حوار المفوض السامي
بشأن تحديات الحماية
حماية النازحين داخلياً:
تحديات مستمرة وفكر متجدد

التوزيع: عام
25 نوفمبر/تشرين الثاني 2013
النص الأصلي: باللغة الإنجليزية
اللغة الإنجليزية والفرنسية فقط

ورقة معلومات أساسية

1. مقدمة

سيتناول حوار هذا العام سبل معالجة وضع الأشخاص النازحين داخلياً بصورة أفضل وإعادة التأكيد على التزام المجتمع الدولي بتنفيذ ذلك. ويسعى الحوار إلى تحقيق الأهداف الرئيسية التالية:

- منح موضوع حماية الأشخاص النازحين داخلياً مزيداً من الأهمية في جداول الأعمال الوطنية والإقليمية والدولية.
- تحليل التحديات التي تواجه تلك الجموع والتدابير التي يمكن اتخاذها لضمان المساواة في حقوقهم.
- الاعتراف بدور الدول التي تقوم بمعالجة أوضاع النازحين داخلياً لديها، وإظهار الأثر الإيجابي الذي يتركه ذلك على المجتمعات وتشجيع الدول الأخرى على القيام بالمثل.
- التحفيز على المبادرة من أجل حل أوضاع الأشخاص النازحين داخلياً، خاصة تلك التي طال أمدها، من خلال اتباع نهج موجه نحو إيجاد حلول وقائم على المجتمع ويركز على حقوق الإنسان وتدعمه تدخلات التنمية، و
- تنشيط الشراكات مع الدول والجهات الأخرى لتحسين حماية الأشخاص النازحين داخلياً.

وتحدد هذه الورقة بعض التحديات الأساسية أمام حماية الأشخاص النازحين داخلياً والدروس المستفادة كما تطرح أسئلة لإدارة المناقشات خلال الجلسات الفرعية الأربعة.

2. خلفية عامة

وصل عدد الأشخاص النازحين داخلياً في أنحاء العالم إلى أرقام قياسية. ووفقاً لمركز رصد النزوح الداخلي، فقد بلغ عدد الأشخاص النازحين داخلياً جراء الصراعات والعنف حول العالم رقماً صادماً وصل إلى 28.8 مليون شخص في بداية عام 2013.[1] منهم ما يقرب من 6.5 ملايين شخص من النازحين الجدد، أي ما يقرب من ضعف العدد في العام السابق. وقد حصل نحو 17.7 مليون شخص نازح داخلياً على الحماية والمساعدات من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ورغم ما تشهده المفوضية من اتجاهات إيجابية قليلة فيما يتعلق بعودة النازحين داخلياً، إلا أنه من المتوقع أن يسفر الصراع الدائر في عدد من البلدان – بما في ذلك جمهورية إفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي والجمهورية العربية السورية– عن ارتفاع عدد الأشخاص النازحين داخلياً في نهاية عام 2013. وتُعد الحالات المتكررة أو التي طال أمدها واقعاً مسبباً للدمار لملايين الأشخاص النازحين داخلياً حول العالم. وهناك 15 دولة لديها حالات نزوح طويلة الأمد وذلك من بين ما يقرب من 50 دولة فيها أشخاص نازحون داخلياً.[2] وتجدر الإشارة إلى أنه إضافة إلى وجود 28.8 مليون شخص نازح بسبب الصراعات، فإن هناك ما يُقدر بـ 32.4 مليون شخص من النازحين الجدد جراء الكوارث الطبيعية المفاجئة.[3]

وتمثل *المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي*[4] المعايير القياسية الدولية الخاصة بجهود معالجة النزوح الداخلي. وقد سُلط الضوء على أهميتها من قِبل عدد من الجهات الدولية، بما في ذلك الجمعية العامة للأمم المتحدة. وفي مؤتمر القمة العالمي للأمم المتحدة لعام 2005،

---

[1] مركز رصد النزوح الداخلي، لمحة عالمية 2012: الأشخاص النازحون داخلياً جراء الصراعات والعنف، 29 أبريل/نيسان 2013.
http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2012

[2] كما سبق ذكره، صفحة 16.

[3] رغم أن عمل المفوضية ينصب على الأشخاص النازحين داخلياً في أوضاع الصراعات، إلا أن ورقة المناقشة تلك تركز على مثل تلك الحالات. يمكن الاطلاع على الإحصائيات والمزيد من المعلومات حول الأشخاص النازحين داخلياً جراء الكوارث الطبيعية عبر الرابط التالي: مركز رصد النزوح الداخلي، التقديرات العالمية 2012 (2013) http://www.internal-displacement.org/natural-disasters.

[4] المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي: http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx.

أجمع قادة الحكومات على تعريف المبادئ التوجيهية بكونها "إطارًا دوليًا مهمًا لحماية الأشخاص النازحين داخلياً". وقد أكدت الجمعية العامة ومجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان مراراً على ذلك الأمر.[5] وتم الاعتراف بتلك المبادئ أيضاً من جانب جهات إقليمية مثل المجلس الأوروبي ومنظمة الدول الأمريكية والاتحاد الإفريقي. وفي إفريقيا، يقضي بروتوكول منطقة البحيرات العظمى الخاص بالأشخاص النازحين داخلياً بتطبيق تلك المبادئ، فيما تستند إليها اتفاقية الاتحاد الإفريقي لحماية الأشخاص النازحين داخلياً ومساعدتهم في إفريقيا (اتفاقية كمبالا).[6]

