

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الأربعون

٢٥ شباط/فبراير - ٢٢ آذار/مارس ٢٠١٩

البندان ٢ و ٣ من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوضية الأمم المتحدة

السامية لحقوق الإنسان والتقارير المقدمة

من المفوضية السامية والأمين العام

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية

والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق

في التنمية

موجز حلقة النقاش التي تناولت حقوق الإنسان للمشردين داخليا تخليداً للمذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالمشرد الداخلي

تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

موجز

هذا التقرير المقدم عملاً بمقرر مجلس حقوق الإنسان ١٠١/٣٥، يقدم نبذة موجزة عن حلقة النقاش التي تناولت حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً في إطار تخليد الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالمشرد الداخلي. وعُقدت حلقة النقاش في ٢٦ حزيران/يونيو ٢٠١٨ خلال انعقاد دورة المجلس العادية الثامنة والثلاثين. ويتضمن التقرير موجز الاستنتاجات المستخلصة من حلقة النقاش بغية الاستفادة من الزخم الناتج عن تخليد الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية زيادةً في تعزيز وحماية حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً.



أولاً - مقدمة

١ - قرر مجلس حقوق الإنسان، بموجب مقرره ١٠١/٣٥ المؤرخ ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٧، إذ راعه النطاق والتعقيد المرعبان لحالات التشرد الداخلي بالإضافة إلى امتدادها زمنياً طويلاً في شتى أنحاء العالم، وإذ يلاحظ أن سنة ٢٠١٨ تصادف الذكرى السنوية العشرين لاعتماد المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، أن يعقد حلقة نقاش تتناول حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً في إطار تخليد الذكرى السنوية العشرين لاعتماد المبادئ التوجيهية، مع التركيز بوجه خاص على تطبيق هذه المبادئ وعلى ما تحقق من إنجازات وما تمخض عنها من ممارسات فضلى ومن تحديات، إلى جانب التركيز على توصياتٍ للتغلب على تلك التحديات.

٢ - وقد ترأس حلقة النقاش رئيس مجلس حقوق الإنسان السيد فوجيسلاف سوك، ويسرّها المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، السيدة سيسيليا خيمينس - داماري. وأدلى ببيانات افتتاحية رئيسُ شعبة مجلس حقوق الإنسان وآليات المعاهدات في مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، السيد آدم عبد المولى، والمفوض السامي المساعد لشؤون الحماية في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، السيد فولكير تورك. واعتذرت عن الحضور الوزيرة في الحكومة الاتحادية في النمسا المكلفة بشؤون أوروبا والإدماج والشؤون الخارجية، السيدة كارين كنيسل. أما فريق النقاش فكان يتألف من المفوضة السامية والمقررة الخاصة المعنية بشؤون اللاجئين وملتزمسي اللجوء والمهاجرين والمشردين داخلياً في اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، السيدة مايا سهلي فاضل، والأمينة بالنيابة المعنية بحقوق الإنسان في هندوراس، السيدة ألبا مارسيليا كاستنيدا، والسفيرة فوق العادة والمفوضة والممثلة الدائمة لفيجي في الأمم المتحدة في جنيف، نُرّهت شميم خان.

٣ - وقد ساهم في النقاش الذي تلا ذلك ممثلو ٢٣ دولة والاتحاد الأوروبي ومنظمة دولية واحدة وممثلو التحالف العالمي لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية وخمس منظمات غير حكومية.

ثانياً - ملخص البيانات الاستهلاكية

٤ - أكّد مدير شعبة مجلس حقوق الإنسان وآليات المعاهدات في المفوضية السامية لحقوق الإنسان أن حقوق الإنسان مسألة في غاية الأهمية بالنسبة لبلوغ فهمٍ مشترك للدوافع المعقدة المؤدية إلى التشرد الداخلي. وفي حين أن أثر التشرد لا يفرّق بين الناس، فإن الأشخاص ضعاف الحال أصلاً هم الأكثر عرضة للتشرد وللإصابة بمزيد من الضرر نتيجةً له. ولاحظ أن المبادئ التوجيهية، التي هي مرآة للقانون الدولي لحقوق الإنسان وتتسق معه، لا تزال هي المعيار المعتمد في حماية الأشخاص المشردين داخلياً وأنه يحق للمواطنين، وللأشخاص المشردين منهم بصرف النظر عن أسباب تشردهم، أن يطالبوا بحكومتهم بالقيام بواجب العناية تجاههم دون استثناء أو تمييز.

٥ - وسلط مدير الشعبة الضوء على الروابط القائمة بين التشرد الداخلي والحركة عبر الحدود، مشيراً إلى أن هذين الأمرين كثيراً ما يشتركان في نفس الدوافع وإلى أنه ينبغي، لذلك السبب، اعتبار الأشخاص المشردين داخلياً جزءاً من معضلة أكبر هي معضلة المهجرة. ولا بد من إخضاع الروابط القائمة بين انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية

والسياسية وبين الهجرة لمزيد من التحليل. وأكد على ضرورة التصدي للعوامل التي تدفع الناس إلى الانتقال إلى مكان إلى آخر رغبةً في صون حقوقهم وكرامتهم وعلى ضرورة التصدي بالأسلوب المناسب لنتائج هذا النوع من التشرد.

٦ - وشدد مدير الشعبة أيضاً على أن الأشخاص المشردين داخلياً يكونون في العادة من أشد الفئات فقراً وأن عدد النساء والأطفال من بين الأشخاص الذين يتعرضون للتشرد الداخلي يفوق في كثير من الأحيان عدد غيرهم. وقد يكون التهميش واسع النطاق حيث إن الأشخاص المشردين داخلياً تتعذر عليهم ممارسة حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية. ونظراً إلى أنه تتعذر عليهم في كثير من الأحيان ممارسة تلك الحقوق، فإن إيجاد حلول مستدامة للتشرد الداخلي يبقى أمراً صعباً بدليل تزايد عدد الأشخاص الذين يعيشون مشردين أمداً طويلاً. وقد استطاع بعض الأشخاص المشردين داخلياً الانتقال إلى بلدان مجاورة فأصبحوا لاجئين أو مهاجرين يعانون ضعف الحال. ويقتضي الوفاء بالوعد المتمثل في عدم ترك أي أحد خلف الركب، وهو من ركائز خطة العمل للتنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، معالجة أنماط الإقصاء وعلاقات القوة غير المتكافئة التي كثيراً ما تلحق الضرر بالأشخاص المشردين داخلياً. وقال إن معالجة تلك الأنماط تقتضي بدورها دعم التدابير القانونية والسياساتية والمؤسسية وغيرها واتباع نهج قائم على حقوق الإنسان يعزز المساواة والشمول دعماً لحلول مستدامة. وتعني معالجة تلك الأنماط بدورها مشاركة جميع المواطنين الحرة والفاعلة والمجدية، ولا سيما الأشخاص المشردين داخلياً أنفسهم، في جميع تلك المسارات، بغية ضمان المساءلة والاستدامة.

