

## استجابة اللجنة الدولية للمصليب الأحمر للنزوح الداخلي: مواطن القوة والتحديات والمعوقات

جاكوب كالينبرغر

الدكتور جاكوب كالينبرغر هو رئيس اللجنة الدولية للمصليب الأحمر.

### ملخص

تجعل طبيعة النزوح الداخلي على الأرض، والتي كثيراً ما تتسم بشدة التعقد وسرعة التغير، من تغطية احتياجات النازحين داخلياً مهمة بالغة الصعوبة تتطلب إيجاد استجابة مرنة تناسب السياقات المختلفة. وتسترشد اللجنة الدولية للمصليب الأحمر في استجابتها الإنسانية بضعف واحتياجات كل من تضرروا من نزاع مسلح أو أعمال عنف - بمن فيهم، بطبيعة الحال، النازحون داخلياً الذين كثيراً (وإن لم يكن تلقائياً) ما يتفاهم ضعفهم بتأثير وضعهم الخاص. ولذا فإن قيام اللجنة الدولية بتوفير الحماية والمساعدة يكمن بطبيعته في صلب التفويض الممنوح لها والأنشطة التي تضطلع بها. وفي سعيها إلى تحديد الاحتياجات وتلبيتها، تنظر اللجنة الدولية إلى كامل السياق الذي يحدث فيه النزوح الداخلي، وكذلك إلى المتضررين كافة. ويتمثل الهدف من وراء ذلك في تشجيع المجتمعات المحلية المتضررة على الاعتماد على الذات بحيث يمكن تلافي حدوث النزوح، أو تدعيم قدرتها على استضافة النازحين داخلياً. ومع ذلك فإن اللجنة الدولية تقوم أيضاً، متى استلزم الأمر، بسد الفجوات من خلال تقديم المساعدات الطارئة في مخيمات النازحين داخلياً، والتنسيق مع غيرها من المنظمات الدولية من أجل تحقيق الاستجابة المثلى.

\*\*\*\*\*

ربما كان النزوح الداخلي يشكل واحداً من أقسى التحديات الإنسانية اليوم. فآثره الذي يصعب، إن لم يتعذر تماماً، قياسه، لا يقتصر على الملايين العديدة من النازحين داخلياً فحسب، بل وأيضاً على ما لا يُعد ولا يُحصى من الأسر والمجتمعات المحلية المضيفة. وتلبية احتياجاتهم من الحماية والمساعدة - التي كثيراً ما تتم في غيبة أي سلطات وطنية تنهض بمسؤولياتها في هذا الصدد - تتطلب جهداً هائلاً ومنسقاً من جانب المجتمع الدولي الإنساني كله.

و ليست اللجنة الدولية سوى أحد الأطراف الكثيرة الفاعلة التي يتعين عليها أن تؤدي الأدوار المحددة المنوطة بها في مواجهة تحدٍ إنساني بهذه الضخامة. وقد لمست اللجنة الدولية خلال السنوات الأخيرة حاجة متزايدة إلى تحديد نهجها في معالجة مشكلة النازحين داخلياً وتحديد كيف يمكن لهذا النهج أن يتناسب مع الإطار القانوني والمؤسسي الدولي للتعامل مع النزوح الداخلي. وفوق ذلك كله فقد سألت اللجنة الدولية نفسها ماذا يمكن أن يعنيه مثل هذا التحديد حيث تبلغ أهميته أقصاها: في الميدان. ما قيمة نهج اللجنة الدولية في الممارسة الفعلية، وما حدودها؟

وفي محاولة للإجابة عن هذه التساؤلات، من المفيد أن نلقي نظرة على طائفة من القضايا، ومن بينها التعقد المحتمل لأنماط النزوح والعودة، ومسألة المخيمات في مقابل الإيواء المؤقت لدى الأسر المضيفة، ومعايير قياس مدى الاستضعاف، وحسن توجيه الأنشطة الإنسانية إلى مستحقيها، وقضايا إصلاح وتنسيق العمل الإنساني للأمم المتحدة.

## نهج اللجنة الدولية

لطالما كانت هناك اختلافات معينة في النظرة السائدة بخصوص وضع الأنشطة التي تضطلع بها اللجنة الدولية لصالح النازحين داخلياً. وأحياناً كان التعبير عن هذه الآراء صارخاً. ففي نوفمبر/ تشرين الثاني 2008، عندما تحدثت إلى حضور من ممثلي الدول المانحة بمقر الأمم المتحدة الأوروبي في جنيف حول موضوع النزوح الداخلي، تساءل أحد المشاركين، بكل جدية، "منذ متى كانت اللجنة الدولية تتحدث عن النازحين داخلياً؟ كنت أظن أنها لا تعترف بالنازحين داخلياً كقناة منفصلة للأغراض الإنسانية؟".

والحقيقة هي أن الاختلاف من الدقة بحيث يمكن ألا تدركه العين. فاللجنة الدولية تسترشد في استجابتها الإنسانية بدرجة الاستضعاف والاحتياجات الأساسية لجميع من تضرروا جراء نزاع مسلح وأعمال عنف - بمن فيهم النازحون داخلياً بطبيعة الحال. ولذا فإن توفير اللجنة الدولية للحماية والمساعدة يكمن بطبيعته في صلب التفويض الممنوح لها والأنشطة التي تضطلع بها.

وما من شك في أن درجة استضعاف المدنيين كثيراً ما تتفاقم إذا ما نزحوا. فالنازحون يُحرمون بالتأكيد، وبشكل موجه في كثير من الأحيان، من بيئة معيشتهم العادية من حيث الأمن والمأوى ومصادر الطعام والمياه وسبل الرزق ونظم دعم المجتمعات المحلية. وهذا الحرمان يعوق بشدة قدرتهم على تلبية احتياجاتهم الأساسية. وعلاوة على ذلك، فإن النازحين داخلياً عادةً ما تكون لديهم احتياجات معينة من الحماية، إذ إنهم يجدون أنفسهم معرضين بشكل متزايد لخطر الانفصال عن أسرهم، وتزداد بشكل خاص احتمالات تعرضهم للاعتداءات أثناء النزوح (سواء أثناء الفرار أو في المخيمات أو أماكن الإيواء).

ولا يكاد النازحون داخلياً يمثلون أبداً جماعة متجانسة. فالنزوح له بلا شك أثر مختلف على الرجال، والنساء، والبنين والبنات، تبعاً لاختلاف أدوارهم الاجتماعية والاقتصادية، فضلاً عن الأسباب التي أدت إلى نزوحهم.

وعادة ما يكون النساء والأطفال هم الأشد تضرراً. وقد تزداد النساء استضعافاً بوجه خاص نتيجة لعوامل مثل فقدان العائل الأساسي للأسرة، وزيادة خطر العنف الجنسي، أو الحاجة إلى الرعاية الصحية الإنجابية. وكثيراً ما يتعرضن للاعتداء أثناء الفرار - على الطريق - وكذلك داخل المخيمات وأماكن الإيواء غير الرسمية وما حولها. ومع ذلك، فكثيراً ما تبدي النساء قوة وصموداً يثيران الإعجاب وهن يقمن بإعالة أسرهن وقيادة مجتمعاتهن سواء أثناء الأزمات الحادة أو حالات النزوح طويل الأمد. ولا ينبغي أبداً التقليل من شأن قدرتهن على الإسهام بالكثير اجتماعياً واقتصادياً أو نهوضهن بدور بارز في عمليات العودة أو إعادة التوطين.

غير أن الأطفال يكونون عرضة للاستضعاف بوجه خاص، ولا سيما إذا انفصلوا عن أسرهم أثناء النزوح.

ومع ذلك فإن اختلاف اللجنة الدولية عن بعض المنظمات الإنسانية الأخرى ربما يتمثل في أنها، مع إدراكها أن النزوح الداخلي يمكن أن يفاقم من ضعف المجتمعات المحلية المتضررة من النزاعات المسلحة، لا تعتبر أن النازحين يصبحون تلقائياً أكثر استضعافاً من المدنيين الذين لم ينزحوا عن ديارهم. فالكثير من أولئك الذين ظلوا في أماكنهم (بمن فيهم في الغالب الأعم كبار السن والمرضى) ربما هم في وضع أشد سوءاً ممن استطاعوا الفرار. كما أن الأسر المضيفة المثقلة الكاهل التي تتقاسم مواردها الضعيفة مع النازحين في أغلب الأحيان قد تكون هي الأخرى في حالة من الاستضعاف الشديد وتحتاج إلى المساعدات الإنسانية.