ويجب أن تنشأ الحماية من منطلق أن الأشخاص النازحين داخلياً "أصحاب حقوق". ويجب أن تعزز الاحترام الكامل والمتساوي لحقوق الإنسان بين جميع الأفراد، دون تمييز من أي نوع، وإدراك الاحتياجات المتنوعة وأوجه القوة والضعف لدى الأفراد من خلال اتباع نهج مراعٍ لاعتبارات السن ونوع الجنس والتنوع. وتترسخ الحماية في الشرعية الدولية لحقوق الإنسان، التي تشمل *الإعلان العالمي لحقوق الإنسان*،[7] و*العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية*[8]، و*العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية*.[9] وفيما تُعد حماية اللاجئين *حماية دولية*، فإن حماية الأشخاص النازحين داخلياً *تُعنى بصورة أساسية بدعم الحماية الوطنية*. وفي حال النزوح الداخلي؛ حيث يتحتم على الحكومات حماية حقوق مواطنيها والمقيمين بصفة اعتيادية، يُناشد المجتمع الدولي لتقديم الدعم لها في تلك الجهود.

ومع إدراك الثغرات في استجابة المجتمع الدولي لتلك الجموع، بدأت الأمم المتحدة في عام 2005 إصلاحات واسعة النطاق لتحسين عملية التنسيق والقدرة على التنبؤ فيما يتعلق بأوضاع الأشخاص النازحين داخلياً.[10] وتم استخدام آلية مؤسسية مشتركة بين الوكالات تُعرف باسم نهج "المجموعات" للمساعدة في سد تلك الثغرات. وقد تم تشكيل مجموعة للتركيز على الحماية من أجل ضمان وجود الحماية كعنصر أساسي وشامل في أي استجابة نحو أوضاع الأشخاص النازحين داخلياً، حيث تولت المفوضية مهمة قيادة تلك المجموعة على المستوى العالمي. وبالتوازي مع تلك الجهود، أحرزت العديد من الدول تقدماً جوهرياً في وضع سياسات وتشريعات خاصة بالأشخاص النازحين داخلياً.

إلا أن النزوح الداخلي لا يقتصر بصورة كاملة على نطاق المجال الإنساني والحماية، فهو يتصل أيضاً بالتنمية وبناء السلام. وتُعد معالجة أوضاع الأشخاص النازحين داخلياً أمراً ضرورياً لتحقيق فوائد في تلك الجوانب.

3. الجلسات الفرعية

وفي هذا السياق، ستتناول الجلسات الفرعية الجوانب الأربعة التالية:

1- حماية الأشخاص النازحين داخلياً في حالات الطوارئ، لا سيما خارج المخيمات وفي المناطق الحضرية.
2- تعزيز إيجاد حلول دائمة: استعادة السلم والحقوق للأشخاص النازحين داخلياً.
3- سن صكوك قانونية وسياسات لحماية الأشخاص النازحين داخلياً: الخبرات والدروس.

---

[5] انظر على سبيل المثال الجمعية العامة للأمم المتحدة. A/RES/66/165، الفقرة 12 (2012)؛ A/HRC/RES/23/8 (2013) الفقرة 12.

[6] اتفاقية كمبالا:
http://www.au.int/en/sites/default/files/african_union_convention_for_the_protection_and_assistance_of_internally_displaced_persons_in_africa_(kampala_convention).%20pdf.

[7] الجمعية العامة للأمم المتحدة، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادر في 10 ديسمبر/كانون الأول 1948، القرار رقم 217 A (III) .

[8] الجمعية العامة للأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الصادر في 16 ديسمبر/ كانون الأول 1966، القرار رقم 2200A (XXI).

[9] الجمعية العامة للأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الصادر في 16 ديسمبر/كانون الأول 1966، القرار رقم 2200A (XXI).

[10] الجمعية العامة للأمم المتحدة: بحرية أكبر، نحو التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع: تقرير صادر عن الأمين العام، في 21 مارس/آذار 2005، A/59/2005، متوفر على الرابط التالي: http://www.refworld.org/docid/4a54bbfa0.html.

4- تعزيز الشراكات والقدرات: كيف يمكننا العمل جميعاً بشكل أفضل؟

في إطار توجيهات الرؤساء المشاركين، ستقدم الجلسات الفرعية فرصة لتعميق التحليل والخروج بفكر جديد وتوصيات مستقبلية. وقد دعت المفوضية عدداً من الخبراء الأكاديميين والقانونيين والمحليين التابعين للحكومات والمنظمات غير الحكومية والأمم المتحدة من أجل افتتاح كل جلسة بوضع ملاحظات من شأنها المساعدة في صياغة المناقشات. وأثناء المداولات، على جميع المشاركين التركيز على أن ولاية المفوض السامي وأعماله لها طابع إنساني بحت وليس سياسي، إلى جانب تركيز الحوار على الجوانب التشغيلية.

وسوف تتوسع الأقسام التالية بناءً على موضوعات الحوار وستطرح بعض الأسئلة الرئيسية التي ربما يرغب المشاركون في بحثها. كما سوف تُدرج المصادر ذات الصلة أسفل كل قسم ويمكن الاطلاع عليها أيضاً في الموقع الإلكتروني الخاص بالحوار عبر الرابط التالي: http://www.unhcr.org/hc-dialogue.

الجلسة الأولى: حماية الأشخاص النازحين داخلياً في حالات الطوارئ، لا سيما خارج المخيمات وفي المناطق الحضرية

ركز حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية لعام 2009 على اللاجئين الحضريين، ولكنه دعا إلى اتباع مناهج لسياسات محددة نحو الأشخاص النازحين داخلياً في المناطق الحضرية وخارج المخيمات. ويقدم حوار هذا العام فرصة للمتابعة. وبالنظر إلى التطور الذي شهدته الاستجابة المشتركة بين الوكالات لأوضاع الأشخاص النازحين داخلياً، تقوم المفوضية بوضع سياسة محددة بشأن الأشخاص النازحين داخلياً وستستعين بحوار هذا العام للحصول على المعلومات اللازمة لها.

