

E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/80
25 January 2005

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي
والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
الدورة الحادية والستون
البند ١٤ (ج) من جدول الأعمال المؤقت

فئات محددة من الجماعات والأفراد:

النزوح الجماعي والمشردون

تقرير المفوضة السامية لحقوق الإنسان بشأن

حقوق الإنسان والتزوح الجماعي

موجز

اعتمدت لجنة حقوق الإنسان في دورتها التاسعة والخمسين القرار ٥٢/٢٠٠٣ المعنون "حقوق الإنسان والنزوح الجماعي" وطلبت بموجبه إلى الدول أن تنضم إلى الصكوك الدولية ذات الصلة، كما طلبت إلى الدول ووكالات الأمم المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة الدولية العمل سوياً على تفادي النزوح الجماعي والتشرد، وتوفير المساعدة والحماية للأشخاص المشردين، والتشجيع على إيجاد حلول لمشكلة التشرد تكون طوعية وآمنة وتصون كرامة الإنسان. وطلبت اللجنة إلى المفوض السامي لحقوق الإنسان أن يعد تقريراً تحليلياً عن التدابير المتخذة لتنفيذ أحكام القرار وعن العقبات التي تعوق تنفيذها، وأن يقدم هذا التقرير إلى اللجنة في دورتها الحادية والستين.

واستجابةً لهذا الطلب، يلاحظ في هذا التقرير أن الدول تواصل الانضمام إلى الصكوك الدولية ذات الصلة. إلا أنه لا يزال هناك نقص في التصديق على هذه الصكوك، بالإضافة إلى التحفظات والإعلانات التقييدية الصادرة بصددتها. ولقد تم اتخاذ تدابير هامة على الصعيد الوطني والدولي لتفادي التشريد، بيد أن تدفق النازحين المستمر إلى الخارج يدل على أنه يمكن، بل ينبغي، بذل جهود إضافية. ولقد استضافت الدول في شتى أرجاء العالم ملايين اللاجئين، ووجد الملايين من المشردين داخلياً قدرًا من الأمن والدعم في بلدان منشئهم، ولكن الخوف من الإرهاب وقيود الموارد والمشاكل المؤسسية والمسائل المتصلة بإتاحة إمكانية الوصول للموظفين العاملين في مجال المساعدة الإنسانية وبأمن هؤلاء الموظفين هي أمور تعرقل توفير المساعدة والحماية الضروريتين. وقد استمرت طوال هذه الفترة عمليات العودة على نطاق واسع في مناطق عديدة بفضل الجهود الكبيرة الذي بذلته الدول والجهات الفاعلة الدولية، ولا سيما مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ولكن المشاكل المتصلة بالعودة القسرية وعدم توافر الموارد اللازمة وعدم إيلاء الاهتمام الكافي لحلول محتملة أخرى قد شكلت عقبات في مناطق أخرى.

كما طلبت اللجنة في قرارها ٥٢/٢٠٠٣ أن يعد المفوض السامي تجميعاً مواضيعياً للتقارير والقرارات ذات الصلة الصادرة عن لجنة حقوق الإنسان وعن اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. ويرد هذا التجميع في إضافة إلى هذا التقرير (E/CN.4/2005/80/Add.1).

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	٥-١	مقدمة.....
٥	٧-٦	أولاً- لمحة عامة.....
٥	١٤-٨	ثانياً- الانضمام إلى الصكوك الدولية.....
٨	٢٨-١٥	ثالثاً- تلافي النزوح الجماعي والتشرد.....
١٢	٥٤-٢٩	رابعاً- المساعدة والحماية خلال أوقات التشرد.....
٢٠	٦٥-٥٥	خامساً- الحلول المستديمة.....
٢٣	٦٧-٦٦	سادساً- الخاتمة.....

مقدمة

١ - اعتمدت لجنة حقوق الإنسان في دورتها التاسعة والخمسين القرار ٥٢/٢٠٠٣ المعنون "حقوق الإنسان والتزوح الجماعي" الذي أعادت فيه تأكيد الصلات القائمة بين الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والتشريد الجماعي. كما اعترف القرار بتكامل حقوق الإنسان والآليات الإنسانية في معالجة تلك المسائل. وطُلب إلى الدول والهيئات الحكومية الدولية والمنظمات الدولية أن تتخذ عدداً من التدابير لمعالجة أسباب التشرد، وضمان ما يلزم من رعاية وحماية للأشخاص بعد تشردهم، وإيجاد حلول مستدامة وطوعية لمحنة اللاجئين والأشخاص المشردين داخلياً، على أن تضمن تلك التدابير أمن هؤلاء الأشخاص وتصون كرامتهم.

٢ - وطلبت اللجنة كذلك إلى المفوض السامي لحقوق الإنسان، في قرارها ٥٢/٢٠٠٣، أن يعد تقريراً تحليلياً التدابير المتخذة لتنفيذ أحكام هذا القرار والعقبات التي تعوق تنفيذها وأن يقدم هذا التقرير إلى اللجنة في دورتها الحادية والستين، وأن يضمنه التدابير التي اتخذتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وغيرها من الهيئات المختصة في الأمم المتحدة، على أن يأخذ في الاعتبار ما تقدمه الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والوكالات المتخصصة والمنظمات غير الحكومية من معلومات وتعليقات.

٣ - ويقدم هذا التقرير بناءً على ذلك الطلب. وهو ينقسم إلى لحة عامة موجزة وأربعة أجزاء رئيسية يبين كل جزء منها التدابير التي اتخذتها مختلف الأطراف التي طلب إليها بموجب القرار تنفيذ ولايات اللجنة، كما يبين العقبات التي واجهتها. وترد في الفرع الأول من هذا التقرير لحة عامة موجزة عن التطورات الحاصلة فيما يتعلق باللاجئين والأشخاص المشردين داخلياً. وترد في الفرع الثاني مناقشة للمسائل المتصلة بالانضمام إلى الصكوك الدولية ذات الصلة. ويركز الفرع الثالث على تفادي النزوح الجماعي والتشريد. وترد في الفرع الرابع مناقشة للمسائل المتصلة بمساعدة وحماية الأشخاص الذين شردوا عن ديارهم. ويتناول الفرع الخامس مسألة الحلول المستدامة ومن بينها العودة. وبما أن القرار يطلب تقديم معلومات بشأن مدى الامتثال لأحكامه، فإن هذا التقرير يركز على التطورات الحاصلة منذ اعتماد القرار بتاريخ ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٣.

٤ - وقد سعت المفوضية السامية، لدى إعداد هذا التقرير، للحصول على معلومات من الحكومات فوجّهت إليها مذكرة شفوية شاملة مؤرخة ٣ آب/أغسطس ٢٠٠٤. وردت حكومة واحدة، هي حكومة أذربيجان على تلك المذكرة. كما سعت المفوضية السامية للحصول على معلومات من كيانات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية وتلقت ردوداً شفوية أو خطية من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والشعبة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتشرد الداخلي والتابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة العفو الدولية، ومنظمة رصد حقوق الإنسان، واللجنة الكاثوليكية الدولية للهجرة،

ومكتب الكويكرز في الأمم المتحدة، ولجنة الولايات المتحدة لشؤون اللاجئين. وقد أدرجت المعلومات الواردة من جميع المصادر المشار إليها أعلاه في التحليل الذي أجرته المفوضة السامية.

٥- وكذلك طلبت اللجنة في قرارها ٥٢/٢٠٠٣ إلى المفوض السامي آنذاك أن يضمّن تقريره، في شكل مرفق، تجميعاً مواضيعياً للتقارير والقرارات ذات الصلة الصادرة عن اللجنة وعن اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. ولقد أعدت الإضافة إلى هذا التقرير (E/CN.4/2005/80/Add.1) استجابة لذلك الطلب.

أولاً - ملحة عامة

٦- لقد وجد العديد من اللاجئين والأشخاص المشردين داخلياً حلاً لمحتهم منذ اعتماد القرار ٥٢/٢٠٠٣. فخلال عام ٢٠٠٣، سجّل عدد اللاجئين على نطاق العالم انخفاضاً شديداً للسنة الثانية على التوالي، ليبلغ ٩,٧ ملايين لاجئ. ويُعزى هذا الانخفاض، إلى حد كبير، إلى ارتفاع معدلات العودة الطوعية إلى الوطن في أرجاء عديدة من العالم^(١). وبقي عدد الأشخاص المشردين داخلياً من جراء الصراعات مستقراً عند مستوى قدره ٢٥ مليون شخص تقريباً في عام ٢٠٠٣، حيث إن العدد الكبير من العائدين في بعض المناطق قابله عدد كبير من الأشخاص المشردين حديثاً في مناطق أخرى^(٢).

٧- ولكن الظروف ظلت أليمة بالنسبة إلى العديد من الأشخاص الآخرين. فبينما أخذت النزاعات في بعض المناطق، نشبت نزاعات جديدة في مناطق أخرى وسببت تدفق أعداد جديدة من اليائسين إلى الخارج. ولقد شردت كارثة أموات المدّ الطوفاني (التسونامي) التي وقعت يوم ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ أكثر من مليون نسمة في منطقة جنوب آسيا. وقد ظلت أعمال العنف المرتكبة ضد المدنيين على أيدي مجرمين أفراد، ومجموعات منظمة، وجيوش متمردة، بل وحتى على أيدي قوات عسكرية وطنية، تؤدي إلى عمليات تشريد واسعة النطاق إلى مناطق أخرى. وما زالت خشية الإرهاب تحمل بعض الدول على اتخاذ تدابير متشددة لدرء خطر التسلل، مع ما يترتب على ذلك من آثار هامة على حق الفرد في عدم التعرض لإعادة القسرية وفي طلب حق اللجوء والتمتع به. وفي غضون ذلك بقي ملايين الناس رهينة ظروف التشرد المطول، مما انتقص إلى حد كبير من إمكانية ممارستهم لكامل مجموعة حقوقهم الإنسانية.