وتميل اللجنة الدولية، عند تحديدها للاحتياجات والاستجابة لها، إلى النظر لكامل السياق الذي يحدث فيه النزوح الداخلي، وكذلك إلى كافة المتضررين من هذا السياق: من يفرون، ومن لا يستطيعون الفرار، ومن يقررون البقاء لأسباب أخرى، ومن يقررون العودة. وتسعى اللجنة الدولية من أجل تلبية الاحتياجات أينما كانت الحاجة إليها ماسة، وذلك بطريقة تتسم بالمرونة وإمكانية التطويع، تبعاً للظروف السائدة في أي وضع معين. وقد يستتبع ذلك في بعض الحالات تقديم المساعدات داخل مخيمات النازحين - وعادةً ما يكون ذلك على الأمد القصير فقط وعندما تكون المنظمات الإنسانية الأخرى عاجزة لسبب أو لآخر عن الاستجابة. وفي أغلب الأحيان يكون للحيلولة دون حدوث النزوح أصلاً دور بالغ الأهمية في خيارات عمل اللجنة الدولية واستراتيجياتها. ولهذا السبب تسعى اللجنة الدولية في مناطق النزاعات من دارفور وجمهورية الكونغو الديمقراطية إلى سريلانكا والفلبين، وغيرها الكثير، كي تحول دون حدوث المزيد من النزوح، وذلك بتقديمها طائفة واسعة من الخدمات لسكان المناطق المعرضة، وحث جميع الأطراف على احترام التزاماتها بموجب القانون الدولي الإنساني، وهو ما يفيد كذلك في حماية السكان المستضعفين فور حدوث النزوح.

وتهدف اللجنة الدولية إلى تشجيع المجتمعات المحلية الأكثر ضعفاً على الاعتماد على الذات بغية المساعدة في الحؤول دون النزوح، والعمل متى لزم الأمر على تحسين قدرة تلك المجتمعات على استضافة النازحين داخلياً من خلال دعم ما لديها من آليات للتكيف مع الوضع. وقد قدمت اللجنة الدولية، على سبيل المثال، درجات متنوعة من المساعدات الطارئة للعديد من مخيمات النازحين داخلياً

في دارفور منذ عام 2004<sup>1</sup>، ولاسيما عندما كانت المنظمات الإنسانية الأخرى عاجزة عن القيام بذلك. ومع هذا فإن اللجنة الدولية تركز بدرجة أكبر على مساعدة سكان المناطق الريفية والناثية على تحقيق الاكتفاء الذاتي إلى أقصى حد ممكن. وهي تفعل ذلك بطرق شتى، منها على سبيل المثال من خلال توفير بذور المحاصيل النقدية وبذور محاصيل المواد الأساسية والأدوات الزراعية، وإعادة تشغيل شبكات المياه القائمة، والمساعدة في تقديم خدمات الطب البيطري. وليس ذلك إلا مثالا واحداً على أنشطة اللجنة الدولية التي تسترشد فيها بالمبادئ التنموية طويلة الأمد في ظل مرحلة طارئة. ومتى حدث النزوح، فإن اللجنة الدولية تسعى إلى تلبية احتياجات كل من السكان النازحين والمجتمعات المحلية والمضيفة، علاوة على العائدين من النازحين داخلياً.

وهكذا فإن لدينا السياسة - ولكن قبل أن نتمكن بشيء من التفصيل في ما يعنيه ذلك من حيث الممارسة الفعلية، قد يجدر بنا أن نذكر أنفسنا بالإطار الدولي المتنامي للاستجابة للنزوح الداخلي خلال السنوات القليلة الماضية، ولماذا يتركز المزيد من الاهتمام حول ظاهرة النزوح الداخلي.

## اللجنة الدولية في ظل إطار عمل دولي متنام

بغض النظر عن وجهة نظر المرء والسياسة إزاء النازحين داخلياً، فإن هناك حقيقة لا سبيل إلى إنكارها، ألا وهي أن المشكلة بشكل عام هائلة الحجم. ومع أن لا أحداً يستطيع التيقن من عدد النازحين داخلياً في مختلف أنحاء العالم (البالغ في أحد التقديرات نحو 26 مليون شخص في نهاية عام 2008)<sup>2</sup>، يبدو من الواضح أن عددهم يفوق عدد اللاجئين بكثير. ومع ذلك فإنه برغم، أو ربما بسبب، ضخامة حجم أزمة النازحين على مستوى العالم، فإن الاهتمام الدولي يتركز بحكم العادة على اللاجئين، الذين لا تخطئهم العين في العادة على عكس النازحين داخلياً.

إن النازحين داخلياً، خلافاً للاجئين، لا تشملهم حتى الآن أي اتفاقية دولية معينة. وهذا ما يثير أحياناً الافتراض بوجود فجوة في الإطار القانوني لحماية النازحين داخلياً ومساعدتهم. غير أنه على الرغم من عدم وجود إشارة محددة إلى النازحين داخلياً في القانون المعني، فإن هناك على الدوام إطاراً قانونياً يمكن الاستناد إليه في توفير الحماية لمن نزحوا، ولمن تخلفوا وراءهم، وغيرهم من المجتمعات المحلية المعنية.

وحيثما عانى الناس من النزوح القسري داخل بلد ما، يكون التشريع الوطني هو المصدر الأساسي للقانون المعني وينبغي له أن يحتوي على ضمانات بشأن مساعدة الأهالي المتضررين وحمايتهم. غير أن التشريعات الوطنية لا تحتوي دائماً على ما يراعي الظروف الاستثنائية للنزوح الداخلي.

1 بما في ذلك "مخيم قريضة" - انظر القسم الفرعي أدناه بعنوان "الوقاية ودور المخيمات".

2 مركز رصد النزوح الداخلي (IDMC).

Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008.

أبريل/نيسان 2009، صفحة 9، يمكن الاطلاع على التقرير على موقع:

[http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources-nsf\(httpPublications\)0605361027488A28C1257A90042305B?OPenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources-nsf(httpPublications)0605361027488A28C1257A90042305B?OPenDocument) (بتاريخ 21 أغسطس/آب 2009)

ورغم أن المسؤولية الرئيسية عن حماية النازحين داخلياً وتلبية احتياجاتهم الأساسية تقع على عاتق الدولة أو السلطات التي تسيطر على الأرض التي يجد النازحون داخلياً أنفسهم عليها، غالباً ما تكون هذه السلطات غير راغبة أو غير قادرة على الوفاء بهذه الالتزامات. ونتيجة لذلك تظل أعداد كبيرة من النازحين داخلياً عرضة للمزيد من العنف وسوء التغذية والمرض، وكثيراً ما يضطرون للفرار مجدداً.

وينبغي للقانون الدولي الإنساني، الملزم قانوناً لكل من الأطراف الفاعلة من الدول ومن غير الدول، أن يكون قادراً على معالجة أكثر مشكلات النزوح الداخلي المرتبطة بالنزاعات المسلحة. فالنزوح غالباً ما يكون أحد التداعيات لانتهاكات القانون الدولي الإنساني أثناء النزاع المسلح، أو للتقاعس عن الامتثال لغيره من القوانين المقصود بها حماية الناس في حالات العنف، كقوانين حقوق الإنسان على سبيل المثال. ومن بين أحكام القانون الإنساني ذات الصلة بذلك النص، حظر مهاجمة المدنيين أو الممتلكات المدنية، أو شن هجمات عشوائية، أو تجويع المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب، أو تدمير أشياء لا غنى عنها لبقائهم على قيد الحياة، أو القيام بأعمال تآرية ضد المدنيين أو الممتلكات المدنية. وكثيراً ما يؤدي انتهاك هذه القواعد إلى إرغام المدنيين على الفرار من ديارهم.

وعندما يفر المدنيون من منطقة نزاع، يكون ذلك مؤشراً دالاً على عدم اكتراث الأطراف المتحاربة بحقوقهم بموجب القانون الدولي الإنساني، أو تجاهلها المتعمد لمسئولياتها. فالقانون يحظر صراحة على أي طرف في نزاع مسلح أن يرغم المدنيين على ترك منازلهم<sup>3</sup>، ويمنح النازحين داخلياً نفس الحماية من آثار العمليات العدائية ونفس المساعدة التي يستحقها غيرهم من السكان المدنيين<sup>4</sup>. ويقع على عاتق الدول أو غيرها من أطراف النزاع التزام بالسماح بحرية مرور إمدادات الإغاثة بلا عائق وتقديم المساعدات الضرورية لبقاء جميع المدنيين على قيد الحياة، بغض النظر عما إذا كانوا من النازحين أم لا<sup>5</sup>.

ولا ينص القانون الدولي الإنساني أو القانون الدولي لحقوق الإنسان على الكثير بشأن عودة النازحين وإعادة دمجهم في المجتمع أو على إيجاد حلول مستدامة لمشكلة النزوح الداخلي. وتشدد "المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي"<sup>6</sup>، والتي وضعتها الأمم المتحدة في عام 1998 بواسطة الممثل الخاص آنذاك للأمين العام للأمم المتحدة المعني بشؤون النازحين داخلياً، السيد "فرانسيس دانغ"، على أن السلطات الوطنية هي المسؤولة عن إيجاد الظروف المواتية لعودة النازحين طواعية بسلام وكرامة، فضلاً عن توفير الوسائل اللازمة لمساعدة النازحين داخلياً على السعي طواعية إلى إيجاد حلول مستدامة بسلام وكرامة. وقد ساعدت اللجنة الدولية في صياغة المبادئ التوجيهية، كما أنها تساند نشرها واتباعها. ومن التحديات التي تواجه هذه المبادئ التوجيهية - رغم استنادها

3 المادة 17، البروتوكول الإضافي الثاني.