تسفر الأعمال العدائية المسلحة في المناطق الحضرية –إلى جانب تسببها في مخاطر أمنية كبيرة وإعاقة الوصول إلى الجموع السكانية– عن المزيد من القتلى والمصابين المدنيين، فضلاً عن تدمير الممتلكات –نظراً للكثافة السكانية– ما يؤدي إلى نزوح أعداد كبيرة من الأشخاص داخلياً. وقد كان للصراع العنيف في الصومال –وأخيراً في الجمهورية العربية السورية– أثر بالغ ومدمر على المدن، الأمر الذي أسفر عن عدد هائل من حالات النزوح الداخلي؛ فضلاً عن التحركات عبر الحدود. ويمكن أن تقوم التدخلات الطارئة بمعالجة الاحتياجات الملحة للغاية، إلا أن التكاليف الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن النزوح تستمر لما بعد انتهاء مرحلة الطوارئ، وإن لم يتم تناولها بشكل منتظم، فمن الممكن أن تؤثر في استدامة الحلول المتاحة. وتدعو الرؤية الشاملة لحقوق الأشخاص النازحين داخلياً إلى التوجه نحو إيجاد حلول منذ بداية أي استجابة طارئة وخلال عملية النزوح.

وهناك القليل من المخيمات الرسمية أو المراكز الجماعية للأشخاص النازحين جراء الصراعات والعنف –وقد ينعدم وجودها– على الأقل في نصف البلدان التي لديها أشخاص نازحون داخلياً. ويمكن أن توفر المخيمات بصورة فورية المساعدات في أوقات الطوارئ وربما تكون ضرورية لأسباب تتعلق بالأمن في بعض الحالات. وعلى المدى الطويل، قد تحفز تطوير خدمات موازية وتتسبب في التهميش وإضعاف السلطات المحلية.

ويُعد العيش مع عائلات مضيفة أو في مساكن خاصة أو مؤقتة داخل المجتمع المضيف أمراً طبيعياً بالنسبة للغالبية العظمى من الأشخاص النازحين داخلياً في كلٍّ من المدن والمناطق الريفية. ومن ثم تقوم المجتمعات المضيفة بدور جوهري في مساعدة النازحين داخلياً. وفي أغلب الأوقات تصبح هذه المجتمعات جهة الاستجابة الأولى، إذ يقدمون منازلهم للنازحين ويمكنونهم من الاستفادة من آليات الحماية المجتمعية والخدمات المحلية وفرص كسب العيش. إلا أن ذلك يمكن أن يؤدي إلى استنزاف الموارد المحلية وربما يثير العداوة إذا حصل الأشخاص النازحون داخلياً وحدهم على الدعم. فهناك المزيد من الاحتياجات التي يجب أن تُلبى لضمان الوصول إلى كلٍّ من النازحين داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات والمجتمعات التي تستضيفهم.

وبالنسبة للعديد من الأشخاص النازحين داخلياً، توفر المناطق الحضرية مزيداً من الأمن حيث يسعى الناس للحصول على الأمان وسط الأعداد الكبيرة وفي ظل عدم إمكانية التعرف على الهوية، فضلاً عن توفر فرص اقتصادية أفضل من خلال الاقتصاد غير الرسمي. وفي

الوقت ذاته، يؤدي العيش في المناطق الحضرية أيضاً إلى التعرض إلى مجموعة من العناصر الإجرامية والصراع اليومي لتلبية الاحتياجات الأساسية والحصول على الخدمات. ويظهر العنف والجريمة في المناطق الحضرية كسبب جديد للنزوح في تلك المناطق.

ورغم إنجاز الكثير من العمل في السنوات الأخيرة من أجل فهم وضع اللاجئين الحضريين في المدن بصورة أفضل، إلا أن المعلومات حول الأشخاص النازحين داخلياً في مثل تلك البيئات قليلة. وقد صُمم برنامج صغير نسبياً لمعالجة الاحتياجات الخاصة بالأشخاص النازحين داخلياً التي تنشأ مباشرة بسبب نزوحهم. وإضافة إلى ذلك، تعتبر المدن مناطق يصعب فيها تنفيذ العمليات المتعلقة بتوفير الحماية والمساعدات. فعلى سبيل المثال، يشكل تحديد الأشخاص النازحين داخلياً تحدياً، خاصة وأن احتياجاتهم الظاهرة تكون مشابهة لاحتياجات الفقراء في المناطق الحضرية. ورغم التقدم الكبير الذي تم إحرازه في تطوير منهجيات تحديد السمات في المناطق الحضرية، إلا أن هناك حاجة لإجراء المزيد من التحليل من أجل تحديد الاحتياجات الخاصة وأوجه الضعف والقوة لدى الأشخاص النازحين داخلياً فيما يتعلق بمجتمعاتهم المضيفة. وهناك ظروف يفضل فيها النازحون داخلياً الاندماج مع الفقراء في المناطق الحضرية بدلاً من وصف أنفسهم بأنهم أشخاص نازحون داخلياً. ومن ثم فإن تدخلات الحماية المجتمعية الشاملة أو القائمة على أساس المناطق تُعد أكثر ملاءمة وفعالية مقارنةً بالتدخلات التي يقتصر التركيز فيها على الأشخاص النازحين داخلياً فقط.

