

تعزيز قدرات الدول المتأثرة في تنفيذ المبادئ التوجيهية

أنجيلا كوترونيو

يُمكن التعاون مع الدول المتأثرة بالنزوح الداخلي من خلال تيسير التبادل بين النظراء للتحديات المشتركة ومن خلال الاستفادة من إمكانات التعبئة التي تبادر بها المنتديات الإقليمية ودون الإقليمية من دفع العمل الوطني وتعزيز عملية تنفيذ المبادئ التوجيهية.

الدروس المستفادة من وضع مقاربات موحدة للتحديات المشتركة

يمكن للتعاون الإقليمي ودون الإقليمي المساعدة في تغيير هذه الآليات السلبية وتهيئة السبل لإجراء حوار بناء بدرجة أكبر مع الدول المتأثرة بالنزوح على الصعيد القطري. ويُمكن تيسير التبادل بين النظراء للتحديات المشتركة على مستوى البلاد المتأثرة والاستفادة من إمكانات التعبئة التي قد تبادر بها المنتديات الإقليمية ودون الإقليمية من التعجيل بتنفيذ العمل الوطني ومن ثم تعزيز تنفيذ المبادئ التوجيهية. وأفريقيا هي المنطقة الوحيدة حتى الآن التي تُرجمت فيها المبادئ التوجيهية إلى صك إقليمي ملزم قانوناً وهو اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا (المعروفة أيضاً باتفاقية كامبالا) ما يقدم مثلاً جيداً لهذه المقاربة.^٢

وفي ٢٠١٦، نشرت اللجنة الدولية للصليب الأحمر، كجزء من دعمها المتواصل لاتفاقية كامبالا، تقريراً يستعرض تقدم الدول وخبراتها في ترجمة الالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية إلى تحسينات حقيقية على أرض الواقع تفيد النازحين داخلياً.^٣ واستعرض التقرير ممارسة حوالي ٢٥ دولة أفريقية لا تشتمل على الدول الأطراف في اتفاقية كامبالا فحسب، بل تضم أيضاً دولاً شرعت تدابير معيارية، وسياسية ملموسة تستند كلياً أو جزئياً إلى المبادئ التوجيهية للاستجابة للنزوح الداخلي.

ومن خلال هذا التقرير، تتعاون اللجنة الدولية للصليب الأحمر مع المنتديات دون الإقليمية ومع الاتحاد الأفريقي لجمع الدول لمناقشة الممارسات الجيدة، والدروس المستفادة والتحديات المشتركة لتلبية حاجات الحماية ومساعدة النازحين داخلياً. وقد أتت هذه الجهود أكلها في تحفيز التفاعلات الإيجابية على مستوى الدول الأفريقية إذ كانت مصدر تشجيع لها وحملها على اتخاذ هذه الخطوة الإضافية والتصديق على اتفاقية كامبالا أو اتخاذ تدابير ملموسة على المستوى المحلي لتعزيز التنفيذ.

تقوم المبادئ التوجيهية للنزوح الداخلي على ركيزة أساسية وهي فكرة 'السيادة بوصفها مسؤولية'.^١ فالنزوح الداخلي، بحكم تعريفه كظاهرة تحدث ضمن حدود الدولة ولا تؤثر في الغالب إلا في مواطنيها، مسؤولية تقع أولاً وأخراً على السلطات الوطنية في ذلك القطر المعني. وينبغي للدول إدخال تشريعات وسياسات وطنية ووضع تدابير ملموسة للامتثال للالتزامات المنوطة بها من حماية النازحين داخلياً ومساعدتهم. فتعزيز تنفيذ المبادئ التوجيهية من خلال دمجها في القانون الوطني والإعمال التام له أمر أساسي لضمان فعالية الاستجابة.^٢ إلا أن الدول المتأثرة بالنزوح الداخلي غالباً ما تفتقر إلى الإمكانيات (البشرية والفنية والمالية) للاستجابة لهذه الظاهرة. وذلك ما يدفع الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإمائي وغيرها من الجهات الفاعلة الدولية والمحلية إلى التدخل للمساهمة في الاستجابة.

وتسعى اللجنة الدولية للصليب الأحمر إلى دعم السلطات الحكومية للوفاء بالتزاماتها نحو النازحين داخلياً من خلال إشراكهم في حوار ثنائي: لجذب مزيد من الاهتمام لحاجات النازحين داخلياً ومخاوفهم المتعلقة بالحماية ولتشجيع السلطات للاضطلاع بمسؤولياتها كاملة، ولتقديم توصيات ملموسة للسلطات حول كيفية تحسين الاستجابة، ولتقديم الإرشادات القانونية والفنية بشأن تنفيذ الأطر القانونية المعمول بها، مما في ذلك المبادئ التوجيهية. ومع ذلك، قد يكتنف هذا التعاون الثنائي المصاعب والتحديات.

وقد تفتقر الدول إلى الإرادة السياسية للاستجابة لظاهرة النزوح الداخلي لأنها قد تكون أصلاً سبباً رئيسياً للنزوح أو قد تنظر إليه على أنه غير ذي أولوية. أو قد لا يكون لديها رغبة في الاعتراف بوجود النازحين داخلياً في البلاد على أساس أن ذلك يعد اعترافاً منها بجزءها عن حماية مواطنيها، أو أن ذلك يقيّض من التقارير الرسمية التي تورد فيها أن الأوضاع آمنة في البلاد، والأمر تحت السيطرة أو أن الأمور عادت إلى نصابها. وبصفة عامة، تميل الدول المتأثرة إلى تناول ظاهرة النزوح الداخلي من وجهة نظر السيادة الوطنية وعدم التدخل في شؤونها الداخلية، الأمر الذي أدى إلى رفض هذه الدول مناقشة هذه القضية علائقية مع الجهات الفاعلة الدولية.

منبراً للدول الأخرى لتستكشف طرقاً لتطبيق الأحكام الواردة في اتفاقية كامبالا في بلدانهم المعنية.

أهمية الحوار الإقليمي

بالطبع، لوجود اتفاقية كامبالا في أفريقيا أهمية كبيرة في إحداث تعاون بناءً مع الحكومات على المستوى الإقليمي ودون الإقليمي حيث لا يوجد إطار إقليمي ملزم قائم على المبادئ التوجيهية المعمول بها. وما تمس إليه الحاجة هو تحديد أنماط النزوح المشتركة وقضايا النازحين داخلياً المتداخلة في المنطقة التي يمكن من خلالها تشجيع الدول المعنية على تبادل خبراتهم وتجاربهم وللتفكير معاً حول الاستفادة من المبادئ التوجيهية في معالجة فجوات الحماية والمساعدة.

ويمكن أن يساهم هذا النوع من الحوار الإقليمي في إحداث تعاون وطني أقوى بشأن النزوح الداخلي، ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تحسين أوضاع النازحين داخلياً والمجتمعات المضيفة لهم في البلدان المعنية. كما يمكن أن يدفع هذا التعاون الدول المتأثرة إلى استكشاف إمكانيات وضع إطار إقليمي مشابه لاتفاقية كامبالا. ويمكن أيضاً للهيئات الإقليمية مثل لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة الدول الأمريكية أو الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا أن يكون لها دور مهم في حشد وتعبئة الدول الأعضاء بشأن التحديات المحددة المرتبطة بالنزوح الداخلي في مناطق كل منها ومواجهة الحاجة الملحة إلى المضي قدماً في تنفيذ المبادئ التوجيهية لخدمة النازحين داخلياً.

فعلى سبيل المثال، نظمت اللجنة الدولية للصليب الأحمر في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٦ بالتعاون مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية مؤتمراً حول اتفاقية كامبالا، إذ ضم المؤتمر الدول الأعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية وممثلي الاتحاد الإفريقي والمنظمات الدولية. وعقب المشاركة في هذا المؤتمر، طلبت وزارة الشؤون الإنسانية وإدارة الكوارث في جنوب السودان من اللجنة الدولية للصليب الأحمر دعمها في مساعدة أعضاء حكومتها الرئيسيين لرفع الوعي حول اتفاقية كامبالا. وأدى ذلك إلى التعاون إلى تنظيم مؤتمر لمدة يوم واحد في جوبا في يونيو/حزيران ٢٠١٧ خلص إلى اعتماد مجموعة من نقاط العمل للمضي قدماً في تصديق جنوب السودان اتفاقية كامبالا وتنفيذها. وأثمر هذا التعاون عن إيلاء مزيد من الاهتمام من جانب سلطات جنوب السودان للانضمام إلى الاتفاقية والتخفيف من مخاوفها بشأن الآثار المترتبة على ذلك الانضمام. وتجري حالياً في جنوب السودان مناقشات حول وضع إطار قانوني لحماية النازحين داخلياً ومساعدتهم بما يتماشى مع الالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية.

وأدى نجاح المؤتمر الأول الذي عقدته الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر إلى تحفيزها على التخطيط في عام ٢٠١٧ ليس لعقد مؤتمر متابعة للدول الأعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية فحسب بل أيضاً على تنظيم فعاليات دون إقليمية أخرى بالتعاون مع مجموعة الجماعة الإغاثية للجنوب الأفريقي والمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. وقدمت هذه المؤتمرات والندوات



ورشة عمل (جوبا، جنوب السودان) حول اتفاقية كامبالا نظمتها اللجنة الدولية للصليب الأحمر وحضرها المفوض المساعد لشؤون اللاجئين والرئيس المساعد للإغاثة وإعادة التأهيل ورئيس اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان والشؤون الإنسانية ووزير الشؤون الإنسانية وإدارة الكوارث ومنظمة التمكين المجتمعي والتقدم في جنوب السودان والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر. يونيو/حزيران ٢٠١٧.

www.fmreview.org/ar/GuidingPrinciples20

أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٨

٢. حول الأسس القانونية للمبادئ التوجيهية وقيمتها كمعيار وغير ذلك من قضايا، راجع دروغي ك. (2008) 'تطورات قضية الحماية القانونية للنازحين داخلياً'، نشرة الهجرة القسرية، العدد الخاص بالذكرى السنوية العاشرة على إطلاق المبادئ التوجيهية GP10 <http://bit.ly/NHQ-GP10>
- وراجع أيضاً الخدمات الاستشارية للجنة الدولية للصليب الأحمر، المنشور القانوني بعنوان 'النازحون داخلياً والقانون الإنساني الدولي' bit.ly/ICRC-FactSheet-IDPs-law
٣. تُبني في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٩ bit.ly/KampalaConvention-ar
٤. ICRC (2016) *Translating the Kampala Convention into Practice. A Stocktaking Exercise*
(ترجمة اتفاقية كامبالا إلى الواقع العملي: تمرين التقييم)
bit.ly/ICRC-Kampala-stocktaking

- أنجيلا كوترونو acotroneo@icrc.org
مستشارة عالمية حول النزوح الداخلي للجنة الدولية للصليب الأحمر
<https://www.icrc.org/ar/war-and-law/protected-persons/refugees-displaced-persons>
- الآراء الواردة في هذا المقال آراء الكاتبة ولا تعكس بالضرورة آراء اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

١. Kälin W (2008) *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, The American Society of International Law and the Brookings Institution, Studies in Transnational Legal Policy Number 38, Washington, pp18-19.
(المبادئ التوجيهية حول النزوح الداخلي: التعليقات التوضيحية)
bit.ly/Kalin-GP-Annotations