

Distr.: General
4 April 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السادسة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً،
تشانلوكا بياني

موجز

يعرض هذا التقرير الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، تشانلوكا بياني خلال الفترة من كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ - آذار/مارس ٢٠١٤. ويتضمن تحليلاً مواضيعياً لاتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا، ويستعرض سياق اعتمادها وينظر في أحكامها الرئيسية وتأثيرها الفعلي في تعزيز حماية ومساعدة المشردين داخلياً، كما يبحث التقدم الذي طرأ على اعتمادها وتنفيذها، مع تقديم توصيات أولية من أجل تحقيق الفائدة القصوى لهذا المعيار في تعزيز التصدي للتشرد الداخلي في أفريقيا.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.14-12943 080514 090514



* 1 4 1 2 9 4 3 *

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	١	.....	أولاً - مقدمة
٣	٢٤-٢	.....	ثانياً - ولاية وأنشطة المقرر الخاص
٣	٢	.....	ألف - الولاية
٣	١٥-٣	.....	باء - التعاون مع البلدان
٦	٢٠-١٦	.....	جيم - التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية
		.....	دال - تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في عمل منظومة الأمم المتحدة
٧	٢٤-٢١	.....	
٩	٧٧-٢٥	.....	ثالثاً - اتفاقية كمبالا: خارطة طريق للعمل
٩	٣٠-٢٧	.....	ألف - مقدمة وعرض عام
١٠	٣٦-٣١	.....	باء - سياق الاتفاقية
١٢	٦٤-٣٧	.....	جيم - نطاق الاتفاقية
١٩	٧٧-٦٥	.....	دال - دمج الاتفاقية في القانون المحلي وتنفيذها
٢٣	٩٩-٧٨	.....	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات
٢٣	٨٣-٧٨	.....	ألف - الاستنتاجات
٢٤	٩٩-٨٤	.....	باء - التوصيات

أولاً - مقدمة

١ - قدم المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً استعراضاً في هذا التقرير للأنشطة التي اضطلع بها منذ تقريره السابق إلى مجلس حقوق الإنسان^(١). كما ينظر في اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا)، ويتناول سياق اعتمادها وأحكامها الرئيسية وتأثيرها الفعلي في تعزيز حماية ومساعدة المشردين داخلياً، وقيّم التقدم الذي طرأ على تنفيذها، وبخاصة دمجها في القوانين المحلية.

ثانياً - ولاية وأنشطة المقرر الخاص

ألف - الولاية

٢ - يسعى المقرر الخاص، وفقاً لولايته الواردة في قرار مجلس حقوق الإنسان ٨/٢٣، لتعزيز نهج قائم على الحقوق إزاء التشرد الداخلي، وذلك عن طريق الحوار مع الحكومات وأنشطة التعميم والدعوة في إطار الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية. ويعرب عن تقديره للحكومات التي وجهت إليه دعوات أو غير ذلك من أوجه التعاون، ولمختلف هيئات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى التي قدمت الدعم لأنشطته.

باء - التعاون مع البلدان

١ - جورجيا

٣ - في إطار متابعة الزيارة الأخيرة التي أجراها المكلف السابق بهذه الولاية في عام ٢٠٠٩، قام المقرر الخاص بزيارة إلى جورجيا في الفترة من ١٠-١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٣ بناءً على دعوة من الحكومة. وقد زار مراكز ومستوطنات المشردين داخلياً في غرب جورجيا، بما فيها شيدا وكارتلي وبوتي، وعقد لقاءات مع المشردين أنفسهم. بيد أنه لم يتمكن من زيارة أبخازيا ومنطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية.

٤ - وببني المقرر الخاص على التزام الحكومة بتوفير حلول دائمة لجميع المشردين داخلياً في جورجيا ومعالجة مشكلة المشردين بسبب الكوارث الطبيعية أو التي يسببها الإنسان. غير أنه أشار إلى أن هناك حاجة ملحة لمواصلة تحسين الأوضاع المعيشية وسبل العيش للأشخاص المشردين داخلياً في المراكز الجماعية التي زارها، ودعا إلى اعتماد نهج متكامل لمعالجة أوضاع جميع المشردين. ويرحب بالفرص الجديدة في هذا الصدد ويحث الحكومة على التشاور مع

(١) A/HRC/23/44 و Add.1-2.

هؤلاء الأشخاص وتمكينهم من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليهم من أجل التوصل إلى حلول دائمة على نحو يوفر لهم الأمان والكرامة، مع العمل في الوقت نفسه على ضمان أن تكون خياراتهم مستنيرة وطوعية.

٥- ويلاحظ المقرر الخاص أن الجمود السياسي لا يزال يعوق عملية البحث عن حلول دائمة، ويدعو جميع الأطراف المعنية إلى أن تعمل على وجه السرعة لمعالجة قضية المشردين داخلياً بوصفها قضية إنسانية بغية تمكين المشردين الراغبين في العودة إلى مناطقهم الأصلية من القيام بذلك طواعية وبأمان وكرامة. ويعرب عن قلقه إزاء نصب سياج من الأسلاك الشائكة الملتهفة على طول الحدود الإدارية لمنطقة تسخينفالي/أوسيتيا الجنوبية، مما يحرم المشردين والمجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد من حرية التنقل وسبل العيش على أراضيهم.

٢- صربيا وسلطات كوسوفو

٦- في إطار متابعة الزيارة التي أجراها المكلف السابق بالولاية في عام ٢٠٠٩، قام المقرر الخاص بزيارة إلى صربيا وكوسوفو بناءً على دعوة من الحكومة في الفترة من ٩-١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣. وزار المقرر الخاص بلغراد وبريشينا، فضلاً عن مختلف مواقع المشردين.

٧- ويوصي المقرر الخاص بشدة كلاً من حكومة صربيا والسلطات في كوسوفو بالتعاون، في سياق إطار الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، من أجل التوصل إلى حلول دائمة للمشردين داخلياً. ويشيد بقيام حكومة صربيا والسلطات في كوسوفو بالنظر في الاندماج المحلي كخيار للتوصل إلى حل دائم، جنباً إلى جنب مع الحلول الدائمة الأخرى، حيثما كان ذلك ممكناً. ويؤكد أن مفتاح التوصل إلى حلول دائمة في صربيا وكوسوفو يكمن في توفير السكن الدائم لجميع المشردين على غرار مشروع الإسكان الإقليمي للاجئين، على الرغم من أن مثل هذا المشروع يجب أن يرتبط بتوفير سبل العيش، ولا سيما الأنشطة المدرة للدخل وفرص العمل والصحة والتعليم والمياه والطاقة. ويرحب المقرر الخاص بالانفتاح الكبير نحو النظر في الاندماج المحلي كحل دائم، لكنه لاحظ أن الحاجة الأكثر إلحاحاً هي تحسين سبل عيش المشردين في مواقعهم الحالية وتوفير الخدمات الكافية، وبخاصة للمشردين من الروما.

٨- وشدد المقرر الخاص على ضرورة معالجة القضايا الرئيسية الأخرى، بما في ذلك التوصل إلى حل فعال للمنازعات المتعلقة بالملكية، بما في استعادة ممتلكات الأشخاص في مواطنهم الأصلية، حيثما أمكن، والتعويض الملائم حيث يتعذر استرداد الممتلكات.

٣- جنوب السودان

٩- قام المقرر الخاص بزيارة إلى جنوب السودان في الفترة من ٦-١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣ بناءً على دعوة من الحكومة. وزار خلال بعثته كل من جوبا وبور وبيبور في ولاية جونقلي.

١٠- ومع الإشارة إلى مسؤولية الحكومة الأساسية عن مساعدة وحماية جميع المشردين داخلياً بطريقة متساوية، أكد المقرر الخاص أن العمل الإنساني والإدماج والتنمية وتدابير بناء السلام

تشكل حجر الزاوية في إيجاد حلول دائمة للمشردين والعائدين. وشدد على أن المدنيين، بمن فيهم المشردون داخلياً، ينبغي أن يكونوا بمنأى عن العنف وسوء المعاملة من قبل جميع الأطراف. ودعا إلى مواصلة تعزيز القدرات وإلى نزع الطابع العسكري عن عمليات التعامل مع المشردين داخلياً.

١١- وعقب الزيارة، اندلعت موجة جديدة من أعمال العنف في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ في جوبا وسرعان ما امتدت إلى أماكن أخرى في جنوب السودان. وأعرب المقرر الخاص في تصريحين صحفيين صدرا في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ و ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ عن قلقه إزاء تلك الأحداث التي بدت في أول الأمر كأزمة سياسية ثم تطورت إلى صراع عرقي شمل جميع أنحاء جنوب السودان، مما أدى إلى تشرد داخلي على نطاق واسع إلى مواقع بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان. وبدأ الازدحام داخل مواقع البعثة التي أوى إليها المشردون داخلياً يشكل خطراً بالنسبة لهم. ويوصي المقرر الخاص بالحد من اكتظاظ المواقع المذكورة، لكنه يؤكد أن ذلك لا ينبغي أن يكون وسيلة سريعة وقائمة بذاتها في التعامل مع هذه الأزمة المستمرة، بل يجب أن يكون جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية شاملة طويلة الأجل بشأن التشرد الداخلي. وقال إن أبعاد وتعقيدات التشرد الداخلي يقتضيان استجابة استراتيجية من أجل التغلب على الفجوة بين العمل الإنساني والتنمية وإيجاد فوائد مشتركة للسلام.

٤- سري لانكا

١٢- قام المقرر الخاص بزيارة إلى سري لانكا في الفترة من ٢-٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ بناءً على دعوة من الحكومة. وسافر خلال زيارته إلى كولومبو وجافنا ومولايتيفو وكيلينوتششي حيث التقى بالمشردين داخلياً.

١٣- ورحب المقرر الخاص بالجهود التي بذلتها حكومة سري لانكا لإعادة بناء الهياكل الأساسية التي دمرت أثناء النزاع، وإزالة الألغام من مناطق العودة، وشدد على أن عملية إعادة الإعمار بعد النزاع يجب أن تركز أيضاً على الحلول الدائمة لجميع المشردين داخلياً الذين أعيد توطينهم بواسطة الحكومة وأولئك الذين عادوا إلى مناطقهم الأصلية على أساس شامل. وفي السياق الوطني المتعلق بالانتقال من الإغاثة إلى التنمية في أعقاب النزاع، من الضروري أن تتعاون الجهات الحكومية والمنخرطة في التنمية على حل قضية المشردين وتلبية حاجتهم لحلول دائمة وتأمين سبل عيشهم في خطط التنمية، وفرض سيادة القانون وتنفيذ البرامج المتعلقة بحقوق الإنسان والحكم الرشيد.

١٤- ورحب المقرر الخاص بالاتفاق على إجراء تقييم مشترك للاحتياجات، وهو أمر حيوي لوضع مجموعة متفق عليها من البيانات الإحصائية عن عدد المشردين داخلياً الذين عادوا أو أعيد توطينهم. وثمة حاجة إلى استكمال هذه العملية بشكل مناسب من أجل تحديد أعداد الأشخاص الذين لا يزالون مشردين، ومن لا يستطيعون الوصول إلى أراضيهم الأصلية. ودعا المقرر الخاص إلى توفير بيانات بشأن التشرد الداخلي مصنفة حسب نوع الجنس والعمر من أجل التخطيط بصورة ملائمة، فضلاً عن إجراء دراسة استقصائية بشأن نوايا المشردين فيما يتعلق بالحلول الدائمة.

١٥- وأعرب المقرر الخاص عن قلقه إزاء العدد الكبير من الأشخاص الذين لا يزالون يعيشون في حالة تشرد طال أمده، وإزاء أولئك الذين عادوا أو استقروا في أماكن أخرى في الشمال لكنهم لا يزالون يعيشون في ظروف سيئة للغاية ويحتاجون إلى مساكن دائمة وخدمات اجتماعية وفرص كسب العيش.

جيم- التعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية

١٦- يسر المقرر الخاص أن يقدم تقريراً عن تعاونه المستمر مع المنظمات الإقليمية والدولية. وقد تعاون بشكل وثيق مع عدة جهات منها المنظمات الإقليمية في أفريقيا بشأن تعزيز التصديق على اتفاقية كمبالا وتنفيذها على الصعيد الوطني. وتحقيقاً لهذه الغاية، يواصل المكلف بالولاية دعم حكومة الصومال بشأن القضايا السياسية المتعلقة بالمشردين داخلياً ولوضع مشروع منقح لإطار السياسة الوطنية. وتم تنفيذ أنشطة لبناء القدرات مع أعضاء الحكومة. ووضعت معايير تتعلق بالأمن وحيازة الأراضي لدعم الجهود الرامية إلى إيجاد حلول دائمة للمشردين، وجرى تحديد "الخطوط الحمراء" فيما يتعلق بعمليات إعادة التوطين المقترحة التي يجب أن تحترم المعايير الدولية. وقدم المقرر الخاص الدعم لحكومة ليبيريا في عملية التصديق على الاتفاقية التي تجرى مناقشتها في البرلمان الوطني. وعلاوة على ذلك، نظم المكلف بالولاية، بالتعاون مع الاتحاد الأفريقي وشركاء آخرين، سلسلة من الدورات التدريبية وحلقات العمل في عام ٢٠١٣ بشأن اتفاقية كمبالا. ومن التطورات المهمة أيضاً القيام مؤخراً باعتماد السياسة الوطنية الجديدة في أفغانستان بشأن حقوق المشردين داخلياً عقب اشتراك المقرر الخاص بناءً على طلب من حكومة أفغانستان في نيسان/أبريل ٢٠١٢.

١٧- وشارك المقرر الخاص بنشاط في مبادرة مشتركة بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين لوضع قائمة مرجعية للحماية تسمح باتباع نهج أكثر تعاونية إزاء التصدي لمشكلة التشرد وضمان حماية المشردين والمجتمعات المحلية المتضررة في جميع مراحل النزاع. وقد أطلقت هذه القائمة في ٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٤ في فيينا. وتعاون المقرر الخاص أيضاً مع المفوضية على وضع دليل للبرلمانيين بشأن التشرد الداخلي^(٢) نُشر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣.

١٨- يقيم المقرر الخاص شراكة قوية مع منظمات المجتمع المدني (في جنيف ونيويورك وميدانياً على وجه الخصوص، وأعرب عن تقديره للدعم الذي يقدمه المشروع المشترك بين معهد بروكينغز وكلية لندن للعلوم الاقتصادية بشأن التشرد الداخلي "بروكينغز - أل. أس. أي"، وللتعاون مع مركز رصد التشرد الداخلي بشأن مختلف القضايا ذات الاهتمام المشترك، وكذلك مع الدائرة المشتركة بين الوكالات لتصنيف فئات المشردين داخلياً. وعلى الصعيد

(٢) متاح على الموقع الشبكي للمفوضية www.unhcr.org/525bee0c9.html.

الميداني، اضطلعت منظمات المجتمع المدني بدور حيوي في دعم المكلف بالولاية عن طريق تبادل المعلومات وتوضيح أثر التشرد الداخلي على حقوق الإنسان في مختلف السياقات، وشكلت حلقة الوصل مع مجتمعات المشردين، ولا سيما خلال الزيارات القطرية.

١٩- وفي الفترة من ١٢ إلى ١٤ آذار/مارس ٢٠١٣، شارك المقرر الخاص في حلقة عمل نظمته المفوضية في سان ريمو بإيطاليا بشأن تغير المناخ وإعادة التوطين المخطط وخاطب المشاركين. وخلال الفترة ٢-٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، أشرف على الدورة السنوية التاسعة بشأن قانون التشرد الداخلي التي عقدت في كمبالا وشارك في تنظيمها مشروع بروكينغز - آل. أس. أي، والمعهد الدولي للقانون الإنساني، والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان. وقد شارك في تلك الدورة ما مجموعه ٢٤ من المسؤولين الحكوميين والبرلمانيين المعنيين بالتشرد الداخلي من ١٤ بلداً أفريقيا. وكانت الدورة بمثابة أداة جديدة قيمة في مجال التشرد الداخلي، أعدت بدعم من ولاية المقرر الخاص لتوجيه وضع القوانين والسياسات المتعلقة بالتشرد الداخلي من قبل المسؤولين الحكوميين والبرلمانيين وغيرهم من الجهات المعنية^(٣).

٢٠- كما شارك المقرر الخاص في العديد من الأحداث الأخرى المتصلة بمسألة التشرد الداخلي التي نظمها المجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى، بما في ذلك المناقشة التي نظمها معهد بروكينغز بعنوان "اتفاقية كمبالا بشأن التشرد الداخلي في أفريقيا: إنجاز في مجال حقوق الإنسان"، التي عقدت في ٢٦ آذار/مارس ٢٠١٣، وشارك في مناسبة عامة بشأن التدخل بين التشرد وتدفقات المهجرة الأوسع نطاقاً، استضافتها مؤسسة بروكينغز في ٧ أيار/مايو ٢٠١٣، ومناقشة نُظمت في الفترة ١٦-١٨ أيار/مايو ٢٠١٣ في ديتشلي بارك بشأن حماية المدنيين، واجتماع رؤساء الوكالات في إطار مجموعة العمل السياسي المعنية بالتصدي لحالات الطوارئ، الذي عقد في أوتوا في الفترة ١٩-٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، ومؤتمر ويلتون بارك بشأن موضوع "معالجة الثغرات في التنفيذ: تحسين التعاون بين الآليات العالمية والإقليمية لحقوق الإنسان"، في الفترة ٢٣-٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤.

دال- تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في عمل منظومة الأمم المتحدة

٢١- خلال الفترة قيد الاستعراض، واصل المقرر الخاص دعم تعميم مراعاة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في عمل منظومة الأمم المتحدة وعلى نطاق مجتمع العمل الإنساني، وذلك عن طريق المشاركة بنشاط في أعمال اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. شارك في

(٣) Brookings-LSE Project, Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Norwegian Refugee Council, "National Instruments on Internal Displacement: A Guide to their Development", August 2013, available from www.brookings.edu/research/reports/2013/09/03-national-instruments-on-internal-displacement.

اجتماعين رئيسيين عقدا في واشنطن العاصمة في ٨ أيار/مايو ٢٠١٣، وجنيف في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، حيث سلّط الضوء على أهمية قضية المشردين داخلياً الذين يعيشون خارج المخيمات في سياق أولويات اللجنة، وطلب من أعضاء اللجنة تبادل الخبرات ذات الصلة مع المقرر الخاص. كما تعاون بشكل وثيق مع منظمات الأمم المتحدة الرئيسية، بما في ذلك مفوضية حقوق الإنسان ومفوضية شؤون اللاجئين ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وانخرط في حوار بناء مع الوكالات بشأن عدة أمور شملت التحديات والتصدي للتشرد الداخلي ومجالات التعاون المحتملة في الوقت الراهن على مستوى المقر وميدانياً. ونظم جلسات إحاطة دورية عن الأنشطة المواضيعية والقطرية.

٢٢- وشارك المقرر الخاص في العديد من الأنشطة التي نظمها وكالات الأمم المتحدة، بما في ذلك الاجتماعات المنتظمة والمعتكف السنوي للمجموعة العالمية للحماية وأنشطة الترويج للاتفاقية كمبالا. وفي يومي ١٨ و ١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٣، شارك في اجتماع مائدة مستديرة في أمستردام بشأن التحولات والحلول نظمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية شؤون اللاجئين وحكومة هولندا، حيث التقت الجهات الفاعلة الإنمائية والإنسانية الدولية لاستعراض التقدم المحرز وتحديد سبل المضي قدماً في التصدي للتشرد الداخلي. وفي ٦ حزيران/يونيه ٢٠١٣، حضر ندوة مواضيعية نظمها المجموعة العالمية للحماية بعنوان "الانتقال من الأزمة إلى الانتعاش: دور مجموعات الحماية". وشارك في الاجتماع السنوي للإجراءات الخاصة في فيينا في الفترة ٢٤-٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٣، حيث انتخب رئيساً للجنة تنسيق الإجراءات الخاصة لمدة سنة واحدة. وفي هذا السياق، شارك في مؤتمر الخبراء الدولي الذي نظّمته الوزارة الاتحادية للشؤون الأوروبية والدولية في النمسا يومي ٢٧ و ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٣ بعنوان فيينا ٢٠+: النهوض بحماية حقوق الإنسان: الإنجازات والتحديات والآفاق المستقبلية بعد مرور ٢٠ عاماً على المؤتمر العالمي، وقد نُظِمَ بمناسبة الذكرى السنوية العشرين للمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان بالتعاون مع مفوضية حقوق الإنسان ومعهد لودفيغ بولتزمان لحقوق الإنسان والمركز الأوروبي للتدريب والبحوث في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لجامعة غراتس. كما شارك في نيويورك في ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ في الحدث الرفيع المستوى للاحتفال بالذكرى السنوية العشرين لإعلان وبرنامج عمل فيينا، حيث دعا إلى إدماج المشردين داخلياً في سياق جدول أعمال التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

٢٣- ونظم المقرر الخاص عدة مناسبات بالتعاون مع الشركاء والجهات الراعية، بما في ذلك حلقة نقاش على هامش الدورة الثامنة والستين للجمعية العامة نُظِمَت في ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ بعنوان "الحلول الدائمة للتشرد: التنمية وأبعاد بناء السلام". كما نظم حلقة عمل في ٧ حزيران/يونيه ٢٠١٣ بعنوان "الحلول الدائمة للمشردين داخلياً: المضي قدماً في تنفيذ جدول الأعمال"، بالتعاون مع مفوضية حقوق الإنسان ومفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومشروع بروكينغز - أل. أس. أي.

٢٤- وبناءً على دعوة من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، شارك المقرر الخاص في جلسة عامة للنقاش في إطار حوار المفوضية لعام ٢٠١٣ بشأن الحماية تحت عنوان "حماية المشردين داخلياً: تحديات مستمرة وتفكير جديد"، التي عُقدت يومي ١١ و١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣. كما شارك في رئاسة فريق عمل للحوار بشأن "وضع الصكوك القانونية والسياسات لحماية المشردين داخلياً: التجارب والدروس". وأثناء الحوار، أبرز المشاركون الحاجة إلى سد ثغرات التنفيذ في توفير الحماية للمشردين داخلياً، ووضع مسألة التشرد الداخلي في مقدمة جداول الأعمال الدولية والإقليمية والوطنية، وضمان إشراك المشردين داخلياً والمجتمعات المضيفة في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليهم. كما صدرت دعوات لتحسين التعاون بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية منذ المراحل الأولى لحالات الطوارئ، وإدراج احتياجات المشردين داخلياً في جدول أعمال التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

ثالثاً- اتفاقية كمبالا: خارطة طريق للعمل

ألف- مقدمة وعرض عام

٢٥- يوجد في أفريقيا نحو ثلث المشردين داخلياً بسبب الصراع والعنف وانتهاكات حقوق الإنسان الذين يتجاوز عددهم ٢٨,٨ مليون نسمة في جميع أنحاء العالم^(٤). كما ينتج التشرد في أفريقيا وعالمياً عن الكوارث الطبيعية وآثار تغير المناخ، فضلاً عن مشاريع التنمية. ولم تجمع البيانات بصورة منهجية عن عمليات التشرد الناجمة عن مشاريع التنمية^(٥).

٢٦- وعلى الرغم من أن قارة آسيا استأثرت بنسبة ٨١ في المائة من حالات التشرد الناجمة عن كوارث طبيعية على الصعيد العالمي خلال السنوات الخمس الماضية، فقد حققت أفريقيا رقماً قياسياً في عام ٢٠١٢ تمثل في حدوث موجة تشرد جديدة شملت ٨,٢ مليون نسمة في ٢٧ بلداً، وهو ما يفوق بأربع مرات عدد الذين تشردوا خلال السنوات الأربع السابقة^(٦). وفي بعض البلدان، أدى التشرد بسبب الكوارث الطبيعية إلى زيادة تفاقم الوضع المزري أصلاً بالنسبة للمشردين بسبب النزاعات.

٢٧- وفي ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، بدأ سريان اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا). ومثل اعتمادها في ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، في كمبالا، إنجازاً كبيراً بالنسبة للمشردين داخلياً في أفريقيا وجميع أنحاء العالم.

(٤) IDMC Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence, Geneva, 2013 (available from www.internal-displacement.org/publications/2013/global-overview-2012-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence), p. 9

(٥) المرجع نفسه.

(٦) المرجع نفسه.

وتمثل الاتفاقية رغبة الدول الأفريقية وعزمها على التصدي بصورة شاملة لمشكلة التشرد الداخلي، بوصفها أول صك إقليمي ملزم قانوناً بشأن التشرد الداخلي.

٢٨- ولدى كتابة هذا التقرير، كانت ٣٩ من الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي البالغ عددها ٥٤ دولة قد وقعت على اتفاقية كمبالا، في حين صدقت عليها ٢٢ دولة^(٧). وتشتمل الاتفاقية على عناصر جديدة حيث إنها توفر ضمانات للحماية من التشريد القسري ومعايير تتعلق لحماية ومساعدة الأشخاص أثناء فترة التشرد، وفيما يتعلق بالحلول الدائمة. كما تتناول أسباب التشرد، التي لا تقتصر على حالات النزاعات المسلحة وانتهاكات حقوق الإنسان، ولكنها تشمل أيضاً حالات الكوارث الطبيعية أو التي تكون من صنع الإنسان. وعلاوة على ذلك، تعد الاتفاقية هي فريدة من نوعها حيث إنها تنص في المادة ٢(د) على التزامات ومسؤوليات الدول الأطراف، وتحدد أيضاً أدوار ومسؤوليات الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة والشركات الخاصة والوكالات الإنسانية ومنظمات المجتمع المدني والمجتمع الدولي والأشخاص المشردين داخلياً والمجتمعات المتأثرة بالتشرد.

٢٩- ومنذ اعتماد اتفاقية كمبالا، تقود مفوضية الاتحاد الأفريقي عملية الترويج للاتفاقية التوقيع والتصديق عليها. وقد اعتمدت خطة العمل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية من قبل الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، التي أثبتت التزامها بهذا الصك عن طريق توقيع والتصديق عليه. ولا تزال التحديات ماثلة على الرغم من أن الاتفاقية تعد خطوة بالغة الأهمية نحو تعزيز حقوق الإنسان للمشردين داخلياً وتوفير إطاراً متيناً لتوفير الحماية والمساعدة بشكل فعال للمتأثرين بالتشرد الداخلي.

٣٠- وفي الدورة السادسة عشرة لمجلس حقوق الإنسان، قدم المقرر الخاص المجالات ذات الأولوية بالنسبة لولايته، وأعلن عن عزمه على العمل بنشاط من أجل تعزيز تصديق الدول على اتفاقية كمبالا ومواصلة تقديم المساعدة في مجال وضع الأطر السياسية والتشريعية لضمان تنفيذها على المستوى الوطني^(٨). وعليه، فإن نطاق هذا التقرير لا يقتصر على تحليل الطابع الفريد لاتفاقية كمبالا، بل يحدد أيضاً مسار العمل المقترح لضمان ترجمة هذا الإطار المبتكر والشامل إلى مكاسب ملموسة للمشردين داخلياً.

باء- سياق الاتفاقية

٣١- اعتمدت اتفاقية كمبالا في عام ٢٠٠٩ بعد خمس سنوات من المشاورات والصياغة والمفاوضات من قبل خبراء قانونيين من الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي. وانبثقت هذه العملية التي قادتها أفريقيا عن اعتراف المجلس التنفيذي للاتحاد الأفريقي وقراره في تموز/يوليه ٢٠٠٤

(٧) بما فيها الجمهورية الصحراوية العربية الديمقراطية، وهي ليست عضواً في الأمم المتحدة.

(٨) A/HRC/16/43، الفقرة ٥٨.

بشأن الحاجة إلى إطار إقليمي مستقل وملائم لتقديم الحماية والمساعدة اللازمين للأشخاص المشردين داخلياً ودعم التوصل إلى حلول دائمة^(٩).

٣٢- كان وضع المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي خطوة أولى أساسية في إنشاء الإطار المعياري بشأن التشرد الداخلي، وتوضيح المعايير الدولية الدنيا لحماية ومساعدة المشردين داخلياً. وتعترف المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية ودون الإقليمية على نحو متزايد بأنها تستند إلى المبادئ التوجيهية وتعتمدها^(١٠)، في حين تلتزم الدول بشكل متزايد بالمبادئ التوجيهية ودمجها في الأطر القانونية المحلية^(١١).

٣٣- وفي عام ٢٠٠٦، خلال المؤتمر الدولي بشأن منطقة البحيرات العظمى، اعتمدت ١١ من دول هذه المنطقة ميثاقاً ملزماً بشأن الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات العظمى^(١٢) يضم ١٠ بروتوكولات مستقلة، بما في ذلك بروتوكول لحماية ومساعدة المشردين داخلياً، والبروتوكول المتعلق بحقوق الملكية للعائدين. والبروتوكول المتعلق بحماية ومساعدة المشردين داخلياً، الذي دخل حيز التنفيذ في حزيران/يونيه ٢٠٠٨، يلزم الدول الأعضاء قانوناً بسن تشريعات وطنية لإدماج المبادئ التوجيهية بشكل كامل في قوانينها المحلية وتوفير إطار قانوني لتنفيذها في النظم القانونية الوطنية، وضمان المشاركة الفعالة للمشردين داخلياً في وضع هذه التشريعات.

٣٤- والبروتوكول المذكور أعلاه بشأن حماية ومساعدة المشردين داخلياً قد وُفّر الزخم لمبادرة الاتحاد الأفريقي بشأن صياغة اتفاقية كمبالا، التي أدت إلى بلورة نهج إقليمي لحماية حقوق المشردين في الجهود الرامية إلى تحقيق السلام والأمن والتنمية^(١٣).

٣٥- وينبغي أيضاً النظر إلى وضع واعتماد اتفاقية كمبالا على خلفية الجهود الوطنية في مجال وضع القوانين والسياسات المتعلقة بالتشرد الداخلي في أفريقيا وجميع أنحاء العالم. وفي الوقت الراهن، هناك ٢٥ حكومة، منها ست في أفريقيا، اعتمدت مجموعة متنوعة من السياسات أو التشريعات الوطنية التي تتناول مشكلة التشرد الداخلي على وجه التحديد. وكانت الدول الأفريقية هي الأولى في العالم التي اعتمدت قوانين وسياسات وطنية تستند إلى هذه المبادئ التوجيهية. والدول الأفريقية الست التي وضعت قوانين وسياسات بشأن المشردين داخلياً هي أنغولا (٢٠٠٠) وبوروندي (٢٠٠١) وسيراليون (٢٠٠٢) وأوغندا (٢٠٠٤) والسودان (٢٠٠٩) وكينيا (٢٠١٢)، في حين يعكف كلاً من الصومال وجمهورية الكونغو الديمقراطية على تطوير القوانين ذات الصلة.

(٩) القراران EX.CL/Dec.129 (V) و EX.CL/127 (V).

(١٠) See Organization of American States resolution 2667 of 7 June 2011. See also Council of Europe recommendation Rec(2006)6 of 5 April 2006.

(١١) A/67/289، الفقرتان ٣٤ و ٤٠.

(١٢) انضم جنوب السودان إلى الميثاق في عام ٢٠١٢.

(١٣) Chaloka Beyani, "The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa", Journal of African Law, vol. 50, No. 2, 2006, pp.187-197.

٣٦- كانت السلطات النيجيرية تتخذ خطوات لتحسين تنسيق تصديدها للتشرد الداخلي حتى قبل تصديقها على اتفاقية كمبالا في نيسان/أبريل ٢٠١٢. وفي عام ٢٠٠٣، أنشأت لجنة لصياغة سياسة وطنية بشأن المشردين داخلياً لتحديد دور ومسؤوليات أجهزة الدولة ومنظمات المجتمع المدني. وقدم مشروع السياسة إلى الحكومة في عام ٢٠١١، وتمت مراجعته وتنقيحه لاحقاً من قبل العديد من الجهات المعنية. وجرت صياغة السياسات المتعلقة بالهجرة أيضاً في عام ٢٠١٣، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بالتشرد الداخلي. ومن المقرر عرض السياستين على المجلس التنفيذي للاتحادى لاعتمادها في عام ٢٠١٤^(١٤).

جيم - نطاق الاتفاقية

٣٧- دُججت في اتفاقية كمبالا بصورة مباشرة مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن التشرد الداخلي^(١٥)، وتنطلق من فرضية المسؤولية الأساسية للدولة في معالجة التشرد الداخلي. ومع ذلك، تتجاوز المبادئ التوجيهية عن طريق إبداء الحاجة إلى استجابة شاملة للتشرد الداخلي على أساس إطار يجمع بين القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. ويوفر هذا الإطار منبراً لجميع أصحاب المصلحة - الدول وكذلك جميع الجماعات والكيانات الأخرى المعنية أو المتأثرة بالتشرد الداخلي - لتحليل الأسباب المتعددة للتشرد الداخلي وتحديد الاستجابات المناسبة لهذه الظاهرة، بما في ذلك إيجاد حلول دائمة. وفي هذا الصدد، تؤكد الاتفاقية على أن الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية على حد سواء لها دور هام في الاستجابة الشاملة للمشاكل المتعلقة بالتشرد الداخلي. وبالمثل، تؤكد الاتفاقية ضرورة المشاركة الفعالة للمتأثرين بالتشرد، بما في ذلك الفئات الضعيفة من النازحين والجماعات المضيفة.

١- التزامات الدول الأطراف

(أ) الحماية من التشريد غير الطوعي أو القسري

١٤ 'التشريد التعسفي

٣٨- تقرر المادة ٣ من اتفاقية كمبالا الالتزام العام للدول بالامتناع عن التسبب في التشريد التعسفي للسكان وحظره ومنعه، فضلاً عن الالتزام بمنع بعض الأسباب الكامنة وراء التشرد الداخلي، مثل الإقصاء والتهميش السياسي والاجتماعي والثقافي، وكذلك احترام وحماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً واحترام القانون الإنساني الدولي.

(١٤) مركز رصد التشرد الداخلي "اتفاقية كمبالا، بعد مرور عام على التنفيذ: التقدم والآفاق المستقبلية"، ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، متاح على الرابط www.internal-displacement.org/publications/2013/the-kampala-convention-one-year-on-progress-and-prospects-2.

(١٥) E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق.

٣٩- وحقت الاتفاقية تقدماً كبيراً في إبراز الحق في الحماية من التشريد التعسفي عن طريق توضيح عدد من الأفعال التي قد تتسبب في ذلك. والقانون الدولي لحقوق الإنسان لا ينص بوضوح على الحق في عدم الإكراه على الزواج، غير أن بعض عناصر هذا الحق ترد في سياق الحق في حرية التنقل والإقامة، والحق في الخصوصية، والحق في اختيار مكان الإقامة الخاصة، والحق في السكن اللائق^(١٦). كما تم إلى حد ما تناول حظر التشريد التعسفي في القانون الإنساني الدولي^(١٧). فالمادة ٤٩ من اتفاقية جنيف الرابعة، المتعلقة بحماية المدنيين في أوقات النزاعات المسلحة الدولية، تحظر "النقل الجبري الجماعي أو الفردي" باعتباره انتهاكاً خطيراً للقانون الإنساني الدولي. وتم توسيع نطاق هذا الحظر في وقت لاحق ليشمل النزاعات المسلحة غير الدولية في سياق البروتوكول الإضافي الثاني الملحق باتفاقيات جنيف. وترسخ ممارسات الدول هذه القواعد بوصفها معايير للقانون الإنساني الدولي العرفي المنطبقة على النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية^(١٨).

٤٠- وتعد اتفاقية كمبالا مبتكرة لأنها تبين، بصورة غير شاملة، مجموعة واسعة من أسباب التشريد التعسفي توضح أن أسبابه لا تنحصر فقط في النزاعات. ومما لا شك فيه أن الاتفاقية تلزم الدول الأطراف، بالإضافة إلى حماية جميع الأشخاص من سياسات التمييز العنصري أو غيره التي تستهدف أو تؤدي إلى تغيير التركيبة الإثنية أو الدينية أو العرقية للسكان، بتوفير الحماية من النزاعات المسلحة وحالات العنف المعمم أو انتهاكات حقوق الإنسان، ومن التشريد بسبب الممارسات الضارة^(١٩)، ومن عمليات الإخلاء القسري في حالات الكوارث الطبيعية أو التي يتسبب فيها الإنسان أو السيناريوهات الأخرى التي لا تقتضي الإخلاء المتأثرين لأسباب تتعلق بالسلامة أو الصحة. ومن الضمانات الرئيسية التي وضعتها الاتفاقية تحذير من استخدام "السلامة والصحة" لتبرير عمليات تهجير تكون تعسفية في الأساس. وبالمثل، تكرر الاتفاقية المادة ١٠ بكاملها للتشريد الداخلي الناجم عن مشاريع تنمية تنفذها جهات فاعلة عامة وخاصة.

٤١- والهدف الواضح هنا هو حظر جميع أشكال التشريد التعسفي، في جميع الظروف، بما في ذلك عمليات الإخلاء القسري. وفي هذا الصدد، تبين المادة ٤ من اتفاقية كمبالا "الضوابط الجامعة" عن طريق توضيح التزام الدول الأطراف بمنع التشريد التعسفي الناجم عن "فعل أو حدث أو ظاهرة على درجة من الخطورة مماثلة لكل ما سبق" لا يوجد ما يبررها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي.

(١٦) مركز رصد التشريد الداخلي "اتفاقية كمبالا، بعد مرور عام على التنفيذ" (انظر الحاشية ١٤)، صفحة ٢٥.

(١٧) See Megan Bradley and Mike Asplet, "Strengthened Protection for Internally Displaced Persons in Africa: The Kampala Convention Comes Into Force", American Society of International Law, vol. 16, No. 36, 6 December 2012.

(١٨) Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Volume I: Rules (Cambridge, Cambridge University Press, 2009), p. 457.

(١٩) وفقاً للمادة ١(ي) من اتفاقية كمبالا، يُقصد بـ "الممارسات الضارة" جميع السلوكيات والتصرفات و/أو الممارسات التي تؤثر سلباً في الحقوق الأساسية للأشخاص التي تشمل الحق في الحياة والصحة والكرامة والتعليم أو السلامة العقلية والبدنية. وعادة ما يعد تشويه الأعضاء التناسلية للإناث أحد الممارسات الضارة.

٤٢ - وعلى الرغم من أن الاتفاقية لا تنص على أن التشريد التعسفي جريمة جنائية، فإن المادة ٤(٦) تقتضي أن تدرج الدول الأطراف ضمن الجرائم التي يعاقب عليها القانون، أسوأ أشكال التشريد التعسفي، مثل تلك التي تصل إلى حد الإبادة الجماعية وجرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية.

٢٠٠ 'الكوارث وتغير المناخ

٤٣ - في عام ٢٠١٢ وحده، تعرض للتشرد الداخلي حوالي ٧,٧ مليون شخص في أعقاب كوارث طبيعية في بلدان وقعت أو صدقت على اتفاقية كمبالا^(٢٠)، وهو ما يفسر الاهتمام الخاص بالانتباه إلى الكوارث الطبيعية وتلك التي يتسبب فيها الإنسان. وتلزم الاتفاقية الدول الأطراف باتخاذ تدابير محددة لمنع وتخفيف آثار الكوارث، بما في ذلك عن طريق إنشاء نظم إنذار مبكر وتنفيذ استراتيجيات للحد من مخاطر الكوارث والطوارئ وتدابير التأهب للكوارث وإدارتها في المناطق المعرضة للخطر.

٤٤ - وفي هذا الصدد، فإن الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي تنفذ استراتيجية إقليمية للحد من مخاطر الكوارث عن طريق برنامج عمل موسع (٢٠٠٦-٢٠١٥) يهدف إلى المساهمة في تحقيق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر عن طريق الحد بشكل كبير من الآثار الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للكوارث، بما في ذلك المخاطر المرتبطة بتغير المناخ^(٢١).

(ب) الحماية والمساعدة، بما في ذلك أثناء التشرد

٤٥ - المادة ٥ من اتفاقية كمبالا تنص بوضوح على أن الدول الأطراف تتحمل المسؤولية الرئيسية عن توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً داخل أراضيها أو الخاضعين لولايتها.

٢٠١ 'المساعدة

٤٦ - يطلب من الدول، وفقاً للمادة ٩ من الاتفاقية، حماية حقوق الأشخاص المشردين داخلياً أثناء فترة التشرد، بغض النظر عن أسبابه، والامتناع عن ممارسة التمييز ومنعه، بما في ذلك التمييز على أساس التشرد؛ ومنع الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب وغيرها من انتهاكات القانون الدولي التي ترتكب ضد المشردين؛ ومنع أشكال المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، بما في ذلك القتل التعسفي والإعدام بإجراءات موجزة والاعتقال التعسفي والاختطاف والاختفاء القسري أو التعذيب؛ ومنع العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس، بما في ذلك الاغتصاب، والممارسات الضارة، وتجنيد الأطفال واستخدامهم في الأعمال القتالية، والعمل القسري، والاتجار بالبشر والتعذيب ومنع وقوع المجاعات. وعلاوة على ذلك،

(٢٠) مركز رصد التشرد الداخلي "اتفاقية كمبالا، بعد مرور عام على التنفيذ" (انظر الحاشية ١٤)، صفحة ٢١.

(٢١) المرجع نفسه.

يقع على الدول التزام بضمان سلامة وأمن وكرامة المشردين داخلياً، واحترام وضمان حريتهم في التنقل واختيار مكان الإقامة، وحمايتهم من الإعادة القسرية أو إعادة التوطين في مناطق تتعرض فيها حياتهم وسلامتهم وحريتهم و/أو ظروفهم الصحية للخطر.

٤٧- وتدعو الاتفاقية الدول في المادة ٤(٦) منها إلى ضمان المسؤولية الفردية عن أعمال التشريد التعسفي التي يرتكبها موظفو الدولة^(٢٢) والكيانات غير الحكومية، بما في ذلك الشركات متعددة الجنسيات أو المنظمات الأمنية الخاصة^(٢٣). وعلى وجه الخصوص، تنص المادة ٧(٤) من الاتفاقية على أن تحمل الدول أفراد الجماعات المسلحة المسؤولية الجنائية عن انتهاكات حقوق الإنسان وانتهاكات القانون الإنساني الدولي.

٢٤ الفئات الضعيفة

٤٨- وتقضي المادة ٩(٢) من الاتفاقية توفير حماية ومساعدة خاصة للمشردين داخلياً من ذوي الاحتياجات الخاصة، بمن فيهم الأطفال غير المصحوبين والمنفصلون عن ذويهم، وربات الأسر، والأمهات الحوامل، وأمهات الأطفال الصغار، والأشخاص ذوو الإعاقة، وكبار السن، واتخاذ تدابير للبحث عن المفقودين ولم تشمل الأسر.

٣٣ التزامات الدولة فيما يتعلق بتقديم المساعدة

٤٩- وفقاً للمادة ٩(٢) من الاتفاقية، يتعين على الدول أن توفر للمشردين داخلياً، إلى أقصى حد ممكن وبأسرع ما يمكن، الغذاء والماء والمأوى والخدمات الصحية والصرف الصحي والتعليم وغير ذلك من أي الخدمات الاجتماعية اللازمة. وبالنظر إلى الطرق الكثيرة التي يمكن أن يؤثر بها التشرد في الموارد وقدرات التصدي بالنسبة للمجتمعات المحلية المتضررة جراء التشرد، بما في ذلك المجتمعات المضيفة ومجتمعات العودة، يتعين على الدول أيضاً، حسب الاقتضاء، تقديم المساعدات للمجتمعات المحلية والمضيضة. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول أن تتخذ التدابير اللازمة لرصد وتقييم فعالية وأثر المساعدة الإنسانية المقدمة للمشردين داخلياً، وفقاً للمعايير الممارسات ذات الصلة، بما في ذلك مشروع أسفير (Sphere Project).

٤٤ التسجيل التوثيق

٥٠- التدابير الأخرى ذات الصلة بالحماية والمساعدة أثناء النزوح التي تُلزم الدول بالأخذ بها بموجب الاتفاقية تشمل، ولكن ليس على سبيل الحصر، دعم التسجيل وإصدار أو استبدال الوثائق الشخصية (المادة ١٣). وتؤكد الاتفاقية، مع ذلك، أن عدم إصدار هذه الوثائق للمشردين داخلياً لا ينبغي بأي حال من الأحوال أن يضعف التمتع بحقوق الإنسان المكفولة لهم.

(٢٢) انظر أيضاً المادة ١٢ من الاتفاقية.

(٢٣) مركز رصد التشرد الداخلي "اتفاقية كمبالا، بعد مرور عام على التنفيذ" (انظر الحاشية ١٤)، صفحة ١٣.

(ج) الالتزامات المتعلقة بالحلول الدائمة والتعويض

٥١- تلزم المادة ١١ من اتفاقية كمبالا الدول بتعزيز وتهيئة ظروف ملائمة لإيجاد حلول دائمة للتشرد، بما في ذلك العودة الطوعية والمستدامة، والإدماج المحلي أو إعادة التوطين بأمان وكرامة. كما تتناول المادة ١٢ من الاتفاقية حق المتضررين من التشرد في سبل انتصاف فعالة، بما في ذلك التعويض العادل والمنصف وغير ذلك من أشكال الجبر.

٥٢- والدول مسؤولة عن استشارة المشردين داخلياً فيما يتعلق بخياراتهم بشأن الحلول الدائمة للتشرد لتمكينهم من اتخاذ خيار حر ومستنير بشأن العودة والاندماج المحلي أو إعادة التوطين، وضمان مشاركتهم في إيجاد حلول مستدامة.

٥٣- وتقضي المادة ١١(٤) من الاتفاقية أيضاً بأن تتخذ الدول تدابير لتسوية المنازعات المتعلقة بالملكية واسترداد الممتلكات، بما في ذلك عن طريق إنشاء آليات مبسطة لتسوية النزاعات المتعلقة بالمشردين داخلياً؛ واستعادة أراضي المجتمعات التي تعتمد اعتماداً خاصاً على هذه الأراضي وتتعلم بها والعمل على إعادة إدماجها (المادة ١١(٥)). والدول ملزمة أيضاً، وفقاً للمادة ١٢(٢)، بوضع إطار قانوني فعال لمنح المشردين تعويضات عادلة ومنصفة، وفقاً للمعايير الدولية، وغير ذلك من أشكال جبر الأضرار التي تكبدها بسبب التشرد، وفقاً للمعايير الدولية.

الحالة المحددة المتعلقة بالمشردين داخلياً من الرعاة

٥٤- يتميز الرعي في أفريقيا بالاعتماد الكبير على المواشي كمصدر رفاه اقتصادي واجتماعي، كما يتسم بعدة أنماط من التنقل الاستراتيجي بهدف الوصول إلى موارد المياه والمراعي في المناطق التي تشهد تبايناً كبيراً في معدلات هطول الأمطار. ويُمارس الرعي في جميع مناطق أفريقيا ويشكل مصدر العيش الرئيسي في بعض المناطق. وفي عام ٢٠١٠، بلغ حجم المناطق الرعوية نحو ٤٠ في المائة من الأراضي في أفريقيا^(٢٤). ويعاني الرعاة من التشريد التعسفي، خلافاً للافتراضات السائدة وعلى الرغم من تقاليدهم كرحل. ويرتبط تشرد الرعاة ارتباطاً وثيقاً بفقدان الثروة الحيوانية وعدم الوصول إلى الأسواق^(٢٥). وجميع أسباب التشرد الداخلي الواردة في الاتفاقية يمكن أن تكون من أسباب التشرد الداخلي القسري بالنسبة للرعاة^(٢٦).

(٢٤) African Union, Policy framework for pastoralism in Africa: Securing, protecting and improving the lives, livelihoods and rights of pastoralist communities, October 2010 (available from <http://publications.cta.int/en/publications/publication/1735/>), p. 1

(٢٥) انظر A/HRC/19/54/Add.2، الفقرة ١٣.

(٢٦) See IDMC, On the margin: Kenya's pastoralists, March 2014, available from www.internal-displacement.org/publications/2014/on-the-margin-kenyas-pastoralists

٥٥- واتفاقية كمبالا، شأنها في ذلك شأن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي وبرتوكول حماية الأشخاص المشردين داخلياً ومساعدتهم، تولى هذه الظاهرة المتفشية اهتماماً خاصاً في المادة ٤(٥) منها، وتلزم الدول الأطراف بالعمل على حماية المجتمعات شديدة التعلق بالأراضي والمعتمدة عليها بصورة خاصة نتيجة لثقافتها وقيمها الروحية المميزة. وأي مشاريع تؤثر في حق الرعاة في استخدام الأرض ينبغي أن تبرر بمصلحة عامة ملحّة وغالبة. لذا تكون العتبة التي يجب أن تبلغها المصلحة العامة أعلى في هذه الحالة بسبب تعلق الرعاة المتوارث والروحي بالأرض^(٢٧).

٢- الالتزامات المتصلة بالجهات الفاعلة الإنسانية وغيرها

(أ) دور المنظمات الدولية والإنسانية

٥٦- تنص اتفاقية كمبالا بوضوح على تحمل الدول المسؤولية الرئيسية عن أعمال حقوق الإنسان للمشردين داخلياً. بيد أن المادة ٥(٦) من الاتفاقية تقتضي من الدول الأطراف، إذا كانت الموارد المتاحة غير كافية، أن تتعاون على التماس المساعدة من المنظمات الدولية والوكالات الإنسانية ومنظمات المجتمع المدني وغيرها من الجهات الفاعلة المختصة. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تتخذ الدول الأطراف الخطوات اللازمة كي تكفل للمنظمات الإنسانية والكيانات الأخرى التي يسعها بقدر أكبر توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً إمكانية الوصول إليهم بفعالية وبلا عراقيل. وينطبق ذلك أيضاً على الجهود الرامية إلى دعم الحلول الدائمة.

٥٧- وتتناول الاتفاقية هذه المسألة بمزيد من التفصيل في المادة ٦ منها التي تتعلق بالالتزامات القانونية للمنظمات الدولية والوكالات الإنسانية. وتقتضي المادة ٦ أن تضطلع هذه الكيانات بمهمتها وفقاً للقانون الدولي وقانون البلدان التي تنشط فيها؛ وتحترم حقوق أولئك الأشخاص وفقاً للقانون؛ وتؤدي مهمتها في إطار الاحترام الكامل لمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة والاستقلال. وتشدد الاتفاقية مراراً على مبدأ عدم التمييز باعتباره شرطاً لتمتع المشردين داخلياً بالحماية والمساعدة على قدم المساواة مع غيرهم.

(ب) الالتزامات المتصلة بالاتحاد الأفريقي

٥٨- تدعو اتفاقية كمبالا أيضاً إلى التعاون بين الدول الأطراف والاتحاد الأفريقي. وهي تشير تحديداً إلى التزامات الاتحاد الأفريقي، الذي تقتضي ولايته المبنية في المادة ٤(ح) من قانونه التأسيسي أن يتدخل في الظروف الخطيرة، وهي على وجه التحديد جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم في حق الإنسانية. وتذكر الاتفاقية أيضاً في المادة ٨ منها دوراً مهماً يؤديه الاتحاد الأفريقي فيما يتعلق بدعم الدول الأطراف في الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية.

(٢٧) مركز رصد التشرد الداخلي "اتفاقية كمبالا، بعد مرور عام على التنفيذ" (انظر الحاشية ١٤)، صفحة ٢٧.

٣- الجهات الفاعلة من غير الدول وأفراد الجماعات المسلحة

٥٩- من العناصر الجديدة في اتفاقية كمبالا اعترافها بوجوب مساءلة الجهات الفاعلة من غير الدول وأفراد الجماعات المسلحة عن دورهم في التشريد الداخلي القسري أو غير الطوعي^(٢٨). وإذ تسعى الاتفاقية إلى مكافحة الإفلات من العقاب، فهي تنص على أمور منها محاسبة أفراد الجماعات المسلحة عن انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في حق المشردين داخلياً، وعلى أن يتحمل أفراد الجماعات المسلحة المسؤولية الجنائية بموجب القانون الدولي والقانون الوطني عن الأفعال التي تنتهك حقوق المشردين داخلياً. وتعرض المادة ٧ من الاتفاقية مجموعة من الأفعال التي يحظر القانون الدولي على الجماعات المسلحة ارتكابها.

٦٠- ووفقاً للمادة ٥(١١)، لا يلغي هذا التركيز على التزامات الجهات الفاعلة من غير الدول وأفراد الجماعات المسلحة المسؤولية الرئيسية الواقعة على عاتق الدول الأطراف، إذ يتعين عليها اتخاذ تدابير في سبيل ضمان تصرف الجماعات المسلحة وفقاً لالتزاماتها بموجب المادة ٧.

٤- مشاركة ومشاورة المشردين داخلياً والمجتمعات المضيفة

٦١- تذكر الاتفاقية في كل أجزاءها الدول الأطراف بالتزامها بمشاوره المشردين داخلياً والسماح لهم بالمشاركة في القرارات المتعلقة بحمايتهم ومساعدتهم (المادة ٩(٢) مثلاً)، بما يشمل القرارات المتعلقة بالحلول الدائمة. ويجب على الدول أيضاً أن تتخذ تدابير لضمان إمكانية تمتع مواطنيها المشردين داخلياً بحقوقهم المدنية والسياسية، لا سيما الحقوق المتصلة بالمشاركة العامة كحق التصويت وحق الترشح للوظائف العامة. وبخصوص المشاريع الإنمائية، تقتضي المادة ١٠(٢) أن تكفل الدول الأطراف تفكير الجهات المعنية في بدائل ممكنة، واستشارة الأشخاص الذين يُرجح أن تتسبب المشاريع في تشريدتهم، وتزويدهم بمعلومات وافية.

٦٢- والمجتمعات المضيفة معنية هي الأخرى، وإلى حد كبير، بهذه الحماية. وبالفعل تتأثر المجتمعات المضيفة تأثيراً كبيراً بالتشرد الداخلي، إذ إن الغالبية العظمى من المشردين داخلياً تعزف عن العيش في المخيمات وتتجه إلى تلك المجتمعات والأسر^(٢٩). وتتصدى اتفاقية كمبالا لهذا الواقع إذ تقتضي من الدول اتخاذ التدابير المناسبة لمراعاة احتياجات المجتمعات المضيفة. ويفترض ذلك أيضاً إشراكها ومشاركتها في عمليات التقييم لضمان مراعاة احتياجاتها لأغراض الاستجابات الإنسانية والإنمائية الملائمة.

(٢٨) تُعرّف الجهات الفاعلة من غير الدول بأنها جهات فاعلة خاصة من غير الموظفين العموميين للدولة أو جهات فاعلة خاصة لا يمكن أن تنسب أفعالها رسمياً إلى الدولة. وتُعرّف الجماعات المسلحة بأنها قوات مسلحة منشقة أو جماعات مسلحة منظمة أخرى لا علاقة لها بالقوات المسلحة للدولة.

(٢٩) مركز رصد التشرد الداخلي "اتفاقية كمبالا، بعد مرور عام على التنفيذ" (انظر الحاشية ١٤)، صفحة ٢٧.

٥- رصد الأهداف والتقييد بها

٦٣- سعيًا إلى رصد اتفاقية كمبالا، يجب على الدول الأطراف أن تنشئ مؤتمراً للدول الأطراف (المادة ١٤). ويجب على الدول الأطراف أيضاً أن تتعاون بناء على طلب دولة معنية أو مؤتمر الدول الأطراف، الذي يعقد بصورة منتظمة وبتسهيل من الاتحاد الأفريقي (المادة ١٤-٢)، فيما يتعلق بحماية الأشخاص المشردين داخلياً ومساعدتهم (المادة ٥-٢). وحتى الآن، لم يُعقد مؤتمر الأطراف قط رغم الحكم الوارد في المادة ١٤(٢). وقد أعرب المقرر الخاص مراراً عن أمله في إنشاء مؤتمر الدول الأطراف في المستقبل القريب.

٦٤- وتعرض اتفاقية كمبالا آليتين أخريين للإبلاغ عن الامتثال لأحكامها. ويجب على الدول أن تبلغ بما اتخذته من تدابير لوضع الاتفاقية موضع تنفيذ كلما قدمت تقاريرها بموجب المادة ٦٢ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٤-٤). والدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي التي انضمت إلى آلية استعراض النظراء الأفريقية يجب أن تُبلغ أيضاً بهذه التدابير عند تقديم تقاريرها بموجب الآلية (المادة ١٤-٤).

دال- دمج الاتفاقية في القانون المحلي وتنفيذها

١- متطلبات دمج الاتفاقية في القانون المحلي ونطاق الصكوك الوطنية المتعلقة بالتشرد الداخلي

٦٥- تقتضي فعالية التصدي للتشرد الداخلي في معظم الأحيان وجود سياسة عامة وإطار تشغيلى ملائمين. فالقوانين المعتمدة يمكن أن تحد من قدرة المشردين داخلياً على أعمال حقوقهم أو يمكن ألا تكفل تلبية احتياجاتهم المحددة إلى المساعدة والحماية^(٣٠). لذا تنص الاتفاقية في المادة ٣(٢) منها على دمج التزامات الدول بموجب الاتفاقية في القانون المحلي عن طريق سن أو تعديل التشريعات المتعلقة بتوفير الحماية والمساعدة للمشردين، وذلك وفقاً للالتزامات الدول بموجب القانون الدولي. وتقتضي المادة ذاتها من الدول الأطراف اتخاذ تدابير أخرى، كاعتماد سياسات واستراتيجيات وطنية ومحلية بشأن المشردين داخلياً، آخذة في اعتبارها أيضاً احتياجات المجتمعات المضيفة.

٦٦- وينبغي للصك الوطني الشامل المتعلق بالتشرد الداخلي أن يشير إلى المعايير ذات الصلة بالتشرد الداخلي، كاتفاقية كمبالا، والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، وبرتوكول حماية المشردين داخلياً ومساعدتهم (بالنسبة إلى الدول المعنية)؛ وأن يتبع نهجاً شاملاً إزاء التشرد، يبدأ بالوقاية وينتهي بالتوصل إلى حلول دائمة؛ وأن يتصدى لجميع أشكال التشرد بصرف النظر عن أسبابها.

(٣٠) Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers, October 2008, p. 27

٢- وضع صك وطني بشأن التشرد الداخلي

٦٧- في الوقت الراهن، هناك ستة بلدان أفريقية اعتمدت أو أصدرت سياسات أو قوانين أو مراسيم تتعلق تحديداً بالتشرد الداخلي. وهذه البلدان هي: أنغولا وأوغندا وبوروندي والسودان وسيراليون وكينيا. وثمة بلدان أخرى، منها جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال ونيجيريا، تعكف حالياً على صياغة مشروع سياسات أو تشريعات وطنية، أو أعلنت ذلك بالفعل. وهي عملية تابعها المكلف بالولاية ودعمها باستمرار. وحدير بالذكر أن تلك البلدان ليست بالضرورة بلداناً ملزمة قانوناً بأحكام الاتفاقية. وبالفعل، فإن أنغولا وأوغندا وسيراليون هي البلدان الوحيدة المعنية من بين الدول آفة الذكر، وقد اعتمدت قوانينها وسياساتها قبل تصديقها على الاتفاقية.

٦٨- وفي حين تعتبر القوانين والسياسات المذكورة خطوة إيجابية، تتفاوت الأطر المحلية المعتمدة حتى الآن من حيث نطاقها وضمانات حماية المشردين داخلياً ومساعدتهم وتغطية القضايا ذات الصلة، فالقوانين والسياسات لا تتضمن جميعها تعريفاً مناسباً للشخص المشرّد داخلياً^(٣١)، أو لا تحدد بوضوح المسؤوليات المؤسسية، إذ يتصدى البعض منها لسبب معين من أسباب التشرد أو مرحلة معينة من مراحل، كالتزاع أو العودة، في حين يقتصر تركيز قوانين وسياسات أخرى على حقوق محددة.

٦٩- وساهم المكلف بالولاية في أنشطة مهمة لدعم وضع الأطر الوطنية المتعلقة بالتشرد الداخلي، وتشمل هذه الأنشطة دليل واضعي القانون والسياسات، الذي يقدم توجيهات إلى السلطات الوطنية الساعية إلى سن تشريعات وسياسات وطنية بشأن التشرد الداخلي^(٣٢). وتوجد وثائق أخرى تقدم توجيهات بشأن صياغة صك وطني يتعلق بالتشرد الداخلي، من بينها دليل عملية صياغة القوانين أو السياسات^(٣٣)، وهو يكمل النهج الموضوعي لدليل واضعي القوانين والسياسات، علاوة على دليل البرلمانين المتعلق بالتشرد الداخلي^(٣٤). وهذه الأدلة هي خلاصة سنوات من الدروس المستفادة والممارسات الجيدة لمساعدة واضعي القوانين والسياسات على صياغة قوانين وسياسات تتصدى للتشرد الداخلي أو على تعديل القوانين والسياسات المعتمدة كي تتضمن حقوق المشردين داخلياً. وهي تشكل كذلك أدوات مفيدة لمنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية.

(٣١) تفيد المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي واتفاقية كمبالا بأن التشرد الداخلي لا يمنح الشخص المشرّد داخلياً أي صفة قانونية. وينبغي أن يشمل التعريف المناسب للمشرّد داخلياً جميع أسباب التشرد.

(٣٢) انظر الحاشية ٣٠.

(٣٣) الصكوك الوطنية المتعلقة بالتشرد الداخلي (انظر الحاشية ٣).

(٣٤) انظر الحاشية ٢.

٧٠- وتشمل العملية التشاورية الرامية إلى صياغة صك وطني عدة مراحل منها الشروع في صياغته ثم إعداد وتنظيمه والموافقة عليه واعتماده وتنفيذه^(٣٥). وتتبع كل دولة طرف عملياتها الخاصة لصياغة قوانين وسياسات محلية بشأن مسائل مختلفة، ومع ذلك، يوصى بتطبيق العملية التشاورية المعروضة في الفقرات أدناه لصياغة صكوك وطنية فعالة بشأن مسألة المشردين داخلياً. ورغم أن كينيا ليست طرفاً في اتفاقية كمبالا، فإن جهودها في سبيل صياغة سياسة وطنية بشأن التشرد الداخلي تعتبر مثلاً على ممارسة جيدة ينبغي الاستناد إليه لإرشاد بلدان أخرى في الاتحاد الأفريقي.

(أ) الشروع

٧١- تلتزم السلطات المعنية أثناء عملية الشروع بصياغة صك وطني بشأن التشرد الداخلي، ثم تخطر بقرارها الجهات المعنية الوطنية والإقليمية والدولية التي تؤدي دوراً مهماً في المساعدة على صياغته. وأقرت كينيا في عام ٢٠١٠ بالحاجة إلى التصدي بصورة تشريعية شاملة لمشكلة التشرد الداخلي، فأنشأ البرلمان لجنة برلمانية مختارة معنية بإعادة توطين المشردين داخلياً في كينيا، وقد كُلفت هذه اللجنة ببحث إجراءات الحكومة في هذا المجال ودراسة القوانين ذات الصلة بمسألة التشرد^(٣٦).

(ب) الإعداد

٧٢- تتوخى مرحلة الإعداد أموراً منها تعريف المفاهيم الرئيسية وجمع بيانات بشأن التشرد الداخلي وتحديد الإطار القانوني المناسب للتصدي للتشرد الداخلي والدعم المطلوب من الجهات المختصة. وفي حالة كينيا، نظمت اللجنة البرلمانية المختارة حلقة عمل للتخطيط الاستراتيجي في شباط/فبراير ٢٠١١ تناولت فيها الوزارات الحكومية مع الفريق العامل المعني بالحماية الوطنية للمشردين داخلياً بواعث القلق الرئيسية المتصلة بالتشرد الداخلي^(٣٧).

(٣٥) انظر الحاشية ٣.

(٣٦) انظر Danish Refugee Council and Refugee Consortium of Kenya, *Behind the scenes. Lessons Learnt from Developing a National Policy Framework on Internal Displacement in Kenya*, January 2013 (available from http://drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/Great_Lakes_PDF/BehindTheScenes_KenyaIDPRep.ort.pdf), p. 27.

(٣٧) انظر المرجع السابق. أنشئ الفريق العامل في عام ٢٠٠٩ بتغيير مجموعة حماية المشردين داخلياً التي أنشئت في عام ٢٠٠٨ للاستجابة إلى أزمة التشرد التي أعقبت الانتخابات. ويتشارك في رئاسته وزير العدل والانسجام الاجتماعي والشؤون الدستورية واللجنة الوطنية الكينية لحقوق الإنسان، وتضم عضويته الواسعة المجتمع المدني والمنظمات الوطنية والدولية.

(ج) التنظيم

٧٣- ينبغي تعيين هيئة حكومية للإشراف على العملية أثناء مرحلة التنظيم. وتبين التجربة أهمية أن تمتلك هذه الهيئة الحكومية النفوذ السياسي والموارد المالية والبشرية والدراية بمسائل التشرد الداخلي. ويؤكد المقرر الخاص مجدداً ضرورة مشاورة طائفة واسعة من الجهات الفاعلة الوطنية، بما يشمل المشردين داخلياً أنفسهم والمجتمعات المحلية المتأثرة بالتشرد. وينبغي تحديد جميع الأدوات اللازمة لوضع الصك وصياغته - مثل الأدلة آنفة الذكر، وإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً^(٣٨)، والمبادئ التوجيهية العملية بشأن حماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية^(٣٩)، بحيث يتسنى للكيان الحكومي المعني أن ينظم عملية الصياغة والتشاور.

(د) المشاورة والصياغة

٧٤- ينبغي أثناء مرحلة المشاورة والصياغة، اتباع نهج تصاعدي لضمان أخذ آراء وهواجس المشردين داخلياً في الاعتبار والتصدي لها بما يكفي، كون هؤلاء الأشخاص هم الذين سيتأثرون في المقام الأول بالصك الوطني. وفي كينيا، عُقد عدد من حلقات العمل والاجتماعات الثنائية بحضور اللجنة البرلمانية المختارة وممثلي الوزارات الحكومية والمقرر الخاص والموظفين الداعمين لولايتهم. واستشيرت أيضاً لجنة الحقيقة والعدالة والمصالحة. ونظمت اللجنة البرلمانية المختارة ٢٦ جلسة استماع عامة وزيارات ميدانية في جميع مناطق البلد على مدى الفترة من آذار/مارس إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ بهدف تكوين فكرة أشمل عن مخنة المشردين داخلياً في كينيا^(٤٠).

٧٥- وتتيح المرحلة الخامسة من عملية صياغة صك وطني إدخال تعديلات أو تنقيحات، وهي مفيدة لضمان تأييد الجهات المعنية وتنفيذ الصك تنفيذاً فعالاً. وفي كينيا، خضع مشروع القانون الأولي للمراجعة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ أثناء حلقة عمل تشارك في تنظيمها الفريق العامل المعني بتوفير الحماية الوطنية للمشردين داخلياً واللجنة البرلمانية المختارة. وأنشأ الفريق العامل واللجنة فرقة عمل تتولى مراجعة مشروع القانون وتكفل اتساقه مع مشروع السياسة المتعلقة بالمشردين داخلياً والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي واتفاقية كمبالا. ثم عقد الفريق العامل واللجنة حلقة عمل ختامية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ للنظر في مشروع القانون بصيغته المنقحة والموافقة عليه^(٤١).

(٣٨) متاح على الرابط

<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/IASC%20Framework%20DS%20for%20IDPs.pdf>(٣٩) متاح على الرابط <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Operational%20Guidelines.pdf>(٤٠) Danish Refugee Council and Refugee Consortium of Kenya, *Behind the scenes. Lessons Learnt* (see footnote 36), p. 27

(٤١) المرجع نفسه.

٧٦- وبخصوص اعتماد الصك الدولي من جانب كينيا، قدمت اللجنة البرلمانية المختارة تقريرها النهائي إلى البرلمان في شباط/فبراير ٢٠١٢، ومشروع القانون المتعلق بالمشردين داخلياً في نيسان/أبريل ٢٠١٢. وخضع مشروع القانون لثلاث قراءات قبل أن يعتمده البرلمان في ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. ووافق الرئيس على مشروع القانون في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢^(٤٢).

(هـ) التنفيذ والرصد

٧٧- وفي الختام، فإن مرحلة التنفيذ والرصد هي مرحلة أساسية ومستمرة في غالب الأحيان. ولأن التنفيذ يتحقق تدريجياً، فقد يكون من المفيد ترتيب أنشطة التنفيذ بحسب الأولوية وضمان تلبية الاحتياجات الملحة دون إغفال الاحتياجات والشواغل الأطول أمداً. ويمكن أن يستدعي التنفيذ أيضاً بناء القدرات على شتى مستويات الحكم. ويمثل النشر والتنوعية في صفوف الموظفين الحكوميين على جميع المستويات، وكذلك المشردين داخلياً وسائر الجماعات المتأثرة بالتشرد، باستعمال اللغات المناسبة والقنوات الملائمة لضمان الوصول إلى أضعف الفئات، خطوات حاسمة أيضاً لكفالة التنفيذ الفعال. ومن المهم كذلك الإسراع في تحديد ومعالجة ما يعوق التنفيذ من عقبات وما يعتره من ثغرات. وينبغي أن يضطلع كيان ذو دراية وخبرة بمهام الرصد والتقييم المنتظمين، وأن تجتمع هيئة التنسيق المؤسسي الوطنية لتقييم عملية التنفيذ.

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

ألف- الاستنتاجات

٧٨- يمثل اعتماد اتفاقية كمبالا تقدماً مهماً في وضع المعايير من أجل زيادة حماية المشردين داخلياً ومساعدتهم. وفي حين تتعلق الاتفاقية بالمشردين داخلياً في أفريقيا، فإن المعايير والضمانات التي تقرها تحمل طابعاً دولياً ويمكن أن تعتبر ممارسات جيدة بالنسبة إلى سائر بلدان العالم. والاحتفال في عام ٢٠١٤ بالذكرى الثلاثين لإعلان كارتاخينا بشأن اللاجئين يمكن أن يتيح فرصة سانحة للنظر في كيفية المضي في توسيع التعاون الإقليمي لتعزيز حماية المشردين داخلياً ومساعدتهم في مناطق مثل الأمريكتين، بالاستناد إلى الخبرة المكتسبة في وضع اتفاقية كمبالا وتنفيذها.

(٤٢) المرجع نفسه.

٧٩- غير أنه ما زال يتعين إنجاز الكثير لترجمة هذا الصك المهم إلى ممارسات عملية ولضمان حدوث تحسينات ملموسة في حماية المشردين داخلياً ومساعدتهم. واتفاقية كمبالا أداة عملية ومهمة للتصدي للتشرد الداخلي على الصعيد الدولي والإقليمي والوطني. والإرادة السياسية ضرورية لتنفيذ الاتفاقية بصورة فعالة، وهو ما يقتضي تعبئة الدعم المالي والهيكلية اللازم. ويتوقف ضمان بلوغ هذا الهدف على توافر الدعم في الوقت المناسب من المجتمع الدولي بما فيه الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة والجهات المعنية الأخرى. وبالفعل، فقد صيغت الاتفاقية ذاتها على أساس شراكة بين الاتحاد الأفريقي والمنظمات الدولية والمجتمع المدني.

٨٠- ويرى المقرر الخاص أن الجسر الذي تدعو اتفاقية كمبالا إلى مده بين الاستجابات الإنسانية لمشكلة التشرد وإشراك الجهات الفاعلة الإنمائية عنصر ذو أهمية أساسية. وثمة اعتراف فعلي متزايد بأن التشرد ليس مجرد قضية إنسانية وإنما قضية تستدعي أيضاً مشاركة مستمرة من الجهات الفاعلة الإنمائية.

٨١- وإضافة إلى التوعية والدعوة إلى التصديق على اتفاقية كمبالا، يدعو المقرر الخاص إلى إنشاء قاعدة مشتركة لضمان تقاسم الكم الهائل من الوثائق والأدوات التوجيهية والممارسات الفضلى المتصلة بمسألة المشردين داخلياً. وعملية دمج اتفاقية كمبالا في القانون المحلي مرحلة حاسمة تقتضي مزيداً من التركيز والموارد.

٨٢- ويبرز المقرر الخاص أهمية اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء التشرد الداخلي، ما سيجب لجميع الجهات المعنية بمشكلة التشرد الداخلي العمل معاً على امتداد مراحله المختلفة.

٨٣- ويؤكد المقرر الخاص من جديد أهمية إنشاء آليات مساءلة وتعزيز عمليات المصالحة لضمان ملاحقة من يُدعى تورطهم في انتهاكات لحقوق الإنسان الخاصة بالمشردين داخلياً، وسير المجتمعات المتأثرة بالتزاع والتشرد الداخلي نحو تحقيق السلم. فلا سبيل إلى إيجاد حلول دائمة لفائدة المشردين داخلياً والمجتمعات المضيفة على حد سواء إلا بتوفير حماية ومساعدة فعاليتين للمشردين داخلياً وفقاً للأحكام الواردة في اتفاقية كمبالا.

باء- التوصيات

١- الدول

٨٤- يوصي المقرر الخاص بأن تتصدى الدول بفعالية للتشرد الداخلي على أراضيها وأن تكفل تنفيذ اتفاقية كمبالا على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

٢- الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي

٨٥- ينبغي للدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، وفقاً للمادة ٣(٢) من اتفاقية كمبالا، أن تصدق على الاتفاقية وتنفذها. وينبغي لدول المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى أيضاً أن تنفذ ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى.

٨٦- ونظراً إلى أن اتفاقية كمبالا صيغت وتفاوضت بشأنها الدول بهدف تنفيذها، فينبغي للدول أن تواصل بذل جهود مشتركة في سبيل التصديق على الاتفاقية من جهة ودعمها في القانون المحلي من جهة أخرى. وفي هذا الصدد، ينبغي، بالاعتماد على دعم الاتحاد الأفريقي، إنشاء فريق عامل يسهر على دمج الاتفاقية في القانون المحلي وصياغة خطة عمل إقليمية.

٨٧- ويوصي المقرر الخاص أيضاً الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي بما يلي:

(أ) اعتماد صكوك وطنية وأطر مؤسسية وقانونية شاملة ومفصلة للتصدي للتشرد الداخلي، وفقاً لاتفاقية كمبالا واسترشاداً على النحو المناسب بالقانون النموذجي للاتحاد الأفريقي؛ وإنشاء آلية تنسيق تابعة للوزارة المختصة تشارك فيها جميع الجهات المعنية بما يشمل منظمات المجتمع المدني، من أجل بلورة سياسة وطنية؛

(ب) الإسراع في وضع استراتيجيات واتخاذ تدابير تساهم في منع التشرد الداخلي وتعزيز الحلول الدائمة، بما يشمل بناء القدرة على التكيف وتخفيف آثار التشرد السلبية على حقوق الإنسان للمشردين داخلياً، تسليماً بأن التدابير التي أثبتت تأثيرها الإيجابي تشمل استراتيجيات الطوارئ ونظم الإنذار المبكر وآليات التدخل المجتمعية، وكذلك الآليات التي تعزز مشاركة المشردين الهادفة في القرارات التي تؤثر في حياتهم؛

(ج) دمج مسألة التشرد والحلول الدائمة في الخطط الإنمائية الوطنية؛

(د) اعتماد قوانين للتأهب للكوارث وإدارتها، وضمان أن تتسم القوانين المعتمدة في مجال التأهب للكوارث بطابع جامع يجعلها تشمل الحد من خطر الكوارث وإدارتها؛ واستراتيجيات استباقية لمنع التشرد أو تقليله إلى أدنى حد؛ وخططاً لإعادة التوطين، حسب الاقتضاء؛ وبرامج تحوطية للهجرة الداخلية تقوم على سياسات وطنية حكيمة وتستخدم كآلية تكيف في حالة الكوارث بطيئة الحدوث؛ وحلولاً دائمة؛

(هـ) إطلاق حملة دعائية للتوعية باتفاقية كمبالا وبالحاجة إلى تنفيذها ولبناء القدرات وحشد الدعم المالي والسياسي والاهتمام من جميع الجهات المعنية، بما فيها الجهات المانحة، لضمان تنفيذ الاتفاقية؛

(و) إنشاء أو تعزيز آليات تشجيع التزام السلطات المحلية والمجتمعات ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص بالقضايا المتصلة بالتشرد الداخلي ومشاركتها

فيها؛ وينبغي أن يتسنى لأضعف الفئات المشاركة في الأنشطة المجتمعية؛ وينبغي على وجه الخصوص إدماج الفئات الضعيفة، مثل النساء والأطفال والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة، إدماجاً كاملاً في الوقاية من الكوارث وتخطيط الاستجابة وتنفيذها لضمان تلبية احتياجاتهم الخاصة؛

(ز) تدعيم دور البرلمانيين في تعزيز الجهود الرامية إلى التصديق على الاتفاقية وتنفيذها في إطار وظيفتهم الرقابية والتمثيلية؛

(ح) تعزيز الدور المحوري الذي تؤديه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من أجل تحسين التصدي على المستوى الوطني لمشكلة التشرد الداخلي، في مجالات منها التوعية، ورصد حالات التشرد والعودة، والتحقيق في شكاوى الأفراد، ودعوة الحكومات إلى صياغة سياسات وطنية للتصدي للتشرد الداخلي وإسداء المشورة إليها في هذا الصدد، ورصد تنفيذ السياسات والتشريعات الوطنية وإعداد تقارير بشأنها؛

(ط) اتخاذ التدابير اللازمة لضمان المساءلة عن انتهاكات القانون الدولي واجب الانطباق، بما فيها تلك الصادرة عن الجماعات المسلحة والجهات الفاعلة من غير الدول، التي تقع أثناء التشرد أو تكون سبباً من أسبابه؛

(ي) تشجيع وتيسير مشاركة المشردين داخلياً في عمليات صنع القرارات السياسية والمصالحة وإحلال السلم التي تؤثر فيهم، وهيئة الظروف اللازمة لتمكينهم من الاستفادة من الحل الدائم الذي يختارونه وإعادة بناء حياتهم في أقرب فرصة، بما يشمل إنشاء الآليات المناسبة لتسوية المنازعات، بما فيها المنازعات المتعلقة بالأراضي والحالة المدنية، مثل تسجيل الولادات وسندات الملكية، وفقاً لاتفاقية كمبالا؛

(ك) ضمان تعبئة الدعم المالي والهيكلية اللازم لتنفيذ التوصيات أعلاه.

٣- المجتمع الدولي والاتحاد الأفريقي ووكالات الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية الأخرى ومنظمات المجتمع المدني

٨٨- ينبغي أن تواصل جميع الجهات المعنية تشجيع وتدعيم عمل المنظمات الدولية والآليات الإقليمية فيما يتعلق بجميع جوانب التشرد الداخلي، بما يشمل وضع وتنفيذ الصكوك الإقليمية والتوجيهات المتعلقة بالتشرد الداخلي، وفقاً للمعايير الدولية.

٨٩- وينبغي أن تواصل وكالات الأمم المتحدة جهودها الرامية إلى تثبيت مسألة التشرد الداخلي على جدول أعمال الأمم المتحدة؛ وينبغي على وجه الخصوص أن يسترشد التصدي للأزمات في أفريقيا على الصعيدين الدولي والإقليمي بالإطار المعزز المتعلق بحماية المشردين داخلياً ومساعدتهم المنبثق عن اتفاقية كمبالا، بما في ذلك في إطار مجلس الأمن.

- ٩٠ - وينبغي أن يكفل المجتمع الدولي، بما فيه وكالات الأمم المتحدة، تناول مسألة التشرد الداخلي في جدول أعمال التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.
- ٩١ - ولضمان الرصد الملائم لمدى امتثال الدول لأحكام اتفاقية كمبالا، ينبغي أن ينظر الاتحاد الأفريقي في إنشاء مؤتمر الدول الأطراف وفقاً للمادة ١٤ من الاتفاقية.
- ٩٢ - وينبغي أن تواصل منظمات المجتمع المدني وغيرها من الجهات الفاعلة المختصة عملها في مجال التوعية باتفاقية كمبالا ونشرها، وعملها الرامي إلى تشجيع تصديق جميع الدول الأفريقية على هذا الصك، وذلك بطرق منها تنظيم أنشطة تدريبية.
- ٩٣ - وينبغي للجهات الفاعلة المختصة أن تزيد الدعم الدولي من أجل تعزيز القدرات والأطر القانونية والسياسات المحلية والوطنية الرامية إلى التصدي للتشرد، وذلك بواسطة برامج محددة تشمل نقل الخبرات وإعارة الخبراء وتقديم الدعم التقني. وعلى وجه الخصوص، ينبغي لجميع الجهات الفاعلة المختصة أن تبحث إمكانية اعتماد نهج دون إقليمي (مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا مثلاً، وهي تتبع نهجاً خاصاً إلى حد ما)، وكذلك أهمية التعاون مع وكالات الأمم المتحدة فيما يتصل بخبرات كل منها. وفي الآن ذاته، ينبغي تعزيز قدرة الاتحاد الأفريقي والمؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى في مجال تقديم الدعم التقني إلى البلدان الساعية إلى إنشاء آليات لحماية المشردين داخلياً تستجيب إلى القضايا والسياقات القطرية.
- ٩٤ - وينبغي أن تشارك الجهات الفاعلة الإنمائية في صياغة السياسات الوطنية المتعلقة بالتشرد الداخلي وأن تدعم هذه العملية وتساهم في بناء القدرات المتصلة بالمعارف والموارد البشرية والبنية الأساسية.
- ٩٥ - وينبغي للمجتمع الدولي والوكالات الإنسانية والجهات المانحة والجهات الفاعلة الإنمائية ومنظمات المجتمع المدني أن تعزز قدرة المشردين داخلياً على الدفاع عن حقوقهم وأن تكفل ملاحقة الأشخاص المدعى انتهاكهم تلك الحقوق.
- ٩٦ - وينبغي أن ينفذ الشركاء الإنمائيون مشاريع تحمي على وجه الخصوص حقوق الإنسان للمشردين داخلياً. وينبغي أن تستهدف هذه المشاريع بالتحديد توافر الخدمات الأساسية وتيسرها واستعادة موارد الرزق والسكن وحماية الحقوق المتصلة بالأراضي والملكية، وذلك في إطار التشاور الكامل مع المشردين ومع المجتمعات المتأثرة حسب مقتضى الحال.
- ٩٧ - وينبغي لجميع الجهات المعنية المختصة أن ترصد حالات التشرد الداخلي المتصلة بتغير المناخ وتدعم ضحاياها وتشارك في بناء القدرة على التصدي لهذه الحالات، بما فيها التشرد الناجم عن المخاطر الطبيعية المفاجئة وبطيئة الحدوث على حد سواء. وفي هذا الصدد، ينبغي للمنظمات المختصة والجهات الفاعلة الوطنية أن تضطلع بأمور منها تحسين

فهم التشرد الناجم عن الكوارث الطبيعية بطيئة الحدوث وإذكاء الوعي بهذه الظاهرة؛ واستحداث استراتيجيات وتدابير لمتابعة الأحكام ذات الصلة من اتفاق كانكون؛ وتشجيع اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في جميع الإجراءات والاستراتيجيات الرامية إلى التصدي للتشرد الناجم عن الكوارث الطبيعية وتغير المناخ. وينبغي للجهات الفاعلة المختصة أن تدعم الدول الأعضاء في بلورة تدابير تكيف شاملة تتضمن الحد من خطر الكوارث والوقاية منه والتقليل إلى أدنى حد من حالات التشرد الداخلي إضافة إلى الحلول الدائمة. وينبغي للجهات الفاعلة المختصة أيضاً أن تعزز آليات إشراك المجتمعات المتأثرة وأن تضع توجيهات للدول بشأن كيفية ضمان مراعاة مسألة التشرد في نقاشات تغير المناخ، وبشأن المعايير التنظيمية المتاحة، وتبعات هذا النوع من التشرد على حقوق الإنسان.

٩٨- وينبغي أن تواصل كل الجهات المعنية المختصة تحديد ومعالجة مختلف أسباب التشرد الداخلي والقضايا الناشئة والمجالات التي تستدعي تدعيماً بواسطة تحسين الفهم والمنهجيات والنهج والاستجابات. وتشمل هذه المجالات أثر الاتجاهات العالمية الواسعة النطاق على التشرد الداخلي؛ وطرق الاستجابة لاحتياجات المشردين داخلياً خارج المخيمات؛ والأطر والنهج الكفيلة بتحسين تشجيع مشاركة النساء المشرديات داخلياً وتمكينهن بصورة فعلية؛ واستراتيجيات تنشيط الإجراءات العملية والسياسية في حالات التشرد طويلة الأمد؛ وسد الثغرة الإنسانية/الإغاثية بتحليل ومعالجة العوامل الهيكلية المؤسسية والتطبيقية التي تتسبب في استمرارها وتعوق التعافي المبكر والحلول الدائمة.

٩٩- وينبغي للمجتمع الدولي أن يعمل، بواسطة التوعية وبناء القدرات، على دعم منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في دمج حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في خطط عملها الوطنية.