ثانياً - الانضمام إلى الصكوك الدولية

٨- طُلب في القرار ٥٢/٢٠٠٣ إلى الدول التي لم تنضم بعد إلى اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وإلى بروتوكولها المبرم في عام ١٩٦٧، وإلى الصكوك الإقليمية المتصلة باللاجئين فضلاً عن الصكوك الأخرى ذات الصلة في مجال حقوق الإنسان والقانون الإنساني، أن تفعل ذلك بدون إبداء تحفظات، قدر الإمكان.

٩- وقد لى عدد من الدول هذا النداء منذ اعتماد القرار، ففي عام ٢٠٠٣ انضمت تيمور - ليشتي إلى اتفاقية عام ١٩٥١ وإلى بروتوكولها المبرم في عام ١٩٦٧، وانضمت سانت فينست وجزر غرينادين إلى البروتوكول فأصبح العدد الإجمالي للدول المنضمة إلى أحد هذين الصكين على الأقل ١٤٥ دولة. وفي الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤، انضمت ألبانيا وأوروغواي والجمهورية التشيكية إلى اتفاقية عام ١٩٥٤ بشأن وضع الأشخاص عديمي الجنسية، وانضمت ألبانيا وليبيريا وليسوتو إلى اتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية. وانضمت جزر القمر إلى اتفاقية عام ٢٠٠٤ الناظمة لجوانب محددة من مشاكل اللاجئين في أفريقيا. وتجدر الإشارة، بالإضافة إلى ذلك، إلى أنه قد حلت في عام ٢٠٠٤ الذكرى السنوية العشرون لصدور إعلان كرتاخينا المتعلق باللاجئين، وهو صك له تأثير كبير في بلدان أمريكا اللاتينية وفي جميع أرجاء العالم.

١٠- كما انضم منذ شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٣ عدد من البلدان إلى صكوك حقوق الإنسان الأساسية التي لها صلة بالأشخاص المشردين واللاجئين، ومن بينها خمسة أطراف جديدة انضمت إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٣)، وأربعة أطراف جديدة انضمت إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(٤)، وخمسة أطراف جديدة انضمت إلى اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة^(٥)، و طرفان جديداً انضما إلى اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها^(٦)، وسبعة أطراف جديدة انضمت إلى اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة^(٧)، و طرفان جديداً انضما إلى الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري^(٨)، و طرف جديد واحد انضم إلى اتفاقية حقوق الطفل^(٩)، كما انضم ٢٤ طرفاً جديداً إلى البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن إشراك الأطفال في النزاعات المسلحة^(١٠). وعلى الرغم من أن أحكام الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لا تنطبق مباشرة على اللاجئين فإن دخولها حيز النفاذ في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٣ يعتبر هاماً أيضاً نظراً إلى شيوع "الهجرة المختلطة" وإلى تداخل المسائل المتصلة بملتمسي اللجوء وبالمهاجرين الآخرين وإن كانت اعتبارات خاصة تسري بالطبع على الفئة الأولى.

١١- كما انضم إلى الصكوك الأساسية للقانون الإنساني والقانون الجنائي الدولي في هذه الفترة عدد من الدول الأعضاء الجديدة، ومن بينها طرفان جديداً انضما إلى اتفاقيات جنيف المبرمة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩^(١١)، طرف جديد واحد انضم إلى البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف المتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية^(١٢)، وأربعة أطراف انضمت إلى البروتوكول الإضافي الثاني المتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية^(١٣). وانضمت حديثاً ثمانية دول إلى نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(١٤).

١٢- وبالتالي فقد أصبح الانضمام إلى الصكوك ذات الصلة واسع الانتشار، وهو ما يترافق. إلا أنه لا تزال هناك فجوات هامة، فعلى سبيل المثال، لم يكن بين الدول الـ ٢٠ التي نشبت فيها نزاعات داخلية في عام ٢٠٠٣

سوى ١٠ دول أطراف في البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف الذي يوسع إلى حد كبير نطاق الحماية الموفرة، بموجب المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف، في النزاعات المسلحة الداخلية^(١٥). وبالمثل، لم يكن أكثر من ربع عدد اللاجئين الذين تقدم لهم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المساعدة في جميع أرجاء العالم يتمتعون بمركز قانوني بموجب أحكام الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين والبروتوكول الملحق بها في عام ١٩٦٧، أو بموجب ولاية مستقلة منوطة بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام ٢٠٠٣^(١٦).

١٣- وحتى الصكوك المصدق عليها تفقد أحياناً من قوتها عندما تطبق على الأشخاص المشردين وذلك بسبب ما يصدر بصدها من تحفظات وإعلانات تقييدية. إذ تنص اتفاقية حقوق الطفل، على سبيل المثال، على توفير مجموعة من أوجه الحماية الأساسية للأطفال - ومن بينهم الأطفال المشردون - وقد انضمت جميع الدول تقريباً إلى تلك الاتفاقية، ولكن عدداً من بينها قدمت واستبقت تحفظات أو إعلانات استثنيت بموجبها أوجه حماية هامة من بين تلك المتاحة للأطفال اللاجئين وملتمسي اللجوء، كالحق في عدم فصل الطفل عن والديه (المادة ٩)، والحق في ألا يجرم الطفل من حريته بصورة تعسفية (المادة ٣٧(د))، وحق الطفل الذي يسعى للحصول على مركز اللاجئ في تلقي الحماية والمساعدة الإنسانية (المادة ٢٢). ولقد أعربت لجنة حقوق الطفل بصورة متكررة عن قلقها إزاء تلك التحفظات أو الإعلانات. وقد أعربت عن ذلك القلق مرتين منذ انعقاد الدورة التاسعة والخمسين للجنة حقوق الإنسان (CRC/C/15/Add.231، الفقرتان ٨ و ٩ (اليابان)، و CRC/C/15/Add.226، الفقرة ٥٤ (ألمانيا)).

١٤- وعلى الرغم من أن عدد الأشخاص المشردين داخلياً يتجاوز كثيراً عدد اللاجئين على نطاق العالم، فإنه لا توجد أي معاهدة مكرسة لحقوقهم على وجه التحديد. ومن جهة أخرى، حظيت المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2)، وهي صك قانوني إرشادي غير ملزم يجمع ويوضح ما يوجد من معايير إنسانية ومعايير تتصل بحقوق الإنسان ولا سيما بحقوق الأشخاص المشردين داخلياً، باعتراف متزايد كإطار مفيد وكمعيار، وهو ما اعترفت به اللجنة مؤخراً في قرارها ٥٥/٢٠٠٤. ولقد استخدمت هذه المبادئ التوجيهية منذ الدورة التاسعة والخمسين للجنة كأساس لوضع القوانين أو السياسات الجديدة المتصلة بالأشخاص المشردين داخلياً في كل من أوغندا وبيرو وليبيريا، كما استرعى الانتباه إلى أهميتها على المستوى الوزاري في إطار الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية وفي إطار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا فضلاً عن منظمة الدول الأمريكية والجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا^(١٧).

ثالثاً - تلافي النزوح الجماعي والتشرد

١٥ - طلبت اللجنة إلى الدول في قرارها ٥٢/٢٠٠٣ أن تعالج أوضاع حقوق الإنسان التي تؤدي إلى النزوح الجماعي والتشريد، وأكدت من جديد ضرورة قيام الحكومات والهيئات الحكومية الدولية والمنظمات الدولية المعنية بتكثيف تعاونها تحقيقاً لهذا الغرض. وكان التقدم المحرز في هذا المجال متفاوتاً.

التشرد الناجم عن النزاع والاضطهاد

١٦ - ما انفك عدد النزاعات المسلحة الناشبة على الصعيد العالمي (أكثر من نزاع واحد في نفس الدولة أحياناً) ينخفض. فقد انخفض عدد هذه النزاعات من ٣٥ نزاعاً في عام ٢٠٠١ إلى ٣١ نزاعاً في عام ٢٠٠٢ ثم ٢٩ نزاعاً في عام ٢٠٠٣، بعد أن كان قد بلغ أوجه عندما وصل إلى ٥٤ نزاعاً في أوائل التسعينات بعد انتهاء الحرب الباردة بفترة وجيزة^(١٨). وعلى النحو المبين في التقرير المؤقت الذي قدمه الأمين العام إلى الجمعية العامة في عام ٢٠٠٣ بشأن منع نشوب الصراعات المسلحة (A/58/365-S/2003/888)، فإن الدول في بعض مناطق العالم قد لجأت فعلياً إلى المنظمات الإقليمية من أجل تسوية النزاعات، وإن وكالات الأمم المتحدة المعنية بالمساعدة الإنسانية والتنمية قد أدرجت في صلب برامجها استراتيجيات جديدة لتفادي النزاعات وأقامت صلات جديدة بين هذه البرامج والجهود السياسية التي تبذلها الأمم المتحدة. ومع ذلك، فقد استمرت تدفقات الأشخاص الهاربين إلى الخارج من جراء النزاعات. وقد بلغ عدد الأشخاص المشردين حديثاً في بلادهم نتيجة النزاعات أكثر من ٣ ملايين شخص، وهرب أكثر من ٣٠٠ ٠٠٠ لاجئ "مفترض" هروباً جماعياً من ديارهم^(١٩). وشكلت حالة الطوارئ في دارفور بالسودان أكبر وأخطر الأزمات الجديدة المسجلة في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤، حيث بلغ عدد الأشخاص المشردين داخلياً أكثر من ١,٥ مليون شخص، بينما لجأ ٢٠٠ ٠٠٠ شخص إلى دولة تشاد المجاورة.

١٧ - والعقبات التي تحول دون التمكن من تفادي تلك النزاعات تتصل بمسائل متأصلة تتعلق بحقوق الإنسان ولا سيما في حالة النزاعات الداخلية. فكما لاحظ السيد فرانسيس دِنغ الممثل الأسبق للأمين العام المعني بالمشردين داخلياً، فإن تلك العقبات تشمل "الفوارق الهائلة في الثروات والفرص بين مختلف فئات السكان والمناطق الجغرافية، والتهميش على أساس العرق والأصل الإثني والدين والثقافة ونوع الجنس، وقصور الحكم الديمقراطي، وعدم احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون" (E/CN.4/2003/86، الفقرة ٧٩).

