية والمساعدة لضحايا الحرب والأشخاص المتضررين من جراء النزاعات المسلحة، والاضطرابات والتوترات الداخلية، بمن فيهم الأشخاص النازحين داخلياً. كما تقوم بتنظيم طريقة خوض النزاعات، وذلك باتخاذ عدد من الإجراءات من بينها توفير حماية المدنيين. أما صلاحيات الحركة، فيتم تنفيذها من خلال تعاون وثيق مع الاتحاد الدولي لجمعيات

(1) IOM Official website, Homepage, Press Room, News, IOM Distributes Fuel to Displaced People in Northern Iraq, 12 Dec 2014. Look:

<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/news-and-views/press-briefing-notes/pbn-2014b/pbn-listing/iom-distributes-fuel-to-displace.html>

(٢) الموقع الرئيسي للجنة الدولية للصليب الأحمر، الحركة الدولية للصليب والهلال الأحمر: نظرة عامة، من

نحن، ٢٠١٢

انظر: <https://www.icrc.org/ara/who-we-are/movement/overview-the-movement.htm>

الصليب الأحمر والهلال الأحمر (IFRC) والتي، من خلال جمعياتها الوطنية^(١)، توفر الإغاثة الإنسانية للأشخاص الذين أثرت عليهم الطوارئ، وتروج للقانون الدولي الإنساني.^(٢) وهي عادة ما تكون المنظمة الأولى والوحيدة المتواجدة عند بدء الكارثة. وفيما يلي، سنتناول شرحاً مفصلاً عن دور كل من اللجنة والاتحاد في حماية النازحين داخلياً.

أولاً - اللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC):

أنشئت اللجنة الدولية للصليب الأحمر عام ١٨٦٣، وهي المصدر الذي انبثقت عنه اتفاقيات جنيف والحركة الدولية للصليب والهلال الأحمر. تقوم بتوجيه وتنسيق أنشطة الإغاثة الدولية التي تضطلع بها الحركة الدولية للصليب والهلال الأحمر. وهي تعمل على الصعيد العالمي على تقديم المساعدة الإنسانية للأشخاص المتضررين من النزاعات والعنف المسلح وتخفيف معاناتهم، من خلال تعزيز القوانين التي توفر الحماية لضحايا الحرب. وبوصفها منظمة مستقلة ومحايدة، فإن التفويض الممنوح للجنة الدولية ينبع أساساً من اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ وبروتوكولها الإضافيين لسنة ١٩٧٧^(٣).

كلف المجتمع الدولي اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالعمل على التطبيق الدقيق للقانون الدولي الإنساني. وتحقيقاً لهذا الغرض فإنها تسعى لدى كل أطراف النزاع -السلطات الحكومية وجماعات المعارضة المسلحة- لضمان احترام هذا القانون احتراماً كاملاً، فهي تقدم لتلك الأطراف ملاحظاتها واقتراحاتها، وتذكرها عند الضرورة بالتزاماتها. كما أنها تحاول إقامة علاقة ثقة مع المتحاربين، وتبشر عندئذ مراقبتها -

(١) والجمعيات الوطنية للحركة الدولية للصليب والهلال الأحمر مفوضة بمساعدة معظم الأشخاص المستضعفين في إطار بلدانها، بمن فيهم الأشخاص النازحون داخلياً.

(٢) مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين: حماية الأشخاص الذين هم موضع اهتمام المفوضية، مرجع سابق، ص ١٨.

(٣) الموقع الرئيسي للجنة الدولية للصليب الأحمر، حول اللجنة الدولية للصليب الأحمر، من نحن، ٢٠١٠.

انظر: <https://www.icrc.org/ara/who-we-are/overview-who-we-are.htm>.

والتي تدخل في نطاق اختصاصها-. فعندما ينشب صراع مسلح، يكون من المهم أن تقوم هذه اللجنة بوصفها حارساً للقانون الدولي الإنساني، بتبليغ جميع الأطراف -الدول والمجموعات المسلحة- بصورة رسمية بالتعريف القانوني للوضع وتذكيرها بواجباتها بتطبيق القانون الدولي الإنساني. وقد تتدد بالانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني إذا ذهبت كل مساعيها هدراً، وكان التنديد في مصلحة الضحايا^(١).

إن إشكالية الأشخاص النازحين داخلياً تندرج ضمن أولويات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، على اعتبارها المسؤول الأول عن تعزيز وحفظ وتطبيق القانون الدولي الإنساني، وأنها الوكالة التنفيذية التي توفر الحماية والمساعدة لضحايا النزاعات المسلحة والاضطرابات الداخلية^(٢). ومما لا شك فيه أن الأشخاص النازحين داخلياً هم أول ضحايا النزاعات المسلحة أو الاضطرابات الداخلية، الأمر الذي يؤكد دخولهم في اختصاص اللجنة. ولعل ما تخلفه عمليات التهجير من ويلات، يكشف عن مصاعب المهمة التي تضطلع بها اللجنة الدولية للصليب الأحمر، وعن الصعوبات الجمة التي تواجهها للتخفيف من حدة الأعمال التعسفية والانتهاكات التي تمارس ضد النازحين الداخليين^(٣).

إن اللجنة الدولية، إذ تؤدي دوراً خاصاً بالجمع بين التدخل قانونياً لدى المتحاربين وعلى أداء مهمتها في ميدان العمل، تسعى قبل كل شيء لضمان تعزيز الجانب الوقائي من عملها (مثلاً ضمان حق السكان المدنيين بالموث في مساكنهم قدر المستطاع مع ضمان سلامتهم وكرامتهم). واستعراضاً لعمل اللجنة الدولية للصليب الأحمر في تقديم

(١) جان فليب لافواييه، اللاجئين والأشخاص المهجرون: القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد (٣٠٥)، ٣٠ أبريل ١٩٩٥.

(٢) فردريك موريس وجان دي كورتن، أعمال اللجنة لمساعدة اللاجئين والنازحين المدنيين، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد ١٧، يناير-فبراير ١٩٩١.

(٣) جان فليب لافواييه، مرجع سابق.

الحماية والمساعدة للسكان المدنيين عموماً - بما فيهم النازحين الداخليين-، نجد من المفيد تلخيص مهامها في هذا الصدد باختصار شديد على النحو التالي^(١):

- حماية السكان المدنيين؛ واحترام القانون الدولي الإنساني والمبادئ الإنسانية؛
- زيارة الأشخاص المحرومين من الحرية (للتحقق من شروط الاعتقال ومعاملة المعتقلين)^(٢)؛
- تقديم المساعدات الطبية العاجلة وإعادة التأهيل (كجراحة وتقويم الأعضاء ومساندة الهيئات الطبية)؛
- تقديم المساعدة في مجال الصحة، وخاصة توفير المياه الصالحة للشرب؛
- توفير الاحتياجات الأساسية العاجلة كالمواد الغذائية وغيرها من المساعدات التي تشمل (توزيع البذور والأدوات الزراعية والأدوات اللازمة لصيد الأسماك وتطعيم الماشية)^(٣)؛
- العمل على تعزيز وإعادة الاتصالات بين أفراد العائلات المشتتة جراء الحرب أو الاضطرابات، ومحاولة جمع شملهم^(٤)؛

وقد أعدت اللجنة الدولية مؤخراً سلسلة من الأنشطة المهمة لمصلحة الأشخاص النازحين داخلياً، لا سيما في ليبيا وسوريا. وفي هاتين الحالتين وبصفة عامة، لم يكن عمل اللجنة الدولية يستهدف مجموعة النازحين الداخليين فحسب، بل كان يندرج ضمن إطار مجمل الجهود المبذولة لمساعدة السكان المدنيين عموماً^(٥).

(١) ماريون هاروف تافل، الإجراءات التي تتخذها اللجنة الدولية للصليب الأحمر إزاء ارتكاب أعمال العنف داخل البلاد، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد ٣١، مايو-يونيو ١٩٩٣.

(٢) زارت اللجنة الدولية للصليب الأحمر في سنة ١٩٩٤ لوحدها ما يزيد على ٩٩ ألف معتقل في ٢٤٧٠ معتقلاً في ٥٨ بلداً.

(٣) في سنة ١٩٩٤، وزعت اللجنة الدولية ١٦٧ ألف طن من المساعدات المختلفة في ٤٥ بلداً.

(٤) في سنة ١٩٩٤، أشرفت الوكالة المركزية للبحث عن المفقودين خاصة على تبادل ٧٧٢١٦٥٠ رسالة بين أفراد العائلات المشتتة.

(٥) ماريون هاروف تافل، مرجع سابق.

كما أن للجنة الدولية أخيراً حق اتخاذ المبادرات الإنسانية، المنصوص عليه في اتفاقيات جنيف^(١) وفي النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب والهلال الأحمر^(٢)، وهو حق يسمح لها بعرض وتقديم خدماتها عندما ترى أن وضعها القانوني كوسيط محايد ومستقل، ممكن أن يسهم في حل مشكلات إنسانية معينة. إن الدور الوسيط المحايد والمستقل الذي تؤديه اللجنة الدولية هو الذي يميز عملها في نهاية الأمر، إذ أنها لا تؤدي دور الوسيط بين الدول فحسب، بل كذلك بين ضحايا النزاعات المسلحة والدولة أو المعارضة المسلحة. ولا شك في أن طابعها الخاص هذا واتصالاتها شبه الدائمة بجميع أطراف النزاع، تسمح لها عادة بالاتصال بالضحايا الذين عهد إليها بحمايتهم ومساعدتهم، سواء كانوا في المناطق التي تسيطر عليها السلطات الحكومية أو جماعات المعارضة المسلحة. وتتعاون اللجنة الدولية في هذا الشأن مع الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر بقدر الإمكان^(٣).

ولعل أولى آليات الحماية التي توفرها اللجنة الدولية للسكان المدنيين والأشخاص النازحين خاصة مما تخلفه الأعمال العدائية من أضرار، هي إنشاء مناطق تتمتع بحماية خاصة، كما ينص على ذلك القانون الدولي الإنساني^(٤) أو كما يستوحى منه، وذلك بقصد حماية الجرحى والمرضى من المقاتلين وغير المقاتلين، وحماية المدنيين جميعاً بما فيهم النازحين الداخليين - الذين لا يشتركون في الأعمال العدائية ولا يقومون بأي عمل له طابع عسكري، أثناء إقامتهم في هذه المناطق، فتصبح هذه المناطق المحايدة محمية بموجب هذه الاتفاقية. غير أن الواقع العملي كشف عن الصعوبات الجمة التي

(١) المادة (٩) من الاتفاقيات الأولى والثانية والثالثة، والمادة (١٠) من الاتفاقية الرابعة، والمادة (٨١) من البروتوكول الأول. وبالنسبة إلى النزاعات المسلحة غير الدولية: المادة (٣) المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع.

(٢) المادة (٥)، الفقرة (٣) من النظام الأساسي للحركة الدولية للصليب والهلال الأحمر.

(٣) جان فليب لافواييه، مرجع سابق.

(٤) راجع المادة (١٤) من اتفاقية جنيف الرابعة (مناطق ومواقع الاستشفاء والأمان)، والمادة (١٥) من نفس الاتفاقية (المناطق المحيطة)، والمادة (59) من البروتوكول الأول (المواقع المجردة من وسائل الدفاع)، والمادة (60) من البروتوكول ذاته (المناطق منزوعة السلاح).

ينطوي عليها إنشاء هكذا مناطق، وخصوصاً من نواحي توفير الأمن الفعلي فيها والذي قد يقتضي فرض رقابة صارمة على هذه المناطق ، والاعتماد على عدد غير من الموظفين، مما قد يحول دون الاستفادة فعلياً من هذه المناطق. كما أن إنشاء مناطق الأمن هذه، قد تدعو إلى شعور الأشخاص المفروض حمايتهم فيها بالأمن الكاذب إن لم تكن على المستوى المطلوب أو لم تحقق الغاية التي أنشئت من أجلها، بل ربما تعرض في بعض الأحوال السكان المتواجدين خارج هذه المناطق لأضرار متزايدة، مما يعني فقدان الطابع المطلق للقانون الدولي الإنساني الذي يحمي السكان المدنيين كافة دون أي تمييز^(١). بيد أن إنشاء المناطق الأمنة قد يكون يسيراً وفاعلاً إن حظيت بقبول جميع الأطراف المعنية، فالمناطق المحمية التي تفرض فرضاً على الأطراف لا تلبي على كل حال متطلبات القانون الدولي الإنساني. وقد نجحت اللجنة الدولية من جهتها في تحديد مساحات محدودة في بعض الدول بعد ما وضعتها تحت رقابتها، وذلك في حالات عاجلة للغاية وبعد الحصول على موافقة جميع الأطراف، كما حدث في المدينة الليبية بنغازي هذا العام.