٧ - واختتم مداخلة بالقول إنه لا يوجد ما يكفي من البيانات المفصلة ذات الجودة العالية، التي لا بد من الاستئثار بها في وضع السياسات بناءً على الأدلة. ولاحظ أيضاً أن لا هدف من أهداف التنمية المستدامة يتضمّن غايات تتعلق بالأشخاص المشردين داخلياً كمجموعة بعينها وأن قلة قليلة من الدول قد وضعت الأشخاص المشردين داخلياً في الاعتبار في استعراضاتها الوطنية الطوعية. وعليه، يتعين إشراك الأشخاص المشردين داخلياً فعلياً فيما يُبذل من جهود لتحسين جمع البيانات وتفصيلها ولفهم تجاربهم، ويتعين في الوقت نفسه احترام حقهم في الخصوصية والتقيّد بمعايير حماية البيانات. وهناك أيضاً حاجة إلى كفاءة إمكانية استخدام البيانات لقياس مدى ما يُحرز من تقدم باتجاه تحقيق الأهداف الإنمائية المستدامة لفائدة السكان المشردين داخلياً. وفي الختام، قال إنه يستحيل إنشاء مجتمعات قادرة على تحطّي الصعاب ومنع وقوع التشرد في المستقبل إلاّ بمعالجة الأسباب الجذرية التي تؤدي إليه.

٨ - ولاحظ المفوض السامي المساعد لشؤون الحماية في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين أن ٤٠ مليون شخص، أي أكثر من ضعف العدد الذي كان قد سُجّل عند وضع المبادئ التوجيهية قبل عقدين من الزمان، يتعرضون حالياً للاقتلاع من أوطانهم بسبب النزاع والعنف وانتهاكات حقوق الإنسان. وشدد أيضاً على أنه ينبغي عدم نسيان ملايين الأشخاص المشردين داخلياً بسبب الكوارث. ففي عام ٢٠١٧ وحده، سُجّل نحو ١٨,٨ مليون حادث من حوادث التشرد الناجم عن الكوارث، ووقع الكثير من هذه الحوادث على أشخاص كانوا قد تعرضوا للتشرد مراراً. وعليه، كان لا بُد من أن يعاد التركيز أكثر من أي وقت مضى على بذل الجهود الجماعية بهدف عكس ذلك التوجه.

٩ - وقد أُحرز قدر لا بأس به من التقدم في معالجة مسألة التشرد الداخلي، لا سيما مع إطلاق المبادئ التوجيهية، إلا أنه لا يزال ثمة الكثير مما يجب فعله. وقد كانت تلك المبادئ التوجيهية بمثابة الأساس الذي تقوم عليه حماية الأشخاص المشردين داخلياً وشكلت مجموعة من قواعد القانون الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان وُضعت خصيصاً لتتطبق على وضع من يُشردون قسراً نتيجة نشوب نزاع أو حدوث عُنف أو وقوع كوارث. وبمرور الزمن، أصبحت المبادئ مرجعاً بالنسبة لأطر العمل المعيارية والمؤسسية. فقد أشارت إليها ٢٤ دولة إشارة مباشرة في قوانينها أو سياساتها الوطنية. واعتمدت دولٌ أعضاء في الاتحاد الأفريقي اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة الأشخاص المشردين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا)، مستوحيةً إياها من المبادئ التوجيهية، وهي بمثابة صكٍ إقليمي فاصل بشأن التشرد الداخلي سيتم تحليده الذكرى العاشرة لاعتماده في عام ٢٠١٩. وقد استنارت المنظمات الدولية بالمبادئ التوجيهية في مساعيها لمنع حدوث التشرد الداخلي ولمعالجته وحلّه. وتشكّل هذه المبادئ التوجيهية بالقدر نفسه مصدراً هاماً من مصادر تمكين الأشخاص المشردين داخلياً أنفسهم.

١٠ - وما توفير الحماية في جوهره سوى ترجمة حقوق الإنسان إلى فعل. ويجب أن تكون وجهته الأشخاص والجماعات، حتى يتمكن الأشخاص المشردون داخلياً من التمتع بأكثر طائفة ممكنة من حقوق الإنسان والحريات الأساسية، دونما تمييز. ولا بد أيضاً أن تكون الحماية دافعاً للعمل الإنساني، ومصدر إلهام في تصميم عملياته وتنسيقها وتنفيذها وفي التفاعلات مع الجهات الفاعلة في مجالات التنمية وحقوق الإنسان والأمن والسياسة. وشدّد المفوض السامي المساعد لشؤون الحماية على وجوب أن يكون الناس والجماعات المتضررون من التشرد في صميم عمل الحماية - وذلك بالدفاع عن حقوقهم وبإشراكهم في القرارات التي تمسهم وعن طريق فهم الأسباب الكامنة وراء المحنة التي يجردون أنفسهم فيها والسعي إلى تحسين وضعهم عن طريق الانخراط الفعلي العملي. فيجب توفير خدمات الحماية الواقعية والمادية والرفيعة الجودة للأشخاص المشردين داخلياً من قبيل حصول الناجين من العنف الجنسي سريعاً على الرعاية الطبية المهنية وتوفير المساعدة القانونية لضمان وصول الأشخاص المشردين داخلياً إلى العدالة والترافع عنهم والقيام بتدخلات نيابة عنهم عندما يكونون في خطر مُحدق. وعليه، فإن من الأهمية بمكان توفير المساعدة في تسجيل الأشخاص والحصول على الوثائق الفردية، بما فيها الوثائق التي تثبت الحقوق في السكن والأرض والملكية. ومن الأمثلة على الممارسات الجيدة في عام ٢٠١٧، إصدار وثائق بديلة بسرعة لفائدة الأشخاص الفارين من حالة الطوارئ التي شهدتها مدينة الموصل وتسجيل الأملاك التي تركها أفراد فارتون من العنف في هندوراس. وفي ذلك الصدد، لاحظ أنه ينبغي أن تستمر الجهود المبذولة لجمع شمل الأطفال المتخلى عنهم والأطفال المنفصلين عن أسرهم بأسرهم في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية ونيجيريا، وجنوب السودان، وفي غير ذلك من البلدان.