وتتأثر المؤسسات الحكومية تأثراً بالغاً جراء الصراعات، حيث يطال التأثير قدراتها للاستجابة لحماية النازحين. وتقوم السلطات في القرى والمدن بدور جهة الاستجابة الأولى، ولكن سرعان ما تتحمل القدرات المحلية فوق طاقتها. وعادةً ما تُخفق اعتمادات الميزانية الوطنية المخصصة للطوارئ في توفير الأموال الإضافية الضرورية للسلطات المحلية لكي تتمكن من معالجة تدفق الأشخاص النازحين داخلياً. ويُعد المجتمع المدني، ولا سيما القادة الدينيون المحليون أو المجتمعات المحلية القائمة على أساس الدين، مصدراً مهماً أيضاً لدعم الاستجابة لحالات النزوح الداخلي.

وتشكل الأوضاع التي لا تتضح فيها الأدوار والمسؤوليات التي تقع على عاتق السلطات الوطنية والمحلية تجاه النازحين تحدياً كبيراً. وقد يؤدي تنوع جهات المخاطبة وعدم وضوح عملية صنع القرار إلى إبطاء الاستجابة الطارئة للأشخاص النازحين داخلياً بصورة كبيرة. وتُعد تقنيات التخطيط المتعلقة بالسلطة وأصحاب المصلحة أدوات مفيدة لفهم السياق المحلي بشكل أفضل.

أسئلة مطروحة للبحث:

حول حماية الأشخاص النازحين داخلياً في حالات الطوارئ:

1- كيف تصبح التدخلات الدولية أكثر دعماً لجهود الاستجابة الوطنية، بما في ذلك إيجاد الحلول؟
2- كيف تُعمم الحماية بصورة أفضل في جميع التدخلات والخدمات المقدمة للأشخاص النازحين داخلياً، خاصةً عند بداية حالة الطوارئ؟
3- كيف يمكن ضمان اتباع نهج مراعٍ لاعتبارات العمر ونوع الجنس والتنوع منذ البداية؟
4- ما الممارسات الناجحة والمبتكرة التي كان لها مردود من الحماية للأشخاص النازحين داخلياً الأكثر ضعفاً؟
5- كيف يمكن معالجة احتياجات المجموعات المهمشة (التي قد تضم –حسب الحالة– سكاناً أصليين وأقليات عرقية وأشخاصاً عديمي الجنسية)؟

حول الأشخاص النازحين داخلياً خارج المخيمات وفي المناطق الحضرية:

1- إلى أي مدى يمكن تطبيق نهج سياسية المفوضية الخاص باللاجئين الحضريين مع الأشخاص النازحين داخلياً في المناطق الحضرية؟
2- كيف يمكن تحسين عملية تحديد الأشخاص النازحين داخلياً خارج المخيمات وفي البيئات الحضرية؟
3- كيف يمكن تحسين الخدمات المقدمة للأشخاص النازحين داخلياً خارج المخيمات؟
4- كيف يمكن الدمج بين الإجراءات المتبعة لتلبية احتياجات الحماية الخاصة بالنزوح، على سبيل المثال احتياجات النساء والفتيات، وبين نهج حماية مجتمعي قائم على أساس المناطق؟

أدوات وإرشادات ذات صلة:

مجموعة الحماية العالمية، دليل حماية الاشخاص النازحين داخلياً، يونيو/حزيران 2010:
http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/IDP_Handbook_EN.pdf

دليل اسفير: الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا في مجال الاستجابة الإنسانية، 2011 (منقح).
http://www.sphereproject.org/handbook

مؤسسة بروكينغز – مشروع كلية لندن للاقتصاد بشأن النزوح الداخلي، من المسؤولية إلى الاستجابة: تقييم المناهج الوطنية الخاصة بالنزوح الداخلي:
http://www.brookings.edu/~/media/events/2011/12/05%20responsibility%20response/from%20responsibility%20to%20response%20nov%202011doc.pdf

الخدمة المشتركة لتحديد سمات الأشخاص النازحين داخلياً:
/http://www.jips.org

مجموعة تنسيق المخيم وإدارته، *مجموعة أدوات إدارة المخيم*:
http://www.globalcccmcluster.org/system/files/publications/9295458.pdf

مجموعة الحماية العالمية، وضع الحماية في صميم العمل الإنساني: دراسة حول تمويل الحماية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة. 17 سبتمبر/أيلول 2013:
http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/GPC_funding_study_online_EN.pdf

الجلسة الثانية: تعزيز الحلول الدائمة: استعادة السلم والحقوق للأشخاص النازحين داخلياً

لا ينبغي المساواة بين وضع إستراتيجية لإيجاد مخرج إنساني وبين إنجاز الحلول. فغياب الاستثمارات التنموية يزيد من مخاطر تعرض الأشخاص النازحين داخلياً للنزوح مرة ثانية أو حتى ثالثة (على سبيل المثال بسبب الإخلاء القسري للمسكن، أو انعدام توفر الأموال اللازمة للسكن أو انعدام الأمن)، أو أن يعيشوا في مجتمعات وأوضاع هشة (على سبيل المثال الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية). ويمكن أن يسهم التخطيط الفعال للبرامج التنموية في حماية الأشخاص النازحين داخلياً ومعالجة الأسباب الجذرية للصراع. وهناك حاجة للمشاركة وحشد الدعم الدائم لكيلا تتعرض الحماية "للضياع خلال الفترة الانتقالية".