ولعل أكبر مثال حي على فاعلية عمل اللجنة الدولية للصليب الأحمر بشكل عام خلال النزاعات المسلحة، ما كان في مدينة غزة الفلسطينية هذا العام. فقد كان للجنة الأثر الأكبر في مساعدة من نزح داخلياً أثناء العدوان الأخير على تلك المدينة في يوليو الماضي ٢٠١٤، والذي استمر ٥١ يوماً. فقد لبّت اللجنة الدولية الاحتياجات الإنسانية في ذلك القطاع، فقدمت المساعدات للأشخاص الأكثر تضرراً أثناء الأعمال العدائية ألا وهم النازحين، وعملت على تلبية احتياجاتهم. كما عملت بالتعاون وثيق مع جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني على إنقاذ الأرواح ونقل الجرحى إلى المستشفيات. ووزعت كذلك على النازحين الداخليين منذ اندلاع النزاع، مواد لتشييد المآوي، ومستلزمات للطبخ، ومنتجات للنظافة وغير ذلك من المستلزمات. وبعد عودتهم عقب انتهاء النزاع،

(١) جان فليب لافواييه ، مرجع سابق.

واصلت اللجنة توزيع الأدوية والإمدادات للمراكز الطبية لتتمكن من علاج جرحى الحرب، وأدخلت الآلاف من وحدات الدم إلى غزة^(١).

ثانياً - الاتحاد الدولي للصليب والهلال الأحمر (IFRC):

أنشئ الاتحاد الدولي لمؤسستي الصليب والهلال الأحمر، عام ١٩١٩، ويعمل باعتباره الممثل الرسمي للجمعيات الأعضاء على الصعيد الدولي، ويستند عمله إلى مبادئ الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر^(٢). وإذا نظرنا إلى هذا الاتحاد، لوجدنا بأنه قد تعهد بتزويد المجتمع الإنساني بقيادات لتوفير مآوٍ طارئة في حالات الكوارث، وتعزيز أفضل الممارسات وقدرات التخطيط والتغرات والاستجابات ذات القيادات المتسقة.

وفي حالات توفير المآوي الطارئة، تم تحديد التزامات الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب والهلال الأحمر (IFRC) عبر مذكرة تفاهم تم إبرامها بين الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA). حيث أن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر غير ملزم بكونه "الملاذ الأخير" ولا يخضع لأي جزء من منظومة الأمم المتحدة. وفي حالة الموافقة على إنشاء قطاع خاص بالمآوي العاجلة عند حلول كوارث ناجمة عن المخاطر الطبيعية، أوضح الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب والهلال الأحمر (IFRC) أنه لا يمكنه قبول مسؤوليات ملزمة تتعدى تلك المحددة في دستوره وسياساته، أو التزامات غير محددة أو

(١) الموقع الرسمي للجنة الدولية للصليب الأحمر، الصفحة الرئيسية، مركز المعلومات، مقال بعنوان: "غزة، إعادة بناء البيوت، ومعها الحياة والأمل"، ٨ ديسمبر ٢٠١٤. انظر:

<https://www.icrc.org/ara/resources/documents/interview/2014/12-08-gaza-palestine-israel-rebuilding.htm>

(٢) الموقع الرئيسي للجنة الدولية للصليب الأحمر، مكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر وأجهزتها، أقسام ذات صلة، ٢٠١٢. انظر:

<https://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc/components-movement.htm>

غير منتهية. بيد أنه سيبدل أقصى ما بوسعه لضمان توفير استجابات كافية وملائمة بحسب قدرات الشبكة ومواردها وحيثما تسمح الأوضاع الأمنية والإمكانات^(١).

وفي الوقت الراهن، وضعت جمعيات وطنية عديدة برامج مهمة لمساعدة اللاجئين والأشخاص النازحين والعائدين إلى أوطانهم، بمساندة الاتحاد في الغالب. ويتصرف الاتحاد الدولي والعديد من الجمعيات الوطنية كوكلاء ميدانيين لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بل لوكالات الأمم المتحدة الأخرى^(٢).

^(١) المذكرة الإرشادية المعنية باستخدام نهج المجموعات (Clusters) لتعزيز الاستجابات الإنسانية، مرجع

سابق، ص ١١.

^(٢) جان فليب لافوليه ، مرجع سابق.

المطلب الثالث

المنظمات الشريكة بحماية النازحين داخلياً

تقوم منظمات أخرى -دولية ووطنية- بمشاركة الوكالات الرئيسية عملها في تقديم الحماية والمساعدة للنازحين داخلياً. وسنخصص هذا المطلب للكلام عن نوعين من هذه المنظمات؛ المنظمات الدولية غير الحكومية ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية.

تعد كلاً من المنظمات غير الحكومية ومؤسسات حقوق الإنسان من أهم مكونات المجتمع المدني وأهم مؤسساته، بسبب ما تقوم به من مهام خدمية وإنسانية وثقافية يجعلها في تماس مباشر مع المواطنين جميعاً، مما يمكنها من الاطلاع على المعاناة الحقيقية التي يعاني منها المواطن، فتكون عندها بمثابة حلقة وصل بينه وبين حكومته. ولا يخفى على أحد ما لمؤسسات المجتمع المدني من أهمية كبيرة في الاستجابة لمشكلة النزوح الداخلي والتصدي لأبعادها المختلفة أثناء الأزمات، إلى جانب مساهمتها الفعالة في دعم النازحين داخلياً أينما وجدوا، والتخفيف من معاناتهم. وبما أن كلاً من المنظمات غير الحكومية ومؤسسات حقوق الإنسان يعد جزء لا يتجزأ من المجتمع المدني، فقد رأينا أن نبدأ أولاً بتعريف المجتمع المدني.

تبنى البنك الدولي تعريفاً عاماً للمجتمع المدني أعده عدد من المراكز البحثية الرائدة في العالم: "يشير مصطلح المجتمع المدني إلى المجموعة واسعة النطاق من المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الربحية التي لها وجودٌ في الحياة العامة وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها أو الآخرين، استناداً إلى اعتبارات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية أو خيرية. ومن ثم يشير مصطلح منظمات المجتمع المدني إلى مجموعة عريضة من المنظمات، تضم: الجماعات المجتمعية المحلية، والمنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية، وجماعات السكان الأصليين، والمنظمات الخيرية، والمنظمات الدينية، والنقابات المهنية، ومؤسسات العمل الخيري"^(١).

(١) موقع البنك الدولي، الصفحة الرئيسية، معلومات، المجتمع المدني، ٢٠١٠/ انظر:

وستتعرف فيما يلي إلى ماهية المنظمات الدولية غير الحكومية ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، كل على حدا، ودور كل منهما في التصدي لمشكلة النازحين داخلياً.

الفرع الأول

المنظمات غير الحكومية (NGOs)

المنظمة غير الحكومية^(١) فهي وفقاً لوثائق الأمم المتحدة الصادرة في عام ١٩٩٤، تمثل "كياناً غير هادف للربح، وأعضاؤه مواطنون أو جماعات من المواطنين ينتمون إلى دولة واحدة أو أكثر، وتتحدد أنشطتهم بفعل الإرادة الجماعية لأعضائها، استجابة لحاجات أعضاء واحدة أو أكثر من الجماعات التي تتعاون معها المنظمة غير الحكومية"^(٢).

كما قام البنك الدولي بتعريف المنظمات غير الحكومية الدولية بأنها "هيئات خيرية عالمية تضطلع بجمع التبرعات من مجموعة متنوعة من المصادر، شاملة عموم الجمهور، بهدف مساندة مشروعات في بلدان العالم النامية. وتكون هذه المنظمات أحياناً منظمات متخصصة، حيث تركز على مجالات بعينها، مثل: الرعاية الصحية، أو الزراعة، أو جهود الإغاثة في حالات الطوارئ، أو البيئة، أو التعليم، أو تنمية المجتمعات المحلية، أو الإقراض الأصغر، أو مزيج من هذه المجالات"^(٣).

<http://www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTARABICHOME/EXTTOPICSARABIC/EXTCSOARABIC/0,,contentMDK:20581116~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1153968,00.html>

(١) ينظم قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم ١٢٩٦ الترتيبات الحالية لاعتماد المنظمات غير الحكومية لدى الأمم المتحدة.

(٢) نجوى سمك و السيد صدقي عابدين، دور المنظمات غير الحكومية في ظل العولمة: الخبرتان المصرية واليابانية، مركز الدراسات الآسيوية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٤٨.

(٣) الموقع الالكتروني للبنك الدولي، الصفحة الرئيسية، موضوعات، المجتمع المدني، المنظمات غير الحكومية. انظر: <http://go.worldbank.org/2WT2L02040>

كما عرف مكتب برامج الإعلام الخارجي لوزارة الخارجية الأمريكية المنظمات غير الحكومية بأنها: "المنظمات غير الحكومية هي منظمات مستقلة عن كل من الحكومة وقطاع الأعمال. تتركز مهامها على تعزيز المصلحة العامة وخدمة الصالح العام بدلاً من تحقيق الربح أو خدمة مصالح مجموعة ضيقة من الأفراد. وتمكّنها استقلاليتها من رصد الأداء الحكومي وإجراء التحسينات عليه. وتستطيع المنظمات غير الحكومية التي تحظى باحترام كل من الحكومة وقطاع الأعمال، أن تساعد في التوسط في النزاعات أو في إيجاد حلول حول المخاوف المشتركة"^(١).

وكالعادة، فإن تعريف الأمم المتحدة هو الأصوب والأكثر دقة في مصطلحاته-من وجهة نظرنا الشخصية-. فهو يوضح وقبل كل شيء أن المنظمات غير الحكومية هي منظمات أشخاص وليست منظمات دول، فهي مستقلة ولا تخضع بالتالي لأهواء ومصالح وأيديولوجيات الدول. وخصوصاً أن أفرادها غالباً ما ينتمون إلى دول وثقافات مختلفة، ولكن يوحدتهم هدف إنساني مشترك.

وتعمل المنظمات غير الحكومية لرفع مستوى الوعي من خلال اضطلاعها ببرامج للتدريب والتثقيف والتربية على حقوق الإنسان. كما تعمل على تبادل المعلومات وإجراء البحوث والتحليل ورصد الامتثال بهيئات وآليات الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الإنسان. ومن الجدير بالذكر أن المعلومات التي تقدمها المنظمات غير الحكومية هي غاية في الأهمية إذ أنها غالباً ما تكون صوتاً لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان أو الفئات المعرضة للانتهاكات أو المهمشة. أما البلدان التي يكون فيها للمفوضية السامية لحقوق الإنسان مكاتب ميدانية، فإن المنظمات غير الحكومية تساهم فيها بتقديم المعلومات وتنفيذ مشاريع وطنية أو إقليمية^(٢).

(١) دليل المنظمات غير الحكومية، مكتب برامج الإعلام الخارجي، وزارة الخارجية الأمريكية، إصدارات العام ٢٠١٢، ص ٣.

(٢) موقع منظمة العفو الدولية- المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تعزيز التربية على حقوق الإنسان وبناء القدرات، مرجع سابق.

ومما لا شك فيه أن تدخل المنظمات غير الحكومية لدعم أي فئة من الأشخاص هو وسيلة قوية لإحداث التغيير في حياة تلك الفئة. حيث تعنى المنظمات غير الحكومية بحقوق الإنسان، وحماية البيئة، وبناء القدرات القيادية لدى الشباب، والعمل على وضع حد للعنف ضد النساء والأطفال، ومساعدة الفقراء.

وتشمل الأنشطة التي تقوم بها هذه المنظمات الغير حكومية لصالح النازحين داخلياً ما يلي^(١):

- ١- التحري عن انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكب ضد النازحين داخلياً وتوثيقها والإبلاغ عنها؛
- ٢- الدعوة وحشد التأييد لصالح النازحين داخلياً لدى الحكومة والسلطات الأخرى؛
- ٣- مراقبة مدى قيام الحكومات بتنفيذ القوانين والسياسات المتعلقة بالنزوح الداخلي ومدى امتثالها للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي؛
- ٤- رصد جهود الإغاثة التي تقوم بها الحكومة والمنظمات الإنسانية والإبلاغ عنها؛
- ٥- المشاركة في مراقبة حماية النازحين داخلياً، وجمع البيانات عنهم وتسجيلهم؛
- ٦- المشاركة في التخطيط لأنشطة الحماية ومساعدة النازحين داخلياً وفي تصميمها وتنفيذها؛
- ٧- تقديم الخدمات الأساسية للنازحين داخلياً (كالرعاية الصحية والتعليم والمأوى والمياه والصرف الصحي)؛
- ٨- توفير المشورة والمساعدة القانونية للنازحين داخلياً؛
- ٩- تشجيع مبادرات دعم النازحين داخلياً وتزويدهم بالمعلومات الكافية عن حقوقهم وعن الخدمات المتاحة لهم؛
- ١٠- القيام بحملات توعية عامة وتدريب في مجال حقوق الإنسان وقضايا حماية النازحين داخلياً.

