

Distr.: General
26 September 2003
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثامنة والخمسون

البند ١١٧ (ج) من جدول الأعمال

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

حماية المشردين داخليا وتقديم المساعدة إليهم*

مذكرة من الأمين العام

يشرف الأمين العام أن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير ممثل الأمين العام المعني
بالمشردين داخليا، فرانسيس دينغ، المقدم عملا بقرار الجمعية العامة ١٦٤/٥٦ المؤرخ
١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ وقرار لجنة حقوق الإنسان ٥١/٢٠٠٣ المؤرخ
٢٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٣.

* قدمت هذه الوثيقة في وقت متأخر حرصا على تضمينها أحدث معلومات ممكنة.



تقرير الممثل الخاص للأمين العام عن المشردين داخليا

موجز

صادف عام ٢٠٠٢ الذكرى السنوية العاشرة لإنشاء ولاية ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخليا. وفي هذا التقرير، يعرض ممثل الأمين العام الإنجازات التي تحققت في السنوات العشر الماضية والتحديات التي لا تزال قائمة. ويستعرض التقرير التقدم المحرز في مجالات العمل الأربعة لممثل الأمين العام، أو "الأركان الأربعة"، وهي الإطار المعياري؛ وتعزيز وضع ترتيبات مؤسسية فعالة؛ وإقامة حوار مع الحكومات عن طريق البعثات القطرية؛ وإجراء بحوث في المجالات الجديدة والناشئة. وأخيرا، يتناول التقرير بإيجاز بعضا من تحديات المستقبل.

ومنذ إنشاء ولاية ممثل الأمين العام في عام ١٩٩٢، أُحرز تقدم كبير في مجالات وضع المعايير والترتيبات المؤسسية والتلبية العملية لاحتياجات المشردين داخليا. وتحققت إنجازات كبيرة في الجانب المتعلق بوضع المعايير في عمل ممثل الأمين العام، حيث وضعت المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي التي أصبحت الآن قواعد نموذجية مقبولة على نطاق واسع وأداة مفيدة لتلبية احتياجات المشردين داخليا للحماية والمساعدة. كما يجري اتباع نهج تعاوني بوصفه الاستجابة المفضلة على الصعيد المؤسسي لأزمة التشرد الداخلي العالمية. وفضلا عن ذلك، نجحت البعثات القطرية لممثل الأمين العام في إنشاء نمط للحوار البناء مع الحكومات والأطراف الفاعلة المعنية الأخرى من أجل خدمة مصالح المشردين داخليا. كما أصبح هناك جدول أعمال مستقر للبحوث التي تركز على السياسات والتي تتناول جوانب مختلفة لأزمة التشرد، وذلك من خلال المشروع المتعلق بالتشرد الداخلي لمؤسسة بروكينغز وكلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جونز هوبكنز، ومركز دراسات التشرد الذي تأسس مؤخرا والتابع لهذا المشروع.

ورغم هذه الإنجازات، يخلص ممثل الأمين العام إلى أن الفجوة لا تزال كبيرة بين المعايير الموضوعية والهياكل المؤسسية والأداء العملي من ناحية، واحتياجات تجمعات المشردين إلى الحماية والمساعدة وهي احتياجات لا تزال ماسة، من ناحية أخرى. وقد يتمثل التحدي المستقبلي في إجراء تقييم أدق لمدى نجاح أو فشل المجتمع الدولي في الاستجابة لأزمة التشرد الداخلي العالمية، وللغوات التي لا تزال موجودة في تلبية احتياجات المشردين داخليا إلى الحماية والمساعدة، ولما يلزم عمله لسد هذه الفجوة. ويعني ذلك أن هناك حاجة، إلى جانب استمرار العمل الجاري القيام به وتحسينه، إلى إجراء تقييم أشمل للنظام وعملياته لتحديد مدى إمكانية زيادة فعاليته ليكون نظاما شاملا يوفر الحماية والمساعدة للمشردين داخليا في العالم.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	٣ - ١	أولا - مقدمة
		ثانيا - السنوات العشر الماضية - التطورات التي استمرت والأنشطة المضطلع بها في إطار
٥	٦٥ - ٤	الولاية
٥	٣٧ - ٤	ألف - وضع إطار معياري بشأن التشرد الداخلي والترويج له
١٧	٥٣ - ٣٨	باء - تعزيز وضع ترتيبات مؤسسية فعالة
٢٢	٥٨ - ٥٤	جيم - البعثات القطرية
٢٤	٦٤ - ٥٩	دال - مجالات البحوث
٢٦	٦٧ - ٦٥	ثالثا - التحديات المقبلة

أولا - مقدمة

١ - صادف عام ٢٠٠٢ الذكرى السنوية العاشرة لإنشاء ولاية ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخليا. كما صادف مرور اثني عشر عاما على بدء الأمين العام في إسناد مسؤوليات محددة داخل منظومة الأمم المتحدة لتنسيق المساعدة المقدمة إلى المشردين داخليا وحمايتهم. وإذا نظرنا إلى الوراء، سنجد أن تلك الفترة شهدت تحقيق إنجازات كبيرة. أهمها الزيادة الكبيرة على الصعيد العالمي في فهم المشكلة والتسليم بالحاجة إلى توفير حلول ناجعة لمحنة المشردين داخليا. وأصبح يُنظر إلى السيادة بشكل متزايد على أنها لا تشكل عائقا أمام التصدي لمسألة التشرد الداخلي، بل على أنها مصدر مؤكد لمسؤولية الدول عن رعاية سكانها ذاهم وحمايتهم. وقد جرى وضع إطار معياري، يتمثل في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، وأصبح يُستخدم الآن وبشكل متزايد من جانب الحكومات والمنظمات الإقليمية والدولية والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني ومن جانب المشردين داخليا أنفسهم. فضلا عن ذلك، أُقيمت داخل منظومة الأمم المتحدة هياكل لتعزيز التنسيق وتحسين الاستجابة لحالات التشرد الداخلي. وأصبحت المسائل المتعلقة بالتشرد الداخلي تجتذب اهتمام الباحثين والمدرسين ودعاة الفكر في المؤسسات الأكاديمية والبحثية في العالم أجمع.

٢ - إلا أن أعداد المشردين داخليا (التي تقدر حاليا بـ ٢٥ مليون في ٥٠ بلدا تقريبا) لا تزال تتصاعد دون كوابح. كما أن أمس احتياجهم، وبخاصة في مجال الحماية، لا تزال في حالات كثيرة جدا لا تجد من يلبّيها. ولا تزال توجد في كثير من الحالات فجوة مثيرة للقلق شديد بين الالتزامات المعلنة بإعمال حقوق المشردين داخليا والإجراءات الوطنية والدولية الفعلية المتخذة لإعمال هذه الحقوق على أرض الواقع.

٣ - وفي ضوء هذه الذكرى السنوية ومفترق الطرق القادم، يعرض هذا التقرير للإنجازات التي تحققت على مدى السنوات العشر الماضية والتحديات التي لا تزال قائمة. ويستعرض الجزء الرئيسي للتقرير التقدم المحرز في مجالات العمل الأربعة لممثل الأمين العام، أو "الأركان الأربعة"، التي تشمل الإطار المعياري؛ وتعزيز وضع ترتيبات مؤسسية فعالة؛ وإقامة حوار مع الحكومات عن طريق البعثات القطرية؛ وإجراء بحوث في المجالات الجديدة والناشئة. وأخيرا، يتناول التقرير بإيجاز التحديات المقبلة ويستعرض عددا من الاقتراحات المقدمة بشأن الأعمال المقبلة ودور الولاية.

ثانيا - السنوات العشر الماضية - التطورات التي استمرت والأنشطة المضطلع بها في إطار الولاية

ألف - وضع إطار معياري بشأن التشرد الداخلي والترويج له

١ - منشأ المبادئ التوجيهية

٤ - عندما أنشئت ولاية ممثل الأمين العام لأول مرة في عام ١٩٩٢، طلبت لجنة حقوق الإنسان إلى ممثل الأمين العام أن يجري "دراسة للقوانين والمعايير الدولية القائمة فيما يتصل بحقوق الإنسان والمعاملة الإنسانية واللاجئين ومدى انطباقها على حماية المشردين داخليا وتقديم المساعدة الغوثية إليهم". وفي عام ١٩٩٣، أعد ممثل الأمين العام دراسة عرض فيها نتائج المشاورات التي أجراها بشأن هذه المسألة مع الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية وأوصى فيها بأن يجري على نحو تفصيلي جمع وتحليل المعايير القانونية الدولية المتصلة بالمشردين داخليا (E/CN.4/1993/35). وأعربت اللجنة، في قرار أيدته الجمعية العامة، عن تقديرها لتقرير ممثل الأمين العام وتوصياته، وحددت ولايته لكي يتمكن من الاستمرار في عمله.

٥ - وشكّل ممثل الأمين العام فيما بعد فريقا من الخبراء القانونيين الدوليين وشرع في إعداد دراسة من جزأين تتضمن تجميعا وتحليلا للقواعد القانونية الدولية المتصلة بالمشردين داخليا. وتناول الجزء الأول، الذي قدم إلى اللجنة في عام ١٩٩٦ (E/CN.4/1996/52/Add.2)، القانون الدولي الواجب التطبيق على الأشخاص الذين كانوا مشردين بالفعل. وبحث الجزء الثاني، الذي قدم بعد ذلك بسنتين (E/CN.4/1998/53/Add.1)، القواعد الدولية المتصلة بمنع التهجير التعسفي. وخلصت كلتا الدراستين إلى أنه رغم أن القانون الدولي القائم يوفر حماية ذات شأن في حالات التشرد الداخلي، فإن هناك العديد من الفجوات أو مواطن اللبس في تغطيته لاحتياجات محددة. وأوصى ممثل الأمين العام بأن تجري معالجة أوجه القصور هذه في إطار أشمل.

