مستقبل المبادئ التوجيهية

فالتر كيلين

على الرغم من صعوبة الوصول إلى رأي موضوعي في مشروع يشارك فيه المرء لا أنه من الإنصاف القول بأن المبادئ التوجيهية قد أثبتت فائدتها وتأثيرها على مدى السنوات العشر الأخيرة، كما أثبتت أيضاً في الوقت نفسه محدوديتها.

لقد تم توظيف المبادئ التوجيهية في بورما لزيادة الوعي بقضايا النزوح ولحشد جهود المساعدة الإنسانية ولكنها لم تنجح في تحقيق أي ضغط دبلوماسي أو سياسي لازم للتأثير على السلطات المحلية. وأثناء الانتخابات في البوسنة والهرسك وكوسوفا، كان التركيز الأكبر للمبادئ التوجيهية على الحقوق السياسية للنازحين داخلياً ولكن لا تزال المشاركة السياسية للنازحين داخلياً غير منتظمة في أنحاء العالم. كما ساعدت المبادئ التوجيهية في دفع عملية السلام في نيبال إلا أن الدولة ما زالت تفتقر إلى استراتيجية فعالة للنازحين داخلياً، وكانت المبادئ أيضاً قوة دافعة للعملية الحالية لصياغة اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع النزوح الداخلي وحماية النازحين داخلياً في إفريقيا وتقديم المساعدة لهم ولكن – على افتراض أن الاتحاد الإفريقي سيقرها في قمة خاصة[1] - فاعليتها ستعتمد على درجة الالتزام بتنفيذها ومراقبته. وعلى الرغم من إصدار المبادئ التوجيهية للموظفين الحكوميين المختصين في جورجيا بتقديم المساعدة للذين نزحوا بسبب الصراع الأخير إلا أن استجابة الحكومة لأزمة النزوح الأخيرة في جورجيا كانت محل انتقاد. وتشكل المبادئ التوجيهية أيضاً الأساس الذي تقوم عليه السياسة الوطنية الأوغندية للنازحين داخلياً ولكن لا تزال هناك فجوة واسعة في التنفيذ.

وكما يوضح المقال الذي كتبته إليزابيث فيريس،[2] فليس من السهل تقييم الأثر الذي تحدثه المبادئ على وجه الدقة. إلا أن الأمثلة التي وردت في هذا العدد الخاص، وبالأخص للممارسين الميدانيين الذين يتعاملون مع المبادئ، ساعدتني على فهم إمكانياتها وحدودها بشكل أفضل.

ما الذي يمكن عمله لزيادة تأثير المبادئ التوجيهية؟ لقد أشار البعض إلى أن أنواع العقبات التي تعترض طريق اعتمادها وتنفيذها والموضحة في المقالات السابقة يمكن التغلب عليها من خلال إنشاء اتفاقية في الأمم المتحدة تكون ملزمة قانوناً ومعنية بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً. وقد تعمّد فرانسيس دينغ، الذي خلفْته في المنصب، تقديم المبادئ التوجيهية كنَص متخصص أكثر منه مشروع اتفاقية.

وكما يوضح المقال الذي كتبه كل من فرانسيس دينغ وروبرتا كوهين،[3] فقد كانت هناك عدة أسباب مقنعة لهذا القرار حيث أصبحت عملية صياغة المعاهدات في مجال حقوق الإنسان أكثر صعوبة تستهلك الكثير من الوقت. لذا شعر دينغ بالحاجة الماسة لإيجاد وسيلة أكثر فورية لتلبية احتياجات الأعداد المتزايدة من النازحين داخلياً على مستوى العالم، وأراد أن يتجنب الدخول في فترة طويلة من الشك القانوني

مخيم للنازحين داخلياً، هال هاجد، تشاد. فبراير/شباط ٢٠٠٨.

الذي كان سينتج عن المفاوضات المطولة. وأكدنا على أن المبادئ لا تشكل قانوناً جديداً ولكنها تعيد التأكيد على الالتزامات الموجودة بالفعل بموجب قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي الملزمين للدول. إذ ساورنا القلق من أن يؤدي التفاوض على نص يستلهم أحكامه من قانون موجود بالفعل، كما هو الحال مع المبادئ التوجيهية، إلى اتجاه بعض الدول إلى إعادة التفاوض على قانون المعاهدات والقانون العرفي القائمين وإضعافهما. كما أن إقرار معاهدة لم يكن بالضرورة سيضمن انتشار تصديق الحكومات عليها. وفي النهاية شعرنا أن صياغة معاهدة تجمع بين حقوق الإنسان والقانون الإنساني ربما تكون خطوة سابقة لأوانها. فمن الناحية القانونية والمؤسسية والسياسية، كان التمييز بين حقوق الإنسان المعمول بها بشكل رئيسي في وقت السلم والقانون الإنساني الذي يستخدَم في أوقات النزاع المسلح لا يزال جوهرياً إلى درجة أنه كان من المرجح أن تعارض العديد من الدول والمنظمات بشدة أي محاولة لدمجهما في اتفاقية أمم متحدة واحدة.