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٧١.

ولدينا حول العالم العديد من المنظمات الدولية غير الحكومية والتي أنشأت لتحقيق غايات إنسانية مختلفة. وسنستعرض فيما يلي بعض المنظمات غير الحكومية المعروفة بدورها الكبير في دعم النازحين الداخليين خلال حالات الطوارئ والأزمات.

أولاً - منظمة العفو الدولية:

منظمة دولية غير حكومية تكون بمثابة حركة لأشخاص يشاركون في حملات من أجل حقوق الإنسان المعترف بها دولياً وحماية هذه الحقوق والتأكيد على شموليتها وعدم قابليتها للتجزئة. ويتبنى الناشطون في هذه المنظمة قضايا حقوق الإنسان عامة بما فيها حقوق النازحين داخلياً لتجنب عدم انتهاكها أو المس بها ما أمكن^(١). ويتم العمل على وقف تلك الانتهاكات ليس فقط من خلال مختلف أنواع المراسلات والاتصالات وقنوات وسائل الإعلام، ولكن أيضاً عن طريق تعبئة الضغط الجماهيري والتضامن الدولي من أجل التأثير والضغط على الحكومات والهيئات السياسية والشركات والهيئات الحكومية الدولية، وذلك من خلال: المظاهرات الجماهيرية، الاعتصامات الليلية، التربية على حقوق الإنسان، كسب التأييد على نحو مباشر، المناشدات الموجهة والمناشدات بالبريد الإلكتروني، أنشطة على مستوى المجتمع المحلي، والتعاون مع الهيئات الطلابية^(٢).

وعلى اعتبار أن دور منظمة العفو الدولية يبرز بوضوح في حالات الطوارئ والأزمات، والنزوح الداخلي، حيث تنقشى حالات العنف والاستغلال بمختلف أشكاله وتكثر انتهاكات حقوق الإنسان، نجد أن منظمة العفو تقوم بالعديد من الأنشطة في هذا الصدد للتصدي لتلك الانتهاكات. حيث تدعو جميع الأطراف المتحاربة إلى احترام القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، وتؤكد للقوات الحكومية والجماعات المسلحة أنه لا يمكن تبرير استهداف المدنيين، وتناضل من أجل وضع حد للإفلات من العقاب

(١) النظام الأساسي لمنظمة العفو الدولية ٢٠١١، القيم الأساسية. متوفر على الرابط التالي:

<http://www.amnesty.org/ar/who-we-are/accountability/statute-of-amnesty-international>

(٢) الموقع الرئيسي لمنظمة العفو الدولية، الصفحة الرئيسية، من نحن، أسئلة شائعة.

انظر: <http://www.amnesty.org/ar/who-we-are/faq#how-ai-works>

على جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية، وإطلاق سراح سجناء الرأي^(١) ومنع التعذيب وإلغاء عقوبة الإعدام ووضع حد لحوادث الإخفاء القسري^(٢). كما تعمل المنظمة على منع انتشار الأسلحة الصغيرة التي تؤجج النزاعات والانتهاكات، وتتاضل بكل بنشاط من أجل وضع حد لتجنيد الأطفال في الجيش، وضمان تسريحهم من الخدمة وإعادة إدماجهم في المجتمع، وتحاول كسب تأييد الأمم المتحدة من أجل تعزيز حماية المدنيين المتأثرين بما فيهم النازحين داخلياً الذين تركوا أراضيهم لأسباب مختلفة كالحروب والعمل أو بسبب كوارث طبيعية^(٣).

ومن الجدير بالذكر أن منظمة العفو الدولية هي منظمة مستقلة لا تتحاز إلى أي طرف من أطراف النزاعات. ويركز عملها في حالات الصراعات على التوثيق والنضال ضد انتهاكات حقوق الإنسان وانتهاكات القانون الإنساني الدولي، بغض النظر عن مرتكبيها.

بنظرة سريعة إلى آلية عملها، نجد بأن فرق الأبحاث التابعة لمنظمة العفو الدولية تقوم بالتركيز على بلدان بعينها -عادة ما تكون مبتلاة بإحدى حالات الطوارئ- وتقوم بالتحقيق في ما يرد من تقارير وأنباء عن انتهاكات لحقوق الإنسان في ذلك البلد، وتمحص وتقرن ما يردها من معلومات من مجموعة مصادر وحلقات اتصال مختلفة. وكثيراً ما تُرسل منظمة العفو الدولية بعثات لتقصي الحقائق إلى موقع الحدث لتقويم الأوضاع^(٤).

(١) لا تؤيد منظمة العفو الدولية بالضرورة أو تعارض آراء السجناء الذين تسعى لحماية حقوقهم، فهي لا تعنى إلا بحقوق الإنسان، بغض النظر عن معتقدات الضحايا والحكومات.

(٢) د. صلاح حسن مطرود الربيعي، مرجع سابق، ص ١٤٦.

(٣) الموقع الرئيسي لمنظمة العفو الدولية، الصفحة الرئيسية، اقرأ المزيد عن حقوق الإنسان، نزاع مسلح، النزاعات المسلحة.

انظر: <http://www.amnesty.org/ar/armed-conflict>

(٤) الموقع الرئيسي لمنظمة العفو الدولية، أسئلة شائعة، مرجع سابق.

ومن الجدير بالذكر أنه حتى عندما تغلق بعض الدول أبوابها في وجه منظمة العفو الدولية، -وهذا ما يحصل في كثير من الدول-، فإن هذا لا يثني المنظمة عن الاستمرار في ممارسة نشاطها الإنساني. فقد تضطر فرق الأبحاث التابعة للمنظمة عندئذ إلى الاعتماد على مصادر للمعلومات من خارج البلاد، بما في ذلك التقارير الإخبارية لوسائل الإعلام والخبراء واللاجئون والممثلون الدبلوماسيون والمدافعون عن حقوق الإنسان^(١).

وقبل إصدار أي بيان أو تقرير، يتم إقراره لضمان أنه دقيق وغير متحيز سياسياً، ولا يتجاوز حدود رسالة منظمة العفو الدولية. من أجل ذلك يُعترف لأبحاث منظمة العفو الدولية بأنها موثوقة، منهجية، وحيادية، وغالباً ما تستعين بها الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والصحفيون والدارسون ومنظمات حقوق الإنسان الأخرى وجماعات الحملات الأخرى على نطاق واسع.

ومؤخراً، وبتاريخ ٢٠١٤/٨/٥، قامت منظمة العفو الدولية بحشد المجتمع الدولي للدعوة إلى تقديم المساعدات الإنسانية العاجلة للعراقيين النازحين بسبب القتال في شمال غرب البلاد.

وجاء النداء الذي وجهته المنظمة بعد فرار عشرات آلاف المدنيين من بلدة سنجار والمناطق المحيطة بها في أعقاب الهجوم الذي نفذته تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام "داعش".

وأشارت إلى أن هؤلاء النازحين يعانون من النقص في المياه والغذاء والرعاية الطبية، كما أنهم معرضون لخطر القتل أو الاختطاف من قبل داعش.

وحث البيان المجتمع الدولي على تقديم كافة أنواع المساعدة الإنسانية، كما طالب السلطات العراقية والكردية ألا تدخر أي جهد لضمان أن يتم تسليم المساعدات التي

(١) المرجع السابق.

تشتد الحاجة لها إلى المدنيين النازحين، وأن يتم حمايتهم من المزيد من هجمات التنظيم المتشدد^(١).

ثانياً - المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً:

المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً هو منظمة دولية غير حكومية تعمل من أجل تأمين حماية ومساعدة أفضل للنازحين داخل أوطانهم نتيجة نزاع أو انتهاكات لحقوق الإنسان. وقد أنشأه المجلس النرويجي للاجئين (NRC)^(٢) عام ١٩٩٦، وهو يدعم عمل ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للأشخاص النازحين داخلياً وقسم النزوح المشترك بين الوكالات (IDD)^(٣) بتجميع المعلومات حول جميع أوضاع الأشخاص النازحين داخلياً في مختلف أنحاء العالم، وإدارة حلقة دراسية تدريبية لدعم طاقات ممثلي الأمم المتحدة في هذا المجال.

يهدف المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً للمجلس النرويجي للاجئين إلى المساعدة في تحسين الاستجابة لاحتياجات الملايين الأكثر حرماناً وضعفاً في العالم، وزيادة احترام حقوقهم، والتوصل إلى حلول تؤدي في النهاية إلى عودتهم سالمين إلى أوطانهم أو إعادة توطينهم وإدماجهم. وتتمثل أنشطته الرئيسية في نشر المبادئ التوجيهية حول اللجوء الداخلي بين كافة الأعضاء الفاعلة المعنية من خلال التدريب،

(١) الموقع الرسمي لمنظمة العفو الدولية، مركز الإعلام، بيان صحفي: العراقيون النازحون جراء هجمات داعش في سنجار بحاجة ماسة للحصول على المساعدات، ٥ أغسطس ٢٠١٤، انظر:

<http://www.amnesty.org/ar/for-media/press-releases/iraqis-displaced-isis-attacks-sinjar-desperate-aid-2014-08-05>

(٢) تأسس المجلس النرويجي للاجئين في عام ١٩٤٦، لمساعدة اللاجئين في أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية. أما اليوم فقد أصبح هذا المجلس مؤسسة خاصة مستقلة، تتعاون بشكل وثيق مع منظمات الأمم المتحدة وباقي المنظمات الإنسانية في جميع أنحاء العالم. يقوم المجلس النرويجي للاجئين بتعزيز وحماية حقوق اللاجئين والنازحين الداخليين في أوقات النزاعات المسلحة.

(٣) قسم النزوح المشترك بين الوكالات (IDD): تم إنشاء هذا القسم لمساعدة الإغاثة في حالات الطوارئ للنرويج للاستجابة المتوقعة والمنسقة للنزوح الداخلي. ويقدم القسم المساعدة للمنظمات الدولية على المستوى الميداني في وضع وتنقيح استراتيجيات التعامل مع النزوح الداخلي، وضمان تطبيقها الفعال، ويشمل التقسيم الملائم للعمالة. ومقر القسم في جنيف، سويسرا، وهو عبارة عن هيئة صغيرة تضم نحو ٢٠ من المهنيين.

وجمع ونشر المعلومات عن أحوال الأشخاص النازحين داخلياً بقاعدة البيانات العالمية للأشخاص النازحين داخلياً^(١).

ثالثاً- مركز رصد النزوح الداخلي (IDMC):

هو منظمة إنسانية مستقلة غير حكومية، تأسس في عام ١٩٩٨ بناءً على طلب اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وهو جزء من المجلس النرويجي للاجئين (NRC). تم الاعتراف به وتحديد مهامه من خلال القرارات السنوية للجمعية العامة للأمم المتحدة. ويعد مركز رصد النزوح هذا المصدر الأول للمعلومات والإحصائيات والتحليلات المتعلقة بالنزوح الداخلي^(٢).

يلعب مركز رصد النزوح الداخلي دوراً فريداً في التصدي لمشكلة ملايين النازحين داخلياً في أنحاء العالم، من خلال دوره كأداة رقابة عالمية تعمل بشكل جاد للتأثير على ممارسات الحكومات، وكالات الأمم المتحدة، المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية من خلال دعوتها لمواجهة مشكلة النزوح الداخلي، وتقديم الدعم اللازم لها. وتتركز مهام مركز النزوح الداخلي فيما يلي^(٣):

- ١- مراقبة وتحليل حالات النزوح الداخلي الناشئ عن النزاعات المسلحة، العنف العام، انتهاكات حقوق الإنسان، والكوارث الطبيعية، من خلال مراقبة ما يلي:

 - نطاق واتجاه تطور حالات النزوح الداخلي حول العالم.
 - العقوبات التي تحول دون الوصول لحلول دائمة لمشكلة النزوح الداخلي.
 - مؤشرات حدوث نزوح مستقبلي.

(١) وحدة اختيارية- الأشخاص النازحون داخلياً، المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً للمجلس النرويجي للاجئين، مرجع سابق، ص ٢٢.

(2) IDMC Official site, Homepage, About us, About IDMC.

look: <http://www.internal-displacement.org/about-us>

(٣) المرجع السابق.

• إطار العمل المؤسسي والسياسي والقانوني المسؤول عن حماية الأشخاص المتأثرين فعلاً بالنزوح الداخلي أو الذين هم عرضة لأن يكونوا نازحين داخليين.

