E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/84
31 December 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

الدورة الحادية والستون

البند ١٤(ج) من جدول الأعمال المؤقت

فئات محددة من الجماعات والأفراد

النـــزوح الجماعي والمشردون

تقرير ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلياً، السيد فالتر كيلين
المقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٢٠٠٤/٥٥

(A) GE.05-10202 280205 280205

موجز

طلبت لجنة حقوق الإنسان إلى الأمين العام، في دورتها الستين، إنشاء آلية لمعالجة مشكلة التشرُّد الداخلي، معتمداً على الأعمال التي قام بها ممثله الخاص المعني بالمشرَّدين داخلياً، السيد فرانسيس دنغ، الذي انتهت مدة ولايته في تموز/يوليه ٢٠٠٤، ومواصلة التركيز على حقوق الإنسان الخاصة بالمشرّدين داخلياً. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، عيّن الأمين العام البروفيسور فالتر كيلين ممثلاً للأمين العام معنياً بحقوق الإنسان للمشرّدين داخلياً.

ويصف الممثل، في تقريره الأول إلى اللجنة، الأنشطة المنفَّذة منذ الدورة الأخيرة، بما في ذلك الأنشطة التي تمكّن من تنفيذها بنفسه في الفترة القصيرة التي مضت منذ تعيينه، بالإضافة إلى الأنشطة التي أنجزها السيد دنغ قبل انتهاء مدة ولايته. غير أنه يخصص الجانب الأكبر من هذا التقرير للتأمل في معنى وتحديات "حماية" المشرّدين داخلياً في إطار ولايته.

ويلاحظ الممثل أن هناك تقدماً كبيراً قد أُحرز على المستوى الدولي في وضع الإطار النظري لحماية المشرّدين داخلياً، بما في ذلك تزايد قبول المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي واعتماد لجنة الأمم المتحدة الدائمة المشتركة بين الوكالات لسياسة جديدة خاصة بالتشرُّد الداخلي في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤. ومع ذلك لا يزال هناك نقص في تقدير الاحتياجات الخاصة للمشرّدين داخلياً من الحماية ودور وكالات الأمم المتحدة وآلياتها المتعلقة بحقوق الإنسان في التصدي لها، على نحو ما توضِّحه دراسة نُشرت مؤخراً عن جهود المجتمع الدولي لحماية المشرّدين داخلياً. وفضلاً عن ذلك، لم يوجَّه اهتمام كاف لتحديد إمكانية وكيفية قيام الحكومات بتطبيق الإطار النظري الذي وضعه المجتمع الدولي للحماية في إعداد استجاباتها الخاصة. غير أن المسؤولية الرئيسية عن حماية المشرّدين داخلياً تقع على عاتق الدول.

ويستعرض الممثل الاحتياجات الخاصة للمشرّدين داخلياً من الحماية، التي ينبغي أن تتوقعها الجهود الوطنية والدولية وتعالجها. ثم يحلِّل الممثل تعريف الحماية المعتمَد في سياسة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات فيما يتعلق بالمشرّدين داخلياً والفئات الثلاث لنشاط الحماية الذي يشمله هذا التعريف وهي: "إجراءات الاستجابة"، و"تهيئة البيئة"، و"الإجراءات العلاجية". ويقترح الممثل تصنيفاً تكميلياً لأنشطة الحماية يراعي أهمية دور ومسؤولية الدول على النحو التالي: (١) إجراءات منع انتهاكات حقوق المشرّدين داخلياً بموجب قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني، (٢) إجراءات وقف الانتهاكات الحالية أو المستمرة لحقوق المشرّدين داخلياً بموجب قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني، (٣) إجراءات منع تكرار انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني، (٤) إجراءات ضمان وسائل الانتصاف (بما في ذلك إعادة التأهيل، ورد الحق، والتعويض، والترضية) لمن انتُهِكت حقوقهم.

ويختتم الممثل ببرنامج للأنشطة المتعلقة بالحماية التي يعتزم القيام بها في الفئات الأربع المقترحة لحماية حقوق الإنسان للمشرّدين داخلياً.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١-٥	٤
أولاً- تقرير عن الأنشطة	٦-٣٣	٥
ألف- الدعوة المتعلقة بدارفور	٦-١٦	٥
باء- تعزيز الاستجابة الدولية وإدماج حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في صلب الأنشطة المتعلقة بحقوق الإنسان	١٧-٣٣	٧
ثانياً- تحديات توفير الحماية للمشردين داخلياً	٣٤-٨٠	١١
ألف- المشردون داخلياً كفئة ذات احتياجات خاصة	٣٨-٤١	١١
باء- احتياجات المشردين داخلياً من الحماية	٤٢-٧٢	١٢
جيم- أطر نشاط الحماية	٧٣-٨٠	١٩
ثالثاً- أنشطة الممثل المتصلة بالحماية	٨١-٨٩	٢١
رابعاً- خاتمة	٩٠-٩٢	٢٢

مقدمة

١- في عام ١٩٩٢، اعتمدت لجنة حقوق الإنسان القرار ٧٣/١٩٩٢، الذي طلبت فيه إلى الأمين العام أن يعيِّن ممثلاً معنياً بقضية التشرد الداخلي. وعملاً بالقرار، عيَّن الأمين العام السيد فرانسيس دنغ ممثلاً له معنياً بالمشرّدين داخلياً. وخلال فترة الولاية التي امتدت اثني عشر عاماً، أحرز السيد دنغ تقدماً هاماً في التوعية بمشكلة التشرّد الداخلي بالوسائل التالية: وضع وتعزيز إطار معياري لمعالجة المشكلة؛ وتعزيز التدابير الداعمة للاستجابة المؤسسية؛ وإشراك المنظمات الإقليمية وجماعات المجتمع المدني المحلية في التصدي لتحدي التشريد الداخلي؛ وإقامة حوار مع الحكومات وغيرها من العناصر الفاعلة.

٢- وفي عام ٢٠٠٤، اعتمدت اللجنة القرار ٥٥/٢٠٠٤، الذي طلبت فيه إلى الأمين العام أن ينشئ آلية جديدة خاصة بالتشرّد الداخلي، معتمداً بفعالية على أعمال السيد دنغ وأن يواصل التركيز على حماية حقوق الإنسان الخاصة بالمشرّدين داخلياً. وبناء على ذلك، عيّن الأمين العام، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، السيد فالتر كيلين ممثلاً له معنياً بحقوق الإنسان للمشرّدين داخلياً.

٣- ودعا القرار ٥٥/٢٠٠٤ الآلية الجديدة التي سينشئها الأمين العام إلى النهوض بالمهام التالية: (١) القيام بدعوة منسّقة من أجل حماية واحترام حقوق الإنسان للمشرّدين داخلياً، (٢) مواصلة وتعزيز الحوارات مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية والعناصر الفاعلة الأخرى، (٣) تعزيز الاستجابة الدولية للتشرّد الداخلي، (٤) إدخال حقوق الإنسان للمشرّدين داخلياً في جميع الأنحاء ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة.

٤- وكما سبق ذكره، طلب القرار أيضاً أن تعتمد الآلية على أعمال السيد دنغ، الذي اعتُرِف على وجه التحديد بأنشطته في مجال زيادة الوعي، ووضع إطار معياري لحماية المشرّدين داخلياً استناداً إلى المبادئ التوجيهية الخاصة بالتشريد الداخلي (E/CN.4/1998/53/Add.2، المرفق)، ونشرها وتشجيع استخدامها على المستويات الوطني والإقليمي والدولي، وإقامة حوار مع الحكومات والعناصر الفاعلة المختصة الأخرى، والقيام بالبعثات القطرية، وعقد الحلقات الدراسية الوطنية والإقليمية، وتوفير الدعم لبناء قدرات المنظمات غير الحكومية وغيرها من المؤسسات ذات الصلة، وإجراء البحوث الموجهة إلى السياسات العامة.

٥- وفي ضوء دعوة اللجنة إلى مواصلة أعمال السيد دنغ، يبدأ هذا التقرير بوصف للأنشطة المنفَّذة منذ الدورة الستين للجنة، بما في ذلك أنشطة الممثل نفسه، والأنشطة التي اضطلع بها السيد دنغ قبل انتهاء مدة ولايته في تموز/يوليه ٢٠٠٤، والمشاريع الجارية التي سيواصل الممثل السعي إلى تحقيقها. ثم يتمعن التقرير في تحديات ومعنى حماية المشرّدين داخلياً بالنسبة للحكومات والمجتمع الدولي، وبخاصة فيما يتعلق باحتياجات المشرّدين داخلياً من الحماية وأنواع الأنشطة اللازمة لمعالجتها. ويختتم ببرنامج الممثل نفسه للأنشطة المتصلة بالحماية التي يعتزم القيام بها وفقاً لولايته المنشأة حديثاً.

أولاً - تقرير عن الأنشطة

ألف - الدعوة والحوار والدعم على المستوى الوطني

١- الدعوة المتعلقة بدارفور

٦- شهد إقليم دارفور بالسودان واحدة من أضخم أزمات التشرّد في العام الماضي، حيث زاد عدد المشرّدين داخلياً على ١,٦ مليون شخص بينما بلغ عدد المشرّدين عبر الحدود مع تشاد ٢٠٠ ٠٠٠ شخص. وتشير التقارير إلى أن الحالة الأمنية في دارفور استمرت في التدهور في الشهور الأخيرة بسبب انتهاك الحكومة والقوات المتمردة على حد سواء لاتفاقات وقف إطلاق النار واستمرار ميليشيا الجنجويد في اعتداءاتها على المدنيين، بما في ذلك الاعتداءات الجنسية المنتشرة على نطاق واسع، وإن كان بعضها يشير إلى قوات الشرطة والجيش النظامية. وأدى انعدام الأمن هذا إلى تقييد وصول المساعدات الإنسانية إلى عدد من المناطق، مما زاد من ضعف سبل العيش المتاحة للسكان الذين أصابهم اليأس فعلاً. وفضلاً عن ذلك يُذكَر أن السلطات سعت في بعض الحالات إلى إجلاء المشرّدين داخلياً من مناطق اللجوء لإرغامهم على الذهاب إلى مناطق غير مأمونة ولا يمكن تحمل الحياة فيها.

٧- وفي تموز/يوليه ٢٠٠٤، قام السيد دنغ ببعثته القطرية الأخيرة إلى السودان كممثل للأمين العام معني بالمشرّدين داخلياً، وركّز على حالة المشرّدين داخلياً في دارفور (انظر E/CN.4/2005/8).