ويُعد إيجاد حلول لمسألة النزوح الداخلي عملية تصاعدية ومعقدة. فعودة الأشخاص النازحين داخلياً أو استقرارهم في مناطقهم المحلية لا يحل مشكلة احتياجات تلك الجموع ولا تشير بالضرورة إلى معالجة الأسباب الجذرية للنزوح. ويمكن تجنب زيادة تفاقم الوضع من خلال وجود إرادة سياسية قوية وقدرات مؤسسية ودعم دولي. إلا أنه مع الأسف لا تتوفر تلك العناصر على الدوام، وعادة ما يصبح تفاقم الوضع بمرور الوقت أمراً واقعاً. ويتمثل العائق الرئيسي أمام إيجاد حلول للأشخاص النازحين داخلياً عادة في انعدام الرغبة أو القدرات لمعالجة الأسباب الجذرية. ويجب أن يكون حل مسألة النزوح الداخلي، خاصة في الأماكن التي تكون فيها أعداد هائلة من النازحين، عنصراً أساسياً في أيٍّ من عمليات السلام.

وقد يجد الأشخاص النازحون داخلياً حلاً دائماً – كونهم مواطنين أو مقيمين بصفة اعتيادية في بلدان نزوحهم– عن طريق العودة وإعادة الإدماج أو الاندماج محلياً في مناطق نزوحهم أو الاستقرار في مكان آخر داخل البلد. إلا أن تطوير الحلول يجب أن يكون موائماً لاحتياجات الجموع المعنية. وربما لا تقدم خيارات الاستقرار حلاً دائماً بالنسبة للعديد من الأشخاص النازحين داخلياً ممن لهم على سبيل المثال خلفية رعوية أو كانوا رُحَّلاً. وعادة ما يكون الحل المفضل لهم هو العودة إلى نمط حياتهم السابق ومحل معيشتهم الاعتيادي وليس الاستقرار في مكان ما داخل بلدهم. وفي العديد من البلدان، يقع اختيار الأشخاص النازحين داخلياً على الاندماج محلياً في مناطق حضرية، إذ عادة ما ينصهرون مع الفقراء الحضريين ويعيشون في ظل خطر التعرض الدائم للطرد من المسكن.

وتُعد المشاركة الفعالة من جانب الأشخاص النازحين داخلياً في عملية صنع القرارات المتعلقة بالحلول الدائمة والتخطيط لها الضامن الأكثر أهمية لتحقيق الاستدامة، وكذلك إرادة السلطات الوطنية والمحلية لتمكينهم من تلك المشاركة ودعمها بشكل فعال.

ويكون دعم السلطات الوطنية أمراً جوهرياً عندما يتوقف النازحون عن العيش في المخيمات والانتقال طواعية أو قسراً إلى أماكن بديلة للإقامة – أو عندما يكون هناك سياسة رسمية للتخلص من آثار حدوث نزوح في الماضي. وهناك مخاطرة بأن تصبح الاحتياجات الناشئة عن تعرضهم للنزوح أقل وضوحاً وأن يُعتقد بأنها احتياجات غير مُلِحَّةٍ وذلك مع استقرار الأشخاص النازحين داخلياً في المناطق الحضرية. ويمكن أن تعالِج المناهج القائمة على المجتمع بعضاً من تلك الاحتياجات. إلا أن قضايا مثل فقدان وثائق الملكية والوثائق الشخصية والانفصال بين أفراد العائلة والتعرض للصدمة وخسارة الصوت السياسي، التي تنشأ عن النزوح، تتطلب اهتماماً مركزاً. وعلى سبيل المثال، يُعد إحراز تقدم نحو تأمين حيازة المساكن وحل نزاعات الأراضي عوامل حاسمة لإيجاد الحلول وذلك إلى جانب تدابير معالجة مصادرة الأراضي ووجود ذخائر غير منفجرة.

إن تنفيذ الأهداف السياسية القصيرة الأجل لتحقيق اتفاقيات السلام وتلبية الاحتياجات الهائلة عادة ما تشكل للعديد من الحكومات وجهات التنمية الفاعلة أولوية ثانوية بالنسبة لتخطيط البرامج الخاصة بالأشخاص النازحين داخلياً. ويُعد اعتراف جميع الجهات بعدم إمكانية تحقيق سلام دائم أو تنمية مستدامة في حال تجاهل احتياجات الأشخاص النازحين داخلياً أمراً أساسياً للنجاح.

وتمثل مشاركة الأشخاص النازحين داخلياً أنفسهم، إلى جانب مشاركة المجتمعات التي يستقرون فيها، سواءً فور عودتهم أو بعد نقلهم إلى موقع آخر، عنصراً أساسياً لنجاح أي عملية سلام أو خطة لإيجاد الحلول. ويجب تطوير وسائل تمكين الأشخاص النازحين داخلياً

والمجموعات المجتمعية بصورة أكبر من أجل المشاركة بشكل مؤثر في التخطيط للحلول بحيث توضع احتياجاتهم ووجهات نظرهم في الاعتبار منذ المراحل الأولى.

وعندما يكون الحرمان التعسفي من الجنسية وانعدام الجنسية سببين جذريين للصراع والنزوح القسري، فإن إيجاد الحلول الدائمة سوف يتطلب استعادة الجنسية. وكثيراً ما يتطلب الإجراء المطلوب إجراء إصلاحات على قانون الجنسية أو السياسات المتعلقة بها إلى جانب تيسير الإجراءات الخاصة بتأكيد الجنسية وإصدار وثائق الهوية. وفي هذا السياق سوف تكون ولاية المفوضية الخاصة بانعدام الجنسية وثيقة الصلة كما يمكن لمكتب المفوضية أن يقدم الدعم التقني للدول في هذا المجال.

ويحدد إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن إيجاد حلول دائمة للأشخاص النازحين داخلياً المعايير الرئيسية الخاصة بإيجاد حلول دائمة كما يلي:

- تحقيق السلامة والأمن على المدى الطويل ومنح حرية الحركة.
- الحصول على حقوق الإعاشة والخدمات الأساسية.
- الحصول على العمل وسبل كسب العيش.
- استعادة المساكن والأراضي والممتلكات.
- الحصول على الوثائق الشخصية وغيرها من الوثائق.
- لم شمل العائلات.
- حقوق المشاركة.
- التعويضات الفعالة والاحتكام إلى القضاء.