١٨ - وبالإضافة إلى أولئك الذين لاذوا بالفرار خشية من عواقب النزاعات عموماً، ظل عدد كبير من الأشخاص يلتمسون حق اللجوء هرباً من الاضطهاد الشخصي وانتهاكات حقوق الإنسان، كما يتبين من طلبات اللجوء المقدمة على الصعيد العالمي في عام ٢٠٠٣ والتي بلغ عددها ٨٠٧ ٠٠٠ طلب^(٢٠).

التشرد الناجم عن الكوارث ومشاريع التنمية

١٩- ليس النزاع والاضطهاد إلا مجرد سببين ضمن عدد من الأسباب التي تؤدي إلى النزوح الجماعي والتشرد، وهو ما اعترفت به اللجنة في قرارها ٥٢/٢٠٠٣. فقد أفادت التقارير، على سبيل المثال، بأن زهاء ٦,٦ مليون شخص قد شردوا من ديارهم، على الأقل بصفة مؤقتة، نتيجة الكوارث الطبيعية التي وقعت في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤^(٢١). ولا يشمل هذا العدد مليوناً ونيّف من الأشخاص المشردين من جراء كارثة أمواج المدّ الطوفاني التي اجتاحت سواحل بلدان عديدة في جنوب آسيا يوم ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. ولحقوق الإنسان دور هام أيضاً في تفادي هذا النوع من التشريد، حتى وإن لم يبدأ الأمر بتهيئة للوهلة الأولى. فعلى سبيل المثال، شدّد المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب، السيد ميلون كوثري، في بيان أدلى به إثر الزلزال الذي دمر مدينة بام في جمهورية إيران الإسلامية في شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، على أن السكن "الصالح للعيش" يشمل المسكن الذي تتوفر له القدرة على مقاومة الزلازل، وطلب إلى الحكومات وإلى المجتمع الدولي وضع معايير للحد من حالات التشرد لدى وقوع كوارث في المستقبل^(٢٢). وبالمثل، فإن ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً، السيد والتر كالين، قد استرعى الانتباه في البيان الذي أدلى به في ٢٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ بخصوص أمواج المدّ الطوفاني التي اجتاحت سواحل جنوب آسيا يوم ٢٦ كانون الأول/ديسمبر، إلى ضرورة إقامة تعاون دولي وإقليمي ووطني للوقاية من التشرد الناشئ عن مثل هذه الكوارث، ولاحظ عدم وجود نظام للإنذار فيما يتصل بأمواج المدّ الطوفاني في المنطقة^(٢٣).

٢٠- وبالإضافة إلى ذلك، ورغم عدم توافر إحصاءات سنوية تجمع بصورة منتظمة، فقد تم الاعتراف على نطاق واسع بأن أهم سبب مستمر من الأسباب المؤدية إلى التشرد على الصعيد العالمي يعود إلى المشاريع الإنمائية الضخمة، كمشاريع بناء السدود، وحفر المناجم، ومد خطوط الأنابيب، وشق الطرق، وغير ذلك من البنى التحتية. ولقد قدرت اللجنة العالمية المعنية بالسدود، في عام ٢٠٠٠، أن العدد الإجمالي للأشخاص المشردين في العالم نتيجة مشاريع بناء السدود فقط يتراوح بين ٤٠ و ٨٠ مليون شخص^(٢٤). كما بينت الدراسات التقييمية التي أجريتها برعاية البنك الدولي أن ١٠ ملايين شخص كانوا يشردون سنوياً في فترة التسعينات من جراء المشاريع الإنمائية^(٢٥). وقد أبلغ المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق (E/CN.4/2004/48) والمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين، السيد رودولفو ستافنهاغن (E/CN.4/2003/90) اللجنة في الآونة الأخيرة بالآثار البعيدة المدى لمثل هذه المشاريع في تشريد الناس (ولا سيما الأقليات والسكان الأصليين) وبيّن أن السلطات الوطنية و/أو الدولية التي ترعى تلك المشاريع كثيراً ما لا تتحسّب لتلك الآثار أو لا تفهمها على النحو الواجب.

الإجراء ٢

٢١- تحتاج الدول، لمعالجة المسائل المتصلة بحقوق الإنسان والتي تسبب هذا النوع من التشرذم الجماعي، إلى نظم وطنية قوية لحماية حقوق الإنسان. وقد حدّد الأمين العام مسألة إنشاء وتعزيز تلك النظم كهدف أولي للأمم المتحدة في إطار "الإجراء ٢" في تقريره المقدم في عام ٢٠٠٢ تحت عنوان "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات" (A/57/387). وطلب إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تكون الرائدة في العمل من أجل تحقيق هذا الهدف، بالاشتراك مع وكالات أخرى.

٢٢- وقد تم في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ وضع خطة عمل مشتركة بين الوكالات. وحددت تلك الخطة العناصر اللازمة لتعزيز نظام وطني لحماية حقوق الإنسان، بوصفها: (أ) توفر إطار دستوري و/أو تشريعي لحقوق الإنسان يراعي المعايير الدولية لحقوق الإنسان؛ (ب) توفر المؤسسات الضرورية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها؛ (ج) توفر الإجراءات التي تضمن التنفيذ الفعلي، بما يشمل سبل الانتصاف المتاحة لأصحاب حقوق الإنسان. وستكون العمليات الإنسانية والإنمائية التي تضطلع بها الأمم المتحدة على المستوى القطري "منطلقاً" للعمل الذي ستقوم به لتعزيز تلك العناصر، وسيتم على مدى ثلاثة أعوام تعزيز قدراتها على تفهم معايير ومفاهيم حقوق الإنسان وإدماجها في أنشطتها وتدخلاتها المختلفة في الدول المضيفة.

٢٣- وبموجب هذه الخطة التي "أطلقت" رسمياً في ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، يجري الآن إعداد المواد التوجيهية، كما بدأ التخطيط لإدماج عملية البرمجة الموسعة المتصلة بحقوق الإنسان في النداءات الموجهة لجمع التبرعات (بما في ذلك عمليات التقييم القطري المشترك، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وعمليات النداء الموحد) على مستوى الوكالات والمستوى القطري. وقد قام ٢٥ فريقاً قطرياً من أفرقة الأمم المتحدة بتشكيل مجموعات مشتركة بين الوكالات لمعالجة مواضيع معينة تتعلق بحقوق الإنسان بغية تيسير عملية التخطيط المشترك، كما قامت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بتعيين مستشارين في مجال حقوق الإنسان لمساعدة المنسقين المقيمين أو منسقي العمليات الإنسانية في كل من أوغندا وسري لانكا وغيانا ونيبال وهايتي. وسيتم بذل جهود منتظمة لإقامة روابط بين الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة وآليات حقوق الإنسان التابعة للجنة حقوق الإنسان والهيئات المنشأة بموجب المعاهدات.

المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

٢٤- ستكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وهي كيانات حكومية مستقلة "تختص بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها"، إحدى الجهات الشريكة الرئيسية التي ستعمل مع أفرقة الأمم المتحدة القطرية على تحقيق الأهداف التي تندرج في إطار "الإجراء ٢" في العديد من الدول^(٢٦). ولقد سلّط البيانان الختاميان الصادران عن اجتماعي مائدة

مستديرة عقدتهما المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مؤخراً بشأن مسألة المهجرة (المكسيك، ٢٠٠٤) والعلاقات بين الأعراق (نيوزيلندا، ٢٠٠٤)، وكذلك البيان الختامي الصادر عن الاجتماع السنوي لأعضاء لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، المعقود في سيول في عام ٢٠٠٤، الضوء على الدور الذي يمكن لهذه المؤسسات أن تؤديه في معالجة المسائل المتصلة بحقوق الإنسان والتي تفضي إلى النزوح الجماعي والتشرد.

الإفلات من العقاب

٢٥- إن أحد العوامل الحاسمة لتفادي النزوح الجماعي هو معالجة مسألة إفلات مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان من العقاب، ولا سيما مرتكبي الجرائم العنيفة كالاغتداء والعنف الجنسيين. وتقوم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وغيرها من المؤسسات الوطنية الحكومية بدور أساسي في هذا الصدد. ولقد حدث على الصعيد الدولي عدد من التطورات الهامة الداعمة منذ انعقاد الدورة التاسعة والخمسين للجنة. فقد أدمجت المفوضية في البرامج القطرية التي تقدم بموجبه المساعدة التقنية لبلدان عديدة جهوداً لمكافحة ظاهرة الإفلات من العقاب، وذلك بتوفير الدعم للنظاميين القضائي والجنائي وللقوات المسلحة والشرطة في مجالي التدريب وبناء المؤسسات على سبيل المثال. وفي عام ٢٠٠٤، قدمت المفوضية الدعم أيضاً للجان التحقيق الرفيعة المستوى لتحقيق في مثل تلك الانتهاكات المرتكبة في كوت ديفوار، ولتحقق، بناءً على طلب مجلس الأمن، في الانتهاكات المرتكبة في دارفور بالسودان. وباشرت المحكمة الجنائية الدولية تحقيقاً في الجرائم التي زعم أنها ارتكبت في جمهورية الكونغو الديمقراطية وأوغندا كما بدأت المحكمة الخاصة لسيراليون محاكمتها لمرتكبي جرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية وغير ذلك من الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي. وقدمت لجنتنا تقصي الحقائق في بيرو وسيراليون تقريريهما النهائيين.

٢٦- وقامت اللجنة، بالإضافة إلى ذلك بعد تلقيها دراسة مستقلة عن مسألة الإفلات من العقاب قدمتها السيدة ديان أورينتليخر إلى الدورة التاسعة والخمسين^(٢٧)، باعتماد القرار ٧٢/٢٠٠٤ الذي طلبت بموجبه إلى الدول تعزيز قدرتها الداخلية على مكافحة الإفلات من العقاب والنظر في التوصيات وأفضل الممارسات التي حددتها الدراسة. وقام الأمين العام، بموجب القرار ٧٢/٢٠٠٤ أيضاً، بتعيين السيدة أورينتليخر خبيرة مستقلة لاستكمال مجموعة المبادئ الموضوعية لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب.