4 على سبيل المثال: المادتان 13 و 14 من البروتوكول الإضافي الثاني؛ جان ماري هنكرتس ولويس دوزوالد-بيك، القانون الدولي الإنساني العرفي، المجلد الأول: القواعد، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف، 2005، القواعد 1 و 2 و 7 و 11 و 15.

5 المادة 18 من البروتوكول الإضافي الثاني؛ هنكرتس ودوزوالد-بيك، المصدر السابق، الحاشية الرابعة، القاعدة 56.

6 المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي، إحدى وثائق الأمم المتحدة، الرقم المرجعي: (E/CN.4/1998/53/Add.2) 17 أبريل/نيسان 1998، أعيدت طباعتها في المجلة الدولية للصليب الأحمر، رقم 324، سبتمبر/أيلول 1998، الصفحات من 545 إلى 556.

إلى الأسس القائمة للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان - أن الكثير من الدول لا يزال ينظر إليها باعتبارها غير ملزمة، بل ويعتبرها البعض تدخلاً في مسألة سيادية. ونظراً لضخامة مشكلة النزوح الداخلي، فإن الاستجابة الشاملة تتجاوز بشكل عام قدرات أي طرف منفرد. وقد ارتفع، في العديد من المناطق التي تحتاج إلى مساعدات إنسانية واسعة النطاق، عدد المنظمات الإنسانية المعنية. ونتيجة لذلك فإنه يتعين على جميع المنظمات المعنية أن تنسق جهودها بانتظام قدر استطاعتها وأن تجد السبيل لتحقيق أقصى استفادة ممكنة من مواردها وقدراتها وكفاءتها كي تؤتي ثمارها بالشكل الأمثل. ولقد التزمت اللجنة الدولية دائماً بالتنسيق مع - لا من خلال - الأمم المتحدة وغيرها من الأطراف الفاعلة كي تحقق الاستجابة الإنسانية المثلى ولكي تلبي بشكل أفضل احتياجات المتضررين من النزاعات المسلحة وحالات العنف الأخرى. وقد كان الأمر كذلك بالفعل عندما قامت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات التابعة للأمم المتحدة - في ظل عدم وجود منظمة منفردة تملك صلاحية حماية النازحين داخلياً ومساعدتهم - بتطوير نظام "الاستجابة الجماعية" في عام 1999. وعندما تراجع دور الاستجابة الجماعية عملياً أمام الإصلاحات الإنسانية العديدة التي انبثقت عن مراجعة الاستجابة الإنسانية التي جرت في عام 2005<sup>7</sup>. ظلت اللجنة الدولية على تأييدها لبذل المزيد من الجهد من أجل تحسين وتدعيم الاستجابة المشتركة بين الوكالات لاحتياجات النازحين داخلياً.

وكان النهج "العنقودي" الذي جرى إرساؤه في عام 2006 - والذي وافقت بمقتضاه مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على أن تتولى المسؤولية القطاعية عن الحماية العنقودية، والتنسيق في ما بين المخيمات وإدارتها، وعن الإيواء الطارئ في إطار الإصلاحات الإنسانية التي أدخلتها الأمم المتحدة - يهدف بكل وضوح إلى تحسين تلاحم الاستجابة الإنسانية العامة للنزوح الداخلي وإمكانية المساهمة عنها والقدرة على التنبؤ بها والتعويل عليها. ومع أن اللجنة الدولية تعتبر أنه مما لا يتفق مع مفهومها للاستقلال الأصيل أن تكون بشكل رسمي جزءاً من هذا النهج، فإنها على الصعيد الميداني تحضر الاجتماعات العنقودية وتشارك فيها كمرآب.

ورغم ضرورة تعزيز التنسيق والحوار كي يتسنى تفادي الفجوات والازدواجية في تلبية الاحتياجات، فإنه من الواضح أيضاً أن التنسيق الفعال والمفيد يجب أن يقوم بدرجة أكبر على أساس الاحترام الحقيقي لمبادئ أساسية معينة لا على آليات وإجراءات التنسيق التي لا تنفك تُنقح من حين إلى آخر. ورغم إحراز بعض التقدم في هذا الصدد، فلا يزال هناك بلا أدنى شك شوط طويل لا بد من قطعه. وتُعد الأمانة والشفافية في ما يتعلق بأمور أساسية مثل أعداد المستفيدين والقدرات الميدانية (بما في ذلك القدرة على إيصال المساعدات الإنسانية والاعتماد على الشركاء المنفذين)، وكذلك في ما يتعلق بالمعايير، من الأمور بالغة الأهمية لفعالية تنسيق الجهود الإنسانية. واللجنة الدولية تؤيد التنسيق كل التأييد بشرط أن يكون بمقدورها، أولاً، الحفاظ على الاستقلالية التامة لعملية صنع قرارها؛ وثانياً، ألا يشوش التنسيق على هوية اللجنة كطرف فاعل مستقل ومحاييد في المجال الإنساني؛ وثالثاً أن يضيف التنسيق قيمة إنسانية حقيقية إلى المحتاجين.

7 انظر: الأمم المتحدة، استعراض الاستجابة الإنسانية، الأمم المتحدة، نيويورك/جنيف، أغسطس/آب 2005.

## نظرة فاحصة على الواقع

ماذا تعني إذاً هذه السياسات والمواقف عملياً في الميدان بالنسبة للمتضررين من النزاعات المسلحة أو غيرها من الكوارث؟

من الحقائق الأساسية التي تجعل من توفير استجابة إنسانية جيدة التنسيق لحالة نزوح داخلي أمراً صعب التحقيق على أرض الواقع لا على الورق، هو ما يتسم به النزوح من تعقيد شديد وطبيعته نفسها سريعة التغيير. ومن الأمثلة على هذا التعقد، وهو ما سنناقشه بشيء من التفصيل، الجزء الشرقي من جمهورية الكونغو الديمقراطية - وتحديداً إقليم شمال كيفو حيث تولت اللجنة الدولية إحدى العمليات المهمة.

فعدد من فروا من ديارهم في شمال كيفو نتيجةً للعمليات المشتركة التي قام بها الجيشان الكونغولي والرواندي ضد ميليشيات الهوتو في مطلع عام 2009، يُقدَّر بمئات الآلاف. وكان أكثر هؤلاء في مناطق جنوب "لوبيرو"، و"اليكالي"، و"ماسيسي" بالإقليم نفسه. وبذلك ارتفع إجمالي عدد النازحين داخلياً في شمال كيفو إلى نحو 707 آلاف شخص وفق تقديرات الأمم المتحدة، في حين عاد حوالي 350 ألف شخص إلى "مناطق مستقرة" في كيفو بشمالها وجنوبها. وفي وقت لاحق قُدِّر إجمالي عدد النازحين داخلياً بجمهورية الكونغو الديمقراطية بنحو 1.4 مليون نسمة، يتركز أكثرهم في إقليمي كيفو وإقليم أورينتال<sup>8</sup>. وبلغ النزوح الداخلي ذروته في عام 2003 - عندما قُدِّر عدد النازحين بنحو 3.4 مليون نسمة، أكثرهم في الأقاليم الثلاثة نفسها.

غير أن قلة من المنظمات الإنسانية العاملة في الجزء الشرقي من ذلك البلد قد ترى أن هذه الأرقام واهية على أحسن الفروض. ويرجع ذلك على نطاق واسع إلى تعذر الوصول إلى النازحين بسبب انعدام الأمن وسوء حالة الطرق، والافتقار إلى القدرة على التحقق من دقة الأرقام، والتنقل المستمر للسكان من مكان إلى آخر (سواء منهم النازحون الجدد أو العائدون إلى ديارهم). ومن الصواب أن نقول إن أحدًا لا يعرف على وجه اليقين عدد النازحين داخلياً في شمال كيفو أو في البلد ككل. أما التساؤلات مثل كم يبلغ عدد النازحين "القدامى"، أو عند أي مرحلة ينتهي النزوح عملياً ولا تعود هناك حاجة إلى تقديم المساعدة، وما هي بالضبط الأسباب التي تجعل النازحين داخلياً أكثر ضعفاً من غيرهم من الجماعات (إذا كان الأمر كذلك حقاً)، فهذه كلها أمور قابلة للنقاش والجدل، دونما اتفاق في الرأي بين الوكالات يمكن ترجمته إلى نهج متماسك مشترك على الأرض.