١١ - وأضاف قائلاً إنه ينبغي مُراعاة اعتبارات الحماية ووضعها في صميم كل خدمة أو شكلٍ من أشكال المساعدة التي يقدمها المجتمع الدولي. وينبغي أن يستنير بها المجتمع الدولي في وضع برامج المتعلقة بتوفير المأوى والماء والإصحاح ووسائل النظافة الشخصية والصحة والتعليم. فعلى سبيل المثال، عدم التفكير ملياً في تصميم المخيمات من شأنه أن يعرّض النساء والفتيات لخطر الاعتصاب والاختطاف وغيرهما من الانتهاكات الخطيرة لحقوقهن. كما ينبغي أن تكون الحماية

هي الهدف المتوخى من القوانين والسياسات المتعلقة بالتشرد الداخلي. وقد كان من الصواب أن تضع المبادئ التوجيهية على عاتق الدول المسؤولة الرئيسية عن الحماية. وإن استحداث صكٍ وطني بشأن التشرد الداخلي، سواء أكان قانوناً أم سياسةً، عملٌ ملموس يجسد حسنَ المسؤولية الوطنية. وفي ذلك الصدد، تم تشجيع الدول على التشاور مع المشردين داخلياً والمجتمعات المحلية التي تستضيفهم بشأن وضع قوانين وسياسات وطنية تتعلق بالتشرد الداخلي. وقد عُقدت مشاورات من هذا القبيل في نيجيريا في عام ٢٠١٦، على سبيل المثال، ويجري عقد مشاورات مماثلة أيضاً في النيجر.

١٢ - ورغم أنه ينبغي تمييز وتشجيع السياسات والقوانين المتعلقة بالتشرد الداخلي، فإن أحد أكبر التحديات القائمة يتمثل في تنفيذها بعد اعتمادها. وهناك حاجة إلى هياكل مؤسسية مناسبة وذات تكليفٍ خاص، ينبغي تحويلها السلطة السياسية الضرورية وتزويدها بالموارد البشرية والمالية لكي تقوم بأنشطة الوقاية والحماية وتجد حلولاً للتشرد الداخلي. ويتطلب التنفيذ الناجح أيضاً مساءلة الدول مواطنيها، بمن فيهم المشردون داخلياً. فوجود مؤسسات داخلية قوية، من قبيل النظامين القضائيين في كولومبيا وجورجيا، عنصر لا غنى عنه في كفالة المساءلة.

١٣ - وإذ يتطلع المجتمع الدولي إلى المستقبل وإلى الاستفادة من الذكرى السنوية العشرين لاعتماد المبادئ التوجيهية، يتعين عليه أن يظل ثابتاً في سعيه إلى اتخاذ تدابير وقائية وإيجاد حلول للتشرد القسري. وما المبادئ التوجيهية سوى تعبير عن رؤية تجعل بلوغ تلك الغاية ممكناً، خاصةً إذا وُضعت في الحسبان في أطر العمل المعيارية والمؤسسية التي تترجم إلى فعلٍ مبدأ إلقاء المسؤولية الرئيسية على عاتق الدول نفسها.

ثالثاً - المشاركون في حلقة النقاش

١٤ - أشارت المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً في ملاحظاتها الاستهلاكية بصفتها ميسرة حلقة النقاش، إلى أن الذكرى السنوية العشرين لوضع المبادئ التوجيهية فرصةٌ ليس للوقوف على الإنجازات فحسب وإنما للتعرف على التحديات المتعاطمة كذلك. وقالت إنها فرصة أيضاً لبذل المزيد من الجهود لأجل منع التشرد الداخلي ومعالجته ودعم التدابير الكفيلة بحلِّه، ولتشجيع الغير على القيام بالشيء نفسه. فبحلول نهاية عام ٢٠١٧، كان ٤٠ مليون شخصٍ مشرداً داخلياً بسبب النزاعات والعنف. وفي السنة نفسها، سُجِّل عدد إضافي من ضحايا التشرد الداخلي بسبب الكوارث بلغ ١٨,٨ مليون مشرد. وبالإضافة إلى ذلك، يُقدر عدد السكان الذين يُشردون بسبب مشاريع إنمائية بنحو ١٥ مليون شخص في السنة، وهذه المشاريع من أسباب التشرد التي تم الإقرار بها في المبادئ التوجيهية. ولا تُسجَّل بصورة منهجية ملايين حالات التشرد الأخرى، ومن جملتها الحالات الناشئة عن عمليات الاستيلاء على الأراضي والعنف الجنائي والكوارث الطبيعية، من قبيل الجفاف. ودون إيلاء المزيد من الاهتمام لمسائل الوقاية والحماية وتوفير الحلول للأشخاص المشردين داخلياً، سيظل الناس عرضةً للتشرد وللبقاء مشردين.

١٥ - وشددت المقررة الخاصة على أن للمبادئ التوجيهية فوائد مستمرة وتأكيد هذه المبادئ على السيادة باعتبارها مسؤوليةً وعلى أهمية مشاركة الأشخاص المشردين داخلياً في اتخاذ

القرارات التي تمسُّهم وعلى قابليتها للتطبيق في جميع حالات التشرد، بما يتناول جميع جوانب الاستجابة المناسبة، من مرحلة الوقاية إلى مرحلة الحلول المستدامة. ورغم أن المبادئ التوجيهية قد وضعت الأساس الذي يقوم عليه عدد من القوانين والسياسات الوطنية بخصوص التشرد الداخلي في جميع أنحاء العالم، لا تنفَّذ القوانين والسياسات بشكلٍ كاملٍ في أكثر الأحيان. وتفتقر الوزارات المسؤولة عن المسائل ذات الصلة بالتشرد الداخلي إلى الوسائل اللازمة لكي تجعل من معالجة التشرد الداخلي أولويةً حكومية.

١٦ - وأكدت المقررة الخاصة على أن كلاً من نطاق التشرد الداخلي وطول مدته قد كشفنا قصور عمليات المعالجة الإنسانية للتشرد الداخلي، ممَّا استدعى التدقيق مجدداً في فعالية نظام الأمم المتحدة ضمن سياق مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. بيد أن هناك خطراً حقيقياً يتمثل في الإخفاق في القيام بما يجب القيام به ما لم تتوفر بيانات مفصلة تتيح قياس الإنجازات. ولا يمكن أن يكون التصدي لتحديات التشرد الداخلي، والتشرد الداخلي الطويل الأمد خصوصاً، تحدياً إنسانياً فحسب، وإنما هناك أبعاداً معقدة أيضاً تتعلق بحقوق الإنسان والعمل الإنساني والتنمية وإمكانية بناء السلام. فلا شيء من شأنه أن يساعد الأشخاص المشردين داخلياً في تحقيق حلول مستدامة غير الدراسة الشاملة لحقوق الإنسان لمعرفة الأسباب الجذرية والخروج بأجوبة شافية. ويجب أيضاً أن يكفل اتباع مثل هذا النهج انخراط الأشخاص المشردين داخلياً في تحقيق أهداف التنمية المستدامة واستفادتهم منها، مثلما جاء في الإطار المفاهيمي "ضمان عدم ترك أحد خلف الركب" الذي وضعته الأمم المتحدة. وقد ساعد اتباع نهج يستنير بحقوق الإنسان أيضاً في كفالة تفعيل الالتزامات التي قُطعت أثناء مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني من أجل تحديد مكان المعونة وزيادة مشاركة السكان المتضررين.