٢- تزويد السلطات المحلية، المنظمات المانحة، وصانعي القرار في المجالات الإنسانية والإنمائية بالمعلومات والتحليلات المستقلة.

٣- تقديم الدعم التدريبي على القواعد والمعايير القانونية ذات الصلة بالنزوح الداخلي، للسلطات المحلية، مؤسسات المجتمع المدني، ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية.

٤- استخدام الأدلة والخبرات والشراكات لتكريس الحماية للأشخاص النازحين داخلياً أو الذين هم عرضة للنزوح.

ومن أجل الوصول إلى تحليلات مستقلة قائمة على أدلة ملموسة، يعمل مركز رصد النزوح الداخلي مع شركاء عديدين على المستويين القطري والعالمي، وتشمل شراكاته السلطات المحلية، منظمات الأمم المتحدة، الحركة الدولية للصليب والهلال الأحمر، منظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الأكاديمية^(١).

وفي أواخر العام ٢٠١٣، احتفل مركز رصد النزوح العالمي بحلول عامه الخامس عشر في مجال رصد الأشخاص النازحين داخلياً في جميع أنحاء العالم.

رابعاً - منظمة إنقاذ الطفولة (Save the Children):

منظمة دولية مستقلة غير حكومية تعمل في عدد كبير من البلدان التي تعاني من الأزمات^(٢)، حيث ينتشر الفقر والنزوح الداخلي. هدفها الرئيسي هو أن تصبح الوكالة الرائدة عالمياً لحالات طوارئ الأطفال^(٣). تعمل هذه المنظمة على حماية الأطفال المتأثرين والمستضعفين، خلال أوقات الطوارئ والأزمات وما بعدها، لمنع استغلالهم

(١) المرجع السابق.

(٢) تتدخل منظمة إنقاذ الطفولة لحماية الأطفال المتأثرين بالأزمات بغض النظر عما إذا كانت صراعات مسلحة أو كوارث طبيعية.

(٣) تحقيق التقدم؛ التقرير السنوي لمنظمة إنقاذ الطفولة، منشورات منظمة إنقاذ الطفولة، لندن، ٢٠٠٩.

والتصدي لأي نوع من الإيذاء قد يلحق بهم في تلك الظروف. وذلك من خلال أنشطة عديدة تدعم الطفولة وتساعد الطفل على التأقلم مع وضعه الجديد وتخطي هذه المرحلة بنجاح، ومنها خلق بيئة صحية صديقة للطفل، ومساعدة الأطفال المفصولين عن ذويهم للانضمام إليهم من جديد، وتكريس الاهتمام بصحة الطفل النفسية والجسدية مع التركيز على تغذيته السليمة.

إلى جانب تخصيص الأطفال ببرامج تدريبية لتمكينهم من حماية أنفسهم بأنفسهم^(١). وتشارك منظمة إنقاذ الطفولة مع منظمات الأمم المتحدة وبعض المنظمات الغير حكومية الأخرى لحث المجتمع بأكمله على حماية الأطفال وتأمين احتياجاتهم. وفي حالات الطوارئ، تعمل هذه المنظمة على تأمين استجابة فعالة من خلال دورها القيادي في الحفاظ على استمرارية التعليم في مناطق النزاع، بالشراكة مع منظمة اليونيسيف. وتقوم المنظمة في هذا الصدد بتخصيص برامج تعليمية مدروسة وشاملة لكل من المعلمين، الأهل، والأطفال أنفسهم. كما تعمل على ضبط حالات التسرب من التعليم وانتشار الأمية أثناء الأزمات، وتضع حلولاً فعالة تشمل نشر الوعي بين جميع الأطفال وذويهم، وتحسين فرص الحصول على التعليم للأطفال، وتوفير المستلزمات التعليمية^(٢).

وفي عام ٢٠١٣ لوحده، استجابت منظمة إنقاذ الطفولة إلى ما يقارب ١١٩ أزمة إنسانية، من نزاعات مسلحة وكوارث طبيعية، ووصلت إلى أكثر من ٤ ملايين طفل في أكثر من ٤٨ بلداً. ساعدت المنظمة في ذلك العام ما يقرب من ١٨.٥٠٠ شخص

(1) Save the Children Official site, Homepage, About us, What we do, Child Protection. Look:

http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGIpI4E/b.6151613/k.C6C4/Emergency_Response.htm.

(2) Save the Children Official site, Homepage, About us, What we do, Education.

Look:

<http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGIpI4E/b.6153015/k.E633/Education.htm>

في المناطق المتضررة من إعصار أوكلاهوما^(١)، واستمرت في مساعدة أكثر من ٤٠.٠٠٠ طفل على التعافي من الدمار الذي ألحقه إعصار ساندي^(٢). وقدمت مساعدات عاجلة وماسة إلى ١.٢ مليون طفل في سوريا ولبنان والأردن والعراق ومصر^(٣).

الفرع الثاني

مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية

إن الدور المهم الذي تلعبه مؤسسات حقوق الإنسان في مجال حماية النازحين داخلياً لا يكاد يخفى على أحد. تتجلى تلك الأهمية بوضوح من خلال الجهود الحركية والعملية التي تمارسها تلك المؤسسات على الصعيد الداخلي من إشاعة وحماية لحقوق الإنسان عموماً، مما يجعلها على تماس مباشر بالنازحين الداخليين واحتياجاتهم، إن لم يكن بعض أولئك النازحين جزءاً من هذه المؤسسات أو من العاملين فيها.

تحظى مؤسسات حقوق الإنسان المحلية باعتراف الحكومات، وتفرض احتراماً متزايداً لنفسها بين المجتمعات المحلية، حيث أنه غالباً ما يترأسها فريق بارز من الناس، منهم القضاة المتقاعدون أو أفراد فاعلون محترمون في مجال حقوق الإنسان^(٤).

تأخذ المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان شكل أمناء مظالم، وهي مؤسسات وطنية متخصصة لحماية مجموعة محددة معرضة للخطر. ومع أن هذه الجهات تتلقى ولايتها

(١) إعصار أوكلاهوما، إعصار مدمر ضرب الولايات المتحدة الأمريكية عام ٢٠١٣.

(٢) إعصار ساندي، إعصار مدمر ضرب الولايات المتحدة الأمريكية عام ٢٠١٢.

(3) Save the Children Official site, Homepage, About us, What we do, Emergency Response.

Look: http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGlpI4E/b.6151613/k.C6C4/Emergency_Response.htm

(4) Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility, Op.cit, P19.

وسلطتها من السلطات الحكومية بمرسوم أو قانون برلماني أو بموجب الدستور نفسه، غير أنه لا بد لها من أن تكون مستقلة^(١).

إن أهم ما يميز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هو ما لديها من مصداقية وحرية لا تتوفران في غالبية الأحيان للمسؤولين الحكوميين أو للمنظمات غير الحكومية، وعلى الرغم من أنها تشكل جزءاً من مؤسسات الدولة، غير أنها قد توجه نقداً موضوعياً للحكومة وغيرها من الجهات الفاعلة في الدولة، على اعتبارها من المصادر الخارجية الموثوق بها، كما أن تمتعها بالطابع الوطني، بصفتها مؤسسات وطنية يكسبها فهماً جيداً للبلد والبيئتين الاجتماعية والسياسية - اللتين تعمل ضمنهما - وللجهات الفاعلة الرئيسية.^(٢)

وفي البلدان المبتلاة بالنزوح الداخلي، فإن لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية دور قيم وكبير في حماية حقوق النازحين داخلياً وإشاعة احترامها والاقتناع بها، وهو ما تم إدراكه وتشجيعه من حكومات العالم في صورة قرارات الأمم المتحدة^(٣).

غير أن وجود مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان في بلد ما لا يعني بالضرورة توفير الحماية للنازحين داخلياً في ذلك البلد. فقد يواجه أولئك النازحون صعوبات شديدة في الوصول إلى هذه المؤسسات؛ فهم مثلاً، قد يفتقرون إلى المعلومات أو المعرفة بوجودها، أو قد يواجهون صعوبات مادية في الوصول إلى مكتب المؤسسة، أو عوائق لغوية في حال وصولهم إليه. وفي هذا الخصوص، يبرز الدور المهم للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أن تتخبط في مبادرات توعية محلية من أجل تزويد

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٧٠.

(2) Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, National Human Rights Commissions and Internally Displaced Persons, An Occasional Paper, Mario Gomez, July 2002,

<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/gomez2002.pdf>

(3) Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility, Op.cit,p19.

النازحين داخلياً بسبل وصول أفضل إلى خدماتها. أما العاملون في هذه المؤسسات والمنشطون مع المنظمات الدولية بشأن قضايا حماية النازحين داخلياً، فقد يواجهون مخاطر أمنية لا يستهان بها؛ وهذا قد يؤدي في حالات كثيرة إلى تعطيل عمل تلك المؤسسات أو تأخيرها في أداء مهامها^(١).

وإذا أردنا أن نقيم عمل تلك المؤسسات ونعرف مدى الحرفية التي يتمتع بها أدائها، لا بد لنا من أن نلقي نظرة سريعة على مبادئ باريس التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة^(٢) في العام ١٩٩٣، حيث وضعت المعايير الجوهرية الستة التالية للأداء الصحيح للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان^(٣):

- الاستقلال المضمون بموجب قانون نظامي أو دستور؛
- الاستقلال الذاتي عن الحكومة؛
- التعددية بما في ذلك في العضوية؛
- ولاية واسعة النطاق، تقوم على أساس المعايير العالمية لحقوق الإنسان، من أجل تعزيز، وحماية سائر حقوق الإنسان على المستوى الوطني؛
- موارد كافية تقوم الدولة بتوفيرها؛
- جسر بين المجتمع المدني والحكومة.

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٧٢.

(٢) قرار الجمعية العامة رقم ١٣٤/٤٨.

(3) Principles relating to the Status and Functioning of National Institutions for the protection and Promotion of Human Rights (Paris Principles). See OHCHR, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Fact Sheet No. 19: www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf

ومن الجدير بالذكر أن اللجنة التنسيقية الدولية للمؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها^(١) تقوم بتصنيف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وفقاً لامثالها لمبادئ باريس، فتلك التي تمثل للمبادئ الستة كلها تحوز على درجة عالية^(٢).

و تضطلع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان حسب ولايتها بعدد من الأدوار المهمة في ما يتعلق بحماية النازحين داخلياً، تشمل هذه الأدوار ما يلي^(٣):

١- متابعة أحوال النازحين داخلياً للتأكد من تمتعهم بنفس حقوق المواطنين العاديين وعدم تعرضهم للتمييز، ومن قدرتهم على الوصول إلى الحماية والمساعدة في الوقت المناسب؛

٢- متابعة المؤشرات الأولية للنزوح الداخلي، والتأكد من أن الحكومة تتخذ قرارات وتدابير فعالة لحماية السكان ضد النزوح القسري، وأن هذه القرارات قد تم اتخاذها وتنفيذها في ضوء المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة؛

٣- التحري عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان للنازحين داخلياً، والعمل على ضمان رد فعل مؤثر على ذلك من السلطات؛

٤- مراقبة مدى التزام الحكومة بتنفيذ التشريعات الوطنية وامثالها للالتزامات المنصوص عليها في المعاهدات، وكذلك مراقبة تطبيق السياسات المحلية الموضوعية وخطط العمل المجهزة بشأن الأشخاص النازحين داخلياً؛

٥- العمل مع السلطات التشريعية الوطنية لوضع قوانين وطنية جديدة للنزوح الداخلي، والتأكد كذلك من مواءمة القوانين الوطنية القائمة للمبادئ التوجيهية بشأن النزوح

(١) أنشأت لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وحمايتها في المؤتمر الدولي الذي عقد في تونس في عام ١٩٩٣، بهدف تنسيق أنشطة شبكة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. واللجنة الدولية لتنسيق عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وحمايتها منشأة باعتبارها كياناً قانونياً بموجب القانون السويسري.

(٢) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٧٠.

(3) Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility, Op.cit, P20.

الداخلي، ومساعدة الحكومة على وضع سياسات وخطط عمل من أجل التصدي لحالات النزوح الداخلي بفعالية وجدوى؛

٦- القيام بحملات إعلامية للتوعية العامة والتدريب على حقوق النازحين داخلياً، لا سيما لمؤسسات الدولة والجيش وأجهزة القانون، إلى جانب توعية النازحين داخلياً أنفسهم بحقوقهم وتأهيلهم لممارستها؛

٧- إنشاء شبكات الكترونية للتواصل مع المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الدول الأخرى، للمشاركة في المعلومات والخبرات حول النزوح الداخلي.

٨- تشكيل علاقات قوية مع النازحين داخلياً، عن طريق الاتصال باتحادات أو جمعيات تتكلم باسمهم، ومع باقي مؤسسات المجتمع المدني المدافعة عن حقوق النازحين.