شؤون داخلية؟

ما زالت هذه الأسباب قائمة اليوم. فقد أظهرت المفاوضات التي جرت حول الوثيقة الختامية للقمة العالمية لعام ٢٠٠٥[٤] أنه على الرغم من ترحيب جميع الحكومات بالمبادئ التوجيهية إلا أن العديد من الحكومات ما زالت غير مستعدة للاعتراف الصريح بصفتها الإلزامية. إذ أن الفكرة القائلة بأن النزوح الداخلي هو في الأساس «شأن داخلي» لا يزال لها حضور قوي في أجزاء كثيرة من العالم. وبما أن الإجماع بين الدول وحكوماتها هو الأساس الذي يقوم عليه القانون الدولي، أعتقد أن المنطق يحتم الاستمرار في بناء الإجماع من "الأسفل إلى الأعلى".

إذ يعتمد هذا المنهج على إقناع الدول المتأثرة بالنزوح الداخلي بتضمين المبادئ في قانونها الداخلي وبتشجيع المنظمات الإقليمية على تطوير أطر تشريعية قابلة للتطبيق محلياً. ورغم أن هذا المنهج قد حقق بعض النجاح إلا أنه يتعين علينا تطوير استراتيجيات جديدة، وخاصة فيما يتعلق بكيفية تحسين عملية دمج حقوق النازحين التي أكدت عليها المبادئ في القوانين المحلية. وفي أغلب الحالات، يكون هذا الدمج فقط من خلال الإشارة إلى المبادئ في وثيقة قانونية أو سياسية. وقد يرجع ذلك إلى عدم الفهم الكافي لتعقيدات هذه المهمة لكنه يشير في بعض الحالات إلى غياب الإرادة السياسية اللازمة للمعالجة السليمة لمحنة النازحين داخلياً.

وقد أظهرت بعثاتي وزياراتي للبلدان المتأثرة بالنزوح الداخلي أنه حتى مع توفر الإرادة السياسية لمساعدة النازحين داخلياً، إلا أن التشريعات المعمول بها غالباً ما لا تأخذ في الحسبان احتياجاتهم المحددة ومن ثم قد تخلق عقبات لا يمكن تجاوزها أمام تمتعهم بالحقوق المكفولة لهم. ففي نيبال، على سبيل المثال، يتأثر حق الأطفال النازحين في التعليم بعدم قدرتهم على استخراج "أوراق تحويل" من مدير مدرستهم السابقة، مما يمنعهم من التسجيل في مدرسة جديدة. وفي ساحل العاج لا يتوفر لدى العديد من الأطفال النازحين شهادة الميلاد المطلوبة لدخول المدرسة - إما لأنهم لم يستخرجوا أي شهادات ميلاد من قبل، أو لأنهم تركوها وراءهم أثناء الفرار أو لأنها صودرت - ولكن لا توجد أي آليات لاستخراج وثائق بديلة. ولا يستطيع النازحون داخلياً بشكل عام المشاركة في الانتخابات لعدم وجود أي أحكام تتعلق بتصويت الغائبين. وفي شمال أوغندا، تزود آليات التمويل المقاطعات بالموارد المخصصة للتنمية وليس للأنشطة الإنسانية. وفي نهاية العام، تعاد الأموال التي كان من الممكن أن تخفف مشاكل النازحين داخلياً إلى كمبالا دون أن يتم إنفاقها لأن الصراع قد حال دون تنفيذ أنشطة التنمية. وفي كثير من الأحيان لا يستطيع النازحون داخلياً استعادة ممتلكاتهم لافتقارهم إلى المستندات التي تثبت ملكيتهم لها. وفي بعض الأحيان لا يستطيع الأشخاص الذين نزحوا لفترة طويلة استعادة ممتلكاتهم حتى إذا أصبحت العودة ممكنة بسبب الأنظمة الأساسية التي تقضي بأن الأشخاص الذين تركوا ممتلكاتهم لفترة محددة يسقط حقهم في استعادتها. ويمكن لذلك أن يتيح للذين أجبروا الناس على النزوح بالقوة أن يصبحوا مالكين شرعيين.

