

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/71
12 January 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

الدورة الثانية والستون

البند ١٤ (ج) من جدول الأعمال المؤقت

فئات محددة من الجماعات والأفراد: التزوح الجماعي والمشردون

تقرير ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً،

السيد فالتر كالين

موجز

يُرحب ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، السيد فالتر كالين، بهذه الفرصة لتقديم تقرير مفصل إلى لجنة حقوق الإنسان عن كل ما قام به خلال العام الأول لولايته، عملاً بقرار اللجنة ٤٦/٢٠٠٥. وإلى جانب الأعمال التي تواصل الاضطلاع بها لمواجهة حالات التشرد الداخلي الناتجة عن النزاعات المسلحة، أظهر العام الماضي أيضاً بشكل مفجع ضخامة عدد الأشخاص الذين شردتهم الكوارث الطبيعية ومدى تأثيرهم بها. وفي الوقت ذاته، أتاح الإصلاح في ميدان الأنشطة الإنسانية وعمليات الإصلاح الأوسع نطاقاً التي جرت على مستوى الأمم المتحدة فرصاً جديدة لتعزيز إمكانية مواجهة حالات التشرد الداخلي أياً كان سببها. ويورد هذا التقرير النهج الشامل القائم على حقوق الإنسان لتنفيذ جميع الأنشطة عملاً بولاية الممثل، ويتناول الحوارات التي أجراها مع الحكومات على مدى العام الماضي، والجهود التي بذلها لإدراج حقوق الإنسان للمشردين داخلياً على مستوى منظومة الأمم المتحدة بأكملها، وما قام به للتشجيع على تطبيق المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، لا سيما على المستويين الإقليمي والوطني، ومجموعة من الأنشطة الأخرى التي تعزز حقوق الإنسان للمشردين داخلياً. ويختتم تقريره بتقدير الأثر العام الناتج حتى الآن عن تنفيذ ولايته ويقدم مجموعة من التوصيات لاتخاذ إجراءات في المستقبل.

المحتويات

الفقرات الصفحة

٤	٣-١	 مقدمة
٤	١٢-٤	 أولاً - حماية المشردين داخلياً: وضع إطار مفاهيمي
٨	٣٣-١٣	 ثانياً - الحوار مع الحكومات
١٤	٤٢-٣٤	 ثالثاً - إدراج حقوق الإنسان في عملية الأمم المتحدة لمواجهة التشرد الداخلي...
١٧	٥٨-٤٣	 رابعاً - التشجيع على تنفيذ المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي
٢٢	٦٣-٥٩	 خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

مقدمة

١- يُرحب ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، السيد فالتر كالين، بهذه الفرصة لتقديم تقرير مفصل إلى لجنة حقوق الإنسان عن كل ما قام به خلال العام الأول لولايته، عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٤٦/٢٠٠٥. ولقد ظل التشرد الناتج عن النزاعات المسلحة يصيب ملايين من الأشخاص في أنحاء العالم أجمع، حيث لم يحرز سوى تقدم تدريجي في عدد من الحالات التي طال النزاع فيها. وعلاوة على المعاناة الإنسانية الواسعة النطاق التي تسبب فيها اندلاع عدة نزاعات في العالم، فقد شهد العام الماضي أحداثاً عنيفة بشكل خاص بتعاقب الكوارث الطبيعية البالغة الشدة التي أسفرت عن حدوث أمواج جديدة من التشرد الداخلي.

٢- وخلال انعقاد الجلسة العامة الرفيعة المستوى للدورة الستين للجمعية العامة في نيويورك في أيلول/سبتمبر، صرّح رؤساء دول العالم بأنهم عازمون على التصدي لقضايا من بينها التشرد الداخلي وأعادوا تأكيد هذا العزم. وسعيًا لإصلاح نظام العمل الإنساني لزيادة الاستجابة للأشخاص الذين يحتاجون إلى المساعدة والحماية، اعترفت الأمم المتحدة وغيرها من الشركاء المعنيين بالشؤون الإنسانية، بأوجه القصور التي اعترت في الماضي الاستجابة الجماعية لمواجهة حالات التشرد الداخلي، وكثفت جهودها لوضع ترتيبات تكفل زيادة التنبؤ بهذه الحالات وتنطوي على قدر أكبر من المسؤولية للتصدي لاحتياجات وهشاشة أوضاع المشردين داخلياً من جميع جوانبها.

٣- وخلال العام الماضي، اهتم الممثل عن كذب بالأحداث الدولية وعمليات الاستجابة التي نفذت بشأنها وذلك بعقد حوارات مع الحكومات، والقيام بوجه خاص بمجموعة من البعثات القطرية وزيارات العمل. كما بذل جهوداً كبيرة لإدراج حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في منظومة الأمم المتحدة، وشجع على تنفيذ المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي ("المبادئ التوجيهية") (E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق) على المستويين الإقليمي والوطني، وأعطى دفعة جديدة في مجال السياسة العامة لتناول قضايا معينة قل الاهتمام بها في مجال التشرد الداخلي وذلك بوضع مجموعة من المشاريع الجديدة. ويختتم الممثل هذا التقرير بتقييم التقدم المحرز خلال العام الماضي، ويقدم توصيات ملموسة لتعزيز التقدم المحقق وهيئة بيئة تفضي إلى اتخاذ خطوات أخرى منعاً لحدوث حالات التشرد الداخلي في العالم ومواجهتها بفعالية والتماس حلول دائمة لها.

أولاً- حماية المشردين داخلياً: وضع إطار مفاهيمي

٤- تمثل حماية المشردين داخلياً ركيزة ولاية الممثل ونقطة الانطلاق الأساسية لجميع التوصيات الفنية والعملية التي تم وضعها. ولذلك، فإن منهجية الممثل تقوم أساساً على فهم الحماية فهماً كاملاً في جميع مراحل وسياقات التشرد. وكان الإطار الذي استند إليه الممثل في جميع الأنشطة التي قام بتنفيذها عملاً بولايته هو المبادئ التوجيهية وقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وقانون اللاجئين التي تعكس هذه المبادئ وتتمشى معها. وتنفيذاً لولايته المتمثلة في تنسيق أنشطة الدعاية والعمل على الصعيد الدولي من أجل زيادة حماية المشردين داخلياً واحترام حقوقهم الإنسانية بإجراء حوارات مع الحكومات والمنظمات غير الحكومة وغيرها من الجهات الفاعلة ذات الصلة^(١)، استرشد الممثل بمفهوم الحماية القائم على العناصر الواردة أدناه.

٥- ويبقى المشردون داخلياً، بحكم تعريفهم، داخل بلدان إقامتهم المعتادة ولهم بهذه الصفة حق الحصول على الحماية التي تمنحها جميع الضمانات المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي اللذين تكون الدولة المعنية قد صدقت عليهما أو الساريان في أراضيها على أساس القانون الدولي العرفي. ولهم بسبب تشردهم احتياجات خاصة تختلف عن احتياجات السكان غير المشردين، وهي احتياجات ينبغي تلبيتها بتنفيذ أنشطة خاصة في مجالي الحماية والمساعدة. واحتياجات المشردين داخلياً وما يرتبط بها من حقوق واردة ومحددة في المبادئ التوجيهية التي توفر الإطار الدولي الأساسي لمعالجة قضايا التشرد الداخلي. فالمبادئ التوجيهية تتناول مسألة التشرد من زاوية احتياجات المشردين داخلياً وتحدد الحقوق والضمانات ذات الصلة بحمايتهم^(٢). وهي تركز على مراحل التشرد الثلاث: الحماية من التشرد، والحماية أثناء التشرد والحماية أثناء العودة أو إعادة التوطين، أي الإدماج المحلي أو الانتقال إلى جزء آخر من البلد. وتؤكد المبادئ التوجيهية أن مفهوم "الشخص المشرّد داخلياً" يغطي "الأشخاص أو مجموعات الأشخاص" ممن اضطروا أو أجبروا على الفرار أو على مغادرة ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، لا سيما بسبب النزاعات المسلحة، أو حالات العنف المعمم، أو انتهاكات حقوق الإنسان، أو الكوارث الطبيعية أو من صنع الإنسان، أو تفادياً لها ولم يعبروا حدوداً معترفاً بها دولياً".

٦- وعلى السلطات الوطنية واجب ومسؤولية حماية ومساعدة المشردين داخلياً أساساً داخل حدود الولاية القضائية التي يخضعون لها إذ أن من حقهم طلب هذه الحماية والمساعدة والحصول عليهما (المبدأ التوجيهي ٣). وكان الممثل قد تناول في تقريره الأول إلى لجنة حقوق الإنسان في ٢٠٠٥ (E/CN.4/2005/84) مسألة تنفيذ المبدأ التوجيهي ٣. وأكد أن الحماية يجب ألا تقتصر على تأمين بقاء المشردين داخلياً على قيد الحياة وسلامتهم البدنية، بل أنها ترتبط بجميع الضمانات ذات الصلة المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. ويمكن لأسباب عملية تقسيم هذه الحقوق إلى أربع فئات هي (أ) الحقوق ذات الصلة بالأمن البدني والسلامة البدنية (بما في ذلك حماية الحق في الحياة والحماية من التعذيب والمعاملة القاسية واللاإنسانية، والاعتداءات، والاعتصاب، والاحتجاز التعسفي، وحالات الاختفاء، والاختطاف، والتهديدات ذات الصلة بما ورد أعلاه)؛ (ب) الحقوق الأساسية ذات الصلة بضرورات الحياة الأساسية (مثلاً الحق في الغذاء والمياه الصالحة للشرب، والمأوى، والملبس اللائق، والخدمات الصحية الكافية والإصحاح)؛ (ج) الحقوق ذات الصلة بالاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى (مثلاً الحق في العمل، والحق في استعادة الأملاك المفقودة أو الحصول على تعويض عنها والحق في تحصيل العلم)؛ و(د) الحقوق المتصلة بالاحتياجات الأخرى المتعلقة بالحماية المدنية والسياسية (مثلاً الحق في حرية الدين وحرية الكلام، والمستندات الشخصية، والمشاركة السياسية، والوصول إلى المحاكم وعدم التمييز). وعلى الدولة واجب (أ) منع انتهاك أو إعادة انتهاك هذه الحقوق؛ (ب) وقف هذه الانتهاكات وقت حدوثها بضمان مراعاة أجهزتها وهيئاتها للحقوق المعنية أو حماية الضحايا من انتهاكات أطراف أخرى لها؛ و(ج) ضمان الجبر وإعادة التأهيل الكامل في حالة الانتهاكات. ولا يمكن تأمين حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً بدرجة كافية إلا باحترام جميع هذه الحقوق (أو جميع مجموعات هذه الحقوق).

٧- ومن الناحية العملية، وتمشيا مع الممارسات الفضلى المتبعة في جميع أنحاء العالم، يتم تشجيع الحكومات الوطنية على اتخاذ ١٢ خطوة رئيسية للوفاء بمسؤوليتها على النحو الكامل^(٣). وعليها القيام بما يلي:

(أ) اتخاذ تدابير فعالة تحول دون حدوث التشرد وتقلل من آثاره الضارة إلى أقصى حد؛

- (ب) الإقرار بوجود التشرد الداخلي أينما حدث والتوعية بالمشكلة على الصعيد الوطني؛
- (ج) جمع بيانات عن عدد المشردين داخلياً وأوضاعهم؛
- (د) دعم تدريب موظفي الحكومة على جميع المستويات على المسائل المتعلقة بحقوق المشردين داخلياً؛
- (هـ) إنشاء إطار قانوني للدفاع عن حقوق المشردين داخلياً؛
- (و) وضع سياسة وطنية أو خطة عمل وطنية بشأن التشرد الداخلي على أساس هذا التشريع؛
- (ز) تعيين مركز اتصال مؤسسي بشأن المشردين داخلياً؛
- (ح) تشجيع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، أينما وجدت، على إدراج التشرد الداخلي في عملها؛
- (ط) تأمين مشاركة المشردين داخلياً في اتخاذ القرارات التي تمسهم؛
- (ي) مساندة الحلول الدائمة التي تتخذ بناء على حرية اختيار المشردين داخلياً المعنيين بالأمر، بما في ذلك عودتهم إلى ديارهم، وإدماجهم في مكان التشرد أو إعادة توطينهم في جزء آخر من البلد؛
- (ك) تخصيص موارد كافية لمعالجة المشكلة؛
- (ل) التعاون مع المجتمع الدولي بقدر ما تسمح به القدرات الوطنية.
- ٨- وعلى وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية وغير ذلك من الجهات الدولية الفاعلة ذات الصلة القيام بدور أساسي للدفاع عن حقوق المشردين. ويمكنها بالإضافة إلى ذلك مساعدة الحكومات في الجهود التي تبذلها وتعزيز قدرتها الوطنية لحماية حقوق المشردين داخلياً. وحيثما افتقرت الحكومات إلى الإرادة أو القدرة، كان على الجهات الدولية الفاعلة زيادة المشاركة في حماية حقوق المشردين مباشرة على نحو يعزز المسؤولية الوطنية، لا أن يحل محلها. وعلى نحو ما أبرزته سياسة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن المشردين داخلياً، يمكن أن تستجيب أنشطة الحماية التي تقوم بها الجهات الفاعلة الدولية "لوقف نمط اعتداءات [متواصل] أو منعه أو التخفيف من آثاره"؛ الإجراء العلاجي الرامي إلى "رد كرامة الإنسان وتأمين ظروف معيشة لائقة في أعقاب نمط من أنماط الانتهاك، عن طريق إعادة التأهيل ورد الحق والتعويض والإصلاح"؛ أو تهينة البيئة "بهدف إنشاء و/أو تثبيت بيئة - سياسية واجتماعية وثقافية ومؤسسية واقتصادية وقانونية - تؤدي إلى الاحترام الكامل لحقوق الفرد"^(٤). ومن منظور يراعي الحقوق، من المهم التأكيد على أن أنشطة الحماية التي تضطلع بها الجهات الدولية الفاعلة يجب ألا تقتصر على تأمين احتياجات البقاء الأساسية للمشردين داخلياً فحسب، بل يجب أن تشمل جميع الضمانات الواردة في فئات الحقوق الأربع المذكورة أعلاه. والمطلوب بمعنى آخر هو وضع نهج للأعمال الإنسانية يقوم على الحقوق.

توفير الحماية في حالة التشرد الداخلي الناتج عن الكوارث الطبيعية

٩- لم تجر حتى الآن دراسة متعمقة لمعرفة ما تخلفه الكوارث الطبيعية من آثار على حقوق الإنسان للمشردين داخلياً، ولم تسترع انتباهاً أوسع نطاقاً إلا في أعقاب الكوارث الطبيعية المفجعة التي حلت في أواخر ٢٠٠٤ وفي ٢٠٠٥. وقد أوضح الممثل في تقريره عن زيارة العمل التي قام بها لجنوب آسيا^(٥) جوانب حقوق الإنسان التي تأثرت بالكوارث الطبيعية. وبالإضافة إلى ذلك، اقترح وضع مبادئ توجيهية عملية لمنظمات حقوق الإنسان والمنظمات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في حالات الكوارث الطبيعية. ورحب الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بهذا الاقتراح وستعرض المبادئ التوجيهية على هذه الهيئة في ٢٠٠٦. والممثل واثق من أن هذه المبادئ التوجيهية العملية ستتيح أداة مفيدة وعملية لمساعدة وكالات الأمم المتحدة على معالجة قضايا حقوق الإنسان الناشئة عن التشرد الداخلي بسبب الكوارث الطبيعية.

دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في مجال الحماية

١٠- ينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي لديها دراية خاصة بالأوضاع المحلية والقدرات المؤسسية القيام بدور مهم بشكل خاص لتعزيز وحماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً^(٦). وقد تجلت أهمية دور هذه المؤسسات بشكل خاص في العام الماضي بما قامت به من أعمال لمواجهة الآثار الناتجة عن أمواج التسونامي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. فبعد انعقاد الاجتماع مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في جنوب آسيا، قرر منتدى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، بشكل خاص، وضع توجيهات بشأن حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في حالة الكوارث الطبيعية: منهجية مشتركة للمؤسسات الوطنية للمشردين داخلياً. واستناداً إلى المبادئ التوجيهية، تبين هذه الإرشادات التوصيات الواجب اتباعها خلال المراحل السابقة للكوارث واللاحقة لها من أجل تعزيز قدرة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والتعاون في العمل مع الحكومات، والأمم المتحدة، والمجتمع المدني وغير ذلك من الجهات الفاعلة خلاف الدول في مجالات التوعية وتناول الشكاوى والتعاون على المستوى لإقليمي. وحظيت الإرشادات بموافقة جميع أعضاء منتدى المؤسسات في منطقة آسيا والمحيط الهادئ لدى انعقاد اجتماعه السنوي في منغوليا في ٢٦ آب/أغسطس ٢٠٠٥. وعقب هذا الاجتماع، نظم المنتدى، والمشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وجامعة برن بشأن التشرد الداخلي ولجنة سري لانكا لحقوق الإنسان حلقة عمل إقليمية بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمشردين داخلياً، عقدت في كولومبو بسري لانكا من ٢٦ إلى ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. وحث المشاركون في حلقة العمل هذه، بمن فيهم ممثلو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في المنطقة على استخدام الإرشادات والمبادئ التوجيهية كأدوات لمساعدتها في القيام بدورها لحماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً، بما في ذلك مهام مثل رصد حالات التشرد، وإجراء دراسات والتشجيع على إجراء بحوث مستقلة لمعرفة أسباب وآثار ووسائل منع التشرد، وتحديد جوانب حقوق الإنسان في جميع أشكال التشرد، واستلام الشكاوى واتخاذ إجراءات بشأنها، والتعاون مع السلطات المحلية والوطنية لتعزيز حماية المشردين داخلياً. ويثني الممثل على هذا العمل الهام باعتباره نموذجاً لمؤسسات وطنية أخرى معنية بحقوق الإنسان لتناول هذه القضايا.

١١- ومن المهم أيضاً في رأي الممثل أن تنظم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان منتديات وطنية عن التشرد الداخلي لإجراء مناقشات وطنية تتناول مختلف أنواع التشرد الداخلي في البلدان. فقد اشترك الممثل على سبيل

المثال في منتدى ضم عدة جهات مهتمة نظمتها لجنة حقوق الإنسان في الفلبين في ٩ و ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ لبحث حالة التشرد الداخلي في البلد واقترح خطة عمل وطنية.

دور الآليات الدولية لحقوق الإنسان في مجال الحماية

١٢ - على الآليات الدولية لحقوق الإنسان دور مهم في مجال الحماية ينبغي لها القيام به على مستويي الرصد والإشراف. وتتناول هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات، أكثر فأكثر، قضايا التشرد من خلال دراسة تقارير الدول وتسويتها للشكاوى الفردية. وقد تطرق مكلفون آخرون بولايات تابعون للجنة لقضايا شاملة لعدة قطاعات وأظهرت الآليات الإقليمية جوانب حقوق الإنسان في التشرد الداخلي بمزيد من الوضوح. وما أثار دهشة الممثل خلال الزيارات القطرية التي قام بها والحوارات التي أجراها مع الجهات المكلفة بمعالجة مسألة التشرد الداخلي درجة جهل المشردين داخلياً بالإمكانيات القانونية المتاحة لهم للمطالبة بمراعاة حقوقهم الإنسانية أمام المحاكم الوطنية والدولية. فمن أجل زيادة التوعية بالآليات الدولية المتاحة لحماية حقوق الإنسان، يقوم المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وجامعة برن الذي يشترك الممثل في إدارته بإعداد كتيب شامل يورد فيه الآليات الرئيسية المعنية بحماية حقوق الإنسان القائمة على المستويين الإقليمي والدولي. ويقدم الكتيب معلومات عملية عن الولايات والإجراءات والنتائج والمزايا المقارنة للآليات المختلفة من أجل مساعدة المشردين داخلياً والمدافعين عنهم لتحديد أنسب آلية يمكن اللجوء إليها في سياق معين. وسيكون الكتيب الذي ينوي الممثل نشره بمناسبة انعقاد الدورة الحادية والستين للجنة حقوق الإنسان أداة مهمة لتعزيز قدرة المشردين داخلياً والمدافعين عنهم لإشراك الآليات الدولية والإقليمية في حماية حقوق المشردين داخلياً.

ثانياً - الحوار مع الحكومات

١٣ - يمثل الحوار الذي يجريه الممثل مع الحكومات بشأن قضايا التشرد الداخلي العنصر الأساسي لولايته. وينصب اهتمامه على إجراء حوار بناء مع السلطات المختصة في البلد لتعزيز حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً والتماس حلول دائمة كما قد يقتضي الأمر ذلك. وتشكل البعثات القطرية وزيارات العمل الأداة الرئيسية لإجراء هذا الحوار. هذا علاوة على أن الممثل قد قدم مع السلطات الوطنية، في ظروف معينة، بيانات من خلال اجتماعات عقدت في جنيف ونيويورك أو بالمراسلة بشأن حالات محددة مثيرة للقلق. وفيما يلي النقاط البارزة للحوارات المهمة التي أجراها الممثل مع الحكومات خلال العام الماضي.

البعثات القطرية وزيارات العمل

١٤ - تتيح البعثات القطرية وزيارات العمل للممثل تقدير الحالة شخصياً على أرض الواقع ومناقشة القضايا مع السلطات الوطنية المختصة ومقابلة المشردين للاطلاع على المسائل التي تثير قلقهم وتقديم توصيات عملية لجميع الجهات الفاعلة المعنية بمعالجة هذه القضايا. وقد قام الممثل منذ أن قدم تقريره الأخير إلى اللجنة بخمس بعثات قطرية. فقد زار نيبال (١٣-٢٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٥)، وكرواتيا (٦-٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٥)، والبوسنة والهرسك (٩-١٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٥)، وصربيا والجبل الأسود بما في ذلك إقليم كوسوفو (١٦-٢٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٥) والسودان (٤-١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥).

١٥- وتندرج البلدان التي يختار الممثل القيام ببعثات فيها والعوامل التي يسترشد بها لاستخدام الموارد المحدودة المتاحة له لإجراء هذه البعثات في فئات عامة. أولاً، الحالات التي ينشأ فيها التشرد الداخلي كقضية جديدة في البلد - لم يتكهن بظهورها في معظم الحالات - ويكون نطاقها كمشكلة تشرد داخلي غير واضح أو غير ملحوظ. وفي حالات كهذه، يمكن إيفاد بعثة رسمية لاستجلاء الأمر على أرض الواقع والتصرف قدر الإمكان كبعثة مستقلة لبحث وتقدير الحالة والتوعية بالنطاق الذي يمكن أن تصل إليه حالة التشرد الداخلي بالفعل. وقد كان هذا على سبيل المثال الحالة في نيبال. وبإمكان الممثل أن يسدي بعد ذلك المشورة مبكراً للحكومات ومنظومة الأمم المتحدة والمأنخين للمساعدة على منع تصاعد حالة التشرد الداخلي الآخذة في الظهور. ثانياً، هناك حالات التشرد الداخلي المستمرة والقائمة غالباً منذ وقت طويل والتي تتناقص فيها درجة الأولويات على المستويين الوطني والدولي مع مرور الوقت وإحراز تقدم تدريجي لتسوية المشاكل. وتكون مهمة البعثة الرسمية التي تبحث حالة بلد كهذا هي إعادة تركيز الاهتمام على القضايا وإعادة فرض ضغوط لالتماس حلول دائمة ووضع استراتيجيات للتصدي لحالات التشرد الداخلي التي طال أمدها. وتندرج في هذه الفئة البعثات التي قام بها الممثل إلى البوسنة والهرسك وكرواتيا وصربيا والجبل الأسود، بما في ذلك كوسوفو. ثالثاً، هناك حالات تُنشئ فيها التطورات الوطنية أو الدولية بيئة يمكن أن تؤثر تأثيراً كبيراً سلباً أو إيجاباً على دوام واستدامة الحلول الطويلة الأجل، بما في ذلك حالات العودة الواسعة النطاق. وفي ظل ظروف كهذه، يكون الهدف من بعثة الممثل هو الاعتماد على التطورات الإيجابية قدر الإمكان للإسهام في تهيئة ظروف على أرض الواقع تزيد من إمكانية إحراز تقدم قابل للإدامة. وفي الوقت ذاته، يسعى الممثل إلى تعيين المخاطر وإبعاد الجهات المعنية عن سلك طريق يحتمل أن تكون له آثار ضارة على حقوق المشردين. والبعثة التي قام بها إلى السودان تندرج في هذه الفئة.

١٦- ومن المفيد في رأي الممثل القيام بزيارات عمل إلى جانب البعثات الرسمية. إذ يتم خلال هذه الزيارات تقدير الحالة على أرض الواقع بشكل عام دون الدخول في التفاصيل، والتشديد مع ذلك على إقامة علاقات وتعزيز قدرات الموظفين الذين يزاولون عملهم عادة في العاصمة والمشرعين وصانعي السياسات والمجتمع المدني لمعالجة قضايا التشرد الداخلي بفعالية. ولا تقدم تقارير منفصلة إلى اللجنة في أعقاب هذه الزيارات. وخلال فترة التبليغ، قام الممثل بزيارات عمل مثمرة إلى سري لانكا وتايلند في الفترة من ٢٨ شباط/فبراير إلى ١ آذار/مارس ٢٠٠٥ ومن ٢ إلى ٥ آذار/مارس ٢٠٠٥ على التوالي^(٧)، وزيارة عمل موفقة إلى تركيا من ٤ إلى ٦ أيار/مايو ٢٠٠٥^(٨).

١٧- وترد تقارير فردية عن البعثات الرسمية الخمس التي تم الاضطلاع بها خلال فترة التبليغ كملاحق لهذا التقرير^(٩). وقد وصف الممثل باختصار في تقريره إلى الجمعية العامة^(١٠) الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية التي وضعها في أعقاب بعثاته الرسمية الأربع الأولى إلى نيبال وكرواتيا والبوسنة والهرسك وصربيا والجبل الأسود، بما في ذلك إقليم كوسوفو. وتمشياً مع هذا النهج، يغتنم الممثل هذه الفرصة ليقدم باختصار في هذا التقرير استنتاجاته وتوصياته الرئيسية المتمخضة عن بعثته إلى جنوب السودان (التي تم القيام بها بعد أن قدم تقريره إلى الجمعية العامة)^(١١).

السودان

البعثة الرسمية إلى جنوب السودان^(١٢)

١٨- قام الممثل بالبعثة في الفترة من ٦ إلى ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ في وقت كان الأمل يراود كثيرين من السودانيين البالغ عددهم ٤ ملايين شخص ممن شردهم النزاع المسلح، على العودة إلى ديارهم على غرار آلاف السودانيين الذين كانوا قد شرعوا بالفعل في العودة بعد تشكيل حكومة الوحدة الوطنية والأحداث التي أعقبت وفاة السيد جون غارنغ، نائب الرئيس. وركزت البعثة على المشردين داخلياً من جنوب السودان وفي جنوب السودان، وقامت بتحديد العوامل التي تشكل خطراً حالياً ومستقبلاً على حقوق الإنسان لهؤلاء المشردين وتقدير درجة تأهب المجتمع الدولي والسلطات السودانية لمواجهة تحديات الحماية في سياق العودة الوشيكة لأعداد مهولة من الأشخاص إلى جنوب السودان. وتحقيقاً لذلك، قام الممثل بزيارة مخيمات ومستوطنات المشردين داخلياً في الخرطوم وحولها في شيكان، والفتح ٢ ومايو، واتجه إلى أبيي وكادوغلي وملكال وملواكون ورومبك وجوبا. وقابل وزير الشؤون الخارجية، ووزير الشؤون الإنسانية، ووزير التخطيط والمنافع العامة، ونائب رئيس جنوب السودان، ونائب حاكم الخرطوم وحاكم ملكال بالإنابة، وممثلي لجنة المساعدة الإنسانية واللجنة السودانية للإغاثة وإعادة التأهيل وغير ذلك من الموظفين والسلطات المحلية وأفراد الهيئة القضائية ومثلي الأمم المتحدة ومنظمات دولية أخرى، وقادة الجماعات المحلية وأفراد المجتمع المدني والمشردين داخلياً أنفسهم.

١٩- والاستنتاج الرئيسي الذي خلص إليه الممثل في نهاية بعثته هو أن الأسباب التي تهدد جدياً حقوق الإنسان للمشردين داخلياً وغيرهم من الأشخاص الذين شرعوا في العودة إلى الجنوب هي قلة الموارد والهيكل الأساسية، وهشاشة حالة الأمن حتى الآن، والافتقار إلى هياكل متينة للدولة في الجنوب. ومما يمكن أن يكفل تفادي ظهور مشاكل في المستقبل تعاون جميع الجهات الفاعلة المعنية، ألا وهي المجتمع الدولي، والسلطات المختصة على مختلف مستويات الدولة، والمجتمع المدني والجماعات المتضررة، تعاوناً وثيقاً في العمل واتخاذ الخطوات اللازمة على وجه السرعة لتأمين حلول مستدامة لجميع المشردين داخلياً. وناشد الممثل جميع الجهات الفاعلة المختصة احترام حقوق المشردين داخلياً، بما في ذلك حقهم في الاطلاع الكامل على الخيارات المتاحة واستشارتهم في هذا الشأن، وحرية اختيارهم للعودة أو إدماجهم محلياً أو إعادة توطينهم في جهة أخرى كما تنص على ذلك المبادئ التوجيهية. وبوجه خاص، حث الممثل السلطات في الخرطوم على إعادة النظر في الخطط التي تقضي بنقل المخيمات والمستوطنات غير المشروعة للمشردين داخلياً دون أن توفر لهم أماكن بديلة صالحة لإيوائهم فيها. هذا علاوة على أن هذه الخطط يمكن أن تتسبب في حدوث حالات عودة غير طوعية. وحذر الممثل أيضاً من أن التشجيع على عودة المشردين داخلياً مبكراً إلى ديارهم يمكن أن يثير مشاكل إنسانية جمة لهم.

٢٠- ولاحظ الممثل أنه بالرغم من اتفاق السلم الذي تم إبرامه، لا يزال العائدون يخافون على سلامتهم في كثير من المناطق بسبب أنشطة الميليشيات والمدنيين المسلحين والألغام البرية. إذ تفرض على عدد منهم ضرائب غير مشروعة وتسلب أمتعتهم خلال فترة رحلتهم الطويلة. وعند وصولهم، يبقى كثيرون بلا مأوى، ولا يحصلون على القدر الكافي من الأغذية، ومياه الشرب النقية ولا على الخدمات الطبية. ويخشى أهالي الأطفال الذين التحق أبناؤهم بالمدرسة خلال فترة ترحالهم في الشمال من حرمانهم من التعليم لدى عودتهم بسبب اكتظاظ المدارس بالفعل في الجنوب. وستتضاعف هذه المشاكل بالتأكيد بعودة أعداد ضخمة من المشردين داخلياً.

٢١- واسترعى الممثل الانتباه إلى ضرورة تزويد العائدين بالمساعدة الإنسانية والحماية فوراً وإلى ضرورة قيام الحكومات بتوفير الأموال اللازمة لتحقيق هذه الأهداف. ودعا السلطات السودانية والمجتمع الدولي، وبخاصة المكلفين برصد حقوق الإنسان وموظفي حفظ السلام والوكالات الإنسانية والإنمائية إلى زيادة وجودهم في جميع أنحاء الجنوب لزيادة رصد وحماية الأشخاص الذين يتواصل تشريدهم في جنوب السودان أو الذين يعودون إلى أماكن نشأتهم. كما شدد الممثل على ضرورة تعزيز المؤسسات الوطنية المعنية بإنفاذ القانون كالشرطة والهيئة القضائية، وإنشاء آليات لتسوية المنازعات فيما يتعلق بوجه خاص بالأرض والأموال. وأفاد بأن توفير إمكانيات العودة إلى المناطق الريفية يحتم تنفيذ أنشطة المساعدة الإنسانية وأنشطة الانتعاش الاقتصادي، مثل إعادة بناء الهياكل الأساسية، في آن واحد وبطريقة مرنة لا تكبلها البيروقراطية المفرطة تفادياً لحدوث تأخير لا لزوم له في دفع الأموال. هذا وينبغي بذل كل الجهود الممكنة لإبعاد أفراد الميليشيات عن مناطق عودة المشردين وتسريح العناصر المسلحة.

٢٢- وأعرب الممثل عن الأمل في أن يتسنى اتخاذ تدابير فعالة ومستدامة بتبني السلطات موقفاً إيجابياً وبفضل كرم المجتمعات المضيفة على أن تدعمها الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة، للإسهام بفعالية في إنهاء معاناة الأعداد الكبيرة من الأشخاص المتضررين بالنزاع السابق. وأخيراً، قدم الممثل عدداً من التوصيات إلى بعثة الأمم المتحدة في السودان لتعزيز الإطار المؤسسي للبعثة.

حالة التشرد الداخلي في دارفور

٢٣- لا تزال حالة مئات الآلاف من المشردين في دارفور تثير بالغ القلق. وما يشغل بال الممثل بوجه خاص استمرار أعمال العنف ضد حياة وسلامة المشردين داخلياً على يد القوات التابعة للحكومة والميليشيات المسلحة وجو الإفلات من العقاب الذي لا يزال سائداً رغم ما بذلته السلطات من جهود لمساءلة عدد محدود من أفراد قوات الأمن. وما يقلقه في الوقت ذاته هو اعتداء الجماعات المتمردة على الموظفين العاملين في المجال الإنساني والعرب الرحل، ويعرب عن استيائه إزاء عدم مراعاة الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة للضمانات الأساسية المنصوص عليها في القانون الإنساني الدولي.

٢٤- وسعياً للتركيز على النتائج العملية التي ترتبت على وزع قوات الاتحاد الأفريقي في دارفور، طلب الممثل بصفته يشترك في إدارة المشروع بين مؤسسة بروكينغز وجامعة برن إجراء دراسة لمعرفة مدى تمكن قوات الاتحاد الأفريقي من حماية المشردين داخلياً والمدنيين. وخلص التقرير الذي صدر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ بعنوان "حماية مليوني مشرد داخلي: أوجه نجاح وفشل الاتحاد الأفريقي في دارفور"^(١٣) إلى أن النزاع المسلح في دارفور وإن كان لا يزال يشرد ملايين من الأشخاص ويعرضهم للعنف وإمكانية الإصابة بأمراض تهدد حياتهم، فإن قوات حفظ السلام التابعة للاتحاد الأفريقي قد أثرت بشكل حاسم في المنطقة. فقد أفاد التقرير الذي أعد على أساس المقابلات التي أجريت مع قوات الاتحاد الأفريقي، والمشردين داخلياً، وموظفي الشؤون الإنسانية والموظفين المعنيين بحقوق الإنسان على مدى سبعة أشهر، بأن جنود الاتحاد الأفريقي قد "أبدوا استعدادهم لتنظيم دوريات والقيام بدورهم على الملأ ومحاولة الإثناء عن القيام بأعمال العنف" وقد حال وجودهم دون اغتصاب النساء، وحداً من تجنيد الأطفال في القوات المسلحة، وأمن حماية الممرات الإنسانية ومواكب المعونة الإنسانية، وخفض حالات سرقة حيوانات العرب الرحل وساعد المشردين الذين عادوا إلى ديارهم. وقد أشار التقرير مع ذلك إلى مواطن ضعف

عديدة منها بوجه خاص "ضالة" عدد القوات وأفراد الشرطة المدنية الذين أوفدوا للقيام بهذه البعثة، وضعف الولاية ومحدودية المعدات. واستنتج التقرير أيضاً أنه لم يكن لجنود الاتحاد الأفريقي لا القوة ولا السلطة لإبعاد الجنجاويد وغيرهم من القوات شبه العسكرية عن مخيمات المشردين أو لترع سلاحهم وأن مواجهتهم للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان لم تتسم دائماً بالدينامية.

٢٥- وأوصى التقرير بأن لا يقل حجم القوات الواجب وزعها عن ٢٠ ٠٠٠ جندي وأن تعهد إليهم بولاية أكبر لتوفير الحماية. وقدم ثلاثة خيارات رئيسية لتحقيق ذلك: (أ) تزويد الاتحاد الأفريقي بالدعم المادي والمالي لزيادة عدد قواته ووزعها على وجه السرعة؛ (ب) مزج القوات التابعة للاتحاد الأفريقي مع قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في جنوب السودان لزيادة الولاية التي تحتاج إليها القوات في دارفور والاستفادة من موارد وخبرة الأمم المتحدة الوفيرة في ميدان حفظ السلام؛ أو (ج) مناشدة منظمة حلف شمال الأطلسي أو الاتحاد الأوروبي الإسهام بقواتهما لتعزيز القوات التابعة للاتحاد الأفريقي وتولي مسؤولية العملية.

٢٦- وفي أثناء ذلك، أوصى التقرير بما يلي:

(أ) زيادة الدعم في مجال الأعمال اللوجستية والنقل والاتصالات لمساندة القوات الإضافية وأفراد الشرطة وسرعة نقلهم إلى دارفور وفي جميع أنحاءها؛

(ب) تعزيز قدرات مقر الاتحاد الأفريقي فيما يتعلق بالقيادة والتخطيط وإدارة المعلومات؛

(ج) إرساء قواعد التزام صريحة تؤذن للاتحاد الأفريقي باللجوء إلى القوة لحماية المدنيين والمشردين داخلياً المعرضين للخطر؛

(د) النهوض بالقدرات التشغيلية، وبوجه خاص زيادة أعداد الطائرات والمركبات، ورقابة السواتل لسرعة الرد على الأخطار التي تهدد المشردين داخلياً وموظفي حفظ السلام، وتنظيم دوريات ليلية، وتأمين وجود الجنود باستمرار في مخيمات المشردين داخلياً وحولها، خاصة تلك المعروفة أنها معرضة لخطر شديد (لا يتجاوز عدد المخيمات التي تحظى بوجود جنود الاتحاد الأفريقي ٢٤ ساعة مخيمين اثنين في الوقت الحاضر)؛

(هـ) توسيع نطاق المكون المدني في بعثة الاتحاد الأفريقي بإلحاق موظفين معينين بالشؤون السياسية به، وموظفين معينين بالشؤون الإنسانية وشؤون حقوق الإنسان، وخبراء في مسائل العنف الجنسي والعنف القائم على أساس الجنس؛

(و) تحقيق التوازن بين الجنسين في القوات التابعة للاتحاد الأفريقي للتصدي لأعمال العنف الجنسي الواسعة الانتشار وأعمال العنف القائم على أساس الجنس بمزيد من الفعالية؛

(ز) تحسين وسائل التنسيق والاتصال بين القوات التابعة للاتحاد الأفريقي وأفراد الشرطة وبين القوات التابعة للاتحاد الأفريقي والموظفين المعنيين بالشؤون الإنسانية ممن يفترض أن يتولى الاتحاد الأفريقي حماية عملياتهم؛

(ح) التشجيع على زيادة مساءلة الجنود السودانيين وأفراد الشرطة بتنظيم برامج تدريبية وبتقديم الاتحاد الأفريقي تقارير عامة وصریحة عن انتهاكات وقف إطلاق النار وتوقف جهود المعونة الإنسانية والاعتداء على المدنيين؛

(ط) زيادة مساءلة القوات المتمردة.

٢٧- ويدعو الممثل الجهات الفاعلة الدولية المختصة إلى القيام على وجه السرعة بالنظر في توصيات الخبراء هذه باعتبارها وسيلة سريعة وبناءة لتعزيز الحماية المتاحة للمشردين داخلياً في دارفور.

البعثات القادمة وزيارات العمل

٢٨- حدد الممثل، وقت تقديم هذا التقرير، موعد القيام ببعثة رسمية إلى جورجيا، بناء على طلب الحكومة، من ٢١ إلى ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. وعند تخطيط البعثات التي سيقوم بها في ٢٠٠٦، قدم الممثل طلبات للقيام ببعثات رسمية إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية وكوت ديفوار وكولومبيا فضلاً عن زيارة عمل إلى نيجيريا وأوغندا. ورحب بدعوتي زيارة أذربيجان ونيجيريا اللتين تلقاهما خلال انعقاد الدورة الستين للجمعية العامة. ويحدوه الأمل في أن يتسنى له تلبية هاتين الدعوتين خلال عام ٢٠٠٦. وقد أجرى عدد من الدول اتصالات مباشرة مع الممثل لدعوته لزيارتها. ويعرب الممثل عن تقديره لهذه الاتصالات وما توفره من مرونة لتحديد جدول القيام بالبعثات مع مراعاة القيود الزمنية الشديدة والموارد المحدودة.

الاتصالات الأخرى التي تمت مع الحكومات بشأن قضايا التشرد الداخلي

٢٩- بالإضافة إلى البعثات الرسمية وزيارات العمل، بحث الممثل مع عدد من الدول قضايا التشرد الداخلي التي تؤثر على بلدان بعينها والتي نشأت في إطار ولايته. وبالنظر إلى اتساع نطاق ولايته التي تشمل جميع حقوق الإنسان لمجموعة محددة وكبيرة من الأفراد، وفي ضوء الموارد المحدودة المتاحة له، ركز الممثل اتصالاته لا على حالات فردية تدخل في نطاق قضايا حقوق الإنسان، بل على حالات تثير دواعي قلق ذات طابع أعم.

٣٠- ففي ٢٩ تموز/يوليه ٢٠٠٥، وجه الممثل رسالة إلى ممثل زمبابوي الدائم لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف أورد فيها مواطن قلقه إزاء تخطيط وتنفيذ عملية موروماتسفيني التي أفيد بأنها أسفرت عن تشرد نحو ٧٠٠.٠٠٠ شخص. وأكد أن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي تنطبق على هذه الحالة، وناشد الحكومة احترام حقوق الإنسان للمشردين داخلياً والتصدي للانتهاكات التي عانى منها الأفراد والمستمرة حتى الآن. وبرسالة مؤرخة ١٨ آب/أغسطس ٢٠٠٥، استرعى ممثل زمبابوي الدائم انتباه الممثل إلى أن الحكومة قد استجابت بشكل عام لتقرير المبعوث الخاص للأمين العام المعني بقضايا الاستيطان البشري في زمبابوي، السيدة أنا تيباييوكا.

٣١- وفي ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، وجه الممثل رسالة إلى الممثل الدائم للولايات المتحدة الأمريكية لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف استرعى فيها انتباهه إلى بعض الاحتياجات العاجلة للأفراد الذين تضرروا بالحالة المفجعة التي كانت سائدة حينذاك في ولايات الخليج الجنوبية إثر وقوع إعصار كاترينا وأشار إلى أن المبادئ التوجيهية

المتعلقة بالتشرد الناتج عن الكوارث الطبيعية تنطبق على هذه الحالة، وأنه يستحب تحديد عمليات استجابة طويلة الأجل استناداً إلى الإطار الذي تقدمه هذه المبادئ التوجيهية.

٣٢- وفي ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، قام الممثل، بالاشتراك مع الزميل رودولفو ستانفنهاغن، المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية، والزميل ميلون كوئاري، المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كجزء من الحق في مستوى معيشي كاف والحق في عدم التمييز في هذا السياق، بتوجيه رسالة إلى الممثل الدائم لبوتسوانا لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف أوردوا فيها مواطن القلق إزاء ادعاءات نقل البوشمن الأصليين أو شعب سان من ديارهم وأنماط حياتهم التقليدية قسراً من محتجزات الصيد في وسط كالاهاري وطلبوا الحصول على معلومات وعرضوا تقديم مساعيهم الحميدة.

٣٣- وفي بعض الحالات، انضم الممثل إلى مكلفين آخرين بإجراءات خاصة لدى لجنة حقوق الإنسان لإصدار بيانات صحفية بشأن قضايا ذات اهتمام مشترك. ففي ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٥، أصدر الممثل والسيد فيليب ألتون، المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج نطاق القانون أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً، بياناً صحفياً للإعراب عن فرعهما إزاء المعارك العنيفة التي أودت بحياة عدة أشخاص والتي اشتعلت عندما سعت قوات الأمن السودانية إلى نقل ٢٣ ٠٠٠ شخص مشرد يعيشون في منطقة صوبا إيرادي المخصصة للمشردين داخلياً جنوب الخرطوم في ١٨ أيار/مايو ٢٠٠٥. وفي ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، قام الممثل، بالاشتراك مع المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق، السيد ميلون كوئاري، والمقرر الخاص المعني بحق كل فرد في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، السيد بول هانت، والمقرر الخاص المعني بالحق في التعليم، السيد فرنور مونيوز فييالبوس، والمقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، السيد جان زيغلر، بإصدار بيان لاستعراض الانتباه إلى الحالة الإنسانية الكئيبة في باكستان إثر الهزات الأرضية التي وقعت في جنوب آسيا في ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، وناشدوا المانحين توفير المساعدات اللازمة بدون تأخير لتمكين السلطات والوكالات الدولية من تلبية الاحتياجات العاجلة للضحايا، بمن فيهم الأشخاص الذين شردتهم الكوارث. وفي الوقت ذاته، ناشدوا حكومة باكستان فعل كل ما بوسعها لتوفير سبل وصول الجهات الفاعلة الإنسانية دون عوائق إلى المواقع المعنية، والاعتراف بحرية تنقل المتضررين واختيار محل إقامتهم، وإجمالاً احترام حقوق الإنسان للضحايا وتأمينها.

ثالثاً - إدراج حقوق الإنسان في عملية الأمم المتحدة لمواجهة التشرد الداخلي

٣٤- استجابة للدروس المستفادة من عمليات مواجهة الأزمات الإنسانية في السودان وفي المناطق التي تضررت بأمواج التسونامي، واعتماداً على التوصيات التي قدمتها الدراسة التي طلب منسق الإغاثة في حالات الطوارئ إجراؤها لمعرفة مدى الاستجابة للحالة الإنسانية، خصصت الأمم المتحدة، على مدى العام الماضي، من خلال عملية اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، قدراً كبيراً من الاهتمام لزيادة نطاق شمول العملية الموحدة التي قامت بها الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة والشركاء الخارجيون المعنيون بالشؤون الإنسانية لمواجهة حالات الطوارئ الإنسانية والكوارث، بما في ذلك حالات التشرد الداخلي، والتنبؤ بها والمساءلة عنها.

٣٥- واستجابة لهذا النداء، قامت الوكالات التابعة للأمم المتحدة وغيرها من الشركاء تحت رعاية اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بوضع "نهج تجميعي" للاستجابة الدولية للحالات الإنسانية. ويهدف النهج الجديد

الذي يتضمن تسع مجموعات عامة هي الحماية؛ التغذية؛ المياه والإصحاح؛ الصحة؛ تنسيق وإدارة المخيمات؛ توفير المأوى في حالات الطوارئ؛ العمليات اللوجستية؛ الاتصالات السلكية واللاسلكية؛ وتنفيذ أنشطة مبكرة لتحقيق الانتعاش - إلى تعيين وكالة واحدة تناط بها مسؤولية تنسيق أنشطة جميع الجهات الفاعلة المعنية في قطاع الأنشطة هذا بالضبط. وتكون وكالة التنسيق هذه، أو "المجموعة الرائدة" مسؤولة عن تنسيق الشؤون الإنسانية في كل بلد ينفذ فيه هذا النهج وتساءل عنه، ويكون منسق الشؤون الإنسانية مسؤولاً بدوره أمام منسق الإغاثة في حالات الطوارئ عن جميع الأنشطة الإنسانية التي يتم تنفيذها على أرض الواقع.

٣٦- وقد اتضحت نقاط القصور في "النهج التعاوني" الذي انتهج سابقاً للتصدي للتشرد الداخلي، حيث كانت جميع الجهات الفاعلة المختصة تسعى بموجبه إلى تنسيق عملها في حالة قطرية بعينها، وتم التسليم بها عموماً. فلم يفلح هذا النهج في وقف التخصيص المفرط أو المزدوج للموارد الإنسانية الشحيحة، في وقت أهملت فيه حالات أخرى بسبب قلة اهتمام وكالات أو مانحين بها رغم الاحتياجات الإنسانية العاجلة. وكانت حماية المشردين بشكل عام أكبر ثغرة لوحظ وجودها في حالات الطوارئ. وفي الوقت ذاته، تدنت قدرة منسقي الشؤون الإنسانية، بفعل ضعف هياكل المساءلة، على طلب المساءلة عن عملية الاستجابة ونطاق شمولها، بينما أدى التضارب بين مسؤولية المقر والميدان إلى تقليل فعالية فرادى الوكالات على أرض الواقع.

٣٧- وفي رأي الممثل، الذي يقتصر وفقاً لولايته، على حماية المشردين داخلياً، أن النهج التجميعي للاستجابة للاحتياجات الإنسانية يمكن أن يحسن بدرجة كبيرة أداء الأوساط المهتمة بالشؤون الإنسانية لمواجهة حالات التشرد الداخلي الخطيرة إذا توفرت له الموارد الكافية وتم تنفيذه بشكل ملائم. ويمكن أن ينفذ ذلك أيضاً بطريقة شاملة بالاهتمام بتلبية الاحتياجات العاجلة والاحتياجات في أولى مراحل تنفيذ أنشطة الانتعاش. وقد اشترك الممثل على مستوى مديري اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والموظفون لديه على مستوى الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والفريق العامل التابع لمجموعات الحماية، في عملية الإصلاح بشكل مكثف. ودعوا إلى اتخاذ ترتيبات تشمل جميع المشردين داخلياً بسبب النزاعات والكوارث الطبيعية على حد سواء، وتوفير حماية شاملة لهم في مجال حقوق الإنسان، وتكون منظورة ومسؤولة وتخضع قدر الإمكان للمساءلة.

٣٨- ومن هذا المنظور، يرحب الممثل بالاستعداد الذي أبدته صراحة مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بأن تقوم بشكل عام بدور وكالة تنسيق المجموعات في مجالات الحماية وتوفير المأوى في حالات الطوارئ وتنسيق وإدارة المخيمات في قطاع المشردين داخلياً بفعل النزاعات في حالات طوارئ معقدة والسكان المرتبطين بهم. غير أن ما يشغل بال الممثل هو أن نهج التجميع لا يتناول احتياجات المشردين داخلياً نتيجة للكوارث الطبيعية وغيرهم ممن خرجوا عن نطاق النزاع/إطار الطوارئ المعقد. ويفيد أيضاً بأن الوكالات التي وافقت على العمل كوكالات تنسيق في المجموعات الست الأخرى لا تميز بين المشردين داخلياً نتيجة للنزاعات ونتيجة للكوارث. ومن التطورات الإيجابية بلا شك في حالة الحماية موافقة الوكالات الثلاث المكلفة بتوفير الحماية، ألا وهي مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وصندوق الأمم المتحدة للطفولة، على أن تتولى واحدة منها في الحالات التي تتعدى التشرد الناتج عن النزاع في أوضاع الطوارئ المعقدة، المسؤولية في معظم الحالات، كوكالة تنسق توفير الحماية. وفي رأي الممثل أن من الأهمية بمكان في إطار التجميع أن تكون وكالة واحدة في جميع حالات التشرد الداخلي مسؤولة عن قضايا الحماية وأن تساءل

عنها. ومن المهم أيضاً تجنب حالة تكون فيها وكالة واحدة، هي مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، مسؤولة عن حماية المشردين داخلياً بفعل النزاع في حالة طوارئ معقدة، وتكون وكالة أخرى مسؤولة عن حماية آخرين من المشردين داخلياً في نفس البلد.

٣٩- وبالإضافة إلى ذلك، دعا الممثل أيضاً إلى تعريف "الحماية" تعريفاً واسعاً في هذه العملية ليشمل جميع حقوق الإنسان على أن تكون المبادئ التوجيهية أداة مرجعية مفيدة. ويعرب عن أسفه لكون جميع الوكالات لا تشاطر نفس الرأي بشأن المفهوم العملي للحماية، ويفيد بأن هذه المسألة قد أحيلت إلى فرقة العمل المعنية بحقوق الإنسان والعمل الإنساني التابعة للفريق العامل في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لتناولها بمناقشات أخرى بين الوكالات. كما دعا إلى اعتبار المسائل المتعلقة بحماية حقوق الإنسان ومسائل حقوق الإنسان لا كمسألة مستقلة ومميزة، بل كمسألة شاملة تؤثر على جميع قطاعات الاستجابة للاحتياجات الإنسانية. وبوجه خاص، أكد الممثل أن احتياجات الحماية يمكن أن تنشأ في جميع القطاعات. فتوزيع الأغذية أو الخدمات الصحية بشكل تمييزي من شأنه أن يثير مشكلة الحماية. ولذلك ينبغي أن تعكس هياكل المساءلة الدولية الجاري إنشاؤها هذه الحقائق وأن تكون في وضع يسمح لها بالاستجابة لها بفعالية. وسيواصل الممثل ممارسة الضغط للاعتراف بهذه القضايا مع تقدم عملية الإصلاح في مجال العمل الإنساني إلى مرحلة التنفيذ.

٤٠- وفيما يتعلق بإدراج حقوق الإنسان للمشردين داخلياً، فقد تعاون الممثل في العمل تعاوناً وثيقاً مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للدعوة إلى إدراج حقوق الإنسان في مراكز وسياساتفرادى الوكالات، خاصة فيما يتعلق بالوكالات التي تتخذ إجراءات فردية في بلدان بعينها لمعالجة قضايا التشرّد الداخلي. ورحب أيضاً بالدعوة إلى إجراء المشاورات وطلبات تقديم معلومات بشأن قضايا متعددة في مجال السياسات المتعلقة بالحالات القطرية. والمستوى الميداني، تعاون الممثل مع الفريق القطري التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على أرض الواقع لإعداد وتنفيذ ومتابعة البعثات التي قام بها وأجرى مشاورات معه لصياغة التوصيات التي وجهت إلى الجهات الفاعلة الوطنية والدولية العاملة على أرض الواقع. كما سعى إلى تنسيق جهوده في هذا الصدد مع جهود شعبة التشرّد الداخلي التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وتكملة عمل الشعبة بوضع نهج صريح وشامل قائم على الحقوق. وفي رأي الممثل أن البعثة المشتركة إلى نيبال والإجراءات المنسقة التي اتخذت في بلدان أخرى وفي المحافل الدولية التي تناولت قضايا التشرّد الداخلي قد أثبتت الطابع المتكامل لهذه الأدوار.

٤١- وتبعاً لمذكرة التفاهم الثلاثية التي تم التوصل إليها مع شعبة التشرّد الداخلي التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومع المشروع الشامل (وقتئذ) للمشردين داخلياً التابع لمجلس اللاجئين النرويجي (المشار إليه حالياً باسم مركز رصد التشرّد الداخلي)، يعرب الممثل عن تقديره لما قدمه مركز رصد التشرّد الداخلي من معلومات خاصة ببلدان بعينها وما قام به من عمليات تقييم قبل بدء البعثات وزيارات العمل، فضلاً عن المعلومات المتعلقة بتطور السياسات. ويعتقد الممثل أن الأطراف الثلاثة التي تتمتع بخبرات خاصة تتعلق على التوالي بالتنسيق الفني فيما بين الوكالات، وجمع وتحليل بيانات متخصصة والدعاية والرصد الخارجيين المستقلين تقدم نهجاً متكاملة ومعززة لبعضها البعض ويتطلع إلى توثيق عرى التعاون بينها بشأن قضايا التشرّد الداخلي.

٤٢- ويعرب الممثل عن امتنانه أيضاً لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين على زيادة تعاونها في تخطيط البعثات وتنفيذها وتقديم بيانات وتقييمات مفصلة عن البلدان معتمدة في ذلك على خبرتها العملية وسعة إلمامها بأحوال البلدان. ويتطلع الممثل إلى توسيع نطاق تعاونه مع المفوضية، بما في ذلك لدى اضطلاعها بمسؤوليتها "كهيئة تنسيق"، لا سيما لتوفير الحماية في حالات التشرد الداخلي الناتج عن النزاعات. واعتباراً من آب/أغسطس ٢٠٠٥، أصبح لدى المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وجامعة برن موظف في المفوضية بدعم منها لوضع ترتيبات من أجل تيسير التعاون مع الممثل. كما أنه ممتن للتعاون القائم مع منسق الإغاثة في حالات الكوارث الذي يتيح له الاتصال بموظف في نيويورك. وعلاوة على هذه الوكالات، فقد أجرى الممثل، وفقاً لما ورد في تقريره إلى الجمعية العامة، مناقشات في المقر مع إدارة عمليات حفظ السلام، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وإدارة الشؤون السياسية، وصندوق الأمم المتحدة للطفولة ومكتب المبعوث الخاص للأمين العام للانعاش من التسونامي بهدف تحديد المجالات التي يمكن أن توثق فيها عرى التعاون، وهو يتطلع إلى تعزيز هذه الروابط خلال العام القادم.

رابعاً - التشجيع على تنفيذ المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي

٤٣- ثمة اعتراف واسع النطاق بأن المبادئ التوجيهية التي تم وضعها بناء على طلب لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة وتقديمها عام ١٩٩٨ تمثل نقطة مرجعية عملية تؤكد القواعد ذات الصلة المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لشؤون اللاجئين بوضعها في صيغة شاملة يسهل الاطلاع عليها وتتيح من ثم إطاراً مهماً لحماية المشردين داخلياً. ويعتقد الممثل اعتقاداً شديداً بأن فعالية المبادئ التوجيهية يمكن أن تصل إلى ذروتها في حالة تطبيقها على المستوى المحلي وإدراجها في القانون و/أو السياسات في السياقين الإقليمي والوطني. وتحقيقاً لهذا الغرض، أجرى الممثل سلسلة من المناقشات على مستوى الأمم المتحدة والمستويين الإقليمي والوطني للتشجيع على الاعتراف بالمبادئ التوجيهية وتنفيذها. ومما يسره بوجه خاص الإبلاغ عن التقدم المحرز في هذا المجال. وتنوع الظروف القائمة في البلدان والمناطق المختلفة كفيل بأن يضاعف من قيمة المبادئ التوجيهية ومغزاها وسهولة الاطلاع عليها إذا تم وضعها في سياقات ملائمة وفقاً للأوضاع المحلية وإيرادها في الأطر القانونية وأطر السياسة العامة، ولغات وهياكل البلد أو المنطقة المعنية.

المستوى الدولي

٤٤- يرحب الممثل بوجه خاص بالاتفاق الذي توصل إليه رؤساء الدول والحكومات الذين اجتمعوا في الجلسة العاملة الرفيعة المستوى للدورة الستين للجمعية العامة "للاعتراف بالمبادئ التوجيهية كإطار دولي مهم لحماية المشردين داخلياً والعزم على اتخاذ تدابير فعالة لزيادة حماية المشردين داخلياً"^(١٤). واعتراف المجتمع الدولي بهذا بقيمة ومركز المبادئ التوجيهية إنما يساعد الممثل أيما مساعدة في العمل الذي يضطلع به للضغط على تنفيذ هذه المعايير تنفيذاً عملياً.

المستويات المحلية

الاتحاد الأفريقي

٤٥- يرحب الممثل بالاهتمام الذي يوليه الاتحاد الأفريقي لقضايا التشرد الداخلي. كما يرحب بالقرار الذي اتخذته المجلس التنفيذي في دورته العادية الخامسة المعقودة في الفترة من ٢٥ حزيران/يونيه إلى ٣ تموز/يوليه ٢٠٠٤

بشأن حالة اللاجئين والعائدين والمشردين^(١٥) إلى جانب قراره باجتماع الخبراء بشأن استعراض معاهدات منظمة الوحدة الأفريقية/الاتحاد الأفريقي^(١٦). وقد جاء في القرار الأخير أنه "ينبغي تلبية الاحتياجات المحددة للمشردين داخلياً مثل الحماية بموجب صك قانوني منفصل [غير اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩ الناطمة لجوانب محددة من مشاكل اللاجئين في أفريقيا]، وكلفت بإجراء دراسات أولية لتحقيق هذا الغرض. ويشجع الممثل خبراء الاتحاد الأفريقي على إجراء مناقشاتهم على أساس المبادئ التوجيهية وهو على استعداد لتقديم المشورة التقنية والمساعدة بناء على الطلب.

اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

٤٦ - يرحب الممثل بدور اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في تناول قضايا التشرد، لا سيما آليتها لمعالجة الشكاوى، ويشجعها على الرجوع إلى المبادئ التوجيهية عند تفسير الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في حالة التشرد. وما أسر الممثل أيضاً الاتصالات المثمرة التي أجراها مع مقرر اللجنة الخاص والمعني باللاجئين وملتسمسي اللجوء والمشردين داخلياً في أفريقيا، السيد بهام نياندوغا الذي تشمل ولايته الاضطلاع ببعثات تفصي الحقائق في مناطق التشرد. ويلاحظ أيضاً أن بوسع آليات أخرى في اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، بما في ذلك المقرر الخاص المعني بحقوق المرأة في أفريقيا، والفريق العامل المعني بحالة السكان الأصليين/الجماعات المحلية، تقديم معلومات عن حالات التشرد الداخلي في أفريقيا والدعوة لالتماس حلول دائمة. ويتطلع الممثل إلى تعزيز علاقته بهذه الآليات.

منطقة البحيرات الكبرى

٤٧ - لقد تشجع الممثل أيضاً بالتطورات التي حدثت في منطقة البحيرات الكبرى في أفريقيا - أنغولا، وأوغندا، وبوروندي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ورواندا، وزامبيا، والسودان، والكونغو، وكينيا - لاعتماد بروتوكول بشأن حماية ومساعدة المشردين داخلياً. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، عقدت هذه الدول اجتماع القمة الأول لرؤساء الدول والحكومات في دار السلام الذي أسفر عن إصدار إعلان دار السلام بشأن السلم والأمن والديمقراطية والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى. وباعتماد الإعلان، وافقت جميع دول المنطقة على "احترام واستخدام المبادئ التوجيهية بشأن المشردين داخلياً كما اقترحتها أمانة الأمم المتحدة، وتنسيق جميع الصكوك القانونية ذات الصلة وتحديد إطار وطني وإقليمي لرصد ومتابعة المعايير الواردة فيها والتي تتعلق بالوصول إلى ضحايا الكوارث والمشردين داخلياً والنساء والأطفال من ضحايا النزاعات وحمايتهم". ومنذ اعتماد الإعلان في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، وضع مشروع بروتوكول بشأن حماية ومساعدة المشردين داخلياً ومشروع قانون نموذجي وجرى مناقشتها فيما بين دول المنطقة. ومن المتوقع وضع اللامسات الأخيرة على هاتين المبادرتين في أوائل عام ٢٠٠٦. وقد تشجع الممثل بهذه التطورات وهو على استعداد لتقديم الدعم من أجل تنفيذها.

الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي

٤٨ - بعد مناقشة المسألة مع الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي على مدى سنوات عديدة، قام الممثل بعقد حلقة دراسية إقليمية عن التشرد الداخلي في منطقة الجماعة التي يقدر أن بها ٢,٩ مليون مشرد داخلي. وقد نظم

الحلقة الدراسية المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وجامعة برن بالاشتراك مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين واستضافتها حكومة بوتسوانا. وقد ضم هذا الاجتماع الذي عقد في غابورون ببوتسوانا من ٢٤ إلى ٢٦ آب/أغسطس ٢٠٠٥ أكثر من ٨٠ مشتركاً من منطقة الجماعة الإنمائية في الجنوب الأفريقي (التي تشمل ١٤ دولة، بما في ذلك جمهورية الكونغو الديمقراطية وزمبابوي وأنغولا التي تأوي عدداً كبيراً من المشردين داخلياً) لمناقشة ظاهرة التشرد الداخلي في المنطقة، وبخاصة احتياجات المشردين ووضع استراتيجيات لتعزيز الاستجابة على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.

٤٩ - وحضر الاجتماع ممثلو عن الدول الأعضاء في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، وعن الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، والاتحاد الأفريقي واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وعن المانحين والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ومعاهد البحوث والمجتمع المدني فضلاً عن رئيسي بوتسوانا وموزامبيق السابقين. وركزت مناقشتهم على مشكلة التشرد الداخلي واحتياجات المشردين في منطقة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، وتطبيق المبادئ التوجيهية، وقضايا المسؤولية الوطنية، بما في ذلك وضع قوانين وسياسات وطنية فعالة والحاجة إلى وضع استراتيجيات إقليمية لمواجهة هذا التحدي. وانصب الاهتمام بوجه خاص على الحالة القائمة في أنغولا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وزمبابوي. ويتولى المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وجامعة برن إصدار تقرير الحلقة الدراسية. وفي رأي الممثل أن الحلقة الدراسية تبين أهمية الاجتماعات الإقليمية التي تجمع ممثلين عن الحكومات والمنظمات غير الحكومية حول نفس المائدة. وقد أتاحت الحلقة الدراسية أيضاً فرصة قيمة لتفاعل المجتمع المدني مع السلطات الوطنية ولاشتراك جميع الشركاء في إجراء مناقشات بناءة من أجل التماس حلول دائمة لمشاكل التشرد الداخلي في المنطقة.

الاتحاد الاقتصادي لدول غرب أفريقيا

٥٠ - لقد اعتمد الممثل أيضاً على الأعمال الأساسية التي قام بها سلفه، السيد فرانسيس دانغ، الذي كان قد أجرى اتصالات على مستوى عال مع دول الاتحاد الأفريقي في ٢٠٠١. واستجابة للمبادرات الأولية التي اتخذت في منطقة الاتحاد الاقتصادي لدول غرب أفريقيا لبحث الجوانب الإقليمية للتشرد الداخلي، منها وأحدثها بوجه خاص اجتماع الخبراء الإقليمي المعني بالتماس حلول دائمة لمشكلة التشرد القسري في غرب أفريقيا، الذي عقد في غانا في حزيران/يونيه ٢٠٠٥، يرحب الممثل بفرصة التعاون مع الاتحاد الاقتصادي لدول غرب أفريقيا في عقد حلقة دراسية إقليمية في غرب أفريقيا بشأن التشرد الداخلي، في أبوجا بنيجيريا، من ٢٦ إلى ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٦. ويعرب عن امتنانه للدعوة التي وجهتها حكومة نيجيريا أيضاً إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين للتعاون في تنظيم حلقة الدراسة الإقليمية هذه. والهدف من هذا الاجتماع هو جمع ممثلين عن الدول الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي لدول غرب أفريقيا، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمجتمع المدني، والمانحين، والوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية لمناقشة ظاهرة التشرد الداخلي في المنطقة، واحتياجات المشردين داخلياً ووضع استراتيجيات فعالة على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية لأغراض الاستجابة.

مجلس أوروبا

٥١- يرحب الممثل بالجهود التي بذلها مجلس أوروبا لمعالجة حالات التشرد الداخلي التي تشهدها الدول الأعضاء فيه. فقد اعتمدت الجمعية البرلمانية لدى مجلس أوروبا، على مر السنين، بالاستناد أيضاً إلى المبادئ التوجيهية، عدداً من التوصيات البالغة الأهمية لمعالجة هذه القضايا^(١٧). وقد سُر الممثل في هذا الصدد بتلقي دعوة من لجنة الخبراء المخصصة التابعة للمجلس والمعنية بالجوانب القانونية للجوء الإقليمي واللاجئين وعديمي الجنسية للإسهام كخبير في وضع توصية تقدم إلى الدول الأعضاء بشأن المشردين داخلياً من المقرر أن تعتمدها لجنة الوزراء في أوائل عام ٢٠٠٥، وحضور الاجتماع السادس والخمسين للمجلس في الفترة من ٢٣ إلى ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥. ويرحب الممثل بجهود المجلس لوضع توصية لجنة الوزراء بحلول أوائل عام ٢٠٠٧، بالاستناد إلى المبادئ التوجيهية كنقطة بداية لعكس المجالات التي تقدم فيها السوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على أساس اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية حماية أكبر. ومن الأمور التي يعتبرها الممثل إيجابية بشكل خاص الإحالات إلى حظر التشرد التعسفي التي يمكن استمدادها من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والتسليم بحظر إعادة مشرد داخلي إلى جزء من البلد يتعرض فيه هذا الشخص لخطر الموت أو التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والاعتراف بالالتزامات الإيجابية التي تقع على عاتق الدول لحماية حياة الأسرة بتوفير معلومات عن الأشخاص المفقودين واتخاذ خطوات حاسمة لتحديد موقع أفراد الأسر المنفصلين وتيسير لم شملهم. ويرحب الممثل بهذه المبادرة ويثني عليها باعتبارها نموذجاً مفيداً لمنظمات إقليمية أخرى تقوم بإعداد أو النظر في إعداد صك مماثل.

٥٢- وانتهاز الممثل فرصة زيارته أيضاً لمجلس أوروبا لمقابلة مفوض حقوق الإنسان لدى مجلس أوروبا، السيد ألفارو جيل - روبلس، وكبار الموظفين، للبحث عن وسائل زيادة التعاون وتنسيق الأنشطة الخاصة بالدول الأعضاء في مجلس أوروبا. ورحب الممثل بالحوار الثمر الذي أجراه وهو يتطلع إلى مواصلة العمل لإقامة علاقات أوثق مع المجلس بشأن قضايا التشرد الداخلي في إطار ولايته.

المستوى الوطني

إعداد استراتيجيات وطنية

٥٣- أحرز تقدم في عدد من البلدان لإعداد استراتيجيات أو برامج وطنية للقضاء على حالات التشرد الداخلي. واسترعى انتباه الممثل إلى التقدم المحرز في هذا الصدد في أوغندا، وتركيا، وكولومبيا، ونيبال، ونيجيريا. ويرحب الممثل بالاستعداد الذي أبدته هذه الدول لمواجهة حالات التشرد الداخلي مباشرة والعمل على التماس حلول بناءة ودائمة على المستوى الوطني. ويدعو الدول إلى تأسيس هذه الاستراتيجيات والبرامج بالكامل على المبادئ التوجيهية والمعايير الأساسية الواردة في القانون الدولي وتكييفها لمراعاة الاحتياجات المحلية والظروف الوطنية الخاصة. وفي هذا السياق، يعرب الممثل عن استعداده لإسداء المشورة، بناء على الطلب، للمتديات الإقليمية أو الدول فرادى عند تنفيذ المبادئ التوجيهية على المستوى الإقليمي أو الوطني.

دليل للمشرعين والهيئات المكلفة بإعداد السياسات للتصدي لحالات التشرد الداخلي

٥٤- لقد استنتجت دول عديدة أن المبادئ التوجيهية أداة مفيدة لوضع قوانين وسياسات تحول دون حدوث حالات التشرد وتتصدى وتلتزم الحلول لها، ولكن ترجمة مبادئ القانون الدولي العامة الموجزة التي تتناولها المبادئ التوجيهية إلى توجيهات حكومية ملموسة أمر يثير الصعوبات في كثير من الأحيان. ومن أجل التصدي لهذه الصعوبات، شرع الممثل في وضع دليل للمشرعين والهيئات المكلفة بإعداد السياسات على المستوى المحلي. وسيتناول هذا الدليل أفضل الممارسات وسيقدم مساعدات أكبر للدول من أجل تحديد الخيارات القانونية وخيارات السياسة العامة لضمان حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً. وتحقيقاً لذلك، دعا الممثل فريقاً توجيهياً يتألف من خبراء ومدافعين عن المشردين داخلياً من كبرى الوكالات الدولية والهيئات الإقليمية المعنية بحقوق الإنسان والمؤسسات الأكاديمية، وطلب إجراء عدة دراسات تتناول في جملة أمور قضايا مثل رد الممتلكات. ومن المتوقع استكمال الدليل في أوائل ٢٠٠٧. وبنشر الدليل على نطاق واسع وتنظيم حلقات دراسية إقليمية، يأمل الممثل في أن يقدم الدليل دعماً أكبر للدعوة التي وجهها الأمين العام للدول لقبول وتنفيذ المبادئ التوجيهية في تشريعها الوطني^(١٨).

الأنشطة المتعلقة ببناء القدرات

٥٥- لقد اتخذ الممثل منذ تعيينه عدداً من المبادرات المتعلقة ببناء القدرات، بما في ذلك التعاون مع الدول والأمم المتحدة والمجتمع المدني على نطاق أوسع. ولما كان ضيق الحيز يمنع للأسف من تقديم سرد كامل، فيود الممثل إلقاء الضوء على عدد من هذه التطورات أدناه.

دورة سان ريمو الأولى عن القانون المتعلق بالتشرد الداخلي

٥٦- قام الممثل في الفترة من ١٣ إلى ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ بإدارة الدورة الأولى التي عقدت في سان ريمو بإيطاليا عن القانون المتعلق بالتشرد الداخلي. وضمت هذه الدورة التي استضافها معهد القانون الإنساني الدولي وحظيت بدعم المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وجامعة برن بشأن التشرد الداخلي مسؤولين وصانعي السياسات من عدد من الدول المتضررة بالتشرد الداخلي وموظفين من الأمم المتحدة العاملين في هذا المجال والدول المانحة المهتمة بالأمر. وكان الهدف من هذه الحلقة هو: (أ) تعميق فهم ظاهرة التشرد الداخلي، وقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدولي وقانون اللاجئين التي تنطبق على هذه الحالات وانعكاس هذه المعايير في المبادئ التوجيهية؛ (ب) توفير محفل للتداول وتبادل أفضل الممارسات الوطنية بين المشاركين في الحلقة؛ و(ج) تزويد المشاركين بأدوات للمضي قدماً بالعمليات الوطنية المتعلقة بتنفيذ المبادئ التوجيهية. وقد تشجع الممثل بالمعلومات الارتدادية الإيجابية التي اعترفت بأهمية هذه الدورة. ونتيجة لذلك، ستعقد الحلقة سنوياً في معهد القانون الإنساني الدولي وستبدأ الدورة القادمة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦. ويجدو الممثل الأمل في أن يتسنى للحاضرين متابعة الدورة بمواصلة الجهود لتعزيز الأطر التشريعية لصالح المشردين داخلياً في بلدان كل منهم.

كلية شؤون اللاجئين والشؤون الإنسانية في شرق أفريقيا

٥٧ - استطاع الممثل من خلال المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وجامعة برن دعم الجهود الأكاديمية في المناطق المتضررة بالتشرد الداخلي لتناول القضايا المطروحة. وعليه، أسس المشروع شراكة مع كلية شؤون اللاجئين والشؤون الإنسانية في شرق أفريقيا، وهي مبادرة اشتركت في اتخاذها جامعة دار السلام (جمهورية تنزانيا المتحدة) وجامعة موي (كينيا) وجامعة ماكيري (أوغندا). والدورة التي عقدتها كلية شؤون اللاجئين والشؤون الإنسانية في شرق أفريقيا لمدة أسبوعين واشتركت مفوضية شؤون اللاجئين في رعايتها وعقدت في مركز دراسات الهجرة القسرية بكلية الحقوق في جامعة دار السلام من ٥ إلى ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ ضمت موظفين حكوميين وباحثين وموظفين محليين تابعين للمفوضية وبرنامج الأغذية العالمي وممثلين عن المجتمع المدني من شرق أفريقيا التي يتجاوز عدد المشردين داخلياً فيها ١,٧ مليون نسمة. ويرحب الممثل بالاعتراف بقضية المشردين داخلياً في المنطقة وباحتياجات المشردين داخلياً فضلاً عما تخلفه الكوارث الطبيعية من آثار على التشرد الداخلي ومسؤولية السلطات الوطنية للتصدي لحالات التشرد.

سلسلة محاضرات عقدت في كليات الحقوق في الهند والدورة الإقليمية السنوية التي عقدها فريق البحوث في كلكتا بشأن الهجرة القسرية

٥٨ - بفضل الدعم المقدم من المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وجامعة برن بشأن التشرد الداخلي، نظم فريق البحوث في كلكتا أيضاً سلسلة محاضرات في الهند عن المبادئ التوجيهية عقدت في الفترة من ١٥ إلى ٢٠ آب/أغسطس ٢٠٠٥. وقام السيد روبرت غولدمان، وهو أحد الأشخاص الرئيسيين الذين وضعوا المبادئ التوجيهية، ورئيس سابق للجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، وأستاذ قانون مرموق، بإلقاء كلمة أمام عدد من أساتذة القانون يتراوح بين ١٠٠ و ١٥٠، وأمام مناضلين من أجل حقوق الإنسان، وعلماء اجتماع في كل محاضرة عقدت في كولكاتا ونيودلهي وبون حيث ظهرت مقالات منها في الصحافة المحلية. وحظيت المحاضرة بثناء كبير وشجعت على تبادل الآراء حول المعايير الدولية وموضوع التشرد الداخلي، ومن المقرر أن تنشر صحيفتان هنديةتان محترمتان محاضراته المعنونة "التشرد الداخلي، والمبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي، والوضع المعياري للمبادئ، والحاجة إلى تنفيذها تنفيذاً محلياً فعالاً". وقد اتخذت هذه المبادرة بالإضافة إلى الحلقة الإقليمية التي تعقد سنوياً بشأن الهجرة القسرية التي يدعمها المشروع منذ نشأته في ٢٠٠٢.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٩ - لقد أُلقيت التطورات التي شهدتها العام الماضي الضوء على التحديات الجديدة في مجال التشرد الداخلي، خاصة التشرد الناتج عن الكوارث الطبيعية، إلى جانب الاستجابة المتواصلة لحالات التشرد الناتجة عن النزاعات. وفي الوقت ذاته، شهد العام الماضي مجموعة من التطورات المهمة التي تشكل أساس الزخم في المستقبل، ألا وهي اعتراف الجلسة العامة الرفيعة المستوى للدورة الستين للجمعية العامة بالتشرد الداخلي كقضية تتطلب اتخاذ إجراءات على سبيل الأولوية من جانب المجتمع الدولي وقضية ينبغي معالجتها وفقاً للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي ("المبادئ التوجيهية"). وجدول الأعمال الراهن لإصلاح الشؤون الإنسانية الذي يجري تناوله على الصعيد الدولي يمكن أن يكفل أيضاً زيادة الحماية المتاحة للمشردين داخلياً،

بتلبية احتياجاتهم على نحو أفضل على أساس إمكانيات التنبؤ بها وتحمل المسؤولية عنها. وقد أجرى الممثل من جانبه حوارات واسعة النطاق مع الحكومات باستخدام مفهوم شامل لحماية حقوق الإنسان كأساس لتقديم توصيات عملية ودائمة وقابلة للتنفيذ من أجل التماس حلول طويلة الأجل لحالات التشرد الداخلي. وقد طبق الممثل نفس الرأي على جهود إدماج مسألة التشرد الداخلي في منظومة الأمم المتحدة وقد تشجع بما حظيت به هذه الجهود من علامات الاستجابة. كما أسره الاستعداد الذي أبدى لتنفيذ المبادئ التوجيهية على المستويين الإقليمي والوطني. وإجمالاً، يعتبر الممثل أن التقدم الذي أحرز العام الماضي كان إيجابياً، ويتطلع إلى إحراز تقدم بشأن جدول الأعمال هذا الموجه نحو الحماية خلال العام القادم بالتعاون مع الدول المتضررة ومنظومة الأمم المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة التي تتصدى لحالات التشرد الداخلي.

٦٠ - وفيما يتعلق بالبلدان التي قام بزيارتها، فإن الممثل:

(أ) يشجع الحكومات على تنفيذ التوصيات الواردة في تقاريره الخاصة بكل قطر على حدة^(١٩). ويبدى استعداده لإسداء المشورة، وعند الاقتضاء، القيام ببعثات متابعة أو بزيارات عمل؛

(ب) يدعو الأفرقة القطرية التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى تنظيم عمليات لمواجهة حالات التشرد الداخلي على أساس إطار حماية شامل لحقوق الإنسان بالاسترشاد بالعناصر التي قد تكون حاضرة من مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان؛

(ج) يدعو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني إلى متابعة هذه الجهود وتوفير معلومات ارتجاعية إلى المؤسسات المختصة بقضايا حقوق الإنسان ذات الصلة بالتشرد؛

٦١ - وفيما يتعلق بالبلدان الأخرى التي تواجه مشاكل التشرد الداخلي، فإن الممثل:

(أ) يشجع الدول، على أساس المبادئ التوجيهية، على الحيلولة دون حدوث حالات التشرد الداخلي والتقليل منها، وبخاصة الامتناع عن ممارسة التشرد التعسفي؛

(ب) يدعو الدول إلى التماس المساعدة التقنية بشأن قضايا حقوق الإنسان هذه، حسب الاقتضاء، من الممثل و/أو مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان؛

(ج) يدعو الأفرقة القطرية التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى تنظيم عمليات لمواجهة حالات التشرد الداخلي على أساس إطار حماية شامل لحقوق الإنسان، بالاسترشاد بالعناصر التي قد تكون حاضرة من مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان؛

(د) يشجع المجتمع المدني على الاستمرار في جمع معلومات عن جوانب حقوق الإنسان في التشرد الداخلي وعلى إجراء الحوار مع الحكومات والممثل والمفوضية السامية لحقوق الإنسان وغيرها من العناصر الفاعلة في منظومة الأمم المتحدة التي تشترك في الأنشطة الإنسانية في البلد المعني؛

(هـ) يدعو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني إلى متابعة هذه الجهود وتوفير معلومات ارتجاعية إلى المؤسسات المختصة بقضايا حقوق الإنسان؛

٦٢ - وفيما يتعلق بالدول بشكل عام، فإن الممثل:

(أ) يشجع على مواصلة الجهود لإرساء قاعدة للمبادئ التوجيهية في القانون الوطني والسياسة الوطنية، بما في ذلك للبلدان غير المتضررة حالياً بالتشرد الداخلي، باعتبار ذلك تدبيراً مسبقاً ووقائياً في حالة ظهور مشاكل التشرد سواء بسبب النزاعات أو الكوارث الطبيعية في الدولة؛

(ب) يوصي بمواصلة الجهود لإدراج المبادئ التوجيهية في الأطر المؤسسية الإقليمية الملائمة؛

(ج) يدعو الدول إلى دعم الجهود لبناء القدرات في البلدان المتضررة بالتشرد، بما في ذلك بإيفاد موظفيها لحضور دورات من أمثال دورة سان ريمو عن القانون المتعلق بالتشرد الداخلي.

٦٣ - وفيما يتعلق بالأمم المتحدة وشركائها في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، فإن الممثل:

(أ) يشجع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على إعداد عمليات موحدة وشاملة ومؤسسية لمواجهة حالات التشرد الداخلي سواء كانت ناتجة عن النزاعات أو الكوارث الطبيعية وذلك باتخاذ ترتيبات منظورة ومسؤولة. ويجب أن تستجيب هذه الترتيبات باطراد لاحتياجات حقوق الإنسان كافة على أرض الواقع وأن تتسم في الوقت ذاته بالمرونة لتلبية الاحتياجات القائمة في بلدان بعينها، وأن تكون قضية الحماية واردة فيها باستمرار كقضية متعددة القطاعات تنطبق على النظام بأكمله وتتطلب اهتماماً صريحاً في جميع مجالات الاستجابة للاحتياجات الإنسانية. والممثل على استعداد لإسداء المشورة والإرشادات الملائمة، بناء على الطلب؛

(ب) يشجع مفوضية حقوق الإنسان على مواجهة حالات التشرد الداخلي بشكل منهجي على مستوى المفوضية ككل، حيثما كان لها وجود في الميدان أم لا لتسهيل تبادل المعلومات بشأن المشاكل المتعلقة بحماية حقوق الإنسان في مرحلة مبكرة بين المتحاورين الحكوميين، والفريق القطري التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والهيئات المنشأة بموجب معاهدات والمكلفين بإجراءات خاصة في إطار لجنة حقوق الإنسان. والممثل على استعداد لإسداء المشورة والإرشادات الملائمة.

الحواشي

(١) قرار لجنة حقوق الإنسان ٥٥/٢٠٠٤، الفقرة ٢٤.

(٢) تعرف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مفهوم الحماية بأنه يشمل "جميع الأنشطة التي ترمي إلى احترام حقوق الفرد احتراماً كاملاً وفقاً لروح ونص القوانين ذات الصلة" (حماية المشردين داخلياً، ورقة سياسة عامة أعدتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩).

(٣) انظر المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وجامعة برن بشأن التشرد الداخلي، "التصدي للتشرد الداخلي: إطار للمسؤولية الوطنية"، واشنطن، العاصمة، ٢٠٠٥، الملحق الأول بهذا التقرير.

- (٤) تنفيذ الاستجابة التعاونية، انظر المرجع المذكور أعلاه، ص. ٤٤ من النص الإنكليزي.
- (٥) انظر "حماية المشردين داخلياً في حالات الكوارث الطبيعية: زيارة عمل إلى آسيا قام بها ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، في الفترة من ٢٧ شباط/فبراير إلى ٥ آذار/مارس ٢٠٠٥، متاحة على الموقع التالي: <http://www.ohchr.org/English/issues/idp/Tsunami.pdf>.
- (٦) انظر الوثيقة A/60/338، الفقرة ٥٧.
- (٧) للاطلاع على نتائج هذه الزيارة، انظر التقرير عن زيارات العمل هذه، الحاشية ٤ أعلاه.
- (٨) للاطلاع على نتائج هذه الزيارة، انظر تقرير الممثل إلى الجمعية العامة، A/60/338.
- (٩) لقد جرت العادة على عدم إيراد الملاحق إلا باللغة التي تقدم بها.
- (١٠) الوثيقة A/60/338، ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.
- (١١) انظر الملحق ٦ المرفق بهذا التقرير.
- (١٢) للاطلاع على تقرير البعثة بالكامل بالإنكليزية فقط، انظر المرفق ٥ بهذا التقرير (E/CN.4/2006/71/Add.6).
- (١٣) متاحة مباشرة على الموقع التالي: <http://www.brookings.edu/idp>.
- (١٤) A/RES/60/1، الفقرة ١٣٢. سقطت الحاشية الداخلية.
- (١٥) EX/CL/Dec.127 (V).
- (١٦) EX/CL/Dec.129 (V).
- (١٧) انظر على سبيل المثال التوصيات ١٦٦٧(٢٠٠٤)، و ١٦٥٢(٢٠٠٤)، و ١٤٠٤(٢٠٠٤)، و ١٦٣١(٢٠٠٣)، و ١٥٧٠(٢٠٠٢)، و ١٥٦٩(٢٠٠٢)، و ١٥٦٣(٢٠٠٢)، و ١٤٠٦(١٩٩٩)، و ١٣٨٥(١٩٩٨)، و ١٣٧٧(١٩٩٨)، و ١٣٥٧(١٩٩٨)، و ١٣٣٥(١٩٩٧)، و ١٣٣٤(١٩٩٧)، و ١٣٠٥(١٩٩٦)، و ١٢٨٧(١٩٩٦)، و ١٢٦٣(١٩٩٥)، و ١١٧٦(١٩٩٢).
- (١٨) انظر "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع" (A/59/2005)، متاحة على الموقع التالي: www.un.org/largerfreedom.
- (١٩) انظر التذييلات من ٢ إلى ٦ المرفقة بهذا التقرير.

— — — — —