٨- ورأى السيد دنغ أن الحكومة لم تقم بنزع سلاح ميليشيا الجنجويد ولم تمنع الاعتداءات التي تشنّها الميليشيا على المدنيين. وذكر أن ذلك يرجع بدرجة كبيرة إلى الصعوبة السياسية التي يمثلها للحكومة الظهور كمن يعاقب حلفاءه في الحرب ضد المتمردين. وخلافاً لتأكيدات الحكومة بأن الحالة الأمنية للمشرّدين داخلياً قد تحسّنت بصورة كبيرة وأنه أصبح باستطاعة المشرّدين داخلياً العودة بأمان إلى قراهم، وجد السيد دنغ أدلة على استمرار حالة انعدام الأمن، بما في ذلك استمرار أعمال القتل والاغتصاب والسطو المسلّح، ضمن انتهاكات أخرى.

٩- وأشار السيد دنغ إلى أن السلطات السودانية أكدت له أنها لن تُرغم المشرّدين داخلياً على العودة إلى ديارهم على كره منهم. ورأى أن نشر قوات حفظ السلام التابعة للاتحاد الأفريقي، الذي اعتبره مسألة أساسية لإعادة الشعور بالأمان والثقة إلى المنطقة، بالغ الأهمية ودعا إلى تعزيز الدعم الدولي للجهود التي يبذلها الاتحاد الأفريقي. ورحب بالاتفاق المبرم بين الحكومة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، والذي يسمح بنشر فريق من مراقبي حقوق الإنسان، ومع ذلك أشار إلى وجود حاجة ماسة إلى زيادة الوجود الدولي لأغراض الحماية زيادة كبيرة.

١٠- وفي ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، أصدر الممثل بياناً يدعو فيه الحكومة علناً إلى الوقف الفوري لعمليات إعادة التوطين القسرية وغير ذلك ممّا يرتكبه موظفوها من انتهاكات خطيرة لحقوق المشرّدين والعمل على منع الأعمال التي ترتكبها ميليشيا الجنجويد وآخرون، وفقاً لمسؤوليتها الرئيسية عن أمن شعبها ورفاهه، وهي دعوة يكررها في هذا التقرير. ودعا في ذلك البيان أيضاً الاتحاد الأفريقي والمجتمع الدولي إلى زيادة قدرتهما على

حمايـــة المدنيين في الميدان بأسرع ما يمكن، ولكن بدون تخفيض الموارد اللازمة للتصدي لحالات الطوارئ الملحّة الأخرى الناجمة عن حالات مثل الحالات السائدة في شمال أوغندا وكوت ديفوار والصومال.

٢- بناء القدرة الوطنية في مجال حقوق الإنسان

١١- يرى الممثل أن من الأدوات الحاسمة الأهمية لمنع حدوث أزمات مثل أزمة دارفور بناء قدرة الحكومات والمجتمع المدني في مجال حقوق الإنسان على المستوى الوطني. ومن المؤكد أن مهمة تحقيق ذلك وتحريكه تقع في المقام الأول على العناصر الفاعلة الوطنية نفسها، ولكن باستطاعة العناصر الفاعلة الدولية أن تلعب دوراً تكميلياً. وهناك برامج طموحة تســـعى إلى تحقيق هذا الهدف تنفذها وكالات مثل المفوضية السامية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبصورة أعم منظومة الأمم المتحدة في إطار مبادرة الإجراء ٢ للأمين العام (انظر A/57/387 وCorr.1). وينشد الممثل بدوره اقتراح بعض المشاريع المحدّدة فيما يتعلق بالمعايير المتصلة بالمشردين داخلياً.

١٢- ومن المؤشرات الهامة المحدِّدة لما إذا كانت الحكومات تؤدي مسؤولياتها الوطنية نحو المشرّدين داخلياً وجود وتنفـــيذ سياسات وقوانين وطنية ملائمة. وقام السيد دنغ، في فترة ولايته، بتقديم المساعدات التقنية إلى عدد من الحكومـــات في وضع سياسات وقوانين جديدة، ويعتزم الممثل مواصلة هذا النشاط الهام، بما في ذلك وضع دليل للتشريعات والسياسات العامة (انظر الفرع الرابع أدناه).

١٣- وتستطيع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تلعب دوراً كبيراً في تعزيز السياسات والقوانين المتعلقة بحماية المشرّدين داخلياً ورصد تنفيذها بفعالية. وفي عام ٢٠٠٤، بدأ المشروع المتعلق بالتشرّد الداخلي المشترك بين مؤسسة بروكنغز وكلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جونز هوبكنز في برنامج متعدد السنوات لبناء قدرات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في منطقة آسيا والمحيط الهادئ في مجال معالجة قضية التشرّد الداخلي بالشراكة مع منتدى آسيا والمحيط الهادئ لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية. وبعد أن أجرى البرنامج زيارات أولية لتقييم الاحتـــياجات في ســـت مؤسسات (في الهند وإندونيسيا والفلبين ونيبال وسري لانكا وتايلند) سينتقل الآن إلى مجالات تعاون ومساعدة تقنية محدّدة، بما في ذلك عقد اجتماع إقليمي لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية لتبادل الخبرات في مجال العمل مع المشرّدين داخلياً في عام ٢٠٠٥.

١٤- وســـيحاول الممـــثل المـــتابعة وعرض تفاصيل عن الدعم الذي يقدمه مشروع مؤسسة بروكنغز وكلية الدراســـات الدولية المتقدمة إلى منظمات المجتمع المدني المحلية، بما في ذلك التعاون في مشاريع ترجمة ونشر المبادئ التوجيهية وإدراجها في المحاورات الوطنية المتعلقة بالتشرّد الداخلي. ولتشجيع مناصِري المشرّدين داخلياً على زيادة الاستفادة من الآلية الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، يشرف الممثل على وضع دليل عن هذا الموضوع، من المقرر صدوره في عام ٢٠٠٥.

١٥- ولـــزيادة قاعدة معلومات كبار موظفي الحكومة، يعتزم الممثل وضع برنامج دراسي عن القانون الدولي الخـــاص بالتشـــرّد الداخلي، لتوفيره لكبار المسؤولين في الحكومة والجيش وممثلي المجتمع المدني في المعهد الدولي للقانون الإنساني في سان ريمو في إيطاليا، بغية الاستفادة من النجاح الذي أحرزه المعهد، سواء في تعليم المشتركين

أو في إقامة حوار فيما بينهم ومع الخبراء بشأن التطبيق العملي للمعايير المتعلقة باللاجئين والصراع المسلّح. وهذا قد يفيد كثيراً أيضاً في مجال حماية المشرّدين داخلياً.

٣- طلبات البعثات القطرية

١٦- ستكون البعثات القطرية أداة هامة للممثل لإجراء حوارات مع الحكومات ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية والمجتمع المدني والعناصر الفاعلة الأخرى على المستوى القطري. وقد طلب الممثل القيام ببعثات إلى البوسنة والهرسك وكرواتيا ونيبال ونيجيريا وصربيا والجبل الأسود في عام ٢٠٠٥، وهو ينظر حالياً في تقديم طلب إضافي واحد على الأقل.

باء - تعزيز الاستجابة الدولية وإدماج حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في صلب الأنشطة المتعلقة بحقوق الإنسان

١- الترتيبات التعاونية

١٧- سيقوم الممثل، وفقاً لولايته، بدور مستقل في الدعوة إلى حماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً. وهو يرى في الوقت ذاته أن التنسيق والتعاون مع الجهات الأخرى التي لها دور في حماية ومساعدة المشردين داخلياً حاسم الأهمية لنجاحه الشخصي.

١٨- ولذلك سيستمر الممثل في تلقي الدعم من المفوضية السامية لحقوق الإنسان، التي تخدم ولايته، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. كما سيواصل التعاون الذي بدأه السيد دنغ مع المشروع المتعلق بالتشرد الداخلي والمشترك بين مؤسسة بروكينغز وكلية الدراسات الدولية المتقدمة، وهو مشروع للبحوث المستقلة أُنشئ في عام ١٩٩٤ لدعم أعمال الولاية، وهو يتيح دعم الموظفين ومخزوناً من الخبرات التي يمكن أن تعزز قدرة الممثل. وابتداء من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، سيشارك الممثل في رئاسة المشروع الذي سيصبح مشروعاً مشتركاً بين مؤسسة بروكينغز وجامعة برن بشأن التشرد الداخلي.

١٩- وفضلاً عن ذلك، وقّع الممثل، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، مذكرة تفاهم مع شعبة التشرد الداخلي المشتركة بين الوكالات والتابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والمشروع العالمي للمشردين داخلياً التابع للمجلس النرويجي للاجئين بغية الاعتماد على عناصر القوة المشتركة وتجنب أي ازدواج للجهود مع هؤلاء الشركاء المهمّين.

٢٠- وسيستمر الممثل أيضاً في المشاركة في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وهي محفل عالي المستوى لرسم السياسات يتألف من عناصر الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان والشؤون الإنسانية والتنمية، ومنظمات دولية أخرى واتحادات للمنظمات غير الحكومية، حيث يعتزم إثارة المسائل المتصلة بولايته لإدخال حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في صلب الأنشطة المنفَّذة في جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة، وكذلك الدعوة إلى الاستجابة لاحتياجات المساعدة المستمرة.

٢- الاتصال الإقليمي

٢١- يعتقد الممثل أن على المنظمات الإقليمية دوراً هاماً في تعزيز التعاون فيما بين أعضائها للتصدي بفعالية لقضايا التشرد الداخلي، وكذلك في تعزيز تعاونها مع الأمم المتحدة. وسيسعى الممثل إلى العمل معها لتنمية هذه القدرات، بما في ذلك عن طريق تنظيم الحلقات الدراسية الإقليمية والمشاركة فيها.

٢٢- وفي هذا الصدد، يود الممثل أن يوجه الاهتمام إلى الحلقة الدراسية الإقليمية المتعلقة بالتشرد الداخلي في الأمريكتين، وهي الحلقة التي نظمها السيد دنغ والمشروع المتعلق بالتشرد الداخلي والمشترك بين مؤسسة بروكينغز وكلية الدراسات الدولية المتقدمة، بالشراكة مع حكومة المكسيك في مكسيكو سيتي في شباط/فبراير ٢٠٠٤ (انظر E/CN.4/2005/124). وضمت الحلقة الدراسية ممثلين عن الحكومات والمنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة والبنك الدولي والهيئات الإقليمية، وقيادات مجتمعات المشردين داخلياً وشركاء معنيين آخرين، لمناقشة الاتجاهات الحالية في مجال التشرد الداخلي في المنطقة بالإضافة إلى الاستجابة الوطنية والإقليمية والدولية.

٢٣- وأصدرت الحلقة الدراسية إطاراً للعمل يحدد أهمية المسؤولية الوطنية والإجراءات التي ينبغي أن تتخذها الحكومات لحماية ومساعدة المشردين داخلياً وإيجاد حلول لهم. وقد بدأت منظمات المجتمع المدني فعلاً في استخدام هذا الإطار الذي ينبغي أن يكون، بما يتميز به من نطاق شامل وتركيز عملي، أداة مفيدة للعمل الوطني والتعاون الإقليمي في أنحاء أخرى من العالم أيضاً. وقد اعترفت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، في قرارها AG/RES.2005 (XXXIV-O/04) بإنجازات الحلقة الدراسية ودعت الدول الأعضاء إلى مراعاة المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي عند رسم سياساتها المتعلقة بالمشردين داخلياً.

٢٤- ومن المبادرات الإقليمية الهامة الأخرى اجتماع البُعد الإنساني التكميلي المتعلق بالمشردين داخلياً، الذي عقدته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في فيينا في ٤ و٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤. وهذا الاجتماع، الذي تابع سلسلة من المبادرات التي قامت بها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن المشردين داخلياً خلال الأعوام الماضية، سلط الضوء على احتياجات ما يزيد على ٣ ملايين مشرد داخلي في منطقة المنظمة. وألقى الممثل الخطاب الرئيسي في الاجتماع، وسلط فيه الضوء على حالات التشرد الكثيرة الممتدة في المنطقة بسبب الصراعات "المجمَّدة" أو المستمرة. وأشار إلى أنه في معظم البلدان المتأثرة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، لا يتعرض المشردون داخلياً لخطر مادي في أماكن لجوئهم لكنهم يعانون من انتهاكات حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، مثل الإقامة في منازل دون المستوى، وارتفاع معدلات البطالة والفقر عن المستوى المتوسط، والافتقار إلى فرص الحصول على التعليم والخدمات الصحية. كما سلط الممثل الضوء على حوادث العودة القسرية إلى حالات انعدام الأمن، التي تثير القلق، ودعا منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى التصدي لها كمسألة ذات أولوية. كما شارك الممثل في هيئة لدراسة مسؤولية الدول حيث ناقش كيفية استخدام المبادئ التوجيهية على نحو يحقق أقصى فائدة في هذا السياق.

٢٥- ودعا المشاركون في الاجتماع إلى زيادة إدماج التشرد الداخلي في أعمال المنظمات ووضعوا سلسلة من الإجراءات لمتابعة القرار رقم ٠٣/٤ الصادر عن المجلس الوزاري الحادي عشر لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في

عام ٢٠٠٣، وهو القرار الذي أشار أيضاً إلى "مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي كإطار مفيد لعمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومساعي الدول المشاركة في التصدي للتشرد الداخلي".

٣- الدراسة الاستقصائية للحماية الدولية للمشردين داخلياً

٢٦- يجري التأكيد منذ فترة طويلة على أن الحماية لا تزال تشكل أهم ثغرة في الاستجابة الدولية للتشرد الداخلي. وهذه النتيجة أكدتها دراسة مستندة إلى تسع حالات قطرية، أُعدت بالاشتراك بين المشروع المتعلق بالتشرد الداخلي والمشترك بين مؤسسة بروكينغز وكلية الدراسات الدولية المتقدمة وشعبة التشرد الداخلي المشتركة بين الوكالات والتابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وعرضت في مؤتمر صحفي عقده الممثل ومدير الشعبة، دينيس مكنمارا في جنيف في ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، وفي نيويورك في اجتماع مائدة مستديرة عُقد برعاية حكومة كندا في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. وخلصت هذه الدراسة إلى أن نهج الأمم المتحدة في معالجة مشكلة المشردين داخلياً "لا يزال مخصصاً إلى حد بعيد وتوجهه شخصيات ومعتقدات الأفراد في الميدان أكثر مما يوجهه جدول أعمال مؤسسي على نطاق المنظومة" وأنه "يعاني من نقص الدعم السياسي والمالي من المقر الرئيسي للأمم المتحدة والدول الأعضاء في الأمم المتحدة"[٢]. وفي مقدمة الدراسة، أبرز الممثل والسيد مكنمارا التحدي الضخم الذي تمثله هذه النتائج، لكنهما أكدا أن على الأمم المتحدة "أن تضطلع بدور قيادي في مناصرة حماية المشردين والعمل مع الحكومات والأطراف الأخرى في المجتمع الدولي على حماية حقوق الإنسان للأشخاص الذين وقعوا في أسر موجات العنف والدمار في بلدانهم"[٣].

٢٧- ويعتزم الممثل أيضاً أن يستند إلى ذلك في حواراته مع الأمم المتحدة والشركاء الآخرين للتشجيع على زيادة الحماية الممنوحة للمشردين داخلياً. وكمثال، أثار الممثل والسيد مكنمارا المسائل التي بُحثت في الدراسة، بما في ذلك دعوتها إلى زيادة دور المفوضية السامية لحقوق الإنسان في الميدان، مع رؤساء الوجود الميداني للمفوضية في اجتماع خاص عُقد بشأن دور المفوضية في حماية المشردين داخلياً في إطار اجتماع الوجود الميداني السنوي المعقود في جنيف في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤.

٢٨- وأشار السيد دنغ، في تقريره الأخير إلى اللجنة (E/CN.4/2004/77)، إلى أن هناك مشروعاً أولياً للدراسة قد عُرض على اجتماع اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعقود في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ لاتخاذ إجراء عاجل. ومن النتائج التي أسفرت عنها المناقشات المترتبة على المشروع إصدار ورقة سياسات جديدة بعنوان "تنفيذ الاستجابة التعاونية لحالات التشرد الداخلي: دليل لمنسِّقي الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية و/أو المنسقين المقيمين والأفرقة القطرية"، اعتمدتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤[٤]. وهناك أمل كبير في أن توضح هذه السياسة الجديدة وتُبسِّط إجراءات تنفيذ التخطيط والعمل التعاونيين من جانب الأفرقة القطرية للأمم المتحدة من أجل زيادة فعالية الحماية الممنوحة للمشردين داخلياً.

٤- بحث أُسس انتهاء التشرد

٢٩- في عام ٢٠٠٢، طلب منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، كيتزو أوشيما، إلى السيد دنغ إرشاد جهاز الشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة إلى الأسس التي ينتهي بموجبها اعتبار حالة من حالات التشرد الداخلي قائمة. وكلف الممثل المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وكلية الدراسات الدولية المتقدمة بإجراء بحث وصياغة معايير بشأن هذه المسألة، وقد أدى المشروع المهمة بالشراكة مع معهد دراسات الهجرة الدولية والمشروع العالمي للمشردين داخلياً التابع للمجلس النرويجي للاجئين[٥]. وفي الوقت نفسه، عُقدت سلسلة من الاجتماعات التشاورية بشأن هذه المسألة.

٣٠- وكان الاجتماع الأخير هو اجتماع مائدة مستديرة استضافته في جنيف حكومتا كندا وسويسرا في ٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ وضمّ الحكومات المتأثرة بالتشرد الداخلي، وممثلي المجتمع المدني، والبلدان المانحة، وممثلي الوكالات الإنسانية وخبراء آخرين. وأكد المشتركون الحاجة إلى ضمان عدم تسبب هذه المعايير في تحديد نقطة نهاية تعسفية أو ناجمة عن التقيد الحرفي بالقانون للاهتمام بحماية ومساعدة المشردين داخلياً والجهود المبذولة لهذا الغرض على المستويين الوطني والدولي. وتمسكاً بالأهمية الممنوحة للاحتياجات الخاصة للمشردين وهي الاحتياجات التي أثرت في تحديد فئة المشردين داخلياً في بداية الأمر، أكد المشتركون أهمية الحرص على أن تراعي المعايير المحدِّدة لنهاية التشرد ضرورة تحويل حالة الأزمة إلى إعادة تأهيل كاملة وقدرة على الاستمرار، وحق المشردين في العودة إلى مناطقهم الأصلية، أو الاندماج محلياً أو إعادة التوطن في مكان آخر، وفقاً للمبادئ التوجيهية.

٣١- ومع مراعاة نتائج هذا الاجتماع والاجتماعات السابقة المتعلقة بهذا الموضوع، سينشر المشروع معايير بشأن المقصود بالحلول الدائمة لمشاكل المشردين داخلياً وسيقوم الممثل بتقديمها إلى منسق عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، يان إيغلاند، في أوائل عام ٢٠٠٥.

٥- دور قوات حفظ السلام في حماية المشردين داخلياً

٣٢- يجري تكليف بعثات حفظ السلام المنتشرة في أنحاء العالم، بشكل متزايد، بمسؤولية توفير الحماية للمشردين داخلياً. ومع ذلك، يشعر الممثل أنه يمكن اتخاذ مزيد من الإجراءات لإدماج حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في أنشطة بعثات حفظ السلام.

٣٣- وقد بُحثت هذه القضية في ورقة عرضية نشرها المشروع المشترك بين مؤسسة بروكينغز وكلية الدراسات الدولية المتقدمة في نيسان/أبريل ٢٠٠٤[٦]. وحددت الورقة أيضاً بعض العقبات التي تعترض الاستخدام الفعال لأفراد حفظ السلام كآلية للحماية، بما في ذلك الرسائل المتباينة الصادرة عن المستوى الإداري للأمم المتحدة، والطابع المعقد والخطير للصراعات الحالية، والتأخير والتفاوت في عملية وزع القوات، والافتقار إلى الموارد الكافية التي تتلاءم مع الولايات المتزايدة التعقيد. وقد نوقشت هذه الورقة في عدد من الاجتماعات المعقودة في واشنطن ونيويورك، بما في ذلك اجتماع نظمته إدارة عمليات حفظ السلام في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤. ويعتزم الممثل مواصلة هذا الحوار مع إدارة عمليات حفظ السلام والأطراف الأخرى المعنية في المستقبل.

ثانياً - تحديات توفير الحماية للمشردين داخلياً

٣٤- لاحظت اللجنة في القرار ٢٠٠٤/٥٥، "أن احتياجات المشردين داخلياً في مجال حقوق الإنسان، وبخاصة حاجتهم إلى الحماية، تثير القلق وتحتاج إلى المزيد من الاهتمام". وبناء على ذلك، يرى الممثل أن من المناسب أن ينتهز المناسبة التي يتيحها هذا التقرير الأول إلى اللجنة للتفكير في الاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً من الحماية وأنواع أنشطة الحماية اللازمة لتلبية هذه الاحتياجات. وبالرغم من أن هذا التقرير يركز على احتياجات من شردوا فعلاً من الحماية، فإن منع التشرد منذ البداية أفضل كثيراً بالتأكيد من محاولة تخفيف الأضرار بعد وقوعها. ووسائل الحماية معقدة ويجب أن تراعي الأسباب الجذرية للصراعات المؤدية إلى التشرد وحالة حقوق الإنسان بوجه عام في بلد معين. غير أن هذا التعقيد لا يبرر إهمال المسألة، ويعتزم الممثل تشجيع بذل الجهود لمنع التشرد منذ البداية في مختلف الأنشطة التي تدخل في نطاق ولايته ومعالجة القضية بشكل مباشر في تقاريره المقبلة.

٣٥- وجرت مناقشات كثيرة حول قضايا الحماية في المجتمع الإنساني الدولي في السنوات الأخيرة، كان من نتائجها وضع تعريف وإطار نظري للحماية يوجد اتفاق عام بشأنهما، والتوصل إلى توافق آراء بشأن قدرة العناصر الفاعلة الإنسانية والعناصر الفاعلة الدولية الأخرى على العمل في إطار ولاياتها على تعزيز حماية المدنيين بصورة عامة والمشردين داخلياً بصورة خاصة وضرورة قيامها بذلك. ويتجلى ذلك في سياسة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعتمدة مؤخراً. ومع ذلك، أوضحت الدراسة المشتركة المعنونة *الحماية أو الإهمال* أنه بالرغم من الالتزام بهذه التعاريف والمفاهيم منذ فترة طويلة على مستوى المقر الرئيسي، لا يزال عدم تقدير الاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً من الحماية ودور وكالات الأمم المتحدة في تلبيتها مستمراً في عدد كبير من المناطق[٧].

٣٦- والأهم من ذلك هو عدم توجيه اهتمام كبير لتحديد مدى إمكانية قيام الحكومات بتطبيق هذا الإطار النظري عند إعداد استجاباتها الخاصة وكيفية تطبيقه. ولكن بالرغم من أهمية الحماية الدولية في حالات كثيرة، يجب أن تنهض الحكومات بالمسؤولية الرئيسية عن الحماية في الأجل الطويل، ليس فقط لأنها تتحمل هذه المسؤولية بموجب القانون الدولي، بل أيضاً لأنها ينبغي أن تملك القدرة والسلطة اللازمة لإدارة استجابة على نطاق المجتمع تعالج مجمل أنواع الحماية اللازمة للمشردين داخلياً.

٣٧- ولهذا ستستعرض المناقشة التالية الأسباب الداعية إلى الاستمرار في توجيه اهتمام خاص إلى حماية المشردين داخلياً والوسائل التي تسمح للحكومات بالاستفادة من الإطار النظري الذي تم وضعه على المستوى الدولي. وستقترح تصنيفات لاحتياجات المشردين داخلياً من الحماية وللأنشطة التي ينبغي القيام بها لتلبية هذه الاحتياجات على حد سواء. وستركز بصورة رئيسية على التشرد الناجم عن الصراعات، وإن كان عدد كبير من المفاهيم ينطبق أيضاً على الأشخاص الذين شردوا لأسباب أخرى، من بينها الكوارث الطبيعية.

ألف - المشردون داخلياً كفئة ذات احتياجات خاصة

٣٨- من المفيد التذكير، في البداية، بأن مفهوم "الشخص المشرد داخلياً" هو مفهوم يصف ظرفاً محدداً، أي فرار الشخص من داره أو إرغامه على تركها. ومن ثمّ يشير المفهوم إلى عواقب هذه الحركة القسرية على حياة

الأشـــخاص المـــتأثرين. وبهـــذا المعنى، تتشابه بعض الاحتياجات الناجمة عن التشرد تشابهاً كبيراً مع احتياجات اللاجئين.

٣٩- وخلافـــاً للاجـــئين، لا يعبر المشردون داخلياً الحدود الدولية ولا يكون من حقهم بالتالي الحصول على الحمايـــة الدولية كبديل للحماية الدبلوماسية التي يتمتع بها الأجانب عادة لكنها لا تتاح للأشخاص الفارين من اضـــطهاد حكومتهم. ونظراً لأن المشردين داخلياً يمكثون داخل حدود الدولة التي شُردوا فيها، فإن من حقهم، بموجـــب القـــانون الدولي، طلب الحماية من تلك الدولة. ولذا فإن الحجة القانونية التي بررت استحداث مركز اللاجـــئ، أي الغـــياب الطبيعي للحماية (الدبلوماسية) التي توفرها حكومة الشخص، لا تنطبق. غير أن الشاغل الإنساني المتعلق بتجربة الأشخاص الذين يرغمون على ترك ديارهم يسري بنفس القوة على المشردين داخلياً.

٤٠- ويتمـــيز المشـــردون داخلـــياً عن الأشخاص الآخرين بأنواع الضعف المشتركة التي يعرضهم التشرد لها وبحاجتهم إلى حل دائم لذلك التشرد. وأوضحت الدراسات التي أُجريت عن المشردين داخلياً في السنوات الأخيرة أن فقـــدان الشخص لداره ليس مجرد فقدان بسيط للملكية أو مأوى. فهو كثيراً ما يرتب نتائج مثل زيادة التعرض للأذى، وبخاصة العنف الجنسي الموجه ضد أحد الجنسين؛ والافتقار إلى الضروريات الأساسية للحياة (مثل الغذاء والماء والمأوى والملبس والصرف الصحي)؛ والمرض والفقر؛ وغير ذلك من الصعوبات.

٤١- وبناء على ذلك، فإن الاعتراف بمجموعة معينة من أوجه الضعف أو من الاحتياجات إلى الحماية "والقلق بشأنها" هما الأساس الذي يبرر توجيه اهتمام خاص إلى المشردين داخلياً. وتوضح التجربة في بلد تلو الآخر أن هذه الاحتياجات المحددة موجودة وأنها لا تؤخذ في الحسبان بقدر كافٍ أو تُهمل في كثير من الأحيان.

باء - احتياجات المشردين داخلياً من الحماية

٤٢- بالـــرغم مـــن أن مفاهـــيم حقـــوق الإنسان غير قابلة للتجزئة فإنها توفر أفضل إطار تنظيمي لتصنيف الاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً من الحماية. ويود الممثل أن يسلط الضوء على أربع فئات رئيسية هي:

(أ) الحقوق المتصلة بالأمن والسلامة البدنية (حماية الحق في الحياة وفي عدم التعرض للتعذيب والمعاملة القاسية واللاإنسانية والاعتداء والاغتصاب والاحتجاز التعسفي والاختفاء والاختطاف والتهديدات المماثلة)؛

(ب) الحقوق الأساسية المتعلقة بضروريات الحياة الأساسية (مثل الحق في الغذاء وماء الشرب والمأوى والملابس اللائقة والخدمات الصحية والمرافق الصحية الكافية)؛

(ج) الحقوق المتصلة بالاحتياجات الأخرى من الحماية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مثل الحق في العمل، والحصول على جبر أو تعويض عن الخسارة في الممتلكات، والحصول على فرص التعليم)؛

(د) الحقوق المتصلة بالاحتياجات الأخرى من الحماية المدنية والسياسية (مثل الحق في الحرية الدينية وحرية التعبير وحيازة الوثائق الشخصية والمشاركة السياسية واللجوء إلى المحاكم وعدم التعرض للتمييز).

٤٣- وتلبي الفئتان الأولى والثانية الحاجة إلى البقاء المادي والسلامة الجسدية، على نحو ما يكفله الحق في الحياة، ضمن أمور أخرى. أما الفئتان الثالثة والرابعة فتلبيان الحاجة إلى الاعتراف بكرامة البشر الأصيلة. وجميع هذه الحاجات تتساوى في أهميتها، فالبقاء فحسب على قيد الحياة بلا كرامة لا يمكن تحمله، كما لا يمكن التمتع بالكرامة بدون البقاء على قيد الحياة. ومن ثمّ لا يهدف هذا التصنيف إلى محاولة فرض تسلسل للاحتياجات (والحقوق المقابلة لها). وبالرغم من أن المساعدات التي تقدمها المنظمات والوكالات الإنسانية تساهم في حماية الحقوق التي تكفل ضروريات الحياة الأساسية (الفئة الثانية)، فإن المساعدات الإنسانية وحماية حقوق الإنسان في هذا المجال ليست متطابقة. فحماية حقوق الإنسان تتجاوز مجرد تقديم المساعدة من حيث سعيها إلى ضمان توقف الانتهاكات وعدم تكرارها وتوفير وسائل الانتصاف الفعالة بما فيها الجبر لضحايا الانتهاكات[٨]. وبالمثل، هناك ضرورة لتحديد الاحتياجات الخاصة من الحماية لدى فئات معينة من الناس داخل قطاع المشردين داخلياً، مثل النساء والأطفال والمسنين والسكان الأصليين والأقليات.

٤٤- ومن المفيد للحكومات والعناصر الفاعلة الأخرى التي تسعى إلى توقع الاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً من الحماية الاستناد إلى تجارب المشردين داخلياً في مختلف أنحاء العالم. ولذلك تلخص الفروع التالية تجارب المشردين داخلياً في جميع أنحاء المعمورة، استناداً إلى تقارير السيد دنغ وآخرين ممن تولوا دراسة المسألة.

١- الأمن والسلامة البدنية

٤٥- إن جوهر الحركة القسرية الذي يتضمنه مفهوم "الشخص المشرد داخلياً" يعرض المشردين لأنواع أذى محددة، وبخاصة في حالات الصراع المسلح. فبالإضافة إلى تزايد خطر التعرض للنيران المتقاطعة بين المقاتلين أو التعرض لمخاطر الألغام البرية، يتعرض المشردون داخلياً لاعتداءات المجرمين والجماعات المسلحة الساعية إلى نهب مواردهم النادرة عند مجازفتهم بالدخول في مناطق لا يعرفونها. ويكون الفتيان أكثر عرضة للتجنيد، بينما تتعرض النساء والفتيات لمخاطر الاعتداء الجنسي والاستغلال الجنسي الإضافية.

٤٦- ومن المؤكد أن عدداً كبيراً من المشردين داخلياً يغادرون ديارهم في البداية فراراً من الاضطهاد أو الأذى الشخصي على أيدي القوات العسكرية لحكومتهم، أو على أيدي الجماعات شبه العسكرية، أو جماعات المتمردين التي كثيراً ما تلاحقهم أثناء فرارهم. ومن الأسباب المتكررة لهذا الاضطهاد محاولة معاقبة المدنيين على دعمهم المفترض للمعارضين السياسيين أو العسكريين أو إبطال مفعول هذا الدعم.