٦ - وعلى ضوء هذه التقارير والتوصيات، طلبت اللجنة من ممثل الأمين العام أن "يواصل، على أساس تجميعه وتحليله للقواعد القانونية، وضع إطار مناسب ... لحماية المشردين داخليا" (القرار ١٩٩٦/٥٢). وفيما يتعلق بالشكل الذي ينبغي أن يتخذه هذا الإطار، خلص ممثل الأمين العام وفريق الخبراء القانونيين إلى أن المطلوب ليس وضع أحكام قانونية جديدة في شكل صك قانوني دولي جديد، بل إعادة النص على الأحكام القانونية الدولية القائمة التي، رغم أنها تغطي جوانب عديدة ذات صلة بالمشردين داخليا، يتعذر من فرط تناثرها وتفرقها الاطلاع عليها بسهولة وتطبيقها بصورة فعالة، وتحتاج في بعض

الحالات، بسبب ما بها من مواطن لبس، إلى توضيح. كما أن هناك حاجة ماسة، في هذا المجال بالذات، إلى بيان توجيهي واضح وموجز لشتى القواعد ذات الصلة التي يمكن استخدامها في التصدي للشواغل المحددة التي تنشأ في حالات التشرد الداخلي. ومن ثم فقد اختار ممثل الأمين العام وفريق الخبراء القانونيين التابع له صياغة مبادئ توجيهية في شكل عملي وسهل الفهم تنص مجدداً على الأحكام القائمة ذات الصلة بالمشردين داخلياً في قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللاجئين (الأحكام المماثلة). وشجعت اللجنة والجمعية العامة ممثل الأمين العام على المضي قدماً في هذا السبيل وظلتا طيلة عملية الصياغة تحاطان علماً أولاً بأول. بما كان يُحرز من تقدم. وجرى أثناء هذه العملية التشاور مع طائفة عريضة من الهيئات الإقليمية والدولية ومع خبراء من بلدان مختلفة.

٧ - ويرد في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، التي قُدمت إلى اللجنة في عام ١٩٩٨ (E/CN.4/1998/53/Add.2) تجميع لقواعد عديدة تتصل بالاحتياجات الخاصة للمشردين داخلياً إلى الحماية والمساعدة والتنمية. وعرضت المبادئ التوجيهية الحقوق والضمانات المتصلة بجميع مراحل التشرد الداخلي، التي توفر حماية من التهجير التعسفي والحماية والمساعدة أثناء التشرد، وأثناء العودة أو إعادة التوطن والاندماج. وتتضمن المبادئ التوجيهية ما يمكن أن تتهدي به جميع الأطراف الفاعلة المعنية: أي ممثل الأمين العام في أدائه لولايته؛ والدول التي تواجه ظاهرة التشرد الداخلي؛ وجميع السلطات والجماعات الأخرى والأفراد الآخرين في علاقاتهم مع المشردين داخلياً، بما في ذلك الأطراف الفاعلة التي ليست دولاً والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية؛ والمشردون داخلياً أنفسهم بطبيعة الحال.

٢ - الاستجابات للمبادئ التوجيهية

٨ - فور وضع المبادئ التوجيهية في صورتها النهائية، اتخذت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، المكونة من رؤساء الوكالات والمنظمات الإنسانية والإنمائية الدولية الرئيسية، قراراً يُرحب بالمبادئ التوجيهية ويشجع أعضاءها على إطلاع مجالسهم التنفيذية وموظفيهم عليها، وبخاصة العاملين في الميدان، وعلى تطبيقها في أنشطتهم لصالح المشردين داخلياً.

٩ - وفي الشهر التالي، وفي القرار ٥٠/١٩٩٨، الذي أُتخذ بدون تصويت وقدمته ٥٥ دولة، سلمت اللجنة بأن حماية المشردين داخلياً من شأنها أن تتعزز بتحديد وإعادة تأكيد وتدعيم حقوق محددة فيما يتعلق بحمايتهم ولاحظت التقدم الذي أحرزه حتى الآن ممثل الأمين العام في وضع إطار قانوني، لا سيما تجميع وتحليل القواعد القانونية ووضع مبادئ توجيهية، وأحاطت علماً بالمبادئ التوجيهية، كما أحاطت علماً وباهتمام بقرار

اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وبما أعلنه ممثل الأمين العام عن اعتزامه استخدام المبادئ التوجيهية في حوار مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، وطلبت اللجنة أيضاً إلى ممثل الأمين العام أن يقدم تقريراً إليها عن جهوده في هذا الصدد وعمّا يُعرب عنه من آراء أمامه، وهو ما قام به دائماً في التقارير التي قدمها إليها وإلى الجمعية العامة.

١٠ - وفي السنوات التالية، شجعت اللجنة والجمعية العامة على السواء، في قرارات اتخذت بدون تصويت واشتركت في تقديمها دول من جميع مناطق العالم، نشر وترويج وتطبيق المبادئ التوجيهية ورحبت بها، كما رحبت باستخدام ممثل الأمين العام لها في الحوارات التي يجريها مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية، وطلبت إليه أن يواصل بذل جهوده في هذا الصدد.

١١ - واعتمدت اللجنة مؤخراً، في دورتها التاسعة والخمسين، القرار ٥١/٢٠٠٣ بتوافق الآراء والذي "أعربت [فيه] عن تقديرها للمبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي بوصفها أداة هامة لمعالجة أوضاع المشردين داخلياً، ورحبت بازدياد عدد الدول، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية وغير الحكومية التي تطبق هذه المبادئ كميّار وشجعت كافة الأطراف المعنية على الاستفادة من المبادئ التوجيهية عند معالجة حالات التشرد الداخلي".

١٢ - وسلّط الأمين العام الضوء، في تقريره إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ١٩٩٨ عن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية، على وضع المبادئ التوجيهية بوصفه من "الأمثلة البارزة" للإنجازات في مجال العمل الإنساني خلال تلك السنة (A/53/139-E/1998/67، الفقرة ١٠). وأشار المجلس في استنتاجاته المتفق عليها ١/١٩٩٨ إلى المبادئ التوجيهية، منوهاً بقرار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن تلك التوجيهات. وفي عام ١٩٩٩، دعا المجلس في استنتاجاته المتفق عليها ١/١٩٩٩ جميع الدول إلى تطبيق المعايير المعترف بها دولياً فيما يتعلق بالأشخاص المشردين داخلياً وأحاط علماً أيضاً بأن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تستخدم المبادئ التوجيهية (الفقرة ٢٣). وخلال الدورة الموضوعية للمجلس لعام ٢٠٠٢، أعرب عدد من الدول عن تأييده للمبادئ، غير أن بعضها أثار مسائل تتعلق بالطريقة التي أثبتت لوضعها (انظر أدناه)؛ ولم تُعتمد استنتاجات متفق عليها.

١٣ - وفي آخر تقرير قدمه الأمين العام إلى المجلس في عام ٢٠٠٣ عن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ (E/2003/85-A/58/89)، أوصى المجلس والجمعية العامة بـ "تشجيع الدول الأعضاء التي لديها مشردون داخليون على

أن تضع قوانين وسياسات وطنية ومعايير دنيا تتعلق بالتشرد الداخلي متسقة مع المعايير الدولية، لا سيما المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي“ (الفقرة ٥٨ د)). ولاحظ المجلس لاحقاً في قراره ٥/٢٠٠٣ ”تزايد عدد الدول ومؤسسات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وغير الحكومية التي تأخذ بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، وشجّع على تعزيز الأطر القانونية لحماية المشردين داخلياً، وحث المجتمع الدولي على تعزيز دعمه للدول المتضررة في الجهود التي تبذلها، من خلال الخطط أو المبادرات الوطنية، لتوفير الحماية والمساعدة للمشردين داخلياً فيها“.

١٤ - واعترف باستخدام المبادئ إضافة إلى ذلك على مستوى مجلس الأمن. ففي عام ١٩٩٩، طلب المجلس إلى الأمين العام تقديم تقرير يتضمن توصيات محددة بشأن الأساليب التي يمكن بها للمجلس أن يحسّن الحماية الجسدية والقانونية للمدنيين في الصراعات المسلحة. وأوصى الأمين العام، في تقريره التالي، بوجوب أن يشجّع المجلس الدول، في حالات التشرد الداخلي، على اتباع الإرشادات القانونية الواردة في المبادئ التوجيهية (S/1999/957)، التوصية ٧). وفي السنة التالية، جدد الأمين العام تلك التوصية لا سيما فيما يتعلق بالأطفال في الصراعات المسلحة (A/55/163-S/2000/712، التوصية ٢١)، وأشار عدد من الدول إلى أهمية المبادئ، لا سيما فيما يتصل بالأطفال (انظر S/PV.4176). وذكرت رئيسة مجلس الأمن في بيان أدلت به يوم ١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠ أن المجلس يلاحظ أن وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية، بالتعاون مع البلدان المضيفة، تستخدم المبادئ التوجيهية، فيما تستخدمها، في أفريقيا (S/PRST/2000/1). ووجد المجلس هذا الرأي، خلال الشهر ذاته، في القرار ١٢٨٦ (٢٠٠٠) الذي اتخذته بشأن الحالة في بوروندي.

١٥ - وكما ذكر آنفاً، رحّبت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام ١٩٩٨ بالمبادئ التوجيهية وشجّعت أعضائها على تطبيقها في أنشطتهم لصالح الأشخاص المشردين داخلياً. ومنذ ذلك التاريخ، بذلت الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الإنسانية والإنمائية الدولية فضلاً عن هيئات حقوق الإنسان جهوداً هامة من أجل إدراج المبادئ ضمن عملها في مختلف أنحاء العالم. وشملت فعلاً المبادرات التي اتخذها مختلف فرادى الوكالات والمنظمات في هذا الصدد، والتي سلّط عليها الضوء في التقارير السابقة، ما يلي: نشر المبادئ؛ وإدراجها في السياسة التنظيمية؛ وتدريب الموظفين والمسؤولين الحكوميين والمجتمع المدني على السواء؛ وترجمة المبادئ إلى اللغات المحلية ونشرها؛ واستخدام المبادئ لرصد حالات التشرد الداخلي والإبلاغ عنها ولأغراض الدعوة؛ ومساعدة الحكومات وغيرها من السلطات في وضع قوانين وسياسات وطنية تستند إلى المبادئ.