الإنذار المبكر والعمل المبكر

٢٧- واصل الشركاء العاملون في مجالي المساعدة الإنسانية وحقوق الإنسان في إطار منظومة الأمم المتحدة تطوير نظمهم الخاصة بالإنذار المبكر و"العمل المبكر" للاستجابة بصورة أفضل للأزمات الناشئة، على النحو المطلوب في القرار ٥٢/٢٠٠٣. ويجري الآن، في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، اختبار نموذج مشترك بين الوكالات يجمع

البيانات المستقاة من مختلف آليات الإنذار المبكر التابعة لفرادى الوكالات، وذلك بأمل الاستفادة من القدر الكبير من المعلومات المجمعة من أجل اتخاذ الإجراءات في الوقت المناسب وتنسيقها بين مختلف الوكالات والمنظمات.

٢٨- إلا أنه لا تزال هناك عقبات هائلة تعترض "العمل المبكر" كما تبيّن في أزمة دارفور، حيث واجهت الأمم المتحدة وغيرها من الجهات الدولية الفاعلة صعوبات جمة حالت دون تمكنها من تحقيق انتشار سريع على الرغم من الاهتمام المستمر الذي أثاره الوضع على أرفع المستويات. ولتحديد العقبات الهيكلية، طلب مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إنجاز دراسة على مستوى المنظومة للنظر في قدرة المجتمع الدولي على الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية، ويتوقع أن تُنجز تلك الدراسة في عام ٢٠٠٥.

رابعاً - المساعدة والحماية خلال أوقات التشرّد

حماية ملتمسي اللجوء

٢٩- طُلب إلى الدول بموجب القرار ٥٢/٢٠٠٣ تأمين حماية فعالة للاجئين بطرق منها احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية وغير ذلك من حقوق الإنسان والحريات الأساسية للاجئين وملتسمي اللجوء.

٣٠- وكان تعاضم المخاوف من تسلل الإرهابيين بعد هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ إحدى العقبات الهامة أمام تلبية دول عديدة لنداء اللجنة تلبية كاملة، مما أفضى إلى خطر الإعادة القسرية للأشخاص بالإضافة إلى خطر الاحتجاز التعسفي والمطول في أحيان كثيرة.

٣١- وقد لاحظت المقررة الخاصة المعنية بحقوق المهاجرين، السيدة غابرييلا رودريغيس بيسارو، أنه كثيراً ما يتم في عدد من الدول، بما فيها إسبانيا وجنوب أفريقيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية واليابان اللجوء إلى توقيف المهاجرين، بمن فيهم ملتمسو اللجوء، على الحدود وفي المطارات لإعادتهم إلى بلدانهم بدون إتاحة إمكانية اللجوء إلى إجراءات طلب اللجوء (E/CN.4/2003/85 الفقرات ٢٢ إلى ٢٥). واسترعت المقررة الخاصة الانتباه في التقرير الذي قدمته عن زيارتها لإسبانيا في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، إلى أن القانون الإسباني يقتضي أن تتحقق شركات الطيران من وثائق المسافرين القادمين قبل مرورهم، مع ما يترتب على ذلك من أثر مفرغ على حق طلب اللجوء (E/CN.4/2004/76/Add.2، الفقرة ٣٣).

٣٢- ولاحظت المقررة الخاصة (E/CN.4/2003/85، الفقرة ٢٥)، وكذلك الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي (E/CN.4/2004/3، الفقرة ٧٢) والمقرر الخاص للجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان المعني بحقوق غير المواطنين، السيد دافيد فايسبروت (E/CN.4/Sub.2/2003/23، الفقرات ٢٦ إلى ٢٧)، و (E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.3، الفقرات ١٣ إلى ١٦)، وجود ميل عام إلى احتجاز ملتمسي اللجوء احتجازاً

تعسفياً ومطولاً وتقييد إمكانية نظر المحاكم في قضاياهم وإمكانية حصولهم على المساعدة القانونية تقييداً متشدداً للغاية أو عدم إتاحة تلك الإمكانية لهم^(٢٨). كما سلّطت لجنة مناهضة التعذيب الضوء على هذه المسألة في ملاحظاتها الختامية بشأن تقرير نيوزيلندا الدوري الثالث (CAT/C/CR/32/4).

٣٣- وتوجد، بالطبع، في الإجراءات الخاصة بطلب اللجوء في بعض الدول شروط غير ملائمة لا علاقة لها بشواغل الإرهاب الجديدة، وهي تشكل عقبة تعوق أعمال حقوق اللاجئين وملتزمي اللجوء إعمالاً كاملاً. فعلى سبيل المثال، أعربت لجنة القضاء على التمييز العنصري، في ملاحظاتها الختامية بشأن تقرير جزر البهاما الدوري، عن قلقها إزاء عدم كفاية الضمانات المتاحة لحماية اللاجئين من الإعادة القسرية، كالمساعدة القانونية، وخدمات الترجمة الفورية، وسبل الانتصاف القضائية (CERD/C/64/CO/1). كما لاحظ الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي أنه "يفتقر بصورة واضحة لقوانين تضبط وضع اللاجئين" في الأرجنتين وأنه يتم إلى جانب ذلك احتجاز الأشخاص الذين صدرت بحقهم أوامر إدارية بالطرد مع أشخاص مدانين بجرائم تقع تحت طائلة القانون العام (E/CN.4/2004/3/Add.3، الفقرة ٥٨). وقد لاحظت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وقوع انتهاكات متزايدة في مختلف أنحاء العالم لمبدأ عدم الإعادة القسرية وأفادت بأن موظفيها يمنعون بصورة متزايدة من مقابلة ملتزمي اللجوء.

٣٤- وتوجد عقبة أخرى تتمثل في الاعتقاد الخاطئ الشائع بأن معظم ضمانات حقوق الإنسان (بما فيها ما يتصل بالاحتجاز، وبإمكانية اللجوء إلى القضاء، وبحقوق العمال، وغيرها من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) لا تنطبق على غير المواطنين. ولكن المقرر الخاص للجنة الفرعية المعني بحقوق غير المواطنين قد بيّن في تقريره عكس ذلك إذ لاحظ أن استثناءات مبدأ عدم التمييز في القانون الدولي لحقوق الإنسان هي في الواقع محدودة للغاية (E/CN.4/Sub.2/2003/23، الفقرة ٦). وتم تأكيد هذا الرأي في التعليق العام رقم ٣١ للجنة المعنية بحقوق الإنسان بخصوص "طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد" (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13، الفقرة ١٠)، وفي التوصية العامة رقم ٣٠ المقدمة من لجنة القضاء على التمييز العنصري بشأن "التمييز ضد غير المواطنين" (CERD/C/64/Misc.11/Rev.3).

حماية الدولة للاجئين والمشردين داخلياً والتعاون الدولي

٣٥- طلب القرار ٥٢/٢٠٠٣ إلى الدول أيضاً أن تضمن الحماية والمساعدة الفعّلتين للاجئين وللأشخاص المشردين داخلياً الموجودين في أراضيها. وأفادت التقارير بأن العديد من الدول لم تفعل ذلك. فعلى سبيل المثال، بينت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (CCPR/CO/80/UGA، الفقرة ١٢)، وكذلك الممثل السابق للأمين العام المعني بالمشردين داخلياً (E/CN.4/2004/77/Add.1) أنه لم تُوفّر للمدنيين المشردين في المنطقة الشمالية من أوغندا المساعدة الملائمة ولا سيما الحماية الملائمة من الهجمات وعمليات اختطاف الأطفال والنهب والمضايقة التي قامت بها القوات المتمردة.

٣٦- وذكرت حكومات دول متضررة عديدة أن الافتقار إلى الموارد يشكل عقبة رئيسية. فقد ذكرت أذربيجان على سبيل المثال، ي مساهمتها في هذا التقرير، أنه على الرغم من أن الحكومة قد خصصت نسبة كبيرة من عائداتها الوطنية من النفط وغير ذلك من الموارد لمساعدة الأشخاص المشردين داخلياً واللاجئين، فإن المبالغ التي ينبغي إنفاقها تبلغ أضعاف ما يمكن للحكومة أن توفره. وتفيد الحكومة أن المساعدة التي تقدمها البلدان المانحة والمنظمات الإنسانية الدولية للاجئين والأشخاص المشردين داخلياً قد انخفضت، رغم ذلك، انخفاضاً شديداً في السنوات الأخيرة.

٣٧- وفي هذا الصدد، شددت اللجنة في قرارها ٥٢/٢٠٠٣ على مسؤولية الدول والمنظمات الدولية عن التعاون مع البلدان التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين والمشردين داخلياً للتأكد من تلبية احتياجاتهم من المساعدة والحماية. كما أكدت اللجنة أهمية معالجة مسألة "الأزمات المنسية". فظاهرة الأزمات المنسية هي مع الأسف ظاهرة مستمرة كما يتبين، على سبيل المثال، من خلال التفاوت، في تمويل النداءات الموحدة، بين ما حصلت عليه زمبابوي (٩,٣ في المائة من الاحتياجات) وما حصلت عليه تشاد (٨٥,٧ في المائة من الاحتياجات)^(٢٩).

٣٨- ولقد اتخذ تدبير هام لمعالجة هذه المشكلة، وهو يتمثل في مبادرة "المنح الإنسانية السليمة" التي اتخذت في اجتماع عقده الدول المانحة في ستكهولم في شهر حزيران/يونيه ٢٠٠٣. وتم في ذاك الاجتماع اعتماد مجموعة "مبادئ المنح الإنسانية وممارستها السليمة"^(٣٠) مع التركيز على جملة أمور من بينها وجوب توزيع المساعدة المقدمة من الجهات المانحة توزيعاً منصفاً وفقاً للاحتياجات ووجوب توفيرها في الوقت المناسب وبصورة منسقة. وشُرع في تنفيذ تلك المبادئ بوضع برنامج الاستعراض من قبل النظراء المانحين، وإدخال تعديلات على سياسات التمويل التي تتبعها بعض الجهات المانحة، وبدأ تنفيذ مشاريع تنسيق نموذجية في بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية.