٤٧- وينتهي الأمر بعدد كبير من المشردين داخلياً إلى البقاء في مخيمات لجزء على الأقل من فترة تشردهم. وتوفر هذه المخيمات مزايا هامة في تيسير توزيع المساعدات الإنسانية ويمكنها أيضاً تدعيم الأمن من الناحية النظرية. غير أنها يمكن أن تثير عدداً من التحديات الأمنية. فعلى سبيل المثال، أصبحت المخيمات الواقعة في شمال أوغندا هدفاً سهلاً للنهب الذي تقوم به قوات جيش الرب للمقاومة، وتوفر لها الموارد مثل الأغذية والسلع الأخرى، كما أصبحت مكاناً يسهل فيه اختطاف الأطفال لإرغامهم على الخدمة كمقاتلين أو كخدم، بمن فيهم

الخدم المستغلون في الأغراض الجنسية (انظر E/CN.4/2004/77/Add.1، الفقرة ٤٢). وفي بلدان أخرى، يتعرض المشردون داخل المخيمات لمضايقات أو اعتداءات الجماعات شبه العسكرية[٩].

٤٨- وتستخدم قوات المتمردين أحياناً المخيمات كمراكز "للراحة وإعادة التأهيل". ويؤدي ذلك إلى زيادة الأسلحة وعوامل العنف داخل المخيم. وفضلاً عن ذلك فإن وجود جماعات مسلحة يحوِّل المخيمات إلى هدف عسكري، ويزيد بالتالي من احتمالات تعرضه للاعتداءات ويؤثر تأثيراً مباشراً على المشردين داخلياً. والرد المألوف من الحكومات على خطر عسكرة المخيمات هو تقييد حركة الدخول إليها والخروج منها. غير أن هذا الإجراء يمكن أن يشكل بسهولة احتجازاً تعسفياً لآلاف من الأبرياء وأن يعوِّق بصورة كبيرة حصولهم على الغذاء والوقود والماء وغير ذلك من الضروريات الموجودة خارج المخيمات، ومن ثمّ يهدد بقاءهم.

٤٩- أما بالنسبة للمشردين داخلياً الذين لا يتجمعون في مخيمات، فتثور بشأنهم شواغل أمنية خاصة أيضاً. فعلى سبيل المثال، يتعرض عدد كبير منهم للعداء والخطر المادي الصادر من المجتمعات المضيفة لهم، إما بسبب التوتر العرقي أو الربط بين المشردين وبين طلب من طرفي الصراع، أو لمجرد العبء الذي يشكلونه على الموارد المحلية.

٥٠- وفي عدد كبير من البلدان، يتعرض المشردون داخلياً للعودة القسرية إلى حالات انعدام الأمن. وكما ذُكر أعلاه، تحدث الممثل وآخرون بوضوح عن التقارير التي تشير إلى هذه الإعادة القسرية التي تمارسها السلطات في دارفور، ولكن هناك أمثلة مشابهة في أنحاء مختلفة من العالم[١٠]. غير أن حق المشردين داخلياً في العودة الطوعية *بأمان* وكرامة، (أو الاندماج محلياً أو إعادة التوطن في منطقة أخرى من البلد) وفقاً لما ينص عليه المبدأ التوجيهي ٢٨، قد أكدته الدول من جديد بشكل متكرر في مجلس الأمن[١١]، والجمعية العامة [١٢]، ولجنة حقوق الإنسان[١٣]، والمحافل الدولية الأخرى[١٤]. وحتى إذا ما كانت العودة طوعية، فإنها قد تكون محفوفة بالمخاطر مثل مخاطر الألغام البرية والمضايقات المستمرة من القوات العسكرية أو شبه العسكرية، بل اعتداءات المدنيين الآخرين. وفضلاً عن ذلك، فإن عدم الإسراع بإقرار سيادة القانون من جديد في كثير من حالات ما بعد الصراع يؤدي إلى تفاقم حالة الضعف النسبي التي يعاني منها كثير من المشردين العائدين ويمكن أن يعرّضهم بصورة خاصة لأذى النشاط الإجرامي، الذي يدعمه أحياناً زيادة تداول الأسلحة الصغيرة وتسريح الجنود بدون تزويدهم بما يكفي من وسائل بديلة لكسب العيش.

٢- ضروريات الحياة الأساسية

٥١- ويحتاج كثير من المشردين داخلياً الذين تركوا ممتلكاتهم وأراضيهم ووسائل عملهم إلى معونة غذائية فورية ومتواصلة للبقاء على قيد الحياة. وأشار برنامج الأغذية العالمي في هذا الصدد إلى أن كثيراً من الأشخاص في حالات الصراع يحتاجون إلى المعونة الغذائية، لكن المشردين داخلياً يعانون من ضعف خاص في المراحل الأولى من تشردهم وأثناء وجودهم في المخيمات وفي المراحل الأولى من عودتهم[١٥].

٥٢- ويُحسب لعدد من الحكومات أنها تولت مسؤولية توفير هذه المعونة بجدية كبيرة[١٦]. غير أن حكومات أخرى لم تفعل ذلك، وكثيراً ما يرجع التقصير إلى عدم إعطاء الأولوية لهذه المساعدات في الميزانيات الوطنية لتفضيل الاحتياجات العسكرية أو غير العسكرية عليها.

٥٣- ويلاحظ الممثل في هذا الصدد أنه بالرغم من أن الحق في الغذاء وفقاً لأحكام الفقرة ١ من المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يخضع للإعمال التدريجي (المادة ٢ من العهد)، فقد أوضحت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٣(١٩٩٠) أن "الدولة الطرف التي يُحرم فيها أي عدد هام من الأفراد من المواد الغذائية الأساسية ... تعتبر، بداهةً، متخلفة عن الوفاء بالتزاماتها بمقتضى العهد". (الفقرة ١٠). ولهذا كما أكدت في تعليقها العام رقم ١٢(١٩٩٩)، فإن "كل دولة ملزمة بأن تكفل لكل شخص يخضع لولايتها فرصة الحصول على الحد الأدنى من الغذاء الأساسي الكافي والملائم والمأمون من ناحية التغذية، لضمان تحرره من الجوع". (الفقرة ١٤). وفضلاً عن ذلك تقضي الأحكام المماثلة في الصكوك الأخرى لحقوق الإنسان وفي صكوك القانون الإنساني بألا يكون هناك استثناء "متعلق بالميزانية" من توفير الحد الأدنى الأساسي من الغذاء اللازم للبقاء[١٧].

٥٤- وللوفاء بالحق في الغذاء، كثيراً ما يلزم توفير ما هو أكثر من السلع الغذائية نفسها. ويكون الحد الأدنى المطلوب هو أدوات الطهي وأوعية التخزين والوقود وغير ذلك من "السلع غير الغذائية". وتشمل المواد الأخرى التي كثيراً ما يفتقر إليها المشردون داخلياً لكنهم يحتاجون إليها لبقائهم ويحق لهم الحصول عليها كحق من حقوقهم الماء والأدوات الصحية المساعِدة (الصابون والدلاء والفوط الصحية وغير ذلك) والملابس الملائمة.

٥٥- وعندما تعجز الحكومة فعلياً عن توفير هذه الأنواع من المساعدة، يجب أن تيسِّر على الأقل تقديم المنظمات الإنسانية لهذه المساعدات. وبالإضافة إلى ذلك، يفرض القانون الإنساني على جماعات المتمردين التزاماً مماثلاً بتيسير المساعدات الإنسانية وعدم إعاقتها. غير أن اعتراض سبيل المساعدات الإنسانية لا يزال متكرراً ومن الشائع أن يكون المشردون داخلياً هم الضحايا.

٥٦- ومن الحاجات العامة الأخرى للمشردين داخلياً الحاجة إلى السكن اللائق. وكثيراً ما يعاني هؤلاء المشردون من أشد أنواع انتهاكات هذا الحق الأساسي من حقوق الإنسان، في ظروف أسوأ كثيراً من ظروف غير المشردين. ويتعرض المشردون لكل ظروف معيشية يمكن تصورها، وتشمل المباني الحكومية المكتظة والأكواخ الطينية، والخيام المصنوعة من قطع القماش الممزقة، وعربات القطارات، والحاويات الحديدية، والصناديق الكرتونية والحظائر والزرائب، بل البقاء بدون مأوى على الإطلاق. ونظراً لأن كثيراً من هذه الأماكن لم يكن الغرض منه قط سكن الإنسان، فقد تكون الظروف فيه غير محتملة، ويشمل ذلك نقص التدفئة والتهوية وسوء الصرف الصحي وانعدام الماء ووسائل النقل وانعدام الخصوصية. وفضلاً عن ذلك، فإن هذه الترتيبات يُنظر إليها عادة في البداية على أنها مؤقتة، ولكن في كثير من الحالات التي يمتد فيها التشرد فترات طويلة، يضطر المشردون داخلياً إلى البقاء لسنوات مستمرة في أنواع من المأوى غير ملائمة على الإطلاق.

٥٧- وتساهم حالات الاكتظاظ المرهقة في تعريض المشردين داخلياً بصورة خاصة لأمراض مثل الإسهال والزحار والسل والأمراض الجلدية. ونظراً لعدم توافر الغذاء بصورة منتظمة في كثير من الحالات، غالباً ما يعاني المشردون داخلياً، وبخاصة الأطفال والمسنون، من سوء التغذية والأنيميا المزمنة. وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تؤدي صدمات الأحداث

المسببة للتشرد، بالإضافة إلى حالات الرعب التي تصاحبها، إلى مشاكل صحية عقلية وعجز بسبب الإصابات البدنية. غير أن فرص الحصول على الخدمات الصحية كثيراً ما تكون محدودة أمام المشردين داخلياً، وبخاصة في مناطق العودة.

٣- الاحتياجات الأخرى من الحماية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٥٨- بخلاف الضروريات اللازمة للبقاء، يتمثل أخطر شواغل المشردين داخلياً وأكثرها تكراراً - في أثناء تشردهم ولدى عودتهم على حد سواء، في نقص فرص الحصول على الأراضي الصالحة للزراعة و/أو وسائل زراعتها. فبدون الأرض، يفتقر عدد كبير من المشردين داخلياً إلى الأمن الغذائي في أثناء تشردهم كما يفتقرون إلى وسائل الحصول على القوت بكرامة وهي عنصر أساسي في الحق في الغذاء. ويرجع نقص فرص الحصول على الأراضي، في بعض الحالات، إلى عدم توافر الأراضي الملائمة أو عدم إتاحتها لهم في منطقة اللجوء. وفي حالات أخرى، يُثنى المشردون داخلياً رسمياً عن الحصول على الأراضي[١٧]. وحتى في حالة توافر الأراضي، كثيراً ما تكون قيمتها الزراعية منخفضة أو لا يمكن الوصول إليها بسبب حالة انعدام الأمن السائدة أو وجود ألغام أرضية أو غير ذلك من المخاطر.

٥٩- وبالإضافة إلى ذلك، قد تواجه الزراعة معوقات تتمثل في نقص الموارد مثل البذور والأدوات والحيوانات والآلات أو أي منها. فعلى سبيل المثال، أشارت الشعبة المشتركة بين الوكالات والتابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤ إلى أن المشردين داخلياً الذين يستعدون للعودة إلى ديارهم في ليبيريا، قد حددوا، كطلب رئيسي للمساعدة من الوكالات الإنسانية الدولية، البذور والأدوات التي تمكنهم من بدء الزرع - لكنها أشارت إلى أن البذور والأدوات ليست مدرجة في "اتفاقات إعادة التوطين" الجاري إعدادها لهؤلاء المشردين.

٦٠- وبصورة أعم، تشكل حقوق الملكية قضية حاسمة الأهمية في الحلول المتعلقة بالتشرد الداخلي. ففي حالات كثيرة، وبخاصة عندما يمتد التشرد لفترات طويلة، يجد المشردون داخلياً عند عودتهم أن هناك من يعيشون في أراضيهم ويستخدمونها. وفي بعض الحالات، يكون هؤلاء "الشاغلون الثانويون" هم أنفسهم قد شُرِّدوا بعيداً عن ديارهم الأصلية. وفي حالات أخرى، يحتل الشاغلون الأراضي بمساعدة السلطات أو القوات التي أخرجت المالكين أو الشاغلين الأصليين منها. كما أن وجود نظم بالية أو غير منصفة لإثبات الملكية وفقدان سندات الملكية قد يجعلا حل المنازعات على ملكية أراضٍ معينة حلاً عادلاً مسألة يصعُب تحقيقها، وبخاصة في الحالات التي لا تعكس فيها القوانين كما ينبغي القواعد العرفية والملكية الجماعية السابقة. وفضلاً عن ذلك فإنه حتى في حالة وجود قوانين أو مؤسسات قضائية قادرة على القيام بالمهمة، تقوم السلطات أحياناً بمقاومة تنفيذها.

٦١- ويمثل نقص فرص العمل أمام المشردين داخلياً مشكلة أخرى ملحة بنفس الدرجة. إذ يعاني كثير من الدول التي يدور فيها الصراع أو التي اجتازت مرحلة الصراع، من بطالة مستوطنة على نطاق واسع ولا تقتصر على المشردين داخلياً. غير أن المشردين داخلياً يمكن أن يتأثروا بصورة خاصة، نظراً لتركهم أماكن عملهم وسعيهم إلى أنواع جديدة من العمل في ظروف لم يعتادوا عليها، وإقامتهم أحياناً في مواقع يصعب الوصول إليها، وعملهم في أحيان كثيرة في بيئة يسودها التمييز. وإذا توافر العمل للمشردين داخلياً، فإنه كثيراً ما يكون وضيعاً ومؤقتاً.

٦٢- وبصورة عامة، يؤدي فقدان المشردين داخلياً لممتلكاتهم وأموالهم وما يلي ذلك من نقص فرصة الحصول على الأرض والعمل إلى زيادة تعرضهم في أحيان كثيرة للفقر، حتى داخل المجتمعات الفقيرة عموماً. ولذلك يصبح هؤلاء المشردون "أفقر الفقراء" (E/CN.4/1996/52/Add.1، الفقرة ٧٥).

٤- الاحتياجات الأخرى من الحماية المدنية والسياسية

٦٣- من الحقوق التي كثيراً ما يتم إهمالها حق الإنسان "بأن يُعترف لـــه بالشخصية القانونية"، المبيَّن في كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ٦) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ١٦). غير أن هذا الحق، من الناحية العملية، حاسم الأهمية لعدد كبير من المشردين داخلياً، وبخاصة من زاوية انطباقه على وثائق الهوية الشخصية، مثل شهادة الميلاد أو الزواج أو الوفاة بالإضافة إلى بطاقة الهوية، على نحو ما يرد شرحه في الفقرة (٢) من المبدأ التوجيهي ٢٠. وفي عدد كبير من البلدان، تصدر هذه الوثائق على المستوى المحلي وكثيراً ما يواجـــه مَن يفرون من مناطقهم الأصلية عدة حواجز قانونية في الحصول عليها أو الاستعاضة عنها. ونتيجة لعدم توافر هذه الوثائق، يواجه المشردون داخلياً مشاكل كثيرة، تشمل عدم الحصول على الخدمات الاجتماعية وعلى العمـــل الرسمي وعلى خدمات المصارف والمدارس وعدم القدرة على تقييد الأسماء في سجل الناخبين، مما يجعلهم غرباء في بلدانهم.

٦٤- ومـــن المشاكل الجوهرية بنفس الدرجة ما يواجهه عدد كبير من المشردين داخلياً من عقبات في ممارسة حقهم في حرية الحركة، وبخاصة فيما يتعلق بالتوصل إلى حلول أخرى غير العودة. ففي كثير من الدول في مختلف أنحاء العالم، تعتبر الحكومات العودة هي الحل الوحيد للتشرد الداخلي. غير أن وجود ظروف مثل استمرار انعدام الأمـــن، و"تجمـــيد" الصراعات، وتدمير المنازل والبنية التحتية، والعيش لسنوات طويلة في مكان جديد قد يجعل المشـــردين داخلياً يفضلون حلولاً أخرى مثل الاندماج المحلي الذي يتيح لهم التخلص من حالة التشرد والبدء من جديد. وعلى عكس ذلك، يتمسك عدد كبير من المشردين داخلياً بقوة بأمل العودة إلى ديارهم لكنهم يُحرمون من ذلك للأسباب نفسها. ونظراً لأن من حق المشردين داخلياً أن يختاروا مكان إقامتهم، أي أنسب حل لهم، وفقاً لما هو مشار إليه في المبدأ التوجيهي ٢٨، يجب التشاور معهم بشأن هذه المسألة قبل وضع البرامج وتنفيذها.

٥- الاحتياجات من الحماية لدى فئات معينة من المشردين داخلياً

٦٥- يشكل النساء والأطفال غالبية المشردين داخلياً في معظم حالات التشرد الجماعي. ولذلك فإن متطلبات الحمايـــة التي سبق وصفها أعلاه هي غالباً المتطلبات الخاصة بالنساء والأطفال. وبالإضافة إلى ذلك، تعاني هاتان الفئتان من أوجه ضعف معينة يجب معالجتها.

٦٦- وتواجه المرأة عبئاً غير متناسب نتيجة للتشرد. وتشمل شواغلها الرئيسية العنف الجنسي والعنف الموجه ضـــدها كامـــرأة. فقد أصبح الاغتصاب الجماعي، وبخاصة كسلاح للحرب، عنصراً مألوفاً بصورة متزايدة في الصراع المسلح. وتتعرض النساء والفتيات اللاتي يغادرن ديارهن وهياكل الحماية في مجتمعاتهن المحلية تعرضاً شديداً للاعـــتداء. ومـــن المألوف أن تسيء القوات المكلفة بإنفاذ القوانين والأوامر نفسها استعمال سلطتها، وتغتصب

المشـــردات. وفضلاً عن ذلك، تتعرض النساء والفتيات بدرجة كبيرة للاغتصاب الذي يرتكبه مدنيون آخرون، وبخاصـــة داخـــل المخيمات. كما تشير التقارير إلى تزايد تعرُّض المشردات للعنف المترلي وغيره من أنواع العنف القائمة على التمييز بين الجنسين.

٦٧- وتعـــاني النساء أيضاً من انتهاكات معينة لحقوقهن الاقتصادية والثقافية والاجتماعية. ففي عدد كبير من الـــبلدان، تواجـــه المشردات صعوبات أكبر في الحصول على عمل أو على وسائل أخرى لإعالة أنفسهن مقارنة بالرجال. ويزداد هذا العبء بالنسبة للنساء ربات الأُسر اللاتي عليهن أيضاً رعاية أطفالهن. ويضطر بعضهن إلى الـــلجوء إلى الدعـــارة بســـبب عدم وجود وسائل أخرى للإعالة. كما تواجه النساء مشاكل خاصة في المطالبة بمساكنهن لدى عودتهن، وبخاصة إذا ما قُتل أزواجهن، بسبب عدم حيازة شهادة وفاة أو بسبب القوانين المقيِّدة للإرث التي تحرم المرأة من إرث ممتلكات زوجها.

٦٨- وتواجه المشردات أيضاً تمييزاً بصورة خاصة في سعيهن إلى ممارسة حقوقهن المدنية والسياسية، مثل الحصول على وثائق شخصية. وكثيراً ما تُحرم النساء من المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالبرامـــج التي تخص المشردين داخلياً وفقاً لما تنص عليه الفقرة (٢) من المبدأ التوجيهي ٢٨، بالرغم من أنهن يمثلن غالبية المتأثرين.

٦٩- والأطفـــال هـــم من أشد الفئات تعرضاً لسوء التغذية والمرض والصدمة العقلية وغير ذلك من العواقب الوخيمة للتشرد، مما يعوِّق نموهم ونماء شخصيتهم. وفي عدد كبير من البلدان يجري استهداف الأطفال المشردين وبخاصة المراهقون كفريسة سهلة للاعتداء الجنسي والتجنيد في القوات المسلحة.

٧٠- وبالإضافة إلى تعرض الأطفال لأخطار مباشرة على صحتهم وسلامتهم، يمكن أن تؤدي حالات التشرد الممـــتدة فترات طويلة إلى حرمانهم من حقهم في التعليم، وسلب مستقبلهم بصورة أساسية. وحتى في حالة توافر المـــدارس والمدرسين، هناك عوامل أخرى، مثل سوء الطرق، وضعف الإمدادات المدرسية، وعدم وجود ملابس ملائمة، يمكن أن تعوق ذهاب الأطفال إلى المدارس ونجاحهم فيها.

٧١- ويشـــكل المسنون والمعوقون فئة ضعيفة أخرى كثيراً ما يجري إهمالها في حالات التشرد. وكما ذكر في المؤتمر الوزاري المعني بالتشرد الداخلي في منطقة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والمعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، كـــثيراً مـــا يعجز المسنون والمعوقون عن الإفلات من المخاطر وهم يعانون أحياناً من التمييز ضدهم في توزيع المساعدات الأساسية التي ينفرد بها أقوياء البنية[١٩].

٧٢- وتشـــكل الأقليات العرقية والسكان الأصليون غالبية المشردين داخلياً في عدد كبير من البلدان، وتواجه هذه الفئة مخاطر خاصة في حالة التشرد نتيجة للاختلافات العرقية التي يمكن أن تؤدي إلى التمييز والأعمال العدائية ضدها. وبالرغم من وضع معايير دولية خاصة لصالح السكان الأصليين، كثيراً ما يواجه هؤلاء السكان صعوبات خاصـــة في المطالبة باسترداد أراضيهم بعد التشرد، لأسباب ليس أقلها عدم مراعاة النظم القانونية الرسمية لطرق الملكية الجماعية التقليدية للأراضي.

جيم - أطر نشاط الحماية

٧٣- ما هو المقصود بالحماية في سياق حقوق الإنسان للمشردين داخلياً وما هو نوع الأنشطة الذي تستلزمه؟ يثور هذا السؤال لأن مسؤوليات وأدوار الدول والعناصر الفاعلة الدولية غير محددة بوضوح كبير في الصكوك الدولية. وتشكل المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي خطوة هامة نحو علاج هذا النقص في الوضوح، لكنها باعتبارها تجميعاً للحقوق والواجبات لا تعالج تفاصيل التنفيذ.

٧٤- وفي سلسلة من حلقات العمل التي نظمتها لجنة الصليب الأحمر الدولية في الفترة ما بين عامي ١٩٩٦ و١٩٩٩، عرّف ممثلو منظمات حقوق الإنسان والمنظمات الإنسانية الحماية بأنها "جميع الأنشطة الرامية إلى ضمان الاحترام الكامل لحقوق الفرد وفقاً لنص وروح مجموعة القوانين ذات الصلة، أي قانون حقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني، وقانون اللاجئين"[٢٠]. وقد ثبت أن لهذا التعريف تأثيراً كبيراً في المجتمع الدولي، واعتمدته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في ورقة السياسات التي وضعتها في عام ١٩٩٩ بشأن حماية المشردين داخلياً، وكذلك في أحدث ورقاتها المتعلقة بالسياسات والتي وردت مناقشتها في الفقرة ٢٨ أعلاه.

٧٥- ويشكل التعريف الذي وضعته حلقة عمل لجنة الصليب الأحمر الدولية بداية مفيدة، ليس فقط لوصف الحماية الدولية، بل أيضاً الحماية الواجبة على السلطات الوطنية التي "يقع على عاتقها، في المقام الأول وفي نطاق ولايتها واجب ومسؤولية توفير الحماية والمساعدة الإنسانية للمشردين داخلياً"، على نحو ما هو وارد في المبدأ ٣ من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي[٢١]. ويعترف تعريف حلقة عمل لجنة الصليب الأحمر الدولية، بإشارته إلى جميع الحقوق التي تنص عليها مجموعة القوانين ذات الصلة، بأن الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية تشكل جزءاً لا يتجزأ من مجمل حقوق الإنسان وأن هذه العناصر مجتمعة أيضاً في القانون الإنساني وقانون اللاجئين. كما يوفر التعريف صلة نظرية مفيدة بين أنشطة العناصر الفاعلة في الميدان الإنساني والعناصر الفاعلة في ميدان حقوق الإنسان.

٧٦- ولوضع التعريف موضع التنفيذ، حددت حلقات عمل لجنة الصليب الأحمر الدولية وورقة سياسات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ٣ فئات لأنشطة الحماية هي: *"إجراء الاستجابة"* ("أي نشاط ينفذ بشأن نمط ناشئ أو راسخ للانتهاك ويرمي إلى منع تكراره، و/أو وضع حد له، و/أو تخفيف آثاره المباشرة")؛ و*"الإجراء العلاجي"* ("أي نشاط يهدف إلى رد الكرامة وضمان ظروف معيشة لائقة في أعقاب نمط من أنماط الانتهاك، عن طريق إعادة التأهيل وردّ الحق والتعويض والإصلاح")؛ و*"تهيئة البيئة"* ("أي نشاط يهدف إلى تهيئة و/أو تدعيم بيئة - سياسية واجتماعية وثقافية ومؤسسية واقتصادية وقانونية - تؤدي إلى الاحترام الكامل لحقوق الفرد").

٧٧- ويفيد هذا التصنيف في وضع إطار نظري للاستجابة الإنسانية التي يهدف إلى تحقيقها بصورة رئيسية، غير أنه لا يقدم وصفاً وافياً لواجبات الحماية التي تقع على عاتق الدول، ولا يوفر إطاراً للمجتمع الدولي لتجنب ثغرات الحماية. فعلى سبيل المثال، إذا كان على الدول في المقام الأول واجب حماية ومساعدة الأشخاص الخاضعين لولايتها، فلا يكفي أن يقتصر ذلك على تهيئة بيئة تؤدي إلى الاحترام الكامل للحقوق. بل يجب عليها أن تضمن

منع حدوث الانتهاكات[٢٢]. وبالمثل كما تجلى في المشاورات الجارية بشأن الحق في الإنصاف الذي ينبغي منحه لضحايا الانتهاكات الجسيمة التي وقعت في السنوات الأخيرة في مجال حقوق الإنسان، لا تقتصر وسائل الإنصاف الواجبة على الدول إزاء ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان على "إعادة التأهيل، ورد الحق، والتعويض، والإصلاح" بل يشمل أيضاً "الترضية" (التي تشمل عنصراً من عناصر العدل، مثل الكشف الكامل والاعتذار وبصورة خاصة توقيع جزاءات قضائية وإدارية على المسؤولين)[٢٣].

٧٨- وفي ضوء المسؤولية الرئيسية التي تقع على عاتق الدول في هذا المجال، ينبغي فهم الحماية بحيث تشمل الحكومات كحامية بصفتها الشخصية، وليس كأهداف تنفذ ضدها أطراف خارجية أنشطة الحماية[٢٤]. ولهذا يقترح الممثل ما يلي، كتصنيف مكمل لتعريف الحماية الذي وضعته حلقة عمل لجنة الصليب الأحمر الدولية:

(أ) الإجراءات الرامية إلى منع انتهاكات حقوق المشردين داخلياً بموجب قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني؛

(ب) الإجراءات الرامية إلى وقف الانتهاكات الحالية أو المستمرة لحقوق المشردين داخلياً بموجب قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني؛

(ج) الإجراءات الرامية إلى منع تكرار انتهاكات قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني؛

(د) الإجراءات الرامية إلى ضمان وسائل الانتصاف (بما في ذلك إعادة التأهيل ورد الحق والتعويض والترضية) لأولئك الذين انتهكت حقوقهم[٢٥].

٧٩- ولأغراض هذا التصنيف، يشمل "انتهاك" حق من حقوق الإنسان ليس فقط عدم احترام هذا الحق، بل أيضاً عدم ضمانه وإعماله. فعلى سبيل المثال لا يقتصر الانتهاك على اعتداء الجنود أو رجال الشرطة اعتداءً جنسياً على النساء بل يشمل أيضاً قيام الأطراف العادية بذلك، في حالة تقاعس الحكومة عن بذل الجهود بحسن نية لمنع هذه الجرائم والتحقيق فيها والمعاقبة عليها.

٨٠- ووفقاً للفئة الأولى من هذه الإجراءات، ينبغي أن تتخذ الحكومات إجراءات لمنع حدوث التشرد منذ البداية وأن تتوقع الاحتياجات المشتركة للأشخاص الذين شردوا رغم ذلك من الحماية وأن تسعى إلى تخفيفها. وينبغي أن يكون موجز الاحتياجات من الحماية الذي وردت مناقشته في الفقرات من ٤٢ إلى ٧٢ أعلاه مفيداً لهذا الغرض[٢٦]. وفي حالة فشل الجهود الرامية إلى منع انتهاكات الحقوق، ينبغي أن تتخذ الحكومات الإجراءات اللازمة لوقف الانتهاكات، ومنع تكرارها، وتوفير وسائل الانتصاف المناسبة. وعلى سبيل المثال، يتعين على الحكومات التي تبلغ بحوادث اعتداء جنسي على المشردات ليس فقط اتخاذ الإجراءات لوقف هذه الانتهاكات في الحال، بل أيضاً اتخاذ التدابير المناسبة لضمان عدم تكرارها في المستقبل، وضمان حصول من وقع عليهن الاعتداء على وسائل الانتصاف المناسبة، بما في ذلك الانتصاف من المعتدين.

ثالثاً - أنشطة الممثل المتصلة بالحماية

٨١- سيقوم الممثل بالأنشطة المتصلة بكل فئة من الفئات الأربعة التي اقترحها أعلاه لمعالجة متطلبات الحماية الخاصة بالمشردين داخلياً. ولدى الممثل، باعتباره "آلية" لحقوق الإنسان، ثلاث طرق رئيسية للعمل على تنفيذ هذه الأنشطة في كل فئة من الفئات وهي: (١) الدعوة وإقامة حوار مع السلطات الوطنية، (٢) تعزيز المعايير والسياسات الملائمة على المستوى الدولي والوطني، (٣) حث العناصر الفاعلة الدولية والإقليمية على العمل. وفيما يلي قائمة توضح الأنشطة التي يعتزم القيام بها.

١- منع انتهاكات حقوق المشردين داخلياً بموجب قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني

٨٢- إن قبول وتنفيذ معايير حقوق الإنسان والمعايير الإنسانية هما أفضل سبيل لمنع التشرد منذ البداية وانتهاكات حقوق المشردين بعد التشرد. وبناء على ذلك، سيشجع الممثل نشر وقبول المعايير التي تستند إليها المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي في حواراته مع العناصر الفاعلة الوطنية والإقليمية والدولية.

٨٣- وعلى وجه الخصوص، سيوصي الممثل السلطات الوطنية بوضع وتنفيذ قوانين وسياسات وطنية خاصة بالمشردين داخلياً تشمل هذه المعايير. ونظراً لمضي خمسة أعوام على وضع المبادئ التوجيهية، فقد بدأت عدة دول تستخدمها في وضع القوانين والسياسات المتعلقة بالتشرد الداخلي. وبالرغم من هذا التطور المشجع، فإن بعض القوانين الناتجة عنه لم توضح كثيراً كيفية ترجمة مبادئ القانون الدولي العامة والمجردة إلى حد كبير، التي تعكسها المبادئ التوجيهية، إلى إجراءات محددة في الميدان.

٨٤- ولمعالجة هذه الثغرة، يعتزم الممثل عقد سلسلة من الاجتماعات التشاورية في عام ٢٠٠٥ مع الخبراء والمشرعين ومناصري المشردين داخلياً، بغية توضيح الأسلوب الذي ينبغي أن تساهم به القوانين الوطنية في حماية المشردين داخلياً، وبخاصة فيما يتعلق بمتطلبات الحماية التي سبق وصفها أعلاه. واستناداً إلى هذه المشاورات، سيعد الممثل دليلاً للتشريع ووضع القواعد التنفيذية ورسم السياسات على المستوى الوطني فيما يتعلق بالمشردين داخلياً.

٨٥- وكما سبق ذكره أعلاه، سيُعد الممثل أيضاً برنامجاً دراسياً عن معايير التشرد الداخلي يخصص لكبار موظفي الحكومة والقيادات العسكرية بالإضافة إلى ممثلي المجتمع المدني في معهد القانون الدولي الإنساني. وبالإضافة إلى ذلك، سيستمر في العمل من أجل تدعيم قدرة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني المحلي على مناصرة حقوق المشردين داخلياً استناداً إلى هذه المعايير الدولية والعمل على منع التشرد منذ البداية. وفضلاً عن ذلك، سيعمل مع المنظمات الإقليمية ووكالات الأمم المتحدة على تشجيع استخدام المبادئ التوجيهية ووضع نظم ومبادئ توجيهية لمنع انتهاكات حقوق المشردين داخلياً.

٢- وقف الانتهاكات الحالية أو المستمرة لحقوق المشردين داخلياً بموجب قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني

٨٦- عند تنبيه الممثل إلى أنماط ناشئة لانتهاكات حقوق المشردين داخلياً، سيتدخل لدى السلطات الوطنية عن طريق الاجتماعات الشخصية مع الممثلين الدبلوماسيين (أو غيرهم من المسؤولين، في إطار بعثة قطرية)، والرسائل، وبحسب الاقتضاء، البيانات العامة. وعندما يتبين لـه أن من المفيد إجراء حوار أوسع، سيعقد اجتماعات للعناصر الفاعلة الوطنية والدولية المعنية بشأن قضايا حماية المشردين داخلياً في دولة معينة.

٨٧- وسيسعى الممثل أيضاً إلى تشجيع تحرك العناصر الفاعلة الدولية الأخرى، بما في ذلك آليات حقوق الإنسان مثل الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات والمقررين الخاصين، وتشجيع مشاركتها النشطة في حالات معينة من انتهاكات حقوق المشردين داخلياً. وسيسعى، عن طريق مشاركته في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، إلى تنبيه الشركاء في الميدان الإنساني وفي ميدان التنمية إلى الحالات التي لا تعالج فيها متطلبات الحماية الخاصة بالمشردين داخلياً معالجة كافية.

٣- منع تكرار انتهاكات قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني

٨٨- سيسعى الممثل إلى تحديد الأنماط المتكررة لانتهاكات حقوق المشردين داخلياً في دول بعينها وإقامة حوارات مع السلطات الوطنية بشأن وسائل ضمان عدم استمرار هذه الأنماط. وستكون القوانين والسياسات الملائمة مفيدة للغاية أيضاً في هذا المجال وسيعرض الممثل على الحكومات المعنية المساعدة التقنية في صياغة الحلول الملائمة. ولضمان وعي المشردين داخلياً بحقوقهم، سيسعى الممثل، إلى تعزيز قدرات منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في مجال المعايير الدولية المتصلة بالتشرد الداخلي.

٤- ضمان وسائل الانتصاف لمن انتهكت حقوقهم

٨٩- سيؤكد الممثل، في حواراته مع العناصر الفاعلة الوطنية والدولية، ضرورة العمل على تجنب استمرار التشرد لفترات طويلة بدون حلول دائمة وعلى أن تكون أي برامج للعودة أو إعادة التوطين أو الاندماج طوعية ومأمونة وتحترم كرامة الأشخاص الذين وضعت من أجلهم. كما سيوصي باتخاذ التدابير للاعتراف بأن التشريد القسري يشكل بحد ذاته انتهاكاً جسيماً لحقوق الإنسان وبأن المشردين داخلياً يعانون من عدد كبير من الانتهاكات الأخرى عند تشريدهم. وبناء على ذلك، ينبغي أن تشمل برامج إعادة التأهيل عناصر "الترضية" أو تدبيراً من تدابير الإنصاف لأولئك الذين عانوا من هذه الانتهاكات، بما في ذلك توقيع جزاءات على الأفراد المسؤولين.

رابعاً - خاتمة

٩٠- سعى القرار ٢٠٠٤/٥٥ في دعوته إلى إقامة آلية جديدة بشأن المشردين داخلياً، إلى تحقيق درجة عالية من الاستمرارية في أعمال ممثل الأمين العام السابق المعني بالمشردين داخلياً، وزيادة الاهتمام بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً على حد سواء. وسيقوم الممثل، بصفته الجديدة كممثل للأمين العام معني بحقوق

الإنسان للمشردين داخلياً، بتحقيق هذين الهدفين في كل جانب من جوانب أنشطته. وبالرغم من عمل الممثل كمناصر مستقل لحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، فإنه سيسعى أيضاً إلى التعاون بقدر المستطاع مع العناصر الفاعلة المعنية الأخرى في إطار مساهمته الشخصية في "النهج التعاوني" لمعالجة مسألة المشردين داخلياً.

٩١- وأتاحت أعمال السيد دنغ وعدد كبير آخر في المجتمع الإنساني ومجتمع حقوق الإنسان، مخزوناً ضخماً من المعلومات المتعلقة بالاحتياجات المشتركة للمشردين داخلياً من الحماية وإطاراً مفيداً لوضع تصور نظري لأنشطة الحماية وفقاً للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي. ويمكن وينبغي أن تستفيد الحكومات من هذه المعلومات في توقع الاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً من الحماية في بلدانها. وفضلاً عن ذلك، فإن الإطار النظري الذي وضعه المجتمع الدولي قد يكون، مع قدر من التعديل، مفيداً للحكومات في تخطيط أنشطتها الخاصة بالحماية، وبخاصة في صياغة القوانين والسياسات الملائمة التي تشكل العنصر الرئيسي لاستجابة شاملة.

٩٢- ولا يزال هناك مجال للعمل على المستوى الدولي أيضاً. فالمبدأ الأساسي الذي يقضي بتوجيه اهتمام محدد إلى الاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً من الحماية، بالرغم من قبوله رسمياً من جانب معظم المؤسسات الدولية المختصة، لا يحظى حتى الآن بقبول أو ممارسة ميدانية على المستوى العالمي. وسيساهم الممثل في الجهود المبذولة لمعالجة هذا الأمر وفقاً لولايته من أجل تدعيم الحماية الدولية وإدخال حقوق الإنسان للمشردين داخلياً في صلب أنشطة منظومة الأمم المتحدة وبالتعاون مع العناصر الفاعلة الرئيسية، بما في ذلك الشعبة المشتركة بين الوكالات التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

Notes

[1] *Protect or Neglect: Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, S. Bagshaw and D. Paul, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and OCHA Inter-Agency Internal Displacement Division (November 2004) (www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm).

[2] Ibid., p. 3.

[3] Ibid., p. vii.

[4] www.reliefweb.int/idp/docs/references/PolicyPack31104.pdf.

[5] Some of the findings of this research and a variety of perspectives on the issue were published in a special issue of *Forced Migration Review*, issue 17 (May 2003).

[6] "A New Challenge for Peacekeepers: The Internally Displaced", prepared by W. O'Neill www.brookings.edu/fp/projects/idp/20040422oneill.htm.

[7] See note 1 above.

[8] See general comment No. 31 (200), paras. 6, 7 and 15.

[9] See, for example E/CN.4/2000/83/Add.1, para. 25; E/CN.4/2003/86/Add.3, paras. 27 and 39 and E/CN.4/2005/8, para. 21.

[10] See, for example, E/CN.4/2004/77/Add.2, para. 48; A/51/483/Add.1, para. 33; E/CN.4/1995/50/Add.4, para.14; E/CN.4/1994/44/Add.1, para. 90; and E/CN.4/2003/86/Add.3, para. 38.

[11] See, for example, Security Council resolutions S/RES/1239 (1999) on Kosovo, para. 4; S/RES/1462 (2003) on Georgia, para. 14; and S/RES/1483 (2003) on the situation between Iraq and Kuwait, para. 8 (b).

[12] See, for example, General Assembly resolution 58/177.

[13] See, for example, Commission resolution 2004/55.

[14] See, for example, 2001 World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, agenda item 9, adopted on September 8, 2001 in Durban South Africa, para. 54.

[15] In 2001, the World Food Programme adopted a framework for action entitled "Reaching People in Situations of Displacement" (WFP/EB.A/2001/4-C); see paras. 7-10.

[16] Mr. Deng was particularly impressed with the attitude and efforts made by the Government of Sri Lanka to provide food aid to civilians, even in areas controlled by rebel forces; see E/CN.4/1994/44, para. 55.

[17] See E/CN.4/1996/52/Add.2, paras. 180-194.

[18] For example, Mr. Deng reported in 2000 that, in Colombia, IDPs were prohibited to own land without losing their "status" as IDPs and (potentially) the entitlement to assistance that it conferred on them (E/CN.4/2000/83/Add.1, para. 36).

[19] The Conference was convened by the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD) in collaboration with the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement. See also Erin Mooney, "New Commitments for Older Displaced Persons", *Forced Migration Review*, issue 14 (July 2002), p. 11.

[20] See Sylvie Caverzasio, *Strengthening Protection in War - A Search for Professional Standards*, Geneva: ICRC (2001).

[21] Human rights law imposes an obligation on States to "respect", "protect" (or "ensure") and "fulfil" the rights it articulates. See general comment No. 12 and article 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights requiring States to "respect", and "ensure" the rights it articulates, as well as to "take necessary steps", including legislation or other measures, to give effect to the rights. "Respecting" a right entails not acting to prevent its exercise, "protecting" it involves ensuring that third parties do not interfere with the exercise of the right, and "fulfilling" it involves taking the necessary steps to ensure the realization of the right. Thus "protecting" here, as in the ICRC conference definition, refers to influence on third parties to ensure that they respect human rights.

[22] See general comment No. 31 (2004) of the Human Rights Committee, para. 8.

[23] See the Draft Basic Principles and Guideline on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (revised 5 August 2004), para. 24, available at www.ohchr.org; and E/CN.4/2004/57.

[24] Similarly, in its policy paper, the IASC describes five modes of protection activity, “denunciation”, “persuasion”, “mobilization”, “substitution” and “support” (p. 43), which, are all actions that outsiders do with respect to governmental authorities and is therefore of limited use for Governments in organizing their own responses.

[25] For comparable categorizations, see general comment No. 31 (2004) of the Human Rights Committee general comment No. 3 (1990) of the Committee on Economic, Cultural and Social Rights.

[26] The IASC policy paper also includes a “Strategy Checklist” that could be helpful to Governments in developing plans to anticipate IDP protection needs (pp. 14-23).