وهناك أربعة أنواع رئيسية من النزوح الداخلي في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وهو ما يزيد في نهاية المطاف من صعوبة الحصول على صورة دقيقة لأعداد النازحين داخلياً واحتياجاتهم. وقد يكون النزوح رد فعل لهجوم فعلي أو حدث معين؛ أو وقائياً، تحسباً أو خوفاً من هجوم أو أذى؛ أو ذا طبيعة متذبذبة، حيث يعود الناس إلى مناطقهم الأصلية سواء أثناء النهار أو بشكل متقطع من

8 مجلس الأمن الدولي، التقرير السابع والعشرون للأمين العام بشأن بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وثيقة الأمم المتحدة رقم (S/2009/160)، 27 مارس/آذار 2009.

أجل الزراعة أو المواسم الدراسية (حيث يختبئون أحياناً في غابة قريبة لليلة واحدة أو أكثر)<sup>9</sup>؛ أو ذا طبيعة متحركة، حيث ينتقل النازحون داخلياً من منطقة إلى أخرى، بحثاً في الغالب عن المساعدات الإنسانية.

إن النازحين داخلياً بجمهورية الكونغو الديمقراطية يبقون عادةً مع الأسر المضيفة بشكل عام، ويعودون بين الحين والآخر إلى ديارهم. وتُقدَّر نسبة من لا يزالون يعيشون معهم مع الأسر المضيفة أو بالمجتمعات المحلية المضيفة في ذلك البلد بنحو 70%، مع زيادة ملموسة في نسبة من لجأوا للإقامة في مخيمات رسمية أو أماكن "عشوائية" للإيواء خلال السنة الماضية أو نحوها. فبحلول أبريل/نيسان 2009 كان هناك 11 مخيماً للنازحين داخلياً في شمال كيفو تديرها منظمات غير حكومية دولية بتنسيق من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وما يُقدَّر بنحو 80 موقعاً عشوائياً كالمباني العامة مثل الكنائس والمدارس التي قد تتلقى كميات صغيرة من المساعدات على فترات متقطعة. ومن المعتقد أن الأسباب الرئيسية وراء هذه الظاهرة ترجع إلى تزايد "تشعب" المجتمعات المحلية المثقلة بعدد من تستضيفه من النازحين داخلياً (الذي يفرض في أحيان كثيرة إلى المزيد من المعاناة الاقتصادية وأحياناً إلى حدوث توترات بين النازحين ومضيفيهم)، وطول فترات النزوح، وعامل الجذب" المتمثل في تزايد الموارد المتاحة بالمخيمات (مما تمدها به المنظمات الإنسانية عموماً). فعلى المستوى الأسري، لا يجري بشكل عام تقديم مساعدات إلى النازحين داخلياً المقيمين لدى الأسر المضيفة أو إلى الأسر المضيفة نفسها، ومما لا شك فيه أنه من الأسهل كثيراً إيصال المساعدات إلى المستفيدين منها وتوزيعها ومتابعتها في الأماكن الخاضعة للسيطرة بالمخيمات. كما أنها غالباً ما تكون بهذا الشكل ظاهرة للعيان. لكن كثرة تنقل السكان في شمال كيفو وما يرتبط بذلك من مشكلات في الوصول إليهم، يجعلان من التعرف على النازحين داخلياً ومساعدتهم حيث يقيمون مع الأسر المضيفة أمراً بالغ الصعوبة.

وتُعد تداعيات هذه التعقيدات وسرعة التغير التي تتسم بها حالات النزوح الداخلي على الاستجابة الإنسانية الفعلية أمراً بالغ الأهمية، وتبرز الحاجة إلى نهج مرن يمكن تطويعه ليلتئم كل سياق بخصوصياته. وقد يبدو من البديهي القول إنه لا يمكن إيجاد نهج "مناسب للجميع" ليلتئم الحالات المتنوعة التي يمكن أن توجد في سياقات مثل تلك القائمة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (والذي يتسم بكثرة أزمات النزوح المزمنة والحادة معاً)، أو في كولومبيا (حيث النزوح مشكلة مزمنة يغلب عليها النزوح الحضري)، أو في ليبيريا وأوغندا (حيث بدأت عودة النازحين وإعادة توطينهم)، أو في شمال غرب باكستان (حيث بدأت عملية نزوح داخلي واسعة النطاق في مايو/أيار 2009 بمناطق يصعب الوصول إليها). ومع ذلك فإن المجتمع الإنساني ككل لا يزال يواجه تحديات هائلة في إيجاد استجابة "مصممة حسب الحاجة" ومتسقة للاحتياجات المتنوعة التي تنشأ عندما يحدث نزوح داخلي.

9 كاترين هافير

"Katherine Haver". Out of Site: Building Better Responses to Displacement in the DRC by Helping Host Families, تقرير بحثي دولي لمنظمة أوكسفام، سبتمبر/أيلول 2008، الصفحة 10، يمكن الاطلاع عليه على الموقع: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/out-of-site-drc-0908.pdf> (جرى الاطلاع على هذا الموقع في 25 أغسطس/آب 2009).

## من تأتي احتياجاته أولاً؟

مما لا شك فيه أن النازحين داخلياً، الذين سُردوا في بعض الأحيان مرات عدة، لديهم بعض الاحتياجات الخاصة من حيث الحماية - ولاسيما النساء والأطفال منهم. فالنازحون يتعرضون للاعتداءات أثناء فرارهم، وكذلك داخل المخيمات وأماكن الإيواء العشوائية وما حولها. وأحياناً ما تكون مخيمات النازحين هدفاً مباشراً للهجمات أو أعمال النهب، أو كليهما معاً، التي ترتكبها الجماعات المسلحة، وسبق أن تعرض النازحون المقيمون بالمخيمات للقتل أو للتهديد، وخاصة من جانب من جرى تسريحهم من المقاتلين. وكذلك وقع الكثير منهم ضحايا للخطف أو العنف الجنسي. كما أن النازحين داخلياً ينفصلون بشكل متزايد عن أسرهم. ويشمل ذلك ارتفاع أعداد الأطفال الذين ينفصلون عن آبائهم، ويظلون في الكثير من الحالات غير مصحوبين بذويهم.

غير أن الشواغل المتعلقة بالحماية إجمالاً في سياق يشعب فيه العنف تنطبق على جميع جماعات السكان المدنيين، لا على النازحين داخلياً وحدهم. ففي أي نزاع مسلح يشهد نزوحاً داخلياً، وتتداخل فيه مختلف مراحل الأزمة، يمكن أن يكون من الصعب للغاية، بل ومن غير المرغوب فيه بصراحة، إعطاء أولوية أكبر لحماية النازحين داخلياً وتلبية احتياجاتهم على حساب غيرهم من الجماعات الأشد استضعافاً. وفي حالة شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية، على سبيل المثال، لا تزال حماية جميع المدنيين تثير بواعث قلق شديد، ليس أقلها بسبب مناخ الإفلات من العقاب السائد. فكل الأطراف في النزاع المسلح الجاري، والذي يتركز في شمال كيفو، مدانة بارتكاب طائفة من الانتهاكات الخطيرة ضد المدنيين.

ولا شك في أن الوضع الأليم في جمهورية الكونغو الديمقراطية - والذي يُعد واحداً من أسوأ الأوضاع في العالم - يؤثر في السكان المدنيين بمختلف فئاتهم، بمن فيهم من يعيشون في غير مناطق النزاع. ويرجع ذلك إلى مزيج من الأزمات الحادة المرتبطة بالنزاعات المسلحة المحلية، والافتقار العام إلى الأمن، والكوارث الطبيعية والأوبئة، وإلى الأزمات المزمنة الكامنة ذات الصلة بمشكلات هيكلية تنبع من انهيار خدمات الدولة<sup>10</sup>. وليس التمييز بين تداعيات هذه المشاكل المختلفة بالأمر الهين دائماً، في ظل معاناة بعض مناطق البلاد التي يسودها السلام من ارتفاع معدل الوفيات ومعدلات سوء التغذية أكثر من المناطق التي تشهد نزاعاً مسلحاً<sup>11</sup>.

طبقاً لما خُصص إليه أحدث استقصاء لمعدل الوفيات بهذا البلد، والذي أجرته لجنة الإنقاذ الدولية، قُدِّر عدد من ماتوا خلال الفترة من 1998 إلى 2007 نتيجةً للنزاع المسلح وأثاره الممتدة بنحو 5.4 مليون شخص. وكان أكثر هذه الوفيات من جراء أمراض تسهل الوقاية منها وعلاجها مثل الملاريا

10 تُعَدُّ، على سبيل المثال مساحة المناطق الممكن الوصول إليها عن طريق البر في هذا البلد الشاسع بنحو 20% فقط - انظر: HIV in Humanitarian Situations, Democratic Republic of Congo: HIV Humanitarian Overview,

متاح على موقع: [http://www.aidsandemergencies.org/cms/index.php?option=com\\_content&task=view&id=63&Itemid=132](http://www.aidsandemergencies.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=132) (جرى الاطلاع على هذا الموقع في 28 أغسطس/آب 2009).

11 مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA)، Humanitarian Action Plan: Democratic Republic of Congo, 2009,

صفحة 30 (خريطة تظهر مناطق سوء التغذية الحادة)، متاحة على موقع: [http://www.rdc-humanitaire.net/IMG/pdf/2009\\_DRC\\_HAP\\_EN\\_FINAL\\_2.pdf](http://www.rdc-humanitaire.net/IMG/pdf/2009_DRC_HAP_EN_FINAL_2.pdf) (جرى الاطلاع على هذا الموقع في 31 أغسطس/آب 2009).

والإسهال والالتهاب الرئوي وسوء التغذية ومشكلات الأطفال حديثي الولادة - وهي من النواتج غير المتوقعة للانهايار شبه الكامل في نظام الرعاية الصحية والاقتصاد المحتضر. ولم تتجاوز نسبة من ماتوا من بين هؤلاء كنتيجة مباشرة للعنف 0.4% فقط. وكان أشد المتضررين من هذه الأوضاع هم الأطفال الذين شكلوا نحو 50% من عدد الوفيات المسجلة، رغم أنهم لا يشكلون سوى 19 في المائة فقط من إجمالي تعداد السكان. وترتفع معدلات الوفيات بأحاء البلد كله حيث يزيد المعدل الوطني بنحو 60% عن المتوسط السائد في منطقة إفريقيا جنوب الصحراء<sup>12</sup>.

وحتى لو كانت دقة هذه الاستنتاجات قابلة للجدل، فإنه يظل من الواضح أنه في بيئة كهذه، وحيث تقيم أغلبية النازحين داخلياً مع أسر مضيقة أو في مجتمعات محلية مضيقة، قد يرجع استضعافهم إلى طائفة عريضة من العوامل، لا مجرد كونهم نازحين. فالنازحون داخلياً والعائدون لديهم احتياجات معينة للبقاء على قيد الحياة، وخاصةً إذا لم يكن لهم مأوى أو كانوا عاجزين عن الوصول إلى حقولهم؛ ومع ذلك فإن العدد الكبير من النازحين داخلياً ممن يقيمون مع أصدقاء أو أقارب لهم يشكل ضغطاً شديداً على الموارد المحدودة أصلاً، بما في ذلك إمدادات الغذاء والأرض الصالحة للزراعة والمياه والصرف الصحي والخدمات كمراكز الرعاية الصحية والمدارس. ويعني طول فترة بقاء النازحين داخلياً في مجتمع محلي مضيقة أن تتضاءل الموارد لا محالة وتزداد التوترات، وهو ما يؤثر سلباً في الأمن الاقتصادي والغذائي للمجتمع المحلي كله. ورغم أن النازحين داخلياً عادةً ما يفضلون العيش مع أسر مضيقة (لأسباب ليس أقلها شعورهم بصفة عامة بأنهم أكثر أماناً من المخيمات)<sup>13</sup>، إلا أن أعداداً متزايدة منهم لا تجد أمامها خياراً سوى الانتقال إلى مواقع عشوائية أو مخيمات مخططة مع تدهور أوضاع الأسر المضيقة. ولكن على الرغم من اعتراف العديد من المنظمات الإنسانية بتضاؤل قدرة المجتمعات المحلية المضيقة على إعالة النازحين، فلم توضع حتى الآن أي استراتيجية شاملة تهدف تحديداً إلى مساعدة النازحين داخلياً بالمجتمعات المضيقة، أو حتى مساعدة تلك المجتمعات نفسها.

## استجابة مرنة

### الوقاية ودور المخيمات

إن إعطاء أولوية لدعم آليات التكيف القائمة لدى المجتمعات السكانية هو من السياسات التي تتبعها اللجنة الدولية، سواء للحيلولة قدر الإمكان دون حدوث النزوح الداخلي أصلاً أو مساندة المجتمعات التي تستضيف نازحين داخلياً بغية تقليص "عامل الجذب" المتمثل في ما يمكن للمخيمات أن توفره من خدمات وأمان نسبي. وقد قدمت اللجنة الدولية، ولا تزال تقدم، مساعدات طارئة في الظروف الاستثنائية للنازحين داخلياً المقيمين في المخيمات. إلا أن التجربة تظهر أنه في حالات كثيرة قد

12 International Rescue Committee/Burnet Institute, Mortality in the DRC: an ongoing crisis يناير/كانون الثاني 2008.

متاح على موقع: [http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7\\_congomortalitysurvey.pdf](http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7_congomortalitysurvey.pdf)

جرى الاطلاع على هذا الموقع في 24 أغسطس/آب 2009، الصفحتان iii, ii.

13 هافير، الحاشية 9 أعلاه، صفحة 24.

تنشأ مشكلات معقدة تصعب معالجتها، بل وقد تتسبب في تفاقم حالات الاستضعاف والمخاطر التي يتعرض لها النازحون داخلياً.

وقد تولت اللجنة الدولية للصليب الأحمر إدارة مخيم القريضة في دارفور - الذي يُعد واحداً من أضخم مخيمات النازحين داخلياً في العالم، إذ يبلغ عدد سكانه 125 ألف نسمة - في وقت حالت فيه المعوقات الأمنية دون وجود المنظمات الإنسانية الأخرى في المنطقة. ورغم أن اللجنة الدولية قد سلمت الآن مسؤولية توزيع الغذاء لمنظمة "كير" العالمية وبرنامج الأغذية العالمي، فإنها سوف تستمر في النهوض بدور كبير في المخيم إلى أن تتمكن المنظمات الإنسانية الأخرى من أن تتولى المسؤولية. وشرعت اللجنة الدولية أيضاً في إنشاء مخيمي أبو شوك وكساب في دارفور في عام 2004 عندما بدا أنه لا خيار أمامها سوى أن تفعل ذلك.

وفي حالة مخيم كساب بمدينة الفاشر، كان حوالي 30 ألف نازح داخلي يعيشون هناك في أوضاع تدعو للأسى في العراق في المدينة. وكانت الخلافات السياسية والقدرات المحدودة للوكالات الإنسانية القليلة الموجودة في ذلك الوقت تحول دون قيامها بتقديم مساعدات كافية. ولذلك تفاوضت اللجنة الدولية مع السلطات كي تنشئ مخيماً على أطراف المدينة حيث توجد عملياً قيادات تقليدية وهيكل عشائرية. وكانت الحكومة هي المسؤولة عن ضمان الأمن الداخلي والخارجي للمخيم، في حين قامت اللجنة الدولية بالتعاون مع الهلال الأحمر السوداني بتصميم المخيم، وتسجيل أسماء المقيمين فيه، وتوزيع مستلزمات الإيواء والطرود غير الغذائية، وتركيب شبكات المياه، ثم تولت في نهاية المطاف تنسيق أنشطة المنظمات الإنسانية الأخرى. وكان الهدف من وراء ذلك يتمثل في الحيولة دون الاعتماد على المساعدات وتسهيل عودة النازحين فور أن تسمح الظروف، وذلك من خلال توفير مساعدات كافية ولكنها لا تنشئ ظروفاً معيشية أعلى مستوى من تلك السائدة بالمناطق الأصلية للنازحين داخلياً. وكان من شأن ذلك أيضاً تفادي خطر التورط في المساندة غير المباشرة لمخططات إعادة التوطين ذات الدوافع السياسية.

لكن الخطة انهارت في نهاية المطاف إذ أدى توافد المنظمات الإنسانية على أبو شوك وغيره من مخيمات دارفور بحلول صيف 2004 إلى حدوث ارتفاع مصطنع في مستوى المساعدات بما لا يعكس واقع الحياة الريفية. والأدهى من ذلك أن الوضع الأمني بالمناطق الأصلية للنازحين داخلياً لم يكن مهياً لعودتهم. وأصبحت هذه المخيمات امتداداً شبه دائم للبلدات التي أقيمت بالقرب منها. وفي الوقت ذاته أجرت اللجنة الدولية استقصاءات بالمناطق الريفية أظهرت وجود حاجة ملحة إلى المساعدات الغذائية في القرى نتيجة لفشل موسم الحصاد كلياً أو جزئياً. ودفع ذلك اللجنة الدولية إلى التحول في محور تركيزها إلى المناطق الريفية بهدف مساعدة السكان على البقاء في ديارهم وتفادي الهجرة الجماعية إلى المخيمات.

وهناك أمثلة أخرى على نشاط اللجنة الدولية في المخيمات عند نشوء حالة طارئة جديدة يستتبعها تدفق واسع النطاق للنازحين داخلياً بينما المنظمات الإنسانية الأخرى ليست في وضع يؤهلها لتقديم ما يكفي من المساعدات بسرعة. وهكذا كانت الحال في مخيمات كيباتي قرب مدينة غوما بشمال كينشاسا في أكتوبر/تشرين الأول 2008، حيث قدمت اللجنة الدولية حصصاً غذائية قصيرة الأمد ومواد غير غذائية وإمدادات مياه، وكذلك الأمر في شمال غرب باكستان في أعقاب نشوب قتال شديد أدى إلى حدوث نزوح جماعي كبير إلى مناطق يصعب كثيراً الوصول إليها. و تولت اللجنة

الدولية وجمعية الهلال الأحمر الباكستاني في هذه الحالة الأخيرة إدارة مخيم كبير للنازحين داخلياً في منطقة سوابي. ودعمت اللجنة الدولية أيضاً عدة مخيمات أخرى يديرها الهلال الأحمر. وقدمت اللجنة الدولية في الوقت نفسه مواد غذائية وغير غذائية للنازحين داخلياً المقيمين لدى أسر مضيفة، فضلاً عن مساعدة الأسر المضيفة نفسها، ولاسيما في مناطق النزاع حيث لم يكن للمنظمات الإنسانية الأخرى وجود.

ولكن بصفة عامة فإن المخيمات الرسمية التي لا تواجه معوقات أمنية خاصة عادةً ما تتلقى خدمات جيدة بواسطة منظومة الأمم المتحدة وشركائها التنفيذيين من المنظمات غير الحكومية. وتهدف اللجنة الدولية إلى القيام بدور مكمل لهذه الجهود من خلال أنشطة تصيف قيمة خاصة أو تسد الفجوات متى كانت الاحتياجات لا تجد استجابة لها. وإذا ما ضربنا مثلاً بما حدث في شمال كيفو، نجد أن تفعيل النهج العقودي في عام 2006 لم يؤد فقط إلى مشاركة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في رئاسة "المجموعة المعنية بالحماية" (مع بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية) و"المجموعة المعنية بالعودة وإعادة إدماج العائدين" (مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) - بل وأدى كذلك إلى تولي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مسؤولية أكبر في مجال حماية النازحين داخلياً ومساعدتهم. وقد تولت المفوضية قيادة مجموعة العمل المعنية بتنسيق شؤون المخيم وإدارته في عام 2007. وكان هناك 11 مخيماً رسمياً تابعاً لمجموعة العمل المذكورة في شمال كيفو في منتصف عام 2009، في مقابل مخيم واحد فقط عندما تشكلت المجموعة قبل ذلك بعامين. وبحكم ما تراكم لديها من خبرات ونهج مستمدة من كثرة التعامل مع الأوضاع التقليدية للاجئين، فإن المفوضية وشركاءها التنفيذيين (كمجلس اللاجئين النرويجي على سبيل المثال) تركز بطبيعة الحال على المخيمات. ومع ذلك فإن الموقف الرسمي للمفوضية يتمثل في أن المخيمات ينبغي أن تكون الملاذ الأخير عندما تنفذ كل الخيارات الأخرى، وأن المساعدات ينبغي تقديمها بطرق تأخذ في الاعتبار مستويات معيشة المجتمعات المحلية المحيطة، وأن الاستجابة لاحتياجات الأسر المضيفة ينبغي تحسينها. وأوضحت المفوضية أيضاً طموحها إلى توزيع المساعدات بطريقة أكثر مراعاة لمعيار الاستضعاف لا مجرد النزوح في حد ذاته. غير أن المفوضية تستشهد، في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية على الأقل، بوجود معوقات متنوعة تحول دون تحقيق ذلك الهدف، ليس أقلها عدم كفاية التمويل.

وكذلك تشدد منظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسيف) على ضرورة دعم آليات التكيف التقليدية وعلى أن إنشاء المخيمات يُعد أمراً غير مرغوب فيه إلى أقصى حد. ومثلها في ذلك مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فقد رسمت اليونيسيف في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية استراتيجية جديدة للمعونة ترمي إلى توزيع المساعدات على أساس أوجه استضعاف معينة أكثر منها على أساس وضع المرء كنزاح داخلياً أم عائد، وتواجه معوقات مماثلة في وضع ذلك موضع التنفيذ. وفي الوقت نفسه فإن أكبر آلية للاستجابة في حالات الطوارئ بشمال كيفو سواء بالنسبة للنازحين داخلياً أو السكان المتضررين من الكوارث هي بلا شك "آلية الاستجابة السريعة" التي تديرها اليونيسيف ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ويجري تنفيذها من خلال منظمات غير حكومية دولية. وتوفر هذه الآلية تغطية عريضة للاحتياجات الطارئة، مع توزيع مواد غير غذائية لمرّة واحدة، وتوفير المساعدات في مجال المياه والصرف الصحي، والبنية التحتية للمدارس لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر. ومع أن هذه الآلية يُنظر إليها على نطاق واسع باعتبارها مبادرة ناجحة، فقد

كانت اليونيسيف أول من اعترف بأنها لا تلبي الاحتياجات بالضرورة وفق معيار الاستضعاف، بل على أساس الوضع (كأن يكون المرء من النازحين داخلياً على سبيل المثال).

## أثناء النزوح

تسعى اللجنة الدولية بلا كلل كي تسير أنشطتها الاحتياجات الخاصة للسكان المتضررين، لكنها لا تستطيع - ولا تدعي ذلك - تلبية كل هذه الاحتياجات. ولذا فإن تنسيق الجهود الإنسانية يمثل أداة تسعى اللجنة الدولية من خلالها بانتظام لتوحيد الجهود مع غيرها من المنظمات الإنسانية بغية العمل بطريقة تكملية وتعاونية جنباً إلى جنب مع جهود تلك المنظمات، ولكي تتجنب بالطبع حدوث ازدواجية. و تركز اللجنة الدولية عملياتها في أغلب الأحيان على "المناطق ذات الأولوية" التي تحدها معايير تضعها بعثتها. وتختلف هذه المعايير من مكان إلى آخر، ولكنها تشتمل عموماً على بواعث القلق المتعلقة بحماية السكان المدنيين والاحتياجات ووجود أطراف مسلحة ووجود نزاع مسلح فعلياً كان أم محتملاً. وربما كان من الأمور المسلم بها أنه في بيئة كهذه، يكون النزوح الداخلي عاملاً هاماً يسهم في تعريض السكان للاستضعاف واحتياجات السكان ككل.

ويعطي التفويض الممنوح للجنة الدولية دوراً واضحاً في توفير الحماية. ومن بين الأنشطة التقليدية الرئيسية التي تضطلع بها اللجنة الدولية في هذا الصدد، إقامة حوار مع الأطراف المسلحة الفاعلة وغيرها من الأنشطة الموجهة لها، بما في ذلك تذكيرها بمسؤولياتها بموجب القانون الدولي الإنساني (كالحيلولة دون النزوح على سبيل المثال، فضلاً عن التزاماتها تجاه من نزحوا فعلاً من المدنيين أو من عادوا إلى ديارهم)، والأنشطة التقليدية المتعلقة بالاحتجاز والبحث عن المفقودين وإعادة الروابط الأسرية.

وتعود الأنشطة المتعلقة بالبحث عن المفقودين وإعادة الروابط العائلية - التي تجرى بلا استثناء تقريباً بالتعاون مع الجمعية الوطنية في البلد المعني - بالفائدة على الكثير من النازحين داخلياً، إذ إن انفصال المرء عن أحبائه هو بالتأكيد من العواقب المشتركة للنزوح سواء أكان طوعياً أم قسرياً. ويسهل هذا النشاط تسجيل الأطفال غير المصحوبين، بمن فيهم الأطفال الجنود المسرحون، والعائلات التي تبحث عن أطفالها أو غيرهم من أفراد الأسرة. وفي بعض الأحيان، تُستخدم الإذاعات المحلية والملصقات أو عروض الصور في المساعدة على البحث عن الأقارب ولمّ شمل العائلات. وبالنسبة للأطفال الذين يتعذر العثور على عائلاتهم، يمكن وضع ترتيبات لرعايتهم بالتعاون مع المنظمات الإنسانية المعنية الأخرى.

ومن أنشطة الحماية الأقل تقليدية التي تقوم بها اللجنة الدولية في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية وتعود بالفائدة على الناس الذين غالباً ما يكونون من النازحين برنامج الدعم النفسي - الاجتماعي، الذي يقدم المساعدة لضحايا العنف الجنسي وغيره من أشكال الاعتداء. فمن خلال 18 "مركزاً للاستماع" في شمال كيفو (منها أربعة بالمخيمات) و19 مركزاً في جنوب كيفو تقوم اللجنة الدولية بأنشطة الحماية ورفع مستوى وعي المجتمع بالعنف الجنسي. كما تتولى أنشطة لبناء القدرات وتقديم التدريب لاستشاريي العنف الجنسي الذين عادةً ما يكونون من أعضاء الشبكات النسائية المحلية ويعملون في مراكز الاستماع. وعلاوة على ذلك، فإن اللجنة الدولية تقدم، متى سنحت الظروف، بعض المساعدات المباشرة، مثل لوازم الأطفال الرضع والأغذية وتكاليف الإقامة والمواصلات. وعند

الضرورة، يتم توجيه المستفيدين إلى مراكز الرعاية الصحية قصد العلاج الطبي. ونظرًا لأن هذا البرنامج لم يبدأ إلا قبل أربع سنوات فقط، فإنه يُعد مجالًا جديدًا نسبيًا بالنسبة للجنة الدولية ولا يزال النهج المتبع فيه في طور الابتكار.

وتتبع اللجنة الدولية نهجًا متكاملًا في الاستجابة للاحتياجات المتعلقة بالحماية والمساعدات اللازمة للنازحين داخليًا والعائدين وسكان المناطق التي تستطيع الوصول إليها وتتمتع بقدر كافٍ من الاستقرار. ويغطي عملها مجالات الأمن الاقتصادي والمياه والسكن والصحة. ففي شمال كيفو على سبيل المثال، تتركز أنشطة اللجنة الدولية المتعلقة بضمان الأمن الاقتصادي على مناطق عودة النازحين داخليًا. وتقدم للنازحين داخليًا حصصًا غذائية لثلاثة أشهر ومواد غير غذائية أيضًا، وتوفر للعائدين القادرين على الوصول إلى حقولهم البذور والأدوات الزراعية فضلًا عن حصص غذائية من أجل حماية البذور. أما بالنسبة لمن لا يستطيعون الوصول إلى حقولهم فلا يُقدم لهم إلا الغذاء فقط. ويجوز تقديم البذور والحصص الغذائية للعائلات المضيئة هي الأخرى تبعًا للظروف. وقد حدث ذلك بالفعل في ديسمبر/كانون الأول 2008 ويناير/كانون الثاني 2009، عندما تبين أن العائلات المضيئة في منطقة "كيباتي" تعاني بشدة من تناقص مواردها (إذ لم يكن باستطاعتها الوصول إلى حقولها)، ومتى كانت هناك توترات ظاهرة بين النازحين داخليًا والعائلات المضيئة لهم. وهذا الوضع مشابه لما كانت عليه الحال في وسط "منداو" في جنوب الفلبين، حيث ألقى النزوح واسع النطاق الناشئ عن القتال في أكتوبر/تشرين الأول 2008 بأعباء إضافية على عاتق السكان المستضعفين بالفعل. وتبين أن بعض العائلات تُؤوي ما يصل إلى 20 شخصًا من النازحين، رغم معاناتها هي نفسها من الفقر المدقع. ولذلك وجهت اللجنة الدولية استجابتها وفقًا لذلك، بتقديمها الغذاء واللوازم المنزلية الأساسية لكل من النازحين داخليًا والأهالي.

وتُعد أنشطة اللجنة الدولية في مجالي المياه والسكن بشمال كيفو مثالًا آخر على نهج يسعى من أجل تخفيف حدة التوترات بين النازحين ومضيفيهم. فعلى الرغم من تقديم بعض المساعدات الطارئة قصيرة الأمد في مخيمات النازحين داخليًا عند الضرورة (مثل تقديم المياه وبناء المراحيض)، فإن التركيز يتمحور حول مشاريع "الانتعاش المبكر" المستدامة مثل إعادة تأهيل شبكات إمدادات المياه، وغالبًا ما يكون ذلك في المناطق التي شكلت بها الأعداد الكبيرة من النازحين والعائدين ضغطًا على الشبكات المتهالكة والمتضررة أصلاً. ففي "كيتشانغا" على سبيل المثال، عادت عملية إعادة تأهيل شبكة إمدادات المياه (التي شملت تأمين مصدر المياه وبناء شبكة تضم خزانات للمياه) بالفائدة على نحو 35 ألف شخص - من بينهم سكان أحد مخيمات النازحين داخليًا، والنازحون المقيمون لدى أسر مضيئة وأهالي المنطقة. وبدأ تنفيذ مشروع مماثل في منطقة "ساكي" حيث كان يُتوقع أن يعود النازحون داخليًا وحيث كانت إمدادات المياه غير كافية خلال السنوات الثلاث الأخيرة على الأقل. وتقوم اللجنة الدولية أيضًا بإجراء دراسة جدوى لمشروع كبير لإصلاح شبكة إمدادات المياه في مدينة "غوما" التي زاد عدد سكانها من جراء تدفق النازحين داخليًا عليها ليصل إلى ما يُقدَّر بنحو 750 ألف نسمة - أي أكثر من ثلاثة أضعاف عددهم المُقدَّر في عام 2004.

ويمكن أن نرى نهج التركيز على المشاريع المستدامة التي تعود بالفائدة على المجتمعات المحلية المضيئة وعلى الأشخاص النازحين على حد سواء في العديد من الحالات الأخرى. ومن الأمثلة على ذلك كولومبيا، حيث أسفرت عشرات السنين من النزاع المسلح عن نشوء مشكلة نزوح داخلي

مزمنة في ذلك البلد، أكثرها في المناطق الحضرية. وتقدم اللجنة الدولية مساعدات طارئة للنازحين وغيرهم من ضحايا النزاع، بما في ذلك وضع برامج للصحة العامة وإصلاح وتحديث البنية التحتية على نطاق بسيط في المناطق المتضررة من النزاع.

وتبدو قيمة تلبية احتياجات النازحين داخلياً ممن يقيمون في مجتمعات محلية مضيئة واضحة جلياً. لكن محدودة قدرتنا على الاستجابة، وما يترافق معها من معوقات أخرى، تعني أنه لا بد من تخصيص المساعدات وفق أولويات صارمة تعكس حالات الاستضعاف والاحتياج الفعلي.

### أثناء العودة، الدمج المحلي أو التوطين في أماكن أخرى

من المهم بقدر ما هو من الصعوبة والتحدي تقديم مساعدات إنسانية متسقة ومنظمة للنازحين داخلياً الذين يعودون إلى موطنهم الأصلي، أو يستقرون محلياً في المجتمعات التي تستضيفهم، أو يعاد توطينهم في أماكن أخرى. فمن الممكن أن تنشأ مشاكل إذا شجعت السلطات النازحين داخلياً على العودة كعلامة على الاستقرار السياسي في حين تكون الأوضاع الأمنية غير مواتية في حقيقة الأمر لعودتهم. وقد يُعطى المدنيون معلومات غير كافية بل ربما مضللة سواء بشأن الأوضاع الأمنية أو الدعم المتاح في أماكن العودة، وقد تتعرض الوكالات الإنسانية للضغط أو للتضليل كي تقدم المساعدة للعائدين رغم استحالة دوام الوضع على هذا النحو. وعندما يعود النازحون بالفعل أو يعاد توطينهم يمكن أن تنشأ توترات على الأرض والملكية والموارد الأخرى.

ولا يزال من الأمور المثيرة للكثير من الجدل الأكاديمي معرفة متى ينتهي النزاع حقاً، ومتى تؤدي مرحلة الطوارئ إلى مرحلة التنمية. وعلى الرغم من وفرة التعريفات والرسوم البيانية لما يشكل بدء "التحول الانتقالي"، فإن الواقع على الأرض كثيراً ما يظل مبهماً وغير متسق، وتظل الفجوة بين الإغاثة و"الانتعاش" أمراً يطرح مشكلة.

وتصبح الاستجابة الإنسانية بالتأكيد أكثر اتساقاً وأكثر تنبؤاً في البلدان التي شهدت حركة عودة واسعة النطاق للنازحين داخليا واللاجئين ونعمت مرحلة ما بعد النزاع بفترة كافية من الاستقرار (النسبي) كما حدث في ليبيريا وأوغندا.

ومع ذلك، ففي العديد من السياقات الأخرى لا يمكن اعتبار عودة النازحين داخلياً أو توقيع اتفاق سلام أو نشر قوات لحفظ السلام مؤشراً قاطع الدلالة على بدء مرحلة "ما بعد النزاع". وليس شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية إلا مثالاً واحداً على ذلك، حيث استمر تجدد نزوح وعودة النازحين داخليا بلا انقطاع على الرغم من توقيع العديد من اتفاقات السلام ونشر أضخم بعثة لحفظ السلام في تاريخ الأمم المتحدة (بعثة الأمم المتحدة في الكونغو). وتقر خطة العمل الإنساني التي وضعتها الأمم المتحدة في عام 2009 من أجل معالجة الوضع بجمهورية الكونغو الديمقراطية بأن المساعدات الإنسانية لذلك البلد كانت تتسم بالفعالية كاستجابة طارئة ولكنها لا تتواءم مع الأزمات المزمنة. ولذا فإن هناك حاجة إلى مساندة ودعم آليات التكيف التقليدية، بما فيها استضافة المجتمعات المحلية للنازحين داخلياً وإيجاد حلول مستدامة. وتتشدد الخطة أيضاً على ضرورة معالجة الأسباب الجذرية للأزمات - كالنزاعات والأوبئة وسوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي، وذلك على سبيل المثال لا الحصر- لا على معالجة الأعراض. ووصولاً إلى هذه الغاية، استحدثت خطة عام 2009 هدفين جديدين يستندان إلى مبادئ الانتعاش المبكر؛ ألا وهما تدعيم الأمن الغذائي وتنمية الاقتصاد

الأصغر<sup>14</sup>. غير أن وضع هذه الاستراتيجيات موضع التنفيذ بطريقة متسقة ومنظمة يظل أمراً يطرح تحدياً كبيراً، وذلك لأن شروط إيجاد حلول مستدامة ليس لها ببساطة وجود في المقام الأول. فالعودة المستدامة للنازحين داخلياً وإعادة التأهيل والإعمار لا يمكن أن تتحقق إلا عندما تتحسن الظروف الأمنية وعندما تعود سلطة الدولة ويجري تعزيزها في المناطق المتأثرة بالنزاع.

وتناصر اللجنة الدولية اتخاذ إجراءات تكفل توفير الظروف المواتية لعودة النازحين داخلياً إلى مواطنهم الأصلية بأمان وطوعية وكرامة، أو إعادة تسكينهم أو توطيئهم في أماكن أخرى. وهذا يشمل اعتراف السلطات بحق الملكية وتوفير الخدمات العامة ودفع تعويضات أحياناً. وقد يشمل أيضاً تشجيع السلطات المعنية على تطهير الأراضي الملوثة بالألغام ومخلفات الحرب القابلة للانفجار، وتحريم العودة لاستخدام هذه الأسلحة، ووضع برامج لتوعية السكان بالمخاطر. وكما سبق الذكر في المثال المتعلق بشمال كيفو، فمن الممكن أن تشمل المساعدات وضع برامج لدعم سبل كسب العيش بهدف تعزيز الأمن الاقتصادي لكل من العائدين والمقيمين، وتوفير إمكانية الحصول على إمدادات مياه كافية وآمنة، وكذلك على الرعاية الصحية.

ومع ذلك فإن أنشطة اللجنة الدولية لا تصل إلا إلى أعداد محدودة من الناس ولا تمثل إلا جزءاً واحداً من الاستجابة الإنسانية الكلية. فتبعاً للظروف المحلية في مكان العودة، أو الاندماج المحلي الدائم أو إعادة التوطين قد يجري وضع طائفة متنوعة من البرامج بواسطة مكونات أخرى تابعة لحركة الصليب الأحمر والهلال الأحمر أيضاً - لتشمل الجماعات الأكثر ضعفاً أولاً - بغية مساعدة النازحين في استئناف حياتهم العادية. أما التحدي المتمثل في سد فجوات المساعدات من أجل عودة النازحين داخلياً وإعادة دمجهم - في سياقات متنوعة كذلك الموجودة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وسريلانكا وتشاد وباكستان - فهو تحد يواجهه المجتمع الإنساني برمته في كل يوم.

## الخاتمة

تسترشد اللجنة الدولية للصليب الأحمر في استجابتها بتقييمات تجربتها بانتظام لأوجه الاستضعاف والاحتياجات الأساسية لكافة ضحايا النزاعات المسلحة وحالات العنف الأخرى، التي تنطوي دائماً على حدوث نزوح داخلي. وفي حين أن النازحين داخلياً لديهم دون شك احتياجات معينة من حيث الحماية والمساعدة وأن النزوح الداخلي يمثل بوضوح مؤشراً على احتمال التعرض للاستضعاف، فإن اللجنة الدولية لا تعتبر أن وضع النزوح ينطوي تلقائياً على زيادة درجة الاحتياج عما يعانيه المدنيون الذين لم ينزحوا عن ديارهم - بمن فيهم العائلات المضيفة المثقلة الكاهل. ولدى قيامها بتحديد الاحتياجات والاستجابة لها، فإن اللجنة الدولية تميل إلى النظر إلى مجمل صورة النزوح الداخلي بكل أطيافها ومن تضرروا من جرائه.

وتؤمن اللجنة الدولية بأن القانون الدولي الإنساني مناسب لمعالجة معظم المشاكل التي تنشأ عن النزوح الداخلي المرتبط بنزاع مسلح. وإذا جرى الامتثال له بالشكل المناسب، فإن هذا القانون يكفي لمنع حدوث النزوح أصلاً وحماية السكان المستضعفين إذا نزحوا. واستناداً على ذلك

فإن الإرادة السياسية بالنسبة لتطبيق القانون الدولي الإنساني والامتثال له على كلا المستويين الوطني والدولي لا تزال في الكثير من الحالات قاصرة وغير كافية. وكذلك فإن اللجنة الدولية على اقتناع بأن المبادئ التوجيهية مناسبة وتستحق دعماً التام، إذ إنها في الكثير من الحالات توفر توجيهها أكثر تحديداً مما يوفره القانون الدولي الإنساني. فهذا القانون لا يتضمن، على سبيل المثال، أحكاماً محددة تقضي بضرورة السماح للنازحين بالعودة بأمان وكرامة. كما أن المبادئ التوجيهية تعالج قضايا تتصل بالنزوح القسري بغض النظر عن كيفية تصنيف وضع معين بموجب القانون. وبالتالي فإنها تظل وثيقة الصلة بالموضوع أثناء النزاعات المسلحة وبعدها ما دامت هناك حالة من الاضطراب الداخلي أو حالة طارئة معقدة أو كارثة طبيعية.

وقد رحبت اللجنة الدولية بمبادرات الأمم المتحدة المتعددة من أجل إصلاح العمل الإنساني، بما في ذلك النهج العنقودي الذي يرمي إلى تحسين مجمل الاستجابة الإنسانية لاحتياجات النازحين داخلياً، غير أنه لكي يكون التنسيق فعالاً وذا معنى بحق، فلا بد له من أن يقوم على أساس الاحترام الحقيقي لمبادئ أساسية معينة لا على آليات وإجراءات لا يكاد يتوقف تنقيحها وتعديلها. ومن الأمور الجوهرية بالنسبة للجنة الدولية ألا يؤدي التنسيق إلى إضفاء ضابطة معتمدة على الطبيعة المحايدة والمستقلة لعملها الإنساني.

وكثيراً ما يكون من العوامل الأساسية التي تعرقل توفير استجابة إنسانية جيدة التنسيق حالة نزوح داخلي، طبيعة النزوح نفسها بما تتسم به من تعقد شديد وسرعة التغير، ولاسيما حيثما كانت أكثرية النازحين داخلياً تعيش في كنف أسر مضيضة. وعندما يترافق مع الطبيعة المعقدة للنزوح نفسها وجود تقييد لقدرة المنظمات الإنسانية على التدخل (في العديد من الحالات) - سواء كان ذلك بسبب سوء الأوضاع الأمنية أو سوء البنية التحتية - فإنه يصبح من المستحيل عملياً تكوين صورة دقيقة عن أعداد النازحين داخلياً أو احتياجاتهم. وكثيراً ما يزداد تعقد الوضع بسبب الافتقار إلى الوضوح أو الشفافية بخصوص موارد مختلف الأطراف الفاعلة في المجال الإنساني وقدرتها على الوصول إلى النازحين.

وتسعى اللجنة الدولية من أجل إعطاء أولوية لدعم آليات التكيف الموجودة لدى السكان، سواء لمنع حدوث النزوح في المقام الأول بقدر المستطاع أو للحد من إقامة المخيمات من خلال دعم المجتمعات المحلية المضيفة للنازحين داخلياً. وتركز اللجنة الدولية أيضاً على الحد من استضعاف السكان والمجتمعات المضيفة. ورغم أن اللجنة الدولية قد تقدم، في ظروف معينة، مساعدات إنسانية داخل المخيمات (وعادة ما يكون ذلك على الأمد القصير فقط)، فإن المخيمات الرسمية للنازحين داخلياً تحظى في الكثير من الحالات بتغطية جيدة من منظومة الأمم المتحدة وشركائها التنفيذيين. وتهدف اللجنة الدولية إلى القيام بدور مكمل لهذه الجهود وسد الفجوات متى ظل هناك نقص في تلبية احتياجات النازحين داخلياً والعائدين والسكان المقيمين. وعادةً ما يجري تقديم مثل هذه المساعدات في مجالات ضمان الأمن الاقتصادي والمياه والسكن والرعاية الصحية، بالإضافة إلى أنشطة الحماية التي تتولاها اللجنة الدولية. غير أنه نظراً لضرورة ترتيب الاحتياجات حسب أولوياتها بسبب محدودية الموارد، فإن اللجنة الدولية تجد نفسها في وضع لا يتيح لها سد الفجوات كافة في مجال تقديم المساعدات للنازحين داخلياً. ويصدق ذلك بشكل خاص على العودة وإعادة الدمج والتحول الانتقالي طويل الأمد من الإغاثة إلى الانتعاش - وهي حالات لم يُعالج الكثير منها إلى اليوم.