ومن الواضح في مثل هذه المواقف أن مدير المدرسة المحلية واللجنة الانتخابية المحلية وغير ذلك من السلطات سيلتزمون بالقوانين التي تنظم عملهم بشكل مباشر ولن يطبقوا المبادئ التوجيهية، حتى ولو كانوا يعرفونها. باختصار، فإن القوانين المحلية القائمة الخاصة بالنزوح الداخلي لم تنجح على الدوام في توضيح كيفية ترجمة المبادئ النظرية العامة للقانون الدولي التي عبرت عنها المبادئ إلى أفعال ملموسة.

دليل لواضعي القوانين والسياسات

تتمثل الخطوة التالية في جعل المبادئ التوجيهية تتماشى مع القوانين المحلية ذات الصلة. وقد أثمر تعاوني مع مشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي عن دليل لواضعي القوانين والسياسات يحدد العقبات والمبادئ الرئيسية التي يجب تبنيها على المستوى المحلي. والهدف الأساسي من هذا الدليل هو تقديم المشورة حول كيفية صياغة القوانين والسياسات التي تتعامل مع احتياجات النازحين داخلياً من الحماية والمساعدة بطريقة تضمن الحماية الكاملة لحقوقهم وتتفق مع المبادئ التوجيهية. وهذا الدليل موجه إلى واضعي السياسات والوزارات المختصة والمشرِّعين وجمعيات المجتمع المدني المعنيين بالنزوح الداخلي على المستوى الوطني. ونأمل أن يكون الدليل مصدراً للمساعدة المباشرة والملموسة في صياغة القوانين والسياسات التي ستحول، حيثما أمكن، دون حدوث النزوح الداخلي وتخفف من الآثار التي يخلفها على حياة النازحين داخلياً. وفي حين أن التوجيهات الواردة في الدليل يجب أن يتم تطبيقها بشكل يتوافق مع النظام القانوني المحلي وتقاليد الصياغة الوطنية، إلا أن الدليل يقدم توجيهات محددة حول مناهج تشكيل الاستجابة للنزوح الداخلي بشكل يتوافق مع مبادئ القانون الدولي ذات الصلة.[٥]

ولا يمكن لقانون النزوح الداخلي أن ينمو إلا إذا استمرت الدول والمنظمات الدولية وغيرها من الجهات في الإصرار على وجود ضمانات محددة للنازحين داخلياً. وحتى في حالة رفض بعض هذه المطالب، سيتم قبول البعض الآخر كما أثبت تاريخ المبادئ التوجيهية. وكلي أمل في أن يستمر هذا القانون المتنامي في اتخاذ الاتجاه المشار إليه في المبادئ التوجيهية وأن يصبح أداة أقوى لحماية الملايين من النازحين داخلياً حول العالم.

فالتر كيلين (idp@ohchr.org) هو ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان للنازحين داخلياً، لمزيد من المعلومات عن مهامه وتقارير بعثاته انظر:
http://tiny.cc/walterkaelin

١. http://tiny.cc/AUsummit09
٢. انظر الصفحة ١٠ من هذا العدد
٣. انظر الصفحة ٤ من هذا العدد
٤. http://www.un.org/summit2005
٥. حماية النازحين داخلياً: دليل لواضعي القوانين والسياسات، مشروع بروكينغز بيرن للنزوح الداخلي، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٨. يمكن تنزيله من الموقع http://www. brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx أو يمكن إرسال رسالة إلكترونية إلى العنوان brookings-bern@brookings.edu لطلب نسخة.

"نحن أدرى بحقوقنا"

التقيت في كولومبيا بدزينة أو أكثر من رجال ونساء يرتدون ملابس مهلهلة كانوا قد ساروا لساعات طويلة عبر الأدغال للالتقاء بي في مدرسة متهالكة على شاطئ المحيط الهادي. وقد تحدثوا عن كيف أنهم فروا من العنف الدائر وتركوا وراءهم كل شيء ويكافحون الآن من أجل البقاء. ثم أضاف رجل منهم: "في خضم كل هذه المعاناة نعرف شيئاً واحداً مؤكداً، وهو أن لنا حقوق وأنهم لا يستطيعون سلبها منا حتى لو انتهكوها. إن المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي هي حقوقنا، إذ تؤكد بوضوح على حقنا في أن ننعم بالأمان وحقنا في الغذاء والصحة وكذلك حقنا في العودة إلى ديارنا وهذا ما يمنحنا الأمل. "