ولا بد لنا من استعراض بعض الأمثلة لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية حول العالم - والتي مع الأسف الشديد، يفتقر إليها الوطن العربي عموماً-: لجنة حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا، مكتب أمين المظالم في الأرجنتين، اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في تايلند، المجلس القومي لحقوق الإنسان في مصر، لجنة حقوق الإنسان في ماليزيا.

وهكذا نرى أن فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تتوقف إلى حد كبير على الولاية التي تتمتع بها تلك المؤسسات والتي يجب أن تكون محددة وواضحة، وعلى درجة قدرتها على العمل بشكل مستقل عن الحكومات، وتمتعها بالقدر الكافي من الكوادر والموارد. وقد تواجه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان نفس التحديات التي تواجهها المنظمات غير الحكومية وخصوصاً عندما تكون تلك المؤسسات مرتبطة أكثر من اللازم مع الحكومة وتفتقر إلى الاستقلال والمصادقية اللازمين، فإذا ما قامت تلك المؤسسات بمراقبة الحكومات أو انتقادها، فإن ذلك قد يسبب الاستياء والانتقام من جانب تلك الحكومات، بما في ذلك سحب تمويل هذه المؤسسات وإغلاق مكاتبها واستهداف العاملين فيها^(١).

(١) دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مرجع سابق، ص ٧٢.

المطلب الرابع

التحديات التي تواجه عمل المنظمات الدولية أثناء النزاعات

وأخيراً لا بد لنا وان نسرد ولو بشكل مقتضب، التحديات العامة التي تواجه المنظمات الدولية عموماً عند أدائها لمهامها الإنسانية في حماية النازحين داخلياً، خلال النزاعات المسلحة، والتي تتمثل بسبع تحديات أساسية، نستعرضها فيما يلي.

الفرع الأول

تنوع النزاعات والأطراف

إن اختلاف النزاعات المسلحة فيما بينها من حيث الشكل والهيكلية والزمان والمكان، يجعل من الصعوبة بمكان صياغة طرق أو خطط معيارية من أجل تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني^(١).

كما أن اختلاف الأطراف -سواءً أكانت دولاً أو جماعات مسلحة- في طبيعتها وأخلاقيها وأهدافها ودوافعها للمشاركة في النزاع المسلح، إلى جانب تمسك بعضها بالسيادة^(٢) والاستقلال المطلق وتمسك أخرى بالعنجهية ورفض الاعتراف بالطرف المقابل. كل ذلك من شأنه أن يؤثر في إمكانية التدخل لدى أي طرف من الأطراف من أجل تعزيز احترامه للقانون وبالتالي التخفيف من آثار النزاع المسلح قدر الإمكان.

الفرع الثاني

الجهل بوجوب تطبيق القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان

إن من الصعوبة بمكان أن تطلب الالتزام بقوانين معينة مالم تتلق الأطراف المكلفة باحترام هذه القوانين وتطبيقها التوجيهات والتدريبات اللازمة لاحترام الواجبات التي

(١) تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة غير الدولية، مرجع سابق، ص ١١.

(٢) سيادة الدولة تعني حقها في تصريف شؤونها الداخلية بدون مساعدة أو تدخل أي طرف آخر.

تنص عليها. ومما لا يخفى على أحد إن حامي السلاح في العديد من النزاعات المسلحة لا يعرفون عن القانون الدولي الإنساني أو قانون حقوق الإنسان إلا القليل، ولم يتلقوا أي تدريب يتعلق به^(١).

كما أن بعض الجهات الحكومية والمسؤولين الحكوميين يفتقرون كذلك للتدريب اللازم والمتخصص في القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان، وهم بحاجة لمزيد من التوعية بخصوص القوانين الدولية والالتزامات ذات الصلة.

الفرع الثالث

عدم رغبة الأطراف بتطبيق القانون الدولي الإنساني

من الشائع جداً أن يرفض أي طرف في نزاع دولي -سواءً أكان دولة أو جماعة مسلحة- تطبيق القانون الدولي الإنساني. فقد لا توافق السلطات الحكومية على سبيل المثال على تعريف ما يدور في أراضيها بالنزاع المسلح، زاعمةً بأنه مجرد توتر^(٢) أو أعمال عصابات لا تصل لمسمى نزاع مسلح غير دولي. فاعتراف الدول عادةً بعجزها عن التصدي لهكذا نزاع قد يمس من سيادتها ويهدد سمعتها. كما أن بعض الدول قد تتذرع بأن أي اضطراب أو فوضى داخلية هو شأن داخلي بحت وهي بدورها المسؤولة الوحيدة عن التصدي له، ولا يحق لأي جهة دولية التدخل باختصاصها^(٣). وبهذا تتصل الدولة من مسؤوليتها بتطبيق القانون الدولي الإنساني الذي يحكم النزاعات المسلحة.

(١) تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة غير الدولية، مرجع سابق ص ١٢.

(٢) لا ترقى التوترات والاضطرابات الداخلية لمستوى النزاع المسلح، إلا عندما تنسم بالقوة أو أعمال القمع الأخرى من أحد طرفي النزاع. وبالتالي لا تنطبق عليها أحكام القانون الدولي الإنساني، بل القانون الوطني ومواثيق حقوق الإنسان. ومن الأمثلة على هذه الحالات: أعمال الشغب والمظاهرات، وأعمال العنف المتفرقة والعملية، والنزاعات الأثنية العنيفة التي لا تصل لمستوى النزاع المسلح.

(٣) د. ابراهيم أحمد شلبي، أصول التنظيم الدولي (النظرية العامة والمنظمات الدولية)، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ٤٩.

أما المجموعات المسلحة من غير الدول، فقد ترفض تطبيق القانون الدولي الإنساني من خلال رفضها الاعتراف بالقوانين والقواعد التي تفرضها الدولة بحجة عدم الرغبة بالالتزام بواجبات وقعت أو صادقت عليها الحكومة التي تقاتلها^(١).

الفرع الرابع

العوامل السياسية

فقد تحاول الدولة أن تعيق الاتصال بمجموعة مسلحة أو الوصول إلى منطقة جغرافية واقعة تحت سيطرة تلك المجموعة. وقد تتردد الدولة بإجراء أي مفاوضات من شأنها أن تمنح المجموعة المسلحة بعضاً من الشرعية^(٢). أو قد تمنع السلطات إيصال المساعدات الإنسانية إلى تلك المناطق خشية أن تقوم جماعات مسلحة من غير الدولة بتحويل خط سير السلع الإنسانية، وذلك لأغراض عسكرية.

وفي بعض الأحيان، قد ترغب السلطات المحلية في ضمان إيصال المساعدة إلى الفئات التي تعنيها، بينما تعاقب آخرين أو تهملهم، مثل فئات السكان التي ينظر إليها على أنها مرتبطة بمعارضين سياسيين أو عسكريين أو منتمية إلى أقليات دينية أو عرقية. وقد يُنتظر في كثير من الأحيان من النازحين داخلياً، عند تسجيل أنفسهم للحصول على مساعدة الدولة، أن يعزوا سبب تشردهم إلى المتمردين^(٣).

(١) تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة غير الدولية، مرجع سابق، ص ١١.

(٢) المرجع السابق.

(٣) المرجع السابق.

الفرع الخامس

العوامل الروتينية

هناك العديد من العوامل البيروقراطية التي تفرضها بعض الدول عادة على عمل المنظمات الدولية، وخصوصاً في حالات الطوارئ، مما يخلق تأخراً في الاستجابة الإنسانية وتقديم المساعدة في الوقت المناسب. وغالباً ما تكون البلدان النامية وراء هكذا نوع من العراقيل البيروقراطية والتي نستعرض أهمها فيما يلي:

- التأخر عن تسجيل المنظمات رسمياً عند افتتاح مكاتبها في بلد معين بسبب كثرة الإجراءات الروتينية المقررة عند عملية التسجيل.
- فرض قيود ورقابة على اجتماعاتها، وموظفيها و مبانيتها.
- عرقلة زيارات تقصي الحقائق، والمطالبة بالحصول على تصريحات أمنية عند كل تحرك.
- التهديد بإيقافها عن العمل وإغلاق مكاتبها عند كل تجاوز تبديه تلك المنظمات أو أحد موظفيها.

كل ذلك من شأنه أن يشكل قيوداً تكبل عمل المنظمة وتجعلها غير ديناميكية في تأدية واجبها القائم على الإغاثة وتقديم المساعدة اللازمة في أسرع وقت ممكن.

الفرع السادس

الأمن وإمكانية الاتصال بالأطراف المعنية

ومن شأن غياب الضمانات الأمنية أن تحول دون الوصول إلى مناطق أو أطراف معينة في النزاع، مما يشكل عائقاً أمام أي حوار بأي موضوع كان بما فيه تطبيق القانون الدولي الإنساني^(١).

(١) تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة غير الدولية، مرجع سابق، ص ١٢.

وينبغي للمنظمات الإنسانية ومنظمات حقوق الإنسان أن تكون على علم بالتداعيات المحتملة والمخاطر الأمنية الكامنة فيما إذا اختارت الكشف علناً عن انتهاكات حقوق الإنسان التي يقوم بها أي طرف من أطراف النزاع.

وقد يتعرض موظفو هذه المنظمات والقائمون بأداء الأعمال الإنسانية عموماً، للتهديدات والهجمات التي قد تؤدي بحياتهم. إلى جانب احتمال تعرضهم لخطر الاعتقال أو الخطف أو الأسر والتعذيب، غالباً في محاولة لإرغامهم على الاعتراف بممارسة نشاط إجرامي أو لسحب اتهامات حول انتهاكات حقوق الإنسان. مثل هذه الهجمات قد تعرقل في النهاية هؤلاء الموظفين من الوصول إلى الأشخاص النازحين داخلياً وتزويدهم بالحماية والمساعدة اللازمة.

وتشدد المبادئ التوجيهية على الحاجة لحماية أمن وسلامة هؤلاء الذين يقومون بالإغاثة وتوصيل المعونات الإنسانية. إن مسؤولية ضمان الحماية لموظفي الإغاثة تقع علي عاتق السلطات التي تسيطر على المنطقة التي يعمل بها موظفو الإغاثة. كما يجب ألا يكون هؤلاء الموظفون هدفاً للهجمات أو لأي أعمال عنف أخرى من قبل أي طرف من الأطراف.^(١)

الفرع السابع

إساءة فهم دور المنظمات الدولية وآلية عملها

في رأينا الشخصي، لا بد للمنظمات الدولية الإنسانية من الحذر الشديد واتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة التي تضمن لها الشفافية والنزاهة في أدائها الإنساني حتى تضمن تجاوب كافة الأطراف وتعاونهم في تطبيق القانون الدولي الإنساني.

وإن من الأهمية بمكان أن تعي تلك المنظمات أن التعامل مع أطراف النزاع من غير الدول قد يُنظر إليه على أنه اعتراف أو قبول لأفعال هذه الأطراف المتصارعة ونشاطاتها. وقد تنتظر الأطراف المتصارعة من غير الدول إلى العاملين في المجال

(١) المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي، المبدأ ٢٦.

الإنساني على أنهم متواطئون أو متعاطفون مع جانب معين من جوانب الصراع، مما قد يقوض من مفهوم استقلال المنظمات الإنسانية وتجردها وحيادها، ويهدد بإغلاق مكاتبها، ويعرض عاملها إلى أخطار أمنية قد تكون جسيمة في أحيان كثيرة. كل هذا من شأنه أن يجعل أطراف النزاع في تمنع مستمر عن التعاون معها انطلاقاً من تلك النظرة السلبية تجاهها.

وهكذا، وبنظرة فاحصة على عمل المنظمات الدولية عموماً في البلدان التي تعاني أزمات ونزوحاً داخلياً، نجد بأن هذه المنظمات تعمل جنباً إلى جنب مع الحكومات المحلية، وتتشارك معها في وضع الخطط والاستراتيجيات والحلول المستدامة. ولا يمكن بحال من الأحوال أن تعمل أي منظمة دولية بمعزل عن حكومة الدولة المعنية، على اعتبار أنها صاحبة السيادة على أراضيها، والنازحين داخلياً هم سكانها الأصليون الذين يقعون تحت رعايتها وسلطانها، وهي المعنية أولاً وأخيراً بحمايتهم والتصدي للآزمات التي ألقت بهم لهذا المصير. ويأتي دور المنظمات الدولية - رغم كل ما توجهه من صعوبات وتحديات - مكملاً وداعماً لجهود الدول في مواجهة أزماتها المختلفة.