١٦ - وفي إطار آليات الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان، يركّز عدد من الإجراءات الخاصة بلجنة حقوق الإنسان تركيزاً متزايداً، قطرياً وتخصصياً، وفضلاً عن هيئات معاهدات حقوق الإنسان، على التشرّد الداخلي وإدراج المبادئ التوجيهية ضمن عملها. وأشار المفوض السامي إلى المبادئ في الجهود المبذولة في مجال الدعوة، ودعمت مفوضية حقوق الإنسان ترجمة المبادئ إلى اللغات المحلية ونشرها، ووضعت مواد تدريبية بالتعاون مع المجلس النرويجي للاجئين واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، واشتركت في رعاية حلقات دراسية بشأن المبادئ بالتعاون مع ممثل الأمين العام.

١٧ - ويجدر التنويه خصوصاً بمشروع المجلس النرويجي للاجئين الخاص بالمشرّدين داخلياً على النطاق العالمي، الذي يمثّل الترويج لاستخدام المبادئ التوجيهية إحدى مهامه الأساسية. فقد كان المشروع نشطاً بصفة خاصة في رصد ظروف التشرّد الداخلي والإبلاغ عنها في قاعدة بياناته من منظور المبادئ، وفي توفير التدريب بشأن المبادئ في بلدان حول العالم. ويستخدم العديد من المنظمات غير الحكومية الدولية الأخرى المبادئ كأداة للرصد والدعوة، من بينها منظمة العفو الدولية، والرابطة الدولية لمساعدة المسنين، ومنظمة رصد حقوق الإنسان، والجمعية اليسوعية لخدمة اللاجئين، والمنظمة الدولية لألوية السلام، والرابطة الدولية للاجئين، وإنقاذ الطفولة، ولجنة الولايات المتحدة لشؤون اللاجئين، واللجنة النسائية للمرأة والطفل للاجئين. وتعكف حالياً المنظمات غير الحكومية المحلية في العديد من البلدان أيضاً على وضع برامج للمشرّدين داخلياً على أساس المبادئ التوجيهية، كما هو مشار إليه أدناه.

٣ - ترويج ونشر وتطبيق المبادئ التوجيهية

١٨ - واصل ممثل الأمين العام وشركاؤه بذل الجهود الرامية إلى إتاحة المبادئ التوجيهية في مختلف أنحاء العالم. وعن طريق الجهود المتضافرة لوكالات الأمم المتحدة، ومشروع مؤسسة بروكينغز - كلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جونز هوبكنز، والمنظمات غير الحكومية، والحكومات، تُرجمت المبادئ التوجيهية ونشرت على نطاق واسع. وقد أُتيحت هذه المبادئ في البداية بجميع لغات الأمم المتحدة الرسمية، ثم تُرجمت منذ ذلك الحين إلى ٢٦ لغة إضافية وهي: الأبخازية، الأذربيجانية، الأرمنية، الألبانية، البرتغالية، البشتونية، البهاسا الإندونيسية، البورمية، التاغالوغ، التاميل، التركية، التشين، التيتوم، الجورجية، الداري، الدينكا، السبوانو، السغاو - كارين، السينهالا، السواحيلية، الصربية - الكرواتية، الصومالية، الكيرونديّة، اللو، الماغينداناوية، المقدونية، وبذلك بلغ مجموع اللغات التي تُرجمت إليها المبادئ ٣٢ لغة. ونُشر العديد من ترجمات هذه المبادئ في شكل كتيّبات

ووضّح أغلبها على موقع مفوضية حقوق الإنسان في الشبكة العالمية (www.ohchr.org) وعلى موقع مشروع مؤسسة بروكينغز - كلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جونز هوبكنز (<http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/idp>). وعلاوة على ذلك، وبهدف الوصول إلى جماهير أوسع نطاقاً، يجري وضع صيغ أكثر تبسيطاً، مثل عرض المبادئ في شكل قصص مصورة بلغة البهاسا الإندونيسية برعاية الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية العاملة في إندونيسيا.

١٩ - ولتيسير التطبيق العملي للمبادئ، دعم ممثل الأمين العام وضع مواد تكميلية. ففي عام ١٩٩٩، نشر مشروع مؤسسة بروكينغز ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية "دليل تطبيق المبادئ التوجيهية"، الذي يوضح مضمون المبادئ بلغة يسهل استيعابها ويبيّن أساليب الترويج لتطبيقها. وقد تُرجم الدليل إلى الإسبانية والألبانية والبرتغالية والبهاسا الإندونيسية والروسية والفرنسية والمقدونية، ويشجع ممثل الأمين العام ترجمته إلى لغات أخرى، لا سيما جميع اللغات الرسمية للأمم المتحدة. وفي عام ١٩٩٩ أيضاً، وضعت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات دليل الممارسة الميدانية في مجال التشرد الداخلي، الذي يتضمن أمثلة من مختلف أرجاء العالم للمبادرات التي اتخذتها وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية لمعالجة مسألة توفير الحماية والمساعدة للمشردين داخليا وكفالة احتياجاتهم الإنمائية وحقوقهم وفق ما تنص عليه المبادئ التوجيهية. وفي عام ٢٠٠٠، نشرت الرابطة الأمريكية للقانون الدولي ومشروع بروكينغز شروح المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي التي وضعها الأستاذ وولتر كايلين وتصف أساس كل مبدأ من المبادئ الثلاثين في القانون الدولي. وفي عام ٢٠٠٢، نشر مشروع مؤسسة بروكينغز كتيباً عن تعليقات أخيرة على طبيعة وتطبيق المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي.

الصعيد الوطني

٢٠ - أثّرت هذه الجهود على المستوى الوطني، حيث يتمثل أهم تطور في أن عددا متزايداً من الدول يستخدم المبادئ التوجيهية في وضع تشريعات وسياسات وطنية. ففي عام ٢٠٠٠، أصبحت أنغولا أول دولة تسن تشريعات تستند بوضوح إلى المبادئ التوجيهية في "معاييرها المتعلقة بإعادة التوطين". وفي السنة التالية، وقعت حكومة بوروندي "بروتوكولا من أجل إنشاء إطار دائم للتعاون يهدف إلى حماية الأشخاص المشردين" يعد تعزيز وتطبيق المبادئ التوجيهية من بين أهدافه الأساسية. وفي كولومبيا، شدّدت المحكمة الدستورية على قيمة المبادئ كحجة وذلك بصفتها إعادة بيان للقانون الدولي، وذكرتها في حكمين عززهما توجيه رئاسي صدر عام ٢٠٠١. وحتى وقت كتابة هذا التقرير، يعكف المجلس التشريعي في

بيرو على دراسة قانون وطني متعلق بالتشرد الداخلي يستند إلى حد كبير إلى المبادئ التوجيهية - وهي مبادرة رحّب بها ممثل الأمين العام. وعلى نفس المنوال، تعكف الحكومة في أوغندا في الوقت الراهن على دراسة قانون وطني متعلق بالتشرد الداخلي يستند إلى المبادئ التوجيهية من المتوقع اعتماده عما قريب. وفي نفس الوقت، يجري استخدام المبادئ التوجيهية في أفغانستان كأساس مرجعي لصياغة مرسوم يتعلق بالعودة الآمنة للمشردين داخليا. وتعد إعادة تأكيد حقوق المشردين داخليا ضمن إطار قانوني وطني مسعى هاما. إن قانونا يعزز حقوق المشردين داخليا لن يكون بمثابة وسيلة لزيادة الاهتمام بالمشردين داخليا فحسب، بل يمكن أن يكون أيضا في الغالب بمثابة أداة للمصالحة في مرحلة ما بعد الصراعات.

٢١ - وثبتت المبادئ التوجيهية أيضا أنها حافز لإصلاح التشريعات القائمة. ففي الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٢، اشترك ممثل الأمين العام مع مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومشروع مؤسسة بروكينغز بشأن التشرد الداخلي ورابطة المحامين الشباب في جورجيا، في رعاية استعراض من جانب جماعات المحامين المحليين لمدى تطابق التشريعات الوطنية في أذربيجان وأرمينيا وجورجيا مع المبادئ التوجيهية. وعُقدت في كل بلد اجتماعات شارك فيها مسؤولون حكوميون والمجتمع المدني ووكالات دولية لمناقشة استنتاجات وتوصيات الاستعراضات، مما أفضى إلى تحقيق نتائج هامة في مجال الإصلاح التشريعي الوطني. وقد تم نشر الاستعراضات القانونية ووقائع الحلقات الدراسية عام ٢٠٠٣ في كتاب صدر عن الجهات الراعية والجمعية الأمريكية للقانون الدولي، وهو ما شكل نموذجا يمكن النسخ على منواله في أصقاع أخرى من العالم^(١).

٢٢ - وبالإضافة إلى ذلك، تواصلت الحكومات إبداء اهتمامها بالمشاركة في حلقات العمل التدريبية المتعلقة بالتشرد الداخلي والمبادئ التوجيهية. فقد اشترك مشروع المشردين داخليا العالمي مع مفوضية حقوق الإنسان في رعاية حلقة العمل التدريبية الأولى المتعلقة بالمبادئ التوجيهية في أوغندا عام ١٩٩٩ وكان نشطا بشكل خاص في توفير التدريب في مجال المبادئ التوجيهية للمسؤولين الحكوميين والمجتمع المدني وموظفين من الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية حول العالم. كما تلبي وحدة المشردين داخليا المنشأة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لطلبات ترد من الحكومات وغيرها من الجهات الفاعلة، بما في ذلك موظفو الأمم المتحدة، للحصول على التدريب في مجال المسائل المتصلة بالتشرد الداخلي.

٢٣ - ومن جهته، يواصل ممثل الأمين العام، كما طلبت إليه اللجنة والجمعية العامة، المبادرة إلى تنظيم حلقات دراسية بشأن التشرد الداخلي والمبادئ التوجيهية ودعمها. فقد اشترك، في إطار ولايته، في رعاية حلقات دراسية وطنية شارك فيها مسؤولون حكوميون إلى جانب ممثلين عن وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية ومعاهد البحوث وذلك في كولومبيا عام ١٩٩٩ (E/CN.4/2000/83/Add.2) وفي جنوب القوقاز الذي يشمل أذربيجان وأرمينيا وجورجيا عام ٢٠٠٠ (E/CN.4/2001/5/Add.2) وفي إندونيسيا عام ٢٠٠١ (E/CN.4/2002/95/Add.3). وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٢، اشترك في رعاية حلقة دراسية بشأن التشرد الداخلي في الاتحاد الروسي مع معهد الدولة والقانون التابع للأكاديمية الروسية للعلوم وهيئة الشراكة المعنية بالهجرة. وقررت منظمة "ميموريال" (Memorial) الروسية غير الحكومية في وقت لاحق ترجمة شروح المبادئ التوجيهية إلى الروسية وإدراج إشارات إلى القانون الروسي في النص.

٢٤ - وتشكل مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية منتدى مهما لترويج المبادئ التوجيهية على المستوى الوطني. فقد أعرب منتدى آسيا والمحيط الهادئ لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية عن تأييده لفكرة اضطلاع تلك الهيئات بدور أكبر في المسائل المتصلة بالمشردين داخليا، وناقش أعضاؤه الأهمية التي تكتسيها المبادئ التوجيهية بالنسبة لعملهم. وشجع ذلك اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في سري لانكا على الشروع في إدراج المسائل المتصلة بالتشرد الداخلي ضمن أنشطتها على النحو الموصوف في تقرير صدر مؤخرا لا بد وأنه سيوفر إرشادات مفيدة لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في بلدان أخرى^(٢). وفيما يتعلق بالبلدان الأعضاء في الكومنولث، اعتُبر تقديم المساعدة في مجال تنفيذ المبادئ التوجيهية إحدى أفضل الممارسات بالنسبة لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية^(٣). وفي المكسيك، التقى ممثل الأمين العام مع أعضاء اللجان الوطنية لحقوق الإنسان فضلا عن أعضاء لجنتي ولايتي تشياباس وغريرو خلال بعثته في آب/أغسطس بهدف مناقشة الدور الذي تضطلع به تلك اللجان فيما يتعلق بالمشردين داخليا وتطبيق المبادئ التوجيهية. وخلال بعثته إلى الفلبين في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، ألقى محاضرة عن أهمية المبادئ التوجيهية لعمل مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية والتقى مع رئيس وأعضاء لجنة حقوق الإنسان الفلبينية الذين أعربوا عن اهتمامهم بإدماج المبادئ التوجيهية في عملهم.

٢٥ - كما أن المبادئ التوجيهية تحظى بالاعتراف والاستخدام من قبل الجهات الفاعلة غير التابعة للدول. فقد أجرى ممثل الأمين العام أثناء بعثته إلى جورجيا في عام ٢٠٠٠ (E/CN.4/2001/5/Add.4) حوارا بناء تركز على المبادئ التوجيهية مع السلطات الفعلية في أوسيتيا الجنوبية وفي أبخازيا. وفي هذا الصدد، قال الرئيس الفعلي لأبخازيا إنه سيكون من

المفيد ترجمة المبادئ إلى اللغة الأبخازية - وهي بادرة تبلورت في عام ٢٠٠٢. وفي السودان، تعكف حركة وجيش تحرير شعب السودان في الوقت الراهن على دراسة مشروع سياسة بشأن التشرد الداخلي يستند إلى المبادئ التوجيهية صاغه ممثلو الحركة والجيش في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ خلال حلقة عمل تدريبية عُقدت في برومباك برعاية وحدة المشردين داخليا التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وبمساعدة ومشاركة مكتب ممثل الأمين العام. وخلال حلقة دراسية بشأن التشرد الداخلي عُقدت في جنوب السودان في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ اشترك ممثل الأمين العام في رعايتها مع اليونيسيف ومشروع مؤسسة بروكينغز بشأن التشرد الداخلي، عرض مسؤولو حركة وجيش تحرير شعب السودان سياستهم وحددوا الإعراب عن نيتهم تقديمها لقيادة الحركة والجيش في عام ٢٠٠٣ للتصديق عليها. وأثناء بعثته إلى الفلبين في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، التقى ممثل الأمين العام بممثلي جبهة مورو الإسلامية للتحرير وشدد على أهمية المبادئ التوجيهية.

٢٦ - وبالإضافة إلى ذلك، أصبحت المبادئ التوجيهية أداة هامة للتحقيق والرصد والدعوة بالنسبة لهيئات المجتمع المدني المحلية. ففي سري لانكا، يقوم مجمع الوكالات الإنسانية، وهو مجموعة تضم أكثر من ٣٠ منظمة غير حكومية، بإدارة برنامج للتوعية مستند إلى المبادئ التوجيهية لفائدة المسؤولين الحكوميين والجهات الفاعلة غير التابعة للدولة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية وتجمعات المشردين. وفي إطار هذه الجهود، نشر المجمع "مجموعة مواد" بشأن المبادئ التوجيهية بالانكليزية والتاميل والسينهالا، فضلا عن طائفة من المواد التدريبية الأخرى لكي تُستخدم في حلقات العمل واجتماعات المائدة المستديرة الجارية. وتُبذل جهود مماثلة في بلدان أخرى حول العالم من بينها، على سبيل المثال، جورجيا من طرف رابطة المحامين الشباب في جورجيا والفلبين من طرف اللجنة المسكونية لأسر المشردين ومجتمعاتهم المحلية.

المستوى الإقليمي

٢٧ - رحّبت اللجنة والجمعية العامة بتزايد عدد المنظمات الإقليمية التي تستخدم المبادئ التوجيهية، وبخاصة فيما يتعلق بمبادرات قامت بها منظمة الوحدة الأفريقية، التي تسمى الآن الاتحاد الأفريقي، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ومنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومجلس أوروبا، وشجعتا هذه الهيئات وغيرها من المنظمات الإقليمية على تعزيز أنشطتها وتعاونها مع ممثل الأمين العام من خلال أنشطة من بينها حلقات دراسية متعلقة بالتشرد الداخلي.

٢٨ - وفي عام ١٩٩٨، اشترك ممثل الأمين العام مع منظمة الوحدة الأفريقية في رعاية حلقة دراسية بشأن التشرد الداخلي في أفريقيا أوصت بنشر المبادئ التوجيهية على نطاق واسع. وفي السنة التالية، وبتوصية من الجزائر، أحاطت اللجنة المعنية باللاجئين والأشخاص المشردين التابعة لمنظمة الوحدة الأفريقية علما بالمبادئ "باهتمام وتقدير" وأوصت مجلس وزراء المنظمة بأن تتعاون الدول الأعضاء مع ممثل الأمين العام في تنفيذ المبادئ التوجيهية.

٢٩ - وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٠، اعتمد وزراء الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا إعلانا في مؤتمرهم المعني بالأطفال المتأثرين بالحرب في غربي أفريقيا رحبوا فيه بالمبادئ التوجيهية ودعوا الدول الأعضاء في الجماعة إلى تطبيقها. وتم اعتماد هذا الإعلان فيما بعد في مؤتمر قمة رؤساء دول وحكومات الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، انضم مكتب ممثل الأمين العام إلى حلقة دراسية بشأن الهجرة في غرب أفريقيا عقدتها في داكار الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا برعاية الجماعة والمنظمة الدولية للهجرة. وكان من بين توصيات الحلقة الدراسية وضع قوانين وطنية بشأن التشرد الداخلي وذلك باعتماد المبادئ التوجيهية كإطار.

٣٠ - وفي شرق أفريقيا والقرن الأفريقي ومنطقة البحيرات الكبرى، أعادت الحكومات في مؤتمر نظمه برنامج سياسات الهجرة الدولية بالتعاون مع الاتحاد الأفريقي تأكيد التزامها بالمبادئ التوجيهية بوصفها أداة ومعيار مفيدتين لمعالجة حالات التشرد الداخلي^(٤).

٣١ - ورحّبت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة الدول الأمريكية بالمبادئ التوجيهية وأعربت عن تأييدها التام لها، مشيرة إلى أنها "أشمل عملية تأكيد للمعايير المنطبقة على المشردين داخليا" وأنها بذلك توفر "توجيهات رسمية للجنة عن الكيفية التي ينبغي بها تفسير القانون وتطبيقه أثناء مراحل التشرد كافة"^(٥). ويستخدم كل من اللجنة ومقررها المعني بالمشردين داخليا المبادئ بشكل منتظم كمقياس لتقييم الأوضاع في مختلف البلدان، مثل كولومبيا وغواتيمالا.

٣٢ - وفي أوروبا، ركزت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تركيزا متزايدا على تطبيق المبادئ، بعد نشرها لدى الدول المشاركة وبعثاتها الميدانية. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، عقد مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع للمنظمة اجتماعا بشأن الهجرة والتشرد الداخلي، كان هدفه الأساسي بلورة الأساليب التي يمكن بها المؤسسات المنظمة وعملياتها الميدانية والدول المشاركة فيها أن تعزز استجابتها للتشرد الداخلي، لا سيما عن طريق التطبيق العملي للمبادئ. وخلال اجتماع تنفيذ البعد البشري الذي عقدته المنظمة في العام التالي، أعربت عدة دول عن تأييدها لتعزيز دور المنظمة فيما يتعلق بالتشرد الداخلي، فضلا

عن قيمة المبادئ التوجيهية باعتبارها إطارا للعمل. وتمثل الحلقة الدراسية الإقليمية المعنية بالتشرد الداخلي في جنوب القوقاز، فضلا عن استعراض المتابعة للتشريعات الوطنية، التي اشترك في رعايتها مع الممثل مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع للمنظمة، أمثلة يحتذى بها للكيفية التي تدعم بها المنظمة دعما نشطا الترويج للمبادئ وتطبيقها على الصعيد القطري. ويتواصل هذا الزخم، كما يتضح من "إعلان روتردام" الصادر عن الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، في تموز/يوليه ٢٠٠٣، الذي حثت فيه الجمعية وزراء المنظمة على النظر في "التصديق على مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن التشرد الداخلي، أو تبني الجوانب الرئيسية لهذه المبادئ التوجيهية باعتبارها مبادئ تلتزم بها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا".

٣٣ - وصارت مسألة التشرد الداخلي موضع اهتمام أيضا لمجلس أوروبا، لا سيما من خلال أنشطة لجنة الجمعية البرلمانية المعنية بالهجرة واللاجئين والديموغرافيا التي اضطلعت، على سبيل المثال، بإرسال بعثات تقص للحقائق في أوضاع التشرد الداخلي وأوصت باحترام المبادئ. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، عقدت اللجنة، بالاشتراك مع الممثل، ومفوضية حقوق الإنسان، ومشروع مؤسسة بروكينغز، حلقة دراسية بشأن التشرد الداخلي وتطبيق المبادئ التوجيهية في أوروبا. ومتابعة لذلك الاجتماع، عينت اللجنة مقررًا معنيا بالتشرد الداخلي، وهي تعد تقريرًا يتضمن توصيات موجهة إلى الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، كي تنظر فيه الجمعية.

٣٤ - وفي عام ٢٠٠٠، عقد في بانكوك مؤتمر إقليمي بشأن التشرد الداخلي في آسيا، استضافه منتدى آسيا وجامعة تشولالونغكورن، واشترك في رعايته كل من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومشروع مؤسسة بروكينغز، والمجلس النرويجي للاجئين ولجنة الولايات المتحدة للاجئين. واتفق المشاركون، القادمون من ١٦ بلداً آسيويًا، الذين كان من بينهم ممثلون عن لجان حقوق الإنسان الوطنية والمؤسسات الأكاديمية والبحثية، والمنظمات غير الحكومية المحلية الإقليمية والدولية، ووسائط الإعلام والمنظمات الدولية، على أهمية نشر المبادئ في المنطقة والترويج لها، وحث الحكومات وجميع الأطراف الفاعلة ذات الصلة على احترامها، وأوصوا بأن تركز اللجان الوطنية لحقوق الإنسان اهتمامها على التشرد الداخلي والترويج لتطبيق المبادئ.

٣٥ - وخلال الفترة من ٣٠ آب/أغسطس إلى ٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، شارك الممثل في رعاية المؤتمر الإقليمي الأول المعني بالتشرد الداخلي الذي نظّمته الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية. وتمكن الممثل، بالعمل مع شريكه في رعاية هذا النشاط، أي منظمة الهيئة

الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، ووحدة التشرّد الداخلي التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومع حكومة السودان بوصفها الجهة المستضيفة، من الجمع بين ١٠٠ مشارك تقريباً، بمن فيهم الوفود الحكومية الممثلة لكل دولة عضو في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (وهي إثيوبيا، وإريتريا، وأوغندا، وجيبوتي، والسودان، والصومال، وكينيا)، والمنظمات غير الحكومية الدولية المحلية والدولية، ووكالات الأمم المتحدة وغيرها من الوكالات الدولية، فضلاً عن خبراء إقليميين ودوليين، لعقد اجتماع على مستوى الخبراء لبحث وضع التشرّد الداخلي في الدول الأعضاء في الهيئة، والعوامل الإقليمية التي تساهم في حدوث هذه المشاكل، وإمكانيات اتخاذ إجراءات إقليمية متضافرة في هذا الصدد. وتم بحث واعتماد ما توصل إليه هذا الاجتماع من استنتاجات وتوصيات في اجتماع وزاري صدر عنه "إعلان الخرطوم بشأن المشردين داخلياً في المنطقة دون الإقليمية للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية" ولاحظ الخبراء والوزراء أن المبادئ التوجيهية "أداة مفيدة" في وضع سياسات وطنية بشأن التشرّد الداخلي، بالقدر الذي تقوم فيه هذه المبادئ "باستيعاب صكوك القانون الدولي المتوفرة حالياً بشأن التشرّد الداخلي". ودعا الخبراء والوزراء أيضاً إلى إنشاء وحدة تركز جهودها داخل أمانة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية لمعالجة المسائل المتعلقة بالتهجير القسري، بما في ذلك جمع البيانات بشأن التشرّد في المنطقة دون الإقليمية، ونشر المبادئ التوجيهية، وتقديم المساعدة التقنية إلى الدول الأعضاء في وضع ورصد السياسات المتعلقة بالتشرّد الداخلي، واستكشاف سبل أخرى للتعاون دون الإقليمي بشأن التهجير القسري. وحدد الإعلان الوزاري كذلك يوم ٢ أيلول/سبتمبر من كل عام باعتباره "يوم الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية للمشردين داخلياً"^(٦).

٣٦ - ويتم أيضاً مناقشة وضع خطط لعقد مؤتمر إقليمي لأمريكا اللاتينية تستضيفه المكسيك. ويأمل الممثل أيضاً في قيام هيئات إقليمية أخرى، مثل رابطة أمم جنوب شرق آسيا، وجامعة الدول العربية، ورابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، بالنظر في وسائل إدماج التشرّد الداخلي والمبادئ في أعمالها.

المستوى الدولي

٣٧ - عبّرت دول كثيرة، على مر السنوات، عن دعمها للمبادئ التوجيهية، في نطاق اللجنة والجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وفي منتديات أخرى. وعند انعقاد الدورة التاسعة والخمسين للجنة مؤخراً، أبدت وفود إريتريا، والجزائر، وكرواتيا، والمكسيك، والنرويج، والنمسا (متحدثة أيضاً باسم أيسلندا، والدانمرك، والسويد، وفنلندا)، وسويسرا جميعها ملاحظات إيجابية عن المبادئ التوجيهية. غير أن بعض الدول، من ناحية

أخرى، قد أثارت، في بعض الأحيان، تساؤلات عن العملية التي تم من خلالها وضع المبادئ التوجيهية، وأشارت إلى أن هذه المبادئ ليست قانونا ملزما. وبحث هذه المشاغل، قام الممثل، على امتداد العامين الماضيين، بتكثيف الحوار مع الحكومات بشأن المبادئ التوجيهية. وقد التقى، على سبيل المثال، بمسؤولين حكوميين في القاهرة والخرطوم لمناقشة المبادئ. وفضلا عن ذلك، عقدت سلسلة من الاجتماعات البناءة في نيويورك، استضافتها حكومة سويسرا ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ. ونتيجة لذلك، أعرب عدد من الحكومات، كانت قد أفصحت سابقا عن بعض الشواغل، عن تقديرها لهذه المناقشات، ووضحت أن أهدافها تتوجه فعلا إلى توسيع نطاق المبادئ. وفضلا عن ذلك، تجري مشاورات مع الممثل الدائم لسويسرا لدى الأمم المتحدة، وعدد من الوفود، بما فيها الحكومة المصرية، لأجل تنظيم حلقة دراسية لمناقشة المبادئ التوجيهية وتطبيقها. وفي الوقت نفسه، يواصل الممثل الحوار بشأن المبادئ التوجيهية واستخدامها مع الحكومات في نيويورك، وجنيف، في الحلقات الدراسية الإقليمية، وأثناء بعثاته القطرية.

باء - تعزيز وضع ترتيبات مؤسسية فعالة

٣٨ - أوكلت إلى الممثل أيضا مهمة تقديم مقترحات وتوصيات بشأن استجابة المؤسسات الدولية لمسألة التشرد الداخلي. ومع تسليم الممثل بأن المسؤولية تقع في نهاية المطاف على عاتق الدول فيما يخص تقديم المساعدة إلى المشردين داخليا وحمائتهم، فقد أعرب عن تأكيده بأنه في الحالات التي تكون فيها الدول غير راغبة في القيام بذلك أو غير قادرة عليه، يتعين على المجتمع الدولي أن يقوم بدور أساسي. وفي هذا الصدد، شدد الممثل على مفهوم السيادة باعتبارها مسؤولية، وهو مفهوم يحظى بقبول متزايد في المجتمع الدولي. ويمكن أن يتخذ دور المجتمع الدولي أشكالا متعددة. وبالفعل، فإن الخيارات المختلفة التي قدمها الممثل في الأصل شملت إنشاء وكالة جديدة خاصة للمشردين داخليا، وتعيين وكالة قائمة حاليا للاضطلاع بالمسؤولية الكاملة عن المشردين داخليا، والتعاون فيما بين مختلف الوكالات والمكاتب ذات الصلة.

٣٩ - وحتى الوقت الحاضر، كان الخيار الأخير هو المفضل لدى المجتمع الدولي. وقد ازداد بشكل مطرد عدد مكاتب وكالات الأمم المتحدة التي تضطلع بدور في حماية المشردين داخليا ومساعدتهم منذ أن باشر الممثل عمله، وهي تشمل حاليا: منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، ومكتب العمل الدولي، ومفوضية حقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، وخارج نطاق الأمم المتحدة، لجنة الصليب الأحمر الدولية وشتى أجهزة

حركة جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، ومنظمات غير حكومية عديدة. وفي حين شكلت مشاركة تلك المنظمات، ومنظمات أخرى، في معالجة مخنة المشردين داخليا تطورا محمودا بالتأكيد، فقد حمل في طياته أيضا تحديات هامة تتعلق بتنسيق أنشطتها.

٤٠ - ومن الجدير بالذكر، أن الجمعية العامة أسندت في عام ١٩٩٠ إلى المنسقين المقيمين للأمم المتحدة مسؤولية تنسيق المساعدة المقدمة ميدانيا للمشردين داخليا. وفي عام ١٩٩١، أنشأت الجمعية العامة منصب منسق الإغاثة في حالات الطوارئ لينسق الاستجابة لحالات الطوارئ على صعيد المنظومة، وأنشأت خلال السنة التالية اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لتدعم منسق الإغاثة في حالات الطوارئ في عمله. وتتيح اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات منتدى لتلاقي الشركاء في المجالات الإنسانية ومجالات حقوق الإنسان والمجالات الإنمائية الرئيسيين من داخل وخارج الأمم المتحدة، والمجموعات المنضوية تحت مظلة المنظمات غير الحكومية، وحركة جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر الدولية. ويتمثل الدور الأساسي للجنة في وضع السياسات لضمان توفر استجابات منسقة وفعالة لحالات الطوارئ والكوارث الطبيعية ذات الطبيعة المعقدة.

٤١ - وعلى الرغم من أن فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بالمشردين داخليا، التي شارك فيها الممثل في أواسط التسعينيات، قد وجدت في البداية باعتبارها جزءا من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، فقد اتضح أن هذه الفرقة تمثل إلى حد كبير منتدى لتقاسم المعلومات، أكثر منها آلية للتنسيق والاستجابة على المستوى الاستراتيجي لمسألة التشرّد الداخلي. ولذا فإنه يظل من الصحيح القول، كما أوضح الأمين العام في برنامج إصلاح الأمم المتحدة في تموز/يوليه ١٩٩٧، بأن توفير الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين داخليا يشكل تحديا إنسانيا لا تزال معالجته يشوبها النقص بسبب ما يوجد من فجوات في الولايات القائمة لمختلف الوكالات. ولمعالجة هذه الفجوات، طلب الأمين العام إلى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ كفالة معالجة مختلف الوكالات لاحتياجات الحماية والمساعدة للمشردين داخليا معالجة فعالة. ونتيجة لذلك، وعملا بما يتفق مع التوصيات التي قدمها الممثل في وقت سابق، دعا منسق الإغاثة في حالة الطوارئ أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى تعيين جهة اتصال تُعنى بالتشرّد الداخلي. وفي الوقت نفسه، وجهت اللجنة الدائمة إلى الممثل دعوة دائمة لحضور اجتماعاتها واجتماع هيئاتها الفرعية، واعتمد فريقها العامل مسألة المشردين داخليا باعتبارها بندا دائما على جدول أعماله. وهذه هي خطوة هامة على درب تيسير التنسيق بين الوكالات في مجال التشرّد الداخلي، مما يفضي إلى تحقيق إنجازات في عدد من المجالات.

٤٢ - وتمثلت إحدى هذه الخطوات في إنشاء نظام لجمع ونشر المعلومات المتعلقة بالمشردين داخليا باعتبار ذلك خطوة أساسية أولى نحو معالجة احتياجاتهم، وكررت اللجنة الإعراب عن ذلك. وفي عام ١٩٩٩، قرر الفريق العامل التابع للجنة الدائمة أن يعهد إلى "جهة خارجية"، وهي المجلس النرويجي للاجئين، بمسؤولية إنشاء قاعدة بيانات شاملة بشأن التشرّد الداخلي. وبرهنت قاعدة البيانات التي أنشأها ويديرها المشروع العالمي للمشردين داخليا التابع للمجلس النرويجي للاجئين (www.idproject.org) على أنها أداة مرجعية ثمينة، تستخدم أيضا لزيادة الوعي وتيسير فهم ظروف المشردين داخليا فيما يربو على ٥٠ بلدا في جميع أنحاء العالم.

٤٣ - وكما شدد ممثل الأمين العام مرارا وتكرارا في تقاريره وبياناته، فإن الحماية كانت باستمرار هي أضعف عنصر في الاستجابة الدولية. وكان جزء من المشكلة، هو عدم وجود فهم مشترك للحماية في إطار النهج التعاوني. وبغية معالجة هذه الفجوة المفاهيمية، أصدر ممثل الأمين العام في عام ١٩٩٩ مع منسق الإغاثة ومفوضية حقوق الإنسان، ورقة مشتركة توضح معنى الحماية التي تقدم للمشردين داخليا. وأصبحت هذه الورقة بعد ذلك أساس ورقة سياسات صادرة عن اللجنة الدائمة بشأن المسألة، واعتمدها رؤساء الوكالات في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، ونشرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في وقت لاحق في شكل كتيب لترويج ترويجا واسعا. وبغية التأكيد فإن اعتماد هذه السياسة المشتركة بين الوكالات بشأن حماية المشردين داخليا يشكل خطوة هامة إلى الأمام، وذلك نظرا لتردد وكالات الشؤون الإنسانية والإنمائية التاريخي للتصدي للمسائل المتعلقة بالحماية. وإذا أعربت الوكالات الدولية عن اعترافها بحاجات المشردين داخليا من الحماية والاعتراف بمسؤوليتها الفردية والمشاركة عن تلبية تلك الحاجات، فقد تعهدت بالخضوع لقدر أكبر من المساءلة عن تناول هذه الشواغل. ومع ذلك بالكاد يكفي وجود ورقة سياسة فقط لتلبية احتياجات المشردين من الحماية.

٤٤ - وثمة شاغل آخر طويل الأمد حدده ممثل الأمين العام ورددته اللجنة وهو عدم وجود آلية لتمويل البرامج الرامية إلى معالجة الاحتياجات المحددة للأشخاص المشردين داخليا. ففي عام ٢٠٠٠، وبدعم من اليونيسيف ومشروع مؤسسة بروكينغز للمشردين داخليا، أصدر الممثل تكليفا بإعداد دراسة عن مدى تناول عملية النداءات الموحدة لتلك السنة لمسائل التشرّد الداخلي^(٧). وتبين من الدراسة أنه في الوقت الذي اعترف فيه معظم النداءات بمواطن الضعف الخاصة للمشردين داخليا وأخذت أنشطة مشاريع كثيرة مواطن الضعف تلك في الاعتبار، فإنه لا يزال يوجد مجال واسع لتعزيز اهتمام الأفرقة القطرية للأمم المتحدة واستجابتها لحالات محددة، لا سيما في مجال الحماية. ورحب الفريق العامل التابع للجنة

الدائمة المشتركة بين الوكالات بذلك التقرير ووزعه على الأفرقة القطرية حتى تراعي استنتاجاته وتوصياته عند إعداد النداءات القادمة. ويواصل ممثل الأمين العام المشاركة بنشاط في الرصد والترويج لتعبئة قسط أكبر من الموارد لمعالجة مخنة الأشخاص المشردين داخليا، بما في ذلك عن طريق مشاركته النشطة في عملية إطلاق النداءات الموحدة السنوية.

٤٥ - والاختبار الحقيقي للملاءمة تلك التدابير وغيرها من التدابير المتخذة لتعزيز الاستجابة الدولية هو، بالطبع، أثرها في تحسين ظروف الأشخاص المشردين داخليا على أرض الواقع. ورغم التقدم المحرز، فإن الاستجابة الدولية لا تزال تعاني من فجوات هامة، ومن اشتداد ذلك إلى درجة لفتت انتباه مجلس الأمن. ففي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠ أعرب المجلس "عما يساوره من قلق شديد إزاء عدم تلقي أعداد كبيرة بصورة مثيرة للجزع من المشردين داخليا لحماية ومساعدة كافيتين" (S/PRST/2000/1). وأشارت بعض الحكومات إلى أن تفتت المسؤولية بين وكالات مختلفة قد ولد نظاما يفتقر بشدة إلى المساءلة والقيادة، مؤديا إلى نداءات متجددة من أجل تعيين وكالة واحدة تكون مسؤولة عن المشردين داخليا. وذكرت حالة أنغولا، وهي إحدى أشد أزمات المشردين داخليا خطورة في العالم، كدليل على نظام تعاون لم ينجح في الاستجابة إلى حاجات المشردين داخليا.

٤٦ - وبينما رأت بعض الحكومات والمنظمات ضرورة إجراء إصلاح ضخم للمؤسسات لتناول هذه الشواغل، تقرر أن تستمر استجابة الأمم المتحدة في اعتماد النهج القائم المتمثل في التعاون بين وكالات مختلفة لكن مع الالتزام بتحسين تطبيقه. وكخطوة أولى، أصدرت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى المنسقين المقيمين للشؤون الإنسانية، فضلا عن رئيس أي "وكالة رائدة" في أي بلد، "وثيقة التوجيهات التكميلية" بشأن مسؤولياتهم تجاه الأشخاص المشردين داخليا. وفي حين تكتفي الوثيقة بإعادة ذكر المسؤوليات القائمة منذ عقد ونيف، فقد لفتت الانتباه إلى هذه المسؤولية (التي لم يكن المنسقون، حسب ما ذكروا، على دراية بها في حالات عديدة) وأوضحت ما يستتبع تلك المسؤولية. فهي تتضمن، مثلا، كفالة الاستجابة الفعالة لاحتياجات المساعدة وكذلك لاحتياجات الحماية، إضافة إلى إقناع السلطات الوطنية والمحلية بمسؤوليتها الأساسية عن حماية المشردين داخليا وتقديم المساعدة لهم وفقا للمبادئ التوجيهية.

٤٧ - وفي خطوة ثانية، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، أنشأت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات شبكة عليا مشتركة بين الوكالات المعنية بالتشرد الداخلي، يرأسها منسق خاص معني بالتشرد الداخلي، هو دنيس مكنمارا، ومعين داخل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وأسندت إليها مهمة إجراء استعراضات قطرية عديدة، وتقديم توصيات على ذلك الأساس،

بغية تحسين الاستجابة المشتركة بين الوكالات. وشارك مكتب ممثل الأمين العام في عمل الشبكة العليا، بما في ذلك في عدد من بعثاتها القطرية، التي تبين لها باستمرار أن الاهتمام باحتياجات الحماية يظل أهم أوجه القصور في الاستجابة الدولية.

٤٨ - وبناء على توصية من المنسق الخاص، وبموافقة منسق الإغاثة في حالات الطوارئ والأمين العام، أنشئت، في نهاية المطاف، في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ وحدة المشردين داخليا، داخل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بموظفين إضافيين معارين من وكالات اللجنة الدائمة والمنظمات غير الحكومية، فضلا عن ممثل الأمين العام (بدعم من حكومة النمسا). وحسبما ورد في الصلاحيات التي أقرها الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، فإن الدور الرئيسي للوحدة يتمثل في مساعدة منسق الإغاثة في حالات الطوارئ للاضطلاع بمهامه بغية تنسيق استجابة فعالة لاحتياجات المشردين داخليا في العالم أجمع. ولذلك توفر الوحدة الدعم للاستجابة الميدانية في أثناء أزمات المشردين داخليا التي ينفذها أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تحت قيادة المنسقين المقيمين والمنسقين المعنيين بالشؤون الإنسانية. وتابعت اللجنة، في مجال خطط عملها، تنفيذ الأنشطة الرامية إلى تشجيع التحسينات في جميع أرجاء المنظومة للتصدي للمشردين داخليا وتوفير دعم مخصص لحالات قطرية معينة، وإذ تستخدم الوحدة المبادئ التوجيهية والإرشادات السياسية التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بوصفها أطر عمل معيارية ومؤسسية شاملة، فإنها تسعى إلى الاعتماد على سماتها المشتركة بين الوكالات لكفالة التنسيق فيما بين شركاء التنفيذ وتعزيز استجابة المجتمع الدولي بالنيابة عن المشردين داخليا. ويجري الآن إجراء تقييم للوحدة.

٤٩ - وأيد ممثل الأمين العام بقوة إنشاء الوحدة، باعتبار أنه أشار على مر السنين إلى أهمية وجود آلية تنسيق مركزية لتوجه النهج التعاوني. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٢، وقع ممثل الأمين العام ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ مذكرة تفاهم تحدد مجالات وأساليب التعاون بين الممثل والوحدة. وتشمل تلك المجالات ما يلي: وضع استراتيجيات للترويج للمبادئ التوجيهية ونشرها وتطبيقها؛ وتنسيق الزيارات الميدانية بهدف الاستفادة من آثارها إلى أقصى حد، استنادا إلى استنتاجات كل منهما ومع ضمان المتابعة المجدية؛ والتعاون في وضع السياسات والبحوث ذات المنحى العملي؛ والقيام بأنشطة مشتركة، مثل عقد الحلقات الدراسية، وإصدار المنشورات، وغير ذلك من المبادرات التي تهدف إلى تحديد أفضل الممارسات في تطبيق المبادئ؛ والقيام بأنشطة الدعوة المشتركة.

٥٠ - وهناك مبادرة مشتركة هامة تقوم بتنفيذها حاليا الوحدة ومشروع مؤسسة روكينغز - كلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جونز هوبكنز. وتمثل هذه المبادرة في إجراء دراسة استقصائية منتظمة للاستجابة المشتركة بين الوكالات للاحتياجات من الحماية في الميدان. وقام فريق يتكون من شخصين بزيارة ٩ بلدان، ودرس استراتيجيات وسياسات الحماية القائمة وحدد أفضل الممارسات بالإضافة إلى الخطوات التي يمكن اتخاذها لتحسين الاستجابة. وستنشر نتائجهما وتوصياتهما في عام ٢٠٠٣.

٥١ - ورغم هذه التطورات الإيجابية، لا يزال هناك انشغال واسع الانتشار بشأن الافتقار إلى وكالة أو منظمة معنية بالمشردين داخليا ومخولة تحويلا تاما في هذا المجال. ويقوم النهج التعاوني على فعالية التنسيق ومدى التزام وكالات التنفيذ بتعزيز قدراتها الجماعية وفعاليتها. ومن المهم أيضا أن يظهر التعاون المعزز والفعال في جميع المستويات، من المقرر إلى الميدان، على أن يكون الهدف النهائي هو إحداث تغيير إيجابي في مجال تلبية احتياجات المشردين داخليا. وعند النظر إلى النظام من هذه الزاوية، فإن المشوار لا يزال طويلا أمامه لتحقيق الهدف المنشود.

٥٢ - وتكشف الملاحظات الميدانية أن الوكالات الإنمائية وتلك المعنية بالشؤون الإنسانية في البلدان التي تعاني من مشكلات التشرد الداخلي حيث تعد المسألة حساسة وحيث تنظر الحكومات إلى المشاركة الدولية على أنها خطر يهدد سيادتها القومية، لا تزال تعتمد أحيانا إلى تجنب التعامل مع السلطات الوطنية بالنيابة عن المشردين داخليا. وفي بعض الحالات، حتى حين تبدأ السياسات الحكومية في التغيير، مثلما تبين لممثل الأمين العام في تركيا والمكسيك والفلبين، فإن استجابة الوكالات تأتي بعد فوات الأوان.

٥٣ - أما الدراسة الاستقصائية للحماية وتقييم الوحدة المعنية بالمشردين داخليا، الجاري تنفيذها حاليا، فيوفران فرصة للنظر في مدى تلبية احتياجات المشردين داخليا من الحماية والمساعدة. ولكن يمكن القول بأن هذه الحاجات لم تلب تلبية تامة حتى الآن، وذلك رغم التقدم الكبير المحرز في مجال توفير الحماية والمساعدة.

جيم - البعثات القطرية

٥٤ - ما زالت البعثات القطرية تمثل عنصرا رئيسيا في عمل الممثل، فيإفادها يهيئ الفرصة لدراسة فرادى حالات التشرد الداخلي، وتقييم مدى فعالية وكفاءة الاستجابات الوطنية والدولية في تلبية احتياجات المشردين في مجالات الحماية والمساعدة والتنمية، والأهم من ذلك الدخول في حوار بناء مع السلطات الوطنية والجهات المؤثرة الأخرى يسعى إلى التماس الحلول. كما أن البعثات توفر الفرصة للممثل لمناقشة المبادئ التوجيهية مع الحكومات

والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، وهو ما رحبت به وشجعتته لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة على السواء.

٥٥ - وقام الممثل منذ تعيينه في عام ١٩٩٢ ب ٢٨ بعثة إلى البلدان التالية: الاتحاد الروسي (بعثتين)، أذربيجان، أرمينيا، إندونيسيا، أنغولا، أوغندا، بروندي (بعثتين)، بيرو، تركيا، تيمور ليشتي (تيمور الشرقية آنذاك)، جورجيا، رواندا، سري لانكا، السلفادور، السودان (ثلاث بعثات)، الصومال، طاجيكستان، الفلبين، كولومبيا (بعثتين)، المكسيك، موزامبيق وبلدان يوغوسلافيا السابقة.

٥٦ - ومن بين هذه البعثات جرت ثماني زيارات - إلى كل من الاتحاد الروسي، وإندونيسيا، وأوغندا، وتركيا، والسودان (بعثتين)، والفلبين، والمكسيك - منذ أن قدم الممثل تقريره الأخير إلى الدورة السادسة والخمسين للجمعية العامة، وقد عرضت لها بالتفصيل التقارير التالية: السودان (E/CN.4/2002/95/Add.1 و E/CN.4/2003/86/Add.1 و Corr.1)، وإندونيسيا (E/CN.4/2002/95/Add.2 و Add.3)، وتركيا (E/CN.4/2003/86/Add.2)، والمكسيك (E/CN.4/2003/86/Add.3)، والفلبين (E/CN.4/2003/86/Add.4). وما زال العمل جاريا في إعداد التقريرين الخاصين بآخر بعثتين، وهما إلى الاتحاد الروسي وأوغندا، وسوف يقدمان إلى الدورة التالية للجنة حقوق الإنسان.

٥٧ - وفي حالتي تركيا والمكسيك، تقدم الممثل بتوصيات محددة تشجع الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة على القيام بدور أكبر بكثير في معالجة مسألة المشردين داخليا بالنظر إلى التغييرات الهامة التي حدثت في كلا البلدين. وفي السودان والفلبين، شدد الممثل على ضرورة تقديم دعم دولي لمساعدة المشردين داخليا الذين شرعوا في العودة، مع توجيهه الاهتمام في الوقت ذاته إلى احتياجات المشردين المتبقين من حيث الحماية والمساعدة. كما شجع الممثل في السودان على وضع سياسة وطنية بشأن المشردين داخليا. وفيما يتعلق بإندونيسيا، أشار بتوصيات محددة لمعالجة الأسباب الجذرية للتشرد ولضمان ترجمة سياسة الحكومة الجديدة في صورة برامج للحماية والمساعدة تتصف بالشمول وحسن التنسيق، وتركز بخاصة على إيجاد حلول دائمة. وتضمنت التوصيات الأخرى التي حددها دعوة الحكومات إلى بذل المزيد من الجهود المتضافرة لتلبية احتياجات المشردين داخليا، ولا سيما وضع ترتيبات مؤسسية وطنية فعالة؛ وتأسيس نظام للمعلومات؛ ووضع تدابير لمعالجة الاحتياجات الخاصة للنساء والأطفال؛ وتعزيز السلامة والحماية؛ واتخاذ خطوات لإعادة بناء الثقة وبث روح التضامن بين الجماعات العرقية والدينية المختلفة؛ وتوسيع دور المنظمات الدولية وغير الحكومية؛ والتوسع في نشر وتطبيق المبادئ التوجيهية.

٥٨ - وفي آب/أغسطس ٢٠٠٢ تلقى الممثل دعوة لزيارة الاتحاد الروسي، بما في ذلك جمهورية إنغوشيتيا والشيشان، استجابة لطلبه الموجه في ٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ للقيام بعثة رسمية ثانية إلى البلد (وكان قد زار موسكو عام ١٩٩٢). وبناء على طلب من الحكومة، تقرر أن يقوم الممثل بعثة مشتركة مع المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة. ثم أرجأت الحكومة البعثة، التي كان مقرراً لها بداية أيلول/سبتمبر، إلى نهاية الشهر ثم أعيد إرجاؤها، بسبب الحالة الأمنية في المنطقة. ومما يسعد الممثل أن يذكر أنه تلقى من حكومة الاتحاد الروسي في آب/أغسطس ٢٠٠٣ تأكيداً يفيد إمكانية قيامه بالزيارة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، وعلى إثر هذا، قام بزيارة ذلك البلد في الفترة من ٧ إلى ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣. ومما يسعد الممثل أيضاً أن يشير إلى أنه قام بزيارة إلى أوغندا بناء على دعوة من حكومتها في آب/أغسطس ٢٠٠٣. وسوف يعد تقريرين عن هاتين البعثتين ويقدمهما إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها التالية في عام ٢٠٠٤.

دال - مجالات البحوث

٥٩ - يتمثل الركن الرابع لولاية الممثل في إجراء وتعزيز البحوث في مجال أزمة التشرد الداخلي العالمية وأسبابها وعواقبها والحلول المقترحة لها. ويعتمد الممثل أساساً في هذا على الدعم المقدم من المشروع المعني بمسألة التشرد الداخلي، وهو مؤسسة بحثية مستقلة مشتركة بين مؤسسة بروكينغز وكلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جونز هوبكنز. ويتولى الممثل إدارة المشروع بالاشتراك مع روبرتا كوهين، إحدى كبار الباحثين بمؤسسة بروكينغز، وعدد صغير من الموظفين على درجة عالية من التحمس والتفاني. ولا يدعم المشروع ولاية الممثل ببرنامج بحوثه فحسب، بل بجميع أنشطته كذلك. وقد تكونت لدى المشروع على مدار العقد الماضي ذخيرة وافرة من البحوث المتصلة بمختلف مجالات العمل الواقعة في دائرة ولاية الممثل.

٦٠ - وإلى جانب الاستعراضات القانونية والمؤسسية المذكورة أعلاه، اضطلع الممثل بإجراء أول دراسات متعمقة عن التشرد الداخلي، وهي فيما يلي: حماية الخرومين (بروكينغز: ١٩٩٣)؛ جماهير هاربة: أزمة التشرد الداخلي العالمية (بروكينغز: ١٩٩٨) وشاركت في تأليفه روبرتا كوهين؛ المنبذون: دراسات حالة عن المشردين داخلياً (بروكينغز: ١٩٩٨) وشاركت في تحريره روبرتا كوهين. وقد أعدت الدراسات الأخرتان استجابة لاقتراح من الأمين العام بطرس بطرس غالي. ثم اقترح الأمين العام الحالي كوفي عنان إصدار طبعة شعبية من الهجرة الجماعية داخل الحدود (بروكينغز: ١٩٩٩)، من تأليف ديفيد أ. كورن. وتقدم هذه المنشورات عرضاً عالمياً لأزمة المشردين داخلياً، ودراسات

حالات إفرادية عن بلدان معينة، وتحليلاً للأطر القانونية والمؤسسية القائمة، ودراسة لدور المنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية، واستراتيجيات وتوصيات لتحسين الاستجابة على جميع المستويات. ويرى الممثل أن المهمة الرئيسية المتمثلة في تحديد المعالم والخصائص الأساسية لمشكلة التشرد الداخلي إلى جانب الأطر القانونية والمؤسسية القائمة للاستجابة لها قد اكتملت إلى حد كبير بنشر هذه الدراسات.

٦١ - ثم تحول الاهتمام مؤخرًا إلى دراسة جوانب معينة من مشكلة التشرد الداخلي والبحث عن حلول لها. وفي هذا الصدد، صدرت في إطار المشروع ورقات أعدها باحثون متميزون إلى جانب موظفي المشروع بشأن عدد من المواضيع، من بينها: الاستراتيجيات الإنمائية للمشردات داخليًا؛ وتقديم الإغاثة في حالات الفجوات الإنمائية؛ ومسألة المشاركة السياسية؛ والاتجاهات في الأمريكتين؛ وعملية النداءات الموحدة؛ واستجابة حكومة الولايات المتحدة والحكومات الأوروبية للتشرد الداخلي؛ ودور اللجان الوطنية لحقوق الإنسان؛ وبليوغرافيا مختارة عن التشرد الداخلي؛ والتعليقات الحديثة على المبادئ التوجيهية؛ وحالة الأشخاص المشردين داخليًا في العراق؛ والتشرد الناجم عن الأنشطة الإنمائية.

٦٢ - وعلاوة على ذلك، فقد أعد مكتب الممثل، بناءً على طلب منسق الإغاثة في حالات الطوارئ، بحثًا عن موضوع بعنوان عندما ينتهي التشرد. وفي عام ٢٠٠٣، صدر عدد خاص من مجلة الهجرة القسرية حول هذه المسألة تشارك في تحريره المشروع ومعهده دراسات الهجرة القسرية بجامعة جورجيتون كمحررين ضيفين.

٦٣ - وتجرى بحوث إضافية في الوقت الراهن بشأن طائفة متنوعة من المواضيع من بينها: تحليل للمسؤولية الوطنية؛ ودور الأطراف الفاعلة غير التابعة للدولة؛ ودور حفظة السلام؛ ووضع نظام حماية شامل للمشردين داخليًا ولللاجئين؛ ودليل موجه للمشردين داخليًا عن آليات حقوق الإنسان؛ ودراسة لموقف القواعد المذكورة بالمبادئ التوجيهية في القانون الدولي؛ وخلاصة لمناهج التعليم الجامعي والدورات التدريبية ذات الصلة.

٦٤ - وإضافة إلى ذلك، شرع ممثل الأمين العام، بانتسابه منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٢ إلى كلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جونز هوبكنز، في إنشاء مركز لدراسات التشرد. وسينظم المركز دورات دراسية، ويدعم منحا دراسية ويشجع على إجراء مزيد من البحوث الأكاديمية بشأن أسباب التشرد وعواقبه والحلول المنشودة له. وفي ربيع عام ٢٠٠٣ افتتح الممثل أنشطة المركز بتدريس مادة عن التشرد الداخلي لطلبة الدراسات العليا في الكلية. وتتجه النية، على المدى البعيد، إلى دعوة باحثين زائرين إلى المركز لإثراء مناهجه وأنشطته في مجال البحوث.

ثالثا - التحديات المقبلة

٦٥ - استضافت حكومتا النمسا والنرويج، بالاشتراك مع مشروع مؤسسة بروكينغز وكلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جونز هوبكنز، ندوة دولية حول ولاية الممثل في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ في فيينا. وكان محور الندوة "تقدير احتمالات المستقبل والتخطيط له". وكان الهدف الأساسي منها تقييم الأعمال المنفذة والتحديات الماثلة في إطار ولاية الممثل، وكذلك التقدم الذي أحرزه المجتمع الدولي في هذا الشأن، واستكشاف ملامح استراتيجيات المستقبل على الصعيد الدولي والإقليمي والوطني والمحلي لتهيئة استجابات معززة لأزمة التشرد الداخلي العالمية. وكان من بين المشاركين ممثلون عن وكالات الأمم المتحدة ومكاتبها، إلى جانب المنظمات الدولية الأخرى المعنية بالتشرد الداخلي. وقد لخص البروفيسور توماس ويس في دراسته لخلفيات المشكلة النتائج الأساسية التي انتهت إليها الاجتماع، حيث لاحظ في معرض تأمله للتحديات المقبلة "أن الخيار الذي يبدو معقولا على مدار النصف المقبل من العقد، لأن الخيارات الأخرى مستبعدة بشدة أو غير مرغوبة، هو الاستفادة إلى أقصى حد من النهج القائم"^(٨). ولا يمثل هذا التقييم الواقعي المنهج إحساسا بأنه ليس في الإمكان أبدع مما كان، بل تحديا لإضفاء المزيد من الجدوى والفعالية على النظام القائم.

٦٦ - وقد تحقق تقدم كبير منذ تأسيس ولاية الممثل في عام ١٩٩٢ في مجالات وضع المعايير والترتيبات المؤسسية والاستجابات التشغيلية لاحتياجات المشردين داخليا. ويولي هذا التقرير تركيزا كبيرا على المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي لأنها هي الساحة التي شهدت أكبر تقدم، حيث باتت تلك المبادئ مقبولة الآن على نطاق واسع باعتبارها معيارا وأداة نافعة لتلبية احتياجات المشردين داخليا من حيث الحماية والمساعدة. كما أن النهج التعاوني مستخدم باعتباره استجابة مؤسسية محبذة في هذا الوقت لأزمة التشرد الداخلي العالمية. وعلاوة على ذلك، فقد نجحت البعثات القطرية للممثل في إقامة نسق من الحوار البناء مع الحكومات والجهات المؤثرة الأخرى ذات الصلة باسم المشردين داخليا. وعلاوة على ذلك، فقد توطدت خطة بحثية موجهة إلى رسم السياسات لمعالجة شتى جوانب أزمة التشرد الداخلي من خلال المشروع المعني بمشكلة التشرد الداخلي المشترك بين مؤسسة بروكينغز وكلية الدراسات الدولية المتقدمة ومركز دراسات التشرد التابع للكلية الذي تأسس مؤخرا.

٦٧ - ومع هذا، فالهوة ما زالت كبيرة بين المعايير المسلّم بها والهياكل المؤسسية والأداء التشغيلي من جهة، وبين احتياجات المشردين داخليا من الحماية والمساعدة التي ما زالت تفرض نفسها بقوة من ناحية أخرى. ولعل اتساع هذه الهوة مجال للحدس والتخمين، لكن وجودها أمر لا ريب فيه. ولعل التحدي المقبل هو محاولة التوصل إلى تقدير أدق لمدى نجاح أو إخفاق المجتمع الدولي في التصدي لأزمة التشرّد الداخلي العالمية والثغرات التي تعتري العمل على تلبية احتياجات المشردين داخليا من الحماية والمساعدة، والإجراءات الواجب اتخاذها لسدها. ومعنى هذا أنه إلى جانب مواصلة العمل القائم وتحسينه يلزم إجراء تقييم أوفى للنظام وعملياته لتحديد المدى الذي يمكن بلوغه لزيادة فعاليته لتوفير نظام شامل للحماية والمساعدة من أجل المشردين داخليا في العالم.

الحواشي

(١) Roberta Cohen, Walter Kälin and Erin Mooney (eds.), *The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus*, Studies in Transnational Legal Policy No.34, The American Society of International Law, 2003.

(٢) Mario Gomez, *National Human Rights Commissions and Internally Displaced Persons, Illustrated by the Sri Lankan Experience*, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, July 2002.

(٣) National Human Rights Institutions Best Practice, Commonwealth Secretariat, 2001, p.33.

(٤) *Follow-Up Conference to the International Migration Policy Conference for East Africa, the Horn of Africa and the Great Lakes Region: Summary Report and Conclusions*, International Migration Policy Programme, June 2003.

(٥) لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التقرير الثالث عن حالة حقوق الإنسان في كولومبيا OEA/Ser.L/V/II.102, Doc.9 rev.1, chap. VI، الصفحة ١٠، ٢٦ شباط/فبراير ١٩٩٩. وانظر أيضا لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التقرير الخامس عن حالة حقوق الإنسان في غواتيمالا، OEA/Ser.L/V/II.111، الصفحة ١٢، ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠١.

(٦) يمكن الاطلاع على الإعلان الوزاري في الموقع التالي:

<http://www.brook.edu/fp/projects/idp/conferences/Deckhartoum.pfd>

ويمكن الاطلاع على توصيات الخبراء في الموقع التالي:

<http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/conferences/IGADREC.pfd>

(٧) James Kunder, *The Consolidated Appeals and IDPs: The Degree to Which UN Consolidated Inter-Agency Appeals for the Year 2000 Support Internally Displaced Populations*, Brookings Project on Internal Displacement and UNICEF, August 2000.

(٨) "International Efforts for IDPs after a Decade: What Next?" *Taking Stock and Charting the Future: International Symposium on the Mandate of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, December 2003.