١٧ - وفي الختام، أكدت المقررة الخاصة على ضرورة إيجاد زعامة قوية وعلى ضرورة الفعل الجماعي. وشرحت أنها قد تعاونت مع العديد من الجهات صاحبة المصلحة، ومن حملتها الدول الأعضاء ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، على تحديد المجالات ذات الأولوية للعمل على معالجة التشرد الداخلي، وأسفر ذلك التعاون عن خطة العمل للنهوض بالوقاية والحماية وإيجاد الحلول للأشخاص المشردين داخلياً للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٠، مسجِّرةً لذلك ما أبداه العديد من الشركاء من حيوية في تخليد الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية. وقد حددت الخطة أربع أولويات مترابطة لإنجاز عمل أكثر استراتيجية وتناسقاً وتعاوناً فيما يتصل بالتشرد الداخلي.

١٨ - وبتسليط الضوء على خاصية التشرد الداخلي في أفريقيا، لاحظت المقررة الخاصة لدى اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المعنية باللاجئين وملتمسي اللجوء والمهاجرين والمشردين داخلياً، أن النزاع المسلح والأزمات الداخلية والكوارث والأثر الضار لتغير المناخ والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان ومشاريع التنمية والتمدُن أمور تشكل جميعها أخطاراً قد تؤدي إلى التشرد القسري. ومن مجموع ٥٥ دولة عضواً في الاتحاد الأفريقي، تعاني ٣٥ دولة من ظاهرة التشرد الداخلي التي تبقى، رغم الالتزامات المتعددة بمكافحتها ومنعها من جانب الدول الأفريقية، مشكلة خطيرة ومتواصلة في أفريقيا. وفي عام ٢٠١٧، سُجل ١٣ مليون شخص

مشرد داخلياً في أفريقيا. وفي عام ٢٠١٦، شكلت نسبة المشردين نتيجة النزاعات والعنف من المشردين داخلياً الجدد ٧٠ في المائة.

١٩ - وقالت المقررة الخاصة إن الدول الأفريقية راغبة في توفير الحماية والمساعدة لملايين المشردين داخلياً. وفي ذلك السياق، قام عدد من الدول الإفريقية فعلاً بإدراج المبادئ التوجيهية في تشريعاته أو سياساته أو استراتيجياته الوطنية. فعلى سبيل المثال، اجتمعت عدة دول في عام ٢٠٠٦ بغرض اعتماد ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى، الذي تضمن بروتوكولاً مخصصاً لحماية الأشخاص المشردين داخلياً ومساعدتهم. وتضمن البروتوكول أحكاماً وردت في المبادئ التوجيهية. ولا تزال المرأة الأفريقية تتضرر من التشرّد الكبير، بيد أن البروتوكول كان أول صكٍ ملزمٍ قانوناً يُجبر الدول على اعتماد المبادئ التوجيهية وتنفيذها. وهو يؤدي أيضاً وظيفة إطار عمل إقليمي لتوفير الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين داخلياً في منطقة البحيرات الكبرى، حيث سُنت تشريعات وطنية لاعتماد المبادئ التوجيهية داخلياً ولضمان تنفيذ المبادئ التوجيهية في الأنظمة القانونية الوطنية. وقد كانت دول، مثل أنغولا وبوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وكينيا، سباقةً إلى اعتماد تدابير حماية من ذلك القبيل.

٢٠ - وقالت إن اعتماد اتفاقية كمبالا، وهي الصك الأول والوحيد الملزم قانوناً بشأن التشرّد الداخلي على صعيد القارة، قد أثبت أن زعامة الدول الأفريقية وإرادتها وتصميمها على المضي قدماً في توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً. فقد اعتُمدت الاتفاقية في عام ٢٠٠٩ أثناء انعقاد مؤتمر قمة خاص للاتحاد الأفريقي في كمبالا ودخلت حيز النفاذ في عام ٢٠١٢. وقد استندت إلى المبادئ التوجيهية والمعايير الإقليمية والدولية وعرضت مجموعة من الالتزامات التي تقع على عاتق طائفة من الجهات الفاعلة. واتفاقية كمبالا صكٌ تاريخيٌ أجبر الدول على معالجة أسباب التشرّد وحماية حقوق المشردين داخلياً وعلى قياس مدى ما تحقق من حلول مستدامة. وعُقد أول مؤتمر للأطراف في الاتفاقية في هراري في نيسان/أبريل ٢٠١٧، وقدمت الدول خلاله تقارير عن حالة التصديق وعن الجهود التي بذلتها في سبيل إنفاذ الاتفاقية. وحتى هذا التاريخ، صدقت ٢٧ دولة على الاتفاقية بينما بلغ عدد الدول الموقعة عليها والتي لم تصدق عليها بعد ١٧ دولة. وبلغ عدد الدول التي لم توقع ولم تصدق على الاتفاقية ١١ دولة. وكان العديد من الدول قد اعتمد قوانين أو سياسات وطنية بشأن التشرّد الداخلي أو أسند مسؤولية التنسيق لآلية مؤسسية. ورغم اتخاذ تدابير عديدة، لم يتحقق سوى تقدم بسيط على الأرض. وقد أسفر مؤتمر الأطراف عن اعتماد خطة عمل وعن القانون النموذجي للاتحاد الأفريقي لأجل تنفيذ الاتفاقية، الذي ظل قيد الإنجاز سنوات عديدة.

٢١ - وذكرت المقررة الخاصة لدى اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، في استنتاجاتها، عدداً من الخطوات التي اتخذها الاتحاد الأفريقي بشأن التشرّد الداخلي ومن ضمنها إنشاء لجنة فنية متخصصة في شؤون الهجرة واللاجئين والمشردين داخلياً في عام ٢٠١٥، واعتماد الموقف الأفريقي الموحد بشأن فعالية العمل الإنساني في عام ٢٠١٦. وتتعلق الركائز العشر جميعها التي جعل منها الموقف الموحد محور أولويته الإنسانية بحماية الأشخاص المشردين. وقالت إن اللجنة أيضاً منهمكة في صياغة تعليق عام بشأن المادة ١٢ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المتعلقة بالحقوق في حرية الحركة. وفي الختام، ولأن سنة ٢٠١٩ ستصادف الذكرى العاشرة لإبرام اتفاقية كمبالا، ولأن الاتحاد الأفريقي قد أعلن سنة ٢٠١٩

سنةً للاجئين والعائدين والمشردين داخلياً في أفريقيا، فإن الجهود لا تزال تُبذل أيضاً من أجل تعيين يومٍ للمشردين داخلياً برعاية الاتحاد الأفريقي.