الخاتمة

وهكذا، فقد كنا ولا زلنا نؤكد على أن النزوح الداخلي يشكل واحداً من أفسى التحديات الإنسانية التي تواجه العالم بأسره اليوم. فآثره الذي يصعب قياسه، لا يقتصر على الملايين العديدة من النازحين داخلياً فحسب، بل على ما لا يعد ولا يحصى من الأسر والمجتمعات المحلية المضيفة.

و أن العنف والظلم وغياب العدالة هي العوامل الأساسية وراء نزوح الملايين سنوياً - مضافاً إليها العوامل الطبيعية والمناخية^(١) - والذين غالباً ما تتم تلبية احتياجاتهم في غيبة أي سلطات وطنية تهض بمسؤولياتها في هذا الصدد. في حين أنه لو التزمت كل دولة وكل طرف في أي نزاع وبشكل فعلي، بمبادئ القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان، لبقى عدد كبير من النازحين داخل بلادهم، ولما اضطروا لتحمل ويلات النزوح تلك^(٢).

ورغم أن الاستجابة الدولية المشتركة ومن خلال نهجها العنقودي، كان لها دور لا يستهان به في التصدي لحالات كثيرة من النزوح الداخلي ومساعدة الملايين من النازحين، إلا أنها على ما يبدو لا تزال غير كافية في ظل الضخ الهائل من النازحين داخلياً الذين تتزايد أعدادهم عاماً بعد عام. فالحروب الناشئة ما زالت تطلال المدن والأحياء والقرى وأماكن السكن المكتظة، والحكومات لا تزال غير قادرة أو غير راغبة بحماية هذه الفئات المستضعفة، إلى جانب عدم التزام عدد كبير من الجهات

(١) ولا شك في أن التماس حلول دائمة لمن نزحوا بسبب الكوارث الطبيعية، هو أسهل بكثير من التماس حلول لأولئك الذين نزحوا بسبب عنف أو اضطهاد، على اعتبار أن الفئة الأولى قادرة من حيث المبدأ على العودة بعد انتهاء الكارثة الطبيعية. أما الفئة الثانية فقد لا تستطيع العودة بتاتاً، وفي حال قررت العودة مستقبلاً، فقد تكون عودتها محاطة بتحفظ وحذر من احتمال مواجهة أي خطر قد يهددها نتيجة لنزوحها السابق. حتى أن اندماجها داخل المجتمع الجديد قد يحمل لها الكثير من الصعوبات نتيجة لتجاربها الأليمة السابقة وحالاتها النفسية المعقدة. مما يجعل من معاناة أولئك النازحين قضية عالمية تستلزم حلاً جذرياً سريعاً.

(٢) يؤكد جاكوب كلينبرغر الرئيس الأسبق للجنة الدولية للصليب الأحمر: "لن تخف حركات النزوح ولا التحديات الإنسانية التي ترافقها إلا إذا طبقت قواعد القانون الدولي الإنساني في كل أنحاء العالم".

المسلحة بقواعد حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. مما لايزال يجبر المدنيين على مغادرة منازلهم وترك ممتلكاتهم بحثاً عن ملجئ آمن، ولايزال بعض أولئك الذين نزحوا داخلياً يحسبون على المناطق التي يقطنون فيها دون أن يتم تحييدهم بشكل فعلي.

وبالنظر إلى عدد الأزمات وحجمها الحالي، فمن المتوقع أن يواصل عدد الأشخاص النازحين داخلياً في أنحاء العالم زيادته خلال الأعوام القادمة، الأمر الذي يتطلب جهداً مضاعفاً من جانب المجتمع الدولي الإنساني برمته للاستجابة لتلك الكارثة الإنسانية المتمثلة بالنزوح الداخلي.

لقد كان عام ٢٠١٣ بمثابة تذكير صارخ بأن نظم الاستجابة الطارئة لا تزال بحاجة إلى الكثير من التحسين. وحيث أن أكثر من ٣٣.٣ مليون شخص أجبروا على الفرار من ديارهم بسبب نزاعات وعنف وانتهاكات لحقوق الإنسان، فقد تجاوزت الأزمات المتزامنة في عام ٢٠١٣ ما كان بمقدور أي شخص التأهب لمواجهة، وفرضت ضغطاً هائلاً على منظومة العمل الإنساني، واختبرت قدرتها على الاستجابة لاحتياجات لا مثيل لها. كل ذلك يتطلب إعادة هيكلة التنسيق الدولي وتعزيزه وتطويره، من أجل معالجة كل من الحالات الجديدة وتلك التي طال أمدها. ويُعد التنسيق في هذا الصدد مسؤولية مشتركة وأمرًا ضرورياً للاستجابات الفعالة.

وعلى اعتبار أن حماية النازحين تبدأ -كما رأينا- من خلال تخصيصهم بتشريعات^(١) تقر حقوقهم وترعى إحقاقها على جميع المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، وتكتمل بكون هذه التشريعات محصنة بآليات تدعم تنفيذها، فإننا نرى بأن نورد في هذا الشأن بعض التوصيات التي من شأنها دعم هذا الموضوع -من وجهة نظرنا-، وذلك من أجل التصدي للنزوح الداخلي ومحاولة تخفيف معاناة النازحين الداخليين.

(١) لا يمكن الوصول إلى الحماية الكاملة المرجوة والواجبة للنازحين داخلياً إلا من خلال اتفاقية دولية تكون هي السند الأساسي والمعتمد على الصعيد الدولي. وفي هذا الإطار تعتبر اتفاقية كمبالا و المبادئ التوجيهية نموذجين إيجابيين يمكن الاسترشاد بهما للوصول إلى حماية قانونية فعالة لمسألة النزوح الداخلي وحقوق النازحين داخلياً على المستوى الدولي أو الإقليمي.

• بدايةً، نرى بضرورة تعزيز المبادئ التوجيهية على جميع المستويات، ومن قبل جميع الأطراف الفاعلة. وعلى اعتبار أن الدولة هي السلطة الحاكمة أولاً وأخيراً، فإن واجباتها تكون أكبر بهذا الخصوص.

- فيقع على عاتق الدولة عموماً مسؤولية مواءمة قوانينها الوطنية مع المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي، فضلاً عن العمل على سن تشريعات خاصة تحمي النازحين داخلياً بشكل خاص، في ضوء تلك المبادئ. كما أن عليها إدراج المبادئ التوجيهية في خطط التنمية المستقبلية، والمناهج الدراسية لمنع أي نزوح داخلي مستقبلي. أما تلك الدول المبتلاة بالنزوح، فعليها تفعيل تطبيق المبادئ التوجيهية في حماية مواطنيها، ورعاية حقوقهم، والعمل على تعويضهم مما أصابهم من أضرار، بغض النظر عن مكان إقامتهم داخل البلد المعني، وسواءً أكانوا نازحين أم مواطنين مقيمين.

كما يتوجب على الدولة التعاون الجاد مع المنظمات الدولية، وتسهيل عملها داخل أراضي الدولة كافة، وتزويدها بالأرقام والإحصائيات الصحيحة عن كل ما يخص النازحين داخلياً. وتعتبر نيجيريا مثلاً جيداً بين الحكومات في هذا الخصوص، فقد شجعت ودعمت الجهود الرامية إلى جمع بيانات أفضل لعام ٢٠١٣.

- وعلى الأطراف الأخرى المسلحة من غير الدول، تقبل أي عرض لتطبيق المبادئ التوجيهية يهدف إلى التخفيف من معاناة من نزح بسبب الحرب، بغض النظر عما إذا كانت الدولة طرفاً في هذا العرض أم لا. إلى جانب أهمية الالتزام بأحكام وقواعد تلك المبادئ، من تحييد كامل للمدنيين ورعاية حقوقهم الأساسية من دون أي تمييز.

- وكذلك فإن المجتمعات المحلية المتضررة، سواءً أكانت نازحة أو مضيضة، يمكن أن تساهم بشكل أو بآخر في التخفيف من وطأة النزوح الداخلي إن كانت مدعومة ومدرّبة بشكل جيد على مواجهة النزوح الداخلي. فتلك المجتمعات التي اضطرت للنزوح تكون بلا شك بأمر الحاجة لتوعيتها بحقوقها، ودعمها من أجل المطالبة بتلك الحقوق وإحقاقها. أما الفئة المضيضة، فلا بد من تعزيز قدرتها على استضافة

النازحين داخلياً ومساعدتهم من خلال دعم ما لديها من آليات للتكيف مع وضع النزوح وتدفق النازحين. الأمر الذي يتطلب عموماً تشجيع تلك المجتمعات المتضررة بكامل فئاتها، على الاعتماد على الذات، ودعم قدرتها على المساهمة في نشاطات من شأنها التخفيف من حدة أزمة النزوح الداخلي، وحثها على تبني المبادئ التوجيهية في جميع مراحل النزوح وحالاته.

- أما المجتمع الدولي، فيتوجب عليه فعلياً في هذا الخصوص، تعزيز الاعتراف بالمبادئ التوجيهية، والإقرار بأهميتها بالتصدي للنزوح الداخلي عند كل محفل دولي، ودق ناقوس الخطر أمام الرأي العام والعالمي بوجود جماعات نازحة تترشح في صمت عميق في ظل ظروف تكاد تكون مدمرة على جميع المستويات. كما لا بد له من العمل على تدعيم المبادئ التوجيهية وتحسينها بآليات حماية خاصة وعادلة -إقليمية ودولية- تضمن الالتزام بها وتطبيقها. بحيث تختص تلك الآليات بحماية حقوق النازحين الداخليين -على وجه التحديد- وتعينهم على استرداد حقوقهم، بعيداً عن تعقيد إجراءات المحكمة الجنائية الدولية وطرق الإحالة إليها، والتي لا تخلو من تسييس ومحاباة.

• وفي إطار الحديث عن آليات فاعلة تضمن تطبيق نصوص وأحكام القانون الدولي عموماً، وعند تدهور الوضع الإنساني للنازحين داخلياً في بلد ما خصوصاً، مع إظهار واضح لعدم القدرة أو الرغبة في الحماية والمساعدة من قبل أطراف النزاع، نرى من وجهة نظر بحثية، بإمكانية تدخل مجلس الأمن عسكرياً -كجزء من تدخله الإنساني- لحماية ومساعدة أولئك النازحين في ذلك البلد، بحيث يؤسس هذا التدخل على أحكام الفصل السابع، المادة (٣٩) من ميثاق الأمم المتحدة، والتي تمنح المجلس إمكانية اللجوء إلى القوة المسلحة إذا ما كان هناك تهديد للأمن والسلم الدوليين أو إخلال بهما. ولا يخفى على أحد ما يحمله النزوح الداخلي بويلاته وتبعاته الإنسانية المريعة من إخلال واضح بالسلم والأمن الدوليين. ومن الممكن

في هذه الحالة أن يقوم المجلس بتفويض بعض الدول للقيام بالعمل العسكري تحت إشرافه ورقابته، والذي حصل بالفعل في دول عديدة منها راواندا عام (١) ١٩٩٤.

ومما تقدم نستخلص بأن وضع حد للبؤس الذي يعاني منه ملايين البشر الغير مرئيين، لا يستطيع العاملون في المجال الإنساني أن يحققوه بمفردهم. فالنزوح الداخلي هو مشكلة الجميع (من السياسيين إلى شركات القطاع الخاص، إلى الجهات الإنمائية الفاعلة والمحامين)، ولكل واحد دور هام يؤديه.

وعلى الرغم من وجود إجماع قوي على الصعيد العالمي على ضرورة إعداد استراتيجيات منسقة وطويلة الأجل للاستجابة للنزوح، فإن التحدي المائل أمامنا أكبر من مجرد نظريات وكلام عمومي. وما نحن بحاجة إليه هو اتخاذ تدابير عاجلة فيما يتعلق بالوقاية والحماية وتوفير المساعدة الإنسانية والتوصل لحلول مستدامة، في ظل استجابة إنسانية مرنة تتناسب السياقات المختلفة. ولا يمكن للمجتمع الدولي أن يوفر تلك الاستجابة الشاملة المثلى إلا عن طريق تكاتف الجهود الجماعية، من قبل الأفراد، والدول، والجماعات المسلحة، وكافة أجهزة المجتمع الدولي ومنظماته.

ويبقى المعنى الأهم الذي أشار إليه نيلسون مانديلا، شعاراً لبحثنا هذا، حين قال "لا معنى للحرية بدون الأمن في البيت وفي الشارع"

(١) قرار مجلس الأمن رقم (٩٢٩).

اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات IASC

الوحدة المرجعية لتنسيق المجموعات على المستوى القطري



قائمة المراجع والمصادر

أولاً- المراجع باللغة العربية:

- المعاجم:

- جبران مسعود، المعجم الرائد، دار العلم للملايين، بيروت، الطبعة السابعة، مارس ١٩٩٢.
- جمال الدين بن منظور الأنصاري، لسان العرب (المرجع الالكتروني)، الطبعة الثالثة، بيروت، ٢٠١٠.
- د. عبدالغني أبو العزم، معجم الغني الالكتروني، فهرسة وتنسيق فواز زكارنة، مارس ٢٠١٣.

- الكتب:

- د. ابراهيم أحمد شلبي، أصول التنظيم الدولي (النظرية العامة والمنظمات الدولية)، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥.
- د. أبو الخير أحمد عطية، الحماية القانونية للاجئ في القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
- د. أحمد أبو الوفا، الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والإقليمية (مع دراسة خاصة للمنظمة العالمية للتجارة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
- د. حازم محمد عتلم، قانون النزاعات المسلحة غير الدولية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٩، العدد الثاني.
- د. زياد عيتاني، المحكمة الجنائية الدولية وتطور القانون الدولي الجنائي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٩.
- سعدالله التفتازاني، التلويح على التوضيح، طبعة مصر، ١٣٢٢ هجري.

- شارل روسو، القانون الدولي العام (مترجم)، نقله للعربية شكر الله خليفة وعبد المحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٧٩.
- د. صلاح حسن مطرود الربيعي، مبادئ وقواعد عامة في حقوق الإنسان وحرياته، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٥، ص ١٦٩.
- عامر الزمالي، مدخل إلى القانون الدولي الإنساني، منشورات المعهد العربي لحقوق الإنسان واللجنة الدولية للصليب الأحمر، تونس، ١٩٩٧.
- د. عبود السراج، قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة الحادية عشرة، جامعة دمشق، ٢٠٠٢.
- د. علي ابراهيم، القانون الدولي العام، الجزء الثاني الشخصية الدولية (الإقليم البري، البحري، الجوي)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
- د. محمد صافي يوسف، الحماية الدولية للمشردين قسرياً داخل دولهم، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- محمد نور فرحات، تاريخ القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، من كتاب دراسات في القانون الدولي الإنساني - تقديم الدكتور مفيد شهاب، دار المستقبل العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٠.
- د. محمد وحيد الدين سوار، النظرية العامة للالتزام ج١، مصادر الالتزام، المصادر الارادية، جامعة دمشق، طبعة ١٠، ٢٠٠٤.
- نجوى سمك و السيد صدقي عابدين، دور المنظمات غير الحكومية في ظل العولمة: الخبرتان المصرية واليابانية، مركز الدراسات الآسيوية، القاهرة، ٢٠٠٢.

- منشورات المنظمات الدولية:
- إطار الاستجابة للطوارئ، منظمة الصحة العالمية، منشورات منظمة الصحة العالمية، ٢٠١٣.
- تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة غير الدولية، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الطبعة العربية الأولى، مصر، ٢٠٠٨.
- دليل إرشادي عن حماية النازحين داخلياً، مجموعة العمل التابعة للتجمع العالمي للحماية، منشورات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، آذار ٢٠١٠.
- دليل المنظمات غير الحكومية، مكتب برامج الإعلام الخارجي، وزارة الخارجية الأمريكية، إصدارات العام ٢٠١٢.
- دليل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لحماية النساء والفتيات، منشورات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الطبعة الأولى، يناير ٢٠٠٨.
- العمل من أجل الصحة؛ التعريف بمنظمة الصحة العالمية، منشورات منظمة الصحة العالمية، ٢٠٠٦.
- كتيب تطبيق المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي، معهد بروكنجز، مشروع النزوح الداخلي، OCHA، 1999.
- كيفية إنجاز تطبيق اتفاقية كمبالا في مساعدة النازحين داخلياً، دليل المجتمع المدني بشأن دعم تصديق وتنفيذ الاتفاقية لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في إفريقيا، منشورات المجلس النرويجي للاجئين (NRC) ومركز رصد النزوح الداخلي (IDMC)، تموز ٢٠١٠.
- مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين: حماية الأشخاص الذين هم موضع اهتمام المفوضية، برنامج التعليم الذاتي ١، منشورات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، آب ٢٠٠٥.
- النزوح الداخلي؛ الملخص العالمي للاتجاهات والتطورات للعام ٢٠١٠، مركز رصد النزوح الداخلي (IDMC) ومجلس اللاجئين النرويجي، مارس ٢٠١١.

- هذه هي أوتشا؛ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، منشورات أوتشا، ديسمبر ٢٠١١.

- المحاضرات والمقالات والمجلات القانونية:

- د.إبراهيم دراجي، المرجعيات القانونية وتقييم الاحتياجات ومدونة السلوك، دليل تدريبي لتعزيز قدرات المنظمات غير الحكومية العاملة على قضايا الإغاثة الإنسانية، ٢٠١٣.

- الاتجاهات السائدة أثناء النزاعات وتداعياتها: التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للنزوح واللجوء بفعل النزاعات في منطقة الإسكوا، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، العدد ١، ٢٠٠٩.

- د.أحمد عبيس الفتلاوي، حقوق اللاجئين السياسي وفقاً للقانون الدولي العام، المحاضرة الثالثة، كلية القانون، جامعة الكوفة.

- إسبن بارث إيدي (نائب وزير الخارجية النرويجي)، التعامل مع الجماعات المسلحة من غير الدول والتّهجير: من منظور الدولة، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٣٧، مارس ٢٠١١.

- د.أمل يازجي، القانون الدولي الإنساني وقانون النزاعات المسلحة بين النظرية والواقع، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٠، العدد الأول، ٢٠٠٤.

- د.أمل يازجي، الحدود الدولية، موقع الموسوعة العربية (Arab Encyclopedia)، المجلد الثامن، العلوم القانونية والاقتصادية، القانون.

- أوتشا في رسالة: النزوح الداخلي، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا)، الإصدار الأول؛ إبريل ٢٠١٠.

- أوليفير بانغيرتر، التحاور مع الجماعات المسلحة، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٣٧، مارس ٢٠١١.

- باليغ تسلاكيان وعدنان نسيم، النازحون داخلياً: أية حماية، منظمة العفو الدولية، المجلة الالكترونية، العدد ٢١.
- باولين لاكروي وباسكال بونغارد وكريس روش، إشراك الفاعلين المُسلَّحين من غير الدّول في آليات الحماية، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٣٧، مارس ٢٠١١.
- تحقيق التقدم؛ التقرير السنوي لمنظمة إنقاذ الطفولة، منشورات منظمة إنقاذ الطفولة، لندن، ٢٠٠٩.
- جان فليب لافواييه، اللاجئين والأشخاص المهجرون: القانون الدولي الإنساني ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد (٣٠٥)، ٣٠ أبريل ١٩٩٥.
- جوزيب ماريا رويو آسبا، العلاقات الاقتصادية للجماعات المُسلَّحة مع النازحين، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٣٧، مارس ٢٠١١.
- روبرت ك. جولدمان، تدوين القواعد الدولية المتعلقة بالأشخاص النازحين داخلياً، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد ٣٢٤.
- فرانسيس دينغ ودينيس ماكنامارا، الاستجابات الدولية والوطنية لمحنة النازحين الداخليين، نشرة الهجرة القسرية، العدد ١٠، تموز، ٢٠٠١.
- فردريك موريس وجان دي كورتن، أعمال اللجنة لمساعدة اللاجئين والنازحين المدنيين، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد ١٧، يناير
- فبراير ١٩٩١.
- كاتينكا ريدربوس، اتفاقية كامبالا والتزامات الجماعات المسلحة، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٣٧، مارس ٢٠١١.
- ماريا بياتريس نوغيرا، اتفاقيات جديدة تبرمها منظمة الدول الأمريكية لحماية النازحين ضد الممارسات العنصرية والتمييز، نشرة الهجرة القسرية، العدد ٤٥، مارس ٢٠١٤.

- ماريون هاروف تافل، الإجراءات التي تتخذها اللجنة الدولية للصليب الأحمر إزاء ارتكاب أعمال العنف داخل البلاد، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد ٣١، مايو- يونيو ١٩٩٣.
- وحدة اختيارية- الأشخاص النازحون داخلياً، المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً للمجلس النرويجي للاجئين، مشروع المساعدة في التدريب على حماية اللاجئين ٢٠٠٥.

- الوثائق والتقارير:

- المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي.
- ميثاق الأمم المتحدة
- قرار لجنة حقوق الإنسان ٢٠٠٤/٥٥.
- اتفاقية حماية ومساعدة النازحين داخلياً في إفريقيا (اتفاقية كمبالا).
- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام ١٩٨١.
- الميثاق الإفريقي لحقوق الطفل ورفاهيته لعام ١٩٩٠.
- بروتوكول حقوق المرأة في إفريقيا لعام ٢٠٠٣.
- بروتوكول البحيرات العظمى لحماية النازحين داخلياً ومساعدتهم ٢٠٠٦.
- بروتوكول حقوق الملكية للعائدين ٢٠٠٦.
- وبروتوكول منع العنف الجنسي ضد النساء والأطفال -بمن فيهم أولئك النازحين داخلياً- والقضاء عليه ٢٠٠٦.
- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩.
- إعلان الخرطوم للهيئة الحكومية الإقليمية للتنمية ومكافحة الجفاف والتصحر (ايغاد) ٢٠٠٣.
- إعلان القاهرة لعام ١٩٩٢.
- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لعام ١٩٥٠.
- التزامات البعد الإنساني لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

- قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم ١٧/١٩٨٥.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨.
- النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية عام ١٩٩٨ (ميثاق روما)
- النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة.
- النظام الأساسي للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.
- النظام الأساسي للمحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان.
- النظام الأساسي للمحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان.
- اتفاقية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام ١٩٥١، والبروتوكول الملحق بالاتفاقية لعام ١٩٦٧.
- اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لعام ١٩٦٩.
- اتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ والبروتوكولين الملحقين لعام ١٩٧٧.
- قرار الجمعية العامة رقم ١٣٤/٤٨.
- حماية النازحين داخلياً: تحديات مستمرة وفكر متجدد، حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية، ورقة معلومات أساسية، خلفية عامة، ٢٠١٣.
- المذكرة الإرشادية المعنية باستخدام نهج المجموعات (Clusters) لتعزيز الاستجابات الإنسانية، اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (IASC)، ٢٠٠٦.
- القانون الأساسي لمنظمة العفو الدولية ٢٠١١.
- تقرير الأمين العام "بحرية أكبر: نحو تنمية وأمن وحقوق إنسانية للجميع"، الفقرة ٢١٠، ٢١ مارس، ٢٠٠٥.
- قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة رقم 05/2003، 15 تموز 2003.
- تقرير الأمين العام المعنون (In Larger Freedom)، 21 آذار 2005، A/59/2005.
- قرار منظمة الدول الأمريكية رقم (٢٢٢٩) للعام (٢٠٠٦).

- توصيات عام ٢٠٠٦، التي قدمتها لجنة الوزراء للدول الأعضاء بشأن النازحين الداخليين، أبريل ٢٠٠٦
- قرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٢/٧٣.
- لجنة حقوق الإنسان، الدورة الرابعة والخمسون، مذكرة تمهيدية للمبادئ التوجيهية.
- تقرير ممثل الأمين العام للنازحين داخلياً إلى لجنة حقوق الإنسان -التجميع والتحليل- ١٩٩٦ (E/CN.4/1996/52/Add.2).
- تقرير ممثل الأمين العام للنازحين داخلياً إلى لجنة حقوق الإنسان عام ١٩٩٥ (٥٠/١٩٩٥).
- قرار الجمعية العامة عام ٢٠٠٤ (٥٨/١٧٧).
- تقرير ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً، السيد فالتر كالين (A/HRC/13/21/Add.4).
- قرار مجلس حقوق الإنسان (٣٢/٦).
- قرار مجلس حقوق الإنسان (٦/١٤).
- قرار الجمعية العامة (٩٥٠/٥١) عام ١٩٩٦.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (٥٧/٤٨) عام ١٩٩٤.

ثانياً - المراجع باللغة الأجنبية:

- الكتب:

- Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility, Brookings Institution–University of Bern, Project on Internal Displacement, 2005.
- Camp Coordination and Camp Management, Information Sheet, IOM Publications, June 2014.
- Glossary on Migration, international migration law, IOM

publications, 2004.

- Handbook for Emergency, UNHCR publications, Geneva, Third edition, 2007.
- Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons, Global Protection Cluster Working Group, GPC publications, 2010, modified on 14 June 2014.
- Humanitarian Negotiations with Armed Groups, a manual for practitioners, United Nations, OCHA Publications in collaboration with (IASC), New York, January 2006.
- Logistics: We Deliver, World Food Programme Publications, May 2012.
- UNDP and Early Recovery; Crisis Prevention and Recovery, UNDP publications, November 2012.

- الوثائق:

- Analytical Report of the Secretary-General on IDPs U.N. Doc E/CN.4/23 (1992).
- Comprehensive Study Prepared by the Representative of the Secretary-General on the Human Rights Issues Related to IDPs U.N. Doc E/CN.4/1993/35.
- Dana Declaration on mobile people and conservation, June 2002.
- Guiding Principles on Internal Displacement U.N. Doc E/CN.4/1998/53/Add.2
- IASC, Generic terms of reference for sector/cluster leads at the country level, Nov 2006.

- McKinney–Vento Homeless Assistance Act, sec. 725 (2); 42 U.S.C. 11435 (2).
- Principles relating to the Status and Functioning of National Institutions for the protection and Promotion of Human Rights (Paris Principles).
- Resolution 1992/73 of the Commission on Human Rights.

- التدريبات والمحاضرات والأبحاث:

- Brookings–SAIS Project on Internal Displacement, National Human Rights Commissions and Internally Displaced Persons, An Occasional Paper, Mario Gomez, July 2002.
- IASC, Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen humanitarian Response, November, 2006.
- IASC, Revised Terms of Reference for the Humanitarian Coordinator, 2009.
- ICRC, Interpretive Guidance on Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, Resource Centre, 31–12–2008 Article, International Review of the Red Cross, No. 872.
- Protection of Internally Displaced Persons, Policy Paper Series, No. 2, 2000 and ICRC, Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards, 2001.
- Reference module for cluster coordination at the country level, IASC Sub–Working Group on the Cluster Approach, IASC Working Group on 31 August 2012.

- Who is an Internally Displaced Person? (Training on the Protection of IDPs), IDMC and Norwegian Refugee Council Publications.

ثالثاً - المواقع الإلكترونية:

- الموقع الرئيسي للأمم المتحدة: www.un.org
- موقع عالم التطوع العربي: www.arabvolunteering.org
- موقع مركز رصد النزوح العالمي: www.internal-displacement.org
- موقع منظمة العفو الدولية: www.amnesty.org
- موقع الموسوعة العربية: www.arab-ency.com
- موقع المشروع العالمي للنزوح الداخلي: www.idpproject.org
- موقع منظمة هيومان رايتس ووتش: www.hrw.org
- موقع المحكمة الجنائية الدولية: [www.icc-](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/Pages/default.aspx)
[cpi.int/en_menus/icc/Pages/default.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/Pages/default.aspx)
- موقع نشرة الهجرة القسرية: www.hijra.org
- موقع اللجنة الدولية للصليب الأحمر: www.icrc.org
- موقع مؤسسة بروكينغز: www.brookings.edu/projects/idp.aspx
- موقع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: www.unhcr.org
- موقع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية: www.unocha.org
- موقع اليونيسيف: www.unicef.org
- موقع منظمة الصحة العالمية: www.who.int/en
- موقع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة: www.undp.org
- موقع برنامج الأمم المتحدة للأغذية العالمي: www.wfp.org
- موقع منظمة الهجرة الدولية: www.iom.int/cms/en/sites/iom/home.html
- موقع البنك الدولي: www.worldbank.org
- موقع منظمة إنقاذ الطفولة: www.savethechildren.org

الفهرس

٧	المقدمة
١٧	الفصل الأول: المرجعية القانونية للنزوح الداخلي والنازحين الداخليين
٢١	المبحث الأول: المركز القانوني للنزوح والنازحين داخلياً
٢٢	المطلب الأول: تعريف النازحين داخلياً
٢٥	الفرع الأول: تعريف الأمين العام للأمم المتحدة عام ١٩٩٢
٢٦	الفرع الثاني: تعريف المبادئ التوجيهية (Guiding Principles) لعام ١٩٩٨
٢٧	المطلب الثاني: الشروط القانونية لاكتساب وصف النازح
٣٠	الفرع الأول: ضرورة ارتباط النزوح بالإكراه
٣٠	أولاً- تعريف الإكراه (Coercion) ومعرفة أنواعه
٣٢	ثانياً- الإكراه كمسبب أساسي للنزوح
٣٦	الفرع الثاني: المغادرة إلى نقطة أخرى لا تتجاوز حدود الدولة الأصلية
٣٦	أولاً- مفهوم الحدود الدولية وكيفية تجاوزها
٣٩	ثانياً- ضرورة بقاء النازح داخل حدود دولته المعترف بها
٤١	المطلب الثالث: الفئات المستبعدة من تعريف النازحين داخلياً
٤٢	الفرع الأول: اللاجئ
٤٢	أولاً- تعريف اللاجئ
٤٣	ثانياً- التمييز بين اللاجئ والنازح داخلياً
٤٤	الفرع الثاني: المهاجر الاقتصادي
٤٤	أولاً- تعريف المهاجر
٤٧	ثانياً- التمييز بين المهاجر والنازح داخلياً

٤٨	الفرع الثالث: الفئات الأخرى.....
٤٨	أولاً- المشردون.....
٤٩	ثانياً- البدو.....
٥٠	المطلب الرابع: مخاطر النزوح الداخلي.....
٥١	الفرع الأول: تداعيات النزوح الداخلي المهددة للنازحين عموماً.....
٥٥	الفرع الثاني: تداعيات النزوح الداخلي المهددة للنساء والأطفال خصوصاً.....
٥٩	المبحث الثاني: مصادر الحماية الدولية للنازحين.....
٦٠	المطلب الأول: التشريعات الوطنية.....
٦٥	المطلب الثاني: التشريعات الإقليمية.....
٦٦	الفرع الأول: اتفاقية كمبالا لعام ٢٠٠٩.....
٧٠	الفرع الثاني: الاتفاقيات الإقليمية الأخرى.....
٧٠	أولاً- في إفريقيا.....
٧٢	ثانياً- في الأمريكيتين.....
٧٣	ثالثاً- في أوروبا.....
٧٤	الفرع الثالث: آليات الحماية الإقليمية عند وقوع الانتهاكات.....
٧٤	أولاً- في إفريقيا.....
٧٥	ثانياً- في الأمريكيتين.....
٧٥	ثالثاً- في أوروبا.....
	المطلب الثالث: التشريعات الدولية المتمثلة بالمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن
٧٧	النزوح الداخلي.....
٨٠	الفرع الأول: مضمون المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي.....
٨٣	الفرع الثاني: تقييم المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي كتشريع دولي معتمد.....

- الفرع الثالث: آليات الحماية الدولية عند وقوع انتهاكات للمبادئ التوجيهية..... ٨٧
- أولاً- هيئة رصد الاتفاقيات..... ٨٨
- ثانياً- مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة و إجراءاته الخاصة..... ٨٨
- ثالثاً- المحكمة الجنائية الدولية..... ٨٩
- الفصل الثاني: الجهات المعنية بقضايا النازحين..... ٩٣
- المبحث الأول: الدولة (المسؤولية الوطنية)..... ٩٧
- المطلب الأول: آلية مراعاة الحكومة الوطنية لحقوق الإنسان..... ١٠٠
- الفرع الأول: احترام حقوق الإنسان..... ١٠٠
- الفرع الثاني: حماية حقوق الإنسان..... ١٠١
- الفرع الثالث: إحقاق حقوق الإنسان..... ١٠١
- المطلب الثاني: إطار المسؤولية الوطنية للحكومة تجاه النازحين داخلياً..... ١٠٥
- الفرع الأول: منع النزوح وتقليل آثاره الضارة إلى الحد الأدنى..... ١٠٥
- الفرع الثاني: زيادة الوعي الوطني بالمشكلة..... ١٠٦
- الفرع الثالث: جمع البيانات عن عدد النازحين داخلياً وعن حالتهم..... ١٠٦
- الفرع الرابع: دعم التدريب على حقوق النازحين داخلياً..... ١٠٧
- الفرع الخامس: وضع سياسة وطنية للنزوح الداخلي..... ١٠٨
- الفرع السادس: وضع إطار قانوني يدعم حقوق النازحين داخلياً..... ١٠٩
- الفرع السابع: تعيين مركز تنسيق مؤسسي للنازحين داخلياً..... ١١٠
- الفرع الثامن: تشجيع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على مواجهة النزوح الداخلي..... ١١١
- الفرع التاسع: ضمان مشاركة النازحين داخلياً في صنع القرار..... ١١١
- الفرع العاشر: دعم الحلول الدائمة..... ١١٣
- الفرع الحادي عشر: تخصيص موارد كافية لمواجهة النزوح الداخلي..... ١١٥

- ١١٦ الفرع الثاني عشر: التعاون مع المجتمع الدولي عندما تكون القدرة الوطنية غير كافية..
- ١١٧ **المطلب الثالث: دور سلطات الحكومة الوطنية في الاستجابة للنزوح الداخلي.....**
- ١١٧ الفرع الأول: السلطة التنفيذية.....
- ١٢٠ الفرع الثاني: السلطة التشريعية.....
- ١٢١ الفرع الثالث: السلطة القضائية.....
- ١٢٥ **المبحث الثاني: الجهات الفاعلة على الارض من غير الدول.....**
- ١٢٦ **المطلب الأول: تعريف الجهات الفاعلة المسلحة وأشكالها.....**
- ١٣١ **المطلب الثاني: كيفية التعامل مع الجهات الفاعلة من غير الدول.....**
- ١٣٤ **المطلب الثالث: مسؤولية الجهات الفاعلة من غير الدول.....**
- ١٤١ **المبحث الثالث: المنظمات الإنسانية.....**
- ١٤٣ **المطلب الأول: الآلية المشتركة للمنظمات (نهج الوكالات).....**
- ١٤٤ الفرع الأول: ماهية الآلية المشتركة (نهج الوكالات).....
- ١٥١ الفرع الثاني: القائمين على تطبيق الآلية المشتركة بين المنظمات (نهج الوكالات).....
- ١٥٢ أولاً- ممثل الأمين العام لحقوق الإنسان للنازحين داخلياً.....
- ١٥٣ ثانياً- منسق الإغاثة في الطوارئ (ERC).....
- ١٥٤ ثالثاً- اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (IASC).....
- ١٥٥ رابعاً- منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية (المنسق الإنساني) و/أو المنسق المقيم...
- المطلب الثاني: المنظمات الدولية الأساسية المعنية بحماية النازحين (أعضاء اللجنة الدائمة المتعددة الوكالات).....**
- ١٥٧ الفرع الأول: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR).....
- ١٥٩ أولاً- الحماية.....
- ١٦١ ثانياً- تنسيق شؤون المخيمات وإدارتها.....

١٦٢	.....	ثالثاً- الملاجئ الطارئة.....
١٦٤	.....	الفرع الثاني: مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA).....
١٦٦	.....	الفرع الثالث: منظمة الأمم المتحدة للطفولة (UNICEF).....
١٧٠	.....	الفرع الرابع: منظمة الصحة العالمية (WHO).....
١٧٤	.....	الفرع الخامس: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).....
١٧٧	.....	الفرع السادس: برنامج الغذاء العالمي (WFP).....
١٨٠	.....	الفرع السابع: منظمة الهجرة الدولية (IOM).....
١٨٣	.....	الفرع الثامن: الحركة الدولية للصليب والهلال الأحمر.....
١٨٤	.....	أولاً- اللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC).....
١٨٩	.....	ثانياً- الاتحاد الدولي للصليب والهلال الأحمر (IFRC).....
١٩١	.....	المطلب الثالث: المنظمات الشريكة بحماية النازحين.....
١٩٢	.....	الفرع الأول: المنظمات غير الحكومية (NGOs).....
١٩٥	.....	أولاً- منظمة العفو الدولية.....
١٩٨	.....	ثانياً- المشروع العالمي للأشخاص النازحين داخلياً.....
١٩٩	.....	ثالثاً- مركز رصد النزوح الداخلي (IDMC).....
٢٠٠	.....	رابعاً- منظمة إنقاذ الطفولة (Save the Children).....
٢٠٢	.....	الفرع الثاني: مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية.....
٢٠٧	.....	المطلب الرابع: التحديات التي تواجه عمل المنظمات الدولية.....
٢٠٧	.....	الفرع الأول: تنوع النزاعات والأطراف.....
٢٠٧	.....	الفرع الثاني: الجهل بوجوب تطبيق القانون الدولي الإنساني وقانون حقوق الإنسان.....
٢٠٨	.....	الفرع الثالث: عدم رغبة الأطراف بتطبيق القانون الدولي الإنساني.....
٢٠٩	.....	الفرع الرابع: العوامل السياسية.....

٢١٠	.....	الفرع الخامس: العوامل الروتينية.
٢١٠	.....	الفرع السادس: الأمن وإمكانية الاتصال بالأطراف المعنية.
٢١١	.....	الفرع السابع: إساءة فهم دور المنظمات الدولية وآلية عملها.
٢١٣	.....	الخاتمة.