إتاحة إمكانية الوصول لمنظمات المساعدة الإنسانية وضمان الأمن لها

٣٩- إن إحدى العقبات التي ما زالت تواجهها المنظمات الإنسانية الدولية في ضمان توفير المساعدة والحماية للأشخاص المشردين تكمن في عدم توافر إمكانية الوصول إليهم. وعلى الرغم من أن واجب تيسير إمكانية وصول المساعدة الإنسانية هو واجب مكرس في القانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان، وقد تم التأكيد عليه بقوة في القرار ٥٢/٢٠٠٣ في جملة قرارات عديدة أخرى صادرة عن اللجنة وعن اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، والجمعية العامة، ومجلس الأمن، فإن الأطراف في نزاعات عديدة قد تقاعست عن ضمان هذه الإمكانية أو لم تتمكن من ضمانها. وقد أشار وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية ومنسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، السيد يان إيغلاند، في بيان الإحاطة الذي أدلى به أمام مجلس الأمن في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، إلى التقدم المحرز من حيث إتاحة إمكانية الوصول إلى المشردين في المنطقة الشمالية من أوغندا ولكنه أشار أيضاً إلى الصعوبات المتزايدة التي تعترض الوصول إلى المشردين وغيرهم من

المدنيين الموجودين في المنطقة الشرقية من جمهورية الكونغو الديمقراطية وفي كوت ديفوار وأفغانستان. ولاحظ بالإضافة إلى ذلك أنه تواجه في أجزاء عديدة من دارفور "أصعب العقبات التي تحول دون وصول المساعدة الإنسانية" مع انتهاكات الطرفين المتعددة لقرار وقف إطلاق النار وتصاعد القتال، بما في ذلك هجمات المتمردين والقصف الجوي الذي تقوم به قوات الحكومة.

٤٠ - وتتصل مسألة إمكانية الوصول اتصالاً وثيقاً بمشكلة عدم الأمان الذي يعاني منه الموظفون العاملون في مجال المساعدة الإنسانية. فبعد مرور فترة قصيرة على اعتماد القرار ٥٢/٢٠٠٣، انفجرت في ١٩ آب/أغسطس ٢٠٠٣ سيارة ملغمة في مقر الأمم المتحدة ببغداد، وأسفر الانفجار عن مقتل ٢٢ شخصاً كان من بينهم الممثل الخاص للأمين العام والمفوض السامي لحقوق الإنسان، السيد سيرجيو فييرا دي ميللو. واتخذت منذ وقوع ذلك الاعتداء احتياطات أمنية إضافية ولكن الاعتداءات استمرت ضد الموظفين العاملين في مجال المساعدة الإنسانية التابعين للأمم المتحدة ولتنظمات أخرى. وتم نتيجة ذلك الحد بصورة ملموسة من العمليات المضطلع بها لمساعدة اللاجئين والأشخاص المشردين داخلياً وغيرهم من المدنيين في أغلبية مناطق العراق وأجزاء عديدة من أفغانستان وكوت ديفوار ودارفور في السودان وأوغندا وغيرها من المناطق التي تعاني من الأزمات.

٤١ - وكان تسلل عناصر مسلحة إلى المخيمات مسألة أمنية أخرى من المسائل المعترف بها في القرار ٥٢/٢٠٠٣ والتي يتأثر بها المقيمون في المخيمات والمجتمعات المضيفة لهم والجهات الفاعلة الإنسانية التي تحاول تقديم المساعدة لهم. وقد لاحظت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ازدياد عدد المتسللين إلى مخيمات اللاجئين ولا سيما في بعض البلدان الأفريقية والآسيوية. ودعت المفوضية، حيثما يكون خطر التسلل كبيراً، إلى "سلم من الخيارات" تحدد في إطاره التدابير الملائمة والتناسبة مع الخطر الملاحظ^(٣١). واستعرضت المفوضية مؤخراً في اجتماع مائدة مستديرة عقدت في شهر حزيران/يونيه ٢٠٠٤ النهج العملية التي تمكن من الحفاظ على الطابع المدني والإنساني لمسألة اللجوء. ويتم الآن، نتيجة ذلك وبغية مواصلة معالجة تلك المسألة، وضع مجموعة من المبادئ التوجيهية التنفيذية لفصل المقاتلين عن المدنيين.

نواقص الولايات والأشخاص المشردون داخلياً

٤٢ - ثمة عقبة إضافية واجهتها الجهات الفاعلة الدولية في ضمان المساعدة، وبصفة أحص الحماية، للأشخاص المشردين داخلياً في هذه الفترة، ألا وهي التعقيدات المستمرة الناشئة عن الفجوات في الولايات المتصلة بهذه الفئة من الناس. فلا توجد أي وكالة مسؤولة بصفة رئيسية عن الأشخاص المشردين داخلياً وذلك بعكس ما هي الحال عليه بالنسبة إلى اللاجئين. فعوضاً عن ذلك، اختارت الأمم المتحدة مع شركائها "استجابة تعاونية" لحالات التشرد، وهي استجابة تتعاون بموجبها كل منظمة على ضمان تلبية احتياجات الأشخاص المشردين داخلياً من الحماية والمساعدة، ويقوم منسق الشؤون الإنسانية أو المنسق المقيم بتنسيق ذلك التعاون على الصعيد القطري بينما

يقوم بتنسيقه منسق الإغاثة في حالات الطوارئ على الصعيد العالمي. وتم في عام ٢٠٠١ إنشاء وحدة مكرسة للمشردين داخلياً في إطار مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية دعماً لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ. وتم توسيع هذه الوحدة في عام ٢٠٠٤ لتصبح "الشعبة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتشرد الداخلي" وكلفت تلك الشعبة بمهمة رئيسية هي مهمة إسداء المشورة لمنسقي الشؤون الإنسانية وللأفرقة القطرية وإتاحة الوسائل اللازمة لهم لتنفيذ الاستجابة التعاونية بمزيد من الفعالية والشفافية والشمول.

٤٣- وما زالت المشاكل قائمة على الرغم من وجود هذا الهيكل المؤسسي. ولقد قدم الممثل السابق للأمين العام المعني بالمشردين داخلياً في تقريره لعام ٢٠٠٤ عرضاً لأربع دراسات رفيعة المستوى أنجزت خلال العام السابق وسلطت كل واحدة منها الضوء على جوانب القصور في مجال التوعية وفي تطبيق السياسة المشتركة بين الوكالات والمتصلة بالأشخاص المشردين داخلياً، وكشفت عن النواقص المترتبة على ذلك من حيث توفير الجهات الفاعلة الإنسانية منها والإغاثية وتلك القائمة بحفظ السلم للحماية والمساعدة في الميدان (E/CN.4/2004/77)، الفقرات ٢٥ إلى ٢٩). وكانت إحدى هذه الدراسات، وهي دراسة استقصائية شملت تسعة بلدان وتركز على حماية الأشخاص المشردين داخلياً وقد أعدتها وحدة المشردين داخلياً التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالاشتراك مع مشروع مؤسسة بروكينغز - كلية الدراسات الدولية المتقدمة بشأن التشرد الداخلي، قد وجهت نداءً عاجلاً إلى الأفرقة القطرية والوكالات التابعة للأمم المتحدة وإلى الدول المانحة كي تعزز إلى حد كبير نشاطها الدعوي لحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً^(٣٢).

٤٤- واستجابة للاستنتاجات التي توصلت إليها تلك الدراسات اعتمدت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وهي من الهيئات العليا المعنية بوضع السياسات في إطار الأمم المتحدة، "مجموعة من السياسات" الجديدة بشأن التشرد الداخلي في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، وضحت فيها الإجراءات المتبعة لإنفاذ المسؤوليات بأفرقة الأمم المتحدة القطرية، بما في ذلك المسؤوليات المتصلة بالنشاط الدعوي، ووفرت إرشادات دقيقة وشاملة لوضع الاستراتيجيات اللازمة لمساعدة الأشخاص المشردين داخلياً وحمايتهم^(٣٣). وتم تعميم هذه المجموعة على مستوى منظومة الأمم المتحدة وتخطط الشعبة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتشرد الداخلي التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لعقد سلسلة من حلقات العمل الإقليمية المكرسة لدراسة هذه المجموعة من السياسات والمخصصة لرؤساء المكاتب الميدانية التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وذلك بهدف توفير الدعم لمنسقي الشؤون الإنسانية لدى قيامهم بعملية التنفيذ.

٤٥- وقد انتهت في عام ٢٠٠٤ الولاية التي كلف بها الممثل السابق للأمين العام المعني بالمشردين داخلياً. وطلبت اللجنة في دورتها الستين إلى الأمين العام أن ينشئ آلية جديدة لمواصلة العمل الذي قام به الممثل السابق

والتركيز تركيزاً أكبر على حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً. وبناءً على ذلك، قام الأمين العام في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ بتعيين السيد والتر كالين ممثلاً له معنياً بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً.

٤٦ - واستمرت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان من جهتها في دراسة الدور الذي ينبغي أن تؤديه كطرف يوفر الحماية في الميدان للأشخاص المشردين داخلياً عملاً بما هو مطلوب منها. بموجب القرار ٥٢/٢٠٠٣ "بأن تولي "عناية خاصة" للمسائل المتصلة بحقوق الإنسان والتي تسبب النزوح الجماعي وتفضي إليه. وتم في هذا الصدد اتخاذ تدبير يتسم بأهمية خاصة في دارفور بالسودان في عام ٢٠٠٤، حيث نشرت المفوضية فريقاً من الأشخاص المكلفين برصد حالة حقوق الإنسان (ويتوقع أن يبلغ عددهم ٣٢ شخصاً عما قريب). ويعتبر نشر هؤلاء الأشخاص في سياق أزمة تشرد حدثاً هاماً وإن كان عدد الأشخاص الذين يؤلفون الفريق صغيراً للغاية مقارنة بمساحة المنطقة الجغرافية وبضخامة الأزمة، وقد يشكل مثلاً يتبع في حالات مماثلة في المستقبل.

٤٧ - كما أن مكاتب ميدانية أخرى تابعة لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وعناصر معنية بحقوق الإنسان في بعثات حفظ السلم في عدد من البلدان الأخرى من بينها أفغانستان وبوروندي وكولومبيا وليبيريا، قد أولت اهتماماً كبيراً للمسائل المتصلة بالأشخاص المشردين داخلياً. وتمت مناقشة تلك الجهود وكذلك الدور الذي ستؤديه المفوضية في المستقبل فيما يتعلق بالأشخاص المشردين داخلياً وذلك في جلسة مكرسة لهذا الموضوع عُقدت خلال اجتماع رؤساء المكاتب الميدانية السنوي المعقود في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤.

حماية النساء والأطفال

٤٨ - أقرت اللجنة في قرارها ٥٢/٢٠٠٣ بأن المشردين من النساء والأطفال يمثلون فئة معرضة للمخاطر بصفة خاصة وطلبت بذل جهود خاصة لتعزيز حقوقهم ومراعاتها. وطلب القرار، على وجه التحديد، بذل جهود للتصدي لأفعال الاستغلال الجنسي والعنف التي ترتكبها جميع الجهات الفاعلة، وطلبت التنفيذ الفعلي لخطة العمل التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لأجل "توفير الحماية من الاستغلال والاعتداء الجنسيين في الأزمات الإنسانية".

٤٩ - وما زالت أعمال العنف والاضطهاد الممارسة على نطاق واسع والقائمة على أساس الجنس والسن شائعة في العديد من أزمات التشرد في شتى أنحاء العالم. فقد بلغت بعثات مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان^(٣٤)، كما أبلغ المكلفون برصد حقوق الإنسان^(٣٥) في دارفور بالسودان بوجود أدلة تشير إلى تعرض النساء المشرديات للاغتصاب والعنف الجنسي على نطاق واسع. واسترعت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الانتباه إلى انتشار العنف المتزلي والاعتداءات الجنسية ضد النساء المشرديات داخلياً انتشاراً واسعاً، وإلى عدم مفاضة مرتكبي تلك الجرائم في كولومبيا (CCPR/CO/80/COL). ومنذ شهر حزيران/يونيه ٢٠٠٢، احتطف جنود جيش الرب للمقاومة في

المنطقة الشمالية من أوغندا عدداً يتراوح بين ١٠ ٠٠٠ و ١٢ ٠٠٠ طفل، أغلبهم من المشردين سابقاً، من ديارهم ليستخدموا كعتالة وجنود ورقيق يستغلون لأغراض جنسية^(٣٦). وأصبح عشرات الآلاف من الأطفال الآخرين ممن يرتحلون ليلاً وهم يسافرون ليلاً مشياً على الأقدام من المخيمات المخصصة للأشخاص المشردين داخلياً إلى المراكز الحضرية هرباً من عمليات الاختطاف^(٣٧).

٥٠ - وتوجد عقبة تقليدية تعوق معالجة مثل تلك المشاكل وهي تتمثل في عدم تقدير خطورة المسألة. إلا أنه كما بيّنت المفوضة السامية لحقوق الإنسان في بيانها الاطلاعي الذي أدلت به أمام مجلس الأمن في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، فقد بدأت تلك الأوضاع تتغير في غضون السنوات الأخيرة مع تزايد تمسك المجتمع الدولي بضمان الحماية للنساء والأطفال^(٣٨). وطلبت المفوضة السامية إلى مجلس الأمن أن يمارس نفوذه لزيادة العزم السياسي والدعم المالي اللازمين لضمان إمكانية لجوء النساء إلى القضاء في النزاعات وفي الحالات الناشئة بعد انتهاء النزاعات.

٥١ - وقد سعت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتشجيع إجراءات اللجوء والمعاملة التي تراعي المسائل المتصلة بالجنس والسن في الدول التي تستقبل اللاجئين. فحثت، على سبيل المثال، على أخذ مسائل من قبيل الاستغلال الجنسي والعنف الجنساني وتجنيد الصغار في السن والاختطاف في الاعتبار لدى البت في منح صفة اللاجئ. ونتيجة لذلك، أصبحت مطالبات اللاجئين القائمة على أساس الجنس تحظى الآن باعتراف متزايد. وقد أعدت المفوضية كتيباً جديداً بشأن التسجيل يسمح بتسجيل الأشخاص وتوفير المستندات لهم مع مراعاة الاعتبارات الجنسانية. كما أعدت المفوضية مجموعة مواد للتدريب في مجال المسائل الجنسانية لأغراض حماية اللاجئين بالإضافة إلى دليل مرجعي. وتناولت اللجنة التنفيذية التابعة للمفوضية هذه المسألة في استنتاجها المقدم في عام ٢٠٠٣ بشأن الحماية من الاعتداء والاستغلال الجنسيين (استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٩٨ (د - ٥٤)، ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣). كما واصلت فرقة العمل المعنية بالقضايا الجنسانية والمساعدة الإنسانية، التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أعمالها، بشأن إعداد مجموعة مواد على نطاق المنظومة تتصل بالعنف الجنساني وتهدف إلى توفير إرشادات عملية للجهات التي تقدم المساعدة الإنسانية بشأن كيفية تناول هذه المسألة.

٥٢ - وقد أدت الادعاءات الواردة في ربيع عام ٢٠٠٢ بشأن استغلال النساء والأطفال اللاجئين والمشردين داخلياً وإيذائهم جنسياً من قبل بعض العاملين في مجال المساعدة الإنسانية والموظفين التابعين لقوات حفظ السلم في أفريقيا الغربية، إلى تسليط الضوء على ضرورة ضمان عدم إسهام سلوك بعض موظفي الأمم المتحدة في تفاقم الأوضاع في البيئة الخطيرة أصلاً التي تعيش فيها تلك الفئات. وبعد أن كشفت التحقيقات في تلك الأحداث عن ضرورة اتخاذ إجراءات على نطاق المنظومة، أنشأت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات فرقة عمل معنية بهذه

المسألة وقامت هذه الفرقة بوضع "خطة عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المتعلقة بالحماية من ضروب الاستغلال والإيذاء الجنسيين في الأزمات الإنسانية"، بما يشمل مبادئ أساسية لسلوك الموظفين.

٥٣- وقام كبار المسؤولين بتعميم تلك الخطة على نطاق واسع على موظفي الأمم المتحدة، بما في ذلك من خلال رسالة موجهة من مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، السيدة ماري روبنسون، في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٢، إلى جميع موظفي مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. وقام الأمين العام في شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ بتدوين المبادئ الأساسية للخطة في "نشرة عن التدابير الخاصة للحماية من الاستغلال والإيذاء الجنسيين" (ST/SGB/2003/13) وأقر بموجبه سياسة عدم التهاون قطعاً مع أي موظف من موظفي الأمم المتحدة يتورط في أفعال استغلال وإيذاء جنسيين، وطلب إلى كافة موظفي الأمم المتحدة الإبلاغ عن أي انتهاكات مشتبته بها، كما طلب إلى كبار المديرين اتخاذ التدابير الملائمة لمنع تلك الانتهاكات ومعاقبة مرتكبيها، بما في ذلك عن طريق تعيين منسقين مكلفين بهذه المسألة في كل فريق قطري. وقامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام ٢٠٠٤ بوضع مدونة قواعد سلوك خاصة بها فيما يتصل بمسألة الاستغلال والإيذاء الجنسيين. حيث يُطلب إلى كل موظف أن يوافق ويوقع على هذه المدونة، ويتم الآن إدماج أحكامها في الاتفاقات المبرمة مع الشركاء المكلفين بالتنفيذ.

٥٤- وليس العنف والاستغلال المشكلتين الوحيدتين اللتين يواجههما المشردون من النساء والأطفال. ففي مناطق عديدة تتحمل النساء، ولا سيما ربات الأسر، صعوبات إضافية في سعيهن الحصول على الرعاية الصحية الملائمة وعلى العمل وغير ذلك من الأمور الضرورية. ويواجه الأطفال أيضاً مصاعب خاصة ولا سيما فيما يتعلق بالحق في التعليم. ولقد استمرت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) في تأدية دور أساسي في معالجة احتياجات الأطفال المشردين وغيرهم من الأطفال المتضررين من جراء الحروب في شتى أرجاء العالم. وتشمل الجهود التي تبذلها اليونيسيف، مثلاً، التدريب على العمل ومساعدة الأطفال الذين سبق أن اختطفوا في أوغندا على الحصول على الرعاية الصحية، وتوفير المرافق التعليمية للأطفال المشردين في أفغانستان وجورجيا، والاضطلاع بأنشطة لتمكين الأطفال، كبرامج تدريب الأطفال المشردين على ترويج اتفاقية حقوق الطفل في جورجيا ومساعدة الأطفال المقاتلين في ليبيريا^(٣٩). كما أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (انظر CCPR/CO/81/SEMO) ولجنة القضاء على التمييز العنصري (انظر CERD/C/62/CO/7) قد أثارتا منذ الدورة التاسعة والخمسين للجنة حقوق الإنسان مسائل تتصل بتعليم الأطفال المشردين. وتعمل لجنة حقوق الطفل، بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وشركاء آخرين، على إعداد تعليق عام بشأن معاملة الأطفال غير المصحوبين والأطفال المنفصلين عن ذويهم خارج بلد منشئهم.

خامساً - الحلول المستديمة

٥٥ - وقد أكدت اللجنة في قرارها ٥٢/٢٠٠٣ أهمية معالجة حالات التشرد التي طال أمدها طالبة إلى الدول هيئة الظروف المؤاتية لعودة اللاجئين طوعاً آميناً مكرمين ودعم الحلين الدائمين الآخرين وهما الإدماج المحلي أو إعادة التوطين حسب الاقتضاء. وطلبت بالإضافة إلى ذلك إلى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيرهما من الجهات الفاعلة الدولية أن تتعاون، في إطار الولايات المنوطة بها ووفقاً لأحكام القانون الدولي، على هيئة بيئية تؤمن عودة اللاجئين والأشخاص المشردين داخلياً عودة مستديمة إلى المجتمعات الخارجة من الحروب.

٥٦ - ولقد شهدت الفترة التي تلت تلك الأحداث عودة اللاجئين والأشخاص المشردين داخلياً عودة واسعة النطاق في أرجاء عديدة من العالم. وما زالت عودة اللاجئين إلى الوطن في أفريقيا مستمرة على نطاق واسع أيضاً في كل من سيراليون وأنغولا وبوروندي وإريتريا وليبيريا. ولقد تمكنت أعداد هائلة من الأشخاص المشردين داخلياً من العودة إلى ديارها في أنغولا (١,٩ ملايين)، وإندونيسيا (٥٠٠ ٠٠٠) وأماكن أخرى. ومنذ عام ٢٠٠٣ عاد إلى أفغانستان وحدها قرابة ٨٠٠ ٠٠٠ من المشردين داخلياً كما عاد مليون لاجئ من باكستان وجمهورية إيران الإسلامية، وبذلك وصل عدد العائدين الإجمالي منذ عام ٢٠٠٢ إلى ٣,٥ ملايين شخص. وشُرع مؤخراً في تطبيق برنامج لعودة الأشخاص المشردين داخلياً عودة واسعة النطاق في ليبيريا، وذلك بعد وضع استراتيجيات شاملة للعودة على الصعيد الوطني وعلى صعيد الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة.

٥٧ - وقد تعرضت برامج العودة لنكسات في مناطق أخرى. فقد أدى وقف إطلاق النار المعلن في شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢ والتقدم المحرز في اتجاه إبرام اتفاق سلام دائم بين الحكومة والحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان إلى عودة مئات الآلاف من المشردين داخلياً عودة تلقائية إلى المنطقة الجنوبية من البلد وإلى وضع خطط لعمليات العودة المدعومة لصالح العديد من الأشخاص الآخرين ولأجل عدد يتجاوز نصف المليون من اللاجئين أيضاً. ولكن أزمة دارفور قد ألقت ظلالاً من الشك على تلك الخطط. وعلى الرغم من أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يسّرت عودة ١٥ ٠٠٠ لاجئ عراقي من لبنان والمملكة العربية السعودية وإيران (التي عاد منها عدد إضافي يقدر بـ ١٠٠ ٠٠٠ لاجئ عودة تلقائية)، فإن الآمال المعقودة على عودة أعداد كبيرة من اللاجئين إلى العراق لم تتحقق وذلك بسبب عدم الاستقرار السائد والحالة الأمنية المستدهورة التي تؤدي في الواقع إلى حالات تشريد جديدة. وبالتالي فإن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تتمسك "بنصيحتها إلى كافة الدول بعدم إعادة أي عراقي إعادة قسرية إلى الوطن ما لم تستقر الأحوال فيه"^(٤٠).

٥٨- وما زال ملايين الأشخاص المشردين في شتى أنحاء العالم يعيشون في حالة تشرد مطول لا أمل في إيجاد حلول قريبة لها. وقد بلغ عدد حالات اللجوء المطول ٣٨ حالة في مطلع عام ٢٠٠٤ وصل فيها عدد اللاجئين إلى ٦,٢ مليون لاجئ، جميعهم يعيشون في المنفى منذ خمسة أعوام أو أكثر. وقد شكلت حالات التشرد المطول نسبة كبيرة جداً من حالات التشرد الداخلي ولا سيما في جنوب شرق أوروبا، والقوقاز والشرق الأوسط. ويعيش العديد من بين هؤلاء الأشخاص في أوضاع من النسيان القانوني والاقتصادي والاجتماعي، بالإضافة إلى معاناتهم من الفقر المدقع الذي يعوق إلى حد كبير تطورهم كبشر وممارستهم لحقوق لا تخصى من حقوق الإنسان.

٥٩- وقد أثرت مرة أخرى المسائل المتصلة بالموارد بوصفها عقبة تعوق قدرة الدول على تيسير العودة وغيرها من الحلول. ففي أفغانستان، على سبيل المثال، اعتمدت الحكومة في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٤ استراتيجية وطنية مخصصة للأشخاص المشردين داخلياً تتطلب مبلغاً إجمالياً قدره ٥٨ مليون دولار يستخدم في غضون السنوات الثلاث المقبلة للتشجيع على العودة وإيجاد حلول أخرى. إلا أنه لم يتم تمويل سوى ١ في المائة من احتياجات الخطة بعد مرور أربعة أشهر على إطلاقها.

٦٠- ولقد شكل ضمان الطابع الطوعي والامن والمستديم للعودة تحدياً في عدد من حالات التشرد منذ انعقاد الدورة التاسعة والخمسين للجنة. فعلى سبيل المثال، أثار الممثل السابق للأمين العام المعني بالمشردين داخلياً (E/CN.4/2004/77/Add.2)، وكذلك اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (CCPR/CO/79/RUS) ولجنة القضاء على التمييز العنصري (CERD/C/62/CO/7) ادعاءات تفيد بأنه توجد في الاتحاد الروسي حالات إعادة قسرية في ظروف غير آمنة لأشخاص مشردين داخلياً من الشيشان. وفي ليبيريا، أعرب قسم حقوق الإنسان والحماية التابع لبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا عن قلقه إزاء تعيين مناطق "آمنة" للعودة دون التحقق من ذلك على النحو الواجب ودون توفير تغطية ملائمة من طرف قوات الشرطة الوطنية أو الدولية.

٦١- وتعتبر المسائل المتصلة برد الممتلكات عقبة شائعة إضافية تعوق النجاح في إعادة اللاجئين والأشخاص المشردين داخلياً. ولقد اقترح السيد سيرجيو بينهيرو، المقرر الخاص للجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان المعني برد المساكن والممتلكات في سياق عودة اللاجئين والمشردين داخلياً، في تقريره المؤقت المقدم في عام ٢٠٠٤ (E/CN.4/Sub.2/2004/22)، مجموعة من مشاريع المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين. وقد رحبت اللجنة الفرعية في قرارها ٢/٢٠٠٤ بمشاريع المبادئ هذه وطلبت إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تعممها على نطاق واسع للحصول على تعليقات بصددها قبل أن يقدم المقرر الخاص تقريره النهائي إلى دورتها السابعة والخمسين.

٦٢- وثمة عنصر حاسم آخر بالنسبة لإتاحة العودة المستديمة، ألا وهو ضمان سريان سيادة القانون على النحو الواجب. ولقد قامت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى جهودها التعاونية مع وكالات

أخرى لتعزيز النظم الوطنية لحماية حقوق الإنسان عن طريق برنامج "الإجراء ٢" المناقش أعلاه، بإدارة مناقشات بشأن العدالة الانتقالية في المجتمعات الخارجة من الحروب. وشرعت المفوضية في عام ٢٠٠٤ في تطبيق مشروع مدته سنتان بشأن "العدالة الانتقالية التي تراعي الحقوق في البلدان الخارجة من الصراعات والبلدان الخارجة من الأزمات" من أجل تجميع أفضل الممارسات وبحث المبادئ والقواعد التي تسري في تلك الحالات ولتوفير الدعم التقني. وسيتمثل الناتج الرئيسي للمشروع في "دليل تشغيلي" تستفيد منه بصورة عملية البعثات الميدانية والإدارات الانتقالية في الدول الخارجة من النزاعات. وتم في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ عقد حلقة عمل بشأن الأبحاث التمهيدية ويتوقع أن ينشر هذا الدليل في عام ٢٠٠٥. وسيكمل الدليل الجهود التي يبذلها الآن معهد الولايات المتحدة للسلام والمركز الآيرلندي لحقوق الإنسان والتي أسهمت فيها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بهدف وضع مدونات انتقالية للعدالة في فترة ما بعد النزاعات.

٦٣- إلا أن العودة لا تُعتبر، ولا ينبغي أن تُعتبر، الحل الوحيد لمشكلة التشرذم القسري، وهو ما شددت عليه اللجنة في قرارها ٥٢/٢٠٠٣. وقد أكدت اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مرة أخرى في الآونة الأخيرة أن العودة الطوعية إلى الوطن "تظل" تمثل "الحل المفضل في أغلبية حالات اللجوء" إلا أنه يجب النظر في جميع الحلول، بما فيها إعادة التوطين والإدماج المحلي، ومن شأن اعتماد "مجموعة من الحلول التي تراعي الظروف الخاصة بكل حالة من حالات اللجوء،... أن يساعد على التوصل إلى حلول مستدامة" (الاستنتاج رقم ١٠١ (د-٥٥)، الفقرة ٥ من الديباجة) ولكن السلطات المسؤولة لم تقم بتنفيذ ذلك دائماً^(٤١).

٦٤- ومن جهة أخرى، تمت في عام ٢٠٠٣ وبمساعدة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إعادة توطين زهاء ٢٦ ٠٠٠ لاجئ في بلدان ثالثة، بالإضافة إلى الآلاف العديدة من الأشخاص الذين أُعيد توطينهم بموجب اتفاقات ثنائية أبرمت بين الدول^(٤٢). وللتشجيع على اللجوء بصورة متزايدة إلى هذا الخيار، ساعدت المفوضية على تنظيم مجموعة أساسية معنية بالاستخدام الاستراتيجي لخيار إعادة التوطين، وهي مجموعة تتألف من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والدول وشركاء آخرين، وقد وافقت هذه المجموعة في شهر حزيران/يونيه ٢٠٠٤ على "إطار تفاهات متعدد الأطراف بشأن إعادة التوطين". وتم بالإضافة إلى ذلك إدماج اللاجئين محلياً في بلدان عديدة أتيحت لهم فيها إمكانية الحصول على الأرض وعلى العمل. وسمحت بعض الدول، وبخاصة إندونيسيا وأرمينيا والاتحاد الروسي وقيرغيزستان والمكسيك، بمنح الجنسية لعدد كبير من اللاجئين^(٤٣).

٦٥- وعلى ضوء الحق في حرية التنقل، فإن المبدأ ٢٨ من المبادئ التوجيهية بشأن التشرذم الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2) يبيّن بوضوح أيضاً أنه يجب أن تتاح للأشخاص المشردين داخلياً حلول بديلة من بينها الإدماج المحلي وإعادة التوطين في منطقة أخرى من البلد. ولا توجد بيانات شاملة بشأن الحلول البديلة

الموفرة للأشخاص المشردين داخلياً، ولكن دولاً عديدة قدمت المساعدة لهؤلاء الأشخاص لبدء حياة جديدة سواءً في المكان الذي لجأوا إليه أو في أماكن مختلفة من البلد.

سادساً - الخاتمة

٦٦- بعد أن ظل هذا الموضوع محل نظر لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة على مدى أكثر من ٢٠ عاماً، لم يعد هناك أي مجال للشك في الصلات بين حقوق الإنسان والتروح الجماعي. وإذا كان كل من قانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين والآليات المتصلة بحقوق الإنسان واللاجئين قد تطور في البداية بصورة مستقلة إلى حد ما، فإن اعترافها المشترك بما للنساء والرجال والأطفال المشردين من كرامة أصيلة وبضرورة ضمان أمن ورفاه هؤلاء الأشخاص تصدياً لما يواجهونه من مخاطر وفقدان لديارهم ومجتمعاتهم، قد جمع بين تلك القوانين والآليات بصورة ناجعة.

٦٧- وتمشياً مع هذا التقارب، أكد القرار ٥٢/٢٠٠٣ مجدداً التزام اللجنة باتباع نهج شامل فيما يتعلق بحقوق الأشخاص المشردين، ومسؤوليات الدول والمجتمع الدولي عن حماية هؤلاء الأشخاص وتقديم المساعدة لهم. ولقد تم، على النحو المبين في هذا التقرير، اتخاذ تدابير عديدة لإعمال تلك الرؤية، بما يعود بالفائدة على ملايين الناس الذين يعانون محنة التشرد. ولكن جميع الجهات الفاعلة المذكورة في القرار قد واجهت، هي الأخرى، عقبات في تنفيذ أحكامه، وهي عقبات تتراوح بين هواجس الأمن القومي المتعاضمة وقيود التمويل، والفجوات التشريعية والمشاكل المتعلقة بإمكانية وصول المساعدة الإنسانية وأمن الموظفين العاملين في المجال الإنساني. وسوف تكون هناك حاجة لمزيد من التعاون بين الدول والأمم المتحدة وغيرها من الجهات الدولية الشريكة من أجل تذليل تلك العقبات وضمان احترام وحماية وإعمال حقوق الأشخاص الذي اضطروا إلى النزوح جماعياً.

Notes

¹ United Nations High Commissioner for Refugees, "2003 Global Refugee Trends", p. 2 (15 June 2004).

² IDP figures used in this report are derived from the Global IDP Database (www.idpproject.org), operated by the Norwegian Refugee Council (NRC). The NRC was mandated by the United Nations Inter-Agency Standing Committee in 1998 to develop a central clearinghouse on IDP data for the international community.

³ Kazakhstan (2 December 2003); Liberia (22 December 2004); Swaziland (26 June 2004); Timor-Leste (16 July 2003); Turkey (23 December 2003).

⁴ Liberia (22 December 2004); Swaziland (26 June 2004); Timor-Leste (18 December 2003) Turkey (23 December 2003).

⁵ Congo (29 August 2003); Liberia (22 October 2004); Maldives (20 May 2004); Swaziland (25 April 2004); Timor-Leste (16 May 2003).

⁶ Comoros (27 September 2003); Sudan (13 October 2003).

⁷ Kirbati (16 April 2004); Federated States of Micronesia (1 October 2004); San Marino (9 January 2004); Sao Tome and Principe (3 July 2003); Swaziland (25 April 2004); Syrian Arab Republic (27 April 2003); Timor-Leste (16 May 2003).

⁸ Paraguay (17 September 2003); Timor-Leste (16 May 2003).

⁹ Timor-Leste (16 May 2003).

¹⁰ Afghanistan (24 October 2003); Bahrain (21 October 2004); Belize (1 January 2004); Bosnia and Herzegovina (10 November 2003); Brazil (27 February 2004); Cambodia (16 August 2004); Chad (28 September 2003); Chile (31 August 2003); Ecuador (7 July 2004); Greece (22 November 2003); Japan (2 September 2004); Kazakhstan (10 May 2003); Kuwait (26 September 2004); Kyrgyzstan (13 September 2003); Lesotho (24 October 2003); Luxembourg (4 September 2004); Madagascar (22 October 2004); Philippines (26 September 2003); Portugal (19 September 2003); Republic of Korea (24 October 2004); Republic of Moldova (7 May 2004); Senegal (3 April 2004); Slovenia (23 October 2004); Syrian Arab Republic (17 November 2003); Timor-Leste (22 September 2004); Turkey (4 June 2004); United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (24 July 2003); Uruguay (9 October 2003); Venezuela (23 October 2003).

¹¹ Marshall Islands (1 June 2004); Timor-Leste (8 May 2003).

¹² Japan (31 August 2004).

¹³ Bulgaria (24 May 2004); Japan (31 August 2004); Republic of Korea (16 April 2004); Mali (9 May 2003).

¹⁴ Burkina Faso (16 April 2004); Burundi (21 September 2004); Congo (3 May 2004); Georgia (5 September 2003); Guinea (14 July 2003); Guyana (24 September 2004); Liberia (22 September 2004); Lithuania (12 May 2003).

¹⁵ See Mikael Eriksson and Peter Wallensteen, "Armed conflict, 1989-2003", in *Journal of Peace Research*, vol. 41, No. 5, 2004, pp. 625-636, for a list of States with active conflicts in 2003.

¹⁶ "2003 Global Refugee Trends", p. 5.

¹⁷ See generally the reports of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons (E/CN.4/2004/77), and his successor, the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons (E/CN.4/2005/84).

¹⁸ See Eriksson and Wallensteen, p. 625. These included conflicts in which battle deaths for the year exceeded 25.

¹⁹ See Norwegian Refugee Council, Global IDP Project, "Internal Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2003", p. 4, and "2003 Global Refugee Trends", p. 4.

²⁰ "2003 Global Refugee Trends", p. 5.

²¹ See "EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database" (www.em-dat.net).

²² Press statement, "Bam tragedy must drive resolve towards development of safe housing standards" (7 January 2004), available at www.ohchr.org.

²³ Press statement, "Displacement by tsunami points to the need for cooperation in disaster preparedness, UN Human Rights Expert Says" (28 December 2004), available at www.ohchr.org.

²⁴ World Commission on Dams, *Dams and Development, A New Framework for Decision-Making* (2000), p. 104.

²⁵ See W. Courtland Robinson, *Risks and Rights; The Causes, Consequences and Challenges of Development-Induced Displacement* (Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, 2003), p. 3.

²⁶ "Principles related to the status of national institutions", ("Paris Principles") available at www.nrhi.net/pdf/GAres.1993.pdf.

²⁷ See E/CN.4/2004/88, “Independent study on best practices, including recommendations, to assist States in strengthening their domestic capacity to combat all aspects of impunity, by Diane Orentlicher.

²⁸ Significantly, the Working Group on Arbitrary Detention advised that “even where illegal immigrants and asylum-seekers are concerned, any decision to place them in detention must be reviewed by a court or a competent, independent and impartial body in order to ensure that it is necessary and in conformity with the norms of international law and that, where people have been detained, expelled or returned without being provided with legal guarantees, their continued detention and subsequent expulsion are to be considered as arbitrary” (E/CN.4/2004/3, para. 86).

²⁹ See OCHA Financial Tracking Service, summary of requirements and contributions by affected country/region as of 19 December 2004, available at www.reliefweb.int/fts.

³⁰ The Principles and other materials describing the Good Humanitarian Donorship initiative are available at www.reliefweb.int/ghd.

³¹ According to UNHCR, this “ladder” includes: (a) enhancing existing national law enforcement mechanisms (e.g. provision of equipment, vehicles, fuel, financial incentives and special training); (b) international support for national security forces (police/military) (e.g. secondment of international police/military officers for training and supervision of local forces); (c) deployment of international fact-finding missions and observers; (d) deployment of international/regional police forces; and (e) deployment of international/regional military forces under Chapter VI (peace-keeping) or Chapter VII (peace-enforcing) of the Charter of the United Nations.

³² A public version of this study has recently been published by the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and is available at www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm.

³³ “Implementing the collaborative response to situations of internal displacement” (IASC, September 2004), see www.reliefweb.int/idp/docs/references/PolicyPack31104.pdf.

³⁴ See E/CN.4/2005/3, p. 65.

³⁵ See, e.g., OHCHR, Update on the 180-Day Action Plan and beyond: promotion and protection of human rights in Darfur (14 November 2004), available at http://www.ohchr.org/english/countries/field/docs/darfur_15nov2004.doc.

³⁶ UNICEF, *State of the World's Children 2005*, p. 48.

³⁷ Ibid.

³⁸ The text of the High Commissioner’s speech is available at www.ohchr.org.

³⁹ UNICEF, *Annual Report 2003*, p. 22.

⁴⁰ “Iraq: updated UNHCR advisory strongly discourages forcibly return”, UNHCR press release, 22 October 2004.

⁴¹ The former Representative of the Secretary-General on internally displaced persons raised such concerns, for example, in his report on his mission to the Russian Federation (E/CN.4/2004/77/Add.2, p. 32).

⁴² *2003 Global Refugee Trends*, p. 4.

⁴³ Ibid., p. 5.

- - - - -