٢٢ - وقالت الأمين بالنيابة المعنية بحقوق الإنسان في هندوراس، في معرض حديثها عن تجربة هندوراس لا سيما بخصوص أهمية البيانات بالنسبة لوضع استجابات شاملة قائمة على حقوق الإنسان بغرض التصدي للتشرد الداخلي، إن عنف العصابات والجريمة المنظمة في هندوراس قد أدّى إلى ارتفاع عدد المشردين داخلياً، وهو ارتفاع أضرّ بالعديد من الأسر والمجتمعات المحلية. وفي عام ٢٠١٣، أنشأت حكومة هندوراس اللجنة المشتركة بين المؤسسات لحماية المشردين بسبب العنف. وقد كان إنشاء اللجنة، التي وفرت منتدى للتداول وتوافق الآراء ولوضع استجابات منسّقة أكثر، يشكل في حد ذاته دليلاً على الاعتراف المؤسسي بوجود مشكلة التشرد الداخلي. وتتألف اللجنة من ممثلين عن عشر مؤسسات تابعة للدولة، وأربع منظمات من منظمات المجتمع المدني وجمعية بلدية واحدة. وينص مرسوم التنفيذ الذي سنّته اللجنة على صلاحياتها الأساسية التي تتمثل في إجراء التحقيقات ودراسة أسباب التشرد الداخلي وتحديد المناطق وكذلك المجتمعات المحلية الأشد تضرراً. وقد حددت اللجنة جمع البيانات باعتباره إحدى الأولويات التي تيسر فهماً صحيحاً ودقيقاً للوضع الراهن فيما يتعلق بالتشرد الداخلي ولأجل وضع استجابات مناسبة ومستدامة من منظور حقوق الإنسان والعمل الإنساني.

٢٣ - وأضافت قائلةً إن اللجنة قد استندت منذ أن بدأت عملها إلى المبادئ التوجيهية باعتبارها مرجعاً أساسياً. ودُكرت الزيارة التي قام بها إلى هندوراس في عام ٢٠١٥ المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً، الذي صاغ سلسلة من التوصيات شكّلت بدورها مرجعاً مهماً بالنسبة للسياسات التي اعتمدت عقب زيارته.

٢٤ - وقد كشفت الدراسة التي أجرتها اللجنة في عام ٢٠١٥ عن أن أكثر من ١٧٤ ألف شخص، في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٤، قد صاروا مشردين داخلياً في هندوراس في ٢٠ بلدية حضرية. وقد ساهمت البيانات التي توقّرت عن عدد المشردين داخلياً وُصفتهم في وضع سياسات واستحداث أدوات، من جملتها مشروع قانونٍ للوقاية والدعم وحماية الأشخاص المشردين داخلياً، إلى جانب خطتي التصدي البلديتين اللتين اعتمدهما اثنتان من البلديات الأشد تضرراً. وأنشئت لجنة فنية لتنسيق إجراء دراسة ثانية في عام ٢٠١٨، كانت الغاية منها تحديث المعلومات المتوفرة وتعميق إدراك حجم ظاهرة التشرد الداخلي وأثرها وتشديد الاستجابات الوطنية. وبخلاف الدراسة الأولى، التي انحسرت في ٢٠ بلدية، فإن مبادرة عام ٢٠١٨ قد رمت إلى تحقيق التمثيل الوطني وشملت مناطق حضرية وأخرى قروية.

٢٥ - وبالإضافة إلى إنجاز عرض الحال، تم تحديد الفئات السكانية الأكثر تضرراً من التشرد الداخلي وهي النساء والأطفال والمراهقون والمثليات والمثليون ومزدوجو الميل الجنسي ومغايرو الهوية الجنسانية وحاملو صفات الجنسين. وتصدّت إحدى البلديات لظاهرة التشرد الداخلي في إحدى خططها الإنمائية، بوصفها خطوة سيُستنار بها لاحقاً في تحديد الأولويات الاستراتيجية والموارد المالية والتشغيلية التي ستخصّص لها.

٢٦ - واختتمت الأمانة بالنيابة بيانها بالتأكيد على أن وجود بيانات تمثيلية مفصلة بالقدر الكافي ومستخدمة بناءً على معايير حقوق الإنسان والمعايير الدولية كمرجع، يمكن من وضع تدابير تتناسب والوقائع الوطنية ومن ثم من زيادة الحماية المتوفرة للأشخاص المشردين داخلياً في

نهاية الأمر وتوفير حلول دائمة لهم. وفي الختام، لاحظت أن هندوراس ترى أنه لا بد للدول أن تصوغ استجابات تشمل أبعاد حقوق الإنسان والأبعاد الإنسانية والتنمية وبناء السلام من أبعاد التشرد الداخلي فيما يتعلق بتحقيق تقدم في تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ والوفاء بالوعد الذي قُطع بعدم ترك أي أحد خلف الركب.

٢٧- وأكدت آخر عضوة في فريق النقاش، وهي السفيرة المفوضة فوق العادة والممثلة الدائمة لفيجي، في ملاحظاتها بشأن التشرد الداخلي الناتج عن الكوارث وعن تغير المناخ، على أن الجفاف والفيضانات والأعاصير الشديدة وارتفاع مستوى سطح البحر ظواهرٌ من شأنها أن تدمر قدرة الأرض على توفير ما يلزم لبقاء سكانها من البشر. إلا أن قلة وضوح السياسات الرابطة بين تلك المسائل على الصعيدين الوطني والدولي قد أدت إلى عدم التركيز بشكل كافٍ على السبيل التي يمكن بها للحكومات الوطنية والمجتمعات المحلية أن تعالج التشرد وبالنتيجة إلى استجابات مرتجلة لا تقوم بالضرورة على حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، لم تُخضع مواضيع الكوارث والحركة والتنمية المستدامة لنقاشٍ كافٍ.

٢٨- وفي عام ٢٠١٧، سُجل أكثر من ١٨,٨ مليون حالة تشرد داخلي بسبب أخطار مفاجئة مرتبطة بالمناخ من قبيل الأعاصير والفيضانات. ومثل ذلك الرقم ٦١ في المائة من مجموع حالات التشرد الداخلي الجديدة. بيد أنه لا توجد وسيلة لتقفي عدد الناس الذين ربما ينتقلون من مكان إلى آخر تدريجياً في ردة فعل على أخطار بطيئة من قبيل الجفاف أو التصحر أو الخطط والبرامج الإنمائية. وبالإضافة إلى ذلك، من الصعب جداً أن تُعزى إلى تغير المناخ مباشرة حركة التنقل البشري لأن أسباب التشرد والتنقل عديدة. ومما يعيق التحليل التعقيد الذي يشوب هذه المسألة وترايبط الدوافع إلى الهجرة فيما بينها، في حين أن الصعوبات الكبرى المرتبطة بالبيانات تجعل وضع تقديرات للهجرة والتشرد في ظروف تُغيّر المناخ مسألة مُعضلة. وشددت على أنه ينبغي إدراج الروابط بين تغير المناخ وحركة التنقل البشري في عمليات التنمية المستدامة.