وكما توضح تلك المعايير، تفوق الحلول ما يمكن توفيره من جانب الجهات الإنسانية. وهناك حاجة إلى تناول مسألة النزوح في إطار أولويات التنمية الوطنية (مثل الزراعة والبنية التحتية والتعليم) والتخطيط الإستراتيجي وإعداد الميزانية. وفي البلدان التي تقدم حكوماتها دعماً، عادة ما تواجه المفوضية وغيرها من الجهات الإنسانية المشاركة في حماية الأشخاص النازحين داخلياً والاستجابة لهم ثغرات في الدعم التنموي؛ الأمر الذي يتطلب الاستثمار في مجالات مثل بناء المساكن أو المدارس وتحسين سبل العيش والإعداد لعمليات التعداد الوطنية وتدريب الشرطة.

ولا يزال إيجاد الحلول الدائمة يشكل تحدياً أمام الجهات الإنسانية والتنموية وتلك المعنية بحقوق الإنسان وبناء السلام. كما لا يزال التعاون العملي بشأن إيجاد حلول للأشخاص النازحين داخلياً مؤقتاً وغير منتظم، وذلك رغم جهود المجموعة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتعافي المبكر. ومن ثم فإن هناك حاجة لشراكات مستدامة عبر القطاعات من أجل خلق ظروف تصلح لإيجاد حلول دائمة. ويمكن لمنظور حقوق الإنسان أن يساعد في بناء الجسور بين الضوابط المتنوعة والتغلب على الخلافات المؤسسية. وهو ما يمثل الدافع لإطار عمل الأمين العام بشأن إيجاد الحلول الدائمة، الذي يقوم بوضع الأولويات والمسؤوليات الخاصة بإيجاد الحلول الدائمة وإسناد دور واضح إلى المنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية، وذلك بدعمٍ من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمفوضية؛ مع تولي المجموعة العالمية قيادة الوكالات لتحقيق التعافي المبكر والحماية. ويُعد دعم الجهات المانحة من خلال ترتيبات مرنة للتمويل أمراً حاسماً في تعزيز مثل تلك الشراكات.

وتقوم المفوضية، بصفتها الوكالة المناط بها الحماية في نطاق ولايتها، بدور أساسي في دعم الحلول الدائمة. ورغم إدراك الاختلاف بين الحلول المقدمة للأشخاص النازحين داخلياً وبين تلك التي تُقدم للاجئين، إلا أن الحلول الخاصة بكلتا المجموعتين عادة ما تكون مرتبطة ارتباطاً وثيقاً في واقع الأمر. وإذا ما ظل الأشخاص النازحون داخلياً دون حلول، فقد يكون ذلك مؤشراً على ما سيصبح في مواجهة اللاجئين لدى عودتهم. فعلى سبيل المثال، في حال عدم عودة الأشخاص النازحين داخلياً إلى منطقة معينة بسبب ما يسود من انعدام الأمن، فمن غير المرجح أن تكون عودة اللاجئين بصورة تحفظ سلامتهم وكرامتهم أمراً مضموناً. وبصورة مشابهة، إذا سعى الأشخاص النازحون داخلياً إلى الاندماج محلياً في مناطق حضرية ولكنهم واجهوا تمييزاً وعمليات طرد منتظمة، فلن يكون من المرجح أن يتمكن اللاجئون العائدون من الاستقرار بصورة

مستدامة. ومن ثم فإن الحذر مطلوب لكي يتجنب اللاجئون السابقون التحول إلى أشخاص نازحين داخلياً بعد عودتهم إلى وطنهم. ولذلك فإن هناك حاجة إلى وضع نهج شامل لإيجاد الحلول.

أسئلة مقترحة للبحث:

1- كيف تقوم الجهات الإنسانية بتصميم تدخلاتها وهياكل عمليات التنسيق الخاصة بها لكي تتمكن من دعم الجهات الحكومية والتنموية المشاركة في الاستجابة للأشخاص النازحين داخلياً وإيجاد الحلول منذ المرحلة الأولى لحالة الطوارئ؟
2- ما العوائق أمام مشاركة الأشخاص النازحين داخلياً في تخطيط التنمية الوطنية وإيجاد الحلول الدائمة وعمليات السلام، وكيف يمكن تنفيذ مناهج المشاركة بصورة فضلى من جانب جميع الجهات؟
3- ما الذي يمكن القيام به من جانب الجهات الإنسانية والمجتمع المدني لتشجيع الحكومات الوطنية وجهات التنمية الدولية والجهات المانحة لمعالجة العوائق أمام إيجاد الحلول الدائمة للأشخاص النازحين داخلياً بصفتها أولويات وطنية بعد مرحلة الطوارئ؟
4- بالنظر إلى الاستجابات للنزوح في المناطق الحضرية والريفية، هل توجد دورس مختلفة يمكن الاستفادة منها ويجب أن تؤثر على التخطيط وترتيب الأولويات في مرحلة ما بعد الأزمة؟
5- كيف يمكن للمفوضية وغيرها من الجهات الإنسانية أن تخفض تدريجياً من تدخلاتها دون أن يتسبب ذلك في وجود فجوة في الحماية الخاصة بالأشخاص النازحين داخلياً؟ وعلامَ ينطوي دور "الجهة المقدمة للملاذ الأخير" في سياق إيجاد الحلول الدائمة؟

أدوات وإرشادات ذات صلة:

مجموعة الحماية العالمية، دليل حماية الاشخاص النازحين داخلياً، يونيو/حزيران 2010:
http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/IDP_Handbook_EN.pdf
إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الحلول الدائمة للأشخاص النازحين داخلياً، أبريل/نيسان 2010:
http://www.brookings.edu/~/media/Research/Files/Reports/2010/4/durable%20solutions/04_durable_solutions.PDF
قرار الأمين العام للأمم المتحدة حول الإطار الخاص بإنهاء حالة النزوح في أعقاب الصراع، 4 أكتوبر/تشرين الأول 2011:
http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpKeyDocumentsByCategory)/D3152FA6C910768EC125799500425ABB/$file/UN%20framework%20ending%20displacement.pdf

الجلسة الثالثة: سن صكوك قانونية وسياسات لحماية الأشخاص النازحين داخلياً: الخبرات والدروس

السند القانوني

تشير *المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي* إلى أن الأشخاص النازحين داخلياً ليسوا مجرد مستفيدين من المساعدات الإنسانية وإنما هم أيضاً أصحاب حقوق. كما تقر المبادئ بأن حماية الأشخاص النازحين داخلياً ووضع القوانين والسياسات الخاصة بالنزوح الداخلي هي مسؤولية الدول. وتترسخ المبادئ التوجيهية في القانون الدولي الإنساني وقوانين حقوق الإنسان والقانون الجنائي. وتُعد المعاهدات والمعايير الإقليمية مكملات مهمة للمعايير الدولية. وكما ذُكر آنفاً، ينعكس جوهر المبادئ التوجيهية في الصكوك الخاصة بالأشخاص النازحين داخلياً، ولا سيما في اتفاقية كمبالا.

وفي حالة النزاعات المسلحة، سيتم تطبيق القانون الدولي الإنساني أيضاً، وسيحصل الأشخاص النازحون داخلياً على الحماية ذاتها المكفولة لجميع المدنيين. وتشمل التزامات القانون الدولي الإنساني: حظر شن هجمات ضد المدنيين وممتلكاتهم؛ حظر النزوح القسري إلا في حال وجود أسباب عسكرية ملزمة لذلك أو تطلب ذلك الحفاظ على أمن المدنيين أو استلزمت الحصول بحرية وسرعة ودون معوقات على شحنات الإغاثة. إضافة إلى أن اللجنة الدولية للصليب الأحمر قامت بتحديد عدد من القواعد الخاصة بالقانون الدولي العرفي التي تطبق بصورة خاصة فيما يتعلق بجموع النازحين.

الصكوك الوطنية

يوفر وجود صك وطني بشأن النزوح الداخلي أساساً مشتركاً يمكن من خلاله معالجة مسألة النزوح بطريقة منظمة وإستراتيجية، 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 بتمرير قانون الوقاية والحماية والمساعدات للأشخاص النازحين داخلياً في المجتمعات المتضررة في عام 2012، بعد مرور أكثر من عامين من المشاورات ذات القاعدة العريضة وتطوير السياسات من أجل التوصل إلى توافق حوله.

وقد قام عدد متزايد من الدول بوضع صكوك وطنية بشأن النزوح الداخلي أو بصدد القيام بذلك. ولدول مثل أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجورجيا والفلبين واليمن، بات سن تشريع خاص بالأشخاص النازحين داخلياً أولوية وطنية. وبالنسبة للبلدان الأطراف في بروتوكول البحيرات العظمى لعام 2006 بشأن حماية الأشخاص النازحين داخلياً ومساعدتهم أو في اتفاقية كمبالا، فإن وضع قانون بشأن النزوح الداخلي يُعد أمراً إلزامياً. ويجب أن يكون دعم الدول في وضع القوانين والسياسات بما يتفق مع تلك الصكوك أولوية قصوى للمجتمع الدولي.

إلا أن الدول عادة ما تواجه تحديين أساسيين. الأول هو أن وضع سياسة وطنية أو قانون خاص بالأشخاص النازحين داخلياً عملية مُلحة، حيث عادة ما تكون القدرات اللازمة محدودة. ويبقى التحدي الثاني الأهم هو التنفيذ الفعال لمثل هذا التشريع والسياسة الوطنية الخاصة بالنزوح الداخلي.

وتقوم المفوضية، بالشراكة مع المنظمات الدولية المعنية والمنظمات غير الحكومية ومكتب المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للأشخاص 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.

أسئلة مقترحة للبحث:

1- ما الممارسات السليمة لتبني القوانين والسياسات المتعلقة بالنزوح الداخلي وتنفيذها؟
2- بالنظر إلى كون الأشخاص النازحين داخلياً مواطنين أو مقيمين بصفة اعتيادية ويحصلون على حماية القوانين والسياسات غير المختصة بالنزوح، ففي أي نقطة من نقاط دائرة النزوح تكون السياسات الخاصة بالأشخاص النازحين داخلياً أكثر فائدة؟
3- كيف يمكن تضمين المجتمعات النازحة في عملية صنع القرار وترتيب الأولويات في مناطق نزوحهم.
4- ما الدور الذي يمكن ويجب أن يقوم به المجتمع المدني في وضع السياسات والقوانين الخاصة بالأشخاص النازحين داخلياً، بما يضمن أن تكون الاستجابات الشاملة للنزوح هي القاعدة؟
5- كيف يمكن استخدام وضع السياسات الخاصة بالأشخاص النازحين داخلياً وتنفيذها لدعم منع حدوث المزيد من حالات النزوح؟

أدوات وإرشادات ذات صلة:

المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي، فبراير/شباط 1998 (E/CN.41998/53/Add.2):
http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx
اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية الأشخاص النازحين داخلياً ومساعدتهم في أفريقيا (اتفاقية كمبالا)، التي دخلت حيز التنفيذ في 6 ديسمبر/كانون الأول 2006:
http://www.au.int/en/sites/default/files/african_union_convention_for_the_protection_and_assistance_of_internally_displaced_persons_in_africa_(kampala_convention).pdf

المؤتمر الدولي بشأن منطقة البحيرات العظمى، البرتوكول الخاص بحماية الأشخاص النازحين داخلياً ومساعدتهم، 30 نوفمبر/تشرين الثاني 2006:
http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/29D2872A54561F66C12572FB002BC89A/$file/Final%20protocol%20Protection %20IDPs%20-%20En.pdf

دليل الأولوية المُلحة/المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن النزوح الداخلي: المسؤولية والعمل، أكتوبر/تشرين الأول 2013:
http://www.unhcr.org/525bee0c9.html

مشروع بروكينغز–بيرن حول النزوح الداخلي، حماية الأشخاص النازحين داخلياً: دليل القوانين وصناع السياسات، أكتوبر/تشرين الأول 2008:
http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2008/10/16%20internal%20displacement/10_internal_displacement_manual.pdf

مشروع مركز رصد النزوح الداخلي، مجلس اللاجئين النرويجي وبروكينغز –كلية لندن للاقتصاد بشأن النزوح الداخلي، الصكوك الوطنية الخاصة بالنزوح الداخلي: دليل لتطويرها، 2013:
http://www.refworld.org/docid/5242d02d4.html

الجلسة الرابعة: تعزيز الشراكات والقدرات: كيف نتصرف جميعاً بشكل أفضل؟

يدعو تحسين الاستجابات للنزوح الداخلي إلى اتباع نهج شامل تحتم أن تعمل الجهات الإنسانية والتنموية وجهات بناء السلام عن كثب مع السلطات المحلية والمجتمع المدني والمجتمعات ذاتها. وهناك اعتراف متزايد بالحاجة إلى النظر إلى النزوح ليس فقط بصفته تحدياً إنسانياً، وإنما أيضاً تحدياً للتنمية المستدامة، ما يتطلب شراكات مبتكرة ومناهج إبداعية. ويقدم جدول أعمال التنمية للأمم المتحدة لما بعد عام 2015 فرصة لضمان تخصيص المزيد من الاهتمام والمصادر لمعالجة أوضاع الأشخاص النازحين داخلياً وتقديم الحلول لها.

وبالنظر إلى عدد الأزمات وحجمها الحالي، فمن المتوقع أن يواصل عدد الأشخاص النازحين داخلياً في أنحاء العالم زيادته خلال الأعوام القادمة، الأمر الذي يتطلب إعادة التنسيق وتعزيزه من أجل معالجة كلٍّ من الحالات الجديدة وتلك التي طال أمدها. ويُعد التنسيق مسؤولية مشتركة وأمراً ضرورياً للاستجابات الفعالة. وتُوجه الدعوة للمشاركين في هذه الجلسة الفرعية لمشاركة آرائهم بشأن كيفية عمل المجتمع الدولي بصورة فُضلى مع الدول وجميع الجهات الأخرى من أجل تحسين حماية الأشخاص النازحين داخلياً وإيجاد الحلول. وتشجع تلك الجلسة أيضاً على تقديم مقترحات بشأن كيفية تَمَكُّنِ الشراكات بين مجموعة كبيرة من الجهات من تنشيط الاستجابات لأوضاع الأشخاص النازحين داخلياً وتعزيزها.

أسئلة مقترحة للبحث:

1- ما الذي يمكن القيام به من جانب الحكومات لتشجيع التعلم عبر الحدود وضمان أن تكون الحماية في صميم التخطيط لحالات الطوارئ والاستعداد لها؟
2- ما الذي يمكن فعله من جانب الجهات الإنسانية للوصول إلى ما وراء المجتمع الإنساني بحثاً عن المزيد من الشراكات المنتظمة والفعالة؟
3- ما الذي يمكن للمفوضية القيام به، بصفتها الوكالة التي تقود مجموعة الحماية العالمية، لدعم تعهدات الوكالات المشاركة؟
4- ما الذي يمكن القيام به من جانب المنظمات غير الحكومية من أجل تسهيل الشراكات ودعمها بصفتها أعضاء في مجموعات الحماية؟

أدوات وإرشادات ذات صلة:

اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، *مذكرة إرشادية حول استخدام نهج المجموعة لتعزيز الاستجابة الإنسانية*، 24 نوفمبر/تشرين الثاني 2006:
http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/about_us/IASCGN_using_the_Cluster_Approach_to_Stengthen_Humanitarian_Response_24NOV2006-EN.pdf

المنهاج الإنساني العالمي، *مبادئ الشراكة: وثيقة الالتزام*، 12 يوليو/تموز 2007:
http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/about_us/Principles_of_Partnership-EN.pdf
بروتوكول برنامج التحول للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ديسمبر/كانون الأول 2012:
http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87
الحلقة الدراسية لمجموعة الحماية العالمية حول "الحماية في الأزمات الإنسانية: التوصيات بشأن الفريق العامل التابع للأمين العام المعني بمتابعة تقرير فريق الاستعراض الداخلي الخاص بسريلانكا" 15 مارس/أذار 2013:
http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/GPC_Seminar_Summary_Conclusions_Recommendations_EN.pdf
المفوضية، مذكرة إرشادية حول الشراكة في مناصرة الحماية، يونيو/حزيران 2013:
https://www.icvanetwork.org/node/6315
الممارسات السليمة في تقديم المنح الإنسانية، المبادئ والممارسات السليمة في تقديم المنح الإنسانية، 17 يونيو/حزيران 2003:
http://www.goodhumanitariandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/EN-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx