

Distr.
GENERAL

A/50/558
20 October 1995
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الخمسون
البند ١١٢ (ج) من جدول الأعمال

مسائل حقوق الإنسان: حالات حقوق الإنسان والتقارير المقدمة
من المقررين والممثلين الخاصين

المشردون داخليا

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير الذي أعده ممثل الأمين العام لشؤون المشردين داخليا، السيد فرانسيس دنغ (السودان) بموجب قرار لجنة حقوق الإنسان ٥٧/١٩٩٥ المؤرخ ٣ آذار/مارس ١٩٩٥ ومقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٧٣/١٩٩٥ المؤرخ ٢٥ تموز/يوليه ١٩٩٥.

مرفق

تقرير عن المشردين داخليا أعده ممثل الأمين العام السيد
فرانسيس دنغ بموجب الفقرة ١٦ من قرار لجنة حقوق
الإنسان ٥٧/١٩٩٥ المؤرخ ٣ آذار/مارس ١٩٩٥ ومقرر
المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٧٣/١٩٩٥ المؤرخ
٢٥ تموز/يوليه ١٩٩٥

أولا - مقدمة

١ - أُحرز تقدم كبير في السنوات القليلة الماضية بشأن كيفية معالجة المجتمع الدولي للتشرد الداخلي. وإن كان لا يزال هناك الكثير الواجب عمله لوضع وتوحيد طرق العمل المعيارية والمؤسسية والتنفيذية اللازمة لإيجاد نظام فعال للحماية وتقديم المساعدة وتحقيق التنمية المستدامة للأشخاص المشردين داخليا. وبالرغم من عدم إمكانية التنبؤ بكيفية تطور استجابة المجتمع الدولي لأزمة التشرد الداخلي في المستقبل، فإن بعض المؤشرات قد أصبحت ظاهرة بالفعل. ومن الواضح أنه لا توجد إرادة سياسية دولية في الوقت الحاضر لإنشاء آلية خاصة تعنى بالمشردين داخليا تماثل تلك الموجودة بشأن اللاجئين. كما لا يرجح أن يعهد إلى وكالة قائمة حاليا بالاضطلاع بالمسؤولية الكاملة عن المشردين داخليا. وبالتالي فإن أكثر البدائل اتساما بالطابع العملي في المستقبل المنظور، هو التعاون فيما بين الوكالات المختلفة التي تكون ولاياتها ونطاق عملياتها ذات صلة باحتياجات المشردين داخليا. ويظل التركيز ضمن مسؤولية الدولة عن المواطنين ودور المجتمع الدولي هو دعم ومراقبة هذه المسؤولية.

٢ - مع وضع هذه الحقائق في الاعتبار تطور دور الممثل الخاص للأمين العام لشؤون المشردين داخليا، كما حددته مختلف قرارات لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة وتوجيهات الأمين العام على مدى السنوات الماضية، إلى دور حفاز ومركز اتصال وداعية من أجل المشردين داخليا. ويعني ذلك من الناحية العملية زيادة مستوى الوعي بالمشكلة على الصعيد العالمي والوطني على السواء وتشجيع الحوار بين جميع المهتمين وتسهيل التعاون بين العناصر الفاعلة على الصعيدين الوطني والدولي.

٣ - وتستند الوثيقة الحالية إلى أحدث تقارير الممثل الخاص المقدمة إلى لجنة حقوق الإنسان في شباط/فبراير ١٩٩٥، والتي أوجزت النتائج الرئيسية التي خلص إليها الممثل في فترة السنوات الثلاث السابقة والأنشطة التي تم تنفيذها والتقدم المحرز والصعوبات التي تمت مواجهتها والاستنتاجات الأولية التي تم التوصل إليها بشأن حماية المشردين داخليا وتقديم المساعدة لهم. ويستعرض ذلك التقرير، الذي قد ترغب الجمعية العامة في دراسته (E/CN.4/1995/50 و Add.1-4) بعثاته إلى تسعة بلدان وأنشطة المتابعة لتلك البعثات كما يناقش بالتفصيل موضوع المعايير القانونية ويحلل الآليات والقدرات المؤسسية ذات

الصلة ويدرس الاستراتيجيات التي يجري وضعها لتقديم المساعدة والحماية على نحو أفضل. وهو يوجز في النهاية الأسس اللازمة لخطة عمل للتصدي لاحتياجات الحماية والمساعدة والتنمية اللازمة للأشخاص المشردين داخليا.

٤ - وقد يجدر بالتذكير أن لجنة حقوق الإنسان طلبت إلى الأمين العام في دورتها التاسعة والأربعين المعقودة عام ١٩٩٢ تعيين ممثل لدراسة قضايا حقوق الإنسان ذات الصلة بالأشخاص المشردين داخليا. وبعد تقديم دراسة الممثل الشاملة في عام ١٩٩٣ (E/CN.4/1993/35، المرفق) مددت اللجنة ولايته لسنتين أخريين. وفي عام ١٩٩٥ مددت اللجنة ولاية الممثل لفترة ثلاث سنوات أخرى. وقام الممثل، امتثالا لآخر قرارات اللجنة (٦٨/١٩٩٤ و ٥٧/١٩٩٥) والجمعية العامة (١٢٥/٤٨)، بتقديم تقرير إلى الجمعية العامة في دورتها الثامنة والأربعين (A/48/579، المرفق) والتاسعة والأربعين (A/49/538، المرفق) وإلى الدورتين الخمسين (E/CN.4/1994/44 و Add.1) والحادية والخمسين للجنة (E/CN.4/1995/50 و Add.1-4).

ثانيا - نظرة عامة للمشكلة

٥ - أصبح التشرد الداخلي أزمة ضخمة من حيث النطاق والكثافة. ومن أسبابها المنازعات الداخلية والحروب الإثنية وإعادة التوطين القسري والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وعندما نظرت اللجنة في الموضوع لأول مرة عام ١٩٩٢، كان عدد الأشخاص المشردين داخليا يقدر بحوالي ٢٤ مليون شخص. أما الآن فيعتقد أن هذا العدد قد ارتفع إلى ٣٠ مليون شخص على الأقل وهو ما يفوق عدد اللاجئين. وطبقا للبيانات الحالية يوجد ١٦ مليون شخص تقريبا مشردين داخليا في افريقيا وما يتراوح بين ٦ و ٧ ملايين في آسيا وما يزيد على ٥ ملايين في أوروبا وما يصل إلى ٣ ملايين في الأمريكتين. وفي الواقع ربما يكون عدد الأشخاص المشردين داخليا أكبر من ذلك نظرا لإحجام الحكومات عن الاعتراف بوجود المشكلة ولعدم وجود مؤسسة مسؤولة عن جمع المعلومات. كما لا توجد منهجية متسقة فيما بين الجماعات المختلفة المعنية بجمع البيانات. فضلا عن ذلك ففي البلدان أو أجزاء البلدان التي لا يوجد فيها نشاط بارز للأمم المتحدة أو للوكالات الدولية الأخرى، ربما يظل الأشخاص المشردون مخفيين أو منسيين من المجتمع الدولي^(١).

٦ - وتقدر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين أن شخصا من كل ١٣٠ شخصا في العالم ممن أجبروا على الفرار أصبح مشردا إما داخليا أو خارجيا^(٢). وتعتبر المنازعات الداخلية التي أصبحت أكثر تفشيا في فترة ما بعد الحرب الباردة من المنازعات بين الدول سببا رئيسيا للتشرد^(٣). ويقدر أن المنازعات الداخلية تجبر ما لا يقل عن ١٠ آلاف شخص على التشرد يوميا^(٤). وهناك عامل رئيسي آخر يفسر ارتفاع معدلات التشرد الداخلي وهو زيادة الاهتمام الدولي بمنع تدفقات اللاجئين. ويؤدي الإحجام المتزايد من الدول عن قبول أعداد كبيرة من اللاجئين أو تمويل وجودهم في بلدان ثالثة إلى بقاء أعداد ضخمة من الأشخاص مشردين داخل بلدانهم.

٧ - ونظرا لوجود الأشخاص المشردين داخليا تحت سيطرة السلطات الوطنية فإنهم، على عكس اللاجئين، لا يتلقون في كثير من الأحيان مساعدة وحماية من المجتمع الدولي. كما تعيش أغليبيتهم الساحقة في ظل أوضاع معاكسة لبيئة معادية حيث تعترض المعوقات سبيلهم في الحصول على الحماية أو المساعدة. فضلا عن ذلك، ورغم أن جميع ضحايا حالات النزاع الداخلي يتعرضون لمخاطر جمة فإن المشردين داخليا يكونون أكثر ضعفا. فقد سجل بعض من أعلى معدلات الوفيات في حالات الطوارئ الإنسانية في حالات التشرد الداخلي حيث زادت نسبة معدلات وفيات المشردين داخليا ستين مرة عن معدلات الأشخاص غير المشردين في البلد ذاته^(٥) كما يتعرض المشردون داخليا في الغالب إلى عمليات التطويق وإعادة التوطين القسري والاحتجاز التعسفي والاعتقال والتجنيد الإجباري أو الاعتداء الجنسي. ويمتقرون في أغلب الأحيان إلى الغذاء والرعاية الصحية.

٨ - وقد قام عدد متزايد من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية والجماعات غير الحكومية في السنوات الأخيرة، بتوسيع عملياته للاستجابة لاحتياجات المشردين داخليا. وقامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمات إنسانية كلجنة الصليب الأحمر الدولية، على نحو خاص، بزيادة مشاركتها زيادة كبيرة في شؤون السكان المشردين داخليا. كما زادت مشاركة وكالات أخرى مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة الدولية للهجرة. واتخذت إدارة الشؤون الإنسانية التابعة للأمانة العامة عدة خطوات ولا سيما من خلال قوة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالمشردين داخليا لتعزيز التنسيق. ومن شأن هذه الترتيبات التعاونية أن تعزز بدرجة كبيرة فرص تقديم المساعدة والحماية والتنمية للأشخاص المشردين داخليا. وبالرغم من ذلك فإن الجهود الدولية تبذل بصورة عارضة في معظم الأحيان ولا تصل إلى أعداد كبيرة من المشردين داخليا المعرضين للخطر. فضلا عن ذلك فإنها تركز في الغالب على تقديم الإغاثة بدلا من توفير الحماية.

٩ - وكان أحد الأسباب الرئيسية لتعيين الممثل الخاص للأمين العام هو "عدم وجود مركز اتصال داخل منظومة الأمم المتحدة (قرار لجنة حقوق الإنسان ٩٥/١٩٩٣) لتوجيه الاهتمام إلى الحاجة لتحسين حماية الأشخاص المشردين داخليا وتقديم المساعدة لهم والتصدي لمعالجة أبعاد حقوق الإنسان والأبعاد الإنسانية للمشكلة". وقد حاول الممثل في السنوات الثلاث الماضية زيادة الوعي ولا سيما داخل لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة وفيما بين الوكالات الإنسانية والمنظمات غير الحكومية بما يعرف عموما الآن بأنه من أكثر المشاكل حدة في زماننا.

ثالثا - الخبرة الميدانية

ألف - نبذات قطرية

١٠ - يُضطلع بالزيارات الموقعية الى البلدان التي تواجه مشاكل تشرد داخلي خطيرة بوصف ذلك أحد العناصر الرئيسية للولاية، من أجل تحقيق هدفين رئيسيين، هما إجراء تقييم مباشر للحالة بغرض تحديد ما يلزم فعله من جانب الحكومات والمجتمع الدولي لمواجهة المشاكل التي ينطوي عليها الأمر؛ والحصول على معلومات ومعرفة متعمقة من أجل تعميق الفهم للمشاكل العامة للتشرد الداخلي، وربما المساعدة على وضع معايير واستراتيجيات لحلها. ويؤدي كلا الهدفين دورا حافزا عن طريق رفع مستوى الوعي بين العناصر الفاعلة المعنية، واقامة حوار عملي مع جميع أصحاب الشأن، وتشجيع القيام بعملية تعاون تضطلع فيها الحكومة بالمسؤولية الأساسية والمجتمع الدولي بالدور التكميلي أو الاضافي.

١١ - وقد قام الممثل في أعقاب تعيينه عام ١٩٩٢، بزيارات لكل من يوغوسلافيا السابقة والاتحاد الروسي والصومال والسودان والسلفادور، التي قام بتقديم تقرير عنها في دراسته الشاملة (E/CN.4/1993/35، المرفق). وبعد تمديد ولايته في عام ١٩٩٣، قام الممثل بزيارة سري لانكا (تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣)، وكولومبيا (حزيران/يونيه ١٩٩٤)، وبوروندي (أيلول/سبتمبر ١٩٩٤)، ورواندا (كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤)، وبيرو (آب/أغسطس ١٩٩٥)، وأعد نبذات قطرية عن كل من هذه الزيارات (E/CN.4/1994/44/Add.1 و E/CN.4/1995/50/Add.1 و 2 و 4 والتقارير المتعلقة ببيرو قيد الإعداد حاليا). ويقدم كل من هذه التقارير لمحة عامة عن أزمة التشرد الداخلي بحد ذاتها، وتحليلا لما تنطوي عليه من مسائل إنسانية ومسائل تخص حقوق الإنسان واقتراحات مقدمة للحكومات والمجتمع الدولي بغرض اتخاذ ترتيبات تصحيحية. وفيما يلي المواضيع الرئيسية التي ركزت عليها التقارير بوصفها محورا لمشكلة التشرد الداخلي:

مظاهر المشكلة

١٢ - يتخذ التشرد الداخلي مظاهر شتى تختلف باختلاف البلدان. ففي عدة بلدان تمت زيارتها ومنها مثلا الصومال والسودان وسري لانكا ويوغوسلافيا السابقة ورواندا، يمكن تحديد المشردين بوصفهم مجموعات كبيرة اقتلعت من بيوتها وتعيش في مخيمات، بعيدا عن قاعدة مواردها الطبيعية، مما يجعلها تعتمد اعتمادا كاملا على المساعدة الإنسانية والحماية غير مضمونة توفرها لها السلطات المسيطرة عليها. وفي المقابل، يندمج الذين شردوا داخليا في السلفادور في أعقاب التوقيع على اتفاق السلم في أغلب الأحيان في المناطق الريفية غير أنهم لا يزالون يواجهون عقبات تتمثل في عدم كفاية الأراضي والخدمات الحيوية ويعيشون في ظل أوضاع أمنية هشة. أما في كولومبيا، فقد وجد المشردون أنهم من خلال الاندماج في المجتمعات القائمة، فما لبثوا أن أدركوا أن هذه المجتمعات المضيفة عاجزة، نظرا لشيوع مستويات مماثلة من الفقر وعدم توفير الحماية الكافية، عن تخفيف محنة المشردين على نحو يذكر. وتجمع الحالة في بوروندي بين مختلف أشكال التشرد الداخلي هذه، إذ يمثل "المشردون" الذين يعيشون في المخيمات التي يحميها الجيش، الشكل النمطي الذي يشاهد في العديد من البلدان، في حين يعتبر

"النازحون" الذين اندمجوا في المناطق الريفية لتفادي قوات الأمن، مشابهيين إلى حد ما المشردين من السلفادور وكولومبيا؛ غير أنهم بخلاف هؤلاء، لم يذوبوا في المجتمعات الريفية وإنما تفرقوا فوق التلال أو المستنقعات أو الوديان بعيدا عن الطرق. وفي بيرو، مع انحسار العنف الإرهابي، بات التشرد يظهر اليوم بمظاهر عدة: فمنهم من لا يزالون مشردين في مناطق الاستيطان المؤقت بالريف، ومعظمهم من السكان الأصليين، ومنهم من يعيشون في مستوطنات استولوا عليها في ضواحي المراكز الحضرية؛ ومنهم العائدون الذين يسعون للاندماج من جديد في مجتمعاتهم الأصلية. ومن السمات المهمة لمشكلة التشرد في بيرو، أن السكان المشردين من المناطق الريفية الفقيرة التي سبق تهميشها كثيرا ما يفضلون الاستيطان في المراكز الحضرية أو قريبا منها حيث يستطيعون الحصول على الخدمات الاجتماعية والتعليم والرعاية الصحية وسواها من المنافع.

١٣ - ومن المهم أن تؤخذ الصور المختلفة التي يتجلى فيها التشرد الداخلي في الاعتبار عند وضع حلول للمشكلة. ومن البديهي أن المساعدة المقدمة إلى المشردين داخليا في المخيمات أو المستوطنات يجب تنظيمها بطريقة تختلف عن المساعدة المقدمة لدى ادماجهم في مجتمعات؛ ففي الحالة الأخيرة تنظم المساعدة على نحو أفضل على أساس مجتمعي. وحين يكون المشردون داخليا مختبئين يلزم وضع استراتيجيات خاصة تكفل الوصول اليهم وتوفير الحماية لهم. ثم هناك التحدي المتمثل في رد أولئك الذين يفضلون، طلبا لحياة أفضل، عدم العودة إلى وضعهم الأصلي حيث كان يسود حياتهم الفقر والتهميش وربما الاستبعاد.

الأسباب

١٤ - الظاهرة المشتركة بين جميع البلدان التي تمت زيارتها، أن العنف الناشئ عن الصراع الداخلي هو السبب الرئيسي للتشرد. والأسباب التي يدور حولها الصراع في سري لانكا وبوروندي ورواندا ويوغوسلافيا السابقة، هي بالدرجة الأولى أسباب عرقية. أما في كولومبيا وبيرو فالأسباب غير محددة بوضوح، وتتعلق بصورة رئيسية بتصادم الخلفيات والغايات الاقتصادية والسياسية للمجموعات المتناحرة (مثل قوات المفاوير، والمجموعات شبه العسكرية، وتجار المخدرات والقوات المسلحة). والعوامل التاريخية والسياسية والاجتماعية - الاقتصادية الكامنة وراء الصراع تفسر وتحدد في الوقت نفسه طبيعة الصراع في كل بلد. وكثيرا ما تؤثر أيضا البارامترات الإقليمية كالعلاقة التاريخية والسياسية مع البلدان المجاورة على الوضع في البلد المعني.

الشواغل المتعلقة بالحماية والمساعدة

١٥ - ووجد الممثل في البلدان التي زارها بوجه عام أن المشردين داخليا يواجهون احتياجات ماسة فيما يتعلق بالحماية والمساعدة، وأنهم يتعرضون لانتهاكات حقوق الإنسان. وهم يعانون بصورة عامة من عدم وجود المساكن اللائقة والرعاية الصحية الأساسية والإرشاد والبرامج المدرة للدخل. وفي كولومبيا، كثيرا ما تنشأ عن النظر إلى المشردين بوصفهم مجموعة مهمشة وعن معاملتهم على هذا الأساس لتهديدات

خطيرة لأنهم من قبيل تعرضهم لملاحقة مضطهدهم حتى بعد فرارهم من أوطانهم. وفي بوروندي، أمضى العديد من المشردين الهوتو أسابيع وهم مختبئين في المستنقعات خشية أن يعثر عليهم الجيش الذي يهيمن عليه التوتسي فيفتكوا بهم، في حين أنه كثيرا ما منع المشردون من أبناء التوتسي، الذين يحميهم الجيش، من العودة إلى ديارهم سواء من جانب الجيش نفسه لأسباب سياسية، أو خوفا من خصومهم الهوتو. وفي سري لانكا كان المشردون داخليا يتعرضون بصورة خاصة لعمليات التفتيش عند نقاط التفتيش وعمليات التطويق بغرض التفتيش، وكانوا يتعرضون لخطر الإعادة إلى مناطق الحالة الأمنية فيها هشة. وفي جميع الحالات كان عدد النساء اللاتي يرأسن أسرا كبيرا وكن يواجهن مشاكل خاصة فيما يتعلق بالحماية. وكما تبين في بيرو، يتعرض السكان الأصليون الذين شردوا بالقوة من أراضيهم لمعاناة تفوق معاناة سواهم: فهم لا يخسرون أسباب عيشهم فحسب، وإنما أيضا أسلوب حياتهم التقليدي، وفي المراكز الحضرية حيث يفضلون في أغلب الأحيان البقاء طلبا لظروف حياة أفضل، يصبحون معرضين لأشكال جديدة من التمييز.

احتياجات المرأة

١٦ - في معظم الأحيان تكون أكثرية المشردين من النساء وأطفالهن المعالين. بيد أن المرأة كثيرا ما تكون مهمشة، لا سيما في ظروف الحياة في مخيمات، ويؤخذ رأيها أقل مما يؤخذ رأي الرجل فيما يتعلق بطبيعة المساعدات المادية وتوزيعها. ويمكن أن يكون لذلك في كثير من الأحيان عواقب خطيرة على تلقيهن الإغاثة الملائمة. ويتعرض أمن المشرديات أيضا لمشاكل خطيرة. فغالبا ما يتعرضن للعنف الجنسي الذي يمكن أن يكون منتظما ويستهدف التشريد، كما تشير تقارير الأمم المتحدة المعززة بالشواهد، فيما يتعلق بالمرأة في يوغوسلافيا السابقة. وقد شهدت الكثرات بعيني رأسهن من التقتيل والفظائع ما قد يصبغ معه بالصدمات النفسية والجسدية.

١٧ - وكثيرا ما تصبح النساء المشرديات في سياق النزاعات المسلحة العائل الوحيد لأسرهن بسبب وفاة أو إعاقة أو اختفاء أو تجنيد أزواجهن. غير أن الحلول الاقتصادية القابلة للاستمرار للنساء اللاتي يرأسن أسرا كثيرا ما تزداد تعقدا بسبب عدم كفاية الموارد والفرص المتاحة وبسبب الممارسات التمييزية فيما يتعلق بوراثة الأرض.

احتياجات الأطفال

١٨ - وللتشرد أيضا آثار سلبية خطيرة على الأطفال ونموهم. فهم يعانون باستمرار من عدم وجود المأوى والدفع والطعام والرعاية الصحية والتعليم. ويؤدي انفصال العديد من الأطفال عن أسرهم أو تيتهم، إلى تركهم وحيدون دون عائل يقوم على حاجاتهم. وكما أفادت التقارير فيما يتعلق بليبيريا وموزامبيق والسودان، كثيرا ما يقع الأطفال المشردون ضحية التجنيد بالقوة في ميليشيات تجبرهم على ارتكاب الأعمال الوحشية ضد المدنيين. والمشاكل التي يواجهها هؤلاء الأطفال هائلة، لا سيما إذا نشأوا بعيدا عن أسرهم وكانوا من المقاتلين معظم حياتهم. ففي بيرو، مثلا أفادت التقارير بأن بعض الأطفال تظهر عليهم مستويات غير عادية من العنف حتى بعد سنوات من عودتهم إلى أسلوب حياة "طبيعي".

أوجه الاختلاف في معاملة المشردين واللاجئين

١٩ - هناك تفاوت كبير في الطرق التي ينظر بها المجتمع الدولي الى اللاجئين والمشردين داخليا وفي معاملته لهم، حتى في الحالات التي يواجهون فيها مشاكل متسabee وفي نفس الظروف تقريبا. وقد ظهر ذلك جليا بوجه خاص في بوروندي، حيث كان مستوى المشاركة الدولية حيال اللاجئين القادمين من رواندا أعلى منه حيال أولئك الذين شردوا داخليا. وفي السودان، كثيرا ما يكون المشردون داخليا من دون حماية أيضا وفي عوز، في حين يتوفر للاجئين خدمات نظام دولي متطور الى حد بعيد لتقديم الحماية والمساعدة. وهذا التباين بين أشخاص يتساوون في الحاجة من شأنه أن يطيل معاناة المشردين داخليا، وأن يولد النزاع مع أولئك الذين ينالون حظا أوفر من الاهتمام الدولي، ويحبط الجهود المبذولة من أجل المصالحة والتنمية على الصعيد الوطني. ومن الواضح أنه لا بد من إيجاد السبل الكفيلة بجعل توزيع الموارد الدولية أكثر إنصافا.

مشاركة المجتمع الدولي

٢٠ - نظرا لعدم وجود وكالة بعينها مكلفة بصورة محددة بتلبية احتياجات المشردين داخليا، فإن الاستجابات الدولية لمحتهم ليست الى حد بعيد على وتيرة واحدة. ففي بعض الحالات تلبى احتياجات المشردين داخليا بدرجات متفاوتة إلا أنها في حالات أخرى تهمل الى حد بعيد أو لا يلتفت اليها على الإطلاق. وحتى في الحالات التي ينفذ فيها المجتمع الدولي عمليات إنسانية واسعة النطاق، فإن ما يخص به المشردين داخليا من اهتمام يمكن أن يكون أقل مما تتطلبه الحاجة. علاوة على ذلك، فإن الحماية لا تشكل مجال اهتمام أول بالنسبة للعديد من الوكالات الدولية التي تشارك في الأنشطة المتعلقة بالمشردين.

٢١ - وتوفر القيود التي يخضع لها العمل الإنساني في حالات التشرد الداخلي تفسيراً جزئياً للإحجام على الصعيد الدولي عن المشاركة. ومن بين العوامل المانعة ما يلي: رفض الحكومات الاعتراف بالمشكلة أو السماح بدخول المنظمات الدولية؛ والإجراءات البيروقراطية والإدارية التي تعرقل الجهود الدولية؛ والحالات الأمنية المحفوفة بالمخاطر؛ والافتقار الى الخبرة في العمل مع ضحايا النزاع المسلح؛ ومحدودية الموارد؛ والحقيقة المتمثلة في أن المشردين في عدد من الحالات لا يعطون أنفسهم هذا التعريف ولكنهم يعيشون مشتين من دون هوية في مجتمعات مختلفة. وهناك صعوبة أخرى يواجهها المجتمع الدولي فيما يتعلق بالمشاركة في الأنشطة المتصلة بحالات النزاع الداخلي وهي المحافظة على موقفه ككيان محايد وغير متحيز. وفي خضم الحروب أو الصراعات الإثنية، واجهت وكالات الأمم المتحدة صعوبات من وجود انطباع بأنها تتمسك بصورة الحياد التام وعدم التحيز لأي جهة.

نهج التعامل مع الحكومات

٢٢ - لدى معالجة حالات التشرد الداخلي العديدة والمتنوعة، من المهم فهم السياق الوطني الذي تحدث فيه هذه الحالات، والعقبات التي تعترض تقديم القدر الكافي من الحماية والمساعدة، وما ينبغي أن يفعله كل من الحكومة والمجتمع الدولي لعلاج الحالة. ويمكن أن يتم ذلك على أفضل نحو عن طريق الاعتراف،

بروح من التعاون مع الحكومات، بأن المشردين داخليا يخضعون للاختصاص المحلي، وعليه فإنهم يخضعون لسيادة البلدان المعنية، ولكن مع الاعتراف بأن السيادة الوطنية تصاحبها مسؤوليات معينة تجاه أولئك الذين يخضعون لولايتها. فإذا كانت الحكومات، في أثناء أزمات التشرد الداخلي، غير قادرة على الاضطلاع بمسؤولياتها عن توفير القدر الكافي من الحماية والمساعدة لرعاياها، فإنه ينتظر منها أن تطلب أو أن تقبل، على أقل تقدير، التعاون الدولي ليكمل الجهود التي تبذلها. أما في الحالات التي تبدو فيها الحكومات أو السلطات المسيطرة عاجزة أو راغبة عن تحمل مسؤولياتها ولا تبدي تقبلا للمساعدة الدولية، فيتعين على المجتمع الدولي أن يؤكد ما يساوره من قلق وأن يملأ الفراغ الناجم عن عدم اضطلاع الحكومة بمسؤوليتها.

المناطق الخاضعة لسيطرة المتمردين

٢٣ - تنشأ مشاكل خاصة فيما يتعلق بالحالات التي يوجد فيها المشردون داخليا في مناطق تخضع لسيطرة المتمردين وقد يكون الوصول إليها محدودا أو مستحيلا بسبب النزاع الدائر أو بسبب خوف الحكومة من أن ذلك قد يتضمن الاعتراف بالقوى المتمردة. ومن ناحية أخرى، فقد كان بمقدور الوكالات الإنسانية مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ولجنة الصليب الأحمر الدولية إقامة حوار مع كل من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية في بلدان مختلفة للتفاوض بشأن إمكانية الوصول إلى الأشخاص الموجودين على جميع الجبهات في حالات النزاع. كذلك نجحت المنظمات غير الحكومية في العمل خلف خطوط المتمردين، وفي السنوات الأخيرة بدأت برصد امتثال الجهات الفاعلة غير الحكومية للقانون الإنساني الدولي ومبادئ حقوق الإنسان. والواقع أن بعض الحكومات وجهت الانتباه إلى أن القوى المتمردة كثيرا ما تكون مسؤولة عن انتهاكات القانون الإنساني وأن عليها لذلك أن تتحمل تبعه ذلك. وقد أفادت ولاية الممثل من الفرص التي هيأتها المنظمات الإنسانية والمنظمات غير الحكومية.

٢٤ - وينبغي الاعتراف أيضا بأن الاتصال المباشر بالسلطات المتمردة في الظروف الإنسانية القاهرة والملائمة يشكل جانبا لا غنى عنه من جوانب هذه الولاية. علاوة على ذلك، فنظرا إلى أن السلم هو الحل النهائي لمشكلة التشرد، فمن الواضح أن مسؤولية من المسؤوليات الملازمة للولاية أن يتم نقل تلك الرسالة إلى الأطراف؛ وعليه فإن الاتصال بكلا الجانبين قد يكون أمرا لازما من الناحية العملية.

باء - أثر الزيارات ومتابعتها

٢٥ - تتيح البعثات فرصا لمناقشة مسائل محددة مع الحكومات والمنظمات الدولية وللتوصل إلى اتفاقات يمكن أن تقود إلى إحداث تحسينات حقيقية في الحالة. وقد أظهرت الحكومات بوجه عام استجابة للقيام بزيارات في الموقع، ورحبت بما نتج عن ذلك من تقارير بوصفها إسهامات بناءة لفهم الأزمة في بلدانها وتسهيل اتباع نهج تعاوني ملائم. وقد اتضح للمنظمات غير الحكومية المحلية منها والدولية أن بعثات الممثل تعمل على زيادة الوعي بالمشكلة على الصعيد المحلي وتشجيع السلطات الحكومية والمنظمات غير

الحكومية ووكالات الإغاثة على إيجاد حلول لها. وعلاوة على ذلك، فإن الزيارة في حد ذاتها لا تجتذب انتباه الحكومات فحسب بل وانتباه عناصر المجتمع الأخرى وتولد حوارا يحفز على القيام بمبادرات داخلية لمعالجة المشكلة.

٢٦ - وفي الوقت ذاته، لا يوجد إجراء متبع أو آلية متبعة لرصد الحالات في البلدان التي تتم زيارتها ولكفالة تنفيذ النقاط المتفق عليها. وقد أكدت لجنة حقوق الإنسان في قراراتها ٦٨/١٩٩٤ و ٥٧/١٩٩٥، على أهمية أنشطة المتابعة، وأعلنت وكالات الأمم المتحدة، وبوجه خاص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التزامها بالتعاون مع الممثل في هذا المجال وبإمكان فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالمشردين داخليا، التي ترأسها إدارة الشؤون الإنسانية، أن تضطلع بدور أيضا في رصد ظروف المشردين داخليا في بلدان بعينها وإبقاء الممثل على علم بالحالة. وبإمكان المنظمات غير الحكومية الموجودة في المنطقة أن تفعل مثل ذلك.

٢٧ - ومن الأساسي أيضا أن تكون هناك اتصالات متابعة، وإن أمكن، زيارات متابعة يقوم بها الممثل. على أن شح الموارد يحد من فرص القيام بهذه الزيارات. ويتلقى معلومات المتابعة كل من الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية في البلدان التي تتم زيارتها. علاوة على ذلك، كثيرا ما تقدم التقارير التي يعدها مقرررون لبلدان محددة تابعون للجنة حقوق الإنسان أحدث المعلومات عن حالة المشردين داخليا.

٢٨ - وفيما يلي بعض الأمثلة على عمليات تبادل المعلومات التي حدثت مؤخرا بعد القيام بزيارات في الموقع، وبعض المعلومات الجديدة التي قدمتها مصادر داخل البلدان.

كولومبيا

٢٩ - استجابت الحكومة في ١٠ تموز/يوليه ١٩٩٥ للنداء العاجل الذي وجهه الممثل في ٢ حزيران/يونيه ١٩٩٥ فيما يتعلق بتشريد ١٥ أسرة من قرية سانتاندر الواقعة في منطقة لا ليال. وأشارت الى أنه تمت عودة هذه الأسر طوعية وفي ظل اشراف في ٢٠ أيار/مايو ١٩٩٥. وأبلغت الحكومة كذلك عن اعتزامها عقد اجتماع في تموز/يوليه مع الزعماء المدنيين والعسكريين والدينيين، والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي من أجل تضاوي تكرار مثل هذه الحوادث. وهناك رد آخر، مؤرخ ٢١ تموز/يوليه ١٩٩٥، على نداء عاجل سابق مؤرخ ٢٢ آب/أغسطس ١٩٩٤ بالحماية من التشريد القسري للمستوطنات في منطقة سانتاندر الذي تمارسه القوات العسكرية وشبه العسكرية، واتخذت تدابير تصحيحية تفصيلية، بما في ذلك التحقيق في الحالة الأمنية التي تتسبب في التشريد، واجتماع مع الأسر المشردة التي أعربت عن رغبتها في العودة الى أماكن منشئها، والتزام من جانب الحكومة يكفل حدوث هذه العودة في ظروف آمنة.

٣٠ - كما أبلغت الحكومة عن التدابير التي اتخذتها لمحاولة تخفيف محنة المشردين داخليا. وتشمل هذه التدابير إنشاء لجنة متابعة مكلفة بتحليل وتعزيز تنفيذ التوصيات التي قدمها الممثل والمقررون الخاصون، بإنشاء "نظام للمعلومات بشأن المشردين" بالتعاون مع المنظمة الدولية للهجرة، مع تكليف وزارة الداخلية التي تم انشاؤها مؤخرا بوضع برنامج لحماية وتأمين الأشخاص المعرضين للتهديد بالعنف، وبإقامة شبكة اتصالات وطنية من أجل حماية حقوق الإنسان في مواجهة الإفلات من العقاب، وإنشاء "تعاونيات أمنية ريفية".

٣١ - غير أن بعض هذه المبادرات أثار حالات من القلق الشديد. فقد وجه النقد لإنشاء التعاونيات الريفية الأمنية حتى من قبل بعض أعضاء الحكومة، كوسيلة لإضفاء الصبغة الشرعية على الجماعات شبه العسكرية؛ بينما قد يؤدي إنشاء قاعدة بيانات للمشردين إلى التعدي على الحق في الخصوصية إذا لم توفر ضمانات كافية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الآلية التي تم إنشاؤها في العام الماضي بالاشتراك مع الحكومة والمنظمات غير الحكومية لمتابعة التقدم المحرز في معالجة احتياجات الأشخاص المشردين قد أوقفت أنشطتها كما قيل.

٣٢ - وفي الوقت ذاته، تزيد المنظمات غير الحكومية بأن نوع الانتهاكات الوارد وصفه في تقرير الممثل لا يزال يحدث وأن عملية تشريد داخلي جديدة تجري حاليا. وتناقشت التقارير أن العنف السياسي في منطقة أورابا أدى إلى تشريد عدد يصل إلى ١٥ ٠٠٠ شخص منذ نهاية السنة الماضية.

٣٣ - وقد طلب الممثل في تقرير البعثة الذي قدمه تعزيز حماية الحق في الأرض والممتلكات، وإلى التقيد بشكل أكثر صرامة بالقانون الإنساني، ولا سيما بالأحكام التي تحظر التشريد والتي تحمي الحق في الحياة والسلامة البدنية، ودعا إلى قيام تعاون أوثق بين السلطات والمنظمات غير الحكومية في توفير المساعدة والحماية للمشردين. ولم يتلق الممثل ردا بعد على المذكرة الشفوية المؤرخة ٣١ أيار/مايو ١٩٩٥ التي تطلب معلومات محددة بشأن مدى تنفيذ توصياته. ويجري النظر في إرسال بعثة متابعة إلى كولومبيا لتلبية لدعوة من الحكومة.

سري لانكا

٣٤ - كشفت متابعة الرصد في سري لانكا بصورة مبدئية عن حدوث تطورات مشجعة منذ آخر تقريرين للممثل (E/CN.4/1994/44/Add.1 و E/CN.4/1995/50)^(١). وقد اتخذت الحكومة تدابير لحماية المشردين داخليا مثل التقليل إلى أدنى حد ممكن من العمليات العسكرية والأمنية بالقرب من مراكز الرعاية الاجتماعية التي يسكنون فيها والتحقيق في الآلاف من حالات الأشخاص الذين اختفوا خلال النزاع المسلح الجاري. وهي تتعاون أيضا مع العمليات الإنسانية الدولية التي تواجه احتياجات المشردين كما تقدم المساعدة الفوئية، التي وعدت بتقديم المزيد منها، إلى الأشخاص الخاضعين لسيطرة المجموعة الرئيسية للمعارضة. ومع ذلك، أدى الفشل الأخير لعملية السلام واستئناف الاشتباكات العنيفة بين الحكومة ونمور تحرير تاميل إيلاام إلى المزيد من التشريد. وقد أدى الهجوم العسكري الواسع النطاق الذي شنته الحكومة في ٩ تموز/يوليه ١٩٩٥ على شمالي مدينة جافنا، بما في ذلك قصف مكثف بالمدفعية وغارات جوية، إلى إجبار عشرات الآلاف

من الأشخاص على الفرار من المنطقة فوراً^(٧). وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحالة الأمنية في الشرق وفي كولومبو تدهورت بصورة ملموسة بسبب اتساع نطاق أنشطة التمرد، التي أبطأت بدورها بصورة ملموسة إعادة توطين وعودة المشردين في هذه المناطق.

السودان

٣٥ - في عام ١٩٩٢، قام الممثل ببعثة إلى السودان، التي تأوي أكبر عدد من المشردين داخليا في العالم. وزار مخيمات المشردين داخليا الذين فروا إلى العاصمة من الجنوب، والذين أعادت الحكومة اسكانهم في مخيمات خارج الخرطوم. وأقر الممثل في حوار له الجاري مع الحكومة بالخدمات المقدمة إلى المشردين داخليا ولكنه لاحظ أيضا استمرار الحالة الخطيرة، على نحو ما أبرزه المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في السودان في آخر تقاريره (A/49/538، المرفق و E/CN.4/1995/58) وفي قرار لجنة حقوق الإنسان ٧٧/١٩٩٥. وواصل الممثلحث الحكومة على تنفيذ التوصيات التي قدمها في أعقاب بعثته (انظر E/CN.4/1993/35، المرفق، الفقرات ٢٠٢-٢٣٥)، ولا سيما التوصية التي تقضي بالسماح للأشخاص المشردين داخليا الذين نقلوا إلى مخيمات خارج العاصمة إما بالعودة إلى مناطق منشئهم أو إلى مستوطنات قريبة منها وأن تمنح لهم الحماية والمساعدة الضروريتين حتى يستأنفوا حياة ريفية طبيعية يعتمدون فيها على أنفسهم. وكبديل لذلك، ينبغي إعطاء الحرية لأولئك الذين اختاروا ألا يعودوا بالانتقال إلى أي منطقة من مناطق البلد، بما في ذلك المراكز الحضرية، ومنحهم المساعدة اللازمة لإدماجهم في هذه المناطق. وبالرغم من أن الممثل تلقى ردا من الحكومة يؤكد مجددا اهتمامها بالمشردين داخليا واعتزامها تحسين أحوالهم، فلم ترد معلومات بشأن اتخاذ تدابير محددة في هذا الصدد.

بوروندي

٣٦ - لاحظ الممثل في التقرير الذي قدمه في أعقاب بعثته إلى بوروندي في أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ (E/CN.4/1995/50/Add.2 و Corr.1)، أنه ما لم يتحقق سلام مستدام، فإن العنف الإثني وبالتالي أزمة التشريد سيستمران في الغالب. وفي وقت لاحق لهذه الزيارة، أفاد المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في بوروندي أن العنف الإثني الجاري في مدينة بوجومبورا قد تسبب في العديد من عمليات التشريد، شملت بشكل أساسي مجتمع الهوتو في مناطق بويزا، وبوينغي، وكيناما، وكامنغي. وفي الأسبوعين الأولين من شهر حزيران/يونيه ١٩٩٥ وحده، تناقلت التقارير أن ما يقدر بـ ٥٠ ٠٠٠ إلى ١٠٠ ٠٠٠ رجل وإمرأة وطفل فروا من كامنغي إلى التلال ومزارع الموز المحيطة، حيث يوجد نقص في إمدادات مياه الشرب، والأغذية والمأوى الملائم، وحيث أبلغ عن وجود حالات إصابة بالمalaria والدوسنتاريا الباسيلية. وفي غضون ذلك، أفادت التقارير بأن النظام القانوني والأمني قد تداعى، وأن النظام القضائي في حالة شلل بما يجعل من الممكن للأشخاص أن يرتكبوا أعمال عنف خطيرة ضد السكان المدنيين وأن يفلتوا من العقاب.

٣٧ - وأفاد المقرر الخاص المعني بموضوع الإعدام بدون محاكمة والإعدام بإجراءات موجزة والإعدام التعسفي في أعقاب بعثته إلى هذا البلد في نيسان/أبريل ١٩٩٥، أنه تم خفض المعونة الدولية للعديد من

المشردين داخليا في محاولة لتفادي اتكالهم على هذه المعونة ولتشجيع عودتهم الى أماكن منشئهم (انظر E/CN.4/1996/4/Add.1). وقد أدت هذه الحالة الى تفاقم التوتر بين المشردين داخليا واللاجئين الروانديين في بوروندي، المستمرين في تلقي المعونة الدولية. وللأسف أدى التفاوت في المعاملة، الذي أشير اليه أيضا في تقرير الممثل، الى المزيد من العنف. فعلى سبيل المثال، أفادت التقارير أن المشردين داخليا قاموا في نيسان/أبريل ١٩٩٥، في موينغا، باعتراض سبيل ١٨ شاحنة تابعة لبرنامج الأغذية العالمي تنقل امدادات في طريقها الى اللاجئين. وبالرغم من إنشاء وزارة لإعادة دمج المشردين والعائدين في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ للبحث عن حلول لهذه المشاكل، فإن الممثل شعر بالقلق بسبب شكاوى من المشردين داخليا من عدم وجود تدابير عملية لمساعدتهم أو تيسير عودتهم وإعادة إدماجهم في أماكن منشئهم. وقد أثار الممثل هذه القضايا مع منظمات دولية، بما في ذلك في اجتماعات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، من أجل كفالة إيلاء اهتمام أكبر لأولئك المشردين داخليا، ونتيجة لذلك، وافقت عدة منظمات إنسانية دولية على النظر في هذه المشاكل.

رواندا

٣٨ - في عام ١٩٩٤، أعلنت حكومة رواندا عن نيتها في إغلاق مخيمات المشردين داخليا قسرا. وخلال بعثته في رواندا في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ (انظر E/CN.4/1995/50/Add.4)، خلص الممثل الى أنه في حين أن لدى الحكومة أسبابا مشروعة لرغبتها في إغلاق المخيمات، فإنه من الجلي أيضا أن الأحوال الأمنية في مناطق العودة بعيدة عن أن تكون آمنة. ولذلك حث الممثل الحكومة بقوة على عدم إكراه المشردين على التحرك الى مناطق غير آمنة أو مناطق سيكونون فيها غير قادرين على إعالة أنفسهم. غير أنه في نيسان/أبريل ١٩٩٥ أسفر إغلاق الحكومة القسري للمخيمات واستخدام الجيش للقوة بإفراط، كما أفادت التقارير، عن وفاة عدد يصل الى ٢٠٠٠ مشرد في مخيم كيببيهو. وكانت هذه هي أكبر مذبحة للمشردين داخليا في مخيم في التاريخ الحديث.

٣٩ - وفي بيان عام مؤرخ ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٩٥، أعرب الممثل عن أسفه للإغلاق القسري للمخيمات، وأعاد تأكيد نداءه الى الحكومة لاحترام حق المشردين في العودة في ظروف تتسم بالأمان والكرامة. وأن يحصلوا على حقوقهم في الحياة والحرية والأمن المكفول. وشدد على الحاجة الى أن تظهر الحكومة التزاما واضحا بالكف عن استخدام القوة العسكرية المهلكة وأن تتعاون مع المجتمع الدولي في توفير الحماية والمساعدة للمشردين.

٤٠ - وفي نيسان/أبريل ١٩٩٥، أعلنت الحكومة عن إنشاء لجنة دولية مستقلة للتحقيق في الأحداث التي وقعت في كيببيهو ودعت ممثلي منظمة الوحدة الأفريقية وبلدان عديدة الى الاشتراك في عملها. وفي تقريرها المؤرخ أيار/مايو ١٩٩٥، أوصت اللجنة في جملة أمور بأن تضطلع السلطات الرواندية بإجراء تحليل للأخطاء التي وقعت عند الإعداد لإغلاق المخيمات وتنفيذ هذا الإغلاق والتحقيق مع أفراد القوات المسلحة الذين قد تقع عليهم مسؤولية المساهمة في الحدث. وأعربت أيضا عن أسفها لأن وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية لم تكن قادرة على الإسهام بطريقة أكثر اتساما بالكفاءة في الإجلاء السريع

للمشردين داخليا من مخيم كيبيهو. وفضلا عن ذلك، طلب وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية الى فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالمشردين داخليا، والتي يشترك في عضويتها الممثل، أن تدرس الحالة في كيبيهو وأن تصدر توصيات لمنع وقوع هذه الأحداث في المستقبل.

يوغوسلافيا السابقة

٤١ - ساءت الحالة بشدة منذ قيام الممثل ببعثته المشتركة مع المقرر الخاص بشأن يوغوسلافيا السابقة في عام ١٩٩٢. وقد أدت الهجمات المتجددة على ست مناطق آمنة حددتها الأمم المتحدة وهي سرايفو، وسربرينتشا، وزيبا، وغورازدي، وتوزلا، وبيهاتش الى تعريض أعداد كبيرة من المشردين داخليا الذين لجأوا إليها للخطر. وأجبر سقوط سربرينتشا في تموز/يوليه ١٩٩٥ الى تشريد ما يقدر بـ ٢٣ ٠٠٠ امرأة وطفل، في حين أنه لا يزال هناك ١١ ٠٠٠ شخص آخر، معظمهم من الرجال لم يشملهم الحصر. وأدى الهجوم اللاحق على زيبا الى فرار ما يصل الى ١٦ ٠٠٠ شخص.

٤٢ - وبعد أن أشار المقرر الخاص ليوغوسلافيا السابقة، السيد تادوز مازوفيكى "قبل كل شيء الى أن الأمم المتحدة قد سمحت بسقوط سربرينتشا وزيبا"، أعلن استقالته في رسالة مؤرخة ٢٧ تموز/يوليه ١٩٩٥ موجهة الى رئيس لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/1996/9، المرفق الأول). وفي حين أن رحيل السيد مازوفيكى يدعو الى الأسف الشديد، فإنه من المؤمل أن يؤدي الى التعجيل باستجابة المجتمع الدولي لحماية السكان المدنيين بفعالية، بما في ذلك المشردين داخليا، من الأعمال الوحشية التي تقع هناك.

٤٣ - وفيما يتعلق بكرواتيا، أبلغ المقرر الخاص بشأن يوغوسلافيا السابقة في ٥ تموز/يوليه ١٩٩٥ (E/CN.4/1996/6) أن الهجوم الكرواتي في ١ أيار/مايو ضد القطاع الغربي من المنطقة المشمولة بحماية الأمم المتحدة كان السبب في فرار ما يصل الى ١٠ ٠٠٠ من هذه المنطقة المأهولة بالصرب الى المناطق التي يسيطر عليها الصرب في البوسنة والهرسك وأدى أيضا الى وقوع انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. وأبلغ أيضا عن تشرد الآلاف داخليا في كرواتيا فروا من القطاع الغربي الى القطاع الشرقي الذي يسيطر عليه الصرب.

جيم - البلدان التي لم تشملها الزيارة

٤٤ - تؤثر مشكلة التشرد الداخلي على عدد أكبر من البلدان بكثير عما أشارت اليه بعثة الممثل. وهي ظاهرة عالمية تبرز وجود نظام أوسع نطاقا للرصد والمتابعة في الموقع لا تسمح به الموارد الحالية للممثل. ويشعر الممثل بالامتنان للمعلومات المقدمة عن التشرد الداخلي من مقررين خاصين آخرين تابعين للجنة حقوق الإنسان عن بلدان لم يقم بزيارتها، لا سيما افغانستان وزائير والعراق وكمبوديا وميانمار. ويرد موجز لمعلوماتهم عن التشرد الداخلي في تقرير الممثل الى اللجنة (E/CN.4/1995/50، الفقرات ٨٠ - ٨٦). ويحث الممثل الحكومات على أن تولي الاهتمام الواجب لتوصيات المقررين الخاصين وكذلك توصيات آليات حقوق

الإنسان الأخرى والهيئات التعاهدية التي تتناول بالبحث، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، حالة المشردين داخليا. ويشعر الممثل أيضا بالتقدير للمعلومات القيمة المقدمة من مقررين معنيين بمواضيع أخرى عن السكان المشردين داخليا.

٤٥ - وفي بلدان عديدة أخرى، يعتبر التشرد الداخلي أيضا مشكلة خطيرة ولكن لا تقدم أي آلية لحقوق الإنسان تابعة للأمم المتحدة تقارير عنها بصفة محددة. ويعتزم الممثل زيارة بعض هذه البلدان في المستقبل القريب بغية اكتساب فهم أفضل في حالة التشرد الداخلي.

كينيا

٤٦ - في كينيا، وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتعاون مع الحكومة، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية، برنامجا لدعم عودة ما يقدر بـ ٣٠٠ ٠٠٠ مشرد داخليا، تشردوا من جراء العنف العرقي منذ عام ١٩٩١. وينص البرنامج على الوساطة بين الكيانات العرقية، والإمداد بالمساعدة المادية والبدء في تنفيذ البرامج الإنمائية. وذكر أن التنفيذ كان بطيئا وأن معظم المشردين داخليا كانوا غير قادرين على العودة إلى أراضيهم. وأجرى الممثل مناقشات مع وكالات الأمم المتحدة في نيروبي حول البرنامج وأعرب عن اهتمامه بأن يرى كيفية تقدمه. وينتظر الممثل حاليا رد الحكومة على طلبه للقيام ببعثة إلى كينيا.

طاجيكستان

٤٧ - أسفرت الحرب الأهلية التي استمرت ستة أشهر في طاجيكستان في عام ١٩٩٢ عن تشريد أكثر من ٥٠٠ ٠٠٠ شخص، معظمهم من المشردين داخليا. واعتبارا من آذار/مارس ١٩٩٣، أفادت التقارير أن معظم المشردين داخليا قد عادوا إلى أماكنهم الأصلية، بمساعدة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ولجنة الصليب الأحمر الدولية. وبما أنه يخشى أن بعض مشاكل الحماية يمكن أن تسوء مع الانسحاب المتوقع لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فإن هناك حاجة إلى الرصد المستمر. وقد حصلت المفوضية على موافقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ولجنة الصليب الأحمر الدولية على الاضطلاع ببعض مهام الحماية للعائدين. وهي تؤكد مجددا أيضا أن مشاريع إعادة الإدماج التي أدخلتها المفوضية في مناطق العائدين سيعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووكالات إنمائية أخرى على استمرارها. ويناقش الممثل حاليا مع الحكومة إمكانية القيام ببعثة إلى طاجيكستان.

الاتحاد الروسي (شيشينيا)

٤٨ - أدى اندلاع الصراع في شيشينيا في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ إلى تشريد واسع النطاق داخل الاتحاد الروسي. وبحلول كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، فر ١٥٠ ٠٠٠ شخص من منطقة الصراع إلى أقاليم إنغوشيتيا وداغستان وأوسيتيا الشمالية المجاورة المتمتعة بالحكم الذاتي، ومنطقة ستافروبول الروسية، بينما لا يزال يوجد ٢٦٠ ٠٠٠ مشرد داخل شيشينيا. وفي أيار/مايو ١٩٩٥، قام ممثل مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان ببعثة إلى الاتحاد الروسي، بما في ذلك شيشينيا وإنغوشيتيا، بغرض القيام بتقييم

شامل لحالة حقوق الإنسان في شيشينيا، على أن يشمل تقديرا للاحتياجات ذات الصلة، وتحليل المساهمة المحتملة للأمم المتحدة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان في المنطقة. وقد تابع الممثل عن قرب الحوار الجاري بين المفوض السامي وسلطات الاتحاد الروسي بشأن حماية حقوق الإنسان في شيشينيا، لا سيما فيما يتعلق بالمشردين داخليا.

تركيا

٤٩ - يقدر عدد المشردين في جنوب شرقي تركيا بمليون شخص، أكره أغلبهم على النزوح في أعقاب الحملات التي شنتها الحكومة التركية على حركة المغاوير التابعة لحزب العمال الأكراد. في ٤ نيسان/أبريل ١٩٩٥ وردا على اجتياح تركيا للعراق في ٢٠ آذار/مارس ١٩٩٥، شارك الممثل العامل المعني بالاحتجاز التعسفي ورئيس الفريق، وكذلك المقرر الخاص المعني بالإعدام خارج النطاق القضائي والإعدام بإجراءات موجزة والإعدام التعسفي، والمقرر الخاص المعني بالتعذيب، ورئيس الفريق العامل المعني بحالات الاختفاء القسري أو غير الطوعي، في إصدار نداء عاجل ناشدوا فيه الحكومة، أن تتخذ جميع التدابير الضرورية لضمان حماية حقوق الإنسان بما فيها الحق في الحياة والحق في السلامة البدنية والعقلية للعراقيين أو الأتراك من ذوي الأصل الكردي. وذكر رد الحكومة في ٦ نيسان/أبريل أن الموقعين على النداء ليست لهم الولاية التي تخول لهم مراقبة تصرف الدول في المنازعات المسلحة، ودفع بأن مثل هذه الأحوال إنما تقع تحت طائلة القانون الإنساني الدولي. وفي ١٠ أيار/مايو، تكرر النداء العاجل والمشارك الصادر في ٤ نيسان/أبريل، في رسالة مؤرخة ١٠ أيار/مايو مؤكدة على أن قانون حقوق الإنسان ينطبق في جميع الأحوال بما في ذلك المنازعات المسلحة، سواء كان ذلك في منطقة تقع تحت سيطرة الدولة أو في منطقة يعمل فيها وكلاؤها. أما الحكومة فأشارت في ردها المؤرخ ١٦ حزيران/يونيه، إلى أن موقفها إزاء المسألة لم يتغير. وفي هذه الأثناء شرع الممثل في إجراء حوار مع الحكومة بشأن احتمال إيفاد بعثة إلى تركيا.

رابعا - جمع المعلومات

ألف - مصادر المعلومات

٥٠ - توافر معلومات صحيحة ومستكملة أمر يقتضيه تنفيذ مهام الولاية. وأهم مصادر المعلومات المتوفرة حاليا عن المشردين داخليا هي بعثات تقصي الحقائق، وتقارير آليات الأمم المتحدة الأخرى المعنية بحقوق الإنسان، وتقارير وكالات الأمم المتحدة العاملة في الميدان، فضلا عن تقارير المنظمات غير الحكومية، والتبليغات الصادرة عن الحكومات. ومن المصادر الممكنة لاستقاء مزيد من المعلومات، والموظفون الميدانيون المعنيون بحقوق الإنسان وهم موزعون بإشراف المفوض السامي لحقوق الإنسان في المناطق التي تضم عددا كبيرا من المشردين داخليا.

باء - إنشاء نظام إعلامي

٥١ - ينبغي أن يتم جمع المعلومات بشكل منسق بما يسمح بتجميع مجموعة للمعلومات المتعلقة بالأبعاد المتنوعة للتشرد الداخلي، بما في ذلك مسألة المظاهر التي تتخذها مشكلة التشرد الداخلي في كل بلد على حدة، وأوجه العلاج التي يتعين على الحكومات وعلى المجتمع الدولي تقديمها، والثغرات التي ينبغي ردمها. وتتمثل الثغرة الخطيرة القائمة حالياً في غياب محور مركزي في إطار منظومة الأمم المتحدة، تتجمع فيه المعلومات حول المشردين داخلياً. ومن شأن استحداث مركز معد خصيصاً لجمع المعلومات حول المشردين داخلياً على غرار مركز مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للتوثيق حول اللاجئين الذي أنشأته المفوضية المذكورة، أن يساعد على ضمان الكشف عن جميع أوضاع المشردين داخلياً وحسن توثيقها. وقد اقترح أيضاً أن تنشئ المنظمات غير الحكومية شبكات معلومات بالتعاون مع الممثل وأن يتم إنشاء شبكات إقليمية لتبادل المعلومات في هذا الشأن فضلاً عن ضرورة تشجيع جميع الترتيبات التعاونية في هذا الاتجاه. وسيكون من شأن هذا النظام الإعلامي، الذي سيتولى بانتظام جمع المعلومات عن الحالات الخطيرة للتشرد الداخلي، أن يقطع أشواطاً طويلة في اتجاه تحديد المشاكل وتنبيه هيئات الأمم المتحدة إلى الأوضاع التي تستدعي الاهتمام.

إعلام الإنذار المبكر

٥٢ - رغم أن الحكومات والمنظمات غير الحكومية دعت مراراً إلى أنظمة أكثر تطوراً للإنذار المبكر ضمن الأمم المتحدة، فقد أظهرت التجربة أنه لا نفع يرجى من معلومات ما لم يناظرها من جانب المجتمع الدولي نظام "للتصنت المبكر". وقد قدمت المشاورة المخصصة للإنذار المبكر من التدفقات الجماعية الجديدة من اللاجئين والمشردين، تقريرها النهائي هذا العام إلى لجنة التنسيق الإدارية لتتأمل فيما يحتويه من نتائج وتوصيات. ويسعى الممثل إلى إيجاد ترابط وثيق مع أنشطة الإنذار المبكر حتى يصبح في وضع أفضل، يسمح له بتحديد الحالات التي قد تؤدي إلى التشرد الجماعي وبحشد الإجراءات اللازمة لمواجهة تلك الحالات.

خامساً - المعايير القانونية

٥٣ - لا توجد حتى الآن صياغة واضحة للمبادئ القانونية التي تنطبق على الأشخاص المشردين داخلياً ولم يركز أي صك الاهتمام على احتياجاتهم الخاصة. ومن شأن وضع صك محدد الاتجاه أن يكون مفيداً بصفة خاصة في الحوارات التي يجريها الممثل للمنظمات الإنسانية مع السلطات في البلدان المعنية. وقد أكدت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين كما أكد وكيل الأمين العام لشؤون الإنسانية على أهمية إنشاء إطار قانوني لصالح المشردين داخلياً.

ألف - وضع الإطار القانوني

٥٤ - خلص الممثل في الدراسة الشاملة التي أعدها عن عام ١٩٩٣ إلى أنه سيكون من المفيد مصنفاً/تعليقات بشأن المعايير الدولية والتي تهم حماية حقوق المشردين داخلياً ومن، ثم تطويرها وإدراجها ضمن مجموعة من المبادئ. وبناء على طلب الممثل بدأت ثلاث مؤسسات مرموقة معتمدة في جمع المعايير ذات الصلة وهذه الهيئات هي: معهد لودفيج بولتزمان لحقوق الإنسان (فيينا) الذي أعد ورقة بحثية، والجمعية الأمريكية للقانون الدولي التي قامت، بالاشتراك مع فريق القانون الدولي لحقوق الإنسان (واشنطن العاصمة) بإعداد دراسة أخرى (ترد كلاهما في E/CN.4/1995/50/Add.3 و E/CN.4/1995/CRP.1). وقد هيأت المائدة المستديرة القانونية التي استضافتها حكومة النمسا في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ الفرصة أمام خبراء ممثلي الوكالات الدولية لمناقشة الورقتين. وقرر هذا الاجتماع أن يدمج المصنفان في وثيقة واحدة تبين احتياجات المشردين داخلياً والمعايير القانونية الخاصة بحمايتهم. وأعدت هذه الوثيقة وقدمت لمزيد من المناقشة إلى مائتين مستديرتين أخريين أولاهما في جنيف في أيار/مايو ١٩٩٥ والأخرى في واشنطن العاصمة في أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ وسوف تقدم الوثيقة إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها ٥٢. ويتوقع عقد اجتماع آخر للخبراء في فيينا عام ١٩٩٦ لبدء العمل على وضع إطار قانوني قابل للتطبيق على المشردين داخلياً وقائم على أساس المصنف التجميعي/التعليقات.

٥٥ - أوضح الممثل في تقريره المقدم إلى لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/1995/50 الفقرتان ١١١ و ١١٢) مواقع التغيرات التي تشوب القانون الدولي كما أشار إلى مواضع أخرى منه يمكن أن توضع فيها مقاييس محددة لتوفير حماية أفضل. (E/CN.4/1995/50، الفقرة ١٣٥). ففي بعض المواضع مثلاً لا يسبغ القانون الحماية الكافية على المشردين داخلياً في حالات منها حالة الإعادة القسرية إلى حيث استمرار الحظر الشديد، بالإضافة إلى حالات الحاجة إلى تحديد الهوية والوثائق والتسجيل ضماناً لسبل تمتع الفرد بحقوقه المشروعة، وفي حالة حماية عمال الإغاثة ووسائل نقلهم وكفالة لوازمهم، بالإضافة إلى حالة وصول الوكالات الإنسانية إلى المشردين داخلياً من أجل حمايتهم ومساعدتهم. وأخيراً، لاحظت لجنة المشردين داخلياً التابعة لجمعية القانون الدولي أن القانون الدولي، إذا ما تعلق الأمر بالتشرد الداخلي، يمكن تمييزه على النحو التالي: المعايير التي تطبق قبل حدوث حالات التشرد الداخلي، والمعايير التي تطبق في حالات التشرد الداخلي، والمعايير التي ستطبق لمعالجة حالات التشرد الداخلي ذاتها. (E/CN.4/1995/50، الفقرة ١٣٧). وعلى الإطار القانوني الذي سيجري وضعه أن يأخذ في الاعتبار كل هذه المواضع من القانون الدولي.

٥٦ - وقد حظيت بدعم واسع جهود الممثل لجمع المعايير الدولية الموجودة فيما يتعلق بالمشردين داخلياً وخاصة من جانب وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية؛ ومن جانب اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (الاستنتاج المعتمد في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤)؛ وفي وثيقة أديس أبابا بشأن اللاجئين والتشرد القسري للسكان في أفريقيا (المعتمدة في حلقة دراسية عقدتها منظمة الوحدة الإفريقية. مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عام ١٩٩٤)؛ ومن جانب إعلان سان خوسيه بشأن اللاجئين والمشردين (الذي اعتمده خبراء من جميع الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤)، ومن جانب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان الذي أكد على أهمية ما قام به الممثل في الجمع بين

حقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين لدى وضع معايير تطبيق على المشردين داخليا (E/CN.4/1995/50، الفقرة ١٣٨) وتجدر الإشارة أخيرا إلى أن اللجنة الفرعية المعنية بمنع التمييز العنصري وحماية الأقليات، اعتمدت مؤخرا القرار ١٣/١٩٩٥ بشأن حرية التنقل، الذي أكدت فيه جملة أمور منها حق الأشخاص في أن ينعموا بالسلام وهم مقيمون في بيوتهم وفوق أراضيهم وفي أقاليمهم، كما أكد على حق اللاجئين والمشردين في العودة بأمان وكرامة إلى بلدانهم الأصلية و/أو العودة ضمن نطاقها لمكان نشأتهم أو المكان الذي يقع عليه اختيارهم؛ وحث القرار الحكومات وغيرها من الأطراف الفاعلة على القيام بكل ما في وسعها للوقف الفوري لجميع ممارسات التشرد القسري، ونقل السكان و "التطهير العرقي".

باء - مسائل التعريف

٥٧ - استخدم تعبير المشردين داخليا الوارد في تقرير الأمين العام لعام ١٩٩٢ (E/CN.4/1992/23، الفقرة ١٧) لوصف "الأشخاص الذين أجبروا على الهروب بأعداد كبيرة من منازلهم على نحو مفاجئ أو غير متوقع، نتيجة لنزاع مسلح أو صراع داخلي أو انتهاكات مستمرة لحقوق الإنسان أو لكوارث طبيعية أو من صنع الإنسان؛ والذين هم داخل أراضي بلدهم ذاته" باعتباره التعريف المعمول به لأغراض الولاية. غير أن هذا التعريف يحتاج الى مراجعة. واعترضت المائدة المستديرة القانونية المعقودة في فيينا على إدراج عبارات "منازلهم" و "بأعداد كبيرة" و "بلدهم ذاته"، واقترحت تعريفا بديلا هو: "الأشخاص أو مجموعات الأشخاص الذين أجبروا على الهروب من منازلهم أو أماكن إقامتهم العادية على نحو مفاجئ وغير متوقع، نتيجة لنزاع مسلح أو صراع داخلي أو انتهاكات مستمرة لحقوق الإنسان أو لكوارث طبيعية أو من صنع الإنسان، والذين لم يعبروا الحدود المعترف بها دوليا لدولة من الدول".

٥٨ - ويشترك هذان التعريفان في العنصرين الأساسيين للتشرد الداخلي وهما: التنقل القسري والبقاء داخل الحدود الوطنية. كما يعدد كلاهما مختلف أسباب التشرد ولكن نشأت بعض الخلافات بشأن هذه المسألة. فثمة رأي يدعو الى قصر نطاق التعريف على أولئك الذين يعتبرون لاجئين، إذا كانوا قد غادروا بلدهم الأصلي^(٨) وذلك بموجب التعريفات الأوسع نطاقا للاجئين الواردة في اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية لعام ١٩٦٩ وإعلان كرتاخينا لعام ١٩٨٤، والتي استخدمها المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى لعام ١٩٨٩^(٩) والمشاورة الدائمة بشأن التشرد الداخلي في الأمريكيتين^(١٠). وتشترك هذه التعريفات في التشديد على عنصر مفترض هو الخوف من الاضطهاد وعلى الحاجة الى الحماية من انتهاك حقوق الإنسان الواسع النطاق الناجم عن الصراع الداخلي أو النزاع المسلح؛ وهي تتمشى مع اهتمام اللجنة بالمشردين داخليا وعملها من أجلهم. غير أن معيار "شبه اللاجئين" لا يلقى قبولا إجماعيا لكونه يستبعد الأشخاص المشردين من جراء الكوارث الطبيعية وغيرهم من الفئات المقترحة مثل المرحلين بسبب المشاريع الإنمائية أو لأسباب اقتصادية وبيئية.

٥٩ - وتساءل البعض عما إذا كانت ثمة حاجة الى وضع تعريف أصلا، استنادا الى أن استحقاق المساعدة والحماية ينبغي أن يقوم على الحاجة إليهما، وليس على استيفاء معايير معينة. وفي الحالات التي يكون فيها

جميع الأشخاص عرضة للخطر، ينبغي دون شك أن تقدم المساعدة والحماية الى من يحتاجونها، بصرف النظر عن الفئة التي ينتمون إليها. وفي الوقت ذاته، يتعين الاعتراف بأن المشردين داخليا تجمع بينهم في كثير من الأحيان مشاكل وخصائص مشتركة يتعين تحديدها. وفي العديد من الأحوال، لا يكون نطاق السكان المستهدفين الذين يتلقون المساعدة والحماية شاملا بصورة كافية للمشردين داخليا. فمثلا، لا جدال في أن هناك قدرا هائلا من التباين في نظر المجتمع الدولي للمشردين داخليا وطرائق معاملته لهم، حتى عندما يواجهون مشاكل متشابهة ويعيشون أحيانا في ظل نفس الظروف بالفعل. وليس الهدف الرئيسي للتعريف هو إيجاد فئة جديدة من الأشخاص لهم حقوق خاصة، بل كفالة توسيع نطاق تدابير الحماية المعترف بها كحقوق لأشخاص يعيشون ظروفًا معينة لتشمل أشخاصا آخرين يعيشون ظروفًا مماثلة ولتعزيز اتباع نهج أكثر انسجاما واتساقا إزاء حقوق الإنسان.

سادسا - الآليات المؤسسية

٦٠ - بما أنه لا توجد وكالة تنفيذية واحدة في المنظومة الدولية مسؤولة عن المشردين داخليا، فإن أكثر النظم فعالية في هذه المرحلة هو النظام الذي يستفيد من القدرات والمؤسسات القائمة حاليا. وفي السنوات الأخيرة تزايد استعداد المجتمع الدولي لتحمل مسؤولية أكبر إزاء المشردين داخليا. ومن المؤكد، أن مسؤولية تقديم المساعدة والحماية للمشردين داخليا تقع أولا على عاتق بلدانهم الأصلية. غير أنه في حالة عدم قدرة هذا البلد على الاستجابة للمعايير الدنيا التي يقتضيها القانون الدولي أو حقوق الإنسان، أو عدم استعداده لذلك، قد يتعين تقديم هذه الضمانات من خلال المساعدة الدولية. وتعمل الهيئات الحكومية الدولية، والإقليمية وغير الحكومية بنشاط، داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، من أجل استكشاف وتطوير نهج جديدة لزيادة ما يقدم للمشردين داخليا من مساعدة وحماية. وهناك تقدم واضح صوب وضع نهج أكثر اتساقا.

٦١ - وجرى الاضطلاع بالولاية المتصلة بالمشردين داخليا بالتعاون الوثيق مع الوكالات الدولية. وقد أقام الممثل اتصالات وثيقة مع الأمين العام، ومفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، ووكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية، ومدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمدير التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي، ورئيس لجنة الصليب الأحمر الدولية، فضلا عن كبار المسؤولين ومديري المكاتب الإقليمية داخل هذه المنظمات بغية تعزيز روابط التعاون وتبادل المعلومات بشأن التطورات التي تطرأ على السياسة العامة وفي الميدان. كما شارك مشاركة نشطة في أعمال فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالمشردين داخليا، التي ترأسها إدارة الشؤون الإنسانية. وأجرى الممثل خلال الزيارات التي قام بها في الميدان، مشاورات واسعة النطاق مع المسؤولين في وكالات الأمم المتحدة والوكالات الإنسانية الأخرى التي لها مكاتب دائمة.

ألف - الأمم المتحدة والكيانات الأخرى

٦٢ - بالرغم من أن منظومة الأمم المتحدة لم تضع حتى الآن خطة شاملة من أجل تحسين قدرتها على التصدي لحالات التشرد الداخلي، فقد حدثت تطورات مهمة في عمل جميع الوكالات الإنسانية المهمة بالمشردين داخليا. واستعرض تقرير الممثل المقدم الى لجنة حقوق الإنسان قدرات المؤسسات القائمة والدور الذي تقوم به نيابة عن المشردين داخليا (E/CN.4/1995/50، الفقرات ١٣٩-١٧٤)^(١١). وفيما يلي ملخص وجيز، يركز بصفة خاصة على الحماية.

٦٣ - مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: بالرغم من أن ولاية المفوضية لا تشمل المشردين داخليا، فقد أصبحت تشارك بصورة متزايدة في التصدي لحالات التشرد الداخلي بناء على طلب الأمين العام أو الجمعية العامة. وفي عام ١٩٩٦، اعتمدت المفوضية معايير للتصدي لحالات المشردين داخليا تقضي بأن تتحمل المفوضية "المسؤولية الرئيسية" في الحالات التي لها "صلة مباشرة" بأنشطتها الأساسية المتصلة باللاجئين. وبالرغم من أن المفوضية لا تتصدى لجميع حالات التشرد الداخلي، فإنها عندما تفعل ذلك، تقوم بأنشطة تشمل المساعدة والحماية ودعم إعادة الإدماج بصفة عامة. وقد اتضح للمفوضية أن أنشطة الحماية المقدمة في بلدان المنشأ، وهي الدفاع عن حقوق الإنسان وضمان السلامة المادية للمشردين داخليا، تطرح تحديات كثيرة يرد وصفها بالتفصيل في تقرير أعد مؤخرا عن الخبرة العملية للمفوضية فيما يتعلق بالمشردين داخليا^(١٢). ويكمن أحد الشواغل العامة الرئيسية في أن تتصدى المفوضية لمشاكل المشردين داخليا سيجعلها تحيد عن مسؤوليتها الأصلية المتمثلة في مساعدة اللاجئين في بلدان اللجوء. ومع ذلك، تسلم المفوضية بأنه ليس من المعقول أو الممكن دائما التمييز في عملياتها بين اللاجئين والمشردين داخليا. ودعت الجمعية العامة المفوضية الى مواصلة الاضطلاع بأنشطة الحماية وتقديم المساعدة للمشردين داخليا واعترفت كذلك بأهمية تعاون المفوضية تعاونا وثيقا في هذه المسائل مع كل من الممثل ولجنة الصليب الأحمر الدولية.

٦٤ - لجنة الصليب الأحمر الدولية: من بين جميع المؤسسات المهمة بالمشردين داخليا، تضطلع لجنة الصليب الأحمر الدولية - التي لا تنتمي الى الأمم المتحدة - بأوضح ولاية من أجل تقديم المساعدة والحماية للمشردين داخليا، على الأقل من حيث كونهم ضحايا مدنيين لنزاع مسلح. وفي هذه الحالات، تسعى اللجنة الى ضمان تطبيق اتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩. ومن بين نقاط القوة التي تتسم بها اللجنة من الناحية التنظيمية أنها توفر الحماية لطرفي النزاع وتسعى الى تلبية احتياجات الأشخاص الذين لا تستطيع المنظمات الإنسانية الأخرى الوصول إليهم. وفي الوقت ذاته، فليست كل الدول تسمح للجنة الصليب الأحمر الدولية بالدخول أو تعترف بأن نزاعا مسلحا غير دولي يحدث على أرضها. وزيادة على ذلك، فإن لجنة الصليب الأحمر الدولية لا يتاح لها المشاركة أحيانا عندما لا يكون التشرد الداخلي متصلا بأعمال حربية. وبالرغم من أن استقلال لجنة الصليب الأحمر الدولية يعقد أحيانا قدرتها على التعاون مع الوكالات الأخرى، فقد توصلت في السنوات الأخيرة الى طرائق فعالة للعمل بالتشاور الوثيق مع وكالات الأمم المتحدة في الحالات الإنسانية الطارئة.

٦٥ - برنامج الأمم المتحدة الانمائي: في معظم حالات الطوارئ يعمل ممثلو برنامج الأمم المتحدة الانمائي المقيمون كمنسقين مقيمين لمنظومة الأمم المتحدة. وباعتبارهم منسقين مقيمين، يكلفون بمهمة "تنسيق تقديم المساعدة للمشردين داخل البلد" وذلك بالتعاون الوثيق مع الحكومات والجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة في هذا المجال (قرار الجمعية العامة رقم ١٣٦/٤٤). وعندما يتعلق الأمر بالتصدي لقضايا الحماية، يخشى العديد من المنسقين المقيمين من أن إثارة هذه الشواغل قد تعرض للخطر دورهم الرئيسي كممثلين مقيمين يتعاونون بصورة وثيقة مع الحكومات بشأن برامج التنمية. وعلاوة على ذلك، اعترض عدد من الحكومات على ربط القضايا الانسانية وقضايا حقوق الإنسان بموضوعات التنمية^(١٣). وفي نفس الوقت، يتزايد أكثر فأكثر عدد المنسقين المقيمين الذين يتبين لهم أن تقديم المساعدة يرتبط في كثير من الأحيان بمشاكل الحماية وأن قضايا حماية حقوق الإنسان تدخل في نطاق جميع أنشطة الأمم المتحدة بموجب الميثاق. وعندما لا يكون المنسقون المقيمون في وضع يسمح لهم بإثارة قضايا الحماية، فإنه ينتظر منهم إقامة علاقات عمل وثيقة مع من يستطيعون ذلك. وفيما يتعلق بموضوع التشرّد الداخلي بالتحديد، ينتظر من المنسقين المقيمين الاتصال بالممثل المعني بالمشردين داخليا وبفرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بالمشردين داخليا. وقد أبدى مدير البرنامج الانمائي اهتماما كبيرا بعمل الممثل وبدأت علاقة تعاون مع المنسقين المقيمين تبشر بتيسير الولاية الى حد بعيد.

٦٦ - منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف): تقوم اليونيسيف بدور في كثير من حالات التشرّد الداخلي وذلك من خلال جهودها الهادفة الى تحسين معيشة النساء والأطفال عن طريق تقديم خدمات في مجالات الرعاية الصحية والتعليم والتغذية والتصحاح. وبالرغم من أن شواغل اليونيسيف الأولى هي الغوث والتنمية فإنها تتصدى لمشاكل الحماية عندما يكون لها أثر على توصيل المساعدة وذلك بعقد اتفاقات لإتاحة ممرات لوصول الغوث، مثل "عملية شريان الحياة للسودان"، أو بالقيام بعمليات عبر الحدود. وكانت اليونيسيف أيضا في مقدمة مؤيدي اتفاقية حقوق الطفل وقد تستطيع، استنادا لهذه الاتفاقية، ممارسة سلطة متزايدة في مجال حماية الطفل. وقد اقترحت اليونيسيف في ١٩٩٥ مجموعة مبادئ لكي تسترشد بها جميع الوكالات في مساعدة المشردين داخليا، تشمل "حماية المشردين داخليا من انتهاكات حقوق الإنسان".

٦٧ - برنامج الأغذية العالمي: يمثل المشردين داخليا أكبر فئة من المستفيدين من المعونة الغوثية التي يقدمها برنامج الأغذية العالمي، أو نحو ٣٥ في المائة من ٥٧ مليون شخص يساعدهم البرنامج. كما تدعم المعونة الغذائية التي يقدمها البرنامج مشاريع العودة وإعادة الدمج والتنمية التي تشمل المشردين داخليا. وبالرغم من أن شواغل الحماية تقع خارج نطاق ولاية البرنامج، فإنه يتفاوض بالفعل بشأن وصول ما يوفره من أغذية وموظفين وبشأن عبورهم الآمن، كما أنه قد تقوم ببعض الاحتجاجات؛ على أنه يلجأ للآخرين طلبا للتدخل.

٦٨ - منظمة الصحة العالمية: تشارك منظمة الصحة العالمية، من خلال رصد الحالة الصحية ولنظم توفير الرعاية الصحية في الدول الأعضاء، في التصدي لحالات التشرد الداخلي عندما تنقطع الخدمات الصحية، أو عندما يشار إلى المشردين داخليا باعتبارهم فئة "خاصة" تتطلب خبرة منظمة الصحة العالمية في توفير الخدمات الصحية. ولم تمارس المنظمة دورا في حالات الطوارئ سوى في السنوات الأخيرة. وفي عام ١٩٩١، أعدت المنظمة برنامج تأهب للطوارئ، هو برنامج الصحة والتنمية للمشردين، ثم أعادت تنظيم شعبة الطوارئ والعمل الإنساني التابعة لها، في ١٩٩٢. وقد وافق مجلسها التنفيذي وجمعية الصحة العالمية على اضطلاع المنظمة بدور أكثر نشاطا في التصدي لحالات الطوارئ وفي أخذ المبادرات التي يستفيد منها المشردون داخليا وغيرهم من السكان.

٦٩ - المنظمة الدولية للهجرة: ينص النظام الأساسي للمنظمة الدولية للهجرة بالتحديد على ولايتها في تقديم مساعدات الهجرة "للأشخاص المشردين"، بمن فيهم المشردون داخليا وخارجيا، بموافقة الدولة المعنية. وتشمل أنشطة المنظمة تنظيم عمليات النقل والإخلاء والعودة، وتحليل تدفقات الهجرة، وإعداد نظم لإعلام السكان والمساعدة التقنية. وقد بدأت المنظمة حديثا في المساعدة في عمليات عودة المشردين وإعادة دمجهم، كما حدث في بيرو مثلا. وبالنسبة للمنظمة الدولية للهجرة، ترتبط الحماية والمساعدة ارتباطا وثيقا، إلا أن بعض الأنشطة التي تضطلع بها المنظمة تثير شواغل في مجال الحماية يتعين أن تتصدى لها المنظمة نفسها والمنظمات الأخرى التي تشارك في هذا العمل على السواء. فإعادة الأشخاص إلى البلدان التي مزقتها الحرب، مثلا، أو تحركات الجماعات العرقية من منطقة إلى أخرى في بلد ما، تثير القلق حول ما إذا كانت هذه التحركات اختيارية وما إذا كانت الظروف آمنة بصورة كافية لتبرير العودة. وبالرغم من أن المنظمة الدولية للهجرة تلتزم بعدة ضمانات ومبادئ توجيهية يتضمنها نظامها الأساسي، فإنه ينبغي توجيه الانتباه إلى زيادة عمليات الرصد المشترك مع هيئات حقوق الإنسان لضمان الحماية الفعالة أثناء عمليات العودة وإعادة التوطين. وبالمثل، ينبغي النظر في وضع معايير ومبادئ توجيهية إضافية.

٧٠ - مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان: يستطيع مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، بما لديه من ولاية عامة لوقاية حقوق الإنسان وتعزيزها وحمايتها، أن يوفر الموثوقية والدعم للجهود الرامية إلى توفير حماية أفضل للمشردين داخليا وهو في وضع يتيح له إثارة حالات محددة من التشرد الداخلي في حواراته مع الحكومات. وقد شارك بصورة نشطة، بصفة خاصة، في الأعمال التحضيرية للمؤتمر الإقليمي القادم الذي سيتناول مشاكل اللاجئين والمشردين والأشكال الأخرى للتشرد القسري والعائدين من بلدان رابطة الدول المستقلة والدول المجاورة ذات الصلة، وقد أبدى اهتماما شديدا بالتأكد من تنفيذ التوصيات التي قدمها ممثلو اللجنة ومقرروها الخاصون، كما عبر بصفة خاصة عن مساندته لعمل الممثل. وأعطى المفوض السامي اهتماما خاصا لتدعيم قدرة مركز حقوق الإنسان واللجنة على التصرف بشكل سريع في حالات الطوارئ المرتبطة بحقوق الإنسان. وبموجب سلطته، يتولى الموظفون الميدانيون الآن معالجة قضايا حقوق الإنسان المتعلقة بالمشردين داخليا في رواندا وكمبوديا وكرواتيا والبوسنة والهرسك وبوروندي.

٧١ - إدارة الشؤون الانسانية: أدت الحاجة الى تنسيق المساعدة الانسانية بشكل أكثر فعالية الى إنشاء منصب منسق الإغاثة في حالات الطوارئ (أو وكيل الأمين العام للشؤون الانسانية) وفي وقت لاحق ادارة الشؤون الانسانية. وتشمل مسؤوليات ادارة الشؤون الانسانية تحديد الطوارئ الانسانية التي تتطلب تنسيقا من الأمم المتحدة، وتوزيع المسؤوليات على الوكالات العاملة في الميدان، وتنسيق توجيه النداءات الموحدة من أجل تعبئة الأموال. وكما أشير اليه أعلاه، يقيم وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية اتصالا مباشرا مع الميدان من خلال المنسقين المقيمين الذين يقدمون اليه تقارير عندما يتصدون لقضايا إنسانية. ومن أكثر أدوار وكيل الأمين العام أهمية قيامه بالعمل كداعية لمنظومة الأمم المتحدة بشأن القضايا الانسانية، بما في ذلك حالات التشرد الداخلي. وبالرغم من أن ادارة الشؤون الانسانية ليس لها مسؤوليات محددة في مجال الحماية، فإنه لا يمكنها تنسيق المساعدة في حالات الطوارئ أو التفاوض لدخول مناطق الطوارئ، بدون الاعتراف بصلة التكامل التي تربط بين المساعدة الانسانية والحماية.

باء - تعزيز الترتيبات التعاونية

٧٢ - من شأن حشد القدرات المتوفرة وتنسيقها في الوقت المناسب وبصورة فعالة أن يساهم في الوفاء باحتياجات السكان المشردين داخليا بشكل أكثر كفاية. وسعى الى زيادة تنسيق تلبية احتياجات المشردين داخليا من المساعدة والحماية، اختارت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ منسق الإغاثة في حالات الطوارئ باعتباره الجهة المرجعية المركزية داخل منظومة الأمم المتحدة للنظر في طلبات المساعدة والحماية لحالات التشرد الداخلي القائمة بالفعل أو الوشيكة التي تتطلب استجابة منسقة. وكانت هذه هي إحدى التوصيات الرئيسية التي تقدم بها الممثل في الدراسة الشاملة التي قدمها للجنة حقوق الإنسان في ١٩٩٣، وهي خطوة أولى هامة نحو إنشاء نظام أكثر تماسكا للتعامل مع السكان المشردين داخليا. كما قامت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بوضع اختصاصات جديدة لفرقة العمل المعنية بالمشردين داخليا التابعة لها، والتي يشارك فيها الممثل، وتمت الموافقة عليها. وفوضت فرقة العمل، في جملة أمور، باستعراض الحالات الحالية للتشرد الداخلي سواء منها المحتملة أو الموجودة بالفعل، وبتقدير احتياجات المساعدة والحماية لدى السكان المتأثرين، والتوصية بتقسيم العمل على المؤسسات والمنظمات ذات الصلة لتلبية هذه الاحتياجات. ولن تحال مسألة الى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أو لفريق العمل التابع لها للبت فيها إلا في حالة عدم توصل فرقة العمل الى توافق آراء. وعلى الصعيد الميداني، أوكل منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، بموجب رسالة مؤرخة ٣١ تموز/يوليه ١٩٩٥، مسؤولية التنسيق القطري الى فرقة ادارة الكوارث التي يرأسها الممثل/المنسق المقيم، أو أية آلية أخرى تنشأ للتصدي لأزمة إنسانية محددة. ويمكن أن تؤدي هذه الخطوات التي تهدف الى الارتقاء بالتنسيق، في مجموعها، إذا طبقت بصورة فعالة، الى تحسين ملحوظ في الكيفية التي يتم بها التصدي لاحتياجات المشردين داخليا.

جيم - منهج شامل للمساعدة والحماية

٧٣ - يحتاج المشردون داخليا بصفة عامة للمساعدة والحماية على السواء، إلا أن الجهود الدولية المبذولة من أجلهم تركزت بصورة رئيسية، كما أشير إليه أعلاه، على توفير الإغاثة. وفي حالات الطوارئ، لا تتصدى تقديرات الاحتياجات - التي تشترك فيها الوكالات - لمسألة السلامة البدنية للسكان المتأثرين، فالعاملون الذين يوفدون لتقييم حالات الطوارئ لديهم بصفة عامة خبرة في توزيع الأغذية وفي التغذية والصحة والمأوى ولكن لا توجد لديهم خبرة عن كيفية التصدي لمشاكل حقوق الإنسان والحماية للسكان المتأثرين.

٧٤ - وإدراكا للحاجة الى زيادة إدماج المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان والمسائل الإنسانية في أنشطة المساعدة التي يقوم بها أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، قررت اللجنة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ دعوة ممثل الأمين العام ومفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان الى حضور اجتماعاتها كلما نوقشت قضايا تتصل بولاية كل منهما. وثمة تقدم ملحوظ يتم إحرازه باتجاه منهج شامل يتصدى لشواغل الحماية والمساعدة على السواء.

٧٥ - إلا أنه يتعين على الوكالات الانسانية ومنظمات حقوق الإنسان إجراء مناقشات أكثر توسعا للبحث عن أفضل سبل توفير الحماية في حالات الطوارئ التي يشكل المشردون داخليا جزءا منها. وفي أماكن مثل رواندا والبوسنة والهرسك اتضحت صعوبة حماية حقوق الإنسان الى درجة مؤلمة. ومن المهم أن تدرس وكالات الإغاثة والتنمية مدى تمكنها من زيادة مشاركتها في التصدي لمشاكل الحماية التي تؤثر على توصيل المساعدة وأن توسع منظمات حقوق الإنسان قدراتها العملية للهدف ذاته.

دال - دور موسع لهيئات حقوق الإنسان

٧٦ - أبرز المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٣ أهمية أن توجه هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان اهتماما خاصا لقضية التشرد الداخلي. وعليه، فقد تعهد مركز حقوق الإنسان، بشرط توفر الموارد، بالاضطلاع بدور أكثر نشاطا في التصدي للأسباب الجذرية للتشرد وللآثار المترتبة عليه، وكذلك بتوفير الحماية والمساعدة الفعالتين للمشردين^(١٤).

٧٧ - إن تعزيز الوجود الدولي في المواقع التي توجد بها مشاكل حماية وسيلة بالغة الأهمية يمكن بها لهيئات حقوق الإنسان أن تساهم في توفير حماية أفضل للمشردين داخليا. وطبقا لما أوضحت التجارب في السلفادور ويوغوسلافيا السابقة ورواندا، يمكن لموظفي حقوق الإنسان أن يقوموا بدور هام في جمع المعلومات، وتحديد احتياجات الحماية، والاتصال بالسلطات المحلية بشأن مشاكل الحماية، وإخطار الحكومات والمجتمع الدولي بالمشاكل التي تتطلب الانتباه، والمساعدة في عملية العودة الفعلية. ومع زيادة الخبرة العملية والتدريب، ينبغي أن تصبح هيئات حقوق الإنسان ذات قدرة أفضل للتصدي في الوقت المناسب

لأوجه القصور في النظام الحالي للحماية بالموقع. وبالإضافة الى ذلك، يمكن لمركز حقوق الإنسان، من خلال برنامجه للمساعدة التقنية والخدمات الاستشارية، أن يساعد على تعزيز المؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان وأن يدعم إنشاء مناصب لأمناء مظالم ووسائل انتصاف أخرى لحماية المشردين داخليا. كما يمكن للمركز أن يوفر التدريب في مجال قوانين وممارسات حقوق الإنسان للعاملين في المنظمات الانسانية ولقوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة بحيث يصبح لديهم استعداد أفضل للتعامل مع المشردين داخليا.

هاء - الخيارات المتاحة للإصلاح المؤسسي

٧٨ - ينبغي ألا يحجب الاستعداد المتزايد من قبل المجتمع الدولي للاضطلاع بقدر أكبر من المسؤولية عن المشردين داخليا كون منظومة الأمم المتحدة لا تعالج، أو تعالج بصورة غير كافية، العديد من حالات التشرد الداخلي وذلك في غياب منظمة أو مجموعة من المنظمات تضطلع بولاية معالجة احتياجات المشردين داخليا من المساعدة والحماية. إلا أنه لا توجد حاليا لا إرادة سياسية ولا موارد لدعم إنشاء وكالة جديدة تكون مسؤولة عن المشردين داخليا. علاوة على ذلك، هناك إشارة الى أن الأشخاص المشردين داخليا لهم احتياجات تشمل كامل نطاق عمل وكالات الأمم المتحدة، والى أن هناك خطرا بأن يشكل إنشاء وكالة جديدة تكرارا للموارد والقدرات القائمة.

٧٩ - وهناك بديل لإنشاء وكالة جديدة يتمثل في توسيع ولاية وكالة قائمة لتشمل احتياجات المشردين داخليا من الحماية والمساعدة. وتعتبر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عموما، قانونيا وعمليا، أفضل مؤسسة مجهزة لمعالجة هذه المسألة. إلا أن مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين أشار الى أن حجم المشكلة يتجاوز بكثير قدرة هذه المؤسسة. وقد حددت المفوضية بوضوح الى أي حد وما هي الشروط التي تتحمل في إطارها ولاية الاضطلاع بأنشطة لفائدة المشردين داخليا ودعت الى اعتماد نهج تعاوني^(٥).

٨٠ - إلا أنه إذا أريد دعم الخيار المتمثل في اعتماد نهج يشمل كامل المنظومة، ينبغي أن تكون أول وأهم خطوة إنشاء آلية تنسيق فعالة تحدد المسؤولية عندما تنشأ حالة خطيرة من التشرد الداخلي وتكفل الوفاء على نحو كاف باحتياجات المشردين داخليا من الحماية والمساعدة. ويمكن أن يؤدي قيام اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مؤخرا بتعيين منسق الإغاثة في حالات الطوارئ جهة مرجعية مركزية لتلقي طلبات المساعدة والحماية، وإعادة تكوين فرقة العمل المعنية بالأشخاص المشردين داخليا باختصاصات معززة، الى استجابة منسقة أكثر فعالية. ونظرا لكون هذه الترتيبات لم توضع إلا مؤخرا، فإن من السابق لأوانه تقييم الى أي حد سيكون النظام الجديد فعالا أو ما إذا يتضح أن هناك خيارات أخرى أكثر فاعلية.

واو - دور الولاية

٨١ - الدور الذي يقوم به الممثل ضمن إطار النهج الحالي الشامل لكامل المنظومة هو العمل كهزمة وصل وكعامل حفاز بين شتى مؤسسات الأمم المتحدة المعنية بوضع السياسات العامة والبرامج التنفيذية فيما يتعلق بالمشردين داخليا. ويمكنه أن يتصرف، من خلال مشاركته في اللجنة الدائمة وفرقة العمل، كمُدافع عن المشردين وأن يسعى إلى كفالة فهم معايير الحماية وحقوق الإنسان فهما كافيا وأخذها في الاعتبار في تخطيط وتنفيذ الأنشطة الموجهة إلى الأشخاص المشردين. وحيث أن الحماية لا تقع ضمن ولاية منسق الإغاثة في حالات الطوارئ بصيغتها المحددة حاليا، فإنه يمكن اعتبار ولاية الممثل ولاية تكميلية فيما يتعلق بالمشردين داخليا.

٨٢ - إلا أنه يتعين، لتمكين الممثل من الاضطلاع بمسؤوليته على نحو فعال، تعزيز قدرته. وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن هناك فجوة كبيرة بين ما تطمح إليه ولاية الممثل وقدرته على العمل من أجل تحقيقها. ونتيجة لذلك يلتجئ الممثل إلى أشخاص ومؤسسات خارج منظومة الأمم المتحدة لمساعدته في الاضطلاع بالمسؤوليات التي تنطوي عليها الولاية. ورغم تلك المساعدة الهامة، فإن هناك خطوات ينبغي اتخاذها داخل منظومة الأمم المتحدة. فهناك حاجة إلى المزيد من الموارد والموظفين لزيادة عدد بعثات تقصي الحقائق والمتابعة التي يمكن أن يضطلع بها الممثل أو الموظفون العاملون معه، أو المتطوعون من الخبراء. ومن شأن وزع موظفين ميدانيين في المناطق التي توجد فيها أعداد كبيرة من الأشخاص المشردين داخليا أن يخدم أيضا أهداف الولاية على نحو هام. بالإضافة إلى ذلك، من المفيد تعيين موظف أقدم يساعد في إدارة شؤون الولاية ويؤدي دورا في عملية اتخاذ القرارات المشتركة بين الوكالات وفي التمثيل على مستوى مناسب في الاجتماعات. وهناك أيضا حاجة إلى دعم إداري ومساعدة سكرتارية مناسبين. وهذا حد أدنى ولكنه حاسم من الخدمات يمكن أن يكون له تأثير كبير على مدى فعالية الولاية.

سابعا - المنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية

٨٣ - إن الطبيعة العالمية للتشرد الداخلي تجعل من الأساسي أن يعتمد المجتمع الدولي على مبادرات ليس فقط داخل منظومة الأمم المتحدة بل خارجها أيضا لضمان تلبية احتياجات المشردين داخليا على نحو كاف. وهناك بالخصوص حاجة إلى المزيد من تعاون منظومة الأمم المتحدة مع المؤسسات الإقليمية ومع المنظمات غير الحكومية، التي يؤدي كل منها أدوارا متزايدة الأهمية في معالجة التشرد الداخلي. ويرد في تقرير الممثل إلى اللجنة وصف للتطورات الإقليمية الهامة، وخاصة في الأمريكتين (A/CN.4/1995/50)، الفقرات ٢١٣ (٢٤٢). ومنذ ذلك الحين، جرى الاضطلاع بمبادرات جديدة في إفريقيا والعالم العربي وأوروبا يرد أدناه وصف موجز لها.

٨٤ - أعلن في خطة عمل المؤتمر الإقليمي لمساعدة اللاجئين والعائدين والمشردين في منطقة البحيرات الكبرى، الذي عقد ببوجمبورا في شباط/فبراير ١٩٩٥ تحت إشراف منظمة الوحدة الإفريقية ومفوضية الأمم

المتحدة لشؤون اللاجئين، عن مبادئ تنظيم العودة الطوعية للأشخاص المشردين داخليا الى مناطقهم الأصلية وأوصي بخطوات تتخذها الحكومات لخلق ظروف تفضي الى العودة الطوعية للاجئين والأشخاص المشردين داخليا. وفي الفترة الأخيرة، دعا المؤتمر الإقليمي المعني بالمركز القانوني للاجئين والنساء المشرديات داخليا في افريقيا الذي عقد في آب/أغسطس ١٩٩٥ بأديس أبابا تحت رعاية صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، واللجنة الاقتصادية لافريقيا التابعة للأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الافريقية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الى تعزيز أوجه الحماية القانونية المقدمة للمشرديات والى تعزيز الترتيبات المؤسسية من أجل حماية وتعزيز حقوقهن.

٨٥ - وفي حزيران/يونيه ١٩٩٥، عقدت في طرابلس حلقة دراسية إقليمية عن السكان المشردين داخليا في البلدان العربية، وحقوق الإنسان والقانون الدولي، بدعم من المنظمة الدولية للهجرة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ولجنة الصليب الأحمر الدولية. واعتمد المؤتمر عدة توصيات منها ما يدعو الدول العربية التي لم تصدق بعد على اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، فضلا عن البروتوكولين الإضافيين لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ الى أن تقوم بذلك، واقترح بحث صكوك تكميلية لحماية الأشخاص المشردين في المنطقة ومساعدتهم، وأوصى بأن تنشئ كل دولة في المنطقة وزارة مسؤولة عن مساعدة رعاياها على البقاء في مجتمعاتهم المحلية وذلك بإزالة الأسباب المحتملة لتشردهم، وهي عدم كفاية مستويات الخدمات العامة والتنمية.

٨٦ - أما بالنسبة لأوروبا، فقد شارك الممثل ومفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان في الأعمال التحضيرية لمؤتمر رابطة الدول المستقلة المقرر عقده في عام ١٩٦٩. وقبل ذلك، وفي تموز/يوليه ١٩٩٤ اعتمدت الجمعية البرلمانية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (الذي يسمى حاليا منظمة الأمن والتعاون في أوروبا) إعلان فيينا الذي أوصي فيه بأن تقوم المنظمة، عند فشل الجهود الوقائية، بـ "ضمان حماية المشردين قسرا" و "السعي الى إيجاد حلول دائمة طويلة الأجل من أجل رفاههم". علاوة على ذلك، يشكل المفوض السامي للأقليات الوطنية التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا آلية هامة للإنذار المبكر والدبلوماسية الوقائية من أجل تضادي نزاعات الأقليات، التي تسفر بصورة منتظمة عن التشرّد.

٨٧ - وينبغي تشجيع المبادرات الإقليمية وتوسيع نطاقها إذ يمكن أن تكون منشطا قويا لمعالجة مشاكل التشرّد الداخلي. وفي آسيا، سيكون من المفيد إدراج مسألة التشرّد الداخلي في جدول أعمال المنظمات الإقليمية مثل رابطة أمم جنوب شرقي آسيا وفي الاجتماعات التي ينظمها مركز حقوق الإنسان في المنطقة. وقد بدأ الممثل مشاورات تهدف الى تنظيم حلقة دراسية وحفز الأنشطة المتعلقة بالتشرّد الداخلي في جنوب شرقي آسيا.

٨٨ - وقد وجه الممثل الانتباه بشكل خاص في تقاريره الى اللجنة والجمعية العامة الى الدور الهام الذي تؤديه المنظمات غير الحكومية في مساعدة وحماية المشردين داخليا. وفي كثير من الأحيان، تكون المنظمات غير الحكومية على اتصال مباشر أكبر بالسكان المشردين ولها علاقات بالسلطات المحلية أوثق من العلاقات التي للوكالات الدولية التي تنزع الى العمل مع الحكومة المركزية. وهي غالبا ما تكون متواجدة في الأماكن التي لا تتواجد فيها الوكالات الدولية بعد أو التي انسحبت منها لأسباب أمنية، ونتيجة لذلك يمكن أن تكون السبيل الوحيد لتوفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا. علاوة على ذلك، غالبا ما تكون مسؤولة عن فتح "مجالات إنسانية" تمهد السبيل، في العديد من الأماكن، لعمليات الأمم المتحدة.

٨٩ - ويعد التنسيق بين المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، وبين المنظمات غير الحكومية والممثل والمجتمع الدولي هاما لتشجيع الشراكات لفائدة المشردين داخليا. وتتضح الرغبة في إقامة روابط من ذلك القبيل في إعلان وبرنامج عمل أوصلو الصادرين في حزيران/يونيه ١٩٩٤ واللذين اعتمدتهما المنظمات غير الحكومية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في مؤتمر الشراكة تعمل.

ثامنا - وضع الاستراتيجيات

٩٠ - من الواضح أن نطاق وقسوة التشرد الداخلي يبرران وضع استراتيجية عالمية لتأمين المزيد من الحماية والمساعدة وإعادة الإدماج والتنمية للمشردين داخليا. وخلال البعثات القطرية التي اضطلع بها الممثل، والمشاورات العديدة التي عقدها مع الوكلاء والخبراء، تأكد عدد من عناصر هذه الاستراتيجية.

ألف - الاستراتيجيات الإعلامية

٩١ - تتسم المعرفة الدقيقة لعدد المشردين داخليا، في كل بلد على حدة، بأنها مسألة مهمة من الناحية الاستراتيجية، لكنها مسألة بالغة الصعوبة. فالتقصير في الحضور الذي يظهر أحيانا كثيرة في المناطق التي يوجد فيها مشردون داخليا، مقترنا بالتقصير في فهم معنى التشرد الداخلي، كثيرا ما يجعل من الصعب معرفة أعداد المشردين داخليا واحتياجاتهم المحددة من المساعدة والحماية والتنمية. كما أن من اللازم حل المسائل المفاهيمية والتقنية التي منها مدة التشرد، وما إذا كان الأشخاص المعنيون ينبغي أن يحسبوا مشردين عندما يكونون قد وجدوا مستوطنات بديلة. وبما أنه ليست هناك مؤسسة واحدة مكلفة بجمع المعلومات عن المشردين داخليا، فليس هناك منهجية متماسكة تطبقها مختلف الفئات التي تجمع البيانات.

٩٢ - وقد تبين من الدراسة الاستقصائية التي أعدها المجلس النرويجي للاجئين أن غالبية الوكالات لا تحدد، مستقلة عن بعضها، عدد المشردين داخليا في أي من البلدان. بل إن ما تفعله هو الاعتماد على إحصائيات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التي تعتمد بقوة، وفي كثير من الأحيان، على الأرقام الحكومية التي يمكن، بدورها، أن تكون موضع تلاعب لأسباب سياسية أو اقتصادية.

٩٣ - ويشكل التقييم الدقيق لاحتياجات المشردين داخليا شرطا أساسيا لأي مسعى فعال لمعالجة أمرهم. وهو يستلزم التحلي بالقدرة على مستوى الميدان، كما يتطلب تجميع المعلومات التي تقدمها المصادر الحكومية وغير الحكومية. وفي بعض المناطق، تطلب الوكالات الحكومية الدولية من المنظمات غير الحكومية أن تجري تقييمات للاحتياجات^(١٦). أما في المناطق الأخرى فليس هناك إلا شطر من المنظمات غير الحكومية المحلية يملك من القدرة والدراية التنفيذيتين ما تشترطه وكالات الأمم المتحدة للإطلاع بعمليات التقييم. والاتجاه هو إلى أن تقام بين المستويات الدولية والمحلية لأغراض التقييم روابط مؤسسية متزايدة باستمرار تضم، بين مكوناتها الهامة، منظمات غير حكومية وطنية وإقليمية ودولية. وينبغي أن يكون وضع منهجيات جمع المعلومات وإجراء تقييمات الاحتياجات جزءا هاما من الاستراتيجية العالمية لمعالجة مشكلة المشردين داخليا.

باء - الاستراتيجية الوقائية

٩٤ - إذا كان المراد هو احتواء مشكلة المشردين داخليا، الآخذة في التفاقم، والتخفيف من حدتها، فللاستراتيجيات الوقائية أهمية حاسمة. ولهيات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان دور هام يجب أن تؤديه في هذا الصدد. وتتضمن التدابير الوقائية التي يعتمد عليها في الوقت الحاضر نظاما للإنذار المبكر، ونداءات عاجلة يوجهها المقررون المعنيون بالمواضيع والمقررون القطريون التابعون للجنة، والتحاور مع الحكومات، وإنشاء آلية لحماية الأقليات ووزع موظفين ميدانيين معنيين بحقوق الإنسان. كما أن تقارير اللجنة التي تعالج الأسباب الأصلية للهجرات الجماعية تشكل مثالا على الجهود التي تبذل من أجل الوقاية. وفوق ذلك، يطلب إلى الهيئات التعاهدية المعنية بحقوق الإنسان أن تنظر فيما يمكن اتخاذه من التدابير لدرء انتهاكات حقوق الإنسان، وقد اعتمدت عدة هيئات منها إجراءات عاجلة وأوفدت بعثات إلى البلدان لأغراض الوقاية. والمفترض في إنشاء الولاية المسندة إلى منصب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين أن يضيف زخما قويا إلى وضع الاستراتيجيات الوقائية. كما أن الموظفين الميدانيين المعنيين بحقوق الإنسان الذين وزعوا تحت إشراف المفوض السامي لشؤون اللاجئين يمكنهم أن يؤديوا دورا وقائيا قيما. لكن جميع هذه التدابير لا تزال في مرحلة مبكرة من التهيئة، وينبغي تشجيع الهيئات المعنية بحقوق الإنسان على زيادة قدراتها الوقائية.

٩٥ - وهناك حاجة إلى تعزيز آليات حماية الأقليات لأن الكثيرين من المشردين هم أعضاء في فئات أقليات تبعد عن بلدانها، أو يعاد توطينها، قسرا، أو تخضع لأنواع أخرى من الاضطهاد بسبب أصلها العرقي أو أصولها الأخرى. ومن المبادرات الأخيرة التي تبعث على التفاؤل اعتماد الأمم المتحدة للإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، وإنشاء فريق عامل تابع للجنة الفرعية من أجل وضع استراتيجيات لحماية الأقليات ودرء المنازعات.

٩٦ - وتشدد تقارير الممثل عن البعثات التي يقوم بها الى البلدان على أهمية دعم تقنيات الوقاية الرامية الى تمكين السكان على مستوى القواعد الشعبية. وفي كثير من الأحيان، تضع الجماعات المحلية استراتيجيات فعالة للتخفيف من أثر التشرد. أما استراتيجيات المواجهة التي يضعها المشردون أنفسهم فينبغي أن تنظر فيها المنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية بعناية، إذ أن هذه الآليات تشكل عناصر أساسية للوقاية والحماية.

٩٧ - وبصرف النظر عن المستوى الذي يتابع فيه تنفيذ الاستراتيجيات الوقائية، ينبغي بذل الجهود لضمان عدم تسبب حماية ومساعدة المشردين داخليا في إرباك حرية تنقلهم. فهناك حاجة الى التوفيق بين الاستراتيجيات التي تشجع الناس على البقاء في بلدانهم والاستراتيجيات التي تضمن حقهم في الرحيل والتماس ملاذ من الاضطهاد. ولا ينبغي، أيا كانت الظروف، تقديم الرغبة في الحيلولة دون حدوث حالات واسعة النطاق من تشرد السكان على ضمان أمن الأفراد المشردين في المدى الطويل.

جيم - معالجة الأسباب الأصلية

٩٨ - ما لم تعالج الأسباب الأصلية وتوجد حلول سياسية للمنازعات، سيتعذر إيجاد حلول دائمة لمعظم مشاكل التشرد الداخلي. فالمساعدة الإنسانية وإعلاء شأن حقوق الإنسان لا يمكن أن يصبحا بديلين لبذل الجهود السياسية على نطاق أوسع من أجل النهوض بقضية السلم والأمن والاستقرار في البلدان. وعندما تعالج، بالتزامن، الأبعاد الإنسانية وأبعاد حقوق الإنسان والأبعاد السياسية والأمنية للحالات الطارئة، ينشأ مناخ من الثقة يؤثر بدوره تأثيرا إيجابيا في حالة المشردين داخليا. والمفترض في استراتيجيات حماية المشردين داخليا أن تسعى إلى تشجيع قيام تنسيق أشد إحكاما بين الهيئات السياسية وهيئات العمل الإنساني وهيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة من أجل الترويج لاعتماد حلول متضافرة لأزمات التشرد الداخلي، بحيث تساهم في قضية السلم والأمن.

دال - استراتيجيات التنمية

٩٩ - تميل وكالات الإغاثة، في الحالات الطارئة، إلى التركيز على تلبية الاحتياجات القصيرة الأجل بدلا من التركيز على تنمية المهارات التي يمكن أن تساهم في إيجاد حلول طويلة الأجل. ووكالات التنمية، من جهتها، لم تكن تريد، أو تستطيع، دائما تقديم المساعدة الى المشردين، وخصوصا عندما تكون الحكومات المتلقية راغبة عن شمل اللاجئين أو المشردين بالمساعدة الإنمائية العادية التي تتلقاها. وفي حالات عديدة، تكون البرامج التي تستند إلى الجماعات المحلية، والتي تلقى استجابة من السلطات المحلية والوطنية، وسيلة فعالة لتقديم المساعدة عندما تكون المجتمعات المحلية، هي أيضا، محتاجة إليها.

١٠٠ - وقد أوصى برنامج العمل الذي اعتمده المؤتمر الدولي للسكان والتنمية (القاهرة، ١٩٩٤)، باتخاذ تدابير تضمن حصول المشردين داخليا على خدمات التعليم الأساسي، وفرص العمل، والتدريب المهني، فضلا

عن الخدمات الأساسية الأخرى، كما أوصى بأن تعزز الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية المساعدة الإنمائية التي تقدم اليهم لتمكينهم من العودة إلى مواطنهم الأصلية. ومن الضروري أن تقوم وكالات الإغاثة والتنمية، بالاشتراك مع المؤسسات المالية الدولية، بوضع استراتيجيات وبرامج لصالح المشردين داخليا، الذين يمتلك الكثيرون منهم مهارات وخبرات عمل، والذين يمكن تأمين استمرار حياتهم بواسطة المشاريع المدرة للدخل والمشاريع الإنمائية أكثر مما يمكن تأمينه بواسطة المساعدة الغوثية. وينبغي مواصلة النظر في إمكان الابتداء، في المناطق المناسبة بعمليات إقليمية مثل المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى، بحيث تعمل الحكومات والمنظمات غير الحكومية ووكالات التنمية على شمل الأشخاص المشردين بالخطط الإنمائية الوطنية.

هاء - الاستراتيجيات الخاصة بالنساء والأطفال

١٠١ - بالرغم من أن غالبية المشردين داخليا هم من النساء والأطفال، لا يوجه إلا القليل من الاهتمام إلى الإثبات التوثيقي للإساءات التي يتعرض لها هؤلاء بالتحديد، ولا إلى وضع استراتيجيات لمعالجة حالتهم. وقد قدم الممثل، في تقريره عن عام ١٩٩٥ إلى لجنة حقوق الإنسان، عدة توصيات ترمي إلى تقوية وضع النساء والأطفال المشردين داخليا. وأوصى، خصوصا، بأن تنظر الوكالات التي تعمل مع المشردين داخليا، في جملة أمور، منها: رصد حالة النساء والأطفال وفقا للمبادئ التوجيهية لحماية اللاجئين، الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وللمبادئ التوجيهية لحماية الأطفال اللاجئين، الصادرة عن المفوضية نفسها؛ وتوثيق الانتهاكات والتوسط لدى السلطات ذات الصلة لمصلحة النساء والأطفال المعنيين؛ وتقديم خدمات إرشادية كذلك التي تتاح في يوغوسلافيا السابقة، حيث تقاسي النساء العنف الجنسي؛ وتأمين توزيع منصف للأغذية وتمثيل أفضل للمشردين في إدارة المخيمات وعلى صعيد اتخاذ القرارات. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تكون حاجة النساء ربات الأسر إلى أن يصبحن معتمدات على أنفسهن في المجال الاقتصادي، لكي يقمن بأود عائلاتهم، موضوع تدريب خاص وبرامج خاصة مدرة للدخل واستراتيجيات خاصة.

١٠٢ - لكن هناك حاجة إلى اهتمام أكبر من ذلك بكثير لكي توضع استراتيجيات تتناول حماية النساء والأطفال المشردين داخليا، كما تتناول احتياجاتهم الإنمائية. وفي حين أن من المهم أن تسعى برامج منظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة والمنظمات غير الحكومية إلى تقليل أوجه الضعف الخاصة لدى النساء والأطفال، تدعو الحاجة إلى استراتيجيات إضافية. وقد أوصى مؤتمر أديس أبابا المعني باللاجئين وبالمشردين داخليا، المذكور آنفا، بإعلان معايير تختص، تحديدا، بالاحتياجات الخاصة للمشردين. وكان من ضمن التدابير التي أوصى برنامج العمل الذي اعتمده مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (كوبنهاجن، ١٩٩٥)، باتخاذها لتلبية احتياجات المشردين، دعوته إلى التكفل بإشراك المشردين في تخطيط وتنفيذ أنشطة المساعدة. كما أن المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، الذي عقد في بيجينج في أيلول/سبتمبر ١٩٩٥، قدم توصيات محددة بشأن زيادة الحماية والمساعدة اللتين تقدمان إلى المشردين

داخليا. ثم إن المشاورة الإقليمية المتصلة بدراسة أثر النزاعات المسلحة على الأطفال التي تضطلع بها الخبيرة السيدة غراساماتشيل، التي عقدت في أديس أبابا في عام ١٩٩٥، قدمت عدة توصيات هامة تختص بحماية الأطفال في حالات النزاع المسلح. وينبغي أن تستبان أهمية هذه المبادرات، بمجمليها، في صوغ برامج تعزز حماية النساء والأطفال المشردين داخليا.

تاسعا - الاستنتاجات

١٠٣ - ينبغي الإشارة، كملاحظة عامة، الى أنه سواء في داخل أو خارج منظومة الأمم المتحدة، فإن الهيئات الحكومية الدولية والإقليمية وغير الإقليمية تستكشف بنشاط وتضع نهجا جديدة لزيادة مساعدة المشردين داخليا وحمايتهم. غير أن التحدي يفوق بكثير استجابة المجتمع الدولي، التي لا تزال الى حد كبير مخصصة وغير كافية بدرجة كبيرة.

١٠٤ - ومنذ أن بدأت لجنة حقوق الإنسان النظر في الموضوع في عام ١٩٩٢، أصبح قدر كبير من الحقائق المتعلقة بالمشكلة العالمية للتشرد الداخلي معروفا. ولكن لا يزال هناك قدر أكبر منها هناك حاجة الى معرفته: الأعداد الداخلة عالميا في نطاق المشكلة، وتوزيعهم الجغرافي، واحتياجاتهم المحددة، وكيفية الوفاء بها وبواسطة من، ومركز المشردين داخليا في القانون الدولي، ومدى كفاية التغطية من خلال الترتيبات المؤسسية الدولية القائمة لحمايتهم ومساعدتهم. وهذه المعرفة المتعمقة والشاملة للمشكلة هي شرط أساسي لوضع قواعد وأدوات واستراتيجيات ملائمة للحماية والمساعدة الدولية للمشردين داخليا.

١٠٥ - واضطلع الممثل، بناء على طلب الأمين العام وبدعم مالي من حكومات ومؤسسات عديدة ومكتب الأمين العام، وبالتعاون مع مؤسسات بحثية عديدة ذات موثوقية كبيرة، وفرادى العلماء، وخبراء حقوق الإنسان، بمشروع بحثي كبير في هذه الجوانب من المشكلة، اشتمل على نحو اثنتي عشرة دراسة إفرادية للممثل. ولا تهدف الدراسة فقط الى تعميق فهم المشكلة، ولكن أيضا الى إصدار توصيات من أجل استجابة قانونية ومؤسسية ملائمة للوفاء باحتياجات الحماية والمساعدة والتنمية للمشردين داخليا. وبغض النظر عن كونها مصدرا مفيدا للمعلومات للمجتمع الدولي، فإنه من المحتمل أن تؤدي نتائج الدراسة الى تعزيز وتيسير قدرة الولاية على تشجيع استجابة دولية أكثر تضافرا إزاء هذه الأزمة العالمية.

١٠٦ - وفي غضون ذلك، ينبغي التأكيد على أنه في المناخ الدولي السائد، فإن أكثر الطرق فعالية لوضع الإطار المفاهيمي لمسؤوليات الولاية والاضطلاع بها هي النظر الى دورها بوصفها عاملا حافزا. وفي حين أنه يمكن بصفة عامة تصور أن هذا يستلزم رفع الوعي بالمشكلة على نطاق دولي، والدعوة لقضية المشردين داخليا وتشجيع التعاون التكميلي فيما بين جميع المنظمات ذات الصلة، سواء الحكومية أو غير الحكومية، فإنه يطبق بأقصى قدر ممكن من الفعالية في سياق البعثات القطرية. وتبدأ هذه البعثات عادة بمناقشات مكثفة مع القيادات والمسؤولين الحكوميين المسؤولين عن المشردين، وممثلي وكالات الأمم المتحدة العاملين في البلد، ومنظمات حقوق الإنسان والمنظمات الإنسانية، وقيادات المجتمعات المحلية، وتأتي في

أعقاب ذلك زيارات ميدانية على نطاق واسع للمشردين في المخيمات والقرى والمراكز الحضرية. وتكون هذه الزيارات مصحوبة أيضا بمناقشات مع القادة العسكريين، والسلطات الحكومية المدنية والممثلين الميدانيين للوكالات الإنسانية. وفي أعقاب الزيارات الميدانية تجري على نطاق واسع عملية استخلاص للمعلومات تشمل إجراء المزيد من الحوار مع السلطات الحكومية وممثلي المجتمع الدولي، بما في ذلك سفراء أو ممثلي البلدان المانحة. وعادة ما تغطي وسائل الإعلام هذه الأنشطة على نطاق واسع، وبالتالي يتركز الاهتمام الجماهيري على أزمة المشردين في البلد. ويجري أحيانا، كنتيجة للحوار على جميع المستويات، التوصل الى اتفاق أو تفاهم بشأن تدابير محددة يتعين اتخاذها لتعزيز الحماية والمساعدة للمشردين داخليا. وتشكل الزيارات القطرية لذلك إحدى دعائم الولاية التي ينبغي تشجيعها ودعمها.

١٠٧ - وفي حين أن الولاية قد تطورت الى التركيز بدرجة أكبر على دور العامل الحفاز، فإن أزمة المشردين داخليا لا تزال تشكل تحديا كبيرا للمجتمع الدولي، وهو ما يتطلب بإلحاح اتخاذ ترتيبات قانونية ومؤسسية أكثر فعالية لتوفير حماية ومساعدة وتنمية أكثر ملاءمة للمشردين داخليا في جميع أنحاء العالم. وتهدف الدراسة المتعمقة التي أجراها الممثل بالتعاون مع مجموعة كبيرة من المؤسسات البحثية وفراى العلماء وغيرهم من ذوي الخبرة ذات الصلة بالموضوع الى تيسير بلوغ هذا الهدف.

الحواشي

(١) Norwegian Refugee Council, "Institutional Arrangements for Internally Displaced Persons: The Ground Level Experience," (1995), p.14

(٢) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "حالة اللاجئين في العالم" (١٩٩٣)، صفحة ١.

(٣) ملحق لخطة للسلام: ورقة موقف مقدمة من الأمين العام بمناسبة الذكرى السنوية الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة (A/50/60-S/1995/1، ٢٥ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥).

(٤) "التشرد أو التنمية: سد الثغرة"، خطاب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين أمام البنك الدولي/صندوق النقد الدولي، واشنطن العاصمة، ٨ حزيران/يونيه ١٩٩٤.

(٥) Dr. Michael Toole, Centers for Disease Control, Department of Health and Human Services testimony before the United States Senate 3 April 1990, as quoted in "Internally Displaced Women and Children in Africa", Refugee Policy Group, Washington D.C., February 1992

الحواشي (تابع)

(٦) في رسالة مؤرخة ١٢ نيسان/أبريل ١٩٩٥، قدمت حكومة سري لانكا الى الممثل تعليقات على النتائج الواردة في تقاريره. وفي رده المؤرخ ٤ أيار/مايو ١٩٩٥، أعرب الممثل عن تقديره لتوضيح الحكومة لنقاط عديدة أثارت في التقارير.

(٧) ICRC, 'Sri Lanka: Displaced Civilians Killed in Air Strike,' Communication to the press No. 95/30, 11 July 1995.

(٨) "الخبرة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المتعلقة بالمشردين داخليا" (أيلول/سبتمبر ١٩٩٤). وانظر أيضا الدراسة الشاملة التي أعدها السيد فرانسيس دنغ، ممثل الأمين العام المعني بقضايا حقوق الإنسان المتعلقة بالمشردين داخليا (E/CN.4/1993/35، المرفق، الفقرة ٥٠).

(٩) "المشردون داخليا هم أشخاص أجبروا على ترك ديارهم أو أنشطتهم الاقتصادية المعتادة لأن حياتهم أو أمنهم أو حريتهم مهددة من جراء العنف السائد أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، أو من صراع دائر أو ظروف أخرى أدت أو تؤدي الى اضطراب النظام العام بصورة خطيرة، ولكنهم بقوا داخل بلدانهم". وردت في الدراسة الشاملة، المرجع المذكور، الفقرة ٣٩.

(١٠) ورد في الوثيقة (E/CN.4/1995/50/Add.1).

(١١) تلقى الممثل تقريراً من فريق السياسة العامة للاجئين معنونا "تحسين الترتيبات المؤسسية للمشردين داخليا". والذي استخدم في هذا الفرع من التقرير.

(١٢) انظر "الخبرة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين"، المرجع المذكور.

(١٣) التمثيل الميداني لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة: نحو نهج أكثر توحداً: مذكرة من الأمين العام (A/49/133 and Add.1 - E/1994/49 and Add.1).

(١٤) "خطة أنشطة مركز حقوق الإنسان لتنفيذ إعلان وبرنامج عمل فيينا"، المرفق الثاني، جنيف، ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣ (وثيقة داخلية).

(١٥) انظر: تقرير الدورة الخامسة والأربعين للجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي (A/AC.96/839، ١١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤).

الحواشي (تابع)

(١٦) في أمريكا الوسطى ومنطقة الانديز، على وجه الخصوص، هناك أمثلة عديدة على الجهود الرامية الى إضفاء الصبغة المؤسسية على القدرة الأساسية على التقييم. وطلبت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، على سبيل المثال، الى لجنة الحقوقيين بالانديز إجراء تقييم وتحليل لحالة المشردين داخليا في بيرو. وطلبت مؤخرا، أيضا الى المنظمات غير الحكومية واللجنة الاستشارية الدائمة للمشردين داخليا في الأمريكتين القيام بنفس الشيء في غواتيمالا.

(١٧) جمع المؤتمر الدولي للاجئين في أمريكا الوسطى لعام ١٩٨٩ الحكومات والمانحين والوكالات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية، وممثلي المشردين، الذين اشتركوا في وضع خطة شاملة لمساعدة اللاجئين، والمشردين والعائدين وإدماجهم في البرامج الإنمائية للبلدان المعنية.

— — — — —