٢٩- وينبغي أن تكون الاستجابات لظاهرة التشرد قائمةً على الشمول والمشاركة ومُحدثةً للتحويل عوض أن تركز التفاوتات القائمة، ويتعيّن فيها أن تتيح التمكين والتشجيع والمساواة وأن تحفظ الكرامة الإنسانية. ولذلك السبب، لا تزال المبادئ التوجيهية ذات فائدة ولديها القدرة ليس على مساعدة الدول في التخطيط لنقل السكان من مكان إلى آخر واعتماد مبادئ لنقلهم من مكان إلى آخر فحسب، وإنما على بدء العمل بمفهوم الديمقراطية الجوهرية لفائدة المجتمعات المحلية أيضاً. ومن شأن اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان فيما يخص التشرد أن يحدث تحولاً في المجتمعات وأن يجعلها قادرة على تمكين نفسها على نحو أكمل. وبالمثل، فإن التنقل البشري، سواءً أكان بمبادرة ذاتية أو مخططاً له، يتيح فرصاً من شأنها أن تيسر التكيف مع تغير المناخ وأن تكون في حد ذاتها تدبيراً من تدابير التكيف. وقالت إن لاستراتيجيات وسياسات التنمية المدركة للمخاطر أهمية قصوى كما أن لديها القدرة على الحد من ضعف الحال وعلى زيادة قدرة أي فرد أو مجموعة أو بلد على التغلب على الصدمات ومصادر الضغط، وعلى التصدي لها واكتساب المهارات الضرورية لمعالجتها، بما فيها الصدمات ومصادر الضغط الناجمة عن تغير المناخ. ومن شأن عمليات وخطط التكيف وإدارة الكوارث الموضوعية وطنياً والمساهمات المحددة وطنياً أن تؤدي دوراً هاماً في هذا الشأن. وهي ترى أنه ينبغي أن تكون حركة التنقل دليلاً ليس على الإخفاق في التكيف مع تغير المناخ وإنما استراتيجية للتكيف معه.

٣٠ - وتملك عمليات إدارة التشرّد وخطط نقل السكان من مكان إلى آخر، إذا ما نُظمت بعناية وُزِدت بالموارد الضرورية، القدرة على الحدّ من ضعف الحال وضمان أن يكون الأفراد والمجتمعات المحلية والبلدان قادرين على التغلب على المخاطر المرتبطة بتغير المناخ والتصدي لها وعلى تمكين المهاجرين والعاملين والمجتمعات التي تعرضت للتشرّد. ومن شأنها أيضاً أن تُغيّر الآليات الاجتماعية وأن تجعلها ديمقراطية. وقد تؤدي إلى التخلص من الممارسات التمييزية وتغيير الممارسات الثقافية التي وقفت عائقاً أمام المشاركة والتشاور الفعالين.

٣١ - وشدّدت السفارة على الدور الهام الذي تؤديه المنصة المعنية بالتشرّد الناتج عن الكوارث والوكالات الدولية، من قبيل المنظمة الدولية للهجرة، في دعم الحكومات الوطنية لأجل إدماج النُهج المتبعة في حركة التنقل البشري في صميم سياسات أوسع نطاقاً. وقد اشتملت خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ على غايات التنمية المستدامة التي تحلّف جميعها أثراً على المشردين داخلياً، والتي تستهدف كلاً من تغيّر المناخ والهجرة.

٣٢ - وأشارت السفارة أيضاً إلى دور الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية والاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، اللذين كان من المزمع إضفاء اللمسات الأخيرة عليهما في عام ٢٠١٨، علماً أن هذين الاتفاقيين يفسحان المجال لاتخاذ إجراءات تضع مخاطر تغير المناخ في الاعتبار، واللذين لا بد من الإشارة فيهما إلى المبادئ التوجيهية وإلى وضع نهج متكامل. فمن الناحية العملية، تتسم أوجه التآزر بين التنمية وحقوق الإنسان وتغير المناخ بالوضوح، لا سيما بالنسبة للدول الجزرية الصغيرة النامية من قبيل فيجي. فتغيّر المناخ والتنمية والتشرّد الداخلي ظواهر لا يمكن الفصل بينها، كما أن الهجرة المخطط لها، التي تعبّر عن الحاجة إلى جعل الناس محور الهجرة، أمر بالغ الأهمية. ومن شأن اتباع ذلك النهج القائم على فرضية إعادة التوطين المخطط لها جيداً والطوعية، أن يحد من الفقر وأن ينوّع ويزيد المداخل وأن يحدّ كذلك من ضعف الحال الناجم عن آثار تغير المناخ، وهو النهج الذي اختارته فيجي. وإن انتظر أن تتحول الهجرة إلى ضرورة كي يتم التخطيط لها سيؤدي حتماً إلى تفاقم الضعف والتفاوت. ومن شأن الهجرة المخطّط لها أيضاً أن تؤدي إلى زيادة فرص الاندماج الناجح للمهاجرين. فقد تنشأ عنها وسائل وفرص استزراق جديدة، ويتيسر بواسطتها تطوير تكنولوجيا ومهارات جديدة وتتعزز بفضلها المعارف الثقافية والاجتماعية. ومن شأنها أن تحدث تحولاً في المجتمعات المحلية عن طريق جلب أنماط تشاور جديدة، مع النساء والأطفال على سبيل المثال. كما من شأنها أن تجعل الأشخاص ذوي الإعاقة أكثر ظهوراً وأن تؤدي إلى زيادة تنوع مصادر الدخل.

٣٣ - ولاحظت السفارة، وهي تستند إلى حالة فيجي دائماً، أن ٦٣ جماعةً محليةً ستحتاج إلى دراسة مسألة إعادة نقل السكان في المستقبل القريب وفقاً لمشروع مبادئ توجيهية تتعلق بنقل السكان، تستند بشكل كبير إلى المبادئ التوجيهية وتعطي الأولوية لموافقة المجتمع المحلي ولا تبايع نهج تشاركي قائم على التشاور وعلى تمكين المجتمع المحلي. وفي الختام، سلّطت السفارة الضوء على ضرورة وضع سياسات وآليات وطنية بهدف التصدي للهجرة الناتجة عن تغير المناخ وللتشرّد الداخلي وعلى ضرورة الاسترشاد بها في إدارة حركة تنقل السكان حاضراً ومستقبلاً. ويجب أن تراعي هذه السياسات ضرورة تلازم أهداف التنمية المستدامة وحقوق الإنسان والسياسة إزاء المناخ.

رابعاً - موجز المناقشة

٣٤ - أثناء المناقشة التي تلت، ساهم ببياناتٍ ممثلو كل من الاتحاد الأوروبي، والاتحاد الروسي، وأذربيجان، وأرمينيا، وإكوادور، والإمارات العربية المتحدة (نيابة عن جامعة الدول العربية)، وأيرلندا، وبوتسوانا، وتوغو (نيابة عن مجموعة الدول الأفريقية)، وتونس، والجمهورية العربية السورية، والدايمرك، وسويسرا، وصربيا، والصين، والعراق، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، وكولومبيا، والكويت، ولسوتو، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج، والنمسا. وبالإضافة إلى ذلك، شارك في المناقشة أيضاً التحالف العالمي لمؤسسات حقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومشردون داخلياً من ولاية بورنو شمال شرق نيجيريا وخمسُ منظمات غير حكومية.

٣٥ - وأعربت الوفود عن قلقٍ عامٍ بشأن نطاق التشرد الداخلي على الصعيد العالمي وبشأن الافتقار إلى حلولٍ دائمة لأوضاع المشردين داخلياً، مما يؤدي إلى تزايد أعداد أولئك الأشخاص الذين يعيشون في حالة تشردٍ طويل الأمد. وفي ذلك السياق، لاحظ العديد من الوفود أن المبادئ التوجيهية قد أدت دوراً حاسماً في تسليط الضوء على مخنة المشردين داخلياً على مدى السنوات العشرين الماضية وشددت على استمرار ارتباطها بالوقت الحاضر والفائدة منها في التصدي للتشرد الداخلي من منظور حقوق الإنسان. ورحبت عدة وفود بعقد حلقة النقاش بشأن المشردين داخلياً تحليداً للذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية في مجلس حقوق الإنسان باعتبارها فرصة سانحة لإعادة التأكيد على حقوق المشردين داخلياً وعلى الدور الأساسي للمبادئ التوجيهية في منع التشرد الداخلي والاستجابة له وإيجاد حلول دائمة له.

أولاً - التصدي للتشرد الداخلي: مسؤولية وطنية

٣٦ - شددت عدة وفود، من بينها وفود الاتحاد الأوروبي، وأرمينيا، والإمارات العربية المتحدة (نيابة عن جامعة الدول العربية)، وبوتسوانا، وتوغو (نيابة عن مجموعة الدول الأفريقية)، وتونس، والدايمرك، والصين، ولسوتو، على أن السلطات الوطنية هي من يتحمل، أولاً وقبل كل شيء، الواجب والمسؤولية الرئيسيين عن توفير الحماية والمساعدة الإنسانية للمشردين داخلياً الموجودين ضمن حدود ولايتها. ولاحظت الدايمرك أنه لا بد من أن يكون ثمة زعامة وامتلاكٌ على الصعيد الوطني إذا ما أريد لحالة المشردين داخلياً أن تجد حلاً ناجحاً.

٣٧ - وقد أقر عدة متكلمين بأن المسؤولية الرئيسية عن التصدي للتشرد الداخلي تقع على عاتق السلطات الوطنية، إلا أنهم شددوا أيضاً على الوقاية من التشرد وعلى توفير الحماية وتقديم المساعدة للمشردين داخلياً بوسائلٍ منها دعم الحلول الدائمة، كما أقروا باستحالة القيام بهذه المسؤولية الجسيمة دون تضافر الجهود لذلك. وشدد العديد من الوفود على ضرورة تشجيع الشركات على الصعيدين الدولي والإقليمي ولاحظ الدور الهام والمكمل الذي يؤديه المجتمع الدولي في دعم الدول المتضررة من التشرد الداخلي.

٣٨ - وتم أيضاً تسليط الضوء على الدور الهام الذي تؤديه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني في التصدي للتشرد الداخلي. وشدد التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على أن باستطاعة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، باعتبارها مؤسسات مستقلة تضطلع بولاية واسعة فيما يتعلق بحقوق الإنسان، أن تقدم مساهمات فريدة

من نوعها وحاسمة في حماية حقوق الأشخاص المشردين داخلياً وتعزيزها. وعرض التحالف على الحاضرين أمثلة على الممارسات الجيدة في أفغانستان وأوكرانيا وكولومبيا ونيجيريا، حيث نفذت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أنشطة من قبيل رصد حالات أشخاص مشردين داخلياً والإبلاغ عنها، مع إيلاء عناية خاصة للفئات الأشد عرضة لخطر التشرد ومنها النساء والفتيات والمسنون والأشخاص ذوو الإعاقة والأقليات. ومن الأمثلة الأخرى على الممارسات الجيدة التي قامت بها مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان إسداء النصح للسلطات بشأن تعديلات يتم إدخالها على القوانين واللوائح والممارسات الإدارية أو بشأن صياغة تشريع جديد يمثل للمعايير الدولية، وتقديم التدريب حتى للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون وللمشردين داخلياً أنفسهم، وتقديم المساعدة القانونية للمشردين داخلياً. وشدد الاتحاد الأوروبي بدوره على أن كثيراً ما يكون المجتمع المدني ومنظمات المتطوعين في صدارة المستجيبين لظاهرة التشرد الداخلي على الصعيد الوطني وعلى أن من الأهمية البالغة إبراز مشاركتهم في تنفيذ المبادئ التوجيهية.

٣٩ - وتمت الإشارة إلى كفالة مشاركة المشردين داخلياً وإيلاء الاهتمام لاحتياجات المجتمعات المضيفة باعتبارها وسيلتين لا غنى عنهما في التصدي للتشرد الداخلي، حسب رأي وفدي كولومبيا والاتحاد الأوروبي وحسب رأي أعضاء حلقة النقاش. ولاحظت الوفود أن المبادئ التوجيهية أعادت تأكيد حق المشردين داخلياً في المشاركة في البرامج وفي صنع القرارات التي تهمهم كما لاحظت أن المشاركة المجدية تتجاوز مجرد التشاور والموافقة وتبادل المعلومات إلى إشراك المشردين داخلياً في وضع البرامج وتنفيذها.

باء - التشرد الداخلي في إطار العمليات الدولية: الثغرات والفرص

٤٠ - لاحظ بعض الوفود، ومن ضمنها وفود أيرلندا وسويسرا والنمسا، أن المجتمع الدولي قد شرع في السنوات الأخيرة في اتخاذ خطوات جدية لأجل التصدي لحركات التنقل الواسعة النطاق عبر الحدود، وذلك خصوصاً عن طريق اعتماد إعلان نيويورك من أجل اللاجئ والمهاجرين في عام ٢٠١٦ والعمل الجاري على وضع اتفاقات دولية كان من المزمع وضع اللمسات الأخيرة عليها في عام ٢٠١٨. بيد أن تلك الوفود لاحظت أن المشردين داخلياً قد أخرجوا من جداول الأعمال تلك حيث قال وفد أيرلندا إن الوقت قد حان للاعتراف بأن المشردين داخلياً يستحقون نفس القدر من الاهتمام بالنظر إلى العوامل التي أجبرت هؤلاء الناس على الانتقال داخلياً وأن هذه العوامل هي نفسها تلك التي أجبرت ناساً آخرين على التماس اللجوء في بلدان أخرى. وبينت الوفود أن المجتمع الدولي يحتاج إلى مضاعفة جهوده كي يتخطى التحدي المتمثل في حل مسألة التشرد الداخلي بنفس القدر من الهمة الذي أبداه في التصدي لحركات التنقل عبر الحدود.

٤١ - وشددت النرويج على أن استمرار ظاهرة التشرد الداخلي يشكل أحد أهم التحديات العالمية فيما يتعلق بالتزامات الأمم المتحدة المشتركة ولا سيما خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. فالمشردون داخلياً هم، في كثير من الأحيان، أشد الفئات السكانية ضعفاً ويصعب الوصول إليهم. ولاحظ بعض الوفود، ومن بينها وفد فنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وكولومبيا والنرويج وأعضاء حلقة النقاش، أنه لو كان المجتمع الدولي جدياً في عدم ترك أي أحد خلف الركب، لكان المشردون داخلياً والمجتمعات التي تستضيفهم على رأس الأولويات.

ولاحظت الدانمرك أنه يجب إدراج احتياجات المشردين داخلياً والمصاعب المرتبطة بهم باعتبارها هدفاً يتقاطع مع أهداف خطط التنمية المحلية والوطنية، بغية ضمان اتباع نهج يشمل المجتمع ككل واستمرار انخراط الجهات الإنمائية الفاعلة في دعم الجهود الإنسانية الرامية إلى معالجة محنة المشردين داخلياً.

٤٢ - وشدد العديد من الوفود على أن حلول الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية فرصة سانحة لتوجيه العناية الدولية التي صارت ضرورة ملحة إلى محنة الأشخاص المشردين داخلياً وأن على المجتمع الدولي أن يغتنم تلك الفرصة كي يحقق تقدماً حقيقياً باتجاه تحسين النتائج بالنسبة للأشخاص المشردين داخلياً. وفي ذلك الصدد، رحّبت عدة وفود، بما فيها وفود توغو (نيابة عن مجموعة الدول الأفريقية) وتونس وسويسرا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والنرويج والنمسا، بخطة العمل للنهوض بالوقاية والحماية وإيجاد الحلول للأشخاص المشردين داخلياً للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٠، ورأت في ذلك فرصة لمساعدة المجتمع الدولي على المضي قدماً في تنفيذ جدول الأعمال المتعلق بالتشرد الداخلي.

جيم - اجتثاث الأسباب الجذرية وجميع أسباب التشرد

٤٣ - أعرب العديد من الوفود عن قلقه إزاء طبيعة التشرد التي لا يفتأ أمدها يزداد طولاً وإزاء عدم إيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً. وشدد بعض الوفود على ضرورة التركيز على إيجاد حلول منذ البداية، بينما شددت وفود أخرى، بما فيها وفود الإمارات العربية المتحدة (نيابة عن جامعة الدول العربية) وتوغو (نيابة عن مجموعة الدول الأفريقية) وتونس والصين، على ضرورة اجتثاث الأسباب الجذرية وراء التشرد الداخلي.

٤٤ - ولاحظ عدد من الوفود بقلق أيضاً ارتفاع عدد الأشخاص المشردين داخلياً بسبب الكوارث. ففي عام ٢٠١٧، تسببت الكوارث في أكثر من ٦٠ في المائة من حالات التشرد الداخلي الجديدة في شتى أنحاء العالم. ولو حظ أيضاً أن الأثر السلبي لتغير المناخ سيفاقم هذا التوجه لا محالة. ولا ينبغي أن يُنسى الأشخاص المشردون داخلياً بسبب الكوارث في المناقشات الجارية التي تتناول التشرد، بما في ذلك التشرد عبر الحدود.

خامساً - استنتاجات

٤٥ - لقد كانت حلقة النقاش فرصة هامة للوقوف على الإنجازات والتحديات منذ عرض المبادئ التوجيهية على لجنة حقوق الإنسان في عام ١٩٩٨. وقد شكلت المبادئ التوجيهية حجر الزاوية لتوفير الحماية وتقديم المساعدة للأشخاص المشردين داخلياً. وأتاحت حلقة النقاش أيضاً فرصة للتفكير في الزخم الناجم عن تخليد الذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية وفي خطة العمل للنهوض بالوقاية والحماية وإيجاد الحلول للأشخاص المشردين داخلياً للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٠ وفي سبل المضي قدماً.

٤٦ - وأثناء المناقشة، توافقت الآراء على أن المعايير والقواعد الدولية موجودة وأنها أكثر فائدة وأشد ضرورة من ذي قبل. بيد أن ثمة كذلك العديد من التحديات فيما يتعلق بحماية الحقوق بنجاح وبتلبية احتياجات الأشخاص المشردين داخلياً، حتى فيما يخص جمع

البيانات وتوفّر الزعامة على الصعيد الوطني التي تمكن من تحويل الالتزامات إلى قوانين وسياسات يُعمل بها ومن ضمان تنفيذها.

٤٧ - وسلطت التجارب التي جرى تبادلها أثناء المناقشة الضوء على ضرورة إقامة تعاون وتنسيق وثيقين بين جميع الجهات الفاعلة على الصعيد الوطني، من قبيل الوكالات الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني والجهات الفاعلة في الحقلين الإنساني والإنمائي.

٤٨ - وشدّد العديد من المشاركين على ضرورة اتّباع نهج شمولي في معالجة التشرد الداخلي، أي نهج يقوم على حقوق الإنسان ويعالج الأسباب الجذرية ويلتمس مد الجسور بين الجهات الفاعلة في الحقل الإنساني والإنمائي واستتباب السلم. كما جرى تسليط الضوء على ضرورة أن تأخذ الدول على عاتقها التزامات أقوى تجاه الأشخاص المشردين داخلياً فيما يتعلق بخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ حتى لا يُترك أحد خلف الركب.

٤٩ - واعتُبرت المشاركة المنسقة مع سياقها والشاملة للجميع والقائمة على تمثيل الأشخاص المشردين داخلياً في جميع مراحل التشرد، من منع التشرد إلى إيجاد الحلول الدائمة، شرطاً أساسياً لا بد من تحقيقه كي يكون العمل ناجحاً.

٥٠ - والتعقيد الذي تتسم به حالة التشرد الداخلي حالياً يستلزم الاستجابة الشاملة إذا ما أُريد لحقوق الإنسان والحريات الأساسية لجميع الأشخاص المشردين داخلياً أن تحظى بالحماية. وكرّرت ميسرة النقاش، في استنتاجاتها، قولها إن خطة العمل للنهوض بالوقاية والحماية وإيجاد الحلول للأشخاص المشردين داخلياً للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٠ فرصة سانحة ومنصة لزيادة التعاون والعمل الفعال لأجل تحقيق الهدف المشترك المتمثل في الحد من التشرد الداخلي والقضاء عليه، بما يتفق مع المبادئ التوجيهية، وذلك عن طريق النهوض بالوقاية والحماية وإيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً.